

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Marina Ferfolja

Proces sprejemanja vinske reforme 2008:
Vplivi in odločanje na nacionalni ravni držav članic –
Primer Slovenije

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Marina Ferfolja

Mentor: prof. dr. Zlatko Šabič

Somentor: prof. dr. Emil Erjavec

Proces sprejemanja vinske reforme 2008:
Vplivi in odločanje na nacionalni ravni držav članic –
Primer Slovenije

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

ZAHVALA

Mojima mentorjema za usmeritve in pomoč,
vsem intervjuvancem in sodelavcem za strokovno podporo,
staršem in prijateljem za oporo in potrpežljivost.

Proces sprejemanja vinske reforme 2008: Vplivi in odločanje na nacionalni ravni držav članic – Primer Slovenije

Nova skupna evropska ureditev trga z vinom je bila sprejeta leta 2008. Kljub temu da so bili razlogi za reformo in cilji nove ureditve jasni, so bila pogajanja težka in dolgotrajna. Sprejeta določila so namreč rezultat pogajalske igre interesov različnih akterjev na vseh ravneh EU odločanja. EU ima tako rekoč z malo sredstvi skoraj nemogočo dolžnost združevanja tega velikanskega števila interesov. Zato je spodbujanje oblikovanja javnopolitičnih omrežij, ki lahko pripravljajo odločitve in dosegajo soglasja skozi neformalno izmenjavo mnenj in pogajanj, pogosto edina verjetna strategija.

V Sloveniji so se v proces sprejemanja vinske reforme 2008 aktivno vključili vsi relevantni akterji sektorja. Analiza instrumentov in mehanizmov odločanja ter postopka sprejemanja reforme – tako političnega procesa odločanja kot vsebine – pa je pokazala, da omenjeni primer predstavlja dobro prasko, kako bi odločanje na nacionalni ravni moralo potekati. Tudi zadovoljstvo vseh vpletenih s končno sprejetimi določbami in pridobitev pomembnih koristi za slovenski vinski sektor to potrjuje.

Ključne besede: vino, reforma, proces pogajanj, EU odločanje, Slovenija

The process of adopting the 2008 wine reform: influences and decision-making at the national level of member states – The Case of Slovenia

The new European common market organization for wine was adopted in 2008. Despite the fact that the reasons for the reform and its aims were clear, the negotiations were difficult and time-consuming. The reform is a result of an interest bargaining game among various actors at all levels of EU decision-making. EU has only few means to use when uniting a large amount of diverse interests. Therefore, the creation of public policy networks is often the only plausible strategy. Such networks can lead to decisions and reach consensus by informal exchange of viewpoints and negotiation.

In Slovenia, all relevant stakeholders in the sector have been actively included in the process of adopting the 2008 wine reform. The analysis of instruments and mechanisms of decision-making used as well as the procedure of adopting the reform – the political process and the content – has shown that the case of Slovenia is an example of good practice on how the decision-making at the national level should take place. Moreover, the satisfaction with the final adopted provisions and the acquirement of significant benefits for the Slovenian wine sector is another confirmation of the above-mentioned.

Key words: wine, reform, negotiation process, EU decision-making, Slovenia

Kazalo

Seznam kratic	7
Uvod	8
1 Proces odločanja na področju skupne kmetijske politike EU	11
1.1 Odločanje v EU kot večnivojski proces	11
1.1.1 Posebnosti v EU odločanju na področju kmetijstva	13
1.2 Institucionalni okvir	15
1.2.1 Uveljavljene prakse na evropski ravni	15
1.2.2 Krepitev nacionalnih elementov	18
1.2.3 Interesne skupine odvisne od razpoložljivih sredstev	20
1.3 Javnopolitična omrežja	23
1.4 Modeli odločanja	26
2 Vinski sektor v sklopu skupne kmetijske politike EU	31
2.1 Pomen vinskega sektorja v EU	31
2.2 Kratka zgodovina skupne ureditve trga z vinom	32
2.3 Nosilci odločanja v sklopu vinskega sektorja EU	36
2.4 Vinski sektor v Sloveniji	39
2.4.1 Pomen in značilnosti vinskega sektorja v Sloveniji	39
2.4.2 Mednarodna soodvisnost	42
2.4.3 Akterji v slovenskem vinskem sektorju	43
2.4.3.1 Organizacijske oblike, dejavnosti in interesi	43
2.4.3.2 Formalizirano javnopolitično omrežje	46
3 Analiza procesa odločanja pri sprejemanju vinske reforme 2008 v Sloveniji	50
3.1 Reforma skupne ureditve trga z vinom 2008	50
3.1.1 Razlogi in cilji nove ureditve trga z vinom	50
3.1.2 Od vsebinskih zasnov do zakonodajnega predloga	51
3.1.3 Pogajalska igra interesov v vinskem sektorju in formalni proces sprejemanja nove ureditve	55

3.2 Sprejemanje vinske reforme v Sloveniji	58
3.2.1 Problematizacija in politizacija določil reforme	58
3.2.2 Ključni momenti v procesu odločanja	61
3.2.3 Uporaba modelov odločanja na nacionalni ravni.....	69
3.2.4 Ocena zadovoljstva sodelujočih akterjev	71
4 Zaključek.....	75
5 Literatura	78

Seznam tabel

Tabela 1.1: EU odločanje na več ravneh.....	12
---	----

Seznam prilog

Priloga A: Časovnica pogajanj pri sprejemanju vinske reforme 2008.....	88
Priloga B: Vprašanja za intervju (september 2010)	92

Seznam kratic

AREV	Združenje evropskih vinorodnih regij (Assemblée des Régions Européennes Viticoles)
ARSKTRP	Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja
BEUC	Evropska potrošniška organizacija (Bureau Européen des Unions de Consommateurs)
CEEV	Združenje evropskih vinarskih podjetij (Comité Européen des Entreprises Vins)
CEVI	Evropsko združenje neodvisnih vinogradnikov (Confédération Européenne des Vignerons Indépendants)
CIP	Mednarodno združenje trsničarjev (Comité International des Pépiniéristes)
COPA	Evropsko združenje kmetov (Comité des Organisations Professionnelles Agricoles)
COREPER	Odbor stalnih predstavnikov
DG AGRI	Generalni direktorat za kmetijstvo
EK	Evropska komisija
EP	Evropski parlament
EU	Evropska unija
FIVS	Mednarodna federacija za vino in žgane pijače (Fédération Internationale des Vins et Spiritueux)
GZS	Gospodarska zbornica Slovenije
KGZS	Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije
MKGP	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano
OIV	Mednarodna organizacija za trto in vino (Organisation Internationale de la Vigne et du Vin)
RPGV	Register pridelovalcev grozdja in vina
SKP	Skupna kmetijska politika
SSVPVV	Svet za strokovna vprašanja s področja vinogradništva in vinarstva
STA	Slovenska tiskovna agencija

Uvod

Spremenjeni vzorci porabe in vse večja konkurenca vin 'novega sveta' so povzročili povečanje presežkov na evropskem trgu z vinom. Takšna neuravnoteženost ponudbe in povpraševanja je vodila v znižanje cen in dohodkov pridelovalcev ter evropski trg z vinom že v začetku 21. stoletja ponovno pahnila v krizo. Dodatno so dragi in neučinkoviti ukrepi za podporo trgu vodili k naraščajočemu nezadovoljstvu pridelovalcev in drugih interesnih skupin, okorna pravila glede enoloških postopkov in označevanja pa so zavirala konkurenčnost, povzročala zmedo med potrošniki in ovirala trženje evropskih vin. Zahteve po reformi skupne ureditve trga z vinom so bile tako vse glasnejše, zagotoviti pa je bilo potrebno tudi popolno spoštovanje mednarodnih obveznosti in nemoteno vključitev Bolgarije in Romunije v Evropsko unijo.

Leta 2008 je bila tako sprejeta nova evropska skupna ureditev trga z vinom. Zavedajoč se vzrokov, ki so sektor pripeljali v krizo, je bil konsenz glede ciljev, katere mora nova skupna ureditev zasledovati, hitro dosežen. Pogajanja glede posameznih ukrepov, kako te cilje doseči, pa težka in dolgotrajna. Ureditev trga z vinom je namreč ena izmed večjih in bolj zahtevnih tržnih ureditev skupne kmetijske politike Evropske unije (Evropska komisija 2006č, 9). Upoštevajoč značilnosti vinskega sektorja, združuje tako določila, ki se nanašajo na trgovino, kot tudi regulira mnoge tehnične vidike proizvodnje vina. Proces sprejemanja nove vinske reforme je bil tako podvržen skupnim pravilom odločanja v Evropski uniji na področju kmetijske politike, vsebina posameznih določil pa pogajalski igri interesov posameznih držav članic ter različnih interesnih skupin. Preučevanje celotnega postopka sprejemanje nove evropske skupne ureditve trga z vinom je tako zanimiv znanstven prispevek.

V pričujoči nalogi so osrednji predmet preučevanja instrumenti in mehanizmi odločanja ter večnivojska pogajalska igra različnih interesov, ki so pripeljali do nove skupne ureditve trga z vinom. Zastavljen cilj je razčleniti postopek sprejemanja reforme – tako politični proces odločanja kot vsebino – in pokazati, kateri, na kakšen način in do kolikšne mere so akterji v Sloveniji vplivali na sprejemanje posameznih določil reforme.

V prvem delu naloge je obravnavan proces odločanja v Evropski uniji na področju kmetijske politike. S pomočjo institucionalnega okvirja so opredeljeni akterji, njihovi interesi, način delovanja in moč vplivanja ter javnopolitična omrežja, v katerih potekajo izmenjave mnenj in velik del pogajanj. Predstavljeni so relevantni mehanizmi in postopki odločanja ter modeli večmodelnega interdisciplinarnega pojasnitvenega pristopa k skupni kmetijski politiki

Skupna ureditev trga z vinom je predmet drugega dela naloge. Najprej je prikazan pomen in zgodovinski okvir ter bistvene značilnosti ureditve trga z vinom v sklopu skupne kmetijske politike Evropske unije. V nadaljevanju so predstavljeni nosilci odločanja v evropskem vinskem sektorju, nato pa vinski sektor v Sloveniji: pomen, značilnosti, akterji, njihovi interesi in delovanje.

Tretji del naloge zajema analizo procesa sprejemanja vinske reforme 2008. Najprej so izpostavljeni izzivi in cilji nove ureditve, nato opredeljena vsebina predlaganih in sprejetih določil – od predstavitve prvega predloga reforme s strani Evropska komisije do končno sprejete nove skupne ureditve trga z vinom. V nadaljevanju so predstavljeni ključni momenti v procesu odločanja v Sloveniji in analiza procesa odločanja s pomočjo relevantnih modelov večmodelnega interdisciplinarnega pojasnitvenega pristopa k skupni kmetijski politiki. Na koncu je podana še ocena zadovoljstva s sprejetimi odločitvami tistih, ki so bili v Sloveniji vključeni v ta proces sprejemanja reforme.

Raziskovalna vprašanja na katera odgovarja naloga so:

1. Kaj je vplivalo na končno sprejeta določila nove skupne ureditve trga z vinom?
2. Ali so predstavniki Slovenije v pogajalskem procesu uspeli uveljaviti svoje interese pridobiti pomembne koristi za slovenski vinski sektor?
3. Ali so nosilci odločanja s sprejetimi določbami vinske reforme zadovoljni?

Kljub temu, da se s proučevanjem procesa odločanja na eni strani in s kmetijsko politiko na drugi strani ukvarja veliko avtorjev, je bilo na razpolago le malo znanstvene literature s področja vinske politike. Analiza tako v veliki meri temelji na izvedenih intervjujih in ima predvsem empirično vrednost pri vpogledu v proces odločanja v vinskem sektorju.

Teoretični del naloge tako metodološko temelji na preučevanju primarnih in sekundarnih virov, predvsem evropske zakonodaje in znanstvenih prispevkov. Pri analizi sprejemanja vinske reforme 2008 v Sloveniji pa so vključena še mnenja posameznikov, ki so bili najbolj aktivno vključeni v ta proces. V ta namen je bilo v septembru 2010 izvedenih šest poglobljenih intervjujev, ki so ponudili pomemben vpogled v tematiko. Ker je bil prav za namen spremljanja reforme in oblikovanja predlogov v Sloveniji imenovan Svet za strokovna vprašanja s področja vinogradništva in vinarstva, so intervjuvanci člani omenjenega Sveta. Upoštevajoč dejstvo, da pa so te osebe tudi v vsakdanjiku mnenjski voditelji v slovenskem vinskem sektorju, je relevantno njihove praktične izkušnje in mnenja glede procesa sprejemanja odločitev uporabiti tudi v širšem kontekstu. Javnopolitično omrežje in politične aktivnosti, ki so pripeljale do sprememb v vinskem sektorju so tako v zadnjem delu naloge analizirani tudi s pomočjo Moyer-Joslingovih politično-ekonomskimi pojasnjevalnih modelov odločanja na nacionalni ravni.

Vsebina naloge je osredotočena na formalno obdobje odločanja: od predstavitve prvega predloga reforme s strani Evropske komisije do sprejetega političnega kompromisa. Izpostavljeni so predvsem ključni momenti in problematična določila. Ker je tematika obsežna in zahtevna, v nalogi niso podrobneje obravnavani razlogi za reformo, stanje na trgu in vpliv reforme na delovanje trga z vinom. Ekonomska analiza skupne ureditve trga z vinom je namreč dovolj široka tematika za novo znanstveno delo. Proces sprejemanja odločitev v Evropski uniji pa tudi ne temelji izključno na ekonomskih kazalcih, kljub temu da govorimo o ureditvi trga.

Prav tako se pri pregledu vplivov in interesov zaradi obsežnosti tematike naloga podrobneje nanaša le na Slovenijo, kot državo članico Evropske unije in eno izmed držav, kjer je pridelava vina glede na vrednost ena pomembnejših kmetijskih panog. Dejstvo pa je, da bi podobna primerjalna analiza procesa sprejemanja reforme v vseh državah članicah in na vseh ravneh odločanja ponudila popoln vpogled v raznolikost interesov in moči vplivanja znotraj Evropske unije ter v mehanizme in postopke odločanja v vinskem sektorju.

1 Proces odločanja na področju skupne kmetijske politike EU

1.1 Odločanje v EU kot večnivojski proces

»Reforma politike je kompleksen proces, ki zajema politične in ekonomske sile, ki delujejo v posebnem institucionalnem okolju« (Moyer in Josling 2002, 10). Tudi Peterson in Bomberg (1999, 4) trdita, da je Evropska unija (EU) neobičajna, zanimiva in vredna podrobne analize ravno zaradi edinstvene kombinacije pravil in institucij, ki pripeljejo do odločitev po spremembah. Racionalistični pristopi tako predvidevajo, da je razvoj politike rezultat procesa pogajanj v katerem individualni in kolektivni akterji skušajo maksimirati svoje koristi v danih institucionalnih okvirih (Carter in Smith 2008, 277 ter Lynggaard in Nedergaard 2009, 295). Tovrstni pristopi so uporabni za analizo odločanja v posameznem časovnem obdobju, ko želijo posamezni akterji v določenem procesu pogajanj iztržiti čim več (Lynggaard in Nedergaard 2009, 307), kar je posebej relevantno prav za analizo procesa pogajanj ob sprejemanju vinske reforme 2008.

Odločitve so sprejete na različnih ravneh: regionalni, nacionalni in nadnacionalni. Peterson in Bomberg odločitve opredelita kot izbire oziroma rešitve, ki končajo negotovost oziroma zmanjšajo dvom. Odločitve tudi ločita od politik, ki so opredeljene kot aktivnosti ali neaktivnosti javne uprave, ki se sooča z različnimi možnostmi v postopku javnega delovanja. Rezultat vsake izbire je sprejeta odločitev. Vse politike pa so produkt odločitev. Odločitve so torej gradniki politik (Peterson in Bomberg 1999, 4).

Strategija za razumevanje EU in njenega delovanja je za Peterson in Bomberga študija najnižje skupne enote vsakega dejanja, torej posamezne odločitve. V procesu analize določita jasno in nepretrgano zvezo različnih tipov odločitev v EU vladanju ter opredeljujeta tri ravni večnivojskega procesa odločanja, ki so neposredno povezane s tremi tipi odločitev: nad-sistemska, sistemska in pod-sistemska. Ta večnivojski proces odločanja v EU je nazorno prikazan v Tabeli 1.1 (Peterson in Bomberg 1999, 4-5).

Tabela 1.1: EU odločanje na več ravneh

Raven odločanja	Tip odločitve	Prevladujoči akterji	Način pogajanj	Racionalnost
Nad-sistemska	Zgodovinska	Evropski svet, vlade na medvladnih konferencah, Evropsko sodišče	Medvladni	Politična
Sistemska	Vzpostavite v politike	Svet EU, Coreper, Evropski parlament (v primeru postopka soodločanja)	Medinstitucionalni	Politična, tehnokratska
Pod-sistemska	Oblikovanje politike	Evropska komisija, Delovne skupine Sveta, Odbori Evropskega parlamenta	Izmenjava virov	Tehnokratska, sporazumna

Vir: Peterson in Bomberg (1999, 5 in 9).

Zgodovinske odločitve spreminjajo EU; njene postopke, pristojnosti institucij ali pristojnosti same EU. Ker so, tako rekoč, ustavnega značaja, se o njih odloča na najvišji politični ravni; torej so sprejete na nad-sistemski medvladni ravni oziroma tisti, ki presega politiko EU procesa (Peterson in Bomberg 1999, 10). Kadar EU vzpostavlja politike, pogajanja potekajo tako med institucijami – Evropska komisija (EK), Svet EU in Evropski parlament (EP) – kot tudi med vladami, ko države članice mobilizirajo svoje ministre, uradnike in celo svoje državljane v EU institucijah, da potisnejo naprej svoje nacionalne preference (Peterson in Bomberg 1999, 16 in 29). Poleg tega pa so kljub medvladni hrbtenici EU v političnem procesu EU, veliko bolj kot v večini drugih sistemov vladanja, pomembni institucionalni cilji (Peterson in Bomberg 1999, 29). »Večina končnih politik EU je naposled tako rezultat odkritih političnih sklepov ministrov in evroposlancev, izbire pa so pomembno oblikovane na podlagi odločitev sprejetih v pod-sistemskih javnopolitičnih omrežjih« (prav tam).

Medtem ko Svet EU podpira stabilnost in stalnost politik, ki so jih izpogajale države članice, je EK v želji globlje integracije EU glavna zagovornica reform (Lynggaard in Nedergaard 2009, 294). EK ima tako veliko vlogo pri oblikovanju ukrepov, večina odločitev glede sprememb posamezne politike pa se sprejema na začetku političnega procesa, ko se politike izoblikujejo, in dejansko preden se začne EU formalni zakonodajni postopek (Peterson in Bomberg 1999, 21).

Jasnih razmejitev med posameznimi ravnmi odločanja ni, saj zadeve, preden so razrešene, pogosto prehajajo med različnimi nivoji, končna odločitev pa je sprejeta po zaključenem procesu pogajanj (Peterson in Bomberg 1999, 28). Napredek je v veliki meri rezultat pogajanj različnih interesov, zato moramo biti pri preučevanju postopka odločanja posebej pozorni na način pogajanj, ki označuje različne ravni analize (Lynggaard in Nedergaard 2009, 294 ter Peterson in Bomberg 1999, 28). Prav tako je pomembno, da so EU politike rezultat mnogih zaporednih odločitev, ki so bile sprejete na različnih ravneh večnivojskega sistema EU odločanja, in da morajo biti akterji, ki so vključeni v proces oblikovanja politik, skupaj s svojimi interesi in strategijami v središču pozornosti preučevanja postopka sprejemanja odločitev v EU (Peterson in Bomberg 1999, 252 in Smith 2008, 3). Namreč znotraj tega institucionalnega okolja, je vprašanje kdo odloča in kako odloča enako politično pomembno kot kaj je odločeno (Carter in Smith 2008, 265).

1.1.1 Posebnosti v EU odločanju na področju kmetijstva

Med sektorji posameznih politik EU obstajajo ogromne razlike v procesu odločanja. Skupna kmetijska politika (SKP) se od preostalih politik razlikuje po svoji kompleksnosti, velikokrat nasprotujočih si ciljih, statusu temelja EU povezovanja in veliki porabi evropskega proračuna (Peterson in Bomberg 1999, 120 in Swinbank 1989, 303).

Zaznamujejo jo štiri bistvena izhodišča:

- (1) EK igra izjemno pomembno vlogo: najprej kot glava izgradnje SKP, nato kot pošten posrednik ob zastojih v medvladnem odločanju in končno kot pobudnik reforme, Svet kmetijskih ministrov pa vedno sprejema končne odločitve;
- (2) kljub upadanju njihove moči so kmetje in njihove interesne organizacije še zmeraj politično pomembna sila v EU;
- (3) povečuje se pomen ukrepov prehranske politike v zagotavljanju varne hrane;
- (4) vedno bolj jasen je vpliv SKP na druge EU politike in obratno
(Peterson in Bomberg 1999, 121 in Nugent 2003, 387–389).

Pomembno je izpostaviti, da je bila SKP že od vzpostavitve zavita v krizno atmosfero in je zaradi pritiskov svetovne trgovine postajala vedno bolj politizirana (Peterson in Bomberg 1999, 123). Kljub neverjetnim proračunskim porabam, je EU v osemdesetih letih SKP vse bolj predstavljala kot skrbnika javnih dobrin z odgovornostjo do regionalnega razvoja, okolja, varne in kvalitetne hrane ter mednarodne konkurenčnosti evropskega kmetijstva, čeravno so se na vseh teh področjih oblikovala javnopolitična omrežja, katerih cilji so bistveno trčili ob načela SKP (Lynggaard in Nedergaard 2009, 296). Obseg sredstev evropskih strukturnih skladov je postajal vedno bolj pomemben, evropska kohezijska politika pa je služila tudi cilju zadržati kmete v ruralnih območjih (Peterson in Bomberg 1999, 125). Raziskovalna in razvojna politika EU je omogočala vlaganja v preučevanje novih tehnologij, ki so obljublale okolju bolj prijazen sistem kmetovanja (Peterson in Bomberg 1999, 126). 'Glavico na žebljico' pa so zadela tudi pogajanja Urugvajskega kroga, ki so prekinila dotedanjo zaščito evropskega kmetijskega trga pred mednarodno konkurenco in postavila zgornje meje pomoči. »Bolj ko je EU postajala razvit in ambiciozen sistem vladanja, manj je SKP ostajala zaščitena pred zunanjimi vplivi« (prav tam).

Kljub temu SKP ostaja draga, razsipna, nazadnjaška in izjemno odporna na pritiske, ki težijo k reformam (Peterson in Bomberg 1999, 141). Evropski model kmetijstva je bil namreč zgrajen okoli ideje, da so kmetije, kmetje in podeželsko življenje pomemben gradnik evropske kulture in družbe ter jih je potrebno zaščititi (Peterson in Bomberg 1999, 145 in Nugent 2003, 387–388). Zelo razdrobljeni mehanizmi odločanja predvsem na pod-sistemski ravni v kmetijstvu predstavljajo bistveno oviro za jasen potek in sledenje spreminjanju politike (Peterson in Bomberg 1999, 139). »Na področju kmetijstva obstaja veliko več delovnih skupin Sveta in različnih vrst odborov EK kot v kateremkoli drugem sektorju EU politik« (prav tam). Osupljiva pa je tudi specifičnost ureditve glede posameznih proizvodov. Poleg tega je, kot bo izpostavljeno v nadaljevanju, za kmetijstvo še posebej značilna moč pridelovalcev, ki v začetnih fazah pogajanj pomembno vplivajo preko svojih organizacij. In kot piše Nugent (2003, 386): »Pogled, ki kmetijstvo postavlja na piedestal kot nekaj posebnega, nekaj, kar ga razlikuje od drugih panog in ki mu daje zasluge za prednostno obravnavo, kljub temu da ne razpolaga več s tolikšno podporo kot v prvih dneh Evropske skupnosti, še vedno pomembno vpliva na evropske nosilce odločanja.«

1.2 Institucionalni okvir

»Kmetijsko politiko EU kot nosilci določajo njene ustanove in organi ter različna interesna zastopstva kmetov, živilske industrije in porabnikov« (Erjavec in drugi 1998/1999, 177). Navzven sta `glavna igralca` EK in Svet EU, EP pa igra bolj obrobno vlogo (Erjavec in drugi 1998/1999, 177 in Swinbank 1989, 303). Kmetijstvo je tudi področje z velikim številom primerov, ki so podani na Evropsko sodišče (Wallace 2005, 67). Delovanje EU institucij pa je prežeto z lobiranjem različnih interesnih skupin na nacionalni in nadnacionalni ravni (Erjavec in drugi 1998/1999, 177). »Najpomembnejši lobisti so same države članice« (prav tam). Prav tako imajo »v/ obsegu, ki ga ne zaznamo v nobenem drugem sistemu vladanja, /.../ akterji v procesu EU odločanja več identitet: nacionalno in nadnacionalno, politično in nepolitično, sektorsko in institucionalno in tako naprej« (Peterson in Bomberg 1999, 254). »Njihova dejanja v različnih trenutkih motivirajo različna mišljenja« (prav tam).

1.2.1 Uveljavljene prakse na evropski ravni

Že Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti določa pristojnosti posameznih institucij EU. Omenjena pogodba (1957, 155. člen) opredeljuje EK kot izvršno telo, ki »oblikuje priporočila ali daje mnenja, /.../ ima lastno pristojnost odločanja in /.../ sodeluje pri oblikovanju ukrepov, ki jih sprejemata Svet in Skupščina«. Po drugi strani je Svet EU zakonodajno telo, ki »skrbi za usklajevanje splošnih ekonomskih politik držav članic in ima pristojnost odločanja« (Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti 1957, 145. člen). EP ima posvetovalno vlogo, saj »izvaja pristojnosti svetovanja in nadzora, ki so mu dodeljene /.../« (Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti 1957, 137. člen).

Pomembna značilnost SKP je bila že od samega začetka nemoč obvladovanja njenih stroškov ali vsaj omiljevanja njenih nemogočih distribucijskih učinkov (Rieger 2005, 176). EK je to dejstvo pomembno izkoristila in nenehno poudarjala naraščajoče stroške SKP in škodo, ki je z ukrepi narejena mednarodni kredibilnosti EU (Peterson in Bomberg 1999, 123). Tako je kljub premoči Sveta glede oblikovanja SKP, EK sčasoma dobila pomembno moč upravljanja trgov s posameznimi proizvodi (Peterson in

Bomberg 1999, 123 in Swinbank 1989, 314). »S tem, ko je EK sprejemala tudi mnoge odločitve, pri katerih so se vlade držav članic želele izogniti odgovornosti, je postala gonilna sila in glavna zagovornica reform« (Peterson in Bomberg 1999, 123).

V praksi tako EK izdela predlog reforme, o katerem potem razpravlja Svet EU. Glavni akter, ki definira javni interes, usmerja celotno oblikovanje politik na področju kmetijstva in kmetijsko politiko tudi dnevno ustvarja, je Generalni direktorat za kmetijstvo (DG AGRI) (Rieger 2005, 164 in Erjavec in drugi 1998/1999, 177). Sestavlja ga okoli tisoč uradnikov, za katere poznavalci ocenjujejo, da so praviloma izobraženi profesionalci, ki se držijo določenih političnih pravil in navodil (Erjavec in drugi 1998/1999, 177). Ti uradniki in ne politiki (ali znanstveniki) so izdelali predloge nekaterih glavnih reform SKP, saj zaradi koncentracije znanja in vedno večje zahtevnosti postopkov narašča dejanska moč evropskega uradništva, politika pa postaja vedno bolj `birokratska` (prav tam). Uradniki pa seveda ne delujejo v lastno škodo, ampak svoje koristi maksimirajo po načelu `čim manj radikalnih sprememb` (prav tam). »Nikakor se ne zavzemajo za odpravo SKP ali kakšno drugo obliko korenite preнове kmetijske politike« (prav tam).

Kljub občasnemu prevzemu vodstva s strani Evropskega sveta in redkim primerom vmešavanja EP o večini pomembnih vprašanj SKP običajno odloča Svet kmetijskih ministrov. Ta se že tradicionalno sestaja pogosteje kot katerikoli drugi Svet EU (z izjemo Sveta za splošne zadeve), seje pa trajajo neznansko dolgo, saj je bil Svet vedno bolj naklonjen iskanju lastnih rešitev, kot pa predaji zadeve Svetu za splošne zadeve, kjer bi lahko bili ogroženi kmetijski interesi (Peterson in Bomberg 1999, 133–134 ter Swinbank 1989, 304). »Relativna izoliranost kmetijskih ministrov od glavnega toka EU vladanja prav tako pomaga razložiti, zakaj je bilo tako težko reformirati SKP v skladu z drugimi političnimi prioritetami EU« (Peterson in Bomberg 1999, 134).

Avtonomijo Sveta kmetijskih ministrov še dodatno podpira dejstvo, da večine odločitev ne pripravlja Odbor stalnih predstavnikov (Coreper), ampak Poseben odbor za kmetijstvo (Peterson in Bomberg 1999, 134 in Swinbank 1989, 304-305). Ta je bil ustanovljen pod pretvezo strokovne kompleksnosti SKP, ki naj bi zahtevala ločen mehanizem za pripravo odločitev (Lewis 2000, 263). Ker pa večina članov Posebnega odbora za kmetijstvo – v nasprotju s člani Coreperja – nima ranga veleposlanika in ima

tako manjše pristojnosti za sprejemanje odločitev, se je v praksi izkazalo, da je Poseben odbor za kmetijstvo postal bolj debatni forum kot institut odločanja in je v poznih devetdesetih letih sprejemal vedno manj odločitev (Lewis 2000, 276 ter Peterson in Bomberg 1999, 134). Svet kmetijskih ministrov je tako pridobil nadvlado v najmočnejšem pomenu besede. Neizbežna posledica tega statusa je, da je vsaka sprejeta odločitev glede SKP v veliki odvisna od preteklih odločitev in dokaj striktno začrtana; tudi če so na voljo boljše možnosti (Peterson in Bomberg 1999, 135).

Sposobnost Sveta kmetijskih ministrov, da usmerja SKP, je v veliki meri odvisna tudi od tega, kdo ga vodi (Peterson in Bomberg 1999, 137). Lahko bi celo rekli, da so lahko do posameznih pomembnih odločitev pripeljali le določeni predsedujoči (Swinbank 1989, 306). Novosti v SKP navadno zahtevajo posebnega predsednika z močnim političnim vplivom, do večjih sprememb EU režimov za občutljive proizvode pa je običajno prišlo, ko je Svet vodil pošten posrednik (Peterson in Bomberg 1999, 137).

Vzporedno z delovanjem Sveta delujejo tudi uradniki v državah članicah, ki »sledijo vsem ravnam in vsem področjem razprav v Svetu ter pripravljajo ministrska izhodišča in koordinirajo nacionalna stališča« (Wallace 2005, 58). Vpletenost posamezne države je odvisna od praks in političnega interesa do določene vsebine; velika je predvsem na ravni posameznih ministrstev, kjer se potem pristojni uradniki posvetujejo tudi z drugimi vejami centralne, regionalne ali lokalne oblasti, javnimi agencijami in relevantnimi organizacijami privatnega ali nevladnega sektorja (prav tam). Podrobneje je nacionalni ravni odločanja posvečeno naslednje podpoglavje, v tej točki pa je relevantno izpostaviti, da so bile na področju kmetijstva nacionalne vlade vedno zelo oprezne glede lastnih interesov. Zato ne dovoljujejo neposrednega vmešavanja EP v proces odločanja – velja postopek posvetovanja. Ministrski svet mora tako pred sprejemom pomembne odločitve sicer dobiti mnenje EP, ker pa mu ga ni treba upoštevati, EP pogosto protestira le tako, da ne odda mnenja in na tak način zavlačuje sprejemanje odločitev (Erjavec in drugi 1998/1999, 177). Ostaja pa EP odločen zagovornik potrošnikov in k zavezništvu z njim velikokrat stremi EK (Peterson in Bomberg 1999, 135).

Pomembna institucionalna značilnost EU je tudi vertikalna integracija nacionalnega in nadnacionalnega procesa sprejemanja odločitev preko sistema upravljalnih odborov

(Rieger 2005, 172 in Swinbank 1989, 316). Svet kmetijskih ministrov priznava EK večino moči za upravljanje tržnih ureditev za posamezne proizvode, vendar se mora ta posvetovati z upravljalnimi odbori (Swinbank 1989, 321). Ti zastopajo nacionalne interese, saj jih sestavljajo predstavniki vlad članic, ki glasujejo s pravili kvalificirane večine (prav tam). V skladu s tem postopkom EK predlaga ukrepe, ki jih lahko prične izvajati, v kolikor jih odbor potrdi; če pa kvalificirana večina v odboru glasuje proti, se predmet razprave prenese v Svet kmetijskih ministrov (Rieger 2005, 172). Tako tudi ta gosta mreža odborov¹ zagotavlja prednost nacionalnim interesom v tem nadnacionalnem procesu odločanja. Posledično mora EK v pripravljalni fazi tako pri načrtovanju strategij kot tudi pri podajanju možnih alternativ upoštevati želje držav članic in predvideti reakcije Sveta kmetijskih ministrov. Ta značilnost pomembno razkriva tudi dejstvo, zakaj se velikokrat zdi, da imajo nekateri akterji interesne sfere le malo vpliva na sistem (Rieger 2005, 172 in Swinbank 1989, 321).

Svet kmetijskih ministrov je tako ključni oblikovalec SKP. »Uspelo mu je ohraniti običaj, da so kmetje vsakokrat, ko se pretresa njihove `pravice`, upravičeni do nadomestil« (Peterson in Bomberg 1999, 138). »Svet sprejema široko paleto odločitev: nekatere, ki se zapišejo v zgodovino, in druge, ki bi bile sprejete na veliko nižjih političnih ravneh v primeru kateregakoli drugega sektorja EU politik« (prav tam). Države članice so namreč že v začetnih pogajanjih glede režima SKP poskrbele, da so ohranile številna pooblastila (prav tam).

1.2.2 Krepitev nacionalnih elementov

V kontekstu zgoraj povzetih ključnih točk o institucijah EU je potrebno poudariti, da so te institucije v pravem pomenu pravzaprav last držav članic EU. Institucije v državah članicah pa so temeljni elementi v institucionalni arhitekturi EU in partnerji v procesu oblikovanja politik EU. Evropska dimenzija ni samo dodatek k delu nacionalnih vlad, ampak v resničnem in oprijemljivem smislu nacionalne vlade in drugi organi ter agencije zagotavljajo veliko pogonsko moč EU (Wallace 2005, 77).

¹ Vsaka tržna ureditev je dolgo časa imela lasten upravljalni odbor, ki ga je vodil predstavnik EK. V letu 2008 pa so bile skupne ureditve trgov za različne kmetijske sektorje na novo urejene s skupno Uredbo o enotni skupni ureditvi trgov. To je pomenilo, da so bili upravljalni odbori za posamezne proizvode zamenjani z enim samim upravljalnim odborom za skupno ureditev kmetijskih trgov. Takšna ureditev lahko vodi v večjo skladnost glede posameznih proizvodov znotraj SKP. Še vedno pa upravljalni odbor zagotavlja prednost nacionalnim interesom.

Kot trdi Wallace (prav tam):

Nacionalni akterji igrajo pomembno in vplivno vlogo v vseh fazah postopka oblikovanja politik EU. Priložnosti za dostop in vpliv pa vendar niso enakomerno porazdeljene znotraj držav članic. Gospodarski subjekti in nevladne organizacije se zdijo najbolj prilagodljivi za delovanje tako na EU kot na nacionalni ravni. Lokalne oblasti so postale bolj spretne, čeprav je še vedno odprto vprašanje koliko vpliva imajo. Nacionalni parlamenti pa so bili precej počasnejši v svoji prilagoditvi, in sicer so med vsemi nacionalnimi institucijami najbolj odmaknjeni zaradi pojava močne evropske razsežnosti oblikovanja politik.

SKP je že ob vzpostavitvi veljala za kompromis med nemškimi industrijskimi interesi in francoskimi kmetijskimi interesi in kljub nadsacionalnemu oziroma skupnemu formatu SKP so preference držav članic glavni gradniki sistema te politike (Peterson in Bomberg 1999, 128 ter Rieger 2005, 162). Čeprav so značilnosti SKP v začetni fazi kazale dobre temelje za okrepljeno evropsko integracijo, se je izkazalo, da je v resnici šlo za koordinacijo in spojitve šestih visoko razvitih sistemov državne pomoči (Rieger 2005, 164). To daje SKP lastna načela in temelje, ki ne vodijo samo v finančno zahtevno politiko, ampak sprožajo tudi neželene posledice, vključno z velikimi težavami za mednarodne kmetijske trge in omejitvami možnosti uvoza kmetijskih proizvodov za tretje države (Rieger 2005, 162).

Izziv za SKP so bile tudi širitve EU, posebno vzhodna leta 2004, del katere je bila tudi Slovenija. Analize so kazale, da bi sčasoma vzhodna širitev temeljito spremenila oblike EU kmetijstva zaradi razširjenosti malih in srednje velikih kmetij in zaradi dejstva, da je podpora vezana na vrsto blaga in raven proizvodnje, kar bi zagotovilo močne spodbude proizvajalcem za širitev proizvodnje. Oblikovalci EU politik pa so se zavedali, da bolj bodo kmetijski sektorji novih držav članic podobni tistim iz starih držav članic, tem bolj varna bo SKP. Proces širitve tako ni bil uporabljen za doseganje reforme SKP, ampak za preprečitev možnih groženj z razširitvijo sedanjega sistema. To pa ne pomeni, da je SKP najboljša rešitev za gospodarske težave v kmetijstvu novih držav članic, čeprav oskrbuje njihovo podeželsko prebivalstvo z istimi sredstvi obrambne modernizacije kot prej (Rieger 2005, 186 in 187).

»Glavni razlog, da kmetijski sektorji na nacionalnih ravneh /.../ ostajajo ločeni svetovi, ki uporabljajo različna merila in standarde, lahko najdemo v lokalnih elementih, ki so izraziti pri upravljanju SKP« (Rieger 2005, 174). Kljub vztrajnim naporom EK ni uspelo uveljaviti prizadevanj po vseevropskem sistemu plačil in zadnje reforme SKP so uveljavile bruto nacionalne zneske za plačila in pustile državam članicam široka pooblastila glede implementacije sistema neposrednih plačil. Vloga EK tako ostaja le v nadzoru nacionalnih izbir in SKP le mehanizem za deljenje sredstev med države, kar nasprotuje idejam evropske gospodarske skladnosti in socialne kohezije (prav tam).

Takšna stalna krepitev nacionalnih elementov SKP predstavlja dve večji dilemi; prva je potreba po vzpostavitvi ravnovesja med nacionalnimi in nadnacionalnimi elementi, druga pa vedno večje težave nacionalnih vlad pri nadaljnjih reformah SKP zaradi finančnih posledic. Vlade želijo po eni strani izkoristiti SKP za izključno nacionalne cilje, hkrati pa mora imeti SKP dovolj nadnacionalne avtonomije za izolacijo evropskega kmetijstva od mednarodnega okolja ter od prizadevanj, ki bi lahko spodkopala socialne funkcije. Veliki finančni izdatki SKP pa dajejo vladam držav članic nenehno nove razloge, da se držijo uveljavljene institucionalne ureditve (Rieger 2005, 175).

1.2.3 Interesne skupine odvisne od razpoložljivih sredstev

»Vrsta interesa, moč nasprotujočih si mnenj in strukturni pogoji igrajo ključno vlogo pri možnosti vplivanja interesnih skupin na proces odločanja« (Michalowitz 2007, 149). Ker v številnih državah EU na kmetijstvo gledajo kot na ponudnika javnih dobrin poleg – in v mnogih pogledih enako pomembno kot – proizvajalca surovin za živilsko industrijo, daje SKP kmetom veliko moči (Moyer in Josling 2002, 8). »Že ob vzpostavitvi SKP je namreč za kmete Evropa postala vir pravic, ne samo v smislu svobode do določenih stvari, ampak tudi občutek upravičenosti do marsikaterih pravic, ki jih druge skupine nimajo« (Rieger 2005, 164). »Agrarne interesne skupine sicer niso bile tiste, ki so opredelile SKP, ampak so vladne odločitve za oblikovanje kmetijske politike kot bistveno sestavino socialne države tem skupinam podelile odločilen politični vpliv« (Rieger 2005, 169). In vse od tedaj »je glavni cilj kmetijskega lobija ohraniti status quo SKP« (Peterson in Bomberg 1999, 139).

Vpliv interesnih kmetijskih organizacij v EU je tako izjemen, čeprav nedavne študije kažejo, da njegova moč pojema (Erjavec in drugi 1998/1999, 179). Njihova moč je namreč še zmeraj močnejša od vpliva skupin – potencialnih nasprotnikov finančne pomoči kmetom, kot so na primer potrošniki in davkoplačevalci (Lynggaard in Nedergaard 2009, 305).

Ker ima Svet kmetijskih ministrov največji vpliv pri določanju cenovnih podpor SKP, kmetje s svojimi organizacijami najprej usmerjajo svoja lobiranja proti nacionalni prestolnici (Peterson in Bomberg 1999, 139). »Med nacionalnimi ministrstvi za kmetijstvo in organizacijami kmetov se tako spletejo zelo tesni odnosi, ki se kažejo v čisto ločenih in integriranih nacionalnih omrežjih« (prav tam). Po drugi strani pa je politični proces demokratizacije v prvi polovici dvajsetega stoletja pripeljal kmetijstvo pod okrilje mehanizmov socialne države, bolj kot režima prostega trga« (Rieger 2005, 169). Ker je bila tudi vloga EP že v osnovi omejena, je to pomenilo, da so bile stranke do neke mere izključene iz izražanja svojih interesov na evropski ravni (Rieger 2005, 169 ter Peterson in Bomberg 1999, 139). Namesto teh pa so tako nacionalne kot transnacionalne skupine kmetov postale glavni kanali za posredovanje med interesi kmetov in nadnacionalnim političnim sistemom EU (prav tam).

Ob soočanju z izzivi vladanja v času približevanja EU, so tudi države srednje in vzhodne Evrope prišle do zaključka, da je izgradnja interesnih kmetijskih organizacij in širjenje podpore kmetom glede trajnostnih kmetijskih praks pomemben korak naprej (Gatzweiler 2005, 140). Institucionalne spremembe povezane s pristopom k EU so sledile, a so le redko kje rešile problem trajnostne uporabe virov, oblikovanja pravil za upravljanje z njimi, razvoja skupnih koordiniranih aktivnosti na različnih ravneh vladanja in vzpostavljanja partnerstev za izmenjavo znanja in politično reprezentativnost (Gatzweiler 2005, 150).

Kmetijsko politiko tako lahko gledamo kot interesno politiko. Različne in pogosto nasprotujoče si interesne skupine si prizadevajo za vpliv na oblikovanje politik (Gatzweiler 2005, 142). Interesna združenja v kmetijstvu (stanovske zveze, sindikati, zbornice, zadružne organizacije) so celo tista, ki usmeritev kmetijske politike običajno narekujejo – ne glede na to, ali so na oblasti ali v opoziciji (Erjavec in drugi 1998/1999, 179). Zanimiva značilnost kmetijskega sektorja EU je tudi, da čeprav sta se znotraj

ministrskega sveta oblikovala dva bloka – blok zagovornikov zaščite kmetijstva pod francoskim vodstvom in blok bolj tržno usmerjenih držav pod britanskim – je po običajno zahtevnih pogajanjih o cenovni politiki zmagal 'splošni kmetijski interes', kot so ga opredelili 'zaščitniki' (prav tam).

Kot trdi Erjavec (prav tam):

Ta tako značilna moč interesnih združenj kmetstva izvira iz politično-socioloških lastnosti kmečkega prebivalstva kot socialne, kulturne in politične skupine. To so predvsem enotnost (z izrazitim občutkom stanovske pripadnosti), velika mobilizacijska sposobnost in avtoriteta voditeljev. Vpliv interesnih organizacij temelji na sposobnosti pritiska na nosilce kmetijske politike: v izjemnih primerih z 'discipliniranjem' posameznih politikov in ekonomskim pritiskom.

Kot je že bilo omenjeno, se za povečanje svojega vpliva nacionalne kmetijske interesne organizacije povezujejo na različnih mednarodnih ravneh. Na evropski ravni ima posebno vlogo Evropsko združenje kmetov (COPA), ki je začelo delovati že ob vzpostavitvi SKP, saj je EK izrazila željo po tesnem sodelovanju s predstavniki kmetijskega sektorja, o pomembnosti skupne organizacije za sektor pa so bili prepričani tudi kmetje sami. »EK mora /tako/ pred oddajo svojih predlogov ministrskemu svetu pridobiti mnenje organiziranih lobistov: poleg COPA je to tudi Evropska potrošniška organizacija (BEUC), ki pa je imela bistveno manj vpliva na sprejemanje kmetijske politike« (Erjavec in drugi 1998/1999, 179). »COPA je /namreč/ po mnenju poznavalcev eden najuspešnejših lobistov v Bruslju (Fink-Hafner, citirano po Erjavec in drugi 1998/1999, 179). »Na vsak (v demokraciji še sprejemljiv) način si prizadeva uveljaviti višje cene kmetijskih pridelkov in tako doseči povečanje dohodka kmetov« (Erjavec in drugi 1998/1999, 179). »Izredna rast /te/ velike organizacije evropskih kmetov /.../ je /celo/ kazala na pomemben skok proti resnično nadnacionalnemu političnemu sistemu« (Rieger 2005, 164). In kljub temu da njihova moč upada, so bili COPA in drugi kmetijski lobiji izjemno učinkoviti pri zaščiti privilegijev svojih članov. »Kmetijsko politiko oblikujejo z opozarjanjem na verjetne gospodarske in socialne posledice odločitev« (Rieger, citirano po Peterson in Bomberg 1999, 139). Vendar pa »nimajo položaja, da bi lahko oblikovali pozitivne izjave in predloge« (prav tam).

1.3 Javnopolitična omrežja

Analiza javnih politik prepričljivo kaže, da je iluzorno preučevati oblikovanje EU politik samo skozi opisovanje interakcij, ki potekajo med zasedanji Sveta ministrov in drugih institucij (Carter in Smith 2008, 267-268). Proces oblikovanja EU politik namreč nikoli ne poteka v vakumu, temveč – ravno nasprotno – v kontekstu, kjer obstaja več prostorov za obravnavanje političnih vprašanj, ki segajo preko različnih ravni od lokalne do globalne in preko različnih procesov od formalnih do neformalnih (Wallace 2005, 78). Koncept javnopolitičnih omrežij dodatno osvetljuje prav del neformalnih procesov, ki potekajo v postopku sprejemanja odločitev.

»Javnopolitična omrežja so konceptualna orodja analize javnih politik« (Peterson in Bomberg 1999, 8). »Bistveno pri opredeljevanju koncepta javnopolitičnih omrežij je zavedanje, da s konceptom spoznavamo, preučujemo omrežja odnosov med tistimi akterji, ki se vključujejo in oblikujejo procese oblikovanja in izvajanja politik« (Kuster Lipicer 2002, 69). »Ključna ideja uporabnosti koncepta javnopolitičnih omrežij je usmerjena v preučevanje medsebojnih odnosov med različnimi tipi vpletenih akterjev na različnih ravneh« (prav tam). To sovпада tudi s Smithovo (2008, 1) opredelitvijo EU odločanja, da so »v/zrok sprememb ali njihove odsotnosti /.../ politične aktivnosti, ki vključujejo zasebne, kolektivne in javne akterje, ki delujejo znotraj in med globalnimi, evropskimi, nacionalnimi in regionalnimi pogajalskimi arenami«.

Prav EU raven vladanja mora oblikovati politične rešitve, ki presegajo konflikte nacionalnih interesov; in to v sistemu, kjer je veto mogoč na vsakem koraku. Sama EU ima malo sredstev; porablja namreč le nekaj odstotkov javnih financ celotne EU, združuje pa velikansko število interesov v sklopu vladanja skoraj 500 milijonom prebivalcem in to brez močnih političnih strank, interesnih skupin (lobijev) ali sindikatov na evropski ravni. EU ima z malo sredstvi tako skoraj nemogočo dolžnost; zato se pogosto zdi, da je edina verjetna strategija spodbujanje oblikovanja javnopolitičnih omrežij, ki lahko pripravljajo odločitve in dosegajo soglasja skozi neformalno izmenjavo mnenj in pogajanj za zaprtimi vrati (Peterson in Bomberg 1999, 8).

Nujni in potrebni izhodiščni pogoji ali dimenzije za vzpostavitev takega omrežja so:

- (1) problem, na osnovi katerega neka javna politika začne nastajati;

- (2) akterji, ki so v javnopolitičnem omrežju EU običajno institucionalni, in druge zainteresirane strani: zasebne in javne, nacionalne in nadnacionalne, politične in upravne; upoštevati pa je treba tudi njihovo medsebojno soodvisnost;
 - (3) viri, s katerimi akterji razpolagajo in zaradi katerih so odvisni drug od drugega, kot so informacije, strokovna znanja, finančna sredstva, vpliv in moč ali legitimnost;
 - (4) odnosi, ki se večinoma vzpostavljajo na podlagi razpolaganja z viri, saj so akterji zainteresirani za souporabo teh virov, pogajanja in dogovore o tem, kako oblikovati politiko v interesu svojega sektorja; zato je pomembna tudi relativna stabilnost omrežja, odnosi pa so tako formalni kot neformalni;
 - (5) meje omrežij, ki zaradi nejasne določitve prostora delovanja posameznih javnih politik pogosto prehajajo druga v drugo tako med samimi politikami kot med različnimi nivoji vladanja
- (Peterson in Bomberg 1999, 8 in Kuster Lipicer 2002, 70–71).

Sledeč tem dimenzijam, se v EU običajno oblikujejo javnopolitična omrežja, ki so običajno tehnokratska, sporazumna in specifična glede na politiko (Peterson in Bomberg 1999, 8). V središču javnopolitičnega omrežja SKP je upravljalni odbor, ki se ukvarja z odločitvami o ukrepih, ki so dodeljeni v skrb EK, in z upravljanjem kmetijskih trgov na dnevni bazi (Peterson in Bomberg 1999, 140). Ker upravljalni odbor svoje mnenje o večini odločitev EK podaja pred njihovim formalnim sprejetjem, tako zagotavlja nekakšen most med nacionalnimi zahtevami in sektorskimi interesi pri sprejemanju odločitev SKP (prav tam).

Kot trdita Peterson in Bomberg (1999, 269), pa »z/elo tehnična vsebina EU politik krepi razdrobljenost na pod-sistemski ravni /odločanja/«. Med EK in kmetijskimi interesi namreč ni jasnih in preprostih zavezništev, saj slednji stalno nasprotujejo nadaljnji liberalizaciji sektorja (Peterson in Bomberg 1999, 140). Prav tako so razvidna marsikatera nesoglasja znotraj same EK; delo DG AGRI so pogosto kritizirali v Generalnem direktoratu za zunanje zadeve in Generalnem direktoratu za podjetništvo in industrijo (prav tam). »Dober primer so problemi ob vzpostavljanju podeželske politike EU pri soočanju s konkurenčnimi dnevnimi redi SKP ali pa javnopolitičnimi omrežji kohezijske in okoljske politike« (Peterson in Bomberg 1999, 269.). Zanimive so tudi specifikne na ravni držav članic. V skoraj vseh primerih DG AGRI močno podpira

Francija; pri drugih EU politikah pa je izredno redko, da bi bila kakšna država članica tako izrazito vpeta v procese delovanja (Peterson in Bomberg 1999, 140).

Kot trdita Peterson in Bomberg (1999, 269):

Ena od tehnik za premagovanje razdrobljenosti in institucionalizacijo pogajanj, ki bi drugače potekala v tajnosti, je združiti široko, 'formalno' politično omrežje in narediti njegovo članstvo in odločitve javne. Danes ima EU veliko več takih forumov kot v preteklosti in je tako v pomembnih segmentih politika bolj 'transparentna'. /.../ Bolj formalizirana, namensko zgrajena politična omrežja, skupaj z razširjenimi pristojnostmi EU politike, /pa/ pomenijo, da se morajo interesne skupine 'bojevati za karte' oziroma sprejem v tovrstne forume. Igralci, ki ne uspejo, pa morajo najti inovativne načine, kako vplivati na razpravo.

Ker SKP na vseh ravneh odločanja ni podobna nobenem drugem sektorju EU politik, bi lahko rekli, da je analiza javnopolitičnih omrežij bolj primerna metoda za razumevanje SKP kot za katerikoli drug sektor EU politik. Po drugi strani pa ima SKP precej skupnega s procesi odločanja o kmetijskih politikah v številnih zahodnih industrijsko razvitih državah, kjer sistem podpore za kmete sloni na ekskluzivnosti, specializiranih institucijah, ki delujejo v prid privilegiranim ureditvam, in zapletenosti politike, ki služi kot politična ovira za vstop v omrežje. Posledice takšnih kmetijskih politik pa so skoraj vedno visoke cene hrane, regresivna prerazdelitev dohodka in visoki stroški tako doma kot na mednarodni ravni (Peterson in Bomberg 1999, 140 in 142).

Kmetijska politična skupnost je torej v sklopu javnopolitičnih omrežij SKP dominantna pri oblikovanju sprejetih reform, nima pa vpliva na dejstvo, ali bo do reforme sploh prišlo in kdaj (Moyer in Josling 2002, 8). »Inercija /namreč/ ostaja močna sila v procesu odločanja v EU in SKP ponazarja to značilnost bolje kot katerikoli drug sektor« (Peterson in Bomberg 1999, 142). »Inercija politike je tako velika in osebni interesi kmetijske skupnosti do političnega statusa-quo tako pomembni, da morajo spodbude za reforme priti od zunaj« (Moyer in Josling 2002, 8). »Te so lahko v obliki ekonomskih pritiskov, političnih pritiskov, ali kombinaciji obeh« (prav tam). Je pa imela politična skupnost »z/aradi svojega strokovnega znanja in položaja v političnem procesu /.../ močan vpliv na oblikovanje reform« (prav tam). »Tako gre izvajanje reform le toliko

daleč, kot je potrebno za odpravo zunanjih pritiskov po spremembah, in zmeraj s ciljem minimizirati škodo, ki bi jo utrpela kmetijska skupnost« (prav tam).

1.4 Modeli odločanja

Upoštevaajoč vse opisane značilnosti delovanja SKP, Moyer in Josling ponujata uporabne politično-ekonomske modele, ki prispevajo k bolj popolni razlagi, kako politične aktivnosti in postopki oblikujejo SKP. Kot je že bilo omenjeno, na proces odločanja pomembno vplivajo pretekle politike, nacionalni in mednarodni gospodarski trendi, političnih dogodki, kolektivni in nacionalni interesi, zunanji (lobiranje, akademska dela, pritiski zavezništev in trgovinskih partnerstev) in notranji politični vložki (pozicije posameznih akterjev in kako se te oblikujejo) ter medsebojno delovanje in vplivanje različnih akterjev (Moyer in Josling 2002, 3 in 7). K temu konceptualnemu okviru Moyer in Josling (2002, 7) dodata še možnosti spremembe vzorcev, odvisnost od preteklih odločitev in pomen večnivojskih soodvisnih iger pogajanj.

Avtorja tako v svojem večmodelnem interdisciplinarnem pojasnitvenem pristopu k SKP oblikujeta trinajst modelov, od katerih vsak odkriva delne vidike odločanja – oblikovanja in spreminjanja SKP. Vsak od teh modelov je analitični konstrukt, »ki se razlikuje od preostalih v osnovnem cilju funkcije, ki mu je določena ali vsebovana, in v kompleksnosti, ki jo predstavlja sam postopek odločanja« (Moyer in Josling 2002, 10). Združujeta jih v tri skupine: nacionalna raven, večnivojski pristop in dinamična razsežnost. Ker je v nalogi obravnavan proces odločanja v Sloveniji, so v nadaljevanju predstavljeni modeli odločanja na nacionalni ravni.

Pri modelih racionalne izbire obstaja več različic. Običajno ločimo dve skupini, od katerih se ena osredotoča na oblikovalca politike kot individualnega akterja, ki igra svojo vlogo na nacionalni sceni, drugi pa v center pozornosti postavi skupinsko ali institucionalno vedenje, ki se običajno imenuje javna izbira (Moyer in Josling 2002, 11).

Racionalni (nacionalni) akter je osrednji odločevalec z močjo oblikovati in izvajati odločitve, ki razvije jasne cilje z razvrščenimi prednostnimi nalogami v skladu z nacionalnimi interesi. »Pri analizi stroškov in koristi so upoštevane različne možnosti,

in za vsako odločitev je izbrana najbolj učinkovita možnost«. Glavna značilnost je, da se politika oblikuje na podlagi analiz in strategij, ekonomske, socialne in politične učinkovitosti, ne pa kot rezultat politike. Pri analizi kmetijske politike ima model racionalnega akterja šibko pojasnjevalno sposobnost, saj običajno ne obstaja enoten akter. »Kljub temu pa je model uporaben za analizo zato, saj zagotavlja standard za razumevanje političnih procesov«. Prav tako ima prednost, da je preprost za uporabo, saj ne zahteva poznavanja delovanja procesa oblikovanja politik, ampak le razumevanje ciljev politike in ocene stroškov in koristi. Ni pa ta model uporaben pri razlagi izbire ciljev in razvrščanja prioritet, kar je običajno vpliv vrednot bolj kot analize, ali določanja možnih opcij, saj te veliko bolj temeljijo na idejah, ki krožijo v samem procesu oblikovanja politik in v institucionalnih zmožnostih. »Prav tako ni preveč uporaben pri razlagi delovanja, ko je moč razdeljena, in ko sta vpletena pogajanja in politika« (Moyer in Josling 2002, 11–12).

V sklopu modelov javne izbire je racionalnost preusmerjena na raven posameznika ali skupine, ki maksimira koristi ob določenih omejitvah. Posamezniki s skupnimi interesi se združujejo v organizacije za zaščito svojih interesov, te organizacije pa nato razvijajo lastne interese, ki niso vedno enaki interesom njenih članov. Tako imajo tudi vladne organizacije svoje lastne interese, uradniki pa si prizadevajo za okrepitev položaja organizacije in lastno pozicijo v organizaciji. Odprtost tega procesa in stopnja odgovornosti sta prav tako pomembni vprašanji. Sredstva, ki jih je posameznik ali skupina pripravljena nakloniti določenemu vprašanju, so odvisna od tega, 'koliko je na kocki'. Model javne izbire je izjemno uporaben za analizo kmetijske politike, saj ponuja vpogled v skupine, ki skušajo vplivati na politike. Tako pomaga razložiti moč kmetijskih interesnih organizacij, kljub temu da je njihova volilna baza šibka in se manjša. Kmetje so namreč relativno homogena skupina s skupnimi interesi, vezani so na fiksne vire kapitala, svojo zemljo in lojalni organizacijam, ki imajo tako mobilizacijsko moč kot močan politični glas. Zaradi finančnih koristi in za zagotavljanje implementacije politike obstaja močna povezava med državno upravo in kmetijskimi organizacijami. Volivci in potrošniki so namreč glede kmetijske politike manj zainteresirani in veliko bolj heterogena skupina glede interesov, kar otežuje skupno organizacijo. Ima pa model javne izbire tudi šibke točke pri pojasnjevanju kmetijske politike. Oblikovalci politik imajo pogosto konkurenčne interese in večplastne vrednote, kar otežuje predvidevanje delovanja. Prav tako model javne izbire

ni dobra podlaga za razlago mnogovrstnosti ciljev politik ali razpoložljivih možnosti, vpliva strukture odločanja ali pa moči pogajalske dinamike (Moyer in Josling 2002, 12–13).

Model organizacijskega procesa izhaja iz predpostavke, da politika ni narejena zgolj s strani enega akterja, ampak nastaja kot združba ohlapno povezanih organizacij s prepoznavnimi voditelji. Moč je tako deljena, problemi pa raznovrstni, zaradi česar se organizacije omejujejo na odgovornost za določena vprašanja in procesna pravila. Tako se organizacije praviloma bolj odzivajo na dogodke, kot da bi jih usmerjale in se več ukvarjajo s samimi seboj kot z družbenimi cilji. Odzivanje na probleme je programirano s standardnimi izjavami in postopki. Cilji tako postanejo sekundarnega pomena, organizacije pa večkrat iščejo sprejemljive in ne najboljše rešitve, se pa izkažejo v primeru boja za svoj vpliv. Pojasnitvena moč tega modela je v razlagi pozicij posameznih organizacij. Na področju kmetijstva pomaga pojasniti zakaj kmetijski ministri, pogosto brez sodelovanja drugih ministrstev, razvijajo specifično interesno politiko, kakšni so kmetijski cilji in zakaj se razlikujejo od nacionalnih ciljev, velikokrat pa tudi osmisli nekatere nenavadne sprejete rešitve. Poznavanje organizacijske strukture in procesov je absolutno nujno za razumevanje implementacije kmetijske politike. Kljub temu pa model organizacijskega procesa sem ne more razložiti delovanja kmetijske politike. Njegova največja pomanjkljivost je, da ne ponuja vpogleda v proces pogajanj. Domneva proces, ne dopušča pa prostora za interakcijo med različnimi organizacijami ali medsebojnega vplivanja z zunanjimi akterji (Moyer in Josling 2002, 13–14).

»Slabost modela organizacijskega procesa v neupoštevanju pomena pogajanj je odpravljena pri modelu vladne politike, ki se osredotoča posebno na politični proces« (Moyer in Josling 2002, 15). »Politika je rezultat pogajanj na različnih ravneh« (prav tam). »Kot model javne izbire, se tudi model vladne politike osredotoča na posameznika, vendar je tukaj poudarek na interakciji med posamezniki – na pogajalski igri« (prav tam).

Pomembna je struktura oblikovanja politične odločitve: kdo vodi postopek in kdo sedi za pogajalsko mizo, kolikšno moč in kakšna sredstva imajo akterji na voljo, izjemno pomembna so pravila in postopki, pogajalske strategije in taktike ter oblikovanje koalicij. Model vladne politike se pogosto uporablja v ozkem smislu pogajanj znotraj

birokratskega aparata, kjer pozicije odsevajo ozke interese, vendar ima model potencial zajeti proces pogajanj veliko širše, na različnih ravneh in med vsemi različnimi akterji. Nazadnje ponuja tudi vpogled v dosežene kompromise v procesu razvoja politike in kako je politična koherenca pogosto žrtvovana za politično sprejemljivost. Glavna šibkost modela pa je težka uporaba za napovedovanje izidov ali dinamike pogajanj, saj so navadno pozicije posameznih akterjev rezultat vplivanja mnogih dejavnikov (prav tam).

Model izravnave in prilagoditve se prekriva z modelom vladne politike v tem, da se osredotoča na pogajanja. Ta model pojasnjuje trend ohranjanja koristi pri spremembah politik in ponuja določeno razlago za izide, ki so bolj rezultat pogajanj in politike kot analize stroškov in koristi. Dokazuje, da je tudi pregledna analiza procesa odločanja, ki upošteva vse spremenljivke pomanjkljiva. Kljub popolnemu strinjanju glede ciljev še zmeraj namreč ni možno v naprej opredeliti vseh stroškov in koristi vsake posamezne alternative, kar lahko vodi v napačne domneve (Moyer in Josling 2002, 16).

Kot trdi Lindblom (Moyer in Josling 2002, 16–17):

Model izravnave in prilagoditve ponuja izrazite prednosti. Prvič, da je pogosto možno strinjanje glede sredstev, kljub temu da ni konsenza glede ciljev. Drugič, vsaka pomembna vrednota ima verjetno predstavnika. V razpravi, ki poteka, so lahko razlogi za in proti različnih možnostih bolj analizirani, če je analiza osredotočena na osrednjega odločevalca. Tretjič, ker so spremembe pogostejše, se jih lahko razveljavi na podlagi negativnega odziva. Končno, interesna izravnava in prilagoditev povečujeta legitimnost odločitev, saj imajo tisti, ki imajo interes pri izidih, možnost sodelovati v procesu. Legitimnost je dosežena na račun učinkovitosti politike. V demokratičnem procesu pa je legitimnost morda še bolj pomembna kot učinkovitost. Spremembe kmetijske politike, ki so dosežene preko izravnave in prilagoditve, so verjetno počasnejše kot take, ki jih vsili osrednji akter, ki skuša maksimirati učinkovitost, a bodo v prvem primeru kmetje bolj verjetno sprejeli spremembe.

Lindblomov argument glede prednosti modela je odvisen od predstavnosti in sodelovanja vseh relevantnih vrednot in interesov ter odgovornosti nosilcev odločanja do njihove

volilne baze. Vprašljiva pa je trditev glede odzivnosti posameznikov in organizacij do negativnega odziva (Moyer in Josling 2002, 17).

Analiza javnopolitičnega omrežja združuje model organizacijskega procesa, vladne politike in model izravnave in prilagoditve. Kot je že bilo natančneje opredeljeno, so javnopolitična omrežja organizacijske ureditve, ki olajšajo posredovanje med javnimi akterji in organiziranimi interesi, ki so medsebojno soodvisni v doseganju ciljev. Običajno obstaja določena skupina organiziranega interesa, ki ima privilegirano pozicijo – zaradi specifične administrativne ureditve ali pa zaradi virov, s katerimi ta skupina razpolaga – in tako dominira političnemu procesu. Skupine, ki so izven tega omrežja, imajo pogosto onemogočen dostop (prav tam).

Moyer in Josling (2002, 17–18) pa zaključujeta:

Javnopolitična omrežja so običajno močni zagovorniki statusa quo. Obstoječa politika je navadno koristna tako za interesne skupine kot za državne akterje; s spremembami pa so povezani tako negotovost kot stroški pogajanj. Ko je sprememba nujna, bodo javnopolitična omrežja delovala v smeri ohranjanja koristi, da se zmanjša negotovost in olajša prilagoditev. V kmetijstvu javnopolitična omrežja sestavljajo uradniki, ki upravljajo s politikami, zakonodajna telesa in kmetijske interesne skupine. Te skupine pa se sčasoma spreminjajo tako glede povezanosti kot glede članstva.

2 Vinski sektor v sklopu skupne kmetijske politike EU

2.1 Pomen vinskega sektorja v EU

SKP ni enotna politika, ampak se ureditev v veliki meri razlikuje glede na proizvode, saj »/r/azlične ureditve zagotavljajo različno mero zaščite – v praksi tako obstaja več kmetijskih politik in ne samo ena« (Nugent 2003, 395). Različne ureditve pa nikakor niso samo posledica zgodovinskega razvoja, ampak predvsem specifičnosti posameznega proizvoda. Pri vinu, ki je predmet nadaljnje razprave, so ključnega pomena ravno njegove lastnosti. Kljub temu da je vino kmetijski proizvod, ga v ekonomskem smislu obravnavamo kot luksuzno blago – torej je dohodkovna in cenovna elastičnost povpraševanja drugačna kot pri drugih kmetijskih proizvodih.

Za razumevanje skupne ureditve trga z vinom je ključen položaj vinskega sektorja v EU. EU je namreč vodilna svetovna pridelovalka² vina. V letu 2008 se je na 58,4 odstotkov svetovnih površin vinogradov pridelalo 66,7 odstotkov svetovne proizvodnje vina. Zaradi večstoletne tradicije je kakovost evropskih vin priznana po vsem svetu, poleg tega pa zagotavlja krajino neprecenljive vrednosti in omogoča donosno uporabo zemljišč, ki bi bila sicer morebiti opuščena (EK 2006a, 2). Kljub padcu potrošnje je EU še vedno tudi vodilna svetovna porabnica vina. Po ocenah Mednarodne organizacije za trto in vino (OIV 2009a, b in c) je potrošnja vina v EU leta 2008 znašala 66 odstotkov svetovne porabe. Prav tako je »v/inski sektor v EU zelo pomembna gospodarska dejavnost, zlasti glede zaposlovanja in prihodkov od izvoza« (EK 2006a, 2). Površine vinogradov v EU-27 so leta 2008 obsegale 3,7 milijonov hektarjev (dva odstotka kmetijskih zemljišč v EU-27), od katerih je bilo 95 odstotkov namenjenih proizvodnji vina. Španija ima največjo površino vinogradov s 32-odstotnim deležem, kar osem odstotkov vinogradniških površin EU-27 pa se nahaja v dveh novih državah članicah. »Proizvodnja vina obsega okrog deset odstotkov vrednosti kmetijske proizvodnje v Franciji, Italiji, Avstriji, na Portugalskem, v Luksemburgu in v Sloveniji ter nekaj manj v Španiji (prav tam). EU je še vedno tudi vodilna svetovna izvoznica in uvoznica vina, pri čemer pa je v zadnjih letih uvoz za nekoliko odstotkov presegel izvoz.

² Pri preučevanju virov sem pogosto zasledila različno uporabo besedišča, ki se nanaša na pridelavo oz. proizvodnjo vina. Zato v diplomskem delu uporabljam izraze, kot so navedeni v izvornih besedilih, pri prevodih pa dosledno sledim besedišču Sporočila Komisije Svetu in Evropskem parlamentu: Za trajnostni evropski vinski sektor.

Podobno kot pri drugih kmetijskih proizvodih, tudi skupno ureditev trga z vinom konceptualne in interesne razlike med državami članicami spremljajo ves čas. Ker se nenehno spreminjajo tudi razmere na kmetijskih trgih, so stalne reforme neizogibne. Spremembe pa niso ne hitre in ne celostne, saj vsaka pomembna odločitev o reformi zahteva soglasje vseh držav članic.

2.2 Kratka zgodovina skupne ureditve trga z vinom

Rimska pogodba je leta 1957 postavila tako temelje SKP kot carinske unije. Zastavljeni cilji SKP so:

- (1) povečati kmetijsko produktivnost s pospeševanjem tehničnega napredka in zagotavljanjem racionalnega razvoja kmetijske proizvodnje ter z optimalno uporabo proizvodnih dejavnikov, zlasti delovne sile;
- (2) s tem zagotoviti primerno življenjsko raven kmetijske skupnosti, zlasti s povečanjem individualnega zaslužka oseb, ki se ukvarjajo s kmetijstvom;
- (3) stabilizirati trge;
- (4) zagotoviti redno preskrbo;
- (5) zagotoviti, da je preskrba potrošnikom dostopna po primernih cenah
(Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti 1957, 39. člen).

Formalno še zmeraj veljajo ti precej ohlapni in konfliktni cilji iz Rimske pogodbe, politično pa je cilje postavila zadnja reforma SKP leta 2003. SKP naj bi zagotavljala trajnostno in večnamensko kmetijstvo, ki zagotavlja tudi javne dobrine, ki jih trg ne uravnava (skrb za okolje, biološko raznolikost, dobrobit živali, varna hrana, poseljenost, kulturno krajino, socialno ravnovesje ...). Ker pa imajo posamezni cilji različno težo v vsaki državi članici, je potrebna skrb skupnosti. Kot del SKP tudi skupna ureditev trga z vinom stremi k istim ciljem in se opira na podobna načela, vendar pa so že ti cilji mnogokrat nezdružljivi.

Prva pravna besedila o določbah za postopno vzpostavitev skupne ureditve trga z vinom so bila objavljena leta 1962. Začetni ukrepi so bili namenjeni izboljšanju ravnovesja med ponudbo in povpraševanjem na trgu z vinom Evropske skupnosti. Nanašali so se predvsem na register vinogradov, letna poročila o proizvodnji in zalogah, kot tudi na

poseben režim za kakovostna vina, proizvedena na določenih območjih. (Chauvin in Coué 2002, 5). »Kljub temu je bil leta 1969 vino zadnji pomemben kmetijski proizvod, za katerega so še vedno veljali nacionalni predpisi« (EK 2002, 42). Prava skupna ureditev trga z vinom je bila vzpostavljena leta 1970 z dvema uredbama, ki uvajata pomembno dihotomijo med namiznimi vini (Uredba Sveta Evropske gospodarske skupnosti št 816/70) in kakovostnimi vini (Uredba Sveta Evropske gospodarske skupnosti št 817/70).

»Raznolikost enoloških postopkov in tradicij v proizvodnji vina, v takrat šestih državah članicah EU, je dobro izhodišče za razumevanje ureditve trga z vinom« (Chauvin in Coué 2002, 6). Že v samem jedru je bilo namreč treba ureditev trga z vinom zgraditi upoštevajoč ključne interese in omejitve različnih držav proizvajalk vina³. Politični dogovor je zato temeljil na naslednjem občutljivem ravnovesju (prav tam):

- (1) spoštovanje tradicionalnih praks na dotičnih področjih;
- (2) razlikovanje v zakonodaji glede namiznih in kakovostnih vin;
- (3) svoboda glede razvrščanja vin v ti dve kategoriji (nacionalna odgovornost);
- (4) prost sistem zasaditve s posebnimi določbami za kakovostna vina.

Ukrepi niso odpravljali tržnih viškov, spremembe na kmetijskih trgih pa so vplivale na zniževanje cen. Zato so bili v naslednjih letih sprejeti dodatni ukrepi za uravnavanje trga z vinom. Že z osnovno ureditvijo leta 1970 so bile preference Skupnosti zagotovljene prek sistema spremenljivih dajatev na uvoz vina iz tretjih držav, tem pa je leta 1976 sledila uredba o prepovedi novih zasaditev vinske trte za pridelavo namiznega vina in subvencioniranje preusmeritev vinogradov na druge kmetijske proizvode (EK 2002, 42). S ciljem zmanjšanja presežka vina so bile 1980 z novimi predpisi uvedene premije za začasno in trajno opustitev vinorodnih območij in posebni ukrepi destilacije. Leta 1982 je destilacija postala stalen ukrep za regulacijo trga z vinom, razširjena uporaba tega ukrepa pa je privedla do težav z izgradnjo zalog alkohola in stroškov njihovega odstranjevanja. (prav tam). Tržni viški pa so se kljub temu povečevali, predvsem na račun dobrih letin in padca izvoza vina.

³ Francija je želela, da bi bila njena organizacijska načela, ki so temeljila na strogem razlikovanju med namiznimi in kakovostnimi vini, sprejeta na ravni skupnosti. Nekatere druge države članice na čelu z Nemčijo in Luksemburgom pa so želele razvijati lastno vinogradništvo z značilnostmi, ki bi povečale možnost prodaje na trgu. V državah članicah ali celo v posameznih regijah so veljale različne ureditve glede možnosti dodajanja sladkorja vinu, glede sistema sajenja, omejitev pri proizvodnji ipd.

Razmere na trgu z vinom in napovedana vključitev dveh velikih pridelovalk namiznega vina, Španije in Portugalske v EU, so na dublinskem srečanju leta 1984 pripeljali do odločitve, da je ureditev trga z vinom potrebna reforme. Evropski vinski sektor se je soočal z visokimi strukturnimi presežki, za zmanjšanje katerih so bile potrebne politične spodbude. Uporabljene instrumente so predstavljale omejitve glede zasaditev vinogradov in premije za trajno opustitev vinogradniških površin kot pomoč nekonkurenčnim pridelovalcem, da zapustijo trg (EK 2002, 173). Obvezna destilacija namiznega vina prav tako odvrča od pridelave manj konkurenčne pridelovalce z visokimi donosi nizko kakovostnega vina, saj od njih zahteva destilacijo velikega deleža proizvodov (prav tam). Je pa Dublinski sporazum v skladu z dolgoročnejsimi cilji že uvedel postopno zmanjšanje kvot za ukrepe destilacije (EK 2002, 42).

Chauvin in Coué (2002, 35–36) povzemata zakonodajo, ki je bila sprejeta v letu 1987 in v veliki meri sledila zgoraj omenjenim vodilom. Temeljna prava urejajo:

- (1) pridelovalne zmogljivosti in nadzor vinogradniškega potenciala (omejitev pravic do sajenja, program krčenja nasadov in premije za spremembo namembnosti vinogradniških površin);
- (2) enološke postopke in procese (uporaba grozdnega mošta za obogatitev in grozdni sok, standardi kakovosti, poimenovanja kakovostnih vin, proizvedenih na določenem pridelovalnem območju);
- (3) cenovni sistem in intervencijske ter druge ukrepe za izboljšanje razmer na trgu (poleg določitve orientacijskih, reprezentativnih in referenčnih cen predvsem različne oblike destilacije, omejitve donosov, zasebno skladiščenje);
- (4) trgovino s tretjimi državami (uvozne zahteve, izvozna nadomestila) in
- (5) prost promet in sprostitev na trg.

Po reformi iz leta 1987 se izboljša tržno ravnovesje in obseg presežkov proizvodnje se v devetdesetih letih nekoliko zmanjša. Vendar se uspeh kakovostnih vin, proizvedenih v določenih regijah, ni ujema z znižanjem porabe namiznih vin in staranjem evropskih vinogradov. Presežna proizvodnja je zaradi vremenskega vpliva na nihanja vsakega letnika vodila v nekaj dolgoročnih strukturnih presežkov v določenih regijah, kjer je proizvodnja presegala povpraševanje. Po drugi strani pa so nekatere regije pridelovale vina, katerih domače in tuje povpraševanje presega ponudbo, kar je upravičevalo širitve (EK 2002, 42–43).

Začetek veljavnosti kmetijskega sporazuma Urugvajskega kroga v letu 1995 je imel pomembne posledice za celoten sektor. Trgovinski režim s tretjimi državami je korenito spremenil trg EU, ki je postal veliko bolj odprt za svetovno konkurenco. Trg tretjih držav se je razvil in obseg mednarodne trgovine se je povečal. Glede na to novo strukturo in veliko zapletenost zakonodaje je bila reforma zopet nujna za izboljšanje konkurenčnosti vina v EU, tako na notranjem kot na zunanjih trgih. To je vodilo k Uredbi Sveta (ES) 1493/1999 (EK 2002, 43).

Skupna ureditev trga za vino je bila po letu 2000 organizirana okrog izčrpnega, a zapletenega niza političnih instrumentov. Cilj ukrepov je bilo upravljanje pridelovalne zmogljivosti z omejevanjem pravic do sajenja in s podpiranjem strukturnega izboljševanja prek trajnega krčenja nasadov in programov prestrukturiranja oziroma sprememb namembnosti, ki so bili usmerjeni k prilagoditvi kakovosti in količine povpraševanju potrošnikov. Omejitve pravic do sajenja, vključno s prepovedjo novega sajenja, naj bi veljale do 31. julija 2010 (EK 2006a, 3–4).

Ukrepi notranjega trga so vključevali tradicionalne ukrepe, kot so krizna destilacija presežnega vina in destilacija presežnega vina iz dvonamenskega grozdja s ciljem omejiti zniževanje cen. V isti sklop ukrepov je sodila tudi obvezna destilacija tropin in droži, ki so stranski produkt vinarstva, da bi preprečili čezmerno stiskanje grozdja in izboljšali kakovost vina. Destilacija namiznih vin v pitni alkohol za uporabo v industriji žganih pijač pa je obstajala z namenom ohraniti sektor pitnega alkohola kot tradicionalno možnost prodaje vina. Da bi preprečili tržne motnje in njihove posledice, se je plačevala pomoč za začasno zasebno skladiščenje vina in grozdnega mošta. Poleg tega je bila na voljo pomoč za spodbujanje nadomestne uporabe grozdnega mošta, predvsem za obogatitev in grozdni sok. Skupna ureditev trga pa je vključevala tudi tradicionalne tržne mehanizme, kot so dajatve, nadomestila in dovoljenja (EK 2006a, 4).

V letih 2003, 2004 in 2005 nenehne reforme SKP zajamejo vse glavne sektorje razen vina, sadja in zelenjave (EK 2006a, 1). V skupne ureditve trgov posameznih proizvodov uvajajo glavne principe in instrumente t. i. MacSherryjeve in Fischlerjeve reforme, kot so zmanjševanje cenovnih podpor in izvoznih nadomestil, zviševanje podpor za razvoj podeželja, ločitev dohodkovne podpore od proizvodnih nadomestil preko cenovne politike, usmerjanje podpore od proizvodov neposredno k proizvajalcem ipd. (Smith

2009, 10; Rieger 2005, 162 in Erjavec 2007, 1). Pomembna koraka sta tudi vključitev kmetijstva v liberalno normativno ureditev Svetovne trgovinske organizacije in širitev EU, ki pa je še okrepila birokratski sistem ureditve SKP (Rieger 2005, 162). Na vinskem področju pa se je morala EK pri uvajanju nove logike in konceptov SKP v zakonodajo in prakso evropskega vinskega sektorja soočiti z ostrimi nasprotovanji interesnih skupin, nacionalnih delegacij in izven sektorskih mrež (Smith 2009, 10). Tako smo novo skupno ureditev trga z vinom dočakali šele leta 2008.

2.3 Nosilci odločanja v sklopu vinskega sektorja EU

Značilnosti večnivojskega procesa odločanja v EU so prišle močno do izraza tako pri pripravah predlogov kot pri pogajanjih glede vinske reforme. EK je od samega začetka zagovarjala javni interes in zato močno reformistično stališče ter prenos določenih pristojnosti nanjo. Večina priprav glede vinske reforme je potekala v sklopu uradniškega aparata EK, pomembno vlogo pri njenem sprejemanju pa je imela tudi takratna komisarka Fischer Boel.

Glede na pomen kmetijstva znotraj EU, je običajno vloga komisarja, ki vodi DG AGRI, pomembna pri sprejemanju politike, predstavljanju SKP navzven ter dajanju takta in tona (Erjavec in drugi 1998/1999, 177). Tako je bila tudi Fischer Boelova v svojih izjavah, govorih in drugih nastopih pomemben zagovornik reforme in hkrati dojemljivi poslušalec. V času priprav zakonodajnega predloga je komisarka veliko potovala po vinorodnih državah, izmenjevala mnenja, razpravljala o izzivih in potencialnih problemih (EK 2007a). V obdobju močne razdvojenosti držav članic je izražala razumevanje in pripravljenost na nadaljnjo razpravo, zagotavljala upoštevanje predlogov EP, večkrat izrazila potrebo po iskanju uravnotežene rešitve in tako odigrala pomembno združevalno vlogo na poti h kompromisu.

Ključna pogajanja so pri sprejemanju vinske reforme potekala znotraj Sveta kmetijskih ministrov. Pri vprašanjih, kjer so bili vprašljivi pomembni nacionalni interesi, kot na primer prepoved uporabe sladkorja za obogatitev vina ali izbor ukrepov in razdelitev finančnih sredstev med države članice v sklopu nacionalnih ovojnic, so bili ministri

nepopustljivi. Pogajanja so potekala dokler EK ni omilila svojih stališč na sprejemljiv kompromis, ki so ga ministri lahko zagovarjali doma pred svojimi pridelovalci in vlado. Kot je že bilo omenjeno, je smer razvoja SKP v veliki meri odvisna tudi od tega, kdo predseduje Svetu kmetijskih ministrov. Do pomembnih sprememb so velikokrat pripeljali 'pošteni posredniki'. Za takšnega se je v procesu sprejemanja vinske reforme večkrat izkazal tudi predsedujoči portugalski minister za kmetijstvo Jaime Silva. Pogosto je namreč poudarjal pomembnost reforme za vinski sektor in skupne cilje, izpostavljal je pomen kmetijstva in konkurenčnosti za EU ter kakovost vina kot predispozicijo za soočanje z izzivi 21. stoletja (STA 2007g).

Po poročanju Slovenske tiskovne agencije (STA) je EP v prvem predlogu nove skupne ureditve trga z vinom zavzel izredno kritično stališče do prepovedi uporabe sladkorja za obogatitev vina, do popolne liberalizacije sadilnih pravic z začetkom leta 2014, do predlaganega časovnega okvira in razdelitve podpore pri krčenju vinogradov ter do prenosa sredstev na razvoj podeželja (STA 2007l). Ker so imeli evropski poslanci podobna stališča kot države članice, je morala EK v tem primeru upoštevati dano mnenje, saj brez kompromisa sprejetje reforme ne bi bilo mogoče.

Tako kot je bil z Agendo 2000 v sektor mleka in govejega mesa vpeljan sistem nacionalnih ovojnic, je enak mehanizem, ki naj bi omogočal državam članicam prožnost glede uravnavanja regionalnih razlik, uvedla tudi vinska reforma 2008. Države članice so sistem podprle, ko jim je ta omogočil izbiro ukrepov, kateri bodo zadostili posebnim nacionalnim razmeram. Svet kmetijskih ministrov je s tem dobil še en prilagojen instrument, s katerim opravičuje nasprotovanje političnim spremembam, EK pa je onemogočeno, da bi sredstva samostojno dodelila območjem z največjimi problemi ali potenciali (Rieger 2005, 175). Tudi pri višini in kriterijih dodeljevanja finančnih sredstev je prišla do izraza moč nacionalnih interesov. Dogovor glede tega je bil tako sklenjen šele zadnji dan pogajanj.

»SKP je tako vedno bolj oblikovana v smer, da lahko vlade držav članic – in tiste regije z določeno mero avtonomije in ustreznimi političnimi ter finančnimi viri – izkoriščajo instrumente SKP na svoj način in za lastne cilje« (prav tam). To se je pri sprejemanju vinske reforme jasno pokazalo tako pri prej omenjenih pogajanjih glede ukrepov, ki bodo financirani iz nacionalnih ovojnic in razdelitvi finančnih sredstev, kot pri željeni

poenostavitvi načina označevanja, ki je posebej pereča tema za Francijo, ali pa pri prepovedi uporabe sladkorja za obogatitev vina, ki je evropske države jasno razdelila na dva tabora. V vinskem sektorju pritisk izvajajo tudi določene regije, ki imajo znotraj posamezne države članice in tudi na mednarodni ravni ustrezne politične in finančne vire (na primer stališče pridelovalcev francoske vinske pokrajine Bordeaux glede pomena označevanja vina ali pa nemške dežele Severno Porenje-Pfalško glede dodajanja sladkorja vinu).

Prav na vinskem področju so interesne skupine pridelovalcev pomemben akter v sektorju. V Franciji, na primer, so vinarji večkrat javno izkazovali svoje nezadovoljstvo in krizo v evropskem vinskem sektorju z javnimi demonstracijami, blokadami in industrijskimi sabotажami, ki so zajele časopisne naslove. Tudi ob predstavitvi zakonodajnega predloga reforme je bila EK deležna ostrih odzivov prav s strani različnih združenj vinogradnikov in vinarjev ter sindikalnih organizacij vinogradniških delavcev. Reformi so se močno uprli proizvajalci kakovostnih vin s kontroliranim poreklom v Franciji, Italiji, Španiji in na Portugalskem ter jo označili kot nesprejemljivo, destabilizirajočo za vinarsko industrijo ter škodljivo za vzdrževanje kakovosti evropskih vin (STA 2007č). Italijanska in španska združenja vinarjev, vinogradnikov in vinogradniških delavcev pa so takoj opozorila tudi na izgubo delovnih mest v vinarskem in vinogradniškem sektorju (prav tam).

Tudi COPA se je kot pomembna povezava kmetijskih interesnih organizacij aktivno vključila v proces sprejemanja vinske reforme 2008. Ob predstavitvi vinske reforme je v imenu združenja COPA burno reagiral vodja vinarske sekcije Jean-Louis Piton, ki je opozoril, da predlagana reforma »želi v EU vpeljati model vinarstva in vinogradništva, ki je uveljavljen v državah `novega sveta` in odpraviti obstoječi evropski obrtniški model z večstoletno tradicijo« (prav tam).

2.4 Vinski sektor v Sloveniji

2.4.1 Pomen in značilnosti vinskega sektorja v Sloveniji

Na portalu Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (MKGP) lahko preberemo, da je »Slovenija tradicionalno vinogradniška dežela, ki pa ima v primerjavi s svetom malo vinogradov« (MKGP 2007). »Slovenski vinogradi predstavljajo le 0,5 odstotka vseh vinogradniških površin v EU oziroma 0,8 odstotka leg za kakovostna vina« (Štabuc in drugi 2007, 2). Je pa pridelava grozdja in vina v Sloveniji, tako kot v EU, ena vodilnih kmetijskih panog glede na vrednost pridelave v skupnem obsegu kmetijstva (prav tam). Prav tako »je vinogradništvo v Sloveniji pomembna kmetijsko – gospodarska panoga, ki med drugim pomeni ohranjanje slovenske identitete, običajev in kulturne krajine« (Portal MKGP 2007). »To so tisti dejavniki, ki na slovensko podeželje privabljajo vedno več ljudi, ki v naravi in podeželju prepoznavajo novo kakovost življenja« (prav tam).

Vinogradi v Sloveniji po podatkih Registra pridelovalcev grozdja in vina (RPGV) zavzemajo okoli 17 tisoč hektarjev oziroma nekaj več kot 3 odstotke kmetijske zemlje v rabi na kmetijskih gospodarstvih (MKGP 2009a, 1). Po podatkih zajema rabe kmetijskih zemljišč in po podatkih iz aerofotoposnetkov je v Sloveniji skupaj 22 tisoč hektarjev vinogradov, kar še vedno kaže na precejšen del neregistrirane pridelave (prav tam). V RPGV je vpisanih nekaj več kot 27 tisoč pridelovalcev grozdja in vina, od katerih kar 78 odstotkov obdeluje manjše površine vinogradov (do 0,5 hektarja) in le 5 odstotkov je takih, ki obdelujejo več kot 2 hektarja vinogradov (MKGP 2009b, 18 in Portal MKGP: Vinogradništvo in vinarstvo). Tako lahko še zmeraj trdimo, da je vinogradništvo v Sloveniji izjemno razširjeno, a zato manj specializirano in v precej veliki meri na kmetijah velja kot dopolnilna dejavnost.

Vino se prideluje v 9 vinorodnih okoliših, ki so združeni v tri vinorodne dežele. Pridelek vina je zaradi razmeroma majhnih sprememb v površini v zadnjih letih v veliki meri odvisen od vremenskih razmer in znaša med 800.000 in 1.000.000 hektolitrov letno (Portal MKGP: Vinogradništvo in vinarstvo). »V vsakem od vinorodnih okolišev se nahaja najmanj ena večja klet, ki odkupuje grozdje, registriranih pridelovalcev vina,

ki svoje vino tudi stekleničijo, pa je že preko 1700« (prav tam). Zaradi posebne razdrobljenosti in lastniške strukture je v Sloveniji veliko število vinarjev, ki so hkrati vinogradniki, enologi, kletarji in tržniki v eni osebi. To prinaša veliko raznolikih stilov vina, saj vsi iščejo nekaj posebnega, nekaj drugačnega. Večje kleti, ki s ciljem oskrbovati večje trge proizvajajo večje količine, pa so v svoje kleti sprejele tudi tuje enologe in tako stremijo tudi k 'mednarodnemu okusu'.

V Sloveniji se goji preko 50 sort vinske trte, izmed katerih prevladujejo bele sorte (prav tam). »Izbor sort in zastopanost sta po vinorodnih okoliših zgodovinsko pogojena, odvisna od naravnih danosti in zato zelo različna« (Štabuc in drugi 2007, 11). Za naše vinograde je značilna nadpovprečna zahtevnost vinogradniških leg, saj jih več kot dve tretjini leži na nagibih, kjer je otežena raba mehanizacije in so stroški pridelave izrazito višji. »Ocenjuje se, da je v EU samo okrog 10 odstotkov strmih leg, v Sloveniji pa 70 odstotkov, tako da v tej posebnosti naši vinogradi predstavljajo okrog osem odstotkov vseh strmih vinogradov v EU« (Štabuc in drugi 2007, 2). »Praviloma so to absolutne vinogradniške lege, ki zagotavljajo tudi najbolj kakovostna vina« (prav tam). Prav tako se vinarji zavedajo pomena tradicije in povezanosti z naravo, mnogi pa sledijo integrirani pridelavi, posebej certificirani po določenih standardih. »Delež kakovostnega vina zato predstavlja kar 60 odstotkov pridelave« (Portal MKGP: Vinogradništvo in vinarstvo).

V RPGV so pridelovalci skupno prijavili 62,4 milijonov litrov vina letnika 2007 (prav tam). »Omenjena količina vina predstavlja uradno evidentirano količino vina, ki se v Sloveniji pojavlja na trgu« (prav tam). Večina vinogradnikov in vinarjev, velikih in malih, prodaja neposredno trgovini, gostinstvu ali vinskim trgovcem; velik je tudi delež direktne prodaje pri pridelovalcih (Čotar 2000, 83). Poleg zgoraj omenjene količine vina je po ocenah MKGP še približno 40 odstotkov vina, ki ga pridelajo manjši pridelovalci in naj bi bil namenjen samooskrbi pridelovalcev in njihovih družinskih članov« (Portal MKGP: Vinogradništvo in vinarstvo). Slovenija ima tako nižjo stopnjo razvitosti tržnih struktur in netransparenten vinski trg. Ogromen del vina se namreč proda izven 'javnega trga' s plačilom vseh davkov in dajatev (Erjavec in Terpin 2002, 505 in Čotar 2000, 82). »Že samo ugotovitev trgovcev, da bi ob zmanjšanju sivega trga podvojili prodajo vin v svojih trgovinah, veliko pove« (Brejc 2007, 168).

Kot dodaja Čotar (2000, 78) je slovensko vinogradništvo in vinarstvo ravno zaradi silne razdrobljenosti tržno in stroškovno težko konkurenčno. Kot razlog navaja še preveliko povprečno starost slovenskih vinogradov in predelovalnih zmogljivosti (prav tam). Obnove vinogradov se v zadnjih letih »bližajo potrebam normalne reprodukcije in tehnološke posodobitve nasadov zaradi znižanja stroškov in prilagoditve sortimenta potrebam trženja v naslednjih tridesetih letih« (prav tam). »Večja gostota sajenja trsov in nižji pridelek po trsu bodo omogočili pridelavo kakovostnih vin, kar je v skladu z razvojem povpraševanja na svetovnem vinskem trgu« (prav tam). Zaskrbljenost in dvom pa povzročata postopna izguba kmetijskih območij na strminah ter vinogradov na terasah in v vertikali, ki se opuščajo zaradi ekonomskih razlogov (Štabuc in drugi 2007, 17).

Tehnološka opremljenost kleti je zelo raznolika in v glavnem ne more slediti sodobnemu razvoju in potrebam (Vodovnik Plevnik in ostali 2007, 34), se je pa v zadnjih letih tudi oprema kleti občutno izboljšala (Čotar 2000, 78). »Vendar so potrebna še velika vlaganja v posodobitev tehnologije in zlasti racionalizacijo procesov, saj se na trgu nudijo vedno nove rešitve, ki jih uporablja tudi konkurenca« (prav tam). »Vsa področja, ki proizvajajo ali pridelujejo dobrine za prodajo na tržišču, /pa/ potrebujejo določen obseg vlaganj v raziskave in razvoj« (Čuš in drugi 2007, 107). »V Sloveniji v vinogradniško-vinarski panogi temu delu pridelave posvečamo odločno premalo strokovne in finančne pozornosti« (prav tam).

Povprečna poraba vina v Sloveniji znaša okoli 39 litrov na prebivalca, kar nas uvršča na peto mesto v EU in precej nad EU povprečje, kjer poraba znaša 28 litrov na prebivalca (MKGP 2009b, 18). Slovenski pivci vina so izredno lojalni pivci, kar našim vinarjem kljub sorazmerno visokim cenam v primerjavi s primerljivimi regionalnimi trgi EU zagotavlja pomemben tržni delež na domačem trgu. Tudi slovenski potrošniki pa sledijo svetovnim trendom: poraba vin se stalno zmanjšuje, vzporedno pa se viša kakovost popitih vin. Na vedno večjo vinsko kulturo kaže tudi širitev vinskih barov in vinskih dogodkov v zadnjih letih. Kljub temu sta Erjavec in Terpinova (2002, 514) že pred časom ocenila, da se bo delež slovenskih vin v domači rabi postopno izrazilo zmanjševal do novega ravnovesja na pomembno nižji ravni, delež uvoza v domači porabi pa postopno povečal do 20 odstotkov in čez. Padanje porabe vina v Sloveniji in pritisk tujih pridelovalcev bosta predvidoma pomembno pritislila na preveliko

usmerjenost naših vinogradnikov na domači trg in vinarji bodo morali iskati nove poti in večji delež pridelka prodati v tujino (Portal MKGP: Vinogradništvo in vinarstvo).

2.4.2 Mednarodna soodvisnost

Pred vstopom Slovenije v EU je bilo sorazmerno ugodno ekonomsko okolje na domačem trgu – omogočalo je vstopanje vedno novih proizvajalcev, širitev proizvodnih pristopov in izdelkov – predvsem rezultat precejšnjega vpliva države z ukrepi zunanjetrgovinske politike, ki je dolga leta omejevala dostop konkurenci ter omogočala poceni prodajo na tretjih trgih (Erjavec in Terpin 2002, 506). S približevanjem in pristopom k EU pa so se ureditev in razmere na trgu spremenile (prav tam). Postajalo je jasno, da bo koncentracija trgovine na globalnem trgu in doma zahtevala zmanjšanje števila in koncentracijo ponudnikov ter blagovnih znamk z ustreznim potencialom za vlaganja v trg (Čotar 2000, 86).

Pomembna značilnost slovenske kmetijske politike pred vstopom v EU je bila tudi, da se je ukvarjala predvsem z obvladovanjem trga kakovostnega in ne namiznega vina, kot je to praksa v EU (Erjavec in Terpin 2002, 511). Kot trdita avtorja (prav tam) je:

kmetijska politika v Sloveniji po osamosvojitvi sledi/la/ prepričanju, da je zaradi ugodnih naravnih danosti pridelava grozdja oziroma vina lahko primerjalna prednost Slovenije, in ob realnosti, da so /bili/ naši vinogradi stari ter neekonomični, spodbuja/la/ obnove vinogradov na 'absolutnih' vinogradniških legah. V EU, ki se ukvarja s problemom obvladovanja presežkov namiznega vina, v glavnem sledijo nasprotnim ciljem in poskušajo zmanjševati proizvodni potencial ter dodeljujejo premije za krčenje vinogradov in opuščanje pridelave, velja pa celo ukrep prepovedi sajenja novih vinogradov. Obseg vinogradov je po posameznih državah mogoče povečati le v okviru predpisane kvote.

Kot pa piše Brejc, se tržni delež naših vinarjev na domačem trgu do leta 2007 kljub črnogledim napovedim agrarnih ekonomistov ni bistveno spremenil. Čeprav so bile ukinjene uvozne carine in kvote, s katerimi je bil slovenski trg močno varovan, je domači trg omogočal zadostno količinsko prodajo. Zaradi majhnosti trga namreč še ni prišlo do močnega vdora mednarodnih blagovnih znamk. Veliko število zvestih domačih kupcev je kljub relativno visokim cenam rado sprejemalo kakovostno rast in

novosti. Edina konkurenca so bila vina iz držav bivše Jugoslavije, večinoma nižjih cenovnih razredov. Po drugi strani pa naši vinarji zavzemajo pomemben tržni delež ravno na trgih teh držav (Brejc 2007, 163).

Uvoz in izvoz sta v zadnjih letih uravnotežena. Uvažamo v glavnem namizno vino, ki ga glede na strukturo pridelave in potrošnje primanjkuje. Uvoz je prvič presegel izvoz v letu 2006 in od takrat so prodajalci na drobno začeli pomembno pridobivati tržni delež. V letu 2008 je izvoz dosegel 5,1 milijonov litrov. Glavni trgi za slovensko vino so: Hrvaška, Bosna in Hercegovina, ZDA in v zadnjih letih Češka. Uvoz je v letu 2008 dosegel 6,7 milijonov litrov vina, pred tem se je gibal okrog 5 milijonov litrov. Glavne države izvoznice na naš trg so: Italija, Avstrija, Makedonija, Madžarska in Čile. (MKGP 2009a, 2).

2.4.3 Akterji v slovenskem vinskem sektorju

Kot je že bilo zapisano, različni nosilci odločanja, ki jih motivirajo različne skrbi, dominirajo vsaki ravni odločanja. Racionalnost akterjev EU – vrednote, ki spodbujajo njihovo vedenje – ne določa le njihova institucionalna ali politična pripadnost, ampak je ta lahko oblikovana na temelju njihovega prilagajanja procesu nenehnih pogajanj. Res pa je, da EU stalno omogoča dovolj prostora za izražanje in aktivno zasledovanje nacionalnih interesov v vseh institucijah in na vseh ravneh EU odločanja (Peterson in Bomberg 1999, 254 in 255).

2.4.3.1 Organizacijske oblike, dejavnosti in interesi

V Sloveniji je najpomembnejši oblikovalec politik MKGP, kjer na delovnem področju kmetijstva in razvoja podeželja deluje Direktorat za kmetijstvo. Med področji, ki jih pokriva Sektor za kmetijske trge, lahko med proizvodi, za katere velja tržna ureditev, najdemo tudi vino. Svojo vlogo v sklopu pogajanj glede vinske reforme je Jakša (2010) z MKGP tako videla predvsem kot koordinatorja in oblikovalca stališč, seveda pa tudi pri sodelovanju v telesih EU in prenosu teh stališč na evropsko raven. Drugi akter javne sfere je Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja (ARSKTRP), organ v sestavi MKGP, ki je ključna institucija za črpanje nacionalnih in EU sredstev za razvoj kmetijstva in podeželja (Portal ARSKTRP: Pristojnosti).

»V Sloveniji je le Vinska družba Slovenije d. o. o. s sklepom vlade Republike Slovenije spoznana za reprezentativno panožno organizacijo« (Brejc 2007, 167). Je najstarejše profesionalno organizirano združenje vinarjev in vinogradnikov v Sloveniji, povezuje večino slovenskih trsničarjev, 27 družbenikov pa zajema grozdje in vino na šest tisoč tristo hektarjih vinogradov in realizira več kot polovico javne prodaje vina na domačem trgu ter več kot 90 odstotkov vsega slovenskega izvoza vina (Portal Vinske družbe Slovenije: Kdo Smo? in Brejc 2010). Temeljni motiv za delovanje Vinske družbe, kot tudi vseh njenih predhodnic, je ohranjanje poslovnih koristi družbenikov, ki zajemajo strokovna vprašanja tako trsničarstva, vinogradništva in vinarstva kot tudi marketinga in zakonodaje (Brejc 2010). Lastnost Vinske družbe je tudi interdisciplinarnost, saj povezuje tudi izobraževalne ustanove nacionalnega pomena, kot so Kmetijski inštitut, Kmetijski zavod v Novi Gorici, Fakulteta v Mariboru in Biotehniška fakulteta v Ljubljani, ki so pomembno pripomogle k strokovni kakovostni rasti ne samo družbenikov ampak tudi celotne panoge (Brejc 2010). V zadnjih treh letih pa v Vinski družbi zasledujejo predvsem tri naloge: enološki marketing, internacionalizacijo in Slovenijo kot nakupno vinsko destinacijo ter družbeno odgovornost in trajnostni razvoj (prav tam).

V Sloveniji nimamo tako imenovanega `generičnega telesa`, kot je v navadi v drugih državah, ki bi skrbelo za razvoj celotne panoge. Zato je preostali del vinogradništva in vinarstva organiziran predvsem na nivoju društev, ki delujejo na različnih ravneh, imajo manj stabilno strokovno in organizacijsko strukturo ter manjše možnosti vplivanja (Brejc 2007, 167 in Brejc 2010). Kot trdi Brejc (2007, 167):

Številni konzorciji, ki so nedvomno pozitivni, kažejo predvsem željo po lastni promociji in prepoznavnosti vin ter blagovnih znamk članov. Tovrstna združenja ne pripeljejo do oblikovanje skupnih blagovnih znamk, ampak se ohranja izrazita individualnost z možnostjo označevanja steklenic oziroma uporabe posebne embalaže. Konzorcij cviček je v tem smislu izjema, saj dokazuje uspešno skupno trženje. Večino združenj pa vodi predvsem želja po `trading up` oziroma višji cenovni pozicioniranosti.

Z zaledjem družbenikov ter s strokovnimi znanji in izkušnjami je Vinska družba nedvomno akter, ki zastopa pomemben del pridelovalcev v Sloveniji. Prav tako se aktivno vključuje v procese odločanja na mednarodni ravni s članstvom v različnih

mednarodnih organizacijah: Mednarodni federacija za vino in žgane pijače (op. Fédération Internationale des Vins et Spiritueux – FIVS), Združenju evropskih vinarskih podjetij (op. Comité Européen des Entreprises Vins – CEEV), Združenju evropskih vinorodnih regij (op. Assemblée des Régions Européennes Viticoles – AREV) in Mednarodnemu združenju trsničarjev (op. Comité International des Pépiniéristes – CIP). Zato se je tudi aktivno vključila v proces sprejemanja vinske reforme 2008.

V slovenskem prostoru pa deluje okoli 100 vinogradniško-vinarskih društev in dve naddruštveni organizaciji: Zveza društev vinogradnikov Slovenije in vinarjev Slovenije – VINIS in Združenje družinskih vinogradnikov-vinarjev Slovenije (Vodovnik Plevnik in drugi 2007, 29 in Šoster 2007, 24).

VINIS združuje več kot 30 vinogradniško-vinarskih društev in »uveljavlja interese zasebnih vinogradnikov, daje pobude, organizira promocije vin, posreduje nabavo in prodajo, zastopa vinogradnike in njihove interese« (VINIS: Vinis). Cilj je skupen, enoten, povezan in močan na nastop vinarjev na tržnem, strokovnem, zakonodajnem in političnem področju (Šoster 2010). Zveza je bila ustanovljena leta 1996 in že od začetka zastopala društva vseh treh slovenskih vinorodnih dežel. Delovala je večinoma na neprofesionalni, prostovoljni osnovi in v določenem obdobju uživala pomembne simpatije tako proizvajalcev kot tudi javnosti (prav tam).

Profesionalno organizirano Združenje družinskih vinogradnikov-vinarjev Slovenije pa je nastalo januarja 2006 s ciljem, da »postane vplivna vseslovenska cehovska organizacija družinsko osnovanih in družinsko organiziranih vinogradniško – vinarskih posestev z neposrednim vplivom na vsestransko oblikovanje statusa kmetijskih posestev in slovenske vinogradniško – vinarske politike« (Bakal 2006). Združuje preko petdeset vinogradnikov, ki obdelujejo več kot tri hektarje vinogradov in ki svoje vino prodajajo pod lastno blagovno znamko (Gaberšek 2010). »Pomemben del poslanstva združenja je vzajemna pomoč med samimi pridelovalci oziroma člani v Sloveniji, izmenjava znanja, skupni promocijski nastopi, pravno svetovanje in mednarodno sodelovanje« (MKGP 2008). Leta 2008 je Združenje postalo tudi polnopravni član Evropskega združenja neodvisnih vinogradnikov (op. Confédération Européenne des Vignerons Indépendants – CEVI).

Vinogradniški lobi je oblikovan tudi znotraj KGZS, ki pa verjetno zaradi primeža močnejših panog ne more oblikovati strateškega načrta (Brejc 2007, 167). Kot potrjuje tudi Bizjak (2007, 221):

KGZS je krovna interesna organizacija v kmetijstvu, ki zastopa, usklajuje in varuje tudi interese vinogradnikov in vinarjev. Članstvo zbornice sestavljajo fizične in pravne osebe, ki so organizirane v 13 območnih enotah KGZS in 60 izpostavah KGZS. Interes članov zastopa strokovni odbor za vinogradništvo in vinarstvo, ki je posvetovalno telo organom odločanja. Za potrebe članstva delujejo v okviru KGZS tudi strokovne službe v Kmetijsko gozdarskih zavodih: svetovalna služba za vinogradništvo in vinarstvo, selekcijsko-trsničarski središči in trije enološki laboratoriji.

Na področju kmetijstva v Sloveniji deluje tudi Zbornica kmetijskih in živilskih podjetij, ki »je prostovoljna, samostojna in nepridobitna organizacija gospodarskih družb in samostojnih podjetnikov v dejavnosti pridelave in predelave kmetijskih in živilskih proizvodov« (Portal GZS: Zbornica kmetijskih in živilskih podjetij). Deluje v sklopu Gospodarske zbornice Slovenije (GZS), vendar vinarska podjetja trenutno v njej niso aktivna.

Ob naštevanju različnih organizacij, ki delujejo na področju vinogradništva in vinarstva v Sloveniji, je potrebno omeniti še izobraževalne ustanove nacionalnega pomena: Kmetijski inštitut Slovenije, ljubljanska Biotehniška fakulteta, mariborska Fakulteta za kmetijstvo in novogoriška Visoka šola za vinogradništvo in vinarstvo. Raziskave in analize, akumulacija in prenos znanja so le nekatere izmed pomembnih aktivnosti.

2.4.3.2 Formalizirano javnopolitično omrežje

V Sloveniji o vseh strokovnih vprašanjih, ki se nanašajo na vinogradništvo in vinarstvo, razpravlja Delovna skupina za strokovna vprašanja na področju vinogradništva in vinarstva, kjer poleg MKGP sodelujejo predstavniki fakultet oziroma strokovnjaki na področju, KGZS in različne povezave pridelovalcev (Jakša 2010). Vse se redno obvešča o aktualnih dogajanjih v sektorju, skupina pa se sestaja po potrebi, in sicer v različnih zasedbah; odvisno od vsebine (prav tam). Tako lahko govorimo o javnopolitičnem omrežju s formaliziranim članstvom.

Kot izpostavljata Peterson in Bomberg (1999, 139) se organizacije pridelovalcev zavedajo največjega vpliva, ki ga ima Svet ministrov pri določanju kmetijske politike EU, zato večina lobiranj že po definiciji poteka na nacionalni ravni. Med nacionalnimi ministrstvi za kmetijstvo in organizacijami pridelovalcev se celo spletejo zelo tesni odnosi, ki se kažejo v integriranih nacionalnih omrežjih, kot je omenjena delovna skupina. V Sloveniji je takšno sodelovanje tudi institucionalizirano, odnosi pa so tako formalni kot neformalni. Akterjev je relativno malo, vsi pa imajo sorazmerno jasno definiran interes za sodelovanje v takem omrežju.

Odnosi med posameznimi akterji se vzpostavljajo na podlagi razpolaganja z viri, zaradi katerih so akterji odvisni drug od drugega. Če analiziram odnose v omenjeni delovni skupini, lahko povzamem:

- (1) Medtem ko oba akterja javne sfere pri oblikovanju politik razpolagata tako z informacijami kot tudi s strokovnimi znanji, finančnimi sredstvi, vplivom in legitimno močjo, sta zaradi moči in možnosti izvajanja politike obvezana na sodelovanje s preostalimi akterji.
- (2) Vinska družba Slovenije je organizacija z dolgoletno tradicijo, ki razpolaga s pomembnimi viri, kot so predvsem znanje, vpliv, moč in tudi legitimnost. Po drugi strani pa ima pri oblikovanju vinske politike interes vplivati na ukrepe, ki bodo koristni za njene člane, pridobivati informacije oziroma znanje in finančne vire, ki bodo še dodatno okrepili organizacijo.
- (3) Podobne interese pri oblikovanju vinske politike imata tudi drugi dve nacionalni organizaciji pridelovalcev, vendar so njuni viri bolj omejeni. Priznana jima je legitimnost; moč vplivanja in lastna informiranost pa pogosto odvisna od posamezne situacije.
- (4) KGZS ima na področju vinogradništva in vinarstva strokovna znanja in določeno moč, ki je pomembno legitimna, saj je članstvo za večino slovenskih vinarjev obvezno, čeprav sami v tem velikokrat ne vidijo pomena.
- (5) Izobraževalne ustanove sodelujejo predvsem s strokovnimi znanji, ki pomembno kažejo legitimnost njihovega vpliva, medtem ko za njihov interes lahko postavimo strokovno in učinkovito politiko.

Tudi v Sloveniji pa vinskemu sektorju dominirajo pridelovalci oziroma njihovi predstavniki. Kot je razvidno iz zgoraj zapisanega, se tudi v Sloveniji za povečanje

svojega vpliva združujejo v omenjene organizacije. Po drugi strani pa v Sloveniji, tako kot marsikje drugje, ne obstaja nobena oblika povezovanja vinskih trgovcev. Kljub temu da nekatere spremembe v vinski politiki vplivajo na njihovo delo, v tem segmentu sektorja ni prišlo do problematizacije teh vprašanj in vinski trgovci so bili izključeni iz kakršnegakoli posvetovanja pri oblikovanju vinske reforme 2008. Kot trdita Peterson in Bomberg (1999, 271), »relativno nizek pomen EU glede promoviranja trgovine omejuje spekter interesov, ki so dobrodošli udeleženci v procesu EU odločanja«. Dodatno pa so – v nasprotju s pridelovalci – trgovci šibkeje organizirani tako doma, kot v Bruslju, kar onemogoča močno reprezentativnost in zmanjšuje politično kredibilnost (Carter in Smith, 275).

Prav »za namen spremljanja in oblikovanja predlogov k reformi skupne tržne ureditve za vino, priprave zakonodaje s področja promocije vina in oblikovanje stališč do aktualnih vprašanj s področja vinogradništva in vinarstva« (Odločba o imenovanju SSVPVV, 1. člen) je bil oblikovan Svet za strokovna vprašanja s področja vinogradništva in vinarstva (SSVPVV). Sestavljali so ga vsi člani, ki tvorijo zgoraj omenjeno delovno skupino, dodatno pa so bili vključeni posamezni strokovnjaki in poznavalci razmer v sektorju in EU ter predstavnik ARSKTRP (Erjavec 2010, Jakša 2010 in Škvarč 2010). Minister za kmetijstvo je 6. junija 2007 v SSVPVV imenoval naslednje člane (prav tam):

- Branko Ravnik, kot vodja sveta;
- Mojca Jakša, MKGP;
- Dr. Predrag Šešek, MKGP, predvsem za področje promocije vina;
- Dr. Emil Erjavec, Biotehniška fakulteta, predvsem za področje reforme skupne tržne ureditve za vino ter ekonomike v vinogradništvu in vinarstvu;
- Dr. Tatjana Košmerl, Biotehnična fakulteta;
- Dr. Zora Korošec-Koruza, Strokovno društvo vinogradnikov in vinarjev;
- Andreja Škvarč, KGZS;
- Dušan Brejc, Vinska družba Slovenije d.o.o.;
- Bruno Gaberšek, Združenje družinskih vinogradnikov-vinarjev Slovenije;
- Stanko Šoster, Zveza društev vinogradnikov in vinarjev Slovenije;
- Jernej Kavšek, ARSKTRP, predvsem za področje reforme skupne tržne ureditve za vino in oblikovanje ukrepov v skladu z novo ureditvijo.

SSVPVV je bil imenovan za obdobje sprejemanja nove tržne ureditve za vino in njenih izvedbenih predpisov ter je operativno deloval od junija 2007 do polovice leta 2008 (Jakša 2010). Člani SSVPVV so za svoje delo odgovarjali ministru za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (Odločba o imenovanju SSVPVV, 5. člen). Njihove naloge pa so bile (Odločba o imenovanju SSVPVV, 3. člen):

- pregled in ocena predlogov nove tržne ureditve za vino, kot jih pripravi EK;
- sodelovanje pri oblikovanju predloga stališča Republike Slovenije do predlogov nove tržne ureditve za vino;
- sodelovanje pri pripravi zakonodaje s področja promocije vina;
- oblikovanje stališč do aktualnih vprašanj s področja vinogradništva in vinarstva.

Prav tako je bilo v Odločbi o imenovanju SSVPVV (4. člen) opredeljeno, da »člani sveta sprejemajo odločitve in oblikujejo predloge z večino glasov, pri čemer mora biti prisotnih vsaj sedem članov Sveta.« V intervjujih (Brejc 2010, Gaberšek 2010, Jakša 2010 in Škvarč 2010) so člani SSVPVV povedali, da so bila pri večini vprašanj mnenja zelo podobna in je bilo glasovanje le formalen del odločanja. Vsi akterji so bili namreč visoko zainteresirani za souporabo virov, pogajanja in dogovore o tem, kako oblikovati politiko v interesu svojega sektorja.

Tako oblikovane predloge so nato predstavniki države po različnih formalnih poteh prenašali na evropsko raven kot nacionalni interes; v delovnih skupinah Sveta EU je sodelovala Mojca Jakša, v Posebnem odboru za kmetijstvo Simona Vrelc, ki je odgovorna za področje kmetijstva na Stalnem predstavništvu Republike Slovenije v Bruslju, na najvišji ravni Sveta EU pa kmetijski minister Iztok Jarc. Pomembna lobiranja so potekala tudi na neformalni ravni, kjer aktivno vlogo igrajo predvsem Stalno predstavništvo Republike Slovenije v Bruslju in različna mednarodna združenja pridelovalcev (Jakša 2010).

3 Analiza procesa odločanja pri sprejemanju vinske reforme 2008 v Sloveniji

3.1 Reforma skupne ureditve trga z vinom 2008

Vinski sektor EU, ki ga je urejala Uredba Sveta (ES) št. 1493/1999 o skupni ureditvi trga za vino iz leta 1999 in njeni izvedbeni predpisi, se kmalu ponovno znajde v krizi. Javne demonstracije, blokade in industrijske sabotaže so zajele časopisne naslove, medtem ko akterji javne sfere zbirajo diagnoze in predloge za reformo (Smith 2008, 1). Kot trdi Smith (prav tam):

Mnogo od teh družbeno aktivističnih dejanj in analiz gre pripisati presežkom na trgu in padcem cen zaradi domnevno nereguliranih oblik globalizacije, ki s spodbujanjem novih ponudnikov v obliki vin 'novega sveta', pomenijo ne le motnje na trgu, ampak tudi spremembe proizvoda samega. /.../ Globalizacija je razumljena kot grožnja evropskim metodam gojenja grozdja, predelavi v vino, prodaji tega proizvoda in še bolj bistveno poklicnim identitetam vseh tistih, ki sodelujejo v teh procesih.

Ureditev skupnega trga z vinom, ki ga je uvedla Uredba Sveta (ES) 1493/1999 namreč ni odpravila neuravnoteženosti ponudbe in povpraševanja v vinskem sektorju. Vse večji izzivi na evropskem in mednarodnem trgu z vinom, naraščajoče nezadovoljstvo pridelovalcev in drugih interesnih skupin ter spremembe na nacionalnih ravneh pa pogojujejo novo reformo.

3.1.1 Razlogi in cilji nove ureditve trga z vinom

Ključni izzivi nove ureditve trga z vinom, ki jih je v začetnih pogovorih izpostavila EK:

- (2) Poraba vina v EU znatno in nenehno upada, kljub temu da se povečuje prodaja kakovostnih vin. Skupaj z življenjskim slogom se namreč spreminjajo vzorci porabe vin (EK 2006a, 4).
- (3) Vina tako imenovanega 'novega sveta' so od vin EU prevzela znaten tržni delež, saj količina uvoženega vina v EU vztrajno narašča. Ker je svetovna trgovina z vinom že zelo liberalizirana in uvozne dajatve za vino v EU nizke, kljub temu da izvoz vin iz EU narašča, uvoz že presega izvoz.

- (4) Dragi in neučinkoviti ukrepi za podporo trgu, kot je krizna destilacija, so postali stalni postopki za odstranjevanje strukturnih presežkov vina, ki se ne proda. »Z intervencijo prek destilacije se vsako leto odstrani okrog 15 odstotkov proizvedenega vina« (EK 2006a, 4). Naraščajo pa zaloge vina, ki presegajo enoletno proizvodnjo. Možnosti za njihovo prodajo je malo, kar pritiska na znižanje cen in dohodkov pridelovalcev (prav tam).
- (5) Sedanja pravila glede enoloških postopkov so okorna in zavirajo konkurenčnost (EK 2006d, 142). Prav tako zapletena in neprilagodljiva so pravila glede označevanja, ki povzročajo zmedo med potrošniki in ovirajo trženje EU vin (prav tam).
- (6) Zagotoviti je potrebno nemoteno vključitev Bolgarije in Romunije v EU ter popolno spoštovanje mednarodnih obveznosti (EK 2006a, 6).

Politika mora na spreminjajoče razmere v vinskem sektorju odgovoriti tako, da:

- poveča konkurenčnost vinarjev v EU; okrepi sloves kakovostnega vina iz EU kot najboljšega na svetu; povrne stare trge in pridobi nove v EU in drugod po svetu;
- oblikuje ureditev za vino, ki deluje po jasnih in preprostih pravilih – učinkovitih pravilih, ki uravnotežijo ponudbo in povpraševanje;
- oblikuje ureditev za vino, ki ohranja najboljše tradicije proizvodnje vina v EU, utrjuje družbene strukture na številnih podeželskih območjih in zagotavlja, da vsa proizvodnja spoštuje okolje;
- /prav tako pa bi/ nova vinska politika EU morala upoštevati tudi vse večjo skrb družbe za zdravje in varstvo potrošnikov (EK 2006a, 6).

3.1.2 Od vsebinskih zasnov do zakonodajnega predloga

EK je v začetku leta 2006 pripravila dva delovna dokumenta: Vino – Skupna ureditev trga (EK 2006č) in Vino – Ekonomija sektorja (EK 2006d). Prvi dokument je vseboval analizo vseh veljavnih ukrepov dosedanje skupne ureditve trga z vinom v EU. Drugi dokument pa je ponudil poglobljeno raziskavo ekonomije vinskega sektorja, vključujoč trende na svetovnem trgu, proizvodne potencialne in dejanske donose evropskih vinogradov, porabo vina in trgovinske bilance, strukturne značilnosti in mnogovrstnost funkcij proizvodnje grozdja in vina. Na podlagi teh dveh delovnih dokumentov je EK

16. februarja 2006 s seminarjem o vinu (EK 2006b) začela javno razpravo o prihodnosti vinskega sektorja z vsemi zainteresiranimi stranmi. Komisarka Fischer Boel je v spodbudo debati zagotovila, da »ne gre za vprašanje varčevanja denarja, ampak za način, kako trenutni 1,5 bilijonski proračun uporabiti na čim bolj učinkovit način« (Waite in Lundy 2006a, 17). Zaključki seminarja (EK 2006c, 1–3) so podprli nujnost reforme, izpostavili ključne cilje in vsebinska izhodišča.

Kot odgovor na seminar je COPA objavila dokument s svojim stališčem. Kljub načelni podpori reformi in zavedanju, da je za doseglo tržnega ravnotežja potrebna trdnejša obveza celotnega sektorja, je COPA sprejela nazadnjaški odnos do spornih vprašanj, kot je na primer definicija proizvoda ali označevanje. Glede enoloških praks je izpostavila pomen OIV in pozvala k večji fleksibilnosti obstoječega EU sistema v pomoč sektorju pri prilagajanju tržnim potrebam. Po mnenju COPE bi morala ureditev skupnega trga z vinom temeljiti na dveh skupinah ukrepov, sofinanciranih s strani EU: tistih, ki veljajo enotno v vsej EU, in tistih fleksibilnih 'podpornih ukrepih', ki se lahko različno uporabljajo na nacionalni/regionalni ravni (Waite in Lundy 2006b, 19).

Svoje reakcije na predlagane spremembe skupne ureditve trga z vinom so podale tudi države članice. V memorandumu, ki so ga podpisale Francija, Španija, Portugalska in Italija, katerih proizvodnja vina skupaj presega 80 odstotkov celotne EU proizvodnje, je jasno izražena potreba po reformi (Waite in Lundy 2006c, 12–13). Vendar so bile predlagane drugačne rešitve kot v delovnem dokumentu, ki ga je objavila slovenska vlada ob podpori Avstrije in Nemčije (Waite in Lundy 2006č, 5–6). Oba dokumenta tako že nakazujeta razkol med državami članicami glede posameznih predlogov.

22. junija 2006 je EK sprejela Sporočilo Svetu in EP: Za trajnostni evropski vinski sektor (EK 2006a) in pripravila presojo vpliva, ki obsega različne možnosti nove vinske politike in njihove predvidene učinke, s ciljem, da bo obsežen zakonodajni predlog pripravljen do sredine leta 2007. V dokumentu je izpostavila zgoraj omenjene izzive in cilje nove ureditve trga z vinom ter obravnavala štiri možnosti za reformo. »Tri od njih – ohranitev zdajšnjega stanja, reforma skupne ureditve trga za vino skladno z modelom reforme SKP in popolna deregulacija – ne dajejo ustreznih odgovorov na težave, potrebe in posebnosti vinskega sektorja« (EK 2006a, 6). Za izboljšane konkurenčnosti in tržnega ravnovesja ter trajnostno naravnano politiko se je zdelo smiselno ohraniti

posebno skupno ureditev trga za vino, ki jo je nedvomno treba temeljito reformirati« (EK 2006a, 7–8 ter Waite in Hall 2006d, 2). »Izziv je uporabiti proračunska sredstva na najbolj stroškovno učinkovit način« (EK 2006a, 8). EK je tako opredelila dve različici – enostopenjski in dvostopenjski pristop: »prvi bi dal hitre odgovore na sedanje težave, vendar zahteva hitro in zahtevno prilagoditev sektorja; drugi bi dal enak rezultat, vendar postopoma, kar bi podeželskemu gospodarstvu in družbeni strukturi omogočilo bolj nemoteno prilagoditev« (prav tam).

Že v osnovi je EK dala prednost zadnjemu pristopu, ki je bil uveljavljen tudi pri zadnji reformi ureditve trga s sladkorjem: »potrebno je prehodno obdobje za vzpostavitev tržnega ravnovesja, nato pa uvedeni srednjeročni elementi za izboljšanje konkurenčnosti« (Waite in Hall 2006d, 2). Takšen koncept bi vključeval (Waite in Hall 2006d, 2 in 3):

- (1) Nadaljevanje sistema sadilnih pravic do 2013 in finančne spodbude za nekonkurenčne pridelovalce, da zapustijo sektor, s ciljem odstranitve okoli 400.000 hektarov vinogradov v petih letih. Ta področja bi bila nato upravičena do sheme enotnih plačil na kmetijo.
- (2) Odpravo vseh neučinkovitih instrumentov za upravljanje trga (različne oblike destilacij, pomoč za skladiščenje in pomoč za mošt) in uvedbo nacionalnih ovojnic za fleksibilnost držav članic, da same oblikujejo programe razdelitve sredstev.
- (3) Uveljavitev ukrepov politike razvoja podeželja tudi za vinogradnike.
- (4) Poenostavitev enoloških praks, pravil glede kakovosti in označevanja vin.
- (5) Prepoved uporabe sladkorja in mošta za obogatitev vina.
- (6) Promocijske in informativne kampanje.

Kot so zapisali na EK (2006a, 12):

S/prememb/e/ bi moral/e/ voditi k poenostavitvi in boljši ureditvi, ki bi prinesla znižanje stroškov upravljanja in statističnega spremljanja, lažje izvajanje in nadzor ter s tem omejila tveganje goljufij in zlorabe javnih sredstev. Poleg tega bi se zaradi večje ravni subsidiarnosti, dane državam članicam pri določanju vrste ukrepov, ki jih potrebujejo za odziv na svoje posebne razmere, povečala učinkovitost upravljanja. Tovrstna reforma bo navsezadnje močno okrepila

možnosti EK, da lahko zagovarja svojo politiko v vseh mednarodnih forumih, k čemur namerava dejavno pristopiti.

V odgovor na omenjeno Sporočilo EK je na julijskem zasedanju Sveta kmetijskih ministrov potekala prva razprava o predlogih, javna obravnava pa je potekala tudi na zasedanju Odbora EP za kmetijstvo. Države članice in EP so enotno pozdravili predlog in podprli potrebo po temeljiti reformi ureditve trga z vinom (Waite in Hall 2006e, 4 ter Waite in Hall 2006f, 20). Kot pričakovano, pa je bila osrednja sporna točka predlagana shema izkrčitve vinogradov, tako na strani držav članic kot EP (Waite in Hall 2006e, 3 ter Waite in Hall 2006f, 19). Na načelni ravni so države članice podprle odpravo različnih ukrepov za upravljanje trga, čemur pa so ostro nasprotovale Španija, Francija in Italija (Waite in Hall 2006e, 3). Večina držav članic je podprla tudi uvedbo nacionalnih ovojnic ob poudarjanju pomena fleksibilnosti pri izboru ukrepov, katerim bodo sredstva namenjena (prav tam). Velika nestrinjanja med državami članicami pa so povzročile predlagana prepoved uporabe sladkorja za obogatitev vina in odprava pomoči za mošt, uskladitev določenih postopkov proizvodnje s Svetovno trgovinsko organizacijo in prilagoditev enoloških postopkov ter pravil za označevanje vin.

EK se je tako več kot leto dni pogovarjala z različnimi zadevnimi stranmi, takratna evropska komisarka za kmetijstvo Marianne Fischer Boel pa je prepotovala več vinorodnih držav, jih seznanila s svojimi pogledi ter prisluhnila njihovim težavam. EP je marca 2007 na plenarnem zasedanju podprl poročilo Katerine Batzeli glede predlogov EK. Poročilo je zahtevalo dvostopenjski pristop in večjo kontrolo držav članic pri shemi izkrčitve vinogradov (Waite in Hall 2007a, 13).

V naslednjih mesecih je EK dopolnjevala in spreminjala osnutek predloga reforme, pri čemer je že prilagajala posamezna določila glede na pretekle debate. Verjetno je postajalo, da bo tarča za izkrčitev vinogradov mnogo nižja od prvotno predlaganih 400.000 ha, da bodo vse vinogradniške površine upravičene do plačil iz sheme enotnih plačil na kmetijo in posledično predmet zahtev navzkrižne skladnosti politik (Waite in Hall 2007b, 2). Jasno je bilo, da komisarka Fischer Boel ne bo odstopila od prepovedi uporabe sladkorja in pomoči za mošt (Waite in Hall 2007b, 2 ter Waite in Hall 2007c, 3). Ko je bil spomladi predlog poslan v medresorsko usklajevanje, pa so v javnost prišle tudi že konkretne številke glede kriterijev razdelitve sredstev v nacionalne ovojnice (2/3

pretekli prejemki, 1/6 vinogradniške površine, 1/6 proizvodnja vina) in glede postopnega prenosa finančnih sredstev na razvoj podeželja (Waite in Hall 2007c, 3 ter Waite in Hall 2007č, 12).

4. julija 2007 je EK tako predstavila predlog obsežne reforme skupne ureditve trga z vinom, ki odgovarja na omenjene izzive in sledi trajnostno zastavljenim ciljem. EK je ob predstavitvi zagotovila, da je reforma usmerjena v večjo konkurenčnost proizvajalcev, ponovno pridobitev trgov in uravnoveženje ponudbe in povpraševanja. Po drugi strani pa reforma ponuja poenostavitev pravil in ohranjanje najboljših tradicij vinarstva na podeželju. Predvideno je bilo, da bo veliko več denarja namenjeno promociji vina EU, proračun za vino – 1,3 milijarde evrov – pa naj bi ostal nespremenjen. Komisarka Fischer Boel je že ob predstavitvi reforme dejala tudi, da gre za 'čustveno področje' in da pričakuje vročkrvno razpravo, a poudarila, da se vsi zavedajo, da je reforma nujna (STA 2007a).

Komisarka je 4. julija predlog predstavila tudi parlamentarnemu odboru za kmetijstvo, predlog pa je bil poslan tako EP kot Svetu ministrov v obravnavo. Komisarka je napovedala, da bodo prizadevanja EK težila k temu, da bi se ministrska pogajanja končala do konca leta 2007. Upoštevajoč mnenje EP (rapporteur Giuseppe Castiglione), bi lahko Svet predlog sprejel še isto leto in reforma bi začela veljati 1. avgusta 2008. Predvideno časovnico je potrdil tudi predsedujoči Svetu EU, portugalski minister Jaime Silva. Zastavljen cilj je bil preko devetih zasedanj Posebnega odbora za kmetijstvo in štirih zasedanj Sveta kmetijskih ministrov doseči politični dogovor do konca leta (Waite in Hall 2007d, 16).

3.1.3 Pogajalska igra interesov v vinskem sektorju in formalni proces sprejemanja nove ureditve

Značilnosti institucionalnega okvira EU odločanja so prišle pri pripravah predlogov in pogajanjih glede vinske reforme močno do izraza. EK je od vsega začetka zagovarjala močno reformistično stališče in prenos določenih pristojnosti nanjo. Predlagala je odpravo vseh neučinkovitih in dragih ukrepov ter sistema sadilnih pravic, učinkovit sistem izkrčitve vinogradov in uporabe sheme enotnih plačil na kmetijo, poenostavitev enoloških postopkov in označevanja vin ter financiranje določenih ukrepov preko

nacionalnih ovojnic za upoštevanje nacionalnih posebnosti in drugih preko politike razvoja podeželja. Zakonodajni predlog pa je – kljub predhodnim formalnim in neformalnim razpravam – naletel na ostre odzive tako v državah članicah kot tudi v EP ter med različnimi interesnimi združenji.

Različna združenja vinogradnikov in vinarjev ter sindikalne organizacije vinogradniških delavcev so Bruslju očitali predvsem, da želi industrializirati proizvodnjo vina ter ji odvzeti njen tradicionalen in obrtniški značaj (STA 2007č). Strah jih je bilo izgube delovnih mest ter ugleda evropskega vina (prav tam). Države članice EU je predstavljena reforma razdelila v dva tabora predvsem glede dodajanja sladkorja vinu in glede ukinitve tržno-cenovnih ukrepov (STA 2007d). Tako kot EP so bile skeptične do predlagane sheme izkrčitve vinogradov. So pa države članice pozdravile uvedbo nacionalnih ovojnic, ki jim bodo omogočile, da ukrepe prilagodijo svojim posebnim razmeram. Sporen je bil način razdelitve finančnih sredstev. Pri predlaganih spremembam glede enoloških praks in označevanja vin pa so države članice večinoma podprle obstoječa pravila (prav tam).

Temeljna predlagana določila, vsebinske dopolnitve zainteresiranih strani in končno sprejete ukrepe so povzeta v tabeli, ki se nahaja v Prilogi 1. Kljub močnim razhajanjem ob začetku pogajanj so namreč kmetijski ministri EU pomemben napredek pri pogajanjih dosegli konec novembra 2007. Nerešena vprašanja – ukinitve sadilnih pravic, označevanje sorte in letnika na namiznih vinih ter razdelitev sredstev med države članice – pa razrešili na decembrskem zasedanju. Po mnogih srečanjih ministrov, burnih razpravah v EP, prilagajanju EK in tristranskih pogajanjih vse do jutra so države članice 19. decembra 2007 sprejele politični dogovor. Poseben odbor za kmetijstvo je v razpravi na aprilskem zasedanju razrešil še manjša nestrinjanja in temeljita reforma skupne ureditve trga z vinom EU je bila formalno potrjena 29. aprila 2007 na zasedanju Sveta za splošne zadeve pod točko 'A' – brez razprave (Waite in Hall 2008b, 7). EK je po potrditvi reforme preko upravljalnega odbora začela postopek sprejemanja podrobnih izvedbenih predpisov. Večina sprememb je tako začela veljati z začetkom tržnega leta 2008/2009, torej 1. avgusta 2008, kot je bilo prvotno predvideno (STA 2007o ter Waite in Hall 2008b, 7).

Proces pogajanj, ki je pripeljal do nove skupne ureditve trga z vinom, je tako potekal na različnih ravneh odločanja, ki so bile opredeljene v prvem poglavju, vanj pa so bili vključeni vsi relevantni akterji. EK je odigrala izjemno pomembno vlogo kot pobudnik reforme, pri oblikovanju ukrepov in nato kot pošten posrednik ob zastojih v medvladnem odločanju. V formalnem zakonodajnem postopku so na končne odločitve vplivali tako EP in razna interesna združenja kot tudi države članice, ki v Svetu kmetijskih ministrov vedno sprejmejo končne odločitve. V skladu s parametri in tipi odločitev, ki so bili podani v začetku naloge, je velik del procesa oblikovanja politik in pogajanj potekal na pod-sistemski ravni, izbire pa so bile v veliki meri sprejete prav v javnopolitičnih omrežjih. Večina končnih odločitev, posebej glede spornih ukrepov nove vinske politike, pa je bila sprejeta na sistemski ravni v sklopu Posebnega odbora za kmetijstvo in Sveta EU.

V procesu pogajanj so, kljub upadanju njihove moči, kmetijske interesne organizacije dokazale, da so še zmeraj politično pomembna sila tako v Sloveniji kot v EU. Uspele so vplivati na močna reformistična stališča EK in vsaj do določene mere zaščititi svoje interese. To dejstvo podpira tudi Smithova analiza vinske reforme 2008 v kontekstu globalizacije evropskega vinskega sektorja. Sprejeta določila so po njegovem mnenju rezultat pogajalske igre interesov med tržnimi izzivi nasproti (pre)moči pridelovalcev. »V nasprotju s tem, kar menijo mnogi, pridelovalci ne dominirajo ureditvi industrije zaradi svoje volilne moči oziroma njihove sposobnosti, da zmotijo javno življenje z nasilnimi demonstracijami« (Smith 2008, 21). »Namesto tega njihova stalna politična moč izhaja iz trajnosti neo-političnih korporativističnih iniciativ, ki povezujejo pridelovalce in javne akterje v zvezo soodvisnosti na eni strani, medtem ko izločajo tako predstavnike vinskih trgovcev kot tudi sporne pridelovalce na drugi strani« (Smith 2008, 21–22). »Z/lasti evropskim pridelovalcem je, vsaj doslej, uspelo v utemeljitvi njihove legitimnosti, da zastopajo vinske regije in sektor kot celoto z izpostavljanjem, kaj vino pomeni ne samo za vinogradnike in vinarje, ampak za `splošni interes`« (Smith 2008, 23). »Pri tem so uspešno posodobili simbole in kognitivne okvire na tak način, da se predstavijo kot sodobni branilci cenjenih tradicij, ne pa kot nazadnjaški zagovorniki teritorialnih razlik« (prav tam). Tudi zaradi neustreznih političnih aktivnosti trgovcev so si pridelovalci s pomočjo argumentov pridobili pomembne politične vire z oblikovanjem argumentov in izgradnjo zavezništev (Smith 2008, 25). Pri tem so sledili tudi akterji javne uprave in manj pozornosti posvetili ekonomskemu kazalcem (prav tam).

Tudi pri sprejemanju nove ureditve trga z vinom pa se je izkazalo, da pri oblikovanju EU politik z vidika odločanja akterji z najširšim vplivom prek najrazličnejših ravni odločanja države članice. »Vsaj formalno so edino države članice EU močne na vseh ravneh odločanja v EU in na vseh področjih politik« (Peterson in Bomberg 1999, 270). »Zato je jasno, da javnopolitična omrežja EU učinkovito pripravljajo podlago za politiko odločanja le, če zagotovijo ustrezno zastopnost nacionalnih interesov« (prav tam). Prevladujoči akterji, mehanizmi in instrumenti, ki so specifični za sektor, način pogajanj, tipi odločitev, institucionalni okvir EU odločanja, razmerja in pritiski znotraj sektorja tako ponujajo logično osnovo za analizo nacionalne ravni odločanja, ki sledi v nadaljevanju.

3.2 Sprejemanje vinske reforme v Sloveniji

3.2.1 Problematizacija in politizacija določil reforme

Pogajanja glede ukrepov nove vinske politike so potekala tako na pod-sistemski kot na sistemski ravni EU odločanja. Takšno doseganje soglasja vključuje mobilizacijo tako ministrov, državnih uradnikov, ponekod celo državljanov v EU institucijah, da se potisnejo naprej nacionalni interesi. »Politika vsake industrije pa se konkretno oblikuje skozi dva pojava: zavezništvo in argumentacijo« (Smith 2008, 4). »Z empiričnega vidika raziskave, se lahko gradnja in aktiviranje zavezništev ter oblikovanje argumentov zazna preko obravnave dveh procesov /.../: problematizacije zadev in njene politizacije« (prav tam).

Upoštevajoč značilnosti slovenskega vinskega sektorja je pomembno izpostaviti, da se slovenski vinarski sektor in povprečje evropskega precej razlikujeta, saj je kriza, katero naslavlja obravnavana reforma, največja na tistih vinogradniških območjih, kjer so pridelovali grozdje za intervencijske umike z destilacijo (Toplak 2009). »Evropa je v precejšnji krizi, Slovenija pa nima tolikšnih strukturnih težav, je pa problem slovenskega vinarskega sektorja predvsem v smislu tržnega pojavljanja, ki bi se ga dalo z majhnimi popravki na proizvodnem segmentu popraviti« (prav tam). Kot je v intervjuju povedal tudi Erjavec (2010), je svojo vlogo videl prav v začetni fazi pogajanj, da je vsem sodelujočim podal širino problema ter razumevanje evropskih in globalnih razmer. Debato je uspel usmeriti na tehnična vprašanja in na iskanje interesov Slovenije,

ki niso bili toliko v spreminjanju pravnega reda, ampak predvsem v prilagajanju na že v naprej znane spremembe (prav tam). Hitro je bilo razumljeno, da je reforma nujna predvsem zaradi drugih držav z drugačno ekonomsko in pridelovalno strukturo, in da to deluje v našo korist.

Razprave glede reforme v Sloveniji so tako bile osredotočene le na nekatera določila, o katerih razpravljam v nadaljevanju, saj nas preostala v veliki meri ne zadevajo oziroma ni bilo predvideno, da bi pomembno vplivala na organizacijo in delovanje slovenskega vinskega sektorja. Upoštevajoč izgradnjo zavezništev in oblikovanje argumentov ob razpravah v SSVPVV postane jasno, kako so se vzpostavila bistvena žarišča nestrinjanj pri oblikovanju nove skupne ureditve trga z vinom.

Tako je Jakša (2010) v intervjuju izpostavila, da:

- so se vsi člani SSVPVV že v osnovi strinjali z EK glede takojšnje odprave neučinkovitih ukrepov za podporo trgu (destilacije, pomoč za skladiščenje, izvozna nadomestila), ker tega v Sloveniji nismo veliko koristili;
- so se tudi strinjali s čimprejšnjo odpravo sistema sadilnih pravic, saj v Sloveniji predstavlja predvsem administrativne ovire;
- podpora EK je sledila pri ukrepu možnosti prenosa dela sredstev v fond za neposredna plačila na kmetijo, kot tudi pri prenosu dela sredstev v steber SKP za razvoj podeželja, kljub temu da v Sloveniji tega nismo storili v izogib drobljenju sredstev;
- Slovenija je prav tako pozdravila sredstva za promocijo vina na tretjih trgih;
- ni pa tudi nasprotovala uveljavitvi enoloških postopkov, ki bodo skladni z OIV standardi, in prenosu pristojnosti odobritve enoloških postopkov na upravljalni odbor EK, saj lahko posamezna država članica za svoje pridelovalce še zmeraj predpiše strožja pravila.

Ukrepi, ki so v SSVPVV sprožili debato in polemike, pa so v bili:

- Slovenija je precej glasno nasprotovala prepovedi uporabe saharoze za dosladkanje vin;
- kljub zavedanju konkurenčne prednosti vin brez geografskega porekla s trgov tretjih držav z enostavnejšim označevanjem je bila Slovenija proti navedbi letnika in sorte na namiznih vinih;

- glede predlaganega ukrepa, ki naslavlja izkrčitev vinogradov, je bil v prvem uradnem mnenju izražen dvom, ali se bo ukrep resnično izkazal za relativno učinkovitega sorazmerno z visokimi sredstvi, ki bodo vložena;
- najpomembnejši del razprav pa je potekal glede ukrepov, ki se sofinancirajo preko nacionalnih ovojnic, in dodeljevanja sredstev v teh okvirih (Jakša 2010).

»Koncept problematizacije tako omogoča spoznanje, kako težave, s katerimi se soočajo akterji v vinski industriji, niso spontano postale vprašanja, katerim se priznava pozornost in delovanje kolektivnih ali javnih akterjev« (Smith 2008, 4). »Bolj verjetno so kolektivni ali javni `problemi` nastali kot rezultat aktivnosti nekaterih akterjev za pretvorbo težav posameznih izoliranih zasebnih podjetij v probleme, za katere je bilo dovolj veliko število udeležencev prepričanih, da so skupni« (Rochefort in Cobb, citirano po Smith 2008, 4–5). Smith (2008, 5) takim problemom priznava eno ali obe od dveh vrst legitimnosti: ali je opredelitev problema sprejeta znotraj interesne skupine ali pa so jo potrdili politiki oziroma javni uslužbenci, tj. akterji, ki naj bi delovali v javnem interesu.

Kot trdi Smith (2008, 5):

Naj bodo kolektivni ali javni, institucionalizirani problemi določajo okvir in dnevni red, po katerem potekajo razprave za urejanje industrije. Zato ti problemi določajo tudi omejitve glede vsebine političnih instrumentov, ki se bodo načrtovali, sprejeli in izvajali znotraj same industrije in tako pogosto vzpostavljajo institucionalizirane norme, procese, pričakovanja in `pot odvisnosti`. Vsekakor so v vinski industriji povezave med problemi in instrumenti nenehno predmet za politično delovanje tako tistih, ki se zavzemajo za spremembe, kot tistih, ki se jim želijo upreti.

Relevanten primer problema, ki je v veliki meri zasedel dnevni red razprav SSVPPV. so bili možni ukrepi, ki bodo financirani preko nacionalnih ovojnic. Ukrepom je bila v veliki meri priznana legitimnost tako s strani interesne skupine pridelovalcev kot tudi s strani javne sfere. Ti so bili: prestrukturiranje vinogradov, promocija na trgih tretjih držav in uporaba grozdnega mošta za obogatitev vina. Možnost sofinanciranja prestrukturiranja vinogradov je veljala kot institucionalizirana norma že pred sprejetjem

reformne in je bila pomemben instrument, ki rešuje problem staranja slovenskih vinogradov. Zato je proces odločanja sledil 'poti odvisnosti' in ukrep je bil kljub nekaterim dvomom vključen v izbor. Vključitev ukrepa promocije na trgih tretjih držav odgovarja na kolektiven problem potrebe po iskanju novih trgov za slovenska vina. Prav tako pa možnost uporabe grozdnega mošta za obogatitev vina odgovarja na skupen problem vinarjev v primeru slabe letine.

Preučevanje problematizacije je tako bistvenega pomena, vendar še zmeraj nezadostno za razumevanje procesa oblikovanja politik (prav tam). »Čeprav so politične aktivnosti vedno vzrok problemov, ki strukturirajo organizacijo in urejanje industrije, ti problemi nikoli niso samodejno 'politični' ali 'tehnični' (prav tam). »Ta izraza sta pravzaprav oznaki, ki oblikujeta določeni kategoriji, in sta problemu pripisana v procesu pogajanj glede opredelitve vprašanj in instrumentov v nameri njihovega reševanja (Dubois in Dulong ter Lagroye, citirano po Smith 2008, 5). »Pri preučevanju politizacije je tako nujen razmislek z vidika, ki poudarja uporabo kategorizacije med oblikovanjem argumentov, uporabljenih v pogajanjih« (Smith 2008, 5–6). »Poleg tega moramo pozorno in istočasno preučiti odnose, ki so vključeni pri predstavitvi in uporabi teh argumentov (Smith 2008, 6).

Tako kot se je večina akterjev znotraj javnopolitičnega omrežja na koncu pogajanj na podlagi argumentov strinjala glede večine rešitev in stališč oziroma določil, ki bi jih lahko kategorizirali kot 'tehnične', je enako nasprotovala vključitvi zelene trgatve kot možnega ukrepa, ki bo financiran preko nacionalnih ovojnic. Ta pa je bil kljub temu vključen, saj je bil potrjen s strani politikov oziroma javnih uslužbencev. Zanimivo pa je izpostaviti tudi, da so izjemno veliko skrb povzročale privlačne finančne podpore za krčenje vinogradov. Sami vinogradniki in mediji so vprašanje uspešno uspeli politizirati z mobilizacijo javnega mnenja. To je bil tudi eden izmed ukrepov, ki je v Sloveniji povzročil veliko kritik in debat kljub temu, da je bilo v strokovnih krogih jasno, da ne bo pogosto v uporabi (Jakša, 2010).

3.2.2 Ključni momenti v procesu odločanja

Prvi odziv MKGP ob predstavitvi predloga vinske reforme s strani EK julija 2007 je tako bil, da je reforma pomemben korak k razrešitvi težav na trgu vina v Evropi in

priložnost tudi za slovensko vinogradništvo in vinarstvo. Izpostavili so dejstvo, da je reformo treba izkoristiti za povečanje konkurenčnosti in prestrukturiranje slovenskega sektorja ter večjo prepoznavnost slovenskega vina. MKGP je tako pozdravilo predvideno takojšnjo ukinitve dosedanjih ukrepov za reševanje kriz na trgu, predvsem različnih destilacij vina, kot tudi predlog, da se del sedanjih sredstev skupne tržne ureditve za vino prenese v politiko razvoja podeželja (STA 2007a).

Pri vzpostavitvi nacionalnih ovojnic je MKGP ocenilo, da bodo izmed predlaganih ukrepov za Slovenijo primerni predvsem prestrukturiranje vinogradov, promocija vina na tretjih trgih in sofinanciranje zavarovalnih premij (prav tam). Izpostavljeno je bilo tudi mnenje, da ključ delitve sredstev, kot ga predlaga Bruselj, v preveliki meri temelji na pretekli, zgodovinski porabi sredstev« (prav tam). »To /bi/ namreč pomeni/lo/, da se bodo v večji meri dodelila državam, ki so že do sedaj neuspešno reševale probleme presežkov, kar pa po navedbah ministrstva verjetno ni v skladu s cilji reforme« (prav tam). Problem dodeljevanja sredstev je pereč problem že vse od vzhodne širitve, saj »/č/eprav so nove države članice veliko bolj odvisne od kmetijstva kot starejše, so največje prejemnice finančnih sredstev še zmeraj stare države članice« (Bomberg, Peterson in Stubb 2008, 128). Res pa je, da »so se že zgodile nekatere prerazporeditve kmetijskih sredstev od starejših k novim državam članicam; od leta 2007 se je višina sredstev za kmete v starih državah članicah začela upadati, da bi s tem naredili prostor za večji obseg dodeljenih sredstev kmetom v novih državah članicah« (prav tam). Zato so na MKGP zatrdili, da bodo tudi v vinskem sektorju vztrajali pri bolj pravični razdelitvi sredstev.

MKGP je ob predstavitvi reforme pozdravilo tudi predvidene poenostavitve na področju kakovosti, označevanja in enoloških postopkov, obenem pa napovedalo, da si bo v nadaljnji razpravi prizadevalo, da predlagani ukrepi ne bodo ogrožali konkurenčnosti slovenske pridelave vina (STA 2007a). »Z vidika cilja povečanja konkurenčnosti evropskih pridelovalcev vina ter uravnoveženja ponudbe in povpraševanja je vprašljiva predlagana podpora za trajno opustitev vinogradniške pridelave, ki bi lahko imela negativne učinke z okoljskega in socialnega vidika« (prav tam).

Takoj po predstavitvi vinske reforme se je odzval tudi Dušan Brejc, direktor Vinske družbe Slovenije, ki je povedal, da je reforma marketinško naravnana in omogoča

prilagoditve (STA 2007c). Menil je, da je »za ocene učinkov reforme na slovenski trg vina /.../ še prezgodaj, bodo pa višja sredstva za promocijo vina gotovo povečala delež vina na trgu« (prav tam). Opozoril je tudi, »da bi morali o vinskem trgu govoriti v globalnih in ne le evropskih okvirih« (prav tam). Kot je še ocenil (prav tam):

je bila vinska reforma potrebna, kljub temu pa je opozoril na nekatere točke reforme, ki bi na slovenske pridelovalce utegnile delovati negativno. Med njimi je izpostavil ukinitev dodajanja sladkorja za obogatitev vina, saj bi v primeru slabih vremenskih razmer to lahko negativno vplivalo na proizvodnjo vina, ki se ga z dodajanjem sladkorja lahko izboljša. /Prav tako/ Brejc ni najbolj zadovoljen s kriteriji, po katerih bo EU članicam razdeljevala sredstva iz skupne blagajne. Sredstva naj bi namreč delili po treh kriterijih, in sicer glede na površino vinogradov, njihovo proizvodnjo in zgodovinske pravice. Kot je pojasnil Brejc, je v Sloveniji precejšnje število vinogradov, ki niso uradno zabeleženi, posledično pa bi država od EU lahko pridobila manj sredstev.

Po prvi razpravi predloga, je 16. julija 2007 kmetijski minister Iztok Jarc izrazil bojazen, da bi se zaradi privlačne finančne podpore iz Bruslja precej slovenskih pridelovalcev utegnilo odločiti za krčitev vinogradov. Ob tem je poudaril, da ga »skrbi predvsem ohranjanje kulturne krajine, zasajenost z vinogradi in zaraščanje kmetijske zemlje« (STA 2007e). Izpostavil je, da bodo vztrajali pri tem, »da bi morali za strme lege oziroma tam, kjer ni mogoče pridelovati nič drugega kot grozdje, dovoliti, da vzpostavimo nek poseben režim« (prav tam), saj v sedanjem predlogu za strme vinograde ni predviden noben poseben ukrep. »Jarc je opozoril tudi na nesorazmerje med obsegom proizvodnje in dejanskimi prejetimi sredstvi v Sloveniji« (prav tam). Povedal je, da »Slovenija dosega 0,7 odstotka celotne pridelave in ima 0,5 odstotka vseh vinogradov v EU, prejme pa le 0,2 odstotka vseh sredstev unije za področje vina in vinogradništva« (prav tam). Obenem je tako dejal, da se Sloveniji skladno s predlagano reformo po ocenah obeta več finančnih sredstev. Jarc je izrazil pomislek tudi pri prepovedi dodajanja sladkorja vinu, kjer pridelovalci opozarjajo, da bi se pridelava vina brez tega ukrepa lahko podražila. »Problem je lahko slaba letina /.../, zato bi moral ta ukrep ostati v veljavi« (prav tam), je povedal Jarc in se oprl na dejstvo, da je precej držav proti prepovedi dosladkanja. Nazadnje je Jarc poudaril tudi, da je med državami veliko dvomov glede predloga popolne liberalizacije po letu 2014, saj je sektor vinogradništva reguliran in bi bilo treba tudi po letu 2014 obdržati nadzor nad njim

(prav tam). Glede na nekatere nejasnosti in veliko neugodnih predlogov za določene države, minister pričakuje relativno dolga pogajanja o vinski reformi in ocenjuje, da bo še precej sprememb (prav tam).

Vinska reforma je bila pomembna tematika tudi na takratnem slovenskem kmetijsko-živilskem sejmu v Gornji Radgoni. Na novinarski konferenci 28. avgusta 2007 je Brejc povedal, da »slovenski vinogradniki in vinarji podpirajo vinsko reformo in imajo pri tem usklajena stališča z MKGP, pri posameznih točkah, kjer se stališča razlikujejo, pa lahko v razpravi najdemo stične točke« (STA 2007f). »Po njegovem prepričanju je reforma za Slovenijo priložnost in ne nevarnost, pri tem pa se bomo morali sami zavzeti za naše interese v EU« (prav tam).

Brejc je za STA (prav tam) izpostavil tudi:

Reforma vinogradniki in vinarji ocenjujejo kot pomembno tudi zato, ker bo prinesla zakonodajo o potrebnosti celostne obravnave marketinga znotraj vina, ki se še premalo izpostavlja. Vina iz novega sveta so uspešna, ker so prilagojena zahtevam kupcev, zato moramo tudi mi proizvodno usmerjenost preusmeriti na trženjsko. /.../ Vinarji podpirajo vzpostavitev nacionalnih ovojnic, iz katerih bodo lahko članice črpale sredstva za tiste ukrepe, ki so zanje najbolj primerni, za prenos sredstev v razvoj podeželja pa pod pogojem, da bo denar porabljen izključno za vinogradništvo in vinarstvo. S predlagano prepovedjo uporabe saharoze za obogatitev se ne strinjajo, saj bi ponekod postala pridelava še bolj nekonkurenčna /.../. Kar zadeva trajno opustitev vinogradniške pridelave, /pa/ mora po predlogu Vinske družbe Slovenije ukrep ostati izrazito prostovoljen.

Na septembrskem zasedanju kmetijskih ministrov je predlog prepovedi uporabe sladkorja za obogatitev vina močno razdelil države članice na tiste predvsem severne in srednjeevropske dežele, ki so proti prepovedi, saj pravijo, da gre za tradicijo na njihovem območju, ter predvsem južne države, ki prepoved dosladkanja z dodajanjem sladkorja vinu podpirajo. Minister Jarc je ob tej priložnosti povedal, da Slovenija želi ohraniti uporabo sladkorja za 'posebej neugodne letnike' (STA 2007h).

22. oktobra je EK kmetijskim ministrom EU, ki so se sestali v Luxembourg, predstavila nekatere nove ideje glede vinske reforme. Med drugim želi Bruselj skrajšati

obdobje, v katerem bi vinogradniki prejeli finančno podporo za krčenje vinogradov, s pet na tri leta. Državna sekretarka na MKGP, ki se je zasedanja udeležila skupaj z ministrom Jarcem, je povedala, da je ideja Sloveniji všeč iz dveh razlogov; prvič, Slovenija ne predvideva večjih krčitev vinogradov, in drugič, prihranjena sredstva zaradi krajšega obdobja podpore bi lahko uporabili za nekatere dodatne ukrepe v okviru nacionalnih ovojnic, za katere si prizadeva Slovenija. Slovenija je na zasedanju tako tudi predlagala, da bi poleg podpore ukrepom prestrukturiranja vinogradniških površin in promocije vina denar namenili tudi t. i. posodobitvi tehnologij pridelave oziroma prestrukturiranju kleti, pa tudi ohranjanju vinogradniških površin na strmih legah, saj zaenkrat še ni določeno, kateri predlagani ukrepi s strani držav članic EU bodo na koncu dejansko vključeni v financiranje iz nacionalnih ovojnic (STA 2007i).

Predstavniki MKGP so za STA (prav tam) povedali tudi:

Govora je bilo /.../ tudi o prenosu sredstev iz neposrednih plačil kmetom (prvi steber SKP) v razvoj podeželja (drugi steber), kjer je po besedah sekretarke Slovenija izrazila nekatere pomisleke. Pri prenosu sredstev je namreč predvideno, da ta ostanejo v regiji, vendar bi morala po mnenju Slovenije ostati ne le v regiji, temveč tudi v sektorju vinarstva in vinogradništva. /Prav tako so se/ države morale opredeliti /.../ do nenapisanega predloga Bruslja, da bi negativne učinke vinske reforme kompenzirali preko enotne sheme plačil. Vinogradnikom, ki bi jih reforma prizadela, bi ponudili neposredna plačila kot del ukrepov v nacionalni ovojnici. Tometova je pri tem opozorila, da gre za 'zelo novo idejo', ki jo je treba temeljito proučiti, in da ta ukrep nikakor ne more biti mišljen kot nadomestilo ali rešitev za morebitno prepoved uporabe saharoze za obogatitev vina.

15. in 16. novembra 2007 je pod pokroviteljstvom MKGP, KGZS, VINIS in drugih v Mariboru potekal 3. Slovenski vinogradniško-vinarski kongres. Pod naslovom Slovenske trte in vina v EU je pomembno naslavljal tudi prihajajočo vinsko reformo. S strokovnimi prispevki je sodelovala večina pomembnih predstavnikov sektorja. Sklepi kongresa pa se nanašajo tako na vlogo akterjev v procesu sprejemanja vinske reforme, na prilagajanje slovenskega vinogradništva in vinarstva na podnebne spremembe kot tudi na obnovo vinogradov (Sklepi 3. Slovenskega vinogradniško-vinarskega kongresa 2007). Zahteva se, da se pri pridobivanju subvencij vinogradništvo obravnava

enakopravno z drugimi kmetijskimi panogami in vzpostavitev povezav raziskovalne, svetovalne in izobraževalne dejavnosti na področju vinogradništva in vinarstva ter zainteresiranih pridelovalcev (prav tam).

Na ministrski ravni so države članice razpravo nadaljevale 26. novembra 2007 v Bruslju. Minister Jarc je takrat ocenil, »da je EU trenutno v stanju, ko `nič ni dogovorjeno, dokler vse ni dogovorjeno` (STA 2007j). »Kot je pojasnil, so mnenja o vinski reformi med članicami unije `zelo različna`, zato dvomi, da bo ministrom na tokratnem zasedanju uspelo najti rešitev« (prav tam). »Sicer pa je Jarc dejal, da bo Slovenija izpostavila dve zadevi, ki ju želi sofinancirati v okviru nacionalnih ovojnic, kar je Slovenija že predlagala na prejšnjem zasedanju kmetijskih ministrov oktobra« (prav tam).

Ker se je bližalo tudi slovensko predsedovanje Svetu EU, je Jarc povedal (prav tam):

Če bo decembra prišlo do dogovora o vinski reformi, bo /.../ morala EK do 18. januarja 2008 pripraviti usklajen predlog, da ga bomo potem mi lahko potrdili na Svetu EU marca 2008. Program implementacije reforme bi potem lahko bil uveljavljen poleti 2008 /.../. Če pa ne, je odvisno od tega, kam bomo prišli decembra /.../. Če bo do dogovora `manjkalo zelo malo`, lahko Slovenija poskuša najti rešitev, v nasprotnem primeru pa /.../ bo treba najti popolnoma drugačno taktiko in strategijo ter določiti nove cilje.

Po dopoldanskem novembrskem zasedanju so se pričela tristranska pogajanja s posamezno državo, v katerih sodelujeta še EK in predsedstvo. Pogajanja naj bi se po napovedih zavlekla pozno v noč, k razpravi o vinski reformi pa naj bi se ministri vrnili tudi naslednji dan popoldan (prav tam). »Slovenski kmetijski minister Jarc je /.../ na pogajanjih izpostavil predvsem zahtevo Slovenije po uporabi saharoze ter vprašanje predvidene višine sredstev za slovensko vinogradništvo in vinarstvo iz EU proračuna« (STA 2007k). »V zvezi s tem je izrazil tudi pomisleke glede prenosa dela sredstev med ukrepe razvoja podeželja, ki so namenjena porabi na vinogradniških območjih, s čimer pa ni zagotovljena namenska poraba sredstev izključno za vinogradniški in vinski sektor« (prav tam).

Ob začetku razprav naslednjega dne, je predsedujoči portugalski kmetijski minister Jaime Silva drugim ministrom sporočil, da so pozno zvečer dosegli pomemben napredek pri pogajanjih o reformi vinskega sektorja. Dosežen je bil dogovor glede geografskih označb, organizacij proizvajalcev, možnosti označevanja sadnega vina, vključitve vinogradov v shemo neposrednih plačil ter ostale določbe, ki se nanašajo na označevanje vina. Kljub temu, da kompromisa še ni, je EK pokazala tudi večjo prožnost pri vprašanju obogatitve vina s saharozo, eni izmed najbolj spornih točk reforme. Dodajanje saharoze vinu naj bi bilo dovoljeno 'pod posebnimi pogoji', denimo v slabih letinah, dovoljena količina dodanega sladkorja pa naj bi bila nižja od sedaj dovoljenih ravni. Ostala odprta vprašanja, ki se nanašajo na ukinitev sadilnih pravic, označevanje sorte in letnika na namiznih vinih ter razdelitev sredstev med države članice, pa čakajo EU na prihodnjem, decembrskem zasedanju (prav tam).

17. decembra 2007 so se tako kmetijski ministri zopet zbrali v Bruslju. Ker je večina članic EU izrazila pomisleke in skrbi glede novega kompromisnega predloga vinske reforme, se je portugalsko predsedstvo EU odločilo za ločena tristranska pogajanja. Tometova je pojasnila, da Slovenija sicer kompromis v splošnem pozdravlja, saj v njem ostaja dovoljeno dosladkanje vina s saharozo, kar je bilo eno ključnih odprtih vprašanj v reformi. Prav tako je Slovenija zadovoljna z razširitvijo obsega ukrepov nacionalnih ovojnic, saj si želi država v ta okvir uvrstiti tudi prestrukturiranje kleti in vinarstva, kar bo sedaj tudi lahko storila (STA 2007m).

Predstavniki MKGP so za STA (prav tam) povedali tudi:

Je pa slovenska delegacija izpostavila dve točki, ki se ji zdita problematični. Prva se nanaša na označevanje vina, če je to dosladkano. Predlog gre namreč v smeri, da bi morali na etiketi vina to posebej zapisati, Slovenija pa opozarja, da bi morali v primeru 'transparentnega označevanja' označiti vse, ne le to, če je vinu dodan sladkor. Druga odprta točka se nanaša na finančni obseg sredstev v okviru nacionalnih ovojnic. Ker naj bi se obdobje, v katerem bo mogoče krčiti vinograde, zmanjšalo iz petih na tri leta, bo to posledično negativno vplivalo na višino sredstev nacionalnih ovojnic, je povedala Tometova. 'Za nas je odprt celotni finančni paket', je bila jasna.

Ministri so razpravljali tudi o sadilnih pravicah, ki bi se končale leta 2013, v kompromisu pa je zapisano, da bi jih na regionalni ravni dovolili še do leta 2015. Prevladovalo je mnenje, da je treba sistem sadilnih pravic obdržati še nekoliko dlje. So se pa države že dogovorile o obsegu krčitve vinogradov: tako naj bi prišlo do krčenja največ 175.000 hektarjev vinogradov

Končno so 19. decembra 2007 države EU po večdnevnih pogajanjih dosegle dogovor o vinski reformi. Tometova je po končanih pogovorih povedala, da je Slovenija zelo zadovoljna, saj je v svojih prizadevanjih dosegla več sprememb, ki bodo pozitivno vplivale na razvoj slovenskega vinarstva (STA 2007n). »Med drugim bo /.../ v letih od 2009 do 2015 prejela precej več sredstev, kot je bilo prvotno predvideno« (prav tam).

Poleg zadnje novosti v kompromisnem predlogu – da je dosladkavanje s saharozo vendarle dovoljeno, na kar je na koncu vendarle pristala tudi evropska komisarka za kmetijstvo in razvoj podeželja Fischer Boel – je bilo v pogajanjih ključno še vprašanje o finančnih sredstvih, ki se bodo razdelila med posamezne države. Minister za kmetijstvo Iztok Jarc se je zato v zgodnjih jutranjih urah še zadnjič srečal s predsedujočim, portugalskim kmetijskim ministrom Jaimejem Silvo, in ponovil potrebo Slovenije po višjih finančnih sredstvih.

(prav tam).

Tometova je povedala, da bo Slovenija tako v letu 2009 za vinski sektor iz proračuna EU prejela 3,5 milijona evrov. Sredstva se bodo nato postopoma povečevala vsako leto in bodo v letu 2015 dosegla 6,1 milijona evrov. Sekretarka, je bila z napredkom zadovoljna, saj je bila država doslej deležna povprečno 2,7 milijona evrov letno. Poleg tega, da bo Slovenija dobila več denarja, pa bo ta sredstva lahko namenila področjem, za katera si je prizadevala že na začetku pogajanj. (prav tam).

V skladu z dogovori je reforma vinskega sektorja EU tako stopila v veljavo 1. avgusta 2008. Na novinarski konferenci v Ljubljani je generalni direktor direktorata za kmetijstvo MKGP Branko Ravnik pojasnil, da reforma Sloveniji prinaša več evropskih sredstev, poleg tega so ukrepi bolj prilagojeni slovenskim razmeram, kar bi lahko povečalo konkurenčnost vinogradniško-vinarskega sektorja (STA 2008). Kot ključno novost nove tržne ureditve za vino v EU je Ravnik izpostavil spremenjen način črpanja evropskih sredstev preko nacionalnih ovojnic.

»Države članice lahko sredstva na podlagi vnaprej pripravljenih petletnih programov porabijo za tiste ukrepe, ki jim najbolj ustrezajo« (prav tam). Slovenija bo iz EU tako črpala sredstva za prestrukturiranje vinogradov, promocijo na trgih tretjih držav, zeleno trgatev in uporabo zgoščenega grozdnega mošta za obogatitev vina (STA 2008 in Jakša 2010). Od leta 2010 dalje pa bo del sredstev, milijon evrov letno, Slovenija namenila tudi ohranjanju vinogradov na strmih legah (prav tam). »Preostalih razpoložljivih ukrepov nove ureditve trga z vinom Slovenija ne bo izvajala s sredstvi iz nacionalne ovojnice« (STA 2008). »Podpore za prestrukturiranje predelovalnih zmogljivosti bodo pridelovalci še naprej lahko pridobivali iz sredstev programa za razvoj podeželja, zavarovalne premije pa bodo sofinancirane iz državnih pomoči« (prav tam).

3.2.3 Uporaba modelov odločanja na nacionalni ravni

Omenjene politične aktivnosti in postopke, ki so oblikovali novo skupno ureditev trga z vinom EU v Sloveniji lahko uokvirimo tudi s pomočjo politično-ekonomskih modelov Moyer in Joslinga, ki so bili predstavljeni že v prvem delu naloge, in tako dodatno prispevamo k razumevanju procesa odločanja na nacionalni ravni.

Racionalni akter oziroma osrednji odločevalec v Sloveniji je nedvomno MKGP, ki ima vse potrebne vire za analizo, izbor najbolj učinkovitih možnosti in vplivanje na sam proces odločanja. Vendar glede na položaj in moč drugih omenjenih organizacij ter strukturo vinskega sektorja, ne moremo trditi, da je MKGP enoten akter. Pomembno vlogo pri sprejemanju končnih določil so imela namreč tudi usklajevanja mnenj in sklepanje kompromisov.

Glede na nosilce odločanja v slovenskem vinskem sektorju, kjer imajo moč ravno vladne organizacije in kmetijske interesne organizacije, ki po eni strani zastopajo interese pridelovalcev, po drugi pa oblikujejo lastne interese za okrepitev položaja organizacije, je model javne izbire izjemno primeren za analizo procesa sprejemanja vinske reforme 2008. Opredeljeni nosilci odločanja so skupine, ki skušajo vplivati na odločanje v Sloveniji in katerim viri to tudi omogočajo. Imajo pa tudi odgovornost glede sprejetih določil do svojih članov. Prav tako je bila stkana močna povezava med državno upravo in kmetijskimi organizacijami. Ta povezava se je, kot že omenjeno, v procesu oblikovanja vinske reforme tudi formalizirala v obliki SSVPVV. Konkurenčni

interesi in multiple vrednote med posameznimi organizacijami sicer obstajajo, vendar so se v procesu sprejemanja vinske reforme manj izrazili.

V Sloveniji lahko smiselno uporabimo tudi značilnosti modela organizacijskega procesa in še natančneje razložimo pozicije posameznih organizacij. Organizacije, ki so nosilci odločanja, so ohlapno povezane med seboj, njihovi voditelji pa prepoznavni v sektorju in tudi širše. Moč je sicer deljena, vendar pa nikakor ne enakomerno razporejena. Res pa je, da gre večinoma za vinogradniško-vinarske interesne organizacije. Zato so bili problemi, ki so bili problematizirani v procesu sprejemanja vinske reforme relevantni za vse organizacije, ki so tako oblikovale svoja stališča. Kljub temu, da je prišlo do nekaterih razhajanj predvsem zaradi zastopanja različnih tipov pridelovalcev – velikih nasproti malim, so si bila stališča pogosto podobna. Tako so organizacije večkrat poiskale sprejemljive in ne najboljših rešitev, kot velja za primer prenosa dela sredstev v shemo enotnih plačil (Erjavec 2010). Res je, da model organizacijskega procesa manj pozornosti posveča procesu pogajanj, interakciji med različnimi organizacijami in vplivanju zunanjih akterjev. Njihova vloga v procesu sprejemanja vinske reforme 2008 pa je bila že tako manjša zaradi koncentracije moči in vpliva pri posameznih nosilcih odločanja in izključenosti oziroma manjšega interesa drugih akterjev v sektorju (trgovci na drobno, trgovci na debelo, finančne institucije, medpanožne organizacije, akterji drugih sektorjev – na primer zdravstvo, gospodarstvo).

Model vladne politike lahko s svojimi značilnostmi osvetli še dodaten del procesa sprejemanja vinske reforme 2008. Glede na opredelitve nosilcev odločanja je jasno, kdo vodi postopek in kdo sedi za pogajalsko mizo, kolikšno moč in kakšna sredstva imajo akterji na voljo. Na podlagi tega pa so zaključki oziroma sprejeti ukrepi smiselni in razumljivi.

V procesu sprejemanja vinske reforme 2008 pa je vprašljiv že poglobiten motiv akterjev politike modela, ki naj bi bil interesna izravnava. Ta naj bi potekala predvsem preko razprave o ukrepih in njihovih učinkih v različnih omrežjih, saj razprava o ciljnih ne zadošča, kar dejansko velja tudi za razprave o novi vinski politiki. Realni udeleženci v razpravi so tisti, ki imajo interese, vendar je v slovenskem vinskem sektorju moč in vloga posameznih akterjev tako neenakomerno razporejena, da imajo določeni veliko širše interese in tudi pomembnejše vire za doseganje določenih ciljev. Dejstvo, da je

legitimnost pomembnejša kot politična učinkovitost, pa dobro razloži sprejem določenih kompromisov.

Upoštevajoč vse posebnosti vinskega sektorja in nosilcev odločanja v Sloveniji ter značilnosti politično-ekonomskih modelov večmodelnega interdisciplinarnega pojasnitvenega pristopa na nacionalni ravni k SKP, pa lahko zaključimo, da ravno analiza oziroma model javnopolitičnega omrežja najbolj prispeva k razumevanju procesa sprejemanja vinske reforme 2008 v Sloveniji. Javnopolitično omrežje, v katerega so vključeni vsi pomembni akterji in v sklopu katerega potekajo tako neformalne kot formalne razprave, v Sloveniji kontinuirano obstaja. Vanj so vključeni uradniki MKGP kot zakonodajnega telesa, ki skupaj s KGZS upravljajo s politikami, in predstavniki kmetijskih interesnih skupin oziroma organizacij pridelovalcev. Vinska družba Slovenije ima v tem sklopu privilegirano pozicijo, ker ima priznan status reprezentativne panožne organizacije in pomembne vire, s katerimi razpolaga (organizacijska struktura: zaposleni, finance in članstvo, znanje, informacije, moč in vpliv). Preostali člani imajo sicer enako legitimne razloge za sodelovanje v procesu oblikovanja politik, njihovi viri za vplivanje pa so šibkejši. Kot predvideva model so tudi realno v procesu vsi delovali v smeri ohranjanja koristi, prav tako pa so obstajale skupine, ki so bile izključene iz omrežja in jim je bilo onemogočeno, da bi vplivale na sprejeta določila.

3.2.4 Ocena zadovoljstva sodelujočih akterjev

V celoti je EU zelo sporazumen sistem, tako da je večina politik rezultat kompromisov in velikokrat druga najboljša možnost za vse udeležence (Peterson in Bomberg 1999, 266). Povedano drugače, v EU odločanju obstaja zelo malo 'zmagovalcev' oziroma primerov, ko je ena država članica, interesna skupina ali EU institucija dosegla vse, kar je hotela, ne da bi pri tem sklepala kompromise (prav tam). Tudi obravnavana vinska reforma ni nikakršna izjema.

Komisarka Fischer Boel je ob sprejetju reforme dejala, da gre za spodoben politični dogovor, ki pa ne predstavlja točno tega, kar si je želela. Dodala pa je, da je bila to ena težjih reform, v kateri je sodelovala. Vpletenih je bilo veliko čustev, saj vino s seboj nosi veliko kulturne dediščine. Tudi predsedujoči, minister Silva, je ob koncu svojega

zadnjega Sveta EU za kmetijstvo in ribištvo pred začetkom slovenskega predsedovanja EU izpostavil, da vinska reforma pravzaprav ni predstavljala problema, temveč priložnost za evropsko vinarstvo, ki po njegovem proizvaja ena najboljših vin na svetu (STA 2007n).

CEEV je reformo ob njenem sprejetju podprl, saj nedvomno vodi k potrebnim prilagoditvam, ki so nujne za izboljšanje konkurenčnosti celotnega vinskega sektorja EU. Hkrati pa je obžaloval dejstvo, da reforma ne posveča več pozornosti ambiciozni zunanji trgovinski politiki za vina. Breme prihodnosti evropskega vinskega sektorja naj bi sedaj nosile države članice, ki so odgovorne, da sledijo poti konkurenčnosti, inovativnosti in standardom visoke kakovosti (Waite in Hall 2008a, 5).

COPA je izrazila skrb glede dolgoročnih učinkov sistema sadilnih pravic in označevanja za namizna vina, ter previdnost pri ukrepih, za katere imajo pri izvajanju države članice proste roke. Svojega nezadovoljstva pa niso skrivali proizvajalci vin z geografsko označbo in zaščito porekla, ki so menja, da reformi manjka napadalni pristop. Izrazili so tudi obžalovanje, da reforma vključuje le omejene možnosti za promocijo, in še te se osredotočajo na tretje države (prav tam).

V Sloveniji so vsi akterji reformo sprejeli izjemno pozitivno. Kot je že bilo omenjeno je Slovenija v svojih prizadevanjih dosegla več sprememb, ki bodo pozitivno vplivale na razvoj slovenskega vinarstva in je s tem v pogajanjih uresničila svoje cilje. Jakša (2010) je izjemno zadovoljstvo izrazila predvsem glede višine sredstev, ki jih bo Slovenija pridobila preko nacionalne ovojnice, in razširjenega nabora ukrepov, s čimer je lahko Slovenija, tako kot preostale države članice, sama izbrala ukrepe, ki bodo najbolj učinkoviti v specifičnem okolju. Tudi pri ukrepih, katerim je Slovenija v začetku glasno nasprotovala, lahko končne spremembe ocenimo kot pozitivne. Uporaba saharoze za dosladkanje vin je dovoljena in slovenskim razmeram kljub znižanju limitov ustreza (prav tam). Navedba letnika in sorte na namiznih vinih je dovoljena, vendar je prav tako obvezna kontrola kakovosti. Obseg sredstev za ukrep izkrčitve vinogradov je bil tudi zmanjšan, prav tako pa bo ukrep veljal samo tri leta (prav tam).

Na tem mestu je smiselno izpostaviti še, da se je delovanje SSVPVV v veliki meri zdelo složno in enotno. V večini intervjujev (Brejc 2010, Erjavec 2010, Gaberšek 2010, Jakša

2010, Škvarč 2010, Šoster 2010) so člani izpostavljali dejstvo, da so pred očmi imeli interese Slovenije, ki so bili glede na značilnosti slovenskega vinskega sektorja in predlagana določila dokaj nesporni. Zato pomembnih razhajanj v skupini ni bilo. Edino nezadovoljstvo, ki so ga izrazili, je bila vključitev ukrepa zelene trgatve kot enega od ukrepov, ki se financira preko nacionalnih ovojnic (Brejc 2010 in Gaberšek 2010).

Kljub temu da je bilo s strani članov SSVPPVV zaznati pozitivno oceno črpanja sredstev (Jakša 2010, Skvarč 2010), je za analizo in oceno učinkov pričujoče reforme morda še prezgodaj. Namreč ne glede na sistem nadzora pa lahko kmetje pogosto uporabljajo določen ukrep precej drugače, kot je bilo namenjeno, kar je ponavljajoč se element v zgodovini SKP (Rieger 2005, 175–176). To je tudi najpomembnejši razlog, zakaj so rezultati sprememb in dopolnitev pogosto v nasprotju z nameni reformatorjev (prav tam). Prav tako pa je to dovolj široka tematika za novo znanstveno delo.

Brejc je v intervjuju pomembno dodal, da pri procesih odločanja v Sloveniji, v Vinski družbi pogrešajo usmerjevalno vlogo MKGP, da bi se ukrepi vinske politike usmerjali v ekonomskem smislu in tako prispevali k nacionalni ekonomiji. Kot trdi Brejc (2010):

Številka manjka in se premalo uporabljajo, kar je največji problem v Sloveniji; tukaj je razlog za vse medsebojne spore, krize, težave. Podpreti je potrebno tiste propulzivne, ki zmorejo peljati internacionalizacijo tudi z vidika človeških virov, ki je nujno potrebna za obstoj naše panoge, pa naj bodo majhni ali veliki. Nepojemljivo je tudi dejstvo, da imamo več kot polovico vinogradov neregistriranih in da je v javnem trženju največ petdeset odstotkov vina. Tako nered na institucionalni ravni v Sloveniji in velika politizacija kmetijstva najedata celotno shemo.

Erjavec (2010) pa je dodal, da je na področju kmetijstva Slovenija iz nekega idealističnega koncepta, kjer se je v proces odločanja skušalo integrirati vse strukture v vseh segmentih, začelo dogajati, da je odločanje neke vrste interesna izravnava, kjer se sledi najmočnejšim organiziranim interesom. »V Sloveniji je tudi preveč vezano na kakovost posameznega državnega uradnika, kako uspešno se integrira v evropsko zgodbo« (prav tam). »Prav tako znotraj državne uprave ni učinkovitega sistema vertikalne in horizontalne koordinacije« (prav tam). Zato je kakovost odločanja bistveno slabša, kot je bila nekoč.

Zaključimo lahko, da se v Sloveniji se premalo odločamo na podlagi informacij in dejanskih razmer (Brejc 2010 in Erjavec 2010). »Prav primer sprejemanja vinske reforme 2008, pa bi lahko bil model, kako naj se dobro odloča z integracijo odprte državne uprave, interesne sfere in stroke različnih kategorij« (Erjavec 2010). Tak način pretoka informacij omogoča kakovosten proces in dobra pogajanja, ki pripeljejo do najboljših možnih odločitev. Verjetno je to tudi pomemben razlog zadovoljstva vseh akterjev s sprejetimi odločitvami.

4 Zaključek

Večina držav članic EU bi temeljite spremembe mehanizmov vinske politike usmerjene k bolj liberalnemu in tržnemu pristopu še nekaj let nazaj ostro zavrnila. Tokrat je bila navkljub težkim pogajanjem in določenim kompromisom vinska reforma sprejeta in tako je vinski sektor zadnji, ki se priključuje novemu konceptu SKP, sprejetemu s Fischlerjevimi reformami 2003. Zaradi lastnosti SKP je jasno, da reforma ne bi bila mogoča brez zunanjih pritiskov in krize na trgu. Kljub temu pa so kmetijske interesne organizacije zopet uspele dokazati svojo pomembno vlogo v evropskem kmetijstvu in spremembe dovolile le do nujne mere kljub izjemno reformističnim predlogom Evropske komisije v začetku pogajanj.

Proces sprejemanja nove ureditve je potekal na vseh ravneh večnivojskega odločanja v EU in je bil podvržen posebnim značilnostim skupne kmetijske politike. Institucionalni okvir, v katerem so potekala pogajanja, je ključnega pomena za razumevanje tega postopka, nacionalni elementi in moč interesnih skupin pa bistvena za razumevanje vsebine sprejetih določil. Na sprejeta določila nove skupne ureditve trga z vinom sta namreč pomembno vplivala tako proces kot vsebina, katero je naslavljala reforma. Politične aktivnosti, ki so bile potrebne v procesu sprejemanja vinske reforme 2008, in akterji, ki so bili aktivno vpleteni, pa nedvomno kažejo na poseben odnos med kmetijskimi interesnimi organizacijami in politiko. Reforma je tako rezultat skrbnega kompromisa in pazljivega ravnotežje interesov.

Tudi v Sloveniji so pridelovalci ob vsakršnih spremembah politike pomembno vključeni v proces posvetovanja in svojo vlogo tudi aktivno zastopajo. Poleg njih so bili v proces sprejemanja vinske reforme 2008 vključeni tudi nekateri drugi pomembni nosilci odločanja v sektorju. Javnopolitično omrežje je bilo formalizirano v obliki Sveta za strokovna vprašanja s področja vinogradništva in vinarstva, ki je bil oblikovan prav za namen spremljanja in oblikovanja predlogov k reformi skupne tržne ureditve za vino. Vsi vključeni akterji so aktivno sodelovali v procesu sprejemanja vinske reforme 2008 in so imeli možnost vplivanja na odločanje na nacionalni ravni v skladu z viri, s katerimi razpolagajo. Odprto pa ostaja pomembno vprašanje, zakaj v proces niso bili vključeni trgovci, in koliko je razprava temeljila analitičnih ekonomskih temeljih.

Drugače se je delovanje Sveta za strokovna vprašanja s področja vinogradništva in vinarstva v veliki meri zdelo složno in enotno. Vsi intervjuvanci so zanimali kakršnakoli večja nesoglasja ali spore, ki bi se lahko pojavila med njimi. Prav tako po koncu ni nihče izpostavljajal ali posebej problematiziral določil, z izjemo ukrepa zelene trgatve. Kljub temu da lahko dejstvo, da je od procesa sprejemanja reforme minilo že kar nekaj časa, jemljemo kot omejitvev, jasno izraženi interesi posameznih akterjev in njihovo zadovoljstvo ob sprejetju reforme kažejo na dobro sodelovanje. Tako lahko na drugo raziskovalno vprašanje zanesljivo odgovorimo potrdilno. Predstavniki Slovenije so v pogajalskem procesu uspeli uveljaviti svoje interese in so s sprejetimi določbami nove vinske reforme pridobili pomembne koristi.

Kljub predvidevanju, da lahko proces sprejemanja vinske reforme 2008 v Sloveniji na podlagi institucionalnega okolja in relevantnih akterjev najbolje pojasnimo z uporabo Moyer-Joslingovega modela interesne izravnave in prilagoditve, je analiza pokazala, da k razumevanju tega procesa najbolje prispeva model javnopolitičnega omrežja, ki združuje model organizacijskega procesa, vladne politike in model izravnave in prilagoditve. V času sprejemanja vinske reforme je v Sloveniji namreč delovalo formalizirano javnopolitično omrežje v obliki Sveta za strokovna vprašanja s področja vinogradništva in vinarstva, v katerega so bili vključeni vsi pomembni akterji. Zato je sam proces potekal učinkovito in ga lahko navajamo kot primer dobre prakse odločanja na nacionalni ravni. K temu kaže tudi zadovoljstvo vseh vpletenih s končno sprejetimi določili.

Do vstopa v EU je na področju vinarstva v Sloveniji veljala močna zunanjetrgovinska zaščita. Prav tako se zaradi majhnosti in samozadostnosti slovenskega trga večina vinarjev še ni soočala z izrazitimi pritiski tuje konkurence. Sedaj pa je to postalo dejstvo ne samo na EU ravni ampak tudi globalno. Tudi trenutna gospodarska kriza bo podjetja dokončno prisilila k prestrukturiranju proizvodnih kapacitet, racionalizaciji proizvodnje, načrtovanim poslovnim strategijam in izvozni usmerjenosti. Vprašanje pa je, ali nas bo to prisililo tudi k ekonomski logiki pred politiko. Zato bi bilo v Sloveniji nujno razvijanje analitične infrastrukture, ki bo bolj sledila ekonomskim kazalcem, in omogočila bolj učinkovito odločanje in nenazadnje tudi boljše prilagajanje tržnim razmeram.

Evropska komisarka za kmetijstvo Fischer Boel je dobila priznanje in bila imenovana za 'Vinsko osebnost leta 2008', saj naj bi kljub močnim nasprotovanjem evropsko vinsko industrijo pripeljala v 21. stoletje. Za resne analize in ocene, kako bo reforma vplivala na spremembe na svetovnem vinskem trgu, pa je še prekmalu. Vloga države in tudi EU še vedno ostaja pomembna, vendar se pridelovalci ne bodo smeli preveč zanašati nanjo. Kot je v enem izmed intervjujev povedal dr. Aleš Kuhar: »Vino je kot modna industrija, kjer je treba znati plasirati« (Toplak 2009).

5 Literatura

1. Bakal, Oste. 2006. *Združenje družinskih vinogradnikov in vinarjev Slovenije*. Dostopno prek: http://www.slovino.si/novice.php?novica_id=1783 (15. marec 2010).
2. Bizjak, Vojko. 2007. Organizacija vinogradnikov in vinarjev v Kmetijsko gozdarski zbornici Slovenije in delovanje strokovnih služb. V *Slovenski vinogradniško-vinarski kongres*, ur. Stanko Vršič, 221–225. Maribor: Grafiti studio.
3. Bomberg, Elizabeth, John Peterson in Alexander Stubb. 2008. *The European Union: How Does it Work?* Oxford: Oxford University Press.
4. Brejc, Dušan. 2007. Slovenija kot vinska destinacija in blagovna znamka. V *Slovenski vinogradniško-vinarski kongres*, ur. Stanko Vršič, 161–171. Maribor: Grafiti studio.
5. --- 2010. Intervju z avtorico. Ljubljana, 6. september.
6. Carter, Caitriona in Andy Smith. 2008. Revitalizing public policy approaches to the EU: 'territorial institutionalism', fisheries and wine. *Journal of European Public Policy* 15 (2): 263–281.
7. Chauvin, Frédéric in Laurence Coué. 2002. *The Common Organisation of the Market in Wine*. Dostopno prek: <http://eurowine.vintagemaster.com/mod/modul-02.html> (8. april 2009).
8. Čotar, Silvester. 2000. Vizija predpristopnega prilagajanja sektorjev kmetijstva in živilsko-predelovalne industrije. V *17. letni posvet zadrušnikov*. Portorož, 2. in 3. februar 2000, ur. Jožica Polajžer, 53–86. Ljubljana: Zadružna zveza Slovenije.
9. Čuš, Franc, Andreja Vanazo, Klemen Lisjak, Dejan Bavčar in Mitja Kocjančič. 2007. Prihodnost vinogradništva in vinarstva v Sloveniji v luči povezovanja med pridelovalci in raziskovalnimi institucijami. V *Slovenski vinogradniško-vinarski kongres*, ur. Stanko Vršič, 107–116. Maribor: Grafiti studio.

10. Erjavec, Emil, Stane Kavčič, Luka Juvančič in Aleš Kuhar. 1998/1999. *Uvod v agrarno ekonomiko in politiko – Skripta za visokošolske strokovne in univerzitetne programe kmetijstva, živilstva in ekonomije*. Ljubljana: Biotehniška fakulteta.
11. Erjavec, Emil in Špela Terpin. 2002. Slovensko vinogradništvo in vinarstvo ter pristop Slovenije k Evropski uniji – primerjalna analiza in ocena učinkov pristopa. V *Vinogradi in vina za tretje tisočletje?: vinogradništvo, vinarstvo, ekonomika in trženja*, ur. Mateja Puconja, 505–516. Ljubljana: Strokovno društvo vinogradnikov in vinarjev Slovenije, Ljutomer: Zveza društev vinogradnikov in vinarjev Slovenije, Celje: Poslovna skupnost za vinogradništvo in vinarstvo Slovenije.
12. Erjavec, Emil. 2007. *Prihodnost Skupne kmetijske politike v luči evropskih financ – poskus politično-ekonomske analize*. Dostopno prek: http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/pregled_proracun_EU/Erjavec.pdf (5. junij 2009).
13. --- 2010. Intervju z avtorico. Ljubljana, 29. september.
14. Evropska komisija. 2002. *Ex-post evaluation of the Common Market Organisation for wine*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/wine/fullrep_en.pdf (20 julij 2009).
15. --- 2006a. *Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu: Za trajnostni evropski vinski sektor*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/wine/com2006_319_sl.pdf (8. marec 2009).
16. --- 2006b. *Challenges and opportunities for European Wines*. Wine seminar presentation. Bruselj, 16. februar 2006. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/wine/sem_pres_en.pdf (8. april 2009).
17. --- 2006c. *Challenges and opportunities for European Wines*. Wine seminar conclusions. Bruselj, 16. februar 2006. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/wine/sem_concl_en.pdf (7. marec 2010).

18. --- 2006č. *Wine Common Market Organisation*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/agriculture/markets/wine/studies/rep_cmo2006_en.pdf (20. april 2009).
19. --- 2006d. *Wine Economy of the sector*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/agriculture/markets/wine/studies/rep_econ2006_en.pdf (20. april 2009).
20. --- 2007a. *Sporočilo za javnost - Reforma SKP: Komisarka Fischer Boel poziva ministre k sprejetju korenite vinske reforme*. Dostopno prek: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1933&format=HTML&aged=1&language=SL&guiLanguage=en> (7. marec 2010).
21. Gaberšek, Bruno. 2010. Intervju z avtorico. Ljubljana, 6. september.
22. Gatzweiler, Franz. 2005. Central and Eastern European Agriculture and Environment: The Challenges of Governance at Multiple Levels. *Sociologia Ruralis* 45 (3): 139–152.
23. Jakša, Mojca. 2010. Intervju z avtorico. Ljubljana, 2. september.
24. Kuster Lipicer, Simona. 2002. Javnopolitična omrežja. V *Analiza politik*, ur. Danica Hafner-Fink in Damjan Lajh, 67–81. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
25. Lewis, Jeffrey. 2000. The methods of community in EU decision-making and administrative rivalry in the Council's infrastructure. *Journal of European Public Policy* 7 (2): 261–289.
26. Lynggaard, Kennet in Peter Nedergaard. 2009. The Logic of Policy Development: Lessons Learned from Reform and Routine within the CAP 1980-2003. *Journal of European Integration* 31 (3): 291–309.
27. L'Organisation Internationale de la Vigne et du Vin. 2009a. *Extrait du rapport sur la situation de la vitiviniculture mondiale en 2008, présenté par Federico Castellucci, à Zagreb, 29 juin 2009*. Dostopno prek: http://news.reseau-concept.net/images/oiv/Client/Communique_de_presse_Zagreb_stats_FR.pdf (15. marec 2010).

28. --- 2009b. *Note de conjoncture mondiale*. Dostopno prek: http://news.reseau-concept.net/images/oiv/Client/2009_note_conj_mars_FR_compilee.pdf (15. marec 2010).
29. --- 2009c. *Elements de conjoncture mondiale disponibles début octobre 2009*. Dostopno prek: http://news.reseau-concept.net/images/oiv/Client/OIV_Point_de_conjoncture_octobre_2009_FR.pdf (15. marec 2010).
30. Michalowitz, Irina. 2007. What determines influence? Assessing conditions for decision-making influence of interest groups in the EU. *Journal of European Public Policy* 14 (1): 132–151.
31. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Direktorat za kmetijstvo. Sektor za kmetijske trge. 2007. *Odločba o imenovanju Sveta za strokovna vprašanja s področja vinogradništva in vinarstva* (33002-39/2007/1). Ljubljana: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.
32. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. 2007. *Državna sekretarka Branka Tome na Slovenskem vinogradniško - vinarskem kongresu*. Dostopno prek: <http://www.mkgp.gov.si/nc/si/splosno/cns/novica/article/946/5491/> (15. marec 2010)
33. --- 2008. *Slovenski družinski vinogradniki člani evropskega združenja*. Dostopno prek: <http://www.mkgp.gov.si/nc/si/splosno/cns/novica/article/946/5667/> (15. marec 2010).
34. --- 2009a. *Stanje na področju vinogradništva in vinarstva v Sloveniji*. Dostopno prek: http://www.mkgp.gov.si/fileadmin/mkgp.gov.si/pageuploads/DirKmet/opis_stanja_maj09.pdf (28. februar 2010).
35. --- 2009b. *Analiza stanja in razvojnih možnosti po posameznih proizvodnih usmeritvah in politikah*. Dostopno prek: http://www.mkgp.gov.si/fileadmin/mkgp.gov.si/pageuploads/Aktualno/Porocila_delovnih_skupin1608-1.VERZIJA_brez_DS_TK_220909.pdf (15. marec 2010).

36. Moyer, Wayne in Tim Josling. 2002. *Agricultural Policy Reform. Politics and process in the EU and US in the 1990*. Burlington: Ashgate.
37. Nugent, Neil. 2003. *The Government and Politics of the European Union*. Durham: Duke University Press.
38. Peterson, John in Elizabeth Bomberg. 1999. *Decision-Making in the European Union*. Houndmills: MacMillan Press.
39. *Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti*. 1957. Dostopno prek: http://www.uradni-list.si/files/RS_-2004-027-00024-MP~P001-0000.PDF (12. september 2009).
40. Portal Agencije Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja. 2010. *Pristojnosti*. Dostopno prek: http://www.arsktrp.gov.si/si/o_agenciji/pristojnosti/ (15. marec 2010).
41. Portal Gospodarske zbornice Slovenije. 2010. *Zbornica kmetijskih in živilskih podjetij*. Dostopno prek: http://www.gzs.si/slo/panoge/zbornica_kmetijskih_in_zivilskih_podjetij (15. marec 2010).
42. Portal Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. 2010. *Vinogradništvo in vinarstvo*. Dostopno prek: http://www.mkgp.gov.si/si/o_ministrstvu/direktorati/direktorat_za_kmetijstvo/starasektor_za_kmetijske_trge/vino/ (15. marec 2010).
43. Portal VINIS. 2010. *Vinis*. Dostopno prek: <http://www.slovino.com/vinis/> (15. marec 2010).
44. Portal Vinske družbe Slovenije. 2010. *Kdo smo?* Dostopno prek: <http://www.vinskadruzba.si/> (15. marec 2010).
45. Rieger, Ellen. 2005. *Agricultural Policy. Policy-making in the European Union*, ur. Helen Wallace, William Wallace in Mark A. Pollack, 161–190. Oxford, New York: Oxford University Press.

46. Slovenska tiskovna agencija. 2007a. *Vinska reforma: Več za konkurenčnost in promocijo vin*. Dostopno prek: <http://www.sta.si/vest.php?s=s&id=1173405&pr=1> (15. februar 2010).
47. --- 2007b. *Ministrstvo: Vinska reforma priložnost za slovensko vinarstvo*. Dostopno prek: <http://www.sta.si/vest.php?s=s&id=1173511&pr=1> (15. februar 2010).
48. --- 2007c. *Brejc: Višja sredstva za promocijo bodo povečala tržni delež vina*. Dostopno prek: <http://www.sta.si/vest.php?s=s&id=1173544&pr=1> (15. februar 2010).
49. --- 2007č. *Odzivi na predlog vinske reforme v EU večinoma negativni*. Dostopno prek: <http://www.sta.si/vest.php?s=s&id=1173711&pr=1> (15. februar 2010).
50. --- 2007d. *Vinska reforma deli članice EU; Bruselj neomajen*. Dostopno prek: <http://www.sta.si/vest.php?s=s&id=1176642&pr=1> (15. februar 2010).
51. --- 2007e. *Jarca skrbi krčenje vinogradov, napoveduje pa več denarja*. Dostopno prek: <http://www.sta.si/vest.php?s=f&id=1176725&pr=1> (15. februar 2010).
52. --- 2007f. *Slovenski vinarji: Vinska reforma je priložnost in ne nevarnost*. Dostopno prek: <http://www.sta.si/vest.php?s=f&id=1186823&pr=1> (15. februar 2010).
53. --- 2007g. *Kmetijski ministri EU na ogledu vinorodne regije okoli Porta*. Dostopno prek: <http://www.sta.si/vest.php?s=f&id=1192119&pr=1> (15. februar 2010).
54. --- 2007h. *Dodajanje sladkorja vinu razdelilo članice EU*. Dostopno prek: <http://www.sta.si/vest.php?s=s&id=1176642&pr=1> (15. februar 2010).
55. --- 2007i. *Bruselj z nekaterimi novimi idejami glede vinske reforme*. Dostopno prek: <http://www.sta.si/vest.php?s=f&id=1202665&pr=1> (15. februar 2010).
56. --- 2007j. *Jarc o vinski reformi: Dvomim, da bomo prišli do rešitve*. Dostopno prek: <http://www.sta.si/vest.php?s=f&id=1212540&pr=1> (15. februar 2010).

57. --- 2007k. *Vinska reforma: Dosežen napredek pri pogajanjih*. Dostopno prek: <http://www.sta.si/vest.php?s=f&id=1212712&pr=1> (15. februar 2010).
58. --- 2007l. *EP pri vinski reformi vztraja pri svojih zahtevah*. Dostopno prek: <http://www.sta.si/vest.php?s=f&id=1240784&pr=1> (15. februar 2010).
59. --- 2007m. *Vinska reforma: Za Slovenijo problematični dve zadevi*. Dostopno prek: <http://www.sta.si/vest.php?s=f&id=1242765&pr=1> (15. februar 2010).
60. --- 2007n. *EU dosegla dogovor o vinski reformi; Slovenija zadovoljna (daljše)*. Dostopno prek: <http://www.sta.si/vest.php?s=f&t=0&id=1243440&pr=1> (15. februar 2010).
61. --- 2007o. *Svet EU uradno sprejel vinsko reformo*. Dostopno prek: <http://www.sta.si/vest.php?s=s&id=1280228&pr=1> (15. februar 2010).
62. --- 2008. *Vinska reforma Sloveniji prinaša več sredstev in bolj prilagojene ukrepe*. Dostopno prek: <http://www.sta.si/vest.php?s=f&id=1308110> (15. februar 2010).
63. *Slovenski vinogradniško-vinarski kongres. 2007 – Sklepi*. Dostopno prek: <http://www.kongres.slovino.si/> (15. marec 2010).
64. Smith, Andy. 2008. *Globalization Within the European Wine Industry: Commercial challenges but producer domination*. Prispevek predstavljen na letni konferenci UACES. Edinburg, 1. – 3. September 2008. Dostopno prek: http://www.uaces.org/pdf/papers/0801/2008_SmithAndy.pdf (5. junij 2009).
65. --- 2009. *When Sector Meets Territory: The 2007 Reform of EU Wine Policies*. Prispevek na konferenci EUSA. Los Angeles, 23. – 25. april 2009. Dostopno prek: http://www.unc.edu/euce/eusa2009/papers/smith_04H.pdf (5. junij 2009).
66. Swinbank, Alan. 1989. The Common Agricultural Policy and the Politics of European Decision Making. *Journal of Common Market Studies* 27 (4): 303–322.

67. Škvarč, Andreja. 2010. Intervju z avtorico. Vrhpolje, 17. september.
68. Šoster, Stanko. 2007. Pomen, stanje in možnosti razvoja malega vinogradništva. V *Slovenski vinogradniško-vinarski kongres*, ur. Stanko Vršič, 23–26. Maribor: Grafiti studio.
69. --- 2010. Intervju z avtorico. Ljutomer, 27. september.
70. Štabuc, Roman, Simona Hauptman, Andreja Škvarc, Majda Brdnik, Jože Maljevič, Ernest Novak, Stanko Vršič. 2007. Slovenske trte in vina v Evropski uniji. V *Slovenski vinogradniško-vinarski kongres*, ur. Stanko Vršič, 1–17. Maribor: Grafiti studio.
71. Toplak, Damijan. 2009. Pogovor z agrarnim ekonomistom dr. Alešem Kuharjem o aktualnostih v slovenskem kmetijstvu in živilskopredelovalni industriji. *Večer*, 27. avgust. Dostopno prek: <http://www.vecer.com/clanek20090827005463199> (22. september 2010).
72. *Uredba Sveta (ES) št. 1493/1999 o skupni ureditvi trga za vino*. Ur. l. EU 179. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:03:26:31999R1493:SL:PDF> (30. avgust 2009).
73. *Uredba Sveta (ES) št. 479/2008 o skupni ureditvi trga za vino*. Ur. l. EU 148. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:148:0001:0061:SL:PDF> (30. avgust 2009).
74. Vodovnik Plevnik, Tadeja, Anton Vodovnik, Tamara Rusjan, Samo Hudoklin. 2007. Vinarstvo na Slovenskem danes. V *Slovenski vinogradniško-vinarski kongres*, ur. Stanko Vršič, 27–44. Maribor: Grafiti studio.
75. Wallace, Hellen. 2005. An Institutional Anatomy and Five Policy Modes. V *Policy-making in the European Union*, ur. Helen Wallace, William Wallace in Mark A. Pollack, 49–90. Oxford, New York: Oxford University Press.

76. Waite, Roger in David Lundy. 2006a. Long-term wine reform is necessary, says MFB. *Agrafocus* (121): 17. Bonn: AGRA-EUROPE Presse.
77. --- 2006b. COPA position on wine reform. *Agrafocus* (121): 19. Bonn: AGRA-EUROPE Presse.
78. --- 2006c. Four main priorities for wine reform outlined in new French memorandum. *Agrafocus* (122): 12–13. Bonn: AGRA-EUROPE Presse.
79. --- 2006č. Slovenian priorities for wine reform. *Agrafocus* (123): 5–6. Bonn: AGRA-EUROPE Presse.
80. Waite, Roger in Giles Hall. 2006d. EU wine reform – Leaked text shows DG AGRI favours 'profound' reform as status quo is unsustainable. *Agrafocus* (124): 2–4. Bonn: AGRA-EUROPE Presse.
81. --- 2006e. Reforming the EU wine regime. *Agrafocus* (126): 3–4. Bonn: AGRA-EUROPE Presse.
82. --- 2006f. Heated debate in EP public hearing on wine reform. *Agrafocus* (126): 19–20. Bonn: AGRA-EUROPE Presse.
83. --- 2007a. EP Plenary adopts position on wine reform. *Agrafocus* (133): 13. Bonn: AGRA-EUROPE Presse.
84. --- 2007b. Wine reform: DG AGRI to propose lower grubbing-up targets? *Agrafocus* (135): 2. Bonn: AGRA-EUROPE Presse.
85. --- 2007c. Wine reform proposal – indications of 1st draft. *Agrafocus* (136): 2–3. Bonn: AGRA-EUROPE Presse.
86. --- 2007č. Allocation of wine reform national envelopes to be based mainly on historical receipts. *Agrafocus* (137): 12–13. Bonn: AGRA-EUROPE Presse.

87. --- 2007d. Wine Reform – North-South divisions repeated. *Agrafocus* (140): 10–11. Bonn: AGRA-EUROPE Presse.
88. Waite, Roger in Rose O'Donovan. 2008a. Farm ministers agree EU wine reform with generous transition. *Agrafocus* (143): 2–5. Bonn: AGRA-EUROPE Presse.
89. --- 2008b. Wine reform finally adopted. *Agrafocus* (147): 7–8. Bonn: AGRA-EUROPE Presse.

Priloga A: Časovnica pogajanj pri sprejemanju vinske reforme 2008

4.julij 2007	Julij 2007	September 2007	Oktober 2007	November 2007	December 2007
Predlog EK	Prvi odzivi: nasprotovanje interesnih skupin, različna mnenja držav članic, nestrinjanje EP	Drugo zasedanje Sveta kmetijskih ministrov, EK dopušča možnost kompromisa	Tretje zasedanje Sveta kmetijskih ministrov, države članice vztrajajo pri svojih položajih, osnutek poročila EP	Tristranski pogovori in glasovanje Odbora EP za kmetijstvo	Politični sporazum: kompromisi pri posameznih določilih, dodatna finančna sredstva, Malta in Danska proti, Estonija vzdržana
Takojšnja odprava neučinkovitih ukrepov za podporo trgu (destilacije, pomoč za skladiščenje, izvozna nadomestila).	CEEV: podpora spremembam. Francija, Italija, Grčija zahtevajo prehodna obdobja za destilacije.		Castiglione: podpora ukinitvi destilacije.		Postopen umik pomoči za destilacije. Možnost financiranja določenega dela nacionalnih ovojnic naslednja štiri leta. Nato ob odobritvi.
Odprava sistema sadilnih pravic konec leta 2013. Od 2014 omogočena širitev uspešnim pridelovalcem.	CEEV poziva k še prejšnji liberalizaciji. Francija, Španija, Italija, Luksemburg, Avstrija in Nemčija kritizirajo liberalizacijo leta 2013 – nasprotuje shemi izkrčitve vinogradov.	Trije tabori držav članic: podpora liberalizaciji, ohranitev sistema ali srednja pot s prehodnim obdobjem, omejitvami pridelka ali postopno širitvijo. EK je pripravljena prilagoditi časovnico.	EK vztraja na predlogu, saj sedanji sistem velja le do konca 2010. Castiglione predlaga, da sistem sadilnih pravic ostane veljaven za področja z geografsko označbo. Odločitev o liberalizaciji naj bo sprejeta po 2012.	EP proti popolni liberalizaciji sistema sadilnih pravic leta 2014.	Odprava sistema sadilnih pravic konec leta 2015 na ravni EU. Kompromis pa dopušča podaljšanje sistema sadilnih pravic na regionalni ravni do konca leta 2018, če se tako odloči posamezna država. Sistema ne rabijo uvesti države z manj kot 25.000 ha vinogradniških površin.
Izkrčitev do 200 000 ha v petih letih. Privlačne finančne spodbude nekonkurenčnim pridelovalcem	CEEV: skrb zaradi opcij držav članic. Strogo nasprotovanje COPA in AREV.		EK predlaga shemo s krajšim obdobjem in manjšim področjem izkrčitve.	EP: izkrčitev 150.000 ha v treh letih.	Proračun, predviden za izkrčitve do 175 000 ha v treh letih z nižjim povečanjem premij od predloga (višanje

<p>(30 % višje od sedanjih v prvem letu, nato 20% letni upad).</p> <p>Države članice lahko omejijo izkrčitve v gorskih predelih in na strminah ter na okoljsko občutljivih območjih. Prav tako lahko ustavijo izkrčitve, ko je dosežen prag 10 % vinske proizvodnje celotne regije.</p>	<p>Veliko držav članic skeptičnih – negativen vpliv na krajino in okolje. Določene stremijo k močnejši nacionalni kontroli. Italija in Španija izpostavljata nujnost prehodnega obdobja.</p>		<p>EK zavrne italijanski predlog enakih plačil vsa leta.</p> <p>Italija, Bolgarija in Romunija predlagajo zmanjšanje 10% praga na 8%.</p> <p>Castiglione predlaga izkrčitev v tri letnem obdobju. S ciljem 150.000 ha.</p>		<p>20 % prvo, 10 % drugo leto).</p> <p>Država lahko krčenje ustavi, ko dosežen prag 8 % vseh vinogradniških površin. Ni treba krčiti vinogradov na strmih območjih in kjer bi to povzročilo negativne okoljske posledice (vendar na teh območjih ne sme biti več kot 3 % vinogradniških površin).</p>
<p>Možnost enotnih plačil na kmetijo za vsa območja, avtomatično shema velja za izkrčene površine – krepitev okoljskih standardov in krajine.</p>			<p>Večina držav članic neopredeljenih, če ne celo nasprotujočih novemu elementu.</p>		<p>Razdelitev vinogradnikom na podlagi presoje držav članic in vsem pridelovalcem, ki krčijo svoj vinograd.</p>
<p>Pet ukrepov, ki se sofinancirajo preko nacionalnih ovojnic na podlagi petletnega programa: promocija na trgu tretjih držav, prestrukturiranje vinogradov, zelena trgateg, vzajemna sredstva, zavarovalne premije.</p> <p>Dodeljevanje sredstev 50 % glede na črpanje sredstev v preteklih obdobjih, 25 % na površino pridelovalnih območij, 25 % glede na obseg pridelave.</p>	<p>Države članica pozdravijo koncept, a mnoga razhajanja glede možnih ukrepov.</p> <p>Nezadovoljstvo glede sistema razdelitve sredstev – nove države članice nasprotujejo teži preteklega črpanja sredstev.</p>		<p>Francija, Italija, Grčija, Španija, Madžarska želijo vključiti ukrepe kriznega upravljanja trga.</p> <p>Večina držav članic želi vključiti še dvig kakovosti vin in promocijo v EU.</p> <p>Nove države članice nasprotujejo teži, ki jo ima črpanje sredstev v preteklih obdobjih pri razdelitvi sredstev.</p>	<p>EP: Nacionalni programi pomoči bi morali financirati tudi promoviranje znotraj EU, ukrepe za preprečitev kriz, raziskave in razvoj ter dvig kakovosti vin.</p>	<p>Novi možni ukrepi na izbiro v sklopu nacionalnih ovojnic: krizna destilacija, destilacija stranskih proizvodov, podpora proizvodnji pitnega alkohola, pomoč za mošt in modernizacija.</p> <p>180 milijonov več sredstev v 2009 ter postopno povečanje na 500 milijonov več v 2015. Dodatne podpore in izjeme (Italija, Grčija, nove članice).</p>

<p>120 milijonov € za promocijo vina na tretjih trgih.</p> <p>Želja po promociji vin EU, zlasti na čezmorskih trgih, informativne kampanje o raznovrstnosti vin EU ter ukrepi za spodbujanje odgovornega in zmernega uživanja vin v EU.</p>	<p>CEEV predlaga koordinacijo med državami članicami za preprečitev podvajanja sredstev.</p> <p>Večina držav članic predlog toplo sprejme.</p> <p>Grčija, Španija, Slovenija, Slovaška in Nizozemska si želijo vključitev tudi EU trga.</p>				<p>Nič več natančno določenih namenskih proračunskih sredstev v želji poudariti fleksibilnost držav članic.</p>
<p>Obvezen prenos dela sredstev v II. steber SKP za razvoj podeželja po naraščajoči shemi 100 milijonov v 2009 do 400 milijonov leta 2014.</p> <p>Možni uporabljeni instrumenti: vzdrževanje kulturne krajine, podpora mladim kmetom, strokovnemu izobraževanju in organizacijam pridelovalcev, pomoč prilagajanju tržnim potrebam.</p>	<p>Podpora predlogu: Velika Britanija, Švedska, Nizozemska.</p> <p>Mnoge druge države članice izrazijo skrb, ali bodo sredstva dolgoročno ostala v vinskih regijah.</p>		<p>Države članice skrbijo, da bo pomoč namenjena regijam namesto proizvajalcev.</p>	<p>EP nasprotuje prenosu sredstev za ukrepe razvoja podeželja.</p>	<p>Za večje države proizvajalke (Italija, Španija, Francija) obvezen prenos sredstev, za manjše pa fleksibilnost porabe denarja preko nacionalnih ovojnic.</p> <p>50 milijonov v 2009, 100 v 2010 in 150 od leta 2011.</p>
<p>Prepoved uporabe sladkorja in ukinitve pomoči za dodajanje mošta za obogatitev vina.</p> <p>Ostaja prepoved uvoza mošta in mešanja z uvoženim vinom.</p>	<p>20 držav članic in EP proti prepovedi.</p> <p>Italija in Španija podpreta EK.</p>	<p>Dva tabora držav članic: severne, ki nasprotujejo predlogu, in južne države članice, ki ga podpirajo.</p>	<p>Države članice vztrajajo pri svojih stališčih: 20 proti in 7 v prid predlogu. Razmisliti o možnosti dodatnega označevanja.</p>	<p>EP proti prepovedi uporabe sladkorja za obogatitev vina in ukinitvi pomoči za mošt.</p>	<p>Obogatitev s sladkorjem ostaja. A so dovoljene stopnje nižje. Obstaja pa možnost povišanja le-teh v vremensko neugodnih letnikih.</p>

		EK ponuja kompromis za majhne pridelovalce, določene države ali dodatno označitev.	Castiglione nakaže podporo predlogu EK.		Obogatitev z moštom se lahko financira iz nacionalnih ovojnic še štiri leta. Iz končnega teksta umaknjen tudi predlog o obveznem označevanju dodajanja saharoze na etiketah.
Omiliti pravila glede enoloških postopkov v skladu z OIV standardi za vina, namenjena za izvoz. Prenos pristojnosti odobritve enoloških postopkov na Upravljalni odbor EK.	Nestrinjanje velikega števila držav članic.				Prenos pristojnosti odobritve enoloških postopkov na EK (odobritev nekaterih postopkov, ki so prepovedani v EU, a dovoljeni v OIV).
Pojem kakovosti EU vin naj temelji na geografski označbi in zaščiti porekla. Predlagana je poenostavitev in izboljšanje pravil za označevanje vin brez geografskega porekla z namenom boljšega trženja.	Francija, Nemčija, Avstrija, Češka, Slovaška, Madžarska in Slovenija izrazijo dvome. Opozorijo, da še učinek zadnjih sprememb ni izmerjen.		Francija predlaga uvedbo dodatnih kontrol certificiranja.		Dobro uveljavljene tradicionalne nacionalne sheme označevanja kakovosti bodo ohranjene. Poenostavljena pravila za označevanje vina brez geografske označbe omogočajo označitev sorte in letnika tudi na namiznih vinih, pod pogojem ustreznih kontrol, ki zagotavljajo pristnost takega vina.

Priloga B: Vprašanja za intervju (september 2010)

I. ODLOČANJE ZNOTRAJ VINSKEGA SEKTORJA V SLOVENIJI

1. Katere so vaše ključne aktivnosti?
2. Ali in kako se vključujete v debato o aktualnih problematikah v vinskem sektorju?
3. Ali obstaja kakšna institucionalizirana oblika posvetovanja različnih akterjev?
4. Ali potekajo pogovori tudi na neformalni ravni?
5. Kdo se aktivno vključuje?

II. ODLOČANJE ZNOTRAJ VINSKEGA SEKTORJA V EU

6. Kako aktivno po vašem mnenju Slovenija vpliva na oblikovanje EU politik?
7. V katerih segmentih v sklopu kmetijstva se najbolj aktivno vključuje?
8. Koliko je Slovenija zastopana v uradniškem aparatu EK (področje kmetijstva oz. konkretno vina)?
9. Ali slovenske povezave pridelovalcev sodelujejo v združenjih pridelovalcev na mednarodni ravni?
10. Na kakšen način poteka lobiranje na EU ravni?
11. Kdo je sodeloval v Posebnem odboru za kmetijstvo v času sprejemanja vinske reforme?
12. Kdo je sodeloval na zasedanjih delovne skupine za vino?
13. Kdo je sodeloval v upravljalnem odboru EU/vino? Kako bo sedaj, ko je delo za vse proizvode združeno v enem samem upravljalnem odboru za celo SKP?

III. PROCES SPREJEMANJA REFORME V SLOVENIJI

14. Sledeč procesu sprejemanja vinske reforme 2008 od seminarja EK do potrditve na Svetu kdaj, kje/v katerem segmentu in kateri akterji so bili neposredno vključeni?
15. Od kje in zakaj ideja za posvetovalno skupino/Svet?
16. Sklep o imenovanju posvetovalne skupine/Sveta: kdaj, za koliko časa, zakaj/s kakšnimi nalogami/pooblastili/mandat?
17. Kateri akterji so vključeni v posvetovalno skupino/Svet in zakaj?
18. Kakšni so bili vaši interesi za sodelovanje v posvetovalni skupini/Svetu?

19. Značilnosti odnosov/delovanja posvetovalne skupine/Sveta?
20. Kako ocenjujete svojo vlogo v tem procesu?
21. Kako ocenjujete vlogo drugih akterjev?
22. Kako je potekalo sprejemanje reforme v drugih državah? Kakšen primer dobre prakse?

IV. VSEBINA SPREJEMANJA REFORME V SLOVENIJI

23. Katera vprašanja so bila posebej problematizirana pri predstavitvi predloga in kasneje politizirana?
24. Kakšni so bili začetni interesi posameznih akterjev, posvetovalne skupine/Sveta?
25. Kako so bila oblikovana izhodiščna pogajalska izhodišča Slovenije? Kje ste bili pripravljeni popustiti?
26. Ali in kako so se interesi spreminjali skozi pogajanja?
27. Ali bi izpostavili kakšna mnenja, debate, polemike posvetovalne skupine/Sveta?
28. Kateri kompromisi so bili sprejeti?
29. Kateri so bili ključni momenti v procesu odločanja na poti k sprejetju reforme?
30. Ali ste zadovoljni s sprejetimi določbami?

V. DRUGO:

31. Ali slovenski vinarji dovolj izkoriščajo vse potencialne možnosti, ki jih ponujajo nacionalni in evropski ukrepi?
32. Ali v zadnjih letih opazate večje spremembe v sektorju (struktura, cene, zunanjetrgovinska bilanca)?
33. Ali pričakujete, da jih je oz. jih še bo prinesla reforma?