

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Anja Vesel

Izvajanje nitratne direktive na področju kmetijstva

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Anja Vesel

Mentor: doc. dr. Damjan Lajh

Izvajanje nitratne direktive na področju kmetijstva

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

ZAHVALA

Ta svet je lep, če nekemu nekaj daš,
ta svet je lep, če nekoga rad imaš,
če roko stisneš komu, ki ga kaj boli,
ta svet je lep, če si človek do ljudi.

(Janja Blatnik)

Hvala vsem, ki ste mi pomagali pri pisanju diplomskega dela.
Hvala mentorju, doc. dr. Damjanu Lajhu, za strokovno pomoč in nasvete.

Hvala staršem, za vso pomoč in podporo v vseh letih študija.

Hvala bratoma, Janu in Luku, za smeh in vesele trenutke.

Hvala možu Gregorju za potrpežljivost in vzpodbude.

Hvala.

Izvajanje nitratne direktive na področju kmetijstva

Kmetijstvo tako v preteklosti kot danes zavzema pomembno mesto v slovenskem prostoru. Slovenija je z vstopom v Evropsko unijo postala akter skupne kmetijske politike. Skupna kmetijska politika je ena prvih skupnih politik in tako predstavlja pomembno mesto v Evropski uniji. S kmetijstvom pa je vedno bolj povezano tudi področje varovanja okolja. Le-to je tema, ki zagotovo pridobiva na pomembnosti in povečuje svojo vlogo v odločevalskem prostoru. Nitratna direktiva in njeno izvajanje na področju kmetijstva je tema mojega diplomskega dela. V njem skušam ugotoviti, ali se dosegajo cilji, zastavljeni v nitratni direktivi. Zato sem se v teoretičnem delu diplomske naloge osredotočila predvsem na fazo implementacije, ki je za nas najbolj pomembna. Javnopolitičnega omrežja pa ne bi bilo brez akterjev. S študijo primera v empiričnem delu sem skušala ugotoviti razloge za težave, ki so se pojavljale tekom izvajanja nitratne direktive. Eden izmed pomembnejših razlogov za nastajanje težav je zagotovo slaba koordinacija med vpletenimi akterji. Z boljšim medsebojnimi odnosi in dobro koordinacijo bi zmanjšali probleme in se s tem izognili marsikateri oviri pri implementaciji preučevane tematike.

Ključne besede: kmetijstvo, skupna kmetijska politika, javnopolitično omrežje, faza implementacije, nitratna direktiva.

Implementation of nitrate directive in the agricultural field

Agriculture both in the past and today has an important place in the Slovenian territory. With the membership in the European union Slovenia has become important stakeholder of common agricultural policy. Common agricultural policy is one of the first common policies and so occupies special place in the European union. Agriculture is interconnected with environmental protection. And this is a topic gaining in importance and increasing its role in the policy-making arena. Nitrate directive and its implementation is the theme of my diploma thesis. In it I try to determine if the objectives set in nitrate directive are being met. That is why in the theoretical part I focus on the implementation phase which is the most relevant for us. Policy network would not exist without stakeholders. With the case study in the empirical part I have tried to identify reasons for problems emerging during the implementation of nitrate directive. One of the most significant reasons for problems that have emerged is definitely poor coordination between involved stakeholders. Better mutual relations and good coordination would definitely reduce problems and many barriers would be avoided in the implementation phase of the examined topic.

Keywords: agriculture, common agricultural policy, policy network, implementation phase, nitrate directive.

KAZALO VSEBINE

SEZNAM KRATIC.....	8
1 UVOD	9
1.1 Cilj in struktura diplomskega dela	11
1.1.1 Cilj diplomskega dela.....	11
1.1.2 Struktura diplomskega dela.....	11
1.2 Hipoteze in metodologija	12
1.2.1 Hipoteze	12
1.2.2 Metodologija	12
2 SKUPNA KMETIJSKA POLITIKA	13
2.1 Začetek skupne kmetijske politike	13
2.2 Akterji skupne kmetijske politike	15
2.2.1 Svet kmetijskih ministrov.....	16
2.2.2 Evropska komisija za kmetijstvo.....	17
2.3 Evropska zakonodaja.....	18
2.3.1 Pravni red Evropske unije	18
2.3.1.1 Direktiva.....	18
2.3.2 Prezem pravnega reda EU	19
2.3.2.1 Trije stebri prilaganja kmetijske politike.....	19
3 JAVNOPOLITIČNO OMREŽJE.....	22
3.1 Koncept javnopolitičnega omrežja.....	22
3.2 Izvajanje javnih politik – faza implementacije	24
4 ZAKONSKE PODLAGE IN PREDPISI NA PODROČJU NITRATNE DIREKTIVE .	29
4.1 Pravilnik za izvajanje dobre kmetijske prakse pri gnojenju.....	29
4.2 Uredba o mejnih vrednostih vnosa nevarnih snovi in gnojil v tla.....	30
4.3 Uredba o kakovosti površinskih voda, ki se jih odvzema za oskrbo s pitno vodo... 30	
4.4 Uredba o kakovosti podzemne vode	30
4.5 Uredba o kemijskem stanju površinskih voda.....	31
4.6 Pravilnik o monitoringu kemijskega stanja površinskih voda, Pravilnik o imisijskem monitoringu podzemne vode.....	31
4.7 Operativni program za varstvo voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijske proizvodnje za obdobje 2004 – 2008	31
5 NITRATNA DIREKTIVA.....	32
5.1 Cilji in namen nitratne direktive.....	32

5.2	Zahteve za izvajanje nitratne direktive.....	33
6	EMPIRIČNI DEL DIPLOMSKEGA DELA	35
6.1	Rezultati raziskave	36
6.1.1	Struktura anketiranih po letih zaposlenosti	36
6.1.2	Viri informacij o nitratni direktivi.....	37
6.1.3	Institucije oziroma skupine, ki so bile v pomoč pri reševanju problemov.....	38
6.1.4	Poznavanje nitratne direktive	39
6.1.5	Sodelovanje med kmetijskimi svetovalci in ARSKTRP	39
6.1.6	Sodelovanje med kmetijskimi svetovalci in MKGP	40
6.1.7	Sodelovanje med kmetijskimi svetovalci v drugih izpostavah	41
6.1.8	Sodelovanje med kmetijskimi svetovalci in KIS	42
6.1.9	Vpliv institucij oziroma skupin na izvajanje nitratne direktive	43
6.1.10	Najpomembnejši akter pri izvajanju nitratne direktive	44
6.1.11	Vključevanje skupin oz. organizacij nepredvidenih za sodelovanje.....	45
6.1.12	Skupine oz. organizacije nepredvidene za sodelovanje	46
6.1.13	Ocena sodelovanja med akterji	46
6.1.14	Medsebojno posvetovanje in usklajevanje interesov	47
6.1.15	Odnosi med vpletenimi	48
6.1.16	Pogostost zagotavljanja potrebnih resursov	48
6.1.17	Pogostost pojavljanja problemov	49
6.1.18	Najpogostejši problemi pri izvajanju nitratne direktive.....	50
6.1.19	Dejavniki zmanjševanja oz. odpravljanja problemov	51
7	UGOTOVITVE IN SKLEP	53
8	LITERATURA.....	58
	PRILOGA A: Anketni vprašalnik	62

KAZALO SLIK

Slika 3.1: Policy proces in policy ciklus	25
Slika 5.1: Občutljiva območja po nitratni direktivi v Evropi.....	34

KAZALO GRAFOV

Graf 6.1: Struktura anketiranih po letih zaposlenosti.....	36
Graf 6.2: Poznavanje nitratne direktive.....	39
Graf 6.3: Sodelovanje med kmetijskimi svetovalci in ARSKTRP	40
Graf 6.4: Sodelovanje med kmetijskimi svetovalci in MKGP.....	41
Graf 6.5: Sodelovanje med kmetijskimi svetovalci v drugih izpostavah oziroma pisarnah	42
Graf 6.6: Sodelovanje s Kmetijskim inštitutom Slovenije (KIS).....	42
Graf 6.7: Vpliv institucij oziroma skupin na izvajanje nitratne direktive	44
Graf 6.8: Vključevanje skupin oz. organizacij nepredvidenih za sodelovanje	46
Graf 6.9: Ocena sodelovanja med akterji	47
Graf 6.10: Medsebojno posvetovanje in usklajevanje interesov	47
Graf 6.11: Odnosi med vpletenimi	48
Graf 6.12: Pogostost zagotavljanja potrebnih resursov	49
Graf 6.13: Pogostost pojavljanja problemov	49
Graf 6.14: Najpogostejši problemi pri izvajanju nitratne direktive	51
Graf 6.15: Dejavniki zmanjševanja oz. odpravljanja problemov	52

KAZALO TABEL

Tabela 6.1: Viri informacij o nitratni direktivi.....	37
Tabela 6.2: Institucije oziroma skupine, ki so bile v pomoč pri reševanju problemov.....	38
Tabela 6.3: Najpomembnejši akter pri izvajanju nitratne direktive	45

SEZNAM KRATIC

SKP	Skupna kmetijska politika
EU	Evropska unija
SKOP	Slovenski kmetijsko-okoljski program
KSS	Kmetijska-svetovalna služba
KGZS	Kmetijsko-gozdarska zbornica Slovenije
ARSKTRP	Agencija republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja
MKGP	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano
MOP	Ministrstvo za okolje in prostor
KIS	Kmetijski inštitut Slovenije
BF	Biotehniška fakulteta

1 UVOD

Skupna kmetijska politika je bila vzpostavljena pred 50. leti, kmalu za tem, ko je bilo za ustanovitelji Evropske unije desetletje pomanjkanja hrane in so začeli subvencionirati proizvodnjo osnovnih živil, da bi zagotovili samozadostnost in varnost preskrbe s hrano.

Glede na to, da je skupna kmetijska politika (v nadaljevanju SKP) EU ena izmed najstarejših skupnih evropskih politik, je bilo kmetijstvo več desetletij področje, ki je bilo najbolj enotno urejeno, in ki je najbolj povezovalo države članice (Čebular 2003, 107). Na podlagi tega lahko SKP prikažemo skozi več faz v njenem razvoju - skozi proces integracije (pojasnjevanje rezultatov integracij) ter skozi proces odločanja (proces oblikovanja in izvajanja SKP EU). V diplomski nalogi se bom posvetila preučevanju procesa izvajanja politik SKP, pri tem pa si podrobneje pogledala tako imenovano »nitratno direktivo« na področju kmetijstva.

V zadnjem desetletju je bila SKP izpostavljena številnim reformam. Posledica teh reform pa je samo relativna nespremenjenost te politike, kar pomeni, da ne najde odgovora na celo vrsto novih okoliščin. Kmetijski sektor je danes izredno dobro politično organiziran akter. Skupna kmetijska politika se sooča s številnimi odprtimi vprašanji, kot so praznjenje podeželja in hitro staranje kmečkega prebivalstva. Ne smemo pa pozabiti, da SKP ni izolirana od drugih politik in področij. V diplomski nalogi se tako osredotočim na povezavo med kmetijsko in okoljsko politiko. V 21. stoletju je v ospredju znanstvenih, političnih in drugih razprav okoljska politika, ki pozornost posveča predvsem globalnemu segrevanju ozračja. Ta tema se dotika vseh, tako malih in velikih držav kot tudi slehernega posameznika.

Ko je Slovenija vstopila v Evropsko unijo, je morala svojo zakonodajo približati evropskim standardom. Zaradi vse večjih okoljevarstvenih zahtev je tudi v kmetijstvu prišlo do nekaterih omejitev in s tem določitev standardov oziroma direktiv in uredb na področju varovanja okolja in onesnaževanja voda z nitrati. Teh standardov oziroma direktiv je na področju kmetijstva več, le-te pa se med seboj dopolnjujejo. Jaz se bom posvetila predvsem eni direktivi, ki je bolj aktualna in zadeva področje celotne Slovenije. Leta 1991 je bila v EU sprejeta Nitratna direktiva, ki se nanaša na varstvo voda pred onesnaževanjem. Vzrok onesnaževanja so nitrati kmetijskega izvora. V tem primeru lahko govorimo o povezanosti kmetijske in okoljske politike.

Akterji, brez katerih nitrarna direktiva ne more doseči svojih ciljev, so zagotovo kmetje in njihovo kmetovanje. Kot skupina in posamezniki morajo upoštevati določila direktive, saj le tako pripomorejo k zmanjšanju onesnaževanja okolja. Pri tem jim pomoč in svetovanje nudijo Kmetijsko svetovalne službe, ki delujejo v okviru Kmetijsko gozdarske zbornice Slovenije. Le-ta je stanovska organizacija, ki zastopa interese kmetov. V tem javnopolitičnem omrežju pa ne smemo pozabiti na prisotnost še nekaterih drugih akterjev, ki imajo različne vloge in moči pri odločanju. V diplomskem delu bom zato skušala ugotoviti, kakšna je povezanost med akterji nastalega javnopolitičnega omrežja in njihova vloga pri tem.

1.1 Cilj in struktura diplomskega dela

1.1.1 Cilj diplomskega dela

Cilj diplomskega dela je preučiti celoten proces izvajanja nitratne direktive s strani Sveta EU, ki se nanaša na varstvo voda pred onesnaževanjem. Poskušala sem ugotoviti, kakšno je dejansko stanje na območju Slovenije pri implementaciji te direktive. Za preverjanje dejanskega stanja sem v empiričnem delu izvedla anketni vprašalnik med kmetijskimi svetovalci Kmetijsko svetovalne službe Zavod Ljubljana, ki delujejo v okviru Kmetijsko gozdarske zbornice Slovenije, saj imajo le-ti pomembno vlogo pri izvajanju. Na koncu pa sem poskušala povezati teoretična izhodišča in ugotovitve, ki sem jih spoznala tekom interpretacije rezultatov anketnega vprašalnika.

1.1.2 Struktura diplomskega dela

Diplomsko delo je sestavljeno iz 7 poglavij.

Prvo poglavje obsega uvod, cilj in strukturo diplomske naloge, zastavljene hipoteze in uporabljeno metodologijo.

V drugem delu je natančno predstavljena skupna kmetijska politika, njeni začetki in akterji. Pregledala bom pravni red Evropske unije, katere sestavni del je tudi direktiva. V nadaljevanju se bom dotaknila prevzema in prilagajanja skupne kmetijske politike.

Tretji del je namenjen predvsem opredelitvi koncepta javnopolitičnih omrežij, ki je danes eno najbolj uporabljenih orodij za preučevanje medsebojnih odnosov. V tem delu se osredotočim na izvajanje javne politike oziroma na fazo implementacije.

V četrtem delu so podrobneje pregledane zakonske podlage in predpisi na področju nitratne direktive. Posamezno so tako predstavljene uredbe, pravilniki in operativni program, ki zadevajo nitratno direktivo.

Peto poglavje opisuje nitratno direktivo, njene cilje in namen. Pri tem pa ne smemo pozabiti tudi na zahteve za izvajanje te direktive.

Empirični del diplomskega dela predstavlja šesto poglavje. Poglavje obsega rezultate in interpretacijo empirične raziskave v obliki ankete, ki je bila izvedena med kmetijskimi svetovalci, zaposlenimi v Kmetijski svetovalni službi Zavod Ljubljana.

Zadnje, sedmo poglavje je namenjeno ugotovitvam in sklepu. Poskušala sem povezati teoretična izhodišča in rezultate empirične raziskave, pri tem pa postavljene hipoteze potrditi oziroma jih zavrniti.

1.2 Hipoteze in metodologija

1.2.1 Hipoteze

V diplomskem delu bom preverjala dve hipotezi. Prva hipoteza se pretežno nanaša na teoretični del diplomske naloge, medtem ko bom drugo hipotezo preverjala v empiričnem delu.

1. S sprejetjem Nitratne direktive se je zmanjšalo onesnaževanje voda in preprečilo nadaljnje onesnaževanje voda z nitrati iz kmetijske proizvodnje.
2. Zaradi slabe koordinacije med vpletenimi akterji so se pri implementaciji Nitratne direktive pojavljale težave.

1.2.2 Metodologija

Zastavljene hipoteze v diplomski nalogi bom preverjala z uporabo več različnih raziskovalnih metod in tehnik. Uporabila bom metodo normativne in empirične analize. V teoretičnem delu bo v ospredju kvalitativno raziskovanje, in sicer analiza in interpretacija primarnih (zakoni, drugi zakonski akti, uredbe, ...) in sekundarnih virov (strokovni članki, internetni viri, strokovna literatura). Študija primera je temelj empiričnega dela diplomske naloge. Za zbiranje podatkov sem se odločila za metodo anketnega vprašalnika. Anketa je bila izvedena med kmetijskimi svetovalci Kmetijsko svetovalnega zavoda Ljubljana, ki deluje v okviru Kmetijsko gozdarske zbornice Slovenije.

2 SKUPNA KMETIJSKA POLITIKA

Skupna kmetijska politika EU je ena izmed najstarejših skupnih evropskih politik. V zadnjem desetletju skupna kmetijska politika poleg uresničevanja osnovnih ciljev vse večjo pozornost namenja tudi varovanju okolja. Težo kmetijske politike v Evropski uniji odraža tudi dejstvo, da je bilo, za kmetijstvo v preteklosti namenjena večina sredstev evropskega proračuna in se še danes zanj, kljub razvoju drugih skupnih politik in ureditev, namenja nekaj manj kot polovica proračuna EU.

Skupna kmetijska politika predstavlja eno temeljnih in osnovnih internih politik Evropske unije, ki se financira izključno iz evropskega proračuna in je v Svetu EU stvar kvalificiranega odločanja. Je prva resnična skupna politika EU, zato se o ukrepih na tem področju odloča na ravni delovnih teles EU. Tudi izvajanje kmetijske politike je skorajda v celoti preneseno na evropske institucije (Urad Vlade RS za komuniciranje 2007, 74).

Skupna kmetijska politika je bistvena za moč in konkurenčnost evropskega kmetijstva in celotnega kmetijsko-prehrabnega sektorja, ki dajeta zaposlitev 19 milijonom ljudi. Kmetijska politika zagotavlja usklajenost kmetijstva z varovanjem okolja. Pomaga razvijati gospodarsko in družbeno okolje podeželskih skupnosti. Ima tudi pomembno vlogo pri spopadanju z novimi izzivi, kot so podnebne spremembe, gospodarjenje z vodami, energija iz biomase in biotska raznovrstnost (Portal Evrope 2009).

2.1 Začetek skupne kmetijske politike

Korenine Skupne kmetijske politike segajo v petdeseta leta 20. stoletja, ko so družbe v zahodni Evropi trpele za posledicami vojne, ki so se kazale v ohromelem kmetijstvu in pomanjkanju hrane. V prvotni SKP je bil poudarek na spodbujanju večje produktivnosti kmetijstva, da bi bila potrošnikom zagotovljena stalna preskrba s hrano po dostopnih cenah, in da bi imela tedanja EU donosen kmetijski sektor. SKP je kmetom ponujala subvencije in dala na voljo sisteme zajamčeno visokih cen, s čimer jih je spodbujala k proizvodnji hrane. Za prestrukturiranje kmetijstva je bila na voljo finančna pomoč, na primer v obliki subvencij za naložbe kmetij v njihovo povečanje ter upravljanje tehnoloških znanj, da bi se te lahko

prilagodile tedanjim gospodarskim in družbenim razmeram. Sprejeti so bili ukrepi v obliki pomoči za predčasno upokojevanje in poklicno usposabljanje ter ukrepi za pomoč regijam z omejenimi možnostmi (Skupna kmetijska politika na dlani 2009).

Skupna kmetijska politika je bila torej med prvimi skupnimi politikami skupnosti. Povojna evropska povezovanja so se kalila prav na področju kmetijstva pri skupnem vodenju kmetijske politike. Cilji in načela SKP so zapisana že v ustanovitvenem aktu, v Rimski pogodbi iz leta 1957. SKP ni le plod dogovora ustanovnih članic, ampak tudi nadaljevanje protekcionističnega pristopa do kmetijstva v Evropi (Erjavec in Juvančič 2000).

V 39. členu Rimske pogodbe so zapisani temeljni cilji SKP:

- povečanje storilnosti v kmetijstvu s pospeševanjem tehničnega napredka in racionalizacijo kmetijske pridelave ter optimalno rabo proizvodnih dejavnikov, posebno dela;
- zagotavljanje primerne življenjske ravni na podeželju, zlasti s povečanjem dohodka v kmetijstvu;
- stabiliziranje kmetijskih trgov;
- zagotavljanje nemotene oskrbe;
- oskrba porabnikov s hrano po sprejemljivih cenah (Cunder 1997).

Temeljna načela SKP je Evropska komisija pripravila na konferenci v Stresi, julija 1958. Dve leti kasneje jih je vseh šest članic (Italija, Nemčija, Francija, države Beneluksa) sprejelo, v veljavo pa so prišla leta 1962.

Ta tri načela, na katerih sloni SKP, so:

- *Enotnost trga*, katerega ideja je, da se ustvari skupni trg brezcarinskih in necarinskih ovir in se omogoči prost pretok kmetijskih izdelkov.
- *Prednostna obravnava kmetijske pridelave Skupnosti*, kjer se daje prednost izdelkom domačih proizvajalcev pred uvoznimi izdelki. To je bilo potrebno, ker so cene domačih proizvodov ob ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti presegale cene na svetovnem trgu in so lahko to rešili le z ustreznimi uvozno-zaščitnimi določili.
- *Finančna solidarnost držav članic*, kar pomeni ustanovitev skupnega proračuna, iz katerega bi se potem financirala SKP.

Resolucija, sprejeta na konferenci v Stresi leta 1958, na kateri so bili prisotni člani vseh vlad članic ter predstavniki prehranske in kmetijske industrije, je postavila pomembne smernice za nadaljnjo kmetijsko politiko. Cenovna politika naj bi bila glavno orodje nove evropske kmetijske politike. Strukturna politika in posebne pomoči za nerazvite regije bi prav tako bila pomemben element te politike. Resolucija je izražala željo, da bi nova politika pripomogla k izenačenju dohodkov zaposlenih v kmetijstvu z ostalimi gospodarskimi panogami.

Po konferenci v Stresi se je razpravljanje okoli sprejetih treh načelih nadaljevalo v Bruslju. Razprava je potekala med Parlamentom, Svetom in Komisijo. Temeljna načela, na katerih sloni SKP, so enotnost trga, prednostna obravnava kmetijske pridelave Skupnosti in finančna solidarnost držav članic. Prvo načelo - enotnost trga - pomeni, da se je omogočil prost pretok kmetijskih izdelkov in da se je ustvaril skupni trg brez carinskih ovir. Druga dva načela – prednostna obravnava kmetijske pridelave Skupnosti in finančna solidarnost - pa sta predstavljala pomembno zmago za Francijo. Kajti razširitev trga na celotno Skupnost je pomenila rešitev za francoske presežke. Pa tudi financiranje, ki je pomenilo, da bodo francoski kmetje financirani iz skupnega, obsežnejšega, evropskega proračuna in ne iz francoske blagajne. Vendar je do končne uresničitve teh treh načel, leta 1962, preteklo mnogo vroče krvi. Pogajanja so potekala predvsem med Evropsko komisijo, Nemčijo in Francijo.

2.2 Akterji skupne kmetijske politike

Kmetijska politika je sestavljena iz tako imenovanega železnega trikotnika kmetijskih ministrstev, kmetijskih uradnikov v Evropski komisiji in kmetijskih interesov na evropski ravni.

Ključne institucije oz. organizacije na področju evropskega kmetijskega sektorja so (Fink Hafner 1995, 61):

- Svet oz. komponentne institucije znotraj njega;
- vlade držav članic in kompetentni resorji znotraj njih;
- Komisija in kompetentni posamezniki;
- kompetentni posamezniki in ustrezna delovna telesa pri Evropskem parlamentu;
- Ekonomsko socialni komite oz. specializirana sekcija kmetijskih interesov v njegovem okviru;

- specializirane monopolne evroskupine na področju kmetijstva;
- predstavništva nacionalnih kmetijskih lobijev držav članic v Bruslju ter
- interesne organizacije in evropske institucije, specializirane za druga sektorska področja, ki občasno posegajo tudi v oblikovanje skupnih kmetijskih politik.

Najpomembnejša nosilca skupne kmetijske politike (SKP) tako predstavljata Svet oz. Svet kmetijskih ministrov in Evropska komisija za kmetijstvo. Poleg tega pa sta tu še dve interesni skupini, ki se agresivno vključujeta v proces oblikovanja skupne evropske kmetijske politike. To sta COPA (The Committee of Professional Agricultural Organizations of the European Community) Odbor za kmetijske organizacije v EU in COGECA (Agricultural Cooperatives) Generalni odbor za sodelovanje v kmetijstvu v EU (Fink Hafner 1995, 69).

2.2.1 Svet kmetijskih ministrov

Svet ministrov je evropska institucija in je vse do danes ohranil status najvišjega telesa v procesu odločanja. Svet ministrov je sestavljen iz ministrov vlad vseh članic. Vsaka država članica pride na vrsto za šestmesečno predsedovanje Svetu. Svet ministrov je tudi zelo dejaven, saj se kmetijski ministri sestajajo veliko pogosteje kot ostali ministri. Po številu srečanj so jim blizu le zunanji ministri (Fink Hafner 1995, 62). Kmetijski ministri so pogosto pripadniki strank, ki jih podpirajo kmetje in/ali predstavništva ruralnih pokrajin (Hix 2005, 285).

Svet ministrov pogosto deluje kot interesna skupina in pride v konflikt z ostalimi ministrskimi sveti, ker imajo odločitve na področju kmetijstva velik vpliv na proračun. Svet kmetijskih ministrov ima veliko moč, kar priča tudi dejstvo, da niti zunanji in finančni minister nista uspela v konfliktih omejiti odločitev kmetijskega sveta. Razen tega delo kmetijskega sveta podpira tudi Poseben komite za kmetijstvo (SCA), precej bolj kot običajno Komite stalnih predstavništev (COREPER). SCA sestavljajo uradniki iz nacionalnih kmetijskih ministrstev, medtem ko člani COREPER-ja stremijo k diplomatski karieri (Hix 2005, 285).

Nekateri govorijo o kmetijskem svetu kot o »klubu«, saj si je uspel oblikovati avtonomijo in se razlikuje od ostalih svetov (Fink Hafner 1995, 63).

2.2.2 Evropska komisija za kmetijstvo

Komisija je najobsežnejša institucija Evropske unije. Generalni direktorat VI pokriva področje kmetijstva in je največji izmed vseh. Tudi po notranji organizaciji je največji, in sicer je razdeljen na šest direktorats in 32 oddelkov. Pri delovanju Komisije pa je potrebno omeniti tudi še številne svetovalne komiteje, in sicer strokovni in posvetovalni komite. Posvetovalnih komitejev je okrog 20 in delujejo na področju določene skupine kmetijskih pridelkov. Poleg tega generalni direktorat za kmetijstvo vodi in podpira tudi upravne komiteje. Te komiteje ustanovi Svet. Naloga Komisije je, da poskrbi za vodenje in administrativno podporo. Ustanovljeni in organizirani so za večje skupine kmetijskih pridelkov, njihovi člani pa so uradniki iz držav članic (Fink Hafner 1995, 65).

Evropska komisija, tako kot na drugih področjih delovanja Skupnosti, daje pobude in predloge. Ko Komisija Svetu predloži predlog za uredbo na področju skupne kmetijske politike, Svet zaupa pripravo postopkov odboru višjih uradnikov, ki delujejo v Posebnem odboru za kmetijstvo (SCA). Standardni postopek sprejemanja odločitev je tak, da Komisija po posvetu s strokovnimi organizacijami posreduje predlog Svetu, ki sprejme odločitev po posvetovanju z Evropskim parlamentom in zelo pogosto z Odborom za gospodarske in socialne zadeve. Nekatere odločitve se sprejmejo tudi po hitrem postopku brez posvetovanja (Moussis 1999).

Interesi v kmetijstvu so zaščiteni z dejstvom, da je SKP vodena s strani Komisije. Kmetijski komisar, ki je odgovoren za sprejemanje reform, predlogov in sprememb v režimu SKP, vedno prihaja iz kmetijske države in ponavadi iz politične stranke, ki je tesno povezana z interesi v kmetijstvu. Kmetijski generalni direktorat (DG) je največji generalni direktorat v Komisiji, v katerem prevladuje osebje iz glavnih kmetijskih držav članic kot npr. Francija in Nemčija in je redko pripravljen poslušati poglede drugih generalnih direktorats. Prav tako je vsakodnevno upravljanje SKP prevzeto z mrežo kmetijskih, veterinarskih komitejev ter komiteja za zdravo prehrano, le-ti pa imajo zaposlene »nacionalne strokovnjake«, katerih večina je imenovana in odgovorna s strani nacionalnih kmetijskih ministrstev (Hix 2005, 285-286).

Interesi v kmetijstvu so močno zastopani tako na nacionalni kot na evropski ravni. V večini držav članic korporativno razmerje med nacionalnimi kmečkimi združenji in kmetijskimi

ministrstvu zagotavlja, da kmetje igrajo glavno vlogo pri oblikovanju nacionalne kmetijske politike (Hix 2005, 286).

2.3 Evropska zakonodaja

2.3.1 Pravni red Evropske unije

Evropska unija je edinstvena nadnacionalna politično-gospodarska struktura. Pravo Evropske unije je mednarodni pravni sistem, ki deluje vzporedno s pravom držav članic Evropske unije. Pri pravu Evropske unije velja načelo primarnosti, kar pomeni, da pravila, sprejeta na ravni Evropske unije, prevladajo nad pravili, vsebovanimi v pravnih redih držav članic. Pravo Evropske unije je avtonomno pravo, saj svoje veljavnosti ne črpa iz morebitne poznejše odobritve nacionalnih organov držav članic, temveč se opira na zakonodajne pristojnosti organov Evropske unije.

Pravni red Evropske unije (*acquis communautaire*) sestavljata predvsem primarna in sekundarna zakonodaja:

1. Med primarno zakonodajo uvrščamo ustanovitvene pogodbe, na katerih temeljijo Evropska skupnost, Evropska skupnost za atomsko energijo in Evropska unija. Nadalje med primarno zakonodajo uvrščamo tudi vse spremembe in dopolnitve ustanovitvenih pogodb in pogodbe o pristopu k Evropski uniji (Državni zbor RS 2009).
2. V sekundarno zakonodajo sodijo zavezujoči (uredbe, direktive in odločbe) in nezavezujoči pravni akti (resolucije, mnenja), predvideni v Pogodbi o Evropski skupnosti, ter tudi cela vrsta drugih aktov, kot so poslovniki institucij, akcijski programi Skupnosti.

2.3.1.1 Direktiva

Direktiva, ki jo sprejme Svet skupaj s Parlamentom ali Komisija sama, je namenjena državam članicam. Njen glavni cilj je približevanje zakonodaj.

Direktiva zavezuje države članice glede rezultata, ki ga je treba doseči, vendar jim pušča izbiro pri sprejemanju oblike in sredstev za uresničitev ciljev Skupnosti v okviru njihovega notranjega pravnega reda.

Če države članice direktive ne prenesejo v nacionalno zakonodajo ali jo prenesejo v nepopolni obliki ali z zamudo, se lahko tisti, ki so predmet sodne obravnave, nanjo neposredno sklicujejo pred nacionalnimi sodišči (EUR-lex 2009).

2.3.2 Prevzem pravnega reda EU

Usklajevanje zakonodaje zajema vsa področja pravnega reda Republike Slovenije. V prvi fazi je bilo potrebno pravni red Republike Slovenije prilagoditi oziroma uskladiti predvsem s pravnimi akti evropskih skupnosti, ki se nanašajo na normativne okvire notranjega trga ter vzpostavitev vseh potrebnih struktur, ki so zajete v Beli knjigi. Gre za nujno potrebno uveljavitev sposobnosti "vsrkanja" prava evropskih skupnosti, za sposobnost uveljavljanja usklajene zakonodaje, za uveljavitev in delovanje vseh potrebnih upravnih in organizacijskih struktur, za sposobnost izvajanja v Evropski uniji sprejetih politik in za razvijanje sposobnosti nepretrganega pogajanja v organih evropskih skupnosti in Evropske unije (Vlada RS 1999).

Za vsako področje, ki ga ureja pravni red EU, je Slovenija morala predložiti natančne načrte prilagoditve pravnemu redu EU s podrobnim časovnim razporedom. Prilagoditev je po eni strani zahtevala zakonodajno prilagoditev in institucionalno usposobitev, po drugi strani pa prilagajanje vsebin kmetijske politike ciljem in delovanju SKP (Poročevalec Državnega zbora Slovenije 2003).

2.3.2.1 Trije stebri prilagajanja kmetijske politike

1. harmonizacija zakonodaje z zakonodajo Evropske unije

Večina zakonov na področju kmetijstva je že bila sprejeta, ostalo pa je veliko podzakonskih aktov, ki so še v stanju pripravljanja in usklajevanja. Na področju kmetijskega trga so bili sprejeti naslednji zakoni: za mleko in mlečne izdelke, goveje meso, žitarice, sveže sadje, zelenjavo, sladkor, vino, hmelj, ... Na področju razvoja podeželja je bil sprejet sklep o kmetijsko okoljskem programu in o neposrednih plačilih za programe EKO 2 in EKO 3. Sprejeti so bili zakoni tudi na drugih področjih, kot je veterina, fitosanitarno področje, hranjenje živali, ... (Steps toward the EU 2001).

2. reforma kmetijske politike in prilagoditev SKP

Reforma kmetijske politike je bila sprejeta leta 1998. Nacionalni program za razvoj kmetijstva, hrane, pogozdovanja in ribištva za leto 2000-2002 pa je bil sprejet leto kasneje. Pri pogajanjih se velikokrat izpostavi dejstvo, da se je proračun za kmetijstvo v zadnjih petih letih podvojil, od tega je bilo leta 2000 kar 38 % namenjenega za razvoj podeželja, medtem ko v EU ta delež znaša v povprečju okrog 10 % (Situation in the Slovenian agruculture and its accession to the EU 2001).

Pomemben je tudi Slovenski kmetijski okoljski program (SKOP), ki ga je kot izvedbeni del Programa reforme kmetijske politike sprejela Vlada RS leta 2001. Ta reforma poudarja okolju prijazno kmetovanje, ki proizvaja izdelke, ki so za potrošnika povsem varna. SKOP je pripravljen po zgledu podobnih programov v EU in omogoča postopen prehod na EU primerljive podpore. Namen SKOP-a je z okoljskim kmetovanjem varovati zdravje ljudi, zagotavljati trajnostno rabo naravnih virov in omogočati ohranjanje biotske pestrosti... Ta program je razdeljen na tri skupine ukrepov neposrednih plačil ter izobraževanje in promocijo (Slovensko kmetijski okoljski program 2001):

- I. skupina - zmanjšanje negativnih vplivov kmetijstva na okolje (zmanjšanje obremenitve obdelanih kmetijskih zemljišč, odpravljanje zaraščanja, ohranjanje kolobarjenja...)
- II. skupina - ohranjanje naravnih danosti, biotske pestrosti, rodovitnosti tal in tradicionalne kulturne krajine (planinska paša, košnja strmin travnikov, travniški sadovnjaki, sonaravna reja domačih živali, ...)
- III. skupina - varovanje zavarovanih območij (ohranjanje obdelane in poseljene krajine na zavarovanih območjih, prestrukturiranje reje domačih živali v osrednjem območju pojavljanja velikih zveri, pokritost tal na vodovarstvenem območju, ...)
- IV. skupina - izobraževanje in promocija (izobraževanje kmetov, uslužbencev državne uprave ter informiranje javnosti o pomenu kmetijsko okoljskih ukrepov in poučevanje potrošnikov o kakovosti sonaravno pridelanih kmetijskih proizvodih in živilih).

3. reorganizacija državne administracije in oblikovanje potrebnih organizacij

Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja (v nadaljevanju ARSKTRP) je ustanovljena z Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o organizaciji in delovnem področju ministrstva. Predlog za njeno ustanovitev je podala vlada 7. 1. 1999. Je organizacija v sestavi Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano in je bila ustanovljena zaradi izvajanja programa predpristopne pomoči v kmetijstvu - SAPARD, izvajanja reforme kmetijske politike v Sloveniji in prilagajanje SKP EU. V Sloveniji pa opravlja tudi že druge funkcije, in sicer upravlja nacionalno shemo podpor in skrbi za naloge, sorodne SKP, in je prevzela funkcije plačilne agencije, ki bo po vstopu prejela in upravljala s sredstvi iz Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS). ARSKTRP opravlja naloge, ki se nanašajo na izvajanje ukrepov na področju kmetijstva, gozdarstva, živilstva in ribištva v skladu s SKP ter druge naloge za izvajanje reforme kmetijske politike. V njenem okviru se izvajajo naloge odobritve, izvršitve in računovodstva plačil finančnih intervencij za ohranjanje in razvoj kmetijstva ter za celostno urejanje podeželja in obnovo vasi (Institucije v kmetijstvu 2001).

Oblikovan je bil tudi IACS sistem (integralni administrativni in kontrolni sistem) kot del nacionalne sheme podpor in bo dokončno ustanovljen do konca leta 2002. Oblikovane so bile tudi naslednje institucije: Inšpektorat za kmetijstvo, pogozdovanje, lov in ribištvo, Inšpektorat RS za kontrolo kvalitete kmetijskih izdelkov in prehrano, Veterinarska administracija RS, Služba za identifikacijo in registracijo živali, Služba za zaščito rastlin in semen (Agriculture and Accession 2002).

3 JAVNOPOLITIČNO OMREŽJE

3.1 Koncept javnopolitičnega omrežja

Raziskovanje družbenih in političnih dejavnosti s pomočjo koncepta javnopolitičnih omrežij je ena od najobetavnejših usmeritev v sodobni sociologiji in politologiji (Fink Hafner 1998, 816). Koncept javnopolitičnih omrežij je tudi meso-koncept in zato združljiv z različnimi teoretskimi pristopi. Imenujemo ga tudi »nevtralen« koncept (Van Waarden 1992, 30).

Čeprav obstaja v literaturi več različnih razumevanj koncepta javnopolitičnih omrežij, se avtorji med seboj strinjajo o njegovih minimalnih skupnih značilnostih, ki javnopolitično omrežje opredelijo kot »vrsto relativno stabilnih odnosov nehierarhične narave med različnimi medsebojno povezanimi igralci, ki si pri zasledovanju skupnih interesov izmenjujejo vire in se zavedajo, da je sodelovanje najboljša pot za doseg ciljev« (Börzel 1997, 1).

Pri opredeljevanju koncepta javnopolitičnih omrežij se je potrebno zavedati, da s slednjim spoznavamo, proučujemo omrežja odnosov med igralci, ki se vključujejo v javnopolitičen proces ter ga s tem oblikujejo (Kustec Lipicer v Fink Hafner 2007, 89). Javnopolitično omrežje je meso ravenski koncept (Börzel 1997, 3) in je zelo dragocen v empiričnem raziskovanju. Njegova vrednost je v zmožnosti razkrivanja bogatih variacij v svetu razmerij med državo in družbo. Skupni imenovalc razvoja tega koncepta in sorodnih raziskovalnih pristopov je težnja k celostnemu raziskovalnemu pristopu, ki bo vključeval funkcionalni aspekt. Javnopolitična omrežja namreč predvidevajo obstoj tako razvite države kot tudi civilne družbe (Lajh 2006, 34).

Po Fink Hafnerjevi (1998, 819) pomeni koncept javnopolitičnih omrežij pomembno metodološko inovacijo, ki se intenzivno razvija na temelju naslednjih dveh pomembnih izhodišč:

- na natančni opredelitvi strukturnih, relacijskih in komunikacijskih elementov znotraj segmenta igralcev, ki sodelujejo v procesu oblikovanja in izvajanja določenih politik;

- na podlagi ustvarjalne sinteze metodoloških prizadevanj na področju politologije, sociologije, organizacijskih ved ter na povezovanju ekonomskega in sociološkega toka raziskav na področju preučevanja družbene akcije in tudi na metodoloških prispevkih etnometodologije.

Koncept javnopolitičnih omrežij je danes eno izmed najuporabnejših orodij pri preučevanju medsebojnih odnosov, ki se vzpostavljajo med (so)delujočimi igralci v posamezni fazi procesov oblikovanja in izvajanja javnih politik. Velik potencial koncepta je vsekakor njegova sposobnost oziroma odprtost do raznolikih zvrsti odnosov, ki se izoblikujejo v procesih oblikovanja in izvajanja javnih politik. Znanstveniki in raziskovalci, ki razvijajo koncept javnopolitičnih omrežij, so tako najprej predlagali osnovne značilnosti, na podlagi katerih lahko razumemo lastnosti igralcev na eni strani in njihove odnose do soigralcev na drugi strani (Kustec Lipicer v Fink Hafner 2007, 100).

Ključni pogoji/dimenzije, na podlagi katerih lahko govorimo o vzpostavitvi omrežja:

1. Problem: javna politika začne nastajati na podlagi določenega javnega problema.
2. Igralci: lahko prihajajo iz državne ali civilne sfere / so soodvisni po pridobivanju informacij zaradi oblikovanja procesa, zaradi vpliva pri vstopu v proces, zaradi vstopanja in izstopanja iz procesa ...
3. Viri: gre za znanje, finance, dohodke, stopnjo izobrazbe, vpliv in moč v posameznem okolju, sistem medsebojnega komuniciranja.
4. Odnosi: osnova zanje so viri in moč, poznavanje okolja, stabilnost omrežja, ki izvira iz zaupanja, zanesljivosti, slovesa, pravil odnosov.
5. Meje omrežij: te se pogosto prepletajo, srečujejo - nejasna določitev posameznega javnega problema. Fluidnost omrežij se pojavi ob vključitvi nadsocijalnih igralcev / primer EU / tako ne govorimo več o zaprtem, ampak o večnivojskem omrežju (Kustec Lipicer v Fink Hafner 2007, 90-91).

Javnopolitična omrežja se oblikujejo v situacijah, kjer prihaja do kakršnih koli odnosov med državnimi in civilno družbenimi akterji, pri čemer gre lahko za zelo skromno izmenjavo informacij, lahko pa je posamezna družbena skupina trdno zasidrana v proces oblikovanja javnih politik (Smith 1993, 7).

Javnopolitična omrežja se med seboj razlikujejo. Glavne dimenzije oziroma lastnosti koncepta javnopolitičnih omrežij po Van Waardnu (1992, 33-38) so:

- **akter/igralec:** pomembne so njihove značilnosti, število akterjev oziroma igralcev, monopolnost njihovega položaja;
- **funkcije:** v okviru funkcij javnopolitičnih omrežij iščemo stopnje aktivnosti igralcev, ki so odvisne od potreb, interesov, virov, strategij, namenov vpletenih igralcev;
- **struktura:** s poznavanjem strukture javnopolitičnih omrežij prepoznavamo vzorce odnosov med igralci;
- **institucionalizacija:** odraža predvsem formalno lastnost strukture in stabilnosti omrežja;
- **pravila vodenja:** ali pravila igre znotraj omrežja (pomembna so videnja interesov, vlog, vedenja...)
- **odnosi moči:** pomembno je vedeti, ali obstaja avtonomija v odnosu država : družba, ali obstaja simbioza, sožitje med njima ali pa prevlada ene strani nad drugo;
- **strategije igralcev:** pomembne so predvsem sposobnosti za prepoznavanje interesov, oblikovanje omrežij za privatne organizacije...

3.2 Izvajanje javnih politik – faza implementacije

Procesi oblikovanja in izvajanja javnih politik zajemajo administrativne, organizacijske in politične dejavnosti, s katerimi se oblikujejo in izvajajo javne politike. V družboslovju je za razumevanje razvitih več idealnih modelov, ki poenostavljeno orisujejo določene značilnosti javnopolitičnega procesa. Med njimi je za razumevanje znanosti »o« policy procesu in znanosti »v« policy procesu zelo pomemben procesualni model (Fink Hafner 2007, 19).

Fink Hafnerjeva (2007, 19) tako govori o petih, časovno ločenih in vsebinsko različnih fazah procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik:

1. fazo predstavlja identifikacija družbenih oziroma javnopolitičnih problemov in oblikovanje političnega dnevnega reda. Kot navajata Lajh in Kustec Lipicerjeva (Kustec Lipicer v Fink Hafner 2007, 126), ne morejo potekati nikakršne dejavnosti in ni mogoče sprejeti nobenih odločitev o neki tematiki, dokler le-te ne pridejo na dnevni red ustreznih, legitimnih političnih institucij;

2. fazo predstavlja oblikovanje javnopolitičnih alternativnih rešitev družbenega problema. V tej fazi poteka oblikovanje možnih rešitev določenega problema. Ker so akterji in njihove vloge različne, so različni tudi pogledi na rešitev problema;

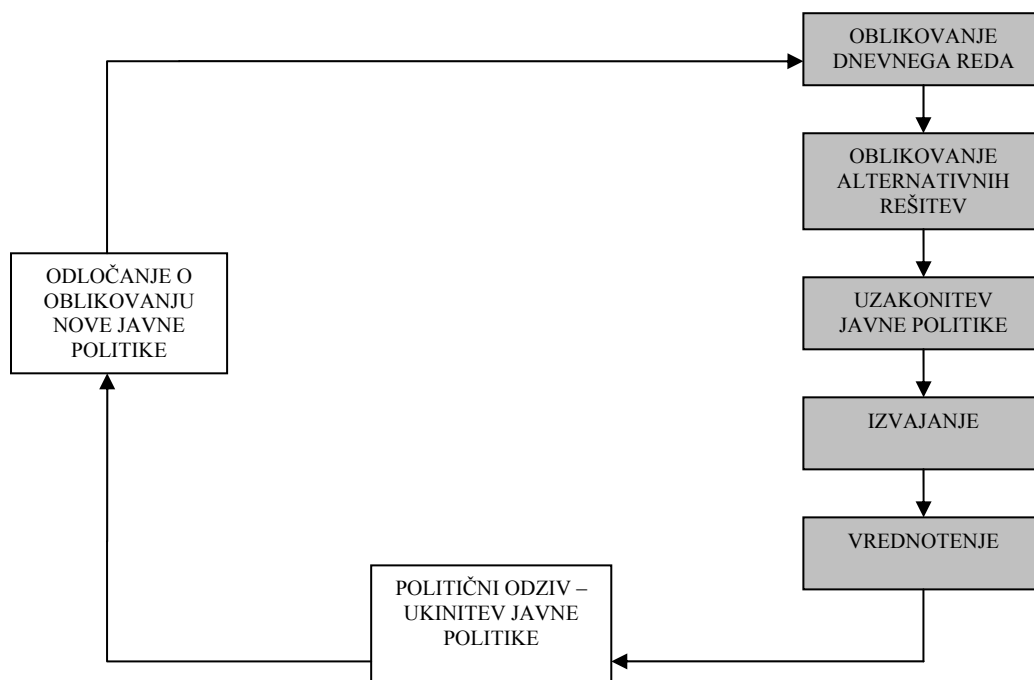
3. faza je uzakonitev (legalizacija) izbrane javnopolitične rešitve. To navadno pomeni sprejemanje zakona, na podlagi neke alternativne rešitve;

4. faza je izvajanje (implementacija) javne politike. Zanj navadno poskrbi izvršna oblast (vlada, javna uprava), lahko pa se država odloči in izvajanje prenese na zasebne, nevladne igralce (npr. s podeljevanjem koncesije) (Fink Hafner 2007, 21);

5. fazo predstavlja vrednotenje (evalvacija) učinkov javne politike. Ta faza lahko prinese tako pričakovane kot nepričakovane učinke. Le-ti pa po mnenju Dyea (Kustec Lipicer v Fink Hafner 2007, 177) lahko odločijo o usodi te politike.

Če je javna politika spoznana kot škodljiva ali napačna, se jo lahko opusti oz. sledi ukinitvev javne politike. Temu pa sledi ponovno odločanje o oblikovanju nove javne politike.

Slika 3.1: Policy proces in policy ciklus



Vir: Fink Hafner (2007, 21).

Pri analizi faze implementacije, ki je zelo kompleksne narave, se lahko raziskovalci soočajo z resnimi omejitvami, ki otežujejo njihovo delo. S tega vidika pomeni tudi velik izziv za raziskovanje (Lajh 2006, 82). Te omejitve so: a) težave pri identificiranju vseh relevantnih javnopolitičnih igralcev, b) težko je meriti številne spremenljivke relevantne za

implementacijske študije, c) odločitve, ki so sprejete v fazi implementacije je težko izolirati od odločitev sprejetih v fazi oblikovanja javne politike; d) za temeljito analizo procesa implementacije je potrebno longitudinalno opazovanje aktivnosti izvajanja, kar zahteva od raziskovalca veliko časa in drugih virov (Lajh 2006, 82).

Implementacija javnih politik običajno zahteva sodelovanje večjega števila raznovrstnih javnopolitičnih igralcev. Zato de facto izvajanje, katerega rezultati so končni proizvodi (outputi) neke javne politike ali programa, od vseh vpletenih igralcev zahteva učinkovito medsebojno koordinacijo (O'Toole in Montjoy v Lajh 2006, 89) .

V procesih oblikovanja in izvajanja javnih politik sodelujejo različni igralci, ki imajo v določeni javni politiki svoje interese. Grdešić tako navaja, da je najbolj smiselno, da igralce delimo na državne in nedržavne oz. civilne igralce (Grdešić 1995, 69). Po Fink Hafnerjevi so ključni igralci policy omrežij državni igralci (izvršilna, zakonodajna, včasih tudi sodna oblast in uradniki), saj imajo monopol nad političnim odločanjem. V procese oblikovanja in izvajanja javnih politik pa se vključujejo tudi nedržavni (nevladni, civilnodružbeni) igralci: interesne skupine (na primer delodajalske, podjetja, organizirani interesi na področju kmetijstva, ...), neparlamentarne politične stranke, informacijski sektor (množični mediji, uveljavljeni strokovnjaki in raziskovalci, ...) in državljani (Fink-Hafner 2007, 18).

Omrežja nastajajo, ko se določene naloge javne politike lahko uresničujejo zgolj skozi sodelovanje ter izmenjavo virov in informacij med vpletenimi igralci. V tem kontekstu implementacijo javne politike razumemo kot kolektivno akcijo, v kateri vsak igralec uporablja svoje vire – zakonske, organizacijske, finančne, politične, informacijske – da bi vplival na javnopolitične produkte. Javnopolitična omrežja so okolje za doseganje kompromisov med različnimi interesi, ki imajo določen vložek v rezultatih na nekaterih javnopolitičnih področjih z namenom doseganja čim učinkovitejše in uspešne implementacije. S tem se izpodbija ekskluzivna vloga vladnih javnopolitičnih igralcev v procesu implementacije, saj so v veliki meri odvisni od drugih nevladnih igralcev (Lajh 2006, 89).

Faza implementacije javnih politik je bila v politološki literaturi mnogo let zapostavljena. Tako se tej fazi ni posvečalo veliko pozornosti. Med analitiki je veljalo prepričanje, da je faza implementacije kompleksna in neopredeljena. Vendar so se mnenja o tem kasneje spremenila, in začele so se izvajati implementacijske študije (Lajh 2006, 79). Gre za študije o

spremembah, kako le-te nastajajo, kakšne so njihove posledice in podobno (Lajh 2007, 81). Cilj implementacijske študije je namreč ugotoviti, ali se javne politike izvajajo uspešno – v skladu s pričakovanimi cilji političnih odločevalcev. Ali prihaja do neuspešne implementacije, kar pomeni, da se javne politike sicer izvajajo v popolnosti, a ne v skladu s pričakovanji (Gunn in Hogwood 1984, 197).

V zadnjem desetletju lahko implementacijske raziskave razdelimo na dva temeljna pristopa preučevanja. Razprava med pristopoma se je v večjem delu osredotočila na različna raziskovalna področja. Grdešić v svojem delu *Politično odločevanje* opredeli temeljna pristopa pri implementacijskih študijah, in sicer:

- prvi pristop: ta pristop nadaljuje klasično upravno administrativno tradicijo, v kateri se implementacijo razume kot administrativni proces političnih odločitev »od vrha proti dnu« (model »od zgoraj navzdol«);
- drugi pristop: implementacija se razume kot svojevrsten politični proces interakcij, kompromisov, povratnih učinkov in ne sledi hierarhični aktivnosti, je model potekanja »od spodaj navzgor« (Grdešić 1995, 104).

Implementacija javnih politik »od spodaj navzgor« temelji na sklepanju kompromisov in povratnih vplivih med raznovrstnimi javnopolitičnimi igralci (Lajh 2006, 89). Je proces interakcij in pogajanj med tistimi, ki želijo postaviti javno politiko v »realnost«, in tistimi, od katerih je izvajanje odvisno. Pri tem je pomembno zlasti pogajanje in sklepanje kompromisov med: a) nasprotujočimi si vrednotami, b) različnimi interesi znotraj implementacijskih struktur in c) oblikovalci javnih politik, njihovimi izvajalci ter ciljno skupino državljanov, ki jih bo določena javna politika neposredno prizadela. S tega vidika se implementacija obravnava v okviru javnopolitičnih omrežij (Lajh 2007, 162).

Pristop »od zgoraj navzdol« je osredotočen na učinkovitost določenih vladnih programov in zmožnosti izvoljenih uradnikov za vodenje, usmerjanje in omejevanje vedenja izvajalcev javne politike in ciljnih skupin. Ena izmed kritik tega pristopa je, da pristop ne vključuje vprašanj o razmerju moči in vpliva, potencialnih konfliktih, interesih, ... Poleg tega pa zagovorniki tega pristopa preveč postavljajo v središče javnopolitičnega procesa vladne igralce, s tem pa zapostavljajo vlogo in pomen drugih javnopolitičnih igralcev (Lajh 2006, 84-85).

Kot odgovor na kritike in na podlagi teh se oblikuje drugi pogled, to je pristop »od spodaj navzgor«. Implementacija se razume kot svojevrsten proces interakcije – sklepanja sporazumov, kompromisov, povratnih vplivov... Pristop »od spodaj navzgor« pozornost namenja predvsem v razmerja moči in vpliva, potencialne konflikte, usklajevanje interesov itd. (Lajh 2006, 84-85). Pomembno je tudi sodelovanje javnopolitičnih igralcev, pri čemer je priporočljivo, da tisti javnopolitični igralci, ki izvajajo določeno politiko, sodelujejo tudi pri njenem oblikovanju. Tako se izognemo marsikaterim nejasnostim pri implementaciji (Grdešić 1995, 107).

Zaradi mnogonivojske ureditve EU pri implementaciji skupnih politik nastaja tako imenovana implementacijska veriga. V proces je vključenih večje število igralcev, ki prihajajo iz različnih ravni. To pa pomeni večjo verjetnost neuspeha javnih politik. Implementacija politike EU na (sub)nacionalni ravni je tako odvisna od vzajemnih odnosov med raznovrstnimi igralci, ki morajo biti pripravljene na sodelovanje in sklepanje kompromisov. Avtorji, ki proučujejo evropske povezovalne procese, soglašajo, da igrajo pri oblikovanju in implementaciji skupnih politik EU osrednjo vlogo javnopolitična omrežja (Lajh 2006, 100).

4 ZAKONSKE PODLAGE IN PREDPISI NA PODROČJU NITRATNE DIREKTIVE

Zakonodaja sprejeta na tem področju, tako okoljska kot tudi kmetijska, povečuje nadzor nad kakovostjo voda in uporabo rastlinskih hranil, vendar pa so razmere na območjih podzemnih voda, ki so glavni vir pitne vode in hkrati tudi najugodnejša kmetijska območja, pereče.

V letu 1991 so tako države članice EU sprejele Direktivo Sveta Evrope 91/676/EEC, ki se nanaša na varstvo voda pred onesnaženjem z nitrati iz kmetijskih virov (t.i. Nitratna direktiva). Direktiva zahteva, da države članice določijo občutljiva območja in vpeljejo operativne programe in predpisane ukrepe za zmanjšanje onesnaženosti z nitrati iz kmetijstva na teh območjih. V okviru Evropske zakonodaje je pomembna tudi Direktiva Sveta EU (98/837/EC) o kakovosti pitne vode, ki določa standarde kakovosti za nitratre v pitni vodi (Vlada RS 2004).

Nitratna direktiva je bila prenesena v slovenski pravni red z Zakonom o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06), Uredbo o vnosu nevarnih snovi in rastlinskih hranil v tla (Uradni list RS, št. 68/96, 35/01, 29/04), ki je bila v letu 2005 nadomeščena z Uredbo o mejnih vrednostih vnosa nevarnih snovi in gnojil v tla (Uradni list RS, št. 84/05) in Pravilnikom za izvajanje dobre kmetijske prakse pri gnojenju (Uradni list RS, št. 130/04). Poleg naštetih so z nitratno direktivo povezane še nekatere uredbe in pravilniki. V nadaljevanju bomo na kratko opisali vsako izmed njih.

Na podlagi Zakona o varstvu okolja je Vlada Republike Slovenije dne 15. 04. 2004 sprejela tudi Operativni program za varstvo voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijske proizvodnje 2004–2008.

4.1 Pravilnik za izvajanje dobre kmetijske prakse pri gnojenju

Ta pravilnik ureja pravila ravnanja za izvajanje dobre kmetijske prakse pri gnojenju tal z gnojili, ki vsebujejo rastlinska hranila, tako, da:

– lahko rastline v največji meri izkoristijo hranila,

– se pri pridelavi čim bolj preprečijo izgube hranil in zmanjša vnos hranil v vode ter druga ravnanja v zvezi s tem.

Z upoštevanjem teh pravil se zagotavljajo mejne vrednosti letnega vnosa rastlinskih hranil v tla v skladu z uredbo o vnosu nevarnih snovi in rastlinskih hranil v tla (UL RS 130/04, 1. člen).

4.2 Uredba o mejnih vrednostih vnosa nevarnih snovi in gnojil v tla

Ta uredba določa mejne vrednosti vnosa nevarnih snovi in gnojil v tla pri vnašanju blata iz čistilnih naprav, komposta ali mulja iz rečnih strug in jezer ter mejne vrednosti vnosa nevarnih snovi in gnojil v tla ali na tla pri namakanju rastlin in pri gnojenju, načine vnašanja, stopnje zmanjševanja vnosa ter druge ukrepe v zvezi z vnosom nevarnih snovi in gnojil v tla. Namen te uredbe je zmanjšati in preprečiti onesnaženje voda, ki ga povzročajo nitrati iz kmetijskih virov, in urediti uporabo blata iz čistilnih naprav, komposta ali mulja tako, da se preprečijo škodljivi učinki na tla, rastline, živali in ljudi ter tako spodbuditi pravilno uporabo le-teh (UL RS 84/05, 1. člen).

4.3 Uredba o kakovosti površinskih voda, ki se jih odvzema za oskrbo s pitno vodo

Ta uredba določa kakovostne razrede za površinske vode, ki se jih odvzema, ali so namenjene za oskrbo s pitno vodo, ki se opravlja kot gospodarska javna služba (UL RS 125/00, 1. člen). Določa tudi mejne in priporočene vrednosti parametrov.

4.4 Uredba o kakovosti podzemne vode

Uredba o kakovosti podzemne vode določa mejne vrednosti parametrov za podzemne vode dobrega kemijskega stanja ter merila za ugotavljanje dolgoročnih trendov ter čezmerne onesnaženosti teles podzemnih voda (povzeto po UL RS 11/02).

4.5 Uredba o kemijskem stanju površinskih voda

Uredba o kemijskem stanju površinskih voda, objavljena v Uradnem listu Republike Slovenije, št. 14/09, določa mejno vrednost za nitrat za ugotavljanje kemijskega stanja površinskih voda.

4.6 Pravilnik o monitoringu kemijskega stanja površinskih voda, Pravilnik o imisijskem monitoringu podzemne vode

Pravilnika določata način in obseg izvajanja državnega monitoringa stanja kakovosti površinskih in podzemnih voda ter pogoje za izvajalce monitoringa ter tako zagotavljata sistematično spremljanje stanja kakovosti voda (Ministrstvo za okolje in prostor 2004a).

4.7 Operativni program za varstvo voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijske proizvodnje za obdobje 2004–2008

Operativni program za varstvo voda pred onesnaženjem z nitrati iz kmetijske proizvodnje po eni strani izpolnjuje obveznosti prenosa pravnega reda EU v slovenski pravni red, po drugi strani pa pomeni operacionalizacijo ciljev in ukrepov, zapisanih v Nacionalnem programu varstva okolja (Uradni list RS, 83/99). Operativni program za varstvo voda je usmerjen v ukrepe za učinkovito izvajanje dobre kmetijske prakse pri gnojenju, za zagotavljanje strokovno utemeljenega gnojenja in zadostnih kapacitet za skladiščenje živinskih gnojil ter za zmanjšanje emisij odpadnih voda iz velikih živinorejskih obratov.

Nacionalni program varstva okolja (NPVO) pa kot enega izmed ciljev postavlja doseganje izboljšanja stanja kakovosti podzemnih voda in doseganje mejnih vrednosti za nitrata v pitni vodi v skladu s pravilnikom o pitni vodi.

5 NITRATNA DIREKTIVA

Kmetijska zemljišča pokrivajo 34 % površja Slovenije. Kmetijska dejavnost vpliva tako na kakovost naravnih virov in biološko raznovrstnost, kot tudi na spremembe v krajini. Kljub temu, da se njen delež in pomen v okviru gospodarskih dejavnosti zmanjšujeta, se kmetijstvo na zemljiščih, ki so v uporabi, intenzificira. Tako kmetijstvo na teh območjih močno obremenjuje okolje (Vlada RS 2005a). Vnos dušika v tla je mnogo večji od odvzema dušika z rastlinami in s tem predstavlja nevarnost, da se hranila vnašajo v vode in vplivajo na njeno kakovost.

Okoljevarstvene zahteve, predvsem zahteve glede varovanja voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijske proizvodnje, opredeljene v Direktivi Sveta 91/676/ES - Nitratni direktivi, predstavljajo najbolj zahteven del zakonodaje za živinorejo v povezavi z okoljem. Veliko kmetij že izpolnjuje standard iz te direktive in so upravičene do plačil za izvajanje tega standarda, druge pa se mu morajo še prilagoditi. Ker je celotno območje Slovenije določeno kot za nitrato občutljivo območje, se plačila dodelijo na ravni cele države (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano 2005)

5.1 Cilji in namen nitratne direktive

Med cilji nitratne direktive sta najpomembnejša dva cilja:

- zmanjšati onesnaževanje voda, ki ga povzročajo nitrati iz kmetijskih virov
- in preprečiti nadaljnje onesnaževanje take vrste (Svet Evropskih skupnosti 1991).

Te cilje naj bi dosegli z naslednjimi ukrepi. Ukrepi, oblikovani na podlagi analize stanja, so v Operativnem programu za varstvo voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijske proizvodnje vsebinsko razdeljeni v tri sklope (A, B in C) (Sušin 2004b).

Ukrepi za gnojenje po načelih dobre kmetijske prakse (A) obsegajo določila o (Sušin 2004b):

- dovoljeni mejni vrednosti letnega vnosa dušika v tla z živinskimi gnojili,
- obdobjih prepovedi gnojenja,
- omejevanju uporabe gnojil na strminah, na tleh, nasičenih z vodo, ter zmrznjenih tleh,
- omejevanju uporabe gnojil na vodnih, poplavnih in priobalnih zemljiščih,

- racionalnem gnojenju,
- pokritosti tal z vegetacijo v deževnih obdobjih in pozimi ter
- gnojilnih načrtih.

Ukrepi za zagotavljanje ustreznih skladiščnih kapacitet za živalska gnojila (B) obsegajo ukrepe na področju urejenosti iztokov iz skladišč živalskih gnojil ter njihovih kapacitet. Tretji sklop ukrepov se nanaša na prilagajanje večjih živalorejskih obratov (farm) najboljšim razpoložljivim tehnologijam (C). V tem sklopu so predpisane zahteve, ki jih morajo obstoječe farme do leta 2007 izpolniti na področju rabe naravnih virov in energije ter izpustov v okolje (Sušin 2004b).

5.2 Zahteve za izvajanje nitratne direktive

Pri izvajanju standarda Nitratna direktiva morajo upravičenci izpolnjevati naslednje zahteve:

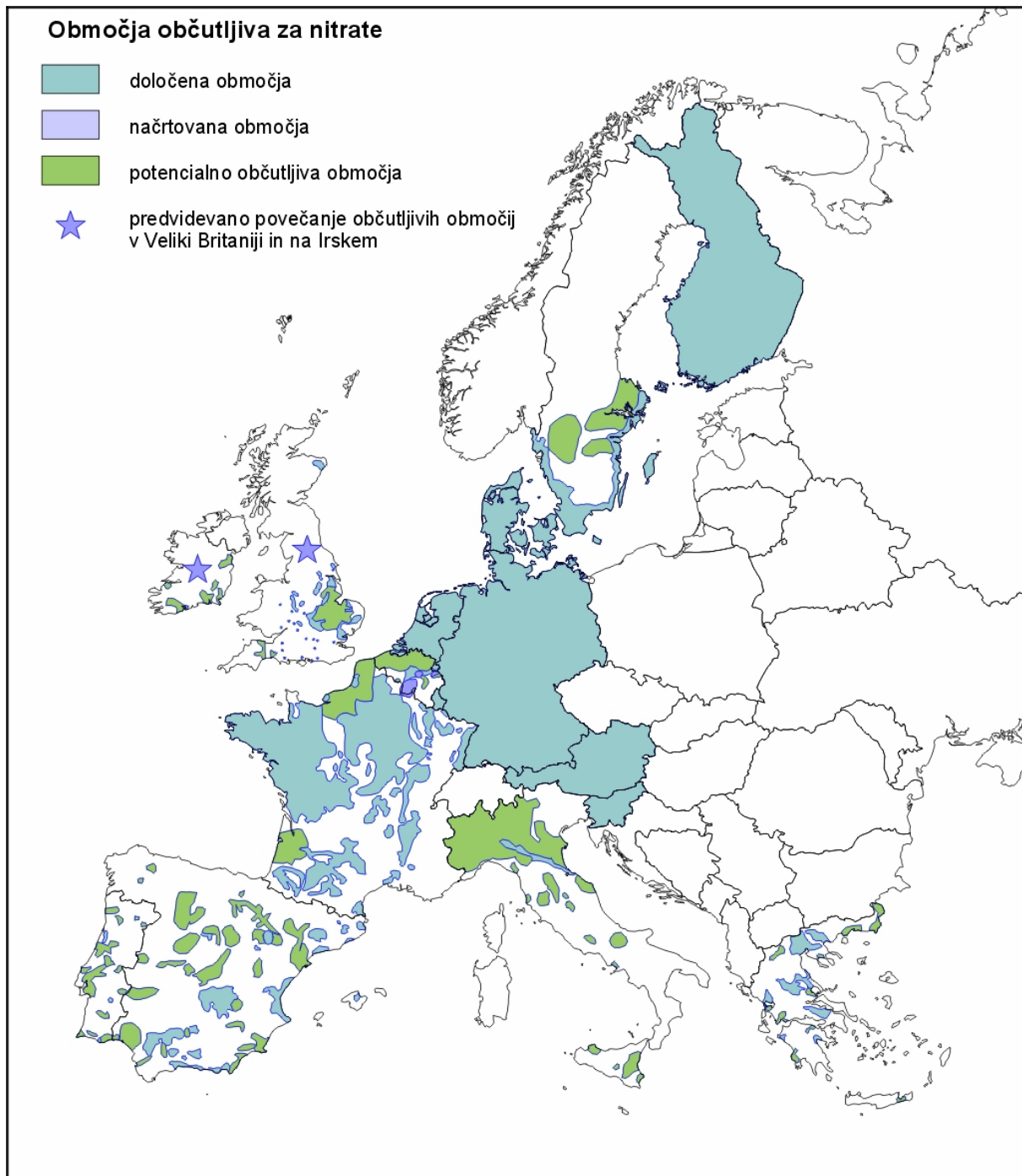
- letna količina uporabljenega organskega dušika mora biti manjša od 170 kg na ha,
- skladiščni prostor za gnoj, gnojnico ali gnojevko mora biti zgrajen vodotesno, pri kompostnih kupih na polju je potrebno preprečiti izcejanje in površinsko izpiranje, tako da ne predstavlja vira onesnaževanja okolja (površinskih voda in podtalnice),
- kapaciteta skladiščnega prostora za živalska gnojila mora zadoščati za najmanj 6 mesecev na kontinentalnem območju in 4 mesece na obalnem območju,
- za živali, ki se pasejo večji del leta (8 mesecev ali več), morajo skladiščni prostori za živalska gnojila zadostovati najmanj za 4 mesece,
- gnojiti je mogoče le na osnovi analize tal in gnojilnega načrta, gnojenje je treba opraviti v skladu s predpisom, ki ureja izvajanje dobre kmetijske prakse pri gnojenju (Navodila za izvajanje ukrepa, podpora izvajanju EU standardov na kmetijskih gospodarstvih, MKGP).

Da ne bi prišlo do onesnaženja vodnih virov zaradi kmetijske dejavnosti oziroma gnojenja z dušikovimi gnojili, direktiva predvideva določitev posebnih območij ranljivosti. Za določitev takšnih območij je kriterij predvsem povečana vsebnost nitratov v površinskih tekočih vodah, jezerih ter v podtalnici oziroma v drugih vodnih telesih. Vse te zahteve glede varovanja okolja

predstavljajo zahteven del zakonodaje, predvsem v živinoreji. Zato nitratna direktiva namenja poseben poudarek uporabi in ravnanju z živalskimi gnojili (Sušin 2004a).

V skladu z zahtevami Nitratne direktive je bilo zaradi varstva voda pred onesnaženjem z nitrati celotno območje Republike Slovenije določeno za občutljivo območje.

Slika 5.1: Občutljiva območja po nitratni direktivi v Evropi



Vir: European Environment Agency (2002).

6 EMPIRIČNI DEL DIPLOMSKEGA DELA

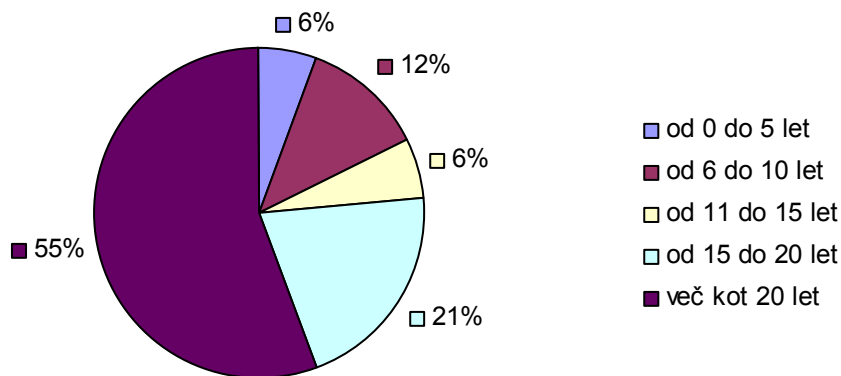
V okviru Kmetijsko gozdarske zbornice Slovenije deluje več kmetijsko svetovalnih služb. Te so razdeljene po območjih oz. zavodih. V empiričnem delu diplomske naloge sem izvajala anketo med kmetijskimi svetovalci, ki delujejo v okviru Kmetijsko svetovalne službe Zavoda Ljubljana (KSS Zavod Ljubljana). Najprej sem želela anketo izvesti v vseh Zavodih po Sloveniji, vendar pa bi to pomenilo preveliko število podatkov za obdelavo. Za izvajanje ankete ravno med kmetijskimi svetovalci pa sem se odločila zaradi tega, ker sem mnenja, da so oni najbližje kmetom oziroma osebam, katerih se dotika nitratna direktiva. V KSS Zavod Ljubljana sem tako poslala 40 anket. Od vseh poslanih anketnih vprašalnikov je bilo vrnjenih 34.

6.1 Rezultati raziskave

6.1.1 Struktura anketiranih po letih zaposlenosti

Prvo vprašanje v raziskovalni anketi je bilo, koliko časa je anketiranec zaposlen kot kmetijski svetovalec. Pri tem so anketiranci upoštevali tudi leta, ko so bili zaposleni kot pospeševalci pred letom 1991. Na voljo je bilo pet skupin. Največ anketirancev, to je kar 19 oziroma 55 % vseh anketiranih, je kot kmetijski svetovalec zaposlenih že več kot 20 let. V skupini od 15 do 20 let je zajetih 7 oziroma 21 % vseh anketiranih. Po številu odgovorov sledi skupina, katerih anketiranci so zaposleni od 6 do 10 let. V to skupino so se opredelili 4 oziroma 12 % vseh vprašanih. Po isto število odgovorov imata skupini od 0 do 5 let in od 11 do 15 let. Teh je v obeh skupinah po 2 odgovora oziroma 6 % vseh anketiranih kmetijskih svetovalcev. Deleži so predstavljeni v spodnjem grafu (glej Graf 6.1).

Graf 6.1: Struktura anketiranih po letih zaposlenosti



6.1.2 Viri informacij o nitratni direktivi

Drugo vprašanje se je nanašalo na pridobitev informacij o nitratni direktivi in njenem izvajanju. Na voljo je bilo več odgovorov, anketiranci pa so imeli pri tem vprašanju možnost največ treh odgovorov. Tako so na prvo mesto z 22-imi odgovori glede pridobivanja informacij postavili KGZ Ljubljana oziroma svoje nadrejene. Z 16 odgovori jim sledi Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (MKGP). Na tretjem mestu po pridobljenih informacijah je Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije (KGZS) z 8 odgovori, sledi jim ARSKTRP s 6 odgovori. Za možnost Drugo se je odločilo 5 anketirancev. Kot drugo so navedli, da so informacije pridobili iz uradnih aktov in strokovne literature. Za Ministrstvo za okolje in prostor in Kmetijski inštitut Slovenije sta se odločila po 2 anketiranca, medtem ko se za Biotehniško fakulteto in medije, kot največji vir informacij, ni odločil nihče izmed vprašanih kmetijskih svetovalcev. Skupnih odgovorov je bilo 61.

Ker je bilo pri tem vprašanju možnih več odgovorov, prikaz odstotkov ni mogoč. Zato pa so možnosti odgovorov in število le-teh prikazani v spodnji tabeli (glej Tabela 6.1).

Tabela 6.1: Viri informacij o nitratni direktivi

MOŽNI ODGOVORI	ŠTEVILO ODGOVOROV
KGZ Ljubljana	22
KGZS	8
ARSKTRP	6
MKGP	16
MOP	2
KIS	2
BF	0
Mediji	0
Drugo	5
Skupaj	61

6.1.3 Institucije oziroma skupine, ki so bile v pomoč pri reševanju problemov

Pri tretjem vprašanju so anketiranci odgovarjali na vprašanje, katere institucije oziroma skupine so jim bile najbolj v pomoč pri reševanju problemov, ki so se pojavili tekom izvajanja nitratne direktive. Na voljo jim je bilo 8 odgovorov. Prav tako pa so anketiranci na to vprašanje lahko odgovarjali z do tremi odgovori. Pri reševanju nastalih problemov jim je bila najbolj v pomoč Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije (KGZS) s 26 odgovori, sledi jim Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (MKGP) z 10 in Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja (ARSKTRP) z 9 odgovori. Po 4 odgovore sta dobila Kmetijski inštitut Slovenije (KIS) in možnost Drugo, pri katerem so navedli KSS Zavod Ljubljana, Eurlex in Uradni list. Za Ministrstvo za okolje in prostor (MOP) in Medije sta se odločila po 1 anketiranec, medtem ko se za Biotehniško fakulteto (BF) ni odločil nihče izmed vprašanih. Število skupnih odgovorov je 55. Prav tako kot pri predhodnem vprašanju, tudi tu ne moremo podatke prikazati z odstotki, zato nam je v pomoč spodnja tabela (glej Tabela 6.2).

Tabela 6.2: Institucije oziroma skupine, ki so bile v pomoč pri reševanju problemov

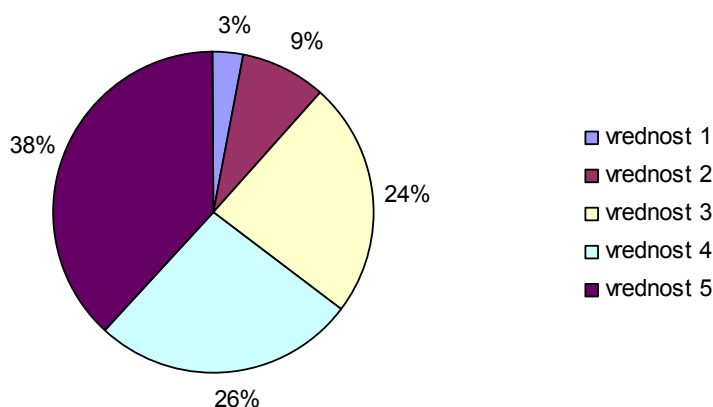
MOŽNI ODGOVORI	ŠTEVILO ODGOVOROV
KGZS	26
ARSKTRP	9
MKGP	10
MOP	1
KIS	4
BF	0
Mediji	1
Drugo	4
Skupaj	55

6.1.4 Poznavanje nitratne direktive

Pri četrtem vprašanju so anketiranci ocenjevali, kako dobro so oziroma so bili seznanjeni z določbami nitratne direktive in njenim izvajanjem. Pri tem so si pomagali z lestvico od 1 do 5, pri kateri 1 pomeni, da so zelo slabo seznanjeni, 5 pa zelo dobro seznanjeni z določbami nitratne direktive.

Kot zelo slabo seznanjen se je opredelil en anketiranec oziroma 3 % vseh vprašanih. Za oceno 2 so se odločili 3 oziroma 9 % vseh anketirancev. 8 oziroma 24 % anketiranih je izbralo srednjo vrednost, t. j. vrednost 3, medtem ko se je za vrednost 4 odločilo 9 vprašanih oziroma 26 % vseh anketirancev. Največ anketirancev, kar 13 oziroma 38 % vseh vprašanih, pa je ocenilo, da so z določbami nitratne direktive in njenim izvajanjem zelo dobro seznanjeni in se opredelilo za oceno 5. Deleži so predstavljeni v spodnjem grafu (glej Graf 6.2).

Graf 6.2: Poznavanje nitratne direktive



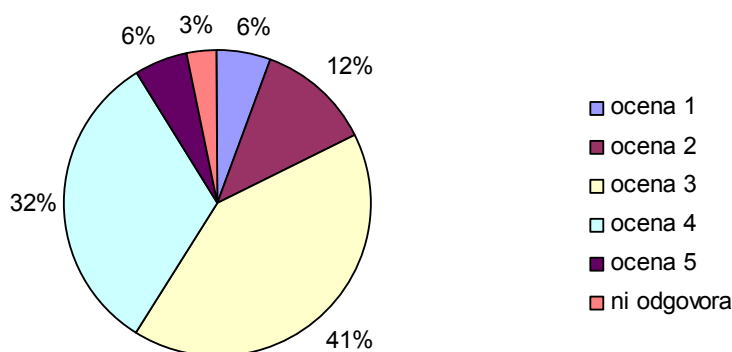
6.1.5 Sodelovanje med kmetijskimi svetovalci in ARSKTRP

Pri petem vprašanju so anketiranci ocenjevali njihovo sodelovanje z Agencijo Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja (ARSKTRP). Pri tem so si pomagali z lestvico od 1 do 5, pri kateri 1 pomeni, da je sodelovanje zelo slabo, 5 pa, da je sodelovanje z ARSKTRP zelo dobro.

Za oceno 1, ki pomeni, da je sodelovanje z ARSKTRP zelo slabo, sta se odločila 2 anketiranca oziroma 6 % vseh vprašanih. Prav toliko se jih je odločilo, da je sodelovanje zelo

dobro (ocena 5). 12 % vseh vprašanih oziroma 4 anketiranci so sodelovanje ocenili z oceno 2. Največje število anketiranih se je odločilo za oceno 3, teh je bilo kar 41 % vseh vprašanih oziroma 14 anketirancev. Po številu odgovorov ji sledi ocena 4, za katero se je opredelilo 11 oziroma 32 % vseh anketiranih kmetijskih svetovalcev. Eden izmed vprašanih pa na vprašanje o sodelovanju z ARSKTRP ni želel odgovoriti, kar predstavlja 3 % vseh anketiranih. Deleži so predstavljeni v spodnjem grafu (glej Graf 6.3).

Graf 6.3: Sodelovanje med kmetijskimi svetovalci in ARSKTRP

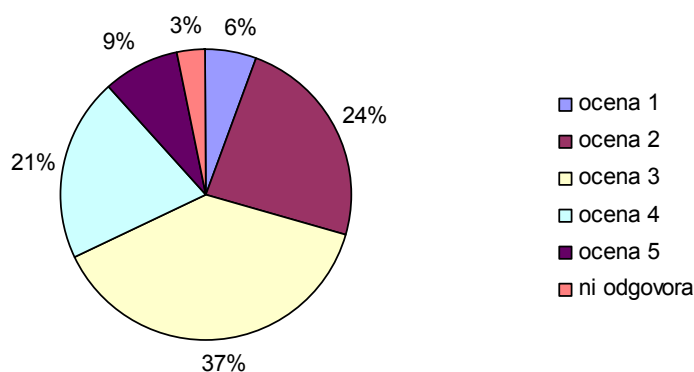


6.1.6 Sodelovanje med kmetijskimi svetovalci in MKGP

Cilj šestega vprašanja je ugotoviti, kakšno je sodelovanje med kmetijskimi svetovalci, ki delujejo v okviru KSS Zavod Ljubljana, in Ministrstvom za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (MKGP). Kot pri predhodnem vprašanju, so si tudi pri tem pomagali z lestvico od 1 do 5, pri kateri 1 pomeni, da je sodelovanje zelo slabo, 5 pa, da je sodelovanje zelo dobro.

Da je sodelovanje med svetovalci in MKGP zelo slabo (ocena 1) sta se odločila 2 oziroma 6 % vprašanih. 8 oziroma 24 % anketirancev je sodelovanju namenilo oceno 2. Največkrat je bila izbrana ocena 3, zanjo se je odločilo 13 oziroma 37 % vseh sodelujočih pri anketnem vprašalniku. 21 % oziroma 7 anketirancev je izbralo možnost 4, le 3 oziroma 9 % vseh vprašanih pa je mnenja, da je sodelovanje z MKGP zelo dobro (ocena 5). Eden izmed vprašanih na vprašanje o sodelovanju med kmetijskimi svetovalci in MKGP ni želel odgovoriti, kar predstavlja 3 % vseh anketiranih. Deleži so predstavljeni v spodnjem grafu (glej Graf 6.4).

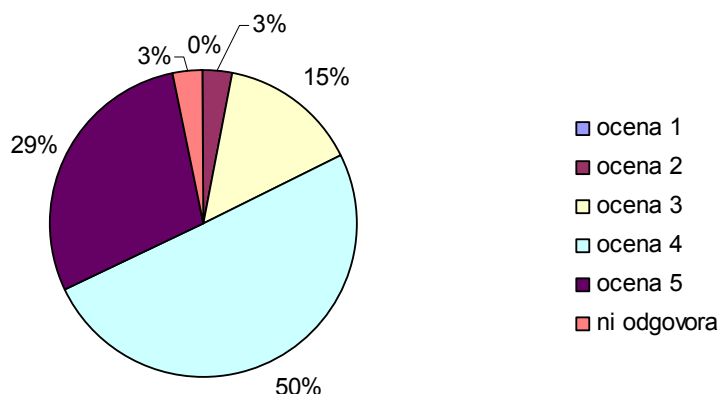
Graf 6.4: Sodelovanje med kmetijskimi svetovalci in MKGP



6.1.7 Sodelovanje med kmetijskimi svetovalci v drugih izpostavah

Pri sedmem vprašanju so morali anketiranci oceniti njihovo sodelovanje med kmetijskimi svetovalci v drugih izpostavah oziroma pisarnah. V pomoč jim je bila lestvica od 1 do 5, pri kateri 1 pomeni, da je sodelovanje zelo slabo, 5 pa, da je sodelovanje zelo dobro. Največ je tistih, ki dajejo sodelovanju oceno 4, in sicer 17 oziroma kar 50 % vseh vprašanih. Z 10 odgovori ji sledi ocena 5, ki pomeni, da je sodelovanje zelo dobro. Oceno 3 je izbralo 5 anketirancev. En svetoalec je sodelovanje ocenil z oceno 2. Nihče izmed vprašanih pa ni mnenja, da je sodelovanje med svetovalci zelo slabo (ocena 1). Glede sedmega vprašanja se ni opredelil eden izmed vprašanih, ki tako predstavlja 3 % vseh anketirancev. Deleži so predstavljeni v spodnjem grafu (glej Graf 6.5).

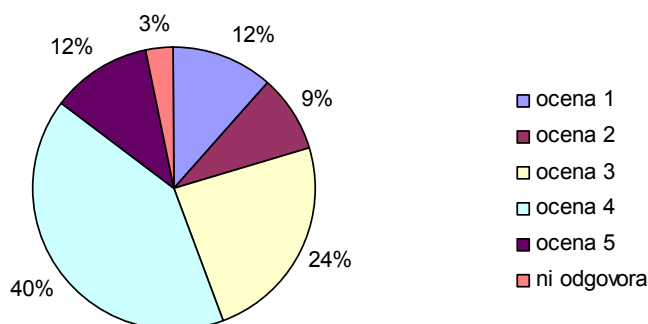
Graf 6.5: Sodelovanje med kmetijskimi svetovalci v drugih izpostavah oziroma pisarnah



6.1.8 Sodelovanje med kmetijskimi svetovalci in KIS

Anketa je pri osmem vprašanju ugotavljala sodelovanje med anketiranci in Kmetijskim inštitutom Slovenije (KIS). Vprašani so ocenjevali sodelovanje z lestvico od 1 do 5, pri kateri 1 pomeni, da zelo slabo sodelujejo, 5 pa, da je sodelovanje zelo dobro. Tudi pri tem vprašanju je največ odgovorov dobila ocena 4, t. j. 14 oziroma 40 % vseh anketiranih. Sledi ji ocena 3 z osmimi odgovori oziroma 24 %. Isto število svetovalcev (4 oziroma 12 %) je za odgovor izbralo mejni vrednosti, oceno 1 in oceno 5. Trije izmed vseh anketirancev je sodelovanju z KIS namenilo oceno 2, eden pa na vprašanje ni odgovoril. Deleži so predstavljeni v spodnjem grafu (glej Graf 6.6).

Graf 6.6: Sodelovanje s Kmetijskim inštitutom Slovenije (KIS)



6.1.9 Vpliv institucij oziroma skupin na izvajanje nitratne direktive

Pri devetem vprašanju so morali svetovalci razvrstiti našete institucije in skupine na mesta od 1 do 6 glede na to, kako lahko po njihovem mnenju vplivajo na izvajanje nitratne direktive. S številko 1 so označili institucijo, ki lahko po njihovem mnenju najmanj vpliva, s 6 pa tisto, ki lahko najbolj vpliva na izvajanje nitratne direktive.

Po mnenju kmetijskih svetovalcev na izvajanje nitratne direktive najmanj vplivata MOP in mediji. **Številko 1** jim je dodelilo 9 vprašanih. Štirje anketiranci so številko 1 namenili kmetom, trije KGZS, 2 MKGP in eden ARSKTRP.

Na **2. mesto** sta bili največkrat postavljeni ARSKTRP in MOP, s sedmimi odgovori. S 6 odgovori jim sledijo mediji, 5 odgovorov so anketiranci namenili MKGP, 2 pa KGZS. En izmed anketiranih pa je na številko 2 postavil kmete.

Tretje mesto je na lestvici največkrat bilo podano ARSKTRP z 11 odgovori. Po 6 odgovorov sta dobila KGZS in MKGP, 3 odgovori pripadajo MOP, 2 pa kmetom. Medijev s številko 3 ni označil nihče.

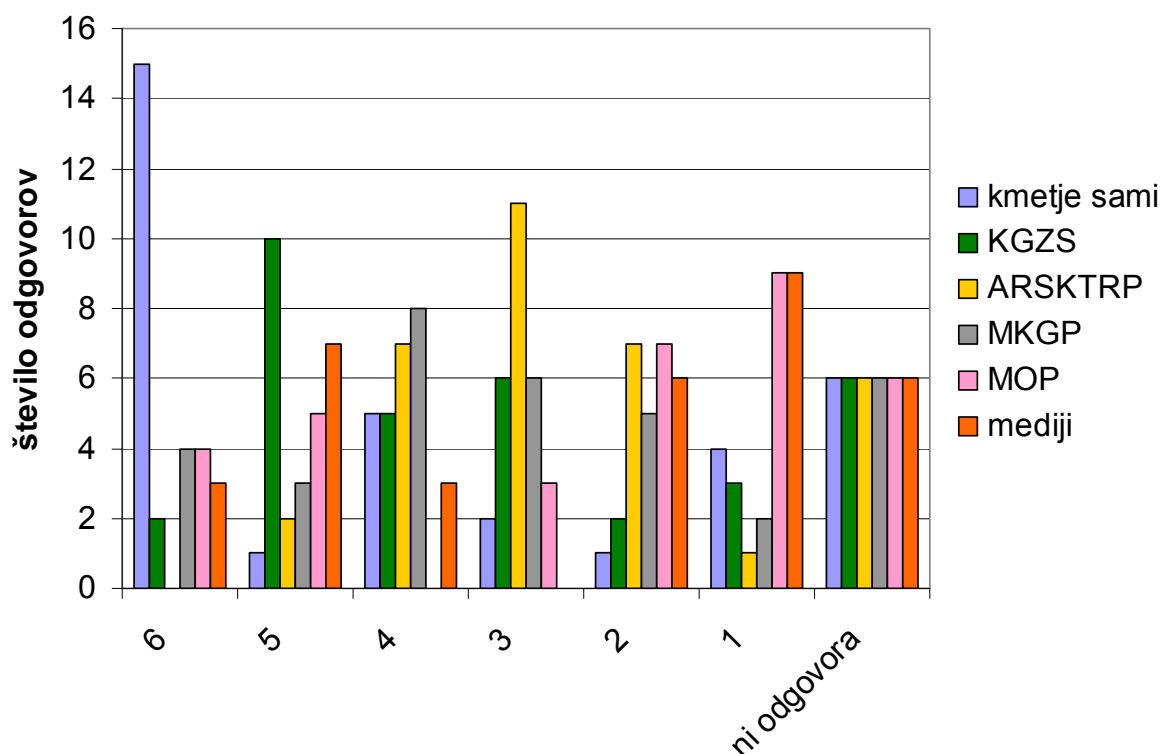
MKGP je bila 8-krat označena s **številko 4**. Z enim glasom manj (7 odgovorov) ji sledi ARSKTRP. Kmetje in KGZS so s številko 4 označeni 5-krat, mediji pa 3-krat. Nihče izmed vprašanih pa s 4. mestom ni označil MOP.

5. mesto je bilo največkrat dodeljeno KGZS z 10 odgovori, s 7 odgovori pa ji sledijo mediji. MOP je 5. mesto dobilo 5 krat, MKGP 3 krat, ARSKTRP pa 2-krat. Samo eden izmed svetovalcev je 5 mesto pripisal kmetom.

Najbolj lahko po mnenju svetovalcev na izvajanje nitratne direktive vplivajo kmetje sami. Na **6. mesto** jih je tako postavilo kar 15 vprašanih. Po 4 odgovore sta dobili MKGP in MOP. Trije so na najvišje mesto postavili medije, 2 pa KGZS. ARSKTRP nihče ni postavil na 6 mesto, kar pomeni, da nihče ni mnenja, da lahko le-ta najbolj vpliva na izvajanje nitratne direktive.

Anketirancev, ki na deveto vprašanje niso odgovorili, je bilo 6. Vse možnosti in njihovo število odgovorov so prikazane v spodnjem grafu (glej Graf 6.7)

Graf 6.7: Vpliv institucij oziroma skupin na izvajanje nitratne direktive



6.1.10 Najpomembnejši akter pri izvajanju nitratne direktive

Deseto vprašanje je svetovalce spraševalo, kateri akterji so po njihovem mnenju imeli največjo vlogo pri izvajanju nitratne direktive. Na voljo je bilo več odgovorov, anketiranci pa so imeli pri tem vprašanju možnost največ treh odgovorov. KGZS je tako s 26-imi odgovori po mnenju vprašanih imela največjo vlogo pri izvajanju. S 13-imi odgovori jim sledijo kmetje, 12 odgovorov pa so anketiranci namenili MKGP. ARSKTRP je bila, kot akter z največjo vlogo pri izvajanju, izbrana 7-krat, 2-krat pa so bili za to mesto izbrani mediji. MOP in KIS sta dobila po en odgovor, prav tako eden izmed svetovalcev na to vprašanje ni želel odgovoriti. Nihče izmed vprašanih glavne vloge pri izvajanju ni dodelil BF. Možnost Drugo so izbrali trije anketiranci in vsi navedli KSS. Skupnih odgovorov je bilo 66.

Pri tem vprašanju je bilo možnih več odgovorov, zato prikaz odstotkov ni mogoč. Možnosti odgovorov in število le-teh so prikazani v spodnji tabeli (glej Tabela 6.3).

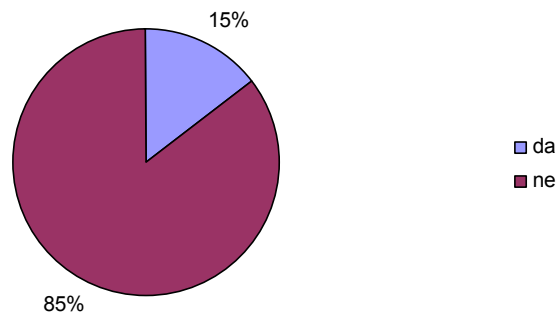
Tabela 6.3: Najpomembnejši akter pri izvajanju nitratne direktive

MOŽNI ODGOVORI	ŠTEVILO ODGOVOROV
KGZS	26
ARSKTRP	7
MKGP	12
MOP	1
KIS	1
BF	0
Mediji	2
Kmetje	13
Drugo	3
ni odgovora	1
Skupaj	66

6.1.11 Vključevanje skupin oz. organizacij nepredvidenih za sodelovanje

Na vprašanje, ali so se v izvajanje nitratne direktive vključile tudi skupine oziroma organizacije, ki niso bile vnaprej določene za sodelovanje (npr. zeleni, okoljevarstveniki, civilne iniciative, ...), so vprašani imeli na voljo odgovora DA in NE. Kar 85 % vseh anketirancev je mnenja, da se v sodelovanje niso vključevale skupine, ki za to niso bile vnaprej predvidene. 15 % oziroma 5 anketirancev pa je na vprašanje odgovorilo pritrdilno. Deleži so predstavljeni v spodnjem grafu (glej Graf 6.8).

Graf 6.8: Vključevanje skupin oz. organizacij nepredvidenih za sodelovanje



6.1.12 Skupine oz. organizacije nepredvidene za sodelovanje

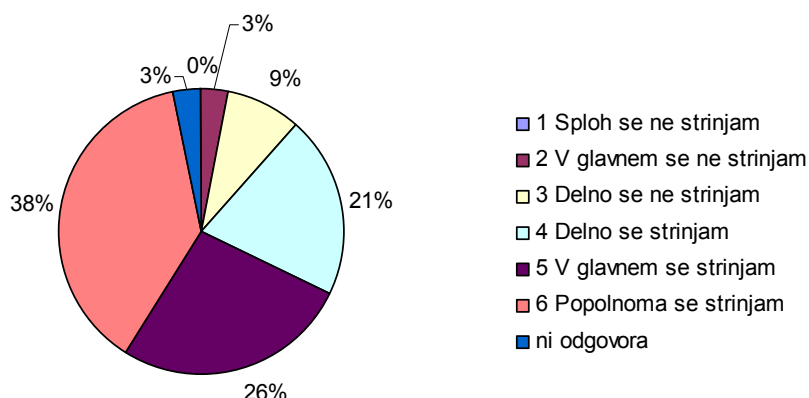
Kot smo že omenili, je 5 svetovalcev pritrdilo, da so se v izvajanje vključevale tudi druge skupine. Te skupine so po njihovem mnenju bile:

- nepoučeni sosede, ki so klicali inšpekcijsko službo ob vsakem razvozu organskih gnojil,
- strokovne skupine specialistov,
- mediji,
- manjše d. o. o.,
- varstveniki okolja.

6.1.13 Ocena sodelovanja med akterji

Trinajsto vprašanje v anketi se je nanašalo na strinjanje s trditvijo, da bi bilo sodelovanje med akterji lahko bolj izrazito. Strinjanje so izrazili na lestvici od 1 do 6, kjer 1 pomeni, da se s trditvijo sploh ne strinjajo, 6 pa, da se s trditvijo popolnoma strinjajo. S trditvijo, da bi bilo sodelovanje med akterji lahko bolj izrazito, se je popolnoma strinjalo 13 oziroma kar 38 % vseh vprašanih. V glavnem se s trditvijo strinja (možnost 5) 9 anketirancev, 7 pa se z njo delno strinja. Tretjo možnost, da se s trditvijo delno ne strinjajo, je izbralo 9 % vseh anketiranih. En svetovalec se s trditvijo v glavnem ne strinja, prav tako eden na to vprašanje ni odgovoril. Za prvo možnost, da se s trditvijo sploh ne strinjajo, se ni odločil nihče. Deleži so predstavljeni v spodnjem grafu (glej Graf 6.9).

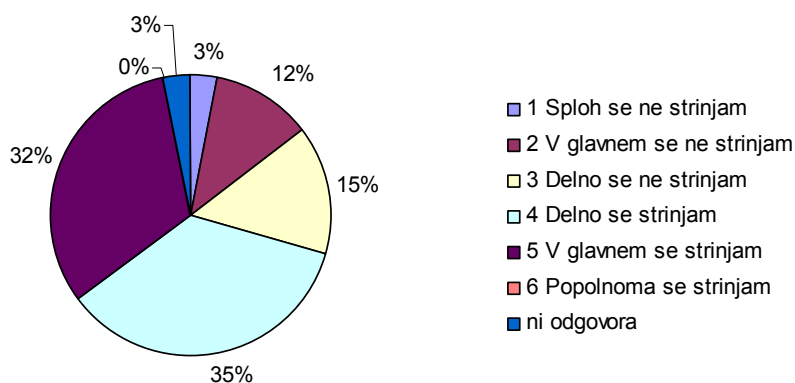
Graf 6.9: Ocena sodelovanja med akterji



6.1.14 Medsebojno posvetovanje in usklajevanje interesov

Prav tako, kot na prejšnje vprašanje, so kmetijski svetovalci tudi pri tem ocenjevali svoje strinjanje s trditvijo. 35 % vseh vprašanih se s trditvijo delno strinja. V glavnem se strinja s trditvijo 11 anketirancev. 5 oziroma 15 % vseh vprašanih je izbralo tretjo možnost (delno se ne strinjajo), 4 pa možnost, da se v glavnem ne strinjajo s postavljeno trditvijo. Da so vpleteni medsebojno usklajevali interese in se posvetovali glede teh, se sploh ne strinja en vprašani, prav tako eden na zastavljeno vprašanje ni želel odgovoriti. Nihče izmed svetovalcev pa se ni odločil za možnost, da se s trditvijo popolnoma strinja. Deleži so predstavljeni v spodnjem grafu (glej Graf 6.10).

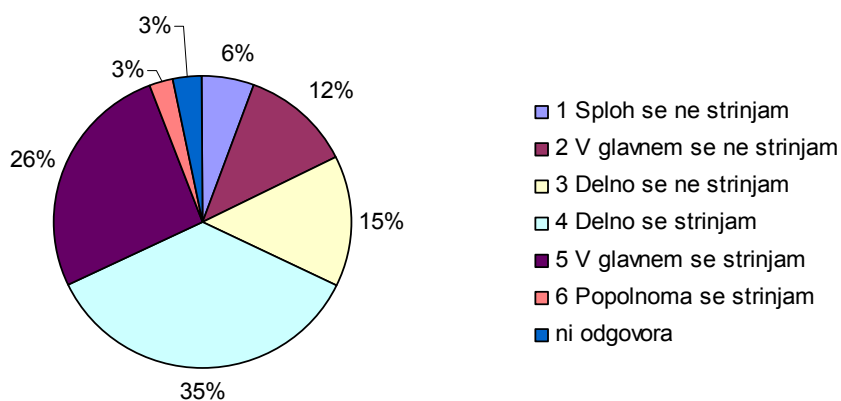
Graf 6.10: Medsebojno posvetovanje in usklajevanje interesov



6.1.15 Odnosi med vpletenimi

Anketiranci so pri tem vprašanju izrazili svoje strinjanje s trditvijo, da so se med vpletenimi vzpostavili odnosi, ki so temeljili na medsebojnem zaupanju. V pomoč jim je bila lestvica od 1 do 6, kjer 1 pomeni, da se s trditvijo sploh ne strinjajo, 6 pa, da se s trditvijo popolnoma strinjajo. En anketirani se s to trditvijo popolnoma strinja, eden pa na vprašanje ni odgovoril. Največ odgovorov je bilo, da se s trditvijo delno strinjajo (35 % vseh vprašanih). 26 % pa se v glavnem strinja s tem. Deloma se ne strinja 5 vprašanih, 4 pa so izbrali drugo zaporedno možnost. Sploh se ne strinjata s trditvijo 2 anketiranca oziroma 6 % vseh vprašanih. Deleži so predstavljeni v spodnjem grafu (glej Graf 6.11).

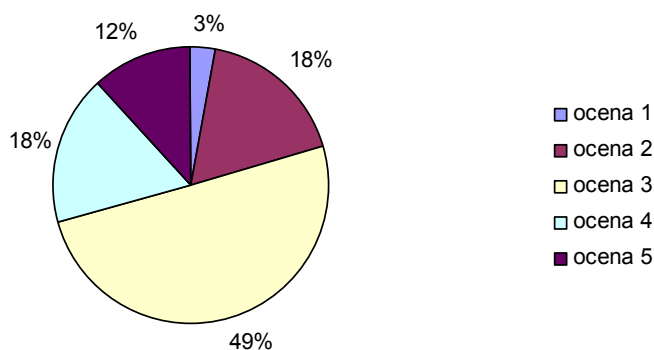
Graf 6.11: Odnosi med vpletenimi



6.1.16 Pogostost zagotavljanja potrebnih resursov

Šestnajsto vprašanje se je nanašalo na izmenjavo resursov med vpletenimi. Zanimalo me je, kako pogosto so si vpleteni med seboj zagotavljali potrebne resurse (znanje, informacije, finančne, administrativne, kadrovske, tehnične resurse). Za odgovore jim je bila podana lestvica od 1 do 5, pri kateri 1 pomeni, da nikoli, 5, da so si resurse med seboj zagotavljali vedno. Največ, kar 49 % vseh anketirancev, je izbralo srednjo vrednost (ocena 3). Za oceno 2 in 4 se je odločilo isto število svetovalcev (6 oziroma 18 % vseh vprašanih). Da so si vpleteni med seboj zagotavljali resurse vedno, je mnenja 12 % anketiranih svetovalcev. Mnenje enega pa je, da si resursov med seboj niso zagotavljali nikoli (ocena 1). Deleži so predstavljeni v spodnjem grafu (glej Graf 6.12).

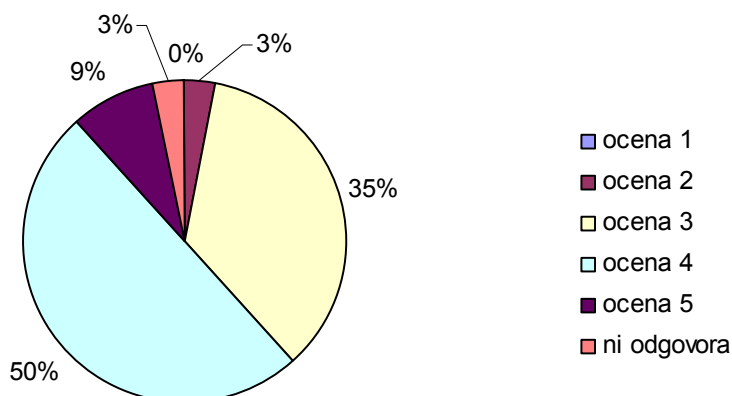
Graf 6.12: Pogostost zagotavljanja potrebnih resursov



6.1.17 Pogostost pojavljanja problemov

Tudi pri vprašanju, kako pogosto so se pri izvajanju nitratne direktive pojavljali problemi, je bila anketirancem v pomoč lestvica od 1 do 5. Pri tem 1 pomeni, da se problemi niso pojavljali nikoli, 5 da so se pojavljali zelo pogosto. Polovica svetovalcev (50 % vseh vprašanih) je izbrala oceno 4, kar pomeni, da so se problemi pri izvajanju pojavljali pogosto. Za srednjo vrednost (ocena 3) se je odločilo 12 anketiranih, kar predstavlja 35 % vseh sodelujočih pri anketnem vprašalniku. Da so se problemi pojavljali zelo pogosto (ocena 5) je mnenje treh kmetijskih svetovalcev. En anketiranec je za odgovor izbral oceno 2, prav tako eden na vprašanje ni želel odgovoriti. Mnenja, da se problemi pri izvajanju niso pojavljali nikoli, nima nihče izmed vprašanih. Deleži so predstavljeni v spodnjem grafu (glej Graf 6.13).

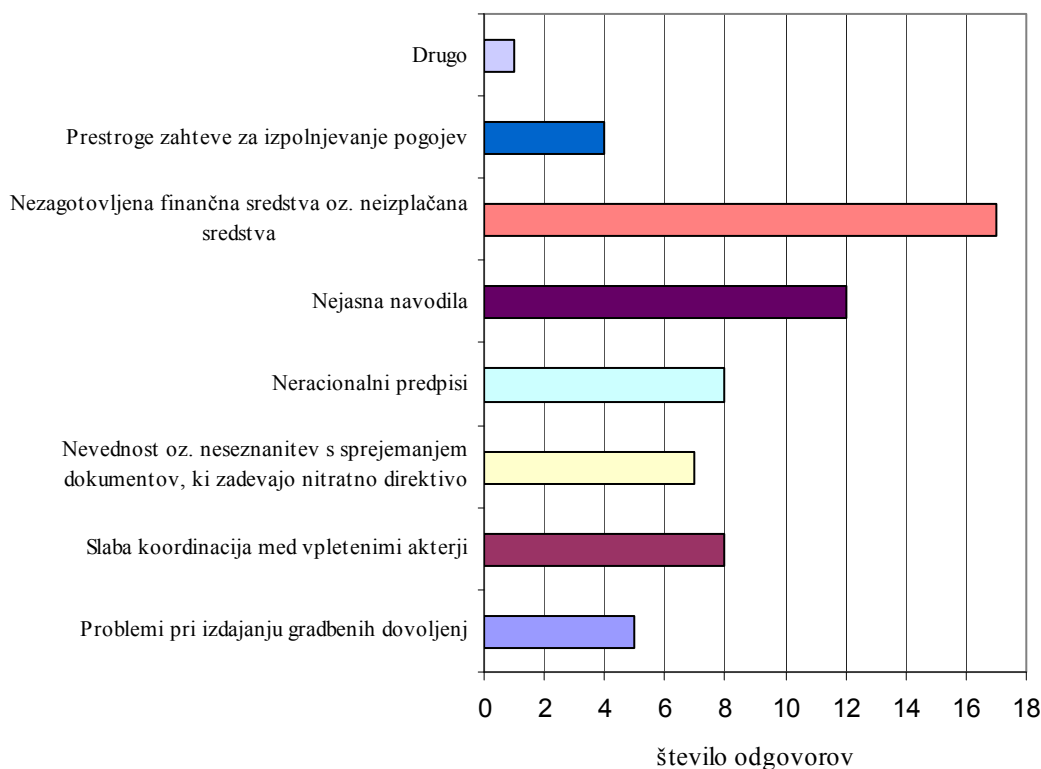
Graf 6.13: Pogostost pojavljanja problemov



6.1.18 Najpogostejši problemi pri izvajanju nitratne direktive

Kateri so bili najpogostejši problemi pri izvajanju nitratne direktive, sem želela ugotoviti z osemnajstim vprašanjem. Kmetijski svetovalci so imeli na voljo več različnih odgovorov, lahko pa so izbrali do največ 3 možnosti. Največ (17) anketirancev je za najpogostejši problem pri izvajanju označilo nezagotovljena finančna sredstva, oziroma, da so ta sredstva neizplačana, ker je zmanjkalo financ. Na drugem mestu po pogostosti pojavljanja jim z 12 odgovori sledijo nejasna navodila. 8 anketiranih je mnenja, da so se problemi najbolj pojavljali zaradi neracionalnih predpisov, prav toliko (8) pa zaradi slabe koordinacije med vpletenimi akterji. Nevednost oziroma neseznanitev s sprejemanjem dokumentov, ki zadevajo nitratno direktivo je kot najbolj pogost problem izbralo 7 vprašanih. 5 svetovalcev pa je za odgovor na vprašanje izbralo probleme pri izdajanju gradbenih dovoljenj. 4-krat so bile kot glavni problem izbrane tudi prestroge zahteve za izpolnjevanje pogojev. En odgovor je pripadal možnosti drugo, kjer je bil kot problem naveden rok izvedbe investicije. Naj še enkrat opozorim na to, da so anketirani pri tem vprašanju lahko odgovorili z največ tremi odgovori. Zaradi tega prikaz odstotkov ni mogoč. V pomoč nam je spodaj prikazani palični graf (glej Graf 6.14).

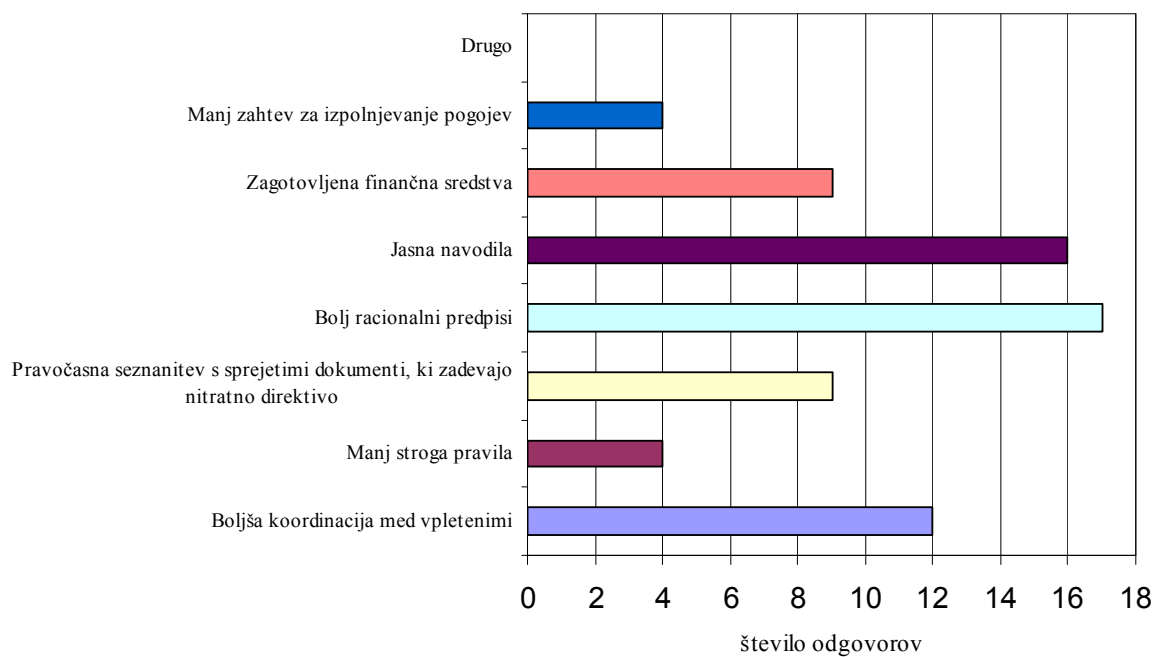
Graf 6.14: Najpogostejši problemi pri izvajanju nitratne direktive



6.1.19 Dejavniki zmanjševanja oz. odpravljanja problemov

Pri zadnjem vprašanju ankete so kmetijski svetovalci izrazili mnenje o tem, kaj bi po njihovem najbolj pripomoglo k zmanjševanju oziroma odpravljanju problemov, ki so se pojavljali tekom izvajanja nitratne direktive. Na voljo so bili različni odgovori, dana pa jim je bila tudi možnost, da na vprašanje odgovorijo z največ tremi odgovori. Da bi bolj racionalni predpisi pripomogli k zmanjševanju problemov, je bilo izbrano kar 17-krat. S 16-imi odgovori jim sledijo jasna navodila. Za boljšo koordinacijo med vpletenimi se je odločilo 12 vprašanih. 9 odgovorov je bilo izbranih za pravočasno seznanitev s sprejetimi dokumenti, ki zadevajo nitratno direktivo in zagotovljena finančna sredstva. Za možnost, manj stroga pravila in manj zahtev za izpolnjevanje pogojev, so se odločili po 4 vprašani. Nihče izmed anketirancev pri tem vprašanju ni izbral možnosti drugo. Kot pri predhodnem vprašanju, tudi tukaj ne moremo narediti prikaza odstotkov, nam je pa pri tem v pomoč spodaj prikazani palični graf (glej Graf 6.15).

Graf 6.15: Dejavniki zmanjševanja oz. odpravljanja problemov



7 UGOTOVITVE IN SKLEP

Skupna kmetijska politika je prva in najstarejša skupna politika Evropske unije, oblikovanje le-te pa sega v začetke povezovanja evropskih držav. Leta 1957 so se z Rimsko pogodbo oblikovali cilji skupne kmetijske politike. Že leto kasneje pa so na konferenci v Stresi določili načela skupne kmetijske politike. Ob vsaki širitvi Evropske unije je prihajalo do sprememb na institucionalni ravni. Zaradi vse večjih težav pri vodenju SKP pa se je povečala pomembnost ukrepov in mehanizmov, ki so se ob reformah v osemdesetih in devetdesetih letih spreminjali. V procesu širitve so morale države kandidatke uvesti določene institucionalne spremembe, kot so: harmonizacija zakonodaje z zakonodajo Evropske unije, reforma kmetijske politike in prilagoditev SKP, reorganizacija državne administracije in oblikovanje potrebnih organizacij.

Kmetijska politika je sestavljena iz tako imenovanega železnega trikotnika kmetijskih ministrstev, kmetijskih uradnikov v Evropski komisiji in kmetijskih interesov na evropski ravni. Skozi reforme v devetdesetih letih je prihajalo do postopnega odpiranja železnega trikotnika, kar je dovoljevalo vstop novih akterjev, predvsem interesnih skupin in institucij.

Na področje skupne kmetijske politike ne moremo gledati kot na samostojno, saj se navezuje na številna druga področja. Tako imajo reforme skupne kmetijske politike močan vpliv na obliko kmetijske javnopolitične skupnosti v Evropski uniji. Novi akterji in z njimi nove tematike, kot so okolje, socialna redistribucija in podeželski razvoj, vstopajo v kmetijsko javnopolitično debato (Fouilleux v Cini 2007, 353).

Predhodno poglavje je bilo namenjeno predvsem analizi rezultatov, ki sem jih pridobila s pomočjo anketnega vprašalnika. V tem poglavju pa se bom osredotočila na nekatere ugotovitve in skušala povezati izbrano literaturo in ugotovitve lastne empirične raziskave.

Za potrditev moje prve zastavljene hipoteze, da se je s sprejetjem Nitratne direktive zmanjšalo onesnaževanje voda in preprečilo nadaljnje onesnaževanje voda z nitrati iz kmetijske proizvodnje, se bom osredotočila predvsem na teoretična izhodišča in njene ugotovitve.

S članstvom v Evropski uniji in posledično s prevzemom pravnega redu EU, smo prevzeli tudi nitratno direktivo. Sprejeta je bila leta 1991 s strani Sveta EU. Direktiva določa rezultat, ki ga mora država članica EU doseči, pri tem pa dopušča lastno izbiro pri sprejemanju oblike in sredstev za uresničitev ciljev. Tekom diplomskega dela sem tako pregledala zakonodajo, ki ureja preučevano področje.

Za diplomsko delo je predvsem relevantna faza implementacije javne politike. Pri tem pa se soočamo z nekaterimi težavami oziroma omejitvami, ki sem jih navedla v poglavju o javnopolitičnih omrežjih. Če se oprem predvsem na zakonske podlage in določila, ki zadevajo nitratno direktivo in njene cilje, in predvidevam, da se le-ta izvaja v celoti, lahko sklepam, da se je *s sprejetjem nitratne direktive zmanjšalo onesnaževanje voda in preprečilo nadaljnje onesnaževanje voda z nitrati iz kmetijske proizvodnje*. S tem lahko zastavljeno hipotezo sprejemem oziroma potrdim. Naj tukaj dodam, da faza implementacije še poteka, in bo potekala še naprej. Le tako lahko preprečimo ali vsaj zmanjšamo onesnaževanje voda v prihodnje.

V nadaljevanju se bom osredotočila na empirični del diplomske naloge in poskušala predstaviti nekatere ugotovitve.

Če gledamo strukturo kmetijskih svetovalcev po letih zaposlenosti vidimo, da je večina zaposlena že več kot 20 let. S tistimi, ki imajo 15 do 20 let delovne dobe kot kmetijski svetovalci, predstavljajo 71 % vseh zaposlenih v KSS Zavod Ljubljana. Po tem lahko sklepamo, da imajo zaposleni veliko število izkušenj na tem delovnem področju in so zato kot raziskovalna enota povsem primerni.

Kar zadeva poznavanje nitratne direktive in njenih določb, so zaposleni z njo zelo dobro seznanjeni. Odstotek tistih, ki imajo slabo poznavanje nitratne direktive, je zelo majhen (11

%). Dobra seznanjenost z določili nitratne direktive zagotovo pripomore k boljšemu svetovanju in pomoči, ki jo potrebujejo kmetje.

Kmetijske svetovalce smo spraševali, kateri so bili njihovi viri pri pridobivanju informacij preučevane direktive. Odgovori so bili nekako pričakovani. Največkrat so bile informacije posredovane od nadrejenih in Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Preseneča pa me podatek, da informacij od strokovnjakov, ki delujejo v okviru Biotehniške fakultete niso prejeli. To lahko nakazuje na pomanjkanje sodelovanja med strokovnjaki in svetovalci, ki delujejo na terenu. Vemo, da se stanje na terenu velikokrat razlikuje od teorij in ugotovitev strokovnjakov, pa vendar sodelovanja ne smemo zanemariti. Težave na terenu tako lahko pripomorejo k rešitvam v teoriji in obratno.

Tekom izvajanja nitrata direktive so se pojavljali tudi problemi. Institucije oziroma skupine, ki so jim bile najbolj v pomoč pri reševanju problemov, so KGZS, MKGP in ARSKTRP. Tudi ti podatki niso presenetljivi, saj so te institucije osrednjega pomena za izvajanje nitratne direktive. MKGP je preko EU sprejelo direktivo, ARSKTRP pa za izvajanje zagotavlja predvidena finančna sredstva. KGZS kot stanovska organizacija tukaj nastopa v vlogi kmetov in njihovih interesov. Pri reševanju nastalih problemov se je malokdo obrnil po pomoč na MOP, KIS in medije. Nekateri so se skušali znajti po svoje in so pomoč našli v Uradnih listih ali pri sodelavcih.

Ocena sodelovanja med različnimi akterji pa je bila moja naslednja naloga. Tako sem najprej raziskovala, kakšno je sodelovanje med kmetijskimi svetovalci in ARSKTRP. Rezultati in analiza odgovorov so pokazali, da je sodelovanje največkrat ocenjeno s srednjo vrednostjo. Prav tako je ocenjeno tudi sodelovanje med svetovalci in MKGP. Za tako stopnjo sodelovanja lahko kot dejavnik predpostavljam različno vlogo akterjev, saj je ARSKTRP paradržavna institucija Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, na podlagi tega pa izvaja tudi politiko le-tega. Ta politika pa nemalokrat ne ustreza KGZS in njenim članom.

Presenetljivi pa so podatki, da je sodelovanje s KIS, po mnenju kmetijskih svetovalcev, dobro oz. boljše kot z vladnimi institucijami oziroma organizacijami. Ne smemo pa pozabiti na odnose med samimi svetovalci z drugimi izpostavami oziroma pisarnami. Po analizi rezultatov lahko rečem, da je sodelovanje med njimi na zelo visoki ravni in zelo pogosto. Predvidevam lahko, da je moč sodelovanja povezana tudi z reševanjem problemov in samim izvajanjem nitratne direktive.

Z anketnim vprašalnikom sem želela ugotoviti tudi vpliv institucij oziroma skupin na izvajanje nitratne direktive. Kmetijski svetovalci so po svojem mnenju določili institucije oz. skupine z najmanj in največ vpliva. Največ vpliva imajo tako kmetje, saj so le-ti neposredno vključeni v izvajanje direktive. Brez njihovega sodelovanja izvajanje tako ne bi bilo mogoče. Pomemben vpliv imajo tudi tako vladne kot nevladne institucije. Te vplivajo predvsem na določila in druge postopke, medtem ko je samo izvajanje na terenu prepuščeno predvsem samim kmetom. Mediji imajo pri tem bolj vlogo poročevalca, njihov vpliv pa po mnenju svetovalcev nima visoke vrednosti. Preseneča me ugotovitev, da tudi MOP nima velikega vpliva na izvajanje. Pričakovala bi, da se MOP bolj intenzivno vključuje na tem področju, saj je to direktiva, ki je nastala z namenom zmanjševanja onesnaženosti okolja.

Nadalje sem ugotavljala, kateri je najpomembnejši akter pri izvajanju nitratne direktive. Če imajo največ vpliva pri izvajanju kmetje, je po mnenju svetovalcev najpomembnejši akter KGZS. Akterja, brez katerih omrežja ne bi bilo mogoče vzpostaviti na tej ravni, sta zagotovo MKGP in kmetje. Nekako pričakovana ugotovitev pri tem delu pa je, da akterji, kot so MOP, KIS, BF in mediji, nimajo pomembnejše vloge oziroma je njihova vloga zanemarljiva.

Zanimalo me je tudi, ali so se v izvajanje vključevale skupine oziroma organizacije, ki za to niso bile vnaprej predvidene, in katere so bile te skupine. Mnenje večine anketiranih je bilo, da se skupine niso pojavljale. Po izkušnjah in mnenju nekaterih pa so bili to nepoučeni sosodje, skupine strokovnjakov, manjše družbe, mediji in varstveniki okolja.

V delu empirične raziskave, ki je za nas eden pomembnejših, sem skušala ugotoviti, kakšno je sodelovanje med akterji v vzpostavljenem javnopolitičnem omrežju. Trditev je bila, da bi bilo lahko sodelovanje med akterji bolj izrazito. S tem se je strinjalo kar 85 % anketiranih, zato lahko sklepam, da sodelovanje ni bilo na dovolj visoki ravni. Prav tako je mnenje večine, da bi bilo lahko medsebojno posvetovanje in usklajevanje interesov bolj pogosto. Nadalje me je zanimalo tudi, ali so se med vpletenimi akterji vzpostavili odnosi, ki so temeljili na medsebojnem zaupanju. Odgovori na to vprašanje so bili presenetljivi. Če so svetovalci mnenja, da bi bilo sodelovanje, medsebojno posvetovanje in usklajevanje interesov lahko bolj pogosto, pa so njihovi odnosi temeljili na medsebojnem zaupanju. Tudi pogostost zagotavljanja potrebnih resursov, kot so znanje, informacije, finančni, administrativni, kadrovski in tehnični resursi, je bila med vpletenimi na dokaj visoki stopnji.

Kmetijske svetovalce sem spraševala tudi, kako pogosto so se pri izvajanju nitratne direktive pojavljali problemi, pri tem pa dobila odgovor, da so se le-ti pojavljali dokaj pogosto. Kaj je vzrok pogostih problemov, sem skušala ugotoviti z naslednjim vprašanjem. Najpogostejši problem so bila nezagotovljena finančna sredstva. Tukaj moram omeniti, da je tekom izvajanja prišlo do težav pri izplačevanju finančnih sredstev, saj je le-teh primanjkovalo. Problemi, s katerimi so se srečevali vpleteni, so bila nejasna navodila, neracionalni predpisi, slaba koordinacija med vpletenimi, nevednost oziroma neseznanitev s sprejemanjem dokumentov, problemi pri izdajanju gradbenih dovoljenj in prestroge zahteve za izpolnjevanje pogojev. Da bi bili ti problemi zmanjšani oziroma odpravljeni, bi po mnenju svetovalcev najbolj pripomogli bolj racionalni predpisi, jasna navodila in boljša koordinacija med vpletenimi. Seveda pa ne smemo pozabiti na zagotovljena finančna sredstva v zadostnih količinah.

Na podlagi analize sem prišla do zaključka, da bi bilo sodelovanje med vpletenimi lahko bolj intenzivno. Eden izmed pomembnejših razlogov za probleme, ki so se pojavljali tekom izvajanja nitratne direktive, je slaba koordinacija med akterji v omrežju. Izboljšanje te koordinacije bi tako precej pripomoglo k zmanjševanju oziroma odpravljanju problemov. Tako lahko na podlagi teh ugotovitev postavljeno hipotezo, da ***so se zaradi slabe koordinacije med vpletenimi akterji pri implementaciji Nitratne direktive pojavljale težave***, potrdimo. Pri tem pa ne smemo pozabiti, da so na pojavljanje problemov vplivali tudi drugi dejavniki, ki niso zanemarljivi, vendar tokrat ne najbolj pomembni.

Predlagam, da se vzpostavi boljše sodelovanje med akterji v omrežju, saj nekaterih težav ni mogoče reševati z »različnih bregov«. Pri zakonodaji in sprejetih določilih, ki so v okviru EU, je težko imeti velik vpliv. Z boljšo koordinacijo in sodelovanjem pa lahko veliko pripomoremo k izvajanju nitratne direktive in reševanju njenih problemov.

Najpomembnejša cilja nitratne direktive sta zmanjšanje onesnaževanja voda, ki ga povzročajo nitrati iz kmetijskih virov, in preprečevanje nadaljnjega onesnaževanja take vrste.

Pri tem se mi poraja vprašanje, ali so nitrati iz kmetijske proizvodnje eden glavnih razlogov za onesnaženost voda, ali pa bi bilo treba včasih več pozornosti nameniti drugim dejavnikom z močnejšim vplivom. Odgovore na to vprašanje pa bi lahko podali že v drugi raziskavi.

8 LITERATURA

1. *Agriculture and Accession*. 2002. Ljubljana: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano RS. Interno gradivo.
2. Avsec, Franci in Emil Erjavec. 2005. *Evropsko kmetijsko pravo*. Ljubljana: GV Založba.
3. Börzel, A. Tanja. 1997. What's So Special About Policy Networks? – An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. *European Integration online Papers* 1 (16).
4. Cunder Tomaž, et al. 1997. *Slovensko kmetijstvo in Evropska Unija*. Ljubljana: ČDŽ Kmečki Glas.
5. Čebular, Alenka. 2003. *Slovenija v Evropski uniji? 178 odgovorov o vključevanju Slovenije v Evropsko unijo*. Ljubljana: Urad vlade za informiranje.
6. Državni zbor Republike Slovenije. 2003. Končno poročilo o pogajanjih o pristopu Republike Slovenije k Evropski uniji s poudarkom na sklepnem delu pogajanj. *Poročevalec Državnega zbora Slovenije* 29 (5).
7. --- 2009. *Pravni red Evropske unije*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=98> (20. avgust 2009).
8. Erjavec Emil in Luka Juvančič. 2000. *Razsežnosti vključevanja Slovenije v Evropsko unijo za slovensko kmetijstvo in podeželje. Slovenija in evropski izzivi 2*. Izola: Slovensko panevropsko gibanje.
9. EUR-lex. 2009. *Postopki in organi*. Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/sl/droit_communaire/droit_communaire.htm (20. avgust 2009).
10. European Environment Agency. 2002. *Nitrate Vulnerable Zones and related Action Programmes. Indicator Fact Sheet*. Za Slovenijo: MOP, ARSO.
11. Evropska komisija. 2007. *Skupna kmetijska politika na dlani*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/agriculture/publi/capexplained/cap_sl.pdf (22. avgust 2009).
12. Fink-Hafner, Danica. 1995. *Slovensko kmetijstvo in Evropa*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
13. --- 1998. Raziskovanje policy omrežij. *Teorija in praksa* 35 (5): 816-829.
14. --- 2007. Znanost »o« javnih politikah in »za« javne politike. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 9-30. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

15. Gardner, Brian. 1996. *European Agriculture*. London: Rautledge.
16. Grant, Wyn. 1997. *The Common Agricultural Policy*. London: Macmillan Press Ltd.
17. Grdešić, Ivan. 1995. *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.
18. Gunn, Lewis A. in Brian W. Hogwood. 1984. *Policy Analysis for the real world*. New York: Oxford University Press.
19. Hix, Simon. 2005. *The political system of the European Union*. Basingstoke: Palgrave.
20. Kustec Lipicer, Simona. 2007. Javnopolitična omrežja. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 87-101. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
21. Lajh, Damjan. 2006. *Evropeizacija in regionalizacija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
22. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. 2005. *Navodila za izvajanje ukrepa, podpora izvajanju EU standardov na kmetijskih gospodarstvih*. Dostopno prek: http://www.arsktrp.gov.si/fileadmin/arsktrp.gov.si/pageuploads/Obrazci/EU_STANDARDI_2005/NAVODILA_MKGP_ZA_IZVAJANJE_EUS_2005.pdf (1. avgust 2009).
23. Ministrstvo za okolje in prostor. 2002a. *Pravilnik o imisijskem monitoringu podzemne vode*. Ur. l. RS 42/2002. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=36373> (24. julij 2009).
24. --- 2002b. *Pravilnik o monitoringu kemijskega stanja površinskih voda*. Ur. l. RS 42/2002. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=36372> (23. julij 2009).
25. --- 2004a. *Nitratna direktiva*. Dostopno prek: http://okolje.arso.gov.si/onesnazevanje_voda/pages.php?op=print&id=Nitratna_direkt (28. avgust 2009).
26. --- 2004b. *Pravilnik za izvajanje dobre kmetijske prakse pri gnojenju*. Ur. l. RS 130/2004. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlurid=20045427> (23. julij 2009).
27. Moussis, Nicolas. 1999. *Evropska unija, pravo, ekonomija, politike*. Ljubljana: Littera picta.
28. Portal Evrope. 2009. *Kmetijstvo*. Dostopno prek: http://europa.eu/pol/agr/index_sl.htm (25. avgust 2009).
29. Sabatier, Paul A. 1993. »Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research«. V: *The Policy Process: A Reader*, ur. Michael Hill, 266-293. Harvester Wheatsheaf: New York-London-Toronto-Sydney-Tokyo-Singapore.

30. *Situation in the Slovenian agriculture and its accession to the EU*. 2001. Ljubljana: Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano RS. Interno gradivo.
31. *Slovensko kmetijsko okoljski program, 2001- 2006*. 2001. Ljubljana: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano RS.
32. Smith, Martin J. 1993. *Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States*. Hervester Wheatsheaf: New York, London, Toronto, Sydney, Singapore.
33. *Steps toward the EU, Ministry of Agriculture, Forestry and Food*. 2001. Ljubljana: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano RS. Interno gradivo.
34. Sušin, Janez. 2004a. Nitratna direktiva. *Kmečki glas* 61 (42): 10.
35. Sušin, Janez. 2004b. *Pomen nitratne direktive za slovenskega kmeta*. V: Zbornik simpozija Novi izzivi v poljedelstvu 2004, ur. Tajnšek A. Ljubljana: SAD - Slovensko agronomsko društvo.
36. Svet Evropskih skupnosti. 1991. *Direktiva Sveta 91/676/EGS*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:15:02:31991L0676:SL:PDF> (20. julij 2009).
37. Urad Vlade RS za komuniciranje. 2007. *Slovenija v Evropski uniji*. Ljubljana: Urad Vlade RS za komuniciranje.
38. Van Waarden, Frans. 1992. Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research* (21): 29-52.
39. Vlada Republike Slovenije. 1999. *Državni program za prevzem pravnega reda Evropske unije*. Dostopno prek: <http://www.evropa.gov.si/si/vkljucevanje-v-eu/drzavni-program-za-prevzem-pravnega-reda-evropske-unije/zakonodajni-okvir/#c981> (20. avgust 2009).
40. --- 2000. *Uredba o kakovosti površinskih voda, ki se jih odvzema za oskrbo s pitno vodo*. Ur. l. RS 125/2000. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2000125&stevilka=5239> (24. julij 2009).
41. --- 2002. *Uredba o kakovosti podzemne vode*. Ur. l. RS 11/2002. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=34920> (24. julij 2009).
42. --- 2004. *Operativni program za varstvo voda pred onesnaženjem z nitrati iz kmetijske proizvodnje za obdobje 2004–2008*. Dostopno prek: http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/okolje/varstvo_okolja/operativni_programi/operativniprogram_nitrati.pdf (30. avgust 2009).

43. --- 2005a. *Resolucija o nacionalnem programu varstva okolja*. Dostopno prek: http://www.npvo.si/dokumenti/resolucija_npvo.pdf (28. avgust 2009).
44. --- 2005b. *Uredba o mejnih vrednostih vnosa nevarnih snovi in gnojil v tla*. Ur. l. RS 84/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=57871> (25. julij 2009).
45. --- 2009. *Uredba o kemijskem stanju površinskih voda*. Ur. l. RS 14/2009. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=90840> (24. julij 2009).

PRILOGA A: Anketni vprašalnik

Pozdravljeni!

Sem Anja Vesel, absolventka politologije, smer Analiza politik in javna uprava, na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani. V sklopu diplomske naloge, z naslovom Izvajanje nitratne direktive na področju kmetijstva, izvajam tudi anketo, ki jo potrebujem pri svojem empiričnem delu. Prosim Vas, da mi pomagate in si vzamete nekaj časa za priložena vprašanja, saj mi s tem pomembno pomagate pri pisanju diplomske naloge. Anketa je anonimna!

1. Koliko časa ste zaposleni kot kmetijski svetovalec (upoštevajte tudi leta ko ste bili zaposleni kot pospeševalec pred letom 1991)?

- a) Od 0 do 5 let.
- b) Od 6 do 10 let.
- c) Od 11 do 15 let
- d) Od 15 do 20 let.
- e) Več kot 20 let.

2. Kje ste dobili največ informacij o nitratni direktivi in njenem izvajanju? (možni do 3 odgovori)

- a) Od Kmetijsko gozdarskega Zavoda Ljubljana – nadrejenih (v nadaljevanju KGZ Ljubljana).
- b) Od Kmetijsko gozdarske zbornice Slovenije (v nadaljevanju KGZS).
- c) Od Agencije za kmetijske trge in razvoj podeželja (v nadaljevanju ARSKRP).
- d) Od Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (v nadaljevanju KMGP).
- e) Od Ministrstva za okolje in prostor (v nadaljevanju MOP).
- f) Od Kmetijskega inštituta Slovenije (v nadaljevanju KIS)
- g) Od Biotehniške fakultete (v nadaljevanju BF)
- h) Od medijev.
- i) Drugo: _____

3. Katere institucije oz. skupine so vam bile najbolj v pomoč pri reševanju problemov, ki so se pojavili tekom izvajanja nitratne direktive? (možni do 3 odgovori)

- a) KGZS
- b) ARSKTRP
- c) MKGP
- d) MOP
- e) KIS
- f) BF
- g) Mediji
- h) Drugo: _____

4. Na lestvici od 1 do 5, prosim, ocenite, kako dobro ste oz. ste bili seznanjeni z določbami nitratne direktive in njenim izvajanjem? 1 pomeni, da ste zelo slabo seznanjeni, 5 pa zelo dobro seznanjeni.

1	2	3	4	5
zelo slabo seznanjen/a			zelo dobro seznanjen/a	

5. Na lestvici od 1 do 5, prosim, ocenite vaše sodelovanje z ARSKTRP. 1 pomeni, da zelo slabo sodelujete, 5 da je vaše sodelovanje zelo dobro.

1	2	3	4	5
zelo slabo sodelovanje			zelo dobro sodelovanje	

6. Na lestvici od 1 do 5, prosim, ocenite vaše sodelovanje z MKGP. 1 pomeni, da zelo slabo sodelujete, 5 da je vaše sodelovanje zelo dobro.

1	2	3	4	5
zelo slabo sodelovanje			zelo dobro sodelovanje	

7. Na lestvici od 1 do 5, prosim, ocenite vaše sodelovanje med svetovalci v drugih izpostavah oz. pisarnah. 1 pomeni, da zelo slabo sodelujete, 5 da je vaše sodelovanje zelo dobro.

1 2 3 4 5
zelo slabo sodelovanje zelo dobro sodelovanje

8. Na lestvici od 1 do 5, prosim, ocenite vaše sodelovanje s Kmetijskim inštitutom Slovenije (KIS). 1 pomeni, da zelo slabo sodelujete, 5 da je vaše sodelovanje zelo dobro.

1 2 3 4 5
zelo slabo sodelovanje zelo dobro sodelovanje

9. Prosim, razvrstite našete institucije in skupine na mesta od 1 do 6 glede na to, kako lahko po vašem mnenju vplivajo na izvajanje nitratne direktive. S številko 1 označite institucijo, ki lahko po vašem mnenju najmanj vpliva, s 6 pa tisto, ki lahko po vašem mnenju najbolj vpliva.

___ kmetje sami

___ KGZS

___ ARSKTRP

___ MKGP

___ MOP

___ mediji

10. Kateri akterji so po vašem mnenju imeli največjo vlogo pri izvajanju?

a) KGZS

b) ARSKTRP

c) MKGP

d) MOP

e) KIS

f) BF

g) Mediji

h) Kmetje

i) Drugo: _____

11. Ali so se v izvajanje vključile tudi skupine oz. organizacije, ki niso bile vnaprej določene za sodelovanje (npr. zeleni, okoljevarstveniki, civilne iniciative, ...)?

a) Da.

b) Ne.

12. Če ste na prejšnje vprašanje odgovorili z Da, katere so bile te skupine oz. organizacije?

13. Ali se strinjate s trditvijo, da bi bilo sodelovanje med akterji lahko bolj izrazito? Strinjanje izrazite na lestvici od 1 do 6, kjer 1 pomeni, da se s trditvijo sploh ne strinjate, 6 pa, da se s trditvijo popolnoma strinjate.

1. Sploh se ne strinjam

2. V glavnem se ne strinjam

3. Delno se ne strinjam

4. Delno se strinjam

5. V glavnem se strinjam

6. Popolnoma se strinjam

14. Ali ste vpleteni medsebojno usklajevali interese in se posvetovali glede teh? Označite na lestvici koliko se s tem strinjate? Strinjanje izrazite na lestvici od 1 do 6, kjer 1 pomeni, da se s trditvijo sploh ne strinjate, 6 pa, da se s trditvijo popolnoma strinjate.

1. Sploh se ne strinjam

2. V glavnem se ne strinjam

3. Delno se ne strinjam

4. Delno se strinjam

5. V glavnem se strinjam

6. Popolnoma se strinjam

15. Koliko se strinjate s trditvijo, da so se med vpletenimi vzpostavili odnosi, ki so temeljili na medsebojnem zaupanju? Strinjanje izrazite na lestvici od 1 do 6, kjer 1 pomeni, da se s trditvijo sploh ne strinjate, 6 pa, da se s trditvijo popolnoma strinjate.

1. Sploh se ne strinjam
2. V glavnem se ne strinjam
3. Delno se ne strinjam
4. Delno se strinjam
5. V glavnem se strinjam
6. Popolnoma se strinjam

16. Na lestvici od 1 do 5, prosim, ocenite, kako pogosto ste si vpleteni med seboj zagotavljali potrebne resurse (znanje, informacije, finančne, administrativne, kadrovske, tehnične resurse). 1 pomeni, da nikoli, 5, da ste si resurse zagotavljali vedno.

1	2	3	4	5
nikoli				zelo pogosto

17. Na lestvici od 1 do 5, prosim, ocenite, kako pogosto so se pri izvajanju nitratne direktive pojavljali problemi. 1 pomeni, da nikoli, 5, da so se problemi pojavljali zelo pogosto.

1	2	3	4	5
nikoli				zelo pogosto

18. Kateri so bili najpogostejši problemi pri izvajanju (možni do 3 odgovori)?

- a) Problemi pri izdajanju gradbenih dovoljenj
- b) Slaba koordinacija med vpletenimi akterji
- c) Nevednost oz. neseznanitev s sprejemanjem dokumentov, ki zadevajo nitratno direktivo
- d) Neracionalni predpisi
- e) Nejasna navodila
- f) Nezagotovljena finančna sredstva oz. neizplačana sredstva - zmanjkalo denarja.
- g) Prestroge zahteve za izpolnjevanje pogojev
- h) Drugo: _____

19. Kaj bi po vašem mnenju najbolj pripomoglo k zmanjšanju oz. odpravljanju problemov (možni do 3 odgovori)?

- a) Boljša koordinacija med vpletenimi
- b) Manj stroga pravila
- c) Pravočasna seznanitev s sprejetimi dokumenti, ki zadevajo nitratno direktivo
- d) Bolj racionalni predpisi
- e) Jasna navodila
- f) Zagotovljena finančna sredstva
- g) Manj zahtev za izpolnjevanje pogojev.
- h) Drugo: _____

Za sodelovanje se Vam najlepše zahvaljujem.