

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Luka Kalaš

Skupna kmetijska politika EU in vloga javnopolitičnih akterjev pri njenem oblikovanju

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Luka Kalaš

Mentor: doc. dr. Damjan Lajh

Skupna kmetijska politika EU in vloga javnopolitičnih akterjev pri njenem oblikovanju

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

## ZAHVALA

Iskreno se zahvaljujem mentorju dr. Damjanu Lajhu za vse pripombe in prijaznost, hkrati pa moram pohvaliti njegovo prizadevnost, saj je bilo vse od prevzema mentorstva najino sodelovanje zelo dobro.

Poleg tega se zahvaljujem tudi tistim, ki so mi skozi leta študija omogočili, da sem svoje obveznosti uspel tako hitro zaključiti. Hvala družini in pravim prijateljem!

## Skupna kmetijska politika EU in vloga javnopolitičnih akterjev pri njenem oblikovanju

V diplomskem delu sem se osredotočil na eno izmed najpomembnejših skupnih evropskih politik in sicer na skupno kmetijsko politiko. V prvem delu naloge sem izpostavil nekatere modele oblikovanja politik v Evropski uniji in poskušal najti razmejitve med klasičnimi in sodobnimi modeli oblikovanja politik. Drugi del govori o vlogi javnopolitičnih akterjev pri oblikovanju skupne kmetijske politike in tudi o konceptu javnopolitičnega omrežja in uporabnosti tega koncepta pri oblikovanju skupne kmetijske politike. V zadnjem delu pa delo govori o strukturi skupne kmetijske politike, kjer je opisan tudi finančni vidik ter potencialni prihodnji razvoj te politike, kateremu sledi še empirični del, kjer je prikazano dodeljevanje sredstev za določen ukrep v sklopu kmetijske politike. V zaključku pa je nekako podano razmišljanje o opravljenem raziskovalnem delu in ugotovitve, hkrati pa podan razmislek o vlogi te politike v prihodnosti.

*Ključne besede: Oblikovanje evropskih politik, skupna kmetijska politika Evropske unije, Slovenija, politika razvoja podeželja, prihodnost skupne kmetijske politike*

### The Common Agriculture Policy of the European union and the role of policy actors in its formation

The degree focuses on one of the most important European policies – the Common Agriculture Policy. The first part emphasizes the models of policy-making in the EU and tries to set a border between classical and new models. The second part talks about the role of policy actors and their role at the policy formation stage and about the use of network theory in explaining the process of policy formation. The last part describes the structure of the Common Agriculture Policy and the future development with an empiric analysis of payments at a particular segment of the policy. The degree concludes with a look back into my work on this project and both offers my research results and gives an insight into the role of the policy in the future.

*Key words: Formation of european policies, Common Agriculture Policy of the European Union, Slovenia, rural development, future of the Common Agriculture Polic*

<b>UVOD</b> .....	<b>6</b>
<b>1) PREGLED MODELOV EVROPSKEGA JAVNOLITIČNEGA PROCESA</b> .....	<b>7</b>
1.1 "KLASIČNI" MODELI.....	7
1.2 "NOVI" MODELI .....	12
1.2.1 "Good governance".....	12
1.2.2 Javnopolitično omrežje .....	13
<b>2) VLOGA JAVNOLITIČNIH OMREŽIJ PRI OBLIKOVANJU POLITIK</b> .....	<b>14</b>
<b>3) VLOGA IN POLOŽAJ SKP EU SKOZI ČAS</b> .....	<b>19</b>
3.1 ZGRADBA, FINANČNI VIDIK IN POTENCIALNI RAZVOJ SKP V PRIHODNOSTI .....	19
3.1.1 Zgradba SKP (oblikovanje politike in njena struktura) .....	19
3.1.2 Finančni vidik neposrednih plačil.....	23
3.1.3 Prihodnost SKP – kaj je mogoče pričakovati?.....	25
3.2 PREDSTAVITEV DEJANSKIH VPLIVOV NA NAJBOLJ VPLETENE AKTERJE – KMETE IN POTROŠNIKE KMETIJSKIH PRIDELKOV IN ANALIZA PODELJEVANJA SREDSTEV NA PRIMERU INTEGRIRANE PRIDELAVE .....	27
3.2.1 Vplivi na vpletene javnopolitične akterje .....	27
3.2.2 Analiza podeljevanja sredstev za izbrani element SKP EU (integrirana pridelava).....	29
<b>ZAKLJUČEK</b> .....	<b>31</b>
<b>LITERATURA</b> .....	<b>33</b>
<b>PRILOGE</b> .....	<b>36</b>
PRILOGA A: INTERVJU S SLAVKOM PETOVARJEM (SVETOVALEC SPECIALIST ZA RAZVOJ PODEŽELJA), OPRAVLJEN DNE 2.4. 2010 .....	36
PRILOGA B: INTERVJU Z EMILOM ERJAVCEM (REDNI PROFESOR IN ČLAN KATEDRE ZA AGRARNO EKONOMIKO, POLITIKO IN PRAVO NA BIOTEHNIŠKI FAKULTETI V LJUBLJANI), OPRAVLJEN DNE 25.3. 2010 .....	37
PRILOGA C: INTERVJU Z EMILOM ERJAVCEM, AGRARNIM EKONOMISTOM IN PREDSTOJNIKOM KATEDRE ZA AGRONOMIJO NA BIOTEHNIŠKI FAKULTETI V LJUBLJANI, OPRAVLJEN DNE 9.4. 2009 .....	38
PRILOGA Č: INTERVJU S SAŠOM VÖRÖŠOM, PREDSTAVNIKOM ODNOSOV Z JAVNOSTJO NA MINISTRSTVU ZA KMETIJSTVO, GOZDARSTVO IN PREHRANO, OPRAVLJEN DNE 14.4. 2009 .....	39
PRILOGA D: INTERVJU Z JANEZOM MAUČECOM, NEPOSREDNIM INDIVIDUALNIM PROIZVAJALCEM OZIROMA KMETOM, KI JE NEPOSREDNO UDELEŽEN V PROCES PRIDOBIVANJA SREDSTEV IZ NASLOVA SKUPNE KMETIJSKE POLITIKE, OPRAVLJEN DNE 19.4.2009 .....	40

## SEZNAM TABEL IN GRAFOV

Tabela 2.1: Omrežje igralcev na področju SKP EU.....	17
Shema 2.1: Prikaz interesov glede SKP EU.....	18
Shema 2.2: Javnopolitična omrežja in značilnosti v različnih programskih obdobjih.....	19

## UVOD

Skupna kmetijska politika Evropske unije je ena izmed najstarejših skupnih evropskih politik, s katerimi so države v prej omenjeni zvezi urejale delovanje na posameznem področju. Samo povezovanje je bilo zapisano že v Rimski pogodbi, sprva seveda v bolj osnovnih oblikah podpore in povezovanja. Zaradi kompleksnosti tega področja so seveda sčasoma ti postopki postajali vse bolj zapleteni. Skupek reform je omenil nadgradnjo osnovnih idej in predvsem težil k oblikovanju vsebinsko celovitih rešitev, kar je seveda vključevalo tudi njihovo pravno urejanje. Kmetijstvo je namreč edinstveno področje, ki izstopa tako po številu intervencij, političnem pomenu in vplivu na svetovno trgovino. Prav iz teh razlogov je še kako pomembno, da se sredstva, ki se podeljujejo iz naslova skupne kmetijske politike, izkoristijo v čim večji meri in porabijo čim bolj smotrno. Skupna kmetijska politika pomeni tudi nadgradnjo nacionalne kmetijske politike, torej prilagajanje zahtevam Evropske unije na področju urejanja kmetijskih trgov in razvoja podeželja.

V diplomskem delu se bom osredotočil na elemente skupne kmetijske politike in vlogo javnopolitičnih akterjev pri njenem oblikovanju. Preučevana hipoteza oziroma raziskovalno vprašanje pa je naslednje:

***H<sub>1</sub>: Ukrepi skupne kmetijske politike EU so za kmete kot najbolj prizadete akterje v javnopolitičnem procesu preveč kompleksni in zato politika ne dosega zelenih učinkov v celoti***

Seveda bom poskusil orisati sliko kmetijstva v državi in ugotoviti, ali je sama uvedba skupne kmetijske politike za kmete pomenila breme ali pa jim je prinesla dolgo pričakovano rešilno bilko za panogo, ki je izjemnega pomena in hkrati družbeno prevečkrat zapostavljena. Hkrati bom poskusil prikazati možen razvoj skupne kmetijske politike v prihodnosti, saj je od poti razvoja odvisna panoga, s katero se je oblikovanje in izvajanje skupnih evropskih politik nekako začelo.

# 1) PREGLED MODELOV EVROPSKEGA JAVNOPOLITIČNEGA PROCESA

## 1.1 "Klasični" modeli

Da bi lažje razumeli zapleteno naravo skupne kmetijske politike v celoti, je najprej potrebno predstaviti potek evropskega javnopolitičnega procesa. Gre za vse prej kot enostaven proces, preko katerega se sprejemajo številne odločitve, ki imajo precejšen vpliv tudi na izvajanje politik v posameznih državah članicah.

Ali obstaja enotna različica oziroma nek enotni model za oblikovanje skupnih evropskih politik? Odgovor na to vprašanje je pravzaprav zelo preprost: **NE**. Obstaja namreč kar 5 različnih "klasičnih" modelov za oblikovanje skupnih evropskih politik. Tu pa stvari postanejo bolj kompleksne, saj se modeli med seboj kar precej razlikujejo (Wallace in drugi 2005). Vsi ti modeli so nekakšna posledica razvoja in napredka evropske skupnosti kot tvorbe več različnih držav, katera seveda zahteva precejšnjo mero usklajevanja in je prav zato oblikovanje politik na tem nivoju precej kompleksna zadeva. Seveda je potrebno upoštevati tudi ravnotežje moči med Evropsko unijo in državami članicami pri oblikovanju politik. Zaradi postopka širitve Evropske unije je oblikovanje skupnih politik postalo vse bolj zapleten proces, saj je postalo jasno, da vključevanje novih držav v Evropsko unijo prinaša dodatno raznolikost in določene značilnosti posameznih držav. Potrebno je seveda tudi izpostaviti dejstvo, da oblikovanje politik ne poteka vedno na enakem nivoju (lokalnem, regionalnem, evropskem, globalnem) pri različnih evropskih politikah. Pri nekaterih je namreč poudarek večji na prvi sferi odločanja, pri drugih politikah pa spet drugje. Prav zato pa je oblikovanje politik na evropskem nivoju izjemno zanimiv in dinamičen proces.

Pri oblikovanju skupnih evropskih politik je izpostavljenih naslednjih 5 modelov (Wallace in drugi 2005, 79):

- **tradicionalni model Skupnosti**
- **regulativni model**
- **distribucijski model**
- **odprta metoda koordinacije**
- **intenzivno medvladno odločanje**

Vsi ti modeli pa naj bi se nanašali na tisto oblikovanje politik, ki se usklajuje "vsakodnevno" in se naj ne bi nanašali na sistemsko oblikovanje politik v institucionalni sestavi Evropske unije (Wallace in drugi 2005).

Kot prvi model je torej izpostavljen tako imenovan "model Skupnosti". Proces evropske integracije je kot temelj za oblikovanje politik na evropskem nivoju izpostavil to metodo. Zaradi zelo pomembne vloge skupne kmetijske politike že v 60. letih 20. stoletja je bila prav ta skupna politika postavljena kot merilo za takšno oblikovanje tudi ostalih skupnih evropskih politik. Ključne značilnosti tega modela pa so naslednje (Wallace in drugi 2005, 79-80):

- *močan vpliv Evropske Komisije pri oblikovanju in izvajanju politik*
- *pomembna vloga Sveta Evropske unije preko strateških pogajanj*
- *angažiranje oziroma vključevanje javnih agencij za izvajanje skupne politike*
- *občasno posredovanje Evropskega sodišča z namenom prikaza pravne moči skupnega režima*
- *vključevanje vpletenih strani (deležnikov) na takšen način, kjer jim je ponujeno več, kot bi jim lahko ponudila zgolj nacionalna država*

Gre torej za tradicionalen prenos moči odločanja iz nacionalnega nivoja na nadnacionalni nivo. Oblikovanje politik poteka v interesu širše skupnosti ob upoštevanju posameznih karakteristik držav članic. Čeprav je ta metoda skozi čas doživela precejšnjo mero kritik in neuspešnih poskusov apliciranja na druge skupne evropske politike (ribištvo, promet) (Wallace in drugi 2005). Zato v zadnjem času oblikovanje politik vse manj poteka v skladu s tem modelom. Nasledila sta ga dva modela, ki bosta predstavljena v nadaljevanju. Gre za regulativni model in distribucijski model oblikovanja skupnih evropskih politik.

Z razvojem evropske skupnosti je oblikovanje politik doživelo kar nekaj sprememb. Z vzpostavitvijo skupnega evropskega trga se je uveljavil tudi nov model oblikovanja evropskih politik, s katerim je Evropska unija vse od podpisa Rimske pogodbe poskušala odpraviti omejitve za ekonomsko sodelovanje držav članic. Model se imenuje regulativni model (Wallace in drugi 2005). Ta model temelji na mednarodni ekonomiji in njenem nenehnem razvoju, hkrati pa izpostavlja pomembnost tekmovalnosti na skupnem trgu. Regulacija tega trga je bila prepoznana kot primarna naloga Evropske unije. Sčasoma se je regulativni model prenesel na oblikovanje številnih skupnih evropskih politik. Evropska unija naj bi bila glede



na svojo notranjo organizacijsko strukturo pravzaprav idealna za oblikovanje politik po regulativnem modelu. (Wallace in drugi 2005).

Za ta model, ki ponuja nekakšen okvir za odločanje, je torej značilno naslednje (Wallace in drugi 2005, 80-82):

- *Evropska komisija je zagovornik in snovalec ciljev in pravil regulacije politik*
- *številne možnosti sodelovanja med vpletenimi akterji (deležniki)*
- *v Svetu Evropske unije poteka usklajevanje standardov in dopolnitev na podlagi značilnosti posameznih držav članic*
- *v Evropskem parlamentu poteka opozarjanje na upoštevanje neekonomskih dejavnikov, sam parlament pa pri implementaciji regulacije nima velike moči*

Gre za izjemno priložnost, kjer je preko regulacije omogočeno združevanje uresničevanja mednarodnih standardov ob upoštevanju specifičnih lastnosti posameznih držav članic. Opisan model je bil najbolje uporabljen na razvoju enotnega skupnega trga, kjer so bile odpravljene notranje omejitve. S posodabljanjem SKP vse bolj do izraza prihaja tudi ta način oziroma model oblikovanja politik (Wallace in drugi 2005). Kot vsak model pa ima tudi ta svoje prednosti in slabosti. Kot glavna prednost se izpostavlja nadzor nad posameznimi trgi, med glavnimi pomisleki pa je poenotenje standardov, ki naj bi bili precej različni, saj Evropska unija z vključevanjem manj ekonomsko razvitih novih držav članic postavlja nove izzive za oblikovanje skupnih evropskih politik (Wallace in drugi 2005).

Tretji izmed predstavljenih modelov je distributivni model oblikovanja politik. Bistvo tega modela je razporejanje sredstev (skupinam, regijam, državam). Glavni poudarek je na koheziji, ki naj bi omogočila razporejanje sredstev na tak način, da bi manj razvita območja pridobila največ. To je omogočalo delovanje strukturnih skladov, preko katerih je Evropska unija financirala nacionalne programe in projekte (Wallace in drugi 2005).

Model vsebuje naslednje značilnosti (Wallace in drugi 2005, 82-85):

- *Evropska komisija zasnuje programe*
- *na oblikovanje proračuna (razdeljevanje sredstev) vplivajo v Svetu Evropske unije pod pritiskom lokalnih in regionalnih oblasti*
- *velika poraba sredstev za kohezijo in zato toliko manj za kmetijstvo (prej največji porabnik evropskih proračunskih sredstev)*

Preoblikovanje politik na nacionalnem nivoju je bila posledica oblikovanja politik na evropskem nivoju. Prav tu je do izraza prišel distributivni model, saj je bilo sredstva iz "evropske blagajne" potrebno primerno razporediti (Wallace in drugi 2005). Kritiki izpostavljajo, da vlade držav članic ostajajo glavni pogajalci glede porabe sredstev Evropske unije, vsaka vlada pa zagovarja večjo porabo finančnih sredstev za lastno državo in ne za okrepitev regije (regijska distribucija sredstev) (Wallace in drugi 2005). Ta model je torej podvržen določenim izzivom in težnjam po prilagoditvi, a ob upoštevanju, da kadar je govora o finančnih sredstvih in razdelitvi le teh, nikoli ni mogoče zadovoljiti vseh vpletenih akterjev.

Ostala sta nam še dva modela za oblikovanje politik na evropskem nivoju. Predzadnja je odprta metoda koordinacije politik. Zasnovana je na metodi dela, ki se je uporabljala v organizaciji OECD (Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj). Sprva je Evropska komisija s pomočjo te tehnike razvila model, ki je temeljil na sodelovanju in koordinaciji na področjih, ki so se povezovala z "ekonomskim področjem" (Wallace in drugi 2005). Ta model je bil namenjen kot nekakšen prenos iz tradicionalnega oblikovanja politik na nacionalnem nivoju v kolektivni način oblikovanja politik v Evropski uniji. Zagovarja strokovno delo z namenom razvoja in pospeševanja procesa modernizacije. Značilnosti tega modela pa so naslednje (Wallace in drugi 2005, 85-86):

- *Evropska komisija je pospeševalec vzpostavitve medsebojnega sodelovanja med strokovnjaki, vpletenimi pri določenih politikah in/ali civilno družbo*
- *sodelovanje z neodvisnimi strokovnjaki, ki zagovarjajo določene ideje in tehnike*
- *podajanje mnenj s strani skupin v Svetu Evropske unije z namenom vzpostavitve dialoga s strokovnimi komisijami v Evropskem parlamentu*

Pristop, ki temelji na usklajevanju, je torej nov trend v oblikovanju politik na evropskem nivoju. Gre bolj za blago obliko tvorjenja politik, ki ne temelji na strogih pravnih okvirjih, temveč bolj na spodbujanju sodelovanja in koordinacije med vpletenimi političnimi akterji. Gre za delitev izkušenj, kar naj bi pripomoglo k boljšim in bolj učinkovitim skupnim evropskim politikam (Wallace in drugi 2005).

Kot pri vsakem usklajevanju gre tudi tukaj za kar zahteven in dolgotrajen proces. V Evropski uniji tudi pri tem modelu ne gre za izjemo, saj se države članice v marsičem precej razlikujejo in je prav iz tega razloga proces koordinacije toliko bolj kompleksen. V osnovi gre

torej po mojem mnenju za dobro rešitev glede oblikovanja skupnih evropskih politik, a s stalno težnjo po širitvi Evropske unije postaja ta model vedno bolj zapleten in hkrati morda celo vse bolj neprimeren.

Od modelov oblikovanja politik v Evropski uniji je glede na klasifikacijo Wallaca, Wallacove in Pollacka ostal le še eden. Skozi zgodovino Evropske unije so se skupne evropske politike oblikovale še po enem modelu, ki je bil označen kot medvladno odločanje. Temeljlil je predvsem na sodelovanju med oblikovalci politik na nacionalnih nivojih in praktično brez posredovanja institucij Evropske unije (Wallace in drugi 2005). Gre bolj za posvetovalno obliko tvorjenja skupnih politik. V 70. letih je takšna oblika sodelovanja obrodila sadove z vzpostavitvijo sodelovanja na področju monetarne in zunanje politike.

Značilnosti medvladnega odločanja so (Wallace in drugi 2005, 87-89) :

- *aktivna vloga Sveta Evropske unije pri usmerjanju razvoja in oblikovanju politik*
- *omejena vloga Evropske komisije*
- *izključevanje Evropskega parlamenta in Evropskega sodišča iz procesa odločanja*
- *vključevanje ključnih akterjev na nacionalnem nivoju*
- *nerazumljivost procesa predvsem za nacionalne parlamente in državljane*

Kljub nekaterim kritikam pa v prid tega modela govorita dva dejavnika. Prvi je dejstvo, da je ta model v nekaterih državah članicah najbolj priljubljen za oblikovanje politik, saj državam omogoča kar precej svobode pri oblikovanju politik. Kot drugi dejavnik pa se izpostavlja dejstvo, da je ta model "sredstvo za razvoj obsežnega sodelovanja med vladami posameznih držav članic" (Wallace in drugi 2005, 86).

V procesu oblikovanja politik na nivoju Evropske unije torej obstaja pet prevladujočih modelov. Evropska unija deluje preko številnih modelov, ki se neprestano spreminjajo. Prav vsi modeli pa nedvomno služijo nekemu skupnemu cilju. Gre namreč za željo po oblikovanju takšnih skupnih politik, ki bodo pospešile nadaljnji razvoj tako Evropske unije kot tudi razvoj posameznih držav članic.

## 1.2 "Novi" modeli

Pri zgoraj omenjenih modelih gre za klasično klasifikacijo modelov oblikovanja politik EU. Vendar pa je potrebno omeniti, da v ospredje stopajo tudi novi koncepti. Sam bi si drznil narediti korak naprej in ob bok klasičnih modelov postaviti tudi nekatere nove koncepte, ki jih omenjajo številni drugi avtorji in so predmet sodobnih družboslovnih raziskav in preučevanj. Tem modelom se namreč vse bolj posveča pozornost pri preučevanju vpliva različnih akterjev na oblikovanje politik EU. Sem bi sam torej uvrstil dva bolj ključna koncepta in sicer gre za tako imenovana koncepta "good governance (dobra vladavina)" in "javnopolitično omrežje (network theory)".

### 1.2.1 "Good governance"

V zadnjem obdobju se izmed "novih" metod pojavlja model "governance" oziroma vladanje. Izraz se je pojavil v 1980-ih in 1990-ih letih, vse bolj pa se uporablja v povezavi z oblikovanjem politik na nadnacionalnem nivoju. Gre za koncept, pri katerem je sicer težko opredeliti in izmeriti učinke (postavlja se vprašanje o definiciji dobrega), vendar gre za všečen pojem, ki temelji na sprejemanju odločitev, ki pa se sprejemajo s strani različnih akterjev. "Sam pojem "governance" se razume kot način, na katerega se vlada nad ljudstvom in kako se državne zadeve urejajo. Nanaša se na politični sistem države in njegov odnos z javno upravo in pravom. Iz tega sledi, da gre ta koncept preko vključevanja zgolj "vlade" do vključevanja številnih drugih dimenzij" (Landell-Mills in Serageldin v Nanda 2006, 274). Najbolj zanimiva pa se mi je zdela klasifikacija organizacije UNESCAP, ki koncept sistematično razdeli na 8 komponent (UNESCAP 2010):

- "- participacija
- vladavina prava
- transparentnost
- odzivnost
- osredotočenost na konsenz
- enakost in vključevanje
- uspešnost in učinkovitost
- odgovornost"

Gre torej za moderen koncept, ki se uporablja kot nekakšno vodilo pri procesu oblikovanja politik, a je potrebno priznati, da gre hkrati za ideal, ki je v realnosti težko dosegljiv.

### 1.2.2 Javnopolitično omrežje

Koncept javnopolitičnega omrežja in njegova uporabnost pri oblikovanju politik na nadnacionalnem nivoju je bolj podrobno predstavljena v enem izmed naslednjih poglavij, a se mi zdi pomembno, da v okviru klasifikacije modelov navedem nekaj avtorjev, ki so se s tem konceptom bolj ukvarjali in poskušali oblikovanje politik EU razložiti tudi skozi ta koncept. "To je bilo storjeno vse od "plastičnih povezav akterjev v javnopolitičnem procesu" (Katzenstein, Hecló, Lembruch...) do bolj kompleksnih oblik ter struktur, ki vplivajo na samo javnopolitično omrežje (Laumann, Knoke, Kuklinski...)" (Van Waarden 1992). V naslednjem odstavku je prikazanih nekaj videnj posameznikov na javnopolitično omrežje in njegov vpliv na oblikovanje politik.

Po mnenju Colemana "tako v sodobnih časih postaja vse bolj očitno, da javnopolitična omrežja delujejo kot pomemben dejavnik novo nastajajočega "družbenega kapitala" (Coleman v Fink Hafner 2000, 3). Kenis in Schneider vidita koncept omrežja "kot skoraj neizogibni odziv na nastanek številnih novih značilnosti javnopolitičnega procesa" (Kenis in Schneider v Jordan in Schubert 1992, 11). Frans Van Waarden se glede omrežja ne opredeljuje, temveč ga poskuša dojeti in predstaviti "kot nevtralni koncept, s pomočjo katerega je mogoče pojasniti oblikovanje politik na evropski ravni skozi spremembe politik (Van Waarden v Jordan in Schubert 1992, 12). Z vsem navedenim se strinja tudi Howlett, ki poudarja pomembnost koncepta javnopolitičnega omrežja pri oblikovanju politik EU kot "enega glavnih pristopov k proučevanju procesa oblikovanja politik" (Howlett 2002, 235). Vidimo lahko torej, da je sam koncept omrežij vse bolj pogosto izpostavljen kot eden najnovejših načinov pojasnjevanja procesa oblikovanja politik tako v EU kot tudi po svetu. Vendar obstajajo tudi izsledki pri nekaterih raziskovalcih, ki dejansko sam koncept omrežja postavljajo na preizkušnjo v smislu, ali samo omrežje in njegove značilnosti dejansko predstavljajo "glavno spremenljivko" pri razumevanju oblikovanja politik (Howlett 2002). Prav zato je majhen del moje diplomske naloge posvečen tudi vidiku javnopolitičnega omrežja pri oblikovanju skupne kmetijske politike EU.

## 2) VLOGA JAVNOPOLITIČNIH OMREŽIJ PRI OBLIKOVANJU POLITIK

Ali lahko na oblikovanje skupne kmetijske skupne politike vpliva struktura javnopolitičnega omrežja? Zdi se mi namreč pomembno, da se razišče vpliv strukture javnopolitičnega omrežja na oblikovanje javne politike. To je ključno prav v trenutnem obdobju, ko se vedno bolj poudarjajo metode vladanja, ki niso zgolj hierarhične, ampak so zasnovane bolj široko ter temeljijo na koordinaciji in usklajevanju.

V literaturi se omrežja pojavljajo na številnih področjih in vse bolj se uporabljajo tudi za razlaganje oblikovanja politik. "Izpostavljajo se naslednje tri značilnosti omrežij (Kickert in drugi 1997, 30 – 31):

- *omrežja obstajajo zaradi medsebojne odvisnosti med vpletenimi akterji*
- *omrežja so sestavljena iz številnih akterjev z lastnimi cilji*
- *omrežja so predmet dalj trajajočih odnosov med akterji".*

Zakaj je preučevanje omrežij sploh pomembno? Sam omrežja razumem kot splet vpletenih akterjev, ki želijo na tak ali drugačen način uveljaviti lasten interes. Od hierarhičnega modela se razlikuje po tem, da gre za to, da je moč razpršena in da lahko svoje interese izpostavijo vsi vpleteni. Pri omrežnih strukturah gre za dogovore in usklajevanje vpletenih s ciljem iskanja najboljše možne rešitve (seveda če je mogoče s čim več lastnega interesa). Spremembe omrežij pa so pogojene z vstopanjem in izstopanjem akterjev v mrežo odločanja (vplivanja) in seveda s spremembami v razmerjih moči.

"Preučevanje sprememb javnopolitičnih omrežij ponuja bolj realistično alternativo centralističnemu načinu vladanju. Takšen omrežni pristop predvideva, da se oblikovanje politik in vladanje dogaja v omrežjih, ki so sestavljena iz številnih akterjev (posamezniki, koalicije, organizacije, interesne skupine), nobena izmed njih pa ni tako močna, da bi s svojo močjo določala strategijo delovanja drugih vpletenih akterjev" (Kickert in drugi 1997, 9). "Oblikovanje javnih politik je v omrežjih zasnovano tako, da temelji na sodelovanju (ali pa nesodelovanju) med različnimi vpletenimi z različnimi in največkrat nasprotnimi si interesi, cilji in strategijami" (Kickert in drugi 1997, 9). A pri preučevanju svoje teme se bom obrnil tudi na mnenje Tanje Börzel, ki trdi, da "**lahko omrežja uporabljamo bolj kompleksno, kot pa zgolj kot analitično orodje**. Ni namreč dovolj zgolj razumevanje obnašanja posameznih enot v omrežju, temveč je potrebno kot enoto analize pogledati celotno omrežje

in razmerja v njem. Gre torej za osredotočenost na strukturo in na procese, skozi katere se nato organizira javnopolitični proces." (Börzel 1997, 7). Börzelova trdi namreč, da "omrežja kot teorija pomenijo posebno obliko vladanja" (Börzel 1997, 30). "Ker se javnopolitični procesi odvijajo v institucionaliziranem kontekstu (t.j. stabilni vzorci razmerij med organizacijami), postane razumevanje tega konteksta zelo pomembno. Iz perspektive javnopolitičnega omrežja pa je pomembno zato, ker so dogovori med organizacijami nujni za koordinacijo zapletenih odnosov med številnimi akterji, ki so vključeni v javnopolitični proces." (Kickert in drugi 1997, 33).

Potrebno je razumeti tudi koncept dinamike sprememb. Vedeti namreč moramo, da "so spremembe možne le takrat, ko javnopolitično omrežje ter širše politične strukture ne zagovarjajo tistih, ki zagovarjajo ohranitev trenutne politike in njenih javnopolitičnih principov in ciljev" (Kustec 2000, 896). Tu je govora o poskusu spremembe oblikovanja javne politike, ki jo dejansko lahko povzroči sprememba v strukturi javnopolitičnega omrežja, saj s tem ponavadi pride do sprememb v razmerju moči odločevalcev in posledično tudi do večje razpršenosti interesov.

Kmetijstvo v Evropi ni izjema, kar se tiče obsežnosti političnega prostora, kljub vsemu pa gre za specifično sektorsko politiko, ki za svoje normalno funkcioniranje zahteva veliko usklajevanja. "Evropska kmetijska javnopolitična arena zajema institucionalne strukture in konstelacije akterjev, ki sodelujejo v procesu nastajanja in izvajanja kmetijskih politik." (Fink Hafner 1995, 61). Prav iz tega razloga je preučevanje povezave med spremembami v javnopolitičnem omrežju in spremembami oblikovanja same kmetijske politike smiselno.

Kot predmet analize sem obravnaval strukturo javnopolitičnega omrežja v dveh različnih programskih obdobjih in sicer med obdobjem 2000-2006 in obdobjem 2007-2013. Preko pregleda strukture omrežij sem prišel do naslednjih zaključkov. "Tako kot na ravni nacionalnih držav tudi na ravni Evropske zveze ne moremo govoriti zgolj o eni javnopolitični areni. Te so namreč po eni strani določene sektorsko, torej s specifičnostmi določenega področja družbenega življenja, katerega upravljajo evropski odločevalci. Po drugi strani pa so specifične tudi glede na konkretno tematiko v okviru istega sektorja." (Fink Hafner 1995, 26). Evropske politike torej ustvarjajo številni akterji, ki so med sabo tako ali drugače povezani. Tu pa v ospredje stopi pojem javnopolitičnega omrežja. Oblikovanje politik preko omrežij je vse bolj pogosta praksa in zato se mi je zdelo smiselno, da preučim javnopolitično omrežje Skupne kmetijske politike EU in ugotovim, ali je teorija javnopolitičnega omrežja smiselna za

razlago sprememb pri oblikovanju javne politike. "Javnopolitično omrežje se v glavnem nanaša na zapleten skupek organizacij, ki so med sabo povezane in odvisne zaradi strukture in resursov" (Benson v Kickert in drugi 1997, 27). Zaradi tega je oblikovanje politik na nadnacionalni ravni toliko bolj zapleteno. "Oblikovanje javnih politik je v bistvu skupek vertikalnih predelov ali odsekov – vsak odsek pa nadzoruje različen skupek organiziranih skupin in je ponavadi nedostopen za 'neprepoznavne skupine' ali za javnost." (Richardson in Jordan v Kickert in drugi 1997, 26). Glavne spremembe politike so se zgodile na področju politike razvoja podeželja. Zadnjo korenito spremembo je SKP doživela leta 2003, v letih 2008 in 2009 pa se cilji usmerjajo na obdobje po letu 2013. SKP torej ne služi zgolj svojim osnovnim namenom, temveč je skozi reforme dosegla višji nivo, ki pa seveda za seboj potegne številne postopke usklajevanja in prilagajanja zahtevam in potrebam trga. "Reforma je prinesla ponovno znižanje intervencijskih cen določenih proizvodov, uveden je bil nov način plačil in sicer enotno plačilo na kmetijsko gospodarstvo, kar je omogočilo ločitev med finančno podporo kmetom in proizvodnjo" (Ježovnik 2009, 22).

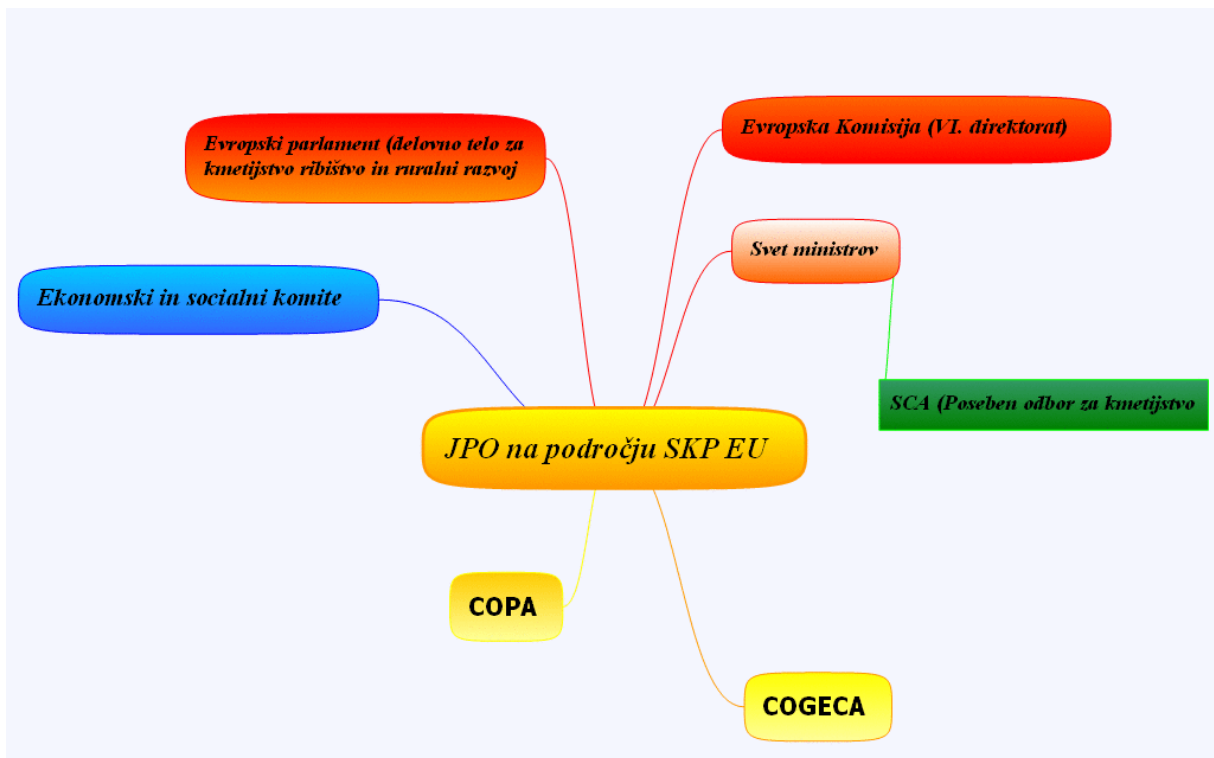
Skupna kmetijska politika je predmet sodelovanja evropske in nacionalne ravni odločanja. "V kmetijstvu so namreč evropske ustanove razvile izjemno intenziven splet organov in delovanja, ki skupaj z nacionalnimi organi daje politiki zelo avtonomen značaj in samoohranitveno delovanje" (Erjavec 2007, 7). Pri vseh državah je odnos do skupne kmetijske politike malce drugačen. Nekatere so konzervativne narave, spet druge bolj reformno usmerjene. Hkrati obstaja široka paleta držav, ki niso ne eno ne drugo, temveč se pri vsaki zadevi odločajo po trenutni presoji in torej nimajo opredeljenih stališč do skupne kmetijske politike. "Skupna kmetijska politika (SKP) je ena redkih evropskih politik, ki svoje ukrepe prevladujoče financira iz evropskega proračuna in o kateri odločajo skupni organi EU" (Erjavec in Erjavec 2009, 67).

Javnopolitični akterji v omrežju so torej ostali bolj ali manj isti, razlika je zgolj v dejstvu, da se kmetijska politika vedno bolj povezuje z drugimi politikami. Enaka je zgodba pri razmerjih moči med temi akterji. Emil Erjavec trdi, da "so razmerja moči pri oblikovanju SKP zelo kompleksna in nepregledna. Med kmetijskimi ministri prevladuje konzervativni pristop, vendar je pri marsikateri državi (tudi Sloveniji) vladno stališče drugačno od stališča kmetijskih ministrov. Ključ za spremembe ima Evropska komisija, ki ima s pravico predlaganja tudi izključno možnost spreminjanja politike" (Erjavec 2010). Hkrati dodaja, da se v zadnjih 5-10 letih krog vpletenih ni bistveno spreminjal. "Države članice so še zmeraj ključne, delitev na reformiste, ki so v manjšini in na branitelje SKP, ki so v večini, ostaja.



Med mednarodnimi deležniki je večja vloga držav v razvoju (Brazilija, Indija). Med nevladnimi pa se nadalje krepi vloga okoljskih organizacij, organiziranih na EU ravni" (Erjavec 2010). V naslednjih shemah je prikazano javnopolitično omrežje za SKP EU:

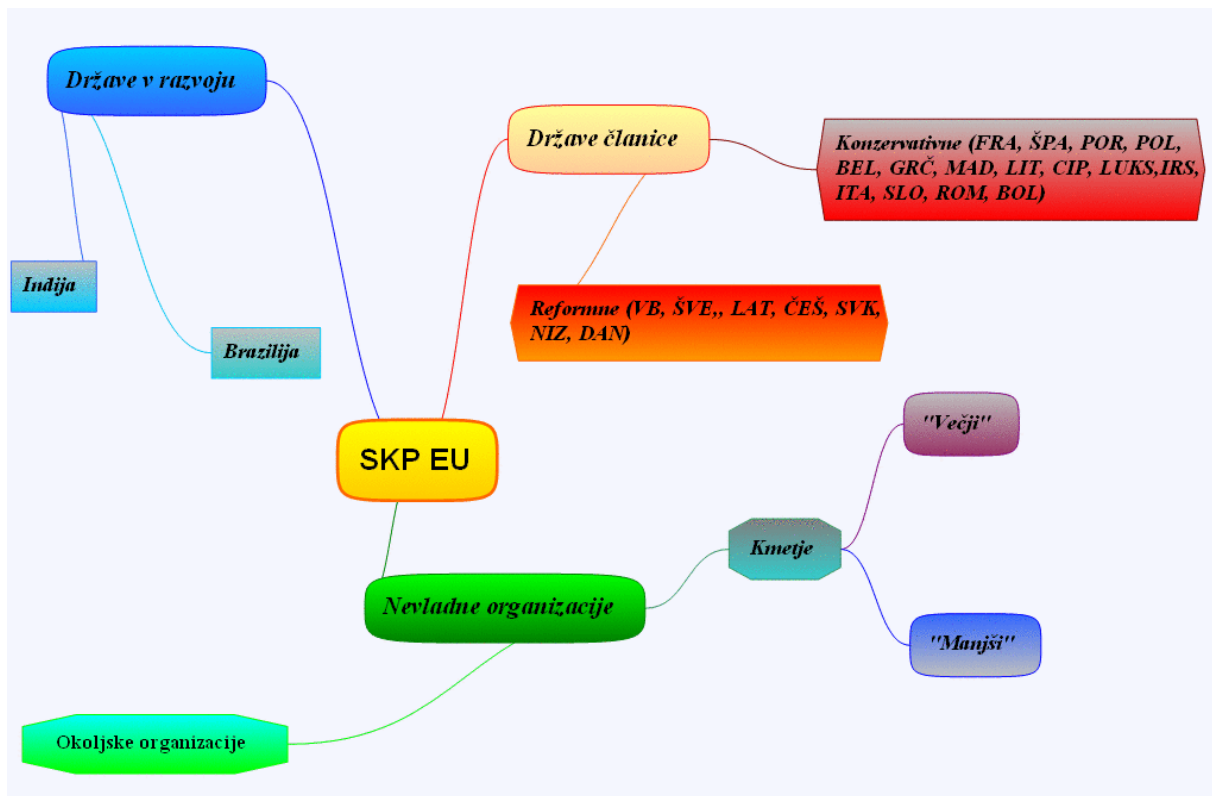
Shema 2.1: Omrežje igralcev na področju SKP EU



Vir: Lastna izvedba (na podlagi intervjuja z Emilom Erjavcem 2010)

Druga shema pa prikazuje razmerja med ključnimi oblikovalci in njihova stališča glede sprememb SKP EU, hkrati pa prikazuje tudi vpletenost igralcev, ki nimajo moči odločanja, lahko pa s svojim opozarjanjem na dejanske probleme sodelujejo in se tako vključijo v celoten proces oblikovanja kmetijske politike.

Shema 2.2: Prikaz interesov glede SKP EU



Vir: Lastna zasnova (na podlagi članka Emila Erjavca, 2007)

Na podlagi podatkov in zgoraj prikazanih shem lahko torej ugotovimo, da gre za politiko, ki je zelo kompleksna in prav zato tako težko uskladjiva. Javnopolitično omrežje je precej zaprto, oblikovanje politik pa razen večje spremembe iz leta 2003 ni doživelo drugih sprememb, če ne upoštevamo ostalih manjših prilagoditev. Naslednje reforme so predvidene za obdobje po letu 2013, ki bo ključna prelomnica za nadaljnje strukturiranje SKP EU.

Ker v samem javnopolitičnem omrežju ni prihajalo do večjih sprememb (spremembe razmerij moči niso bile takšne, da bi spremenile v veliki meri), hkrati pa je do določenih sprememb pri oblikovanju politike prišlo, torej na podlagi dejansko opravljenega raziskovanja sam ne morem z gotovostjo trditi, da bi spremembe javnopolitičnega omrežja neposredno povzročile spremembe pri oblikovanju javne politike (vsaj na izbranem primeru SKP EU, ki je prikazan tudi v spodnji tabeli).

Tabela 2. 1: Javnpolitična omrežja in značilnosti v različnih programskih obdobjih

Javnpolitično omrežje/ Programsko obdobje	Sestava omrežja	Cilji politike	Tip sprememb po Durrantu in Diehlu	Tempo sprememb
JPO 1 (2000-2006)	Svet EU, EK, EP  Države članice  ECOSOC  COPA/COGECA	cilji sprejeti glede na glavno reformo iz leta 2003	<b>paradigmatske</b>	postopno
JPO 2 (2007-2013)	Svet EU, EK, EP  Države članice  ECOSOC  COPA/COGECA  +  velik vpliv nevladnih organizacij, povezave s področji drugih politik	vse prilagojeno uveljaviti reformo iz leta 2003 in hkrati poskus opredelitve politike po letu 2013 prav zaradi vse večjega prepletanja kmetijske politike z ostalimi (okoljska...)	<b>inkrementalne</b> (velik potencial paradigmatskih sprememb po letu 2013)	postopno

Vir: Lastna zasnova (na podlagi članka Tanje Börzel, 1997)

Kljub vsemu pa gre za politiko, kjer je usklajevanje zaradi številnih interesov zahtevno in zato je prihodnost te politike precej negotova. Obstaja namreč več smeri, v katere bi se lahko SKP EU razvila in morda bi bilo smiselno, da se uporabljena teorija ponovno preizkusi po določenem času.

### 3) VLOGA IN POLOŽAJ SKP EU SKOZI ČAS

#### *3.1 Zgradba, finančni vidik in potencialni razvoj SKP v prihodnosti*

##### **3.1.1 Zgradba SKP (oblikovanje politike in njena struktura)**

Kmetijstvo je panoga, ki je izmed "obrobnih panog" (v začetku sta se bolj izpostavljala gospodarstvo in področje jedrske energije) najbolj intenzivno urejevana skozi obdobje od

začetkov evropskega povezovanja v 50. letih 20. stoletja pa vse do danes. Celotni proces poteka že vse od predstavitve poročila Spaakovega odbora (nastane na pobudo Sveta ministrov, predseduje pa mu Paul-Henri Spaak, zunanji minister in predsednik belgijske vlade), ki je bil izdelan na podlagi sklepov na konferenci v Messini iz leta 1958 in je služil kot podlaga za ustanovitev tako Evropske gospodarske skupnosti (EGS) kot tudi morda celo še pomembnejše Evropske skupnosti za jedrsko energijo (EURATOM). Že v tem poročilu je omenjeno, da kmetijstvo mora biti obvezno vključeno v proces evropske integracije. A zakaj je potrebno sploh vzpostaviti skupne politike? Kot ključni razlogi se izpostavljajo naslednji trije:

a) *geopolitična stabilizacija* – zaradi prevladujoče želje po zunanji varnosti in uveljavljanju demokracije.

b) *prilagoditve na družbeno-ekonomskem področju* – vse vodi v ekonomsko integracijo preko postopnega razvoja posameznih panog, razvoja skupnih sektorskih področij in vpeljave enotnih načel

c) *politični simbolizem* – razvoj vrednot in ciljanje k "državi blaginji"

Skupna kmetijska politika je idealni primer, ki prikazuje, s kakšno hitrostjo se razvijajo evropske politike. Hkrati pa gre za politiko, katere dejavnost je ob njenem začetku opravljal izdatno večji delež prebivalstva, kot pa je temu tako danes. Skupna kmetijska politika je v osnovi služila kot temelj evropske integracije. Ustvariti skupni trg je bila namreč prioriteta, s katero se je hotelo preseči nacionalne okvire in kmetom tako omogočiti lažje opravljanje dejavnosti in jim nuditi večjo svobodo pri načrtovanju svojega dela. Kljub temu, da je bila politika osnovana kot gibalno za promoviranje kmetijstva, pa bi marsikdo lahko dejal, da sam proces ni bil zastavljen najboljše. Prav zato je bil sistem ves čas nagnjen izboljšavam in se je moral izpopolnjevati. A za usklajevanje tako zahtevnega področja po mojem mnenju realno drugega ni bilo za pričakovati.

Sploh če upoštevamo, da se je delež prebivalstva, ki se s to panogo preživlja občutno zmanjšal (v 25 državah Evropske unije je po podatkih iz leta 2005 delež kmetijstva v domačem bruto proizvodu le **1,3%**) (Eurostat 2005). Kmetijstva pa kljub temu ne gre jemati zlahka, saj gre za panogo, od katere je nenazadnje odvisna celotna družba. Prav temu služi tudi modifikacija SKP, saj morajo državljani EU spoznati pomembnost vloge kmetov v vsakdanjem življenju.

Z leti se je skupna kmetijska politika razvijala z namenom prilagajanja spremenljivim potrebam kmetijstva in nenazadnje celotne družbe. V osnovi je SKP poudarjala pospeševanje produktivnosti kmetijstva. S tem bi potrošnikom zagotovili stalno preskrbo s hrano in kmetom omogočili dostojen vir zaslužka. Sprva je vse to potekalo v okvirih subvencioniranja in drugih finančnih pomoči za prestrukturiranje kmetijstva. Zaradi velikega števila kmetov je posledično prišlo do presežkov najpomembnejših kmetijskih proizvodov, zaradi česar se je položaj kmetov poslabšal. Več sprememb in prilagoditev je SKP doživela že v osemdesetih letih 20. stoletja, zlasti pa na začetku 90. let 20. stoletja. Omejevanje proizvodnje je vodilo k zmanjševanju presežkov (npr. mlečne kvote). Eden izmed ukrepov za spodbujanje konkurenčnosti kmetijstva, na katerega se bom osredotočil v enem izmed naslednjih poglavij, je bila politika razvoja podeželja. "To politiko je prinesla reforma Agenda 2000, ki je politični dogovor, katerega cilj je krepitev evropskih politik in uvedba finančne perspektive Evropske unije za obdobje 2000-2006" (na področju kmetijstva je v prvi vrsti najpomembnejše nadaljevanje reform) (Evropska komisija 2003). Zadnja korenito spremembo SKP se nanaša na spremembe v letu 2003, v letih 2008 in 2009 pa so se cilji močno usmerili na obdobje po letu 2013. SKP torej ne služi zgolj svojim osnovnim namenom, temveč je skozi reforme dosegla višji nivo, ki pa seveda za seboj potegne številne postopke usklajevanja in prilagajanja zahtevam in potrebam trga. Glavni cilji SKP po njenih reformah so torej naslednji (MKGP 2007):

**a) skrb za boljše življenje kmetov (sem je vključen tudi razvoj podeželja)**

**b) večja kakovost hrane**

**c) jamstvo za varnost pridelane hrane**

**d) ohranitev okolja**

**e) zagotovitev boljšega zdravja in počutje živali**

Pri skupni kmetijski politiki gre za izredno zapleten mehanizem, preko katerega se udejanjajo dejanske politike. Kmetijstvo ima zaradi svoje vloge pri integracijskih procesih pomemben položaj v okviru vseh ustanov EU. "Svet za kmetijstvo in ribištvo, ki vključuje tudi vprašanja varne hrane zaseda povprečno enkrat mesečno na sporedu in je skupaj s Svetom za splošne in zunanje zadeve (GAERC) formacija Sveta, ki se najpogosteje sestaja.

Sestanke sveta ne pripravlja COREPER, ampak Posebni odbor za kmetijstvo (SCA), sestavljen iz visokih državnih uradnikov resornih ministrstev" (Erjavec 2007, 7).

Delo poteka v številnih delovnih skupinah, zaradi katerih je usklajevanje še bolj kompleksno in zapleteno. Za to sta zaslužna pravni red in politika. "Posebno vlogo imajo upravljalovski odbori (management committees), ki jih je skoraj 50 ter vključujejo v delo predstavnike resornih ministrstev za vsako področje SKP" (Erjavec 2007, 7).

"SKP je po mnenju analitikov predvsem rezultat pogajanj, ki potekajo na različnih ravneh: horizontalno in vertikalno. Govorimo lahko o pogajalski igri različnih interesov, kjer pa imajo veliko vlogo formalni postopki in nenapisane norme obnašanja. SKP je izrazito interesna politika, izravnava interesov kot metoda odločanja, kjer med ključne organe poleg Komisije lahko štejemo tudi posamezne države članice, interesne skupine, mednarodne partnerje" (Erjavec 2007, 8). Zato torej resnično lahko razumemo tiste, ki trdijo, da je prav kmetijstvo panoga, na področju katere je izjemno težko oblikovati skupno politiko, ki bi zadovoljila večino vpletenih držav, saj je vsaka država specifična in prav zato teži k določenim ukrepom in jih bolj zagovarja kot druge. Kot telo odločanja pomembno vlogo ohranja Evropska komisija. "Ta že z dajanjem predlogov opredeljuje diskurz in smer sprememb SKP. Po letu 2000 deluje Komisija konzervativno v smislu ohranitve SKP in skupnega obsega sredstev in reformatorsko v smislu spremembe instrumentov" (Erjavec 2007, 8).

Skupno kmetijsko politiko Evropske unije sestavljata 2 stebra; prvi steber je tržno-cenovna politika (neposredna plačila, tržne intervencije), medtem ko je drugi steber namenjen za razvoj podeželja.

Prvi steber se je od reforme SKP iz leta 2003 precej spremenil, to obdobje pa naj bi trajalo do leta 2013. S spremembo ciljev tako neposredna plačila sedaj niso več vezana na proizvode, temveč na zemljo (na hektar kmetijskega zemljišča). Novost prinaša tudi navzkrižna skladnost (navzkrižna skladnost je bila uvedena z namenom vzpostavitve enotne sheme o neposrednih plačilih, njena uvedba pa je potekala postopoma, skozi triletno obdobje, posledica neupoštevanja tega ukrepa pa je znižanje neposrednih plačil ali pa celo njihov odvzem), ki kmete usmerja k izpolnjevanju ostalih ciljev (varstvo okolja, zaščita živali...). Ta steber je torej osnova za izvrševanje skupne kmetijske politike. Drugi steber je dopolnitev prvega stebra. Njegova vloga je spodbujanje konkurenčnosti sektorja in ohranjanje števila zaposlenih v kmetijstvu. Sem spadajo tudi investicijske podpore, ki jih torej ne uvrščamo med neposredna plačila, saj niso vezana neposredno na dohodek kmeta. Razvoj podeželja je torej

nekakšna "nadgradnja" stebra neposrednih plačil. Gre za kmetijstvo, ki poleg osnovnih zahtev navzkrižne skladnosti vsebuje tudi vsebinsko zahtevnejše rešitve in teritorialno zahtevnejše ukrepe (SKOP – Slovenski kmetijsko okoljski program, OMD plačila, KOP;). Možnosti za pridobitev sredstev iz naslova skupne kmetijske politike je torej precej, a za njihovo pridobitev je potrebno upoštevati številna pravila in standarde.

### **3.1.2 Finančni vidik neposrednih plačil**

"Neposredna plačila se bodo tudi letos (od leta 2007) izplačevala na podlagi plačilnih pravic (plačilna pravica je vrednost plačila na hektar upravičene površine, do katere je upravičeno kmetijsko gospodarstvo in je enaka enemu hektarju (plačilna pravica-navadna, plačilna pravica z dovoljenjem, plačilna pravica za praho, plačilna pravica brez upravičenih površin)" (MKGP 2007), ki jih ima posamezno kmetijsko gospodarstvo. Te so bile lahko pridobljene na podlagi zahtevkov v letih 2007 ali 2008 ali s prenosom plačilnih pravic iz drugega kmetijskega gospodarstva. Za prenos sicer obstaja več možnosti, med katerimi so nakup, najem, dedovanje in drugi. Višino posamezne plačilne pravice je z odločbo določila Agencija za kmetijske trge in razvoj podeželja. "Plačilne pravice se dodelijo na osnovi ugotovljenih GERK-ov (GERK – grafična enota rabe kmetijskega gospodarstva), iz zbirnih vlog za leto 2006" (MKGP 2007). Delež plačil je trenutno razporejen tako, da Evropska unija za neposredna plačila prispeva 40% sredstev, nacionalna sredstva pa zajemajo 60%. Do leta 2013 naj bi EU prispevala 100% sredstev, do takrat pa se nacionalni delež sorazmerno zmanjšuje.

Nekaj je o plačilnih pravicah potrebno še povedati. Plačilna pravica na hektar primerljive površine znese 332 € (njive) in 108,70 € za travnike, potem pa so tu še zgodovinske plačilne pravice (do katerih so upravičeni npr. pridelovalci sladkorne pese, katere pridelava se je opustila leta, ti pa zdaj prejemajo še zgodovinske plačilne pravice v vrednosti približno 300 €; poleg njih to velja še za "pridelovalce" mleka in govejega mesa, a je znesek plačilnih pravic drugačen).

Za namene tega članka sem se pri neposrednem individualnem proizvajalcu (tako se elegantno pravi poklicu kmeta) preko intervjuja pozanimal, katere ukrepe izvajata sam in za katere ukrepe prejema finančna sredstva in na podlagi česa je finančna sredstva tudi prejel.

Sredstva se podeljujejo glede na ukrepe ter sorazmerno glede na velikost obdelovalnih površin (vstopna površina je površina, s katero je posameznik vstopil v sistem dodeljevanja plačilnih pravic; v primeru, ki sem ga preučeval jaz, je kmet v program SKOP (Slovenski kmetijsko okoljski program) vstopil z 17,67 ha površin). Kmet, s katerim sem opravil intervju, je v letu 2008 iz naslova plačilnih pravic prejel 10.262,00 €. Potem pa so tu še kmetijsko okoljska plačila, do katerih je zaradi načina kmetovanja upravičen ta kmet. Za podukrep IPL (integrirana pridelava poljščin oziroma integrirano poljedelstvo) je prejel 4180 € in za podukrep ZEL (ozelenitev njivskih površin, kar pa najbolj preprosto povedano pomeni, da morajo biti obdelovalne površine med 15. novembrom in 15. februarjem naslednjega leta prekrite z zelenjem - rastline, ki "uspevajo" tudi pod snegom; seje se lahko le rastline, ki so dovoljene za ta ukrep – pšenica, ječmen, rž (ozimna žita) detelje...)), je prejel 3650 €. Cilji integriranega poljedelstva so naslednji (vir: Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja):

*Uravnoteženo izvajanje agrotehničnih ukrepov, ob skladnem upoštevanju gospodarskih, ekoloških in toksikoloških dejavnikov, prednost je dana naravnim ukrepom pred fitofarmaceutskimi, veterinarsko-farmaceutskimi in biotehnološkimi ukrepi, pri čem se doseže enak gospodarski učinek, pridelava brez uporabe gensko spremenjenih organizmov, nadzorovana uporaba gnojil in fitofarmaceutskih sredstev, pospeševanje in ohranjanje biotske raznovrstnosti z ustreznimi metodami varstva rastlin (biotično varstvo), gnojenje z organskimi gnojili ima prednost pred gnojenjem z mineralnimi gnojili, kontrolirana pridelava in certificiranje pridelkov, kar daje potrošnikom zagotovilo, da proizvodi ustrezajo višjim standardom kakovosti pridelave zdravstveno neoporečne - varne in kakovostne hrane.*

Glavni cilj drugega podukrepa pa je, da v podtalnico ne preidejo nitriti in nitrati (dušikove spojine, ki so topne v vodi) – te rastline poberejo omenjene snovi iz zemlje in tako preprečijo njihovo prodiranje v talno vodo. Potrebno je omeniti tudi, da je bila njegova vstopna površina<sup>10</sup> 17,67 ha obdelovalnih površin, katero je smel povečati za do 20% vstopne površine. Zato prejme sredstva za maksimalno 21,20 ha in čeprav obdeluje realno večjo površino, je za plačila upravičen samo na prej omenjenih površinah

Poleg vseh teh plačil je v tem letu prejel tudi enkratno izplačilo za opustitev pridelave sladkorne pese v znesku 15.000 € (pod pogojem, da sladkorne pese nikdar več ne bo prideloval) – sam se pošali, da sladkorna pesa ni vredna, da bi se z njo ubadal in tako potrdi,



da je bilo njegovo plačilo res dobro. Ugotovimo torej lahko, da je na 21,20 ha površine lani prejel približno 18.000 € finančnih sredstev + 15.000 € enkratnega izplačila za sladkor. Vendar položaja vseh kmetov in stanja v kmetijstvu ne gre oceniti zgolj preko te finančne analize. Marsikdo se ubada s številnimi problemi in glede na potrebne finančne vloške zgoraj predstavljeni finančni dohodki dejansko niso tako visoki kot se morda zdijo na prvi pogled.

### 3.1.3 Prihodnost SKP – kaj je mogoče pričakovati?

Kako se bo skupna kmetijska politika udejanjala v prihodnosti ne bi smelo biti vprašanje, temveč bi moralo biti povsem jasno, da je potrebno v prihodnosti za kmetijstvo nameniti enako, če že ne več sredstev in tako poskrbeti, da se ena izmed najpomembnejših dejavnosti ohrani. Od nje namreč niso odvisni le neposredni proizvajalci (kmetje), temveč je od te panoge odvisno celotno prebivalstvo Evropske unije.

V trenutkih težkih gospodarskih razmer se negotovost namreč vse bolj širi. Erjavec pa pravi, da prevelike bojzani za kmetijstvo zaradi krize po dosedanjih izkušnjah ni. "Dosedanje izkušnje iz literature kažejo, da je kmetijstvo v gospodarskih recesijah sorazmerno malo prizadeto. Izjema je bila velika gospodarska kriza iz tridesetih let prejšnjega stoletja, ko je kmetijstvo tudi zaradi zapiranja trgov takrat razvitega sveta, bilo deležno izrazitih padcev cen in znatnega znižanja ponudbe" (Erjavec 2009, 1). Čeprav sicer kmetje občutijo krizo skozi dejstvo, da si zaradi krize težje privoščijo kmetovanje z "dodano vrednostjo" (uporaba gnojil, škropiv...) in pri delu vse bolj varčujejo, pa je jasno, da je kmetijstvo odvisno od precejšnjega števila dejavnikov in ne zgolj od razmer v svetovnem gospodarstvu. Naloga nacionalne kmetijske politike je, da kmetov zagotovi tudi v časih krize na tri načine (Erjavec 2009, 3):

- 1) "z zagotavljanjem nemotene in učinkovitejše implementacije neposrednih plačil prvega in drugega stebra SKP",
- 2) "z intenzivno podporo prestrukturiranju in prilagoditvi kmetijskih gospodarstev in celotne agroživilske verige znotraj programa razvoja podeželja",
- 3) "s krepitvijo ukrepov za pomoč kmetijskim gospodarstvom v izrazitih težavah v okviru državnih pomoči".

Prilagoditve so potrebne tudi na nadnacionalnem nivoju. Skupna kmetijska politika Evropske politike mora postati moderna politika, ki služi vsem državljanom. Cilji so torej jasni. Ohraniti visok nivo kmetijskih proizvodov in omogočiti dostojen zaslužek. V programskem obdobju 2007-2013 so ukrepi definirani, za naslednje programsko obdobje 2014-2020 pa se kot mogoči omenjajo trije scenariji (Erjavec 2007, 22):

- 1) "Scenarij obstoječih politik (**konzervativni scenarij**). *Proračun*: ohranitev skupne ravni sredstev na ravni iz leta 2013 ob povečanju sredstev zaradi širitve. *1. steber*: države ohranijo različne sheme neposrednih plačil, delne poenostavitve, zmanjšanje sredstev za tržne intervencije, *2. steber*: nadaljnji razvoj, brez dramatičnih sprememb".
- 2) "Reformni – **restriktivni scenarij**. *Proračun*: znatno znižanje skupne ravni sredstev postopoma do 2020. *1. steber*: postopna ukinitve vseh oblik podpor. *2. steber*: nadaljnji razvoj, poudarek na podeželskih storitvah in okolju. Razvoj podeželja širi nabor ukrepov, v delu ukrepov in sredstev prehaja tudi v kohezijsko politiko.
- 3) "Reformno - **komunitarni scenarij**. *Proračun*: novo definiranje, verjetno povečanje sredstev (financiranje evropskih javnih dobrin predvsem v povezavi s kakovostjo življenja). Glavni predlogi: preimenovanje politike, združitve prvega in drugega stebra SKP, piramidalna shema neposrednih plačil glede na storitve in uresničevanje koncepta javnih dobrin, varnostna mreža tržnih ukrepov..."

Prihodnost skupne kmetijske politike je sicer načrtovana, a ima več smeri, v katere se lahko razvije. Kljub vsemu bo dolgoročno ostala kot zmes političnih in interesnih odločitev in pritiskov, s katerimi bo skrbela za javno dobro (varna hrana, ohranjanje okolja, zdravje...).

### ***3.2 Predstavitev dejanskih vplivov na najbolj vpletene akterje – kmete in potrošnike kmetijskih pridelkov in analiza podeljevanja sredstev na primeru integrirane pridelave***

#### **3.2.1 Vplivi na vpletene javnopolitične akterje**

Kmetovanje ni enostavna dejavnost. Zaradi številnih reform na področju skupne kmetijske politike je sama dejavnost postala precej bolj kompleksna. Zahteva popolno predanost delu in je zasnovana tako, da ob upoštevanju vseh standardov kmetu omogoča soliden vir zaslužka. Zaradi sprememb v shemi neposrednih plačil kmet sedaj lahko izbira, kaj bo prideloval in zaradi tega njegovi prihodki ne bodo trpeli izgube. Dandanes pa so kmetje tudi vključeni v stroge mehanizme nadzora, saj inšpekcijski nadzor njihovo dejavnost neprestano preverja in tako zagotavlja njihovo učinkovito delovanje.

Smisel politike razvoja podeželja je pospeševanje razvoja podeželja in skrb za ohranitev podeželske krajine. Evropska unija se namreč zaveda, da se je delež kmetijskega prebivalstva občutno zmanjšal, posledica tega pa je precejšnja mobilnost v urbana središča. Vlaganje v razvoj podeželja je zato ključnega pomena za družbeni napredek in razvoj. Podeželje namreč obsega kar 90% vsega ozemlja Evropske unije (Evropska komisija 2003). Vse stremi k dolgoročnem razvoju kmetijstva, kar vključuje tudi omogočanje novih delovnih mest v panogah kot sta kmetijstvo in gozdarstvo.

"Cilji politike razvoja podeželja so odraz trenutnih preferenc javnosti glede vprašanj kmetijstva, hrane, okolja in prostora ter gospodarske integracije podeželja" (Juvančič 2005, 58). Cilji se v večini pokrivajo s splošnimi cilji skupne kmetijske politike, izpostavil pa bi naslednje (Evropska komisija 2003):

- Pomoč mladim kmetom z namenom, da bi s kmetovanjem pričeli ali nadaljevali
- Pomoč starejšim kmetom, da se upokojijo
- Pomoč pri upoštevanju številnih standardov (varstvo okolja, javno zdravje...)
- Izboljšanje kakovosti hrane
- Varstvo in ohranjanje podeželja.

Razvoj podeželja je bil razdeljen v tri "osi" za prihodnje programsko obdobje (Juvančič 2005):

- 1) Povečanje konkurenčnosti agroživilstva in gozdarstva
- 2) Spodbujanje trajnostnega upravljanja z naravnimi viri in prostorom
- 3) Povečanje kakovosti življenja na podeželju in ekonomska diverzifikacija.

Kasneje je bila dodana še 4. os, imenovana LEADER (gre za delovanje lokalnih akcijskih skupin in opredelitev projektov od spodaj navzgor) (Erjavec 2007).

Razvoj podeželja vse bolj stremi k načrtovanju in jasni opredelitvi ciljev. Prav iz tega razloga celoten proces poteka na treh ravneh in sicer kot prvo na ravni Evropske unije (za pripravo strategije je odgovorna Evropska komisija), kot drugo je tu nacionalna strategija politike razvoja podeželja (predstavitev lastne vizije o izvajanju politike razvoja podeželja v predlogu, ki se ga predloži Evropski komisiji) in kot tretje še načrt razvoja podeželja (za to področje naj bi bila odgovorna nacionalna ministrstva, pristojna za področje kmetijstva, načrt pa naj bi vseboval operativne cilje in ukrepe za vse tri osi politike razvoja podeželja).

Sama politika razvoja podeželja torej ni najbolj preprosta, saj je za njeno popolno razumevanje potrebno veliko znanja s področja kmetijstva. Zato se tu postavi vprašanje, ali so kmeti v zadostni meri seznanjeni s pričakovani Evropske unije in nacionalnih ministrstev. Jasnost zahtev je torej nujna za dobro implementacijo ukrepov.

Program razvoja podeželja za obdobje 2007-2013 naj bi kmetu po besedah bivšega ministra za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano Iztoka Jarca (MKGP 2007) omogočala delovanje v bolj stabilnih razmerah in predvidljivem okolju, saj ta program opredeljuje zakonodajni in finančni okvir tako, da je nejasnosti bolj malo. Seveda je težko govoriti o položaju kmeta, saj se položaj razlikuje od posameznika do posameznika. Vsak namreč obdeluje različno število kmetijskih površin in zato enostavna primerjava ni mogoča. Res pa je, da so kmetu sedaj ponujene številne možnosti v obliki različnih plačil. Kljub vsemu pa to od njega zahteva upoštevanje določenih standardov. Čeprav zaradi teh ukrepov stroški kmeta vse bolj rastejo, pa je politika zasnovana tako, da zato dobijo ustrezno finančno pomoč. Od kmeta se pričakujejo tudi številna dodatna znanja in spretnosti. Usklajevanje številnih ukrepov je tako zelo zahtevna naloga, ki ji marsikdo najbrž tudi ni sposoben biti kos. Zaradi modernizacije njihovega poklica pa so se bili tudi kmeti prisiljeni prilagoditi. Poklic je tako postal bolj dinamičen, saj združuje tradicionalne kmečke veščine s številnimi novostmi.

### 3.2.2 Analiza podeljevanja sredstev za izbrani element SKP EU (integrirana pridelava)

O količini podeljenih sredstev in izplačevanju je bilo govora že v prejšnjem poglavju, zato bo tu predstavljen eden izmed ukrepov SKP in sicer integrirana pridelava poljščin. "Integrirana pridelava je "naravi prijazen način pridelave, kjer se z uporabo naravnih virov in mehanizmov, ki zmanjšujejo negativne vplive kmetovanja na okolje in zdravje ljudi, prideluje kakovostna in zdrava hrana" (vir: Agencija za kmetijske trge in razvoj podeželja, 2009). Integrirana pridelava je del sonaravnega kmetijstva, katerega glavni cilji sovpadajo s strategijo skupne kmetijske politike (ohranjanje narave za prihodnje generacije...) in tako velja tudi kot element za pridobivanje finančnih sredstev za določen ukrep. Je del kmetijsko okoljskih plačil, preko katerih se dodatno spodbuja prizadevanje za varstvo okolja. V grobem gre za upoštevanje standardov glede uporabe zgolj omejenih količin sredstev za gnojenje, zmanjšano uporabo pesticidov, herbicidov in fungicidov, za skrb glede določenih pH vrednosti tal, za obdelovanje tal na način, ki dolgoročno ne zmanjša števila talnih mikroorganizmov in drugo. Glede vstopa v sistem integrirane pridelave pa veljajo tudi določene zahteve, ki jih mora kmet izpolniti. Izpostavil bom najpomembnejše, ki zadevajo velikost njivskih površin, lokacije in ravnanja s tlemi (Tehnološka navodila za integrirano pridelavo poljščin 2009):

- "Najmanjša velikost enote njive, kjer se pridelujejo poljščine je 0,1 ha, prav tako pa mora imeti v ukrep vključenih vsaj 0,3 ha skupnih njivskih površin"
- "Na določeni lokaciji pridelujemo le vrste/kultivarje poljščin primerne glede na klimatske značilnosti, možnosti dodatne oskrbe z vodo, lastnosti tal in reliefa"
- "Potrebna je še posebna pozornost glede dodatnih negativnih vplivov na okolje, kot jo predstavlja koncept IPL v celoti (tla, kolobar, sortiment, gnojenje, varstvo rastlin, ekonomičnost pridelovanja)".
- "Vse prepovedi, zahtevani ukrepi in priporočila imajo za cilj ohranjanje oziroma izboljšanje strukture tal, preprečevanje erozije tal in hranil, naravnega ravnotežja v tleh, potencialne naravne rodovitnosti tal ter zagotavljanje ugodnih talnih razmer za rast in razvoj poljščin".
- Poseben del integrirane pridelave poljščin je tudi kolobarjenje, kjer gre za "sistem razvrščanja poljščin, s katerim ustvarjamo kar največjo racionalnost in optimalnost bioloških, organizacijskih in prostorskih vplivov na tla in rastlino". Za

kolobarjenje prav tako obstajajo izjemno obsežna pravila, preko katerih se udejanjajo zahteve in prepovedi integrirane pridelave poljščin.

- Zmanjšana uporaba fitofarmaceutskih sredstev (manjše izpiranje fitofarmaceutskih sredstev v vodo, zmanjšanje fitofarmaceutskih sredstev v tleh)

Sama integrirana pridelava poljščin se ujema s cilji skupne kmetijske politike in njenim vse večjim prizadevanjem za tem, da bi kmetijstvo postalo kar se da okolju prijazno in hkrati čimbolj učinkovito. A vse to ima svojo ceno. Upoštevanje teh ukrepov zahteva finančno zmogljivost, brez katere se po besedah kmetov ni mogoče ukvarjati s kmetijsko dejavnostjo. Zaradi vse višjih cen umetnih gnojil, škropiv in nenazadnje tudi semen, se je položaj kmeta močno zaostрил. Po besedah Janeza Maučeca so "razmere kljub finančnim spodbudam težke, saj se te izplačujejo z zamikom in za svoje delo mora kmet že imeti nek svoj kapital, s katerim lahko razpolaga in učinkovito opravlja kmetijsko dejavnost. Integrirana pridelava zahteva od kmeta tudi neprestano izobraževanje na številnih področjih" (Intervju z avtorjem), kot je npr. uporaba fitofarmaceutskih sredstev, novosti pri kolobarjenju (pravila se močno razlikujejo, saj so bila v preteklosti napisana dvoumno) in tako naprej. Skratka gre za zahteven proces, kjer same finančne spodbude zagotovo niso vnaprejšnje zagotovilo za lahek zaslužek. Kmetje pa poleg tega izpostavljajo še dejstvo, da bi brez kmetijskih subvencij kmetijstvo v Sloveniji težko funkcioniralo, saj nekateri kmetje kljub pomoči, ki jo prejemajo, komaj shajajo. Že tako težko stanje pa so trenutne razmere v gospodarstvu še poslabšale. Časi so namreč izredno negotovi. "Nihče ne ve, kakšne bodo odkupne cene žit" trdi Janez Maučec in doda, da so "odkupne cene pridelkov ključnega pomena za pošten in dostojen zaslužek vsakega kmeta". "Zato se je potrebno tudi potruditi, da za svoje delo dobimo ustrezno plačilo", je sogovornik še jasno namignil, kje leži kamen spotike. S tem je mislil na prevelike razlike med zaslužki kmetov in ostalih členov v predelovalni industriji hrane, kjer so zaslužki precej večji, vse seveda v breme kmetov. Kakšno bo stanje kmetijstva v Evropi in s tem prihodnostjo skupne kmetijske politike, bo torej jasno šele v naslednjih letih, ko bodo na plan prišle nove reforme in izboljšave. Omenjajo se namreč zmanjšanja sredstev, več denarja naj bi se porabilo za kohezijsko politiko in s tem manj za sektor kmetijstva. Nič kaj spodbudne besede za enega izmed mojih sogovornikov in njegove "stanovske kolege", ki jih poleg trenutne gospodarske krize ne razveseljuje niti pričakovano zmanjšanje finančnih prilivov.

## ZAKLJUČEK

Diplomsko delo ponuja vpogled v oblikovanje skupnih evropskih politik s poudarkom na skupni kmetijski politiki. Predstavljena je idejna zasnova skupne kmetijske politike in njen kronološki pregled, vse od začetkov do njene sedanje oblike. Hkrati je podano mnenje o ustreznosti te politike in možnosti njene aplikacije v posameznih državah Evropske unije s poudarkom na razmerjem med skupno kmetijsko politiko in nacionalno kmetijsko politiko. Tu lahko omenim dejstvo, da kljub temu, da gre za eno izmed najbolj zahtevnih skupnih evropskih politik, preveliko vlogo pri oblikovanju politik nosijo določene "velike" države članice. Morda je sama politika premalo naravnana tudi na želje in potrebe manjših in s tem manj ekonomsko vplivnih držav članic. Tu bi bilo vredno razmisliti, kako bi lahko politiko nadalje reformirali, da bi čimbolj enakovredno omogočale oblikovanje politik tudi manjšim državam.

Skupna kmetijska politika je predstavljena iz več zornih kotov, kar omogoča, da se jo preučuje kar se da objektivno in čim lažje poda oceno realnega stanja. Ker gre za specifično politiko, ki se nanaša resnično na številna različna področja in je prav zato toliko bolj kompleksna, je zavedanje o njeni pomembnosti potrebno, da se od skupne politike lahko pričakuje kar največ. Seveda je njeno oblikovanje v veliki meri odvisno od javnopolitičnih akterjev in vpletenih interesnih skupin, prav zato je potrebno aktivno vključiti tudi kmete in izpostaviti tudi njihove želje in potrebe. Prav ta vidik je predstavljen skozi koncept javnopolitičnega omrežja. Kljub temu lahko trdim, da sem skozi svoje raziskovanje ugotovil, da so kmetje sicer zelo angažirani pri pridobivanju informacij v zvezi z ukrepi skupne kmetijske politike, a opažam tudi dejstvo, da je njihov vpliv na oblikovanje skupne kmetijske politike pravzaprav premajhen. Oblikovanje politik namreč poteka na ravni celotne EU, izvajanje pa je prepuščeno državam članicam. Tako lahko **potrdim** svojo zastavljeno hipotezo in hkrati izpostavim resnično zapletenost vseh postopkov ter ukrepov SKP EU. Politika zaradi tega v celoti ne more doseči zastavljenih ciljev, saj kmetje nekako niso sposobni slediti tempu reform in kompleksnosti ukrepov. Prav vključitev in upoštevanje vseh akterjev bi moral biti poglavitni cilj skupne kmetijske politike. Kmetje so tisti, ki so najbolj izpostavljeni in tisti, ki najbolj občutijo togost birokratskih pravil in postopkov pri uveljavljanju določenih reform, katere pa so do določene mere vedno dobrodošle. Njihov vpliv pa je potem odvisen od mnogih dejavnikov, največkrat pa od prilagodljivosti kmetov in kasneje tudi od pogojev za njihovo uveljavitev. Sam spremljam področje kmetijstva že več let, zadnja leta svojega študija

pa morda še malo bolj intenzivno. Stanje v kmetijstvu je po mojem mnenju zaskrbljujoče, saj sem se na lastnih očeh prepričal, kako kmetje nekako več ne morejo slediti tempu sprememb. S tem imam v mislih, da manjše kmetije izginjajo, populacija, ki se ukvarja s kmetijstvom, se manjša in vse manj mladih se odloča za delo v tej panogi. To nikakor ne obeta neke svetle prihodnosti. Ker pa se za skupno kmetijsko politiko v prihodnosti pričakuje tudi zmanjšanje evropskih finančnih sredstev, položaj kmetov postaja vse bolj negotov. Ni namreč nekih dolgoročnih zagotovil, da bo kmetijstvo ostala dejavnost, ki omogoča spodobne zaslužke za kmeta in njegovo vloženo delo. Storit je torej potrebno še marsikaj v smeri, ki bi kmetijstvo zopet postavilo v ospredje in mu dalo takšno vlogo, ki jo nekoč v preteklost že imelo. Zavedati se je potrebno, da mora skupna kmetijska politika ostati prioriteta, za katero morajo oblikovalci politik na evropskem nivoju nameniti prav toliko pozornosti in sredstev, kot so jih do sedaj, če ne celo še več. Le tako bo namreč kmetijstvo v Evropi imelo svetlo prihodnost, od katere bomo imeli koristi nedvomno vsi.



## LITERATURA

- Bedrač, Matej in Tomaž Cunder. 2005. Slovenska kmetijska politika. in večnamenskost kmetijstva. V *3. konferenca DAES "Slovenija v EU-izzivi za kmetijstvo, živilstvo in podeželje"*. Moravske Toplice, 10-11. november 2005, ur. Stane Kavčič, 243–258. Domžale: Društvo agrarnih ekonomistov.
- Börzel, 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* 16 (1): 1–31.
- Chari, S. Raj in Sylvia Kritzinger. 2006. *Understanding EU Policy Making*. London: Pluto Press.
- Erjavec, Emil in Karmen Erjavec. 2009. Spreminjajoči se diskurzi skupne kmetijske politike Evropske unije. *Družboslovne razprave XXV* (60): 67–85.
- Erjavec, Emil in Tina Volk, ur. 2001. *Pregled skupne kmetijske politike*. Domžale: Biotehniška fakulteta – oddelek za zootehniko.
- Erjavec, Emil. 2007. *Prihodnost Skupne kmetijske politike v luči evropskih financ – poskus politično-ekonomske analize*. Ljubljana: Biotehniška fakulteta.
- . 2009a. *Kmetijstvo in recesija*. Ljubljana, Domžale: Biotehniška fakulteta.
- . 2009b. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 9. april.
- . 2010. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 25. marec.
- Evropska komisija. 2003. *Agriculture and Rural Development*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/index_en.htm) (17. marec 2009).
- Fink Hafner, Danica. 1995. *Slovensko kmetijstvo in Evropa*. Ljubljana: Narodna in univerzitetna knjižnica.
- Gray, John. 2000. The Common Agricultural Policy and the Re-Invention of the Rural in the European Community. *Sociologia Ruralis* 40: 30–52.
- Grdešić, Ivan. 1995. *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.

- Howlett, Michael. 2002. Do Networks Matter? Linking Policy Network Structure to Policy Outcomes. Evidence from Four Canadian Policy Sectors 1990-2000. *Canadian Journal of Political Science* 35 (2): 235–67.
- Ježovnik, Urška. 2009. *Vpliv biogoriv na proizvodnjo hrane v Evropski uniji v prihodnosti*. Diplomsko delo. Ljubljana: FDV.
- Jordan, Grant in Klaus Schubert. 1992. A Preliminary Ordering of Policy Network Labels. *European Journal of Political Research* 21: 7–27.
- Juvančič, Luka. 2005. Politika razvoja podeželja v obdobju 2007 - 2013: Izzivi in tveganja za Slovenijo. V *3. konferenca DAES "Slovenija v EU-izzivi za kmetijstvo, živilstvo in podeželje"*. Moravske Toplice, 10-11. november 2005, ur. Stane Kavčič, 55–71. Domžale: Društvo agrarnih ekonomistov.
- Kickert, Walter, Erik-Hans Klijn in Joop F.M. Koppenjan, ur. 1997. *Managing Complex Networks – Strategies for the Public Sector*. London: Sage Publication.
- Kustec, Simona. 2000. Spremembe policy omrežja in njihov vpliv na politike. *Teorija in praksa* 37 (5): 884–902.
- Maučec, Janez. 2009. Intervju z avtorjem. Bratonci, 19. april.
- McMahon, Joseph A. 2000. *Law of the common agricultural policy*. London: Pearson Education Limited.
- Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano Republike Slovenije. 2009. *Tehnološka navodila za integrirano pridelavo poljščin 2009*. Dostopno prek: [http://www.mkgp.gov.si/fileadmin/mkgp.gov.si/pageuploads/saSSo/2008\\_Sonaravno\\_kmetijstvo/poljscine\\_TN\\_2009.pdf](http://www.mkgp.gov.si/fileadmin/mkgp.gov.si/pageuploads/saSSo/2008_Sonaravno_kmetijstvo/poljscine_TN_2009.pdf) (7. marec 2009).
- . 2010. *Cilji skupne kmetijske politike*. Dostopno prek: [http://www.mkgp.gov.si/fileadmin/mkgp.gov.si/pageuploads/Reforma\\_SPS\\_KIS\\_051205.pdf](http://www.mkgp.gov.si/fileadmin/mkgp.gov.si/pageuploads/Reforma_SPS_KIS_051205.pdf) (7. april 2010).
- Ministrstvo za šolstvo in šport. 2010. *Dobre lastnosti neposrednega intervjuja*. Dostopno prek: [http://www.minet.si/gradivo/egradiva/html/ORG\\_4\\_2\\_7\\_viri\\_pridobivanja\\_informacij/dobre\\_lastnosti\\_neposrednega\\_intervjuja.html](http://www.minet.si/gradivo/egradiva/html/ORG_4_2_7_viri_pridobivanja_informacij/dobre_lastnosti_neposrednega_intervjuja.html) (3. marec 2010).

- Moyer, Wayne in Tim Josling. 2002. *Agricultural Policy Reform. Politics and process in the EU and US in the 1990*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited.
- Nanda, Ved. 2006. The "Good Governance" Concept Revisited. *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 603: 269–283.
- Petovar, Slavko. 2010. Intervju z avtorjem. Veržej, 2. april.
- Rednak, Miroslav, Emil Erjavec, Tina Volk in Stane Kavčič. 2005. Distributivni učinki spremenjene politike neposrednih plačil na slovensko kmetijstvo. V *3. konferenca DAES "Slovenija v EU-izzivi za kmetijstvo, živilstvo in podeželje"*. Moravske Toplice, 10-11. november 2005, ur. Stane Kavčič, 13–29. Domžale: Društvo agrarnih ekonomistov.
- Ritson, Christopher in David Harvey, ur. 1997. *The Common Agricultural Policy: 2nd edition*. Wallingford: Cab International.
- UNESCAP. 2010. *What is Good Governance?*. Dostopno prek: <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp> (17. marec 2010).
- Van Waarden, Frans. 1992. Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research* 21: 29–52.
- Vöröš, Sašo. 2009. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 14. april.
- Wallace, Helen, William Wallace in Mark A. Pollack. 2005. *Policy-Making in the European Union: Fifth Edition*. Oxford: Oxford University Press.

## **PRILOGE**

*Priloga A: Intervju s Slavkom Petovarjem (svetovalec specialist za razvoj podeželja), opravljen dne 2.4. 2010*

***SKP se oblikuje preko usklajevanja – ali gre za hierarhične odnose ali bolj za mreže akterjev in kakšna je moč lobijev?***

SKP se usklajuje najprej na nivoju kmetijskih ministrov EU in v tem primeru gre za mreženje in horizontalno usklajevanje. Načeloma imajo vsi akterji enake možnosti odločanja, praktično pa imajo nezapisano prednost stare članice EU-15. Mreženje je pomembno v fazi priprave izhodišč, predvsem iščejo zaveznike tisti, ki se zavzemajo za bolj korenite reforme in tisti, ki temu niso naklonjeni. V tej fazi je moč lobijev izjemno velika in izjemno pomembna.

***Kateri javnopolitični akterji sodelujejo pri oblikovanju SKP danes in kateri imajo največji vpliv?***

Na nivoju države ima največji vpliv kmetijska politika ministrstva in njena usmeritev, v proces pa so bolj ali pa manj vključeni še civilna iniciativa, predvsem zbornica in sindikat. definitivno so vključeni vsaj formalno, da si ministrstvo zaščiti hrbet in da lahko reče da se je usklajevalo. Kolikšen pa je formalen vpliv, pa je zelo odvisno od politike. Tudi v evropskem prostoru imajo nevladne organizacije vpliv, ki je precej večji od vpliva naših organizacij na lokalnem nivoju. Precej aktivnosti je izvedeno tudi na nivoju evropske komisije v okviru odbora za kmetijstvo in razvoj podeželja, kjer pa na žalost Slovenija nima nobenega poslanca.

***Ali so spremembe oziroma reforme SKP vezane na spremembe v razmerjih moči med vpletenimi pri oblikovanju SKP?***

Zagotovo. Trenutno obstajata dva tabora, eden, ki se zavzema za večje, strukturne spremembe kmetijske politike po 2013 in drugi, ki je zainteresiran za manjše spremembe. V prvi skupini so neto plačnice v evropski proračun, v drugi skupini pa neto prejemnice. Obstaja tudi določena skupina relativno pasivnih držav, med katere spada Slovenija. Pred svetovno finančno krizo je bilo približno 8-10 držav naklonjenim večjim spremembam SKP, sedaj so zagovornice le še 4 ali 5 držav, večina pa se bolj zavzema za manjše spremembe SKP.

***Kakšne spremembe oziroma prilagoditve je doživela politika razvoja podeželja v zadnjih 5-10 letih?***

Zadnja velika sprememba SKP je bila v letu 2003, ki je v Sloveniji vstopila v veljavo leta 2007. Ta sprememba uvaja enotno plačilo na kmetijsko gospodarstvo oziroma na kmetijsko površino, vključuje pa nekatere zgodovinske pravice, ukinja pa proizvodno vezana plačila, v veliki večini, ostajajo le izjeme v prehodnih obdobjih. Vse ostale spremembe so bile manjše.

***Ali je prišlo do bistvenih sprememb pri vstopanju med politične odločevalce (ali gre za zaprto omrežje) – gledano primerjalno glede na preteklost in danes?***

V bistvu gre za to, da imajo stare članice EU-15 sicer neformalno, vendar pa praktično večjo vlogo in vpliv na oblikovanje izhodišč kmetijske politike. V vsakem primeru gre za ključna izhodišča in nasprotja med neto plačniki in neto prejemniki. Pomembni so vplivi visoke politike (angleška kraljica, nemški in francoski potomci grofov in podobno). Ni nezanemarljivo, da je sedanji romunski komisar za kmetijstvo "francoski" zet, kar bo imelo zagotovo velik vpliv Francije pri spremembah SKP.

***Priloga B: Intervju z Emilom Erjavcem (redni profesor in član katedre za agrarno ekonomiko, politiko in pravo na Biotehniški fakulteti v Ljubljani), opravljen dne 25.3. 2010***

***Katere so glavne spremembe izvajanja SKP, če primerjamo programski obdobji 2000-2006 in 2007-2013?***

V tekočem programskem obdobju se je uveljavila reforma SKP, ki je bila dogovorjena med leti 2003 in 2007 in dopolnjena v Zdravstvenem pregledu SKP (sprejeto vse na Svetu Evropske unije). Glavna sprememba je uvedba proizvodne nevezanosti v obliki enotnega plačila, ki ima pa po državah različne oblike (bazični, regionalni, hibridni in tudi dinamično/statična oblika). Prišlo je do postopkov nadaljnje liberalizacije tržnih intervencije. Razvoj podeželja je na novo definiran in ima nove prednostne naloge. Proračunski obseg sredstev je vsaj za prvi steber ohranjen.

***Ali se je krog vpletenih v oblikovanje SKP skozi zadnjih 5-10 let kaj spreminjal?***

Države članice so še zmeraj ključne, delitev na reformiste, ki so v manjšini in branitelje SKP, ki so v večini ostaja. Med mednarodnimi deležniki je večja vloga držav v razvoju (Brazilija, Indija). Med nevladnimi pa se nadalje krepi vloga okoljskih organizacij, organiziranih na EU ravni.

***Kakšna so razmerja moči pri oblikovanju SKP?***

Zelo kompleksno in nepregledno. Med kmetijskimi ministri prevladuje konzervativni pristop, vendar je pri marsikateri državi (tudi Sloveniji) vladno stališče drugačno od kmetijskih ministrov. Ključ za spremembe ima Evropska komisija, ki ima s pravico predlaganja tudi izključno možnost spreminjanja politike.

***Ali lahko morda v prihodnosti pričakujemo večji vpliv najbolj "pomembnih" akterjev, kmetov samih?***

Zakaj bi bili kmetje najpomembnejši? Kmetijska politika ni sektorska, ampak družbena politika, ki mora skrbeti za uresničevanje družbenih interesov in to ni zgolj zagotavljanja dohodka, kot si želi in prizadeva večina kmetijskih organizacij.

***Priloga C: Intervju z Emilom Erjavcem, agrarnim ekonomistom in predstojnikom katedre za agronomijo na Biotehniški fakulteti v Ljubljani, opravljen dne 9.4. 2009***

***Ali lahko zaradi gospodarske krize pride do zmanjšanja dodeljevanja finančnih sredstev iz naslova SKP v do leta 2013?***

Malo verjetno. Kriza bi morala doseči res nizko raven. EU sredstva je sploh problematično kakršnokoli zniževanje, lahko pa je problematično slovensko sofinanciranje neposrednih plačil in to v primeru, da bi prišlo do resnih težav s financiranjem proračuna.

***Ali je SKP ustrezna za Slovenijo (ali bi morda sami boljše upravljali področje kmetijstva zaradi določenih specifik, ki jih ima Slovenija), ker naj bi nudila predvidljiv in stabilen agrarno političen okvir?***

SKP je polna anomalij in protislovij, vendar predstavlja stabilnejši in modernejši okvir upravljanja in uresničevanja ciljev SKP. Slovenija bi brez SKP, glede na izrazito ideološkost pristopa v kmetijstvu (od popolnega zavračanja podpor do izrazitega konzervatizma) težko napredovala.

***Po besedah trenutnega ministra za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano dr. Milana Pogačnika je "ena izmed prednostnih nalog ministrstva učinkovito in hitreje izvajanje ukrepov SKP". Kako razumete te besede kot strokovnjak s tega področja? Ali to pomeni, da lahko v prihodnje pričakujemo morda hitreje izplačevanje za določene ukrepe?***

Podpiram ta stališča, saj je to največ kar MKGP naredi v krizi. Logično bi bilo, da pričakujemo hitreje izplačevanja, saj Slovenija pri tem precej zaostaja za državami po katerih se zglueduje (Avstrija, Danska, Nizozemska,...) izplačujejo vsa plačila v istem letu kot so razpisana. V Sloveniji se večina subvencij izplača v naslednjem letu.

***Program razvoja podeželja je zasnovan za programsko obdobje 2007-2013. Ali lahko pričakujemo v naslednjem programskem obdobju dodatno zmanjšanje sredstev za kmetijstvo - Evropa vse več sredstev namreč namenja koheziji in vse bolj "zapostavlja" področje kmetijstva - kmeti pa bi (vsaj po njihovih besedah) brez finančnih pomoči začeli opuščati kmetijsko dejavnost?***

SKP po 2013 se definira na novo. Sredstev bo manj zaradi pritiskov za financiranje drugih namenov ob istih vplačilih v EU proračun, vendar ne pomembno manj, glede na politično-ekonomsko realnost, da večina držav članic vztraja na ohranitvi SKP in njenega obsega

sredstev. Kmetijska pridelava se opušča tudi sedaj v razmerah "bogatih" podpor. Dohodki iz kmetijstva so enostavno premajhni za večino proizvajalcev, spremembe pa se dogajajo počasi zaradi generacijskih sprememb. Če ne bo prišlo do radikalnih znižanj podpor, ni za računati z dramatičnimi spremembami. To je običajna demagogija, ki nima potrditve v trendih, ali praksi kmetijstva.

***Ali SKP v sedANJI obliki (in svojimi prihodnji izboljšavami) lahko izboljša dejansko stanje kmetijstva v Sloveniji po zaključku tega programskega obdobja, se pravi po letu 2013?***

Reformirana SKP, ki bo bolj ciljno naravnana, lahko prinese izboljšano uresničevanje ciljev kmetijske politike, ekonomski položaj kmetijstva pa bo vse bolj odvisen od produktivnosti in učinkovitosti.

***Priloga Č: Intervju s Sašom Vöröšom, predstavnikom odnosov z javnostjo na Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, opravljen dne 14.4. 2009***

***Ali lahko zaradi gospodarske krize pride do zmanjšanja dodeljevanja finančnih sredstev iz naslova SKP v do leta 2013?***

Finančna perspektiva Skupne kmetijske politike (SKP) je določena do leta 2013, zato naj do tega leta ne bi prišlo do znižanja finančnih sredstev iz tega naslova.

***Ali je SKP ustrezna za Slovenijo (ali bi morda sami boljše upravljali področje kmetijstva zaradi določenih specifik, ki jih ima Slovenija), ker naj bi nudila predvidljiv in stabilen agrarno političen okvir?***

SKP je za Slovenijo sprejemljiv politični okvir, saj nam omogoča financiranje določenih posebnosti, ki so značilne za Slovenijo. To nam omogoča kombinacija ukrepov t.i. prvega (ukrepi neposrednih plačil in ukrepi drugih tržnih ureditev) in drugega stebra (izravnalna plačila za območja z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnost (OMD) in kmetijsko okoljska plačila) SKP. Ko je Slovenija v letu 2007 začela izvajati reformo SKP je bil izbran tak model, da smo lahko ohranili določena proizvodno vezana plačila (posebne premije za bike in vole, ukrep ekstenzivne reje ženskih govedi, premije in dodatne premije za ovce in koze). Ta plačila omogočajo ohranitev in razvoj govedoreje (mleko in meso) in drobnice. S tem pride do izkoriščanja prevladujoče travinje, ki je še posebej značilno za OMD in s tem preprečevanje nadaljnega zaraščanja kmetijskih zemljišč. V Sloveniji predstavljajo travinje kar 58 % kmetijskih zemljišč v uporabi (po podatkih Statističnega urada RS je bilo v letu 2007 - 488.976 ha kmetijskih zemljišč v uporabi, od tega 288.222 ha travinja). Pri prehodu na regionalno plačilo, kjer se v celoti ukinejo proizvodno vezana plačila, bi v Sloveniji zaradi strukturnih značilnosti prišlo do nadaljnje redistribucije plačil ter ogrožanja kmetijstva na nekaterih okoljsko in krajinsko pomembnih območjih.

***Po besedah ministra za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano dr. Milana Pogačnika je "ena izmed prednostnih nalog ministrstva učinkovito in hitrejšje izvajanje ukrepov SKP". Ali to pomeni, da lahko v prihodnje pričakujemo morda hitrejšje izplačevanje za določene ukrepe?***

V uredbi Sveta (73/2009) je določeno, da se ukrepi SKP plačujejo od 1. decembra do 30. junija naslednjega leta. Za leto 2007 so bila vsa plačila izvršena v tem obdobju. V letu 2008 je bilo izplačano del neposrednih plačil v tekočem letu tistim kmetom, ki so utrpeli škodo v poletnih neurjih, razlika pa se izplačuje v letošnjem letu. Glede na veljavni proračun za leto 2009 ni predvideno, da bi se obveznosti izplačevale že v tekočem letu, ampak takoj v začetku leta 2010 za 2009.

***Kateri izmed stebrov SKP je finančno bolj zahteven? Kateri pa zahteva več prilaganja v smislu prilagajanja evropski zakonodaji?***

Vsi ukrepi tako I. kot tudi II. stebra so iz izvedbenega vidika izredno zahtevni. Glede finančnih sredstev sta v Slovenija oba stebra precej uravnotežena in smo ena redkih držav članic EU, ki ima II. steber celo finančno močnejši kot I. Glede prilagajanja pa je potrebno izpostaviti, da smo že v okviru pristopnega procesa prilagodili takratno kmetijsko politiko na okvir SKP, zato je danes težko govoriti o zahtevah prilagajanja.

***Ali SKP v sedanji obliki (in svojimi prihodnji izboljšavami) lahko izboljša dejansko stanje kmetijstva v Sloveniji po zaključku tega programskega obdobja, se pravi po letu 2013?***

V tem trenutku je težko napovedati, ali bo SKP izboljšal dejansko stanje v kmetijstvu. Po letu 2013 se bodo plačila I. stebra zmanjšala in v celoti prešlo na enotno plačilo brez proizvodno vezanih plačil. To bo Sloveniji prineslo precej sprememb, saj so naše kmetije z majhno posestno strukturo in manjšo parcelno strukturo zemljišč in težkih pridelovalnih pogojih (več kot 80 % Slovenije leži v OMD) že danes nekonkurenčne tistim v drugih državah članicah EU. Kljub temu ocenjujemo, da smo z izbiro modela enotnega plačila in ustreznimi ukrepi v okviru Programa razvoja podeželja zagotovili dobro osnovo, da se prestrukturiranje kmetijstva nadaljuje v smeri večje konkurenčnosti ob hkratnem zagotavljanju javnih dobrin, kot so varna in kakovostna hrana, dobrobit živali, varovanje okolja in ohranjanje poseljenosti.

***Priloga D: Intervju z Janezom Maučecem, neposrednim individualnim proizvajalcem oziroma kmetom, ki je neposredno udeležen v proces pridobivanja sredstev iz naslova skupne kmetijske politike, opravljen dne 19.4.2009***

***Kako ste seznanjeni z ukrepi skupne kmetijske politike in kako le te spremembe vplivajo na vaše delo, če sploh?***

Z ukrepi se seznanjam preko spletnih strani Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Pri svojem delu se moram zaradi potrebe po spoštovanju določenih pravil namreč vedno



opirati na informacije in podatke, ki so dostopni preko teh spletnih strani. Drži pa ena stvar in to je dejstvo, da večina kmetov teh strani ne uporablja (gre predvsem za starejše kmete) in zato velikokrat pride do posredovanja napačnih informacij med samimi kmeti.

### ***Kakšno je po vašem mnenju stanje kmetijstva v Sloveniji?***

Ker se pretežno ukvarjam s poljedelstvom, lahko podam podatke zgolj za ta del kmetijske panoge. Subvencije prinesejo ogromen delež in brez njih bi po domače zelo "škripalo". Cene pridelkov precej nihajo, zato je dejanski zaslužek kmeta zelo negotov in pogosto pred setvijo prihaja do špekulacij in ugibanj, katere kulture bodo najbolj donosne. Sam sicer ne morem preveč prilagajati svojih posevkov, saj sem vezan na kolobar, ki ga opravljam in tudi na določena pravila integrirane pridelave, kjer prav tako zadeve potekajo po določenih pravilih in so zato finančno stimulirane. Poljedelci smo torej zelo odvisni od finančnih sredstev tako iz evropske blagajne kot iz nacionalnih virov. Splošno stanje pa je tako, saj veste, nikoli ni tako slabo, da ne bi moglo biti še slabše... S tem se nekako tolažimo.

### ***Kako je z izplačevanjem finančnih sredstev?***

Kar žalostno. Izplačevanje naj bi se sicer pospešilo, a smo kmetje sedaj še vedno prisiljeni nekako dati na stran nekaj sredstev (kadar je mogoče), da se lahko pripravim na naslednje leto. Stroški se večajo, cene proizvodov padajo, naš zaslužek pa se manjša. Včasih pomislim, da je moje delo vredno premalo. V primerjavi z drugimi v verigi (odkup proizvodov, predelava, trgovanje) še vedno zaslužimo malo, občutno premalo.

### ***Kako trenutno stanje (gospodarska kriza) vpliva na vaš položaj?***

Hm... Sam sicer opažam zahtevnost razmer, a drugi to občutijo še bolj. Kmetje vse bolj varčujejo (manjša poraba umetnih gnojil, škropljenje s cenejšimi škropiv ali cel opuščanje škropljenja...), kar seveda vodi v slabše pridelke in s tem tudi nenazadnje tudi v manjši zaslužek. Stroški so ogromni, česar se vodilni oblikovalci politik vse manj zavedajo.

### ***Ali se ob poslabšanju situacije (zmanjšanju prejetih sredstev) lahko zgodi celo, da pride do množičnega opuščanja kmetijstva?***

Sam to sicer težko verjamem, namreč da bi se stanje lahko še tako drastično poslabšalo. Je pa dejstvo, da bi se ob manjših prejemkih s strani države (evropska ali nacionalna sredstva) marsikdo bil prisiljen preusmeriti v donosnejše dejavnosti. Nihče namreč ne more delati v lastno škodo in to bi moral biti tudi poglobitni cilj kmetijske politike - da se omogoči pošten zaslužek za opravljeno delo kmeta.