

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Marija Oven  
Javnopolitične spremembe na področju kmetijske politike v Sloveniji  
Diplomsko delo

Ljubljana, 2013

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Marija Oven

Mentor: izr. prof. dr. Damjan Lajh

Javnopolitične spremembe na področju kmetijske politike v Sloveniji

Diplomsko delo

Ljubljana, 2013

*»Zahvala spoštovanemu profesorju dr. Damjanu Lajhu, za vse usmeritve, komentarje in  
potrpežljivost.*

*Zahvala mami, očetu in sestri za neizmerno podporo, vedno in povsod.*

*Zahvala mojemu dragemu Petru ter hvala vsem pravim prijateljem.«*

## **Javnopolitične spremembe na področju kmetijske politike v Sloveniji**

Slovenska kmetijska politika ubere samostojno pot razvoja po osamosvojitvi leta 1991, ko začne slediti zgledom SKP. Ob vzpostavljanju samostojne države ter vse do vstopa Slovenije v EU kmetijska politika doživi številne javnopolitične spremembe, ki so utemeljene v sprejeti zakonodaji. Javnopolitične spremembe kmetijske politike v Sloveniji preučujem na področju razvoja podeželja. Enega bistvenih dejavnikov predstavlja evropeizacija kot posledica evropskega povezovanja, ki je utemeljena s (Raković 2013, 107) procesom sprememb v nacionalnih institucionalnih in javnopolitičnih praksah. Največ se jih vzpostavi ravno med prilagajanjem Slovenije za vstop v EU, te se izpeljejo na podlagi številnih reform kmetijske politike. Diplomsko delo preučuje javnopolitične spremembe kmetijske politike v štirih časovnih točkah, v letih 1991, 1998, 2004 ter v letu 2010, ko tako EU v kontekstu SKP kot posamezne države članice postavljajo smernice za prihodnji razvoj kmetijske politike. Ob tem pa je potrebno upoštevati številne dejavnike, kot so gospodarska kriza, podnebne spremembe ter spremembe na svetovnem trgu.

Ključne besede: kmetijska politika Slovenije, SKP, javnopolitične spremembe, evropeizacija, razvoj podeželja.

## **Public policy changes in agricultural policy in Slovenia**

Slovenian agricultural policy started its independent path after gaining the independence in 1991 and started to follow the examples of the CAP. From the establishment of an independent state, and all to Slovenia's accession to the EU, the Slovene agricultural policy underwent through many policy changes that are founded in the adopted legislation. I have researched policy changes of agricultural policy in Slovenia in the field of rural development. Europeanization, as a result of European integration, represents one of the essential factors of public policy changes in Slovenian agricultural policy and is grounded by (Raković 2013, 107) change process in national institutional and public policy practices. Most public policy changes in Slovenian agricultural policy were set up when Slovenia had to change its laws to join the EU; they were carried out by many reforms in agricultural policy. Thesis deals with policy changes of agricultural policy at four points in time, in the years 1991, 1998, 2004 and 2008, when the EU in the context of the CAP and individual Member States set up the guidelines for the future development of the CAP. At the same time, it is necessary to consider several other factors such as the economic crisis, climate change and changes in the global market.

Keywords: Slovenian agricultural policy, CAP, changes in public policy, Europeanization, Rural Development.

## KAZALO

1 UVOD .....	6
1.1 Opredelitev raziskovalnega problema .....	7
1.2 Raziskovalna vprašanja .....	7
1.3 Raziskovalne metode in tehnike .....	8
2 TEORETSKA IZHODIŠČA .....	8
2.1 SKP .....	8
2.2 Javnopolitične spremembe .....	15
2.3 Evropeizacija .....	18
3 KMETIJSKA POLITIKA SLOVENIJE .....	21
3.1 Javnopolitične spremembe 1991 .....	22
3.2 Javnopolitične spremembe 1998 .....	24
3.3 Javnopolitične spremembe 2004 .....	27
3.4 Javnopolitične spremembe 2010 .....	29
4 SKLEP .....	31
5 LITERATURA .....	33

## KAZALO TABEL

Tabela 2.1: Tip javnopolitične spremembe, njene lastnosti ter stroškovni tip spremembe .....	17
--	----

## SEZNAM KRATIC

SKP	Skupna kmetijska politika
EU	Evropska unija
EGS	Evropska gospodarska skupnost
EKUJS	Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad
EKJS	Evropski kmetijski jamstveni sklad
EKSRP	Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja
ES	Evropska skupnost
RS	Republika Slovenija

# 1 UVOD

Slovenska kmetijska politika je po osamosvojitvi vse do danes doživela številne javnopolitične spremembe. Zaznamovalo jo je obdobje tranzicije, ki ga spremlja upad proizvodnje, izguba nekdanjega jugoslovanskega trga ter hude suše (OECD 2001, 11). Pri reformah kmetijske politike je Slovenija že od osamosvojitve naprej sledila ciljem SKP; prilagajanja na SKP so se še okrepila po letu 1998 ter se stopnjevala vse do pridružitve Slovenije EU leta 2004. Kmetijska politika Slovenije tako postane del SKP, zaradi tega so se na državni ravni ohranili le manjši deli pristojnosti vodenja kmetijske politike, slovenski pridelovalci pa so tako vključeni na skupen trg EU ter soočeni z večjo konkurenco, hkrati pa članstvo prinaša vključitev v sistem tržnocenovnih podpor (Slovenija v Evropski uniji 2005, 68). SKP je prva resnična politika EU ter ena ključnih gradnikov skupnega tržnega in političnega okolja, njen temeljni namen pa je oskrba s hrano. SKP poudarja večnamenskost kmetijstva, s tem pa zajema številna področja, vse od agroživilstva, tržnocenovnih podpor, skupnih tržnih ureditev, varstvo okolja ter številna druga področja. V veljavi je delitev SKP na dva stebra, v kateri prvi obsega enotno skupno ureditev trga ter neposredno podporo kmetijam, drugi pa politiko razvoja podeželja. V diplomski nalogi se osredotočam na javnopolitične spremembe razvoja podeželja. Slovensko podeželje zajema skoraj 90 odstotkov skupnega ozemlja, na katerem živi 57 odstotkov vsega prebivalstva (OECD 2001, 11). Ravno zaradi tega razloga sem se odločila preučevati javnopolitične spremembe na področju razvoja podeželja v Sloveniji, saj trenutna situacija, ki jo prinaša gospodarska kriza, ni najbolj naklonjena kmetijski dejavnosti in je še toliko pomembnejša politika razvoja podeželja, ki omogoča gospodarsko razvitost in modernizacijo podeželja ter usmeritev v dodatne panoge, kot je kmečki turizem. V diplomski nalogi poleg preučevanja javnopolitičnih sprememb na področju razvoja podeželja vključim tudi dejavnik evropeizacije, ki se vzpostavi kot posledica približevanja Slovenije EU ter zahtev po vključitvi v SKP.

Diplomsko delo je v grobem razdeljeno na dva dela. V prvem delu obravnavamo SKP skozi zgodovino in njene reforme, cilje, ukrepe in mehanizme ter sistem financiranja in oblikovanja na ravni EU. V tem delu opredelimo tudi pojma javnopolitična sprememba ter evropeizacija za lažje nadaljnje raziskovanje. V drugem delu obravnavam kmetijsko politiko v Sloveniji v štirih časovnih točkah, in sicer po naslednjih letih **1991** (osamosvojitve Slovenije in izgradnja lastne kmetijske politike), **1998** (podpis številnih obvez ter začetek intenzivnejšega približevanja EU), **2004** (vstop Slovenije v EU ter polnopravno članstvo v SKP) ter leto **2010**

(soočanje s številnimi izzivi – gospodarsko krizo in vprašanji prihodnjega razvoja slovenskega kmetijstva).

## 1.1 Opredelitev raziskovalnega problema

Osrednji raziskovalni problem diplomskega dela je **kmetijska politika Slovenije**, ki ga vežemo z dvema spremenljivkama:

- javnopolitičnimi spremembami,
- evropeizacijo.

Javnopolitične spremembe spremljajo slovensko kmetijsko politiko že vse od osamosvojitve, ko začne slediti zgledom SKP. V diplomskem delu preučujem **javnopolitične spremembe na področju razvoja podeželja**, ki se najočitneje kažejo v obdobju številnih reform, ki so potrebne za prilagoditev slovenskega kmetijstva SKP. Javnopolitične spremembe na področju razvoja podeželja so utemeljene znotraj sprejete nacionalne in evropske zakonodaje in v predpisanih ukrepih EU. V diplomskem delu predpostavljam, da je evropeizacija eden pomembnih dejavnikov javnopolitičnih sprememb, različni avtorji (glej Goetz in Meyer-Sahling 2008, 4) navajajo predpogoj evropeizacije: prepad med evropsko in nacionalno ureditvijo ter spremembe na nacionalni ravni. Evropeizacija je posledica evropskega povezovanja in je opazna v vseh državah članicah EU (in tudi zunaj nje) ter se ugotavlja na podlagi odvisnih spremenljivk (Goetz in Meyer-Sahling 2008, 4).

## 1.2 Raziskovalna vprašanja

Nalogo bomo gradili na podlagi naslednjih zastavljenih raziskovalnih vprašanjih:

- ? *Kakšno je stanje kmetijske politike Slovenije ter kako se kaže vpliv Skupne kmetijske politike?*
- ? *Ali lahko javnopolitični proces prilagajanja slovenskega kmetijstva povežemo tudi z procesom evropeizacije?*
- ? *Kakšne javnopolitične spremembe prinaša Strategija Evropa 2020 za slovensko kmetijsko politiko?*

### **1.3 Raziskovalne metode in tehnike**

Za uspešno analizo raziskovalnega problema je potrebno oblikovati trdno metodologijo, ki zajema ustrezno širok in raznolik nabor raziskovalnih metod in tehnik, ki pripomorejo k pridobivanju relevantnih, preverljivih ter zanesljivih podatkov. Poleg tega pa je potrebno metodologijo prilagoditi glede na vsebino posameznega raziskovalnega problema, zato bom v diplomski nalogi uporabila naslednje metode in tehnike: analizo primarnih virov, analizo sekundarnih virov, deskriptivno metodo, ter metodo komparacije (Kustec Lipicer 2009, 134). Teoretska izhodišča oblikujemo na osnovi deskriptivne metode. Tako v prvem delu kot v nadaljevanju diplomsko nalogo gradim s pregledom in analizo primarnih (zakoni, ki opredeljujejo delovanje SKP in kmetijske politike tako na ravni EU, kot Slovenije) ter sekundarnih virov (strokovne monografije, znanstveni članki ter ostali zapisi, ki se nanašajo na preučevano tematiko). V nadaljevanju pa bom gradila z metodo komparacije, s katero bom primerjala javnopolitične spremembe na področju kmetijske politike v Sloveniji v posameznih obdobjih.

## **2 TEORETSKA IZHODIŠČA**

### **2.1 SKP**

#### *Zgodovina SKP in reforme SKP*

»Kmetijska politika se je na evropskih tleh začela razvijati v drugi polovici 19. stoletja.« (Tracy v Erjavec in drugi 1997, 41) Povojno povezovanje evropskih držav se je začelo prav na področju kmetijstva oziroma na poskusu poenotenja in skupnega vodenja kmetijske politike (Erjavec in drugi 1997, 41). SKP je bila prvič določena v prvotnem besedilu EGS podpisane v Rimu leta 1957, v katerem je bila opredeljena kot eno izmed delovnih področij Skupnosti (Avsec in Juvančič 2001, 21). Tako so se države borile proti povojnemu pomanjkanju hrane, vdoru cenejših pridelkov neevropskih predelovalcev ter strmele k čim večji samooskrbi. Kmetijsko politiko so vodili z idejo protekcionizma, pri oblikovanju katere so imele vodilno vlogo že takrat nekatere kmetijsko močne države, kot so Francija in Nemčija (Erjavec in drugi 1997, 42–45). SKP za uresničevanje ciljev varne oskrbe hrane določenih z Rimsko pogodbo od leta 1962 zagotavlja z visokimi tržnocenovnimi podporami. Hkrati pa je



bila kmetijska predelava zaščitena ter je najučinkovitejšim kmetom omogočala dohodke primerljive z drugimi gospodarskimi panogami (Erjavec in drugi 1997, 83).

V politološkem kontekstu lahko pristop SKP razumemo kot empirično uporabo teorij in modelov, ki se nanašajo na sistem upravljanja EU z javnopolitičnimi spremembami ali procesom pogajanj. Celotna zgodovina SKP je potrebno razumeti kot skupek sprememb in stalnosti. Javnopolitične spremembe SKP so odraz petih dejavnikov oziroma stopenj: problemi politike, ki vzpostavijo potrebo po spremembah; politika zapuščine, ki je lahko/ne sme biti skladna s predlaganimi rešitvami; politične preference, ki se lahko/ne smejo spremeniti v luči težav predlagane rešitve; zmogljivost akterjev za reševanje problemov z novimi političnimi pobudami; ter diskurz, ki služi dojetju problema ter preferenci rešitev (Garzon 2006, 5–6). Javnopolitične spremembe SKP so se tako uveljavile skozi številne reforme, ki so predstavljene v nadaljevanju.

Podeželje danes predstavlja kar 90 odstotkov skupnosti, zato je reforma SKP, ki je bila sprejeta v okviru Agende 2000, razvila model evropskega kmetijstva s poudarkom na uravnoteženem razvoju podeželja. SKP se danes deli na **prvi** (enotna skupna ureditev trga in neposredna podpora kmetijam) in **drugi steber** (politika razvoja podeželja).

Politika razvoja podeželja ima svoje začetke v treh sprejetih direktivah iz leta 1972 o posodobitvi kmetij, ukrepih za spodbujanje opuščanja kmetovanja ter poklicnem usposabljanju kmetov, temu je sledila direktiva leta 1975 o kmetovanju v gorskem in hribovitem svetu in na območjih z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnost. Leta **1985** jih je nadomestila uredba Sveta (št. 797/85) o izboljšanju učinkovitosti kmetijskih struktur, ki je prinašala ukrepe za spodbujanje naložb v kmetijska gospodarstva, zaposlovanje mladih kmetov ter podpore za kmetovanje v območjih z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnost. Za izvedbo teh ukrepov so bili na voljo instrumenti financiranja iz Usmerjevalnega oddelka Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada skupaj z državami članicami. Javnopolitične spremembe izvedene z reformo leta **1998** so strukturno politiko priključile k politiki regionalnega in podeželskega razvoja, ki se financira iz strukturnih skladov<sup>1</sup> in ne več samo iz Usmerjevalnega oddelka EKUJS. Strukturni ukrepi so imeli več

---

<sup>1</sup> Strukturni skladi so del regionalne politike EU, katerih namen je izravnavanje razlik med regijami v kontekstu dohodkov in priložnosti. »Finančna podpora strukturnih skladov predstavlja najpomembnejše orodje ekonomskih politik za spodbujanje strateških razvojnih ciljev (približevanje ravni dohodka povprečju EU-15, ustvarjanje novih delovnih mest, uravnotežen regionalni razvoj« (Evropski skladi 2013). Strukturna politika se uresničuje s pomočjo politike štirih strukturnih skladov, med katere sodi tudi EKUJS (prav tako).

ciljev, med katerimi so bili za kmetijstvo in razvoj podeželja pomembni naslednji: **cilj 1** (razvoj in strukturna ureditev razvojno zaostalih regij, **cilj 5a** (strukturna prilagoditev kmetijstva) in **cilj 5b** (celovit razvoj podeželskih območij). Reforme iz leta **1992** so zadevale tako SKP, ki je močno poudarjala okoljski vidik kmetijstva in naravne vire, ter uvedla nekatere nove ukrepe (varovanje okolja, pogozdovanje in shemo predčasne upokojitve) kot strukturne sklade, znotraj katerih so bili uvedeni nekateri novi ukrepi (med drugimi obnova in razvoj vasi, promocija in ohranjanje podeželske dediščine), ki so bili financirani iz Usmerjevalnega oddelka EKUJS. Od takrat naprej se je spremenila tradicionalna oblika SKP, ki je vse do takrat vodila jasno ločnico med politiko cen in trgov ter strukturno politiko, prvič pa so bili iz Jamstvenega oddelka EKUJS financirani ukrepi, ki niso bili neposredno povezani s trgov. **Agenda 2000** je spremenila obstoječi pristop ter področje razvoja podeželja dodelila v okvir SKP, hkrati pa oblikovala integrirano politiko trajnostnega razvoja podeželja, ki je prispeval k boljši usklajenosti med razvojem podeželja in cenovno tržno politiko. Neposredne podpore so se povečale, diverzifikacija dejavnosti v podeželskih območij pa je omogoča poleg osnove dejavnosti tudi izvajanje dodatnih dejavnosti, ki so prinašale zaslužek (npr. kmečki turizem). Reforma kmetijske politike iz leta **2003** je razvoj podeželja postavila še bolj v ospredje SKP, zaradi tega so se pojavile številne javnopolitične spremembe, ki so utemeljene v zakonodaji, ki je za krepitev politike razvoja podeželja namenila dodatna finančna sredstva za širitev uporabe znotraj drugega stebra. Zaradi postopnega nižanja neposrednih plačil velikim kmetijam je bila sprejeta odločitev o prenosu sredstev iz prvega v drugi steber SKP. Z uvajanjem naraščajoče stopnje sredstev je bilo do leta 2007 zbranih kar 1,2 milijarde evrov, ki so bili dodeljeni državam članicam za financiranje novih spremljevalnih ukrepov. Od leta 2003 je vsebina drugega stebra še pomembnejša, saj je omogočila širitev področja uporabe instrumentov ter uvedla šest kategorij ukrepov (1. kakovost hrane, 2. spoštovanje standardov – prehod na stroge standarde skupnosti na področju okolja, javnega zdravja, varstva živali in rastlin ter varstva pri delu kmetov v obliki začasnih podpor, 3. kmetijsko svetovanje, 4. dobro počutje živali – uvedeno nadomestilo nastalih dodatnih stroškov, 5. dodelitev sredstev za območja z okoljskim omejitvami v okviru programa Natura 2000, 6. ter povečanje zneska za vzpostavitev kmetijskega gospodarstva mladih kmetov). S širitvijo EU leta 2004 se je povečal obseg in raznolikost podeželskih območij, s tem pa je razvoj podeželja dobil dodatno težo in pomen. Evropske institucije so kot odgovor na nove izzive leta **2005** oblikovale novo finančno perspektivo 2007–2013, ter na podlagi vseh predhodnih ukrepov oblikovale enoten sklad za drugi steber SKP, t. i. Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja. Poleg večletnega finančnega okvira 2007–2013 je Svet s sklepom leta 2006 sprejel strateške smernice

Skupnosti za razvoj podeželja za novo programsko obdobje. Smernice določajo področja za izvajanje prednostnih nalog Skupnosti s področja trajnostnega razvoja ter ciljev prenovljene Lizbonske strategije za rast zaposlovanja. Določene so bile štiri nove osi:

- »1. os: izboljšanje konkurenčnosti kmetijskega in gozdarskega sektorja,
2. os: izboljšanje okolja in pokrajine,
3. os: izboljšanje kakovosti življenja v podeželskih območjih in spodbujanje diverzifikacije podeželskega gospodarstva,
4. os – Leader<sup>2</sup>: krepitev lokalnih zmogljivosti za zaposlovanje« (Evropski parlament 2009).

### *Cilji in ukrepi strukturne politike EU*

Pogodba o Evropski skupnosti opredeljuje cilj solidarnosti in vzajemne pomoči, ki jih opredeljuje kot zmanjševanje razlik v stopnji razvoja med regijami s poudarkom na pomoči najmanj razvitim območjem, vključno s podeželskimi (Avsec in Juvančič 2001, 211).

Cilji skupne kmetijske politike so bili določeni že z Rimsko pogodbo. V 39. členu so opredeljeni cilji kmetijske politike, 4. člen opredeljuje tržne rede kot skupno ime za pravne predpise, 43. člen pa določa mehanizme odločanja in sprejemanja kmetijske politike.

Cilji skupne kmetijske politike opredeljeni v Rimski pogodbi so naslednji:

- a) povečanje produktivnosti v kmetijstvu s pospeševanjem tehničnega napredka in racionalizacijo pridelave ter zagotavljanjem optimalne uporabe proizvodnih dejavnikov, zlasti delovne sile;
- b) zagotavljanje primernega življenjskega standarda kmečkega prebivalstva, zlasti s povečanjem dohodka v kmetijstvu;
- c) stabilizacija kmetijskih trgov,
- d) zagotavljanje zanesljive oskrbe;
- e) oskrba porabnikov s hrano po sprejemljivih cenah.

---

<sup>2</sup> Pristop Leader se je na pobudo skupnosti pričel izvajati leta 1991. »Osnovni cilj pristopa Leader je izgradnja lokalnih zmogljivosti, izboljšanje zaposlenosti, diverzifikacija dejavnosti na podeželju, spodbujanje lokalnega endogenega razvoja, izboljšanje upravljanja na podeželskih območjih in širjenje inovativnosti« (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano 2008, 11). Pristop Leader sledi naslednjim temeljnim načelom: lokalne razvojne strategije izhajajo iz območja, pristop od spodaj navzgor, spodbujanje javno-zasebnih partnerstev, inovativnost, povezani in večsektorski ukrepi, povezovanje v mrežo med skupinami Leader ter sodelovanje (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano 2008).

Cilji so tako socialni kot ekonomski, njihov namen pa je zaščiti tako interese proizvajalcev kot kupcev, kljub temu so predelitve ciljev znotraj Rimske pogodbe zelo ohlapne ter dopuščajo zelo široko razumevanje. Razlog je predvsem v tem, da je Rimska pogodba zelo splošen dokument, s katerim je določen le temeljni okvir delovanja skupnosti, kljub temu se cilji kmetijske politike vse od Rimske pogodbe niso veliko spreminjali, in se uporabljajo kot pravna podlaga za vodenje visokozaščitne kmetijske politike (Erjavec in drugi 1997, 49–50).

Cilji kmetijske politike v razvoju podeželja so krepitev kmetijstva in gozdarstva, izboljšanje konkurenčnosti podeželskih območij ter ohranjanje naravnih virov in kulturnega izročila. Načela EU za razvoj podeželja so naslednja:

- večnamenskost kmetijstva (gospodarski in širši družbeni pomen kmetijstva, ki ni omejen zgolj na oskrbo s hrano, ampak ima pomembno vlogo pri upravljanju naravnih virov in podeželja);
- prilagodljivost (upoštevanje načel subsidiarnosti ter spodbujanje decentraliziranega odločanja o dejavnih, ter participativnega odnosa na regionalni in lokalni ravni);
- preglednost načrtovanja in upravljanja programov za razvoj podeželja (zakonodaja, ki spremlja instrumente SKP in prispeva k dosegu ciljev opredeljenih v 33. členu Rimske pogodbe (Avsec in Juvančič 2001, 211–212).

### ***Mehanizmi skupne kmetijske politike***

V skladu z Rimsko pogodbo so načini delovanja za doseg ciljev skupne kmetijske politike zapisani v posebnih predpisih t. i. tržnih redih. Gre za skupek uredb, pravil in ukrepov, ki jih sprejme svet ministrov z namenom vplivanja na ponudbo ter povpraševanje v posamezni skupini kmetijskih pridelkov in živil (Erjavec in drugi 1997, 54). Pogosto to imenujemo prvi steber skupne kmetijske politike. Skupne tržne ureditve so sprejete za posamezne kmetijske pridelke in se med seboj razlikujejo po vrsti ukrepov, vsebini ter intenzivnosti podpor. V preteklosti se je najbolj uveljavil tržnocenovni mehanizem podpor, ki vpliva na trg in cene (Slovenija v Evropski uniji 2003, 108).

V tržnocenovni mehanizem podpor štejemo naslednje skupine ukrepov (Slovenija v Evropski uniji 2003, 108):

- zunanjetrgovinske ukrepe, kamor spadajo uvozne dajatve in podpore za izvoz,
- intervencije na notranjem trgu, ki zadevajo javne nakupe, določitev institucionalnih cen, podporo skladiščenju ter podporo porabi,

- omejevanje ponudbe, glede proizvodnih kvot ter programov praha ter
- neposredna plačila, plačila na ha kmetijske površine ali glavo živali.

Vse večjo težo kmetijske politike pa pridobivajo ukrepi drugega stebra skupne kmetijske politike, t. i. strukturni ukrepi in ukrepi za razvoj podeželja, čemur dajem poudarek v tem diplomskem delu. To so netržni ukrepi, ki zagotavljajo podporo kmetijstvu, in so naslednji (Slovenija v Evropski uniji 2003, 108):

- okoljski ukrepi in izravnalna plačila za območja z omejenimi možnostmi za kmetijsko pridelavo,
- naložbe v kmetijsko gospodarstvo v obliki podpor,
- podpore za zgodnje upokojevanje ter mlade prevzemnike in delovno usposabljanje,
- podpore namenjene za izboljšave v predelavi ter trženju kmetijskih proizvodov ter
- podpore namenjene gospodarstvu ter strukturnim prilagoditvam ter razvoju podeželskih območij.

### ***Financiranje SKP***

Oblikovanje in izvajanje skupne kmetijske politike vodi Evropska komisija v skladu s Pogodbo o Evropski uniji. Skupna kmetijska politika je najpomembnejša politika Evropske unije že več kot 40 let, kar pojasnjuje tudi velik del porabe njenega proračuna. Vendar pa se v zadnjih letih delež namenjen za skupno kmetijsko politiko stalno zmanjšuje (European Commission 2013a).

Od leta 1962 je bil ustanovljen en sam Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad, ki je deloval v pristojnosti Evropske komisije, pri njenem delovanju pa ji je pomagal odbor, njegovi člani so predstavniki držav članic in je v pristojnosti Evropske komisije. Zaradi preobsežnosti dela in dnevnih izplačil je Evropska komisija del vseh izplačil preložila na organizacije v državah članicah. Organizacije same skrbijo za izplačila stroškov intervencij in o svojem delovanju poročajo komisiji (Moussis 1999, 428).

Zakonski okvir za financiranje skupne kmetijske politike predstavlja Uredba sveta o financiranju skupne kmetijske politike iz leta 2005, ki je vzpostavila enotni pravni okvir za financiranje kmetijskih odhodkov. Po tem zakonu se je EKUJS leta 2005 preoblikoval v dva nova sklada. Kmetijski odhodki se tako financirajo iz dveh skladov, ki sta del splošnega proračuna Evropske unije. Prvi je **Evropski kmetijski jamstveni sklad**, ki financira

*neposredna plačila kmetom, ter ukrepe*, ki so potrebni za ureditev kmetijskih trgov, kot so izvozna nadomestila. **Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja predstavlja drugi sklad** in *financira programe, ki spodbujajo razvoj podeželja v državah članicah* (European Commission 2013a). V okviru dodeljenega upravljanja Evropske unije in državami članicami EKSPR predstavlja finančni vir za programe razvoja podeželja. Ti programi so določeni v skladu z evropsko zakonodajo za razvoj podeželja in reformami skupne kmetijske politike (Moussis 2011).

### ***Institucionalni okvir oblikovanja skupne kmetijske politike***

Evropska kmetijska arena je izredno kompleksna. Ključni akterji, ki sodelujejo v procesu oblikovanja skupnih politik, so Evropski svet – Svet kmetijskih ministrov, Evropska komisija, Ekonomski in socialni komite ter Evropski parlament, ki v zadnjem obdobju pridobiva vse večjo moč. Poleg stalnega institucionalnega okvirja pa sta zelo pomembna dva akterja, ki nastopata kot interesni skupini. To sta COPA (*The Committee of Professional Agricultural Organizations of the European Community*) Odbor za kmetijske organizacije EU in COGECA (*Agricultural Cooperatives*) Generalni odbor za sodelovanje v kmetijstvu v EU. Ob vsaki posamični tematiki pa se v proces odločanja vpletejo še številni drugi igralci, ki so relevantni za določeno tematiko (Fink Hafner 1995, 61–62).

#### *Evropski svet (Svet kmetijskih ministrov)*

Svet ministrov je evropska institucija, ki predstavlja najvišje telo v procesu odločanja. Sestavljen je iz ministrov vlad držav članic, tako je Svet kmetijskih ministrov le eden od ministrskih svetov ter pogosto deluje kot interesna skupna, zaradi česar prihaja v konflikt z drugimi ministrskimi sveti. Razlog je tudi v tem, da odločitve na področju kmetijstva vplivajo na proračun, cene hrane itd., ki so relevantne tudi za zunanjo politiko, zato Svetu kmetijskih ministrov prepisujejo relativno veliko moč. Kmetijski ministri se v primerjavi z drugimi srečujejo relativno pogosteje kot ostali. Avtonomna moč Sveta kmetijskih ministrov se kaže tudi znotraj držav članic EU, v katerih se posamezni kmetijski ministri sklicujejo na pritisk mnenj ostalih kmetijskih ministrov ter s tem upravičujejo svoje ravnanje. Poleg Sveta kmetijskih ministrov v Evropskem svetu delujeta še Komite stalnih predstavnikov vlad držav članic (COREPER) ter poseben komite za kmetijstvo, ki imata pomemben vpliv na oblikovanje kmetijske politike (Fink Hafner 1995, 63).

### *Evropska komisija*

Komisija je najobsežnejša in najkompleksnejša institucija Evropske unije. Področje kmetijstva pokriva VI. generalni direktorat, komisiji poleg tega pomagajo še svetovalni in posvetovalni komiteji, njihovi člani so uradniki iz držav članic. Število komitejev je pri generalnem direktoratu za kmetijstvo daleč največje. Posvetovalni komiteji skrbijo za upravljanje pri posameznih skupinah kmetijskih pridelkov, upravljalni pa so organizirani posebej za vse večje skupine kmetijskih pridelkov. Slednje ustanavlja Evropski svet, za vodstvo in administrativno podporo pa skrbi komisija, znotraj katere jih vodi in podpira generalni direktorat za kmetijstvo (Fink Hafner 1995, 65–66).

### *Evropski parlament*

Evropski parlament je že od vsega začetka (od Rimske pogodbe) na področju skupne kmetijske zgolj posvetovalno telo in nima pristojnosti močnega vplivanja na oblikovanje. Vendar v skladu s sodno prakso Evropskega sodišča je izrekanje njegovega mnenja formalnost, ki jo je potrebno upoštevati, v nasprotnem primeru je akt sicer ničn. Parlament na oblikovanje SKP vpliva skozi t. i. samoiniciativnimi poročili in resolucijami (Circa.europa.eu 2012). Evropski parlament poudarja potrebo po okrepitvi politike razvoja podeželja ter dopolniti SKP na ta način, da se zaščiti evropski kmetijski model. Podprl je ustanovitev Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja, vendar je zaradi vključitve programa Natura 2000 izrazil potrebo po povišanju sredstev. Na področju politike razvoja podeželja se Evropski parlament strinja s smernicami predlaganih s strani komisije, vendar opozarja, da je potrebno na tem področju posvetiti več pozornosti modernizaciji kmetijskega sektorja ter potrebam mladih kmetov (Evropski parlament 2009).

## **2.2 Javnopolitične spremembe**

Kustec Lipicer (v Fink Hafner 2007, 94–95) pojasnjuje, da po uveljaviti javne politike (glej stran 14) lahko zelo kmalu stečejo procesi in aktivnosti, katerih cilj je sprememba obstoječe javne politike, t.i. javnopolitična sprememba. Vzrok za spremembo javne politike je, da ko ne izpolnjuje interesov in ciljev igralcev javnopolitičnega omrežja, bodo ti sprožili procese za spremembo javne politike. Daugbjerg (1998, 68–70) pravi, da se koncept javnopolitične spremembe nanaša tako na a) reformo neke javne politike, kot b) vzpostavitev novih javnih politik znotraj določenega javnega sektorja ali podsektorja. Howlett (2002, 235–267) pa dodaja tudi zgolj delno ali preoblikovano spremembo načrtane politike, ki je najznačilnejša v

primerih močnih institucionalnih omrežjih, relativno enakovrednih igralcih ter fragmentirani moči države. Javne politike zaobsegajo dve komponenti, prva komponenta so **javnopolitični cilji**, glede katerih se javnopolitični igralci navadno strinjajo, drugo komponento predstavljajo **javnopolitični instrumenti**, ki so za oblikovalce politik pomembnejši, ker imajo neposredne posledice, zato povzročajo nesoglasja med igralci (Daugbjerg 1998, 69–70).

Javnopolitični instrumenti so v najširšem kontekstu opredeljeni kot metode, s katerimi želi vlada doseči javnopolitični cilj. Daugbjerg meni, da je ta opredelitev preširoka, zato trdi, da gre pri javnopolitičnih instrumentih za politične metode, ki imajo cilj spremembo vedenja določene skupine, preko učenja, pritiska ali spodbude (Daugbjerg 1998, 70). Vedung (2005, 127–133) instrumente opredeljuje v tri skupine: pravni predpisi (*regulations*, ki jih deli na brezpogojne in pogojne, kamor spadajo absolutne prepovedi, prepovedi z izjemami, prepovedi z dovoljenji ter z obveznostjo sporočanja, te so povezane s kaznimi, ki sledijo v določenih primerih); ekonomska sredstva (*economic instruments*, pri katerih gre za denarno podpor, oziroma nedenarna sredstva določenim družbenim skupinam) ter informiranje (*information*, obveščanje širše javnosti o obstoju in pomenu različnih programov, kot so informacijske kampanje, širjenje pisnega gradiva, programov za usposabljanje, hkrati pa tudi izvajanje kontrol, inšpekcij, ter drugo širjenje znanja).

Kustec Lipicer ugotavlja, da so najugodnejše razmere za izvedbo korenite javnopolitične spremembe takrat, ko (Kustec Lipicer v Fink Hafner 2007, 95):

- v določenem sektorju ni medsebojno močno povezanega javnopolitičnega omrežja,
- je javnopolitična sprememba prepoznana in uvrščena na dnevni red,
- obstaja politična volja vladajočih za spremembo javne politike,
- obstaja močna in povezana civilna družba.

Daugbjerg (1998, 70–71) javne politike deli na visoko stroškovne in nizko stroškovne. V prvem primeru gre za uveljavljanje radikalnejših sprememb ter uvedbo novih javnopolitičnih načel. Javnopolitični stroški bremenijo ciljno skupino, novi cilji pa so v nasprotju z uveljavljenimi cilji javne politike določenega sektorja. Nizkostroškovne javne politike javnopolitično načelo prenašajo iz določenega sektorja v drugega, zato javnopolitični stroški ne bremenijo ciljne skupne, novi cilji pa so v skladu z uveljavljenimi javnopolitičnimi cilji zadevnega sektorja.



**Tabela 2.1: Tip javnopolitične spremembe, njene lastnosti ter stroškovni tip spremembe**

<b>TIP SPREMEMBE</b>	<b>LASTNOSTI</b>	<b>STROŠKOVNI TIP</b>
SPREMEMBE PRVEGA REDA	Spremembe: vzpostavitev javnopolitičnih instrumentov Nespremenjeno: instrumenti, cilji in javnopolitičnih načel	Nizko stroškovna
SPREMEMBE DRUGEGA REDA	Spremembe: javnopolitični instrumenti in cilji Nespremenjena ostanejo načela	Nizko stroškovna, z možnimi zametki visoke stroškovnosti
SPREMEMBE TRETJEGA REDA	Spremenijo se tako instrumenti, cilji, kot javnopolitična načela	Visoko stroškovna

Vir: Prirejeno po Daugbergu (1998, 72–73) in Howlett (2002, 235–267).

Tabela prikazuje javnopolitične spremembe v prvem, drugem in tretjem redu. V primeru sprememb prvega reda so spremembe delne narave, zato prinašajo nižje stroške. Spremembe drugega reda so delne oziroma korenite narave, od tega je odvisna tudi višina stroškov. Spremembe instrumentov, ciljev kot načel prinašajo reforme tretjega reda, zato so tem primeru korenite spremembe, ki prinašajo visoke stroške.

Daugbjerg (1998, 73) tako loči med reformami obstoječih politik (zmerne javnopolitične spremembe) oziroma uvajanje novih politik (temeljne javnopolitične spremembe), vse to pa poveže s konceptom javnopolitičnega omrežja (glej stran 44), znotraj katerega želijo javnopolitični igralci (glej Kotar v Fink Hafner 2007, 69–86) doseči javnopolitično spremembo v okviru posameznega sektorja. Temeljne javnopolitične spremembe se navadno dogodijo v nekohezivnih javnopolitičnih omrežjih, v katerih je država urejena po načelu centralizma, ciljna skupina nima podpore v parlamentu in tako ne sodeluje pri oblikovanju dnevnega reda. Zmerne javnopolitične spremembe se odvijajo v kohezivnih javnopolitičnih

omrežjih, v katerih je država urejena decentralistično, zato ima skupina, ki jo spremembe zadevajo, več moči ter večjo podporo v parlamentu.

### **2.3 Evropeizacija**

Pojem *evropeizacije* je v politološki literaturi opredeljen zelo različno ter brez jasnih meja, zato ni mogoče podati enotne opredelitve. Stična točka vseh teh opredelitev je povezovanje evropeizacije s pojmom inovacije modernizacije, spreminjanja in prilagajanja (Lajh 2006, 38–29). V splošnem se pojem evropeizacije opredeljuje kot proces približevanja političnega in družbenega povezovanja (stroge politične znanosti in discipline mednarodnih odnosov) ali t. i. institucionalnega pristopa, ki sega na prizorišče kulturnih in družbenih vprašanj (Raković 2013, 107). Hix in Goetz z evropeizacijo označujeta proces sprememb v nacionalnih institucionalnih in javnopolitičnih praksah kot posledico evropskega povezovanja. Börzelova pa pravi, da je evropeizacija proces, v katerem nacionalna politična področja postanejo vedno bolj vezana na proces oblikovanja skupnih politik EU, pri tem se pojem evropeizacije veže predvsem na vprašanje javnih politik. Ladrech evropeizacijo razume kot inkrementalen proces, ki določa smer in obliko politike do stopnje, na kateri javnopolitična in ekonomska dinamika ES/EU postane del organizacijske logike, oblikovanja ter izvajanja javnih politik na nacionalni ravni, torej znotraj posamezne države članice. Radaelli meni, da se koncept evropeizacije nanaša na proces konstrukcije, razpršitve ter institucionalizacije formalnih in neformalnih pravil, postopkov, javnopolitičnih paradigem in slogov, načinov sprejemanja odločitev ter deljenih prepričanj, norm in vrednot, ki so utemeljene predvsem na ravni EU, in nato vpeljane v logiko nacionalnega diskurza, identitet in političnih struktur in javnih politik. Ladrechova in Radaellijeva se tako osredotočata na proces evropeizacije od zgoraj navzdol (top-down), ki zagovarja vpliv nadnacionalne ravni na (sub)nacionalno. Evropeizacijo lahko razumemo tudi kot dvosmeren proces. Nekateri avtorji zato proces evropeizacije obravnavajo tudi od spodaj navzgor (bottom-up), pri katerem se povezujejo države ter nastanejo nadnacionalne tvorbe, t. i. EU (Lajh 2006, 40–41).

V kontekstu evropskih povezovalnih procesov evropeizacija prodira v najrazličnejša področja tako političnega, družbenega in ekonomskega bivanja znotraj držav članic in pristopnic EU (Lajh 2006, 38–40). Pomembno je, da pojma evropeizacije ne enačimo s teorijo evropskih integracij (Grabber v Lajh 2006, 23), medtem ko teorija evropskih integracij razlaga sam proces povezovanja (Börzel v Lajh 2006, 23), se evropeizacija osredotoča na učinke procesov tega povezovanja (Lajh 2006, 38). Evropeizacija tako zajema procese vplivanja

nadnacionalne ravni na (sub)nacionalne strukture in postopke odločanja, medtem ko proces evropskega povezovanja poteka od spodaj navzgor, s katerim se skupne politike EU oblikujejo na podlagi prenosa preferenc držav članic na nadnacionalni ravni (Lajh 2006, 41).

Preučevanje vplivov procesa evropeizacije je smiselno predvsem, ker se mora vsaka (nova) država članica prilagoditi v nacionalni strukturi, kot jo zahteva EU, predvsem številne prilagoditve v organiziranosti in delovanju političnega sistema ter posameznih javnopolitičnih področij nacionalne države, kamor uvrščamo tudi kmetijsko politiko. V takšnih primerih gre za prenos pristojnosti z države članice na institucije EU, na področjih, ki jih obsega *acquis communautaire*, s prilagajanjem različnih političnih igralcev, postopkov odločanja, procesov oblikovanja in izvajanja skupnih politik EU (Lajh 2006, 44–45).

Knill in Lehmkuhl s **tremi mehanizmi evropeizacije** pojasnjujeta spremembe–institucionalnih oblik. Za mehanizme so značilne (v Lajh 2006, 46):

- *pozitivna integracija*, pri kateri gre za najbolj ekspliciten mehanizem, saj državam članicam oziroma pristopnicam predpisuje konkretne institucionalne rešitve oziroma zahteve in se uporablja za države članice, ki imajo le malo institucionalne diskrecije;
- *negativna integracija*, pri kateri gre za mehanizem, ki je vpet v okvir (pre)porazdelitve moči in virov med (sub)nacionalnimi javnopolitičnimi igralci;
- *okvirna integracija*, v kateri mehanizem nastopi v najšibkejši obliki, ter vpliva na (sub)nacionalno ureditev le posredno, na podlagi spreminjanja vrednot, prepričanj, pričakovanj ter preferenc pri (sub)nacionalnih javnopolitičnih igralcih, kar bi lahko posledično pripeljalo do ustreznih institucionalnih prilagoditev.

Bulmer in Burch (Lajh 2006, 47) sta v posledicah evropeizacije nacionalnih političnih sistemov z vidika institucionalnega oblikovanja in implementacije javnih politik prepoznala tri osnovne vzorce institucionalnih sprememb:

- a) inkrementalne spremembe (prilagajanje že uveljavljenih institucij),
- b) korenite spremembe (globlje sistemske transformacije ter ustanavljanje novih institucij),
- c) inkrementalno-transformacijske spremembe (prenakopičenje postopnih sprememb, da njihov učinek postane drugačen od prvotnega).

Evropeizacija je prisotna tako v državah članicah EU kot državah kandidatkah oziroma pristopnicah za polnopravno članstvo v EU. Države kandidatke se morajo že pred njihovim polnopravnim članstvom neposredno institucionalno prilagoditi (koordinacija evropskih zadev na nacionalni ravni ter na posameznih javnopolitičnih področjih). Z veliko širitvijo EU maja leta 2004 so postale polnopravne članice številne posocialistične države, med njimi tudi Slovenija. Vstop v EU za te države pomeni pomemben mejnik v njihovem razvoju, Hix in Goetz zato institucionalno ter javnopolitično prilagajanje standardom EU povezujeta z demokratizacijo, liberalizacijo in privatizacijo teh držav. Fink Hafnerjeva in Lajh navajata ključna političnoinstitucionalna izziva, s katerim so se soočale posocialistične države ob vstopu v EU: a) z izgrajevanjem institucij in praks demokratičnega političnega sistema ter b) z institucionalnim in procesualnim prilagajanjem procesom evropeizacije. Nekatere države, tudi Slovenija, so gradile samostojno neodvisno državo in politične institucije ter se soočale z decentralizacijo državne uprave (Lajh 2006, 50–51).

Lippert in ostali (v Lajh 2006, 52) navajajo pet stopenj vplivov procesa evropeizacije v državah pristopnicah:

- *predfaza evropeizacije*: vzpostavitev prvih stikov med državami prosilkami in EU;
- *prva faza evropeizacije*: podpis evropskega oziroma pridružitvenega sporazuma (Europe Agreement);
- *druga faza evropeizacije*: predpristopno obdobje privede do prvih osnovno institucionalnih prilagoditev, predvsem do učinkovite koordinacije evropskih zadev na nacionalni ravni;
- *tretja faza evropeizacije*: pogajalski procesi, ki privedejo do postopnih oziroma korenitih institucionalnih sprememb;
- *četrt faza evropeizacije*: obdobje polnopravnega članstva.

Države pristopnice EU so podvržene prilagoditvam oziroma spremembam na naslednjih področjih vladavine: a) institucionalno prilaganje izvršilne oblasti in vzpostavite jedra izvršne oblasti, ki je odgovorno za pogajanja z EU; b) prilagajanje zakonodajne oblasti; c.) spremembe v odnosih med izvršno in zakonodajno oblastjo; d) institucionalno in procesualno prilagajanje posameznih javnopolitičnih področij; ter e) spremembe v odnosih med nacionalno in subnacionalno ravno (Lajh 2006, 53).

### **3 KMETIJSKA POLITIKA SLOVENIJE**

Naravne razmere v Sloveniji niso najbolj naklonjene kmetijski dejavnosti, kljub temu pa kmetijska zemljišča in gozdovi skupaj predstavljajo kar 92 odstotkov slovenskega ozemlja (Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve 2012). Značilna je predvsem velika gozdnatost ter majhen delež obdelovalnih površin, ki jih največkrat spremlja neugoden relief ter s tem povezan velik delež kmetijske zemlje na območjih s težjimi pridelovalnimi razmerami, velik delež absolutnega travinja ter majhen delež njiv. Kmetijstvo prispeva nekoliko manj kot štiri odstotke bruto domačega proizvoda, ter zaposluje okoli šest odstotkov aktivne delovne sile, kljub temu kmetijstvo predstavlja pomemben razvojni, socialni in politični dejavnik podeželja (Pogajalsko izhodišče Republike Slovenije za področje 7 – kmetijstvo 1999).

#### ***Zgodovinska ozadja slovenskega kmetijstva***

Slovenija je v Jugoslaviji vodila precej drugačno kmetijsko politiko kot zahodna Evropa. Jugoslovanska kmetijska politika je zavirala razvoj tradicionalnega zasebnega kmetijstva in tako razvila neke vrste lasten model socialističnega kmetijstva. Država je vodila samosvojo tržnocenovno ter strukturno politiko, kar se je kazalo pri delovanju trgov in razvoju agrarne strukture (Erjavec in drugi 1997, 158–161). Po drugi svetovni vojni je državna politika Slovenije močno podpirala industrializacijo, kmetijstvo pa je predvsem iz političnih vzrokov v razvojnem pogledu le počasi napredovalo (Erjavec in drugi 1997, 369). Izoblikovali dve različni obliki kmetijske predelave: družbeno kmetijstvo na velikih gospodarstvih in zasebno kmetijstvo na majhnih kmetijah. Medtem so v EU potekale intenzivne strukturne spremembe, kot so povečanje kmetij, specializacija in intenzifikacija, so na ozemlju nekdanje Jugoslavije olajšave ter ugodnosti namenjali predvsem družbenemu kmetijstvu, zasebno kmetijstvo pa so z različnimi ukrepi diskriminirali (Pogajalsko izhodišče Republike Slovenije za področje 7 – kmetijstvo 1999). Od 1961 do 1971 je značilna velika koncentracija prebivalstva v industrijska središča osrednje Slovenije (Erjavec in drugi 1997, 369). Še v skupni državi Jugoslaviji se je postopno razmejila pristojnost nad kmetijsko politiko, in sicer je Beograd ohranil nadzor nad makroekonomsko in tržnocenovno politiko, medtem ko je Slovenija razvila dokaj samostojno strukturno kmetijsko politiko (Erjavec in drugi 1997, 159). Slovenija že v sedemdesetih letih 20. stoletja uvede prve regionalpolitične ukrepe, ki so delovali v smeri razvoja podeželja, pri čemer je sledila takratnim usmeritvam v EGS (Erjavec in drugi 1997, 693).

V slovenskem kmetijstvu je neugodna agrarna reforma pustila posledice v majhni velikosti kmetij, kar se odraža v slabši storilnosti in intenzivnosti pridelave, hkrati pa nižji stopnji profesionalizacije ter manjšemu deležu kmetij, ki pridobivajo dohodek samo iz kmetijstva. Slabše naravne danosti ter strukturna neskladja imajo za posledico nižjo sposobnost konkurenčnosti slovenskega kmetijstva v primerjavi z evropskimi. Najpomembnejša panoga je živinoreja, medtem ko je obseg in struktura poljščin podrejena potrebam živinoreje. Republika Slovenija je neto uvoznik agroživilskih izdelkov, pokritost uvoza z izvozom pa znaša okoli 45 odstotkov (Pogajalsko izhodišče Republike Slovenije za področje 7 - kmetijstvo 1999).

### 3.1 Javnopolitične spremembe 1991

Z razpadom Jugoslavije se v Sloveniji začne razvijati demokratična družbena ureditev ter globoke spremembe v kmetijski politiki. Zaradi preteklega razvojnega zaostanka in politične diskriminacije je Slovenija morala urediti vse državne in nadzorne in razvojne funkcije (Erjavec in drugi 1997, 162). Javnopolitične spremembe kmetijske politike v Sloveniji imajo podlago v sprejetih pravnih predpisih. Ključnega pomena je bilo drugačno razumevanje kmetijske politike ter prehod v tržno gospodarstvo, ki je sprožal veliko javnopolitičnih sprememb.

Razvoj kmetijske politike po osamosvojitvi Slovenije se je začel v smeri zgledov kmetijske politike EU, tako v ciljih kot tudi v vsebini ukrepov. Takratno pristojno Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano<sup>3</sup> je sprejelo številne strateške dokumente, na podlagi katerih so bili izoblikovani ključni ukrepi kmetijske strukturne politike in politika razvoja podeželja (Kokolj Prošek 2003).

Po osamosvojitvi je bila oblikovana **Strategija razvoja slovenskega kmetijstva**, ki je na novo opredeljevala kmetijsko politiko v Sloveniji, ki jo je državni zbor sprejel leta 1993. Ta dokument je določil razvoj kmetijstva, kmetijsko politiko ter prilagajanje zahtevam Evropske unije (Resolucija o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – »Zagotovimo.si hrano za jutri« 2011). V strategiji so bile opredeljene ključne usmeritve ter cilji glede slovenske kmetijske politike, ki so bili bistveno podobni ciljem SKP

---

<sup>3</sup> V skladu z Zakonom o Vladi RS je Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, od februarja 2012 preoblikovano »v Ministrstvo za kmetijstvo in okolje z delovnimi področji Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter delom delovnega področja Ministrstva za okolje in prostor.« (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano 2012a)

EU. Oboji so poudarjali večfunkcionalnost kmetijstva kot gospodarsko dejavnost z okoljevarstvenimi, prostorskimi in socialnimi funkcijami (Kezunovič 2003, 42).

Strategija razvoja slovenskega kmetijstva (1993) je oblikovala naslednje cilje strukturne politike in politike razvoja podeželja: (i) varovanje kmetijskih zemljišč in razvoj podeželja, (ii) povečanje velikosti kmetijskih gospodarstev in (iii) zagotavljanje razvoja območij s težjimi razmerami za kmetijsko pridelavo (OECD 2001, 20). Slovenija tako prvič v uradnem dokumentu poudari tudi druge funkcije kmetijstva ter ne le proizvodne. S samostojnostjo je tako posodobljena kmetijska in regionalna politika (Erjavec in drugi 1997, 370). Kmetijstvo ima tako poleg gospodarske pomembno vlogo pri ohranjanju poseljenosti, varovanju kulturne krajine in varstvu okolja, oblikuje se trikotnik p-ciljev kmetijstva (*prehranska varnost, paritetni dohodek in ohranjanje poseljenosti*) (Erjavec in drugi 1997, 163).

Večina ukrepov za razvoj podeželja se izvaja v okviru kmetijske strukturne politike. Ta zajema tudi program za območja s težjimi razmerami za kmetijsko dejavnost in program podpore naložbam v kmetijstvu. Poleg tega pa je Ministrstvo za kmetijstvo, gospodarstvo in prehrano širilo obseg ukrepov za razvoj podeželja ter tega leta uvedlo **Programe celostnega razvoja podeželja in obnove vasi** (programi CRPOV), ki so postavili kmetijstvo v kontekst celostnega razvoja podeželja (OECD 2001, 96–97). S tem so bili na državni ravni načrtani prvi koraki na poti celostnega reševanja kmetijske in podeželske problematike. Program je zagovarjal enakovrednost agrarnoproizvodnih ciljev, hkrati pa zaščito slovenskega podeželja in vasi, njegov nadaljnji skladen razvoj, ohranjanje in vzdrževanje kulturne krajine, varovanje kmetijskih površin ter ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja (Kokolj Prošek 2000). V CRPOV pa je bila aktivno vključena lokalna raven, saj so se programi oblikovali na podlagi lokalnih pobud, ki so bile cilj izkoriščanja endogenih razvojnih potencialov podeželja (OECD 2001, 97). Poleg institucionalnih javnopolitičnih sprememb se te kažejo tudi kot dejavniki evropeizacije, saj se Slovenija (posamezne regije) po zgledu EU vključila v program Leader, ki je kot pobuda ES začel izvajati leta 1991, ter je sledil splošni politiki EU glede razvoja podeželja. Številna slovenska območja so pripravila programe, v katere so vključila skupne razvojne usmeritve in cilje, hkrati pa tudi aktivnosti na področju razvoja podeželja. V tem primeru ne gre za uporabljen splošen (institucionalen) pristop izvajanja politik od zgoraj navzdol, ampak gre za vključevanje lokalnih skupnosti in lokalnih virov, zato sledi načelu izvajanja politike od spodaj navzgor (Evropska komisija 2013, 5).

Razvoj podeželja pa se neposredno povezuje z regionalnem razvojem Slovenije, ki je imel v tem času predvsem za cilj celovit, enakomeren in usklajen razvoj za vsa območja države.

Državna regionalna politika je na tem področju z zakonom določala merila za upravičenje razvojnih pomoči najbolj ogroženim območjem, praviloma je šlo za podeželska območja. Slovenija je za spodbujanje razvoja demografsko ogroženih in drugih podeželskih območij sofinancirala izdelavo razvojnih programov in načrtov, zagotovitvijo dela sredstev za razvoj lokalne gospodarske infrastrukture, z davčnimi olajšavami, s spodbudami gospodarskih naložb ipd. (Erjavec in drugi 1997, 370). Republika Slovenija je v tem času izvajala ukrep Naložbe v kmetijska gospodarstva na celotnem ozemlju za tako rekoč vse sektorje primerne kmetijske proizvodnje. Do leta 1994 so bili ukrepi investicijske politike splošno usmerjeni, kot npr. v nakup, obnovo ter razširitev vseh oblik osnovnih sredstev, po letu 1994 pa so postali ukrepi bolj specifični ter ciljno usmerjeni (Program razvoja podeželja za Republiko Slovenijo 2004–2006).

### 3.2 Javnopolitične spremembe 1998

Leto 1998 je ključnega pomena, saj je Slovenija pričela z intenzivnimi pristopnimi pogajanja za članstvo v EU. Kmetijska politika Slovenije je zaradi zahtev povezanih s sprejemanjem pravnega reda EU dobila nove operativne cilje in okvire. Pojavijo se številne javnopolitične spremembe kmetijske politike, ki so rezultat uskladitve zakonodaje s SKP, vzpostavitev primernih institucij ter procesom evropeizacije. Spoznanje, da je dotedanja politika predraga in neučinkovita, hkrati pa nizkodohodkovna ter neučinkovita, prinese **Program reforme kmetijske politike 1999–2002**. Program je bil sprejet 1998 in na novo opredeli poti do uresničevanja ciljev iz sprejete strategije 1993. Ta reforma je ponovno poudarila pomen strukturnih prilagoditev in razvoja podeželja, hkrati pa vzpostavila potrebo po skladnejšem in obsežnejšem svežnju ukrepov (OECD 2001, 18–20). Ključni cilj te reforme je bil izpolnjevanje zahtev EU ter uveljavitev pogajalskih izhodišč na področju kmetijstva, čeprav ni posegala v cilje opredeljene leta 1993, pa je prinesla številne ukrepe, ki so opredeljeni v štirih stebrih reforme (Kokolj Prošek 2003):

1. steber: tržnocenovna politika,
2. steber: slovenski okoljevarstveni program kmetijstva,
3. steber: program prestrukturiranja kmetijstva in živilstva,
4. steber: program razvoja podeželja.



Ukrepi, ki so prenesli težišče tržnocenovnih podpor k neposrednim plačilom, večji poudarek je bil na strukturnih in okoljevarstvenih ukrepih ter ukrepih za razvoj podeželja. Najpomembnejšo spremembo tedanje kmetijske politike sta predstavljala drugi in četrti steber (Marolt 2011, 20). Strukturni ukrepi in ukrepi razvoja podeželja so bili večinoma investicijsko obarvani ter so vključevali: (i) naložbe v kmetijska gospodarstva, (ii) obnovo trajnih nasadov ter (iii) programe podpor za prestrukturiranje kmetijskih gospodarstev (Program razvoja podeželja za Republiko Slovenijo 2004–2006).

Institucija, ki je zadolžena za vodenje kmetijske politike, zakonodajo s področja kmetijstva in komunikacijo s pristojnimi organi Komisije na področju skupne kmetijske politike je Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Ministrstvo je tako v celoti zadolženo za izvajanje kmetijske politike, v letu 2002 pa na podlagi približevanja evropskem standardom v celoti prenese izvajanje nalog s področja skupnih tržnih ureditev in ukrepov razvoja podeželja ter gozdarstva na Agencijo Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja (več na: <http://www.arsktrp.gov.si/>) (Pogajalsko izhodišče za področje 7 – kmetijstvo 1999).

Spremembe kmetijske politike na področju razvoja podeželja so se oblikovale tudi v vse večjem poudarku **dodeljevanja podpor območjem s težjimi razmerami za kmetijsko dejavnost** za namene ohranjanja gospodarskega, socialnega, kulturnega življenja in varstva okolja v večini slovenskih regij. V tem času je bilo do takšnih podpor upravičenih 74 odstotkov kmetijskih zemljišč. Poleg teh podpor so bile uveljavljene tudi podpore naložbam, ki so se dodeljevale v obliki regresiranja obresti za dolgoročna posojila ter nepovratnih sredstev. Istočasno so se v Sloveniji izvajali štirje glavni naložbeni programi: (i) zemljiške operacije, (ii) program naložb na kmetijskih gospodarstvih, (iii) poseben program naložb na kmetijskih gospodarstvih za mlade kmete, ter (iv) program obnove trajnih nasadov (OECD 2001, 21).

Slovenija je v letu 1998 za čim boljšo usklajenost domače zakonodaje z evropsko pripravila **pogajalska izhodišča** za posamezna področja, med njimi tudi **področje 7 – kmetijstvo**. V njem so zapisali, da je kmetijska politika in pravni red RS na področju kmetijstva delno usklajena s pravnim redom EU. Na področju razvoja podeželja so za prevzem pravnega reda EU izpostavili naslednje pravne prepise, ki jih je potrebno sprejeti pred vstopom v EU:

- Zakon o kmetijstvu (sprejet leta 2000 in opredeljuje prestrukturiranje kmetijstva in razvoj podeželja kot eno od prednostnih nalog države);

- Nacionalni razvojni program kmetijstva in podeželja (ki bo po pristopu v EU financiran iz usmerjevalnega oddelka EKJUS, hkrati pa bo služil kot usmeritev za pripravo izvedbenih programov s področja kmetijsko okoljskih ukrepov in podpor za območja s težjimi razmerami za kmetijsko dejavnost);
- Program posodobitve kmetijstva in razvoja podeželja, ki se bo vključeval v
- Državni razvojni program za obdobje do leta 2006.

Zakonodajni okvir za izvedbo reforme kmetijske politike ter prilaganja kmetijske politike Slovenije SKP je leta 1999 sprejel **program Razvoja kmetijstva, živilstva in ribištva 2000 – 2002**. Program je usmerjal prilaganje kmetijske politike Slovenije na vseh njenih področjih v skladu s programskimi smernicami EU. Pomembno sta strukturno politiko ter razvoj podeželja uredila Zakon o kmetijstvu ter Državni razvojni program, v katerih sta bila prestrukturiranje kmetijstva in razvoj podeželja opredeljena kot eni od prednostnih nalog države (Kokolj Prošek 2003).

Slovenija je v pogajalskem izhodišču za področje kmetijstva (1999) zapisala, da z vstopom v EU pričakuje tudi polno vključitev v vse programe politike razvoja podeželja in lokalne iniciative Leader, na podlagi predpristopne pomoči SAPARD<sup>4</sup> pa bo postopoma uskladila izvajanje vseh drugih ukrepov v okviru razvoja podeželja.

#### S programom SAPARD

*se v Sloveniji namenja pomoč spodbujanju trajnostnega razvoja kmetijstva in celovitega razvoja podeželja, v okviru štirih ukrepov:*

- *ukrep 1: naložbe v kmetijska gospodarstva;*
- *ukrep 2: naložbe v predelavo in trženje kmetijskih in ribiških proizvodov;*
- *ukrep 3: gospodarska diverzifikacija na kmetiji;*
- *ukrep 4: razvoj in izboljšanje infrastrukture na podeželju (Kokolj Prošek 2003).*

---

<sup>4</sup> SAPARD je eden od predpristopnih programov pomoči državam EU. Program se izvaja na področju kmetijstva in razvoja podeželja v srednjih in vzhodnoevropskih državah kandidatkah v predpristopnem obdobju (Ministrstvo za kmetijstvo in okolje 2012a). S programom SAPARD v Sloveniji upravlja Ministrstvo za kmetijstvo in okolje in Agencija za kmetijske trge in razvoj podeželja (Slovenija v Evropski uniji 2003, 102).

### 3.3 Javnapolitične spremembe 2004

Z vstopom Slovenije v EU je samostojno izvajanje kmetijske politike nadomestila SKP EU (Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja 2013a). Javnapolitične spremembe so izvedene s številnimi reformami kmetijske politike Slovenije na podlagi javnapolitičnih instrumentov, kot so pravnimi predpisi, ki v celoti sledijo SKP, poleg tega pa tudi z ekonomskimi sredstvi, ki so potrebna za izvedbo kmetijske politike. Vir financiranja predstavljajo tako nacionalna sredstva, po vstopu v EU pa Slovenija prejema tudi evropska finančna sredstva. Reforme kmetijske politike so bile v celoti izvedene po vstopu Slovenije v EU leta 2004, med drugim so bile vključene tudi k oblikovanju ter sprejetju dveh pomembnih strateških dokumentov, ki imata velik vpliv na razvoj slovenskega podeželja. V letu 2003 sta bila zasnovana **Program razvoja podeželja 2004–2006**, ki se deloma financira iz EKJS, ter Enotni programski dokument 2004–2006, ki je služil kot podlaga za koriščenje sredstev iz vseh strukturnih skladov EU v tem obdobju (Kokolj Prošek 2003). Program razvoja podeželja za Republiko Slovenijo 2004–2006 je bil izdelan v skladu z določili Pristopne pogodbe, Uredbo Sveta (št. 257/1999, 1783/2003, 567/2004, 583/2004) in Uredbo Komisije (št. 445/2002, 963/2003, 27/2004, 141/2004, 740/2004, 817/2004) ter Zakonom o kmetijstvu in »vsebuje naslednje ukrepe:

- kmetijsko okoljski ukrepi,
- spodbude za območja z omejenimi možnostmi za kmetovanje,
- zgodnje upokojevanje,
- podpore za zagotavljanje EU standardov na kmetijskih gospodarstvih,
- tehnična pomoč« (Kokolj Prošek 2003, 60).

Namen Programa razvoja podeželja RS 2004–2006 je pospeševanje in prestrukturiranje kmetijstva, zagotavljanje postopnega povečanja učinkovitosti ter ohranjanje gostote poseljenosti podeželja, sonaravno rabo gozdov, zaščito narave ter kulturne dediščine. Vse to je povezano z ohranjanjem ter hkratnem zagotavljanju delovnih mest na podeželju. Program določa dve prednostni nalogi, s katerima bi bil dosežen cilj politike razvoja podeželja, ki temelji na ohranjanju podeželja. Prva prednostna naloga določa sonaraven razvoj kmetijstva, druga pa ekonomsko in socialno prestrukturiranje kmetijstva (Program razvoja podeželja za Republiko Slovenijo 2004–2006).

Enotni programski dokument 2004–2006 je načrt dolgoročnega razvoja vseh politik države, v katerem prestrukturiranje kmetijstva in razvoj podeželja opredeljen kot posebna prioriteta. Enotni programski dokument služi kot podlaga za porabo finančnih sredstev usmerjevalnega oddelka EKJS in Evropskega sklada za ribištvo (Kokolj Prošek 2003). V dokumentu so v okviru tretje prednostne naloge Prestrukturiranja kmetijstva, gozdarstva in ribištva navedeni naslednji ukrepi:

- *izboljšanje predelave in trženja kmetijskih proizvodov,*
- *naložbe v kmetijska gospodarstva,*
- *diverzifikacija kmetijske dejavnosti in dejavnosti, ki so blizu kmetijstvu (alternativni dohodkovni viri),*
- *investicije v gozdove za izboljšanje gospodarske in ekološke vrednosti gozdov,*
- *trženje kakovostnih kmetijskih in živilskih proizvodov (Vlada Republike Slovenije 2003, 12).*

Pridružitve Slovenije k EU je močno vplivala na razmere na slovenskem podeželju, ki se na eni strani kažejo kot poostrena konkurenca na področju kmetijstva in gospodarske dejavnosti na podeželju, na drugi strani pa prinašajo pozitivne učinke v obliki denarnih podpor (Slovenija v Evropski uniji 2005, 78).

Prilagoditve izvajanja kmetijske politike v Sloveniji, ki dosledno sledi SKP, je prinesla tudi institucionalne spremembe. V ta namen je vlada RS že leta »1999 sprejela sklep o **ustanovitvi Agencije Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja** kot organa v sestavi Ministrstva za kmetijstvo in okolje. Agencija je bila ustanovljena po evropskem zgledu za namene izvajanja programov reforme kmetijske politike in izplačevanja sredstev v okviru predpristopnega programa SAPARD.« (Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja 2013b).

Program razvoja podeželja Republike Slovenije je nadomestil nov program za obdobje 2007–2013. Gre za skupen dokument Slovenije in Evropske komisije, ki je predstavljal osnovo za črpanje finančnih sredstev iz EKSPR. Program sledi splošnemu cilju uravnoveženega trajnostnega razvoja podeželskih območij Slovenije. Temeljni cilji so opredeljeni znotraj štirih osi, namen četrte prednostne naloge, ki spodbuja pristop odločanja o razvoju posameznih podeželskih območij od spodaj navzgor po principu Leader (Ministrstvo za kmetijstvo in okolje 2012b). Program Leader je tako skozi tri programska obdobja vse od leta 1991 postal sestavni del politike razvoja podeželja, s tem pa se je širilo območje njegovega izvajanja. V

tem programskem obdobju 2007–2013 je postal del politike razvoja podeželja EU, ki se financira iz EKSRP, ter je skupaj z ostalimi tremi osmi vključen v nacionalni Program razvoja podeželja (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano 2008).

### 3.4 Javnopolitične spremembe 2010

V letu 2008, ko je gospodarska kriza zajela ves svet, hkrati pa so prisotne tako okoljske kot vremenske spremembe, se je tudi SKP znašla pred številnimi izzivi. Leta 2010 je Evropska komisija pripravila poročilo Skupna kmetijska politika proti letu 2020: odziv na prihodnje izzive, povezane s hrano, naravnimi viri in ozemljem. V njem predstavlja štiri možne smeri sprememb SKP, s katerimi je mogoče zagotoviti trajnostni razvoj kmetijskega sektorja, s tem pa tudi zastavljenih ciljev Strategije Evropa 2020<sup>5</sup>, ter predstavlja okvir za izvajanje kmetijske politike na nacionalni ravni. Slovenija je svoja stališča oblikovala v dokumentu Izhodišča Slovenije za razpravo o skupni kmetijski politiki EU po letu 2013, marca 2011 pa je Državni zbor sprejel Resolucij o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – »Zagotovimo.si hrano za jutri (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano 2012b). Resolucija opredeljuje vizijo in cilje razvoja kmetijstva v Sloveniji vse do leta 2020. Resolucija izhaja iz številnih strateških in zakonskih dokumentov, med drugimi tudi iz Strategije razvoja slovenskega kmetijstva, hkrati pa sledi zgledu SKP. SKP predstavlja okvir za izvajanje kmetijske politike na nacionalni ravni, v delov ukrepov pa je izvajanje celo poenoteno na ravni EU.

Resolucija o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – »Zagotovimo.si hrano za jutri« (2011) v skladu z načeli trajnostnega razvoja kmetijstva določa naslednje strateške cilje kmetijske politike:

1. *zagotavljanje prehranske varnosti s stabilno pridelavo varne, kakovostne in potrošniku dostopne hrane,*
2. *povečevanje konkurenčne sposobnosti kmetijstva in živilstva,*
3. *trajnostna raba proizvodnih potencialov in zagotavljanje s kmetijstvom povezanih javnih dobrin,*

---

<sup>5</sup> Strategija za pametno, trajno in vključujočo rast. Strategija ima za cilj izhod držav članic iz gospodarske krize, hkrati pa zagotoviti makroekonomsko stabilnost ter izvedbo daljnosežnih strukturnih reform (Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve 2011).

4. *zagotavljanje skladnega in socialno vzdržnega razvoja podeželja (v sodelovanju z drugimi politikami)* (Resolucija o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – »Zagotovimo.si hrano za jutri 2011).

Cilj trajnostnega koncepta podpira tudi razvoj podeželja. Kmetijska politika bi k temu prispevala s krepitvijo trajnostne rabe naravnih virov, učinkovitim upravljanjem prostorom ter z ohranjenem okolja. Razvoj podeželja je mogoče doseči tudi z zagotavljanjem delovnih mest na podeželju, kar bi pripomoglo tudi k sami poseljenosti podeželja. Ob vsem tem pa je za skladen in socialno vzdrževan razvoj podeželja potrebna tudi povezava in koordinacija vseh politik, ki vstopajo na podeželje.

Evropska komisija je v svojem sporočilu Skupna kmetijska politika proti letu 2020: odzivi na prihodnje izzive, povezane s hrano, naravnimi viri in ozemljem (2010) opredelila tri ključne cilje prihodnje SKP:

**Cilj 1:** vitalna proizvodnja hrane.

Cilj vitalne proizvodnje hrane bi dosegli na podlagi prispevkov k dohodku kmetij za zmanjšanje njegove nestabilnosti. S povečanjem konkurenčnosti kmetijskega sektorja bi se okrepil njegov delež dodane vrednosti v prehranski verigi.

**Cilj 2:** trajnostno upravljanje naravnih virov in ukrepi na področju podnebnih sprememb.

S spodbujanjem zelene rasti na podlagi inovacij in povečanjem ponudbe okoljskih javnih dobrin, v zvezi glede podnebnih sprememb pa sprejetje nadaljnjih ukrepov za njihovo blažitev in prilagajanje.

**Cilj 3:** uravnotežen teritorialni razvoj.

Cilj bi bilo mogoče doseči s podporo zaposlovanja na podeželju, ki vključuje izboljšanje podeželskega gospodarstva ter spodbujanje strukturne raznolikosti sistemov kmetovanja.

Za uresničevanje teh ciljev je potrebna uskladitev vseh politik tudi na evropski ravni. Skupna kmetijska politika mora zagotavljati učinkovito porabo proračunskih sredstev kot skupek nacionalnih politik. Za izvedbo načrtanih ciljev je potrebno zagotoviti instrumente, ki bodo omogočili njihovo čim učinkovitejše doseganje.

Potrebno je zagotoviti ter pravilno oblikovati naslednje instrumente:

- *Neposredna plačila*, ki so povezana s prerazporeditvijo, preoblikovanjem ter boljšo usmerjenostjo pomoči.

- *Tržne ukrepe*, ki bodo omogočali ohranitev tržne usmerjenosti SKP ter ohranitev splošne strukture sredstev za upravljanje trga.
- **Razvoj podeželja**, ki krepi trajnostni razvoj kmetijskega sektorja v EU. To bi bilo mogoče doseči s povečanjem konkurenčnosti kmetijstva, trajnostnim upravljanjem naravnih virov, z varstvom okolja in krajine in uravnoveženem teritorialnem razvoju podeželskih območij.

Po skoraj dvoletnem pogajanju med Evropsko komisijo, Evropskim parlamentom ter Svetom je bil 26. junija 2013 sprejet politični dogovor o reformi skupne kmetijske politike po letu 2013. Reforma SKP naj bi prinašala pravičnejša plačila, krepila položaj kmetov v verigi proizvodnje hrane, ponudila posebna skrb za razvoj podeželja in se borila proti podnebnim spremembam, na splošno pa naj bi bila SKP po letu 2013 učinkovitejša ter preglednejša in bi zagotavljala instrumente, ki upoštevajo raznolikost vseh držav članic. Javnopolitične spremembe v razvoju podeželja predstavljajo kmetijsko-okoljske ukrepe, ki bi jih dosegli s povečanjem instrumentov financiranja v obliki podor za ekološko kmetovanje ter projekte povezane z okolju prijaznimi naložbami (European Commission 2013b).

V letu 2015 se izteče Program razvoja podeželja 2007–2013, ki ga bo nasledil Program razvoja podeželja 2014–2020, programski dokument posamezne države članice EU in Evropske komisije, ki pomeni programsko osnovo za črpanje finančnih sredstev iz EKSRP. Slovenija (tako kot vsaka posamezna država članica) za ta program opredeljuje prednostne naloge na podlagi analize danosti kmetijstva, živilstva in gozdarstva ter vpetosti teh panog v dogajanje na podeželju (Ministrstvo za kmetijstvo in okolje 2013).

## 4 SKLEP

SKP je politika velikih razsežnosti, ki zadeva prav vse države članice, in predstavlja prioriteto pred ostalimi, saj je njena vloga ključnega pomena za obstoj človeštva. Je javna politika, ki jo v veliki meri koordinirana EU, hkrati pa je njen osnovni namen ureditev kmetijske politike na nacionalni ravni. Vključenost slovenske kmetijske politike v SKP je zelo pomembna, saj se tako na evropski ravni ureja kvoto proizvodnje, hkrati pa tudi številne druge uredbe, kot so ekološko manj sporno kmetijstvo, varstvo naravnih virov ter modernizacijo kmetijske dejavnosti, ki vključuje tudi razvoj podeželja. Pozitivna plat SKP se kaže tudi v tržnocenovnih podporah, torej dodatnih evropskih finančnih sredstvih, ki so dodeljene iz evropskih skladov,

za razvoj podeželja se namenljajo sredstva iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja. Javnopolitične spremembe na področju kmetijske politike Slovenije so prisotne že od začetka osamosvojitve, ko je Slovenija uveljavila tržni način gospodarstva, in se začela usmerjati na evropske trge. Skozi diplomsko delo je mogoče opaziti, da so javnopolitične spremembe med približevanjem Slovenije EU še številnejše in obsežnejše, pri čemer gre iskati razlog tudi v evropeizaciji, ki se vzpostavi kot posledica evropskega povezovanja.

Skozi diplomsko nalogo nas vodijo tri raziskovalna vprašanja, ki usmerjajo raziskovanje v drugem delu diplomske naloge, v katerem jih tudi pojasnim. Tako vidimo, da je vpliv SKP na slovensko kmetijstvo bistvenega pomena, hkrati pa intenzivneje spodbuja razvoj podeželja, saj ga SKP čedalje bolj poudarja. Javnopolitične spremembe se kažejo predvsem na povečani sprejeti ter prilagojeni zakonodaji, vzpostavitvi novih organov, kot je Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja, ter resnejšemu obravnavanju tematike kmetijske politike.

Kmetijsko politiko Sloveniji je po osamosvojitvi opredeljevala Strategija razvoja slovenskega kmetijstva, njen cilj je bil določiti razvoj kmetijstva, kmetijsko politiko in prilagajanje zahtevam Evropske unije. Pri opredeljevanju ukrepov je Slovenija začela slediti SKP. Na podlagi strategije je kmetijska politika šla skozi več faz, znotraj katerih je postopno nadgrajevala mehanizme in pristope. Do leta 1998 je Slovenija izvajala politiko visoke cenovne zaščite, do leta 2004 pa se je zaradi prilagajanja evropskim zahtevam ter sprejemanjem primerljivih ukrepov SKP znižala cenovna podpora. Po letu 2005 je Slovenija usmerjala aktivnosti kmetijske politike v prevzemanje sprejetih reform SKP, vzpostavitev administrativnih in kontrolnih sistemov ter vzpostavljanje kmetijske institucionalne infrastrukture, ki je bila vzpostavljena do leta 2008. Tega leta se pojavi potreba po določitvi novih strateških usmeritev, ki bi upoštevale tako dejavnike doseženega razvoja, razpoložljivih potencialov, hkrati pa tempo hitro spreminjajočega se globalnega okolja (Resolucija o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – »Zagotovimo.si hrano za jutri« 2011).

V diplomski nalogi predpostavljam, da je eden bistvenih dejavnikov javnopolitičnih sprememb evropeizacija. Na podlagi opredelitve pojma evropeizacija v teoretskem izhodišču ga v nadaljevanju predstavljam kot poskus prilagoditve v kontekstu sprejete zakonodaje, institucionalne organiziranosti ter načina odločanja. Evropeizacijo lahko razlagamo na dva



načina, kot proces od zgoraj navzdol, ki se v kontekstu SKP pogosto dogaja, v katerem EU nastopa kot ključni oblikovalec zakonodaje, kriterijev in usmeritev, ki so jim države članice dolžne slediti ter vnesti v nacionalno zakonodajo in prakso. Na drugi strani pa je evropeizacija predstavljena kot dvosmeren proces, ki poteka od spodaj navzgor, njegov zgled najdemo tudi v primeru SKP. Ključna ideja EU je združiti ter povezati države članice med seboj, kar pomeni, delati v njihovo korist. Sam institucionalni okvir oblikovanja SKP omogoča sodelovanje držav članic, ki so najmočnejše zastopane v Evropskem svetu, znotraj katerega Svet kmetijskih ministrov sestavljajo ministri držav članic, ki lahko predstavijo ter ščitijo interese posameznih držav članic. K takšnemu načinu evropeizacije pripomorejo tudi številni programi, kot je program Leader.

V razmisleku glede prihodnjega razvoja SKP, razvoja slovenske kmetijske politike ter javnopolitičnih sprememb kmetijske politike v Sloveniji je potrebno upoštevati vplive številnih dejavnikov, kot so gospodarska kriza, javnofinančni primanjkljaj, mednarodna trgovinska pogajanja, poleg tega pa tudi okoljsko-podnebne spremembe. Te dejavnike je potrebno upoštevati v nadaljnjih usmeritvah razvoja SKP kot nacionalne kmetijske politike, s poudarkom na razvoju podeželja. Podeželje, ki predstavlja skoraj 90 odstotkov evropskega prostora, je izvor agroživilstva, v končnem pomeni izvor življenja, izvor povezovanja EU ter nastanek SKP.

## 5 LITERATURA

1. Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja. 2013a. *O agenciji*. Dostopno prek: [http://www.arsktrp.gov.si/si/o\\_agenciji/](http://www.arsktrp.gov.si/si/o_agenciji/) (3. avgust 2013).
2. --- 2013b. *Zgodovina*. Dostopno prek: [http://www.arsktrp.gov.si/si/o\\_agenciji/zgodovina/](http://www.arsktrp.gov.si/si/o_agenciji/zgodovina/) (3. avgust 2013).
3. Avsec, Franci in Luka Juvančič. 2001. *Pregled skupne kmetijske politike*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta in Združena zveza Slovenije.
4. Circa.europa.eu. 2012. *Rimska pogodba in temelji skupne kmetijske politike*. Dostopno prek: [http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact\\_sheets/info/data/policies/agriculture/article\\_7208\\_sl.htm](http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/agriculture/article_7208_sl.htm) (12. julij 2013).
5. Daugbjerg, Carsten. 1998. *Policy network under pressure: pollution control, policy reform and the power of farmers*. Bookfield, Singapore, Siney: Ashgate Publishing.

6. Erjavec, Emil, ur., Miroslav Rednak, ur. in Tina Volk, ur. 1997. *Slovensko kmetijstvo in Evropska unija*. Ljubljana: ČZD Kmečki glas.
7. European Commission. 2013a. *Financing the Common Agricultural Policy*. Agriculture and Rural Development. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/agriculture/fin/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/fin/index_en.htm) (10. julij 2013).
8. --- 2013b. *Political agreement on new direction for common agricultural policy*. Dostopno prek: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-613\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-613_en.htm) (17. avgust 2013).
9. Evropska komisija. 2010. *Skupna kmetijska politika proti letu 2020: odzivi na prihodnje izzive, povezane s hrano, naravnimi viri in ozemljem*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0672:FIN:sl:PDF> (20. julij 2013).
10. --- 2013. *Pristop Leader: osnovni vodič*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/library/methodology/leader\\_approach\\_sl.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/library/methodology/leader_approach_sl.pdf) (5. avgust 2013).
11. Evropski parlament. 2009. *Drugi steber skupne kmetijske politike: potika razvoja podeželja*. Dostopno prek: [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/sl/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_4.2.5.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/sl/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.2.5.html) (9. septemeber 2013).
12. *Evropski skladi*. 2013. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/> (17. julij 2013).
13. Fink Hafner, Danica. 1995. *Slovensko kmetijstvo in Evropa*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
14. --- 2007. *Uvod v analizo politik. Teorije, koncepti, načela*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
15. Garzon, Isabelle. 2006. *Reforming the common agricultural policy: history of a paradigm change*. New York. Palgrave.
16. Goetz, Klaus H. in Jan-Hinrik Meyer-Sahling. 2008. The Europeanisation of national political systems: Parliaments and executives. *Living Reviews European Governance* 3 (2). Dostopno prek: <http://www.meyer-sahling.eu/papers/Goetz-Meyer-Sahling-2008-Living-Reviews.pdf> (4. avgust 2013).
17. Howlett, Michael. 2002. *Do Networks matter? Linking policy network structure to policy outcomes: evidence from four canadian policy sectors 1990-2000*. Dostopno prek: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/3233427uid=3739008&uid=2129&uid=2&uid=70&uid=4&sid=47698974672187> (20. junij 2013).
18. Kezunovič Krašek, Maja. 2003. *Slovenija in Evropska unija: o pogajanjih in njihovih posledicah*. Ljubljana: Urad vlade RS za informiranje.

19. Kokolj Prošek, Janja. 2000. *Celostni razvoj podeželja in obnova vasi (CRPOV) v Sloveniji*. Dostopno prek: <http://www2.arnes.si/aa/2000/koko00si.html> (17. avgust 2013).
20. --- 2003. *Kmetijska strukturna politika in politika razvoja podeželja*. Dostopno prek: <http://mvd20.com/LETO2003/R10.pdf> (26. julij 2013).
21. Kustec Lipicer, Simona. 2009. *Vrednotenje javnih politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene.
22. Lajh, Damjan. 2006. *Evropeizacija in regionalizacija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
23. Marolt, Neja. 2011. *Vpliv Skupne kmetijske politike na slovensko kmetijstvo*. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
24. Ministrstvo za kmetijstvo in okolje. 2012a. *Predpristopni program SAPARD*. Dostopno prek: [http://www.arsktrp.gov.si/si/o\\_agenciji/organiziranost/sektor\\_za\\_razvoj\\_podezelja/predpristopni\\_program\\_sapard/](http://www.arsktrp.gov.si/si/o_agenciji/organiziranost/sektor_za_razvoj_podezelja/predpristopni_program_sapard/) (5. junij 2013).
25. --- 2012b. *Program razvoja podeželja 2007–2013*. Dostopno prek: [http://www.mko.gov.si/si/delovna\\_podrocja/program\\_razvoja\\_podezelja\\_2007\\_2013/](http://www.mko.gov.si/si/delovna_podrocja/program_razvoja_podezelja_2007_2013/) (5. avgust 2013).
26. --- 2013. *Program razvoja podeželja 2014–2020*. Dostopno prek: <http://www.program-podezelja.si/sl/> (10. avgust 2013).
27. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. 2008. *Smernice in priporočila za izvajanje pristopa leader v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007-2013*. Dostopno prek: [http://www.mko.gov.si/fileadmin/mko.gov.si/pageuploads/publikacije/Program\\_razvoja\\_podezelja/LEADER\\_brosura.pdf](http://www.mko.gov.si/fileadmin/mko.gov.si/pageuploads/publikacije/Program_razvoja_podezelja/LEADER_brosura.pdf) (5. avgust 2013).
28. --- 2012a. *Aktualno Republika Slovenija Ministrstvo za kmetijstvo in okolje*. Dostopno prek: <http://www.arhiv.mkgp.gov.si/> (26. julij 2013).
29. --- 2012b. *Javna razprava o skupni kmetijski politiki do 2020*. Dostopno prek: [http://www.arhiv.mkgp.gov.si/si/naslovnica/javna\\_razprava\\_o\\_skupni\\_kmetijski\\_politiki\\_do\\_2020/](http://www.arhiv.mkgp.gov.si/si/naslovnica/javna_razprava_o_skupni_kmetijski_politiki_do_2020/) (5. junij 2013).
30. Moussis, Nicolas. 1999. *Evropska unija, pravo, ekonomija, politike*. Ljubljana: Littera picta.
31. --- 2011. *Financing of the common agricultural policy*. Dostopno prek: [http://europa.eu/books/Book\\_2/6/21/03/03/index.tkl?term=&s=1&e=10&pos=305&all=1](http://europa.eu/books/Book_2/6/21/03/03/index.tkl?term=&s=1&e=10&pos=305&all=1) (25. junij 2013).
32. OECD. 2011. *Pregled kmetijske politike: Slovenija*. Ljubljana: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano Republike Slovenije.

33. *Program razvoja podeželja za Republiko Slovenijo 2004–2006*. Ur. l. RS 116/2004. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2004116&stevilka=4783> (17. avgust 2013).
34. Rakovič, Slaviša. 2013. European politics of survivance: Europeanization as a rite of passage. *Družboslovne razprave* 29 (72). Dostopno prek: <http://druzboslovnerazprave.org/clanek/pdf/2013/72/6/> (27. julij 2013).
35. Republika Slovenija Ožja pogajalska skupina za pristop RS k EU. 1999. *Pogajalsko izhodišče za področje 7. Kmetijstvo*. 1999. Dostopno prek: <http://www.ops.gov.si/slo/pi/7.html> (5. avgust 2013).
36. *Resolucija o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – »Zagotovimo.si hrano za jutri«* (ReSURSKŽ). Ur. l. RS. 25/2011. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201125&stevilka=1096> (17. junij 2013).
37. Slovenija v Evropski uniji. 2005. *169 odgovorov o članstvu Slovenije v EU*. Ljubljana: Urad vlade RS za informiranje.
38. Slovenija v Evropski uniji? 2003. *178 odgovorov o vključevanju Slovenije v EU*. Ljubljana: Urad vlade za informiranje.
39. Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve. 2011. *Strategija Evropa 2020*. Dostopno prek: [http://www.arhiv.svrez.gov.si/si/delovna\\_podrocja/nova\\_evropska\\_razvojna\\_strategija\\_do\\_leta\\_2020/strategija\\_evropa\\_2020/](http://www.arhiv.svrez.gov.si/si/delovna_podrocja/nova_evropska_razvojna_strategija_do_leta_2020/strategija_evropa_2020/) (15. julij 2013).
40. --- 2012. *Kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrana*. Dostopno prek: [http://www.svrez.gov.si/si/delovna\\_podrocja/priprava\\_strategije\\_razvoja\\_slovenije\\_2013\\_2020/javna\\_razprava/kmetijstvo\\_gozdarstvo\\_ribistvo\\_in\\_prehrana/](http://www.svrez.gov.si/si/delovna_podrocja/priprava_strategije_razvoja_slovenije_2013_2020/javna_razprava/kmetijstvo_gozdarstvo_ribistvo_in_prehrana/) (15. julij 2013).
41. Vedung, Evert. 2005. *Public policy and program evaluation. 3<sup>rd</sup> paper printing*. New Brunswick, London: Transaction Publishers.
42. Vlada Republike Slovenije. 2003. Enotni programski dokument 2004–2006. Dostopno prek: [http://www.unp.gov.si/fileadmin/unp.gov.si/pageuploads/zakonske\\_podlage/predpis\\_i\\_slo/enotni\\_programski\\_dokument\\_2004-2006.pdf](http://www.unp.gov.si/fileadmin/unp.gov.si/pageuploads/zakonske_podlage/predpis_i_slo/enotni_programski_dokument_2004-2006.pdf) (10. september 2013).
43. *Zakon o kmetijstvu (ZKme)*. Ur. l. RS 54/2000. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200054&stevilka=2497> (5. avgust 2013).