

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Urška Keše

**Dejavniki implementacijskega primanjkljaja skupne
kmetijske politike, politike razvoja podeželja v Sloveniji**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Urška Keše

Mentorica: red. prof. dr. Danica Fink Hafner

**Dejavniki implementacijskega primanjkljaja skupne
kmetijske politike, politike razvoja podeželja v Sloveniji**

Ljubljana, 2016

Zahvala

Najprej bi se rada zahvalila mentorici, red. prof. dr. Danici Fink Hafner, ki me je pri pisanju magistrskega dela strokovno usmerjala in mi s številnimi nasveti pomagala priti do cilja!

Hvala staršema, ki sta vseskozi verjela vame in me spodbujala k dokončanju magistrskega študija! Hvala Daniju za vso pomoč!

In nenazadnje hvala mojim trem fantom: Mihi, Filipu in Jaku, ki so bili v času mojega intenzivnega zaključevanja magistrskega dela prikrajšani za kakšen objem več! Hvala za potrpežljivost in spodbude!

IZJAVA O AVTORSTVU

Povzetek: Dejavniki implementacijskega primanjkljaja skupne kmetijske politike, politike razvoja podeželja v Sloveniji

Glavna tema magistrske naloge je skupna kmetijska politika, ki je kot gospodarska dejavnost strateško pomembna za sleherno državo in je kot prava nadnacionalna politika izredno pomemben dejavnik evropske integracije. V magistrskem delu se osredotočamo predvsem na t. i. drugi steber skupne kmetijske politike, na politiko razvoja podeželja, ki predstavlja zelo pomembno redistributivno politiko. V sodobnih demokratičnih sistemih, kamor se vsekakor uvršča tudi Evropska unija, je v izvajanje javnih politik vključeno veliko število raznovrstnih javnopolitičnih igralcev z različnih ravni. Načelo partnerstva in sodelovanja pri izvajanju politike razvoja podeželja tako zahteva koordinacijo, sodelovanje in usklajevanje številnih, različnih, velikokrat tudi nasprotujočih si interesov, med katerimi prihaja do številnih odnosov odvisnosti, kar nemalokrat zelo otežuje in podaljšuje implementacijski proces. Na podlagi različnih teoretičnih pristopov na mezoravni, predvsem v okviru mnogonivojskega upravljanja in javnopolitičnih omrežij, je fokus raziskovanja usmerjen na vlogo in pomen različnih javnopolitičnih igralcev v okviru izvajanja politike razvoja podeželja v Sloveniji. Preko analize teoretičnih razprav o implementacijskem primanjkljaju in pregleda ugotovitev obstoječih raziskav o implementacijskem primanjkljaju ter analize študije primera, Program razvoja podeželja 2007–2013, je glavni cilj magistrske naloge identifikacija ključnih javnopolitičnih igralcev in odnosov med njimi ter identifikacija in analiza implementacijskega primanjkljaja v fazi izvajanja politike razvoja podeželja v Sloveniji.

Ključne besede: Evropska unija, skupna kmetijska politika, politika razvoja podeželja, izvajanje javnih politik, javnopolitični igralci, javnopolitična omrežja, implementacijski primanjkljaj, Program razvoja podeželja 2007–2013

Implementation deficit factors of the common agricultural policy, rural development policy in Slovenia: Abstract

The main theme of this master's thesis is the common agricultural policy, which is a strategically important economic activity for each country and is, as a true trans-national policy, a vital factor of the European integration. The master's thesis is mainly focused on the so called second pillar of the common agricultural policy, the rural development policy, which is a very important redistributive policy. In modern democratic systems, the European Union certainly ranking among such systems, the implementation of public policies includes a large number of different public policy players from various levels. The principle of partnership and cooperation in the implementation of the rural development policy thus requires coordination, cooperation and alignment of many different, often even conflicting interests, among which a number of dependence relations occurs, which often-times hampers and prolongs the implementation process. Based on various theoretical approaches at the meso level, especially in the context of the multi-level management and public policy networks, the research focuses on the role and importance of various public policy players in the framework of the rural development policy implementation in Slovenia. By analysing theoretical discussions on the implementation deficit, by examining the existing research findings on the implementation deficit and by analysing a case study – the Rural Development Programme 2007–2013, the main objective of the master's thesis is to identify key public policy players and relations between them, as well as to identify and analyse the implementation deficit of the rural development policy in Slovenia.

Keywords: European Union, common agricultural policy, rural development policy, implementation of public policies, public policy players, public policy networks, implementation deficit, Rural Development Programme 2007–2013

KAZALO

1	UVOD	10
1.1	RAZISKOVALNI CILJI IN ZNANSTVENI PRISPEVEK	12
1.2	RAZISKOVALNI PROBLEM IN HIPOTEZA	14
1.3	RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE	16
1.4	STRUKTURA MAGISTRSKEGA DELA	18
2	TEORETIČNI OKVIR.....	18
2.1	JAVNE POLITIKE IN PROCES OBLIKOVANJA IN IZVAJANJA JAVNIH POLITIK	19
2.1.1	Javne politike	19
2.1.2	Proces oblikovanja in izvajanja javnih politik	20
2.2	SKUPNE EVROPSKE POLITIKE IN EVROPSKI POLICY PROCES	22
2.2.1	Skupne evropske politike	22
2.2.2	Evropski policy proces.....	26
2.3	ZNAČILNOSTI FAZE IZVAJANJA JAVNIH POLITIK	29
2.4	POSEBNOSTI FAZE IZVAJANJA SKUPNIH EVROPSKIH POLITIK	35
2.5	DEJAVNIKI IMPLEMENTACIJSKEGA PRIMANJKLJAJA	39
2.6	DEJAVNIKI IMPLEMENTACIJSKEGA PRIMANJKLJAJA V OKVIRU IZVAJANJA SKUPNIH EVROPSKIH POLITIK	43
3	EMPIRIČNI DEL.....	52
3.1	SKUPNI METODOLOŠKI UVOD	52
3.2	ZNAČILNOSTI IN UREDITEV POLITIKE RAZVOJA PODEŽELJA	55
3.2.1	Kratek pregled zgodovinskega razvoja politike razvoja podeželja.....	56
3.2.2	Značilnosti politike razvoja podeželja	59
3.2.3	Financiranje SKP	63
3.3	IZVAJANJE POLITIKE RAZVOJA PODEŽELJA.....	65
3.4	ŠTUDIJA PRIMERA – OBLIKOVANJE PROGRAMA RAZVOJA PODEŽELJA 2007–2013.....	71
3.4.1	Značilnosti razvoja podeželja v Sloveniji	71
3.4.2	Kratek zgodovinski pregled	74
3.4.3	Program razvoja podeželja 2007–2013.....	78
3.4.4	Javnopolitični igralci v okviru izvajanja politike razvoja podeželja.....	87
3.4.4.1	Ključni javnopolitični igralci na nadnacionalni ravni	92

3.4.4.2	Ključni državni/vladni igralci na nacionalni ravni	94
3.4.4.3	Ključne interesne skupine na nacionalni ravni.....	97
3.4.4.4	Ključni nevladni javnopolitični igralci na nacionalni ravni	98
3.4.4.5	Ključni strokovnjaki na nacionalni ravni	98
3.4.4.6	Ključni javnopolitični igralci na regionalni in lokalni ravni	99
3.4.5	Javnopolitična omrežja v okviru oblikovanja Programa razvoja podeželja RS 2007–2013	100
4	SKLEP.....	106
5	LITERATURA.....	110
	PRILOGE	124
	PRILOGA A: VPRAŠALNIK – Zvonka Jelenc, predstavnica Evropske komisije, Generalni direktorat za kmetijstvo in razvoj podeželja	125
	PRILOGA B: INTERVJU – Tanja Šumrada, članica Upravnega odbora Društva za opazovanje in proučevanje ptic Slovenije	129
	PRILOGA C: INTERVJU – Branko Ravnik, direktor zborničnega urada Kmetijsko gozdarske zbornice Slovenije	134
	PRILOGA Č: INTERVJU – prof. dr. Luka Juvančič, profesor na Biotehniški fakulteti Univerze v Ljubljani.....	137
	PRILOGA D: INTERVJU – Matej Bedrač, raziskovalec, Kmetijski inštitut Slovenije.....	140
	PRILOGA E: INTERVJU – Tadeja Kvas Majer, generalna direktorica in vodja Organa upravljanja za Program razvoja podeželja 2007–2013 in 2014–2020	142

Seznam uporabljenih kratic

AKTRP	Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja
CRPOV	Programi Celostnega razvoja podeželja in obnove vasi
DG AGRI	Generalni direktorat za kmetijstvo in razvoj podeželja
DG ENV	Generalni direktorat za okolje
DG REGIO	Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko
EK	Evropska komisija
EKJS	Evropski kmetijski jamstveni sklad
EKSRP	Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja
EKUJS	Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad
EP	Evropski parlament
EPD 2004–2006	Enotni programski dokument
ESR	Evropski sklad za ribištvo
ESRR	Evropski sklad za regionalni razvoj
ESS	Evropski socialni sklad
EU	Evropska unija
EUR	Evro
FKBV	Fakulteta za kmetijstvo in biosistemske vede Univerze v Mariboru
FIUR	Finančni instrument za usmerjanje ribištva
GZS	Gospodarska zbornica Slovenije
itd.	in tako dalje
KGZS	Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije
KIS	Kmetijski inštitut Slovenije
KS	Kohezijski sklad
LAS	Lokalne akcijske skupine
LEADER	Povezava med ukrepi za razvoj podeželja (» <i>Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale</i> «)
MF	Ministrstvo za finance
mio	milijon
MK	Ministrstvo za kulturo
MKGP	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano
MGRT	Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo

MOP	Ministrstvo za okolje in prostor
npr.	na primer
NO	Nadzorni odbor
NSN	Nacionalni strateški načrt razvoja podeželja Republike Slovenije 2007–2013
OMD	Območja z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnost
OU	Organ upravljanja
PRP 2004–2006	Program razvoja podeželja za Republiko Slovenijo 2004–2006
PRP 2007–2013	Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013
PRP 2014–2020	Program razvoja podeželja Republike Slovenije 2014–2020
RRA	Regionalna razvojna agencija
RS	Republika Slovenija
SAPARD	Predpristopna pomoč EU za področje kmetijstva in razvoja podeželja (<i>»Special Action for Pre-accession Measures for Agriculture and Rural Development«</i>)
SKP	Skupna kmetijska politika
SKS	Sindikar kmetov Slovenije
SVR	Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj
SVREZ	Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve
SVLR	Služba Vlade Republike Slovenije za lokalni razvoj
SVRK	Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in kohezijsko politiko
SWOT	Prednosti, slabosti, priložnosti, nevarnosti (<i>»Strengths, Weaknesses, Oppurtunities, Threats«</i>)
št.	številka
t. i.	tako imenovani
Ur. l. EU	Uradni list EU – serija L (<i>»Legislation«</i>) (Zakonodaja)
Ur. l. RS	Uradni list Republike Slovenije
vs	<i>versus</i> (lat. dve nasprotni strani)
ZGS	Zavod za gozdove Slovenije
ZRSVKD	Zavod Republike Slovenije za varstvo kulturne dediščine
ZRSVN	Zavod Republike Slovenije za varstvo narave

1 UVOD

Kmetijstvo je, v svojem osnovnem pomenu kot pridelava hrane, ena izmed najstarejših gospodarskih dejavnosti, ki je strateško pomembna tudi za sleherno sodobno državo ali skupnost. Že od samega začetka je bilo kmetijstvo osrednja skrb tudi v Evropski uniji¹ (v nadaljnjem besedilu: EU), ki danes kmetijstvu namenja več kot tretjino svojih proračunskih sredstev. Že Rimska pogodba iz leta 1957 je določila splošne cilje skupne kmetijske politike (v nadaljnjem besedilu: SKP) za šest prvotnih ustanovnih članic. Kmetijstvo je zelo pomemben element evropske integracije in »prva prava nadnacionalna politika« (Hix 2005, 250). V povojnem času kritičnega pomanjkanja hrane sta bila glavna cilja SKP večja proizvodnja hrane in samooskrba z osnovnimi živili, kar se je najhitreje doseglo s proizvodno usmerjenimi subvencijami. Razvoj sektorja in družbe pa je prinašal nove izzive in zahteval spremembe SKP, ki je sčasoma proizvajala velike presežke hrane in ob tem premalo upoštevala okolje in zdravje ljudi.

Trajnostni razvoj podeželja je posebej poudarjen od sprejema Agende 2000. Brundtland (1987, 11) je trajnostni razvoj opredelil kot »razvoj, ki omogoča zadovoljevanje potreb sedanjih generacij, ne da bi pri tem ogrozili možnost prihodnjih generacij«. Izraz trajnostno kmetijstvo se nanaša na zaželen odnos med kmetijstvom, socialo in okoljem. Razvoj podeželja je v okviru Agende 2000, poleg kmetijstva, postal drugi steber kmetijske politike EU. Področje delovanja SKP se zaradi vse večjega pomena politike razvoja podeželja, kateri se namenja tudi vse več finančnih sredstev, nenehno širi. Kljub temu da se pomen kmetijstva kot gospodarske panoge v državah članicah zmanjšuje, ostaja zaradi svoje multifunkcionalne vloge še vedno izredno pomembno. SKP je dandanes vse manj kmetijska, vse več pozornosti se namenja okolju in širšemu konceptu razvoja podeželja (Greer, 2005).

Pomen politike razvoja podeželja je izreden tudi zaradi dejstva, da podeželska območja v 28-ih državah članicah pokrivajo 91 odstotkov ozemlja EU, na njih pa živi več kot 56 odstotkov prebivalstva držav članic EU. Politika razvoja podeželja se, v skladu s strategijo Evropa 2020 in splošnimi cilji SKP, osredotoča na tri dolgoročne strateške cilje: (1) pospeševanje konkurenčnosti kmetijstva, (2) zagotavljanje trajnostnega upravljanja z naravnimi viri in

¹ Evropska unija je bila ustanovljena leta 1992 s Pogodbo o Evropski uniji (Maastrichtsko pogodbo). Evropska skupnost za premog in jeklo, Evropska gospodarska skupnost in Evropska skupnost za jedrsko energijo so se leta 1965 združile v Evropske skupnosti (Evropska unija, uradno spletišče). V magistrskem delu uporabljamo izraz EU za poimenovanje vseh skupnosti.

podnebni ukrepi ter (3) doseganje uravnoveženega teritorialnega razvoja podeželskih gospodarstev in skupnosti, vključno z ustvarjanjem in ohranjanjem delovnih mest.

Kljub dejstvu, da se SKP namenja velik del evropskega proračuna in da se zelo obsežna kmetijska zakonodaja EU formalno oblikuje in sprejema v evropskih institucijah, na katere so nacionalne oblasti prenesle del suverenosti, in kljub obsežni globalizaciji in integraciji imajo nacionalne vlade držav članic zelo pomembno vlogo v javnopolitičnem procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik (Greer, 2005). Politika razvoja podeželja se izvaja v deljenem upravljanju države članice in Evropske komisije (v nadaljnjem besedilu: EK).

Izvajanje javnih politik je izjemno pomemben del širšega policy procesa, saj prav izvajanje javnih politik določa, kako se sprejeta politika v realnosti izvaja in v kolikšni meri so zadovoljena pričakovanja nove oziroma spremenjene javne politike. Implementacija je torej »kritična točka javnopolitičnega procesa, kjer se odvija pretvarjanje vložka (*inputa*) v izid (*output*)« (Grdešić 1995, 110). Javne politike navadno izvaja izvršna oblast, vendar lahko država prenese implementacijo tudi na nevladne igralce (Fink Hafner 2002, 19). Še tako dobra rešitev družbenega problema na normativni ravni v praksi ne prinaša zelenih rezultatov, če izvajanje sprejete javne politike ni uspešno. Takrat govorimo o implementacijskem primanjkljaju (Pressman in Wildavsky v Ham in Hill, 1984). V sodobnih demokratičnih sistemih izvajanje (večine) javnih politik poteka s sodelovanjem velikega števila javnopolitičnih igralcev na nacionalni, nadnacionalni in subnacionalni ravni. Načelo partnerstva in sodelovanja je postalo osnovno pravilo procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik. Implementacija zahteva učinkovito medsebojno koordinacijo, sodelovanje in usklajevanje med velikim številom igralcev, kar še otežuje optimalno implementacijo. Faza implementacije skupnih evropskih politik je izrednega pomena, saj je doseganje ciljev sprejete javne politike odvisno od interesov in delovanja predvsem nacionalnih in subnacionalnih igralcev, ki skupne javne politike dejansko izvajajo. V fazi izvajanja skupnih evropskih politik tako prihaja do implementacijske verige (Ham in Hill, 1984), v katero je vključeno veliko število javnopolitičnih igralcev z različnimi interesi, med katerimi prihaja do odnosov odvisnosti, kar navsezadnje vpliva na uspešnost in učinkovitost izvajanja javnih politik.

Uspešna implementacija je odvisna tudi od tipa javne politike. Hargrove (v Ham in Hill, 1984: 100) zagovarja tezo, da je redistributivne politike težje izvajati kot distributivne, izvajanje regulativnih politik pa je odvisno od njenih redistributivnih posledic. Politika razvoja podeželja je predvsem redistributivna, saj prerazporeja finančna sredstva na območja,

ki ta sredstva potrebujejo, kar predstavlja velik izziv za uspešno in učinkovito implementacijo.

SKP zaradi svoje multifunkcionalne in trajnostne narave v proces oblikovanja in izvajanja javne politike vključuje vse večje število javnopolitičnih igralcev. Policy² omrežja so kot mezo pristop v okviru policy analize, zato so izredno uporabna za prikaz odnosov med javnopolitičnimi igralci v fazi izvajanja SKP. Mnogonivojsko upravljanje, ki je značilno za EU, poudarja pomen različnih javnopolitičnih igralcev iz različnih ravni. Upoštevanje in prilagajanje številnim parcialnim in mnogokrat nasprotujočim se interesom vsekakor otežuje uspešno implementacijo in zahteva primerne pogajalske vrline.

1.1 RAZISKOVALNI CILJI IN ZNANSTVENI PRISPEVEK

Faza implementacije je bila v politologiji dolgo časa nezanimiva, saj se je raziskovanje osredotočalo na fazo odločanja, implementacija pa je bila razumljena kot avtomatičen proces, ki sledi uzakonitvi javne politike in je v bistvu njen sestavni del (Howlett in Ramesh, 1995: 104). Eden izmed razlogov za to je vsekakor tudi dejstvo, da gre za izredno pomembno fazo policy procesa, saj se sprejete javne politike prenašajo v realno življenje in imajo dejanske učinke, pri čemer se velikokrat pojavijo težave. Implementacija je torej izjemno kompleksno področje raziskovanja. V sedemdesetih letih prejšnjega stoletja so se pričele prve prave analize implementacije, ko se je začelo ugotavljati, da izvajanje javnih politik ni vedno uspešno (Pressman in Wildavsky, 1984, Ham in Hill, 1984). Uspešna implementacija javnih politik je bistvenega pomena za vsak politični sistem, nenazadnje pa uspešna implementacija pomembno prispeva k legitimnosti političnega sistema (Knill in Lenschow, 2000: 5). Predvsem slednje predstavlja velik problem tudi v EU, ki je v veliki meri odvisna od nacionalnih in subnacionalnih javnopolitičnih igralcev, ki skupne javne politike izvajajo. Izvajanje skupnih javnih politik tako zahteva sodelovanje velikega števila različnih javnopolitičnih igralcev in učinkovito koordinacijo vseh različnih interesov. Uspešnost in učinkovitost izvajanja skupnih javnih politik je v veliki meri odvisna od dolžine implementacijske verige in odnosov med posameznimi člani v tej verigi.

T. i. implementacijski primanjkljaj je odvisen od številnih dejavnikov, ki jih bomo poskusili identificirati tudi na primeru izvajanja SKP, natančneje politike razvoja podeželja v Sloveniji. O implementacijskem primanjkljaju je v politološki literaturi napisanega zelo malo, predvsem v slovenskem politološkem prostoru se o težavah v implementaciji sprejetih politik in razlogih

² V magistrski nalogi uporabljamo pojma *policy* in javna politika, javnopolitično kot sopomenki.

zanje ni veliko raziskovalo. S teorijami o implementaciji in izvajanju skupnih evropskih politik bomo poskusili analizirati dejavnike implementacijskega primanjkljaja v procesu izvajanja SKP. Opredelili bomo posredno in neposredno implementacijo, pristop »od zgoraj navzdol« ter »od spodaj navzgor« (Cini 2005; Nugent 2003; Ham in Hill 1984; Grdešić 1995; Hill in Hupe 2009; Hogwood in Gunn 1984 in drugi). Razlogi za neuspešno implementacijo so lahko zelo različni, Hogwood in Gunn (1984: 197) pa sta opredelila naslednje: slabo izvajanje, slaba politika ali neugodne okoliščine. Na uspešnost implementacije vpliva tudi število nasprotujočih si interesov (Dimitrakopoulos in Richardson, 2001).

S pomočjo različnih teoretičnih pristopov na mezoravni, predvsem z mnogonivojskim upravljanjem in javnopolitičnimi omrežji (Nugent 2003; Börzel 1997; Wallace 2005; Fink Hafner 1998 in drugi), želimo ugotoviti, kakšno vlogo in pomen imajo različni igralci v procesu izvajanja SKP, natančneje politike razvoja podeželja v Sloveniji. SKP je vsekakor ena najpomembnejših javnih politik EU. Njena multifunkcionalnost in kompleksnost pa sta velik izziv tudi za politološke raziskovalce.

Preko analize teoretičnih razprav o implementacijskem primanjkljaju v okviru političnega sistema EU, pregleda ugotovitev obstoječih raziskav o implementacijskem primanjkljaju v okviru političnega sistema EU in na podlagi študije primera izvajanja politike razvoja podeželja v Sloveniji bomo poskusili predvsem:

- predstaviti proces izvajanja SKP – politike razvoja podeželja;
- identificirati ključne javnopolitične igralce v procesu izvajanja politike razvoja podeželja in opredeliti odnose med njimi;
- ugotoviti, ali prihaja v fazi izvajanja politike razvoja podeželja do t. i. implementacijskega primanjkljaja;
- identificirati in analizirati dejavnike implementacijskega primanjkljaja na področju politike razvoja podeželja v RS;
- kritično analizirati teorije o implementacijskem primanjkljaju v kontekstu izvajanja SKP v RS in oblikovati analitični okvir za razumevanje implementacijskega primanjkljaja v okviru izvajanja SKP v RS;
- opozoriti na kritične točke implementacije politike razvoja podeželja v RS in predlagati ukrepe za zmanjšanje implementacijskega primanjkljaja.

Magistrsko delo predstavlja enega prvih poskusov proučevanja implementacijskega primanjkljaja SKP v RS, saj zlasti na področju politike razvoja podeželja v Sloveniji ni opravljenih tovrstnih raziskav. V magistrski nalogi se osredotočamo zgolj na fazo izvajanja javnih politik in ne na celoten policy proces. V analizo ne vključujemo različnih policy področij, ampak se omejimo zgolj na SKP. Ker v magistrski nalogi proučujemo proces izvajanja javnih politik, ki je vsekakor zelo kompleksen proces, se zavedamo tudi raziskovalnih omejitev. S tem mislimo predvsem na težave pri določanju relevantnih javnopolitičnih igralcev, prepletenost odločitev v posamezni fazi policy procesa, merjenje določenih spremenljivk, zavedamo pa se tudi osebne vključenosti v policy proces.

1.2 RAZISKOVALNI PROBLEM IN HIPOTEZA

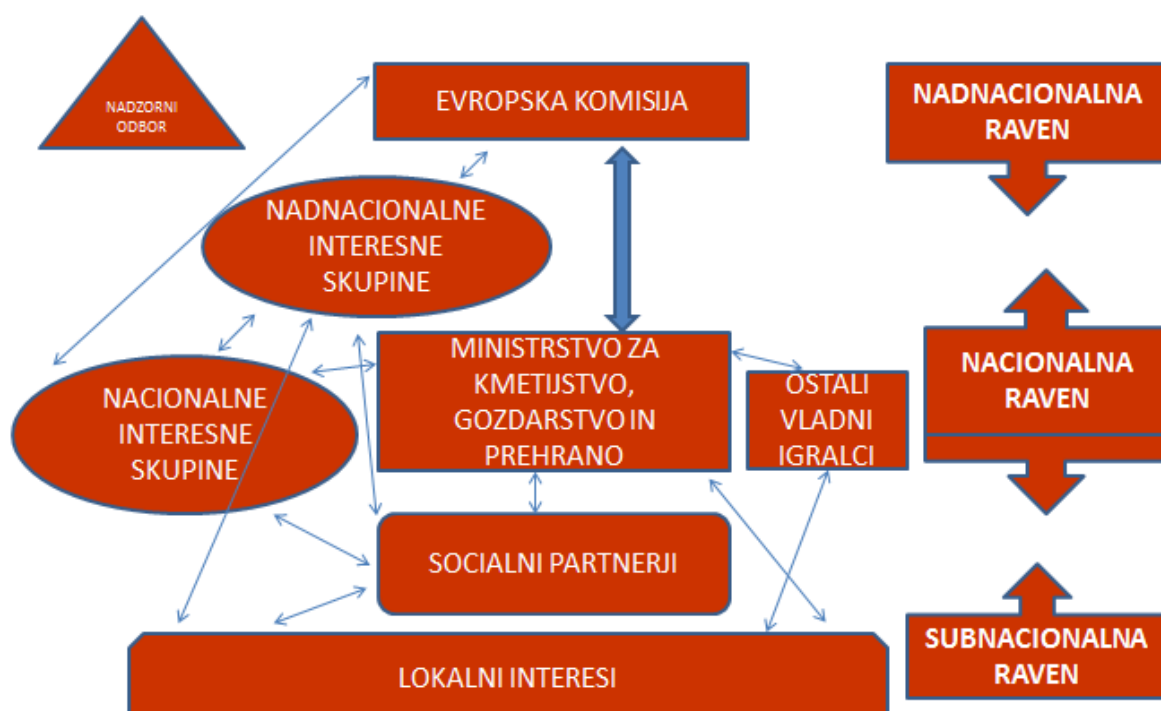
Faza implementacije je kritična točka policy procesa in zelo zanimivo področje raziskovanja v policy analizi. Vpletenost številnih in raznovrstnih javnopolitičnih igralcev na različnih ravneh odločanja vsekakor predstavlja velik in resen izziv za uspešno in učinkovito izvajanje skupnih evropskih politik na nacionalni ravni držav članic (Lajh, 2007: 22). Oblikovanje SKP je v domeni nadnacionalne ravni, pri čemer imajo ključno vlogo nacionalne države in tradicionalni kmetijski lobiji, vse bolj pa tudi ostale interesne skupine. Za implementacijo politike pa so zadolžene nacionalne in subnacionalne ravni, ki v skladu s svojimi posebnostmi izvajajo sprejete odločitve (Jordan 2001 in Cini 2005). Vzvodov za zagotavljanje učinkovite in uspešne implementacije sprejetih odločitev institucije na nadnacionalni ravni nimajo oziroma so zelo omejeni. Ključno raziskovalno vprašanje je identifikacija problemov pri prevajanju sprejetih javnih politik v konkretne učinke delovanja javne politike, torej vprašanje implementacijskega primanjkljaja in dejavnikov, ki ga povzročajo.

Na samem začetku SKP v petdesetih letih 20. stoletja je bila njena osnovna naloga predvsem pridelava hrane. Dandanes pa SKP postaja vse bolj vseobsegajoča, kar posledično pomeni, da se v proces oblikovanja in izvajanja SKP vključuje vse večje število javnopolitičnih igralcev z različnih ravni. Mnogofunkcionalnost SKP predpostavlja tudi mnogofunkcionalnost ciljev, ki so velikokrat lahko nasprotujoči in konfliktni. Policy proces SKP je vse bolj zapleten in vse bolj negotovi so tudi rezultati. SKP prevzema pomembno vlogo tudi v regionalni, socialni in gospodarski politiki. Zaradi velikih razlik med posameznimi državami članicami sprejeta pravila SKP omogočajo določeno stopnjo manevrskega prostora, da lahko nacionalne vlade odgovorijo na svoje specifične potrebe. Na podlagi omenjenih dejstev bomo preverili naslednjo hipotezo:

»Skupna kmetijska politika – politika razvoja podeželja predpostavlja vključevanje velikega števila javnopolitičnih igralcev z različnih ravni, ki zasledujejo številne, med seboj različne ali celo konfliktne interese, v proces izvajanja te politike v državi članici, kar povečuje implementacijski primanjkljaj«.

V magistrski nalogi tako zagovarjamo pristop proučevanja izvajanja SKP od spodaj navzgor, ki predstavlja učinkovito orodje za razumevanje interakcij med javnopolitičnimi igralci na določenem javnopolitičnem področju in omogoča identifikacijo celotne implementacijske strukture (Sabatier, 1997: 284). Na podlagi teoretičnih predpostavk pristopa mnogonivojskega upravljanja zagovarjamo pluralnost odnosov med številnimi različnimi javnopolitičnimi igralci v fazi izvajanja SKP, ko prihaja do pojava implementacijske verige (Hogwood in Gunn (1984, Pressman in Wildavsky, 1984, Ham in Hill, 1984). Več kot je različnih javnopolitičnih igralcev vključenih v proces izvajanja javne politike, več kot je odnosov odvisnosti, večja je možnost, da je implementacija javne politike neuspešna in lahko govorimo o implementacijskem primanjkljaju. Za potrebe magistrskega dela je kot enota raziskovanja opredeljen proces programiranja/oblikovanja programa razvoja podeželja v okviru izvajanja skupne kmetijske politike.

Slika 1.1: Raziskovalni model izvajanja skupne kmetijske politike – politike razvoja podeželja



1.3 RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE

Za proučevanje implementacijskega primanjkljaja SKP bomo uporabili multidisciplinaren policy pristop. Zaradi kompleksnosti procesa izvajanja javnih politik bomo uporabili različne raziskovalne metode in tehnike glede na potrebe raziskovanja. Metode so nabor postopkov in tehnik, ki jih uporabljamo z namenom zbiranja in analiziranja podatkov (Strauss in Corbin, 1998, 3). V magistrski nalogi bomo za poglobljeno raziskovanje študije primera uporabili predvsem kvalitativne metode raziskovanja, ki »upoštevajo kontekst določenega procesa, saj akterje postavljajo v širše družbeno okolje« (Marsh in Stoker 1995, 138). S pomočjo poglobljenega raziskovanja pridemo do jasnejše slike o fenomenu, kar predstavlja ključ do poglobljenega znanja o proučevanem fenomenu (Ragin 1994, 92). S kvalitativnimi metodami razkrijemo bistvene značilnosti proučevanega fenomena ter nato s pomočjo tega osvetlimo ključne odnose med identificiranimi lastnostmi (Ragin 1994, 103). Z retrospektivno obliko javnopolitične analize (ex–post) bomo analizirali pretekli proces oblikovanja programa razvoja podeželja kot faze izvajanja politike razvoja podeželja.

Metodo analize relevantne literature in sekundarnih virov bomo uporabili za pregled in ovrednotenje znanstvenoraziskovalnih vsebin, preko ponovne analize, redefinicije, reinterpretacije že zbranih empiričnih podatkov, ter za pregled obstoječega teoretičnega okvira, predvsem na področju procesa izvajanja javnih politik, mnogonivojskega upravljanja, javnopolitičnih omrežij, z osredotočenostjo na implementacijo SKP, politike razvoja podeželja in implementacijski deficit.

Metodo analize vsebine formalnih dokumentov in pravnih virov bomo uporabili za razumevanje normativnih podlag SKP, politike razvoja podeželja na ravni EU in v Sloveniji. Metoda bo uporabljena za prikaz normativne ureditve skupne kmetijske politike (institucionalni okvir, cilji, sredstva, prikazana bo tudi časovna perspektiva ključnih reform skupne kmetijske politike), prav tako bo metoda uporabljena tudi v empiričnem delu, in sicer bo v okviru študije primera prikazana normativna ureditev politike razvoja podeželja v Sloveniji (vloga posameznih javnopolitičnih igralcev, cilji, ukrepi). Uporabljeni bodo predvsem evropski pravni viri s področja razvoja podeželja za obdobje 2007–2013, nacionalni pravni viri s področja razvoja podeželja za obdobje 2007–2013, program razvoja podeželja za obdobje 2007–2013, razvojni strateški dokumenti Slovenije za obdobje 2007–2013.

Metoda poglobljenega družboslovnega intervjuja z relevantnimi sogovorniki v fazi analize izvajanja skupne kmetijske politike bo uporabljena kot delno strukturiran intervju s posameznimi relevantnimi predstavniki za pridobivanje podatkov o izvajanju politike razvoja podeželja v Sloveniji, identificiranju ključnih akterjev in relacij med njimi ter odnosov, ki bodo uporabljeni v empiričnem delu magistrske naloge. Sogovorniki so bili izbrani na podlagi njihove pomembne vloge v okviru izvajanja politike razvoja podeželja v RS. Na ravni EU sta izbrana intervjuvanca direktor direktorata G na DG AGRI, ki je med drugim zadolžen tudi za slovenski program razvoja podeželja in t. i. »desk officerka«, ki je neposredna vez RS z EK. S strani vladnih predstavnikov bo intervjuvana direktorica Direktorata za kmetijstvo, ki hkrati opravlja tudi naloge vodje Organa upravljanja za PRP 2007–2013. V okviru pridobivanja informacij s strani reprezentativnih predstavnikov nevladnih organizacij bomo opravili intervju s predstavnikom Društva za opazovanje in proučevanje ptic Slovenije, ki je zelo močno vključeno tudi v evropsko interesno skupino Birdlife. Strokovnjak z Biotehniške fakultete in strokovnjak s Kmetijskega inštituta Slovenije sta dolgoletna akterja na področju politike razvoja podeželja in sta opravila številne analize in vrednotenja v okviru politike razvoja podeželja. Oba sta tudi člana Društva za razvoj slovenskega podeželja, ki je pomemben javnopolitični igralec na področju razvoja podeželja v Sloveniji. Zelo pomemben je tudi intervju s predstavnikom ključnega in izredno močnega socialnega partnerja Kmetijsko gozdarske zbornice Slovenije, ki je med drugim v preteklosti opravljal tudi funkcijo vodje Organa upravljanja za PRP 2007–2013. Ta metoda bo služila kot dodaten vir za razjasnitev relevantnih dejstev ter za pridobivanje podatkov, ki jih ni mogoče pridobiti v okviru ostalih virov. Polstrukturirani intervjuji ne bodo omejevali intervjuvancev pri odgovarjanju na vprašanja. Načrtovana je izvedba naslednjih intervjujev:

- 1.intervjuja na ravni EU: Evropska komisija (DG AGRI): Mario Milouchev, direktor enote G, Zvonka Jelenc, enota G3;
- 2.intervjuja z vladnima predstavnikoma v Sloveniji (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano: Tadeja Kvas Majer, direktorica direktorata za kmetijstvo; Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja: Benedikt Jeranko, direktor);
- 3.intervjuja s predstavnikoma nevladnih organizacij v Sloveniji (Društvo za opazovanje in proučevanje ptic Slovenije, Društvo za razvoj slovenskega podeželja);
- 4.intervjuja s strokovnjakoma (Kmetijski inštitut Slovenije: Matej Bedrač, Biotehniška fakulteta Univerze v Ljubljani: dr. Luka Juvančič);
- 5.intervju s socialnim partnerjem (Kmetijsko gozdarska zbornice Slovenije: Branko Ravnik, direktor).

Z analizo študije primera bomo opravili podrobnejšo analizo procesa politike razvoja podeželja v Sloveniji, z upoštevanjem večjega števila neodvisnih spremenljivk za empirični prikaz teoretičnih ugotovitev. Študijo primera bomo izvedli v časovnem obdobju 2007–2013, le-ta bo uporabljena v empiričnem delu magistrskega dela. S to metodo bomo analizirali PRP 2007–2013, konkretna javnopolitična omrežja, ki so se oblikovala pri izvajanju politike razvoja podeželja v Sloveniji. Zaradi kompleksnosti sistema EU in kompleksnosti sistema znotraj posameznih držav članic se zavedamo tudi omejitev posploševanja ugotovitev.

1.4 STRUKTURA MAGISTRSKEGA DELA

Magistrsko delo bodo, poleg uvoda in sklepnih ugotovitev sestavljali štirje osnovni vsebinski sklopi. V uvodnem delu bodo predstavljeni smotri, izhodišča, raziskovalni cilji ter znanstveni prispevek magistrskega dela. Prav tako bodo v uvodu opisane uporabljene raziskovalne metode in tehnike, postavljena pa bo tudi hipoteza raziskovanja. Uvodnemu delu bo sledil opis teoretičnih pristopov. Predstavili bomo nekatere opredelitve in značilnosti procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik s poudarkom na fazi izvajanja in opredelitvi implementacijskega primanjkljaja. Predstavili bomo tudi policy proces skupne kmetijske politike s poudarkom na izvajanju. S pomočjo teorij srednjega obsega, z novim institucionalizmom, mnogonivojskim upravljanjem in s konceptom javnopolitičnih omrežij, bomo prikazali odnose med javnopolitičnimi igralci v fazi izvajanja skupne kmetijske politike. V tretjem sklopu bomo predstavili skupno kmetijsko politiko s poudarkom na procesu izvajanja politike razvoja podeželja v RS. Posebej bo predstavljena politika razvoja podeželja v Sloveniji. Študija primera, oblikovanje in izvajanje Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013, predstavlja proces izvajanja skupne kmetijske politike, natančneje politike razvoja podeželja v Sloveniji. Analizirani bodo dejavniki implementacijskega primanjkljaja v konkretnem primeru. V zaključku bo preverjena postavljena hipoteza, podane pa bodo tudi znanstvene ugotovitve in sinteze, ki bodo nastale na podlagi kritične presoje obstoječih teorij in bodo podkrepljene s študijo primera.

2 TEORETIČNI OKVIR

V tem delu magistrskega dela predstavljamo proces oblikovanja in izvajanja javnih politik s poudarkom na fazi implementacije oziroma procesa izvajanja javnih politik. Prikazani so različni pogledi na izvajanje javnih politik (od spodaj navzgor in od zgoraj navzdol), značilnosti posamezne faze procesa izvajanja javnih politik, poseben poudarek pa je na

opredelitvi dejavnikov, ki vplivajo na (ne)uspešnost izvajanja javnih politik. Prikazani so tako tradicionalni pristopi k proučevanju implementacije, ki temeljijo na državah članicah kot osnovnih enotah proučevanja, kot tudi novejši pristopi, ki upoštevajo tudi posebnosti izvajanja skupnih evropskih politik. Začenjamo pa z opredelitvijo javnih politik, in sicer s »policy«, kot osnovno enoto proučevanja v policy analizi.

2.1 JAVNE POLITIKE IN PROCES OBLIKOVANJA IN IZVAJANJA JAVNIH POLITIK

Javne politike se oblikujejo in izvajajo skozi kompleksne, dolgotrajne in vnaprej določene procese, v katerih sodelujejo številni in različni javnopolitični igralci. Sprva bomo opredelili javne politike, pregledali klasifikacije, nato pa se bomo osredotočili na sam proces oblikovanja in izvajanja politik, in sicer s posebnim poudarkom na izvajanju.

2.1.1 Javne politike

Javne politike³ so »kompleksen vzorec medsebojno odvisnih kolektivnih izbir, ki vključujejo tudi neodločanje in so sprejete s strani vladnih struktur in uradnikov« (Dunn 1994, 85). Javne politike so torej rezultati odločitev, pri katerih nujno sodelujejo vladni igralci (Howlett in Ramesh 1995, 4). S proučevanjem javnih politik odgovarjamo na vprašanja, kaj vlada dela, zakaj to počne in s kakšnim učinkom (Dye 2002, 13). Nujen pogoj za javno politiko je, da je odločitev oblikovana ali obravnavana znotraj okvirja vladnih postopkov, vplivov in organizacije (Hogwood in Gunn 1984, 24). Ob tem je potrebno poudariti, da javna politika ne pomeni le ene vladne odločitve, ampak gre za niz povezanih odločitev. Javna politika je sestavljena iz dveh ključnih komponent: iz cilja oziroma namena in javnopolitičnih instrumentov oziroma mehanizmov za doseg ciljev (Daugbjerg 1998b, 68). »Odločanje o javnih politikah je monopol političnih odločevalcev, ki odločajo tudi o uporabi instrumentov in mehanizmov« (Fink Hafner 2002, 13).

Javne politike so torej odločitve, v katerih nujno sodelujejo vladni igralci in določajo pravila na nekem zaokroženem območju. Sprva so se javne politike nanašale predvsem na kontrolo in regulativo, že nekaj desetletij pa so javne politike tudi »odgovor na zahteve po redistribuciji dobrin s ciljem doseganja večje pravičnosti« (Fink Hafner 2007c, 72). Intervencijska vloga države vse bolj raste, pomembnost in moč državnih javnopolitičnih igralcev pa se kažeta

³ V magistrski nalogi se osredotočamo predvsem na javno politiko kot »public policy« s čimer pojmujeemo politične odločitve, pravila obnašanja, ki so obvezujoča na nekem teritoriju, ki ga upravlja pristojna državna avtoriteta (Fink Hafner, 2002: 8).

predvsem preko njihove posebne vloge pri oblikovanju javnih politik. Vendar pa se v sodobnem, demokratičnem svetu vloga državnih igralcev spreminja. Zaradi skupnega reševanja globalnih problemov imajo vse večji pomen nadsocijalni in civilnodružbeni igralci, novodobni pristopi »od spodaj navzgor« pa dajejo vse večja pooblastila tudi lokalnim igralcem. Za proučevanje številnih in raznovrstnih javnopolitičnih igralcev, ki sodelujejo v procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik, je zelo pomemben koncept javnopolitičnih omrežij⁴, s pomočjo katerega analiziramo omrežja odnosov, grozde med različnimi igralci.

Proces oblikovanja in izvajanja javnih politik je pogosto odvisen od tipa javne politike (Lajh, 2005, 57). Različne javnopolitične tematike vzpodbujajo k sodelovanju različne javnopolitične igralce in pri njih sprožajo različne intenzitete interesov in delovanj za doseganje le-teh (Ham in Hill 1984, 100). Javne politike se, glede na različne lastnosti, razvrščajo v številne klasifikacije. Za potrebe magistrske naloge pa sta pomembni delitvi javnih politik glede na:

- institucionalni okvir oblikovanja javnih politik: glede na to, kdo oblikuje javno politiko in na katerem prostoru/območju velja, se javne politike delijo na lokalne, regionalne, nacionalne, zvezne, skupne evropske politike (Fink Hafner 2002, 14–16);
- učinke javnih politik: glede na učinke javne politike razdelimo na distributivne (porazdelitev), redistributivne (prerazdelitev), regulativne (regulacija in nadzor) in konstitutivne (ustavne) (Fink Hafner 2002, 14–16).

Glede na različne klasifikacije javnih politik se politika razvoja podeželja uvršča med skupne evropske politike, ki v sebi združujejo tako elemente regulativne in distributivne kot tudi redistributivne politike. Nenazadnje pa je SKP tudi ena prvih skupnih politik in že ves čas je izjemno pomembna kot konstitutivna javna politika.

2.1.2 Proces oblikovanja in izvajanja javnih politik

Proces oblikovanja in izvajanja javnih politik zajema administrativne, organizacijske in politične dejavnosti, s katerimi se oblikujejo in izvajajo javne politike (Fink Hafner 2002, 17). Javne politike se oblikujejo in izvajajo skozi kompleksne, dolgotrajne in vnaprej določene

⁴ V politologiji se je pojem javnopolitično omrežje pojavil konec 70. let prejšnjega stoletja in so zelo primeren koncept za raziskovanje razmerij med javnopolitičnimi igralci (Fink Hafner, 1998). Börzelova (1997:1) javnopolitična omrežja opredeljuje kot »vrsto relativno stabilnih odnosov med različnimi medsebojno povezanimi igralci, ki si pri zasledovanju skupnih interesov izmenjujejo vire, saj se zavedajo, da je sodelovanje najboljši način za doseganje zastavljenih ciljev pri oblikovanju javnih politik«.

procesu, v katerih sodelujejo številni in različni javnopolitični igralci. Ključni javnopolitični igralci so državni igralci⁵, ki imajo monopol nad sprejemanjem odločitev. Poleg njih pa so predvsem v zadnjem času vse bolj pomembni tudi civilnodružbeni igralci⁶. Glede na tip javnopolitičnih igralcev Pal (1987, 107–115) loči državne in civilnodružbene igralce. Državne igralce predstavljajo institucije, ki formalno temeljijo na ustavni strukturi političnega sistema, ki je tradicionalno razdeljen na zakonodajno (parlament, politične stranke v parlamentu), izvršilno (vlada, ministrstva) in sodno (sodišča, ustavno sodišče) vejo oblasti. Med državne igralce Pal uvršča tudi državno upravo, regulatorne organizacije in svetovalne agencije. Med civilnodružbene igralce pa uvršča interesne skupine (društva, poklicna združenja, neparlamentarne politične stranke), informacijski sektor (raziskovalci, strokovnjaki, mediji) in državljane (posamezniki). Kljub vse pomembnejši vlogi virov, kot so informacije in znanje, pa ekonomski viri ostajajo najpomembnejši in določajo moč posameznih javnopolitičnih igralcev ter posledično tudi odnose med njimi. Javnopolitični igralci, ki posedujejo več virov, so hierarhično nadrejeni ostalim, kar lahko bistveno vpliva tudi na javnopolitični izid. V procesu oblikovanja in izvajanja skupnih evropskih politik sodelujejo igralci z različnih mnogonivojskih ravni: lokalni, regionalni, nacionalni in nadsacionalni igralci. Javnopolitični igralec je sicer lahko posameznik, vendar pa so posamezne aktivnosti v okviru procesa odločanja izvedene v imenu drugih subjektov in se navezujejo na višjo entiteto od posameznika, kar imenujemo sestavljeni ali kolektivni javnopolitični igralec (Dente 2014, 31). »Posamezni predstavnik sestavljenega javnopolitičnega igralca ima interese in cilje, ki se lahko razlikujejo od skupnih« (Mihalic 2014, 55). Posamezniki imajo lahko nasprotujoče si identitete (npr. minister je na eni strani predstavnik vlade in predstavnik države kot celote in še član politične stranke) (Dente 2014, 32). Javne politike običajno izvaja uradništvo (Knill in Tosun 2012, 151), ki ima zelo pomembno vlogo in znatno moč v okviru faze izvajanja javnih politik.

Howlett in Ramesh (1995, 9) sta policy proces oziroma proces oblikovanja in izvajanja javnih politik poenostavljeno predstavila s t. i. procesualnim modelom kot zaporedje časovno in vsebinsko ločenih faz⁷: (1) oblikovanje dnevnega reda, (2) oblikovanje alternativnih rešitev, (3) uzakonitev javne politike, (4) izvajanje javne politike (implementacija) in (5) evalvacija

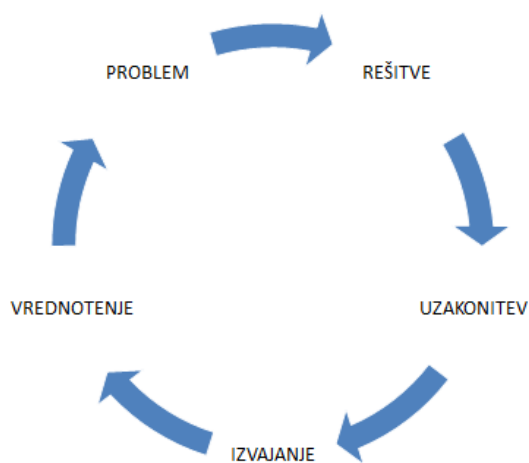
⁵ Državni oziroma vladni igralci so izvršna in zakonodajna oblast, uradniki, parlamentarne politične stranke, sodna oblast (Fink Hafner, 2002).

⁶ Civilno družbeni igralci so predvsem interesne skupine, neparlamentarne politične stranke, državljani (Fink Hafner, 2002).

⁷ Faze so opredeljene po Fink Hafner, 2002: 17.

javne politike. V kolikor se ugotovi, da je javna politika slaba, ali da je že dosegla svoj namen, se lahko opusti. Tako se konča policy proces stare politike in se začne policy proces nove javne politike, kar imenujemo policy ciklus (Fink Hafner 2002, 19–20), ki je prikazan na spodnji sliki. V policy analizi, katere glavni namen je proučevanje odločevalskega procesa (Fink Hafner 2002), se moramo zavedati tudi omejitev poenostavljenega idealnega faznega modela. V realnosti se namreč faze nemalokrat prekrivajo in so dejansko neločljive ter ne potekajo zaporedno. V magistrski nalogi se osredotočamo na proces implementacije oziroma izvajanja javnih politik.

Slika 2.1: Proces oblikovanja in izvajanja javnih politik



Vir: Fink Hafner (2002, 17).

2.2 SKUPNE EVROPSKE POLITIKE IN EVROPSKI POLICY PROCES

V nadaljevanju pregledamo in opišemo posebnosti skupnih evropskih politik in nato še proces oblikovanja in izvajanja teh politik.

2.2.1 Skupne evropske politike

EU je gospodarska in politična integracija med (trenutno) 28-imi demokratičnimi evropskimi državami, ki so del svoje suverenosti in s tem odločanje o številnih skupnih vprašanjih prenesle na nadnacionalne institucije na ravni EU. V EU so enotno urejena samo tista področja, na katerih lahko države članice skupaj dosežejo boljše rezultate, kot če bi delovale same. To imenujemo načelo subsidiarnosti. Tudi SKP je področje skupnega delovanja držav članic, ki ima skupne cilje in je bila kot del integracijskega procesa opredeljena že v Rimski pogodbi. Temeljno načelo EU je, da lahko izvaja samo pristojnosti, ki so jih nanjo prenesle

države članice. Kljub večkratni primerjavi EU z drugimi mednarodnimi organizacijami pa se EU razlikuje po obliki in obsegu delovanja (Jordan 2001, 194). Gre za edinstveno nadnacionalno strukturo z mnogonivojsko naravo ureditve in procesov vladanja (*»Multilevel Governance«*) (Hooghe in Marks 2001). EU je naddržavna tvorba, ki je več kot mednarodna organizacija in manj kot federalna država.

Kmalu po drugi svetovni vojni se je začelo evropsko združevanje, ki je imelo sprva dva glavna cilja: gospodarsko obnoviti od vojne razdejano Evropo ter postopno ustvariti enotno območje miru, razvoja, blaginje in demokracije. Na začetku je sodelovalo šest držav, predvsem na področju trgovine in gospodarstva. Tako članstvo kot tudi področja skupnega delovanja so se hitro širili. Gospodarski uniji je sledilo politično povezovanje, ki je zajelo še področja politike, in sicer od razvojne pomoči do okolja. To je vodilo tudi k spremembi imena leta 1993 iz Evropske gospodarske skupnosti v Evropsko unijo (EU) (Evropska unija, uradno spletišče).

V EU ves čas potekajo stalne procesualne in institucionalne spremembe, ki posegajo tako na področja ustavne ureditve, policy procesa, kot tudi na področja članstva, mej, pristojnosti ... EU se širi in si še naprej prizadeva za večjo preglednost in demokratičnost svojih institucij. Tako je tudi Lizbonska pogodba nastala na podlagi potrebe po reformiranju strukture in načina delovanja EU. Z zaporednimi širitvami se je število držav EU povečalo na 28, zato je bilo treba prilagoditi delovanje institucij in načine odločanja na ravni EU. Lizbonska pogodba ne nadomešča ustanovitvenih pogodb, ampak jih le spreminja. S tem se ni uresničila ideja konstitucionalizacije Evrope, ki je bila predvidena v okviru Pogodbe o ustavi za Evropo. EU temelji na dveh ustanovitvenih pogodbah: Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti (preimenovana v *»Pogodbo o delovanju Evropske unije«*), ki določata cilje EU, pravila za institucije EU, postopke odločanja ter odnos med EU in državami članicami. *»Pravni red EU zajema primarno in sekundarno zakonodajo. Vsi ukrepi EU temeljijo na pogodbah (primarni zakonodaji). Sekundarna zakonodaja, ki vključuje uredbe, direktive in sklepe, pa izhaja iz načel in ciljev, zapisanih v pogodbah. Odločitve se običajno sprejemajo v rednem zakonodajnem postopku (nekdanji postopek soodločanja). V tem postopku mora Evropski parlament, ki je neposredno izvoljen, predlagane zakone odobriti skupaj s Svetom (vlade 28-ih držav EU). Evropska komisija pripravi predloge predpisov in izvaja zakonodajo EU«* (Evropska komisija, 2016).

Glede na to, kdo oblikuje javne politike in na katerem območju veljajo, ločimo lokalne, regionalne, nacionalne, skupne evropske politike itd. (Fink Hafner 2002, 14). EU preko skupnih evropskih politik pokriva praktično celoten javnopolitični spekter, bodisi posredno

bodisi neposredno (Wallace 2005, 53). V magistrski nalogi proučujemo eno izmed najpomembnejših skupnih evropskih politik, SKP, politiko razvoja podeželja. Oblikovanje skupnih evropskih politik je odvisno od interesov posameznih javnopolitičnih igralcev, ki imajo največji vpliv. Evropske politike lahko glede na njihov cilj razdelimo v pet kategorij (Hix 2005, 8):

- regulativne politike so najštevilčnejše, EK je monopolni iniciator politik, Svet EU in EP sta sozakonodajalca, izvajajo pa se na ravni nacionalnih držav. Regulativne politike so najštevilčnejše politike EU, kamor sodijo predvsem politike na področju okolja, sociale in enotnega trga;
- redistributivne politike so najbolj potrošne, EK je iniciator politik, Svet EU in EP sta sozakonodajalca, izvajajo se na ravni nacionalnih držav. Med redistributivne politike se uvrščajo skupna kmetijska politika, regionalna politika ter politika raziskav in razvoja. Gre za redistribucijo virov skozi evropski proračun od enih držav članic k drugim;
- politike makroekonomske stabilizacije se izvajajo skozi Ekonomsko in monetarno unijo, kjer Evropska centralna banka upravlja s ponudbo denarja in politiko obrestnih mer, Svet EU pa vodi politiko menjalnih tečajev in sodelovanje na področju davčne politike in brezposelnosti.
- državljanske politike so oblikovane po medvladnem modelu z odločilno vlogo Sveta EU. Med državljanske politike sodijo sodstvo, notranje zadeve, begunske in imigracijske politike;
- globalne politike so prav tako oblikovane po medvladnem modelu, kjer ima Svet EU največjo vlogo in obsegajo področje trgovinske politike, zunanje politike, varnostne politike ter varstvo okolja.

Glede na redistribucijo finančnih sredstev in intenzivnost oblikovanja regulativnih mehanizmov na ravni EU lahko govorimo o visokih (»high«) in nizkih (»low«) politikah (Nugent 2003, 346).

Sbragia (2004, 114) je opredelila tri ključne razlike med nacionalnimi in skupnimi evropskimi politikami:

- skupne javne politike EU navadno zahtevajo majhne količine denarja, nacionalne politike pa veliko večji del;

- razdalja med tistimi, ki oblikujejo javno politiko, in tistimi, ki jo izvajajo, je veliko večja v EU kot v nacionalnih sistemih;
- EU je aktivna na manjšem obsegu javnopolitičnih področij kot nacionalne države.

Poleg ustanov na ravni EU v evropskem javnopolitičnem procesu sodelujejo še nacionalni in subnacionalni državni igralci ter različne interesne skupine in lobiji (Nugent 2003, 351).

»Evropska unija ima edinstveno institucionalno ureditev:

- *Evropski svet, v katerem so voditelji držav članic in EU, določa splošne politične smernice EU;*
- *Evropski parlament, v katerem sedijo neposredno izvoljeni poslanci, zastopa ljudstvo Evrope;*
- *Evropska komisija, katere člane imenujejo vlade držav članic, skrbi za interese EU kot celote;*
- *Svet Evropske unije (imenovan tudi Svet ministrov), v katerem so predstavniki vlad, zagovarja interese posameznih držav (Evropska unija, uradno spletišče).*

Pri sprejemanju zakonodaje EU sodelujejo tri glavne institucije EU: Evropski parlament, Svet Evropske unije in EK. Načeloma EK predlaga nove zakone, Parlament in Svet pa jih po razpravi sprejmeta. Komisija in države članice jih nato izvajajo, Komisija pa zagotavlja tudi njihovo pravilno uporabo. Pristojnosti Evropskega parlamenta vseskozi progresivno rastejo, z Lizbonsko pogodbo pa se je povečalo število področij, kjer se uporablja redni zakonodajni postopek (Evropska unija, uradno spletišče). Zelo pomembno vlogo v evropskem policy procesu imajo tudi nacionalni vladni igralci, ki na določenih področjih zaradi postopkov sprejemanja odločitev na nadnacionalni ravni dejansko ohranjajo pomembno vlogo, poleg tega pa so nadnacionalne ustanove dejansko last držav članic EU (Wallace 2005, 27–28). Vse večji pomen in vlogo imajo tudi številne interesne skupine, nevladne organizacije, socialni in ekonomski partnerji, ki uspešno izkoriščajo tako neposredni dostop do evropskih institucij kot tudi posredni kanal vplivanja preko nacionalnih vlad. EU ima sicer vzpostavljene transnacionalne strankarske organizacije, parlamentarne strankarske skupine in aktivne politične lobije (Beetham in Lord 1998, 75), ki pa ne igrajo posebej pomembne vloge, zlasti v primerjavi z nacionalnimi državami (Attina 2000). Evropsko strankarsko politično arenjo določajo predvsem nacionalne politične stranke, kar se kaže tudi v volitvah Evropskega parlamenta, ki je običajno rezultat trenutnega političnega stanja in moči v posameznih državah članicah (Abromeit 1998, 34). V evropskem policy procesu so pomembne tudi

ustanove s posvetovalnimi pristojnostmi, kot sta Evropski ekonomsko-socialni odbor, ki zastopa civilno družbo, delodajalce in delojemalce, ter Odbor regij, ki zastopa regionalne in lokalne organe. V javnopolitičnem procesu oblikovanja in izvajanja skupnih evropskih politik je poleg formalnih pravil zelo pomembno tudi neformalno vplivanje številnih interesov. Za odločevalski proces na ravni EU je značilna tudi odvisnost evropskih uradnikov od informacij zunanjih igralcev.

Intergovernmentalizem oziroma medvladni model opredeljuje EU kot posebno obliko medvladne organizacije, kjer nacionalne države sodelujejo med seboj in področja skupnega upravljanja managirajo preko nadsacionalnih institucij. Države članice same odločajo o obsegu in naravi sodelovanja in tako ohranjajo nacionalno suverenost (Nugent 2003, 475).

Supranacionalizem pa na drugi strani poudarja mnogonivojskost vladanja, kjer so generatorji integracije nadsacionalne institucije, na katere nacionalne države prenesejo del svoje nacionalne suverenosti (Nugent 2003). EU se kot nadsacionalna struktura zaradi svoje edinstvene strukturiranosti, ki sproža vprašanja identitete, neenakomerne zastopanosti posameznih držav, vertikalne delitve moči med nadsacionalno ravni in državo članico ter horizontalne delitve oblasti med posameznimi institucijami EU sooča tudi s t. i. demokratičnim primanjkljajem in vprašanjem legitimnosti ter transparentnosti (Lajh 2007). Z Lizbonsko pogodbo naj bi se povečala decentraliziranost in preglednost izvajanja politik EU, kar naj bi zagotovilo, da se odločitve (skladno z načelom subsidiarnosti) sprejemajo čim bližje državljanom. Pogodba jasno določa pristojnosti na področju posameznih politik, s čimer se bo povečala učinkovitost razdelitve nalog med EU in državami članicami in posledično zapleten sistem evropskega policy procesa približala svojim državljanom (Evropska unija, uradno spletišče).

2.2.2 Evropski policy proces

Proces oblikovanja in izvajanja javnih politik EU je zelo kompleksen in razpršen, zaznamovan s številnimi različnimi javnopolitičnimi igralci na različnih ravneh. Zakonodajna in izvršna funkcija sta porazdeljeni med EK in Svetom. Ne gre pozabiti tudi na nacionalne države, ki kljub številnim reformam, ki povečujejo vlogo in pomen institucij EU (in zmanjšujejo kompetence nacionalnih držav), ostajajo zelo pomemben igralec v evropskem javnopolitičnem procesu, in pa na interesne skupine ter socialne in ekonomske partnerje, ki z reformami na moči in pomenu celo pridobivajo. Proces oblikovanja in izvajanja javnih politik v okviru EU poteka »mnogonivojsko in nehierarhično, politična moč je razpršena med

različne teritorialne ravni (nadnacionalno, nacionalno in subnacionalno), ki so med seboj odvisne od resursov« (Börzel 1997, 576). Nacionalne vlade so hkrati oblikovalci skupnih politik (prek Sveta ministrov) in primarni izvrševalci (Jordan 2001). Za mnogonivojski sistem evropskega policy procesa je značilna »push–pull« dinamika med različnimi odločevalskimi ravni (Börzel 2000, 147). Javnopolitično nihalo se giblje med nadnacionalno, nacionalno in subnacionalno ravni, kjer ima vsaka raven določeno magnetno silo, ki pritegne ali odvrta javnopolitične igralce, ki vplivajo na javne politike. Moč in smer magnetne sile se razlikujeta glede na javnopolitično področje in med posameznimi državami (Wallace 2005). Vlade sicer lahko usmerjajo javne politike v določeni smeri, vendar so policy izidi odvisni od interakcij različnih javnopolitičnih igralcev, nad katerimi pa imajo vlade le nepopoln nadzor (Rhodes in drugi avtorji v Wallace 2005, 38). Za sistem mnogonivojskega upravljanja je značilno, da se pristojnosti za sprejemanje odločitev delijo med akterji na različnih ravneh. To lahko nacionalnim voditeljem omogoči, da prenesejo odgovornost za nepopularne odločitve na druge ravni oblasti in se izognejo odgovornosti za določene odločitve (Hojnik 2007, 6). Izvršilne oblasti nacionalnih držav so sicer zelo pomembni igralci v EU areni, vendar so izgubile monopolen položaj, ki jim ga pripisujejo državocentrični pristopi (Nugent 2003, 474).

Marks (v Jordan 2001, 194–195) mnogonivojsko upravljanje definira kot sistem pogajanj med vladami in različnimi javnopolitičnimi igralci na nadnacionalni, nacionalni in subnacionalni ravni. Izhodišče mnogonivojskega upravljanja so prekrivajoče se pristojnosti med različnimi ravni in interakcije med njimi. Država ni enoten akter, saj znotraj nje delujejo različni interesi, ki so lahko tudi nasprotujoči. Predvsem v takih primerih se subnacionalni interesi povezujejo neposredno z akterji na EU ravni. Skupne evropske politike so v veliki meri odvisne od kompromisov in sporazumov med številnimi različnimi javnopolitičnimi igralci na subnacionalni, nacionalni in nadnacionalni ravni. Pristojnosti odločanja so razdeljene med javnopolitičnimi igralci na različnih ravneh. EU je odvisna od sodelovanja s številnimi različnimi javnopolitičnimi igralci z različnih ravni, ki zagotavljajo mnenja in informacije. Javnopolitična omrežja omogočajo koordinacijo javnih in zasebnih interesov in virov ter tako povečujejo uspešnost in učinkovitost implementacije javnih politik (Kohler-Koch 1996, 373). Javnopolitična omrežja omogočajo javnopolitičnim igralcem vplivanje na javnopolitične izide in realizacijo njihovih lastnih interesov, ob tem pa si javnopolitični igralci, kot člani javnopolitičnih omrežij, delijo znanje in izkušnje ter vrednote (Sabatier v Börzel 1998, 264). Teorija o upravljanju javnopolitičnih omrežij opredeljuje uspeh ali neuspeh javnopolitičnega

procesa v (ne)doseganju sodelovanja (Kljin in Koppenjan 2000, 8–9). Oblikovanje javnih politik namreč poteka v zapletenem procesu interakcij med velikim številom javnopolitičnih igralcev z različnih ravni. Pri tem so zelo pomembne razlike v distribuciji virov, ki jih javnopolitični igralci uporabljajo za vpliv na proces in vsebino interakcij (Kljin in Koppenjan 2000, 11). Posebno mesto pripada državnim javnopolitičnim igralcem, vladam, ki imajo dostop do posebnih virov, katerih uporabo pa lahko, za doseganje svojih ciljev, tudi omejujejo (Kljin in Koppenjan 2000, 14–15). Javnopolitična omrežja se razlikujejo glede na tri ključne spremenljivke (Nugent 2003, 490):

- stabilnost oziroma nestabilnost članov omrežja,
- izoliranost oziroma prepustnost omrežij,
- močna oziroma šibka odvisnost med javnopolitičnimi igralci, ki izhaja iz posedovanja virov.

Javnopolitična omrežja variirajo od razmeroma zaprtih in hierarhičnih policy skupnosti (npr. na področju raziskav) pa vse do odprtih, nehierarhičnih tematskih omrežij (npr. na področju okolja) glede na javnopolitično področje. Policy skupnosti so značilne za arene, kjer je oblikovanje javnih politik na ravni EU standardizirano s kontinuiranimi javnopolitičnimi igralci, kjer imajo odločevalci korist od sodelovanja z različnimi interesi. Nazoren primer omenjenega tipa javnopolitičnih omrežij je tudi področje kmetijske politike. Tematska omrežja pa so značilna za javnopolitična področja, kjer oblikovanje politik na ravni EU še ni razvito in je izmenjava virov med interesi in odločevalci minimalna. Primer takšnega javnopolitičnega področja sta okoljska in socialna politika (Nugent 2003, 491).

Nugent (2003, 491) je opredelil naslednje dejavnike, ki vplivajo na javnopolitična omrežja: neformalna narava oblikovanja javnih politik EU, številni interesi, ki vplivajo na odločevalce, visoko tehnična, skoraj nepolitična narava evropskega javnopolitičnega dogajanja, močni visoki uradniki, visoka odvisnost evropskih uradnikov od zunanjih interesov.

Vloga in vpliv posameznih javnopolitičnih igralcev v evropskem javnopolitičnem procesu sta odvisni od javnopolitičnega področja, ki ga ureja določena javna politika (tip javne politike). Posamezne javne politike se lahko oblikujejo in izvajajo na isti ravni, lahko se oblikujejo na eni ravni in izvajajo na drugi ravni, ali pa se ves čas med oblikovanjem in izvajanjem prepletajo različne ravni (Hill in Hupe 2002, 16). Večina skupnih evropskih politik se oblikuje na ravni EU, izvajajo pa se na nacionalni ali celo subnacionalni ravni. Regulativne in

redistributivne javne politike se večinoma sprejemajo na nadnacionalni ravni, kjer ima EK izključno javnopolitično iniciativo. Sprejete odločitve veljajo neposredno v vseh državah članicah. Državljske in globalne politike se sprejemajo praviloma na medvladni ravni. Politike makroekonomske stabilizacije pa se sprejemajo po kombiniranem sistemu nadnacionalnega in medvladnega modela (Hix 2005, 8). Na evropski policy proces vplivajo tudi značilnosti in tradicije posameznih držav članic, ki prinašajo različne kulturne posebnosti, jezike, navade dela (Wallace 2005, 75).

Mnogonivojska ureditev EU z velikim številom javnopolitičnih igralcev z različnih ravni povzroča pojav implementacijske verige. V kolikor je v proces oblikovanja in izvajanja javnih politik vključenih veliko javnopolitičnih igralcev, to posledično pomeni večje število odnosov odvisnosti in večjo možnost za spodrseljaj pri izvajanju javne politike. EU je bolj kot kateri koli drugi politični sistem odvisna od učinkovitega sistema komunikacije v smislu pridobivanja informacij in iskanja soglasij. V procesu oblikovanja javnih politik se EK posvetuje s številnimi javnopolitičnimi igralci, ki so pomemben vir informacij. Lizbonska pogodba naj bi bila pomemben korak v smeri učinkovitejšega in bolj demokratičnega ter bolj legitimnega političnega sistema. Učinkovitost in demokratičnost posamezne javne politike sta velikokrat v čistem nasprotju, saj vključevanje večjega števila javnopolitičnih igralcev v policy proces povečuje njegovo demokratičnost, na drugi strani pa pomeni zmanjšanje učinkovitosti javne politike v smislu doseganja rezultatov v fazi implementacije. Prav zato je bistvenega pomena doseči skladnost med tistimi, ki oblikujejo posamezne javne politike, in tistimi, ki te odločitve izvajajo.

2.3 ZNAČILNOSTI FAZE IZVAJANJA JAVNIH POLITIK

Tako v politološki teoriji kot tudi v praktični realnosti se je dolgo časa vse preveč pozornosti namenjal procesu oblikovanja javnih politik oziroma se je vse premalo spremljalo in analiziralo izvajanje javnih politik in dejanski učinek le-teh (Hogwood in Gunn 1984, 196). Ko politični odločevalci sprejmejo neko odločitev, to še zdaleč ne pomeni rešitve javnopolitičnega problema. Le-ta je namreč odvisna od uspešne in učinkovite implementacije sprejete odločitve. Prav problem neuspešnega izvajanja sprejetih javnih politik oziroma t. i. implementacijskega primanjkljaja (Presman in Wildavsky 1984) in predvsem iskanja razlogov zanj je v sedemdesetih letih 20. stoletja, sprva v ZDA in nato tudi v Evropi, povzročil porast proučevanja implementacije. Pionirja študij o implementaciji in ideje

implementacijskega primanjkljaja sta Pressman in Wildavsky⁸, ki sta ugotovila, da mora biti v primeru, ko obstajajo številne povezave v t. i. implementacijski verigi (*implementation chain*), stopnja sodelovanja med javnopolitičnimi igralci, ki so odgovorni za implementacijo, blizu stotim odstotkom. V nasprotnem primeru lahko nastane implementacijski primanjkljaj (Pressman in Wildavsky 1984). Identificirala sta tudi dejavnike, ki opredeljujejo (ne)uspešnost izvajanja javnih politik (podrobnejši opis sledi v nadaljevanju). Vlade so veliko bolj uspešne pri uzakonjanju novih politik kot pri izvajanju zakonodaje in doseganju zelenih javnopolitičnih sprememb (Hogwood in Gunn 1984, 197).

Treib (2014, 5) opisuje implementacijo v okviru treh različnih konceptov. V okviru koncepta *policy procesa* je implementacija ena od faz, ki se zgodi po sprejetju javne politike, in predstavlja fazo prevajanja javne politike v dejansko ukrepanje (*»translating policy into action«*) (Barrett 2004). Podoben koncept se nanaša na skladnost med vedenjem javnopolitičnih igralcev in specifičnimi pravili (Raustiala in Slaughter 2002). Tretji pa je koncept evropeizacije, ki poudarja vplive izvajanja zakonodaje EU na *policy* ali institucionalne spremembe na nacionalni ravni. Implementacija je v tem smislu pomemben mehanizem evropeizacije, ki pa obsega širše področje raziskovanja (Töller 2004).

Izvajanje javnih politik tako ni zgolj avtomatično izvajanje javnopolitičnih odločitev, ampak je legitimen del javnopolitičnega procesa (Palumbo in Calista 1990, 14). Prav tako izvajanje javnih politik ni zgolj tehnično in apolitično (Treib 2014, 5). Politika in uprava sta sicer dve ločeni entiteti, vendar povezani (Grdešić 1995), tako kot sta povezana procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik. Implementacija predstavlja dejavnosti javnopolitičnih igralcev, ki so usmerjene k doseganju ciljev, ki so bili opredeljeni v fazi oblikovanja javne politike (Van Meter in Van Horn 1975, 447). Nujen pogoj za implementacijo je pozitivna akcija javnopolitičnih igralcev. Uspeh posamezne javne politike se meri preko uresničevanja in doseganja ciljev. »Implementacija zajema niz aktivnosti, s katerimi se javna politika izvaja in s katerimi se vložek (*input*) pretvori v proizvod (*output*)« (Lajh 2007, 158). Faza implementacije predstavlja zaključek procesa, ki uzakoni določene odločitve, in začetek nekih drugih aktivnosti, ki uzakonjene odločitve udeležujejo. Zato lahko o implementaciji govorimo v smislu kreacije, destrukcije ali inovacije (Grdešić 1995, 110). Implementacija ima svojo

⁸ Pressman in Wildavsky sta leta 1973 izdala knjigo z naslovom *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga ... Morals on a Foundation (Oakland Project)*. V knjigi sta ugotavljala, da zvezni programi za ustvarjanje novih delovnih mest za nezaposlene prebivalce mest Oakland niso učinkovali tako, kot so zamislili odločevalci.

logiko in lahko vpliva tako na vsebino javne politike kot tudi na njen uspeh. V fazi izvajanja javnih politik sodelujejo javnopolitični igralci, med katerimi lahko veljajo drugačna razmerja moči kot v fazi oblikovanja te politike. Proces izvajanja javnih politik je zelo kompleksen proces, v katerem sodelujejo različni javnopolitični igralci, med katerimi se vzpostavijo različna razmerja in ima vsak svoje interese, vrednote, vire in tudi določeno moč. Prav zaradi tega je težko doseči popolno implementacijo (Hogwood in Gunn 1984, 198, Parsons 2001, 489). V okviru proučevanja izvajanja javnih politik je pomemben koncept javnopolitičnih omrežij. Za proces izvajanja javnih politik so značilne interakcije in sodelovanje med javnimi in zasebnimi javnopolitičnimi igralci. Faza programiranja se lahko izvede tudi brez sodelovanja civilne družbe, faza izvajanja javnih politik pa naslavlja tudi javnopolitične igralce izven javne sfere (Knoepfel in drugi 2007, 189–190).

Pri raziskovanju procesa izvajanja javnih politik se je, prav zaradi kompleksnosti tega procesa, potrebno zavedati omejitev, ki sta jih opredelila tudi Van Meter in Van Horn (1975, 450):

- težave pri opredelitvi vseh relevantnih javnopolitičnih igralcev;
- mnoge spremenljivke je zelo težko meriti;
- odločitve v fazi izvajanja je pogosto težko ločiti od odločitev, sprejetih v fazi oblikovanja javne politike;
- potrebno je longitudinalno opazovanje procesa izvajanja.

Prva proučevanja implementacije so temeljila na modelu od zgoraj navzdol »*top-down*«, ki opredeljuje implementacijo kot administrativno, upravni proces izvajanja odločitev in je tehničen, objektivni in apolitičen (Grdešić 1995, 105). Implementacija se torej razume zgolj kot administracija. Politični voditelji artikulirajo jasne politične preference, ki jih izvaja administrativni aparat (Howlett in Ramesh 1995, 156). Tradicionalni »*top-down*« pristop temelji na centralizaciji, hierarhičnosti in kontroli, fazo oblikovanja ter fazo izvajanja javnih politik pa razume kot dve ločeni aktivnosti. Javnopolitični odločevalci si prizadevajo jasno oblikovati javno politiko, vzpostaviti preprosto in čim krajšo implementacijsko verigo, preprečiti negativne zunanje dejavnike in izvajati nadzor nad javnopolitičnimi igralci, ki so odgovorni za implementacijo (Ham in Hill 1984, 99). Pristop od zgoraj navzdol predpostavlja policy odločitev in ugotavlja uresničevanje ciljev ter dejavnike, ki vplivajo na doseganje zastavljenih ciljev (Sabatier 1997, 273). Ob tem pa se zanemarja heterogenost javnopolitičnih igralcev, ki sodelujejo v celotnem procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik. To je ena od pomembnih kritik pristopa od zgoraj navzdol. Pristop se torej osredotoča na zmožnosti

odločevalcev o javnih politikah za ustvarjanje javnopolitičnih učinkov. Določenih odločitev ni mogoče sprejeti že v fazi oblikovanja javnih politik, temveč šele v fazi implementacije. Tako se v fazi izvajanja rešujejo konflikti, ki niso bili rešeni v fazi oblikovanja, izvajalcem pa morajo biti dostopna vsa dejstva za sprejemanje določitev, ki jih velikokrat lahko dokončno oblikujemo šele v fazi izvajanja, prav tako je izredno pomembno tudi sodelovanje z interesnimi skupinami, ki so mnogokrat najbolj aktivne prav v fazi izvajanja (Ham in Hill 1984, 106). Utemeljena kritika pristopa od zgoraj navzdol je tudi dosledno ločevanje posameznih faz policy procesa. Nekateri javnopolitični igralci namreč sodelujejo tako v fazi oblikovanja kot tudi v fazi izvajanja javnih politik (Sabatier, 1997: 280), kar med drugim onemogoča izrazito ločevanje faze oblikovanja in faze izvajanja javnih politik. Medtem ko se sprejete javne politike izvajajo, se tudi spreminjajo, kar sta Majone in Wildavsky (1979) označila kot policy evolucijo. Model od zgoraj navzdol preveč poudarja vladne odločevalce, premalo pa upošteva vlogo in pomen ostalih javnopolitičnih igralcev, predvsem tistih, ki sodelujejo v fazi implementacije (predvsem uradnikov in ciljnih skupin), saj predpostavlja, da implementacijo izvajajo tisti, ki so javno politiko tudi oblikovali in igrajo v celotnem policy procesu ključno vlogo (Cini 2005, 355). Tak pristop onemogoča ločeno obravnavo politike in administracije in lahko govorimo o politizaciji administracije ali o depolitizaciji politike (Hogwood in Gunn 1984, 207).

Kot alternativa pristopu od zgoraj navzdol se je oblikoval pristop od spodaj navzgor »*bottom-up*«, ki implementacijo razume kot proces interakcije, pogajanj, sklepanja kompromisov v okviru javnopolitičnih omrežij, znotraj katerih ima vsak javnopolitični igralec določeno moč in vpliv (s tem se zavrača hierarhičnost v odnosih med javnopolitičnimi igralci) (Lajh 2007, 65). Javne politike so tako rezultat kompromisov med nasprotujočimi vrednotami, različnimi interesi ter oblikovalci, izvajalci in ciljno skupino državljanov te politike (Barret in Hill v Ham in Hill 1984, 103). Značilnost tega pristopa je, da na izvedbeni ravni identificira omrežja javnopolitičnih igralcev, ki so vključeni v izvajanje javne politike in so bliže resničnim problemom (Treib 2014). Pristop se torej osredotoča na značilnosti javnopolitičnih igralcev. Uspešnost izvajanja določene javne politike je bolj odvisna od sposobnosti implementacijskih struktur, ki dejansko izvajajo sprejete odločitve, kot pa od naporov in sposobnosti centralnih vladnih odločevalcev (Sabatier 1997, 284) oziroma od vdanosti in izkušenosti najnižjih izvajalskih uradnikov (*street-level bureaucrats*) (Howlett in Ramesh 1995, 157). Bardach (v Hill in Hupe 2009, 48) poudarja, da je implementacija politični proces. Pristop od zgoraj navzdol se torej osredotoča na učinkovitost izvajanja posamezne javne politike preko

spremljanja kazalnikov in analize dejavnikov, ki vplivajo na izvajanje (Lajh 2007, 66). Pristop od spodaj navzgor pa je učinkovito orodje za razumevanje interakcij med javnopolitičnimi igralci na določenem javnopolitičnem področju in omogoča identifikacijo celotne implementacijske strukture (Sabatier 1997, 284). Pri tem se upošteva tako formalne kot tudi neformalne odnose med posameznimi javnopolitičnimi igralci, pozornost pa se namenja tudi izvornemu javnopolitičnemu problemu. Implementacija je namreč proces usklajevanj in kompromisov med igralci na različnih ravneh, ki imajo različne vrednote, interese in moč (Ham in Hill 1984, 103). Uspešna implementacija je v veliki meri odvisna tudi od podpore odločitvam oziroma programu, ki se izvaja s strani implementacijske strukture. Pristop od zgoraj navzdol išče vzroke za neuspešno implementacijo predvsem v državah članicah, ki so neposredno odgovorne za implementacijo. Pristop od spodaj navzgor pa implementacijski neuspeh pripisuje predvsem slabim javnim politikam (Jordan 2001).

Preglednica 2.1: Primerjava pristopov proučevanja izvajanja javnih politik

PRISTOP	OD ZGORAJ NAVZDOL	OD SPODAJ NAVZGOR
Točka proučevanja	vladne odločitve	vzpostavljena struktura za implementacijo
Identificiranje ključnih javnopolitičnih igralcev	od zgoraj navzdol	od spodaj navzgor
Kriteriji za vrednotenje	jasno določeni kriteriji: ocena doseganja formalno zastavljenih ciljev	Kriteriji niso jasno določeni: karkoli, na kar se analitik lahko osredotoči in je povezano z javnopolitičnim problemom
Namen proučevanja	ugotoviti način vodenja sistema za doseganje rezultatov s strani javnopolitičnega igralca	strateške interakcije med številnimi, različnimi javnopolitičnimi igralci v javnopolitičnem omrežju
Cilj analize	napovedovanje, priporočila	opis, razlaga
Model policy procesa	medsebojno ločene faze	združen proces, povezane faze
Implementacijski proces	hierarhičen proces	decentraliziran proces

Vir: Sabatier (1997, 282).

Faze policy procesa se med seboj prepletajo, zato je težko natančno določiti, kdaj se konča oblikovanje javne politike in kdaj se začne implementacija (Hill in Hupe 2002, 126). K kompleksnosti procesa izvajanja javnih politik prispeva tudi njegova **večfaznost** (Lajh 2007):

1. izbiranje javnopolitičnih igralcev, ki bodo zadolženi za izvajanje javne politike.

Zelo primerno je, da vsaj večina javnopolitičnih igralcev, ki sodeluje v fazi izvajanja določene javne politike, sodeluje tudi pri njenem oblikovanju. S tem se izognemo številnim nejasnostim in nasprotovanjem (Lajh 2007, 68). Zelo težko pa je že pri oblikovanju posamezne javne politike opredeliti vse igralce, ki bodo sodelovali pri izvajanju. Javne politike se ne izvajajo same od sebe, zato je za njihovo izvajanje

potreben družben sistem – institucije (Grdešić 1995, 105). Izberemo lahko že delujoče institucije v istem ali razširjenem obsegu, ali pa ustanovimo nove (Grdešić 1995, 106). Že delujoče institucije imajo izkušnje in znanje, ugled v javnosti in tudi določen vpliv, kar pa je lahko tudi ovira za učinkovito implementacijo v primeru novih programov (O'Toole in Montjoy v Lajh 2007, 68). Ker so javne politike vse bolj specifične, za njihovo implementacijo potrebujemo tudi vse bolj specializirane upravne organizacije. Implementacijo lahko izvajajo vladni javnopolitični igralci, ali pa se za izvajanje pooblasti nevladne ali civilnodružbene igralce na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni. Izbira javnopolitičnih igralcev je pogosto odvisna tudi od virov, ki jih le-ti imajo. Najpomembnejši element v fazi izvajanja javnih politik so po mnenju Grdešića (1995, 107) prav kadri, ki posedujejo raznovrstno znanje;

- 2. interpretacija problema s strani javnopolitičnih igralcev, ki so odgovorni za izvajanje javne politike, zagotovitev sredstev, potrebnih za izvajanje, ter oblikovanje specifičnih pravil igre.** Pri interpretaciji problema je bistvena komunikacija med oblikovalci in izvajalci javne politike, ki naj bi problem in opredeljene cilje razumeli enako. Če se prioritete izvajalcev ne skladajo s sprejetimi odločitvami, lahko pride do drugačne interpretacije problema, ciljev in sprejetih odločitev (O'Toole in Montoy 1984, 492). Jasno opredeljeni cilji prinašajo manj težav v fazi izvajanja javne politike. Temeljna pravila igre je potrebno opredeliti že v fazi oblikovanja javne politike, za učinkovito implementacijo pa je glede na posebnosti in specifikke potrebno pustiti določen maneverski prostor, samostojnost in fleksibilnost, ki dovoljuje prilagajanje implementacije dejanskim specifičnim potrebam. To je zlasti pomembno v zelo heterogenih družbenih sistemih, kot je EU, kjer so specifikke posameznih držav in regij zelo različne in kljub generalnim skupnim pravilom zahtevajo individualne posebnosti. Za izvajanje javnih politik je potrebno izbrati tudi primerna sredstva, ki vodijo do zelenega cilja in so v veliki meri odvisna od javnopolitične tematike. Uspešnost in učinkovitost implementacije javne politike je v veliki meri odvisna od kadrovskih in finančnih virov. Grdešić (1995, 107) poudarja predvsem pomen znanja, ki ga posedujejo kadri. Problem usposobljenosti kadrov se pojavlja predvsem v primeru implementacije novih programov. Zelo pomembno je, da imajo javnopolitični igralci, ki sprejemajo odločitve, diskrecijsko pravico sprejemanja odločitev, da so pri tem samostojni in da imajo legitimno in legalno avtoriteto sankcioniranja. Ustrezna finančna sredstva so povezana tudi s politično podporo;

3. **de facto implementacija, ki zahteva učinkovito koordinacijo.** V fazi implementacije javne politike sodeluje večje število javnopolitičnih igralcev, ki imajo svoje vire in med seboj sodelujejo, izmenjujejo vire, informacije in dosegajo kompromise. Izvajanje javnih politik torej poteka v okviru javnopolitičnih omrežij, kjer sodelujejo vladni igralci in civilnodružbeni igralci, med katerimi so vzpostavljeni odnosi medsebojne odvisnosti v smislu izmenjave informacij in virov, ki jih posedujejo. Cilj delovanja posameznih javnopolitičnih igralcev je, da čim bolj uveljavijo svoje interese in vplivajo na javne politike;
4. **potencialna reinterpretacija problema, ki temelji na učinkih javne politike in odzivih ciljne skupine.** Sprejete javne politike se izvajajo v realnem okolju in nepredvidljivem okolju, ki velikokrat zahteva določene prilagoditve. Implementacija je namreč nepretrgana evolucija, spreminjanje javne politike (Majone in Wildavsky 1979). Ko se javne politike izvajajo, se hkrati tudi spreminjajo. Odzivi na izvajanje neke javne politike so lahko zelo različni, od sprejema do zavračanja prek indiferentnosti. Odziv je odvisen od javnopolitične tematike in obsega javnopolitičnih sprememb. Velikokrat javnopolitične spremembe niso dobrodošle, saj vzbujajo strah in negotovost (Lajh 2007, 72).

2.4 POSEBNOSTI FAZE IZVAJANJA SKUPNIH EVROPSKIH POLITIK

Faza izvajanja javnih politik je odločilna za učinkovitost skupnih evropskih politik in tudi splošno za učinkovitost evropske integracije (Cini 2005, 350). Uspeh sprejete javne politike je v veliki meri odvisen od načina implementacije. Skupne evropske politike se praviloma oblikujejo na ravni EU v sodelovanju med nadnacionalnimi ustanovami odločanja, kot so EK, Svet in EP, ter državami članicami (Cini 2005, 349), izvajajo pa se na nacionalni ali celo subnacionalni ravni. Implementacija skupnih evropskih politik se obravnava kot integralen del evropskega policy procesa, saj se javne politike oblikujejo tako v okviru formalnega zakonodajnega procesa kot tudi v fazi implementacije (Cini 2005, 350). EU ima decentralizirano strukturo izvajanja javnih politik, saj nima lastnih administrativnih izvajalskih struktur (Treib 2014, 6). Implementacija v tako kompleksni in veliki strukturi kot je EU, ki ima v fazi oblikovanja javne politike veliko število veto igralcev, ki med seboj sklepajo retorične kompromise in ki v okviru sprejetih politik puščajo diskrecijo državam članicam za prilagoditev na nacionalne ali regionalne ali lokalne posebnosti, je vsekakor izredno pomembna faza, v okviru katere se sprejemajo ključne odločitve glede uspeha ali neuspeha določene javne politike (Treib 2014, 6). Dimitrakopoulos in Richardson (2001, 336)

sta izpostavila, da je prav mnogonivojska ureditev EU in delitev moči med različnimi vladnimi ravnmi eden glavnih razlogov za pojav problemov v fazi izvajanja javnih politik. Kot primer sta navedla federalne države, kjer številni in različni javnopolitični igralci na zvezni, državni in lokalni ravni sodelujejo pri izvajanju zveznih politik. Nekatere elemente federalne države ima tudi EU, predvsem v smislu mnogonivojske vladavine.

Na ravni EU je potrebno razlikovati dve vrsti implementacije na nacionalni ravni (Lampinen in Uusikylä 1998), in sicer (1) legalno/pravno implementacijo, ki predstavlja inkorporacijo evropskega pravnega reda v nacionalni pravni red in je predpogoj za (2) končno implementacijo (*»street level implementation«*), ki predstavlja administrativna dejanja na politični ravni in pomeni dejansko izvajanje sprejete javne politike, ki jo nacionalne vlade sicer velikokrat delegirajo nižjim ravnam ali izvajalskim agencijam. Tako je za uspešno implementacijo izrednega pomena učinkovita koordinacija med vsemi javnopolitičnimi igralci, ki so vključeni v izvajanje javne politike (Cini 2005, 352). Zaradi dostopnosti podatkov je veliko lažje raziskovati pravno implementacijo, kar opravlja tudi EK in o tem letno poroča. Veliko težje pa je zaradi nedostopnosti podatkov raziskovati dejansko implementacijo javnopolitičnih odločitev EU v državah članicah.

V okviru mnogonivojskosti izvajanja skupnih politik je Rhodes (v Ward in Williams 1997, 442) definiral tri modele odnosov med posameznimi javnopolitičnimi igralci. Hierarhični model je tradicionalen v katerem prevladujejo vertikalni odnosi po principu od zgoraj navzdol. Posvetovalni model je bolj odprt in vse tri ravni si izmenjujejo informacije. Participativni model pa je model, kjer subnacionalna raven sodeluje z nadnacionalno zelo neposredno.

Razlogi za implementacijski primanjkljaj skupnih evropskih politik so zelo različni. V prvi vrsti je vsekakor razlog kompleksen in zelo razdeljen evropski policy proces in dejstvo, da je celotno delovanje EU odvisno od implementacije sprejetih odločitev v državah članicah. Pri tem je potrebno opozoriti na izjemno pasivno vlogo subnacionalnih igralcev, ki bi se za uspešnejšo implementacijo morali veliko bolj vključevati tudi v proces oblikovanja javnih politik na ravni EU. V zadnjem času nekateri avtorji (Dimitrakopoulos in Richardson 2001) opozarjajo na problem implementacije predvsem v federalnih državah, kjer se moč deli med različne vladne ravni (zvezne, državne, federalne, lokalne). Zaradi številnih javnopolitičnih igralcev z različnih ravni se povečuje implementacijska veriga in tako tudi možnost implementacijskega primanjkljaja. Podobno kot federalne države ima tudi EU mnogonivojsko

strukturo, ki tako uspešno in učinkovito implementacijo evropske zakonodaje postavlja v samo osrčje problemov EU. Povsem statistično gledano pa vse večje število evropskih direktiv, uredb in drugih aktov, ki naglo naraščajo že od leta 1992, povečuje tudi možnost za implementacijski primanjkljaj. SKP je vsekakor ena izmed najbolj zapletenih skupnih evropskih politik, ki jo opredeljuje zelo veliko število pravnih aktov EU. Nepotrebne prezapletenosti se zaveda tudi EK, ki je v letu 2003 pristopila k izjemno pomembnemu in zahtevnemu projektu poenostavitev SKP. Cilj EK je bil za 25 odstotkov zmanjšati upravno obremenitev tako za uprave kot tudi za kmete, živilskopredelovalna podjetja in ostale upravičence SKP. Zmanjšanje nepotrebni stroškov naj bi prispevalo h konkurenčnosti evropskega kmetijstva.

Izvajanje skupnih politik nadzirata EK in Evropsko sodišče. V kolikor EK ugotovi kršitve, lahko začne pravni postopek proti državi članici, ki lahko navsezadnje posamezni državi kršiteljici dosodi visoko denarno kazen. Poleg tega EU nima nobenih drugih instrumentov, ki bi zagotavljali in obvezali države članice k implementaciji odločitev. Prav zaradi tega je EU izjemno zanimiva za proučevanje implementacije (Treib 2014, 6).

V 70-ih letih prejšnjega stoletja so raziskave implementacije skupnih evropskih politik postale vse pomembnejše, predvsem zaradi želje, da se vzpostavi bolj učinkovit sistem delovanja EU. Izboljšanje implementacije javnih politik je bila kot obveza zapisana tudi v že t. i. Maastrichtski pogodbi iz leta 1991 (člen 226). Uspeh vsake javne politike in nenazadnje tudi političnega sistema je odvisen od uspešne implementacije, ki nenazadnje pomembno prispeva tudi k legitimnosti EU. Prva in najpomembnejša naloga v procesu izvajanja javne politike je izbira primernih javnopolitičnih igralcev, kar je bistvenega pomena za uspešnost izvajanja in doseganja zelenih učinkov javne politike (Hall in O'toole 2000). »Sprejete javne politike se ne izvajajo per se, temveč njihovo izvajanje zahteva pozitivno akcijo pristojnih javnopolitičnih igralcev« (Lajh 2007, 171). Implementacija skupnih evropskih politik je integralen del evropskega policy procesa, saj se javne politike oblikujejo tako v fazi formalnega zakonodajnega procesa kot tudi v fazi implementacije (Cini 2005, 350). Evropski policy proces poteka v mnogonivojskem sistemu (Levy 2000, 5).

Cini (2005, 352) razlikuje dva temeljna koncepta oziroma dve fazi implementacije skupnih evropskih politik:

1. posredna implementacija:

večina evropske zakonodaje se sprejema na evropski ravni, implementira pa se na nacionalni ali subnacionalni ravni. EK ima predvsem funkcijo spremljanja implementacije v državah članicah in koordinacije ter oblikovanja osnovnih pravil izvajanja. Stroški implementacije so tako preneseni na (sub)nacionalno raven. EU sprejema odločitve v obliki odločb (nanašajo se na individualne pravne igralce in niso splošno veljavne), uredb (veljajo neposredno v vseh državah članicah in imajo neposredne učinke, poleg končnih ciljev določajo tudi namene in poti za doseganje ciljev in tako dopuščajo malo manevrskega prostora državam EU). Države članice niso dolžne vključiti uredb v svoje nacionalne zakonodaje, morajo pa zagotoviti spoštovanje njihovih določil (George in Bache 2001, 226) in direktiv (so najpogostejše orodje EU). Nacionalnim in subnacionalnim akterjem dopuščajo fleksibilnost pri implementaciji. Določajo namreč prostor za institucionalne in kulturne raznolikosti, kar pa prispeva k še večji kompleksnosti že tako zapletenega implementacijskega procesa. Natančno določajo cilje in časovne okvirje, vendar dopuščajo izbiro postopkov in sredstev državam članicam (Cini 2005, 352), prav tako jim dopuščajo izbiro manj pomembnih priporočil in mnenj, ki ne zavezujejo, ampak le usmerjajo delovanje držav članic. Posredna implementacija je sestavljena iz dveh faz. Prva faza predstavlja pravnoformalno implementacijo, kar pomeni inkorporacijo oziroma transpozicijo evropske zakonodaje v nacionalni pravni red (Cini 2005, 352). Nacionalne vlade držav članic velikokrat skušajo nacionalne parlamente (ki tako nastopajo v vlogi izvajalcev javnih politik) kar se da eliminirati glede odločanja o zadevah EU, to pa kasneje velikokrat povzroči še večje težave (Dimitrakopoulos, Richardson 2001, 342). Nekateri vidiki implementacije na EU ravni se v nacionalnem kontekstu obravnavajo kot oblikovanje javnih politik (Hill in Hupe, 2002: 127). Druga faza predstavlja administrativno, praktično implementacijo in pomeni neposredno aplikacijo evropske zakonodaje (*street level implementation*). Prav ta faza se mnogokrat razume kot dejanska implementacija. Velikokrat nacionalne vlade to pristojnost delegirajo na subnacionalne in druge izvršne akterje in je za uspešno implementacijo potrebna učinkovita koordinacija med vsemi akterji;

2. neposredna implementacija:

nacionalne države članice so, skladno z 10. členom Pogodbe, odgovorne za implementacijo. Vendar tudi vloga EK pri izvajanju skupnih evropskih politik ni majhna. Velikokrat odločitve EK neposredno vplivajo na državljane EU. EK namreč oblikuje pravila v smislu, da sprejema odločitve, ki omogočajo veljavnost evropski zakonodaji oziroma izpopolnjujejo luknje v zakonodaji, ki sta jo sprejela bodisi Evropski svet ali Evropski parlament. EK zato lahko imenujemo oblikovalec administrativnega prava, Evropski parlament in Evropski svet pa ustvarjalca političnega prava (Cini 2005). Oblikovanje pravil s strani EK, ki je velikokrat tudi

zelo vsebinsko in ne le tehnično in administrativno, ter komitologija jasno kažeta, da je procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik zelo težko oziroma nemogoče ločiti. Implementacija, kot jo izvaja EK, je drugačna od tradicionalnega razumevanja implementacije, saj gre za nekoliko »odmaknjeno« dogajanje, pa vendar to dogajanje neposredno in pomembno določa dejansko implementacijo.

Za proučevanje izvajanja skupnih evropskih javnih politik je zelo primeren koncept javnopolitičnih omrežij, saj je za učinkovito izvajanje javnih politik EK zelo odvisna od nacionalnih javnopolitičnih igralcev (Bache in George 2006, 30–31). Predvsem v okviru faze oblikovanja dnevnega reda in izvajanja javnih politik EU igrajo javnopolitična omrežja pomembno vlogo (Eising and Kohler-Koch v Kohler-Koch in Ritberger 2006). V ostalih fazah oblikovanja in izvajanja javnih politik še vedno govorimo o hierarhičnem modelu odločanja in izvajanja javnih politik (Börzel v Kohler-Koch in Ritberger 2006).

2.5 DEJAVNIKI IMPLEMENTACIJSKEGA PRIMANJKLJAJA

Proces izvajanja javnih politik, ko se neka javnopolitična odločitev dejansko udejanja, postavlja v življenje in ima konkretne učinke, je zelo kompleksna družbena aktivnost, v kateri sodelujejo številni javnopolitični igralci, ki imajo različne interese, vrednote, različna sredstva in različno moč, med njimi pa prihaja do številnih relacij in odnosov. Zato v fazi izvajanja javnih politik lahko prihaja do težav in nepredvidljivih situacij in je popolno izvajanje javne politike zelo težko (Hogwood in Gunn 1984). Uspešnost implementacije je pogosto odvisna od tipa javne politike. Hargrove (v Ham in Hill 1984, 100) meni, da je redistributivne politike težje izvajati kot distributivne, uspeh regulativnih politik pa je odvisen od tega, ali in kakšne imajo redistributivne posledice. Zelo redko so sprejete javne politike realizirane tako, kot je bilo predvideno v fazi oblikovanja in sprejemanja. Prav zaradi omenjenega je implementacija kritična točka policy procesa. Implementacijski primanjkljaj je posledica težav v prevajanju sprejete politike v operacionalno politiko (Peters v Cini 2005, 355), ali kot navaja Jordan (v Cini 2005), da gre za razkorak med policy cilji in policy rezultati. Implementacija je lahko neuspešna tudi zaradi velikega števila nasprotujočih si interesov, ki so vpleteni vanjo (Dimitrakopoulos in Richardson 2001).

Pri analizi procesa implementacije je potrebno razlikovati med neimplementacijo in neuspešno implementacijo (Hogwood in Gunn 1984, 197). V primeru **neimplementacije** javne politike gre za nesodelovanje med posameznimi javnopolitičnimi igralci, ali pa za nesposobnost implementacijskih struktur premagati zunanje, objektivne ovire, ki preprečujejo

načrtovane učinke javne politike. Neimplementacija posamezne javne politike lahko predstavlja tudi določene komparativne prednosti za državo članico oziroma njene državljane, podjetja in organizacije, zato se lahko poskuša preprečiti implementacijo oziroma se akterje, odgovorne za implementacijo, kaznuje. O **neuspešni implementaciji** pa govorimo, ko se neka javna politika sicer izvaja, vendar njeni učinki niso skladni z opredeljenimi cilji. Do motenj v implementaciji lahko pride zaradi slabega izvajanja, slabe politike ali spleta nesrečnih naključij (Hogwood in Gunn 1984, 197–198). Razloge za neučinkovito izvajanje torej lahko iščemo tako na strani oblikovalcev javnih politik, ki oblikujejo slabe politike in izbirajo slabe izvajalce, kot na strani izvajalcev javnih politik, ki dobre politike slabo ali neučinkovito izvajajo. Pri oblikovanju javnih politik je potrebno pridobiti čim več informacij in postaviti realne cilje. Majone in Wildavsky (1979, 177) sta opredelila štiri možne učinke javne politike v odvisnosti od kakovosti izvajanja in kakovosti odločanja. Če sta odločanje in implementacija dobra, potem javna politika dosega pričakovane cilje. Če sta odločanje in izvajanje slaba, potem so slabe odločitve slabo izvajane, kar pa je dobro, saj tako ne nastajajo negativni učinki. Če je odločanje dobro, izvajanje pa slabo, je problem v neučinkovitem nadzoru nad tistimi, ki izvajajo javno politiko. Če pa je odločanje slabo in izvajanje dobro pa pomeni, da je sprejeta odločitev slaba. Slaba javna politika pomeni, da v fazi oblikovanja ni bilo na voljo zadosti informacij o javnopolitičnem problemu, ali pa je bilo napačno sklepanje o njem oziroma so bila pričakovanja nerealna. Tudi faza izvajanja javne politike močno vpliva na njene izide (Hogwood in Gunn 1984).

Preglednica 2.2: Učinki javne politike v odvisnosti od kakovosti izvajanja in kakovosti odločanja

IZVAJANJE	ODLOČANJE		
		<i>DOBRO</i>	<i>SLABO</i>
	<i>DOBRO</i>	ni problema	problem javne politike
<i>SLABO</i>	problem nadzora nad izvajanjem	ni problema	

Vir: Majone in Wildavsky (1979, 177).

Številni avtorji so skušali predstaviti dejavnike, ki vplivajo na (ne)uspešnost izvajanja javne politike (Van Meter in Van Horn 1975, Pressman in Wildavsky 1984, Ham in Hill, 1984 in številni drugi). Med prvimi sta dejavnike, ki vplivajo na (ne)uspešnost procesa implementacije na osnovi longitudinalne študije, opredelila Pressman in Wildavsky (1984). Izpostavila sta naslednje dejavnike:

- jasno opredeljeni in razumljivi cilji,
- razpoložljivi viri,
- učinkovit sistem komunikacije in nadzora nad javnopolitičnimi igralci, odgovornimi za implementacijo.

Van Meter in Van Horn (1975, 462–473) sta identificirala šest dejavnikov, ki vplivajo na (ne)uspešnost implementacije javnih politik:

- konkretni javnopolitični cilji,
- razpoložljivi viri,
- kakovostni in učinkoviti odnosi med javnopolitičnimi igralci,
- sodelovanje javnopolitičnih igralcev, odgovornih za implementacijo z javnopolitičnimi igralci, ki oblikujejo in sprejemajo javne politike,
- upoštevanje značilnosti in posebnosti določenega ekonomskega, socialnega in političnega okolja,
- odziv izvajalcev na izvajanje javne politike.

Najbolj sistematično sta predpogoje za popolno implementacijo, ki sicer temelji na pristopu k izvajanju javnih politik »od zgoraj navzdol«, predstavila Hogwood in Gunn (1984, 199–206). Opredelila sta naslednje dejavnike:

1. odsotnost negativnih zunanjih dejavnikov:

v fazi oblikovanja posamezne javne politike, ki se odvija v realnem svetu, je težko predvideti pojav zunanjih dejavnikov (fizičnih ali političnih), na katere izvajalci nimajo vpliva;

2. zadosten čas in viri:

učinki izvajanja posamezne javne politike včasih niso vidni takoj, ampak so bolj dolgoročni, torej je potreben določen čas in seveda tudi primerni viri. Ljudje, predvsem pa politiki, velikokrat zahtevajo preveč in prehitro, saj želijo, da so rezultati določenih sprejetih odločitev vidni še v istem mandatu (kar ima lahko pomemben vpliv na politični izid na volitvah);

3. primerna kombinacija virov:

v vsakem trenutku je potrebno zagotoviti primerno kombinacijo finančnih, človeških in materialnih virov, v nasprotnem primeru se implementacija lahko zavleče za določen čas;

4. javna politika, utemeljena na vzroku in posledici:

določene javne politike so lahko neučinkovite, ne zaradi slabe izvedbe, pač pa preprosto zato, ker so slabe same po sebi. To pomeni, da javna politika ni utemeljena na pravilnem razumevanju problema in vzrokov za nastanek problema;

5. čim bolj neposreden odnos med vzrokom in posledico:

izvajanje javnih politik je zelo kompleksno in velikokrat odvisno od številnih vzročno–posledičnih odnosov. Več kot je vzročno-posledičnih povezav (daljša kot je veriga vzročnosti), večja je kompleksnost implementacije in posledično večja možnost za nepopolno, slabo implementacijo;

6. minimalno število odnosov odvisnosti med javnopolitičnimi igralci:

večje kot je število javnopolitičnih igralcev, vključenih v implementacijo javne politike, daljša kot je implementacijska veriga, večje kot je število odnosov odvisnosti, manjša je možnost za popolno implementacijo. V sodobnem demokratičnem okolju v procesu implementacije sodeluje veliko število različnih igralcev, kar pomembno podaljšuje implementacijsko verigo in s tem število odnosov odvisnosti med njimi;

7. razumevanje in soglasje glede ciljev:

cilji posamezne javne politike se jasno določijo v procesu oblikovanja javne politike in se med procesom izvajanja naj ne bi spreminjali. Za popolno implementacijo je glede ciljev potrebno jasno razumevanje in popolno soglasje vseh javnopolitičnih igralcev. Cilji morajo biti kvantificirani, združljivi in se morajo nadgrajevati. Velikokrat določene skupine javnopolitičnih igralcev uveljavljajo svoje partikularne interese in cilje. Velikokrat so cilji številni in celo konfliktni. Zelo nazoren prikaz tega je mnogofunkcionlana narava SKP, ki sledi tako kmetijskim kot tudi okoljskim in socialnim ciljem. Neuspešna implementacija je torej lahko tudi posledica značilnosti predhodnih faz policy procesa;

8. jasno določene naloge, ki se izvajajo v natančnem zaporedju:

za čim bolj popolno implementacijo je potrebna natančna delitev dela (za natančno in pravočasno izvajanje nalog), ki pa mora kljub temu pustiti določen manevrski prostor za sprotno prilagajanje;

9. učinkovita komunikacija in koordinacija:

za popolno implementacijo je idealen centraliziran administrativni sistem izvajanja;

10. popolna poslušnost, brez odpora:

v realnosti prihaja do tekmovanja, konfliktov, nesoglasij. Zelo pomembno je, da implementacijska struktura dejansko podpira politiko, ki jo izvaja. Hjern (v Hill in Hupe 2009, 53) poudarja, da imajo organizacije, ki delujejo na specifičnem področju, velik vpliv na izvajalce politik.

Ham in Hill (1993, 101) sta opredelila naslednje dejavnike, ki vplivajo na zmanjšanje implementacijskega primanjkljaja:

- narava javne politike mora biti nedvoumna;
- v implementacijski strukturi mora biti čim manjša soodvisnost med posameznimi deli implementacijske verige;
- preprečiti je potrebno vmešavanja od zunaj;
- potreben je neprestan nadzor nad igralci, ki izvajajo javno politiko.

Za uspešno izvajanje javnih politik je pomemben tudi izbor najprimernejših **javnopolitičnih instrumentov** oziroma kombinacije teh, ki so na voljo za izvajanje določene javne politike. Javnopolitični instrumenti so politična metoda, s katero se prek učenja, prisile ali ekonomskih spodbud skuša doseči določen način vedenja med člani skupine, na katero se ukrepi nanašajo (Daugbjerg 1998b, 70). Javnopolitični igralci imajo na voljo številne ukrepe in sredstva, da se dosežejo cilji posameznih javnih politik, kar pomeni, da obstajajo različni ukrepi za doseganje ciljev (Majchrzak 1984, 25). Velikokrat je izbira javnopolitičnih instrumentov omejena in vsaj okvirno določena že vnaprej. Na izbor instrumentov v posamezni državi močno vplivajo razmerje moči med posameznimi akterji, vrednote in tudi tradicija. Izbira javnopolitičnih instrumentov je odvisna od karakteristik posameznih instrumentov, od narave problema, od izkušenj vlade, od osebnih preferenc oblikovalcev politik ter od predvidene reakcije, ki naj bi jo imela ciljna skupina (Howlett in Ramesh 2003, 185). Izbir javnopolitičnih instrumentov pomembno vpliva na končno učinkovitost javne politike. Najbolj enostavna, dvostopenjska klasifikacija deli javnopolitične instrumente na pozitivne-korenček (nagrade, subvencije, ugodnosti ...) in negativne- palica (kazni, stroški ...) (Vedung 1998, 26). Vedung (1998, 250) nato razširi klasifikacijo še na pridige oziroma na regulacijske (predpisi, prepovedi, standardi ...), ekonomske (davki, subvencije ...) in informacijske (mediji, seminarji ...) instrumente. Lowi (1972, 300) je uporabil javnopolitične instrumente za kategorizacijo javnih politik. Distributivne politike so usmerjene v individualnega uporabnika in imajo nizko stopnjo prisile. Regulativne politike so prav tako usmerjene v individualnega uporabnika in imajo visoko stopnjo prisile. Redistributivne politike so usmerjene v številne uporabnike in imajo visoko stopnjo prisile. Konstitutivne politike pa so usmerjene v številne uporabnike in imajo nizko stopnjo prisile.

2.6 DEJAVNIKI IMPLEMENTACIJSKEGA PRIMANJKLJAJA V OKVIRU IZVAJANJA SKUPNIH EVROPSKIH POLITIK

Evropska vladavina predstavlja razvijajoči se politični sistem, ki se izvaja skozi pogajanja v okviru javnopolitičnih omrežij, ki povezujejo javne in zasebne javnopolitične igralce različnih

ravni in za razliko od hierarhične ureditve predstavlja bolj učinkovito obliko vladavine na ravni EU (Börzel 1997, 12). Za razliko od nacionalnih držav se nadnacionalne tvorbe, kakršna je EU, ne morejo zanašati na legitimen monopol nad fizično prisilo, ki v končni fazi zagotavlja spoštovanje sprejetih javnopolitičnih odločitev (Borzel 2002). Problem implementacijskega primanjkljaja v EU je vse večji in predstavlja veliko nevarnost za uspešnost, učinkovitost in nasploh legitimnost celotne politične in gospodarske tvorbe. Kot določajo pogodbe, so za izvajanje evropskih politik primarno odgovorne države članice. Princip decentraliziranega izvajanja evropskega pravnega reda postavlja EK kot varuhinjo evropskega pravnega reda v zelo nezavidljiv položaj (Borzel 2002). Zelo težko je namreč prisiliti javnopolitične igralce na nižjih ravneh, da implementirajo sprejete javne politike. Težave pri implementaciji skupnih evropskih politik so zaradi vključenosti številnih različnih javnopolitičnih igralcev v implementacijsko verigo mnogo večje, kot bi bile, če bi bilo v implementacijo vključenih manj igralcev. Izvajanje SKP zaradi vključenosti vse večjega števila raznolikih igralcev tako postaja vse težje.

Medtem ko nekateri avtorji (Keohane in Hoffmann 1992) trdijo, da implementacijski primanjkljaj *acquis communitarie* v EU ni nič večji kot implementacijski primanjkljaj v nacionalnih demokratičnih državah, drugi avtorji vidijo implementacijski primanjkljaj v EU kot zelo resen in vse večji problem (Talberg 2002). Za uspešno implementacijo skupnih evropskih politik je zaradi mnogonivojske strukture EU nujno potrebno sodelovanje javnopolitičnih igralcev z različnih ravni. Policy proces EU je zelo kompleksen in razpršen. Subnacionalni igralci, ki so z vidika implementacije sicer zelo pomembni, so bistveno premalo aktivni v fazi oblikovanja javnih politik, kar navsezadnje vpliva tudi na slabšo implementacijo. Visoko sektoriziran mnogonivojski sistem daje ogromno možnosti za neformalno lobiranje in usklajevanje, kar na drugi strani zmanjšuje demokratični nadzor (Andersen in Eliassen, v Lampinen in Uuskyla 1998). Zaradi velikega števila javnopolitičnih igralcev, ki sodelujejo v policy procesu oziroma zaradi mnogonivojske strukture evropskega policy procesa, prihaja do implementacijske verige. Veliko število igralcev na različnih ravneh in številni odnosi ter razmerja moči močno vplivajo na uspešnost in učinkovitost izvajanja določene javne politike. Zaradi potrebnega prenosa evropske zakonodaje v nacionalni pravni red se skupne politike ne začnejo izvajati v vseh državah EU istočasno in na enak način. To vsekakor kaže na dejstvo, da so nacionalne vlade izjemno pomemben igralec v evropskem policy procesu, saj so ključne v fazi izvajanja skupnih evropskih politik.

Večina študij v EU se nanaša na pravno implementacijo le določenih sektorskih politik, (predvsem okoljskih, za katere je slaba transpozicija že splošno znano dejstvo), in le v določenih državah (Treib 2014). Ostala policy področja in predvsem končna implementacija pa so slabo raziskani. Pri raziskovanju implementacijskega primanjkljaja v EU se srečujemo z velikim problemom zanesljivosti podatkov in primerljivosti kriterijev, ki implementacijski primanjkljaj opredeljujejo. Zaradi navedenih dejstev je potrebna posebna pazljivost pri primerjavi različnih študij in raziskav.

EK je kot varuhinja Pogodbe zelo omejena pri iskanju nekonsistentnosti z evropskim pravnim redom, saj ima omejene kadrovske in finančne vire, poleg tega pa so zelo pomembni tudi politični dejavniki, ki vplivajo na (ne)razkritje kršitev posameznih držav članic. EK je v veliki meri odvisna od držav članic, ki poročajo EK o implementacijskih aktivnostih, oziroma od subnacionalnih javnopolitičnih igralcev, ki opozarjajo na neizvajanje določenih evropskih določil. Okoljska politika je, glede na podatke EK, politika z največ kršitvami evropske zakonodaje. Tako politiki kot tudi znanstveniki pa so si enotni, da se EU sooča z naraščajočim problemom implementacijskega primanjkljaja. Ne nazadnje to potrjuje tudi vse večje število postopkov, ki jih EK sproži proti državam članicam (Treib 2014). Pri interpretaciji statističnih podatkov o nekonsistentnosti zakonodaje držav članic z evropskim pravnim redom je potrebna še posebna previdnost, saj je potrebno upoštevati tudi zunanje dejavnike, ki vplivajo na stopnjo nekonsistentnosti. Z uveljavitvijo enotnega trga v 90-ih letih 20. stoletja je EK močno okrepila nadzor, skokovito pa je naraslo tudi število pravnih aktov, kar je posledično pomenilo podvojitev postopkov proti državam članicam. Kmetijstvo in okolje sta policy področji z najbolj obširno in natančno evropsko zakonodajo.

Uspešna implementacija ni odvisna le od konsistentnosti pravnega reda držav članic s pravnim redom EU. O konsistentnosti pravnega reda govorimo takrat, ko akterji, na katere so pravila naslovljena, ravnajo skladno s temi pravili. Evropska zakonodaja je največkrat naslovljena na države članice, ki so tudi formalno odgovorne za konsistentnost. V primeru, da je evropska zakonodaja naslovljena na civilnodružbene igralce, morajo državni javnopolitični igralci vzpostaviti učinkovit sistem spremljanja in izvajanja javnih politik. Dejanska implementacija javnih politik pa se nanaša na prenos sprejetih javnopolitičnih odločitev v prakso.

Dejavnike uspešnosti izvajanja skupnih evropskih politik so identificirali številni avtorji. Nekateri vidijo vzroke za implementacijski primanjkljaj znotraj nacionalnih držav, drugi pa jih pripisujejo institucijam EU.

Lampinen in Uusikyla (1998, 237) sta opredelila dejavnike, ki vplivajo na uspešnost implementacije skupnih evropskih politik v državah članicah. Po njunem mnenju je implementacijski primanjkljaj posledica predvsem štirih dejavnikov:

- učinkovitosti in stabilnosti političnih ustanov: politični sistem posamezne države predstavlja formalno odločevalsko strukturo in sistem delitve oblasti. Variable, s katerimi sta proučevala učinkovitost in stabilnost političnih institucij: tip parlamentarne ureditve, vloga predsednika države, tipi vladnih koalicij, institucionalna avtonomnost regij, število strank v parlamentu, število strank v vladi, podpora vladi v parlamentu, polarizacija, nestanovitnost podpore volivcev, neobičajne spremembe vlade, trajnost vlade;
- visoke stopnje korporativizma: interesne skupine imajo pomembno vlogo v procesu oblikovanja in izvajanja skupnih evropskih politik. Kooperativen odnos med interesnimi skupinami in vlado pomembno prispeva k stabilnosti in predvidljivosti v procesu implementacije. Variable, s katerimi sta proučevala stopnjo korporativizma: stopnja unionizacije, stopnja podpore levici, sistem kolektivnih pogajanj, pomen interesnih skupin v družbi in političnem sistemu;
- odnosa do EU: odnos do EU vpliva na intenziteto sodelovanja akterjev v fazi izvajanja določene skupne evropske politike. Manjša podpora EU predpostavlja težave države članice pri implementaciji. Variable, s katerimi sta proučevala odnos do EU: zaupanje v prihodnost EU, odprava notranjih meja, zaupanje v institucije EU (Svet, Evropski parlament, Komisijo), odnos do članstva v EU, zadovoljstvo z demokratičnostjo EU, ali članstvo v EU prinaša koristi, kakšen je nacionalni vpliv na EU, kakšen je vpliv državljanov na zadeve EU, stopnja pripadnosti EU;
- politične kulture: Easton (1965) je politično kulturo opredelil kot skupek prepričanj, vrednot, idej, pravil, ki predpisujejo določen vzorec mišljenja, čutenja in vedenja, kar vpliva na politični input in delovanje političnega sistema. Stabilna politična kultura in visoka predanost političnemu sistemu spodbujata policy sodelovanje in povečujeta možnosti za uspešno implementacijo. Variable, s katerimi sta proučevala politično kulturo: stopnja participacije na volitvah, legitimnost in zadovoljstvo z demokracijo, družbena razdrobljenost, rezultati protestov, stopnja nematerialnih vrednot, stopnja individualne avtonomije, stopnja zaupanja z drugimi državljani EU.

Lampinen in Uusikyla (1998) sta v raziskavi ugotovila, da sta stabilna politična kultura in učinkovita ter fleksibilna institucionalna politična administrativna struktura glavni determinanti, ki vplivata na uspešnost implementacije na nacionalni ravni. Države z visoko stopnjo korporativizma imajo praviloma težave z implementacijo skupnih evropskih politik, saj imajo v teh državah sindikati in druge interesne skupine relativno veliko moč in lahko navsezadnje tudi blokirajo izvajanje določenih odločitev. Tako se na področjih, kjer imajo vpliv dobro organizirane interesne skupine in sindikati, kot so na primer delavska zakonodaja, socialna politika in nenazadnje tudi kmetijska politika, v državah članicah pojavlja implementacijski primanjkljaj. To vsekakor kaže na dejstvo, da so interesne skupine zelo pomemben dejavnik v evropskem policy procesu.

Implementacijski primanjkljaj je posledica številnih dejavnikov, ki so povezani tako z zmožnostjo države članice, da implementira sprejete odločitve, kot tudi z željo, da država članica deluje v skladu z evropskim pravnim redom (Treib 2014). Stabilna politična kultura in visoka podpora članstvu EU sta povezani z željo, da se določena javna politika implementira. Visoka stopnja korporativizma in učinkovite politične institucije pa so povezane z zmožnostjo, da se javna politika implementira. Stabilna politična kultura in uspešne ter fleksibilne politične institucije v državah članicah najbolj vplivajo na (ne)uspešnost izvajanja skupnih evropskih politik. Vsaka država članica mora za uspešno implementacijo skupnih evropskih politik vzpostaviti ustrezno implementacijsko strukturo. Pri tem oziroma pred vstopom države pristopnice v EU imajo države članice na voljo različne programe (PHARE, twining projekti, EIPA ...). Tudi na najvišji politični ravni EU so spoznali pomembnost pravilnega delovanja javne administracije. Leta 1995 se je tako Kopenhagenskim kriterijem⁹ za članstvo v EU pridružil tudi kriterij administrativne kapacitete/usposobljenosti. V Beli knjigi o Evropskem upravljanju¹⁰ (2001) je EK pozvala k prenosu dobrih praks med državami članicami in k tesnemu sodelovanju oblikovalcev in izvajalcev javnih politik, k močnejšem sodelovanju z regionalnimi in lokalnimi vladami in civilno družbo.

⁹ »Junija 1993 so voditelji EU na srečanju v Københavnu določili tri merila, ki jih mora država kandidatka izpolniti, preden se lahko pridruži Evropski uniji. Imeti mora stabilne institucije, ki zagotavljajo demokracijo, vladavino prava in človekove pravice ter spoštovanje manjšin. Imeti mora tudi delujoče tržno gospodarstvo. Prevzeti mora *acquis ali pravni red EU ter podpreti vse cilje Evropske unije. Poleg tega mora imeti javno upravo, usposobljeno za uporabo in izvajanje zakonov EU v praksi*« (Evropska unija, uradno spletišče).

¹⁰ »*European Governance—a white paper*« je dokument EK, ki vsebuje načrte določenih aktivnosti na nekem javnopolitičnem področju.

Knill in Lenschow (2000) sta opredelila, da je implementacija učinkovita takrat, ko sta formalna transpozicija in praktično uveljavljanje institucionalnih in instrumentalnih sprememb, v skladu s cilji, opredeljenimi v zakonodaji EU. Kot zelo pomembna dejavnika implementacijskega primanjkljaja sta opredelila (ne)ustrezne administrativne strukture na nacionalni oziroma subnacionalni ravni držav članic ter nezadostno koordinacijo med javnopolitičnimi igralci oziroma pomanjkanje posvetovalne politike. Med javnopolitičnimi igralci je namreč nujno potrebno sodelovanje in sklepanje kompromisov. Börzel (2000) celo zagovarja, da je implementacijski primanjkljaj še posebej značilen za države članice iz južne Evrope.

Dimitrakopoulos in Richardson (2001) pa sta opredelila šest dejavnikov neuspešne implementacije skupnih politik:

- nepopolno oblikovanje javne politike na ravni EU,
- nepopoln prenos evropske zakonodaje v nacionalni pravni red,
- odsotnost posvetovalne politike,
- institucionalna šibkost na državni ravni,
- nacionalne kulturne posebnosti,
- nepopoln nadzor nad izvajanjem skupnih evropskih politik.

Sharpe (1985) ugotavlja, da je edini sistem, ki ni soočen z implementacijskim primanjkljajem, tisti, v katerem se prekrivata pobudnik politike in njen izvajalec. V primeru, ko je prisotna delitev dela med zakonodajalci in izvajalci, je implementacijski deficit prisoten. Implementacijski deficit se pojavlja kot neskladje pravnega reda EU in pravnega reda države članice. To je pravno neskladje, ki se odpravi s sprejemom ustrezne nacionalne zakonodaje. Druga vrsta implementacijskega deficita pa odraža javnopolitično neskladje, ki se nanaša na razkorak med politikami, sprejetimi v EU, ki so korektno prenesene v nacionalni pravni red, vendar so rezultati izvajanja drugačni, kot so bili predvideni v evropski politiki. Odpravljanje tega deficita je mnogo težavnejše in dolgotrajnejše, predvsem pa je težko merljivo.

Vzroki za implementacijski primanjkljaj skupnih evropskih politik so, z vidika pristopa »od zgoraj navzdol«, predvsem na strani držav članic, ki so sicer odgovorne za implementacijo evropske zakonodaje. Južnoevropske države so veliko manj uspešne pri implementaciji skupnih evropskih politik, čeprav so tradicionalno zelo naklonjene EU (Börzel, 2000). Implementacijski primanjkljaj je lahko posledica strukture oziroma organiziranosti EU, ki

zelo težko nadzira in koordinira tako vertikalno implementacijo, od EK in Evropskega sodišča prek nacionalnih vlad do regionalnih in lokalnih oblasti ter avtonomnih agencij, kot tudi horizontalno implementacijo med posameznimi državami članicami (Cini 2005). Trenutni trendi so usmerjeni predvsem v decentralizacijo političnih sistemov, vendar izkušnje kažejo, da imajo unitarne države manj težav pri implementaciji skupnih evropskih politik kot federalne, kjer število akterjev, sodelujočih v implementacijski verigi, močno naraste. Ker EU zelo težko nadzira implementacijo, države članice to s pridom izkoriščajo. S prenosom odgovornosti za implementacijo na države članice je EU na države članice prenesla tudi stroške implementacije. Tako so finančna sredstva velikokrat vzrok za neuspešno implementacijo. Poleg finančnih sredstev pa so izrednega pomena tudi kadrovske viri, torej ustrezno usposobljeno nacionalno in subnacionalno osebje, ki zagotavlja uspešno in učinkovito implementacijo. EU se za uspešno izvajanje skupnih evropskih politik poslužuje tudi kazni, kar pa včasih vseeno ne vodi do uspešne implementacije. Države članice lahko z nadzorom posameznih aktivnosti v okviru implementacije bistveno vplivajo na hitrost, obseg in vsebino implementacije, kar za države članice predstavlja priložnost za redefinicijo razmerij, ki so bila določena v fazi policy formulacije (Dimitrakopoulos in Richardson 2001, 337). Pristop »od spodaj navzgor« pripisuje implementacijski primanjkljaj predvsem kompleksnosti evropskega zakonodajnega procesa, kar je nenazadnje tudi vzrok za slabo zakonodajo, slabe politike (Pressman in Wildavsky 1984). EK je odvisna od najrazličnejših informacij v državah članicah, ki jih prejema predvsem od interesnih skupin. Ker EK sama nima primernih kontrolnih in nadzornih mehanizmov, teh informacij vedno primanjkuje.

Implementacijski deficit oz. razkorak med sprejetimi odločitvami na ravni EU in njihovo implementacijo na ravni nacionalnih držav ima negativne posledice. V prvi vrsti neizvajanje javnih politik pomeni nedoseganje ciljev, ki jih javna politika predvideva, zaradi česar tudi ni odpravljen družbeni problem, zaradi katerega se javna politika oblikuje. Na drugi strani pa so posledice tudi na simbolni ravni, saj sta zaradi nerazreševanja družbenih problemov ogroženi legitimnost in kredibilnost sistema EU (Knill in Lenschow 2000, Borzel 1998). Jordan (2001) je kot razlog za implementacijski deficit identificiral tudi ureditev, v kateri se institucije EU politično in geografsko nahajajo daleč od realnosti v nacionalnih državah.

Preglednica 2.3: Pristopi k proučevanju implementacije

IMPLEMENTACIJA			
Pristop	top-down	bottom-up	novější pristop EU
Avtor	Mazmanian, Sabatier	Ham in Hill, Hjern	Dimitrakopolous, Richardson
Enota proučevanja	država	država	EU
Predmet proučevanja	učinkovitost implementacije, uresničevanje ciljev	identifikacija omrežij igralcev, implementacijske strukture, interakcije	identifikacija igralcev na različnih ravneh političnega sistema EU
Policy proces	ločenost posameznih faz policy procesa	povezanost faz policy procesa, policy evolucija	povezanost faz policy procesa, komitologija
Glavni javnopolitični igralci	centralni vladni igralci	vladni in zasebni igralci	vladni in zasebni igralci na različnih ravneh političnega sistema EU
Dejavniki implementacijskega primanjkljaja	slabi izvajalci	slabe politike	EU in nacionalna raven

V tradicionalnih politoloških študijah so bile osnovne enote proučevanja praviloma nacionalne države. Analiza politik na ravni EU pa poleg nacionalnih držav upošteva in analizira tudi nadnacionalne in subnacionalne ter nacionalne nevladne javnopolitične igralce. Evropski sistem vladanja vključuje številne javnopolitične igralce z različnih ravni, je manj hierarhičen, bolj posvetovalen in se izvaja v kompleksnih javnopolitičnih omrežjih. Policy omrežja so lahko na eni strani zaprta in pogosto hierarhična, policy skupnosti, ali na drugi strani odprta in nehierarhična, tematska omrežja. Odprtost oziroma zaprtost javnopolitičnih omrežij določa vpliv posameznih igralcev na vsebino javne politike. Policy skupnosti se oblikujejo predvsem na področjih, kjer je oblikovanje politik tradicionalno jasno opredeljeno, kjer obstajajo tradicionalni interesi, ki sodelujejo v policy procesu in imajo določene koristi. Primer takšnega področja je vsekakor SKP. Tematska omrežja pa se pojavljajo na področjih, kjer se pravila oblikovanja politik šele vzpostavljajo, kjer še ni določenih standardnih igralcev, kot je to na primer določeno pri varstvu potrošnikov (Nugent 2003).

Da bi zagotovili uspešno izvajanje javne politike, je potrebno spremljati njen napredek in doseganje ciljev ter rezultatov. Izvajanje javnih politik namreč lahko prinese pričakovane zaželene učinke, lahko pa tudi nepričakovane zaželene ali nezaželene učinke (Fink Hafner 2002, 19). Spremljanje izvajanja politik EU poteka preko spremljanja (*»monitoring«*) in

vrednotenja. Spremljanje izvajanja javne politike predstavlja štiri glavne funkcije v analizi politik (Dunn 1994, 335):

- ugotavljanje skladnosti s predpisi: ali so vse dejavnosti igralcev, vključenih v izvajanje javne politike, v skladu z zakonodajo in drugimi standardi;
- nadzor: ali je vire dejansko prejela ciljna skupina;
- predvidevanje: informacije v okviru implementacije različnih politik v daljšem obdobju, ki so pomembne pri ocenjevanju koristnosti družbenih in ekonomskih sprememb;
- razlaga: zakaj med javnimi politikami in njihovimi izidi prihaja do razlik.

Po pregledu teoretičnega okvira, ki je temeljil na procesu izvajanja skupnih javnih politik in opredelitvi dejavnikov implementacijskega primanjkljaja, se v nadaljevanju magistrskega dela, predvsem preko študije primera, osredotočamo na proces izvajanja politike razvoja podeželja v Sloveniji in pri tem analiziramo dejavnike implementacijskega primanjkljaja.

3 EMPIRIČNI DEL

V empiričnem delu magistrskega dela na podlagi različnih metod in tehnik raziskovanja preverjamo hipotezo, ki smo jo podali v uvodnem delu. V uvodu empiričnega dela predstavimo skupni metodološki uvod, ki mu sledi predstavitev politike razvoja podeželja s poudarkom na procesu izvajanja. Glavni del je namenjen izvajanju politike razvoja podeželja v Sloveniji. Preko študije primera, oblikovanje PRP 2007–2013, predstavljamo proces izvajanja politike razvoja podeželja v Sloveniji in analiziramo dejavnike implementacijskega primanjkljaja pri izvajanju politike razvoja podeželja.

3.1 SKUPNI METODOLOŠKI UVOD

V skupnem metodološkem uvodu opredelimo metode in tehnike raziskovanja za preverjanje hipoteze magistrskega dela, ki se glasi: *»Skupna kmetijska politika – politika razvoja podeželja predpostavlja vključevanje velikega števila javnopolitičnih igralcev z različnih ravni, ki zasledujejo številne, med seboj različne ali celo konfliktne interese, v proces izvajanja te politike v državi članici, kar povečuje implementacijski primanjkljaj«.*

Za zgodovinski pregled politike razvoja podeželja ter za prikaz njenih glavnih značilnosti, predvsem njene redistributivne funkcije in multifunkcionalnosti, uporabimo metode pregleda vsebine evropskih pravnih virov, sekundarnih virov ter formalnih dokumentov na ravni EU, v manjšem delu pa uporabimo tudi metodo pregleda vsebine literature, ki obravnava SKP ali podrobneje politiko razvoja podeželja. Na osnovi teh metod opredelimo tudi institucionalni okvir, cilje ter sredstva za izvajanje politike razvoja podeželja. Normativno ureditev politike razvoja podeželja pa prikažemo s pregledom vsebine evropske zakonodaje na področju politike razvoja podeželja.

S pomočjo metode pregleda vsebine evropskih pravnih virov in drugih dokumentov na področju politike razvoja podeželja, ki jo dopolnimo s poglobljenimi družboslovnimi intervjuji s predstavniki EK in strokovnjaki na nacionalni ravni, predstavimo ureditev politike razvoja podeželja v obdobju 2007–2013 in proces izvajanja omenjene politike.

Ključni poudarek empiričnega dela je na analizi implementacijskega primanjkljaja v okviru izvajanja politike razvoja podeželja v Sloveniji. V tem delu magistrskega dela zagovarjamo tezo, da veliko število javnopolitičnih igralcev, ki so vključeni v proces izvajanja politike razvoja podeželja v Sloveniji oblikuje implementacijsko verigo, posledično veliko število odnosov odvisnosti med posameznimi javnopolitičnimi igralci, pa povečuje implementacijski

primanjkljaj. Podrobnejša analiza izvajanja politike razvoja podeželja v Sloveniji je prikazana preko študije primera. Tako se v nadaljevanju osredotočamo zgolj na oblikovanje PRP 2007–2013. Na podlagi teoretskih postulatov o izvajanju javnih politik, ki temeljijo na pristopu od spodaj navzgor, ter na podlagi teoretskih predpostavk o izvajanju javnih politik kot procesu, ki je sestavljen iz več medsebojno povezanih aktivnosti, smo se v okviru študije primera osredotočili predvsem na identificiranje ključnih javnopolitičnih igralcev, ki so sodelovali pri oblikovanju PRP 2007–2013 in odnosov med njimi. V okviru analize sledimo konceptu mnogonivojske vladavine in konceptu javnopolitičnih omrežij. Vključenost številnih igralcev v proces izvajanja politike razvoja podeželja analiziramo v kontekstu mnogofunkcionalne vloge politike razvoja podeželja. Analiziramo tudi dejavnike, ki vplivajo na (ne)uspešno implementacijo politike razvoja podeželja in tako povzročajo implementacijski primanjkljaj. Z analizo študije primera oblikovanja PRP 2007–2013 smo poglobili vedenje o izvajanju politike razvoja podeželja v Sloveniji in neposredno preverili hipotezo magistrskega dela. Pri tem smo uporabili predvsem metodo poglobljenega družboslovnega intervjuja s ključnimi predstavniki vladnih javnopolitičnih igralcev, predstavniki nevladnih organizacij in predstavniki socialnih partnerjev na področju politike razvoja podeželja v Sloveniji in s strokovnjaki. V tej fazi je zelo pomemben tudi pregled vsebine formalnih dokumentov, predvsem PRP 2007–2013.

Preglednica 3.1: Področje raziskovanja ter ključne metode in tehnike raziskovanja

Področje raziskovanja	Ključne metode in tehnike raziskovanja
Značilnosti in ureditev politike razvoja podeželja v EU	<ul style="list-style-type: none"> - Pregled vsebine pravnih virov: evropske uredbe in sklepi, ki urejajo politiko razvoja podeželja v programskem obdobju 2007–2013; - pregled vsebine sekundarnih virov: spletne strani Evropske komisije; - pregled vsebine literature: literatura, ki obravnava SKP in podrobneje politiko razvoja podeželja; - pregled vsebine formalnih dokumentov: Lizbonska strategija, evropske pogodbe, dokumenti EK.
Značilnosti izvajanja politike razvoja	<ul style="list-style-type: none"> - Pregled vsebine pravnih virov: evropske

Področje raziskovanja	Ključne metode in tehnike raziskovanja
<p>podeželja EU: vključenost različnih javnopolitičnih igralcev, ki zastopajo številne, različne interese v okviru izvajanja politike razvoja podeželja</p>	<p>uredbe in sklepi, ki urejajo politiko razvoja podeželja v programskem obdobju 2007–2013;</p> <ul style="list-style-type: none"> - poglobljeni družboslovni intervju: predstavniki na nadnacionalni ravni in strokovnjaki na nacionalni ravni, ki so sodelovali v mednarodnih projektih na področju politike razvoja podeželja; - dokumenti in poročila EK na področju politike razvoja podeželja. - pregled vsebine formalnih dokumentov: Raziskava RuDI¹¹;
<p>Študija primera: »proces oblikovanja Programa razvoja podeželja RS 2007–2013«</p> <ul style="list-style-type: none"> - identificiranje ključnih javnopolitičnih igralcev in odnosov med njimi, - dolžina implementacijske verige in implementacijski primanjkljaj. 	<ul style="list-style-type: none"> - Poglobljeni družboslovni intervju: predstavniki vladnih javnopolitičnih igralcev, predstavniki nevladnih organizacij, predstavniki socialnih partnerjev, predstavniki strokovnjakov na nacionalni ravni na področju politike razvoja podeželja; - pregled vsebine formalnih dokumentov: PRP 2007–2013; - pregled vsebine uradnih virov: poročila Računskega sodišča RS;

V metodološkem okviru na začetku magistrskega dela smo predvideli dva intervjuja s predstavniki EK, in sicer z gospodom Mario Milouchevim, direktorjem enote G in z gospo Zvonko Jelenc, zaposleno na enoti G3, ki je odgovorna za Slovenijo. Zaradi izrednih razmer v Bruslju, ki so bile posledica terorističnega napada, intervjuji niso bili opravljeni. Obema predstavnikoma EK so bila po elektronski pošti poslana raziskovalna vprašanja. Odgovori na raziskovalna vprašanja so bili posredovani le s strani Zvonke Jelenc. Zaradi časovne stiske tudi ni bil realiziran načrtovani intervju z direktorjem AKTRP. Načrtovali smo tudi poseben intervju z dolgoletnim predsednikom Društva za razvoj slovenskega podeželja, vendar

¹¹ Projekt RuDI je bil financiran s strani Generalnega direktorata EK za raziskave v okviru tematskega področja Sedmega okvirnega programa "Na evropskem znanju temelječa bioekonomija". Izvajal se je se med februarjem 2008 in oktobrom 2010. Cilji projekta so bili izboljšanje razumevanja procesa oblikovanja in izvajanja politike razvoja podeželja EU in tudi njenih učinkov v programskem obdobju 2007–2013.

posebnega intervjuja z njim nismo opravili. Opravili pa smo intervju s strokovnjakom dr. Luko Juvančičem, ki je hkrati tudi član upravnega odbora Društva za razvoj slovenskega podeželja.

3.2 ZNAČILNOSTI IN UREDITEV POLITIKE RAZVOJA PODEŽELJA

SKP je ena izmed najstarejših skupnih politik, ki je bila vzpostavljena pred več kot 50-imi leti, ko je bilo po vojnem opustošenju v Evropi vprašanje pomanjkanja hrane zelo pomembno. Cilji SKP, ki so bili zastavljeni v Rimski pogodbi, so bili v večji meri doseženi: zagotovljen je bil primeren življenjski standard za kmete, zagotovljena je bila zadostna količina hrane, ki jo potrošniki lahko kupujejo po zmernih cenah (Evropska komisija. Skupna kmetijska politika – Zgodba se nadaljuje, 2012). Za SKP so značilne nenehne reforme in prilagajanje spreminjajočim se potrebam družbe, ki so vse bolj usmerjene v zmanjševanje stroškov skupne politike in proizvodnje ter povečanje trajnostne rabe virov in kakovosti hrane. Poleg zagotavljanja hrane in trajnostnega razvoja ima SKP vse pomembnejšo funkcijo tudi pri celovitem razvoju podeželja.

Danes ima Evropa sodoben, konkurenčen kmetijski sektor, ki zavzema vodilni položaj na svetovnih trgih kot eden večjih izvoznikov in največjih uvoznikov hrane na svetu. V 28-ih državah članicah EU je približno 12 milijonov kmetov, dodatni štirje milijoni prebivalcev pa so zaposleni v živilskem sektorju. Kmetijski in živilski sektor skupaj zagotavljata 7 odstotkov vseh delovnih mest in ustvarita 6 odstotkov evropskega bruto domačega proizvoda. Nenazadnje je v EU več kot 500 milijonov potrošnikov (Evropska komisija. Skupna kmetijska politika – Zgodba se nadaljuje, 2012).

Poseben pomen SKP določa tudi njena vseobsežnost, saj vključuje pomembne elemente regionalne, socialne, okoljske in širše gospodarske politike. Vprašanje SKP je tako tudi vprašanje svetovnega gospodarstva in svetovnih političnih razmerij (Fink Hafner 1995, 59). SKP opredeljuje politiko celostnega razvoja določenega območja in postaja vse bolj regionalna, predvsem preko svojega drugega stebra. Kmetje upravljajo podeželje in zagotavljajo javne dobrine, med katerimi so najpomembnejše varstvo in ohranjanje tal, krajin ter biotske raznovrstnosti. Podpora kmetom v okviru SKP je tako deloma namenjena tudi kot plačilo za ekosistemske storitve, ki jih zagotavljajo družbi kot celoti.

Vsekakor se kmetijstvo uvršča med tiste skupne politike, v okviru katerih ima EU zelo velike kompetence. SKP je pomembna integracijska sila, ki je pripomogla k razvoju današnje EU, in bo, kot zelo pomembno javnopolitično področje, pomembno vplivala tudi na nadaljnji integracijski proces oziroma sam obstoj EU.

3.2.1 Kratek pregled zgodovinskega razvoja politike razvoja podeželja

Leta 1951 je šest držav ustanoviteljic (Belgija, Francija, Italija, Luksemburg, Nemčija in Nizozemska) na podlagi Schumannovega načrta¹² podpisalo pogodbo o vodenju težke industrije – premoga in jekla – pod skupnim upravljanjem. Sodelovanje med državami se je kmalu razširilo še na druge gospodarske sektorje. Tako je bila leta 1957 podpisana Rimska pogodba in ustanovljena Evropska gospodarska skupnost z namenom omogočiti prost pretok oseb, blaga in storitev. Pogodba je načrtovala dva pomembna cilja tudi za kmetijstvo, in sicer cenovno dostopno hrano za vse državljane in primeren življenjski standard za kmete. Zaradi prisotnosti še vedno zelo živega spomina na pomanjkanje hrane po 2. svetovni vojni in za prebojni razvoj kmetijskega sektorja v Evropi je bil potreben enoten pristop h kmetijski politiki (Evropska komisija. Skupna kmetijska politika – Zgodba se nadaljuje, 2012). Konferenca v Stresi v Italiji leta 1958 je še bolj natančno določila cilje in načela SKP:

- skupni kmetijski trg, ki omogoča prost pretok pridelkov oziroma živil med državami članicami, in skupna meja za dobrine, uvožene v EU;
- enotne cene;
- skupna prednost za proizvode iz EU glede na uvožene;
- finančna solidarnost¹³, pri čemer vse države članice enako delijo stroške in koristi SKP.

Na osnovi teh načel so bili oblikovani glavni mehanizmi za izvajanje SKP, ki so začeli veljati leta 1962, ki ga dejansko opredeljujemo kot leto začetka SKP. Mehanizme podrobneje opredelimo v nadaljevanju.

SKP je od svojega začetka doživela veliko pomembnih sprememb, ki so bile predvsem posledica prilagajanja in odgovorov na spremenjene socialne, gospodarske, politične in tudi

¹² »Francoski zunanji minister Robert Schuman je v govoru v Parizu leta 1950 predlagal novo obliko političnega sodelovanja v Evropi, ki bi zagotavljala trajni mir med narodi Evrope. Zavzel se je za oblikovanje evropske institucije, ki bi skrbela za skupno upravljanje industrije premoga in jekla. Pogodbo o ustanovitvi takšne institucije so podpisali naslednje leto. Schumanov predlog šteje za začetek povezovanja držav v Evropsko unijo« (Uradno spletišče Evropske unije).

¹³ Finančna solidarnost pomeni, da vse države članice prispevajo k stroškom in imajo hkrati koristi SKP. V ta namen je bil oblikovan skupni sklad, ki ga financirajo deleži držav članic in prihodki iz določenih obdavčitev.

družbene razmere ter pritiske. Razprava o reformi SKP je stara skoraj toliko kot sama SKP (Erjavec in drugi 2007, 13). V 50-ih in 60-ih letih prejšnjega stoletja je bila intervencija Skupnosti omejena na koordinacijo ukrepov upravljanja trgov, ki so ravno nastajali. Leta 1973 je bila prva širitev EU s pristopom Danske, Irske in Velike Britanije. Predvsem zaradi pristopa Velike Britanije, ki je »izpogajala« posebne pogoje za tradicionalni britanski uvoz živil, so v EU sledile nekatere pomembne spremembe tudi na področju kmetijstva. Konec 70-ih let prejšnjega stoletja se je SKP prvič znašla v krizi, postala je žrtev lastnega uspeha. Proizvodnja hrane se je nevdržno večala in nastali so veliki presežki, ki so se na svetovnih trgih prodajali po subvencioniranih cenah. Sledile so številne reforme, ki so zmanjševale subvencioniranje cen, za kmete pa so se uvedla plačila neposredne pomoči. Nove sheme naj bi kmete spodbujale k okolju prijaznejšemu in manj intenzivnemu kmetovanju. V osemdesetih letih prejšnjega stoletja je sledila nova širitev na tri južnoevropske države, in sicer na Grčijo, Portugalsko in Španijo. Načelo trajnostnega razvoja, ki enakovredno upošteva kmetijski, okoljski in socialni vidik, je bilo v SKP prvič uvedeno po svetovnem vrhu v Riu leta 1992, ko je sledila tudi prva večja reforma SKP. Glavni elementi te reforme so bili (Evropska komisija. Skupna kmetijska politika – Zgodba se nadaljuje, 2012):

- znižanje kmetijskih cen z namenom povečanja konkurenčnosti;
- kmetje so prejeli kompenzacije za izgubo dohodka kot posledico nove strukture cen;
- sprejeti so bili novi tržni mehanizmi;
- uvedeni so bili ukrepi za zavarovanje okolja.

EU so se leta 1995 pridružile še Avstrija, Finska in Švedska. Začetek velikih razprav in dejanskega večanja pomena politike razvoja podeželja predstavlja konferenca v Corku leta 1996 in predvsem Agenda 2000, ki je politiko razvoja podeželja uvrstila v t. i. drugi steber SKP in tako omogočila izvajanje celostne politike razvoja podeželja (Evropska komisija, Generalni direktorat za kmetijstvo). Politika je vključevala ukrepe za izboljšanje učinkovitosti kmetijstva ob sočasni krepitvi varovanja okolja. Krepitev politike razvoja podeželja EU je s sklepi zasedanja Evropskega sveta v Göteborgu junija 2001 postala splošna prednostna naloga EU. Po temeljni reformi prvega stebra SKP leta 2003 in 2004 je Svet za kmetijstvo septembra 2005 sprejel temeljno reformo politike razvoja podeželja za obdobje od 2007 do 2013. Na podlagi strateških usmeritev zasedanj Evropskega sveta v Lizboni in Göteborgu, ki poudarjajo gospodarske, okoljske in socialne elemente trajnosti so bili določeni naslednji trije glavni cilji politike razvoja podeželja za obdobje 2007–2013: (1) povečanje konkurenčnosti kmetijskega

sektorja; (2) izboljšanje okolja in podeželja s podporo za upravljanje zemljišč; (3) izboljšanje kakovosti življenja na podeželskih območjih in spodbujanje diverzifikacije gospodarskih dejavnosti (Evropska komisija. Skupna kmetijska politika – Zgodba se nadaljuje, 2012).

Širitev EU v letu 2004 z desetimi novimi državami članicami¹⁴ je še poglobila problematiko gospodarskega razvoja podeželskih območij. Kmetijstvo je bilo pomemben del gospodarstev večine novih držav članic, vendar je bilo slabše razvito kot v starih državah članicah. Izzivi širitve so se še povečali leta 2007 s pristopom Bolgarije in Romunije, kajti tam je bilo kmetijstvo še v slabšem stanju. (Evropska komisija. Skupna kmetijska politika – Zgodba se nadaljuje, 2012). Kmetijstvo samo sicer ne more zagotoviti razvoja podeželskih območij, vendar je še vedno ključno in nepogrešljivo gospodarsko področje za uspeh politike razvoja podeželja. Uspešne politike razvoja podeželja ni brez uspešne kmetijske politike. V letu 2003 druga večja reforma SKP odpravi povezavo med subvencijami in proizvodnjo. Proizvodne podpore so bile zmanjšane na račun neposrednih plačil kmetom. Kmetje zdaj prejemajo podporo, vendar pod pogojem, da obdelujejo kmetijske površine in izpolnjujejo vse standarde na področju varovanja okolja, dobrega počutja živali, varnosti živil in ohranjanja podeželja. Omenjena reforma, imenovana tudi »popolna nevihta«, kot Fischlerjevo reformo imenuje Swinnen (2008), je bila ena najbolj dolgoročnih, saj je med drugim za sedem let zamrznila proračun namenjen SKP.

Novembra 2008 so kmetijski ministri dosegli politični sporazum o pregledu zdravstvenega stanja SKP. Cilj zdravstvenega pregleda je bil, da kmetje prejmejo sredstva za soočanje z novimi izzivi, več denarja se namenja tudi razvoju podeželja. Zaradi ukinitve mlečnih kvot v letu 2015 se zagotovi mehak prehod. Proizvodno vezana plačila so se prenesla v shemo enotnega plačila. Uvedene so nove zahteve za modulacijo, ki prenašajo sredstva v proračun za razvoj podeželja.

Zadnja večja prenova SKP v letu 2013 pa je bila usmerjena v povečanje konkurenčnosti kmetijskega sektorja, spodbujanje trajnostnega kmetijstva in inovacij ter v podporo ustvarjanju novih delovnih mest in gospodarski rasti na podeželskih območjih.

Dandanes se SKP sooča s številnimi izzivi na katere poskuša odgovoriti, tudi v okviru nenehnega prilagajanja in spreminjanja politike. V prvi vrsti je to prehranska varnost. Na

¹⁴ Leta 2004 so se EU pridružile naslednje države: Ciper, Češka, Estonija, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Poljska, Slovaška in Slovenija. Tako je EU sestavljalo 25 držav članic.

svetovni ravni se bo morala proizvodnja hrane podvojiti, da bo leta 2050 mogoče nahraniti devet milijard ljudi. Zagotoviti je potrebno zanesljivo ponudbo zdrave in kakovostne hrane po dostopnih cenah. Vse pomembnejše postajajo tudi podnebne spremembe in trajnostno upravljanje naravnih virov. Ob tem pa je potrebno poskrbeti za celotno podeželje v EU in ohranjanje podeželskega gospodarstva (Evropska komisija. Skupna kmetijska politika – Zgodba se nadaljuje, 2012). Kljub številnim reformam SKP ostaja finančno zahtevna in visoko intervencionistična politika (Daugbjerg 1997).

3.2.2 Značilnosti politike razvoja podeželja

»Kmetijski sektor v EU ima poseben politični pomen, predvsem zaradi naslednjih aspektov

- *socio–kulturni, kjer gre za ohranjanje majhnih kmetijskih enot;*
- *nacionalno–ekonomski, kjer so zagotovljene domače zaloge hrane;*
- *trans–sektorski, ker kmetijska politika vse bolj prevzema vlogo socialne in regionalne politike, zelo pa vpliva tudi na industrijo, povezano s kmetijstvom;*
- *mednarodno–ekonomski, kjer je pomembna dostopnost trga in primerjalne prednosti proizvodnje določene hrane;*
- *politični, kjer je kmečki lobi zelo vpliven;*
- *mednarodno–politični, kjer so problemi kmetijstva v mednarodnih odnosih posebej občutljivi«* (Fink Hafner 1995, 55).

SKP je preko subvencij, predvsem v svoji začetni fazi, povzročila velike spremembe v kmetijstvu. Kmetje so intenzivirali svoj način kmetovanja, da bi pridelali več in tako dobili več finančne podpore iz EU. Mnogo kmetov se je specializiralo in tradicionalne družinske kmetije so se umaknile t. i. »industrijskemu kmetijstvu« na velikih površinah. Danes približno tretjina dohodka kmetij v EU izvira iz kmetijskih podpor. Kljub vsemu pa med posameznimi kmetijskimi in podeželskimi območji obstajajo velike strukturne in naravne razlike, ki jih mora SKP upoštevati (Evropska komisija. Skupna kmetijska politika – Partnerstvo med Evropo in kmeti).

SKP izpolnjuje številne **multifunkcionalne cilje**: zadostiti mora potrebam državljanov glede hrane (razpoložljivost, cena, raznovrstnost, kakovost, varnost), varovati okolje in omogočiti kmetom dostojno življenje ter zagotavljati skladen razvoj podeželskih območij.

Približno polovica zemljišč v EU je obdelanih, zato je kmetovanje dejansko zelo pomembno za naše naravno okolje. Kmetijstvo in narava sta medsebojno povezana in nerazdružljiva. Z upravljanjem podeželja se v okviru SKP zagotavljajo javne dobrine, ki koristijo celotni družbi (tako v sedanosti kot tudi prihodnjim rodovom). Po reformi leta 2013 so kmetje v celoti upravičeni do dohodkovne podpore samo, če uporabljajo okoljsko vzdržne načine kmetovanja, dodatno podporo pa prejmejo, če uvedejo strožje kmetijsko-okoljske pridelovalne prakse. Zelo pomembna multifunkcionalna cilja SKP sta tudi upravljanje vodnih virov in boj proti podnebnim spremembam. SKP tako zagotavlja tudi družbeno koristne storitve, kot so varna in zdrava hrana ter stabilnost cen hrane, naravne vrste in biotsko raznovrstnost, lepo krajino, naravne vire, poseljen prostor. Ekonomisti za te pojme uporabljajo skupen termin javne dobrine in eksternalije (Erjavec 2008). SKP je vse manj kmetijska, vse manj se nanaša na cene in proizvodnjo, vse več pa na okolje in širši razvoj podeželja (Greer 2005). Odraz tega je tudi t. i. drugi steber SKP, politika razvoja podeželja, in pa vse večji pomen koncepta multifunkcionalne vloge kmetijstva.

Po drugi svetovni vojni so se tako v evropskem kot tudi v slovenskem podeželskem prostoru zgodile številne strukturne spremembe. Kmetijstvo se je intenziviralo in specializiralo, pospešena industrializacija pa je po drugi strani povzročila deagrarizacijo in depopulacijo na podeželskem prostoru. Ker je bil razvoj skoncentriran predvsem na mesta in industrijo so se razlike v gospodarski in socialni razvitosti med mesti in podeželjem le še povečevale. Sistematični pristop k politiki razvoja podeželja, katerega glavni namen je bila ohranitev poseljenosti ter boljša gospodarska izraba prostora, so prve uveljavile države, ki imajo velik delež območij z omejenimi dejavniki za kmetijsko dejavnost (kot na primer Avstrija) (Evropska komisija. Skupna kmetijska politika – Zgodba se nadaljuje, 2012). Podobno stanje podeželja kot v Evropi je bilo tudi v Sloveniji, kjer so in še vedno prednjačijo težki naravni pogoji za kmetovanje ter slabše razvita gospodarska in socialna infrastruktura.

Namen politike razvoja podeželja je pomagati podeželskim območjem, ki predstavljajo več kot 90 odstotkov ozemlja v EU in na katerih živi več kot 55 odstotkov vsega prebivalstva držav članic, pri spopadanju z ekonomskimi, s socialnimi in z okoljskimi izzivi. Mnoga podeželska območja se srečujejo s pomembnimi izzivi, kot so slabša konkurenčnost kmetijskih gospodarstev, povprečni dohodek na prebivalca, ki je nižji na podeželju kot v mestih, manj razvit storitveni sektor. Veliko vprašanj, ki jih obravnava politika razvoja

podeželja, predvsem na področju varovanja okolja, presega nacionalne in regionalne meje in postajajo pomembni globalni izzivi.

Kmetijstvo je vsekakor eden najkompleksnejših sektorjev. K njegovi kompleksnosti na eni strani v največji meri prispevajo različni javnopolitični igralci z različnih ravni, ki so vključeni v policy proces. Na drugi strani pa na kompleksnost vpliva dejstvo, da je SKP izredno visoko kontrolirano področje, kar navsezadnje dokazuje tudi število direktiv in uredb, ki urejajo kmetijstvo in razvoj podeželja. Npr. primerjamo lahko evropsko zakonodajo, ki opredeljuje izvajanje politike razvoja podeželja in zakonodajo, ki opredeljuje izvajanja strukturne in kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013. Določila politike razvoja podeželja so veliko bolj natančna in restriktivna. To je razvidno tudi iz posameznih operativnih programov, ki jih je RS pripravila za izvajanje obeh omenjenih politik. Določila v PRP 2007–2013 so zelo natančno opredeljena, medtem ko so določila v operativnih programih za izvajanje strukturnih skladov veliko bolj načelna.

SKP se v zadnjem času sooča z institucionalnimi spremembami. Pristop vzhodnoevropskih in balkanskih držav, kjer je kmetijstvo sicer pomembna gospodarska panoga, vendar je sam sektor zelo nekonkurenčen in zaostal, je predstavljal velik izziv za samo politiko. Tudi spremenjeno razmerje moči med posameznimi institucijami, predvsem večja vloga Evropskega parlamenta (EP), ki je bila formalizirana predvsem z Lizbonsko pogodbo, predstavlja določene spremembe tudi za policy proces SKP. Večja vloga EP zmanjšuje demokratični deficit in prispeva k bolj transparentnemu in bolj legitimnemu oblikovanju in izvajanju SKP (Greer 2005). Na drugi strani pa vse večje vključevanje EP povečuje kompleksnost procesa. Modulacija neposrednih plačil prinaša realokacijo sredstev iz prvega stebra in tržnih podpor na drugi steber, in sicer s tem na zagotavljanje širših javnih dobrin.

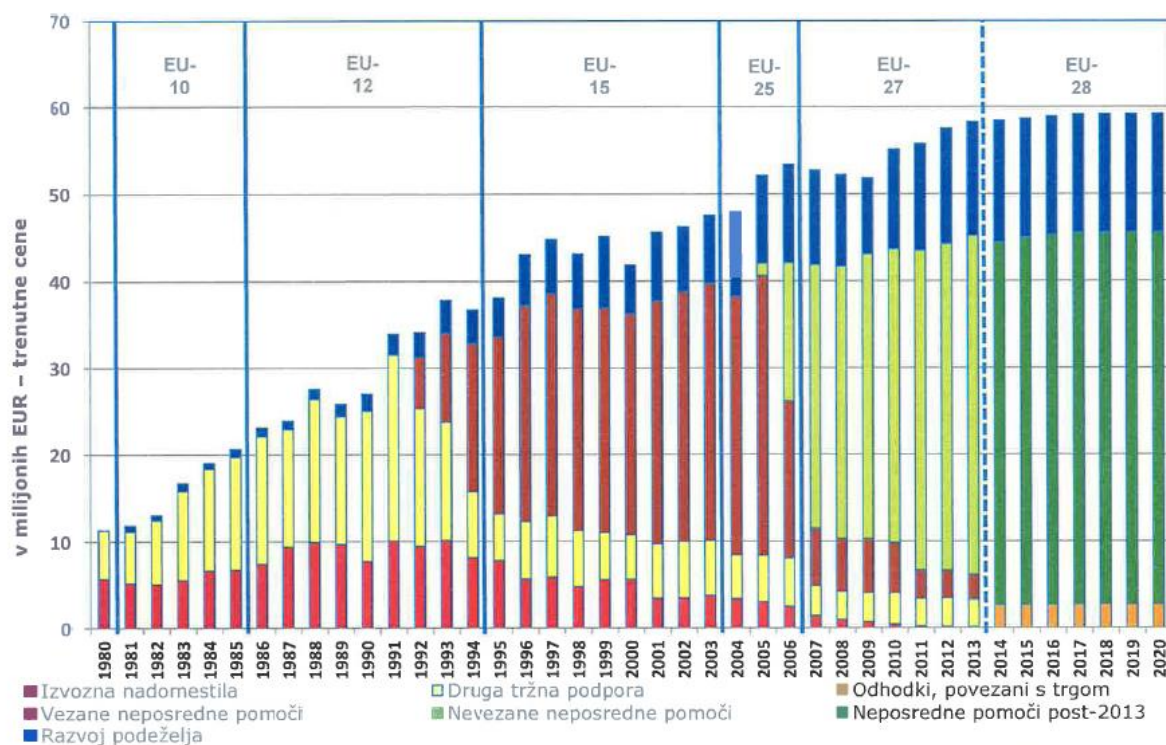
Velikokrat se SKP okarakterizira kot prvo pravo nadnacionalno politiko (Hix 1999, 250). Nekatera skrajna mnenja celo zagovarjajo, da nacionalne kmetijske politike ne obstajajo več, da je vsa politična moč prenesena na nadnacionalne evropske institucije. Posamezne države članice so obdržale le še odgovornost, da skupaj oblikujejo SKP in pa predvsem odgovornost za implementacijo. Vendar je dejansko stanje na področju SKP takšno, da so nacionalne države zelo pomembni javnopolitični igralci in da nacionalne kmetijske politike obstajajo in prispevajo k veliki raznolikosti SKP. SKP se formalno oblikuje in sprejema na ravni EU, dejansko pa na njeno oblikovanje vplivajo številni javnopolitični igralci z različnih ravni. Nekateri avtorji (Greer 2005) celo trdijo, da je SKP vse manj skupna. SKP ima sicer svoje

lastne cilje, čeprav je dejansko sestavljena iz nacionalnih kmetijskih politik. Paradoks je, da se SKP opredeljuje kot visoko evropeiziran sektor, pa vendar imajo nacionalne vlade dominantno vlogo in prevladujejo medvladni sporazumi. Tudi Wallace-ova (2005) menita, da SKP pripravljajo večinoma nacionalni odločevalci. SKP ni tako skupna in tako integrirana kot velikokrat mislimo (Nugent 2003, 384). Večja fleksibilnost se državam članicam dopušča predvsem pri politiki razvoja podeželja, kjer imajo posamezne države članice ključno vlogo pri implementaciji. Možnosti za fleksibilnost v zadnjih letih še naraščajo sorazmerno s pritiski držav članic na vsebino SKP. Torej, če želimo razumeti policy proces SKP, moramo razumeti tako zakonitosti policy procesa EU kot tudi značilnosti posamezne države članice, ki jo proučujemo. SKP je ena prvih skupnih politik EU, a obenem izrazita talka kmetijskega protekcionizma in nacionalnih porazdelitvenih strategij (Garzon 2006, 24–8).

SKP ima **tri razsežnosti oziroma mehanizme**, ki so medsebojno povezani (Evropska komisija. Skupna kmetijska politika – Partnerstvo med Evropo in kmeti):

- *»podporo trgu: kmetijstvo je zelo odvisno od vremena in podnebnih dejavnikov. Poleg tega je v kmetijstvu vedno časovni zamik med povpraševanjem in možnostjo ponudbe, majhne spremembe v količini proizvodov pa lahko znatno vplivajo na cene. Ta plačila predstavljajo manj kot 10 odstotkov proračuna SKP;*
- *dohodkovno podporo: pri dohodkovni podpori se z neposrednimi plačili kmetom ne zagotavlja samo osnovni dohodek, temveč tudi okoljske javne dobrine saj je neposredno plačilo odvisno od izpolnjevanja visokih standardov glede varnosti hrane, varstva okolja, zdravja in dobrega počutja živali. Ta plačila v celoti financira EU in predstavljajo okvirno 70 odstotkov proračuna SKP;*
- *razvoj podeželja: države članice oblikujejo nacionalne ali regionalne programe razvoja za obravnavo posebnih potreb in izzivov, s katerimi se soočajo podeželska območja. Ta plačila deloma financirajo države članice in predstavljajo okvirno 20 odstotkov proračuna SKP«.*

Slika 3.1: Financiranje posameznih delov SKP po letih



Vir: Evropska komisija, Generalni direktorat za kmetijstvo in razvoj podeželja.

3.2.3 Financiranje SKP

Ena izmed izredno pomembnih značilnosti SKP je **finančna solidarnost**, ki predstavlja tudi eno osnovnih načel EU. Finančna solidarnost pomeni, da stroške, povezane s SKP, plačuje EU kot celota. 34. člen Rimske pogodbe je ustanovil mehanizem financiranja SKP – Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS). Leta 1964 se je razdelil na dva dela, in sicer na jamstveni in usmerjevalni oddelek, ki sta delovala na podlagi različnih pravil. Naloga pomembnejšega, jamstvenega, oddelka je bila financiranje stroškov, nastalih pri izvajanju tržne in cenovne politike, izhajali so iz same pogodbe in so bili obvezujoči. Usmerjevalni oddelek pa je bil namenjen financiranju ukrepov strukturne politike in razvoju podeželja ter je temeljil na načelu sofinanciranja (Evropski parlament, spletna stran).

Uredba 1290/2005¹⁵ je EKUJS s 1. 1. 2007 preoblikovala v dva različna sklada: Evropski kmetijski jamstveni sklad (EKJS) ter Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP).

¹⁵ Uredba Sveta (ES), št.1290/2005 z dne 21. junija 2005 o financiranju skupne kmetijske politike (UL L 209, 11.8.2005, str.1).

V okviru prvega se financira politike trgov in cen, vključno z izravnalnimi plačili reforme SKP, v okviru drugega pa se financira programe razvoja podeželja držav članic oziroma regij.

Finančna sredstva SKP zagotavljajo države članice skupaj, ne glede na to, kdo bo največ pridobil v okviru kmetijskega proračuna¹⁶. Na odnos do SKP, predvsem v smislu podpore reformam in velikosti kmetijskega proračuna, v veliki meri vpliva tudi neto položaj posamezne države, torej ali je država neto plačnica ali prejemnica (Erjavec in drugi 2010). »Slovenija zaradi značilne razdrobljenosti in majhnosti kmetij ter neto bilančnega položaja ne spada med največje zagovornice resnejših reform SKP« (Erjavec in drugi 2010). Finančna solidarnost med bogatimi in manj bogatimi državami članicami je eno osnovnih načel EU in pogoj za večjo stopnjo gospodarskega in socialnega ravnotežja znotraj EU. Poleg nacionalnih finančnih prispevkov v proračun EU so vir dohodkov tudi carine na uvoz iz držav zunaj EU. Proračunska sredstva SKP vsako leto določita Svet EU in Evropski parlament. Pri tem upoštevata večletni finančni okvir¹⁷, ki dolgoročno omogoča učinkovitejše načrtovanje in obvladovanje izdatkov. SKP je namenjeno 2. poglavje večletnega finančnega okvira (»Trajnostna rast – naravni viri«). Za SKP se v zadnjih letih porabi približno 40 odstotkov proračunskih sredstev EU, kar je med drugim tudi posledica dejstva, da je SKP eno redkih področij, ki se financira v glavnem iz sredstev EU. Delež proračuna EU, namenjen SKP, se je v zadnjih 30-ih letih zelo zmanjšal, in sicer s skoraj 75 odstotkov na približno 40 odstotkov. V tem obdobju se je Uniji pridružilo 18 novih držav članic (zaradi česar se je število kmetov skoraj podvojilo), zato so stroški na kmeta danes precej manjši kot v preteklosti. SKP stane vsakega evropskega državljana približno 30 centov na dan (Evropska komisija. SKP in kmetijstvo v Evropi – pogosta vprašanja). Politika razvoja podeželja se delno financira iz proračuna EU in delno iz proračunov držav članic.

Večletni finančni okvir za obdobje 2007–2013 je bil sprejet leta 2006¹⁸. V njegov razdelek 2 o ohranjanju in upravljanju naravnih virov je sodil proračun za kmetijstvo in podeželje,

¹⁶ Nemčija in Velika Britanija na primer zagotavljata več sredstev za SKP kot so jih deležni kmetje v teh dveh državah. Francija je največja upravičenka do sredstev SKP, sledijo ji Španija, Nemčija in Italija. Poljska je na vrhu prejemnic sredstev EKSRP (14 odstotkov), sledijo ji Italija (9,8 odstotkov), Nemčija (9,8 odstotkov), in Romunija (9,2 odstotkov) (podatki iz leta 2013). Tudi Slovenija je neto prejemnica.

¹⁷ »Večletni finančni okvir v finančnem smislu ponazarja politične prednostne naloge Unije za vsaj pet let (2007–2013, 2014–2020). V členu 312 Lizbonske pogodbe je določeno, da večletni finančni okvir sprejme Svet z uredbo po odobritvi Evropskega parlamenta (ki sprejme ali zavrne celoten paket brez sprememb). V večletnem finančnem okviru se določijo najvišji letni zneski (zgornje meje) za odhodke EU kot celoto in za glavne kategorije odhodkov (po razdelkih). Večletni finančni okvir ni tako podroben kot letni proračun« (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-468_sl.htm)

¹⁸ Medinstitucionalni sporazum — Med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo o proračunski disciplini in dobrem finančnem poslovanju – Izjave UL C 139, 14. 6. 2006, str. 1–17

varovanje okolja in ribolov (413 milijard EUR v tekočih cenah, kar predstavlja 42,3 odstotka vseh sredstev za prevzem obveznosti za EU–27) (Evropski parlament. Kratki vodnik po Evropski uniji).

3.3 IZVAJANJE POLITIKE RAZVOJA PODEŽELJA

Politika EU za razvoj podeželja je bila uvedena kot drugi steber SKP med reformo, znano kot »Agenda 2000«¹⁹. Naloga EKSRP, ki je vir financiranja politike razvoja podeželja, je pospeševanje trajnostnega razvoja podeželja, razvoj prostorsko in okoljsko bolj uravnoteženega kmetijskega sektorja, ki je prijazen podnebnju, odporen na podnebne spremembe ter konkurenčen in inovativen.

Svet EU je februarja 2006 sprejel strateške smernice za razvoj podeželja za obdobje 2007–2013²⁰, ki temeljijo na treh glavnih tematskih prednostnih oseh, ki so nato opredeljene tudi v evropskih uredbah za izvajanje politike razvoja podeželja. Strateške smernice Skupnosti določajo področja, ki so pomembna za uresničevanje prednostnih nalog Skupnosti, zlasti glede ciljev trajnostnega razvoja iz Göteborga in prenovljene Lizbonske strategije za rast in delovna mesta. 1. tematska os prispeva predvsem k povečanju konkurenčnosti kmetijskega, živilskega in gozdarskega sektorja. 2. tematska os je namenjena izboljšanju okolja in podeželja predvsem pa mora prispevati k biotski raznovrstnosti, ohranjanju kmetijskih krajin, vodi, tlom in podnebnim spremembam. 3. tematska os je namenjena izboljšanju kakovosti življenja v podeželskih območjih in spodbujanju diverzifikacije podeželskega gospodarstva, predvsem preko ustvarjanja zaposlitvenih možnosti in pogojev za rast. 4. os je horizontalna in je namenjen gradnji lokalnih zmogljivosti za zaposlovanje in diverzifikacijo ter prispeva predvsem k širšim ciljem v zvezi z razvojem podeželja. Poleg tematskih prednostnih nalog je v strateških smernicah poudarjena tudi potreba po zagotavljanju usklajenosti pri programiranju v smislu zagotavljanja sinergij med osmi in znotraj njih, v smislu zagotavljanja usklajenosti z relevantnimi strategijami na ravni EU in predvsem tudi komplementarnosti med posameznimi instrumenti EU, ki so na voljo v posameznih državah članicah. Da bi spodbudile sinergijo med strukturno in zaposlitveno politiko ter politiko razvoja podeželja, morajo države članice zagotoviti dopolnjevanje in skladnost med ukrepi, ki se financirajo iz različnih skladov EU (Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-

¹⁹ Evropski svet je leta 1997 v Luksemburgu določil, da mora biti Evropsko kmetijstvo večnamensko, trajnostno, konkurenčno in porazdeljeno po vsem ozemlju, ter opredelil strateške cilje nove reforme (Evropski parlament. Kratki vodnik po Evropski uniji).

²⁰ Sklep Sveta z dne 20. februarja 2006 o strateških smernicah Skupnosti za razvoj podeželja (programsko obdobje 2007–2013)(2006/144/ES)

socialnemu odboru in Odboru regij o izvajanju nacionalnih strateških načrtov in strateških smernic Skupnosti za razvoj podeželja 2007–2013). S temi strateškimi smernicami je bil opredeljen okvir, na podlagi katerega so države članice pripravile svoje nacionalne strateške načrte, kjer so opredelile nacionalne prednostne naloge, ki so jih nato prenesle tudi v programe razvoja podeželja. Prednostne naloge se izvajajo preko sklopov izbranih ukrepov, ki so razvrščeni po oseh. Programi so lahko nacionalni ali regionalni. V programskem obdobju 2007–2013 je bilo s strani EK potrjenih 94 programov razvoja podeželja. Slovenija je imela en nacionalni program razvoja podeželja. Njihovo izvajanje se spremlja in ocenjuje na podlagi okvira skupnega spremljanja in vrednotenja²¹.

Uredba 1290/2005 je EKUJS preoblikovala v dva različna sklada: Evropski kmetijski jamstveni sklad (EKJS) ter Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP). EKJS financira oziroma skupaj z državami članicami sofinancira odhodke za enotno skupno ureditev trga, neposredna plačila, promocijo kmetijskih proizvodov, ter za različne posebne in delne odhodke Unije (veterinarske dejavnosti, zbiranje in uporaba genskih virov ...). Iz EKSRP pa se sofinancirajo izboljšanje konkurenčnosti kmetijskega in gozdarskega sektorja, kmetijsko–okoljski ukrepi, izboljšanje kakovosti življenja na podeželskih območjih, spodbujanje diverzifikacije podeželskega gospodarstva ter gradnja lokalnih zmogljivosti (pobuda Leader) (Evropski parlament. Kratki vodnik po Evropski uniji).

Politika razvoja podeželja se izvaja v okviru deljenega upravljanja²², kar pomeni, da je EK državam članicam v celoti prepustila izvajanje programov na nacionalni ravni. Države članice so odgovorne za vzpostavitev sistema upravljanja in nadzora, EK pa ima nadzorno vlogo, v okviru katere preverja, ali je ureditev sistema upravljanja in nadzora ter samo izvajanje programov v skladu s predpisi. Osnovna načela izvajanja politike razvoja podeželja so določena na evropski ravni. V pristojnosti posameznih držav članic je izbira ukrepov iz nabora ukrepov in razdelitev sredstev med posamezne ukrepe ob upoštevanju določil evropske zakonodaje. »Za razliko od sistema urejanja kmetijskih trgov, kjer je velik del suverenosti pri odločanju o kmetijski politiki prenesen na Bruselj, imajo države članice pri odločanju o vsebini in obsegu razvojnih spodbud za razvoj podeželja na razpolago precej širši

²¹ Okvir skupnega spremljanja in vrednotenja – CMEF pomeni sistem spremljanja in vrednotenja, ki se uporablja v vseh državah članicah. Sistem vrednotenja sestavljajo skupni in programsko–specifični elementi.

²² Financiranje v EU se izvaja na dva glavna načina: s sredstvi, ki jih centralizirano upravlja neposredno EK (npr. raziskave), ter s sredstvi, ki jih skupaj upravljajo EU in države članice (npr. strukturni skladi, EKSRP). Večina porabe EU, predstavljajo sredstva v okviru deljenega upravljanja z državami članicami EU.

manevrski prostor saj same odločajo o izbiri prioriternih področij pomoči in ukrepih odločamo precej samostojno« (Juvančič 2005, 56).

Uspešno izvajanje politike razvoja podeželja zahteva primerne, predvsem kadrovske in finančne vire. Kadrovski in finančni viri predstavljajo velik problem predvsem v novih državah članicah. Spremembe v teh državah, ki so nastale zaradi približevanja EU, so bile vodene od zgoraj navzdol, bile so hitre in so se nanašale predvsem na harmonizacijo »*acquis communautaire*«. Evolucionarne spremembe pa so počasne, potekajo od spodaj navzgor in zahtevajo vključevanje civilne družbe in družbenega kapitala (Gatzweiler in Hagedorn 2004, 361).

Pri oblikovanju politike razvoja podeželja EU so ključne institucije predvsem Svet EU, EK in Evropski parlament. Postopek poteka v kontekstu medvladnih pogajanj in na ravni EU institucij. Svet ministrov ima najpomembnejšo vlogo v procesu odločanja. Sestavljajo ga predstavniki vlad vseh držav članic, ki so tako vsaj formalno enakomerno zastopane, čeprav je dejanska moč posameznih držav članic zelo različna. EK, ki ima sicer izvršilno funkcijo, ima tudi v okviru oblikovanja politike razvoja podeželja vlogo pobudnice, to pomeni, da pripravlja predloge zakonodajnih aktov, o katerih nato odločata Evropski parlament in Svet EU. Parlament, ki z reformami pridobiva na moči, sestavljajo predstavniki narodov držav članic. Ima 17 stalnih odborov, ki pripravljajo delo za plenarna zasedanja, med njimi je tudi Odbor za kmetijstvo. V okviru oblikovanja politike razvoja podeželja imajo tako ključno vlogo nacionalni, vladni igralci, ki preko Sveta uveljavljajo svoje interese. Pomembne pa so tudi interesne skupine na evropski ravni, ki vplivajo na ključne EU institucije.

V okviru faze izvajanja politike razvoja podeželja sodeluje veliko število javnopolitičnih igralcev z različnih ravni. EK zastopa interese EU in ima nadzorno vlogo, v okviru katere preverja, ali je ureditev sistema upravljanja in nadzora v skladu s predpisi. To opravlja tako, da ocenjuje učinkovitost delovanja sistema in po potrebi izvaja finančne popravke. Na ravni EU delujejo tudi nadnacionalne interesne skupine, ki izvajajo neposredni pritisk na institucije EU. Nacionalne interesne skupine delujejo na nacionalni ravni z vplivanjem na nacionalne javnopolitične odločevalce, in tudi na nadnacionalni ravni preko neposrednega vplivanja na institucije EU ali preko nadnacionalnih interesnih skupin. Državni vladni igralci zastopajo interese nacionalnih ekonomij in kmetijskega sektorja, pri tem pa je izrednega pomena tudi ohranjanje politične stabilnosti oziroma interesnega ravnovesja z domačim kmečkim lobijem (Fink Hafner 1995, 73). Kmetje in njihova združenja, kot ciljna skupina in eden

najpomembnejših interesov v okviru izvajanja politike razvoja podeželja, stremijo k ohranitvi ali izboljšanju socialno–ekonomskega položaja kmetovalcev. Interesi kmetijstva so vključeni že v samo oblikovanje SKP in so pri svojem delovanju tudi zelo uspešni (Lukesch 2008). Zelo pomembni javnopolitični igralci so tudi interesi gospodarskih dejavnosti, ki so povezane s kmetijstvom, predvsem živilskopredelovalne industrije, kemične industrije, trgovski interesi. Vse bolj pomembni in glasni postajajo okoljevarstveni interesi, ki si prizadevajo za varstvo okolja in zdravo hrano. Na nacionalni ravni je pri izvajanju politike razvoja podeželja pomembna tudi vloga strokovnjakov, ki uradništvu in politiki dajejo strokovno podporo in podlage, ki so pomembne predvsem v fazi strateškega načrtovanja. K večji uveljavitvi lokalnih interesov in pristopa od spodaj navzgor je pomembno prispeval Leader kot inovativni pristop v sklopu politike razvoja podeželja. Leader predstavlja način za vključevanje lokalnih partnerjev v upravljanje prihodnjega razvoja njihovega območja (Evropska komisija. Pristop Leader: osnovni vodnik: 2006). V okviru izvajanja politike razvoja podeželja so zelo aktivne lokalne akcijske skupine, ki se oblikujejo kot partnerstva na lokalni ravni za izvajanje pristopa Leader. Znotraj teh partnerstev in tudi izven njih imajo pomembno vlogo tudi lokalne skupnosti. Kljub temu, da obstajajo posamezni strokovnjaki s področja razvoja podeželja in deležniki, pa v evropskem policy prostoru težko govorimo o podeželskem lobiju (Lukesch 2008). Na politiko razvoja podeželja v največji meri vplivajo ekonomski interesi, ki jih deležniki poskušajo uveljaviti ali ohraniti.

V zadnjih desetletjih sta opazna dva trenda urejanja razmerij v družbi. Prvi odraža internacionalizacijo in globalizacijo izvrševanja oblasti na določenih področjih, tako da je vse več področij prenesenih in obravnavanih na mednarodni oziroma nadnacionalni ravni. Drugi trend pa je proces lokalizacije in prizadevanj po ohranitvi pristojnosti držav članic, regionalnih in lokalnih skupnosti kot državljanom bližjih ravni oblasti, ki bolje poznajo njihove potrebe (Hojnik 2007, 3). Načelo subsidiarnosti tako predstavlja pomembno komponento demokratične legitimnosti, predvsem v okviru skupnih evropskih politik.

Preglednica 3.2: Zvrsti javnopolitičnih igralcev v okviru izvajanja politike razvoja podeželja

Raven javnopolitičnih igralcev	Zvrst javnopolitičnih igralcev
nadnacionalna raven	EK
	nadnacionalne interesne skupine
	nacionalne interesne skupine
nacionalna raven	državni, vladni javnopolitični igralci
	nacionalne interesne skupine s področja kmetijstva
	nacionalne interesne skupine s področja gospodarskih dejavnosti povezanih s kmetijstvom
	nacionalne interesne skupine s področja okolja
	strokovnjaki
subnacionalna raven	lokalne skupnosti in njihova združenja
	lokalne akcijske skupine

V okviru izvajanja politike razvoja podeželja imajo vladni akterji osrednjo vlogo, saj so zadolženi za implementacijo. »Evropsko kmetijsko politiko še vedno temeljno zaznamujejo interesi posameznih držav« (Erjavec in drugi 2010) saj so medvladna pogajanja ena od temeljnih značilnosti oblikovanja SKP. »Za vse države EU je značilen neposreden pritisk posameznih kmetijskih sektorjev na lokalne in državne oblasti. Kmetje so ena najlojalnejših in dobro organiziranih skupin pritiska v državi, ki so pogosto deležni precejšnje naklonjenosti javnega mnenja in politike« (Erjavec in drugi 2010). Zelo pomembno je tudi dejstvo, da velik del prebivalstva, in s tem tudi volilnega telesa, živi na podeželju, kjer kmetijstvo ostaja zelo pomembna dejavnost. V okviru izvajanja evropske politike razvoja podeželja v državah članicah poteka praktično celoten javnopolitičen proces, od načrtovanja in oblikovanja programskih dokumentov prek izvajanja pa vse do spremljanja in vrednotenja.

Bistvena pravila politike razvoja podeželja v obdobju 2007–2013 opredeljuje Uredba 1698/2005²³. Uredba opredeljuje namen in obseg pomoči iz EKSRP ter določa ukrepe politike, ki so na voljo državam članicam oziroma regijam. Skladno z omenjeno uredbo ima politika razvoja podeželja 2007–2013 štiri tematske osi:

²³ Uredba Sveta (ES) št. 1698/2005 z dne 20. septembra 2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) (UL L 277, 21.10.2005, str. 1) (v nadaljnjem besedilu: Uredba 1698/2005).

- »izboljšanje konkurenčnosti kmetijskega in gozdarskega sektorja,
- izboljšanje okolja in podeželja,
- izboljšanje kakovosti življenja na podeželskih območjih in spodbujanje diverzifikacije gospodarskih dejavnosti,
- LEADER« (Uredba 1698/2005).

Vsaka država članica oziroma regija pripravi program razvoja podeželja, ki določa sredstva za posamezne ukrepe. Stopnja sofinanciranja se razlikuje glede na regijo in vrsto ukrepov. Da bi bila politika uravnotežena, morajo države članice in regije svoja sredstva za razvoj podeželja porazdeliti na vse štiri tematske osi skladno z obveznimi deleži, kot jih določa Uredba 1698/2005. Večja strateška naravnost naj bi bila dosežena z izvajanjem nacionalnih strateških načrtov, ki temeljijo na strateških smernicah EU. Izvajanje politike razvoja podeželja je v veliki meri odvisno od pripravljenosti države članice (ali regije) na izvajanje programov za razvoj podeželja. Programe razvoja podeželja z odločbo potrdi EK.

Slika 3.2: Razdelitev zneska podpore Skupnosti za razvoj podeželja po državah članicah (2007–2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007–2013 skupaj	(trenutne cene v EUR) od tega minimalno za upravičene regije iz konvergenčnega cilja (skupaj)
Belgija	63 991 299	63 957 784	62 458 083	70 637 509	73 167 519	75 495 480	77 776 632	487 484 306	40 744 223
Bolgarija (*)	244 055 793	337 144 772	456 843 751	412 748 664	398 058 913	397 696 922	395 699 781	2 642 248 596	692 192 783
Češka	396 623 321	392 638 892	409 036 387	415 632 774	406 640 636	412 672 094	424 262 250	2 857 506 354	1 635 417 906
Danska	62 592 573	66 344 571	67 411 254	85 052 762	91 231 467	98 797 618	106 488 551	577 918 796	0
Nemčija	1 184 995 564	1 186 941 705	1 202 865 574	1 311 256 553	1 365 559 200	1 398 361 509	1 429 714 950	9 079 695 055	3 174 037 771
Estonija	95 608 462	95 569 377	101 036 594	104 667 353	104 639 066	108 913 401	113 302 602	723 736 855	387 221 654
Irska	373 683 516	355 014 220	346 851 422	363 518 252	351 698 528	352 271 063	351 503 589	2 494 540 590	0
Grčija	461 376 206	463 470 078	482 113 090	492 922 509	665 568 186	669 030 398	671 747 957	3 906 228 424	1 905 697 195
Španija	286 654 092	1 277 647 305	1 320 830 901	1 400 090 047	1 227 613 000	1 255 978 191	1 284 264 263	8 053 077 799	3 178 127 204
Francija	931 041 833	942 359 146	947 341 939	1 091 752 155	1 169 090 147	1 223 917 557	1 278 994 332	7 584 497 109	568 263 981
Italija	1 142 143 461	1 135 428 298	1 183 870 921	1 256 577 236	1 403 606 589	1 422 949 382	1 441 205 996	8 985 781 883	3 341 091 825
Ciper	26 704 860	24 772 842	23 949 762	23 911 507	22 402 714	21 783 947	21 037 942	164 563 574	0
Latvija	152 867 493	147 768 241	150 342 483	153 226 381	148 781 700	150 188 774	151 198 432	1 054 373 504	327 682 815
Litva	260 974 835	248 836 020	249 948 998	253 855 536	248 002 433	250 278 098	253 898 173	1 765 794 093	679 189 192
Luksemburg	14 421 997	13 661 411	13 255 487	13 838 190	13 287 289	13 281 368	13 212 084	94 957 826	0

(trenutne cene v EUR)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007–2013 skupaj	od tega minimalno za upravičene regije iz konvergenčnega cilja (skupaj)
Madžarska	570 811 818	537 525 661	527 075 432	529 160 494	547 603 625	563 304 619	584 609 743	3 860 091 392	2 496 094 593
Malta	12 434 359	11 527 788	11 256 597	10 964 212	10 347 884	10 459 190	10 663 325	77 653 355	18 077 067
Nizozemska	70 536 869	72 638 338	73 671 337	87 111 293	90 406 648	96 082 449	102 750 233	593 197 167	0
Avstrija	628 154 610	594 709 669	580 732 057	586 983 505	556 070 574	545 968 629	532 956 948	4 025 575 992	31 938 190
Poljska	1 989 717 841	1 932 933 351	1 971 439 817	1 935 872 838	1 860 573 543	1 857 244 519	1 851 146 247	13 398 928 156	6 997 976 121
Portugalska	560 524 173	562 491 944	584 180 154	592 619 895	611 642 601	611 692 105	610 872 156	4 134 023 028	2 180 735 857
Romunija (**)	0	1 146 687 683	1 502 691 530	1 401 644 651	1 357 854 634	1 359 146 997	1 356 173 250	8 124 198 745	1 995 991 720
Slovenija	149 549 387	139 868 094	136 508 049	134 100 946	124 076 091	118 858 866	113 031 296	915 992 729	287 815 759
Slovaška	303 163 265	286 531 906	282 749 256	266 600 239	263 028 387	275 025 447	319 809 578	1 996 908 078	1 106 011 592
Finska	335 121 543	316 143 440	308 265 407	313 973 134	298 490 092	294 408 238	288 617 053	2 155 018 907	0
Švedska	292 133 703	277 225 207	270 816 031	280 491 463	278 775 513	277 860 755	275 759 282	1 953 061 954	0
Združeno kraljestvo	263 996 373	645 001 582	706 122 271	746 326 084	748 994 332	752 455 626	749 224 152	4 612 120 420	188 337 515
Skupaj	10 873 879 246	13 274 839 325	13 973 664 584	14 335 536 182	14 437 211 311	14 614 123 242	14 809 920 797	96 319 174 687	31 232 644 963

(*) Za leta 2007, 2008 in 2009 sredstva iz Jamstvenega oddelka EKVJS znašajo 193 715 561 EUR, 263 453 163 EUR oziroma 337 004 104 EUR.

(**) Za leta 2007, 2008 in 2009 sredstva Jamstvenega oddelka EKVJS znašajo 610 786 223 EUR, 831 389 081 EUR oziroma 1 058 369 098 EUR.

Vir: Odločba komisije z dne 12. septembra 2006 o določitvi letne razdelitve zneska podpore Skupnosti za razvoj podeželja po državah članicah za obdobje od 1. januarja 2007 do 31. decembra 2013 (notificirano pod dokumentarno številko C(2006) 4024) (2006/636/ES) (UL L 261, 22. 9. 2006, str. 32).

3.4 ŠTUDIJA PRIMERA – OBLIKOVANJE PROGRAMA RAZVOJA PODEŽELJA 2007–2013

PRP 2007–2013 je skupni dokument Slovenije in EK za izvajanje politike razvoja podeželja in črpanje sredstev EKSRP. Že sama evropska zakonodaja v okviru 6. člena Uredbe 1698/2005, zahteva vključevanje velikega števila javnopolitičnih igralcev v oblikovanje, izvajanje in spremljanje PRP 2007–2013 na osnovi načel partnerstva in sodelovanja. PRP 2007–2013 je prvi programski dokument za izvajanje politike razvoja podeželja, ki ga je Slovenija oblikovala in izvajala v celoti kot polnopravna članica EU. V programskem obdobju 2007–2013 se je politika razvoja podeželja izvajala v okviru enotnega sistema programiranja, financiranja in nadzora v sklopu enotnega EKSRP. Celotno programiranje, upravljanje, izvajanje, spremljanje in vrednotenje je bilo v pristojnosti MKGP kot organa upravljanja.

3.4.1 Značilnosti razvoja podeželja v Sloveniji

Sodobni koncept razvoja podeželja temelji na trajnostnih načelih, to je na enakomernem razvoju ekonomskih, okoljskih in socialnih razsežnosti bivanja in delovanja v podeželskem prostoru. Potrebno si je prizadevati za enakomeren razvoj kmetijstva, predvsem v smislu njegovih večnamenskih funkcij. Obenem si je potrebno prizadevati za diverzifikacijo razvoja

na podeželju preko podpor turizmu, podjetništvu. Seveda je ob tem zelo pomembna primerna infrastruktura. Kar v največji meri je potrebno izkoristiti prednosti podeželja, kot so razpoložljivost infrastrukture, bogata stavbna, kulturna in naravna dediščina, tradicija domače obrti, podjetništva, temelječe na komparativnih prednostih podeželja, raznolikost kulturne krajine in ohranjenost naravnega okolja, kot priložnost za razvoj podeželskega turizma. Prebivalstvu podeželja je potrebno omogočiti ne le to da izboljšuje svoj položaj, ampak tudi to, da prispeva k skupnemu razvoju preko zagotavljanja širših javnih dobrin. Cilj vsake države je ohraniti bogastvo kmetijskih dejavnosti na podeželju ter ohraniti podeželski prostor živ.

Slovenija ima nadpovprečen delež podeželskih območij, ki obsegajo skoraj 90 odstotkov celotnega ozemlja države, na njih pa živi več kot 57 odstotkov prebivalstva. Za poselitveni vzorec slovenskega podeželja je značilna velika razpršenost. Demografska struktura je zelo neugodna. »Podeželska območja zaostajajo v razvoju za urbanimi središči, kar jih izpostavlja večji nevarnosti depopulacije na eni strani in marginalizaciji na drugi strani, z negativnimi gospodarskimi, okoljskimi in socialnimi posledicami« (PRP 2007–2013). Da bi zagotovili trajnostni razvoj podeželskih območij je potrebno aktivno sodelovanje države in lokalnih prebivalcev, tudi preko izvajanja lokalnih razvojnih strategij. Kmetijska pridelava v Sloveniji je na mnogih območjih zelo težavna saj se več kot 86 odstotkov celotnega ozemlja države nahaja na območjih z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnost (PRP 2014–2020). Kmetijstvo predstavlja, skupaj z gozdarstvom in ribištvom, 2,4 odstotka bruto dodane vrednosti (podatki za leto 2009). Prevladujeta predvsem dve vrsti proizvodnje – pašna živinoreja in mešana živinoreja. Glavne značilnosti in posebnosti slovenskega kmetijstva so predvsem nizka produktivnost, neustrezna zemljiška in parcelna struktura, nizka stopnja profesionalizacije, nizka stopnja specializacije ter neugodna starostna in izobrazbena struktura (Resolucija o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – »Zagotovimo.si hrano za jutri«). V Sloveniji je naravno okolje razmeroma dobro ohranjeno in raznoliko, značilna pa je tudi bogata kulturna in naravna dediščina. »Razmeroma policentričen prostorski vzorec gospodarskega razvoja v preteklosti, ki je z razvojem mest, regionalnih in lokalnih centrov zagotavljal bližino delovnih mest tudi podeželskemu prebivalstvu, je pomembno vplival na kmetijstvo, ki je pogosto predvsem dodatna in ne glavna dejavnost« (PRP 2007–2013).

»Kmetijsko politiko v Sloveniji sestavljajo trije različni sklopi ukrepov:

- *tržno–cenovna politika (stabilizacija trga, neposredna plačila po proizvodih, druge neposredne podpore),*
- *politika razvoja podeželja (izravnalna plačila, razvojne podpore) in*
- *javne službe ter druge splošne storitve za kmetijstvo (Erjavec in drugi 2007, 82).*

Tržno–cenovna politika zajema ukrepe, ki se praviloma nanašajo na posamezne kmetijske proizvode in neposredno vplivajo na prihodek proizvajalcev. To so predvsem ukrepi za stabilizacijo trga (zunanjetrgovinska zaščita, podpore izvozu, intervencijski odkupi, podpore skladiščenju ...), s katerimi politika vpliva na raven cen kmetijskih proizvodov. Zelo pomemben del tržno–cenovno politike predstavljajo neposredna plačila, ki predstavljajo dohodkovno podporo kmetom. Posebno skupino ukrepov predstavljajo tudi državne pomoči za sanacijo posledic naravnih nesreč in različne odškodnine (npr. za škodo po divjadi, v okviru zdravstvenega varstva rastlin in živali ipd.), ki predstavljajo tudi neke vrste kompenzacijska plačila proizvajalcem (Erjavec in drugi 2007, 82).

Politika razvoja podeželja zajema ukrepe, ki se praviloma nanašajo na posamezne proizvajalce, skupine proizvajalcev ali območja in so opredeljeni po programih razvoja podeželja. Njihov namen je predvsem povečati konkurenčnost in učinkovitost kmetijskih proizvajalcev in predelovalcev ter zagotoviti splošni razvoj podeželskih območij. Ukrepe politike razvoja podeželja lahko razdelimo v dve skupini. Prvo skupino predstavljajo izravnalna plačila proizvajalcem za kmetovanje na območjih s težjimi pridelovalnimi razmerami ali plačila za dodatne stroške, ki nastanejo zaradi okolju prijaznega kmetovanja. V drugo skupino se uvrščajo ukrepi razvojne politike, ki zajemajo podpore investicij in prestrukturiranja kmetijskih gospodarstev, živilskopredelovalne industrije ter širši razvoj podeželja (diverzifikacija dejavnosti, infrastruktura, podjetništvo na podeželju, lokalni razvoj ...) (Erjavec in drugi 2007, 82).

Politika javnih služb ter drugih splošnih storitev za zajema ukrepe, s pomočjo katerih se omogoča delo javnih služb. Ti ukrepi načeloma nimajo neposrednega vpliva na dohodek kmetijskih gospodarstev (Erjavec in drugi 2007, 82).

3.4.2 Kratek zgodovinski pregled

Temeljni cilji kmetijske politike v Sloveniji so bili postavljeni leta 1993, ko je Državni zbor RS sprejel Strategijo razvoja slovenskega kmetijstva. Strategija je prvič jasno opredelila večnamensko vlogo kmetijstva, cilji strategije in razvoja kmetijstva v Sloveniji pa so bili skladni s cilji SKP. Poleg proizvodne funkcije pridelave hrane so bile izpostavljene tudi prostorska, socialna in okoljska vloga kmetijstva (Bedrač in Cunder 2005). Zaradi nedoseganja ciljev strategije in priprav na prevzemanje skupne kmetijske politike je Vlada RS v letu 1998 sprejela Program reforme kmetijske politike 1999–2002, ki je postopno uvedel evropsko zakonodajo in omogočil prilagajanje administrativnih struktur.

Slovensko kmetijstvo je bilo tako že v letu 2003 v celoti usklajeno z zahtevami in pravnim redom SKP. S tem je država v celoti izpolnila pogoje za polnopravno članstvo in prevzela mehanizme, ki na tržno-cenovnem področju pomenijo enotno vodenje politike, na področju razvoja podeželja pa programsko načrtovanje politike (Bedrač in Cunder 2005).

Politika razvoja podeželja ima v Sloveniji razmeroma dolgo tradicijo. »Programi Celostnega razvoja podeželja in obnove vasi (v nadaljnjem besedilu: CRPOV) so temeljili na animaciji lokalnega prebivalstva (točkovni projekti). Programi CRPOV so bili sčasoma nadgrajeni z Razvojnimi programi podeželja, ki so vključevali razvojne iniciative na nekoliko večjem območju (območja več občin)« (PRP 2007–2013). Do leta 2005 je bilo realiziranih ali v fazi priprave 31 razvojnih programov podeželja, ki so zajeli okoli 96 odstotkov celotnega območja Slovenije oziroma 88 odstotkov vsega prebivalstva (PRP 2007–2013). Politika razvoja podeželja je v Sloveniji pomembnejšo veljavo pridobila šele od leta 2003, ko se je izvajanje ukrepov začelo sofinancirati iz proračuna EU.

V programskem obdobju 2000–2006 je imela Slovenija na voljo predpristopno finančno pomoč iz programa SAPARD. Slovenija je za namene koriščenja predpristopne pomoči izdelala Načrt razvoja podeželja 2000–2006. Program SAPARD je bil prvi decentraliziran finančni program katerega namen je bilo prilagajanje kmetijskega sektorja desetih pristopnih članic zahtevam in uvedbi pravnega reda EU na področju kmetijske politike (Evropska komisija, spletna stran). Program je upravljal MKGP, za izvajanje ukrepov pa je bila ustanovljena Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja (AKTRP). Program SAPARD je združeval 4 ukrepe in tehnično pomoč, ki so bili namenjeni uresničevanju dveh prednostnih

nalog (Naknadno ex–post vrednotenje posebnega pristopnega programa za kmetijstvo in razvoj podeželja v Sloveniji SAPARD v obdobju 2000–2006²⁴):

- *»izboljšava proizvodnih struktur v kmetijstvu in živilskopredelovalni industriji«*: ukrep *»naložbe v kmetijska gospodarstva«* je bil namenjen prilagajanju sektorjev prireje in predelave mleka, mesa in vrtnin na predpisane zahteve na področju veterinarsko-sanitarnih predpisov, zaščite živali, varstva okolja; ukrep *»izboljšanje trženja ter naložbe v živilskopredelovalno industrijo«* pa je bil namenjen prilagajanju sektorjev predelave mesa, rib in mleka na predpisane zahteve na področju veterinarsko-sanitarnih predpisov, zaščite živali, varstva okolja ter za izboljšanje trženja, konkurenčnosti na trgu in delovnih pogojev zaposlenih);
- *»gospodarska diverzifikacija in izboljšava podeželske infrastrukture«* (ukrep *»gospodarska diverzifikacija na kmetijah«* je bil namenjen zagotovitvi dodatnega dohodka na kmetijah, zagotovitvi novih delovnih mest, izboljšanju socialnega položaja kmetov in ohranitvi poseljenosti podeželja; ukrep *»razvoj in izboljšanje infrastrukture na podeželju«* pa je imel preko izboljšanja podeželske infrastrukture namen ohraniti poseljenost podeželja ter ohranitev in razvoj kmetijstva).

Največ sredstev programa SAPARD (75 odstotkov) je bilo namenjenih za naložbe v kmetijska gospodarstva in živilskopredelovalno industrijo, za naložbe v infrastrukturo na podeželju in diverzifikacijo gospodarskih dejavnosti je bilo namenjenih 24 odstotkov sredstev, preostanek pa je bil namenjen tehnični pomoči. Poleg uvedbe pravnega reda EU sta bila postavljena še dva strateška cilja, in sicer oblikovanje konkurenčnega kmetijstva in ohranjanje poseljenosti podeželja (Naknadno ex–post vrednotenje posebnega pristopnega programa za kmetijstvo in razvoj podeželja v Sloveniji SAPARD v obdobju 2000–2006). Izvajanje programa SAPARD lahko ocenimo kot uspešno, saj je bilo izplačanih 41.635.000 evrov, od tega 26.77427 tisoč iz sredstev EKUJS, ostalo pa iz proračuna RS, kar predstavlja 106 odstotkov razpoložljivih sredstev programa. *»V celotnem obdobju izvajanja programa SAPARD ni bilo nobenih prenosov sredstev med prioritetskimi nalogami, ukrepi ali leti«* (Naknadno ex–post vrednotenje posebnega pristopnega programa za kmetijstvo in razvoj podeželja v Sloveniji SAPARD v obdobju 2000–2006).

²⁴ Ministrstvo RS za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je zunanjemu izvajalcu podjetju OIKOS naročilo izdelavo poročila *»Naknadno Ex-post vrednotenje posebnega pristopnega programa za kmetijstvo in razvoj podeželja v Sloveniji v obdobju 2000-2006 (SAPARD)«*.

Enotni programski dokument 2004–2006 (v nadaljnjem besedilu: EPD 2004–2006) predstavlja osnovo za izvajanje strukturne politike v Sloveniji v programskem obdobju 2004–2006 in črpanje sredstev strukturnih skladov (Evropskega sklada za regionalni razvoj, Evropskega socialnega sklada, Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada – Usmerjevalni oddelek in Finančna instrumenta za usmerjanje ribištva). Dejavnosti v okviru 3. prednostne naloge Prestrukturiranje kmetijstva, gozdarstva in ribištva so bile usmerjene v spodbude za povečanje konkurenčnosti v kmetijsko–živilskem sektorju, učinkovito izrabo virov v gozdarstvu in ribištvu ter v spodbude za podporo celostnega razvoja podeželja. Na področju kmetijstva in razvoja podeželja se je izvajalo pet ukrepov, ki so se sofinancirali iz usmerjevalnega dela EKUJS (štirje ukrepi s področja kmetijstva in en ukrep s področja gozdarstva), in sicer:

- *ukrep 3.1: Izboljšanje predelave in trženja kmetijskih proizvodov,*
- *ukrep 3.2: Naložbe v kmetijska gospodarstva,*
- *ukrep 3.3: Diverzifikacija kmetijskih dejavnosti in dejavnosti, ki so blizu kmetijstvu (alternativni dohodkovni viri),*
- *ukrep 3.4: Investicije v gozdove za izboljšanje gospodarske in ekološke vrednosti gozdov,*
- *ukrep 3.5: Trženje kakovostnih kmetijskih in živilskih proizvodov (EPD 2004–2006).*

Organ upravljanja programa EPD 2004–2006 je bila Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, ukrepe pa je izvajalo MKGP kot posredniško telo za sredstva EKUJS. Največ razpoložljivih sredstev, več kot 65 odstotkov je bilo namenjenih ukrepu 3.1: Izboljšanje predelave in trženja kmetijskih proizvodov in ukrepu 3.2: Naložbe v kmetijska gospodarstva. Na podlagi Končnega poročila o izvajanju EPD 2004–2006 je bilo izvajanje programa z vidika finančnih sredstev uspešno, saj so bila izplačana vsa razpoložljiva sredstva. Poleg tega je bil program uspešen tudi glede na število podprtih projektov (Končno poročilo o izvajanju Enotnega programskega dokumenta republike Slovenije za programsko obdobje 2004–2006). »Izplačila razpoložljivih sredstev po posameznih ukrepih niso potekala v skladu z načrtovanimi sredstvi po programu, saj je bilo zanimanje potencialnih upravičencev na ukrepih naložbe v gozdove za izboljšanje gospodarske in ekološke vrednosti gozdov in trženje kakovostnih kmetijskih in živilskih proizvodov manjše od načrtovanega« (Računsko sodišče RS, revizijsko poročilo). Z namenom porabe vseh razpoložljivih sredstev

programa se je sredstva prerazporedilo na ukrep naložbe v kmetijska gospodarstva, za katerega je bilo večje zanimanje (Računsko sodišče RS, revizijsko poročilo).

Program razvoja podeželja 2004–2006 (v nadaljnjem besedilu: PRP 2004–2006), ki je bil sofinanciran iz Jamstvenega oddelka EKUJS, se dopolnjuje z ukrepi 3. prednostne naloge: Prestrukturiranje kmetijstva, gozdarstva in ribištva v okviru EPD 2004–2006. Osnovni cilj programa je bila okrepitev večnamenske vloge kmetijstva z dolgoročnim in uravnoteženim razvojem vseh treh komponent razvoja: ekonomske, socialne in okoljske. PRP 2004–2006 se je izvajal v okviru dveh prednostnih nalog in petih ukrepov:

- *prednostna naloga 1 – sonaraven razvoj kmetijstva in podeželja:*
 - *izravnalna plačila za območja z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnost (ukrep OMD),*
 - *kmetijsko okoljski ukrepi (21 ukrepov SKOP).*
- *prednostna naloga 2 – ekonomsko in socialno prestrukturiranje kmetijstva:*
 - *zgodnje upokojevanje,*
 - *podpora izvajanju EU standardov na kmetijskih gospodarstvih;*
 - *tehnična pomoč (PRP 2004–2006).*

Večji del razpoložljivih sredstev programa je bil namenjen prednostni nalogi 1, in sicer kar 78 odstotkov, medtem ko je bilo prednostni nalogi 2 namenjenih 22 odstotkov sredstev. Skladno s poročilom Naknadno ex–post vrednotenje PRP 2004–2006 je bilo izvajanje programa z vidika porabe finančnih sredstev uspešno, saj so bili izvedeni vsi načrtovani ukrepi, za katere so bila porabljena vsa razpoložljiva sredstva.

Kot ugotavlja Računsko sodišče RS v svojem posebnem revizijskem poročilu Razvoj podeželja v Sloveniji²⁵, je Slovenija v okviru izvajanja programov razvoja podeželja SAPARD, PRP 2004–2006 in EPD 2004–2006 uspešno prevzela pravni red EU in vzpostavila primeren institucionalni okvir za izvajanje programov ter črpanje sredstev v okviru SKP. »Zelo uspešno je bilo izvajanje programov tudi s finančnega vidika, saj so bila porabljena vsa razpoložljiva finančna sredstva na ravni programov. Slednje pa ne drži na ravni ukrepov, saj so bila zaradi nizke odzivnosti potencialnih upravičencev sredstva prerazporejena na ukrepe,

²⁵ Računsko sodišče je revidiralo uspešnost MKGP pri doseganju ciljev politike razvoja podeželja v obdobju od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2008. Pri revidiranju zaključenih programov SAPARD, EPD 2004–2006 in PRP 2004–2006 so revizorji preverjali v kolikšni mri so bili doseženi načrtovani cilji, pri revidiranju PRP 2007–2013 pa je bila ocenjevana uspešnost ministrstva pri načrtovanju, izvajanju in spremljanju programa.

kjer je bila odzivnost večja» (Računsko sodišče RS, revizijsko poročilo). Veliko premalo pozornosti se namenja merjenju strateških ciljev ter ekonomskih, socialnih in okoljskih vplivov izvajanja posameznega programa, ki je večinoma presojan le na podlagi kazalnikov učinka za merjenje operativnih ciljev na ravni programa (Računsko sodišče RS, revizijsko poročilo).

Preglednica 3.3: Razpoložljiva finančna sredstva programov razvoja podeželja

Program razvoja podeželja	Razpoložljiva sredstva (v tisoč evrih)	EU sredstva (v tisoč evrih)
SAPARD	41.635	26.651
EPD	47.138	23.569
PRP 2004–2006	312.600	281.600
PRP 2007–2013	1.158.929	900.600
PRP 2014–2020	1.106.834	837.850

Vir: Programski dokumenti SAPARD, EPD 2004–2006, PRP 2004–2006, PRP 2007–2013, PRP 2014–2020.

Ključni cilji in ukrepi politike razvoja podeželja, ki so bili zasledovani v okviru programov razvoja podeželja so bili varovanje okolja in ohranjanje kmetijskih zemljišč (56 odstotkov vseh izplačanih sredstev), povečanje produktivnosti in izboljšanje konkurenčnosti kmetijstva (39 odstotkov vseh izplačanih sredstev) in izboljšanje kakovosti življenja na podeželju (5 odstotkov vseh izplačanih sredstev) (Računsko sodišče. Revizijsko poročilo: Razvoj podeželja v Republiki Sloveniji, str. 30, 31).

3.4.3 Program razvoja podeželja 2007–2013

Na podlagi Strateških smernic Skupnosti za razvoj podeželja je bil v letu 2007 pripravljen Nacionalni strateški načrt razvoja podeželja (NSN 2007–2013), ki opredeljuje gospodarski, socialni in okoljski položaj podeželja ter na podlagi tega določa strategijo ter prednostne naloge razvoja podeželja. Le-te so skladne s prednostnimi nalogami Skupnosti zlasti glede ciljev trajnostnega razvoja iz Göteborga in prenovljene Lizbonske strategije za rast in delovna mesta. V NSN 2007–2013 je določena razdelitev sredstev po oseh, navedeni so ukrepi in določene ciljne vrednosti kazalnikov na ravni osi. Izvedbeni dokument politike razvoja podeželja je PRP 2007–2013, ki natančneje opredeljuje ukrepe, sredstva, kazalnike in ciljne vrednosti posameznega ukrepa.

Načrtovanje PRP 2007–2013 je potekalo na podlagi dveh ključnih aktivnosti programiranja: na podlagi preteklih izkušenj in glede na analizo stanja, na podlagi katere se je opredelilo SWOT²⁶ analizo. V skladu z Uredbo 1974/2006²⁷ je vsaka država članica EU v fazi načrtovanja programa morala opisati vpliv finančnih prispevkov EKUJS, dodeljenih za razvoj podeželja v prejšnjih programskih obdobjih, in predstaviti povzetek ključnih ugotovitev vrednotenij. V poglavju 3.4 PRP 2007–2013 »Vpliv iz prejšnjih programskih obdobj in druge informacije« je sicer opisano izvajanje programov SAPARD, EPD 2004–2006 in PRP 2004–2006, vendar bi bilo potrebno, tako po priporočilu predhodnega vrednotenja kot tudi po ugotovitvi Računskega sodišča RS, »več pozornosti nameniti analizi dotedanjih izkušenj in učinkov ukrepov za razvoj podeželja« (Računsko sodišče. Revizijsko poročilo: Razvoj podeželja v Republiki Sloveniji, Poročilo predhodnega vrednotenja PRP 2007–2013). Priprave na novo programsko obdobje se morajo začeti z analizami in vrednotenji predhodnih obdobj, ki jih je smiselno in potrebno uporabiti v okviru načrtovanja programa. Programiranje je tako preveč odvisno od neposrednih izkušenj, sicer dokaj stabilne administrativne strukture, ki se prenašajo iz programskega obdobja v programsko obdobje. Tako niso bile izkoriščene priložnosti, da bi bil nov program boljši kot prejšnji (Poročilo o predhodnem vrednotenju PRP 2007–2013).

Uredba 1974/2006 v okviru oblikovanja programa zahteva tudi analizo položaja z vidika prednosti in pomanjkljivosti ter opis izbrane strategije za soočanje z njimi. Tako je v poglavju 3.1 PRP 2007–2013 »Analiza položaja z vidika prednosti in pomanjkljivosti« opisano stanje geografskega območja na podlagi kvantificiranih podatkov, in sicer splošno družbeno–gospodarsko stanje geografskega območja, učinkovitost kmetijskega, gozdarskega in živilskega sektorja, okolje in upravljanje zemljišč, kmetijsko gospodarstvo in kakovost življenja ter program Leader. Analiza danosti in stanja kmetijstva, živilstva in gozdarstva ter okolja je povzeta v analizi SWOT, kjer so v preglednici izpostavljene prednosti in slabosti ter priložnosti in nevarnosti razvoja podeželja v Sloveniji. V poglavju 3.2 »Izbrana strategija za soočanje s prednostmi in pomanjkljivostmi« bi morala slediti izbor in hierarhija ukrepov za razvoj podeželja za obravnavanje stanja na podeželju in denarna sredstva, namenjena

²⁶ Beseda izhaja iz začetnih črk angleških besed, in sicer: S-Strength (prednosti ali notranja moč), W-Weakness (slabosti), O-Opportunity (priložnosti), T-Threat (nevarnosti). SWOT analiza ali analiza PSNP je osnova za strateško načrtovanje.

²⁷ Uredba Komisije (ES) št. 1974/2006 z dne 15. 12. 2006 o podrobnih pravilih glede uporabe Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) (Ur. l. EU L368; v nadaljevanju: Uredba 1974/2006).

različnim osem in ukrepom, upravičenim z analizo prednosti in pomanjkljivosti. V PRP 2007–2013 so sicer navedeni ukrepi po posameznih oseh in pripadajoča finančna sredstva, ni pa jasno razvidne prioritizacije potreb in ukrepanja.

Cilji politike razvoja podeželja v obdobju 2007–2013 so bili opredeljeni v 4. členu Uredbe 1698/2005, za vsak cilj pa je bila oblikovana tematska os, to je povezana skupina ukrepov s posebnimi usmeritvami, ki prispevajo k uresničevanju enega ali več ciljev. Ukrep predstavlja niz aktivnosti, ki pripomorejo k izvajanju nalog ene osi in jih države članice izberejo samostojno iz nabora ukrepov, ki so določeni v Uredbi 1698/2005. RS je s PRP 2007–2013 izvajala ukrepe vseh štirih prednostnih osi, izhajajoč iz analize stanja in zastavljenih ciljev ter na osnovi Strateških smernic Skupnosti in NSN. Ukrepi in aktivnosti 1. osi so bili usmerjeni v povečanje produktivnosti dela, dvig dodane vrednosti v kmetijstvu, živilstvu in gozdarstvu ter s tem v dvig konkurenčnosti teh sektorjev. Slovenija je v okviru 1. osi izbrala naslednje ukrepe:

- *»111 Usposabljanje za delo v kmetijstvu in gozdarstvu,*
- *112 Pomoč mladim prevzemnikom kmetij,*
- *113 Zgodnje upokojevanje kmetov,*
- *121 Posodabljanje kmetijskih gospodarstev,*
- *122 Povečanje gospodarske vrednosti gozdov,*
- *123 Dodajanje vrednosti kmetijskim in gozdarskim proizvodom,*
- *125 Izboljšanje in razvoj infrastrukture, povezane z razvojem in prilagoditvijo kmetijstva,*
- *131 Podpora izvajanju standardov EU na kmetijskih gospodarstvih,*
- *132 Sodelovanje kmetijskih proizvajalcev v shemah kakovosti hrane,*
- *133 Podpora skupinam proizvajalcev pri dejavnostih informiranja in pospeševanja prodaje za proizvode, ki so vključeni v sheme kakovosti hrane,*
- *142 Podpore za ustanavljanje skupin proizvajalcev« (PRP 2007–2013).*

Iz nabora vseh ukrepov, ki jih opredeljuje Uredba 1698/2005 niso bili izbrani le trije ukrepi, in sicer ukrep »114 Uporaba svetovalnih storitev«, ukrep »115 Ustanavljanje služb za upravljanje, pomoč in svetovanje« ter ukrep »124 Sodelovanje pri razvoju novih proizvodov, proizvodnih postopkov in tehnologij na področjih kmetijstva in prehrane ter gozdarstva«.

Ukrepi in aktivnosti 2. osi podpirajo ohranjanje kmetovanja v območjih z neugodnimi razmerami za kmetovanje (OMD) in spodbujajo okolju prijazne kmetijske prakse. Slovenija je v okviru 2. osi izbrala naslednje ukrepe:

- *»211 Plačila kmetom zaradi omejenih možnosti na gorskih območjih,*
- *212 Plačila kmetom na območjih z omejenimi možnostmi, ki niso gorska območja,*
- *214 Kmetijsko okoljska plačila« (PRP 2007–2013).*

Iz nabora ukrepov niso bili izbrani ukrepi za območja Natura 2000, za dobro počutje živali, za neproizvodne naložbe, za prvo pogozdovanje kmetijskih površin, za prvo vzpostavitev kmetijsko–gozdarskih sistemov na kmetijskih zemljiščih, za prvo pogozdovanje nekmetijskih površin, za gozdno okoljska plačila in za obnavljanje proizvodnega potenciala gozdov in uvajanje preventivnih ukrepov.

Za doseganje višje kakovosti življenja na podeželju in spodbujanje diverzifikacije podeželskega gospodarstva ter doseganje večje socialne kohezije so bili programirani ukrepi 3. osi, ki so bili usmerjeni v izboljšanje zaposlitvenih možnosti na podeželju in izboljšanje kakovosti življenja na podeželju. Slovenija je v okviru 3. osi izbrala naslednje ukrepe:

- *»311 Diverzifikacija v nekmetijske dejavnosti,*
- *312 Podpora ustanavljanju in razvoju mikro podjetij,*
- *321 Osnovne storitve za gospodarstvo in podeželsko prebivalstvo²⁸,*
- *322 Obnova in razvoj vasi,*
- *323 Ohranjanje in izboljševanje dediščine podeželja« (PRP 2007–2013).*

Iz nabora ukrepov Slovenija ni izbrala le ukrepa spodbujanje turističnih dejavnosti in ukrepa poklicnega usposabljanja in informiranja ter ukrepa za pridobitev strokovnih znanj in animacija z namenom priprave in izvedbe lokalne razvojne strategije.

Ukrepi 4. osi LEADER so bili usmerjeni v spodbujanje odločanja o razvoju posameznih podeželskih območij po pristopu »od spodaj navzgor«. Lokalno prebivalstvo samo odloča o razvoju svojega okolja in razvojne ideje tudi uresničuje. Slovenija je v okviru 4. osi izbrala vse ukrepe, ki so na voljo v Uredbi 1698/2005, in sicer:

²⁸ Ukrep sprva ni bil programiran in je bil dodan v okviru 3. spremembe PRP 2007-2013 v letu 2009, na podlagi dodatnih sredstev, ki jih je RS prejela iz EKSRP v okviru Evropskega načrta za ožvitev gospodarstva.

- »411, 412, 413 Izvajanje lokalnih razvojnih strategij,
- 421 Spodbujanje medregijskega in čezmejnega sodelovanja,
- 431 Vodenje lokalnih akcijskih skupin, pridobitev strokovnih znanj in animacija območja« (PRP 2007–2013).

V okviru PRP 2007–2013 je imela Slovenija za učinkovito upravljanje in izvajanje programa na voljo tudi sredstva tehnične pomoči, ki so bila namenjena predvsem upravljanju in izvajanju PRP 2007–2013, obveščanju javnosti, študijam ter strokovni podpori za izvajanje, vodenje, nadzor, vrednotenje in ostalim tehničnim aktivnostim.

Za izvajanje vseh naštetih ukrepov je imela Slovenija v obdobju od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2013 na voljo 915.992.729 evrov sredstev EKSRP²⁹. Letne razdelitve zneska, ki jih morajo države članice porabiti skladno s pravilom N + 2, so opredeljene v Odločbi Komisije 2006/636³⁰.

Preglednica 3.4: Letni prispevek EKSRP za Slovenijo v obdobju 2007–2013 (v EUR)

Leto	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	SKUPAJ
Konvergenčne regije	149.549.387	139.868.094	129.728.049	129.354.946	124.076.091	118.858.866	113.031.296	904.466.729
Dodatna sredstva iz člena 69(5a) Uredbe (ES) št. 1698/2005 – konvergenčna regija	0	0	6.780.000	4.746.000	0	0	0	11.526.000
Skupaj EKSRP	149.549.387	139.868.094	136.508.049	134.100.946	124.076.091	118.858.866	113.031.296	915.992.729

Vir: Odločba Komisije 2006/636.

Stopnja prispevka EKSRP je določena za vsako os posebej glede na upravičenost v okviru konvergenčnega cilja. Slovenija je bila v programskem obdobju 2007–2013 ena regija na nivoju NUTS 2 in v celoti upravičena do pomoči v okviru cilja konvergence. Tako je bila stopnja prispevka EKSRP za ukrepe 1. in 3. osi ter tehnično pomoč 75 odstotkov, za ukrepe 2. in 4. osi pa 80 odstotkov. Skladno z načelom o sofinanciranju je slovenski proračun tako prispeval od 20 do 25 odstotkov. Skupni obseg razpoložljivih sredstev se je, skladno s finančnimi prerazporeditvami med posameznimi osmi PRP 2007–2013, spreminjal. V okviru

²⁹ V okviru sprejetega PRP 2007-2013 je imela Slovenija na voljo 904.466.729 evrov iz EKSRP. V letu 2009 pa je bila v okviru 3. spremembe PRP 2007-2013 upravičena do dodatnih 11.526.000 evrov iz EKSRP v okviru Evropskega načrta za oživitve gospodarstva.

³⁰ Odločba Komisije z dne 12. septembra 2006 o določitvi letne razdelitve zneska podpore Skupnosti za razvoj podeželja po državah članicah za obdobje od 1. januarja 2007 do 31. decembra 2013 (notificirano pod dokumentarno številko C(2006) 4024) (2006/636/ES) (UL L 261, 22.9.2006, str. 32) (v nadaljnjem besedilu Odločba komisije 2006/636).

sprejetega programa v letu 2007 je imela Slovenija na voljo skupno 1.158.928.916 evrov sredstev, v okviru zadnje, devete, spremembe pa 1.175.218.112 evrov sredstev. Za zagotovitev ravnotežja med posameznimi cilji je EK v 17. členu Uredbe 1698/2005 opredelila minimalne deleže finančnih sredstev, ki jih je potrebno nameniti posamezni osi, in sicer: za 1. in 3. os je potrebno nameniti najmanj 10 odstotkov prispevka EKSRP, za 2. os je potrebno nameniti najmanj 25 odstotkov prispevka EKSRP, za 4. os pa najmanj 2,5 odstotka prispevka EKSRP. Za tehnično pomoč lahko države članice, skladno s 66. členom Uredbe 1698/2005, namenijo do 4 odstotke celotnega zneska. V okviru prvotno sprejetega PRP 2007–2013 je bilo za 1. os namenjenih 34,5 odstotkov sredstev, za 2. os 50,7 odstotkov, za 3. os 11,4 odstotke sredstev, za 4. os 2,9 odstotkov sredstev in za tehnično pomoč 0,5 odstotkov sredstev. Delež sredstev namenjenih posameznemu ukrepu in posamezni osi, se je tekom izvajanja programa s spremembami programa spreminjal. V okviru 9. spremembe je bilo tako za 1. os namenjenih 32,2 odstotka sredstev, za 2. os 53,2 odstotka za 3. os 10,5 odstotkov, za 4. os 2,7 odstotka in za tehnično pomoč 1,1 odstotek razpoložljivih sredstev programa. Sredstva so se prerazporejala iz ukrepov, kjer je bilo črpanje sredstev slabše, na ukrepe, kjer težav s črpanjem sredstev ni bilo. Ob tem so se, skladno s spremembami razpoložljivih sredstev na posameznih ukrepih, spreminjali tudi ciljni kazalniki.

Preglednica 3.5: Spremembe razpoložljivih sredstev po posameznih ukrepih in oseh glede na spreminjanje programa

UKREP/OS	RAZPOLOŽLJIVA SREDSTVA V SPREJETEM PRP 2007– 2013 (v EUR)	RAZPOLOŽLJIVA SREDSTVA V 9. SPREMEMBI PRP 2007– 2013 (v EUR)
111 Usposabljanje za delo v kmetijskem, gozdarskem in živilskem sektorju	13.570.600	1.997.223
112 Pomoč mladim prevzemnikom kmetij	35.253.235	55.452.892
113 Zgodnje upokojevanje kmetov	38.097.939	18.023.843
121 Posodabljanje kmetijskih gospodarstev	82.334.549	126.164.624
122: Povečanje gospodarske vrednosti gozdov	24.939.252	23.162.426
123: Dodajanje vrednosti kmetijskim in gozdarskim proizvodom	93.171.965	83.343.936
125 Izboljšanje in razvoj infrastrukture, povezane z razvojem in prilagoditvijo	43.633.948	16.625.339

UKREP/OS	RAZPOLOŽLJIVA SREDSTVA V SPREJETEM PRP 2007– 2013 (v EUR)	RAZPOLOŽLJIVA SREDSTVA V 9. SPREMENBI PRP 2007– 2013 (v EUR)
kmetijstva		
131 Podpora izvajanju standardov EU na kmetijskih gospodarstvih	40.400.000	41.814.413
132 Sodelovanje kmetijskih proizvajalcev v shemah kakovosti hrane	18.570.337	550.180
133 Podpore skupinam proizvajalcev pri dejavnostih informiranja in pospeševanja prodaje	6.619.268	10.961.463
142 Podpore za ustanavljanje skupin proizvajalcev	2.896.057	642.798
1. os: Izboljšanje konkurenčnosti kmetijskega in gozdarskega sektorja	399.487.151	378.739.137
211 Plačila kmetom zaradi omejenih možnosti na gorskih območjih	236.924.109	271.973.783
212 Plačila kmetom na območjih z omejenimi možnostmi, ki niso gorska območja	45.464.579	79.346.965
214 Kmetijsko okoljska plačila	305.252.156	274.569.324
2. os: Izboljšanje okolja in podeželja	587.640.844	625.890.072
311 Diverzifikacija v nekmetske dejavnosti	31.551.000	29.190.162
312 Podpore ustanavljanju in razvoju mikro podjetij	55.520.136	48.309.868
321 Osnovne storitve za gospodarstvo in podeželsko prebivalstvo	Ukrep ni bil programiran	3.312.733
322 Obnova in razvoj vasi	30.259.000	34.703.786
323 Ohranjanje in izboljšanje dediščine podeželja	14.709.000	8.392.414
3.os: Kakovost življenja na podeželju in diverzifikacija podeželskega gospodarstva	132.039.136	123.908.963
41 Izvajanje lokalnih razvojnih strategij	23.632.002	26.032.236
411 Izvajanje lokalnih razvojnih strategij	7.089.601	2.250.000
412 Izvajanje lokalnih razvojnih strategij	2.363.200	1.318.693
413 Izvajanje lokalnih razvojnih strategij	14.179.201	22.463.543

UKREP/OS	RAZPOLOŽLJIVA SREDSTVA V SPREJETEM PRP 2007– 2013 (v EUR)	RAZPOLOŽLJIVA SREDSTVA V 9. SPREMEMBI PRP 2007– 2013 (v EUR)
421 Spodbujanje medregijskega in čezmejnega sodelovanja	3.376.002	294.000
431 Vodenje lokalnih akcijskih skupin, pridobitev strokovnih znanj in animacija območja	6.752.001	5.433.769
LEADER	33.760.006	31.760.005
Tehnična pomoč	6.001.779	13.869.470
SKUPAJ	1.158.928.916	1.175.218.112

Vir: PRP 2007–2013.

Slovenija je v zadnjih desetletjih, predvsem zaradi evropskih sredstev, bistveno povečala proračun za politiko razvoja podeželja, največji premik pa je bil narejen prav s PRP 2007–2013. V tem času so se povečevala sredstva za kmetijsko okoljske ukrepe in ukrepe za območja z omejenimi dejavniki, zmanjševala pa so se sredstva namenjena izboljšanju konkurenčnosti ter sredstva za diverzifikacijo in širši razvoj podeželja. Glede na dejansko alokacijo sredstev in ocene, ki so bile podane v okviru predhodnega vrednotenja PRP 2007–2013, ter na podlagi ugotovitev Računskega sodišča RS je finančna razdelitev sredstev po posameznih ukrepih usmerjena predvsem v ohranjanje dotedanjih ukrepov in pravic. To se kaže predvsem v deležu sredstev za ukrepe 2. osi, ki so sicer usmerjeni v izboljšanje okolja in podeželja, ki se je s prvotnih 50 odstotkov skozi celotno obdobje izvajanja še malce povečeval na račun izboljšanja konkurenčnosti kmetijskega in gozdarskega sektorja in kakovosti življenja na podeželju ter diverzifikacije podeželskega gospodarstva. Razmerje finančnih sredstev po oseh PRP 2007–2013 kaže na prioriteto in usmeritev v izvajanje ukrepov 2. osi, ki so pomembni za ohranitev kmetijstva in obdelanosti podeželja glede na to, da ima Slovenija 80 odstotkov kmetijskih površin v OMD. Ta finančna sredstva so namenjena pokrivanju izguba dohodkov zaradi višjih stroškov proizvodnje na teh področjih, njihovo zmanjšanje pa bi lahko imelo posledice za obdelanost, poseljenost in ohranjenost kmetijske krajine. Po mnenju g. Ravnika, direktorja zborničnega urada, enega najpomembnejših partnerjev v okviru politike razvoja podeželja, je potrebno ohraniti nivo sredstev in tudi vsebino ukrepa OMD, ki sicer res predstavlja dohodkovno podporo, vendar gre enega izmed pomembnih stabilnih ukrepov.

Struktura finančnih sredstev v okviru PRP 2007–2013, po mnenju ocenjevalcev v okviru predhodnega vrednotenja in ugotovitev Računskega sodišča RS, preveč temelji na ohranjanju zgodovinskih pravic in iskanju soglasja s socialnimi partnerji in premalo na analizi dejanskega stanja in strateških usmeritvah ter prioritizaciji potreb (Računsko sodišče. Revizijsko poročilo: Razvoj podeželja v Republiki Sloveniji, str. 50; Poročilo predhodnega vrednotenja PRP 2007–2013, str. 3). Enako mnenje so v okviru opravljenih družboslovnih intervjujev izrazili prav vsi intervjuvanci, posebej pa so to dejstvo poudarili strokovnjaki. Ob tem je potrebno poudariti, da je pomemben del programiranja, ki ga zahteva tudi EK, analiza preteklih izkušenj in tesno sodelovanje s partnerji, ki je opredeljeno tudi v 6. členu Uredbe 1698/2005. Ker proračunska plačila predstavljajo že polovico ustvarjenega dohodka slovenskega kmetijstva, lahko razumemo, zakaj politika razvoja podeželja temelji na ohranjanju zgodovinskih pravic. »Kmetijski ministri so sodobni politiki, katerih naloga je, da plujejo na interesih in ne burkajo javnosti. Zakaj bi drezali v nekaj, kar ne prinaša volilnih glasov in zgolj povzroča konflikte?« (Erjavec 2008). Oblikovanje PRP 2007–2013 lahko razumemo tudi v okviru razlage Allana Buckwella, po katerem je »najboljša razlaga za današnjo politiko vedno včerajšnja politika« (v Ritson in Harvey 1997, 141).

V okviru PRP 2007–2013 so bili imenovani ključni organi, kot jih zahteva 74. člen Uredbe 1698/2005. MKGP je opravljal naloge organa upravljanja, ki je odgovoren za učinkovito, smotno in pravilno vodenje in izvajanje programa. AKTRP je edina akreditirana plačilna agencija za izvajanje ukrepov SKP v Sloveniji. AKTRP je bila ustanovljena leta 1999 za izvajanje programa SAPARD, ukrepov SKP in nacionalnih ukrepov, v letu 2004 pa je AKTRP prejela polno akreditacijo za izvajanje ukrepov SKP. Certifikacijski organ za izvajanje ukrepov PRP 2007–2013 je Urad za nadzor proračuna pri MF. Certificiranje računov za izplačevanje sredstev EU je opredeljeno z zakonom, ki ureja javne finance.

PRP 2007–2013 je bil potrjen z odločbo Komisije z dne 10. 9. 2007 o odobritvi programa razvoja podeželja Slovenije za programsko obdobje 2007–2013 CCI 2007 SI 06 RPO 001. EK je potrdila tudi devet sprememb programa, in sicer:

- 1. sprememba PRP 2007–2013 (24. 4. 2008),
- 2. sprememba PRP 2007–2013 (29. 9. 2008),
- 3. sprememba PRP 2007–2013 (17. 11. 2009),
- 4. sprememba PRP 2007–2013 (31. 3. 2011),
- 5. sprememba PRP 2007–2013 (7. 6. 2012),

- 6. sprememba PRP 2007–2013 (14. 6. 2013),
- 7. sprememba PRP 2007–2013 (2. 4. 2014),
- 8. sprememba PRP 2007–2013 (19. 5. 2015),
- 9. Sprememba PRP 2007–2013 (18. 11. 2015).

V okviru vsake spremembe PRP 2007–2013 steče postopek, ki je podoben fazi oblikovanja programa.

3.4.4 Javnopolitični igralci v okviru izvajanja politike razvoja podeželja

V fazi izvajanja javnih politik je najpomembnejši prvi korak, in sicer izbira javnopolitičnih igralcev. Iz teoretičnega dela magistrskega dela izhaja spoznanje, da je implementacija uspešnejša, če v fazi oblikovanja javne politike sodeluje čim več javnopolitičnih igralcev, ki sprejeto javno politiko dejansko tudi izvajajo. Tako se lahko morebitne nejasnosti in nasprotovanja odpravijo že pred začetkom faze izvajanja javne politike. Sodelovanje partnerjev v postopkih odločanja in izvajanja javnih politik pomembno prispeva k povečanju legitimnosti, tako institucij kot tudi sprejetih odločitev, negativna posledica pa je, da se zaradi usklajevanj in dogovorov podaljšuje sam proces odločanja. V primeru analiziranega primera ugotavljamo, da ključni javnopolitični igralci sodelujejo tako pri oblikovanju politike razvoja podeželja, kot pri njenem izvajanju. V okviru izvajanja pa sodelujejo tako pri oblikovanju programa razvoja podeželja kot pri njegovem izvajanju.

Partnerji v okviru politike razvoja podeželja, so sicer razmeroma heterogeni, vendar jih lahko v grobem razdelimo v tri skupine, ki sovpadajo s prioritetskimi skupinami politike razvoja podeželja v EU: (i) kmetijske interesne skupine, (ii) okoljevarstvene interesne skupine in (iii) pristaši celovitejšega, interdisciplinarnega pristopa k razvoju podeželja (kamo se uvrščajo partnerji regionalne in lokalne politike, prostorskega urejanja, politike upravljanja s človeškimi viri, civilno družbena gibanja in tudi večji del akademske sfere) (Juvančič 2005, 68). »Interesi kmetov se izražajo predvsem preko državnih, vladnih javnopolitičnih igralcev« (Erjavec 2010).

Kot smo ugotovili in opisali v teoretičnem delu magistrskega dela je proces oblikovanja in izvajanja javnih politik EU zelo kompleksen in razpršen, zaznamovan s številnimi različnimi javnopolitičnimi igralci. Tako kot večina skupnih evropskih politik se tudi politika razvoja podeželja oblikuje na ravni EU, izvaja pa se na nacionalni ali celo subnacionalni ravni. Zakonodajna in izvršna funkcija sta porazdeljeni med EK in Svetom, seveda pa imajo ob tem

pomembno vlogo nacionalne države. V fazi oblikovanja politike razvoja podeželja so pomembne tudi nekatere interesne skupine ter socialni in ekonomski partnerji, ki delujejo na ravni EU. Neposredno pri oblikovanju politike razvoja podeželja na ravni EU deluje MKGP, kot predstavnik države, medtem ko se druge organizacije več ali manj vključujejo posredno, in sicer preko nadnacionalnih struktur ali preko vplivanja na MKGP.

Uredba 1698/2005 v 2. členu opredeljuje ključne pojme, med drugim tudi programiranje, ki je opredeljeno kot »postopek organiziranja, odločanja in financiranja v več stopnjah, ki je namenjen večletnemu izvajanju skupnih ukrepov Skupnosti in držav članic za doseganje prednostnih ciljev EKSRP«. Programiranje v okviru naslova III vključuje tako pripravo programa kot tudi njegove revizije oziroma spremembe. Programiranje je nadaljevanje procesa oblikovanja politike razvoja podeželja EU v državi članici.

EK je leta 2001 pripravila Belo knjigo o evropskem vladanju, ki med drugim vsebuje tudi načelo udeležbe kot eno izmed petih načel dobrega vladanja. Kakovost, ustreznost, učinkovitost in nenazadnje tudi legitimnost politik EU je odvisna od zagotavljanja široke participacije v procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik. Načelo partnerstva pomeni tesno sodelovanje med EU, državnimi, regionalnimi in lokalnimi oblastmi, socialnimi partnerji, nevladnimi organizacijami in ostalo civilno družbo. Medtem ko je proračun in samo oblikovanje SKP v domeni medvladnih pogajanj, pa v procesu izvajanja politike razvoja podeželja delujejo javnopolitična omrežja. Pri opredeljevanju javnih javnopolitičnih igralcev posebej izpostavljamo tudi državnega javnopolitičnega igralca MKGP, ki je pomemben in relativno samostojen center v okviru državnih institucij.

V Sloveniji je partnerstvo dokaj razširjeno in tudi pravno urejeno³¹ in se uporablja pri pripravi vseh dolgoročnih razvojnih načrtov in programov, med katere sodi tudi PRP 2007–2013. V Uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna je opredeljeno načelo sodelovanja z zainteresirano javnostjo in udeleženci, ki zahtevajo vključevanje civilne družbe in strokovne javnosti.

Partnerstvo je eno osnovnih načel, ki so opredeljena tudi na nivoju politike razvoja podeželja EU. V skladu s 6. členom Uredbe 1698/2005, država članica določi na nacionalni, regionalni in lokalni ravni najbolj reprezentativne partnerje z gospodarskega, s socialnega, z okoljskega

³¹ Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna. Ur. l. RS, 54/2010 (9. julij 2010).

in s kakšnega drugega področja, ki so vključeni v pripravo, izvajanje, spremljanje in vrednotenje programov razvoja podeželja. Države članice vključijo vse ustrezne partnerje v različnih fazah programiranja. Pri opredeljevanju ključnih javnopolitičnih igralcev je seveda potrebno upoštevati tudi 74. člen Uredbe 1698/2006, ki določa, da za vsak program razvoja podeželja države članice imenujejo organe, in sicer:

- organ upravljanja,
- akreditirano plačilno agencijo,
- certifikacijski organ.

Akreditirana plačilna agencija in certifikacijski organ imata ključno vlogo predvsem v okviru izvajanja programa.

V okviru priprave NSN in PRP 2007–2013 so bile oblikovane delovne skupine za pripravo strateških dokumentov razvoja podeželja za obdobje 2007–2013. Člani projektne skuine so bili predstavniki upravnih organov na nacionalni, regionalni in lokalni ravni, predstavniki socialnih partnerjev ter zainteresirane nevladne organizacije. Tako NSN kot tudi PRP 2007–2013 sta bila predmet javne razprave, vključno z objavo predlogov dokumentov na spletni strani, javnimi predstavitevami in odgovori na pobude in predloge tako socialnih partnerjev kot tudi posameznikov. NSN je Vlada RS potrdila na seji 20. junija 2007, njegovo prvo spremembo v letu 2009 in drugo v letu 2013.

Javne politike navadno izvaja uradništvo (Knill in Tosun 2012, 151). Torej ima v fazi izvajanja javnih politik uradništvo zelo pomembno vlogo, da mu je v okviru omenjene faze delegirana znatna moč. Tako v fazi izvajanja politike razvoja podeželja generalni direktorati EK, vlade, ministrstva ali vladne službe sprejmejo niz zelo pomembnih odločitev. Uradništvo lahko odločitve sprejme samostojno, lahko pa tudi na podlagi vpliva strokovnjakov, različnih interesnih skupin ipd. (Page 2012, 2).

Ključne javnopolitične igralce v okviru izvajanja politike razvoja podeželja smo identificirali tudi s pomočjo metode družboslovnega intervjuja. Odgovori intervjuvancev so bili v tem delu med seboj zelo podobni saj so, več ali manj, opredelili iste ključne javnopolitične igralce.

V okviru empiričnega dela smo ključne javnopolitične igralce opredelili na podlagi naslednjih kriterijev:

- določil evropske zakonodaje (Bela knjigo o evropskem vladanju, Uredba 1698/2005),

- določil nacionalne zakonodaje (Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna),
- opisa procesa partnerstva in sodelovanja v NSN in PRP 2007–2013,
- sklepa o ustanovitvi, organizaciji, nalogah in imenovanju članov Nadzornega odbora za PRP 2007–2013,
- odgovorov intervjuvancev.

Skladno z evropsko in nacionalno zakonodajo sta za izvajanje politike razvoja podeželja ključna akterja MKGP, ki pripravi program razvoja podeželja in ga kasneje tudi izvaja ter EK, ki program, v kolikor je v skladu z evropsko zakonodajo in smernicami, potrdi. Brez omenjenih javnopolitičnih igralcev se politika razvoja podeželja ne more izvajati. Prav tako so z evropsko zakonodajo določeni organi za izvajanje programa razvoja podeželja (naloge organa upravljanja opravlja MKGP, kot akreditirana plačilna agencija je imenovana AKTRP, kot certifikacijski organ je imenovano Ministrstvo za finance, Urad za nadzor proračuna), ki sicer pri samem oblikovanju programa nimajo pomembnejše vloge (z izjemo organa upravljanja), so pa ključni igralci pri izvajanju, in na podlagi tega tudi pri spreminjanju programa. Ostali javnopolitični igralci neposredno normativno niso določeni, določena pa je obveza, da se na nacionalni, regionalni in lokalni ravni določi najbolj reprezentativne partnerje z gospodarskega, socialnega, okoljskega in drugih področij, ki sodelujejo pri pripravi, izvajanju, spremljanju in vrednotenju programov razvoja podeželja. Identifikacija in vključitev najbolj reprezentativnih partnerjev je tako v pristojnosti osrednjega vladnega igralca MKGP. Identifikacija reprezentativnih partnerjev je po potrditvi programa institucionalizirana v okviru nadzornega odbora, ki ga imenuje Vlada RS.

Preglednica 3.6: Ključni javnopolitični igralci pri oblikovanju PRP 2007–2013

RAVEN	KLJUČNI JAVNOPOLITIČNI IGRALCI
Nadnacionalna (EU) raven	Evropska komisija, Generalni direktorat za kmetijstvo in razvoj podeželja
	Evropska komisija, Generalni direktorat za okolje
	Evropska komisija, Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko
	Birdlife International
	Društvo za opazovanje in proučevanje ptic Slovenije
Nacionalna raven – državni igralci	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano
	Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja
	Zavod RS za varstvo narave
	Ministrstvo za okolje in prostor
	Ostala ministrstva in zavodi (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko ³² , Služba Vlade RS za razvoj in evropske zadeve ³³ , Ministrstvo za kulturo, Zavod RS za varstvo kulturne dediščine, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, Ministrstvo za finance ...)
Nacionalna raven – interesne skupine	Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije
	Sindikata kmetov Slovenije

³² V skladu z določili Zakona o Vladi Republike Slovenije (ZVRS-F) se je Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR) ukinila. Delovno področje evropske kohezijske politike in regionalnega razvoja je prevzelo Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, delovno področje lokalne samouprave pa Ministrstvo za pravosodje in javno upravo. Vlada RS je leta 2014 z Odlokom o ustanovitvi in nalogah Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (Ur. l. RS 15/2014 in 69/2014) ustanovila Službo Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. Vladna služba je pristojna za delovna področja evropske kohezijske politike in razvoj ter koordiniranje, nadziranje in spremljanje izvajanja strateških in medresorskih projektov.

³³ Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve (SVREZ) je nastala na podlagi odloka o ustanovitvi, ki ga je vlada izdala na redni seji 18. decembra 2008. V SVREZ sta bili združeni nekdanja Služba vlade za razvoj in nekdanja Služba vlade za evropske zadeve. V skladu s spremembami Zakona o Vladi RS v letu 2012 je Služba Vlade RS za razvoj in evropske zadeve prenehala obstajati. Področje evropskih zadev je prevzelo Ministrstvo za zunanje zadeve, področje razvoja pa Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo ter Ministrstvo za finance.

RAVEN	KLJUČNI JAVNOPOLITIČNI IGRALCI
	Zadružna zveza Slovenije
	Gospodarska zbornica Slovenije, Zbornica kmetijskih in živilskih podjetij
	Zveza slovenske podeželske mladine
Nacionalna raven – strokovnjaki	Kmetijski inštitut Slovenije
	Biotehniška fakulteta Univerze v Ljubljani
	Fakulteta za kmetijstvo in biosistemske vede Univerze v Mariboru
Nacionalna raven – nevladne organizacije	Društvo za opazovanje in proučevanje ptic Slovenije
	Plan B za Slovenijo - mreža nevladnih organizacij za trajnostni razvoj
	nacionalna združenja ekoloških kmetov
Regionalna in lokalna raven	Skupnost občin Slovenije
	Zveza občin Slovenije
	Društvo za razvoj slovenskega podeželja

Vir: lastna preglednica na podlagi kriterijev, ki smo jih opredelili za identifikacijo ključnih javnopolitičnih igralcev.

3.4.4.1 Ključni javnopolitični igralci na nadnacionalni ravni

EK je izvršilni organ EU, ki zastopa interese Evrope in pripravlja predloge zakonodaje, o katerih potem razpravljata in odločata Evropski parlament in Svet, ter skrbi za tekoče upravljanje in izvajanje politik in dejavnosti EU. Pri proučevanju izvajanja javnih politik EU in s tem povezanim aspektom javnopolitičnih omrežij je potrebno upoštevati pomembno vlogo EK, ki je izrazito odvisna od nacionalnih javnopolitičnih igralcev (Bache in George 2006, 30–31). Proračun EKSRP se, skladno s 53b. členom Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti, izvaja v okviru deljenega upravljanja med državami članicami in EK, kar pomeni, da so naloge izvrševanja prenesene na države članice. Da bi se pri deljenem upravljanju zagotovilo, da se sredstva uporabijo v skladu z veljavnimi pravili in načeli, države članice sprejmejo vse potrebne ukrepe za zaščito finančnih interesov EU. EK sestavlja po en komisar iz vsake države članice. Za obdobje petih let jih predlagajo vlade držav EU, njihovo imenovanje pa potrdi Evropski parlament, ki jim tako podeli oziroma vzpostavi njihovo

demokratično legitimnost. Člani EK so zavezani delovati v interesu EU kot celote in ne smejo delovati v interesu nacionalnih vlad. V EK so zaposleni tudi upravni uradniki, strokovnjaki, prevajalci in tolmači (Evropska komisija, spletna stran). EK je razdeljena na generalne direktorate in službe, ki jih vodijo generalni direktorji in so organizirane glede na področja dela. Generalni direktorat za kmetijstvo in razvoj podeželja (DG AGRI) je, z okvirno 1000 zaposlenimi, odgovoren za izvajanje SKP, vključno s politiko razvoja podeželja in ima sedež v Bruslju. Sestavlja ga 11 direktorats, ki se ukvarjajo predvsem s podporo trgov, z razvojem podeželja, s politiko kakovosti, s finančnimi in pravnimi zadevami, z analizami in evalvacijami ter mednarodnimi odnosi na področju kmetijstva (Evropska komisija, Generalni direktorat za kmetijstvo in razvoj podeželja, spletna stran). EK pa opravlja tudi revizije ter spremlja in vrednoti izvajanje SKP. Ob pripravi ali spremembi programa razvoja podeželja ima EK pomembno vlogo, ko zagotavlja, da so predlogi držav članic v skladu z veljavno zakonodajo in s strateškimi okvirji EU. Generalni direktorat za kmetijstvo in razvoj podeželja v okviru t. i. internega posvetovanja (*»interservice consultation«*) opravlja naloge koordinacije in išče soglasja, glede vsebine programa oziroma njegove revizije, z drugimi generalnimi direktorati. Pri tem sta predvsem pomembna Generalni direktorat za okolje (DG ENV) in Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko (DG REGIO), ki sta vsebinsko najbolj vpeta v politiko razvoja podeželja. Uredba 1698/2005 v 18. členu določa, da EK oceni vse predlagane programe in spremembe programov na podlagi njihovega ujemanja s strateškimi smernicami Skupnosti, z nacionalnim strateškim načrtom in zakonodajo in lahko zahteva spremembe predlogov programov. Tako je bilo tudi v okviru priprave PRP 2007–2013, ko je EK potrdila šele 10. uradni predlog programa. V poglavju 14.2 »Potek in rezultati posvetovanj« je v PRP 2007–2013 opisan tudi postopek posvetovanj z EK. Opisane so tako razne predstavitve in delavnice kot tudi bilateralni sestanki. Tesno sodelovanje z EK se je nadaljevalo tudi pri izvajanju, spremljanju ter vrednotenju PRP 2007–2013. Predstavniki EK namreč skladno s 77. členom Uredbe 1698/2005 sodelujejo pri delu nadzornega odbora kot svetovalci. EK vsako leto potrdi letno poročilo o napredku pri izvajanju PRP 2007–2013 in kot to določa 83. člen Uredbe 1698/2005, skupaj z organom upravljanja, vsako leto v okviru letnega pregleda programov, pregleda glavne rezultate preteklega leta.

V okviru politike razvoja podeželja so zelo pomemben javnopolitični igralec tudi **nadnacionalne interesne skupine**. Zaradi velikega strokovnega potenciala, teritorialne razpršenosti in učinkovitega sistema spremljanja in poročanja o stanju okolja in ostalih informacijah, ki jih EK potrebuje pri svojem delu, so nadnacionalne interesne skupine zelo

pomemben javnopolitični igralec. Po drugi strani pa omenjene interesne skupine predstavljajo tudi pomemben vir legitimnosti in tako zmanjšujejo demokratični deficit evropskega policy procesa. BirdLife International oziroma slovensko Mednarodni odbor za varovanje ptic je mednarodna naravovarstvena organizacija, ki deluje na področju zaščite ptic in njihovih habitatov. Urejena je kot svetovna federacija partnerskih organizacij, ki združuje najpomembnejše lokalne inštitucije s področja varstva ptic. Skozi mrežo partnerskih organizacij je organizacija BirdLife International prisotna v več kot 100 državah na vseh celinah (Birdlife, spletna stran). Slovenski partner BirdLife International je Društvo za opazovanje in proučevanje ptic Slovenije. Birdlife International ima zelo močno pisarno v Bruslju, ki izvaja neposredni pritisk na institucije EU za uveljavljanje interesov s področja varovanja okolja. Birdlife International zagovarja spremembe SKP v smeri ukinitve dosedanjih podpor in preusmeritve v kritje stroškov za »okoljevarstveno razsežnost«, tj. za trajnostno kmetijstvo, izboljšanje okolja, razvoj podeželja, zaščito živali ter pridelavo kakovostne in zdrave hrane. Zaradi spodbujanja intenzivnega kmetovanja v okviru SKP, ki je naravnana na dobiček posameznikov se je zmanjšala biotska raznovrstnost na podeželju (BirdLife/RSPB 2007). Društvo za opazovanje in proučevanje ptic Slovenije vpliva na izvajanje politike razvoja podeželja na nadnacionalni ravni preko vključenosti v Birdlife International in tudi neposredno preko vplivanja na EK.

3.4.4.2 Ključni državni/vladni igralci na nacionalni ravni

Kljub povečevanju vloge nadnacionalnih in drugih nedržavnih igralcev ostajajo nacionalni državni igralci še vedno ključni v okviru izvajanja politike razvoja podeželja. Nacionalne države v policy procesu igrajo dvojno vlogo: na eni strani so preko Sveta ministrov vključene v oblikovanje politike razvoja podeželja na ravni EU; na drugi strani pa so zadolžene za izvajanje politike razvoja podeželja. **Vlada RS** je organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave RS. Vlada RS določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države in v ta namen izdaja predpise in sprejema pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države. Vlada RS usmerja državno upravo prek ministrov in nadzoruje njihovo delo ministrstev (Vlada RS, spletna stran). Vlada RS je na svoji 126. seji dne 20. 6. 2007 sprejela NSN in ga poslala v seznanitev Državnemu zboru RS. PRP 2007–2013 pa je bil posredovan Vladi RS le v seznanitev pred pošiljanjem na EK. Podoben postopek je potekal tudi v okviru revizij NSN ali programa. Vlada RS je, na podlagi 77. člena Uredbe 1698/2005, v roku treh mesecev po odločbi o odobritvi programa s sklepom imenovala nadzorni odbor, ki

je sestavljen iz 32 različnih institucij in organizacij, predstavnikov ministrstev in vladnih služb, javnih agencij, ekonomskih in socialnih partnerjev ter nevladnih organizacij. Nadzorni odbor, skladno z 78. členom Uredbe 1698/2005, opravlja predvsem naslednje naloge:

- svetuje v zvezi z merili za izbor aktivnosti;
- periodično ocenjuje napredek pri doseganju posebnih ciljev programa;
- preverja rezultate izvajanja, doseganje ciljev in rezultate sprotnih vrednotenj;
- obravnava in sprejme letno poročilo o napredku;
- lahko predlaga prilagoditev ali revizijo programa;
- obravnava in sprejme predloge za spremembe vsebine iz odločbe Komisije o prispevkih iz EKSRP.

Glede na to, da se nadzorni odbor oblikuje po potrditvi programa razvoja podeželje in glede na njegove naloge, ima ta organ pomembno vlogo pri spremljanju izvajanja in spremembah, pri samem oblikovanju programa pa seveda ne.

Za izvajanje SKP je v Sloveniji zadolženo **MKGP**, ki pripravi analizo stanja, opredeli ključne probleme in predlaga rešitve v okviru predloga programa razvoja podeželja. V nadaljevanju MKGP usmerja proces priprave programa preko koordinacije številnih različnih javnopolitičnih igralcev v okviru katere poteka usklajevanje s partnerji na nacionalni in subnacionalni ravni in nenazadnje tudi z EK. Podobno vlogo MKGP ocenjuje direktorica Direktorata za kmetijstvo na MKGP: »Glavna naloga in vloga ministrstva je torej usklajevanje med strateški cilji, željami različnih interesnih skupin in realnimi možnostmi, ki jih nudita zakonodajni okvir in razpoložljiva finančna sredstva«. MKGP opravlja naloge organa upravljanja, ki je odgovoren za učinkovito, smotno in pravilno vodenje in izvajanje programa. 75. člen Uredbe 1698/2005 opredeljuje predvsem naslednje naloge organa upravljanja:

- zagotavlja, da so dejavnosti izbrane za financiranje v skladu z merili,
- zagotavlja informacijski sistem podatke o izvajanju programa,
- zagotavlja, da so upravičenci obveščeni o svojih obveznostih,
- zagotavlja, da je vrednotenje programa izvedeno v časovnih rokih,
- vodi nadzorni odbor,
- zagotavlja obveščanje javnosti,
- pripravi letno poročilo.

Kot organ v sestavi MKGP deluje tudi **AKTRP**, ki je kot edina akreditirana plačilna agencija v RS odgovorna za kontrolo zahtevkov, izvajanje izplačil in računovodenje. Vloga plačilne

agencije je v okviru oblikovanja programa razvoja podeželja zelo pomembna, saj se, glede na to, da agencija dejansko izvaja ukrepe v praksi, že v fazi oblikovanja programa razrešijo številna vprašanja in negotovosti, ki bi sicer lahko otežile ali celo onemogočile praktično implementacijo.

Pri pripravi PRP 2007–2013 je MKGP sodelovalo s številnimi vladnimi institucijami, predvsem, s Službo Vlade RS za razvoj in evropske zadeve (SVREZ), ki je koordinirala pripravo ključnih razvojnih programov v RS (Strategijo razvoja Slovenije, Državni razvojni program, Nacionalni strateški referenčni okvir ...), Službo Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, z Ministrstvom za finance, Ministrstvom za kulturo in Zavodom RS za varstvo kulturne dediščine (predvsem v okviru postopka celovite presoje vplivov na okolje kjer zavod nastopa kot mnenjedajalec v postopku), Ministrstvom za gospodarski razvoj in tehnologijo ter Ministrstvom za delo, družino in socialne zadeve.

V okviru oblikovanja programa razvoja podeželja so zelo pomemben akter tudi **Ministrstvo za okolje in prostor** (MOP) in mnenjedajalci v postopku celovite presoje vplivov na okolje. Celovita presoja vplivov na okolje je bila uvedena leta 2001 z Direktivo 2001/42/ES, v slovenski pravni red pa je bila prenesena z Zakonom o varstvu okolja leta 2004. »Namen celovite presoje vplivov na okolje je preprečiti ali vsaj bistveno zmanjšati aktivnosti, ki imajo lahko pomembne škodljive vplive oziroma posledice na okolje in varovana območja, s čimer se uresničujejo načela trajnostnega razvoja, celovitosti in preventive« (MOP, spletna stran). V kolikor ministrstvo, pristojno za okolje, z odločbo ugotovi, da je za plan treba izvesti celovito presojo vplivov na okolje, se vplivi plana ugotavljajo na podlagi okoljskega poročila. V celotnem postopku je zagotovljeno tudi sodelovanje vseh resorno pristojnih državnih organov in organizacij kot mnenjedajalcev v postopku ter preko obvezne 30 dnevne javne razgrnitve okoljskega poročila in plana tudi obveščanje in sodelovanje javnosti. V kolikor se v postopku ugotovi, da so vplivi izvedbe plana na okolje sprejemljivi, pristojno ministrstvo izda odločbo, s katero se postopek celovite presoje vplivov na okolje zaključi (MOP, spletna stran). Tako so MOP in mnenjedajalci v postopku celovite presoje vplivov na okolje, predvsem **Zavod RS za varstvo narave**, pomembno vplivali na samo vsebino PRP 2007–2013. Podoben postopek se ponovi tudi ob bistvenih spremembah programa. V okviru PRP 2007–2013 se je prva faza postopka zgodila le še ob 3. spremembi v letu 2009, ko je pristojno ministrstvo po dolgem usklajevanju in prilagajanju vsebine programa odločilo, da presoja ni potrebna.

3.4.4.3 Ključne interesne skupine na nacionalni ravni

V okviru izvajanja politike razvoja podeželja je izredno pomemben javnopolitični igralec Javna kmetijska svetovalna služba. Do leta 1999 je bilo kmetijsko svetovanje v pristojnosti Uprave RS za pospeševanje kmetijstva kot organa v sestavi MKGP. Z Zakonom o Kmetijsko gozdarski zbornici Slovenije je bila ustanovljena **Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije (KGZS)**, v okviru katere delujejo Sektor za kmetijsko svetovanje in oddelki na območnih kmetijsko-gozdarskih zavodih. Skladno z določili Zakona o kmetijstvu se kmetijsko svetovanje izvaja kot javna služba. Med naloge na področju kmetijskega svetovanja sodita tudi svetovanje in pomoč pri uveljavljanju ukrepov kmetijske politike. KGZS je skupaj s kmetijsko svetovalno službo eden najpomembnejših socialnih partnerjev na področju kmetijstva in razvoja podeželja. 7. člen Zakona o kmetijsko gozdarski zbornici Slovenije³⁴ obvezuje upravne organe, organe lokalnih skupnosti in nosilce javnih pooblastil, da seznanijo zbornico s predlaganimi ukrepi, ki jih nameravajo sprejeti na področju kmetijstva in zahtevajo od zbornice, da jim v primernem roku sporoči svoje mnenje. Zbornici morajo zagotavljati potrebne podatke in pojasnila ter vzpostaviti ustrezno sodelovanje. Po mnenju Branka Ravnika, direktorja zborničnega urada, se pri strateškem načrtovanju premalo upošteva in uporablja znanje strokovnih služb, ki imajo tudi neprecenljive izkušnje v okviru dejanske aplikacije posameznih ukrepov. KGZS so kot zelo pomembnega javnopolitičnega igralca, ki s svojimi interesi zelo zaznamuje vsebino programa razvoj podeželja, prepoznali tudi vsi sogovorniki v okviru opravljenih intervjujev. KGZS ima zelo pomembno vlogo pri izvajanju PRP 2007–2013, saj opravlja nekatere ključne naloge (informiranje in obveščanje, priprava vlog, poslovnih načrtov, itd.). KGZS kot polnopravni član COPA COGECE³⁵, zagovarja interese kmetov in SKP razume predvsem v smislu ohranitve proizvodnih podpor (COPA/COGECA 2007).

Sindikata kmetov Slovenije (SKS) je organizacija, ki zastopa interese kmetov. Organizacija je pomemben akter v okviru oblikovanja programa razvoja podeželja, kar je jasno razvidno tudi iz odgovorov v okviru opravljenih intervjujev.

Zadružna zveza Slovenije (ZZS) združuje kmetijske, gozdarske, trgovske in druge oblike zadružne organiziranosti. Kot interesno zastopniška organizacija kmetijskih in gozdarskih zadrug ZZS sproža številne predloge za podporo zadružnemu kmetijstvu na področju politike razvoja podeželja, davčne politike in drugih politik. Prizadeva si tudi za izboljšanje socialne

³⁴ Zakon o Kmetijsko gozdarski zbornici Slovenije (Ur. l. RS 69/2004 – uradno prečiščeno besedilo, 117/2006 – ZDavP-2, 26/0208 in 7/0209 – odl. US).

³⁵ COPA COGECA je organizacija, ki združuje evropske kmete in evropske kmetijske zadruge.

varnosti kmetov in aktivno sooblikuje slovensko kmetijsko politiko. ZZS kot polnopravni član COPA COGECE, zagovarja interese kmetov in SKP razume predvsem v smislu ohranitve proizvodnih podpor (COPA/COGECA 2007).

Gospodarska zbornica Slovenije (GZS) je največja povezava gospodarstva v Sloveniji. V okviru GZS deluje Zbornica kmetijskih in živilskih podjetij, ki zastopa interese kmetijskih in živilskih podjetij. Po standardni klasifikaciji dejavnosti so članice Zbornice kmetijskih in živilskih podjetij gospodarske družbe in samostojni podjetniki, ki v svoji glavni dejavnosti opravljajo proizvodnjo blaga in storitev v okviru kmetijske proizvodnje in lova, gozdarstva, ribištva ali proizvodnje živil, pijač in tobačnih izdelkov.

Zveza slovenske podeželske mladine (ZSPM) združuje več kot 3.000 članov in zagovarja interese mladih na podeželju, predvsem interese mladih kmetov.

3.4.4.4 Ključni nevladni javnopolitični igralci na nacionalni ravni

Na nacionalni ravni na področju izvajanja politike razvoja podeželja deluje veliko število nevladnih organizacij, ki so aktivne na posameznem specifičnem področju. Posebej prepoznavne so organizacije s področja varstva okolja. V **Planu B za Slovenijo**, mreži nevladnih organizacij za trajnostni razvoj, so tako združene nevladne organizacije, ki zagovarjajo trajnostni razvoj. Mreža trenutno združuje 34 nevladnih organizacij (Plan B za Slovenijo, spletna stran), ki so v okviru politike razvoja podeželja aktivne predvsem pri zastopanju okoljskih interesov, med njimi je tudi Društvo za opazovanje in proučevanje ptic Slovenije.

Društvo za opazovanje in proučevanje ptic Slovenije (DOPPS) je vsekakor eden najpomembnejših javnopolitičnih igralcev nevladnega sektorja za področje okolja. S svojo vpetostjo na nadnacionalni ravni v Birdlife International in neposrednim vplivom na EK, ima društvo velik vpliv na oblikovanje in vsebino programa razvoja podeželja. Pri vplivanju na javnopolitične odločevalce velikokrat sodelujejo z Zavodom RS za varstvo narave in preko slednjega tudi z Ministrstvom za okolje in prostor saj zastopajo bolj ali manj enake interese.

Različna nacionalna **združenja ekoloških kmetov** zagovarjajo podobne interese kot okoljevarstvene organizacije in se nanašajo predvsem na zagotavljanje zdrave hrane ob zaščiti okolja.

3.4.4.5 Ključni strokovnjaki na nacionalni ravni

Strokovnjaki zaradi posedovanja specifičnih znanj v procesu izvajanja politike razvoja podeželja zasedajo prav posebno mesto saj s pomočjo ekspertnega znanja legitimirajo norme

in ideje, zaradi česar imajo možnost vplivanja na policy proces. Strokovnjaki na posameznih področjih, ki prihajajo predvsem iz **Biotehniške fakultete Univerze v Ljubljani, Fakultete za kmetijstvo in biosistemske vede Univerze v Mariboru in Kmetijskega inštituta Slovenije**, so za politiko razvoja podeželja zelo pomembni, saj gre za zelo kompleksno politiko, ki zahteva številna znanja, izkušnje in podatke na zelo različnih področjih. Strokovnjaki so sodelovali v okviru programiranja, predvsem preko predhodnega vrednotenja programa, in pri pripravi strokovnih podlag za posamezne ukrepe. Po mnenju prof. dr. Luka Juvančiča se strokovnjaki v programiranje vključijo potem, ko sta opravljena izbor ukrepov in finančna alokacija, in se jih uporablja zgolj za strokovno utemeljevanje že sprejetih odločitev. Odločevalci namreč v policy proces vključujejo tudi druge akterje, predvsem tradicionalne interesne skupine, ki velikokrat predstavljajo protiutež strokovnjakom.

3.4.4.6 Ključni javnopolitični igralci na regionalni in lokalni ravni

Interese lokalnih skupnosti v Sloveniji zastopata dve ključni organizaciji: **Zveza občin Slovenije in Skupnost občin Slovenije**. Združenje mestnih občin Slovenije v okviru politike razvoja podeželja nima večjega vpliva in se ne obravnava kot ključni javnopolitični igralec. Obe ključni organizaciji sta aktivni predvsem v okviru ukrepov, kjer kot upravičenci nastopajo občine (komasacije in namakanje, obnova in razvoj vasi, kulturna dediščina, širokopasovni internet) in ukrepa lokalnega razvoja LEADER.

S PRP 2007–2013 se je ustanovilo 33 lokalnih akcijskih skupin (LAS), ki so izvedle različne operacije, s katerimi so prispevale k uresničevanju ciljev strategij lokalnega razvoja preko pristopa »od spodaj navzgor« in so tako prispevale k sonaravnemu razvoju podeželskih območij.

»Pristop »od spodaj navzgor« ima številne prednosti v primerjavi s tradicionalnimi razvojnimi politikami, saj se odziva na dejanske potrebe lokalnih območij in na ta način zagotavlja večje multiplikativne učinke na lokalni, regionalni in nenazadnje tudi nacionalni ravni. Prednost je tudi, da lokalni prebivalci prevzamejo nadzor nad lokalnim razvojem, kar vzbudi med njimi občutek lokalne identitete, in vzpostavijo lokalno partnerstvo, ki oblikuje in izvaja celovito strategijo lokalnega razvoja, ter se tako odzovejo na široko paleto lokalnih izzivov in potreb. Lokalna partnerstva sama določijo prioritete lokalnega razvoja in operacije, ki bodo deležne sofinanciranja« (PRP 2007–2013).

V okviru oblikovanja PRP 2007–2013 lokalne akcijske skupine še niso bile oblikovane, zato v okviru programiranja niso bile relevantne. Lokalne akcijske skupine so postale eden od

pomembnejših javnopolitičnih igralcev v okviru spreminjanja programa. Njihove interese pa je zastopalo, tudi v okviru delovanja nadzornega odbora, **Društvo za razvoj slovenskega podeželja**. Društvo deluje v javnem interesu na področju kmetijstva in združuje posameznike in organizacije, ki so na različnih ravneh vključeni v celostni in trajnostni razvoj slovenskega podeželja. Predvsem je dejavno na področju lokalnega razvoja po principu »od spodaj navzgor«, ki se v okviru PRP 2007–2013 izvaja preko ukrepa LEADER. Društvo nudi podporo in sodeluje s številnimi slovenskimi lokalnimi skupinami in se povezuje s sorodnimi organizacijami iz tujine ter sodeluje v Evropski mreži za razvoj podeželja, Evropski LEADER mreži za razvoj podeželja in PREPARE – partnerstvo za podeželsko Evropo.

Preglednica 3.7: Interesi ključnih javnopolitičnih igralcev v okviru oblikovanja PRP 2007–2013 in odnos do sprememb oziroma do ohranitve statusa quo v politiki razvoja podeželja

Javnopolitični igralec	Interesi	Spremembe vs status quo
Evropska komisija	interesi EU	status quo
Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	interesi RS	status quo
Birdlife International, Društvo za opazovanje in proučevanje ptic Slovenije, Plan B za Slovenijo	okoljevarstveni interesi	spremembe
Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije, Zadružna zveza Slovenije, Sindikat kmetov Slovenije, Zveza slovenske podeželske mladine	kmetijski interesi	status quo
Kmetijski inštitut Slovenije, Biotehniška fakulteta Univerze v Ljubljani	strokovno utemeljeno in strateško načrtovanje	spremembe
Združenje občin Slovenije, Skupnost občin Slovenije, Društvo za razvoj slovenskega podeželja	lokalni interesi	spremembe

3.4.5 Javnopolitična omrežja v okviru oblikovanja Programa razvoja podeželja RS 2007–2013

V teoretičnem delu smo ugotovili, da proces oblikovanja in izvajanja javnih politik EU poteka v okviru kompleksnih javnopolitičnih omrežij, v katera so vključeni številni različni javnopolitični igralci. Med javnopolitičnimi igralci, med katerimi poteka izmenjava virov in

informacij, je potrebna učinkovita koordinacija, ki jo v primeru oblikovanja PRP 2007–2013 izvaja MKGP. Velikost javnopolitičnega omrežja odraža kompleksnost področja politike razvoja podeželja. V procesu oblikovanja PRP 2007–2013 je MKGP izhodiščna organizacijska enota, pristojna za izvajanje politike razvoja podeželja, ki je pripravila analizo stanja, opredelila ključne probleme in predlagala rešitve ter usmerjala proces priprave programa preko koordinacije številnih različnih javnopolitičnih igralcev. V navedenem kontekstu nacionalnega partnerstva na področju politike razvoja podeželja, pod vodstvom MKGP, so bili pripravljene osnutki in predlogi NSN in PRP 2007–2013. Pomemben trenutek predstavlja vključitev EK v policy proces, saj le-ta v nadaljevanju pomembno zaznamuje javnopolitično omrežje in tudi samo vsebino programa. MKGP tako prevzame vlogo mediatorja med interesi na (sub)nacionalni ravni in EK. Med enoto G3, odgovorno za Slovenijo v okviru generalnega direktorata za kmetijstvo in razvoj podeželja, in uradniki na MKGP se je vzpostavil osebni odnos zaupanja, ki je bil temelj za neformalne komunikacije, ki so pomembno skrajšale in olajšale formalne postopke. EK je dobre osebne odnose med uradniki EK in MKGP izpostavila tudi na letnih pregledovalnih sestankih.

V okviru oblikovanja programa razvoja podeželja se oblikuje kompleksno, mnogonivojsko javnopolitično omrežje, v katerem vladajo dinamični odnosi med javnopolitičnimi igralci. V omrežje, ki ga predstavljamo, tako niso zajeti vsi javnopolitični igralci, ampak le tisti, ki smo jih kot ključne identificirali na podlagi na podlagi prej opredeljenih kriterijev. Kompleksno omrežje je sestavljeno iz več omrežij, ki se odražajo v določenih dimenzijah in tipih (Van Waarden, 1992). Za mnogonivojsko upravljanje je značilno, da v postopku oblikovanja in izvajanja javnih politik sodelujejo številni različni javnopolitični igralci z različnih ravni. Na ravni EU ključna vloga pripada EK, ki usmerja pripravo programa razvoja podeželja in ga nenazadnje tudi potrdi. Kot pomemben evropski javnopolitični igralec je v fazi oblikovanja programa razvoja podeželja sodelovala tudi nadnacionalna interesna skupina BirdLife International, ki je zastopala okoljske interese in pomagala predvsem nacionalni interesni organizaciji DOPPS pri uresničevanju njenih interesov z vplivanjem neposredno na EK, kar je poudarila tudi predstavnica društva v okviru opravljenega intervjuja. Zelo pomemben socialni partner na nacionalni ravni pri oblikovanju programa razvoja podeželja so organizacije, ki zastopajo interese kmetovalcev, to so predvsem KGZS, pa tudi SKS in ZZS. Vloga strokovnjakov na nacionalni ravni je sicer zaznana, vendar je, kot se strinjajo tudi vsi sogovorniki, premajhna. Na subnacionalni ravni je poleg občinskih združenj pomembna tudi vloga Društva za razvoj slovenskega podeželja, ki zastopa interese lokalnih akcijskih skupin.

Ključni javnopolitični igralec v okviru oblikovanja programa razvoja podeželja in glavni koordinator in upravljalec pa je MKGP, ki v partnerskem sodelovanju s ključnimi deležniki oblikuje program. Poleg tega je pomemben javnopolitični igralec tudi MOP, ki preko postopka celovite presoje vplivov na okolje, vključno z mnenjedajalci, pomembno vpliva na samo vsebino programa razvoja podeželja.

Kompleksnost in vseobsežnost, multifunkcionalnost politike razvoja podeželja zahteva vzpostavitev širokega partnerstva javnopolitičnih igralcev z različnih odločevalskih ravni, torej govorimo o nastanku implementacijske verige, ki vključuje veliko število vzročno-posledičnih povezav med javnopolitičnimi igralci in zahteva veliko koordinacije in usklajevanj. Državni javnopolitični igralci, v našem primeru MKGP, potrebujejo politično podporo, legitimnost, informacije ter pomoč pri izvajanju javne politike, interesne skupine, ki vključujejo vse ostale deležnike, pa si želijo dostopa do procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik in uveljavitev njihovih interesov (Van Waarden 1992, 31).

Javnopolitično omrežje v okviru politike razvoja podeželja je multifunkcionalno, saj vključuje pogajanja, posvetovanja ter sodelovanje tako pri oblikovanju kot tudi pri izvajanju programa razvoja podeželja. Prav tako gre za razvejano in formalno odprto omrežje. Medsebojna razmerja med posameznimi javnopolitičnimi igralci lahko ponazorimo z vlogami in vplivi posameznih igralcev. Vpliv posameznih igralcev je odvisen od institucionalnega položaja in od virov, ki jih poseduje. Tako ima EK zelo pomembni vlogo v okviru oblikovanja programa razvoja podeželja, saj navsezadnje program potrdi in s tem omogoči njegovo izvajanje. MKGP je kot osrednji igralec odgovorno za pripravo programa in koordinacijo različnih interesov, od katerih so najvidnejši kmetijski interesi, ki jih v prvi vrsti zastopa KGZS in okoljski interesi, kjer je pomemben predvsem nevladni akter DOPPS. Raziskava RuDI je pokazala, da »imajo na oblikovanje programov razvoja podeželja v EU še vedno največji institucionalni vpliv kmetijska ministrstva, ki pa postajajo vse bolj odprta za vplive in strokovna priporočila z drugih področij, kot so okolje in širša podeželska ekonomija in družba« (Raziskava RuDI). Ugotovljeno je bilo tudi, da so osebni odnosi med javnopolitičnimi igralci izredno pomembni in imajo lahko tako negativne kot pozitivne učinke na oblikovanje politike. V okviru priprave PRP 2007–2013 je bil uporabljen centraliziran, vseobsegajoč proces oblikovanja celotnega programa, kar omogoča sinergijo in širše seznanjanje s politiko. »Slabost takšnega pristopa je povsem realna nevarnost, da je enoten, centraliziran proces oblikovanja preveč »ekskluziven« za najmočnejše interesne organizacije

in/ali poteka pod prevlado centralnega organa« (Raziskava RuDI). Sinergije z ostalimi politikami in predvsem strukturnimi skladi niso dosežene v zadovoljivi meri. Usklajevanje med različnimi sferami politike je velikokrat obravnavano kot zgolj formalna naloga, dejanskih sinergij pa ni doseženih. Omenjen primanjkljaj v okviru strateškega načrtovanja države je posebej izpostavila tudi predstavnica MKGP v okviru opravljenega intervjuja.

Ciljna usmerjenost in učinkovitost PRP 2007–2013 pomeni predvsem odražanje lokalnih razmer in odzivnosti na različne potrebe podeželja, vendar lahko ugotovimo, da usmerjenost programa bolj pogojujejo zgodovinski vzorci kot ocena potreb in potencialov. Tako tudi raziskava RuDI ugotavlja, da je »zapuščina« preteklih obdobij razvoja politike izrazito močna in še naprej vpliva na vzorce načrtovanih izdatkov v številnih programih. Širši cilji razvoja podeželja in teritorialni cilji, ki jih spodbujajo predvsem ukrepi 3. in 4. osi, pa so premalo poudarjeni. Omenjeno dejstvo neposredno vpliva na sestavo javnopolitičnega omrežja saj v naprej preferira pomen posameznih javnopolitičnih igralcev. Tako so še vedno ključni in odločilni interesi kmetijstva.

Raziskava RuDI je poudarila tudi izrazito nasprotje med državami članicami in regijami, »kjer program razvoja podeželja predstavlja zanemarljiv strošek glede na ostala sredstva za razvoj podeželja, ter državami in regijami, kjer je program razvoja podeželja resnično »edini dogodek v mestu« (npr. v večini novih držav članic)« (Raziskava RuDI). Ti dejavniki pogojujejo, kaj se od programa razvoja podeželja pričakuje. V prvem primeru je program razvoja podeželja del širših političnih struktur in prednostnih nalog, v drugem primeru pa igra ključno in velikokrat ekskluzivno vlogo pri oblikovanju podeželske politike in seznanjanju z njo. Kot smo ugotovili, so evropska sredstva v okviru programa razvoja podeželja praktično edina razvojna sredstva, ki so namenjena podeželju (RuDI). Tako je tudi prof. dr. Luka Juvančič v okviru opravljenega intervjuja poudaril, da je PRP 2007–2013 sicer premalo strateški in preveč političen, vendar je ob tem pomembno dejstvo, da sredstva programa razvoja podeželja v Sloveniji predstavljajo edina javna sredstva za razvoj podeželja, saj sredstev iz nacionalnega proračuna za ta namen praktično ni.

Javnopolitična omrežja, ki se oblikujejo ob začetkih priprave programa se kasneje nadaljujejo v okviru izvajanja, spremljanja in vrednotenja programa, kar izhaja že iz same zahteve 6. člena Uredbe 1698/2005, ki določa, da mora biti partnerstvo vključeno v pripravo, izvajanje, spremljanje in vrednotenje programov razvoja podeželja. Partnerstvo je institucionalizirano tudi v okviru imenovanja in delovanja nadzornega odbora.

Preglednica 3.8: Odgovori intervjuvancev glede na ključna raziskovalna vprašanja

Raziskovalna vprašanja	Odgovori na vprašalnik: DG AGRI	Intervjuvanec: MKGP	Intervjuvanec: KGZS	Intervjuvanec: DOPPS	Intervjuvanec: Strokovnjaki BF, KIS
Glavni cilji politike razvoja podeželja v Sloveniji	Podpora kmetom in ostalim upravičencem za investicije ter plačilo dodatnih stroškov, ki nastanejo zaradi obdelovanja v težkih razmerah ali zaradi prilagojenega kmetovanja okoljskim standardom. Ohranjanje statusa quo.	Uravnotežen razvoj podeželja, konkurenčnost in varovanje okolja.	Konkurenčnost, okolje, diverzifikacija in Leader. Ker se poskuša zadovoljiti vse interesne skupine, prioritete niso jasno izražene.	Trajnostni razvoj podeželskih območij. Zelo pomembna je socialna komponenta razvoja ter dolgoročna oskrba z ekosistemskimi storitvami.	Ohranjanje dohodkovnega položaja, ohranjanje okolja in ohranjanje poseljenosti.
Ključni javnopolitični igralci v okviru izvajanja politike razvoja podeželja	MKGP, AKTRP, KGZS, JSKS, interesne skupine, EK.	MKGP, AKTRP, KGZS, SKS, združenja ekoloških kmetov, občine, ZRSVN, ZSG, ministrstva, strokovnjaki.	MKGP, AKTRP, KGZS, SKS, sektorske, regionalne interesne skupine, mladi kmetje, DOPPS, ZRSVN, BF, KIS.	MKGP, KGZS, ZZS, SKS, GZS, KIS, DRSP, MOP, ZRSVN, DOPPS, nekateri javni zavodi, ki upravljajo zavarovana območja, Plan B za Slovenijo, BF, FKVB	MKGP, KGZS, SKS, ZZS, okoljske organizacije. Vloga strokovnjakov je zelo majhna.
Usklajevanje med številnimi javnopolitični	Usklajevanja med različnimi interesi so ena izmed	Glavna naloga MKGP je usklajevanje med	Ne upošteva se strateških usmeritev.	Strateškega načrtovanja razvoja	PRP je instrument za ukrepanje v

Raziskovalna vprašanja	Odgovori na vprašalnik: DG AGRI	Intervjuvanec: MKGP	Intervjuvanec: KGZS	Intervjuvanec: DOPPS	Intervjuvanec: Strokovnjaki BF, KIS
mi igralci	osnovnih ovir za strateško načrtovanje v Sloveniji. Program razvoja podeželja je rezultat prevladujočih interesov.	strateški cilji, željami različnih interesnih skupin in realnimi možnostmi, ki jih nudita zakonodajni okvir in razpoložljiva finančna sredstva.	Celotna politika je odraz moči posameznih interesnih skupin v določenem trenutku.	podeželja v Sloveniji ni. Vsebina programa je v rokah ozke skupine najbolj vplivnih kmetijskih akterjev.	krizi. Pomanjkanje strateškega pristopa, premajhna učinkovitost in pogum vodilnih odločevalcev. Politika je namenjena širokemu krogu interesnih skupin in je premalo osredotočena na doseganje ciljev.
Dejavniki implementacijskega primanjkljaja	Pomanjkanje znanja in volje za uveljavitev sprememb.	Pomanjkanje strateškega usklajevanja med različnimi razvojnimi politikami, preveč priorit. pomanjkanje izkušenj ter predvsem poznavanje stanja na terenu, nepoznavanje možnosti, ki so dovoljene v okviru evropske zakonodaje s strani interesnih skupin in	Pri samem izvajanju ni implementacijskega primanjkljaja. V fazi izvajanja se določila nenehno spreminjajo, kar pa ni dobro.	Kvalitetno strateško načrtovanje, neučinkovito voden demokratični proces, potrebno je zagotoviti bolj enakovredne vsebinske in finančne pogoje za delo vključenih deležnikov, potrebno je okrepiti in vzpostaviti monitoringe ter	Zgodovinske pravice, akutno reševanje sektorskih problemov, premalo strateškosti, odvisnost od sredstev EU, usklajevanje med številnimi različnimi interesi

Raziskovalna vprašanja	Odgovori na vprašalnik: DG AGRI	Intervjuvanec: MKGP	Intervjuvanec: KGZS	Intervjuvanec: DOPPS	Intervjuvanec: Strokovnjaki BF, KIS
		upravičencev.		opraviti kvalitetne analize učinkov izvedenih politik, okrepitev politike razvoja podeželja	

Vir: lastni intervjuji.

4 SKLEP

Izvajanje politike razvoja podeželja kot zelo pomembne redistributivne skupne politike, je izredno kompleksno. Že sama evropska zakonodaja zahteva, da se politika razvoja podeželja oblikuje, izvaja, spremlja in vrednoti na osnovi tesnega sodelovanja med EK in državo članico ter pristojnimi regionalnimi in lokalnimi organi ter drugimi javnimi organi, ekonomskimi in socialnimi partnerji, organizacijami, ki zastopajo civilno družbo in nevladnimi organizacijami. Torej načelo partnerstva, ki je eno izmed glavnih načel izvajanja politike razvoja podeželja, zahteva vključevanje večjega števila različnih javnopolitičnih igralcev z različnih ravni. Tudi sama narava politike razvoja podeželja kot multifunkcionalne politike, ki poleg kmetijskih zasleduje tudi pomembne okoljske in socialne cilje, je vzrok za vključevanje velikega števila različnih javnopolitičnih igralcev, ki zasledujejo vsak svoje, mnogokrat tudi nasprotujoče si interese.

V magistrskem delu smo se osredotočili na proces izvajanja politike razvoja podeželja v Sloveniji. S pomočjo različnih teoretičnih pristopov na mezoravni, predvsem z mnogonivojskim vladanjem in javnopolitičnimi omrežji, smo identificirali ključne javnopolitične igralce in ugotavljali njihovo vlogo in pomen v procesu izvajanja politike razvoja podeželja v Sloveniji, predvsem v kontekstu interesov, ki jih posamezni javnopolitični igralci zagovarjajo. Za lažje proučevanje tega procesa smo sprva pregledali zgodovinski razvoj in glavne značilnosti politike razvoja podeželja EU, njeno normativno ureditev ter sam proces izvajanja politike. Nato smo preko študije primera, oblikovanje PRP 2007–2013, v

okviru katere smo pregledali značilnosti politike razvoja podeželja v Sloveniji, opisali kratek zgodovinski razvoj, natančneje pa smo opisali sam program ter identificirali javnopolitične igralce in javnopolitična omrežja v procesu oblikovanja programa.

Na podlagi izvedene analize, predvsem študije primera, lahko hipotezo »*Skupna kmetijska politika – politika razvoja podeželja predpostavlja vključevanje velikega števila javnopolitičnih igralcev z različnih ravni, ki zasledujejo številne, med seboj različne ali celo konfliktne interese, v proces izvajanja te politike v državi članici, kar povečuje implementacijski primanjkljaj*« deloma potrdimo. Pomembna dejavnika, ki vplivata na uspešno izvajanje javne politike, sta dolžina implementacijske verige in odnosi soodvisnosti v njej. Daljša kot je implementacijska veriga, več je odnosov soodvisnosti med posameznimi javnopolitičnimi igralci, bolj je implementacija kompleksna. V okviru oblikovanja PRP 2007–2013 je sodelovalo veliko število različnih javnopolitičnih igralcev z različnih ravni, ki so zasledovali vsak svoje, mnogokrat tudi nasprotujoče si interese. Najbolj očitno nasprotujoči so interesi kmetijstva, ki zagovarjajo status quo v okviru politike razvoja podeželja na eni strani ter interesi okolja, ki zagovarjajo spremembe na drugi strani. Kot ključna javnopolitična igralca na nadnacionalni ravni sta bila opredeljena EK in nadnacionalna interesna skupina Birdlife International. Na nacionalni ravni je ključni javnopolitični igralec MKGP (z AKTRP kot organom v sestavi). Pomembni državni javnopolitični igralci pa sta še MOP in ZRSVN. Kot ključni socialni partnerji so identificirani predstavniki treh organizacij, ki zagovarjajo interese kmetov (KGZS, SKS in ZZS) ter organizacija, ki predstavlja interese živilsko predelovalne industrije (GZS). Pri oblikovanju PRP 2007–2013 so imeli pomembno vlogo tudi strokovnjaki iz KIS in fakultet, ki so pripravljali predvsem strokovne podlage za posamezne ukrepe. S področja zastopanja interesov okolja sta bili ključni nevladni organizaciji DOPPS, Plan B za Slovenijo. Kot pomemben javnopolitični igralec pa so identificirane tudi občine in njihova združenja ter Društvo za razvoj slovenskega podeželja kot organizacija, ki zastopa predvsem interese lokalnih akcijskih skupin.

Na podlagi študije primera lahko potrdimo, da so v proces izvajanja politike razvoja podeželja vključeni številni javnopolitični igralci, kar je na eni strani posledica mnogofunkcionalne vloge politike razvoja podeželja, ki v zadnjem času sloni na trajnostnem razvoju, na drugi strani pa tudi določil evropske in nacionalne zakonodaje, ki zahtevajo vključevanje različnih partnerjev v celoten policy proces, od oblikovanja javnih politik do izvajanja, spremljanja in vrednotenja. MKGP kot osrednji javnopolitični igralec na nacionalni ravni pripravi vsebino

programa razvoja podeželja, ki jo na nadnacionalni ravni usmerja in dokončno potrди EK. V okviru priprave programa na podlagi načel partnerstva in sodelovanja, potekajo usklajevanja med različnimi interesi, kjer prevladuje predvsem tekmovanje med kmetijskimi interesi in interesi okolja oziroma med zagovorniki sprememb in zagovorniki statusa quo v politiki razvoja podeželja.

Na podlagi opravljene analize študije primera ugotavljamo, da MKGP v okviru izvajanja politike razvoja podeželja deluje premalo strateško saj opravlja predvsem naloge koordinatorja usklajevanj med različnimi interesi. Seveda so ob tem najmočnejši kmetijski interesi, ki zagovarjajo obstoječe pravice kmetov kar nenazadnje močno zaznamuje vsebino programa razvoja podeželja. Kmetijski interesi, ki delujejo v dobro organiziranih skupinah pritiska in imajo tudi zakonsko urejen položaj pomembnega socialnega partnerja, se izražajo predvsem preko državnih, vladnih javnopolitičnih igralcev, ki pa, na drugem koncu policy procesa, temeljno zaznamujejo proces oblikovanja evropske kmetijske politike. Tako je sklenjen krog, ki ne omogoča večje spremembe v okviru SKP.

Pomanjkanje strateškosti, ki je posledica usklajevanj različnih interesov ter ohranjanje statusa quo v finančni prerazporeditvi sredstev med posameznimi ukrepi, sta po mnenju tako evalvatorjev v okviru predhodnega vrednotenja in revizorjev Računskega sodišča RS, kot tudi sogovornikov v okviru opravljenih intervjujev, glavna dejavnika implementacijskega primanjkljaja. V magistrskem delu sicer zagovarjamo koncept mnogonivojskega upravljanja, vendar se zavedamo, da v realnosti ni mogoče govoriti o enakovrednih javnopolitičnih igralcih na različnih ravneh. Vsi javnopolitični igralci nimajo enake moči, saj je moč posameznega javnopolitičnega igralca v veliki meri odvisna od virov, ki jih poseduje.

»Subvencije so nekako uspavale razvoj. V bistvu se preveč kmetijskih gospodarstev ukvarja predvsem s tem, kako pridobiti subvencije, in premalo s tem, kako bi na trgu ustvarila svojo vrednost. Ampak to ni samo slovenski problem, to je problem cele Evrope« (Erjavec 2016). Dejanske spremembe politike razvoja podeželja tako na ravni EU kot tudi na nacionalni ravni so maloverjetne saj je celotna politika v preveliki meri usmerjena v ohranjanje obstoječih pravic, kar zahtevajo kmetijski interesi, ki so hkrati tudi pomembno volilno telo (Erjavec 2016). Prav vsi sogovorniki v okviru opravljenih intervjujev so se strinjali, da je pomanjkanje strateškosti in zgolj ohranjanje obstoječih pravic v okviru usklajevanja med številnimi javnopolitičnimi igralci, ena od ključnih pomanjkljivosti pri izvajanju politike razvoja podeželja in dejavnik, ki povzroča implementacijski primanjkljaj.

V okviru študije primera smo ugotovili, da, z izjemo MOP, ki ima pomembno funkcijo v okviru postopka celovite presoje vplivov na okolje, ostala ministrstva kot nosilci posameznih javnih politik niso pomembno vključena v proces izvajanja politike razvoja podeželja. Omenjeno dejstvo se odraža v slabši usklajenosti in povezanosti posameznih politik, ki celostno vplivajo na razvoj posameznega območja. Kljub temu, da naj bi bila v okviru razvojnega načrtovanja zagotovljena usklajenost med posameznimi politikami in dokumenti, kar je opredeljeno tako v evropskih smernicah kot tudi v Strategiji razvoja Slovenije iz leta 2005 (ki na podlagi razvojnih dosežkov in izzivov ter trendov opredeljuje vizijo razvoja Slovenije, strateške usmeritve in prioritete razvojnih politik), omenjena usklajenost ni bila dosežena v zadostni meri. Ugotovitev izhaja iz izsledkov raziskave RuDI in opravljenih intervjujev. Iz ugotovitev torej izhaja, da je potrebno povečati sinergije med posameznimi javnimi politikami, predvsem z okoljsko politiko in strukturnimi skladi. Pri tem pa je potrebno uskladiti pravila in postopke ter medsektorsko združevati cilje, ki veljajo v okviru posameznih politik. Smiselno bi bilo zagotoviti usklajenost na vseh ravni odločanja, tako na ravni operativnega uradništva kot tudi na ravni rednih koordinacij ministrstev, odgovornih za posamezne razvojne programe, ki bodo aktivne tako v fazi programiranja kot tudi v fazi izvajanja, spremljanja in vrednotenja posameznih programov. Potrebno je preseči sektorske razmejitve, saj ima lahko šibka usklajenost oziroma celo neusklajenost med različnimi politikami negativen vpliv na skupni učinek politike.

Morda je prav naslednje programsko obdobje čas, ko bodo tako izvajalske upravne strukture kot tudi ključne interesne skupine pripravljene, skupaj s strokovnjaki, narediti pomemben miselni preskok pri programiranju. Potrebe podeželskega prostora bi se tako, skladno z intervencijsko logiko, ovrednotile na objektivni način, brez odločilne prevlade sektorskih pristopov in interesov ali zapuščine preteklih vzorcev redistribucije sredstev. Ob tem je potrebno upoštevati tudi, da je kmetijstvo sicer pomembno, a predstavlja le del razvoja podeželja ob nekmetijskem sektorju, širšem regionalnem razvoju in trajnostnem razvoju podeželskih območij.

5 LITERATURA

1. Abromeit, Heidrum. 1998. *Democracy in Europe*. Legitimising Politics in a Non-State Polity. New York, Oxford: Berghahn Books.
2. Attina, Fulvio. 2000. *Strategies for Democratizing Multi-State Systems and the European Union*. Dostopno prek: <http://aei.pitt.edu/399/1/jmwp28.htm> (2. maj 2015).
3. Bache, Ian in Stephan George. 2006. *Politics in the European Union, Second Edition*. Oxford UK: Oxford University Press.
4. Barrett, Susan M. 2004. Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. *Public Administration* 82 (2): 249–262
5. Bedrač, Matej in Cunder Tomaž. 2005. Slovenska kmetijska politika in večnamenskost kmetijstva. V *Slovenija v EU – izzivi za kmetijstvo, živilstvo in podeželje*, ur. Stane Kavčič, 243–257. 3. konferenca DAES Moravske Toplice: Dostopno prek: <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/183793/2/19-Matej%20Bedrac.pdf> (10. marec 2016).
6. Bedrač, Matej. 2016. Intervju z avtorico. Ljubljana, 5. maj.
7. Beetham, David in Lord Christopher. 1998. *Legitimacy and the EU*. London and New York: Longman.
8. Bibič, Adolf. 1981. *Interesi in politika: od kritike politične države k samoupravnemu pluralizmu*. Ljubljana: Delavska enotnost.
9. *Birdlife International*. Dostopno prek: <http://www.birdlife.org/> (10. april 2016).
10. BirdLife/RSPB. 2007. *Without Reform the Cap Will be Scrapped*. Dostopno prek: www.birdlife.org (8. maj 2016).
11. Börzel, Tanja A. 1997. *What's So Special About Policy Networks? – An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance*. European online Papers (EioP) 1 (16). Dostopno prek: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm> (9. januar 2016).
12. --- 1998. *Organizing Babylon – On different conceptions of policy networks*. *Public Administration* 76: 253–273. Dostopno prek: http://ceses.cuni.cz/CESES-136-version1-1C_gov_networks_babylon_borzel.pdf (8. december 2015).
13. --- 2000. *Why There is No Southern Problem*. On Environmental Leaders and Laggards in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 7(1): 141–162.
14. --- 2002. *Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization*. *JCMS*, 40(2). Dostopno prek:

- <http://web.grinnell.edu/courses/pol/f02/pol295-01/Borzel%20-%20Member%20State%20Responses%20to%20Europeanization.pdf> (10. januar 2016).
15. --- 2007. *European Governance – Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy*. Paper prepared for the European Union Studies Association meeting, Montreal. Freie Universität Berlin. Dostopno prek: <http://aei.pitt.edu/7705/1/boerzel-t-05f.pdf> (17. januar 2014).
 16. Brundtland, Gro Harlem. 1987. *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Dostopno prek: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf> (16. februar 2016).
 17. Cini, Michelle, ur. 2005. *European Union Polity*. Oxford University Press.
 18. Clancy, Eugene. 1998. *Evropska unija, Slovenija in trajnostni razvoj*. Ljubljana: Umanotera.
 19. COPA/COGECA. 2007. *50 Years After the Treaty of Rome: A Strong and Common Agricultural Policy Remains Vital*. Dostopno prek: www.copa-cogeca.eu. (5. maj 2016).
 20. Cram, Laura. 1997. *Policy-making in the European Union: Conceptual Lenses and the Integration Process*. London, New York: Routledge.
 21. --- 2001. Integration Theory and Study of European Policy Process. Towards a Synthesis of Approaches. V *European Union: Power and Policy-making*, ur. Jeremy Richardson, 51–73. London: Routledge.
 22. Cunder, Tomaž. 2006. *Slovensko podeželje in nova strategija razvoja*. Razprave, 2006 (25): 147–158.
 23. Daugbjerg, Carsten. 1997. *Farmers' influence on east-west integration in Europe: policy networks and power*. Esbjerg: South Jutland University press.
 24. --- 1998a. *Reforming the CAP: The Roles of Policy Networks and Broader Institutional Structures*. Paper to the European Community Studies Association's 5th Biennial International Conference in Seattle, Washington, May 29 – June 1. Panel: Challenging the Common Agricultural Policy: Reform and Enlargement. Dostopno prek: http://aei.pitt.edu/2563/1/002506_1.pdf (10. april 2016).
 25. --- 1998b. *Policy Networks under Pressure, Pollution Control, Policy Reform and Power of Farmers*. England: Ashgate Publishing Ltd.
 26. Dente, Bruno. 2014. *Understanding Policy Decisions*. Springer briefs in applied sciences and technology. Polimi Springer Briefs. Politecnico di Milano. Springer.

27. Dimitrakopoulos, Dionyssis in Richardson, Jerely. 2001. Implementing EU Public Policy. V *European Union: Power and Policy-making*, ur. Jeremy Richardson, 335–356. London: Routledge.
28. *Direktiva 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje*, Ur. l. EU L197. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0042:SL:HTML> (20. marec 2016).
29. *Društvo opazovanje in proučevanje ptic Slovenije*. Dostopno prek: <http://ptice.si/> (5. marec 2016).
30. *Društvo za razvoj slovenskega podeželja*. Dostopno prek: <http://www.drustvo-podezelje.si/> (20. april 2016).
31. Dunn, N William. 1994. *Public Policy Analysis: An Introduction*, 2nd ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
32. Dye, R Thomas. 2002. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
33. Easton, David. 1965. *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley & Sons, cop.
34. Erjavec, Emil in Avsec Franci. 2005. *Evropsko kmetijsko pravo*. Ljubljana: GV Založba.
35. Erjavec, Emil, Miroslav Rednak, in Tina Volk, ur. 1997. *Slovensko kmetijstvo in Evropska unija*. Ljubljana: Kmečki glas.
36. Erjavec, Emil. 2008. *Zakaj in kakšno kmetijsko politiko EU še potrebujemo*. Razgledi, 22. februar 2008. Dostopno prek: <http://razgledi.net/blog/2008/02/22/zakaj-in-kaksno-skupno-kmetijsko-politiko-eu-se-potrebujemo> (16. april 2016).
37. --- 2010. *Determinants, Discourses and Dilemmas of EU Common Agricultural Policy: a Political Economy Approach*. »Institutions in Transition – Challenges for New Modes of Governance« 16–18 June 2010. Halle (Saale), Germany.
38. --- 2016. Kmetijske subvencije so uspravale razvoj. Intervju v častniku Delo: 16. 4. 2016: Dostopno prek: <http://www.delo.si/novice/slovenija/kmetijske-subvencije-so-uspavale-razvoj.html> (17. april 2016).
39. Erjavec, Emil, Luka Juvančič, Miroslav Rednak in Tina Volk. 2007. Zdravstveni pregled« Skupne kmetijske politike – v kakšnem stanju SKP pričakuje izzive prihodnosti? V *Slovensko kmetijstvo in podeželje v Evropi, ki se širi in spreminja*, ur. Stane Kavčič, 13–32. Domžale: DAES.

40. Erjavec, Emil, Tina Fistravec in Marko Lovec. 2010. *Bo skupna kmetijska politika talka interesne politike tudi v prihodnje?* Politično ekonomska analiza sprejemanja sprememb politike v letu 2008. IB Revija 2010 (1): 19–26.
41. *Evropska komisija*. Dostopno prek: http://europa.eu/index_sl.htm (5. marec 2016).
42. --- 2006. *Pristop Leader: osnovni vodnik*. Luxembourg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnost. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/leader/2006_sl.pdf, (5. maj 2016).
43. --- *Sporočilo Komisije Evropskemu Svetu, Evropski načrt za oživitev gospodarstva*, COM(2008) 800 konč. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0800:FIN:SL:PDF> (7. januar 2016).
44. --- *Generalni direktorat za kmetijstvo in razvoj podeželja*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/index_sl.htm (10. marec, 2016).
45. --- 2014. Generalni direktorat za komuniciranje. *Politike Evropske unije. Kmetijstvo. Informacije za državljane*. Bruselj. Dostopno prek: http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/sl/agriculture_sl.pdf (10. december 2015).
46. --- 2012. Generalni direktorat za kmetijstvo in razvoj podeželja. *Skupna kmetijska politika – Zgodba se nadaljuje*. Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije,. Dostopno prek: <http://ec.europa.eu/agriculture/50-years-of-cap> (10. december 2015).
47. --- 2011. *Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Svropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o izvajanju nacionalnih strateških načrtov in strateških smernic Skupnosti za razvoj podeželja (2007–2013)* {SEC(2011) 943 konč., Dostopno prek: http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2011/0450/COM_COM%282011%290450_SL.pdf (10. april 2016).
48. --- 2012. *Skupna kmetijska politika – Partnerstvo med Evropo in kmeti*. Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije.
49. --- 2014. Generalni direktorat za kmetijstvo in razvoj podeželja. *Skupna kmetijska politika proti letu 2020*. Politični dogovor. Predstavitev 5. 2. 2014, Hotel Mons, Ljubljana. Dostopno prek: http://www.mkgp.gov.si/fileadmin/mkgp.gov.si/pageuploads/podrocja/SKP/Predstavitev_EK_Bascou_5feb2014.pdf (10. april 2016).

50. --- *SKP in kmetijstvo v Evropi – pogosta vprašanja*. Dostopno prek: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-631_sl.htm (10. april 2016).
51. *Evropska unija*. Uradno spletišče Evropske unije. Dostopno prek: http://europa.eu/index_sl.htm (10. april 2016).
52. *Evropski parlament*. Dostopno prek: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/sl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.2.html (10. februar 2016).
53. Fink Hafner, Danica. 1995. *Slovensko kmetijstvo in Evropa*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
54. --- 1998. (Pre)oblikovanje policy omrežij v kontekstu demokratičnega prehoda – slovenski primer«. *Teorija in praksa* 35 (5): 830–849.
55. --- in Damjan Lajh. 2002. *Analiza politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
56. --- 2007a. Znanost »o« javnih politikah in »za« javne politike. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 9–30. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
57. --- 2007b. *Lobiranje in njegova regulacija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
58. --- ur. 2007c. *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
59. Garzon, I. 2006. *Reforming the Common Agricultural Policy: History of a Paradigm Change*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
60. Gatzweiler Franz in Konrad Hagedorn. 2004. *Institutional Change in Central and Eastern European Agriculture and Environment*. Vol. 4, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) and Humboldt University of Berlin.
61. George, Stephen in Ian Bache. 2001. *Politics in European Union*. Oxford, New York: Oxford University Press.
62. Greenwood, Justin. 1997. *Representing Interests in the European Union*. New York: St. Martin's press, inc.
63. Greer, Alan. 2005. *Agricultural Policy in Europe*. Manchester: Manchester University Press.
64. Grdešić, Ivan. 1995. *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.
65. --- 2006. *Osnove analize javnih politika*. Fakultet političkih znanosti. Zagreb.
66. Hall, E. Thad in Laurence J. O'Toole Jr..2000. *Structures for Policy Implementation. An Analysis of National Legislation*. Administration and Society.

67. Ham, Christopher in Michael Hill. 1993. *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. New York, London, Toronto, Sydney, Tokyo, Singapore: Harvester Wheatsheaf.
68. Haas, M. Peter. 1997. *Knowledge, Power and International Policy Coordination*. University of South Carolina Press, cop. Columbia S.C.
69. Haverland, Markus in Romeijn H. Marleen. 2006. *Do Member States Make European Policy Work? Analysing the EU Transposition Deficit*. Predstavitev na konferenci CES. Chicago, 29. 3.– 2. 4. 2006.
70. Hill, Michael in Peter Hupe. 2009. *Implementin Public Policy*. London, Thousands Oaks, New Delhi: SAGE Publications.
71. Hix, Simon. 2005. *The Political System of the European Union*. Basingstoke, New York. Palgrave Macmillan.
72. Hogwood, Brian in Lewis Gunn. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press.
73. Hooghe, Liesbet in Gary Marks. 1996. *Europe with the Regions: Channels of Regional Representation in the European Union*. The Journal of Federalism 26 (1): 73–91. Dostopno prek: <http://www.unc.edu/~gwm/~/assets/doc/hoghe.marks%20-%20europe%20with%20the%20regions.channels%20of%20regional%20representation.pdf> (5. februar 2015).
74. Hojnik, Janja. 2007. *Evropska unija kot sistem večstopenjskega vladanja*. Lex localis, 5 (2): 39–55.
75. Howlett, Michael in M. Ramesh. 1995. *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto, New York, Oxford: Oxford University Press.
76. Howlet, Michael. 2002. Do Networks Mater? Linking Policy Network Structure to Policy Outcomes: Evidence from Four Canadian Sectors 1990–2000. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique* 35(2): 235–267.
77. Jelenc, Zvonka. 2016. Izpolnjen vprašalnik avtorja. Bruselj, 15. april.
78. Jordan, Andrew. 2001. *The European Union: An Evolving System of Multi-level Governance or Government?* Policy & Politics, 29(2).
79. Juvančič, Luka. 2005. Politika razvoja podeželja v obdobju 2007–2013: Izzivi in tveganja za Slovenijo. V *Slovenija v EU - izzivi za kmetijstvo, živilstvo in podeželje.*, ur. Stane Kavčič, 55–70. Moravske Toplice: 3. konferenca DAES.
80. Juvančič, Luka. 2016. Intervju z avtorico. Ljubljana, 8. april.
81. Kaiser, Rober in Prange Heiko. 2002. *A New Concept of Deepening European Integration? The European Research Area and the Emerging Role of Policy Coordination*

- in a Multi-Level Governance System«. European Integration Online Papers (EIoP). 6 (18): 1–13.
82. Keating, Michael. 1999. Regions in the European Union. V *Journal of International Relations and Development*. 2 (1): 67–77.
83. Kelstrup, Morten. 2000. *International Relations Theory and the Politics of European Integration: Power, Security and Community*. London, New York: Routledge.
84. Keohane, Robert O. in Stanley Hoffmann. 1992. *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*. Canadian Journal of Political Science, 25 (3): 643–644.
85. Keše, Urška. 2008–2015. *Letni sestanek*. Lastni zapiski s sestanka. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.
86. Kiser, L. Larry in Elinor Ostrom. 1982. The Three Worlds of Action. A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches. V *Strategies of Political Inquiry*, ur. Elinor Ostrom in Larry L. Kisser, 179–222. Beverly Hills, New Delhi, London: SAGE Publications.
87. Klijn, E.-H. 1997. Policy networks: an overview. V *Managing complex networks – strategies for the public sector*, ur. Kickert, W.J.M., E.-H. Klijn in J.F.M. Koppenjan, 14–35. London UK: SAGE publications Ltd.
88. Klijn, E.H. in J.M.F. Koppenjan,. 2000. Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance. V *Public Management* 2 (2): 135–158. Dostopno prek: http://repub.eur.nl/pub/50158/metis_039167_SAM.pdf (22. marec 2015).
89. *Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.kgzs.si/> (19. april 2016).
90. Knill, Christoph in Andrea Lenschow. 2000. *Implementing EU Environmental Policy: New Directions and Old Problems*. Manchester in New York: Manchester University Press.
91. Knill, Cristoph in Jale Tosun. 2012. *Public Policy, A New Introduction*. London UK: Palgrave Macmillan.
92. Knoepfel Peter, Corrinne Larrue, Frederic Varone in Michael Hill. 2007. *Public Policy Analysis*. Bristol UK: The Policy Press, Univerity of Bristol.
93. Knoke, David. 2011. Policy Networks. V *The SAGE Handbook of Social Network Analysis*, ur. Scott, John in Peter J. Carrington, 210–222. London UK: SAGE Publications Ltd.

94. Kohler-Koch, Beate in Berthold Ritberger. 2006. Review Article: The »Governance Turn« in EU Studies. *Journal compilation* 44 Annual Review: 27–49. Oxford UK: Blackwell Publishing Ltd. Dostopno prek: http://ceses.cuni.cz/CESES-136-version1-4C_Governance_turn_EU_kohler_rittberger_2006.pdf (8. december 2015).
95. *Končno poročilo o izvajanju Enotnega programskega dokumenta republike Slovenije za programsko obdobje 2004–2006*. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, september 2010.
96. Kustec Lipicer, Simona. 2007. Javnopolitična omrežja. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 87–107. Ljubljana: FDV.
97. Kvas Majer, Tadeja. 2016. Intervju z avtorico. Ljubljana, 5. maj.
98. Lajh, Damjan in Sabina Kajnič. 2009. Zgodovinski, institucionalni in teoretski pogled na Evropsko unijo. V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Lajh Damjan in Sabina Kajnič, 17–28. Ljubljana: Uradni list.
99. Lajh, Damjan. 2003. *Managing the EU Pre-Accession Programmes in Slovenia*. Středoevropske Politicke Studie.
100. --- 2004. *Europeanisation and Regionalisation: Domestic Change(s) and Structural Networks in Slovenia*. Paper presented at ECPR 2004 Joint Session of Workshops, Uppsala, 14. – 18. april 2004.
101. --- 2005. *Izvajanje evropske regionalne politike v Sloveniji*: doktorska disertacija. Univerza Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
102. --- 2006. *Evropeizacija in regionalizacija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
103. --- 2007. *Izvajanje javnih politik*. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 155–174. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
104. Lampinen, Risto in Uusikylä, Petri. 1998. *Implementation Deficit – Why Member States do not Comply with EU directives?* Scandinavian Political Studies 21 (3): 231–251.
105. Levy, Roger. 2000. *Implementing European Union Public Policy*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing Limited.
106. Lowi, Theodore J. 1972. *Four Systems of Policy, Politics and Choice*, Public Administration Review 32 (4): 298-310.
107. Lukesch, Robert. 2008. *Successful Governance and Networking: Contributions to a Targeted and Effective Policy Delivery*. Presentation Held at October 16th in Limassol, CY, During the European Conference on Europe's Rural Areas in Action: Facing the Challenges of Tomorrow. Workshop 5: Improving Delivery, Successful Governance and Networking.

108. Majchrzak, Ann. 1984. *Methods for Policy Research*. Newbury Park, London, New Delhi: SAGE Publications.
109. Majone, Giandomenico in Aaron Wildavsky 1979. *Implementation*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
110. Marsh, David. 1993. *The Policy Networks Concept in British Political Science: Its Applicability for Central and Aastern Europe*, 1–40. Budapest H: Budapest papers on democratic transition, Budapest, 71.
111. Marsh, David in Gerry Stoker. 1995. *Theory and Methods in Political Science*. Basingstoke, London: Macmillan.
112. *Medinstitucionalni sporazum* — Med Evropskim Parlamentom, Svetom in Komisijo o proračunski disciplini in dobrem finančnem poslovanju – Izjave UL C 139, 14.6.2006, str. 1–17.
113. Mihalic, Josip. 2014. *Javnopolitična omrežja v procesu izvajanja kohezijske politike*. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
114. *Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano*. Dostopno prek: <http://www.mkgp.gov.si/> (1. marec 2016).
115. *Ministrstvo za okolje in prostor*. Dostopno prek: <http://www.mop.gov.si/> (9. april, 2016).
116. Moussis, Nicolas. 1999. *Evropska unija: pravo, ekonomija, politike*. Ljubljana: Littera picta.
117. *Naknadno ex-post vrednotenje Programa razvoja podeželja za Republiko Slovenijo 2004–2006, končno poročilo*, OIKOS, svetovanje za razvoj, d.o.o., Januar 2008.
118. *Naknadno ex-post vrednotenje posebnega pristopnega programa za kmetijstvo in razvoj podeželja v Sloveniji v obdobju 2000–2006 (SAPARD), končno poročilo*, OIKOS, svetovanje za razvoj, d.o.o, december, 2007.
119. Nicolaides, Phedon.1999. *Enlargement of the EU and Effective Implementation of Community Rules: An Integration-Based Approach*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
120. Nugent, Neill. 2003. *The Government and Politics of the European Union*. Fourth Edition. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, London. The Macmillan Press LTD.
121. *Odločba Komisije z dne 12. septembra 2006 o določitvi letne razdelitve zneska podpore Skupnosti za razvoj podeželja po državah članicah za obdobje od 1. januarja 2007 do 31. decembra 2013* (notificirano pod dokumentarno številko C(2006) 4024 (2006/636/ES) (UL L 261, 22.9.2006, str. 32).

122. Page, Edvard C.. 2012. *Policy Without Politicians, Bureaucratic Influence in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford university Press.
123. Pal, Leslie. 1987. *Public Policy Analysis*. Toronto, New York, London, Sydney, Auckland: Methuen Publications.
124. Palumbo, Dennis J. in Donald J Calista. 1990. *Implementation and the Policy Process: Opening up the Black Box*. New York, Westport (Connecticut), London. Greenwood.
125. Parsons, Wayne. 2001. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
126. Pentland, Charles. 1973. *International Theory of European Integration*. London: Faber and Faber.
127. Pezaros, Pavlos. 1998. *Agenda 2000: Reforming the Common Agricultural Policy Further*. Dostopno prek: http://aei.pitt.edu/815/1/scop98_1_5.pdf. (23. april 2016).
128. Plan B za Slovenijo. Dostopno prek: <http://www.planbz slovenijo.si/index.php> (20. april 2016).
129. *Predhodno vrednotenje Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013*, september 2006, Biotehniška fakulteta Univerze v Ljubljani in Orbicon A/S.
130. *Predhodno vrednotenje Programa razvoja podeželja za Slovenijo 2014–2020*, končno posodobljeno poročilo, KPMG poslovno svetovanje, d.o.o., maj 2014.
131. Pressman L. Jeffrey in Aaron Wildawsky. 1984. *Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why Its Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Symathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
132. *Program razvoja podeželja RS za obdobje 2004–2006*: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. 2004. Dostopno prek: http://www.arsktrp.gov.si/fileadmin/arsktrp.gov.si/pageuploads/Publikacije_gradiva/PRP-program-spremembe-konsolidirano.pdf (april 2016).
133. *Program razvoja podeželja RS za obdobje 2007–2013 z vsemi spremembami*: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Dostopno prek: <http://www.program-podezelja.si/sl/prp-2007-2013/o-programu-razvoja-podezelja-2007-2013/dokumenti> (april 2016).
134. *Program razvoja podeželja RS 2014–2020*. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Dostopno prek: http://www.program-podezelja.si/images/SPLETNA_STRAN_PRP_NOVA/1_PRP_2014-

- 2020/1_1_Kaj_je_program_razvoja_pode%C5%BEelja/POTRJEN_PRP_13_2_2015/PRP_2014-2020_potrjen_13.2.2015.pdf, (marec 2016).
135. *Program razvoja podeželja*. Dostopno prek: <http://www.program-podezelja.si/sl/> (7. april 2016).
136. Putnam, D. Robert. 1988. *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games*. *International Organization* 42 (3): 427–460.
137. *Računsko sodišče RS. Revizijsko poročilo: Razvoj podeželja v Republiki Sloveniji*: št. 1207–1/2008/36, maj 2010.
138. Ragin, Charles C..1994. *Constructing Social Research: The Unity and Diversity of Method*. Thousand Oaks, London, New Delhi. Pine Forge.
139. Ragin, C. Charles. 2007. *Družboslovno raziskovanje, Enotnost in raznolikost metode*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
140. Ravnik, Branko. 2016. 2012. Intervju z avtorico. Ljubljana, 7. april.
141. *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: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=102992> (24. januar 2016).
142. Rhodes, R.A.W. 2006. Policy Network Analysis. V *The Oxford Handbook of Public Policy*, ur. Moran M. Rein M. in R.E. Goodin, 425-447. Oxford.
143. Rhodes, R.A.W. in David Marsh. 1992. New directions in the study of policy networks. *European journal of political research* 21: 181–205.
144. Ritson, C., Harvey, D. . 1997. *The Common Agricultural Policy*. Wallingford: CAB International.
145. Raustiala, Kal in Anne–Marie Slaughter. 2002. International Law, International Relations and Compliance. V *Handbook of International Relations*, ur. Carlsnaes, Walter, Risse, Thomas, Simmons, Beth A., 538–558. London: Sage.
146. Rosamond, Ben. 2003. New Theories of European Integration. V *European Union Politics*, ur Cini, Michelle,109–127. New York: Oxford University Press.
147. RuDI, *Assessing the Impact of Rural Development Policies*. Dostopno prek: <http://www.rudi-europe.net/> (18. april 2016).
148. Sabatier, Paul A..1997. *The Status and Development of Policy Theory: A Reply to Hill*, *Policy Currents* 7.
149. Sabatier, Paul A..2007. *Theories of the Policy Process*, 2nd ed.. Boulder. Westview, cop.

150. Sbragia, Alberta M.. 2004. Shaping a Polity in an Economic and Monetary Union: The EU in Comparative Perspective. V *Euros and Europeans*, ur. George Ross in Andrew Martin. Cambridge: Cambridge University Press.
151. Sharpe L. J..1985. *Central Coordination and the Policy Network*. Political Studies. 33 (3): 361–381.
152. *Sindikata kmetov Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.sks.si/index.php?module=strani> (18. april 2016).
153. Schön-Quinlivan, Emmanuelle. 2011. *Reforming the European Commission*. London UK: Palgrave MacMillan.
154. *Sklep Sveta Evropske unije z dne 20. 2. 2006 o Strateških smernicah Skupnosti za razvoj podeželja; programsko obdobje 2007–2013; 2006/144/ES*. (UL L 277, 21.10.2005, str. 1.).
155. *Skupnost občin Slovenije*. Dostopno prek: <https://skupnostobcin.si/> (17. april 2016).
156. Strauss, Anselm in Juliet Corbin. 1998. *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
157. Swinnen, J. F. M.. 2008. *The Perfect Storm: The Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy Brussels*. Centre for European Policy Studies.
158. Tallberg, Jonas. 2002. *Paths to Compliance: Enforcement, Management, and the European Union*. International Organization, 56 (3): 609–643.
159. Šumrada, Tanja. 2016. Intervju z avtorico. Ljubljana, 1. april.
160. Töller, Annette Elisabeth. 2004. *The Europeanization of Public Policies – Understanding Idiosyncratic Mechanisms and Contingent Results*. European Integration online Papers, 8 (9). Dostopno prek: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-009a.htm> (1. februar 2016).
161. Toš, Niko in Mitja Hafner Fink. 1998. *Metodologija družboslovnega raziskovanja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
162. Treib, Oliver. 2014. *Implementing and complying with EU governance outputs*. Living Reviews in European Governance 9 (1). Dostopno prek: <http://www.europeangovernance-livingreviews.org/Articles/lreg-2014-1/download/lreg-2014-1Color.pdf> (3. februar 2016).
163. Uredba Sveta (ES) št. 1698/2005 z dne 20. septembra 2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP). Ur. l. EU L277.

164. Uredba Komisije (ES) št. 1974/2006 z dne 15. decembra 2006 o podrobnih pravilih glede uporabe Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP). Ur. l. EU L368.
165. Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti. Ur. L. EU L248. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1083&from=EN> (4. januar 2016).
166. Uredba Sveta (ES), št.1290/2005 z dne 21. junija 2005 o financiranju skupne kmetijske politike. Ur. l. EU L 209.
167. Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Ur. l. RS, št. 54/2010).
168. Van Meter, Donald S. in Van Horn, Carl E.. 1975. *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*. Administration & Society, 6 (4).
169. Van Waarden, Frans. 1992. Dimension and Types of Policy Networks. *European Journal of Political Research*, 21: 29–52.
170. Vedung, Evert. 1998. *Policy instruments: Typologies and theories*. V *Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation* ur. M.-L. Bemelmans–Videc, R. C. Rist, & E. Vedung. New Brunswick, NJ: Transaction.
171. *Vlada Republike Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.vlada.si/> (2. maj 2016).
172. Wallace, Helen in William Wallace. 2005. *Policy-making in the European Union*. Oxford University Press. Oxford.
173. Ward, Stephem in Richard Williams. 1997. *From Hierarchy to Networks? Sub-Central Government and EU Urban Environmental Policy*, Journal of Common Market Studies 35 (3): 439–464.
174. *Zakon o kmetijstvu (ZKme-1)*. Ur. l. RS 45/2008, 57/2012, 90/2012 – ZdZPVHVVR, 26/2014 in 32/2015). Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4716> (29. marec 2016).
175. *Zakon o Vladi Republike Slovenije (ZVRS)*. Ur. l. RS 24/2005 – uradno prečiščeno besedilo, 109/2008, 38/2010 – ZUKN, 8/2012, 21/2013, 47/2013 – ZDU-1G in 65/2014). Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO242&d-49688-p=2&d-49682-p=118> (2. april 2015).
176. *Zakon o državni upravi (ZDU-1)*. Ur. l. RS 113/2005 – uradno prečiščeno besedilo, 89/2007 – odl. US, 126/2007 – ZUP-E, 48/2009, 8/2010 – ZUP-G, 8/2012 – ZVRS-F,

21/2012, 47/2013, 12/2014 in 90/2014). Dostopno prek:
<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3225> (10. marec 2016).

177. *Zakon o Kmetijsko gozdarski zbornici Slovenije (ZKGZ)*. Ur. l. RS 69/2004 – uradno prečiščeno besedilo, 117/2006 – ZDavP-2, 26/2008 in 7/2009 – odl. US).

178. *Zadružna zveza Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.zadruzna-zveza.si/> (19. april 2016).

179. *Združenje občin Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.zdruzenjeobcin.si/> (20. april 2016).

PRILOGE

PRILOGA A: VPRAŠALNIK – Zvonka Jelenc, predstavnica Evropske komisije, Generalni direktorat za kmetijstvo in razvoj podeželja

Vprašalnik je bil poslan dne 15. aprila 2016, odgovori prejeti 6. maja 2016 (odgovori ne predstavljajo uradnega stališča Evropske komisije).

1. In your opinion, what is the main objective of the rural development policy? Are the objectives clear in the case of the rural development policy implementation in Slovenia?

The main goal of the RDP is clear: to support farmers and other beneficiaries while they investments and to pay them for additional costs and income forgone if they farm in areas with constraints or if they farm so that environment does not depredate more. The main goal is to perpetuate status quo. This is so as a) no one was really able to do an evidence based needs analysis and define from there the baseline state, the desired state and change sough. b) no one in Slovenia is able to carry out evaluations which go beyond monitoring and dry technical observations to in-depth analysis of the real impacts and effects of policy.

RDP is thus inevitably silent as regards objectives pertaining to specific Slovene situation. Programme has however taken over many of the objectives common to all 128 programmes in the EU as it was obliged to do so based on the EU legislation.

2. In your opinion, which institutions and organisations play key role in the implementation of the rural development policy in Member States? Who are key players in Slovenia?

Key players for implementation of RD in MSs are institutions of MSs. EC has marginal role in the implementation (however, while preparing the legislation and programming both, EC and MSs, had an equally important role).

Key players in implementation in Slovenia are Ministry of Agriculture, Paying Agency and Advisory Service (however, while preparing the programme, the key players were pressure/political groups and EC).

3. What is the role of the European Commission in the implementation of the rural development policy in Member States?

The role of the EC in terms of policy is marginal for its role is to proof the programme amendments with a view to have them regular in terms of compliance with law and acceptable relative to objectives set in the programme.

4. Do the national players use the European Commission as a channel to influence the implementation of the rural development policy in Member States, also in Slovenia?

Yes, national players are in constant dialogue with the Commission. Dialogue runs in both ways and the influences are thus mutual.

5. Do you believe that changes are necessary in the implementation of the rural development policy? If yes, what kind of changes? On what level (EU or Member State)?

The EC would have to assume the role of initiative in the full sense of the meaning and stick more to its proposals so that they do not get watered down in the co-decision procedure. It may well be that its role requires to be strengthened with a new Treaty if it is to deliver more.

The EC and MSs: poor needs assessment is the most important deficiency of the entire policy. It would have to come from evidence-based content from evaluations and studies (and not only pro forma exercise) instead of arising from demands of national pressure/policial groups.

In Slovenia, public authorities act as an inert bureaucracy whose only task is a) to serve to the interest groups in Slovenia and b) to fulfil the requirements from BXL. Instead the authorities could assume an active role in reflecting on the policy's fundamental logic and purpose, possible directions and strategies any prospects and generate proposals thereof. Manpower and creatively of public authorities is a must for otherwise the absurd policy of maintaining status quo will keep persisting.

6. In your estimation, do the institutions and organisations participating in the implementation of the rural development policy in Member States, and particularly in Slovenia, have enough resources (human resources, financial resources, information) for effective and efficient implementation of the rural development policy?

Yes, MS have more than enough money for they are entitled to use the TA for these purposes. If they do not use it is because there is a more or less intentional policy obstruction at work.

In SI and at the EC, capacity to deliver strategic orientation of staff is very limited. While in SI, the role of the staff is to convey messages coming from interest and political groups to the EC, at the EC the role of the staff is to ensure legality. Neither SI nor EC staff are supposed to generate its own ideas, to reflect on the policy's fundamental logic and purpose, possible directions and strategies or prospects. No staffs have ever demonstrated that it is capable of working on an evidence-based basis.

7. Does the inclusion of different policy players into the process of the implementation of the rural development policy contribute to the effectiveness and efficiency of the policy?

This depends on the quality of policy players.

8. Is there a risk that the coordination between different policy players could endanger the strategic planning of the rural development policy in Member States? To what degree is the implementation of the rural development policy in Member States, and in particular in Slovenia, based on strategic planning and to what degree is it a result of the coordination between a number of different policy players?

In Slovenia, there are two biggest obstacles to a strategic focus of current European agricultural policy in Slovenia: merely bureaucratically functioning staff along with the prevalence of interest-based negotiation. Thus the programme is predominantly result of prevalence of interest-based negotiation which gets just before the submission of the programme to the Commission dressed in the terms of the principles of the policy cycle (determining needs for public/ intervention, setting goals based on those needs, choosing measures and then changing, improving, upgrading policy through the monitoring and evaluation of its implementation.)

9. In your opinion, do Member States have enough room for manoeuvre to take their specificities into account in the implementation of the rural development policy?

If they are willing to do so, there is more than enough room for manoeuvre. But they prefer copy/pasting.

10. In your opinion, what are the factors that contribute to the (in)effectiveness of the implementation of the rural development policy in Member States? What factors would you highlight in the case of Slovenia?

Missing intellectual capacity and willingness for hard work. Thus there is none who is able to define the desired state as opposed to the existing one.

PRILOGA B: INTERVJU – Tanja Šumrada, članica Upravnega odbora Društva za opazovanje in proučevanje ptic Slovenije

Intervju je bil opravljen v prostorih DOPPS, Tržaška 2, 1000 Ljubljana, 1. aprila 2016

1. Kaj je po vašem mnenju glavni cilj SKP – politike razvoja podeželja?

Splošno sprejet cilj te politike je trajnostni razvoj podeželskih območij, vendar v praksi vidimo, da to različni deležniki razumejo precej različno. V naši organizaciji smo se orientirali predvsem na okoljsko dimenzijo trajnosti, ki jo razumemo kot ohranjanje ugodnega ohranitvenega stanja naravnih ekosistemov in kot trajnostno rabo naravnih virov. Oboje je osnova za dolgoročno konkurenčnost evropskega kmetijstva, saj funkcionalni ekosistemi zagotavljajo storitve, ki so temeljni proizvodni dejavniki v tej gospodarski panogi. Zelo pomembna se nam zdi tudi socialna komponenta razvoja. Opazen del slovenskega podeželja se sooča s propadanjem svoje socialne strukture, zato bi moral biti cilj politike tudi iskanje novih razvojnih priložnosti za območja, ki se soočajo z depopulacijo in opuščanjem kmetovanja, vendar na način, ki dejansko ohranja vitalne skupnosti in zagotavlja dolgoročno oskrbo z ekosistemskimi storitvami.

2. Kako bi ocenili izvajanje politike razvoja podeželja v RS?

Slovenija ima v okviru PRP na področju okolja premalo ambiciozne cilje, še manj ambiciozna pa je pri njihovem izvajanju v praksi. Že hitra analiza izvajanja PRP 2007-2013 pokaže, da so bila porabljena sredstva za varstvo narave zgolj simbolična, vključenost kmetov v ciljne naravovarstvene ukrepe kmetijsko okoljskih plačil pa je bila zelo slaba, kar je logično, saj so bila ponujena plačila izredno nizka glede na njihovo zahtevnost in kot taka povsem nekonkurenčna v primerjavi z drugimi ukrepi. Podobno se dogaja tudi v okviru PRP 2014-2020, saj smo za enkrat še daleč od doseganja ciljev, ki so določeni v okviru Programa upravljanja območij Natura 2000 (2015–2020), čeprav je vendarle prišlo do nekaterih izboljšav. Podobno je tudi na nekaterih drugih področjih razvoja podeželja.

3. Katere institucije in organizacije imajo po vašem mnenju največjo vlogo pri izvajanju politike razvoja podeželja v Sloveniji?

Ključni kmetijski akterji so predvsem: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije, Zadružna zveza Slovenije, Sindikat kmetov

Slovenije, Gospodarska zbornica Slovenije, Kmetijski inštitut Slovenije, Društvo za razvoj slovenskega podeželja. Skupine, ki zagovarjajo interese ekološkega kmetovanja bi morale biti močnejše, prav tako v praksi pogosto pogrešamo glas majhnih kmetov

Ključni okoljski akterji so predvsem: Ministrstvo za okolje in prostor, Zavod RS za varstvo narave, Društvo za opazovanje in proučevanje ptic Slovenije, nekateri javni zavodi, ki upravljajo zavarovana območja, Plan B za Slovenijo - mreža nevladnih organizacij za trajnostni razvoj.

Ključni akterji iz akademske sfere so predvsem: Biotehniška fakulteta Univerze v Ljubljani, Fakulteta za kmetijstvo in biosistemske vede Univerze v Mariboru.

4. Katere institucije in organizacije pridobivajo moč in vpliv pri izvajanju politike razvoja podeželja v RS in katere izgubljajo?

Veliko vlogo so imeli in še vedno imajo določeni kmetijski akterji, ki predvsem branijo obstoječi sistem, saj so se določene skupine kmetov in podjetja od vstopa Slovenije v EU že dodobra navadile na kmetijske podpore. Da bi se izognili uporabi teh akterjev, ki so dobro organizirani, tudi politika teži predvsem k ohranitvi obstoječe distribucije denarja. Ta se z vsako reformo sicer zavije v nekoliko drugačno terminologijo in ukrepe, vendar pa se novi sistem po svoji vsebini in učinku minimalno razlikuje od prejšnjega. Gre za situacijo, ki jo poznajo v vseh državah članicah. Na področju okolja so pri nas vsaj deloma zastopane interesne skupine za varstvo narave, medtem ko na drugih področjih, kot sta na primer varstvo voda in tal, akterjev skoraj da ni. To se kaže tudi v ukrepih, ki so na teh področjih vsebinsko bolj ali manj prazni. Na vseh področjih pogrešamo večji vložek raziskovalne sfere, kar je gotovo povezano tudi z velikim zmanjševanjem sredstev za znanost v Sloveniji.

5. Katere kanale vplivanja na izvajanje politike razvoja podeželja v RS uporabljate?

Večinoma delujemo preko neposredne komunikacije z različnimi deležniki, medtem ko komuniciranja s širšo javnostjo v večjem obsegu za enkrat še ne uporabljamo. Zelo pomembno je za nas tudi mednarodno sodelovanje, v prvi vrsti z Birdlife International, našo krovno organizacijo, ki ima pisarno v Bruslju in nam omogoča izmenjavo informacij z razvejano mrežo organizacij iz EU držav. Komuniciramo tudi z različnimi evropskimi institucijami, kot so pristojni generalni direktorati Evropske komisije.

6. Ali ocenjujete, da imajo institucije in organizacije, ki sodelujejo pri izvajanju politike razvoja podeželja v RS dovolj virov (kadrovskih, finančnih) za uspešno in učinkovito izvajanje politike razvoja podeželja? Kako nevladne organizacije zagotavljate ustrezne vire za izvajanje politike razvoja podeželja?

Problem našega društva je vsekakor finančna in kadrovska podhranjenost na področju javnih politik. Čeprav smo med najpomembnejšimi okoljskimi akterji, naši strokovnjaki z delom na kmetijski politiki skupaj ne bi napolnili niti en polovični delovni čas letno! Prav razpoložljiva finančna sredstva ustvarjajo velike razlike med okoljskimi in kmetijskimi interesnimi skupinami, saj jih imajo slednje veliko več na voljo. DOPPS ima sicer dobro strokovno osnovo za delo v analizi podatkov, ki jih pridobivamo v okviru izvajanja državnih monitoringov in s pomočjo naših prostovoljcev. Žal pa moramo sredstva za nadaljnje korake, ki vključujejo poglobljene raziskave vzrokov za ogroženost določenih vrst ter iskanje, testiranje in izvajanje rešitev, večinoma poiskati v tujini.

7. Kakšen je vaš odnos do ostalih nevladnih organizacij in ostalih partnerjev v okviru izvajanja politike razvoja podeželja?

Društvo sodeluje predvsem z akterji na področju varstva narave na državni ravni in iz akademske sfere ter z okoljskimi nevladnimi organizacijami. Vse bolj aktivno se pogovarjamo tudi z različnimi organizacijami na področju kmetijstva in razvoja podeželja, saj drugače rešitev seveda ni mogoče najti in uresničiti. V okviru svoje mreže sodelujemo tudi s posameznimi kmeti, saj nas zanimajo izkušnje iz terena. Poudarila bi pozitivno izkušnjo v okviru priprave prve spremembe PRP 2014-2020, kjer je bilo sodelovanje med različnimi akterji institucionalizirano v okviru posameznih delovnih skupin. Na društvu upamo, da se bo takšno sodelovanje nadaljevalo in razširilo na vse ukrepe programa razvoja podeželja.

8. Ali obstaja nevarnost, da usklajevanja med številnimi različnimi javnopolitičnimi akterji ogrozijo strateško načrtovanje politike razvoja podeželja v RS? V kolikšni meri po vašem mnenju izvajanje politike razvoja podeželja v RS temelji na strateškem načrtovanju in v kolikšni meri je posledica usklajevanj med številnimi različnimi akterji?

Po našem mnenju resnega strateškega načrtovanja razvoja podeželja v Sloveniji niti nimamo, pa tudi če obstaja, se ga nihče resno ne drži. To je bilo lepo razvidno v času priprave novega

PRP, ko so se posamezni ukrepi oblikovali v veliki naglici in brez resnega ozira na celotno zgodbo. Vsaj mi je nismo videli. Sprejemljivost in predviden obseg prav vseh ukrepov pa je na nacionalni ravni presojala ozka skupina najbolj vplivnih kmetijskih akterjev. V odločevalskih krogih očitno prevladuje miselnost, da je potrebno s podporami spodbujati predvsem večje kmete, ki naj v prvi vrsti proizvajajo čim več hrane, čeprav bi prav ti zaradi tržne orientiranosti po logiki potrebovali najmanj podpore. Tako se v praksi dogaja, da na podeželju kmetuje vse manj ljudi, ti pa vse bolj intenzivno, in sicer pogosto na načine, za katere je znano, da prinašajo degradacijo okolja. Na drugi strani se manj ugodna zemljišča po vsej državi opuščajo in zaraščajo, s čimer izgubljammo strateško pomembno znanje, kako preživeti na lastni zemlji. Biotsko pestrost, ki je nekakšno ogledalo stanja podeželja, v Sloveniji izgubljammo zaradi obeh teh trendov. Na društvu zato menimo, da takšna orientiranosti kmetijske politike ni v splošnem interesu družbe, kot tudi ne kmetov in ljudi na podeželju. Tisti kmetje, ki največ prispevajo k zagotavljanju javnih dobrin, so namreč še vedno zadnji v vrsti pri deljenju kmetijskega denarja, ki ga seveda zberemo davkoplačevalci in je kot tak namenjen zagotavljanju javnega dobrega.

9. Kje se po vašem mnenju pojavljajo težave pri izvajanju politike razvoja podeželja v RS?

Varstvo okolja in narave je precej zapleteno, saj ti problemi običajno nastanejo kot posledica kompleksnih družbenih sprememb, situacije pa se med posameznimi območji lahko precej razlikujejo. Očitno je, da samo z nekaj naravovarstvenimi KOPOP operacijami, ki so na voljo v trenutnem PRP, takšnih problemov ni mogoče rešiti, temveč bi morali razvoj posameznih območij oblikovati celovito in izvajati programsko. Uspešnih primerov takšnega pristopa pri nas skorajda ni. Na področju okolja je tako trenutno KOPOP še najbolj učinkovit ukrep, ki ga v PRP imamo. Izkušnje držav članic, ki so z izvajanjem kmetijsko okoljskih ukrepov dosegle opazne varstvene uspehe, kažejo, da je potrebno zagotoviti štiri pogoje, in sicer: (1) potrebno je dobro identificirati okoljski problem, raziskati dejavnike, ki nanj vplivajo oziroma ga povzročajo, ter poiskati rešitve, (2) problem se mora nanašati na omejeno območje in mora biti rešljiv s takšnim tipom ukrepa, (3) obstajati mora močna politična in svetovalna podpora ter (4) zadostna količina finančnih sredstev za izvedbo in monitoring. Ker tudi ti pogoji do sedaj za noben ukrep pri nas še niso bili izpolnjeni, je logično, da opaznejših pozitivnih učinkov politike razvoja podeželja na področju varstva narave v Sloveniji še nismo videli.

10. Kateri so po vašem mnenju dejavniki implementacijskega primanjkljaja politike razvoja podeželja v Sloveniji?

Prvi dejavnik je vsekakor pomanjkanje strateškosti. Kvalitetno strateško načrtovanje v Sloveniji pogrešamo, saj bi – pod pogojem seveda, da ni izvedeno s figo v žepu – že tekom procesa s komunikacijo preprečili ali omilili številne kasnejše konflikte. Drugi dejavnik je neučinkovito voden demokratični proces. Sama narava politike in programa razvoja podeželja povzroča vključevanje velikega števila deležnikov. To je potrebno spoštovati, njihovo znanje in rešitve pa na smiseln način zbrati in uporabiti. Žal se tu država velikokrat obnaša, kot da se boji komunicirati z lastnimi državljani. Ko so na primer dokumenti PRP predstavljeni javnosti, so predstavitve praviloma osrednji del dogodka, javna razprava pa je potisnjena na pol ure na koncu. Moralo bi biti ravno obratno, gradiva pa poslana vnaprej. Tretjič, potrebno je zagotoviti bolj enakovredne vsebinske in finančne pogoje za delo vključenih deležnikov. Četrto, potrebno je okrepiti in vzpostaviti monitoringe ter opraviti kvalitetne analize učinkov izvedenih politik, saj je to osnova za vso nadaljnjo načrtovanje in delo. In slednjič, politika razvoja podeželja s svojim programskim pristopom in participacijo deležnikov omogoča bistveno več strokovnega in demokratičnega nadzora kot na primer t.i. I. steber SKP, zato bi jo bilo potrebno v okviru obstoječega sistema SKP bistveno okrepiti. S tem bi bili večji tudi njeni učinki v praksi.

PRILOGA C: INTERVJU – Branko Ravnik, direktor zborničnega urada Kmetijsko gozdarske zbornice Slovenije

Intervju je bil opravljen na Dunajski 22, 1000 Ljubljana, 7. aprila 2016.

1. Kaj je po vašem mnenju glavni cilj SKP – politike razvoja podeželja? Ali so ti cilji jasni v primeru izvajanja politike razvoja podeželja v Sloveniji?

Cilji politike razvoja podeželja so opredeljeni v evropskih dokumentih in uredbah: konkurenčnost, okolje, diverzifikacija in Leader. Cilji so v PRP 2007-2013 generalno dobro opredeljeni in jasni, problem pa je sama izvedba. Ker se poskuša zadovoljiti vse interesne skupine prioritete niso jasno izražene. Bistveni problem je torej, da vsi pričakujejo, da bodo prednostno upoštevane njihove prioritete .

2. Katere institucije in organizacije imajo po vašem mnenju največjo vlogo pri izvajanju politike razvoja podeželja v Sloveniji. Zakaj?

Ključni akterji so predvsem: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja, Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije, Sindikat kmetov Slovenije, sektorske interesne skupine (govedoreja, drobnica, prašičereja, vrtnarstvo, itd.) regionalne interesne skupine (Pomurje, Pokolpje, itd.), ki so v različnih obdobjih različno pomembne. Vse pomembnejša skupina postajajo mladi kmetje. Povečuje se tudi vpliv okoljskih nevladnih organizacij (Društvo za opazovanje in proučevanje ptic Slovenije) in institucij (Zavod RS za varstvo narave). Strokovne institucije kot sta Biotehniška fakulteta Univerze v Ljubljani in Kmetijski inštitut Slovenije so sistematično vključene v proces.

Kmetijsko gozdarski zbornici Slovenije se ne pripisuje primerne pomena, predvsem se ne prizna pomembna vloga strokovnih služb, ki imajo neprecenljivo znanje, ki bi se moralo upoštevati in uporabiti pri določanju prioritet ukrepanja v fazi programiranja.

3. Ali uporabljate tudi EK ali evropska združenja kot kanal vplivanja na izvajanje politike razvoja podeželja v RS?

Zaenkrat se evropskih kanalov poslužujemo v omejenem obsegu, čeprav v zadnjem času ta del krepimo. Prisegamo na nacionalni dialog in vlogo koordinatorja usklajevanj prepuščamo ministrstvu kot organu upravljanja. Seveda pa imamo stike z drugimi državami članicami,

predvsem z Avstrijo. KGZS je članica organizacije COPA-COGECA, ki združuje kmete in zadruge v Evropski uniji. Svetovalna služba je vključena v evropsko zvezo svetovalnih služb.

4. Ali ocenjujete, da imajo institucije in organizacije, ki sodelujejo pri izvajanju politike razvoja podeželja v RS dovolj virov (kadrovskih, finančnih) za uspešno in učinkovito izvajanje politike razvoja podeželja? Kako KGZS zagotavlja ustrezne vire za izvajanje politike razvoja podeželja?

KGZS je trenutno kos potrebam, vendar se kadrovsko in finančno v zadnjih letih močno slabi. Za večjo učinkovitost bi bile seveda potrebne nadgradnje. Novi izzivi zahtevajo tudi dodatna sredstva.

5. Kako ocenjujete vlogo KGZS pri izvajanju politike razvoja podeželja v RS?

KGZS s svetovalno službo je ključna izvedbena institucija, ki skrbi za aplikacijo ukrepov v prakso. Pomembno vlogo ima tudi na področju informiranja, izobraževanja, priprave vlog in poslovnih načrtov, zahtevkov, izvajanja ukrepa Leader.

6. Kakšen je odnos KGZS do ostalih socialnih in drugih partnerjev v okviru izvajanja politike razvoja podeželja? Ali se za povečanje vpliva povezujete z ostalimi akterji?

Usklajeno delujemo predvsem s Sindikatom kmetov Slovenije, Zadružno zvezo Slovenije, Zvezo slovenske podeželske mladine in Zvezo kmečkih žena Slovenije. Posameznim sektorskim društvom nudimo podporo na strokovnem in političnem nivoju. Tudi z okoljskimi organizacijami izvajamo strategijo sodelovanja. Ob tem bi izpostavili dobro prakso z oblikovanjem delovnih skupin, ki so se vzpostavile v okviru priprave prve spremembe PRP 2014-2020. Ali so vaši predlogi v okviru politike razvoja podeželja načeloma upoštevani? Zakaj?

Naši predlogi se premalo upoštevajo. Upoštevajo se zgolj iz nuje.

7. Ali obstaja nevarnost, da usklajevanja med številnimi različnimi javnopolitičnimi akterji ogrozijo strateško načrtovanje politike razvoja podeželja v državi članici?

Nihče več ne upošteva strateških usmeritev. Celotna politika je odraz moči posameznih interesnih skupin v določenem trenutku. Morebiti je v fazi programiranja še nekaj strateškosti, ki pa se v fazi izvajanja programa povsem izgubi.

Vsekakor je premalo strateškosti. Ukrep Območja z omejenimi dejavniki za kmetijsko dejavnost ne kaže spreminjati saj gre za enega redkih stabilnih ukrepov, ki sicer predstavlja pomembno dohodkovno podporo kmetom. Pridobljena sredstva se nato uporabili za samo dejavnost. Identificirati je potrebno ključne izzive in ključna območja ukrepanja, t.i. »red zone«. Nekaj ukrepov pa naj ostane splošnih. Premalo so vključene podnebne spremembe.

8. Kje se po vašem mnenju pojavljajo težave pri izvajanju politike razvoja podeželja v RS? Kje se po vašem mnenju v okviru izvajanja politike razvoja podeželja pojavlja implementacijski primanjkljaj in zakaj?

To vprašanje je zelo težko. Pri samem izvajanju ni implementacijskega primanjkljaja. Drugo pa je vprašanje ali je program usmerjen k rezultatom in ali se rezultati dosežajo. Če ne bi bilo PRP 2007–2013 bi bilo stanje vsekakor še slabše. Vsekakor je velika slabost ali pomanjkljivost ta, da se v fazi izvajanja določila nenehno spreminjajo, kar povzroča veliko zmedo. PRP 2007–2013 je bil konsistenten. Seveda je potrebno upoštevati, da so se razmere tekom izvajanja programa drastično spremenile, nastopila je finančna in gospodarska kriza. PRP 2014–2020 je manj konsistenten. Prav je, da se s strateškim dokumentom poskuša reševati težave v posameznih panoga, vendar izvedbeni ukrepi niso v celoti naravnani v to smer.

PRILOGA Č: INTERVJU – prof. dr. Luka Juvančič, profesor na Biotehniški fakulteti Univerze v Ljubljani

Intervju je bil opravljen v prostorih Biotehniške fakultete Univerze v Ljubljani, Oddelek za zootehniko, Groblje 3, 1230 Domžale, 8. aprila 2016.

1. Kako bi ocenili izvajanje politike razvoja podeželja v RS?

Politika razvoja podeželja v Sloveniji je preveč usmerjena v redistribucijo oziroma alokacijo razpoložljivih finančnih sredstev v okviru programa razvoja podeželja. Politika je namenjena širokemu krogu interesnih skupin in je premalo osredotočena na doseganje ciljev. Program razvoja podeželja v Sloveniji predstavlja močno dohodkovno komponento, ki zajema širok krog upravičencev.

2. Katere institucije in organizacije imajo po vašem mnenju največjo vlogo pri izvajanju politike razvoja podeželja v Sloveniji. Zakaj?

Ključni akterji so predvsem: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije, Sindikat kmetov Slovenije, Zadrúžna zveza Slovenije, vladne in nevladne okoljske organizacije. Vloga strokovnjakov je bila v okviru PRP 2007–2013 zelo majhna. Vloga akterjev, ki zastopajo interese kmetijstva se krepi, prav tako se krepi vloga Društva za razvoj podeželja in predstavnikov interesov živilsko predelovalne industrije.

3. Ali menite, da bi bile potrebne kakšne spremembe pri izvajanju politike razvoja podeželja v RS? Če da kakšne?

Vsekakor je potrebno v začetni fazi programiranja postaviti bolj dolgoročne, dobro utemeljene strateške cilje. Pravice iz preteklosti je potrebno presekati, kar pa je verjetno politično neizvedljivo. Vse odločitve, ki se sprejemajo v okviru SKP se predhodno preverjajo pri širokem krogu deležnikov med katerimi se išče soglasje. Zaradi reševanja trenutnih problemov in kriz ter zaradi ohranjanja zgodovinsko pridobljenih pravic je politika podeželja pod vprašanjem legitimitete. Za omenjene spremembe je v prvi vrsti torej potreben pogub, volja in nenazadnje tudi družbeni konsenz. Realno je spremembe pričakovati šele ob morebitnem drastičnem znižanju sredstev.

4. Ali ocenjujete, da imajo institucije in organizacije, ki sodelujejo pri izvajanju politike razvoja podeželja v RS dovolj virov (kadrovskih, finančnih) za uspešno in učinkovito izvajanje politike razvoja podeželja?

Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije ima dovolj virov, tako finančnih kot tudi kadrovskih. Ostale interesne skupine pa se verjetno soočajo s pomanjkanjem virov, vendar njihova naloga je, da si vire zagotovijo, če želijo zastopati interese.

5. Kakšna je vloga strokovnjakov pri izvajanju politike razvoja podeželja v RS?

Strokovnjaki imajo na politiko razvoja podeželja in sam program neko svojo vizijo. V zgodnjih fazah programiranja, kjer se sprejemajo politične, strateške odločitve (izbor ukrepov, finančna razdelitev) strokovnjaki niso vključeni v proces. Pri samem postavljanju ukrepov pa so strokovnjaki bolj vključeni. Organ upravljanja vidi vlogo strokovnjakov predvsem v strokovni argumentaciji že sprejetih odločitev.

6. Ali obstaja nevarnost, da usklajevanja med številnimi različnimi javnopolitičnimi akterji ogrozijo strateško načrtovanje politike razvoja podeželja v državi članici?

Skupna kmetijska politika je postala prerazdelitvena politika, ki rešuje akutne probleme z instrumenti programa razvoja podeželja. Program razvoja podeželja je tako postal instrument za ukrepanje v krizi. Pomanjkanje strateškega pristopa je problem, ki je prisoten v večini držav članic in je tudi razlog za izgubljanje legitimnosti politike. V času gospodarskih kriz se morajo politike namreč relegitimirati. Politiko razvoja podeželja je potrebno argumentirati na elementih multifunkcionalnosti, javnih dobrin in ekosistemskih storitev. Več ali manj je izplen vseh reform SKP sprememba žargona, vsebina pa ostaja enaka. V SKP manjka učinkovitost in predvsem pogum vodilnih odločevalcev.

7. Kje se po vašem mnenju pojavljajo težave pri izvajanju politike razvoja podeželja v RS? Kje se pojavlja implementacijski primanjkljaj in zakaj?

Struktura porabe po ključnih skupinah upravičencev je od programskega obdobja 2004–2006 ostala enaka. Sektorski problemi se akutno »zdravijo« z ukrepi programa razvoja podeželja. Potrebno je slediti strateškosti, program pa je preveč političen. Seveda je ob tem potrebno upoštevati dejstvo, da sredstva programa razvoja podeželja v Sloveniji predstavljajo edina javna sredstva za razvoj podeželja, saj sredstev iz nacionalnega proračuna za ta namen

praktično ni. Tako je tudi prostora za strateškost manj. Sredstva programa razvoja podeželja predstavljajo vir preživetja vseh, ki so odvisni od teh sredstev.

PRILOGA D: INTERVJU – Matej Bedrač, raziskovalec, Kmetijski inštitut Slovenije

Intervju je bil opravljen v prostorih poslovne stavbe Triglav, Dunajska 22, 1000 Ljubljana, 5. maja 2016.

1. Kaj je po vašem mnenju glavni cilj SKP – politike razvoja podeželja?

Glavni cilji politike razvoja podeželja so ohranjanje dohodkovnega položaja, ohranjanje okolja in ohranjanje poseljenosti, ki je v Sloveniji zelo razpršena. Preko prvega cilja, ohranjanje dohodkovnega položaja, se uresničujejo tudi ostali cilji, vezani na okolje in poseljenost.

2. Katere institucije in organizacije imajo po vašem mnenju največjo vlogo pri izvajanju politike razvoja podeželja v Sloveniji? Katere institucije oziroma organizacije pridobivajo moč in vpliv na izvajanje politike razvoja podeželja v Sloveniji in katere izgubljajo?

Ključni akter pri izvajanju politike razvoja podeželja je vsekakor Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Pri pripravi strokovnih podlag za posamezne ukrepe pa imajo zelo pomembno vlogo strokovnjaki, predvsem Kmetijski inštitut Slovenije in Biotehniška fakulteta Univerze v Ljubljani ter Fakulteta za kmetijstvo in biosistemske vede Univerze v Mariboru. Nadalje imajo, predvsem v fazi, ko je predlog programa razvoja podeželja že pripravljen, pomembno vlogo različne interesne skupine, predvsem Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije in Zadružna zveza Slovenije, Sindikat kmetov Slovenije in podobne organizacije. Ti interesi oziroma interesne skupine imajo močan vpliv na izvajanje politike razvoja podeželja in uporabljajo različne strategije za vplivanje, tudi preko EU institucij. Primer takšnega vplivanja na vsebino programa razvoja podeželja preko EU institucij je Društvo za opazovanje in proučevanje ptic Slovenije.

Zadružna zveza Slovenije izgublja moč in vpliv predvsem zaradi tega, ker imajo kmetje parcialne interese, globalni trg pa jim omogoča, da se sami združujejo. Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije oziroma Javna služba kmetijskega svetovanja, ki se v večji meri financira iz proračuna RS je umeščena in ohranja svojo vlogo. Okoljski interesi so konstanta od začetka izvajanja ukrepov Slovenskega kmetijsko okoljskega programa v okviru PRP 2004– 2006.

3. Kako ocenjujete vlogo strokovnjakov pri izvajanju politike razvoja podeželja v RS?

Strokovnjaki imajo pomembno vlogo pri pripravi strokovnih podlag za posamezne ukrepe programa razvoja podeželja. Večji poudarek bi moral biti na uporabnosti sprotnega vrednotenja, ki bi moralo biti ciljno usmerjeno, glede na težave pri izvajanju posameznega programa.

4. Ali obstaja nevarnost, da usklajevanja med številnimi različnimi javnopolitičnimi akterji ogrozijo strateško načrtovanje politike razvoja podeželja v državi članici?

Program razvoja podeželja je v celoti usmerjen v ohranjanje oziroma izboljšanje dohodkovnega položaja kmetov, kar pa velikokrat ni v skladu s ciljem varovanja okolja. Velik problem je, da EU ne zna meriti učinkov okolje, zato je zelo težko tudi kreirati politiko z okoljskimi cilji. Oblikovanje programa razvoja podeželja je v prvi vrsti odvisno od političnih odločitev in vpliva interesnih skupin. Vsekakor je torej realna nevarnost za strateško načrtovanje, ki je potisnjeno nekako v ozadje, saj se vsebina programa določa preko javnih razprav in ne strateško s pomočjo strokovnjakov. Tako se v veliki meri upoštevajo mnenja interesnih skupin in ne strokovni argumenti. Ministrstvo želi ustreči čim večjemu številu interesov kar potem vodi v samo razpršenost ukrepanja, ki pa ni strateško. V Sloveniji, ki je dokaj majhna država, pa ima pri tem pomembno vlogo tudi osebno poznavanje, ki omogoča še lažji dostop do ključnih odločevalcev in posledično vplivanje nanje.

5. Ali prihaja v okviru izvajanja politike razvoja podeželja v Sloveniji do implementacijskega primanjkljaja? Kje po vašem mnenj in zakaj?

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, kot ključni akter pri izvajanju politike razvoja podeželja, pripravi predlog programa, ki je potem predmet javne razprave in usklajevanj s številnimi interesnimi skupinami. Tako je ključen problem, da ni strateškega pristopa, ampak gre z usklajevanje med številnimi interesi. V okviru oblikovanja politike razvoja podeželja na EU ravni gre za upravičevanje porabe sredstev namenjenih za SKP in podobno se dogaja tudi na nacionalni ravni v Sloveniji. Polovica denarja se nameni za ohranjanje zgodovinskih pravic in dohodkovnega položaja (preko plačil OMD in kmetijsko okoljskih ukrepov), dejanskega interesa za izboljšanje pa ni.

PRILOGA E: INTERVJU – Tadeja Kvas Majer, generalna direktorica in vodja Organa upravljanja za Program razvoja podeželja 2007–2013 in 2014–2020

Intervju je bil opravljen v prostorih Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Dunajska 22, 1000 Ljubljana, 5. maja 2016.

1. Kaj je po vašem mnenju glavni cilj SKP – politike razvoja podeželja?

Glavni cilji politike razvoja podeželja so uravnotežen razvoj podeželja, konkurenčnost in varovanje okolja, predvsem biotske raznovrstnosti, voda, podnebja, kar se dosega predvsem z uporabo primerih tehnologij kmetovanja.

2. Katere institucije in organizacije imajo po vašem mnenju največjo vlogo pri izvajanju politike razvoja podeželja v Sloveniji? Katere institucije oziroma organizacije pridobivajo moč in vpliv na izvajanje politike razvoja podeželja v Sloveniji in katere izgubljajo?

Ključni akter pri izvajanju politike razvoja podeželja je Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Zelo pomembni akterji so še Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja, Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije, Sindikat kmetov Slovenije, združenja ekoloških kmetov, občine, Zavod RS za varstvo narave, Zavod RS za gozdove, ministrstva, ki s svojim delovnim področjem posegajo v politiko razvoja podeželja (kot na primer Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo), strokovnjaki s področja kmetijstva, okolja in agrarne ekonomike. Moč in vloga se povečujeta predvsem Agenciji RS za kmetijske trge in razvoj podeželja in okoljevarstvenim organizacijam.

3. Kako ocenjujete vlogo Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano pri izvajanju politike razvoja podeželja v RS?

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ima vsekakor ključno vlogo. Številne različne želje in interese mora umestiti v zakonodajni okvir. Ministrstvo pri tem deluje na osnovi načel partnerstva in sodelovanja. Glavna naloga in vloga ministrstva je torej usklajevanje med strateški cilji, željami različnih interesnih skupin in realnimi možnostmi, ki jih nudita zakonodajni okvir in razpoložljiva finančna sredstva.

4. Ali obstaja nevarnost, da usklajevanja med številnimi različnimi javnopolitičnimi akterji ogrozijo strateško načrtovanje politike razvoja podeželja v državi članici?

V Sloveniji, kot tudi marsikje po Evropi, strateško načrtovanje države ne zajema vseh razvojnih politik. Dejansko ni usklajenega delovanja med strukturnimi skladi, kohezijskim skladom, ribiškim skladom, skladom za razvoj podeželja ter ostalimi razvojnimi instrumenti, kar bi dejansko omogočilo strateško načrtovanje, ki bi ga vodil osrednji koordinacijski akter (na primer Služba Vlade RS za razvoj in kohezijsko politiko, ki pa se ukvarja v večji meri le z kohezijsko politiko).

5. Ali prihaja v okviru izvajanja politike razvoja podeželja v Sloveniji do implementacijskega primanjkljaja? Kje po vašem mnenj in zakaj?

Na strani Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je največja pomanjkljivost premalo izkušenj ter predvsem poznavanje stanja in težav na terenu. Sami kmetje in upravičenci pa premalo poznajo možnosti, ki so dovoljene v okviru evropske zakonodaje. V prihodnje bi bilo smiselno še tesneje sodelovati s samim terenom. V okviru programa razvoja podeželja je postavljenih preveč prioritete. Smiselno bi bilo omejiti prioritete, izvajati manj ukrepov in le te bolj ciljno usmeriti.