

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Barbara Leskovec**

**Vrednotenje sprememb Skupne kmetijske politike Evropske unije v letih  
2002–2008**

**Magistrsko delo**

**Ljubljana, 2012**

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Barbara Leskovec**

**Mentor: red. prof. dr. Emil Erjavec**

**Vrednotenje sprememb Skupne kmetijske politike Evropske unije v letih  
2002–2008**

**Magistrsko delo**

**Ljubljana, 2012**

## **ZAHVALA**

*Red. prof. dr. Emilu Erjavcu za odlično mentorstvo v pravem pomenu besede.*

*Moji družini za neizmerno podporo v celotnem času študija.*

*Mojemu Alešu – za vse.*

## Vrednotenje sprememb Skupne kmetijske politike Evropske unije v letih 2002–2008

Skupna kmetijska politika (SKP) je bila prva prava nadnacionalna politika Evropske unije (EU), ki je hkrati zajemala največji delež evropskega proračuna. V začetku svojega delovanja je bila izjemno uspešna, saj je reševala problem pomanjkanja hrane, nato pa so se začele pojavljati vedno večje težave, saj so se kopičili presežki zaradi prevelike proizvodnje. Razmere so vodile v različne ukrepe; od cenovnih podpor in omejevanja proizvodnje do neposrednih plačil in nazadnje proizvodne nevezanosti.

Zanimivo je, da je do večjih sprememb SKP prišlo le nekajkrat v več kot 50 letih delovanja, čeprav je bila politika neprestano pod notranjimi in zunanji reformnimi pritiski. Razlog za nespremembe je tudi v procesu odločanja, ki je v SKP še posebej zapleten in posledično pripomore k ohranjanju togosti sistema. Kljub temu po letu 2000 beležimo stalni tok sprememb, ki so se manifestirale v Fischlerjevi reformi, reformi sredozemskih proizvodov, sladkorja, sadja in zelenjave, vina in nazadnje »Zdravstvenem« pregledu SKP.

V nalogi preučujemo navedene reforme, pri čemer nas zanima predvsem, kateri akterji in okoliščine so vplivali na intenzivnost sprememb v posamezni reformi. Pomagamo si s kvalitativnimi modeli za pojasnjevanje odločanja o SKP oz. *policy* modeli in ob tem ugotavljamo, kateri od modelov najbolj velja za posamično reformo.

Na podlagi analize trdimo, da so imele v reformah odločilno vlogo velike države članice EU, ki si tradicionalno prizadevajo za nadaljevanje statusa *quo* te politike, saj želijo ohranjati enako razporeditev sredstev. Od institucij EU je najpomembnejša Komisija, predlagateljica sprememb, ki navadno sledi zahtevam velikih držav članic. Pomen pripisujemo tudi interesnim skupinam, čeprav se je njihova vloga v zadnjem obdobju nekoliko zmanjšala. Od okoliščin je najpomembnejši notranji dejavnik proračun, medtem ko za zunanje veljajo pritiski mednarodnih trgovinskih partnerjev.

Pri preučevanju *policy* modelov ugotavljamo, da je za reforme SKP 2002–2008 značilna potna odvisnost sprememb, katere temelj predstavlja Fischlerjeva reforma. Slednjo je zaznamovala tudi paradigmatična sprememba, ki pa se je nadaljevala v precej manjši meri pri določenih naslednjih reformah. Vseskozi je bilo prisotno tudi medvladno pogajanje, ki je prišlo do izraza predvsem v večjih reformah in med velikimi državami članicami EU.

Spremembam navkljub v zaključni razpravi ugotavljamo, da SKP še vedno obvladujejo interesi držav članic EU zaradi njihovih apetitov po ohranjanju nacionalnih ovojnic.

**Ključne besede:** Skupna kmetijska politika, reforme, procesi odločanja, kvalitativni modeli

## **Assessing reforms of the Common Agricultural Policy of the European Union in the 2002–2008 period**

The Common Agricultural Policy (CAP) was the first genuinely supranational policy of the European Union (EU), and it also consumed the largest share of the European budget. When it started functioning, it was extremely successful because it helped resolve the food shortage problem, but then more and more troubles began to emerge because of the accumulated surplus due to overproduction. This situation led to different measures ranging from price support and production limitation to direct payments and, finally, decoupling.

Interestingly, the CAP has only undergone major changes a few times in the more than 50 years of its existence, even though the policy has been under constant internal and external pressure to be reformed. One reason for it remaining relatively unchanged is the related decision-making process which is particularly complex and thereby helps maintain the rigidity of the system. Nevertheless, in the new century we have witnessed a continuous flow of changes that were manifested in the Fischler reform, the reform of the Mediterranean products, sugar, fruit and vegetables, wine and, finally, the Health Check.

In the master's thesis we study these reforms and are primarily interested in which actors and factors affected the intensity of changes in a particular reform. We use qualitative models to explain the decisions on the CAP (policy models), while we assess which models are most applicable to individual reforms.

Based on the analysis, we claim that a decisive role in the reforms was played by the biggest EU member states which have traditionally sought to continue the status quo of the CAP in order to maintain the same distribution of funds. The most important EU institution is the European Commission which proposes amendments and usually follows the requirements of the biggest member states. Interest groups are also important, although their role has slightly decreased recently. The largest internal factor is the budget, while the greatest external factor is the pressure of international trading partners.

In examining the policy models, we determine that the 2002–2008 CAP reforms were characterised by the path dependency which started in the Fischler reform. The latter was also marked by a paradigm change which was, however, continued to a much lesser extent in the specific subsequent reforms. Throughout the reforms there was also an intergovernmental negotiation that occurred primarily in terms of the main reforms and between the biggest EU member states.

Despite all these changes, in the final discussion we claim that the CAP is still dominated by the interests of the biggest EU member states in the light of their desire to maintain their national envelopes.

**Key words:** Common Agricultural Policy, reforms, decision-making processes, qualitative models

## KAZALO

<b>1 RAZISKOVALNI PROBLEM IN TEORETIČNA IZHODIŠČA .....</b>	<b>13</b>
1.1 PROCES ODLOČANJA NA RAVNI EU .....	13
1.1.1 Opredelitev .....	13
1.1.2 Teoretični pristopi .....	15
<i>Neofunkcionalizem in teorija medvladnega odločanja</i> .....	15
<i>Večnivojsko vladanje</i> .....	19
<i>Javnopolitična omrežja</i> .....	21
1.2 SKUPNA KMETIJSKA POLITIKA EU .....	23
1.2.1 Opredelitev .....	23
1.2.2 Opredelitev procesa odločanja o SKP .....	24
1.2.3 SKP v stalnem toku sprememb: reforme 1984–2000.....	25
<i>Reforma iz leta 1984</i> .....	25
<i>MacSharryjeva reforma (1992)</i> .....	29
<i>Agenda 2000</i> .....	35
1.3 MODELI ZA POJASNJEVANJE ODLOČANJA O REFORMAH SKP .....	43
1.3.1 Pregled literature .....	43
<i>Večnivojski pristop: teorija medvladnega odločanja</i> .....	44
<i>Dinamična razsežnost: model posledičnih odločitev</i> .....	45
<i>Dinamična razsežnost: model potne odvisnosti</i> .....	46
<i>Dinamična razsežnost: model paradigmatičnih sprememb</i> .....	50
1.3.2 Izbrani modeli odločanja .....	52
1.4 RAZISKOVALNO VPRAŠANJE IN HIPOTEZE, METODE TER STUKTURA .....	53
1.4.1 Opredelitev raziskovalnega vprašanja in hipotez.....	53
1.4.2 Metodologija predmeta proučevanja in struktura.....	53
<b>2 REFORME SKP 2002–2008.....</b>	<b>56</b>
2.1 FISCHLERJEVA REFORMA (2003) .....	56
2.1.1 Kronološki pregled.....	56
2.1.2 Ključni elementi reforme .....	61
2.1.3 Akterji in njihova vloga pri sprejemanju reforme .....	61
<i>Evropska komisija</i> .....	61
<i>Evropski svet</i> .....	63
<i>Svet EU</i> .....	64
<i>Evropski parlament</i> .....	66
<i>Države članice EU</i> .....	67

<i>Nevladne organizacije in interesne skupine</i> .....	69
2.1.4 Notranje in zunanje okoliščine.....	69
<i>Notranje okoliščine</i> .....	69
<i>Zunanje okoliščine</i> .....	71
2.2 REFORMA SREDOZEMSKIH PROIZVODOV (2004).....	72
2.2.1 Kronološki pregled.....	72
2.2.2 Ključni elementi reforme .....	75
2.2.3 Akterji in njihova vloga pri sprejemanju reforme.....	76
<i>Evropska komisija</i> .....	76
<i>Evropski svet</i> .....	77
<i>Svet EU</i> .....	77
<i>Evropski parlament</i> .....	79
<i>Države članice EU</i> .....	79
<i>Nevladne organizacije in interesne skupine</i> .....	80
2.2.4 Notranje in zunanje okoliščine.....	81
<i>Notranje okoliščine</i> .....	81
<i>Zunanje okoliščine</i> .....	81
2.3 REFORMA SLADKORJA (2005).....	81
2.3.1 Kronološki pregled.....	81
2.3.2 Ključni elementi reforme .....	87
2.3.3 Akterji in njihova vloga pri sprejemanju reforme.....	88
<i>Evropska komisija</i> .....	88
<i>Evropski svet</i> .....	89
<i>Svet EU</i> .....	90
<i>Evropski parlament</i> .....	90
<i>Države članice EU</i> .....	91
<i>Nevladne organizacije in interesne skupine</i> .....	92
2.3.4 Notranje in zunanje okoliščine.....	94
<i>Notranje okoliščine</i> .....	94
<i>Zunanje okoliščine</i> .....	94
2.4 REFORMA SADJA IN ZELENJAVE (2007).....	95
4.4.1 Kronološki pregled.....	95
2.4.2 Ključni elementi reforme .....	100
2.4.3 Akterji in njihova vloga pri sprejemanju reforme.....	101
<i>Evropska komisija</i> .....	101
<i>Evropski svet</i> .....	102

<i>Svet EU</i> .....	102
<i>Evropski parlament</i> .....	103
<i>Države članice EU</i> .....	103
<i>Nevladne organizacije in interesne skupine</i> .....	104
2.4.4 Notranje in zunanje okoliščine.....	105
<i>Notranje okoliščine</i> .....	105
<i>Zunanje okoliščine</i> .....	105
2.5 REFORMA VINA (2007).....	106
2.5.1 Kronološki pregled.....	106
2.5.2 Ključni elementi reforme .....	110
2.5.3 Akterji in njihova vloga pri sprejemanju reforme.....	112
<i>Evropska komisija</i> .....	112
<i>Evropski svet</i> .....	113
<i>Svet EU</i> .....	113
<i>Evropski parlament</i> .....	114
<i>Države članice EU</i> .....	115
<i>Nevladne organizacije in interesne skupine</i> .....	117
2.5.4 Notranje in zunanje okoliščine.....	118
<i>Notranje okoliščine</i> .....	118
<i>Zunanje okoliščine</i> .....	119
2.6 »ZDRAVSTVENI« PREGLED SKP (2008).....	119
2.6.1 Kronološki pregled.....	119
2.6.2 Ključni elementi reforme .....	125
2.6.3 Akterji in njihova vloga pri sprejemanju reforme.....	126
<i>Evropska komisija</i> .....	126
<i>Evropski svet</i> .....	127
<i>Svet EU</i> .....	128
<i>Evropski parlament</i> .....	128
<i>Države članice EU</i> .....	130
<i>Nevladne organizacije in interesne skupine</i> .....	132
2.6.4 Notranje in zunanje okoliščine.....	133
<i>Notranje okoliščine</i> .....	133
<i>Zunanje okoliščine</i> .....	135
<b>3 VREDNOTENJE SPREMEMB SKP 2002–2008 Z MODELI ODLOČANJA.....</b>	<b>137</b>
3.1 FISCHLERJEVA REFORMA.....	137
3.2 REFORMA SREDOZEMSKIH PROIZVODOV.....	139

3.3 REFORMA SLADKORJA .....	141
3.4 REFORMA SADJA IN ZELENJAVE .....	142
3.5 REFORMA VINA.....	143
3.6 »ZDRAVSTVENI« PREGLED SKP.....	144
<b>4 SKLEP.....</b>	<b>147</b>
4.1 AKTERJI IN OKOLIŠČINE REFORM .....	147
4.1.1 Akterji.....	147
4.1.2 Okoliščine.....	148
4.2 RAZPRAVA O HIPOTEZAH IN MODELIH ODLOČANJA .....	148
4.2.1 Hipoteze .....	148
4.2.2 Modeli odločanja.....	150
4.3 PRIHODNOST SKP .....	151
<b>5 LITERATURA .....</b>	<b>154</b>

## SEZNAM TABEL

Tabela 2.1: Ključni elementi Fischlerjeve reforme .....	61
Tabela 2.2: Ključni elementi reforme sredozemskih proizvodov .....	75
Tabela 2.3: Ključni elementi reforme sladkorja .....	87
Tabela 2.4: Ključni elementi reforme sadja in zelenjave .....	100
Tabela 2.5: Ključni elementi reforme vina .....	111
Tabela 2.6: Ključni elementi »Zdravstvenega« pregleda .....	125
Tabela 3.1: Intenzivnost pojavnosti modelov odločanja v Fischlerjevi reformi .....	139
Tabela 3.2: Intenzivnost pojavnosti modelov odločanja v reformi sredozem. proizvodov ...	140
Tabela 3.3: Intenzivnost pojavnosti modelov odločanja v reformi sladkorja .....	142
Tabela 3.4: Intenzivnost pojavnosti modelov odločanja v reformi sadja in zelenjave .....	143
Tabela 3.5: Intenzivnost pojavnosti modelov odločanja v reformi vina .....	144
Tabela 3.6: Intenzivnost pojavnosti modelov odločanja v »Zdravstvenem« pregledu .....	145

## SEZNAM KRATIC IN OKRAJŠAV

AMS	Agregatno merilo zaščite ( <i>Aggregate Measurement of Support</i> )
AREV	Združenje evropskih vinorodnih regij ( <i>Assembly of European Wine-making Regions</i> )
BDP	Bruto domači proizvod
BSE	Bolezen norih krav ( <i>Bovine Spongiform Encephalopathies</i> )
CEEV	Združenje evropskih vinarskih podjetij ( <i>Comité Européen des Entreprises Vins</i> )
CEJA	Evropski svet mladih kmetov ( <i>Le Conseil Européen des Jeunes Agriculteurs</i> )
CIAA	Združenje živilske industrije in industrije pijač EU ( <i>Confédération des Industries Agro-Alimentaires de l'UE</i> )

CIBE	Evropska konfederacija proizvajalcev sladkorne pese ( <i>La Confédération Internationale des Betteraviers Européens</i> )
CNAOC	Nacionalno združenje proizvajalcev vin in alkoholnih pijač iz vinskih nadzorovanih označb s poreklom ( <i>La Confédération Nationale des Producteurs de Vins et Eaux de Vie de Vin à Appellations d'Origine Contrôlées</i> )
COPA- COGECA	Odbor profesionalnih kmetijskih organizacij ( <i>Committee of Professional Agricultural Organisations</i> )/ Generalni odbor za sodelovanje v kmetijstvu v Evropski uniji ( <i>General Committee for Agricultural Cooperation in the European Union</i> )
COREPER	Odbor stalnih predstavnikov ( <i>Comité des Représentants Permanents</i> )
EGS	Evropska gospodarska skupnost
EKUJS	Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad
ESPJ	Evropska skupnost za premog in jeklo
EU	Evropska unija
EURATOM	Evropska skupnost za jedrsko energijo
FEDERDOC	Nacionalno združenje prostovoljnih društev za zaščito označb italijanskih vin ( <i>Confederazione Nazionale dei Consorzi volontari per la tutela delle Denominazioni dei vini Italiani</i> )
GATT	Splošni sporazum o carinah in trgovini ( <i>General Agreement on Tariffs and Trade</i> )
OIV	Mednarodna organizacija za trto in vino ( <i>L'Organisation Internationale de la Vigne et du Vin</i> )
OZN	Organizacija združenih narodov
PSE	Letni neposredni denarni prenos od domačih potrošnikov in davkoplačevalcev kmetijskim proizvajalcem ( <i>Producer Support Estimate</i> )
SAPS	Shema plačil na površino ( <i>Single Area Payment Scheme</i> )
SCA	Poseben odbor za kmetijstvo ( <i>Special Committee on Agriculture</i> )
SDP	Socialdemokratska stranka (Nemčija)

SKP	Skupna kmetijska politika
STO	Svetovna trgovinska organizacija
ZDA	Združene države Amerike
WWF	Svetovni sklad za naravo <i>(Worldwide Fund for Nature)</i>

# 1 RAZISKOVALNI PROBLEM IN TEORETIČNA IZHODIŠČA

## 1.1 PROCES ODLOČANJA NA RAVNI EU

### 1.1.1 Opredelitev

Proces odločanja v Evropski uniji (EU) je zapleten in poseben ter ima edinstven večnivojski značaj (Greenwood 1997, 27; Young 2010, 45). Znotraj domačega konteksta se v veliki meri odvija skozi visoko institucionalizirane postopke, vključno z glasovanjem (Young 2010, 55).

Pogodbe, ki so ustanovile Evropske skupnosti,<sup>1</sup> so oblikovale institucionalni okvir, ki EU omogoča izvirno metodo procesa odločanja in zakonodaje. Pravni okvir določa, da proces odločanja vsebuje:

- edini in nadnacionalni vir pravice do iniciative;
- ponavadi soodločanje Evropskega parlamenta in Sveta EU oz. Sveta ministrov (Svet),<sup>2</sup> ki odločata s kvalificirano večino; in
- nadzor nad odločitvami s strani nadnacionalne sodne avtoritete, Sodišča EU.

Pogodbe EU ne predvidevajo zakonodaje s strani Evropske komisije (Komisije),<sup>3</sup> ampak ji dajejo pooblastila, da predlaga zakonodajne akte ter izvršuje zakonodajne in druge odločitve, ki jih sprejemata zakonodajni telesi. Komisija ima izključno pravico do zakonodajne pobude, s to formalno pristojnostjo pa lahko kot nadnacionalna institucija EU vpliva na izide političnega odločanja, čeprav ni pristojna za sprejemanje zakonodaje (Moussis 2009, 60; 2010, 53).

Svet sestavljajo ministri iz vlad držav članic EU – kmetijski ministri, gospodarski in finančni ministri itd., ki delujejo v različnih sestavah (Svet kmetijskih ministrov, Svet gospodarskih in

---

<sup>1</sup> Evropske skupnosti so: Evropska skupnost za premog in jeklo (ESPJ), Evropska skupnost za jedrsko energijo (EURATOM) in Evropska gospodarska skupnost (EGS). EGS je bila z Maastrichtsko pogodbo leta 1993 preimenovana v Evropsko skupnost, ki je efektivno postala prvi izmed treh stebrov EU (drugi steber je Skupna zunanja in varnostna politika, tretji pa sodelovanje na področju policije in sodstva). V nalogi uporabljamo izraz EU za obdobje po 1. novembru 1993, ko je začela veljati Maastrichtska pogodba, in v splošnem kontekstu besedila. Izraz Skupnost ali poimenovanje posamezne Skupnosti uporabljamo za obdobje pred 1. novembrom 1993.

<sup>2</sup> Svet Evropske unije se v dokumentih EU pogosto navaja kot »Svet«, neformalno pa je občasno v rabi stari izraz ministrski svet.

<sup>3</sup> Uraden naziv Evropske komisije je Komisija Evropskih skupnosti, zato v nalogi uporabljamo skrajšani izraz Komisija.

finančnih ministrov oz. EcoFin itd.). Institucija ima izvršno in zakonodajno pristojnost, zato je »center procesa odločanja« v EU (Wesseks v Hix 1999, 25; Hix 1999, 63).

Evropski parlament že od svojega nastanka na splošno velja za pretežno neučinkovito institucijo. Kljub temu ne moremo trditi, da ima nezanemarljiv vpliv na sistem EU. Njegova moč se manifestira na tri glavne načine: prek zakonodajnega procesa, proračunskega procesa ter prek nadzora in revizije izvršilne oblasti (Nugent 1994, 174).

Naj omenimo še Evropski svet, katerega namen je bil, da postane EU učinkovitejša v notranjem in mednarodnem smislu. Sestavljajo ga predsedniki držav ali vlad članic EU, ki na relativno neformalnih srečanjih izmenjujejo ideje, nadaljnje medsebojno razumevanje na najvišji politični ravni in usmerjajo politični razvoj. Za to institucijo ni bilo pričakovanj, da bi se voditelji ukvarjali s podrobnostmi politike oz. procesa odločanja (Nugent 1994, 153).

Pri analizi procesa odločanja EU se nam zastavlja ključno vprašanje, ali odločitve določa struktura oz. niz struktur ali so to posamezni oz. kolektivni akterji. Rosenthal (v Peterson in Bomberg 1999, 31) meni, da vprašanje ponuja dva možna odgovora. Pri prvem je struktura EU tista, ki določa proces odločanja, saj je zelo kompleksna in potencialno obsega veliko število in različnost sprejemnikov odločitev. Vetov je obilo, še posebej pri Svetu, kar omogoča odločitve najmanjšega skupnega imenovalca. Moč je razdeljena med evropske institucije, ki so v osnovi šibke in jim primanjkuje virov. V vsakem primeru skoraj vsaka večja odločitev zahteva soglasen dogovor vseh držav članic. Na kratko; obstaja preveč strukturnih omejenosti, da bi imela katera od institucij prevlado nad ostalimi. Drugi možen odgovor je, da ima akter pogosto večji vpliv kot struktura v procesu odločanja EU. EU je mlad sistem vladavine, v kateri so strukture fluidne, eksperimentalne in spreminjajoče. Evropske pogodbe so presenetljivo nejasne. Povezave med družbenimi interesi in tistimi, ki sprejemajo odločitve, so šibke v pomanjkanju tradicionalnih struktur – kot npr. močnih političnih strank – da bi oblikovale interese. Institucija narekuje strukturo: ljudje so tisti, ki vladajo procesom, ne obratno.

Na splošno velja, da je večina oblikovanja politik in sprejemanja odločitev v EU razdeljena in se nahaja znotraj direktoriatov, kjer najdemo trgovanje, pogajanja, povezovanje in sklepanje soglasij, ki so tako značilni EU-procesi. Značilnost oblikovanja politik in odločanja je velika postopnost, kar je delno posledica prevladovanja soglasja. Ni mogoče, da bo Komisija, predsedstvo Sveta ali nacionalna vlada pobudnik jasnega in razumljivega predloga politike, ki

vključuje pogumne nove načrte in pomembne premike stran od statusa *quo*, ter nato pričakovati, da bo predlog sprejet brez precejšnjih sprememb. Ovire za inovacije in radikalno spremembo so močne, izvirajo pa iz vrste različnih nacionalnih in ideoloških stališč. To ne pomeni, da sprememba in reforma nista mogoči. Nasprotno, vsekakor je od sredine 80. let prejšnjega stoletja prišlo do velikega integracijskega napredka s strani institucij in politik. Gonilna sila teh sprememb je bil niz zunanjih in notranjih dejavnikov, oblikovale pa so jih zapletene interakcije med EU in političnimi silami na nacionalni ravni (Nugent 1994, 332–3). Naslednji univerzalni značilnosti procesov EU sta taktično manevriranje in obramba stališč. Sta rezultat mnogoterosti akterjev in kanalov ter različnosti njihovih interesov. Poleg tega so EU-procesi velikokrat kritizirani, da so okorni in počasni. Nedvomno obstaja ta verjetnost, vendar ni vedno tako. Sprejemanje odločitev je najpočasnejše takrat, ko predlog sproži vprašanja načel za državo ali države, kar je združeno s procesom sprejemanja odločitev, ki nima urnika in v katerem glasovanje s kvalificirano večino ne more biti uporabljeno v Svetu. V takih okoliščinah je sposobnost sprejemanja odločitev Sveta šibka in je težko narediti napredek (Nugent 1994, 333–4). Vsekakor pa se lahko strinjamo, da je prav »edinstvena kombinacija nacionalnih in nadnacionalnih pravil in institucij« tisto, kar dela EU posebno (Begg 1996, 527).

### **1.1.2 Teoretični pristopi**

#### ***Neofunkcionalizem in teorija medvladnega odločanja***

Neofunkcionalizem in teorija medvladnega odločanja sta pristopa, ki sta predstavljala stebra preučevanja evropske integracije od 70. let prejšnjega stoletja (Hix 1999, 15); prvi v primerjavi z drugim zagovarja pozitivnejši odnos do procesa evropske integracije (Strøby Jensen 2007, 87).

Bistvena trditev teorije neofunkcionalizma je, da države niso edini pomembni akterji na mednarodnem prizorišču. Posledično se njegovi zagovorniki osredotočajo na vlogo nadnacionalnih institucij in nedržavnih akterjev, kot so interesne skupine in politične stranke, ki so po njihovem mnenju resnična gonilna sila v ozadju za regionalnimi integracijskimi prizadevanji (Strøby Jensen 2007, 85). Kot del širše »liberalne šole« mednarodnih odnosov neofunkcionalisti verjamejo, da so gonilne sile pri procesu »prelivanja« nedržavni akterji, ne pa suverene nacionalne države. Domači družbeni interesi (kot so poslovna združenja, sindikati in politične stranke) vršijo pritisk za nadaljnjo politično integracijo, s čimer

promovirajo svoje ekonomske ali ideološke interese, medtem ko evropske institucije – še posebno Komisija – zagovarjajo prenos več moči na nadnacionalne institucije, da povečajo vpliv evropskih institucij nad političnimi izidi (Hix 1999, 14). Neofunkcionalizem predvideva, da ko zasebni akterji premaknejo svojo lojalnost od nacionalnih k političnim organom EU, moč nacionalnih vlad zbledi, nastanejo legitimne in močne institucije EU, ki so sposobne samostojno izoblikovati politike in jih vsiliti državam članicam (Moyer in Josling 2002, 18). Teorija je znana kot elitistična, saj sloni na »permisivnem soglasju« evropskih narodov. Z drugimi besedami, regionalno integracijo vidi kot elitistično voden proces (Strøby Jensen 2007, 87).

Ta proces neofunkcionalizem poimenuje »funkcionalno prelivanje«, pri katerem prvotna odločitev vlad za vpeljavo določenega sektorja – npr. premoga in jekla – v pristojnost osrednjih institucij oblikuje pritiske za razširitev oblasti teh institucij tudi na sosednja področja politike, kot so menjalni tečaji, obdavčenje in plače. Tako so neofunkcionalisti napovedali, da bo imela sektorska integracija nenamerne in nepredvidljive posledice spodbujanja nadaljnje integracije na dodatnih sektorskih področjih (Pollack 2005, 15). George (v Pollack 2005, 15) identificira drugi sklop procesa prelivanja, ki ga poimenuje »politično prelivanje«, pri katerem nadnacionalni akterji (kot je Komisija) in tudi podnacionalni (interesne skupine ali drugi akterji znotraj držav članic) oblikujejo dodatne pritiske za nadaljnjo integracijo. Skozi čas te skupine začnejo ceniti koristi, ki jih prinaša integracija, in prenašajo svoje zahteve, pričakovanja in celo svojo lojalnost od nacionalnih vlad do novega centra in tako postajajo pomembna sila za nadaljnjo integracijo. Na nadnacionalni stopnji strukture kot je Komisija spodbujajo take transferje lojalnosti, promovirajo evropske politike in posredujejo kupčije med državami članicami z namenom »nadgradnje skupnega interesa«. Kot rezultat takega sektorskega in političnega prelivanja so neofunkcionalisti predvideli, da bo sektorska integracija postala samozadostna in vodila v nastanek nove politične entitete s centrom v Bruslju (Pollack 2005, 15–16).<sup>4</sup>

Medtem ko je neofunkcionalizem prevladoval v zgodnjem obdobju integracije, je kmalu postalo jasno, da so njegove napovedi nezadostne, da bi razložile vzpone, padce in obdobja integracijskega procesa. Neofunkcionalizem se je zanašal na naivno upanje, da so družbene

---

<sup>4</sup> Prelivanje se nanaša na situacijo, v kateri sodelovanje na enem področju potrebuje sodelovanje na drugem. Ob tem bi lahko predvidevali, da je proces avtomatičen, izven nadzora s strani političnih vodij. Ko pa preučujemo številne oblike prelivanja, ki jih je identificiral idejni vodja neofunkcionalizma, Ernst B. Haas, lahko vidimo, kako so ti »avtomatični« procesi lahko vodeni ali manipulirani s strani akterjev in institucij, katerih motivi so nedvomno politični (Strøby Jensen 2007, 86–7).

zahteve po sodelovanju brezmejne (Caporaso 1998, 9). Zato kljub bogatosti teorije neofunkcionalizem vidimo kot pristop, ki je ponudil nezadovoljivo sodbo evropske integracije (Moravcsik 1993, 475).

Neofunkcionalizem je bil kritiziran na empirični in teoretični ravni. Na prvi so se kritike osredotočile na odsotnost oz. počasnost politične integracije v Zahodni Evropi v času 70. in sredine 80. let prejšnjega stoletja. Neofunkcionalizem je napovedal vzorec razvoja, katerega značilnost je bila postopna okrepitev politične integracije, ki je do 70. let še ni bilo. Francoski bojkot evropskih institucij v sredini 60. let je vodil v bolj previdno fazo evolucije Skupnosti in priznavanje pomembnosti političnih vodij kot pritiska na proces integracije. Skupnost so prizadele številne krize, lahko se je celo trdilo, da je integracijski proces postal obraten (Strøby Jensen 2007, 93). Tako se zdi, da je neofunkcionalizem napačno napovedal pot in proces razvoja Skupnosti. Po mnenju neofunkcionalistov naj bi bila pot tehnokratska nuja, ki bi vodila do postopnega, avtomatičnega in prirastnega napredka proti globlji integraciji in večjemu nadnacionalnemu vplivu. Namesto tega, meni Moravcsik (1993, 476), je proces izgradnje Skupnosti potekal v presledkih prek vrste medvladnih dogovorov. Poleg tega pravi, da tudi proces integracije ne govori v prid neofunkcionalizmu: »Integracija se je le občasno prelila v povezane sektorje in politike, avtonomen vpliv nadnacionalnih funkcionarjev pa se je povečeval počasi in neenakomerno, če sploh.« Najočitnejša slabost neofunkcionalizma je njegova implicitna predpostavka, da je EU edinstveno učinkovita rešitev za niz funkcijskih problemov (Hooghe in Marks v Peterson in Bomberg 1999, 15). V mnogo pogledih je EU *neučinkovita*; je preprosto najlažje dostopno sredstvo za organizacijo sodelovanja. Poleg tega neofunkcionalizem ignorira bistveno politično (kot v nasprotju s tehnokratskimi) racionalnost zgodovinsko oblikovanih odločitev, menita Peterson in Bombergova (1999, 15).

Po drugi strani teorija medvladnega odločanja pojasnjuje evropski integracijski proces in zavrača federalne težnje neofunkcionalizma (Moyer in Josling 2002, 19; Cini 2007, 100). Gre za pristop, ki poskuša zaobjeti najboljše obeh svetov: ni potrebe, da bi morali izbirati med državo in družbo; preprosto imata drugačne vloge (Caporaso 1998, 9). Trdi, da evropsko integracijo poganjajo interesi in dejanja evropskih nacionalnih držav. V skladu s tem je glavni cilj vlad zaščita njihovih geopolitičnih interesov, kot sta nacionalna varnost in nacionalna suverenost (Hix 1999, 15). Pogodbe in druge očitne ustavne manifestacije kolektivnega odločanja so le priročne strateške zveze, ki bodo preživele tako dolgo, dokler jih bo

potreboval nacionalni interes. Teorija se osredotoča na pogajanja med državami članicami<sup>5</sup> in njihovo sposobnost, da vsilijo svoja stališča institucijam EU. Prav tako poudarja pomembnost močnih akterjev in dejstvo, da so vsi dogovori odvisni od njihove potrditve (Moyer in Josling 2002, 19):

Od svojega nastanka dalje Skupnost temelji na meddržavnih pogajanjih med glavnimi državami članicami. Voditelji vlad, ki jih podpira majhna skupina ministrov in svetovalcev, začenjajo in se pogajajo o velikih pobudah v Svetu ali Evropskem svetu. Vsaka vlada vidi Skupnost skozi oči svojih lastnih političnih preferenc; politika Skupnosti je nadaljevanje notranjih politik z drugimi sredstvi (Moravcsik 1991, 47).

Odločanje na evropski ravni je igra ničelne vsote (Hix 1999, 15; Cini 2007, 100). Logika integracije predpostavlja, da je mogoče pretentati vsakega od družabnikov nekaj časa, ker bo njegova skupna korist še vedno presegala občasne izgube, kljub temu da se ti izračuni na vsake toliko izkažejo kot napačni. Logika raznovrstnosti pomeni, da pri vitalnem vprašanju izgub ne nadomeščajo koristi na drugih področjih (še posebej ne pri manj pomembnih): nihče ne želi biti pretentan (Hoffmann 1966, 882).

Nova »intergovernmentalistična« šola integracije se je pojavila kot odraz političnega razvoja,<sup>6</sup> začela pa se je s trditvijo Stanleyja Hoffmanna,<sup>7</sup> da se je nacionalna država, daleč od tega, da bi bila zastarela, izkazala za »svojejavno«. Najbolj očitno z de Gaulleom, pozneje pa s priključitvijo novih držav članic, Velike Britanije, Irske in Danske leta 1973, ko so vlade teh držav jasno povedale, da se bodo uprle postopnemu prenosu suverenosti na Skupnost, in da bo proces odločanja v Skupnosti odraz stalnega primata nacionalne države (Pollack 2005, 17). V nasprotju z neofunkcionalisti je podoba teorije medvladnega odločanja menila, da so »pogajalske tehnike in tehnike gradnje soglasja, ki so se pojavile v Evropskih skupnostih, zgolj izboljšave intergovernmentalistične diplomacije« (Webb v Pollack 2005, 17).

---

<sup>5</sup> Države vseskozi preračunavajo priložnosti in omejitve, tudi če niso v procesu formalnih pogajanj (Caporaso 1998, 10).

<sup>6</sup> Metoda Skupnosti je označevala oblikovanje odločitev EGS v obdobju med letoma 1958 in 1963, ko se je prvotnih šest držav članic sestalo s Komisijo, da bi se dogovorili glede nujnih elementov carinske unije in SKP. Do leta 1965 je francoski predsednik de Gaulle povzročil t. i. luksemburško krizo in vztrajal na pomembnosti državne suverenosti ter sporno kršil implicitni postopkovni kodeks metode Skupnosti. Komisija je iz soočenja z de Gaulleom prišla oslABLJENA, medtem ko se je zdelo, da so nacionalne države ponovno pridobile na veljavi. Te težnje so se okrepile z razvojem v 70. letih prejšnjega stoletja, ko je gospodarska recesija vodila v vzpon novih necarinskih ovir v trgovini med državami članicami Skupnosti in ko so se vidiki medvladnega odločanja okrepili z nastankom Evropskega sveta leta 1974 (Pollack 2005, 16). Metoda predstavlja vrsto nadnacionalnega oblikovanja politike, v katerem so bile prenesene pristojnosti iz nacionalne na raven EU (Wallace 2005, 80).

<sup>7</sup> Hoffmann je zasnoval temelje intergovernmentalističnega pristopa do evropske integracije, iz katerega je elemente vlekla večina na državo osredotočenih različic v 70. letih prejšnjega stoletja in po tem. Zavrnil je teorijo neofunkcionalizma in trdil, da so v osredotočenosti na proces evropske integracije neofunkcionalisti pozabili na kontekst, znotraj katerega se dogaja (Rosamond v Cini 2007, 103).

Glavne značilnosti teorije medvladnega odločanja so:

- Na večini pomembnejših področij javne politike – vključno z zunanjimi zadevami, obrambo, makroekonomsko politiko, finančno in monetarno politiko, izobraževanjem, zdravjem, sodstvom in notranjimi zadevami – se odločitve še vedno v glavnem sprejemajo na nacionalni ravni. Vsaka država se posvetuje in uskladi s svojimi EU-partnerji glede vidikov teh politik in je v vedno večji meri podvržena omejitvam, ki so rezultat članstva v EU, a se navadno država lahko odloči, kaj bo naredila.
- Praktično vse večje odločitve glede splošne usmeritve in političnih prioritet EU sprejmejo voditelji vlad v Evropskem svetu, le redko z večinskim glasovanjem.
- Najpomembnejše odločitve o zakonodaji EU sprejmejo nacionalni ministri v Svetu. Kjer je dovoljeno glasovanje s kvalificirano večino, se vedno poskuša doseči dogovor, če država jasno izrazi, da verjame, da so njeni pomembni nacionalni interesi v nevarnosti.
- Komisija in Evropski parlament, dva najočitnejša »nacionalna politična tekmeča« Evropskemu svetu in Svetu, sta omejena v svoji moči sprejemanja odločitev in ne moreta vsiljevati politik, katerih predstavniki držav članic ne želijo (Nugent 1994, 432–3).

Peterson in Bombergova (1999, 8) kritizirata tudi teorijo medvladnega odločanja. Menita, da je na splošno EU postala politika sama po sebi, v kateri proces sprejemanja odločitev ni preprosta zadeva medvladnega pogajanja. Pomembne odločitve nastanejo iz pogajanj, ki so medinstitucionalna ter vključujejo Komisijo, Svet, Evropski parlament in (včasih) Evropsko sodišče pravice. Moč je porazdeljena na nadnacionalni ravni in ne *zgolj* med državami.

### ***Večnivojsko vladanje***

Med neofunkcionalizmom in teorijo medvladnega odločanja je teoretični pristop večnivojskega vladanja, ki priznava, da so vlade držav članic najpomembnejši akterji v mednarodnem pogajalskem procesu, a trdi, da so pristojnosti sprejemanja odločitev deljene. Predpostavlja, da nadnacionalne institucije vršijo neodvisen vpliv na politične izide, da nacionalne vlade niso več izključni predstavniki interesov institucij nacionalnih skupin in da je integracijski proces pomembno spodkopal nacionalno suverenost. Osredotoča se na pravila odločanja, norme in postopke znotraj medvladne strukture (Moyer in Josling 2002, 20).

Koncept večnivojskega vladanja vključuje vertikalne in horizontalne dimenzije. »Večnivojsko« se nanaša na povečano soodvisnost vlad, ki delujejo na različnih teritorialnih stopnjah, medtem ko »vladanje« označuje naraščajočo soodvisnost med vladami in nevladnimi akterji na raznolikih teritorialnih nivojih (Bache in Flinders v Pollack 2005, 39). Hooghe in Marks (2001, xi), vodilna zagovornika te ideje, definirata večnivojsko vladanje kot »razpršitev avtoritativnega sprejemanja odločitev na več teritorialnih ravneh«. Odkrivata, da je avtoriteta postala bolj razpršena od poznih 50. let prejšnjega stoletja. Medtem ko je potekal premik avtoritete z nacionalne na evropsko raven, je potekal tudi splošen prenos pristojnosti za sprejemanje odločitev v večini zahodnoevropskih držav. Obenem nacionalne vlade ostajajo pomembna mesta avtoritete. Tako imamo sliko političnega procesa v EU, ki ga sestavljajo številne stopnje avtoritete: evropska, nacionalna in podnacionalna. A ideja večnivojskega vladanja gre čez to. Prav tako poudarja fluidnost med temi stopnjami, tako da se lahko politični akterji premikajo med različnimi stopnjami dejanj. Pravi, da se avtoriteta ni le preprosto premaknila navzgor na paradržavne evropske institucije; postala je razpršena med številnimi zasebnimi in javnimi agenti. To prinaša sliko zapletenih, spremenljivih in neenakih vzorcev sprejemanja odločitev v sodobni Evropi (Rosamond 2007, 129).

Model večnivojskega vladanja ne zavrača pogleda, da so voditelji držav in državne arene pomembni ter da ostajajo najpomembnejši deli evropske sestavljanke. Vendar trdi naslednje:

- Prvič; sposobnosti sprejemanja odločitev so razporejene med akterji na različnih ravneh, kar pomeni, da državni vodje nimajo monopola. Nadnacionalne institucije – še posebej Komisija, Evropsko sodišče pravice in Evropski parlament – imajo neodvisen vpliv na oblikovanje politik. Državni voditelji lahko igrajo pomembno vlogo, vendar model večnivojskega vladanja meni, da moramo analizirati tudi neodvisno vlogo evropskih nivojskih akterjev, da lahko razložimo evropsko oblikovanje politik.
- Drugič; kolektivno sprejemanje odločitev med državami vključuje precejšnjo izgubo nadzora za posamezne državne voditelje. Odločitve, ki zadevajo pravila v EU, imajo ničelno vsoto in vključujejo koristi ali izgube za posamezne države.
- Tretjič; politične arene so medsebojno povezane in ne postavljene druga ob drugo. Medtem ko nacionalne arene ostajajo pomembne za oblikovanje prioritet vodij, model pravi, da podnacionalni akterji delujejo v nacionalnih in nadnacionalnih arenah ter v procesu oblikujejo transnacionalna združenja. Zapleteni medsebojni odnosi v notranji politiki se ne ustavijo pri nacionalni državi, ampak se razširijo na evropsko raven.

Model prav tako zavrača ločevanje med notranjo in mednarodno politiko, kar je značilnost državocentričnih teorij. Države so celosten in močan del EU, vendar ne predstavljajo več edinega vmesnika med nadsacionalnim in podnacionalnim okoljem (Marks in dr. 1996, 346–7).

### ***Javnopolitična omrežja***

EU ima revne vire, saj porabi manj kot dva odstotka vsega javnega denarja. Združiti mora ogromno število interesov, delovati v korist državljanov EU, brez koristi močnih evropskih političnih strank, skupin pritiska ali sindikatov. EU ima skoraj nemogočo službo z malo sredstvi, zato je pogosto edina verjetna strategija spodbuditi oblikovanje elitnih omrežij oz. javnopolitičnih omrežij,<sup>8</sup> ki lahko »pripravijo« odločitve in zgradijo soglasje prek neformalne izmenjave in pogajanj v ozadju (Peterson in Bomberg 1999, 8).

Analiza javnopolitičnih omrežij (ang. *policy networks*) je eno novejših podpodročij *policy* analize (Fink Hafner 2007, 18). Ključna ideja uporabnosti koncepta je usmerjena v proučevanje medsebojnih odnosov med različnimi tipi vpletenih akterjev na različnih ravneh (Kustec Lipicer 2002, 69). V procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik akterji stopajo v razmerja oz. omrežja, ki so lahko tudi bolj ali manj institucionalizirana (Fink Hafner 2007, 18). Javnopolitično omrežje je skupna oznaka za raznovrstna razmerja med organiziranimi interesi in državo. Gre za generični pojem, ki zajema zelo različne konkretne zvrsti javnopolitičnih omrežij. Razkrivajo nam formalne in neformalne odnose in razmerja, ki oblikujejo politične dnevne rede in odločanje, kontekst razmerij in odvisnosti ter (vzajemen) vpliv igralcev na odločanje drugih igralcev (Fink Hafner 1998, 831; 833).

Glavne dimenzije oz. lastnosti koncepta javnopolitičnega omrežja so:

- akterji (pomembno je njihovo število, ki določa velikost omrežja, pa tudi njihove značilnosti);
- funkcije (odvisne so od potreb, namenov, virov in strategij vpletenih akterjev);
- struktura (vzorec odnosov med akterji);

---

<sup>8</sup> Javnopolitična omrežja so in niso identična političnim omrežjem. Politična omrežja so temeljna oz. ključna razmerja (povezave, razdelitev politične moči), ki določajo delovanje političnega sistema kot celote. Javnopolitična omrežja niso avtomatično del relativno stabilnih razmerij v političnem sistemu. Včasih so namreč zelo kratkotrajna in nestabilna ter niso v funkciji boja za spreminjanje oz. ohranjanje ideološko-politične strukture neke družbe. Bistvena razlika med javnopolitičnim in političnim omrežjem je, da prvo nastaja ob konkretni tematiki, v konkretnem procesu odločanja in ni nujno vselej v funkciji boja za oblast med ključnimi akterji v političnem sistemu. Nasprotno so politična omrežja sestavina trajnejše politične strukture sistema, ki obvladuje politično odločanje predvsem ob t. i. ključnih tematikah, kjer imajo osrednji politični akterji vitalni interes ohraniti ali spremeniti svoj status v vladajočih političnih razmerjih (Fink Hafner 1998, 833–4).

- institucionalizacija (odraža formalno lastnost strukture omrežja in njeno stabilnost)
- pravila vedenja (dogovor glede interakcij ali »pravila igre«, ki poveljujejo izmenjavam znotraj omrežja);
- odnosi moči (javnopolitična omrežja označuje razporeditev moči, ki je odvisna od sredstev, na voljo vpletenim akterjem);
- strategije igralcev (akterji sledijo strategijam nasproti omrežjem in znotraj samih omrežij, oblikujejo in/ali uporabljajo omrežja za zadovoljevanje svojih potreb, interesov in ciljev ter oblikujejo strategije za upravljanje njihovih medsebojnih odvisnosti) (van Waarden 1992, 32–7).

Analiza javnopolitičnih omrežij poskuša določiti, kako so znotraj njih dogovorjene odločitve. Akterji so odvisni drug od drugega zaradi redkih virov, kot so informacije, strokovno znanje ali legitimnost. To jih spodbuja, da delijo vire, se pogajajo in dogovorijo, kako bodo »oblikovali« politiko v interesu svojih sektorjev. Politične strukture so visoko razdrobljene – med npr. kmetijsko, okoljsko ali kohezijsko politiko. Zato so javnopolitična omrežja EU ponavadi tehnokratska, sporazumna in politično specifična (Peterson in Bomberg 1999, 8). Pod vplivom procesa evropeizacije naj bi javnopolitična omrežja predvsem spreminjala logiko sprejemanja odločitev (od hierarhičnosti h koordinaciji), krepila posvetovalno politiko ter omogočala prerazdelitve virov in moči med raznovrstnimi javnopolitičnimi igralci (Fink Hafner in Lajh 2005, 27). Zavedati se moramo, da koncept javnopolitičnih omrežij preučuje odnose med akterji, zato nanj ne smemo gledati kot na tog koncept, temveč kot na koncept, ki se v vsaki posamezni fazi procesa spreminja, dopolnjuje, »živi« (Kustec Lipicer 2002, 74).

Ko začne naraščati pritisk za reformo, člani omrežja najpogosteje začnejo braniti obstoječo politično paradigmo, kar je zanje naravno dejanje, saj radikalne reforme prinesejo negotovost, kateri se želijo izogniti. Najprej naraste negotovost, saj je težko vnaprej vedeti, kakšne posledice bo prinesla radikalno spremenjena politika. Z drugimi besedami; obstaja tveganje nenačrtovanih posledic. Drugič; ni verjetno, da bo omrežje, oblikovano okoli obstoječe politike, preživelo temeljne reforme. Posledično lahko člani, ki imajo osrednji in mogočen položaj znotraj omrežja, izgubijo moč, ko je le-ta preoblikovana. Zaradi teh razlogov člani omrežja branijo obstoječo politiko (Daugbjerg 1999, 413–14).

Ob tem Rieger (2005, 166) meni, da SKP lahko vidimo kot defenzivno strategijo, ki jo poganja politika, z namenom modernizacije evropskega kmetijstva proti notranji grožnji

razširjene industrijske družbe in zunanje grožnje prodorne ameriške trgovinske konkurence. To pomaga razložiti, zakaj je vladanje v SKP tako zapleteno, niti popolno medvladno odločanje niti resnični nadnacionalizem,<sup>9</sup> poleg moči nacionalnih političnih sistemov držav članic. Res pa je, da zagovorniki določenih teorij pogosto trdijo (vsaj implicitno), da nam »njihova« teorija lahko pove vse, kar želimo vedeti o sprejemanju odločitev EU. Raznolikost teorij nam nenazadnje pove, da je »odločanje v EU polno odtenkov, se neprestano spreminja in je celo kalejdoskopsko« (Peterson in Bomberg 1999, 9).

## 1.2 SKUPNA KMETIJSKA POLITIKA EU

### 1.2.1 Opredelitev

SKP je ena najstarejših in hkrati najpomembnejših skupnih evropskih politik, ki se od ostalih razlikuje po kompleksnosti, konfliktnih ciljih in statusu »temelja« EU. Njen pomen se odraža že v dejstvu, da je skoraj polovica vseh predpisov v EU s področja kmetijstva, tudi danes pa se zanjo porabi največji delež evropskega proračuna.<sup>10</sup> Zasnovana je bila z Rimsko pogodbo o ustanovitvi EGS iz leta 1957, ki je postavila temeljne cilje in načela delovanja SKP, ki so ostala nespremenjena vse do danes, čeprav v zadnjem desetletju SKP poleg uresničevanja osnovnih ciljev namenja vse več pozornosti tudi varovanju okolja in razvoju podeželja (Peterson in Bomberg 1999, 120; Mrak in dr. 2004, 41).

Na začetku svojega delovanja je bila SKP uspešna, saj je v času splošne krize in svetovne vojne (v letih 1930–1950) ter lakote začela pridobivati na pomenu. Vendar so se sčasoma začele pojavljati prve slabosti te politike. Spodbujanje visokih cen, ki so presegale svetovne, je ob visokih izvoznih spodbudah pripeljalo do prevelike proizvodnje evropskih kmetov. SKP je postajala vse bolj predmet kritik tudi izven EU, saj je z visoko zaščito in subvencionirano prodajo presežkov na svetovnem trgu neposredno prispevala k neravnovesju na svetovnem trgu s hrano. Atkin npr. dokazuje, da SKP škodi interesom držav v razvoju in prispeva k revščini in podhranjenosti (Erjavec 2007, 4; Buckwell 1997; Atkin 1993, 102–3; 117). Pojavila se je vedno večja potreba po reformi SKP.<sup>11</sup> Ob tem je zanimivo dejstvo, da je

---

<sup>9</sup> »Takšna, kot je danes, se EU kaže tako v elementih intergovernmentalizma kot supranacionalizma,« menita tudi Fink Hafnerjeva in Lajh (2005, 13).

<sup>10</sup> SKP razgalja protislovja povezovanja. Čeprav kmetijstvo zaposluje manj kot štiri odstotke Evropejcev, je še vedno največja postavka v skupnem proračunu (Fistravec in drugi 2010, 19).

<sup>11</sup> Za definicijo reforme kmetijske politike bomo uporabljali definicijo Moyerja in Joslinga (2002, 1). Avtorja pravita, da gre za pomembno spremembo smeri politike, ki običajno vsebuje spremembe v instrumentih politike, izvira pa iz splošnega nezadovoljstva s trenutnim upravljanjem politike.

politika ostala praktično nespremenjena več kot 30 let, nato pa je prišlo zaporedno do pomembnih reform trikrat v desetletju od leta 1992 do 2003 (Garzon 2006, 1–7).

### 1.2.2 Opredelitev procesa odločanja o SKP

Med procesi odločanja posameznih politik EU obstajajo velike razlike (Young 2010, 55). Proces odločanja o SKP je institucionalno kompleksen postopek (Buckwell 1997, 24; Grant 1998, 37–41; Pokrivcak in drugi 2008, 9–10). Oblikovanje kmetijske politike je zelo razdrobljeno. Ima svoj poseben niz institucij in akterjev, interakcija z drugimi področji politik pa je šibka. Številne politike, ki jih povezujemo s SKP, so zelo zapletene. Pridobivanje zgolj osnovnega znanja o npr. kmetijsko-monetarnem sistemu je dolgotrajna in težka naloga, ki bo odvrnila vsakogar, ki ni navdušen nad to politiko. Zapletenost prav tako omogoča »nesmisle« politike, ki zunanje opazovalce prepriča, da je prišlo do resnične spremembe, čeprav se je zgodila zgolj malenkostna (Grant 1997, 1–2).

V okviru Sveta deluje Svet za kmetijstvo in ribištvo, ki ima odločilen vpliv na proces odločanja o SKP. Pogajanja v tej sestavi včasih trajajo tudi po več dni, da kmetijski ministri »najdejo svoje rešitve, namesto da bi predajali kmetijske dosjeje višjemu 'navzkrižno-sektorskemu' Svetu za splošne zadeve, kjer bi bili lahko kmetijski interesi popolnoma drugačni« (van Schendelen 1996, 541; Peterson in Bomberg 1999, 133–4). Zakaj je sprememba SKP tako težavna oz. težko dosegljiva, pomaga pojasniti dejstvo, da ministri te sestave ponotranjijo prioritete industrije, obenem pa so relativno odmaknjeni od osrednjega vladanja držav članic. Avtonomijo Sveta poudarja tudi dejstvo, da večine odločitev ne pripravlja Odbor stalnih predstavnikov (COREPER – *Comité des représentants permanents*), ampak Poseben odbor za kmetijstvo (SCA – *Special Committee on Agriculture*). Obenem SKP zahteva številne delovne skupine Sveta ter upravljavske in svetovalne skupine Komisije, katerih je več kot pri kateri koli drugi politiki EU (Peterson in Bomberg 1999, 135; Nugent 1994, 361). Zato lahko na splošno trdimo, da je Svet za kmetijstvo ključni akter pri procesu odločanja SKP, ki bolj kot kateri koli drugi akter oblikuje kmetijsko politiko (Peterson in Bomberg 1999, 138).<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Svet kmetijskih ministrov se razlikuje od drugih Svetov po pogostosti in dolžini njegovih sestankov, ki se dostikrat zavlečejo v zgodnje jutranje ure. Srečanje, ki se začne v ponedeljek popoldne, lahko traja do torika (Grant 1997, 172). Swinbank (v Grant 1997, 172) celo trdi, da je ta organ bolj podoben »klubu« kot drugim Svetom ter da bi lahko rekli, da gre za Svet za kmetijstvo (*Council for Agriculture*) in ne Svet kmetijstva (*Council of Agriculture*).

Vendar je treba poudariti, da odločilno vlogo poleg Sveta igra Komisija, ki že s predlogi opredeljuje diskurz in smer sprememb SKP. Po letu 2000 deluje Komisija konzervativno v smislu ohranitve SKP in skupnega obsega sredstev ter reformatorsko v smislu spremembe instrumentov (Erjavec 2007, 8). Vpliv Evropskega parlamenta na SKP je omejen oz. minimalen. Izjema je proračun, kjer Evropski parlament igra ključno vlogo pri procesu odločanja (Fouilleux 2007, 344; Peterson in Bomberg 1999, 135). Na proces odločanja SKP pomembno vplivajo tudi vlade držav članic EU (Pokrivcak in dr. 2008, 10).

Zapletenost SKP lahko pomaga razložiti, zakaj sodobne študije lobiranja EU zapostavljajo kmetijske lobije (Grant 1998). Moč kmetijskega lobija se je sicer zmanjšala, vendar še vedno igra pomembno vlogo, saj tesno povezane kmetijske interesne skupine lahko držijo v napetosti proces odločanja. Glavni cilj kmetijskega lobija je ohranjati status *quo* te politike. Najpomembnejša organizacija je COPA-COGECA,<sup>13</sup> krovna organizacija organizacij kmetov v EU, njen vpliv pa je omejen na »oblikovanje politik«, kar dosega z izpostavljanjem možnih ekonomskih in družbenih posledic odločitev (Peterson in Bomberg 1999, 139).<sup>14</sup>

### **1.2.3 SKP v stalnem toku sprememb: reforme 1984–2000**

#### ***Reforma iz leta 1984***

Ob nastanku SKP Evropa ni bila samozadostna v večini kmetijskih dobrin (Hix 1999, 251). Zaradi pomanjkanja hrane v obdobju po letu 1945 in zaskrbljenosti glede varnosti v hladni vojni je samozadostnost postala eden glavnih ciljev politike (Fouilleux 2007, 342). Začetna politika je v letih 1958–1983 temeljila na dvigu proizvajalčevih cen s pomočjo vrste različnih tržno-cenovnih ukrepov ali cenovnih podpor.<sup>15</sup> Pri večini trgov je z visokimi uvoznimi dajatvami zaprla meje pred tujo konkurenco in dvignila domače cene v primerjavi s svetovnim trgom. Za ohranitev cen na notranjem trgu je SKP uvedla izvozna nadomestila in

---

<sup>13</sup> COPA (*Committee of Professional Agricultural Organisations*) je nastala leta 1958, COGECA (*General Committee for Agricultural Cooperation in the European Union*) pa leto zatem. Sekretariata organizacij sta se združila 1. decembra 1962 (COPA-COGECA 2011).

<sup>14</sup> Medtem ko nekateri avtorji (Stern v Greenwood 1997, 124) navajajo »zlato dobo« vpliva te organizacije v 60. in 70. letih prejšnjega stoletja, so drugi mnenja, da je ta ideja pretirana ter da je bila povezava med sofisticirano, z viri bogato skupino in blagohotno SKP preveč poenostavljena (Grant v Greenwood 1997, 125). Kljub temu je organizacija pogosto označena kot najuspešnejša skupina pritiska na ravni Skupnosti (Grant 1998, 37).

<sup>15</sup> Stopnja zajamčenih cen je bila prvotno postavljena na osnovi političnega dogovora med Francijo in Nemčijo. V zgodnjih 60. letih je imela Nemčija zelo neučinkovit trg žita, a hkrati politično močne kmete, ki so zahtevali visoko stopnjo podpore za žita. Kljub temu da so bili Francozi sposobnejši na tem področju in imeli nižjo domačo ceno žit, niso imeli nič proti višjim zajamčenim cenam v okviru SKP, dokler jim zanje ni bilo treba plačati. Zato Nemčija od leta 1962 ostaja glavna neto plačnica SKP, medtem ko je Francija vseskozi med glavnimi finančnimi prejemnicami (Fouilleux 2007, 342).

različne oblike intervencijskih ukrepov (podpore skladiščenju, porabi, predelavi ali uničenju proizvodov), s katerimi je ustvarjala dodatno povpraševanje in razbremenjevala presežne trge (Erjavec 2007, 4). Kmetijska proizvodnja je od konca 60. let prejšnjega stoletja naraščala kot posledica rasti produktivnosti, kar se je nadaljevalo do začetka 80. let (Tracy 1993, 169). Osnovni vzrok je bila večja produktivnost evropskega kmetijstva v povezavi z visoko stopnjo zaščite in aktivno cenovno politiko, ki je EU spremenila iz neto uvoznice v neto izvoznico ključnih kmetijskih proizvodov (Bos 2010, 79).

Tudi pri mleku, ki je večinoma spremenjen v različne izdelke, je narasla oskrba s hrano.<sup>16</sup> Nekdanji veliki uvozi masla in sira iz Velike Britanije, Nove Zelandije in drugih držav Skupnosti narodov so praktično izginili. Od 100 mio t mleka, ki jih je EGS pridelala pod nadzorovanim obsegom kvot v zadnjih letih, je bilo okoli pet mio t presežnih za domače potrebe in komercialen izvoz (Tracy 1993, 169–170). V letih od 1973 do 1980 se je proizvodnja mleka in mlečnih izdelkov povečevala. Gore masla in posnetega mleka v prahu so postali simboli neučinkovitosti SKP (Grant 1997, 107).

Trošenje proračunskih sredstev za kmetijstvo je postalo precejšen problem za proračun Skupnosti. Ob tem so se pojavile vedno večje zahteve za povečanje sredstev za regionalni in strukturni razvoj, še posebej v južnejših regijah Skupnosti, pa tudi za druge namene, npr. razvojno pomoč. Ker je bil celoten proračun Skupnosti podvržen določeni »zgornji meji«, je prišlo do močnih pritiskov za zmanjšanje deleža, določenega za kmetijstvo (Tracy 1993, 171). Oblikovalci politike so se zavedali, da je SKP začela kazati resne pomanjkljivosti, saj je ta politika grozila, da bo zlomila proračun. V Skupnosti so se odločili za vrsto sprememb, ki so se poskušale lotiti strukturnih problemov te politike. Paradoksalno je, da te motnje v delovanju do 80. let niso sprožile večjih reform (Grant 1997, 75; Garzon 2006, 35).

Leta 1983 je bil trg mleka in mlečnih izdelkov v takem stanju, da tudi Skupnost ni mogla več odlašati težkih odločitev. Presežne zaloge mleka in mlečnih izdelkov so presegle zaloge drugih izdelkov, kar je bil odraz težavnosti izvoza teh presežkov. V naslednjem letu, 1984, je mlečna industrija znašala kar 32 odstotkov vseh odhodkov EKUJS-a (Evropski kmetijski

---

<sup>16</sup> Dokler je oskrba s hrano bistveno nižja od 100 odstotkov, so kmetijski trg in izdatki cenovne politike v veliki meri financirani iz uvoznih davkov na kmetijske proizvode. Ko pa je 100-odstotna stopnja oskrbe s hrano presežena, kot se je zgodilo v Skupnosti v drugi polovici 70. in prvi polovici 80. let prejšnjega stoletja, dohodki iz uvoznih davkov izginejo, narastejo pa stroški za interventne nakupe (npr. skladiščenje) in izvozna nadomestila (subvencije) (Bos 2010, 79–80).

usmerjevalni in jamstveni sklad),<sup>17</sup> kar je pomenilo, da so bili mleko in mlečni izdelki najdražji proizvod v SKP. Tako Skupnost ni premišljevala o celotni reformi SKP, ampak se je osredotočila na načine, kako zmanjšati stroške za podporo proizvodnje mlečnih izdelkov (Atkin 1993, 77). Povečanje proizvodnje leto za letom se je stopnjevalo, medtem ko je potrošnja mleka stagnirala, zato je Komisija v analizi mlečne situacije prišla do zaključkov, da dosedanji ukrepi ne delujejo. Ena izmed možnosti reševanja mlečne krize je bila uvedba proizvodnih kvot, pri čemer so bile presežne količine proizvedenega mleka obdavčene na podlagi celotnega stroška odstranitve dodatnih količin mleka (Fennell 2002, 162). Zanimivo je, da je bil proračunski pritisk tako resen, da kriza proizvodnje mleka in mlečnih izdelkov ni bila prepuščena zgolj obravnavi v kmetijstvu. Cenovne podpore za kmete proizvajalce teh izdelkov so grozile tudi izbruhu med uveljavljenimi najvišjimi mejami proračuna Skupnosti kot celoti, kar je finančnim ministrom Skupnosti omogočilo izgovor za izvajanje pritiskov na diskusije v kmetijstvu (Atkin 1993, 77). Skupnost je v tistem času delovala hitro in odločno. Trg mleka bi lahko sprožil bankrot SKP in Skupnosti kot celote, če ne bi prišlo do ukrepov. »Kompromis je bil tog – ali sprememba trga mleka ali propad SKP.« (Moyer in Josling v Grant 1997, 107–8).

Komisija je uvedbo mlečnih kvot precej nepričakovano uradno predlagala *julija 1983*. Brzdanje naraščajoče prevelike proizvodnje je postalo nujno, kmetijski ministri so se v odločanju med alternativo drastičnega znižanja cen in sistemom kvot odločili za slednje. V času pred uradnim predlogom je vedno več držav članic Skupnosti sprejelo neizogibnost te rešitve. Nasprotovale so le Irska, Francija in Velika Britanija. Slednja je bila sicer bolj kot za kvote zaskrbljena glede celotne usmeritve proračuna Skupnosti. Še posebej jo je skrbelo, da nobeno povečanje proračunskih virov nima močnega zagotovila, da se s tem ne bo povečal kmetijski proračun (Atkin 1993, 77–8; Tracy 1993, 172).

*Decembra 1983* je potekal vrh Sveta v Atenah. Na dvodnevem srečanju voditeljev vlad članic Skupnosti sta bili poldnevni sekciji namenjeni diskusiji predloga mlečnih kvot. Na koncu sestanka so Francozi še vedno nasprotovali kvotam, tako da dogovor ni bil sprejet. Nato so do *marca 1984*, ko je bil naslednji vrh v Bruslju, potekala intenzivna pogajanja. Zanimivo je, da je bil paket reform, sprejet na srečanju v Bruslju, popolnoma enak tistemu, ki

---

<sup>17</sup> EKUJS je eden izmed štirih Strukturnih skladov EU, ki v vseh državah članicah spodbujajo različne ekonomske in socialne dejavnike konkurenčnosti, za katere je verjetno, da bodo spodbudili ekonomsko dejavnost in gospodarski razvoj v regiji. EKUJS financira ukrepe razvoja podeželja in pomoči kmetom, jamstveni del sklada pa predvsem v regijah z razvojnimi zaostanki podpira tudi razvoj podeželja v okviru SKP (Mrak in dr. 2004, 34–40).

ga je izvorno predlagala Komisija. Edina velika sprememba je bila prilagoditev stopenj kvot za Italijo in Grčijo (Atkin 1993, 78).

Kvota so precej privlačne z vidika proračunskih učinkov in škode obstoječemu ravnotežju interesov. Proizvodnja je lahko zelo hitro zmanjšana na stopnjo, ki velja za obvladljivo, in ker ni treba, da se obenem zmanjša cene, je velika verjetnost, da je učinek na dohodek kmetije marginalen. Na primeru mlečnih kvot, ki so bile uvedene v veliki naglici *aprila 1984*, se je proizvodnja pomembno zmanjšala (Hubbard in Ritson 1997, 89). S pomočjo razvoja svetovnega trga so intervencijski presežki izginili do sredine 90. let, delež pridelave v izdatkih EKUJS-a pa je upadel s 43 odstotkov v letu 1980 na 10,3 odstotka v letu 1995 (Grant 1997, 107). Kljub temu je proizvodnja v Skupnosti še vedno presegala domačo potrošnjo, zato je mleko ostalo drag trg znotraj EKUJS-a (Hubbard in Ritson 1997, 89).

Avtorji (Atkin 1993, 79, Erjavec in dr. 1998, 4; Moyer in Josling 2002, 4) so si enotni, da dolga diskusija glede mlečnih kvot ni pripomogla k daljnosežni reformi SKP, saj je obravnavala zgolj mlečne kvote. Sprememba ni pripomogla k liberalizaciji trgovine mleka in mlečnih izdelkov, je pa zmanjšala presežke mleka v Skupnosti in stabilizirala izdatke za mlečne podpore, s tem pa zajezila proračunsko rast proizvodnje. Tako je vzpostavila boljše ravnovesje med ponudbo in povpraševanjem (Grant 1997, 107).

Jasno je, da so kvote na nek način rešile najnujnejši problem Skupnosti, proračunske težave in omejitve rasti proizvodnje presežnih dobrin. Obenem so ustvarile nova delovna mesta na administrativnih in nadzornih pozicijah. Kljub temu Atkin (1993, 79) meni, da iz širšega vidika kvote pomenijo korak nazaj od kakršne koli resne reforme SKP. V nobenem primeru niso zmanjšale zaščite evropskih kmetov pred učinkovitejšimi tujimi proizvajalci. Še več, institucionalizirale so neučinkovitost in zmanjšale spodbude posameznih kmetov za inovacije. Ker se z njimi ni dalo trgovati iz ene države v drugo, so preprečile učinkovito razporeditev virov tudi znotraj Skupnosti. Niso spremenile prihodkov kmetov, saj se dobiček proizvajalcev kapitalizira v vrednost kvot.

### ***MacSharryjeva reforma (1992)***

Naslednji krog reform je bil odločnejši (Erjavec 2007, 4). Do leta 1990 je postalo očitno, da so bili ukrepi obvladovanja proračuna SKP nezadostni,<sup>18</sup> da bi bili izdatki za to politiko v skladu s proračunsko disciplino, dogovorjeno leta 1988. Leta 1991 so izdatki dosegli 31,4 milijard ekujev, medtem ko so leto poprej znašali 26,4 milijard. Nato so leta 1992 pričakovali, da bodo izdatki znašali 34,8 milijard. Intervencijske zaloge žita so znašale 18,7 mio t, goveda 750.000 t ter masla in posnetega mleka v prahu skoraj mio t (Moehler 2008, 77).

Ko je irski komisar Ray MacSharry prevzel položaj komisarja za kmetijstvo v Komisiji Jacquesa Delorsa (1989–1992), je veliko komentatorjev menilo, da gre za nespametno odločitev. Neto izvoznica Irska je imela namreč veliko koristi s strani SKP, zato je prevladovalo mnenje, da se komisar, ki naj bi imel velike ambicije, da se postopoma vrne na Irsko, ne bo izkazal kot reformni (Swinbank 1997, 96–7). MacSharry res ni bil nesočuten do načel kmetov in do irskih interesov v SKP, vendar je uvidel, da SKP brez prihodnje reforme grozi propad, zato je proces reforme pripeljal do konca (Tracy 1993, 247).

*Julija 1991* je MacSharry predstavil paket reform, ki je bil večinoma namenjen podpori pridelave žita. Osrednja točka reform je bil predlog znižanja podporne cene žit za 35 odstotkov, ki bi se na ta način približala svetovni ceni na trgu. Novost je bil tudi predlog, da bi kmetje v zameno za obvezno praho prejeli nadomestna plačila za obdelovalno zemljo (Grant 1997, 77; Swinbank 1997, 97). Zemlja v obdobju praha<sup>19</sup> ne bi mogla biti uporabljena za pridelavo ali pašo živine in tudi ne bi bila upravičena do podpor SKP (Swinbank 1997, 97). Nadomestna plačila, neposredno izplačana kmetom, so uvajala delno nevezanost podpor od proizvodnje – vsaj od proizvodov, če ne od zemlje – kar je bila rešitev, ki so jo dolgo zagovarjali agrarni ekonomisti. Najbolj kontroverzen del predlogov je bil koncept modulacije, usmeritev pomoči od večjih kmetov proti manjšim (Grant 1997, 77; 118). Modulacija je prejela sovražen odziv s strani kmetijskih interesnih organizacij in so jo zato postopoma opustili iz reformnega paketa, kar je precej povišalo strošek davkoplačevalcev zaradi novih ureditev podpor (Swinbank 1997, 98). Uvedbi tega ukrepa so ostro nasprotovale tudi nekatere

---

<sup>18</sup> Grant (1998, 39) meni, da proračunske krize prinesejo le relativno kratkoročne pritiske za spremembo. Ko postane očitno, da je tovrstna kriza »rešena«, se žarišče politične pozornosti pomakne drugam.

<sup>19</sup> Praha je »jeseni preorana in navadno do naslednje pomladi neposejana, neposajena njiva« (SSKJ 2000). Program praha in proizvodne kvote so ukrepi administriranja ponudbe, s katerimi se omejuje ali znižuje kmetijska proizvodnja, prispevajo pa k dvigu ali ohranitvi cenovne ravni (Avsec 2001, 29–30).

države članice, še posebej Velika Britanija, tako da je končni dogovor omogočil polna nadomestila za večje kmetije (Ritson 1998, 199).

Komisija je v začetku leta 1992 na mizo položila številne kompromisne dokumente. Komisar MacSharry se je nazadnje srečal z vsakim ministrom posebej in zahteval seznam štirih ali petih zahtev, najpomembnejših za ministre. V zameno za vključitev teh zahtev v končni predlog je bil nagrajen z zagotovilom, da bodo vsi ministri podprli komisarja v doseganju reforme. Tudi predsedujoči Svetu, portugalski kmetijski minister Arlindo Cunha, je obiskal prestolnice s svojimi svetovalci, da bi izvedel zahteve posameznih držav članic. Strategija individualnih razprav je pomagala preprečiti stopnjevanje zahtev ministrov, Komisija pa je *aprila 1992* pripravila dokument, ki je vseboval nekaj za vsakega ministra (Moyer in Josling 2002, 102). Kot ponavadi so bili predlogi bolj dramatični od končnega rezultata, cena žita se je npr. znižala za 29 odstotkov (McMahon 2000, 168). MacSharryjeva reforma, sprejeta *maja 1992*, je obdržala sistem mlečnih kvot s tem, da so se zmanjšale za pet odstotkov, 10 odstotkov nižje pa so bile podporne cene mleka. Pri govedu so precej znižali intervencijske cene, izgubo prihodka pa nadomestili s plačili po glavi. Pri ovčjem mesu so plačila po glavi ovac samic omejili s kvotami. Podporne cene za tobak naj bi pomembno znižali in s kvotami omejili proizvodnjo (Swinbank 1997, 98). »Spremljevalni ukrepi« reforme so postavili temelje za številne nove dimenzije, kot npr. plačila za območja z omejenimi možnostmi (*less favoured areas*), pogozdovanje kmetijskih zemljišč, zgodnje upokojevanje (z namenom, da bi mlajši kmetje na novo ustanovili enote) in za države članice obvezne kmetijsko-okoljske sheme (Potter in Thomson 2010, 216).

MacSharryjeva reforma je uvedla dve veliki spremembi v smeri spremembe politike:

- nadomestitev izoliranih in interno subvencioniranih tržnih cen z nižanjem cen ter nadomestna plačila, vezana na površino;
- zahtevo po prahi za večje proizvajalce v zameno za nadomestna plačila.

Paket je določal radikalno spremembo smeri politike kljub znatnemu popuščanju v končnem dogovoru v primerjavi s prvotnimi predlogi (Harvey 1997, 416).

Tovrstna neposredna plačila, za katera se je kasneje uveljavilo tudi ime proizvodno vezana (*coupled*) plačila, se lahko izplačujejo na enoto kmetijske površine (ha zemljišča), enoto kmetijskega proizvoda ali na posamezno žival (Avsec in Erjavec 2005, 188; 98). Neposredno plačilo je temeljilo predvsem na proizvodnih vložkih in ne na proizvedenem obsegu pridelkov

(Atkin 1993, 137). Komisarjev namen je bil pretrgati vez, ki je v SKP vedno obstajala med cenami in dohodki v kmetijstvu ter tako dovoliti SKP, da daje neposredna plačila kmetom za neproizvajanje, namesto zagotavljanja odkupa do zadnje tone njihovih proizvodov, ne glede na presežke (Atkin 1993, 136). MacSharry je vedel, da ves vloženi denar ne bo izboljšal dohodka velike večine kmetov. Vendar komisar ni obljubil zmanjšanja izdatkov, želel je le, da denar pride do kmetov in ne v žepe izvoznikov, trgovcev, lastnikov skladišč in drugih posrednikov.<sup>20</sup> Kmete je tako lahko prepričal, da so sprejeli podporo v obliki neposrednih plačil namesto tržnocenovne podpore (Moehler 2008, 78).

Zanimivo je, da je komisar svojo idejo reforme predstavljal na način, da mehanizmi SKP potrebujejo temeljit pregled, vendar je njegov uradni predlog pokrival le žita, oljnice, mleko in mlečne izdelke ter govedo, medtem ko sladkor, tobak, vino in drugi proizvodi niso bili omenjeni. Končni ukrepi so tako v veliki meri pomenili reformo ureditve trga žita namesto reforme celotne SKP (Atkin 1993, 136). Vsekakor pa lahko trdimo, da so spremembe predstavljale pomemben premik odnosa držav članic in simbol prihodnje smeri SKP. Postalo je jasno, še posebej ob upoštevanju pogojev pri ukrepih prahe, da je bilo breme financiranja kmetijskih izdatkov preloženo s potrošnika na davkoplačevalca<sup>21</sup> (Swinbank 1997, 96; McMahon 2000, 167–8; 103; Bos 2010, 80).

Vzroka za reformo SKP v tolikšni meri, kot je to leta 1992 uspelo kmetijskemu komisarju Rayu MacSharryju, sta predvsem dva; notranji in zunanji.

Najpomembnejša notranja sila je bil proračun oz. naraščanje proizvodnje (Atkin 1993, 138; 144; Silvis in Lapperre 2010, 175). Kljub težko pridobljenemu dogovoru na prejšnjih srečanjih Evropskega sveta, da bi nadzorovali rast kmetijske potrošnje, Komisija ni mogla doseči strinjanja kmetijskih ministrov o tolikšnem nižanju cen, ki bi omejilo rast proizvodnje. Dinamiko kmetijskega proračuna Skupnosti je zares spremenila šele združitev Nemčije. Nekdanja Nemška demokratična republika se je ponašala s prostranimi prvovrstnimi

---

<sup>20</sup> MacSharryja naj bi šokirala študija Komisije, ki je pokazala, da je bilo okoli 50 odstotkov sredstev SKP porabljenih neučinkovito in da je 80 odstotkov prejelo največjih 20 odstotkov kmetov. To je očitno pomagalo prepričati komisarja, da je razporeditev kmetijskih podpor zahtevalo reformo (Moyer in Josling 2002, 98).

<sup>21</sup> Potrošnik in davkoplačevalec nista enaka pojma, kar je še posebej pomembno poudariti v kmetijstvu, katerega potrošniki so potrošniki hrane. Nacionalne vlade prispevajo sredstva v proračun EU, ta denar pa dobijo od svojih nacionalnih davkoplačevalcev. Razred davkoplačevalcev se razlikuje od razreda potrošnikov v dveh pomembnih vidikih. Prvič obstaja veliko »davkoplačevalcev«, ki niso potrošniki hrane, npr. korporacije. Drugič pa so potrošniki hrane kot razred revnejši od razreda davkoplačevalcev. Mnogo revnih ljudi plačuje malo davkov, a potrošijo velik delež svojih dohodkov za hrano. Politika, ki dvigne ceno hrane, bo prizadela te revne ljudi veliko bolj kot politika, ki zahteva višje davčne stopnje (Atkin 1993, 86).

kmetijskimi površinami, ki so naenkrat postale upravičene do podpor SKP. Učinek na proračun Skupnosti je bil takojšen. Leta 1990 so se začeli prvič kazati učinki združitve, saj so morali davkoplačevalci plačati 54,4 mrd ekujev za kmetijske podpore, kar je bilo 30 odstotkov več od leta poprej. Znesek je naraščal in leta 1991 znašal že 58,8 mrd, kar je predstavljalo takojšnjo finančno krizo. Pretekle izkušnje so pokazale, da bo težko doseči strinjanje držav članic za veliko povečanje proračuna, zato je bilo nujno omejiti kmetijska sredstva (Atkin 1993, 138). MacSharryeva reforma je z uvedbo neposrednih plačil uspešno zajezila proračunsko rast izdatkov SKP, obenem pa omejila tudi rast proizvodnje (Erjavec 2007, 5). Pomembne posledice za SKP je imel tudi propad komunističnih režimov. Konec komunizma v Srednji in Vzhodni Evropi, regiji precejšnjega kmetijskega potenciala, je povečal možnost, da se bo Skupnost soočila z vedno močnejšimi novimi kmetijskimi konkurenti (Moyer in Josling 2002, 106).

Povod za reformo so bili tudi pritiski mednarodnih partnerjev za omejevanje in ukinjanje cenovnih podpor (Erjavec 2007, 5). Urugvajski krog zunanjtrgovinskih pogajanj v GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade* – Splošni sporazum o carinah in trgovini) se je začel leta 1986, deloma zato, da zaustavi trgovinsko vojno kmetijskih izdelkov med ZDA (Združene države Amerike) in Skupnostjo, ki je potekala v polnem obsegu. Skupnost se je znašla v neprestanem napadu s strani trgovinskih partnerjev. Z izjemno Japonske nobeden od večjih trgovinskih partnerjev ni sočustvoval zaradi kmetijskih problemov, s katerimi se je soočala Skupnost. Dejstvo, da je že »reformirala« SKP z mlečnimi kvotami leta 1984 in zamejila proračun leta 1988, ni prepričalo mednarodnih partnerjev (Josling 2008, 65–6). Prvotna ponudba, ki jo je Skupnost leta 1990 predstavila v GATT-u, je bila jasno neskladna s staro verzijo SKP (Harvey 1997, 416). Do *decembra 1990* se ministri glede kmetijstva niso uspeli dogovoriti ničesar, saj so se stališča strank preveč razlikovala. Države so predložile številne predloge za liberalizacijo kmetijskih trgov. Najbolj radikalen predlog je prišel s strani ZDA, t. i. ničelna možnost, pri kateri bi se vse države obvezale k odstranitvi vseh trgovinsko izkrivljajočih podpor do leta 2000. Skupnost, ki je bila zelo presenečena nad ameriškim predlogom, je predložila preprostejši cilj »ravnovesnih in pomembnih« znižanj stopenj podpor v »dogovorjenem obdobju«. Kljub predlogom ostalih držav je kmalu postalo jasno, da

ključni spor leži med ZDA in Skupnostjo (Atkin 1993, 141–2), pogajanja pa so izpostavila tudi osebne zadeve in nacionalne interese (Tracy 1993, 247).<sup>22</sup>

Uvozna zaščita je začela doživljati pritiske, prav tako ukrepi izvoznih nadomestil (Silvis in Lapperre 2010, 166). Situacija, ki bi lahko privedla do popolnega poloma ekonomskega odnosa med Skupnostjo in ZDA, je bila preresna za predolgo premišljevanje. Treba je bilo skleniti dogovor o kmetijski trgovini, ki bi ponudil dovolj popuščanj poziciji ZDA, bil sprejemljiv za Američane, vendar še vedno zaščitil ključne cilje Skupnosti (Grant 1997, 196–7).

Z MacSharryjevo reformo leta 1992 je ta pritisk vodil do prekinitve tradicije v SKP, ko je bilo odločeno, da se del tržne in cenovne politike preoblikuje v dohodkovno politiko. Cene subvencioniranih kmetijskih izdelkov so se znižale, proizvajalci pa so v zameno prejeli neposredna plačila (Silvis in Lapperre 2010, 166).

Na hitrost in vsebino MacSharryjeve reforme iz leta 1992 je tako jasno vplival urugvajski krog pogajanj (Josling 2008, 67). Zanimivo je, da sta komisar in Komisija vedno zanikala povezavo med reformo in zunanjetrgovinskimi pogajanjmi (IATRC 1994, 46; Grant 1997, 118; Harvey 1997, 416; Moehler 2008, 80). Istočasno je komisar MacSharry zvito uporabil intenziven mednarodni pritisk na Skupnost in ga preoblikoval v vztrajno reformno silo, obenem pa pazil, da obdrži privolitev držav članic (Grant 1997, 151).<sup>23</sup>

Prisotnost urugvajskega kroga je vplivala na odločevalski proces o SKP s tem, ko je prinesla širši in višji niz akterjev zunaj skupnosti kmetijske politike, obenem pa je EU uspešneje branila svoje stališče kot ZDA (Grant 1997, 79). Reforma je oblikovala rezultat pogajanj na tak način, da je omogočila reformirani SKP prileganje z STO (Svetovna trgovinska

---

<sup>22</sup> Na ključni točki *novembra* 1992 MacSharry ni želel nadaljevati pogajanj z Američani, obtožujoč Delorsa intervencije na podlagi francoskih interesov. Delors je bil aktivističen predsednik, dovzeten za interese Francije. Menil je, da je šel MacSharry predaleč v iskanju dogovora z ZDA. Skupaj s francosko vlado ga je obtožil, da je presegel mandat, ki mu ga je dal Svet ministrov. Komisar se ni dal ustrahovati, tako da je odstopil s položaja novembra 1992 in se odrekel vsej svoji odgovornosti v urugvajskem krogu ter trdil, da Delors spodbija njegov napor, da bi dosegel preboj v pogajanjih. S tem je želel oblikovati začasno anglo-nemško alianso proti Francozom. V malo več kot enem tednu je bil MacSharry nazaj v pogajanjih s širokim pogajalskim mandatom, medtem ko je Delors ostal s spodkopanim ugledom in osramočeno avtoriteto (Grant 1997, 152–3) ter na koncu podprl sprejeti dogovor kljub izredno sovražnemu odzivu Francije (Tracy 1993, 247).

<sup>23</sup> MacSharry je igral pomembno vlogo, ko je pritiske mednarodnih partnerjev preoblikoval v vztrajno reformno gonilno silo. Njegove večšine so bile mešanica zapletenosti njegove jedrnate in oprezne osebnosti, zadržane narave s precejšnjo mero odločenosti in, ko je bilo potrebno, tudi agresijo (Grant 1997, 151). Obenem so njegovo delovno skupino sestavljali zgolj štirje člani (vključno s komisarjem), da bi se preprečilo uhajanje informacij (Moyer in Josling 2002, 98).

organizacija). Brez dvoma so pogajanja torej pomagala reformi, da jo je sprejel Svet (Moehler 2008, 80–1). Reforma je dejansko rešila oba – SKP in urugvajski krog. Reformni veter je prišel od zunaj, čeprav je bila za implementacijo sprememb potrebna tudi notranja privolitev (Josling 2008, 67). Obstaja torej jasna povezava med urugvajskim krogom pogajanj in novo potjo, ki je bila začrtana za SKP v 1992 (IATRC 1994, 47).

MacSharryjeva reforma v določenem simbolnem pogledu predstavlja spremembo v smeri SKP. Prvič; dohodki kmetov niso bili več odvisni zgolj od cen, določenih v Bruslju za njihov proizvod, saj so poleg tega vira dohodka prejeli neposredno plačilo, ki ni bilo neposredno vezano na njihovo proizvodnjo (Atkin 1993, 137). Reforma je tako odprla pot do bolj tržno usmerjenih kmetijskih politik (Bos 2010, 80). Druga pomembna novost reforme je bil premik v financiranju kmetijstva, od potrošnika k davkoplačevalcu. Nižje cene žit so breme odvzele s potrošnika, kljub temu da so neposredna plačila povečala breme davkoplačevalca. Tretja pomembna novost je bila uvedba visokega znižanja cen, čeprav uvedenega v obdobju treh let. Komisiji ni prej nikdar uspelo zagotoviti dogovora o tolikšnem znižanju cen, kot se je zgodilo *maja 1992* (Atkin 1993, 137). Kljub temu da je bil končni paket drugačen od tistega, ki ga je komisar prvotno želel, je reforma vzpostavila novo smer politike (Grant 1997, 151; Moyer in Josling 2002, 107). Začela se je pojavljati nova paradigma (Moyer in Josling 2002, 107).

Reformni paket pa ni bil dosežen brez stroškov. Predlogi za mlečne kvote so bili opuščeni, potreba po razširitvi reforme na druge trge – sladkor, sadje in zelenjavo, vino – je bila pozabljena, predlog uvedbe modulacije za shemo plačil na obdelovalno površino pa je bil zavrnjen. Kmetje so prejeli plačila na obdelovalno površino v celoti, brez kakršne koli omejitve na ha. Kot že omenjeno, so ta plačila delno premaknila podpore od potrošnikov k davkoplačevalcem in ker je bil komisarjev predlog modulacije plačil za obdelovalno površino zavrnjen, se je davkoplačevalski strošek stopnjeval in začel groziti z novo proračunsko krizo SKP ob koncu 90. let prejšnjega stoletja (Swinbank 1997, 103). Vendar je potreba po zaključku urugvajskega kroga delovala kot vzvod, da je Skupnost žrtvovala proračunske meje za SKP reformo. Razširitev proračuna ni bila toliko v breme za mnoge države članice, ki so bile neto prejemnice, bila pa je zelo težka za Nemčijo, največjo neto plačnico. A interes Nemčije je bil v pogajanjih tako velik, da je bila pripravljena plačati to ceno (Moyer in Josling 2002, 116–17).

Postalo je jasno tudi, da MacSharryjeva podporna plačila v resnici ne izpolnjujejo pogojev za »GATT nevezana« (zeleni paket oz. *green box*),<sup>24</sup> saj so ostala vezana na proizvodnjo (odstranjena območja in število živine). Zato so bila neposredna plačila še vedno kritizirana kot izkrivljajoča, zaradi česar jih je STO obravnaval kot del modrih ukrepov politike, ki bi morali biti sčasoma odpravljeni (Harvey 1997, 386; 404; Jongeneel in Brand 2010, 192). Ta plačila so naredila zelo malo – če sploh – v premiku podpor v smeri manjših kmetov, tako da so nasprotja in dileme cenovne in tržne politike ostala nerešena (Fennell 2002, 172). Reforma torej na dolgi rok ni rešila izkrivljanj, ki jih ustvarja SKP, in ni uspela rešiti proračunskih problemov, ki so reformo uvrstili na dnevni red Skupnosti (Atkin 1993, 146).

### ***Agenda 2000***

Kmalu po podpisu pogodbe iz Marakeša in ustanovitvi STO leta 1994 so se začele pojavljati in kasneje stopnjevati zahteve po novi reformi SKP, kljub temu da so prvi odzivi kazali, da je bila MacSharryjeva reforma uspešna. Zdelo se je, kot da je proračun SKP pod nadzorom, trgi so bili v boljšem ravnovesju, potrošnja je narastla, zaloge so izginile, dohodek kmetov pa je proti pričakovanjem narasel. A kritiki so se spraševali, koliko teh pozitivnih trendov je izviralo iz MacSharryjeve reforme in koliko jih je nastalo zaradi močnejših svetovnih trgov. Spraševali so se, kaj se bo zgodilo, ko se svetovne cene vrnejo v bolj normalne meje. Ali se z nadaljevanjem izboljšav v produktivnosti ne bodo spet začele pojavljati zaloge in ali bo EU zopet lahko izvažala presežke, ne da bi kršila omejitve urugvajskega kroga v zvezi z izvoznimi nadomestili?

Napoved širitve EU na nekdanje komunistične države Srednje in Vzhodne Evrope je vzbujal druga resna vprašanja. Študije so kazale, da bodo finančni stroški integracije teh držav v SKP brez nadaljnjega nižanja cen nesprejemljivo visoki (Moyer in Josling 2002, 174–5). »Impact study«, ki jo je Komisija objavila leta 1997 znotraj Agende 2000 (Evropska komisija 1997, pogl. 1.4) je npr. pokazala:

---

<sup>24</sup> Urugvajski pogajalski krog se je končal s podpisom Marakeškega sporazuma o ustanovitvi STO (Avsec in Erjavec 2005, 116). Po tej pogodbi so instrumenti SKP uvrščeni v tri skupine ukrepov, med njimi je tudi t. i. zeleni paket. Gre za priporočljive ukrepe, ki so brez neposrednega vpliva na proizvodnjo in dogajanja na trgu (Erjavec in dr. 1998, 143). Zajemajo dve vrsti pomoči: prva je pomoč za programe javnih storitev (npr. raziskave, izobraževanje, informiranje javnosti, inšpekcije, trženje, promocijo, infrastrukturo, notranjo pomoč v hrani ali javne zaloge hrane za prehrabeno varnost), druga vrsta pa so neposredna plačila proizvajalcem, ki so popolnoma nevezana na proizvodnjo. To so predvsem programi za zagotavljanje prihodka in varnosti (naravne katastrofe, finančno sodelovanje države pri zavarovanju pridelka), programi za prilagoditev struktur (začetek ali ukinjanje kmetijske dejavnosti, program za umik virov, pomoč za investicije) ter programi za varovanje okolja (Evropski parlament 2009).

Razširitev SKP v njeni sedanji obliki na nove pristopne države bi ustvarila težave. Glede na obstoječe cenovne vrzeli med državami kandidatkami in na splošno znatno višje SKP-cene ter kljub obetom določenega manjšanja vrzeli do datumov priključitve, bi se tudi postopna vpeljava SKP-cen nagibala k povečanju presežne proizvodnje, še posebej na trgu živine, in na ta način pripomogla k predvidenim presežkom. Pritiski STO za izvozna nadomestila bi preprečili razširjeni Uniji, da bi prodajala svoje presežke na tretjih trgih.

Še več, če bi morale države precej zvišati svoje cene dobrin ob priključitvi k SKP, bi to pomenilo višje stroške domače hrane, kar bi otežilo finančno šibkejše potrošnike (Moyer in Josling 2002, 175). Poleg tega presežki proizvodnje glede na nova pravila mednarodne kmetijske trgovine ne bi bili odstranjeni z ukrepi izvoznih nadomestil. Širitev obstoječe SKP bi dodala okoli 11 milijard ekujev *na leto* k proračunu Skupnosti. Denarne injekcije bi ustvarile dohodkovne neskladnosti in družbena izkrivljanja na podeželju v teh državah (McMahon 2000, 169).

Leta 1995 je Franz Fischler<sup>25</sup> prevzel mesto kmetijskega komisarja in imel vizijo kmetijstva, da bi bilo konkurenčno in tržno usmerjeno, hkrati pa tudi okoljsko trajnostno in družbeno sprejemljivo (Moyer in Josling 2002). Glavna tema razprave o reformi je bil proračun, ki je bil leta 1999 v kontekstu fiskalne ostrine usmerjen v doseganje Maastrichtskih kriterijev za ustanovitev nove skupne valute, evra. Kljub temu da so projekcije napovedovale možno vrzel v kmetijski proračun v prihajajočih letih, je resnično tveganje predstavljal strošek integracije prihodnjih novih članic v nespremenjeno SKP (Garzon 2006, 78).

Poleg širitve so bili prisotni tudi drugi pritiski – neizbežni proračunski problemi, dolgoročno neravnovesje določenih trgov, izziv novega kroga STO-pogajanj in notranji okoljski pomisleki. Dokument z naslovom »Strategija«, ki ga je pripravila Komisija, je tehtal vrsto možnosti od vzdrževanja statusa *quo* do »radikalne reforme«, medtem ko je Komisija dala prednost »progresivni in postopni prilagoditvi politike, da se omogoči razvoj reform, začelih leta 1992« (Agra Europe v Moyer in Josling 2002, 175).

Nacionalni politični konteksti niso zmanjšali pritiska. V Nemčiji so leta 1998 potekale volitve, na katerih je bil Gerhard Schröder glavni kandidat proti kanclerju Helmutu Kohlu. Schröder je kot volilno vprašanje izpostavil nemški prispevek k evropskemu proračunu in napovedal, da bo zavrnil kakršni koli kompromis, ki bi povečal izdatke za kmetijstvo (Garzon 2006, 79). Vsakršno zmanjšanje nemškega proračunskega prispevka bi povzročilo nove omejitve trošenja SKP, razen če bi katera druga vlada držav članic EU povečala svoj

---

<sup>25</sup> Franz Fischler je bil evropski komisar za kmetijstvo od 1996 do 2004.

prispevek. Vprašanje prispevka je pripeljalo do diskusij na temo proračuna EU, pri katerih je nemška vlada, največja neto plačnica, vztrajala na zmanjšanju svojih prispevkov. Poudarek teh zahtev je narasel, ko je koalicija Socialdemokratske stranke (SDP) in Stranke zelenih, ki jo je vodil Schröder, zmagala na parlamentarnih volitvah *oktobra 1998*, zahteva pa je postala nemško pogajalsko stališče (Moyer in Josling 2002, 190; Garzon 2006, 79). Druge države članice se niso odzvale na nemške zahteve. Francoska vlada ni bila pripravljena zvišati svojega proračunskega prispevka, britanska vlada pa je vztrajala na ohranjanju svojega proračunskega popusta (Moyer in Josling 2002, 190).

Komisija je *julija 1997* objavila predlog reforme, naslovljen »Agenda 2000: za močnejšo in širšo Evropo« (Evropska komisija 1997), nato pa so bili *marca 1998* objavljeni podrobnejši predlogi zakonodaje. Komisija je predlagala novo ureditev za poljščine, ki bi potrdila prihodnjo vlogo tržne intervencije kot varnostne mreže za kmete namesto garancije za stabilnost cen. Za okrepitev te spremembe bi bila intervencijska cena znižana za 20 odstotkov v enem koraku. Poleg tega bi se nadaljevali glavni elementi tržne ureditve, dogovorjene v letu 1992. Pri govedu bi obstoječo intervencijsko shemo nadomestili s sistemom zasebnega skladiščenja, podobnega tistemu na trgu svinjskega mesa. To bi uvedli do leta 2002, do takrat bi se efektivna stopnja tržne podpore znižala za 30 odstotkov. Da bi nadomestili dohodkovno izgubo kmetov, prizadetih zaradi teh sprememb, bi bila neposredna plačila, uvedena leta 1992, povečana. Na trgu mleka in mlečnih izdelkov bi bile notranje cene znižane za 15 odstotkov (v štirih fazah) namesto sprva predlaganih 10 odstotkov, medtem ko bi prišlo do 2-odstotnega povečanja skupne referenčne količine mlečnih kvot. Mladi kmetje iz vseh držav članic bi pridobili en odstotek skupnega povečanja, medtem ko bi bil preostali odstotek dodeljen kmetom v hribovitih predelih, kar pomeni, da na ta način ne bi pridobile vse države članice (McMahon 2000, 175).

Na kompromisni predlog, ki ga je sprejel Svet po mesecih pogajanj, se je Evropski svet odzval: »Vsebina te reforme bo zagotovila kmetijstvo, ki bo večnamensko,<sup>26</sup> trajnostno, konkurenčno in razširjeno po Evropi, vključno z regijami s posebnimi težavami, ki je sposobno ohranjati podeželje, naravo in prispeva k vitalnosti življenja na podeželju ter da ustreza željam potrošnikovih skrbi in zahtev po kakovosti in varnosti hrane, zaščiti okolja in varovanju dobrobiti živali.« (Evropski svet 1999, pogl. D).

---

<sup>26</sup> Pridelava varne in kakovostne hrane, okoljska in socialna vloga, vitalnost podeželja, privlačnost krajine, kakovost voda, tal in zraka ter biotska raznovrstnost, krepitev kmetijstva in gozdarstva, izboljševanje konkurenčnosti podeželskih območij, ohranjanje naravnih virov in zgodovinsko-kulturnega izročila podeželja (Mrak in dr. 2007, 46–7).

Kljub tej dobrodošlici so bile v dogovoru številne spremembe dokumenta (McMahon 2000, 178). Kompromisni predlog namreč ni vzdržal, ko je francoski predsednik Jacques Chirac najavil resno nasprotovanje (Agra Europe v Moyer in Josling 2002, 192). Po silovitih pogovorih je bil potrjen šibkejši paket reform, za katerega se je zdelo, da bolj ustreza Chiracovim idejam. Cena žita je bila s predlaganih 20 odstotkov znižana na 15, reforma mleka pa je bila preložena do 2005/2006, ko bi se začelo 15-odstotno nižanje cene in 1,5-odstotno povečanje kvot. Obenem je Evropski svet vsilil nove omejitve za kmetijske izdatke (Moyer in Josling 2002, 192). Sklenil je, da bo finančni okvir v povprečju znašal 40,5 mrd evrov plus dodatnih 14 mrd evrov za isto obdobje za razvoj podeželja ter veterinarske in rastlinske ukrepe, in sicer v cenah iz leta 1999 pa vse do leta 2006 (Moehler 2008, 78; Swinnen 2008, 5).<sup>27</sup>

Paket je vseboval tudi 20-odstotno znižanje tržnih podpornih cen za goveje in telečje meso. Redukcije institucionalnih cen so bile uvedene postopoma, nižje cene pa so bile delno nadomeščene z neposrednimi plačili. Reforma je uvedla dva stebra SKP: prvi steber predstavlja tržna in dohodkovna politika, medtem ko je drugi steber namenjen politiki razvoja podeželja. Kmetijsko-okoljski ukrepi so postali obvezna sestavina programov držav članic v okviru drugega stebra SKP. Pri tem je Svet odobril predlog Komisije za skladnejšo in trajnostno politiko podeželja, ki bi ustvarila močnejše kmetijstvo in gozdarstvo, ki bi bili konkurenčnejši in prijaznejši do okolja in dediščine podeželja.

Reforma je uvedla še naslednje novosti:

- princip navzkrižne skladnosti: pogojenost neposrednih plačil z okoljsko zakonodajo in posebnimi okoljskimi zahtevami;
- izbirno modulacijo neposrednih plačil kmetov, osnovanih na kriterijih, ki lahko vključujejo delovno silo na posestvu, splošno blaginjo na posestvu ali splošne zneske plačil, zagotovljenih v okviru podpornih shem (do 20 odstotkov neposrednih plačil); denar je ostal v državi članici, ki ga je porabila za spremljevalne ukrepe (Swinnen 2008, 5);
- ohranili so obvezno praho z osnovno stopnjo 10 odstotkov za dve tržni leti z začetkom v letu 2000, sistem prostovoljne prahe pa je bil ohranjen in izboljššan;

---

<sup>27</sup> Medtem ko so odločitev nekateri ocenjevali kot določanje najvišje mere prihodnjega trošenja SKP, so Fischler in njegovi kolegi videli to kot velik politični dosežek: proračun SKP ni bil le zaščiten s trenutnim finančnim okvirjem, ampak celo do leta 2013 – rezi pa so bili veliko manjši, kot jih je na začetku zahteval Prodijev kabinet leta 2000 (Swinnen 2008, 2).

- kompenzacijska plačila zaradi nižanja cen bi bila povišana v skladu z mejami proračuna;
- kot ukrep pospeševanja fleksibilnosti so vzpostavili številne nacionalne ovojnice<sup>28</sup> kot nadomestilo proizvajalcem za regionalno različnost v proizvodnih praksah in pogojih (McMahon 2000, 177).

Evropska politična razmerja so še vedno vršila pritisk na SKP, čeprav ne v tolikšni meri kot leta 1992. Glavno napetost je pomenila napoved širitve na države, katerih kmetijstvo je zaostajalo in bi potrebovalo precejšnje povečanje sredstev in drugačno usmeritev prioritet, če bi bila SKP uspešno uvedena v teh državah. Poseben problem je predstavljala uvedba neposrednih plačil. Po eni strani se je sicer po širitvi pričakovalo, da se bodo cene kmetijskih pridelkov zvišale v novih državah članicah, vendar bi bilo po drugi strani težko zadržati neposredna plačila v teh državah glede na to, da so bila medtem izplačana v starih državah članicah (Garzon 2006, 77–8). Kriza izdatkov sicer ni bila katalizator za Agendo 2000. Obstajalo pa je dejansko tveganje, da bi proračunske usmeritve podrli bodisi stroški integracije držav Srednje in Vzhodne Evrope v SKP bodisi padec svetovnih cen (Moyer in Josling 2002, 196). Komisija je morala uskladiti med seboj nasprotujoča strateška cilja – razširiti EU brez povečanja proračuna – ter zgladiti kontinuiteto med preteklimi in prihodnjo reformo. Njena glavna skrb je bila poiskati primerne rešitve za čim lažjo integracijo novih držav v EU, naslednja prioriteta pa je bila minimizirati pritisk na SKP v prihajajočem krogu multilateralnih trgovinskih pogajanj v STO (Garzon 2006, 81–2). Agenda 2000 je bil predlog Komisije, kako bi bili kos proračunskim in kmetijskim izzivom (Josling 2008, 72).

V primerjavi s pritiski na evropski in nacionalni ravni mednarodna raven ni igrala tako pomembne vloge kot leta 1992, vendar ta dinamični pritisk ni bil popolnoma odsoten (Garzon 2006, 80). Urugvajski krog pogajanj je prispeval k preusmeritvi kmetijstva k liberalnejši zunanjetrgovinski ureditvi.<sup>29</sup> S tem, ko je vprašanja STO pomaknil v ospredje razmišljanj

<sup>28</sup> Za vsako državo članico EU je določena nacionalna zgornja meja (v neuradnem žargonu imenovana tudi nacionalna ovojnica), ki je vsota referenčnih zneskov ne sme preseči, v nasprotnem primeru mora država linearno zmanjšati referenčne zneske, da meja ni presežena (Avsec in Erjavec 2005, 194).

<sup>29</sup> Edini izvorni cilj predlogov Agende 2000 v primerjavi z Rimsko pogodbo je bil zagotavljanje pravičnega življenjskega standarda za kmete. Povečano kmetijsko produktivnost, stabilizacijo trgov, dostopnost ponudbe in razumne cene za potrošnike so nadomestili prehranska varnost in kakovost, zaščita okolja, dobrobit živali ter alternativne dohodkovne priložnosti za kmete in njihove družine. Sprememba prioritet nakazuje premik EU k liberalni zunanjetrgovinski ureditvi (Moyer in Josling 2002, 202). V tej ureditvi dobi tržna razporeditev prednost pred državno intervencijo: proizvajalci morajo pridobiti svoj dohodek od proizvodnje dobrin v luči pričakovane ponudbe in povpraševanja ter jih prodati na konkurenčnih trgih. Le tisti proizvajalci, ki lahko zaslužijo dohodek s prodajo dobrin na teh prostih trgih, lahko ostanejo dejavni v kmetijstvu. Ti proizvajalci sami nosijo odgovornost za zaščito pred izpadi dohodka zaradi naravnih razmer. Razvojna podoba kmeta kot proizvajalca

politikov in lobistov, je vplival na politično okolje. Gonilna sila za nadaljnjo reformo je bila povečana z obvezo urugvajskega kroga, da začne novi krog mednarodnih trgovinskih pogajanj v letu 1999 s ciljem povečanja liberalizacije. Strah, da bi bila SKP napadena s strani procesa reševanja sporov v STO, ko bi potekla »mirovna klavzula«, je pripomogel k nadaljnji spodbudi za reformo (Moyer in Josling 2002, 174; 196). Močan vzvod zanjo je predstavljalo tudi napovedano povečanje zalog žita in govejega mesa. Primer je bil dodatno okrepljen z napovedmi velikega povečanja rasti letnega povpraševanja po kmetijskih dobrinah v državah v razvoju. Z nespremenjeno SKP bi izvozni pritiski urugvajskega kroga omejili sposobnost EU po izvažanju njenih presežkov z verjetno posledico, da bi EU izgubila tržni delež v državah v razvoju (Moyer in Josling 2002, 199). Medtem ko je bil pritisk STO na SKP pri MacSharryjevi in kasneje Fischlerjevi reformi precejšen, je bil pri Agendi 2000 omejen (Daugbjerg in Swinbank 2007, 2).

Pomembna politična sprememba je bila Maastrichtska pogodba. Ta pogodba je začela proces, ki je vodil do monetarne unije leta 1999. Proces ni neposredno vplival na SKP, vendar je postal visoko prednosten za predsednike vlad in zunanje ministre EU, kar je odvrnilo pozornost stran od kmetijske politike. Pogodba je bila pomembna tudi v drugem smislu – zaščita okolja je postala pomemben politični cilj v EU. To samo po sebi ni pomenilo vzvoda za reformo SKP, je pa pomenilo, da je bilo treba premislek o okolju vključiti v katero koli naslednjo reformo<sup>30</sup> (Moyer in Josling 2002, 200).

V primerjavi z 1992 je bila pogajalska igra tokrat igrana s strani istih akterjev, čeprav so se začeli mobilizirati tudi novi deležniki v civilni družbi (Garzon 2006, 81). Evropska komisija je ohranila svojo tradicionalno vlogo oblikovalca dnevnega reda ter stremela k zagotavljanju konsistentnosti politik v iskanju primerne rešitve, da bi olajšala prihodnjo širitev EU. Institucionalne in politične omejitve so bile večje za Komisijo kot leta 1992; mednarodni dnevni red ji ni omogočil platforme mednarodnega trgovinskega pogajalca, kmetijstvo pa je bilo vključeno v širši paket, v katerem je bilo ravnovesje znotraj in med različnimi trgi zelo občutljivo (Garzon 2006, 96). Pri reformah SKP ima za Komisijo odločujočo vlogo tudi Svet,

---

hrane za narod tako da prednost podobi kmeta kot podjetnika in kmetije kot podjetja, ki deluje v globalnem gospodarstvu (Coleman 1998, 642).

<sup>30</sup> Med pripravami Agende 2000 se je rodil koncept Evropskega modela kmetijstva. Domislili so se ga v razpravah Sveta glede predlogov Komisije, koncept pa je omogočil okvir nove kombinacije znižanja tržnocenovnih podpor in promocije razvoja podeželja (Moehler 2008, 79–80). To je pomenilo, da »morajo biti podrobnosti reforme pri številnih trgih oblikovane tako, da pridejo do ekonomsko uglašeni rešitev, ki so družbeno sprejemljive, omogočajo pravične dohodke, so v ravnovesju s proizvodnjo, proizvajalci in regijami ter se izogibajo izkrivljanju konkurence« (Agra Europe v Moyer in Josling 2002, 186–7).

kar pa se ni zgodilo leta 1999. Skromnejša reforma, Agenda 2000, je bila del širšega paketa, namenjenega pripravi EU na širitev, katerega gonilna sila je bil Evropski svet. Večina kmetijskih ministrov ni bila zavezana reformi in se tudi dolgo časa ni aktivno vpletala v reformni proces, dokler ni bil ogrožen njihov vpliv na vsebino sprememb. Nazadnje je večina sprejela paketni dogovor, ki je Evropski svet usmeril v kompromisno smer (Daugbjerg in Swinbank 2007, 17–19).

Med državami članicami se je pojavila nova oblika pogajalske igre. Število članic je bilo po širitvi leta 1995 večje, razpravljale pa so tudi o več zadevah, kar je otežilo pogajanja. Večja razpršitev nacionalnih stališč je povečala potrebo po ugoditvi številnim interesom držav. Še več, nova pozicija stališč med Veliko Britanijo in Francijo ni nadomestila razhoda med Francijo in Nemčijo glede nekaterih tem, kar je onemogočilo sporazum in potrdilo osrednjo vlogo Nemčije. Francoska in britanska podpora degresivnosti in modulaciji ni mogla premagati nemškega nasprotovanja (Garzon 2006, 95).

Od leta 1992 naprej so tudi drugi deli civilne družbe začeli kazati svoje interese in se vključevati v kmetijske teme, še posebej na evropski ravni. Najbolj aktivni so bili okoljevarstveniki, katerih vpliv so utrdila določila Maastrichtske pogodbe o integraciji okoljskih vprašanj v politike EU. Z uporabo tega argumenta so se vključili na evropski ravni in pridobili priznanje in sprejetost drugih institucij EU, še posebej Komisije. Podpirali so reformo SKP ter okrepitev kmetijsko-okoljskih ukrepov in poudarek na trajnostnem razvoju podeželja. Druge organizacije, kot so potrošniške, so ostale mnogo manj vplivne. Kljub izbruhu krize t. i. bolezni norih krav (*Bovine Spongiform Encephalopathies* – BSE) leta 1996, ki je potrošniške organizacije spodbudila k podpori reforme SKP, je bil njihov glas še vedno šibak (Garzon 2006, 90–1).

Gledano v celoti je politični dogovor kljub dejstvu, da je bil končni paket manj ambiciozen od izvornih predlogov Komisije, predstavljal poskus Sveta za nadaljevanje reformnega procesa, ki se je začel z MacSharryjevo reformo (McMahon 2000, 177–9). Agenda 2000 je nadaljevala in okrepila MacSharryjevo reformo SKP. Nova reforma je nadalje povzročila nevezanost kmetijskih subvencij od proizvodnje in povzdignila status razvoja podeželja, ki je postal drugi steber SKP (Moyer in Josling 2002, 193). Slednji bi na prvi pogled lahko pomenil precejšnjo novost, vendar je bila dejanska sprememba skromna, saj je bil steber sestavljen iz že obstoječih shem, na razpolago pa je imel omejena sredstva (Daugbjerg in Swinbank 2007, 8)

– financiranje EU za razvoj podeželja je obsegalo malo več kot 10 odstotkov celotnega proračuna SKP (Potter in Thomson 2010, 216).

Kljub temu da je komisar Fischler takrat trdil, da bo šlo za radikalno reformo, se politični analitiki s tem ne strinjajo (Daugbjerg in Swinbank 2007, 3). Predlogi za Agendo 2000 so pomenili litje v kalup MacSharryjeve reforme, z nadaljnjim nižanjem intervencijskih cen in delnega nadomestila preko povečanja neposrednih plačil. Uvedbo drugega stebra bi lahko na prvi pogled videli kot bistveno spremembo, vendar je bila skromna, saj so steber v večini sestavljale že obstoječe sheme, ponujal pa je zelo omejena dodatna sredstva. Zato Agenda 2000 na splošno razumemo kot nadaljevanje MacSharryjeve reforme. Prišlo je do prilagoditve obstoječih instrumentov politike, ne do njihove spremembe, politična paradigma z državno pomočjo pa je bila ohranjena (Daugbjerg in Swinbank 2007, 8–9). Primarno je bila Agenda 2000 reforma s tehničnega vidika, nasprotno kot MacSharryjeva sedem let pred tem, ki je tudi spremenila politične instrumente SKP (Nedergaard 2006, 212).

Reforme so bile označene za nezadostne, da bi zadovoljile nove zahteve, s katerimi se je v prihodnjih letih soočala SKP (McMahon 2000, 168). Agenda 2000 ni vzpostavila nove reformne poti za SKP, ampak je nadaljevala pot, ki jo je začrtala MacSharryjeva reforma. To glede na to, da politike, ki vzpostavijo novo pot, stremijo k ustvarjanju pozitivnega odziva, ni presenetljivo. V tistem obdobju ni bilo neposredne grožnje krize, ki bi postala vzvod za radikalno spremembo (Moyer in Josling 2002, 211; Garzon 2006, 94–5). Situacija kmetijskih trgov ni izzvala enakega občutka nujnosti, kljub temu da so bili še vedno neravnovesni (Garzon 2006, 77).

Komisija je vedela, da bodo potrebne prihodnje spremembe SKP za omejitev naraščajočih stroškov, medtem ko je bilo treba vzdrževati svetovni tržni delež brez presejanja omejitev izvoznih nadomestil, ki jih je postavil urugvajski krog. Nadaljevanje MacSharryjeve poti je bilo privlačno, saj so bili pogajalski stroški spremembe obvladljivi, implementacija izvedljiva, posledice pa predvidljive (Moyer in Josling 2002, 211). Agenda 2000 je torej bolj stremela k pričakovanju prihodnjih izzivov, kot pa da bi odgovorila na takojšnje nujne potrebe. Mednarodna dimenzija skoraj ni bila prisotna, delovala je le kot statična, pasivna pravna ovira in ne kot mesto, na katerem bi moralo biti sprejeto jasno stališče zaradi napredovanja mednarodnih pogajanj. Poleg tega se nova trgovinska pogajanja še niso začela, zato ni bilo jasno, če in katere reforme, sprejete za domače potrebe, bi imele veljavnost za mednarodno

pogajalsko mizo. Oddaljena napoved novih mednarodnih pravil je pomenila preveč negotovosti za politične akterje (Garzon 2006, 94–5).

### **1.3 MODELI ZA POJASNJEVANJE ODLOČANJA O REFORMAH SKP**

#### **1.3.1 Pregled literature**

Politološka znanost posveča precej pozornosti preučevanju SKP in njenih reform. Eden od pristopov je analiza s pomočjo *policy* modelov oz. kvalitativnih modelov za pojasnjevanje odločanja o SKP, ki jo v nalogi obravnavamo na podlagi Moyerja in Joslinga (1990; 2002), Moravcsika (1993), Garzonove (2006) ter Daugbjerga in Swinbanka (2007; 2008; 2009; 2011).

Avtor teorije medvladnega odločanja ali intergovernmentalizma je Andrew Moravcsik (1998, 10; 19), ki raziskuje po njegovem mnenju pet do takrat najpomembnejših pogajanj v zgodovini EU, med drugim tudi uvedbo in utrditev SKP v 60. letih preteklega stoletja. Kljub temu da je njegovo preučevanje osredotočeno na evropsko integracijo, lahko med medvladnim odločanjem in SKP potegnemo močne vzporednice. Za avtorja so najpomembnejši medvladni dogovori med državami članicami ter njihova sposobnost, da svoje interese in stališča vsilijo evropskim institucijam. Kot ugotavljamo, gre tudi za vitalno značilnost SKP, kjer države članice v največji meri (poleg Komisije) odločajo o dnevnem redu in končnih dogovorih. Pri tem izstopajo velike države, npr. Francija in Nemčija, kar bomo poskušali dokazati v nalogi. Zaradi pomembnosti odločitev močnih akterjev, ki jo izpostavlja teorija, je medvladni pristop izjemnega pomena pri preučevanju SKP in odločanja v reformah. Vloga držav članic je ena izmed odločilnih v procesu odločanja SKP, saj zaradi svojih nacionalnih interesov krojijo usodo reform.

Pri analizi modelov bomo upoštevali tudi večmodelni interdisciplinarni pojasnjevalni pristop k SKP, ki sta ga zasnovala Wayne Moyer in Tim Josling (1990; 2002). Avtorja s pomočjo devetih modelov kronološko analizirata MacSharryjevo reformo od njenega načrtovanja in komisarjevih predlogov do pridobivanja podpore v Svetu. Na enak način s sedmimi modeli analizirata reformo Agenda 2000, in sicer od dokumenta Komisije z naslovom »Strategija«, konference v Corku, predloga reforme in osnutkov uredb do končne oslabitve reformnega paketa. Pri tem nadgrajujeta svoj konceptualni okvir, zasnovan v delu iz leta 1990; dodajata mu paradigmatične preobrate, pomembnost analize potne odvisnosti ter pomembnost večnivojskega modela v povezavi s pogajalskimi igrami (Moyer in Josling 2002, 7):

### Statični pristopi:

- nacionalna raven: model racionalne izbire, model javne izbire, model organizacije, model vladne politike ter model interesne izravnave in prilagoditve;
- večnivojski pristop: **teorija medvladnega odločanja**, večnivojski model upravljanja, model evropske birokratske politike in večnivojski model pogajalske igre.

### Dinamična razsežnost:

- **model posledičnih odločitev, model potne odvisnosti in model paradigmatičnih sprememb.**

V nadaljevanju si pogloblje ogledamo modele, ki jih bomo podrobneje proučevali v nalogi.

### ***Večnivojski pristop: teorija medvladnega odločanja***

Večnivojski pristop identificira najmočnejše akterje in razlaga vzorce političnih odločitev ali izbir. Med večnivojske prištevamo več pristopov, za naše proučevanje bo pomembna predvsem teorija medvladnega odločanja, ki pravi, da vlade držav članic EU ostajajo dominantni akterji v katerem koli mednarodnem sistemu. Večje EU-odločitve so kupčije najnižjega skupnega imenovalca večjih članic, katerih vlade si prizadevajo za zaščito svoje suverenosti. Model se osredotoča na pogajanja med članicami in njihovo sposobnostjo, da svoje interese vsilijo institucijam EU (Moyer in Josling 2002, 18–19).

Avtor teorije liberalnega intergovernmentalizma je Andrew Moravcsik. Gre za različico racionalističnega institucionalizma v teoriji mednarodnih odnosov, ki pojasnjuje evropsko integracijo. Državo obravnava kot unitarnega akterja, saj predvideva, da nacionalne vlade oblikujejo konsistenten prednostni red, ki je rezultat političnih pogajanj ter da nacionalni akterji ne igrajo ključne neodvisne vloge znotraj pogajanj, ki se dogajajo onstran države (Schimmelfennig 2004, 76–7). Za avtorja (Moravcsik 1998, 3) so najbolj relevantni pogajalski procesi v evropski integraciji procesi medvladnih pogajanj, ki zadevajo distribucijo koristi dejanskega sodelovanja. Vlade držav dajejo ton evropski integraciji, saj sledijo različnim interesom, oblikovanim na nacionalni in domači ravni, se vključujejo v težka medvladna pogajanja in nadzorujejo integracijski proces (Schimmelfennig 2004, 80). Obnašanje držav je odraz racionalnih dejanj njihovih vlad, ki jih doma ovirajo domači družbeni pritiski, na tujem pa njihovo strateško okolje. Razumevanje preferenc in moči držav članic je logična začetna točka analize (Moravcsik 1993, 474). Vlade se o dejanjih odločajo premišljeno v mednarodni areni, vendar na podlagi ciljev, ki so določeni v domačem okolju.

Cilji zunanje politike nacionalnih vlad se spreminjajo glede na različne pritiske domačih družbenih skupin, katerih preference se kopičijo skozi politične institucije. To pomeni, da so nacionalni interesi različni in pomembni, pojavijo pa se skozi domače politične konflikte, ko družbene skupine tekmujejo za politični vpliv, nacionalne in transnacionalne oblike koalicije, vlade pa uporabljajo nove politične alternative. Razumevanje nacionalne politike je predpogoj (ne nadomestek) analize strateške interakcije med državami (Moravcsik 1991; 1992).

Moravcsik sledi teoriji racionalističnega institucionalizma, saj uporablja teorijo pogajanj mednarodnega sodelovanja. Ta pravi, da je rezultat mednarodnih pogajanj odvisen od relativne pogajalske moči akterjev, ki je rezultat asimetrične porazdelitve informacij in koristi določenega sporazuma. Na splošno velja, da tisti akterji, ki posedujejo več in boljše informacije, lahko oblikujejo rezultat sebi v prid, medtem ko lahko tisti akterji, ki najmanj potrebujejo določen sporazum, najbolje grozijo ostalim tako, da ne sodelujejo in jih na ta način prisilijo v privolitev (Schimmelfennig 2004, 77). Liberalni intergovernmentalizem sledi tudi neoliberalnemu institucionalizmu, saj uporablja ekonomsko teorijo institucij ter pogojuje mednarodno soodvisnost in mednarodne institucije kot potreben pogoj za dolgotrajno mednarodno sodelovanje (Schimmelfennig 2004, 80).

Model države kot racionalnega akterja predvideva, da lahko na mednarodni konflikt in sodelovanje gledamo kot na proces, ki poteka v dveh zaporednih fazah: vlade najprej definirajo vrsto interesov, nato pa se med seboj pogajajo z namenom, da bi realizirale te interese. Fazi metaforično oblikujeta funkcije povpraševanja in ponudbe za mednarodno sodelovanje. Proces oblikovanja nacionalnih interesov identificira potencialne koristi, ki jih zaznajo nacionalne vlade (povpraševanje), medtem ko proces meddržavne strateške interakcije definira možne politične odzive sistema Skupnosti in pritiskov vlad (ponudba). Interakcija povpraševanja in ponudbe preferenc in strateških priložnosti oblikuje zunanjepolitično obnašanje držav (Moravcsik 1993, 481).

### ***Dinamična razsežnost: model posledičnih odločitev***

Dinamični modeli poudarjajo razumevanje vpliva preteklih odločitev ter ekonomskega in političnega konteksta, v katerem nastajajo odločitve (Moyer in Josling 2002, 24). Model posledičnih odločitev poudarja zaporedno naravo procesa politike, pri katerem odločitve v določenem obdobju v veliki meri določajo odločitve v prejšnjem obdobju. Predpostavlja, da se proces odločanja odziva na:

- ekonomske trende (spremembe ključnih ekonomskih kazalcev, kot so BDP, stopnja inflacije, trgovinska bilanca, proizvodnja hrane, cene dobrin in prihodek kmetije) in ekonomske pretrese (nacionalna finančna kriza, suša, poplave, kriza BSE) ter
- politični razvoj (npr. združitev Nemčije, Maastrichtska pogodba, izvolitev bolj ideološko obremenjenega republikanskega kongresa v ZDA leta 1994) in politične pretrese (zlom komunističnih vlad Vzhodne Evrope leta 1989).

Odločitve preteklih politik prav tako vplivajo na ekonomske trende. Ekonomski trendi in pretresi lahko prispevajo k političnemu razvoju, pri čemer je možna obratna ali vzajemna vzročnost. Možno je tudi, da ekonomski trendi/pretrsi in politični razvoj delujejo neodvisno drug od drugega. Razvoj dogodkov vpliva na to, kako akterji oblikujejo svoje interese. Akterji so notranji (evropske institucije, države članice, politične stranke, posamezni politiki; to so akterji, ki sodelujejo v procesu odločanja) in zunanji (interesna kmetijska in okoljska združenja, mediji, gospodarstvo, akademski svet; vplivajo na odločevalce, vendar ne sodelujejo neposredno pri procesu odločanja). Odločitve so rezultat pogajanj ter moči in volje akterjev (Moyer in Josling 2002, 24–5).

### ***Dinamična razsežnost: model potne odvisnosti***

Potna odvisnost je proces, v katerem dejavnosti organizacij in institucij prek mehanizmov povratnih pozitivnih ali negativnih informacij (ang. *feedbacks*) postanejo omejene. Proces se začne z naključnim dogodkom ali dogodki, ki začnejo novo pot ali smer za organizacijo oz. institucijo. Ko je vzpostavljena nova pot, jo krepijo pozitivni in negativni mehanizmi povratnih informacij (Greener 2004, 13). Pri tem je pomembno zgodovinsko zaporedje. Dogodki, ki se pojavijo na začetku zaporedja, imajo več možnosti, da spremenijo potek zgodovine, kot pa dogodki, ki se zgodijo pozneje (Lee 2011, 70). Pojem v splošnem pomeni, da so sedanje in prihodnje države, dejavnosti ali odločitve odvisne od poti prejšnjih držav, dejanj ali odločitev (Page 2006, 88).

Med začetnike uveljavljanja pojma potne odvisnosti prištevamo Paula Piersona (2000). Koncept potne odvisnosti in pozitivne povratne informacije se po njegovem mnenju lahko prenese na področje politologije zaradi štirih osnovnih razlogov. Prvič; osrednja vloga kolektivnega delovanja v politiki narekuje, da so rezultati naših dejanj odvisni od dejanj drugih. Kolektivno dejanje ima visoke začetne stroške in vodi v pozitivno povratno informacijo zaradi prilagodljivih pričakovanj udeležencev. Drugič; zaradi visoke gostote

institucij v politiki pravila veljajo za vse, ne glede na to, ali se z njimi strinjajo ali ne, in ta pravila ohranja sila. Pravila igre so jasno določena in imajo podporo, zato jih je težko spremeniti. Tretjič; vloga politične oblasti dopušča prostor za selektivno spreminjanje politike. To pomeni, da bi tiranski predsednik v demokratičnem sistemu verjetno lahko spremenil volilne predpise za zaščito svojega uradnega položaja ali ohranil in okrepil svoje ideološko prepričanje, kar bi lahko vodilo v samookrepitveni vzorec dogodkov. Četrtrič; politike so kompleksne in nejasne, »poskusne in napačne« rešitve pa so običajno predrage ali pretežke. Učenje se nikoli ne pojavi v politiki; potrditvena informacija je vključena, medtem ko je nasprotna informacija prezrta (Pierson 2004, 32–9).

Model potne odvisnosti v skladu s filozofijo tega pristopa pravi, da zgodovina politike pogojuje razumevanje današnjih odločitev in napoveduje jutrišnje. Vendar niso vse pretekle odločitve enako pomembne, saj kritične točke vplivajo na novo smer politike. Te odločitve je ponavadi težko spremeniti, saj oblikujejo potno odvisnost.<sup>31</sup>

Zakaj se te politike vedno znova same krepijo?<sup>32</sup>

- Prvič; pri odločitvah se tehtajo koristi in stroški radikalnih sprememb. Pomembni so začetni stroški reform; bolj ko so spremembe kompleksne, višji so stroški in odločitve težje, zato je treba upoštevati visoke transakcijske stroške nove rešitve.
- Drugič; nove politike vzpostavijo mentalne podobe, ki služijo za prečiščevanje prihajajočih in povratnih informacij. Proces tako postane najbolj dovzeten za povratne informacije, ki legitimirajo ključne politične odločitve.
- Tretjič; zaradi delovanja politike se pridobiva novo znanje, za katerega je večja verjetnost, da bo imelo večjo vrednost v nadaljnjem razvoju obstoječe politike kot pa v implementaciji nove.
- Četrtrič; stroški pogajanj in koordinacije pri prilagoditvi trenutne politike so običajno mnogo nižji od stroškov razvoja nove politike, kar je močna spodbuda za nadaljevanje cikla trenutne politike. Gonilna sila za opustitev obstoječe poti politike se pojavi le, ko postane jasno, da je trenutna politika nevzdržna (Moyer in Josling 2002, 26–7).

---

<sup>31</sup> Podrobno razlago potne odvisnosti je prispevala Margaret Levi (1997, 28): »Potna odvisnost mora pomeniti, če naj bi kaj pomenila, da ko država ali regija začne z določeno potjo, so stroški spremembe smeri zelo visoki. Prišlo bo tudi do drugih izbirnih točk, vendar bodo kršitve določenih institucionalnih dogovorov zavirale enostavni preobrat prvotne izbire. Morda je boljša metafora drevo namesto poti. Iz istega debla nastane mnogo različnih vej in manjših vej. Čeprav se je možno obrniti okrog ali splezati z ene na drugo – kar je bistveno, če izbrana veja umre – je veja, na kateri plezalec začne, tista, ki ji bo navadno sledil.«

<sup>32</sup> »Samookrepitve« pomeni, da izbira ali odločitev o dejanju omogoča nabor sil ali dopolnilnih institucij, ki spodbujajo ohranjanje te odločitve (Page 2006, 88).

Kay (2005, 412–13) navaja tri samookrepitvene mehanizme SKP:

- Učinek SKP na interesne skupine. Začetne poteze politike lahko ustvarijo zagotovila, ki spodbujajo skupine, da se mobilizirajo z namenom ohranjanja programa ali njegove širitve. Primer tega je ustanovitev COPE.
- Politika preoblikuje prihodnje možnosti za politike s tem, ko preusmeri splošno zmogljivost države. Izvedljivost vsake politike temelji na administrativnih virih za njeno izvajanje. Zapletena politika, kot je SKP, vodi v razvoj specifičnih upravnih veščin, tehničnega znanja in upravljavskih sistemov. Strošek te specializacije je lahko nepovraten, saj ni nujno, da bodo te sposobnosti primerne za druge politične alternative. Z drugimi besedami je sprememba politike lahko draga v smislu administrativnih virov.
- Nakopičene obveznosti do kmetov prek podpor SKP in nepovratnih stroškov kmetov otežujejo oblikovalcem politike, da bi obrnili ali spremenili smer SKP. Poleg tega obstaja institucija na ustavni ravni: zaveza za podporo kmetijstva v Rimski pogodbi s katerimi koli sredstvi. Tako da, četudi je trenutna SKP videna kot neučinkovita in potratna, ostaja obveza do kmetov.

Delovanje teh mehanizmov SKP omogoča vzrok, zakaj je prvotna politična struktura SKP postala utrjena in odporna na reforme (Kay 2003, 413). SKP je zelo potno odvisna (Peterson in Bomberg 1999, 135; Moyer in Josling 2002, 8; Garzon 2006, 9) zaradi močnih kontinuitet med katerima koli zaporednima reformama (Garzon 2006, 9). Relativne koristi trenutne aktivnosti se v primerjavi z drugimi možnostmi sčasoma povečajo. Ideja je podobna pojmu naraščajočih donosov v ekonomiji – dolgo gibanje po določeni poti bo povečalo stroške premika v smeri pretekle, opuščene alternative (Garzon 2006, 9–10). Naraščajoče donose lahko opišemo tudi kot samookrepitvene ali procese pozitivne povratne zanke (Pierson 2000, 252).

Koncept potne odvisnosti ima tudi svoje omejitve. Avtorji (Pierson 2000; Greener 2004; Greener 2005; Page 2006) menijo, da se zaradi široke uporabe koncepta in raznolikosti študij, ki se pojavljajo, povečuje tveganje, da se preveč razširi, postane nesmiseln in da se slabi njegova vrednost. Izjava, da je zgodovina pomembna, je postala trend in zato koncept ne

prinaša več analitičnega vpliva (Page 2006, 87). Greener (2005, 64) navaja tudi druge težave s konceptom, ki izvirajo iz njegovih intelektualnih korenin v zgodovinskem institucionalizmu:<sup>33</sup>

- Če potno odvisni politični procesi ohranjajo preteklost v svoji obliki, kako prekiniti to? Če je zgodovina tako pomembna, kako pride do sprememb?
- Kakšna je pravzaprav vloga idej pri potni odvisnosti (in zgodovinskem institucionalizmu nasploh)? Kakšen je odnos med idejami in zgodovino ter kako se združujejo za ustvarjanje stalnosti in upirajo silam sprememb v preteklosti?
- Kako opišemo mehanizem povratnih informacij, s katerimi potno odvisni procesi preprečijo spremembo? Ali so predmet povečanih donosov in pozitivnih mehanizmov povratnih informacij? Ali lahko upoštevamo tudi mehanizme negativne povratne informacije?

Page (2006, 90) pravi, da gre tudi za druge nesporazume – npr. združitev potne odvisnosti in naraščajočih donosov, ki sta po njegovem mnenju logično različna koncepta. Naraščajoči donosi niso niti potrebni niti zadostni za potno odvisnost. Združevanje pomenov temelji na naslednji logiki: če proces ustvari dve možni poti, mora biti eden od izidov bolj prevladujoč na eni poti kot na drugi. Avtor meni, da je to sicer res, vendar ni nujno, da naraščajoči donosi povzročijo, da je en izid izbran bolj pogosto, saj lahko skoraj vsi zunanji dejavniki spremenijo izide. Enako meni tudi Kay (2003, 406), ki pravi, da je potna odvisnost empirična kategorija oz. koncept, ki se lahko uporablja za označevanje določene vrste časovnega procesa, sam po sebi pa ne pojasni, zakaj se sistemi včasih razvijejo na potno odvisen način.

Potna odvisnost izpostavlja dinamične in ponavljajoče povratne zanke, ki povezujejo pretekle politične odločitve, SKP-sistem odločanja in trenutne politične odločitve. Hkrati ima SKP tudi nenamerne posledice na proračun EU, mednarodna trgovinska pogajanja in okolje. Ti prizadeti interesi lahko postanejo politično mobilizirani do stopnje, ki vznemirja običajne mehanizme, ki reproducirajo politiko na potno odvisen način. Gre za praznino v perspektivi potne odvisnosti – okrepitveni mehanizmi SKP imajo lahko nenamerne, zunanje učinke, ki proizvajajo pritisk na spremembe in šoke na obstoječi poti politike. V primeru kritične situacije ta politična zapuščina deluje tako, da okrepi prilagoditev politike v določeni, obstoječi smeri; v kritični situaciji nastane prelom. To kaže na omejitve uporabnosti koncepta

---

<sup>33</sup> Na omejitve teorije zgodovinskega institucionalizma in koncepta potne odvisnosti opozarja tudi Moravcsik (1998, 489–91), ki dokazuje, da strukturnih ekonomskih trendov v evropski integraciji – med drugim tudi kmetijske subvencije – *niso* primarno sprožile pretekle odločitve. Pravi, da te posledice niso bile ne nepredvidene ne nenamerne, kot trdi zgodovinski institucionalizem. Nasprotno so *namerna zmagoslavja* evropske integracije, ne pa *nenamerni stranski učinki*, povečali podporo prihodnjemu povezovanju.

potne odvisnosti v opisovanju razvoja SKP skozi čas. Avtor se sprašuje, kako je politična zapuščina SKP kot institucija oslabljena, povratni mehanizem prekinjen in nova pot vzpostavljena (Kay 2003, 415–16).

### ***Dinamična razsežnost: model paradigmatičnih sprememb***

Ta model sledi Petru A. Hallu (1990) in utemeljuje, da je paradigmatična sprememba oz. reforma politike enaka spremembi hierarhije ciljev, ki navadno vodi v uvedbo novih instrumentov. Lahko je rezultat novih znanstvenih spoznanj ali novih vrednostnih ocen in njihovih kombinacij. Spremembo z ene na drugo paradigmo vedno utemeljuje serija razsodb, ki so politično intonirane. Za spremembo je potrebna avtoriteta. Spremljajo jo anomalije, poskusi z novimi oblikami politike in napake, ki pospešujejo spremembo v položaju avtoritete nad politiko (Moyer in Josling 2002, 27–8).

Proces političnega učenja po mnenju avtorja poteka v treh fazah. Prvo in drugo stopnjo lahko razumemo kot primera »normalnega oblikovanja politike« – procesa, ki prilagodi politiko, ne da bi ta vplivala na splošne pogoje določene politične paradigme.<sup>34</sup> Tretja stopnja učenja pa po drugi strani odraža zelo drugačen proces spremembe paradigme, ki jo zaznamuje korenitejša sprememba v krovnem smislu političnega diskurza. Če prvi dve stopnji zaznamuje večja stalnost, tretja odraža veliko bolj nezdružljiv proces, povezan s periodičnimi prekinitvami. Pri tem je presenetljivo, da prva in druga stopnja ne vodita avtomatično v tretjo stopnjo procesa učenja, saj se proces normalnega oblikovanja politike lahko nadaljuje nekaj časa, ne da bi nujno prišlo do spremembe paradigme. Premik iz ene v drugo paradigmo, ki je značilnost učenja tretje stopnje, vključuje kopičenje anomalij, eksperimentiranje z novimi oblikami politike in politične neuspehe, ki pospešujejo premik v oblasti nad politiko in sprožajo širše tekmovanje med konkurenčnimi paradigmi. To tekmovanje se lahko razširi prek meja države v širšem političnem prizorišču. Končalo se bo šele, ko bodo podporniki nove paradigme zaščitili položaj oblasti nad politiko in bodo sposobni preurediti organizacijo in standardne operativne postopke političnega procesa, pri čemer se institucionalizira nova paradigma (Hall 1990, 8–9).

---

<sup>34</sup> Hall (1990, 7) pravi, da imajo spremembe idej osrednjo vlogo pri pridobivanju znanj določene politike. Po njegovem mnenju oblikovalci politike običajno delujejo znotraj okvira idej in standardov, ki ne določa zgolj ciljev politike in vrste instrumentov, ampak tudi samo naravo problemov, namenjenih reševanju. Izrazoslovje, preko katerega komunicirajo o svojem delu, je vplivno prav zato, ker je velik del samoumeven in nedostopen za natančno preiskovanje kot celoto. Ta interpretativni okvir lahko poimenujemo politična paradigma.

Alternativo modelu paradigmatičnih sprememb predstavlja pot, na kateri je rezultat bolj vodena serija političnih sprememb, ki privede do paradigmatičnega preobrata. Avtorji (Coleman in drugi 1996, 273–4) menijo, da ta alternativa predvideva akumulacijo sprememb prvega in drugega reda, kot meni Hall. Vendar je zanje prehod veliko bolj postopen in pravijo, da ni potrebe po pomembni institucionalni spremembi, ki bi bila predhodnica spremembi politike. Proces učenja nam pove, zakaj je veliko večja verjetnost, da bo v odsotnosti institucionalnega preobrata politična sprememba naraščajoča namesto radikalna.

Avtorji paradigmatično spremembo opisujejo kot postopen pogajalski proces skozi mnoga leta v relativno depolitiziranih mejah obstoječega javnopolitičnega omrežja. Po Hallu je torej paradigmatična sprememba pretresljiva, vključuje nacionalni politični konflikt, je pogosto strankarske narave, ki v razpravo potegne velik delež populacije. Pot, ki jo ponujajo Coleman in drugi (1996, 297–8), pa pravi, da temeljna sprememba politike pride bolj počasi, ohranja politično stabilnost in se pojavi skozi učinkovito delovanje obstoječih institucij ter obenem vpleta manj državljanov. Poleg tega so mnenja, da poudarek na določenem dogodku ni prilagojen na politično in institucionalno okolje kot je EU. Proces oblikovanja politike se dogaja na različnih nivojih, zadeva različna vprašanja hkrati, potrebuje čas za razvoj in se odziva na niz dogodkov ali novih pogojev. Tako je težko, če ne že nemogoče, da identificiramo le en določen dogodek kot odločilen sprožilec paradigmatične spremembe.

Za naše preučevanje je pomembno tudi delo Isabelle Garzon (2006), ki je v določenih pogledih podobno tistemu Moyerja in Joslinga, pri čemer daje prednost dinamični razsežnosti pri preučevanju reform SKP. Avtorica (2006, 5–13) meni, da ni mogoče popolnoma razumeti posameznega dogodka znotraj reforme brez analiziranja dediščine preteklih odločitev, saj so lahko slednje zmanjšale možnosti trenutnih odločevalcev ali pa postavile temelje za nove spremembe. Pravi, da potrebujemo razumljiv pogled na zgodovino SKP, da bi razumeli njene spremembe in stalnosti, zato v prvem koraku poda sistematičen in kronološki pregled preučevanih reform. Iz različnih analitičnih okvirjev črpa različne elemente in jih, kot Moyer in Josling, uporablja pri zasnovi lastnega. Preučuje konceptualizacijo procesa spremembe politike v EU in javnopolitična omrežja, večnivojsko igro in večtematsko analizo ter večnivojska pogajanja, pri čemer se osredotoča na posebni dimenziji – vlogo, ki jo igrajo glavni akterji (Komisija ter odnos med Francijo in Nemčijo), ter privzeti scenarij ali strošek v primeru, da ne pride do dogovora. Nazadnje upošteva tudi potno odvisnost in kumulativno spremembo ter si zastavlja vprašanje, ali kopičenje sprememb povzroča bistveno spremembo

prioritet in instrumentov politike oz. z drugimi besedami, ali to vodi v paradigmatično spremembo. Na podlagi tega večmodelnega okvirja analizira pomembne reforme SKP od leta 1992: MacSharryjevo, Agendo 2000 in Fischlerjevo reformo. Njen pristop nam bo v pomoč predvsem z vidika dinamične razsežnosti, kateri bo tudi v našem delu namenjene največ pozornosti, prav tako kot Garzonova pa bomo črpali različne pristope večih modelov in jih na koncu združili v enoten okvir.

Carsten Daugbjerg in Alan Swinbank (2007; 2009) poleg reform, ki jih preučuje Garzonova, preučujeta tudi vzroke za spremembo SKP, ki so jo poimenovali »Zdravstveni« pregled (2008; 2011). Pri tem se osredotočata na »institucionalni odziv na idejne spremembe in njihove posledice za politiko« (Daugbjerg in Swinbank 2009) oz. paradigmatično spremembo – ali in kateri vzroki za reformo so jo povzročili v posamezni reformi. Pomagata si tudi z zgodovinskim kontekstom, s katerim analizirata morebitne spremembe. Pomembnost njenega preučevanja za našo nalogo je prav v poudarku na zgodovinskem okvirju, v katerem odkrivata elemente dinamične razsežnosti SKP.

Stalni proces sprememb v SKP beležimo po letu 2000. Omenjeni avtorji so obravnavali reforme SKP do vključno leta 2003, zato smo prišli do spoznanja, da obstaja potreba po raziskavi oz. zapolnitvi te vrzeli. V nalogi *Vrednotenje sprememb Skupne kmetijske politike Evropske unije v letih 2002–2008* se bomo približe spoznali s procesi odločanja, ki so specifični v EU in hkrati še posebej v kmetijstvu. Analizirali bomo reforme, sprejete v omenjenem obdobju: Fischlerjevo reformo, reformo sredozemskih proizvodov, reformo sladkorja, reformo sadja in zelenjave, reformo vina in »Zdravstveni« pregled SKP.

### **1.3.2 Izbrani modeli odločanja**

S pomočjo pristopa Moyerja in Joslinga (2002), ki, kot omenjeno, temelji na nacionalni ravni in večnivojskem pristopu (statični modeli) ter dinamični razsežnosti, skozi nalogo utemeljimo lasten teoretični okvir, s katerim analiziramo reforme SKP v izbranem časovnem okvirju.

Prednost pri proučevanju namenjamo večnivojskemu procesu odločanja, in sicer medvladnemu pristopu ter vsem trem modelom dinamične razsežnosti, saj predpostavljamo, da so najpomembnejši v procesu reforme SKP in v največji meri odražajo odločanje pri reformah SKP. Dinamično razsežnost smo želeli izpostaviti zato, ker na podlagi analize

razložimo, da je bila najbolj prisotna pri preučevanih reformah in da smo zato ostale modele (razen teorije medvladnega odločanja) zanemarili.

## **1.4 RAZISKOVALNO VPRAŠANJE IN HIPOTEZE, METODE TER STUKTURA**

### **1.4.1 Opredelitev raziskovalnega vprašanja in hipotez**

Osrednje raziskovalno vprašanje naloge je: *Kateri akterji in katere okoliščine so »krojili usodo« reform?* S pomočjo preučevanja posamezne reforme ugotavljamo, da so na potek in končni rezultat oz. sprejem reform vplivali akterji oz. institucije ter notranje in zunanje okoliščine. Skupni imenovalec reform SKP je spreminjanje instrumentov v smeri manjšega tržnega izkrivljanja in večjega poudarka politike razvoja podeželja. Reforme pospešujejo predvsem mednarodni trgovinski pritiski in proračunske omejitve, zavirajo pa interesni pritiski in prevladujoče konservativne pozicije držav neto plačnic (Erjavec in drugi 2007, 1).

Postavili smo tudi izhodiščno oz. ničelno hipotezo ter raziskovalne hipoteze, ki jih bomo s pomočjo analize na koncu potrdili oz. ovrgli:

H<sub>0</sub>: Dominantni akterji pri reformah SKP so Komisija, ki ima moč predlaganja, in vlade velikih držav članic, ki odločajo o temeljnih spremembah in okviru sprememb te politike.

H<sub>1</sub>: Reforma SKP je kompleksen proces, ki vključuje politične in ekonomske sile, delujoče v specifičnem institucionalnem okolju. Odločitve v zvezi s to skupno politiko se sprejemajo na nacionalnem, regionalnem in multilateralne nivoju.

H<sub>2</sub>: Na reformo SKP navadno vplivajo različni akterji ter notranji (interesi držav članic, različne interesne skupine, proračunske omejitve) in zunanji dejavniki (različni makroekonomski pogoji in pravila STO).

H<sub>3</sub>: SKP je politika z izrazito dinamično razsežnostjo sprememb. Radikalne spremembe se morajo akumulirati. Značilne so potna odvisnost sprememb pri mehanizmu podpor in paradigmatične spremembe.

### **1.4.2 Metodologija predmeta proučevanja in struktura**

Metodologija v nalogi poteka v treh fazah – kronološka analiza, analiza akterjev in okoliščin ter *policy* modeli:

- Kronološka analiza

S pomočjo interpretacije in analize primarnih in sekundarnih virov sistematično in v kronološkem zaporedju predstavimo dosedanje reforme SKP, s posebnim poudarkom na preučevanih. Pri tem nam je v največji meri v pomoč specializirana publikacija Agra Focus (2002–2008), ki temelji na podrobnem opisu aktualnega dogajanja v SKP, uporabimo pa tudi zapisnike sestankov Sveta in Evropskega sveta. Skozi analizo se opiramo tudi na že omenjene avtorje, Moyerja in Joslinga (1990; 2002), Moravcsika (1993), Garzonovo (2006) ter Daugbjerga in Swinbanka (2007; 2008; 2009; 2011). Kronološka analiza nam razkrije potek dogajanja, pomembnost akterjev in okoliščin ter ostale značilnosti posamezne reforme za nadaljnjo analizo.

- Analiza akterjev in okoliščin

Za podroben opis okoliščin in akterjev v reformah, ki so vplivali na proces in rezultat reform, ob analizi sekundarnih virov uporabimo tudi primerjalno-zgodovinsko analizo. Skozi preučevanje izluščimo podrobne informacije o tem, kateri vplivi so odigrali ključno vlogo v procesu odločanja in končnih dogovorih.

- *Policy* modeli

Temelj metodološkega okvirja naloge predstavlja analiza vrednotenja sprememb v SKP v letih od 2002 do 2008. Z omenjenimi izbranimi *policy* modeli odločanja kvalitativno ovrednotimo spremembe reformnih svežnjev in tako pridemo do zaključkov, kateri od modelov najbolje pojasnjuje posamezno spremembo SKP v sedemletnem obdobju. Vrednotenje sprememb orišemo tudi v tabelah pri analizi posamezne reforme in tako prikažemo intenzivnost pojavnosti določenega modela v reformah.

Struktura naloge je naslednja. V uvodnem delu opredelimo raziskovalni problem in teoretična izhodišča. Najprej se osredotočimo na proces odločanja in teoretične pristope na ravni EU. Pri tem damo prednost dvema med seboj tekmovalnima teoretičnima pristopoma, ki pojasnujeta evropsko integracijo: neofunkcionalizmu in teoriji medvladnega odločanja. Navedeni teoriji nato soočimo s teorijo večnivojskega vladanja (ang. *multi-level governance*) in javnopolitičnih omrežij. V nadaljevanju uvodnega dela na kratko predstavimo SKP in proces odločanja v tej politiki, sledi pregled zgodovinskega konteksta SKP do leta 2000. Nato si ogledamo modele za pojasnjevanje odločanja o reformah, ki jih izberemo na podlagi relevantnih avtorjev. Sledi opredelitev raziskovalnega vprašanja in hipotez ter metodološkega okvirja raziskovanja.

Drugo poglavje je namenjeno kronologiji reform SKP v letih 2002–2008. V tretjem poglavju s kvalitativnimi modeli za pojasnjevanje odločanja o SKP predstavimo postopke in rezultate sprejemanja reform ter ugotavljamo, v kolikšni meri je prišlo do intenzivnosti pojava modelov v posamezni reformi.

V zadnjem delu naloge predstavimo sklepne ugotovitve ter potrdimo ali ovržemo postavljene hipoteze. Sklepna razprava je namenjena tudi vprašanju prihodnosti SKP.

## 2 REFORME SKP 2002–2008

### 2.1 FISCHLERJEVA REFORMA (2003)

#### 2.1.1 Kronološki pregled

Voditelji držav so v zaključkih na berlinskem vrhu Evropskega sveta *marca 1999* poleg sprejetja Agende 2000 spodbudili Komisijo, da Svetu leta 2002 predloži poročilo o napredku SKP (Evropski svet 1999, pogl. D), kasneje imenovanem »srednjeročni pregled«. Po Agendi 2000 najpomembnejše vprašanje niso bila več neravnovesja na evropskih kmetijskih trgih, ampak bolj sistemska in politična vprašanja. Po eni strani so neposredna plačila povzročala visoko odvisnost od dohodkovnih podpor in oslabila učinek znižanja cen s tem, ko so ohranjala spodbude za proizvodnjo in uporabo določenih proizvodnih faktorjev. Po drugi strani je družbena porazdelitev dohodkovnih podpor ostala zgoščena na nekaterih trgih in regijah, večinoma v najbolj konkurenčnih. Poročilo Komisije, objavljeno *oktobra 2002*, je razkrilo, da reformi leta 1992 in 1999 nista naredili veliko v smeri izboljšanja razporeditve plačil in da je bil večji del izplačan manjšini velikih kmetov. Najpomembnejša vprašanja so tako postale dohodkovne podpore ter njihovi ekonomska učinkovitost in družbena enakost (Garzon 2006, 97–8).

Postalo je jasno, da so politične prioritete nekaterih držav kandidatk EU še bolj raznolike od kontrastnih stališč, ki so jih zagovarjale obstoječe države članice EU. Politiki so prišli tudi do spoznanja, da če smer SKP ne bo spremenjena in jasno definirana pred širitvijo, bo v prihodnje nemogoče kar koli spremeniti (Agra Focus 2002a, 1).

*Marca 2002* je prišlo do srečanja predstavnikov le petih evropskih kmetijskih ministrstev držav članic, neto plačnic, ki so razpravljali o smeri »srednjeročnega pregleda«. Srečanje je bilo bolj kot zaradi dogovorov pomembno zaradi dejstva, da je do njega sploh prišlo. Ponovno se je pokazala politična zahteva nekaterih prestolnic po spremembi finančne smeri SKP pred širitvijo (Agra Focus 2002b, 1).

Nov veter je v razpravi o kmetijski politiki zavel *aprila 2002*, ko so v ZDA sprejeli dogovor o kmetijski politiki »US Farm Bill«, ki je povečal obseg proizvodno vezanih kmetijskih subvencij v ZDA. Komisar Fischler je v javnosti kritiziral ZDA in njihov »spodletek« dogovor, pri tem pa izpostavljal hinavščino oz. razlike med ameriškimi izjavami v trgovinskih

pogajanjih STO v Dohi in Ženevi ter novi zakonodaji; Farm Billu. Zasebno pa je Fischler verjetno proslavljal, saj se je zavedal, da izvozna nadomestila EU ne bodo več edina tarča vsesplošnega obsojanja znotraj STO-pogajanj. Spremembe z Agendo 2000 in prihajajoče v obliki modulacije in/ali degresivnosti,<sup>35</sup> ki naj bi sledile s »srednjeročnim pregledom«, bi morale tako zadostovati, da se EU dobro skrije za ZDA zaradi domačih podpor znotraj STO (Agra Focus 2002c, 1). Komisija je mesec zatem objavila seznam dejstev o potencialnih tržno izkrivljajočih posledicah tega ameriškega dokumenta, komisar Fischler pa je predstavil predstavitev predlogov »srednjeročnega pregleda« za tri tedne, da bi lahko upoštevali vpliv, ki ga bo imel Farm Bill na svetovne trge. Znotraj STO se je ustvaril vtis, kot da je tudi EU žrtev Farm Billa (Agra Focus 2002č, 1).

Komisija je *julija 2002* končno razkrila predloge »srednjeročnega pregleda«, ki so pokazali, da želi Fischler pustiti svoj pečat na SKP, saj je predlagal mnogo bolj radikalen koncept, kot ga je bilo pričakovati in kot je bil tudi zahtevan (Agra Focus 2002e, 1). Del kmetijskih javnosti je bil ogorčen in osupel, saj je bil predlog v nasprotju s tistim, kar je imela za »pregled« in »manjše popravke«, <sup>36</sup> Komisija pa je bila obtožena, da je preseгла svoj mandat (Nedergaard 2006, 212; Swinnen 2008, 137; 152). Pri teh reakcijah presenečenja je zanimivo, da je komisarjev uradni predlog vseboval malo tistega, kar še ni bilo objavljeno v medijih oz. predstavljeno v njegovih govorih leta 2001. Videti je bilo, da nasprotniki njegovih napovedi niso vzeli dovolj resno (Swinnen 2008, 152).

Fischler je poudarjal notranje pritiske upravičenosti davkoplačevalcev in zagotavljanje pravic potrošnikov, ne pa toliko zunanjih pomislekov (širitev EU in pogajanja STO). Pravzaprav je ostro zavračal povezavo med reformo in širitvijo ter eksplicitno zavračal zahteve nemškega kanclerja Schröderja za zmanjšanje plačil SKP zaradi prihajajoče širitve. Najbolj radikalen je bil predlog masovne poenostavitve podpornih plačil in odstranitev kakršne koli povezave s trenutno proizvodnjo – popolna nevezanost teh plačil od proizvodnje, z namenom povečanja tržne naravnosti kmetijstva EU. Podana je bila tudi splošna ocena, da naj bi se skupni

---

<sup>35</sup> Kot smo že omenili, modulacija pomeni, da upravičenci z višjim zneskom plačil dobijo manjša plačila (Erjavec 2007, 6). Pojem degresivnosti, kasneje znan kot finančna disciplina, pomeni, da je raven sredstev za prvi steber SKP ostala na nominalno praktično nespremenjenem nivoju do leta 2013. V primeru presežnih pravic do neposrednih plačil se skupna višina neposrednih plačil relativno zmanjša glede na raven prekoračitve (Mrak in dr. 2007, 46–7).

<sup>36</sup> Za mnoge vpletene akterje (zunaj osrednje skupine v Komisiji) je srednjeročni pregled pomenil natanko to, kar sporoča njegovo poimenovanje: pregled obdobja izvajanja Agende 2000 (2000–2006), da se ugotovi, ali so potrebne kakršne koli (manjše) prilagoditve za vodenje SKP skozi proces širitve EU z 10 novimi državami članicami (Swinnen 2008, 137).

izdatki za kmetijsko politiko zmanjšali za 200 mio evrov (Agra Focus 2002d, 1–9; 2002f, 1). Predlogi so šli v smeri večje tržne naravnosti, manj birokracije in povečanega poudarka na ukrepih razvoja podeželja, pri katerih bi morali vključiti kakovost hrane in dobrobit živali. Razpravi sta znotraj Komisije nasprotovala komisar za regionalno politiko (Francoz Michel Barnier) ter energijo in promet (Španka Loyola De Palacio), katerih nasprotovanja so bila osnovana na njuni nacionalnosti, ne pa trenutnem strokovnem znanju. Sledila je turneja Fischlerja po prestolnicah, s katero je Komisija poskušala pridobiti podporo pri akterjih te politike v državah članicah (Agra Focus 2002e, 3).

*Septembra 2002* je potekal uradni sestanek kmetijskih ministrov, takrat pa je bilo že znano, da je bila v Nemčiji ponovno izvoljena reformistično usmerjena vlada (SPD-Zeleni). Akterji so se dobro zavedali, da bo izid volitev v Nemčiji lahko ključnega pomena pri rezultatu reforme. Brez Nemčije proreformna skupina Velike Britanije, Nizozemske, Švedske in Danske ne bi tvorila ovirajoče manjšine pod volilnimi pravili kvalificirane večine Sveta. Pojavili so se tudi prvi resnejši pomisleki glede Fischlerjevih predlogov sprememb SKP. V 20 nacionalnih časopisih po Evropi je bilo objavljeno »odprto pismo« v podporo konservativnemu pogledu na SKP, ki ga je podpisalo sedem ministrov (oz. »šest in pol«, saj je pismo podpisal minister belgijske regije Flandrije) (Agra Focus 2002f, 1).

Na srečanju Evropskega sveta v Bruslju *oktobra 2002* je bila glavna tema določitev pogajalskih izhodišč za pogajanja z državami kandidatkami. Glavno odprto vprašanje so bila neposredna plačila za kmete bodočih držav članic (Agra Focus 2002g, 3). Na srečanju so voditelji držav članic EU dosegli dogovor o okvirju finančne stabilnosti, po katerem je bila za EU-25 za obdobje 2007–2013 zamrznjena zgornja meja za skupne letne odhodke za tržne izdatke in neposredna plačila SKP, pri nominalnih vrednostih iz leta 2006, prilagojenih za enoodstotno stopnjo inflacije (Evropski svet 2002, 12. tč.). Dogovor je bil nujen za sprejem skupnih pogajalskih izhodišč o postopni uvedbi neposrednih plačil za kmetijstvo bodočih držav članic EU. Do preboja je prišlo potem, ko sta se tik pred vrhom o zgornji meji dogovorila Chirac in Schröder. Voditelja sta se pred tem sestala že trikrat, saj sta se poskušala uskladiti o temi zaradi zaskrbljenosti Nemčije glede omejitve izdatkov SKP na srednji oz. dolgi rok (po širitvi EU) ter francoskih skrbeh glede izogibanja večjih reform SKP pred letom 2006 (z argumentom, da bi morale biti spremembe v Agendi 2000 dovolj do takrat). Voditelja sta dogovor dosegla šele neposredno pred srečanjem Evropskega sveta, na katerem bi nestrinjanje lahko povzročilo upočasnitev širitve (Agra Focus 2002g, 1–3).

*Decembra 2002* je potekalo srečanje vrha voditeljev EU v Kopenhagenu, kjer so dokončali pogajanja za širitev. Po rešitvi vprašanj glede širitve so se pogovori o predlaganih reformah SKP nadaljevali v počasnejšem tempu. Datum objave formalnih predlogov za spremembe zakonodaje na tem področju se je skozi leto 2002 stalno odmikal, dokler ni postalo jasno, da bo do objave prišlo šele *januarja 2003* po koncu danskega in v začetku grškega predsedovanja (Agra Focus 2003a, 1).

Komisar Fischler je uradne predloge nove reforme predstavil *januarja 2003*. Nanje so se takoj odzvale različne interesne skupine. Najhitrejša je bila COPA-COGECA, ki se je še isti dan najbolj kritično odzvala na predlog o ločitvi višine plačil od velikosti proizvodnje. CEJA (*Le Conseil Européen des Jeunes Agriculteurs* – Evropski svet mladih kmetov) je izrazila razočaranje zaradi odsotnosti kakršne koli omembe mladih kmetov in dejstva, da bo reforma, ki temelji na zgodovinskih pravicah, škodovala oz. ne bo v pomoč novim kmetom. Med združenji, ki so videla tudi pozitivne vidike reforme, so bili sindikati kmetov iz Anglije, Italije in Avstrije. Na napovedane predloge so se pozitivno odzvali tudi v glavnem predstavniškem organu za evropsko prehransko industrijo (CIAA, Združenje živilske industrije in industrije pijač EU – *Confédération des Industries Agro-Alimentaires de l'UE*). Dele reform so močno podprle organizacije, ki se zavzemajo za izboljšanje živalskih standardov.

Večina kmetijskih ministrov se je na predloge Komisije odzvala kritično. Podprli so jih le ministri Švedske, Velike Britanije, Danske, Nizozemske in Nemčije, medtem ko so ostali močno nasprotovali (Agra Focus 2003a, 15–16).

*Februarja 2003* je potekalo posebno zasedanje Odbora za kmetijstvo v STO, ki je povečalo pritisk na članice EU, naj sprejmejo stališča, ki jih bo EU zagovarjala na ministrskem srečanju v Cancunu. Sledilo je veliko tehničnega dela na predlogih Komisije v okviru delovnih skupin Sveta in njegovega Posebnega odbora za kmetijstvo (Agra Focus 2003).

Dodaten pogon za sprejem reforme je vsaj na simbolni ravni prispeval podpis pristopne pogodbe za nove članice EU v Atenah *aprila 2003*. Na prvem Svetu kmetijskih ministrov, kjer so kot opazovalke sodelovale tudi bodoče članice, so kmetijski ministri iz večine takratnih članic spremenili taktiko. Začeli so zavračati le določene dele predlaganih sprememb, ne pa več celih predlogov. Dejansko so začeli resna pogajanja, grško predsedstvo

pa je oblikovalo t. i. visoko skupino,<sup>37</sup> ki se je osredotočila na delo. Odštevanje do širitve EU je Fischlerju verjetno pomagalo vlti občutek nujnosti v pogajanja o reformi (Agra Focus 2003c, 1).

*Maja 2003* je Odbor za kmetijstvo Evropskega parlamenta obravnaval predlagane amandmaje na reformo SKP, medtem ko je Evropski parlament o reformi razpravljajal na plenarni seji *junija 2003*. Zaradi manjšega vpliva Evropskega parlamenta na kmetijskem področju (zgolj posvetovalna vloga) je bilo bolj pomembno dogajanje v Svetu; na pogajanjih na neformalnih srečanjih in sestankih »visoke skupine«, na katerih je končna oblika predlogov za reformo postajala vedno bolj jasna. Odbor za kmetijstvo je pokazal tudi občutek za vodstvene sposobnosti, saj ni presegel zgolj logističnih problemov (lovljenje roka za mnenje pri reformi, brez katerega ni možen sprejem le-te v Svetu), ampak je prišel tudi do številnih konstruktivnih idej za reformni paket SKP. Pokazalo se je, da lahko tudi člani Evropskega parlamenta konstruktivno prispevajo k razpravi Sveta. *Maja 2003* so se končali tudi dvomi o tem, da bi do dogovora prišlo v *juniju*, kljub temu pa je natančen datum ostal nejasen (Agra Focus 2003č, 1–3).

Pred odločilnim srečanjem so se večkrat sestali visoki uradniki v okviru visoke skupine, Komisija je izdala več dokumentov s pojasnili za posebne primere (npr. za nove kmete, za kmetije brez zemlje) in o dobrih kmetijskih pogojih. Francoski in nemški voditelj sta se sredi *junija 2003* sestala s svojima kmetijskima ministroma. Naslednji dan je sledilo srečanje Sveta kmetijskih ministrov v Luksemburgu, ki je prineslo le zelo omejen prvi kompromisni predlog. Zaključna pogajanja so potekala v obliki tristranskih sestankov predsedstva, Komisije in ministrov držav članic, na koncu pa v krogu ministrov. Na zadnjem Svetu pred sprejetjem reforme, ki je potekal v Luksemburgu, so oblikovali končni kompromisni predlog, ki je ponujal več fleksibilnosti za države. Francija je kljub temu še vedno močno nasprotovala predlogu. Sledilo je srečanje voditeljev evropskih vlad v Solunu, na katerem je francoski predsednik Chirac poskušal uvrstiti vprašanje reforme SKP na dnevni red, vendar ni bil uspešen.

*25. junija 2003* ob 15. uri se je začel sestanek kmetijskih ministrov v Luksemburgu. Po dolgih in težkih pogovorih o dodatnih mlečnih kvotah za nekatere države in upoštevanjem želja drugih ministrov so ob 4.30 uri naslednjega dne predstavili končni predlog, ki so ga dokončno

---

<sup>37</sup> Najvišji državni uslužbenci v posamezni državi članici EU (Agra Focus 2003č, 3).

potrdili ob 8. uri. Na glasovanju je proti glasovala le Portugalska.<sup>38</sup> Ključ do sklenitve dogovora je bil v tem, da so državam članicam omogočili fleksibilnost pri uvedbi nekaterih novosti, in koncesije Komisije pri zniževanju cen za mleko in žita (Agra Focus 2003d, 3–4).

### 2.1.2 Ključni elementi reforme

Reforma je uvedla novosti, ki so povzete v Tabeli 2.1.

Tabela 2.1: Ključni elementi Fischlerjeve reforme

Proizvodno nevezana plačila	Proizvodno nevezana plačila (nevezana na obseg proizvodnje) je mogoče izplačevati na ravni preteklih pravic na posamezno gospodarstvo ali pa se kmetom izplačuje enotno plačilo <sup>39</sup> na ha kmetijskih zemljišč. Velja pravilo, da naj bi bilo izplačevanje teh plačil vezano na izpolnjevanje določenih pogojev na področju varstva okolja, varnosti hrane in dobrobiti živali (pogoji navzkrižne skladnosti).
Modulacija	Vsi zneski neposrednih plačil, ki jih bo v posameznem koledarskem letu prejel kmet v okviru shem podpor, naj bi se postopoma zmanjševali do leta 2012 (za tri odstotke v letu 2005, za štiri v letu 2006 in za pet v vsakem letu od 2007 do 2012). <sup>40</sup> Del sredstev, ki bi se sprostil na podlagi tega zmanjšanja, Uredba št. 1782/2003/ES namenja za dodatno podporo Skupnosti ukrepom podeželja, odstotek zbranih sredstev pa naj bi zadržala država članica, kjer so oblikovana ta sredstva.
Politika razvoja podeželja	Reforma je okrepila drugi steber SKP, ki je namenjen politiki razvoja podeželja v skladu s konceptom večnamenskosti evropskega kmetijstva. Sredstva kljub novi vsebinski opredelitvi drugega stebra niso bila spremenjena v finančnem smislu. Realno so ohranjena na isti ravni kot v prejšnji Srednjeročni finančni perspektivi (2000–2006), zaradi širitve ter novih namenov pa to dejansko pomeni zmanjšanje sredstev.
Finančna disciplina	Ukrep, predhodno znan kot načelo degresivnosti.

Vir: Avsec in Erjavec (2005, 194); Mrak in dr. (2007, 46–7); Olper (2008, 87).

### 2.1.3 Akterji in njihova vloga pri sprejemanju reforme

#### *Evropska komisija*

Komisija je pri oblikovanju reforme SKP igrala ključno vlogo, saj je bila odgovorna za pripravo predlogov kmetijske politike, hkrati pa je bila tudi pogajalec EU v STO-pogajanjih. Obenem je Komisija igrala vlogo vodje na nov način – potegovala se je za vodstvo v mednarodnih trgovinskih pogajanjih ter oblikovala novo retoriko, ki je poudarjala novo politično vizijo kmetijstva, osnovanega na večnamenskosti in trajnostnem razvoju (Garzon 2006, 103; 119).

<sup>38</sup> Država ni bila zadovoljna z dodatnimi mlečnimi kvotami, ki so bile določene za Azore, saj naj po njenem mnenju ne bi bile zadostne za oskrbo otokov (Agra Focus 2003d, 3).

<sup>39</sup> Shema enotnega kmetijskega plačila omogoča kmetom neposredna dohodkovna plačila v »starih« država članicah in nekaj novih (Jongeneel in Brand 2010, 193).

<sup>40</sup> S pragom prvih 5.000 evrov, ki jih prejme posamezna kmetija, je bilo izvzetih 75 odstotkov SKP-prejemnikov. Do 20 odstotkov moduliranih sredstev je bilo razporejenih v druge države članice glede na objektivne kriterije (Agra Focus 2007c, 4; Svet 2003a).

Komisar Fischler je bil odgovoren za SKP in kmetijski del trgovinskih pogajanj. V prvi fazi se je odzval na naraščajočo zaskrbljenost javnosti in poudarjal, da reforma ne pomeni konec podpor kmetijstvu, ampak večjo podporo javnim dobrinam, povezanih s kmetijstvom, in poenostavitev politike za kmete. V drugi fazi je bilo več poudarka na proizvodni nevezanosti, in sicer z argumenti, da bo poenostavila SKP, da bo proizvodnja postala bolj tržno usmerjena in da bo povečala kompatibilnost med SKP in STO. Komisija si je prizadevala, da prepriča deležnike, da se bo v prihodnje ukvarjala tudi z mednarodnimi problemi, zaradi česar se bo izboljšala tudi evropska pogajalska pozicija v STO-pogajanjih (Garzon 2006, 103–5).

V okviru Komisije je Fischler odigral osrednjo vlogo. Viri znotraj Komisije opisujejo njegovo vlogo pri reformi skoraj kot heroično.<sup>41</sup> Nekateri so mnenja, da je bil uspeh reforme kombinacija Fischlerjeve strateške vizije in politične taktike ter napora in priprav uradnikov Komisije. Prav gotovo pa so pri pripravah reforme in njenem usmerjanju skozi politični proces pomembno vlogo odigrale tudi izkušnje, ki jih je dobil v dveh mandatih v vlogi komisarja. Agenda 2000 je Fischlerja dobro pripravila na bitko z novim predlogom reforme; bil je močnejši v primerjavi z nasprotniki reforme (Swinnen 2008, 150–1).

Kljub temu da je večina komisarjev v Prodijevi Komisiji zahtevala zmanjšanje proračuna za SKP in konkretne reforme, je Fischler uspel pridobiti odobritev predlogov s strani Komisije, kar ni bilo lahko delo. Uspelo mu je na podlagi njegovega slovesa reformatorja iz prvega mandata, poleg tega pa je uspel rešiti nekaj ključnih skrbi javnosti, povezanih z varnostjo in kakovostjo hrane, okoljskimi problemi in negativnim vplivom SKP na trgovinska pogajanja. V ozadju je osrednjo vlogo igral fiksiran proračun na podlagi dogovora »Schröder–Chirac« iz leta 2002<sup>42</sup> (Swinnen 2008, 153).

Komisar se je iz preteklih izkušenj z reformami naučil tudi, da ni dobro, da specifični predlogi prekmalu pridejo v javnost, saj v takem primeru interesne skupine hitro reagirajo in lahko blokirajo dosežke še preden se sploh začnejo. Tako je Fischler pripravo celotnega reformnega paketa zaupal majhni skupini petih (kasneje šestih, vključno s Fischlerjem) višjih uslužbencev

---

<sup>41</sup> Henri Nallet, nekdanji francoski minister za kmetijstvo, je leta 2007 izjavil: »Franz Fischler je arhitekt najbolj radikalne reforme Skupne kmetijske politike« (Swinnen 2008, 1; 135). Komisar se je v poslovnem govoru leta 2004 sam označil za »agenta sprememb« (Fischler v Syrrakos 2008, 121), medtem ko je uradnik Direktorata za kmetijstvo povedal, da je imel Fischler »briljanten um« in da se »ni bal politike« (Syrrakos 2008, 121).

<sup>42</sup> Pirzio-Biroli (2008, 106) navaja, da so potrditev Fischlerjevih predlogov znotraj Komisije olajšali trije dejavniki: visoka osebna verodostojnost, ki jo je Fischler užival med ostalimi komisarji, kot strokovnjak za kmetijstvo in reformator; dejstvo, da še ni bilo jasno načrtane poti glede prihodnjega financiranja; dogovor na bruseljskem vrhu oktobra 2002, da proračun za prvi steber SKP ne bo zmanjšan do leta 2013.

Komisije. Drugi uradniki Komisije, ki so bili vpleteni v pripravljane analize, niso dobili v pregled celotne slike nove reforme (Swinnen 2008, 151; Syrrakos 2008, 120).

*Junija 2002* je postalo očitno, da so Fischlerjevi predlogi precej bolj radikalni, kot je bilo to prvotno pričakovano, in da si komisar prizadeva za sprejem celovite reforme SKP (Agra Focus 2002d, 1). Fischler je tudi jasno nakazal, da bo s predlogom pustil na reformi SKP veliko močnejši pečat, kot je bilo to prvotno predvideno in za kar je dobil mandat (Agra Focus 2002e, 1). Temeljni komisarjev vzvod za reformo SKP je izhajal iz potreb, da se upraviči poraba denarja evropskih davkoplačevalcev za SKP, zmanjša administrativno breme kmetov ter da se hkrati omogoči večja svoboda proizvajati tisto, kar želi in potrebuje trg. Fischler je izpostavljal še pomen dela, ki ga kmet in kmetijstvo opravljata za širšo družbo (Agra Focus 2002d, 8). Pomembno je bilo še, da je komisar Fischler rešitve in predloge reforme SKP osebno predstavljal na obiskih v državah članicah. Ob tem je izpostavljal tudi potrebo po pravočasnem sprejemu reformnih ukrepov SKP zaradi približujočih se novih pogajanj v STO (Agra Focus 2002e, 3).

### ***Evropski svet***

Evropski svet je ključno vlogo pri tej reformi odigral na omenjenem srečanju *oktobra 2002*, ko je določil zgornjo mejo skupnih izdatkov za tržne ukrepe za obdobje 2007–2013 (Evropski svet 2002a, 12. tč.), s čimer so voditelji določili porabo sredstev EU za SKP do leta 2013 (dogovor ni veljal za izdatke za razvoj podeželja). Dogovor je razjasnil notranja vprašanja in določil skupno pogajalsko stališče glede izdatkov SKP pri zaključnih pogajanjih z 10 državami kandidatkami za priključitev v EU. Hkrati je dogovor postavil temelje naslednjemu zasedanju Evropskega sveta v Kopenhagnu *decembra 2002* (Agra Focus 2002g, 1). To je bila cena, ki jo je Chirac zahteval v zameno za širitev. Brez tega dogovora bi se na podlagi predloga Komisije proračun avtomatično zniževal na letni ravni (Garzon 2006, 99; Nedergaard 2006, 216). Pomembno je tudi dejstvo, da sta Chirac in Schröder dosegla soglasje o zgornji meji proračuna tik pred oktobrskim vrhom, kar je bilo odločilnega pomena za dogovor med voditelji. Še posebej nemški kancler se je pri tem dvostranskem srečanju zavedal pomena uspešnosti vrha Evropskega sveta, saj bi bil v nasprotnem primeru uspeh naslednjega, decembrskega srečanja lahko vprašljiv – kar bi lahko zakasnilo tudi napovedano širitev (Agra Focus 2002g, 1–3).

Decembrski vrh Evropskega sveta za reformo SKP ni neposredno pomemben, vendar je bil ključen za širitev, saj je bil določen datum vstopa novih članic v EU 1. maj 2004 (Evropski svet 2002b).

Evropski svet je v obdobju priprav reforme SKP zasedal še na izrednem zasedanju *februarja 2003* in rednem *marca 2003*, obakrat v Bruslju. Zaključki niso bili povezani z reformo SKP.

Na dnevni red zasedanja Evropskega sveta *junija 2003* v mestu Thessaloniki, ki je potekal tik pred datumom odločilnega dogovora, je Chirac skušal uvrstiti tudi vprašanja SKP, a so ga voditelji držav članic EU zavrnili. Zato zaključki Evropskega sveta ne vsebujejo odločitev, povezanih s SKP (Agra Focus 2003d), srečanje pa je bilo pomembno, saj je dalo zeleno luč Svetu, da gre naprej, je povedal uradnik Generalnega direktorata Evropske komisije za kmetijstvo (Direktorata za kmetijstvo), ki je bil v tistem času del grške delegacije (Syrrakos 2008, 129–30).

Evropski svet nima zakonodajnih pristojnosti, določa pa smernice razvoja politik EU, tudi na področju kmetijstva. Pri reformi SKP 2003 je odigral ključno vlogo na oktobrskem zasedanju leta 2002, ko je z zamrznitvijo sredstev določil proračunske smernice SKP do leta 2013. Hkrati je z jasnimi odločitvami glede širitve EU sprostil pritiske vezanosti reforme SKP na širitev EU.

### ***Svet EU***

V okviru Sveta so pomembno vlogo odigrala organizirana formalna in posebej neformalna srečanja kmetijskih ministrov. *Aprila 2002* je potekalo neformalno srečanje ministrov za kmetijstvo v Murcii, kjer je bilo govora o tem, da je potreben premik sredstev SKP od tržno naravnanih ukrepov k razvoju podeželja – s tem je bila komisarju Fischlerju odprta možnost, da predlaga večje spremembe SKP. Ostala pa so temeljna razhajanja glede tega, kako doseči spremembe in kako hitro jih doseči. Na srečanju v Murcii je komisar objavil namero, da bo koncept »srednjeročnega pregleda« SKP predstavljen predvidoma *junija 2002*, pri čemer je poudaril, da bo uradni predlog predstavljen šele, ko se bodo ministri za kmetijstvo odzvali in podali mnenje njegovemu predlogu in predstavitvi številnih možnosti koncepta. Fischler je s tem želel, da Svet poda jasno odločitev glede njegovih predlogov konec leta 2002 oz. v začetku leta 2003 (Agra Focus 2002c, 2).

Kmetijski ministri so sicer po objavi Fischlerjevih predlogov zavzeli svoja pričakovana stališča. Medtem ko so ministri Švedske, Nemčije, Nizozemske, Velike Britanije in Danske na splošno podprli predlog Komisije, je večina držav članic EU izrazila nasprotovanje konceptu, vendar so bile med nasprotovanji razlike. Španija, Irska in Francija so bile ostro proti, predlogu so zmerno nasprotovale Belgija, Luksemburg, Finska in Avstrija, medtem ko so Portugalska, Italija in Grčija iskale drugačno vrsto spremembe. V razpravi je Fischler dejal, da so tudi najbolj goreči nasprotniki sprejeli dokument kot začetno točko in ponudili konstruktivno stališče za nadaljnjo debato (Agra Focus 2002e, 11).

*Septembra 2002* je sedem kmetijskih ministrov iz Luksemburga, Španije, Portugalske, Francije, Belgije (Valonija), Avstrije in Irske podpisalo skupno pismo, ki je bilo objavljeno v številnih nacionalnih časopisih po Evropi. S tem so izrazili svoje mnenje, da je reforma SKP pred letom 2006 nepotrebna, kot so se dogovorili voditelji držav in vlad članic na berlinskem vrhu leta 1999, ko so potrdili Agendo 2000 (Agra Focus 2002f, 7–8).

Svet je celo sam potrdil vlogo STO v pogajanjih za reformo. V svojih zaključkih (Svet 2003, 3) je polovico končnega kompromisa namenil razlagi odnosa med na novo sprejeto reformo in STO-pogajanjem, ki so bila takrat v teku. Potem ko je reformo uporabil sebi v prid, je Svet ponudil državam pravico, da podprejo kmetijstvo, razložil vpliv reforme na trgovinske partnerje (manj tržnih izkrivljanj) in nove odločitve označil za svoje novo pogajalsko stališče pod pogojem, da se bo skladalo s pozicijami drugih držav. Kontrast z razmerami iz leta 1999, ko je Svet zgolj bežno omenil STO, in z obrambno pozicijo iz leta 1992 je bil očiten (Garzon 2006, 110–11).

Poleg tega, da je bil Fischler prikazan kot občudujoče neutrudljiv, prepričljiv in posedujoč um, ki je razumel vsako tehnično podrobnost in hkrati ni ničesar pozabil, in to enotno s strani podpornikov in sovražnikov, njegova popolna moč vsekakor ni bila dovolj za potrditev komisarjevih predlogov v Svetu s kvalificirano večino. Potrebno je bilo tudi individualno dogovarjanje med posameznimi ministri in Fischlerjem ter s predsedujočim Svetu, v majhnih skupinah (»bilateralah«), kar je posledično pomenilo dolge, utrudljive vsebine teh razprav (Syrrakos 2008, 127). V zadnji fazi pogajanj v Luksemburgu so diskusije postale intenzivnejše med Fischlerjem, grškim kmetijskim ministrom Georgiosom Drysom ter ministri in svetovalci držav članic oz. brez slednjih. Potrebni so bili trije zaporedni sestanki v *juniju 2003*, da so ministri dosegli dogovor. Syrrakosova (2008, 129–30) ocenjuje, da dogovor ni popolno mojstrsko delo, saj interesi ministrov, vlad in kmetov niso bili sinonimni.

Šlo je za celo vrsto mnogih, majhnih in velikih kompromisov, ki so bili potrebni za to, da je bil paket reform uspešno potrjen v Svetu.

### ***Evropski parlament***

Skladno z zgolj posvetovalno vlogo Evropskega parlamenta v postopkih sprejemanja zakonodaje kmetijski ministri niso obvezani spoštovati priporočil te institucije oz. jih vključiti v končni predlog reforme SKP; vendar Svet vseeno ne more sprejeti odločitve, dokler Evropski parlament ne poda svojega mnenja. Konstruktivno vedenje Odbora za kmetijstvo lahko okrepi Evropski parlament ter njegovo pozicijo in moč pri sprejemanju zakonodaje s področja kmetijstva (Agra Focus 2003č, 9). To se je zgodilo tudi na primeru Fischlerjeve reforme, ko je *maja 2003* Odbor uspešno glasoval o dopolnitvah predloga reforme SKP (okoli 1200) in s tem omogočil, da je Evropski parlament pravočasno sprejel mnenje o predlogu reforme, in sicer v začetku *junija 2003* na plenarnem zasedanju, tako da je odstranil potencialno pravno oviro za dogovor o reformnih predlogih v Svetu. Postalo je očitno, da so akterji reforme dobili jasno sliko o političnih prioritetah in so bili dobro pripravljeni na »zadnje dejanje pogajalske igre« (Agra Focus 2003č, 1; 3). Evropski parlament je sprejel mnenja, ki so bila konsistentna in konstruktivna ter politično realistična. Dejansko so se nanje v razpravi v Svetu opirali tudi nekateri ministri (Agra Focus 2003d, 4).

Vloga, ki jo je Evropski parlament odigral pri sprejemanju in vsebini reforme SKP, je bila predvsem v pravočasni podaji mnenja o reformi SKP, na drugi strani pa tudi konstruktivna in konsistentna drža do vprašanj obravnavane tematike. S pravočasnim odzivom je institucija omogočila uspešen sprejem paketa reforme na junijskem zasedanju Sveta za kmetijstvo in ribištvo. Agra Focus (2003d, 4) je poročal, da so bili nekateri vsebinski predlogi Evropskega parlamenta kasneje vključeni v končno različico reforme SKP. Komisar se je Evropskemu parlamentu tudi osebno zahvalil za njegovo pomoč v reformni razpravi in poudaril, da je njegovo stališče glede predlogov odločilno vplivalo na končni izid (Agra Focus 2003e, 2). Skrbna preiskovalna vloga Evropskega parlamenta se je pri tej reformi torej povečevala. Kmetijski odbor je še naprej igral pomembno vlogo pri sklepanju političnih kompromisov glede proizvodne nevezanosti. Evropski parlament je presegel svojo zgolj institucionalno vlogo (posvetovanje). Evroposlanci so prav v tistem času predvidevali ratifikacijo nove pogodbe o Ustavi za Evropo, ki bi tej instituciji namenila več moči prek pravice do soodločanja (Garzon 2006, 115).

### *Države članice EU*

Ob razglasitvi je predlog reforme podpiralo le nekaj držav članic. Velika Britanija in Švedska, državi članici EU, ki sta zelo reformno naravnani, sta takoj sprejeli predlog. Večina drugih držav je bila močno skeptična. Oblikovale so se tri skupine:

- proreformna skupina, ki je vključevala Veliko Britanijo, Švedsko, Nizozemsko in Dansko,
- pragmatična skupina, v kateri so bile Grčija, Belgija, Luksemburg, Finska, Avstrija in Italija ter
- protireformna skupina s Francijo, Španijo, Nemčijo, Portugalsko in Irsko.

Skupina, ki je bila v sredini, je predstavljala države, ki niso bile popolnoma proti, a so imele posebne probleme z reformo. V nasprotju z njimi je skupina, na čelu katere je bila Francija, predstavljala veliko trši oreh, saj je bil nadzor nad njo težak, poleg tega pa je skupina z lahkoto nadzorovala nasprotujočo manjšino. Vendar ni šlo za naravno koalicijo Francije in Nemčije. Državi sta bili v zgodovini EU tradicionalni močni zaveznici, saj sta imeli dogovor, da bosta pri zadevah EU vedno poskušali poiskati skupno stališče med seboj, preden bosta govorili z drugimi. Vendar pa se je odnos spremenil, ko je v Nemčiji prišel na oblast Schröder. S Chiracom si nista bila naklonjena, zato nista uspela zgraditi močne koalicije (Swinnen 2008, 153–4). Francosko-nemška naveza je bila še vedno osrednja os, okoli katere se vrtijo dogovori EU (Daugbjerg in Swinbank 2007, 16).

Vloga držav članic pri reformi je bila tako posredno povezana tudi s predsedniškimi in parlamentarnimi volitvami v Franciji, kjer je bila ključna zmaga konservativne politične opcije in s tem navezava takratnega kmetijskega ministra Hervéja Gaymarda s predsednikom Chiracom, nekdanjim francoskim kmetijskim ministrom, in posledično bolj tradicionalistična in konservativna naravnost do SKP in njene reforme (Agra Focus 2002d, 1). V Nemčiji pa je zmago na parlamentarnih volitvah *septembra 2002* slavil Schröder. Brez Nemčije proreformna skupina (Velike Britanije, Nizozemske, Švedske in Danske) ne bi mogla tvoriti ovirajoče manjšine glede na volilna pravila kvalificirane večine v Svetu (Agra Focus 2002f, 1). Da je imela francosko-nemška naveza odločilen vpliv na reformo, je bilo razvidno tudi iz večkratnih srečanj vodij, kjer so se iskali odločilni kompromisi (npr. srečanje pred bruseljskim Evropskim svetom *oktobra 2002*, srečanja in dogovori pred odločujočim zasedanjem Sveta *junija 2003*). Državi sta vplivali tudi na potek zasedanja Sveta za kmetijstvo, ki je potekalo *junija 2003*. Francoski predsednik in nemški kancler sta namreč na

junijskem vrhu Evropskega sveta osebno posredovala pri predsedujočem Evropskemu svetu, grškem premierju Simitisu, in zahtevala, da se zasedanje Sveta za kmetijstvo prekine in prestavi, kar se je dejansko zgodilo (Agra Focus 2003d, 5).

Za reformo so bila pomembna različna srečanja držav članic in oblikovanje njihovih zaveznih. Ob začetku priprav »srednjeročnega pregleda« so se *marca 2002*, devet dni pred zasedanjem Sveta za kmetijstvo in ribištvo, sestali kmetijski ministri petih držav članic EU, neto plačnic EU (gre za severne države), da bi razpravljali o »pregledu«. Srečanje ni bilo toliko pomembno zaradi same vsebine, temveč zaradi dejstva, da je do srečanja sploh prišlo in da se je poudarila zaveza po reformi SKP pred širitvijo EU (Agra Focus 2002b, 1). Kot že omenjeno, so *septembra 2002* nekatere države članice objavile kritično in negativno naravnano odprto pismo o predlaganih reformnih ukrepih sprememb SKP; večje teže pismo ni imelo (Agra Focus 2002f).

Pri predsedujočih državah Svetu velja izpostaviti pomembno vlogo Danske, ki je tej instituciji EU predsedovala v drugi polovici leta 2002. Kot majhna severna država se je izkazala za zelo uspešno pri pospeševanju zadnjih dogovorov glede širitve EU (Agra Focus 2002h, 1). Nasledila jo je Grčija, ki je bila kot predsedujoča udeležena v tristranskih razgovorih (Komisija, predsedujoča država članica in država članica) v zaključni fazi pogajanj o reformi SKP. Grški minister in predsedujoči Svetu, Drys, je imel sicer pomembno vlogo pri fleksibilnosti, ki je bila omogočena državam članicam v zameno za dosego dogovora, vendar je bil pri odločanju pogajalske strategije tristranskih razgovorov relativno pasiven partner (Agra Focus 2003d, 3). Španija kot predsedujoča Svetu v prvi polovici leta 2002 ni odigrala tako vidne vloge, saj v času njenega predsedovanja še ni prišlo do uradne predstavitve predloga »srednjeročnega pregleda« (Agra Focus 2002).

Ključ do uspešnega zaključka reformnega paketa je v tem, da je državam članicam omogočil zelo širok spekter fleksibilnosti glede nevezanih plačil in popuščanja Komisije v nasprotju s predlogi za znižanje cen mleka in mlečnih izdelkov ter žit pa tudi vključitev mnogih seznamov želja s strani držav članic v zadnjih tednih pogajanj. V končnem predlogu je vsaka od držav nekaj pridobila, le Portugalska je zaradi nedosežene zahteve po polni mlečni kvoti za Azore nasprotovala končni reformi SKP (Agra Focus 2003d, 3).

### ***Nevladne organizacije in interesne skupine***

Kmetijske organizacije so reformi nasprotovale manj intenzivno kot v preteklih letih, bile pa so tudi manj enotne. V začetni fazi pogajanj so ostro nasprotovale, da bi do reforme prišlo pred koncem obdobja 2000–2006. Ker so večje države članice izkazovale podporo reformi zaradi enakomernejše distribucije neposrednih plačil ter učinkovitejšega izvajanja okoljskih standardov in standardov varnosti hrane, je močno in vidno nasprotovanje COPE-COGECE načelom modulacije in navzkrižne skladnosti postalo še bolj politično občutljivo (Garzon 2006, 111). Bolj kot kmetijske, so v pogajanjih za »srednjeročni pregled« na politično razpravo vplivale potrošniške in okoljevarstvene skupine pritiska. Fischler je k njim pristopil z namenom, da bi čim bolj »prodal« svoje predloge. Skupine je videl kot glavno ciljno skupino, ki bi lahko zgradila podporo javnosti za reformo SKP. Preudarno je oblikoval medijsko strategijo in oglaševanje, ki je nagovarjalo omenjene skupine in tudi pridobilo podporo njegovi reformi. V državah, ki sicer niso bile naklonjene reformi, je tamkajšnja javnost po drugi strani močno odobravalala skrb za podeželje, večjo dobrobit živali, zagotovljeno varnost hrane in prehransko varnost – kar je bil tudi Fischlerjev načrt (Swinnen 2008, 145–6).<sup>43</sup>

#### **2.1.4 Notranje in zunanje okoliščine**

##### ***Notranje okoliščine***

Zakaj je komisar čutil potrebo in priložnost za premislek o novi reformi SKP, in to le leto zatem, ko je Agenda 2000 postavila temelje kmetijske politike do leta 2006, pomagajo razložiti zunanje in notranje okoliščine (Nedergaard 2006, 212). Med slednje spada širitev EU, predvidena za leto 2004. Komisija je uvidela, da bo reformo veliko težje uvedla po vključitvi desetih vzhodnoevropskih držav, saj je bil delež kmetijstva v nekaterih bodočih državah članicah večji od njihovega kmetijskega prebivalstva. Pričakovana širitev je pomenila nujno potrebo po predlogu širitve, saj so morali končno odločitev sprejeti pred vstopom novih članic (Swinnen 2008, 144). Fischler je sicer vseskozi ostro zavračal povezave med reformo in širitvijo EU (Agra Focus 2002d, 8–9; Syrrakos 2008, 126). Swinnen (2008, 143–4) navaja,

---

<sup>43</sup> Široka medijska pokritost je spodbudila močne reakcije ne samo s strani potrošniških in okoljskih skupin, ampak tudi širše javnosti, kar je bilo močno v kontrastu z njihovim precej pasivnim odnosom do tradicionalne kmetijske politike v prejšnjih obdobjih. Skupine so poudarjale, da so visoke vladne subvencije za kmetijske prakse, ki ne sovpadajo s primerno varnostjo hrane, okoljskimi standardi in standardi dobrobiti živali, nesprejemljive (Swinnen 2008, 142).

da je bila za reformo pomembna tudi prejšnja širitev leta 1995, ki je vplivala na skupne preference držav članic in razporeditev glasov v EU.

Kot že omenjeno, je k reformi ogromno pripomogel komisar s svojo vlogo.<sup>44</sup> Viri ga opisujejo kot stratega, taktika in arhitekta najradikalnejše reforme v zgodovini SKP (Swinnen 2008). Kot njegovo olajševalno okoliščino lahko štejemo šibak vpliv usmerjanja kmetijske politike s strani predsednika Komisije, Romana Prodijsa, ki je prenesel določanje dnevnega reda kmetijstva na svojega komisarja, za razliko od njegovega predhodnika Delorsa (MacSharryjeva reforma je bila sprejeta pod Delorsovim budnim očesom). Prodi naj ne bi imel trdnih idej o kmetijstvu in Fischlerju ni izdal nobene direktive o tem, kako in ali sploh reformirati SKP, kljub temu da je »polno podpiral« Fischlerja in zagovarjal njegove ideje. Zdi se, da je Prodijska mehka roka pripomogla k sprejemu reforme, saj predsednik ni nasprotoval pobudam kmetijskega komisarja (Syrrakos 2008, 121). Pomemben dejavnik so bile tudi izkušnje, saj je bil to že drugi Fischlerjev mandat (Swinnen 2008, 145).<sup>45</sup>

Notranje okoliščine so tesno povezane s krizo boleznih norih krav, ki je prinesla izredno motnjo v sistemu evropskega kmetijstva. *Novembra 2000* se je iz Velike Britanije razširila po evropski celini in ni bila več le britanski problem. Poleg te bolezni so EU pretresli še škandal z dioksinom v Belgiji ter izbruh bolezni slinavke in parkljevke, tako da je prišlo do postopnega splošnega pomanjkanja zaupanja v varnost hrane v mnogih državah članicah. Številni so videli krizo varnosti prehrane kot posledico industrializiranega kmetijstva, ki ga podpira SKP.<sup>46</sup> Fischler je v svojem govoru leta 2001 na izredni seji Komisije poudaril, da so ti dejavniki pomemben *raison d'être* za reformo in da je »kriza varnosti hrane v mnogih evropskih državljanih sprožila prepričanje, da obstaja nepovezanost med tistim, kar kmetijstvo EU dobavlja, in tistim, po čemer povprašujejo državljani«. V istem govoru je takratni komisar omenil tudi, da mora SKP postati bolj ekonomsko, okoljsko in družbeno trajnostna (Nedergaard 2006, 212–13; 2008, 187–90; Olper 2008, 89).

---

<sup>44</sup> O tem, kako položaj kmetijskega komisarja zahteva precejšnje politične veščine, je pisal že Grant (1997, 150). Njegov uspeh zahteva jasno sliko o ciljih, vendar tudi pripravljenost sprejemanja kompromisov, ki zadovoljujejo interese določenih držav članic. Odločitev za nominacijo Fischlerja za kmetijskega komisarja je bila zelo pretkana.

<sup>45</sup> Ključnega pomena so bile njegove izkušnje z Agendo 2000, še posebej s Chiracovim nenavadnim posredovanjem na srečanju Evropskega sveta v Berlinu leta 1999. Izkušnje so komisarju omogočile, da je pričakoval kakršno koli potencialno politično oviro in strategijo, da se je izognil usodi Agende 2000 (Swinnen 2008, 151).

<sup>46</sup> V raziskavi Eurobarometra junija 2002 sta bili glavni prioriteti SKP proizvodnja varne hrane in zaščita okolja, vendar je le peščica državljanov menila, da je SKP izpolnila ta cilj (Garzon 2006, 195). Varnost hrane je postala ena večjih skrbi Skupnosti, potrošniki so vedno bolj zahtevali višje standarde varne in kakovostne hrane (Olper 2008, 89).

## ***Zunanje okoliščine***

Zunanje okoliščine so pri tej reformi povezane z zunanjetrgovinskimi pogajanjmi v okviru STO. Po propadu srečanja v Seattlu leta 1999 se je začel nov krog pogajanj *novembra 2001* (Garzon 2006, 100). V začetku Doha razvojnega kroga (*Doha Development Round*) je kmetijstvo postalo najpomembnejše, pa tudi najbolj sporno vprašanje, saj je šlo za mednarodni pritisk na nadaljnjo liberalizacijo ukrepov prvega stebra SKP (Mrak in dr. 2007, 50). Nakazano je bilo, da bodo pogajanja vodila v nadaljnja nižanja kmetijskih podpor, saj so imele le-te uničujoče posledice za proizvodnjo in trgovino (Nedergaard 2006, 213).

ZDA, Brazilija, Indija in skupina izvoznih hrane (Cairns<sup>47</sup>) so začele od zunaj izvajati pritisk na EU za reformo, ki ga je Fischler namerno izrabil za pridobitev podpore svojemu načrtu. V letu 2002 se je pritisk STO-pogajanj za reformo SKP le še stopnjeval. Postajalo je vse bolj jasno, da bo nenaklonjenost do reforme postala glavna ovira pri liberalizaciji kmetijskih trgov znotraj STO v Dohi. Glavno vprašanje je bilo, ali se bo EU prilagodila zahtevam mednarodnih partnerjev. Prav tako se je za potrebnega (čeprav nezadostnega) izkazal tudi zunanji pritisk za reformo, saj brez teh okoliščin asimetrični politični sistem SKP reforme ne bi sprejel pa tudi Komisija ne bi imela dovolj poguma za pripravo načrta zanjo. Notranji dejavnik, ki je med državami članicami EU blažil odpor proti reformi, je bil dogovor med Schröderjem in Chiracom, do katerega je prišlo *septembra 2002*, Evropski svet pa je dogovor potrdil mesec zatem (Daugbjerg in Swinbank 2007, 16; Nedergaard 2006, 216); voditelji so prihodnjo rast proračuna SKP v EU-25 omejili na 45,3 mrd evrov, ki bi se lahko povečal za en odstotek nominalno letno od 2007 do 2013 (Evropski svet 2002, 12. tč.).

Predlog pogajanj za reformo SKP se je zavzemal za dogovor o bistvenih izboljšavah pri dostopu do trga, za redukcije (in dokončno odpravo) vseh oblik izvoznih subvencij in znatno zmanjšanje izkrivljajočih trgovinskih podpor. EU in države v razvoju, na čelu katerih sta bili Brazilija in Indija, so pozvale ZDA, naj na mizo postavijo bolj velikodušno ponudbo za zmanjšanje izkrivljajočih domačih subvencij v kmetijstvu. ZDA so vztrajale, da EU in države v razvoju znatneje znižajo carine ter omejijo številne uvozno občutljive proizvode (Nedergaard 2006, 214). Tudi Avstralija in Nova Zelandija sta v procesu trgovinskih pogajanj v okviru STO jasno sporočali, da mora EU liberalizirati in tržno naravnati SKP, da bo postalo kmetijstvo mednarodno konkurenčno (Erjavec in Erjavec 2009, 1).

---

<sup>47</sup> Skupina 19 kmetijskih držav izvoznih: Argentina, Avstralija, Bolivija, Brazilija, Kanada, Čile, Kolumbija, Kostarika, Gvatemala, Indonezija, Malezija, Nova Zelandija, Pakistan, Paragvaj, Peru, Filipini, Južnoafriška republika, Tajski in Urugvaj (Wikipedia 2011a).

## 2.2 REFORMA SREDOZEMSKIH PROIZVODOV (2004)

### 2.2.1 Kronološki pregled

Fischler je *aprila 2002* napovedal, da bo po »srednjeročnem pregledu« na vrsto prišel naslednji, »sredozemski« paket, ki bo vključeval skupne tržne ureditve za olivno olje, tobak, sladkor ter sadje in zelenjavo (Agra Focus 2002c, 4).

*Junija 2003* je ob sprejetju Fischlerjeve reforme v posebni deklaraciji aneksa k paketu Svet zapisal: »Reforme, ki se tičejo t. i. sredozemskih proizvodov – pridelave olivnega olja, tobaka in bombaža, bodo formulirane septembra 2003 prav tako znotraj obstoječega proračunskega okvirja in bodo osnovane na ciljnih pristopa trenutnega reformnega paketa.« (Svet 2003, 2).

*Julija* je Fischler pred parlamentarnim Odborom za kmetijstvo napovedal, da bodo predlogi za reforme tržnih organizacij za te proizvode objavljene proti koncu *septembra*, hkrati pa tudi predlogi za reformo pridelave sladkorja. Nakazal je tudi, da bodo uradni predlogi za sladkor sledili kasneje – kar je pomenilo, da paket ne bo sprejet v letu 2003 (Agra Focus 2003e, 1). Italija, ki je v prvi polovici 2003 nasledila Grčijo v predsedovanju Sveta, je upala, da bo reforma sredozemskih proizvodov zaključena do konca leta (Agra Focus 2003e, 7), kar se sicer ni zgodilo.

Komisija je predstavila reformne predloge *septembra 2003*, v katerih je napovedala, da bi morala biti neposredna plačila za tržne ureditve za bombaž, olivno olje in tobak pretežno vključena v novo nevezano shemo enotnega kmetijskega plačila, vendar z nekaj prihranki za pomoč kmetom pri prestrukturiranju. Integracija teh trgov bi omogočila kmetom več fleksibilnosti pri tržnih priložnostih za druge proizvode, vendar bi morali spoštovati okoljske zahteve (skozi navzkrižno skladnost). Namen reforme je bil slediti splošnim principom Fischlerjeve reforme – večji tržni naravnosti, trajnostnemu razvoju in okoljski zavesti, obenem pa nameniti določeno pozornost kmetom na območjih z omejenimi možnostmi za pridelavo. Komisija je iskala »pot od proizvodnih podpor k podpori proizvajalcem«, komisar pa je dodal, da bo toliko več trgov, kot jih bo vključenih v enotno kmetijsko plačilo, pomenilo toliko večji ekonomski in administrativni doprinos v smislu poenostavitve. Poudaril je tudi, da nevezanost ne bo zgolj prekinila izkrivljajoče povezave med podporami in proizvodnjo, ampak tudi obvezala proizvajalce teh proizvodov, da bodo upoštevali predpisane kakovostne, varnostne in okoljske standarde, ki so obvezni pri pravilih navzkrižne skladnosti – kar pomeni dodatne koristi za potrošnike EU. Komisija naj bi uradne predloge objavila v začetku

novembra 2003, ministri pa reformo potrdili do pomladi 2004, pred širitvijo in pod irskim predsedstvom (Agra Focus 2003g, 11).

Po predstavitvi reformnih predlogov za sredozemske proizvode (in treh možnosti za reformo sladkorja) je italijansko predsedstvo prosilo ministre, naj ne posegajo v predloge. Hkrati je predsedstvo nakazalo, da bo oktobrsko srečanje Sveta v Luksemburgu priložnost za podrobno razpravo in da se bodo delovne skupine sestale še štirikrat pred samim srečanjem Sveta. Vendar je španski minister Arias Cañete izkoristil priložnost in orisal španske posebne probleme s predlogi, predvsem z olivnim oljem. Spraševal se je o potrebi tako radikalnega koncepta, še posebej po propadu pogovorov STO v Cancunu in menil, da bi imel več smisla bolj postopen pristop z manjšo stopnjo nevezanosti. Tudi grški minister Drys je menil, da polna nevezanost morda ne bo najboljša za reformo teh trgov (Agra Focus 2003g, 17–18). Jasna sporočila so prišla s strani glavnih držav proizvajalk (še posebej Španije in Italije), ki so izražale nasprotovanje določenim vidikom reforme in dvomile v nujnost teh sprememb glede na propad trgovinskih pogovorov (Agra Focus 2003g, 20).

Na oktobrskem srečanju Sveta je italijansko predsedstvo subtilno predlagalo, da bi se glede bombaža in olivnega olja lahko dogovorili pred politično bolj občutljivo reformo tobaka, kar je Fischler ostro zavrnil.<sup>48</sup> Najbolj osupljivo pa je bilo dejstvo, da nobena delegacija ni dvomila glede principov, ampak so se ministri bolj ukvarjali s številkami (stopnja proizvodne nevezanosti in referenčna obdobja), ne pa s smerjo reforme. Postajalo je jasno, da bo naklonjenost proizvodni nevezanosti pomoči bombaža in še posebej olivnega olja ena najbolj neproblematičnih reform pridelave znotraj Sveta. Pogovori glede vprašanj bombaža bodo težji kot glede olivnega olja, in sicer zaradi tedanjih skrbi, izraženih v Cancunu s strani držav v razvoju. Olivno olje je eden od ministrov iz južnih držav članic EU opisal kot »mleko Sredozemlja« (Agra Focus 2003h, 1; 5–6).

Na novembrskem srečanju Sveta so stališča ministrov glede reforme bombaža in olivnega olja osvetlila razlike med južnimi proizvodnimi državami in severnimi neproizvodnimi državami članicami teh dobrin (Agra Focus 2003i, 8).<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Kljub temu da so Italijani trdili, da gre pri tobaku zgolj za administrativno vprašanje, so v Bruslju namigovali, da želijo Italijani ločiti tobak od sredozemskega svežnja reform in se s tem spopasti kasneje. Ločevanje bi omogočilo italijanskemu ministru, da bi zavzel močnejše stališče proti predlogom, namesto da se je bojeval na treh frontah hkrati (Agra Focus 2003h, 6).

<sup>49</sup> Situacija pri pridelavi je bila leta 2003 naslednja. Bombaž: Španija in Grčija sta edini dejanski evropski proizvajalki. EU ima relativno nizki delež svetovne proizvodnje bombaža; glavne proizvajalke so Kitajska, ZDA, Indija in Pakistan. Olivno olje: proizvodne države EU so Španija, Italija, Grčija, Portugalska in (južna)

Komisija je *novembra 2003* objavila zakonodajne predloge za povečanje tržne usmerjenosti in trajnostnega razvoja EU proizvodnje bombaža, olivnega olja, tobaka in hmelja. Obenem je želela Komisija obdržati trenutne stopnje izdatkov in določene ukrepe ciljno usmerjati, da kmetovanje v določenih regijah ne bi zamrlo. V primerjavi s predlogi ni bilo sprememb, Komisija se je zavzela za vsaj 60-odstotno nevezanost neposrednih plačil za olivno olje in bombaž, 100-odstotno za hmelj in postopno uvajanje skoraj 70-odstotne nevezanosti tobaka (Agra Focus 2003i, 15).

*Februarja 2004* je Irska, predsedujoča Svetu, poudarila potrebo po sprejetju reforme v *marcu*; če ne zaradi drugega, da bi imeli dovolj časa za prilagoditev pravil za nove države članice do njihovega vstopa v EU (Agra Focus 2004b, 1). Istega meseca so člani parlamentarnega Odbora za kmetijstvo potrdili osnutke mnenja Evropskega parlamenta glede predlogov Komisije (Agra Focus 2004b, 20).

EU so v naslednjih mesecih čakali pomembni dogodki: volitve Evropskega parlamenta v *juniju*, prihod nove Komisije v *novembru* in najpomembnejše; priključitev novih članic v *maju 2004*. EU si je v tem času prizadevala zaključiti toliko zakonodaje, kot bi bilo mogoče, z zgolj 15 članicami. Očiten primer je bil tudi sredozemski reformni paket SKP, ki je moral biti zaključen ne le s političnim dogovorom, ampak tudi z zakonodajnimi besedili do konca *aprila 2004*. Želeli so se namreč izogniti prevajanju vseh teh besedil v devet jezikov novih držav članic, kar bi pomenilo ogromno dodatno administrativno breme. Še večji razlog pa je bil boljši dogovor, kot bi bil mogoč s 25 državami članicami EU oz. 25 ministri. Želeli so se tudi ogniti možnosti, da bi nove članice reformo izrabile za vzvod za dosego drugih koncesij, ki jih niso pridobile v širitvenih pogajanjih, in s tem blokirale sprejem besedil. Irsko predsedstvo je v Svetu oznanilo, da političen dogovor ne bo možen v *marcu*, dodaten sestanek pa so določili konec *aprila*, kjer naj bi bil dosežen dogovor. Na sestanku so bili odsotni močni politični pogajalci – španski, grški in francoski minister, tako da predsedstvo ni imelo druge možnosti, kot da prestavi srečanje (Agra Focus 2004c, 1–2).

---

Francija; EU je dominantna na svetovnem trgu. Tobak: proizvodnja je omejena na visoko zgoščena geografska območja, s 70 odstotki zgoščenimi v sedmih regijah, večinoma v Grčiji in Italiji. EU je 5. največja proizvajalka tobaka – za Kitajsko, Brazilijo, Indijo in ZDA. EU uvozi več kot tri četrtine cigaret glede na porabo. Hmelj: ključni igralec v pogajanjih je Nemčija (še posebej Bavarska), ki zajema 84 odstotkov proizvodnje hmelja v EU. Z veliko manjšimi deleži ji sledijo Velika Britanija, Španija in Francija. EU zajema 40 odstotkov svetovne proizvodnje, za njo sta ZDA in Kitajsko (Agra Focus 2003g, 12–15).

Zaključek reformne pogajalske igre ni bil težaven, pogajanja pa so bila precej bolj neposredna v primerjavi s Fischlerjevo reformo. Pogovori so bili namreč zaključeni v 18 urah, medtem ko so pri Fischlerjevi reformi trajali kar tri tedne. Napoved priključitve 10 novih držav članic k EU, ki bi rajši zmanjšale izdatke za te proizvode v zameno za druge kmetijske trge, se je izkazala za pomemben katalizator pri prepoznavanju prioritet držav proizvajalk. Rezultat tega je bil, da so »severne« države članice uspele spraviti skozi svoje glavne prioritete glede opustitve proizvodno specifičnih podpor za tobak in celo večjo stopnjo nevezanosti za tobak, kot je Komisija prvotno predlagala (Agra Focus 2004č, 1).

Reformo je na srečanju Sveta v Luksemburgu *aprila 2004* podprla kvalificirana večina, proti so glasovale zgolj Švedska in Danska (zaradi tobačnih podpor) ter Španija, ki je dogovoru nasprotovala zaradi neprestanih zahtev po večji stopnji proizvodne vezanosti pri podporah za bombaž.

Ena izmed glavnih sprememb v primerjavi s predlogi Komisije je bil začetek veljave reforme, v letu 2006 namesto 2005, z izjemo tržne ureditve tobaka, ki je stopila v veljavo od 2005 (Svet EU 2004, 6). Kljub temu da so kmetijski ministri poleg enoletnega zavlačevanja z implementacijo reform potrdili tudi štiriletno tranzicijsko obdobje za popolno nevezanost ureditve, je končni kompromis omogočil, da je večina ministrov iz pogajanj odšla zmagovalno (Agra Focus 2004č, 2).

### 2.2.2 Ključni elementi reforme

Ključni elementi reforme sredozemskih proizvodov so navedeni v Tabeli 2.2.

Tabela 2.2: Ključni elementi reforme sredozemskih proizvodov

<b><i>Tobak</i></b>	
Proizvodno nevezana plačila	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vsaj 40 odstotkov tobačnih podpor je postalo vključenih v shemo enotnega kmetijskega plačila, tj. proizvodno nevezanost; do 60 odstotkov je lahko ostalo vezanih za štiriletno prehodno obdobje.</li> <li>• Od leta 2010 je postalo 50 odstotkov podpor proizvodno nevezanih, preostalih 50 pa namenjenih prestrukturiranju. Komisija je priporočila, da se zneski za prestrukturiranje namenijo regijam, kjer se proizvaja tobak.</li> </ul>
Drugo	Prenehal je delovati Sklad Skupnosti za tobak ( <i>Community Tobacco Fund</i> ).
<b><i>Bombaž</i></b>	
Proizvodno nevezana plačila	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Podporna plačila proizvajalcem so bila v 65-odstotnem deležu premeščena v shemo enotnega kmetijskega plačila od leta 2006 naprej (velja za zneske, plačane v referenčnem okvirju 2000–2002).</li> <li>• Preostalih 35 odstotkov so prejele države članice v plačilu na površino na nasad oljk, največ Grčija, Španija in Portugalska. Določeno je bilo, da za vsako prekoračenje površin sledi sorazmerno znižanje podpor, da proračun ostane nevtralen.</li> </ul>

Razvoj podeželja	Ostala pomoč je bila namenjena prestrukturiranju v drugem stebru (politika razvoja podeželja). Komisija je priporočila, da se ti zneski namenijo regijam, kjer se proizvaja bombaž.
Drugo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Z namenom, da bi zagotovili kakovost, so preostalih 4,3 mio evrov namenili spodbudam za ustvarjanje medpanožnih organizacij.</li> <li>Svet je upošteval tudi predlog Komisije za nadzor shem podpor za proizvodnjo bombaža in trgovine v Afriki.</li> </ul>
<b><i>Olivno olje</i></b>	
Proizvodno nevezana plačila	<ul style="list-style-type: none"> <li>Posesti, manjše od 0,5 ha, so od leta 2006 v celoti prejemale proizvodno nevezana plačila.</li> <li>Za posesti, večje od 0,5 ha, je postalo vsaj 60 odstotkov podpor nevezanih in vključenih v shemo enotnega kmetijskega plačila. Definicija dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev je bila prilagojena in po novem vključevala vzdrževanje oljčnih nasadov v dobrih vegetativnih pogojih in prepoved izkrčitve oljk kot posebnega primera vzdrževanja značilnosti pokrajine.</li> </ul>
Nacionalne ovojnice	<ul style="list-style-type: none"> <li>Preostalih 40 odstotkov je bilo namenjenih nacionalni ovojnici, iz katere so države članice izplačevale plačilo na ha nasadov oljk. Največ sredstev je dobila Španija, nato Italija, Grčija, Portugalska, Francija, Ciper, Slovenija in Malta. Proizvajalci so morali obdržati 90–110 odstotkov oljk, ki so obstajale 1. januarja 2005, da so bili upravičeni do tega plačila.</li> <li>Države članice so lahko obdržale do 10 odstotkov nacionalne ovojnice za namene izboljšanja kakovosti olj.</li> <li>Razpoložljivi nacionalni zneski so bili določeni glede na triletno obdobje 1999/2000–2001/2002, medtem ko je bila osnova individualnega referenčnega zneska na kmeta štiriletno povprečje (1999/2000–2002/2003). Povečan je bil znesek, namenjen Španiji.</li> </ul>
Tržno leto	Regulativa je spremenila tržno leto; z od 1. novembra do 31. oktobra na od 1. julija do 30. junija.
Drugo	Pod ločeno skupno tržno ureditvijo za olja in masti je dogovor razširil zasebno skladiščenje kot varnostni ukrep ter ukinil izvozna nadomestila in pomoč za konzervirana živila. Ukrepi za povečanje kakovosti so bili okrepljeni z možnostjo novega triletnega programa in sheme večnacionalne promocije, financirane z denarjem iz nacionalne ovojnice.
<b><i>Hmelj</i></b>	
Proizvodno nevezana plačila	Neposredna plačila so postala vsaj 75-odstotno proizvodno nevezana od leta 2005, 2006 ali 2007 glede na zneske, ki so jih posamezni kmetje prejeli v referenčnem obdobju 2000–2002.
Proizvodno vezana plačila	25-odstotno vezana plačila so bila lahko zagotovljena proizvajalcem in/ali skupinam proizvajalcev z namenom izvedbe različnih nalog.

Vir: Agra Focus (2004č, 3–6); Kelch in Normile (2004, 9).

### 2.2.3 Akterji in njihova vloga pri sprejemanju reforme

#### ***Evropska komisija***

Septembra 2003 so v Cancunu znova propadli ministrski pogovori glede kmetijske trgovine v STO. Neuspeh pogajanj je takoj spodbudil nekatere ministre EU k predlogu, da sedaj ni pritiska na predstavljene reforme sredozemskih proizvodov ter na razpravo o možnostih reforme sladkorja (Agra Focus 2003g, 1). Kljub temu je Fischler v intervjuju (Agra Focus, 2003g, 38) poudaril, da propad pogajanj nikakor ne bo vplival na reformo, saj se »načela niso spremenila«. Komisarju se je namreč počasi iztekal mandat,<sup>50</sup> zato ni pristal na odlog

<sup>50</sup> Fischlerju je mandat kmetijskega komisarja potekel oktobra 2004.

sredozemskega svežnja. Komisija je zapisala, da iztočnice glede paketa sledijo enakemu osnovnemu principu kot junijska reforma SKP: »Največji del podpor za tri trge je nevezan, utemeljen na zgodovinskih pravicah za obdobje 2000–2002 in je integriran v zakonodajni okvir sheme enotnega kmetijskega plačila.« Hkrati je bila mnenja, da bi morali biti cilji Fischlerjeve reforme v skladu s cilji tega paketa (povečana konkurenčnost, močnejša tržna usmerjenost, izboljššan odnos do okolja, stabilni dohodki in več pozornosti, namenjene proizvajalcem v najmanj zaželenih območjih) (Komisija 2003, 2; 13).

Reforma sredozemskih proizvodov je pomenila nadaljnji radikalen pretres sistema subvencij EU, saj je nadaljevala pot večje tržne usmerjenosti in fleksibilnosti, trajnostnega razvoja in kakovosti; pot, ki se je začela s Fischlerjevo reformo (Agra Focus 2004č, 1).

### ***Evropski svet***

Na vrhu Evropskega sveta *oktobra 2003* v Bruslju reforme sredozemskih proizvodov ni bilo na dnevnem redu. Voditelji so obžalovali neuspešen rezultat ministrskega srečanja STO v Cancunu in hkrati poudarili zavezo EU do večstranskega pristopa k pogajanjem v Dohi (Evropski svet 2003, 5. tč.). Drugih pomembnih novosti, ki bi bile povezane z reformo, na tem srečanju ni bilo. V Bruslju sta potekala tudi naslednja, decembrski in marčevski vrh, kjer zaključki niso bili povezani z reformo. Sklenemo lahko, da Evropski svet ni vplival na sredozemski sveženj reform.

### ***Svet EU***

V razpravah Sveta se je pokazala močna polarizacija med kmetijskimi ministri, in sicer glede na to, ali so prihajali iz držav proizvajalk ali neproizvajalk sredozemskih izdelkov. Ko je Komisija *septembra 2003* predstavila predloge za spremembo tega svežnja, so glavne države proizvajalke, še posebej Španija in Italija, izrazile nasprotovanje določenim delom reforme in vztrajale, da spremembe niso nujne glede na propad mednarodnih trgovinskih pogajanj v Cancunu. Španski minister Arias Cañete je dajal tudi, da se bodo proizvodne države povezale in delale skupaj na reformi (Agra Focus 2003g, 20).

Pri tobaku je prva razprava kmetijskih ministrov *novembra 2003* pokazala razlike v stališčih držav proizvajalk (Italija, Francija, Grčija, Portugalska in Španija) ter neproizvajalk tobaka. Prve so zahtevale delno nevezanost v skladu z junijskimi (Fischlerjevimi) reformami in vztrajale, da bi imela popolna nevezanost, kar je predlagala Komisija, zelo negativne

družbene in ekonomske posledice v regijah, kjer se proizvajajo tobak – opuščanje gojenja tobaka in posledično izgubo velikega števila delovnih mest. Po drugi strani so določene države članice (vodje so bile Švedska, Danska in Nemčija) želele popolno odpravo pridelave tobaka z argumentom, da se pomoč ne bi smela dajati pridelkom, ki so škodljivi zdravju ljudi (Agra Focus 2003i, 8–9; 2004a, 5). Pri pridelavi bombaža je bilo malo sprememb v stališčih držav članic pri predlogih, saj so ministri večinoma ponovili tista, orisana na novembrskih srečanjih SCA. Večina severnih držav članic je želela reformo znotraj konteksta Doha razvojnega kroga (Agra Focus 2003i, 9). Pri olivnem olju je prišlo do krajše razprave, ki je poudarila kontrast med zahtevami po večji stopnji vezanih plačil (predvsem s strani Španije ter Italije in Grčije) in tistimi po večji stopnji nevezanosti (Danska, Nemčija, Švedska in Nizozemska) (Agra Focus 2003i, 10).

*Februarja 2004* se je v nadaljnjih razpravah v SCA pokazalo, da glavno vprašanje ostaja minimalna stopnja nevezanosti – politične zadeve, o katerih se lahko odločijo zgolj ministri. Tobak je ostal najbolj sporen v reformnih pogajanjih. Kljub temu da je kazalo, da bo dogovor dosežen na marčevskem srečanju Sveta, se to ni zgodilo zaradi odsotnosti ključnih pogajalcev iz Španije, Grčije in Francije, zato je moralo irsko predsedstvo prestaviti dogovor na aprilsko srečanje. Na okrogli mizi so ministri ponovili svoja stališča glede reformnega paketa, proizvodne države pa so zopet izrazile zaskrbljenost nad tveganjem opuščanja proizvodnje v manj zaželenih območjih, še posebej na trgih tobaka in bombaža, če se uresničijo predlogi Komisije. Fischler je pokazal nekaj razumevanja do teh stališč, vendar je izpostavil, da bi moralo biti proizvajalcem v interesu, da dosežejo dogovor, saj da uredbi za olivno olje in tobak potečeta konec 2004, brez nove tržne ureditve pa kmetje na teh trgih ne bodo več prejeli plačil (Agra Focus 2004c, 2–3).

Za najmanj fleksibilno v odločilnih pogajanjih se je pokazala španska ministrica Espinosa Mangana, za katero je bilo aprilsko srečanje prvo. V svojem stališču glede bombaža in olivnega olja je bila tako nefleksibilna, da je ostala izolirana in glasovala proti paketu. Espinosa je zavrnila dodatnih 20 mio evrov vredno ovojnico za španske proizvajalce olivnega olja, kar se je teden zatem zgladilo in dodalo v zakonodajno besedilo reforme. Drugi ministri so bili z različnimi koncesijami zadovoljni s končnim izidom. Dogovor je bil dosežen z dvostranskimi dogovori in številnimi omejenimi sestanki (ministri z enim ali dvema svetovalcema). Na odločilnem srečanju, kjer so bili prisotni zgolj ministri, so s kvalificirano večino potrdili paket, proti sta bili zgolj Švedska in Danska (zaradi tobačnih subvencij) ter že

omenjena Španija, ki je želela večjo stopnjo vezanih plačil za bombaž (Agra Focus 2004č, 1–2).

Svet je bil v teh pogajanjih institucija, ki je vsekakor odločilno prispevala k sprejemu reform sredozeškega svežnja.

### ***Evropski parlament***

Člani parlamentarnega Odbora za kmetijstvo so *februarja 2004* potrdili osnutek poročila glede mnenja o reformnih predlogih Komisije in s tem omogočili plenarno glasovanje o predlogih *marca* na plenarnem srečanju (ter hkrati podali zeleno luč za končno odločitev ministrov v Svetu). Končno poročilo Odbora je na splošno kritiziralo načrte Komisije za nevezanost sredozeških proizvodov. Podali so argument, da bodo rezultat resne družbene posledice, saj je proizvodnja teh izdelkov koncentrirana v nekaterih najrevnejših regijah EU. Izrazili so tudi zaskrbljenost, da bo popolna (ali večinska) nevezanost pomoči lahko pomenila grožnjo opustitve proizvodnje in zmanjšanje konkurenčnosti teh podeželskih območij. Predlagali so manj nevezanosti in več fleksibilnosti glede implementacije v državah članicah, kot jo je ponudila Komisija (Agra Focus 2004b, 20).

Z ozko večino so člani Evropskega parlamenta *marca* sprejeli enoten posvetovalni dokument, ki je pokrival vse tri sredozeške trge, plus dodatno poročilo za hmelj. Sestavek za bombaž je predstavila španska članica, za tobak in olivno olje italijanska predstavnik, za hmelj pa nemški član Evropskega parlamenta – kar ni presenetljivo glede na glavne države proizvajalke sredozeških proizvodov. Glavna zahteva v poročilu je bila večja stopnja vezanih plačil, da bi omejili opustitev proizvodnje in družbene probleme v revnejših regijah EU (Agra Focus 2004c, 16).

Sklenemo lahko, da je Evropski parlament sicer prispeval k sprejemu reforme, saj brez njegovega mnenja ni mogoča končna odločitev kmetijskih ministrov, vendar le v smislu pravočasnosti, odločilno pa ni prispeval k sprejetju reforme.

### ***Države članice EU***

V času razprave o svežnju reform, ki je intenzivneje potekala od *oktobra 2003* do *aprila 2004*, sta se izkristalizirali poziciji proizvodnih in neproizvodnih držav sredozeških proizvodov:

- prvi tabor so oblikovale Italija, Francija, Grčija, Portugalska in Španija;

- drugega pa Nemčija, Švedska, Danska, Velika Britanija in Nizozemska.

Prva skupina držav se je zavzemala za delno nevezanost proizvodov, kar bi bilo v skladu z junijskimi (Fischlerjevimi) reformami. Druga skupina je zahtevala večjo nevezanost plačil, pri tobaku celo popolno odpravo podpor in s tem pridelave tobaka, škodljivega zdravju ljudi.

Končni dogovor je za večino držav članic predstavljal zmago, saj je predstavljal zadosten kompromis. Za Grčijo in Italijo je bila ključna dodatna fleksibilnost pri nevezanosti tobaka, medtem ko je bil odločujoč dejavnik za Portugalsko in Španijo potrditev, da dodatne saditvene pravice za olivno olje iz leta 1998 ne bodo odstranjene. Za severne države članice je bila potrditev konca plačil, vezanih na proizvodnjo tobaka do 2010, najpomembnejši politični rezultat reforme, kljub temu da so bile precej zadovoljne tudi nad zmanjšanjem predlagane stopnje vezanih plačil za tobak – kar so nekateri videli kot zelo pomemben korak v smislu evropskih stališč v pogajanjih za STO (Agra Focus 2004č, 2).

### *Nevladne organizacije in interesne skupine*

Pri pogajanjih o reformi so se pokazali interesi nacionalnih držav, ki so zagovarjale domače proizvajalce. Glavne države proizvajalke (Španija, Italija, Francija, Grčija in Portugalska) so sprva izražale dvom v nujnost sprememb, kot argument pa navajale propad mednarodnih trgovinskih pogajanj. Ko je postalo jasno, da je reforma neizogibna, so zagovarjale nižjo stopnjo nevezanosti plačil, da bi ohranile čim večjo stopnjo plačil za proizvajalce. Vztrajale so, da bi npr. popolna nevezanost plačil za tobak, ki jo je predlagala Komisija, imela zelo negativne družbene in ekonomske posledice v regijah, kjer se proizvaja tobak – navajale so opuščanje gojenja tobaka in posledično izgubo velikega števila delovnih mest. Komisar ideje o delni nevezanosti plačil ni podpiral, saj bi po njegovem mnenju to pomenilo, da bi proizvajalci gojili tobak zgolj zato, da bi prejeli premijo (Agra Focus 2003g, 20; 2003h, 6–7; 2003i, 8; 2004a, 5).

Menimo, da so bile v ozadju pogajanj močne skupine proizvajalcev oz. nacionalne interesne skupine tiste, ki so pritiskale na izhodišča ministrov posameznih držav in oblikovanje njihovih pogajalskih stališč. Države članice so se razdelile na dva pola; države proizvajalke (sredozemske) in neproizvajalke sredozemskih kmetijskih proizvodov (predvsem Švedska, Danska in Nemčija, torej severnejše države članice), v katerih ni bilo močnih skupin proizvajalcev ter posledično pritiskov.

## **2.2.4 Notranje in zunanje okoliščine**

### ***Notranje okoliščine***

Notranje okoliščine, ki so vplivale na sprejem sredozemskega svežnja reform, so povezane predvsem s komisarjem Fischlerjem in širitvijo EU. Fischlerju se je mandat počasi iztekal, pred tem pa je želel nadaljevati reforme, ki jih je začel z radikalnim političnim dogovorom *junija 2003*. Ko so zopet propadla mednarodna trgovinska pogajanja v Cancunu *septembra 2003*, so nekateri kmetijski ministri začeli namigovati, da potemtakem ni nobene potrebe po sprejetju reforme oz. nadaljevanju pogajanj. Vendar je Fischler vztrajal, da se pogajanja nadaljujejo in čimprej doseže končni dogovor.

Druga notranja okoliščina, ki je predstavljala izredno učinkovit katalizator za politični dogovor, je bila pričakovana širitev EU z 10 novimi članicami v *maju 2004*, med katerimi bi večina rajši namenila sredstva nesredozemskim pridelkom. Proizvodne države članice so dale prioriteto svojim stališčem, da bi prišlo do sprejetja reforme, in na ta način zaščitile financiranje sredozemskih proizvodov v prihodnje (Agra Focus 2004č, 2).

### ***Zunanje okoliščine***

V primerjavi s Fischlerjevim paketom reform zunanje okoliščine niso vplivale na reformo sredozemskih proizvodov, saj ni bilo pritiskov s strani mednarodnih partnerjev. Komisar je ob sprejetju reforme sicer poudaril prioritete za bolj tržno usmerjeno, trajnostno naravnano SKP, obenem pa je bil še posebno optimističen nad dogovorom, vezanim na razmere v pogajanjih v okviru STO, saj je potrdil, da je EU načrtovala svoje reformistične težnje, s čimer je nadalje izvršil pritisk nad ZDA za reformo njihovih domačih podpor, še posebej za bombaž (Agra Focus 2004č, 2). Vendar je bil celoten proces pogajanj zgolj nadaljevanje že »uhojene« poti, ki se je začela leta 2002, nadaljevala pa najprej s sredozemskimi proizvodi.

## **2.3 REFORMA SLADKORJA (2005)**

### **2.3.1 Kronološki pregled**

*Septembra 2003* je Komisija v Strasbourgu orisala številne možnosti za reformo sladkorja. Predlog naj bi vseboval štiri možnosti za prihodnost: i) status *quo*, ii) radikalno reformo, iii) fiksne uvozne in proizvodne kvote ter iv) izrazito nižanje intervencijske cene (z večjim poudarkom na zasebnem skladiščenju), uvedbo neposredne pomoči in sprememb za proizvodne kvote (Agra Focus 2003f, 15). Po predstavitvi je bil najglasnejši francoski

minister Gaymard, ki je vztrajal, da ni potrebe po tem, da je reforma sladkorja sprejeta v letu 2003 ali 2004 – zaradi volitev v Evropskem parlamentu in nove Komisije – obenem pa povezal odločitev z notranjimi problemi (dohodki proizvajalcev sladkorja iz sladkorne pese), zunanji problemi (obveze do držav Azije, Karibov in Pacifika)<sup>51</sup> in rezultatom pogajanj STO (Agra Focus 2003g, 20). Tako se je odzvala tudi večina držav članic, saj je menila, da ni potrebe po hitrih reformnih odločitvah, glede na to, da je obstoječi sistem deloval še do konca junija 2006.

*Oktober 2003* je večina članic poudarila, da je prezgodaj za zavzetje trdnih stališč glede treh možnosti. Številne so že takrat zavrnile možnost radikalne liberalizacije (opustitev cenovnih podpor, kvot in uvoznih omejitev), medtem ko so nekatere vztrajale, da je status *quo* nerealna možnost (Agra Focus 2003h, 8). Datum predstavitve uradnih predlogov je ostal nejasen, je pa komisar zagotovil, da je pomlad 2004 najbolj verjeten čas, vsekakor pa še pod takratno Komisijo (Agra Focus 2003g, 8). Evropski kmetijski ministri so na srečanju Sveta potrdili, da večina držav članic ne želi hiteti z reformo, tako da so se razblinili upi, da bi bil dogovor sprejet pred koncem oktobra 2004, ko Fischler zaključi s svojim mandatom (Agra Focus 2003i, 8).

*Novembra 2003* so najmanj razvite države izjavile, da bi bil pri reformi sladkorja EU njihov preferenčni scenarij status *quo*, medtem ko bi bile kvote za uvoz sladkorja edina alternativa, sprejemljiva zanje (Agra Focus 2003i, 18). Kasneje je Fischler poudaril, da bi popolna liberalizacija trga, kot jo vidijo nekateri, izbrisala dve tretjini proizvodnje sladkorja v EU (Agra Focus 2004b, 11).

*Maja 2004* je Komisija napovedala, da bodo uradni predlogi reforme predstavljeni *julija* istega leta. Obstoječa tržna ureditev sladkorja ni dovolj fleksibilna, da bi dosegla cilje reformirane SKP, EU-cene niso konkurenčne in trg ne bo imel nobene možnosti v prihodnosti brez reforme, je poudaril Fischler. Povedal je tudi, da status *quo* in radikalna reforma nista realistični možnosti, s čimer je implicitno podprl tretjo možnost; znižanje cen in zmanjšanje kvot. Poudaril je, da mora pridelava sladkorja slediti splošnim prioriteta reformirane SKP, treba pa je spoštovati tudi mednarodne obveze EU. Korak proti večji konkurenčnosti pridelave, ki bo popolnoma v skladu z mednarodnimi trgovinskimi obvezami, kar pomeni, da

---

<sup>51</sup> V kontekstu sporazuma iz Loméja je EU z državami Azije, Karibov in Pacifika sklenila preferenčni uvozni dogovor za sladkor, ki je vključeval brezcarinske uvozne kvote (skupaj 1,3 mio t), za katere so te države prejemale visoko EU-ceno sladkorja (Silvis in Lapperre 2010, 177). Liberalizacija ureditve bi šla v škodo teh držav.

v prihodnje ne bo več potreboval izvoznih nadomestil, je bila po Fischlerjevih besedah najboljša možnost za ohranitev obstoječih delovnih mest na dolgi rok (Agra Focus 2004d, 8).<sup>52</sup>

*Junija 2004* so v javnost prišle prve podrobnosti predloga Komisije. Osnutki so težili k bolj trajnostni in tržno usmerjeni politiki trga – v skladu z reformami SKP v zadnjih letih. Šlo je za prvi predlog Komisije, ki je priznaval, da se bo določena vrsta proizvodnje lahko morala prenehati v nekaterih regijah, ker ni bila ekonomsko sposobna preživeti, zato je bilo verjetno, da bo zelo kontroverzen znotraj Sveta (Agra Focus 2004e, 1).

Po objavi predloga reforme *julija 2004* je v Svetu prišlo do običajne opozicije, vendar je bil koncept reforme v splošnem sprejet (nižanje cen, zmanjšanje kvot in neposredne podpore), vprašljiv je bil le predlog uvedbe čezmejnega transferja kvot. Komisija je predlagala zmanjšanje podpornih cen EU za sladkor za eno tretjino v treh letih, zmanjšanje kvot za 2,8 mio t v štirih letih, uvedbo nevezanih plačil pri stopnji, enaki 60 odstotkom znižanja proizvodne cene<sup>53</sup> in dovoljenje možnosti čezmejnih transferjev kvot. Vse spremembe bi se začele čez eno leto. Zapisali so tudi konkretne obveze do držav Azije, Karibov in Pacifika ter najbolj oddaljenih regij EU, ki bi bile izključene iz sheme enotnega kmetijskega plačila, se pravi, da bi ostala plačila vezana, ter pojasnili, da bi nove države članice dobivale enako stopnjo pomoči kot EU-15. Glede uvoza iz držav Azije, Karibov in Pacifika ter najmanj razvitih držav bi se obstoječi dogovori nadaljevali, bi pa zmanjšanje interne cene EU pomenilo, da bi postal trg EU manj privlačen, preferenčni uvoz pa bi narasel z 1,9 mio t na zgolj 2,4 mio t. Finančne posledice: predlog je pomenil status *quo* glede proračuna SKP, bi pa neto učinek na EU-proračun pomenil dodaten strošek okoli 360 mio evrov zaradi

---

<sup>52</sup> Skupna ureditev kmetijskega trga sladkorja je uravnavala proizvodnjo in trgovino sladkorja v Skupnosti/EU od leta 1968 dalje, temeljila pa je na treh stebrih: zjamčene cene, izvozne subvencije in uvozne omejitve. Zjamčene cene so bile ponujene predelovalcem za ves sladkor, proizveden v okviru kvot – znotraj vseh kvot, ki jih je dodelila Komisija in so jih nato razdelile nacionalne vlade. Glede na to, da je vsota kvot sladkorja in zjamčenega uvoza iz držav Azije, Karibov in Pacifika presežala domačo potrošnjo, je bil strukturni presežek vgrajen v sladkor iz skupne ureditve kmetijskega trga. Ta presežek je bilo treba izvoziti, a ker je svetovna cena sladkorja običajno pod evropskimi proizvodnimi stroški, je bil lahko prodan zgolj z izvoznim nadomestilom. Slednje je bilo kombinacija dajatev (ki so jih plačali predelovalci in so se prenesle na potrošnike v obliki višjih cen) in sredstev iz proračuna EU za razvoj (kar je bilo 1,3 mio t izvoza iz držav Azije, Karibov in Pacifika, sredstva so bila upravičena kot oblika razvojne pomoči). Da bi preprečili, da bi bil poceni tuji sladkor konkurenčen dodeljeni oskrbi doma, so uvedli omejitve uvoza z visokimi pavšalnimi stopnjami carin in dodatnimi zaščitnimi carinami, kar je ustvarilo vodotesen pečat na evropskem trgu (Richardson 2009, 676–7).

<sup>53</sup> Nevezana pomoč bi bila vključena v shemo enotnega kmetijskega plačila, veljala bi pravila navzkrižne skladnosti, modulacije in finančne discipline, države članice pa bi se lahko prav tako kot pri drugih proizvodih lahko odločile za plačilo na podlagi zgodovinske ali regionalne osnove (Agra Focus 2004f, 3).

prihodkovnega primanjkljaja, ki naj bi bil v prihodnje najverjetneje nadomeščen s prispevki držav članic na podlagi BDP (bruto domači proizvod) (Agra Focus 2004f, 1–4).

Več kot 1000 kmetov iz Španije, Portugalske, Irske, Italije in Finske, ki se ukvarjajo s sladkorjem, se je zbralo v Bruslju in izrazilo svoje nezadovoljstvo s predlogom reforme. Odzvale so se tudi organizacije in interesne skupine. COPA je bila mnenja, da je reforma prezgodnja in preveč surova. Na splošno so organizacije izrazile nasprotovanje reformi in se spraševale o nujnosti glede na to, da je bila ureditev v veljavi še dve leti. Medtem ko so bili proizvajalci skoraj enotni v kritiki predlaganega nižanja cen, so nevladne organizacije ocenile, da je 33-odstotna redukcija nezadostna. Najmanj razvite države so menile, da predlogi reforme devalvirajo trgovinski sporazum »Vse razen orožja« (*Everything But Arms*)<sup>54</sup> in ignorirajo interese teh držav (Agra Focus 2004f, 5–6). Tudi večina kmetijskih ministrov je po predstavitvi predlogov izrazila resne pomisleke, predvsem glede začetka reforme julija 2005, ki naj se ne bi mudila zaradi veljavnosti reforme do julija 2006, pa tudi zato, ker je bil rezultat panela STO<sup>55</sup> pričakovan za september 2004. Večina delegacij se je zavzela za manjše znižanje podpornih cen v daljšem obdobju. Ministri so najbolj nasprotovali dovoljenju čezmejnega trgovanja s kvotami z argumentom, da bi to verjetno pomenilo konec proizvodnje sladkorne pese v njihovih državah. Predlogi so bili nato posredovani nazaj v SCA v nadaljnjo razpravo (Agra Focus 2004f, 12).

*Avgusta 2004* je z delom začela nova Komisija, mesto kmetijske komisarke je prevzela Mariann Fischer Boel. V tem času je vse bolj postajalo jasno, da bo morala EU zaradi vmesnega poročila STO-panela poostri predloge in poiskati bolj radikalen pristop, morda odstraniti »C« sladkor<sup>56</sup> in še bolj zmanjšati proizvodne kvote (Agra Focus 2004g, 1; 26).

---

<sup>54</sup> Sporazum, podpisan leta 2001, dovoljuje brezcarinski uvoz vseh dobrin (razen orožja) iz 49 najmanj razvitih držav. Tri »občutljive« dobrine – sladkor, riž in banane – kljub temu niso bile popolnoma liberalizirane. Za sladkor je bilo določeno postopno povečanje z letno stopnjo rasti 15 odstotkov, do popolne liberalizacije leta 2009 (Agra Focus 2003f, 41; 2004i, 19).

<sup>55</sup> Poročilo STO je ugotovilo, da EU ni bila konsistentna s svojimi mednarodnimi obvezami, saj je omogočala izvozna nadomestila za sladkor v večji meri, kot se je zavezala v urugvajskem krogu (Agra Focus 2004g, 26). Fischler je napovedal, da bodo uradni predlogi izdani v februarju ali marcu 2005, kasneje, kot je bilo načrtovano, da bi se Komisija izognila večjemu mednarodnemu pritisku in podala jasen odgovor na sodbo STO (Agra Focus 2004h, 9).

<sup>56</sup> »C« sladkor je moral biti izvožen na svetovni trg brez izvoznega nadomestila. Glavni proizvajalci so bili v najučinkovitejših proizvodnih območjih EU (še posebej v Franciji, Nemčiji in Veliki Britaniji), kjer so ekonomije obsega omogočale proizvajalcem, da so presegle svoj »A« in »B« obseg kvot ter prodali dodaten obseg pod pogoji svetovnega trga (Agra Focus 2005č, 33).

Na skrbno reguliranem evropskem trgu presežni izvenkvotni »C« sladkor ni prejemal nobene pomoči, saj ga je bilo treba prodati pod ceno na svetovnem trgu, posel pa je lahko preživel le zato, ker so bile profitne marže, ki so prišle s kvotnim sladkorjem, uporabljene za navzkrižno subvencioniranje »C« sladkorja, da je bil lahko prodan po mejnem strošku in konkuriral po nizkih cenah. Tržna ureditev sladkorja je tako delovala kot vrsta ventilov, ki so dovoljevali potovanje sladkorja izven EU, kot subvencioniran znotrajkvotni ali »C« kvotni sladkor, ne pa tudi toka v EU. Tako se je uspešno preprečilo kopičenje sladkorja, kot se je zgodilo v primeru »gor masla« in »jezer vina« ter s tem ublažilo akutni politični pritisk, ki so ga čutila druga področja kmetijstva. Še več, zapleteni in razpršeni načini financiranja ureditve sladkorja so posledično vzbujali percepcijo, da je trg samofinanciran<sup>57</sup> in trajnosten (Richardson 2009, 677). To predstavo trajnostnega razvoja so še naprej stopnjevale politične kupčije, ki so omogočale kopičenje medindustrijskega trgovanja – potencialni sovražniki visoke cene sladkorne pese so bili dobro izplačani in tako pripomogli k ohranjanju statusa *quo*. V letih 2000–2004 so letni EU-izdatki za sladkor znašali med 1400 mrd in 2100 mrd evrov. Največji delež so prejemale podjetja, kot so Tate & Lyle Citric acid, Nestle, British Sugar, Südzucker, Tereos, Danisco idr. (Evropska komisija 2004; Rural Payments Agency 2011; Richardson 2009, 677). Koncentracija proizvodnje je vodila k zapiranju številnih tovarn in zmanjšanju delovnih mest.<sup>58</sup> To je vplivalo tudi na kmetovanje sladkorne pese, saj so manjša kmetijska gospodarstva okoli zaprtih tovarn prenehala gojiti peso, večja pa so se širila. Največja kmetijska gospodarstva najdemo v Franciji in Veliki Britaniji, s povprečno velikostjo 100 ha, v primerjavi s povprečnim evropskim sladkornim gospodarstvom z 69 ha in povprečnim kmetijskim gospodarstvom z zgolj 18 ha (EU 2003, 48–68; Richardson 2009, 679).

Prvi uradni odzivi ministrov so pokazali splošen konsenz, da status *quo* ni trajnosten, da mora trg sladkorja postati konkurenčnejši ter da je treba v obzir vzeti tudi zadeve držav Azije, Karibov in Pacifika ter najmanj razvitih držav. Pojavile so se tri skupine: prva je bila mnenja, da gre Komisija predaleč s konceptom; druga, da bi šla lahko dalj; tretja skupina pa je reformo na splošno podpirala. Komisarka je potrdila podporo osnutku, ki si ga je zamislil njen

---

<sup>57</sup> Davek na proizvodnjo, hrambo in uvoz omogoča zadosten dohodek proračunu EU (čeprav gre v skupni proračun Skupnosti, ne neposredno v SKP) in je ekvivalenten stroškom ureditve (izvozna nadomestila, pomoč kemični industriji in v preteklosti stroški hrambe). Tudi ta ključna lastnost ureditve trga je pomagala, da se je ureditev izognila resni reformi toliko (35) let (Agra Focus 2003f, 38–9).

<sup>58</sup> Predelovalci so kupovali drug drugega in izrivali najmanjše med sabo. V letih 1992–2002 je bilo zaprtih 30 odstotkov tovarn sladkorja in izginilo skoraj 20.000 delovnih mest, saj so tehnični napredek in ekonomije obsega zviševale faktorsko produktivnost dela – manj ljudi je bilo treba zaposliti, da so proizvedli enako količino sladkorja (Richardson 2009, 679).

predhodnik Fischler, in izrazila upanje, da bi bil dogovor sprejet v času ministrskega srečanja STO v Hongkongu decembra 2005 (Agra Focus 2004j, 7–8).

*Decembra 2004* so o predlogih Komisije razpravljali v Evropskem parlamentu na javni obravnavi, kjer so se člani skupne razprave odborov za kmetijstvo, razvoj in mednarodno trgovino odzvali s silovito kritiko. Zavzeli so se za bolj postopno uvedbo sprememb, manjše nižanje cen, več podrobnosti glede vprašanja »C« kvot in pojasnitev, kako bi kvotni transferji delovali v praksi. Evropski parlament je potrdil, da bo sprejel poročilo in mnenje glede predloga Komisije v letu 2005, najverjetneje oktobra (Agra Focus 2005a, 18).

*Februarja 2005* sta Francija in Belgija ponudili 86.000 t sladkorja v javno intervencijo, kar se je zgodilo prvič v 20 letih. Ponudbi sta sprožili govorce, da gre za isto podjetje. Ironično je, da se je to zgodilo v času, ko je Komisija jasno izrazila svojo namero, da bo z reformo ukinila javno intervencijo in jo nadomestila z zasebnim skladiščenjem. Komisija je pogosto zatrjevala, da očitno pomanjkanje intervencijskih nakupov v zadnjih 40 letih kaže na pomanjkanje primerne konkurence na trgu sladkorja v Evropi (Agra Focus 2005b, 10).

*Aprila 2005* je prizivno telo STO odločilo, da bi moral biti EU-izvoz »C« sladkorja in ponovni izvoz sladkorja, enak uvozu iz držav Azije, Karibov in Pacifika ter Indije, pojmovan kot subvencioniran in obravnavan znotraj zavez EU v urugvajskem krogu glede subvencioniranih izvozov. Komisarka je izrazila razočaranje nad izidom in povedala, da bo vključen v pomislekih glede reformnega predloga (Agra Focus 2005č, 33). Medtem ko so bile v kmetijski politiki *maja 2005* najbolj zanimive podrobnosti glede tega predloga, so bile oči uprte proti francoskemu in nizozemskemu »ne« ustavi EU. Komisija je objavila notranji osnutek predlogov, ki so šli v proces posvetovanja znotraj Komisije (Agra Focus 2005d, 1).

*Junija 2005* je Komisija predstavila reformo trga sladkorja, ki je temeljila na 39-odstotnem nižanju podporne cene oz. 42,6-odstotnem nižanju cene sladkorne pese v dveh letih s 60-odstotno kompenzacijo (prek uvedbe proizvodno nevezanih neposrednih plačil) (Agra Focus 2005e, 8). *Julija* se je pokazalo, da bo težko doseči politični dogovor. Več tisoč proizvajalcev sladkorja je protestiralo na bruseljskih ulicah, vsaj sedem držav članic je trdilo, da so predlogi nesprejemljivi, medtem ko so mnoge druge nakazale velike zadržke. Obenem je bilo med ministri, katerim se je zdel predlog nesprejemljiv, in protestniki vseeno čutiti soglasje, da je reforma neizogibna. Pretekle izkušnje so sicer predpostavljale, da končni dogovor ne bo tako radikalen kot so predlogi (Agra Focus 2005f, 1–2).

V tem času je Evropski parlament nakazal, da bo končno mnenje morda sprejel šele na srečanju konec *novembra 2005*, vendar ne pred srečanjem Sveta, ki je bilo napovedano konec novembra (Agra Focus 2005f, 6). Komisarka se je na vse pretege potrudila, da bi Evropski parlament pospešil z mnenjem. Neformalno se je srečala s člani, jim napisala pismo, v katerem je nakazala, da bi lahko imeli močan vpliv na delovanje prihodnjega sklada za prestrukturiranje za sladkor ter nakazala, da je pripravljena sprejeti določene ideje Evropskega parlamenta, če bi bilo mnenje sprejeto pravočasno (Agra Focus 2005g, 1; 7–8).<sup>59</sup>

Kmetijski ministri EU so *novembra 2005* sprejeli skoraj soglasen dogovor o radikalni reformi ureditve trga s sladkorjem, s 36-odstotnim zmanjšanjem podporne cene v štiriletnem obdobju in širokim nizom koncesij za večino držav članic, še posebno za tiste, kjer bo proizvodnja sladkorne pese razpolovljena ali postopoma zaustavljena. Končnemu besedilu, zaključenemu po dveh dneh in pol pogajanj, sta nasprotovali Grčija (dogovor je pomenil konec njene proizvodnje sladkorne pese) in Poljska (zaradi ministrove očitne odklonitve, da bi se vključil v pogajanja, predsedstvo državi ni namenilo popuščanj) (Agra Focus 2005h, 2).

### 2.3.2 Ključni elementi reforme

Ključni elementi reforme sladkorja so navedeni v Tabeli 2.3.

Tabela 2.3: Ključni elementi reforme sladkorja

<b>Proizvodne kvote in institucionalne cene</b>	
Proizvodne kvote	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dogovor je formalno podaljšal sistem kvot do leta 2014/2015, spojil »A« in »B« kvote, enakovredne 17.441 mio t, in omogočil dodaten mio t kvot za 11 »C« proizvajalcev sladkorja. Za zadovoljitev ostalih ministrov je končno besedilo predsedstva predvidelo, da bo nadaljnjih 10.000 t kvot na razpolago vsaki od preostalih držav članic (Grčija, Španija, Irska, Italija, Latvija, Madžarska, Portugalska, Slovenija, Slovaška in Finska), vse dodatne pa so bile državam članicam dostopne do konca septembra 2007.</li> <li>• Dogovor je pooblastil države članice, da so prenesle 25 odstotkov svojih kvot med tovarnami v tržnih letih 2006/2007 in 2007/2008 ter 10 odstotkov na leto od takrat naprej do konca kvot v letu 2014/2015.</li> <li>• Da bi spodbudili prostovoljno prestrukturiranje namesto obveznega manjšanja kvot, je reforma predvidela uvedbo davka za prestrukturiranje za imetnike sladkornih kvot (predelovalce) v prvih treh letih reforme.</li> </ul>
Institucionalne cene	Namesto za 39-odstotno nižanje cen v dveh letih so se dogovorili za 36-odstotno v štirih. Ta prilagoditev pomeni, da se je stopnja »kompenzacije« za neposredna plačila za sladkor zvišala s 60-odstotnega znižanja cen na 64,2.
<b>Pomoč ukinitvi proizvodnje</b>	
Razno	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Večjo novost glede na predloge je predstavljala uvedba Sklada za regionalno raznolikost</li> </ul>

<sup>59</sup> To se ni zgodilo, saj je bil dogovor glede poročila sprejet teden zatem, ko je Svet potrdil reformo. Poročilo je bilo tako prepozno, da bi vplivalo na rezultat reforme (Agra Focus 2005h, 24).

	<p>v regijah, kjer bo proizvodnja sladkorja opuščena.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prehodna »vezana« pomoč za države članice, ki se odpovedo več kot 50 odstotkom svojih kvot.<sup>60</sup></li> </ul>
<b>Umik proizvodov s trga in podpore porabi</b>	
Intervencijski odkup	Javna intervencija je veljala do prehodnega obdobja (2006/2007–2009/2010). Po tem se je spremenila v sistem zasebnega skladiščenja, kot na drugih trgih.
Premije in nadomestila za predelavo sladkorja v neprehranske namene	Sladkor, proizveden za kemično in farmacevtsko industrijo, odtlej ni bil več definiran kot kvotni sladkor.
<b>Drugo</b>	
Začetek veljavnosti	Nova ureditev za sladkor je začela veljati julija 2006.
<b>Zunanjetrgovinski ukrepi</b>	
Uvoz	Reforma je ohranila obstoječe mednarodne uvozne obveznosti do držav Azije, Karibov in Pacifika ter Indije, zahodnega Balkana ter najmanj razvitih držav prek trgovinskega sporazuma. <sup>61</sup>

Vir: Agra Focus (2005h, 2–8); Avsec (2001, 76–81).

### 2.3.3 Akterji in njihova vloga pri sprejemanju reforme

#### *Evropska komisija*

Po prvih uradnih odzivih s strani kmetijskih ministrov je komisarka na koncu povzela, da so vse države članice za korak naprej od statusa *quo*, da je treba zmanjšati vrzel med EU in svetovnim trgom ter slediti Fischlerjevemu reformnemu pristopu (Agra Focus 2004j, 8–10). Fischer Boelova je bila torej odločena nadaljevati predhodnikovo pot reforme SKP.

Pri sladkorni reformi je bil Komisiji posebno nenaklonjen Evropski parlament, ki je sprva sklenil, da bo dokončal mnenje predvidoma v *oktobru 2005*, vendar se to ni zgodilo. Kmetijski odbor je v resoluciji o sladkorni reformi želel od Komisije, da slednja izvede in čimprej objavi podrobno študijo vpliva družbeno-ekonomskih učinkov reformnih predlogov na proizvajalce in zaposlene v pridelavi ter učinke na opuščanje proizvodnje na določenih območjih v EU. Z naraščanjem pritiska glede »C« sladkorja je poročilo pozvalo Komisijo tudi, naj pregleda alternativne uporabe sladkorja, še posebej biogoriva. Da bi spodbudili Komisijo, naj sprejme katero od idej Evropskega parlamenta, so predstavniki slednjega

<sup>60</sup> Šlo je za nov element, dodan na račun Italije. Pomoč je lahko zagotovljena za pet zaporednih let, z začetkom leta 2006/2007 ali kasneje, mora pa se prenehati v letih 2013/2014 (Agra Focus 2005h, 5).

<sup>61</sup> Zaradi zaskrbljenosti številnih ministrov glede možnosti povečanja uvoza je dogovor Sveta vključil skrbno ubesedeno deklaracijo Komisije, da v primeru povečanja sladkorne ponudbe na podlagi trgovinskega sporazuma »Vse razen orožja« iz ene od najmanj razvitih držav za več kot 25 odstotkov glede na prejšnje tržno leto, Komisija »avtomatično odpre postopek za odločanje«, ali so potrebni ukrepi kot so umik, suspenz, nadzor ali drugi varovalni ukrepi (besede so bile precej mehkejše, kot so želele Francija, Avstrija in Belgija) (Agra Focus 2005h, 8).

poudarili, da bi v skladu s postopkom posvetovanja Evropski parlament lahko zakasnil svoje uradno mnenje predlogov in tako preprečil zaključitev dogovora o reformi s strani Sveta (Agra Focus 2005b, 15). V svojem odzivu je komisarka pokazala interes do ideje Evropskega parlamenta, da bi povezali transferje z določeno stopnjo nadzora s strani držav članic in kmetov, pa tudi glede možnosti ustanovitve določene oblike posebnega sklada (ki bi omogočil opustitev pridelave s pomočjo privlačne cene). Obenem je ostala neomajna glede drugih vidikov – da bi morala biti proizvodnja zgoščena v najbolj učinkovitih regijah in vztrajala na tem, da se o sporazumu »Vse razen orožja« ne bodo ponovno pogajali. Zavrnila je tudi pozive Evropskega parlamenta po novi študiji vpliva, saj bi to pomenilo zavlačevanje, in povedala, da sta nižanji v ceni (–33 odstotkov) in kvotah (–2,8 mio t) potrebna minimuma za doseg učinkovite reforme, saj bi bila v primeru, da so te stopnje nižje, potrebna nova reforma v bližnji prihodnosti (Agra Focus 2005c, 8–9).

Na neformalnem srečanju so se ministri strinjali, da je sladkorna reforma nujna in neizogibna, še posebej po sodbi prizivnega telesa STO. Komisarka je povedala, da bodo morali predlogi, objavljeni *junija 2005*, vsebovati večje nižanje cene od 33 odstotkov, kot je njen predhodnik Fischler predvideval preteklo leto (Agra Focus 2005d, 8–9). Richardson (2009, 680–1) dokazuje, da je imela EU, še posebej Generalni direktorat za trgovino znotraj Komisije, posebne individualne interese, in sicer glede zmanjšanja domačih podpor za sladkor. Pravi, da se je EU obnašala dvolično, saj si je aktivno prizadevala za reformo sladkorja, hkrati pa iskala načine za spretno postavitve tržne ureditve v položaj, ki bi bil v skladu s širšimi cilji trgovinske politike, usklajene s STO. Meni, da ni šlo za reformo *s strani* STO, ampak *za* STO.

Zato je v reformi Komisija igrala precej pomembno vlogo, saj je zaščitila domače proizvajalce s pretvezo, da gre predvsem za pritiske s strani STO, ki pa so bili zgolj opravičilo za dogovor, ki je dokazal, da je EU-25 sposobna doseči daljnosežne spremembe (Agra Focus 2005h, 1).

### ***Evropski svet***

Na srečanjih Evropskega sveta v letih 2004 in 2005 se voditelji niso ukvarjali s sladkorno reformo oz. na splošno s SKP, torej njegovi zaključki niso vplivali na reformo.

## ***Svet EU***

Proizvajalci sladkorja so se tako dolgo upirali spremembi, da bi težko dosegli, da bi se kmetje drugih proizvodov odrekli deležu svojih neposrednih plačil, da bi s tem financirali »nadomestilo« za neizogibna nižanja cen sladkorja v skladu z zgornjo mejo proračuna SKP. V sredini leta 2004 je bilo zato pričakovati, da se bo odločitev zavlekla do predsedovanja Velike Britanije v drugi polovici leta 2005 (Agra Focus 2004e, 1). Kar je bila zelo verjetno namerna odločitev. Komisarki je bila namreč v veliko pomoč tudi njena izkušena zaveznica Margaret Beckett, britanska kmetijska ministrica in predsedujoča Svetu (Agra Focus 2005h, 1).

Pogajalska taktika predsedstva se je najbolj pokazala v končnih pogovorih. Potem ko je bil prvi kompromisni predlog na mizi prvo jutro srečanja, je predsedstvo organiziralo okroglo mizo o dokumentu v torek popoldne. Celo sredo so potekali tristranski pogovori, na katerih sta se predsednica Sveta in komisarka sestali posamezno z vsakim ministrom v upanju, da bodo storili korak naprej. Namesto da bi začeli ponovno ob 17. uri, kot je bilo načrtovano, je predsedstvo začelo z drugim krogom »trilateral« do zgodnjih ur, zato da bi bil lahko končni kompromis na mizi v četrtek zjutraj. Nazadnje je šlo zgolj še za vprašanje nižanja cen, ki je ostalo nespremenjeno od predloga Komisije, in sicer 39 odstotkov. Svet je vedel, da je odstotek ključ do uspeha, zato se je sestal spet ob 14. uri na zelo omejenem srečanju (samo ministri), kjer so bili ministri razdeljeni med tiste, ki so vztrajali na manj kot 37, in tiste, ki so želeli več kot 35 odstotkov, zato je predsedstvo ugotovilo, da je 36 sprejemljiv odstotek za večino (Agra Focus 2005h, 3). Pritisk italijanskega ministra Alemmana je vodila tudi k možnosti dodatne 30-odstotne vezane pomoči za prehodno obdobje za države, v katerih se bo ustavilo več kot 50 odstotkov proizvodnje, z možnostjo dodatne 10-odstotne nacionalne pomoči<sup>62</sup> (Agra Focus 2005h, 2).

## ***Evropski parlament***

Čeprav se je komisarka zelo trudila, da bi prepričala člane Evropskega parlamenta, naj čimprej sprejmejo mnenje glede predlogov Komisije, je Evropski parlament s končno odločitvijo zavlačeval. Glede na to, da je bil prvi osnutek poročevalca Odbora za kmetijstvo Evropskega parlamenta poslan v prevod šele konec *septembra 2005*, je postalo praktično nemogoče, da bi Evropski parlament glasoval na plenarni seji pred novembrskim srečanjem

---

<sup>62</sup> Na začetku zasedanja Sveta je Beckettova poudarila pomembnost sprejetja dogovora, ki bi čim več ministrom omogočil, da bi ob prihodu domov zagovarjali dogovor. V tem pogledu je bilo to dodatno financiranje prestrukturiranja na Irskem, Finskem, Portugalskem, v Španiji in (južni) Italiji nujno za tako široko podporo kompromisu (Agra Focus 2005h, 2).

Sveta. Večina članov Odbora je jasno povedala, da so precej zadovoljni z zamudo. Tako se niso smeli pritoževati, ko je Svet nadaljeval z reformo brez njih, da bi lahko dokončal stališče EU pred decembrskim hongkonškim ministrskim srečanjem, kot je bilo vedno predvideno (Agra Focus 2005g, 1).

Evropski parlament je s tem dejanjem želel opozoriti nase, saj načeloma ministri v skladu s postopkom posvetovanja ne morejo sprejeti končne odločitve brez mnenja Evropskega parlamenta. Na kratko; edino orožje EP je »zamuda« (Agra Focus 2005f, 6). Kljub temu da je bilo poročilo prepozno, da bi vplivalo na rezultate, so člani Odbora prispevali pomembni zadevi za premislek – podprli so povečanje stopnje pomoči za energijske pridelke za spodbujanje proizvajalcev k proizvodnji biogoriv ter predlagali nižjo stopnjo neposredne pomoči za kmete z večjo in srednje veliko proizvodnjo (90 odstotkov za manjše proizvajalce, 75 za srednje in 50 za večje) (Agra Focus 2005h, 24).

### ***Države članice EU***

Države članice so se po pričakovanjih v pogajanjih zavzemale za stališča, ki so bila skladna z njihovimi nacionalnimi interesi in položajem, ki so jih imele kot bolj ali manj konkurenčne proizvajalke sladkorja.<sup>63</sup>

V začetku pogajanj leta 2003 se je Danska zavzela za radikalno reformo in tekom pogajanj tega stališča ni spremenila, saj si je vseskozi prizadevala za širokopasovno reformo, ki bi bila proračunsko nevtralna, in za njeno čimprejšnjo implementacijo. Za to so se zavzemale tudi Nemčija, Švedska in Velika Britanija. Slednja je prav tako vztrajala na čimprejšnjem začetku reforme, zato je zagovarjala pristop, ki ga je predlagala Komisija (Agra Focus 2003–2005).

Novembra 2004 je komisarka dejala, da so države članice enotne, da je treba narediti korak naprej od statusa *quo*, zmanjšati vrzel med EU in svetovnim trgom<sup>64</sup> ter slediti Fischlerjevemu reformnemu pristopu (Agra Focus 2004j, 8–10).

---

<sup>63</sup> Leta 2003 je bila slika pridelave sladkorja naslednja. EU je pridelala okoli 1,7 odstotka celotnih kmetijskih pridelkov. Nemčija in Francija sta imeli skoraj 50 odstotkov območij, kjer se je prideloval sladkor iz sladkorne pese, kar je 52 odstotkov celotne proizvodnje. Večina preostalega sladkorja je prišla iz Italije, Velike Britanije, Španije in Nizozemske. Najvišje donose so beležili v Franciji, Belgiji, Avstriji in Veliki Britaniji. Največji strošek ureditve trga so bila izvozna nadomestila, enaka 29,6 odstotka vseh izvoznih nadomestil EU. Največ nadomestil so dobile Francija, Belgija in Nemčija, za njimi pa Italija, Velika Britanija in Danska. Deleži so bili nižji pri Nizozemski in Španiji glede na njihovo proizvodnjo, a to je zaradi relativno majhnega obsega njihovega izvoza (Agra Focus 2003f, 35; 39).

<sup>64</sup> Namen podporne cene je bilo vzdrževanje EU-cen nad svetovnimi tržnimi stopnjami. Izvorno je bila nižja od dvojne svetovne tržne cene, vendar je stopnja narasla v 70. in 80. letih prejšnjega stoletja, nato pa ni bila nikoli

Francija, Nemčija in Velika Britanija so široko podprle predlog Komisije za čezmejno trgovanje s kvotami, kar je bil prav tako predlog Komisije, temu pa je ostro nasprotovala večina držav članic (Finska, Španija, Portugalska, Grčija, Italija ter nove članice). Države članice z manj konkurenčnim in trajnostnim trgom sladkorja (Irska, Finska, Portugalska, Velika Britanija, Španija in Italija)<sup>65</sup> so poleg čezmejnemu transferju nasprotovale tudi stopnji nižanja cen, združitvi »A« in »B« kvot ter predlaganemu obdobju reforme. Veliko teh nasprotovanj je 10 ministrov izrazilo v pismu Komisiji, ki so ga podpisale Španija, Italija, Finska, Irska, Grčija, Portugalska, Latvija, Litva, Slovenija in Madžarska. Menile so, da bi taka reforma pomenila prerazporeditev proizvodnje sladkorja v EU in da bo skoncentrirana v zgolj nekaj državah članicah. Trdile so, da bi bile ekonomske in kmetijske posledice »uničujoče« v določenih območjih EU (Agra Focus 2004i, 17–18; 2004j, 8). V končnem besedilu reforme je britansko predsedstvo zagotovilo dodatnih 10.000 t kvot za države članice (Grčija, Španija, Irska, Italija, Latvija, Madžarska, Portugalska, Slovenija, Slovaška in Finska) pod enakimi pogoji kot za druge članice (Agra Focus 2005h, 2; 6).

### *Nevladne organizacije in interesne skupine*

Ob objavi predlogov reforme leta 2004 s strani Komisije so se odzvale tudi organizacije in interesne skupine, ki so na splošno nasprotovale reformi in dvomile v njeno nujnost zaradi veljavnosti ureditve do sredine leta 2006 (Agra Focus 2004f). Nevladne organizacije so večinoma kritizirale EU-ureditev trga sladkorja. Ena najglasnejših je bila Oxfam, mednarodna konfederacija 15 organizacij, ki si prizadeva za trajnostne rešitve revščine in nepravilnosti (Oxfam 2011). Zapisali so, da je okoli 819 mio evrov izvoznih nadomestil letno plačanih zgolj šestim predelovalcem sladkorja v EU, medtem ko EU odvrže okoli pet mio t presežkov sladkorja na leto na svetovnih trgih v razvoju. To je znak tržne ureditve »ničelnega izvoza« in ustavitve vseh izvoznih podpor prek reforme ureditve. V poročilu so zapisali, da sladkorna industrija vzdržuje sistem visoke korporativne dobrobiti, ki jo plačujejo davkoplačevalci in potrošniki EU, človeške stroške pa absorbirajo države v razvoju. Poročilo je zahtevalo, da se proizvodne kvote sladkorja v EU znižajo za tretjino v dveh fazah, EU pa bi morala obenem

---

korigirana. Svetovne tržne cene so bile še posebej nizke v zadnjih letih, cena EU pa več kot trikratnik svetovne (Agra Focus 2003f, 36).

<sup>65</sup> Pred reformo so bili za te države, ki so imele »primanjkljaj« v proizvodnji sladkorja, določeni koeficienti, da so zvišali intervencijsko ceno in tako zagotavljali višjo ceno proizvajalcem v tej državi članici ali regiji. Poleg tega je ureditev trga vključevala tudi posebne ukrepe za državno pomoč v Italiji, Španiji in Portugalski ter ukrepe za francoske prekomorske departmaje in druge najoddaljenejšje regije, npr. Madeiro in Kanarske otoke (Agra Focus 2003f, 37).

povečati uvoz iz najmanj razvitih držav<sup>66</sup> (Agra Focus 2004č, 13). V Oxfamu so se zavzeli za zmanjšanje sladkorne proizvodnje v EU, konec sladkornih izvozov in odpravo podpor za proizvode, ki so odvrženi na trge tretjih držav. Svoje mnenje so prispevale tudi okoljske organizacije, med njimi WWF (Svetovni sklad za naravo – *Worldwide Fund for Nature*), ki je zapisala, da ureditev trga spodbuja preveliko proizvodnjo, ki posledično povzroča znatno izgubo biotske raznovrstnosti, intenzivno uporabo namakalnih sistemov in preveliko uporabo kemikalij. Zavzeli so se za predlog reforme, ki bi zmanjšal proizvodnjo, končal izvoz pod ceno in preusmeril kapital iz sladkornega proračuna v podporo industrij najmanj razvitih držav (Agra Focus 2004j, 9).

Po razkritju uradnih predlogov Komisije *junija 2005* so se proizvajalci (Odbor evropskih proizvajalcev sladkorja) pritožili, da je predlagano nižanje cene daleč nad tem, kar je potrebno, ter da tako nižanje ne ogroža le proizvodnje sladkorja v mnogih regijah, ampak tudi dolgoročen trajnostni razvoj v celotni EU. Največja evropska rafinerija sladkorja Tate & Lyle je dejala, da bo taka reforma znižala njihov dobiček in da bodo močno lobirali znotraj Komisije, nacionalnih vlad in oblasti, da bodo dosegli pravičnejši rezultat. Proizvajalci sladkorne pese so načrtovali velike demonstracije v Bruslju, kar je potekalo v organizaciji CIBE (Evropska konfederacija proizvajalcev sladkorne pese – *La Confédération Internationale des Betteraviers Européens*) in COPE. Potrošniške organizacije so načeloma sprejemale predlog (Agra Focus 2005e, 13–14). Lobiranje proti reformi je bilo *julija 2005* res v polnem zamahu, še posebej s strani CIBE, ki je opozarjala, da bo reforma vodila v izginotje proizvajalcev sladkorne pese ter številnih tovarn in delovnih mest. V Bruslju je protestiralo več tisoč kmetov, ki so nasprotovali tudi koncu financiranja izvoznih nadomestil v prihodnje (Agra Focus 2005f, 4–5).

Predstavniki držav Azije, Karibov in Pacifika, najmanj razvitih držav ter organizacij Oxfam in WWF so povedali, da bodo gospodarstva teh držav utrpela izgubo do 4.000 mio evrov letno, najmanj razvite države pa ogromno izgubo delovnih mest in nadaljnji ekonomski nemir, če bodo reforme sprejete (Agra Focus 2005e, 14). Nevladne organizacije in interesne skupine sicer niso bistveno vplivale na reformo, so se pa kljub nasprotovanju strinjale, da mora priti do splošne spremembe tržne ureditve, ki ni trajnostna. Kljub določenim izboljšavam v

---

<sup>66</sup> Predstavniki Komisije je v odgovoru poudaril, da se za podpore ne sme kriviti zgolj EU, saj da nobena proizvodna država ne more prodajati sladkorja po konkurenčni ceni brez določene oblike podpore pridelavi. Obenem je spomnil, da je EU največja svetovna uvoznica sladkorja iz držav v razvoju, saj kupi več sladkorja iz najrevnejših držav kot ZDA, Japonska, Kanada in Avstralija skupaj (Agra Focus 2004č, 14).

kompensacijskih paketih za kmete v območjih, kjer naj bi se proizvodnja sladkorja prenehala, je COPA-COGECA reformo označila kot »preveč drastično«. Države Azije, Karibov in Pacifika so dogovor označile za slabo luč, saj da prinaša sporočilo pogube majhnim in revnim kmetom ter delavcem v proizvodnji sladkornega trsa. Na njihovi strani so bile tudi nevladne organizacije (Oxfam, WWF in ActionAid), ki so menile, da je dogovor prevara za te države (Agra Focus 2005h, 9–10).

### **2.3.4 Notranje in zunanje okoliščine**

#### ***Notranje okoliščine***

Fischer Boelova je avgusta 2004 prevzela mesto kmetijske komisarke. Odločitev imenovanja Danke za komisarko EU za kmetijstvo in razvoj podeželja bi bila še pred dvema ali tremi leti kontroverzna zaradi običajne drže danske vlade glede zniževanja javne podpore in ukinjanja SKP, vendar tokrat ni bila odmevna. Med predstavniki SKP se je namreč začelo šušljati, da so bile razen sladkorja in STO vse reforme opravljene in da bodo glavne naloge nove Komisije v prihodnjih petih letih nekaj več kot piljenje novih pravil (Agra Focus 2004g, 1). Fischer Boelova je z uspešno izvedbo reforme pridobila na ugledu, saj je dosegla dober politični dogovor za Komisijo in v teku pogajanj pokazala, da je sposobna obvladati podrobnosti (Agra Focus 2005h, 1).

Kljub temu, da je komisar Fischler leta 2003 kot notranji pritisk na reformo omenjal tudi širitev (Agra Focus 2003h, 8), ni šlo za enega izmed dejavnikov vpliva, saj se je odločitev zavlekla do konca leta 2005.

#### ***Zunanje okoliščine***

Fischler je leta 2004 povedal, da je STO-panel, ki je bil takrat v teku s strani Brazilije, Avstralije in Tajske, dodal nadaljnji razlog za reformo (Agra Focus 2004d, 8). Te države, vse nizkocenovne proizvajalke sladkorja, so napadle izvenkvotni izvoz EU; spor ni izzival pravice EU do uvoza sladkorja iz držav Azije, Karibov in Pacifika po preferenčnih cenah, ampak njegovo uporabo za razvojno pomoč in učinkovito navzkrižno subvencioniranje, ki naj bi ogrozilo obveze EU v urugvajskem krogu. Kljub evropskemu protestu je STO leto kasneje razsodila v prid tožilcev in EU je bila prisiljena k spoštovanju svojih prvotnih obvez. To je pomenilo, da se mora okoli štiri mio t EU-sladkorja, ki je prej našel svojo pot do svetovnega trga, »odvreči« na drugačen način. Richardson (2009, 680–1) pravi, da bi bilo »privlačno, da

bi discipline STO in še posebej sladkorni spor obravnavali kot zunanjo silo ureditve, ki pritiska na EU k reformi trga proti njenim željam; v teoretičnem jeziku institucionalizma bi bil lahko razlog za spremembo 'zunanji šok'.«

Nepričakovana razsodba je močno povečala pritisk na kmetijske ministre za še večje nižanje proizvodnih kvot in podporne cene EU ter povečala resne (in politično težke) možnosti za konec proizvodnje sladkorja v določenih regijah v EU, je menil Agra Focus (2005č, 33), medtem ko drugi viri (Hurt 2003, 174) prikazujejo popolnoma drugačno sliko. Uporabo STO za utemeljitev lahko razumemo kot strateški poskus EU za preložitve odgovornosti na zunanji dejavnik za svojo lastno politiko. Kar je bilo prikazano kot bistvena prisilna politična usmeritev, ne potrebuje domačega konsenza, če je lahko prikazana na način, kot da je edina alternativa.

Poleg zmanjšanih koncesij in povečanega političnega kapitala, je bila spodbuda za reformo tudi domača trgovina. Medtem ko so Komisija in mnoge ekonomske študije tipično slavile koristi cenejšega sladkorja kot potrošniško ugodnost, je dejstvo, da je vsakršna redukcija cen malenkostna za posameznega kupca. Kot je bilo pričakovano, ima korist pravzaprav izvozno usmerjena industrija, ki uporablja sladkor (Laming v Richardson 2009, 683). Pri reformi torej ni šlo za znižanje cen za potrošnike ali zaščito delovnih mest, ampak za to, kako deluje trg – pojavila se je potreba po situaciji, v kateri bi bila tržna ureditev sladkorja usklajena z drugimi dobrinami SKP in bi lahko EU zavzela pozitivno namesto negativnega pogajalskega stališča v prihodnjih pogajanjih STO (Richardson 2009, 683).

## **2.4 REFORMA SADJA IN ZELENJAVE (2007)**

### **4.4.1 Kronološki pregled**

Kljub reformi 1996 in procesu poenostavitve se je pridelava sadja in zelenjave<sup>67</sup> kot mnoge druge borila za povečanje konkurenčnosti. Maloprodaja po Evropi je bila vedno bolj zgoščena

---

<sup>67</sup> Skupna ureditev trga za (sveže) sadje in zelenjavo je bila ustanovljena leta 1972. Je ena bolj zapletenih v EU, saj pokriva širok spekter proizvodov. Ureditev trga je ena najpomembnejših v EU, znaša pa okoli 17 odstotkov EU-kmetijske proizvodnje, od tega več kot 30 odstotkov kmetijske proizvodnje v Grčiji in Španiji (vendar pokriva toliko različnih pridelkov, da ni tako pomembna kot govedo, ki zavzema veliko manj skupne EU-kmetijske proizvodnje). Proizvodnja je primarno zgoščena v Španiji, Italiji in Franciji, medtem ko proizvedejo pomembne količine tudi Poljska, Nemčija, Grčija in Velika Britanija (Agra Focus 2006g, 18–19). Skupna ureditev trga za predelano sadje in zelenjavo je bila ustanovljena leta 1968 in se od takrat ni bistveno spreminjala. Glavne proizvajalke paradižnikov in agrumov za predelavo so Italija, Portugalska, Grčija, Španija, Poljska in Francija, medtem ko Grčija, Španija, Italija in Francija pridelajo največji odstotek breskev in nektarin za predelavo. Pri hruškah je vrstni red tak: Grčija, Madžarska, Italija in Francija ter Španija. Predelani paradižniki so daleč najpomembnejši proizvod v ureditvi glede na vrednost in obseg, tudi politično zaradi

v majhnem številu velikih podjetij, zato so bili proizvajalci pod pritiskom, da povečajo konkurenčnost, medtem ko se je hkrati povečeval uvoz. Organizacije proizvajalcev naj bi predstavljale rešitev s tem, ko so promovirale razvrstitev ponudbe, vendar je bila njihova privlačnost za proizvajalce omejena (Agra Focus 2006g, 18).

Komisarka je v *septembru 2005* potrdila, da bodo predlogi reforme predstavljeni v drugi polovici prihodnjega (2006) leta ter da bodo vsebovali sveže in predelane izdelke skupaj. Ni se spustila v podrobnosti, je pa zagotovila, da bodo nadaljevali z mešanico tržne intervencije in strukturnih ukrepov, da postane trg bolj učinkovit in tržno usmerjen (Agra Focus 2005g, 5).

*Januarja 2006* je sedem kmetijskih ministrov (Španije, Italije, Grčije, Cipra, Francije, Portugalske in Madžarske) v memorandumu orisalo zahteve za reformo. Operativni skladi EU, ki so dostopni organizacijam proizvajalcev sadja in zelenjave, bi v prihodnosti morali biti povečani, pravila glede teh organizacij pa bolj fleksibilna, da bi imele organizacije večje možnosti za odzivanje na (predkupne) krize znotraj trga, so zapisali. Dokument je osvetlil glavne skrbi držav proizvajalk pri reformnih predlogih predelanega ter svežega sadja in zelenjave. Zavzeli so se tudi za okrepitev vloge organizacij proizvajalcev v prihodnosti ter povečanje proračuna za izboljšanje kakovosti in odzivanje na krize. Sistem umikov s trga bi morali nadomestiti z vrsto ukrepov upravljanja s trgom (npr. promocija, umiki in možnost uničenja proizvodov, ko so ti še vedno na polju), ki bi bili financirani prek nacionalne ovojnice iz modulacijskih skladov za krizno upravljanje. Prav tako bi morala biti dostopna možnost *ad hoc* javne intervencije (kot na trgu goved) (Agra Focus 2006a, 12).

Predstavniki Direktorata za kmetijstvo so *maja 2006* nakazali, da bi moral biti trg sadja in zelenjave v določeni obliki vključen v shemo enotnega kmetijskega plačila ali pa omogočen s hektarskim plačilom zaradi anomalije, ki je bila izključena iz pomoči državam članicam, ki so operirale samo z zgodovinsko shemo enotnega kmetijskega plačila. Dejali so, da mora reformna razprava prav tako ponovno pregledati vlogo organizacij proizvajalcev in poiskati nekakšno obliko mehanizma kriznega upravljanja, ki bi odgovorila na tržne težave glede na specifično naravo tega trga. Komisija je obenem opazila, da se kljub jasnemu dokazu zdravstvenih koristi sadja in zelenjave znižuje potrošnja, zato je izrazila potrebo po akcijskem načrtu za promocijo. Predlogi naj bi bili objavljeni do konca leta (Agra Focus 2006d, 16).

---

relativno zgoščenih proizvodnih območij v Španiji in Italiji ter dodatne zaposljivosti, ki jo ureditev trga omogoča na teh območjih (Agra Focus 2006i, 32–6).

Glede kriznega upravljanja je Komisija predlagala preiskavo razširjenega statusa *quo* (ohranili bi umike s trga kot glavno orodje, ob tem pa upoštevali obveznosti do STO) oz. vzpostavitev zavarovalne sheme (v splošnih SKP-pravilih, kjer bi EU prispevala k premijam proizvajalcev), koncept »dvojne uporabe« (vzpostavitev povezave s trgom predelave kot odgovor na kratkoročne krize svežih proizvodov) ali pa vzpostavitev sklada za reševanje kriz (z različnimi orodji sofinanciranja za reševanje problemov – morda celo na regionalni osnovi). Z upoštevanjem, da so proizvajalci nezadovoljni z organizacijami proizvajalcev in da koncentracija zalog teh organizacij stagnira med 30 in 40 namesto 60 odstotki,<sup>68</sup> kot je bilo sprva pričakovano, je dokument predlagal, da bi moral biti sistem bodisi ohranjen (vendar poenostavljen in bolj fleksibilen) bodisi spremenjen tako, da bi omogočal boljše sinergije s strukturno podporo preko shem razvoja podeželja oz. preprosto popolnoma premeščen v financiranje razvoja podeželja. Komisija je dodala, da obstaja tudi možnost spodbud za sodelovanje med organizacijami proizvajalcev in enakovrednimi skupinami zunaj EU. Glede na slab odjem medprofesionalnih dogovorov so bile predlagane možnosti »status *quo*« (narediti koncept privlačnejši), »opazovalna« (vzpostavitev boljšega nadzora tržnih cen in praks ter sčasoma vzpostavitev kodeksa primerne obnašanja) oz. zgolj umik koncepta iz ureditve (Agra Focus 2006d, 16).

*Julija 2006* je generalni direktor STO Pascal Lamy za nedoločen čas suspendiral STO-pogajanja v Doha krogu. Poteza, nad katero ni bil nihče presenečen, je prišla zjutraj po 14 urah pogovorov med trgovinskimi ministri šestih vodilnih igralcev (EU, ZDA, Brazilija, Indija, Avstralija in Japonska), ki so ostali na mrtvi točki pri kmetijskih vprašanjih – kot v zadnjih mesecih (Agra Focus 2006f, 25).

Evropsko računsko sodišče je *septembra 2006* objavilo 47-stransko poročilo o tem, da je več kot polovica operativnih programov, ki so pod okriljem organizacij proizvajalcev na trgu sadja in zelenjave, v zadnjih letih neučinkovita. Izpostavili so, da Komisija nima načina za nadzor učinkovitosti teh shem (v letu 2004 vrednih 500 mio evrov), zato ocenjujejo, da je vrednost proizvodnje v zadnjem času bolj narastla za proizvajalce, ki niso člani organizacij proizvajalcev. Leta 1999 so operativni programi znašali za okoli 40 odstotkov vrednosti skupne EU-proizvodnje sadja in zelenjave, do leta 2004 je ta številka padla na okoli 33 odstotkov. V obdobju 2002–2004 je bil najostrejši padec zaznan v Franciji. Evropsko

---

<sup>68</sup> Največji problem organizacij proizvajalcev je bil njihovo pomanjkanje privlačnosti za proizvajalce. Razlogov za to je veliko, najpomembnejši pa naj bi bil prevelika mera birokracije. Komisija je bila zato odločena, da bo naredila ureditev konkurenčnejšo (Agra Focus 2006g, 21).

računsko sodišče je zato zaključilo, da ne obstaja več možnosti, da bi bilo 60 odstotkov ponudbe zgoščene v organizacijah proizvajalcev do leta 2013, kot je Komisija sprva načrtovala. Sodišče je zato predlagalo Komisiji, naj pregleda alternativne pristope in pozvalo, naj bolje nadzoruje učinkovitost programov, da bo lahko bolj ciljno usmerjala in okrepila organizacije proizvajalcev (Agra Focus 2006h, 22).

*Oktobra 2007* je v javnost prišel osnutek reformnih predlogov, ki ni napovedoval večjih presenečenj. Nadaljnji korak od cenovnih podpor in proizvodne pomoči proti bolj tržno usmerjeni SKP in proizvodno nevezanim plačilom kmetom je bila poteza tudi te reforme. V SKP naj bi bil končno vključen tudi krompir, tako da bi bil opuščen predlog Komisije iz začetka 90. let prejšnjega stoletja za uvedbo določene šibke oblike tržne ureditve za to vrsto zelenjave. Zanimiv element predlogov je bila uvedba določil kriznega upravljanja za trg. To bi pokrivalo tržne umike, zeleno trgatve/nežetev za sadje in zelenjavo, promocijo in komunikacijo, izobraževalne ukrepe, zavarovanje žetve in podporo za administrativne stroške uvedbe skupnih sredstev. Elementi kriznega upravljanja naj ne bi zavzeli več kot tretjine skupnih stroškov operativnega programa. V osnutku predlogov je bilo zapisano tudi, da bodo podrobnosti zavarovalnih shem in/ali skupnih skladov prepuščeni državam članicam ali potencialno posameznim organizacijam proizvajalcev. Nakazan je bil nadaljnji korak stran od pristopa »ena velikost ustreza vsem« proti instrumentom politike. Kot je bilo pričakovati, je želela Komisija v reformi okrepiti vlogo organizacij proizvajalcev (razširiti možnosti za koriščenje operativnih sredstev) in jih s tem narediti privlačnejše (Agra Focus 2006i, 1–2).

*Januarja 2007* so bili objavljeni uradni predlogi reforme, ki niso vsebovali nobenih pomembnih sprememb v primerjavi z osnutkom. Proizvodnja sadja in zelenjave v EU, vključno s sadovnjaki, krompirjem in kulinaričnimi začimbami, bi morala biti polno integrirana v SKP, pomoč za predelavo pa bi se morala prenehati. Predlogi so predvidevali, da bi tiste države, ki so prejemale pomoč za predelavo, prejemale enakovredno finančno ovojnico ter da bi razširili shemo enotnega kmetijskega plačila, ki bi bila vključena v ta trg. Paket reform je napovedal tudi jasen umik od obstoječih tržnih mehanizmov, kot so izvozna nadomestila in umiki, ki jih upravlja EU, proti sistemu z mnogo bolj fleksibilnimi organizacijami proizvajalcev, katerih namen bi bil omogočiti proizvajalcem, da presežejo svoje strukturne in druge težavnosti, vključno z možnostjo kriznega upravljanja in sofinanciranih umikov. Komisarka je vztrajala, da bo koncept omogočil trgu skladnost z drugimi nedavnimi reformami SKP s tem, ko bo EU-proizvodnja postala bolj tržno usmerjena

in konkurenčna, medtem ko bo večje sodelovanje preko organizacij proizvajalcev okrepilo pogajalsko stališče proizvajalcev proti trgovcem na drobno. Drugi cilji predlogov so vključili ostrejša okoljska pravila in pobude, vzgibe za povečanje potrošnje ter korak proti zmanjšanju skupnega administrativnega bremena ureditve. Z vidika STO so imeli predlogi jasni prednosti – korak stran od izvoznih nadomestil in spremembo domačih podpor od rumenega paketa tržno izkrivljajoče pomoči proti zelenemu. Posebna proračunska podpora za izvozna nadomestila in tržne umike bo odpravljena od leta 2008 (Agra Focus 2007a, 2; 6).

Predlogi so bili proračunsko nevtralni, glavna sprememba pa je bil preskok iz pomoči za predelavo na shemo enotnega kmetijskega plačila. Države članice bodo lahko razširile popolnoma nevezana plačila na proizvodna območja sadja in zelenjave (vključno s krompirjem), ovojnice sheme enotnega kmetijskega plačila pa bodo dostopne vsaki državi članici in povečane glede na količino pomoči za predelavo, ki so jo prej prejemale. V skladu z ostalimi reformami bodo države članice fleksibilne pri odločanju, koliko teh območij bodo integrirale v shemo enotnega kmetijskega plačila, Komisija pa je predlagala, da bi moralo biti referenčno obdobje 2001–2007 (ali 2005–2007 za nove države članice) uporabljeno kot referenčno obdobje za tiste države članice, ki uporabljajo zgodovinsko shemo enotnega kmetijskega plačila. Obstaja pa tudi prostor za regionalno fleksibilnost (Agra Focus 2007a, 2; 6).

Svet je široko pozdravil predloge Komisije, imel pa nekaj pomislekov glede takojšnje nevezanosti plačil za predelano sadje in zelenjavo ter se zavzel za obsežnejši sistem kriznega upravljanja, kar je bila najbolj sporna točka, francoski minister Bussereau pa najglasnejši nasprotnik. Kljub temu da je bila izpostavljena vrsta elementov, se je zdelo, kot da je dogovor v *juniju 2007* politično realen (Agra Focus 2007a, 7). *Aprila 2007* je Komisija sporočila, da bo premislila glede prehodnega obdobja konca vezane podpore za predelavo sadja in zelenjave, vendar bi bila obdobja skromna in kratka. Vsi dogovori o prehodnem obdobju morajo temeljiti na tem, da bo končni cilj sčasoma popolna nevezanost in bi se to obdobje moralo prenehati veliko prej kot v letu 2013. Razprava se je osredotočila tudi na elemente kriznega upravljanja v predlogih, skoraj vse delegacije so podprle osnovni namen večjega fokusa na preventivnih ukrepih in povečanje popularnosti organizacij proizvajalcev. Večina držav je bila za to, da bi imeli tudi proizvajalci, ki niso člani organizacij proizvajalcev, možnost uporabe ukrepov kriznega upravljanja. Komisarka je odgovorila, da te ideje ne podpira, saj bi morali biti proizvajalci spodbujeni, da se pridružijo tem organizacijam, ter

navedla primera Nizozemske in Belgije, kjer je visoka vključenost v organizacije proizvajalcev posledično okrepila trg sadja in zelenjave. Evropski parlament naj bi mnenje sprejel v *maju 2007* (Agra Focus 2007č, 4).

Soglasno sprejet dogovor *junija 2007* je končal sistem proizvodno vezanih podpor za predelovanje ter umike in izvozna nadomestila. Agra Focus (2007e, 1; 6) meni, da je reforma pomaknila SKP v smeri bolj tržno usmerjenega sistema z mnogo več fleksibilnosti in večjim vplivom organizacij proizvajalcev. Šlo je za korak v procesu proti preprostejši, bolj proizvodno nevezani in konkurenčnejši SKP.

## 2.4.2 Ključni elementi reforme

Ključni elementi reforme sadja in zelenjave so navedeni v Tabeli 2.4.

Tabela 2.4: Ključni elementi reforme sadja in zelenjave

<b>Shema enotnega kmetijskega plačila</b>	
Proizvodno nevezana plačila	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma je končala sistem pomoči za predelavo paradižnikov, agrumov, breskev, hrušk, suhih sliv in fig, vezanega na proizvodnjo, in rozin, vezanega na proizvodno površino.</li> <li>• Glede na dogovor v Svetu so države članice lahko ohranile vezano pomoč za štiri leta za paradižnike (ne več kot 50 odstotkov vezanosti) in za pet let za večletno sadje (do 100 odstotkov vezanosti v prvih treh letih in ne več kot 75 v četrtem in petem letu), s tem da so se lahko države odločile, ali bodo ta prehodna plačila odprta zgolj članom organizacij proizvajalcev.</li> </ul>
Neposredna plačila	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sredstva s strani držav članic so dodali nacionalni ovojníci za shemo enotnega kmetijskega plačila (ki je temeljila na referenčnem obdobju 2003–2005).</li> <li>• Španiji in Italiji so dodatno odobrili enkratno nacionalno pomoč 15 mio evrov v tržnem letu 2007/2008 za pomoč predelavi paradižnikov. Pozna sprememba je bila, da so Grčiji prilagodili referenčno obdobje zaradi slabega pridelka breskev v 2004, zato so ovojnico državi zvišali za 3,1 mio evrov.</li> <li>• Površine za pridelavo sadja in zelenjave, vključno z jedilnim krompirjem, zelišči (posebej vključno z žafranom) in nasadi so postale ustrezne za prejemanje plačil, z možnostjo uporabe leta 2008 za dodelitev agrumov (<i>za Španijo</i>).</li> <li>• Države članice so lahko nadaljevale z ukinjanjem teh proizvodov na zemlji, ki je že prejemale enotno kmetijsko plačilo po zgodovinskem modelu za nadaljnja tri leta, da bi zmanjšale potencialna izkrivljanja konkurence v primerjavi s tradicionalnimi proizvodnimi površinami, ki niso prejemale enotnega kmetijskega plačila.</li> <li>• Države članice, ki niso prejemale pomoči za predelavo, so morale prihodnjo pomoč financirati iz nacionalne rezerve – s tem da so regionalne variacije dovoljene (<i>za Veliko Britanijo</i>).</li> </ul>
Navzkrižna skladnost in drugi okoljski ukrepi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kmetje, ki so prejemali enotno kmetijsko plačilo, so morali začeti upoštevati pravila navzkrižne skladnosti.</li> <li>• Operativni programi so morali vključiti dva ali več okoljskih ukrepov ali vsaj 10 odstotkov stroškov operativnih programov (namesto predlaganih 20 odstotkov).</li> <li>• Prav tako so uvedli 60-odstotno stopnjo sofinanciranja za organsko proizvodnjo v vsakem operativnem programu.</li> </ul>
<b>Organizacije proizvajalcev</b>	
Operativni programi	Da bi povečali sodelovanje v organizacijah proizvajalcev, so nova pravila omogočila večjo fleksibilnost za države članice in organizacije same glede načinov strukturiranja operativnih programov.

Čezmejne organizacije	Pretekle omejitve, ko je proizvajalec lahko pripadal le eni organizaciji proizvajalcev, so odstranili in dodali možnosti čezmejnih organizacij proizvajalcev.
Financiranje	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stopnja sofinanciranja je postala višja (60 namesto 50 odstotkov) na območjih, kjer je članstvo v organizacijah proizvajalcev nižje od 20 odstotkov, pozna sprememba v Svetu pa je bila možnost, da se pod določenimi pogoji do 80 odstotkov ne-EU financiranja za organizacije proizvajalcev nacionalno financira (kjer je članstvo v teh organizacijah še posebej nizko).</li> <li>• EU pomoč organizacijam proizvajalcem je ostala omejena na 4,1 odstotka vrednosti tržne proizvodnje – kljub temu da to lahko naraste na 4,6 odstotka, če bo dodatnega 0,5 uporabljenega za ukrepe kriznega upravljanja in preventivo.</li> </ul>
Financiranje (pravila za umik)	Pravila za umik, vodena s strani organizacij proizvajalcev, so določala 50-odstotno sofinanciranje (namesto 100 pod obstoječimi pravili) – razen če so količine razdeljene brezplačno šolam, bolnišnicam, dobrodelnim organizacijam, zaporom, otroškim počitniškim kampom, domom za starejše in javnim izobraževalnim institucijam, kjer je ta ukrep ostal 100-odstotno financiran (z omejitvijo do pet odstotkov proizvodne količine organizacij proizvajalcev).
Sistem kriznega upravljanja in preventive	Organizacije proizvajalcev so postale odgovorne tudi za organizacijo sistema kriznega upravljanja in preventive (50-odstotno sofinanciran): zelena trgatev, <sup>69</sup> promocija in orodja komuniciranja v času krize, zavarovanje žetve, izobraževanje, pomoč za ustanovitev skupnih skladov in pomoč za zavarovanje bančnih posojil.
Nečlani	Končni dogovor dovoljuje državno pomoč tudi nečlanom organizacij proizvajalcev, ki podpišejo pogodbo z njimi, kompenzacija pa ni večja od 75 odstotkov EU-pomoči, ki jo prejmejo njihovi člani.

Vir: Agra Focus (2007e, 2; 7–8).

### 2.4.3 Akterji in njihova vloga pri sprejemanju reforme

#### *Evropska komisija*

Komisija v povojih pogajanj ni popuščala raznim zahtevam držav – italijanski minister je npr. vztrajal, da bi morali pospešiti reformo svežega sadja in zelenjave zaradi problemov, s katerimi se je spopadala Italija, zato je menil, da je potrebna mešanica kratkoročnih in strukturnih ukrepov (Agra Focus 2005č, 19; 2005g, 5), medtem ko je Španija zahtevala prehodne ukrepe za paradižnike za predelavo – a se komisarka s tem ni strinjala (Agra Focus 2006d, 17), saj je menila, da je treba zakasniti reformo svežega sadja in zelenjave, da bo lahko odločena istočasno kot pravila za predelano sadje in zelenjavo ter tako bolj koherentna (Agra Focus 2005č, 19). Komisija je menila tudi, da nima smisla, da bi predhodno uvedli sistem pomoči za predelavo drobnega sadja<sup>70</sup> in češenj, kot je zahtevala Poljska<sup>71</sup> (Agra Focus 2006f, 9). Komisarka pa je popustila zahtevam pri končnem dogovoru, saj je vseboval dodatne sklade za proizvajalce drobnega sadja (na Poljskem, v Bolgariji, Madžarskem in Litvi) in breskve (v Grčiji), enkratno nacionalno pomoč Španiji in Italiji v višini 15 mio evrov v

<sup>69</sup> Zelena trgatev je popolno uničenje ali odstranitev grozdov v nezrelem stanju in s tem zmanjšanje pridelka na določeni površini na nič (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, n. d.).

<sup>70</sup> Izraz drobno sadje (ang. *soft fruit*) običajno zajema tri skupine sadja: jagodičje; grozdičje in borovnice ter plodove s semeni ali nepravo sadje (jagode) (Komisija 2006b, 2).

<sup>71</sup> Poljska pridelava dve tretjini vsega drobnega sadja in višenj v EU, namenjenega predelovalni industriji (Komisija 2006b, 3).

2007/2008 za pomoč predelavi, prilagoditev referenčnega obdobja Grčiji zaradi slabega pridelka breskev v 2004 (povečanje ovojnice za 3,1 mio evrov) ter dovoljenje za regionalne variacije v Veliki Britaniji (Agra Focus 2007e, 6–7).

Zato ni čudno, da je bil končni dogovor dosežen prej, kot je bilo pričakovano – kljub temu da je nemško predsedstvo grozilo, da se bodo pogajanja nadaljevala v noč, če bo treba. Po prvotnem dokumentu s strani predsedstva – mnogo ministrov je menilo, da je bil velik del dokumenta neprimeren za zadovoljitev političnih zahtev – so predstavniki Komisije in predsedstva preživel ta dan in večino naslednjega na neformalnih tristranskih posvetovanjih z državami članicami in skušali uskladiti končni dogovor. Vsi ministri so pokazali konstruktivno držo sodelovanja, tako da je Komisiji in predsedstvu uspelo zapolniti vse vrzeli, saj je bil dogovor sprejet v 10 minutah, ko se je zopet sestal Svet, brez kakršnih koli sprememb v besedilu dokumenta (Agra Focus 2007e, 7).

Komisarka Fischer Boelova je v pogajanjih večkrat potrdila splošno usmeritev prihodnje SKP, tako da rezultat ni pomenil večjega političnega presenečenja. Zaključujemo, da je šlo za manjšo reformo, ki ni prinesla izrazitih sprememb tržne ureditve sadja in zelenjave.

### ***Evropski svet***

Srečanja Evropskega sveta, ki so od *marca 2006* do *junija 2007* potekala v Bruslju, na dnevnem redu niso imela SKP oz. reforme, zato sklepamo, da odločitve v zaključkih niso vplivale na to reformo.

### ***Svet EU***

Razprava v Svetu je bila pravzaprav precej mirna, kar gre verjetno pripisati dejstvu, da so se ministri do takrat že »navadili« na potek sprememb v SKP, tako da tudi predstavitev predlogov ni prinesla bistvenih presenečenj. Francija je (že tradicionalno) kot prva izrazila močno nasprotovanje. Večina ostalih držav članic je sicer izpostavila vrsto problemov, vendar so vse pozdravile splošno usmeritev predlogov. Pričakovana nasprotovanja s strani večjih držav proizvajalk (Italije, Španije in Portugalske) so bila ublažena z odobravanjem koraka proti podpori organizacij proizvajalcev, za okrepitev pogajalskih pozicij proizvajalcev v nasprotju s trgovci na drobno. Koncept integracije sadja in zelenjave (ter krompirja) v shemo enotnega kmetijskega plačila je bil široko sprejet (Agra Focus 2007a, 7). Na aprilskem srečanju Sveta je večina ministrov poudarila, da bi morala biti možnost prehodnega obdobja

za odstranitev vezanih EU-plačil za sadje in zelenjavo za predelavo, so se pa zavzeli tudi za to, da bi po koncu tega obdobja sledila popolna nevezanost (Agra Focus 2007č, 3).

Mnenja kmetijskih ministrov so se v procesu pogajanj razlikovala, vendar so kljub temu pokazali določeno mero fleksibilnosti – strinjanje glede splošne usmeritve predlogov Komisije, pozdrav vključitve trga v shemo enotnega kmetijskega plačila, široka podpora okrepitve organizacij proizvajalcev in proračunski nevtralnosti reforme ter načelna podpora proizvodno nevezanim plačilom (Agra Focus 2007). Kot omenjeno, je v reformi prišlo zgolj do manjših sprememb, zato ne preseneča dejstvo, da je bil dogovor sprejet v 10 minutah in brez kakršnih koli sprememb v besedilu, potem ko je celoten Svet ponovno začel srečanje (Agra Focus 2007e, 7).

### ***Evropski parlament***

Odbor za kmetijstvo Evropskega parlamenta se je v poročilu zavzel, da bi reforma vzpostavila »varnostne sklade«, ki bi kmetom omogočili, da se bolje spopadajo s krizami na trgu, vključno s tistimi, ki niso člani organizacij proizvajalcev. Ustanovile bi jih države članice, s tem da bi bili dve tretjini financirani s strani EU, ena tretjina pa s strani organizacij proizvajalcev. Komisarka se je na predlog odzvala, da ne more sprejeti ideje, saj bi to več stalo. Odbor je podprl tudi prehodna obdobja za ukinitve pomoči za sadje in zelenjavo, namenjene predelavi, sofinanciranje operativnih programov s 60 odstotki (Komisija je predlagala 50) in da bi prag pomoči za organizacije proizvajalcev zvišali na šest odstotkov vrednosti njihove proizvodnje (namesto 4,1) – slednji predlog je komisarka takoj zavrnila zaradi prevelikih stroškov. Odbor je izrazil tudi zaskrbljenost glede vpliva sheme enotnega kmetijskega plačila v novih državah članicah. Člani Evropskega parlamenta so glasovali *junija 2007* na plenarnem srečanju, mnenje pa je omogočilo, da je bila reforma sprejeta v Svetu teden dni kasneje (Agra Focus 2007d, 18; 22).

### ***Države članice EU***

Države članice so tradicionalno zavzele svoja stališča glede na svoje interese. Najglasnejše so bile najpomembnejše proizvajalke svežega oz. predelanega sadja in zelenjave. Italija se je že leta 2005 zavzela za zgodnjo reformo tega trga in vztrajala, da EU potrebuje politiko kriznega upravljanja, pri čemer so jo podprle Grčija, Španija, Poljska, Francija, Ciper in Madžarska (Agra Focus 2005č, 19; 2005g, 5), vendar Komisija tega predloga ni sprejela.

Ob predstavitvi predlogov *januarja 2007* je bila najglasnejša Francija, sicer pa so se države članice strinjale glede splošne usmeritve reforme. Glede predloga pomoči za predelavo, da bi postala popolnoma nevezana, so številne opozorile na potencialne družbene probleme na določenih trgih (suhe slive v Franciji, agrumi v Španiji in paradižniki v Italiji), saj bi lahko zaradi nevezanih plačil proizvajalci rajši oskrbovali trg svežih pridelkov kot pa predelovalno industrijo – ali pa sploh ne več proizvajali. Italija in Portugalska sta se zavzeli za prehodno obdobje pri nevezanih plačilih, kar so podprle še nekatere druge (Avstrija, Belgija, Češka, Francija in Ciper). Druge države so poudarile, da bi bila nevezanost ustrezna za nekatere sadeže, ne pa nujno za vse (Agra Focus 2007a, 7). Kasneje so skoraj vse države, z izjemo Grčije, podprle popolno nevezanost plačil. Prehodno obdobje bi trajalo do leta 2011, kar je bilo predlagano kot kompromis, kljub temu da se je večina novih držav članic zavzela za to, da bi trajalo do 2013 (Agra Focus 2007č, 4).

V razpravi je bil tudi predlog za okrepitev vloge organizacij proizvajalcev, ki je bil široko sprejet. Številni ministri so izrazili razočaranje nad predlogi orodij kriznega upravljanja, medtem ko so Francija, Belgija, Litva, Portugalska, Španija, Grčija in druge menile, da bi morale biti za to namenjenega več denarja. Italija in Romunija sta se zavzeli, da bi morali biti instrumenti dostopni vsem proizvajalcem in ne le članom organizacij proizvajalcev (Agra Focus 2007a, 7–8), kar je kasneje podprlo mnogo držav – Francija, Luksemburg, Litva, Poljska, Madžarska, Bolgarija, Slovaška, Grčija, Latvija, Slovenija, Češka in Španija (Agra Focus 2007č, 4). Pojavil se je tudi skupni poziv, da bi morala biti reforma proračunsko nevtralna, ne le od »običajnih« delegacij (Velika Britanija, Nizozemska, Švedska in Danska), ampak tudi s strani novih držav članic (Estonija, Češka in Madžarska) (Agra Focus 2007a, 8).

Da so države članice na splošno enotne v mnenju glede reforme, je pokazal končni dogovor, ki je bil v zadnjem delu pogajanj v Svetu sprejet v pičlih 10 minutah, zato reforma ne spada med težje dogovorjene. Razlog za to je bila neambicioznost sprememb, ki je postala jasna že ob predstavitvi predlogov, zato tudi končni dogovor ni ponudil bistvene spremembe ureditve sadja in zelenjave.

### ***Nevladne organizacije in interesne skupine***

V literaturi ni zaslediti, da bi nevladne organizacije in interesne skupine s svojim delovanjem vplivale na reformo. Razlog za to je bila neambicioznost reforme, ki so jo napovedovali že predlogi. Ocenjujemo, da so na pogajalska stališča držav članic vplivale organizacije

proizvajalcev v državah članicah glavnih proizvajalk (Italija, Španija, Portugalska, Grčija, pa tudi Francija, Poljska, Madžarska, Nemčija in Velika Britanija), ki pa so imele široko podporo Komisije, saj si je prizadevala za okrepitev pogajalskih pozicij proizvajalcev v nasprotju s trgovci na drobno, razširitev njihovih možnosti operativnih sredstev in jih s tem narediti privlačnejše (Agra Focus 2006–2007). Interesne skupine tako niso imele povoda za nasprotovanje, zato njihova vloga pri tej reformi ni izrazita.

#### **2.4.4 Notranje in zunanje okoliščine**

##### ***Notranje okoliščine***

Kot omenjeno, je bila za reformo največja olajševalna okoliščina ta, da je zgolj sledila poti, oblikovani s Fischlerjevo reformo. Sprememba ureditve sadja in zelenjave je bila nujna, vendar so bili že predlogi sprememb neradikalni, saj niso vsebovali večjih presenečenj. Šlo je za določene spremembe, ki so ponovile vzorec sprememb, načrtan leta 2003: uvedbo proizvodno nevezanih plačil, pravila navzkrižne skladnosti ter vrsto pravil glede organizacij proizvajalcev, ki pa niso pomenila bistvenih novosti. Glede slednjih Swinbank (2011, 63) meni, da čeprav je bila njihova vloga prilagojena s to reformo, je njihova funkcija ostala večinoma nespremenjena kot leta 1996, ko je bil trg nazadnje »reformiran« (Swinbank 2011, 63).

##### ***Zunanje okoliščine***

Zunanje okoliščine so bile ponovno povezane s STO, čeprav pritisk ni bil tako močan, še posebej v primerjavi s Fischlerjevo reformo. Komisija si je tudi pri sadju in zelenjavi prizadevala, da bi določene ukrepe iz rumenega spremenila v zeleni paket. Prvi je bil uporaba umikov, kar je STO obravnavala kot tržno izkrivljajoče podpore oz. rumeni paket. Komisija je jasno povedala, da želi ukiniti vse umike, razen tistih, ki se nanašajo na brezplačno distribucijo – ki je predstavljala zelo majhen delež vseh umikov. Konec umikov je sicer porajal vprašanje, kako se najbolje spopasti s kratkoročnimi krizami, ki so zelo pogoste na tem trgu. Komisija je zapisala, da se mora trg spopasti s prirojeno nestabilnostjo med ponudbo in povpraševanjem, podnebnimi spremembami, ki lahko vplivajo, ko je pridelek na trgu, spremembami temperatur, ki lahko odvrnejo potrošnike od sezonskih pridelkov in povečano konkurenčnostjo zaradi uvoza ter »agresivnimi trgovinskimi praksami« večjih trgovcev na drobno. Z nič prihodkovne podpore in odpravo umikov je nestabilnost še posebej problem

tega trga (Agra Focus 2006g, 23). Ukrep ni bil ukinjen, je pa postal 50-odstotno financiran s strani EU.

Eden glavnih ciljev reforme je bil tudi odprava izvoznih nadomestil, kar je Svet potrdil v končnem kompromisu. Menimo, da je bolj kot sama STO na to reformo pritisk izvajala Komisija, saj je želela konec tržno izkrivljajočih ukrepov in s tem kršenje mednarodnih zavez, kot ugotavlja Swinbank (2011, 65):

Reforma ureditve trga za sveže in predelano sadje in zelenjavo je prinesla vidne rezultate v okviru STO. Omogočila je enotno kmetijsko plačilo na površinah, namenjenih sadju in zelenjavi, odstranila morebitna vprašanja glede ustreznosti zelenega paketa enotnega kmetijskega plačila. Začel se je tudi ukrep proizvodne nevezanosti podpor, kar je pomaknilo podpore iz rumenega v zeleni paket. Ni pa reforma spremenila sistema vhodnih cen, zato so trditve, da je reforma odpravila agregatno merilo zaščite<sup>72</sup> za 16 proizvodov svežega sadja in zelenjave, sporne.

## 2.5 REFORMA VINA (2007)

### 2.5.1 Kronološki pregled

Komisarka Fischer Boelova je *februarja 2006* poudarila, da se mora tržna ureditev vina v EU spremeniti v prihodnosti, potrebna pa bo trdna in trajna reforma. Glavna problema trga sta bili stagnacija potrošnje v EU in veliko večja konkurenca na svetovnem (in EU) trgu, še posebej zaradi vin »novega sveta«. <sup>73</sup> Medtem ko je EU-izvoz narasel za 20 odstotkov v 2002 v primerjavi s poprečjem iz obdobja 1996–2000, je izvoz vin »novega sveta« narastel v veliko večji meri, npr. za 1900 odstotkov v Avstraliji. Zaključila je, da bi morali biti cilji naslednji: povečati konkurenčnost EU-vina, vzpostaviti enostavnejšo ureditev z jasnejšim ravnotežjem med ponudbo in povpraševanjem ter ohranjati najboljše tradicije vinske proizvodnje. Povedala je, da ne gre za vprašanje varčevanja z denarjem, ampak bolj za to, kako porabiti trenutni proračun 1,5 mrd evrov na najbolj produktiven način (Agra Focus 2006b, 17).

---

<sup>72</sup> AMS (Agregatno merilo zaščite – *Aggregate measurement of support*) je kazalec, na katerem temeljijo domače podpore v dogovoru urugvajskega kroga. Določi se ga z izračunom tržnocenovne podpore za vsako vrsto blaga, ki prejema to podporo, plus neizvzeta neposredna plačila ali druge subvencije, ki niso izvzete iz obveznosti nižanj, manj specifične kmetijske dajatve ali davki, ki jih plačajo proizvajalci (OECD 2001). Od PSE (ang. *Producer support estimate*, prej *Producer subsidy equivalent*), ki pomeni letni neposredni denarni prenos od domačih potrošnikov in davkoplačevalcev kmetijskim proizvajalcem kot posledica kmetijske politike posamezne države se razlikuje po tem, da ne upošteva ukrepov kmetijske politike, ki ne vplivajo na odkupne cene proizvajalcev ali obseg proizvodnje – z drugimi besedami; s tem kazalcem preučujemo ukrepe, ki bi verjetno porušili strukturo trgovanja, ki naj bi se vzpostavila v razmerah svobodnega trga (Erjavec in dr. 1998, 138–40).

<sup>73</sup> Gre za vina, proizvedena izven tradicionalnih vinorodnih območij Evrope, še posebej iz Argentine, Avstralije, Kanade, Čila, Nove Zelandije, Južne Afrike in ZDA (Wikipedia 2011c).

Boljša organizacija proizvodnje, izboljšano trženje EU-vin, jasno zagovarjanje geografskih označb in ohranjanje različnih orodij upravljanja trga in kriznega upravljanja bi morale biti glavne prioritete v EU-reformi trga vina, so v memorandumu zapisale Francija, Španija, Italija, Portugalska<sup>74</sup> (Agra Focus 2006c, 12–13). Kot protiutež se je z neformalnim dokumentom odzvala Slovenija, ki je zapisala, da mora biti ureditev trga vina EU bistveno reformirana, saj je zaradi trenutnega sistema nekonkurenčna in ne dosega cilja prepoznane visokokakovostne proizvodnje (Agra Focus 2006č, 5).

*Maja 2006* je v javnost prišel osnutek koncepta reforme. Komisarka je jasno zagovarjala temeljito reformo, kar ni bilo presenečenje za nikogar, ki je poznal podrobnosti ureditve. EU-potrošnja vina je upadala, uvoz se je povečeval, izvoz počasi izboljševal, ureditev pa je začela obvladovati krizna destilacija kot ukrep za uničenje naraščajočih presežkov. Posledično je bila ureditev preveč podobna »stari, slabi SKP« namesto »novi, tržno usmerjeni in trajnostni SKP«. Dokument z naslovom »Proti trajnostni evropski tržni ureditvi vina« je predlagal tri možnosti: *status quo*, reformo v skladu z reformnimi smernicami SKP ali popolno deregulacijo trga. Direktorat za kmetijstvo se je zavzel za pristop, ki je bil razumno podoben reformi tržne ureditve sladkorja, ponuditi močno (upadajočo) finančno spodbudo v prvih nekaj letih za manj konkurenčne proizvajalce, da za vedno zapustijo trg, da domača proizvodnja postane veliko bližja povpraševanju. Po njegovem mnenju je bila temeljita reforma z enostavnejšimi pravili najboljši način za doseg ciljev izboljšane konkurenčnosti in boljšega tržnega ravnovesja, torej dolgoročnega trajnostnega razvoja.

Osnutek reforme se je zavzel tudi za pomoč za trajno krčenje<sup>75</sup> vinogradov za prehodno obdobje, ukinitvev trenutnih destilacijskih sistemov in pomoč preko nacionalne ovojnice EU-sredstev za vsako državo članico, ki bi reševala svoje probleme na najprimernejši način. Predlagal je tudi pristop dveh korakov – za prehodno obdobje, med katerim bi ponovno vzpostavili tržno ravnovesje in nato srednjeročne elemente za izboljšanje konkurenčnosti. Spremembe so vključevale tudi podaljšanje sistema novih sejalnih pravic do leta 2013 in

---

<sup>74</sup> Francija, Italija in Španija skupaj znašajo več kot 80 odstotkov EU-proizvodnje vina. Druge države, ki proizvedejo pomembne količine, so Nemčija, Grčija, Madžarska, Avstrija, Portugalska in Slovenija, spremembo pa s širitvijo prinašata tudi Romunija in Bolgarija (Agra Focus 2006e, 32).

<sup>75</sup> Znano tudi kot trajna opustitev vinogradov, kar pomeni, da proizvajalci prejmejo premije, da prenehajo proizvajati in izgubijo svoje saditvene pravice. Od leta 1998 je bilo izkrčenih 500.000 ha vinogradov, večinoma v Španiji, Italiji in Franciji, skupno je to pomenilo za 13 odstotkov manj vinorodnih območij v EU v primerjavi z letom 1988. Nekateri dvomijo v učinkovitost tega ukrepa, primarno zato, ker neizogibno vključuje območja z nizkimi donosi in tista, ki bi jih tako ali tako krčili, saj so na koncu svojih produktivnih let. Kljub vsemu je ta ukrep igral pomembno vlogo v reformi kot ključno orodje za zmanjšanje proizvodnje (Agra Focus 2006e, 36).

ponovno uvedbo premije za krčenje za pet let, s tem da bi ponudili višjo stopnjo pomoči v zgodnejših letih (kot pri sladkorju), da bi najmanj konkurenčni proizvajalci prej zapustili trg. Ko bi bili odstranjeni vinogradi, bi bila zemlja upravičena do enotnega kmetijskega plačila (osnova bi bila povprečno regionalno nevezano neposredno plačilo). Cilj bi bil odstraniti 400.000 ha iz proizvodnje vina v petih letih – s stroškom 2,4 mrd evrov.

Glede orodij ureditve trga je osnutek predlagal opustitev nekaterih obstoječih shem (destilacija stranskih proizvodov,<sup>76</sup> destilacija namiznih vin v pitni alkohol<sup>77</sup> in destilacija presežnega vina iz dvonamenskega grozdja,<sup>78</sup> podpora zasebnemu skladiščenju in pomoč za grozdni mošt<sup>79</sup>) od začetka reforme. Prav tako bi ukinili krizno destilacijo presežka vina<sup>80</sup> ali pa jo nadomestili z varnostnim mehanizmom, financiranim iz nacionalnih ovojnic. Osnutek je nakazal, da bi morala biti vsaka država članica nagrajena z ovojnico, ki bi temeljila na »objektivnem kriteriju«, proizvodnji vina. Ukrepi kriznega upravljanja bi po novem vsebovali npr. zavarovanje za naravne nesreče in za osnovno kritje proti krizam dohodka. Fischer Boelova je zatrdila, da bo dogovor težji, kot je bil sladkorni (Agra Focus 2006d, 1–2). Direktorat za kmetijstvo si je v osnutku prizadeval za mnogo večjo poenostavitev, da bi se izboljšala fleksibilnost EU-proizvajalcev, ki tekmujejo z vini »novega sveta«, npr. tako, da bi dovolili večjo proizvodnjo vin brez geografskega porekla in manj stroge prakse proizvodnje vina – npr. prepoznavanje enoloških praks OIV (Mednarodna organizacija za trto in vino – *L'Organisation Internationale de la Vigne et du Vin*),<sup>81</sup> dovoljenje, da Komisija (namesto Sveta) sprejme pravila EU, odpravo prepovedi spajanja EU in ne-EU vin, izbris zahteve po minimalni stopnji alkohola. Pravila označevanja bi bila prav tako precej poenostavljena, še

---

<sup>76</sup> Uredba Sveta (ES) št. 1493/99 med drugim določa obvezno destilacijo stranskih proizvodov, ki nastanejo pri pridelavi vina. Pridelovalec vina jih mora nameniti za destilacijo ali vinski kis (Avsec 2001, 116–17). Stranski produkt vinarstva so tropine in vinske drože, z njimi se prepreči čezmerno stiskanje grozdja in izboljša kakovost vina (Komisija 2006a, 4).

<sup>77</sup> Destilacija namiznih vin v pitni alkohol za uporabo v industriji žganih pijač je namenjena ohranitvi nekaterih delov tržne ureditev pitnega alkohola kot tradicionalne možnosti prodaje vina (Komisija 2006a, 4).

<sup>78</sup> Dvonamensko grozdje se uporablja za proizvodnjo drugih produktov, s tem da njihovi presežki vplivajo na prodajo drugih vinskih proizvodov. Npr. vino iz regije Charentes se upravlja za destilacijo v konjak, če pa na trgu ostanejo presežki, bi spodbudil prodajo belih vin (Agra Focus 2006e, 35).

<sup>79</sup> Namen pomoči za začasno zasebno skladiščenje vina in grozdnega mošta je preprečiti tržne motnje in njihove posledice (Komisija 2006a, 4).

<sup>80</sup> Krizna destilacija presežka vina in destilacija presežnega vina iz dvonamenskega grozdja spadata med ukrepe notranjega trga, katerih cilj je omejiti zniževanje cen (Komisija 2006a, 4). Surovi alkohol, ki je rezultat destilacije, se lahko uporabi zgolj za industrijske namene ali pa kot biogorivo – ne pa kot pitni alkohol (Agra Focus 2006e, 5).

<sup>81</sup> Gre za avtorizirane tehnike proizvodnje vina. Uporaba tehnik, ki niso na seznamu dovoljenih praks, velja za goljufijo. Globalne standarde uravnava OIV, vendar ima EU na splošno strožja pravila, države članice pa lahko na nacionalni ravni uveljavljajo še strožje predpise za kakovostna vina ali tista brez geografskega porekla (Agra Focus 2006e, 37).

posebej za vina brez geografskega porekla, obenem pa bi omogočila jasne podrobnosti izvora. Glede politično kontroverznega vprašanja dosladkanja (ang. *chaptalization*)<sup>82</sup> je Komisija predlagala znižanje najvišje stopnje na dva odstotka, razen za vina iz cone C (nekatera območja Francije, Španija, Portugalska, Slovaška, Italija, Madžarska, Slovenija, Grčija, Ciper in Malta), kjer bi bila najvišja stopnja en odstotek. Osnutek je predlagal tudi odstranitev pomoči za grozdni mošt in prepoved uporabe sladkorja. Komisija je napovedala, da bo pregledala možnosti promocijskih in informativnih kampanj, da bi bile objavljene prednosti in koristi zmerne in odgovorne uporabe vina (Agra Focus 2006d, 3; Komisija 2006, 11).

Osnutek, ki je bil uradno predstavljen *junija 2006*, je izpostavil, da je temeljita reforma najboljša možnost, potekala pa bi v dveh fazah, kot pri sladkorju. Komisarka se je zavzela za bolj racionalno porabo vinskega proračuna. Prezapletena pravila in zmedeno označevanje postavljajo proizvajalce EU v konkurenčno neugoden položaj v primerjavi s tekmeci iz ne-EU držav, je trdila (Agra Focus 2006e, 2). Prva razprava v Svetu glede predlogov Komisije je poslala zelo jasno soglasno sporočilo, da je treba reformirati trg, pokazala pa je vrsto mnenj, kako bi to najbolje dosegli. Glavno področje spora je bil načrt krčenja 400.000 ha vinorodnih območij (Agra Focus 2006f, 3).

*Junija 2006* je spet prišlo do predlogov za krizno destilacijo z do 6,4 mio hl vina (vključno z 2,03 mio hl kakovostnega vina) iz Francije, Italije, Grčije in Španije, kar je pomenilo potencialni strošek 153 mio evrov za EU-proračun (Agra Focus 2006e, 5). Destilacijo so nato odobrili še Portugalski (Agra Focus 2006f, 4). *Septembra 2006* so se razpršili vsi dvomi glede splošne usmeritve prihajajoče vinske reforme, ko so ministri na srečanju Sveta v podaljšani razpravi izpostavili prioritete za shemo krčenja vinogradov in drugih mehanizmov (Agra Focus 2006h, 5). *Oktobra 2006* je v Svetu potekala zadnja razprava pred objavo zakonodajnih predlogov s strani Komisije v letu 2007. Finsko predsedstvo je zaključilo, da na splošno države članice podpirajo drugo možnost Komisije glede reforme (temeljita reforma), da pa nekatere želijo vključiti tudi elemente iz tretje možnosti (nevezana plačila) (Agra Focus 2006i, 8).

---

<sup>82</sup> *Chaptalization* ali dosladkanje je postopek dodajanja sladkorja nefermentiranemu grozdnemu moštu za povečanje vsebnosti alkohola po vrenju. Tehnika je dobila ime po svojem razvijalcu, francoskem kemiku Jean-Antoine-Claudu Chaptalu. Namen ni proizvodnja slajšega vina, temveč zagotoviti več sladkorja, da kvas fermentira v alkohol (Wikipedia 2011b). Uporablja se za produkte, ki jih je prizadela slaba letina (nizka vsebnost alkohola v grozdnih jagodah) ali nizek donos, razširjen pa je v osrednji severni in vzhodni EU. Ker sredozemski proizvajalci (Portugalska, Španija, južna Francija, Italija, Grčija in Ciper) gojijo grozdje na območjih, ki so primernejša za proizvodnjo vina, imajo prepoved uporabe dosladkanja – lahko pa uporabijo proizvode, znane kot »popravki«, da dodajo določeno, pogosto tradicionalno kakovost (Agra Focus 2006e, 37).

Februarja 2007 je Evropski parlament potrdil samoiniciativno poročilo glede predloga Komisije za reformo pridelave vina. Velika večina članov Evropskega parlamenta je podprla poročilo grške socialistke Batzelijeve, ki se je zavzelo za dvofazno reformo, 2008–2011 za uravnoteženje trga in 2012–2015 za uvedbo podpornih ukrepov in razvoj trga ter večji nadzor s strani držav članic nad shemo krčenja (Agra Focus 2007b, 13).

Predlogi Komisije, predstavljeni *julija 2007*, niso prinesli večjih presenečenj – temeljno spremembo obstoječih podpornih mehanizmov proti bolj liberalnemu, tržno usmerjenemu pristopu. Po mnenju Agra Focus (2007f, 1) bi tako vrsto predlogov pred petimi ali 10 leti takoj zavrnila večina držav članic ter na cesto pognala kmetijske skupine. Na srečanju Sveta pa je po objavi predlogov resno nasprotoval le francoski kmetijski minister Barnier. Oktobrska razprava v Svetu ni prinesla nobenega pozitivnega napredka, države članice so ponovile svoja znana stališča (Agra Focus 2007h, 6).

Reforma, ki je bila sprejeta *decembra 2007*, je zaokrožila proces sprememb na vseh trgih kmetijstva EU, ki se je začel s Fischlerjevo reformo, pravi Agra Focus (2008a, 1–2). V tem pogledu drži, da je »Zdravstveni« pregled popeljal naprej diskusijo o reformah, vendar je bila reforma ureditve vina zadnja od temeljnih reform, ki je pomenila pomik od sistema omejevanja proizvodnje in zagotovila proizvajalcem, da bo EU odkupila kakršni koli presežek proizvodnje, proti bolj liberaliziranemu trgu, kjer se bodo proizvajalci (sčasoma) lahko bolj fleksibilno odzivali na signale trga in potrošnikov. Končni dogovor je vseboval številna popuščanja, predvsem v odlogu tega premika smeri reforme. Možnost nadaljevanja krizne destilacije za države članice je pomenila zmago za francoskega ministra Barnierja, saj je uspel podaljšati mehanizem, popularen pri francoskih proizvajalcih. Glede porabe nacionalne ovojnice pa so v Agra Focus nakazali, da se bo interni pritisk na kmetijskega ministra (s strani francoskih proizvajalcev) prej vršil v smeri porabe denarja za promocijo, modernizacijo, inovacije in tovrstne pozitivne ukrepe kot pa za podporo manj konkurenčnih pridelovalcev. Malta in Danska sta glasovali proti dogovoru (zaradi problemov s podporo moštu in državnimi podporami), Estonija pa se je vzdržala (Agra Focus 2008a, 1–2).

### **2.5.2 Ključni elementi reforme**

Kot je bilo pričakovati, so bile različne možnosti za države članice, kako lahko porabijo svoja EU-sredstva, in obseg financiranja, ključni elementi v teh pogajanjih. Poleg ukrepov iz

predlogov,<sup>83</sup> katerih večina bo sofinancirana, se je meni možnosti razširil še na krizno destilacijo, destilacijo stranskih proizvodov, proizvodno vezano pomoč za destilacijo namiznih vin v pitni alkohol, pomoč za mošt in modernizacijo (Agra Focus 2008a, 3) (gl. Tabela 2.5).

Tabela 2.5: Ključni elementi reforme vina

<b>Nadaljevanje ukrepov reforme 2003</b>	
Proizvodno nevezana plačila	Dogovor je omogočil državam uvedbo proizvodno nevezane pomoči enotnega kmetijskega plačila za proizvajalce vina.
Okrepitev drugega stebra (razvoj podeželja)	Reforma je preusmerila določen znesek iz prvega v drugi steber SKP, namenjen površinam, kjer se prideluje vino.
<b>Strukturni ukrepi</b>	
Krčenje vinogradov	Komisija je nazadnje pristala na krčenje 175.000 ha v treh letih (v nasprotju s predlogom 200.000 ha v petih letih).
<b>Umik s trga in podpore porabi</b>	
Pomoč za posebne oblike porabe grozdnega mošta	Ohranjena je bila pomoč za uporabo grozdnega mošta, financirana iz nacionalnih ovojnic v štirih letih.
Destilacija	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kot eden glavnih ciljev <i>Francije</i> v pogajanjih je dogovor omogočil državam članicam financiranje krizne destilacije iz njihovih nacionalnih ovojnic za naslednja štiri leta (do 20 odstotkov ovojnice v prvem letu, ki pade na pet odstotkov v četrtem letu), z možnostjo največjega financiranja v letih 2–4 (s tem da skupni znesek ne preseže 20 odstotkov nacionalne ovojnice). Od petega leta naprej lahko države v »upravičenih kriznih primerih« pozovejo Komisijo za nacionalno financirano krizno destilacijo (omejeno na 15 odstotkov vrednosti nacionalne ovojnice).</li> <li>Pozne spremembe v dogovoru so poleg krizne destilacije omogočile tudi ohranitev pomoči za mošt v naslednjih štirih letih ter okoljsko prijazno destilacijo stranskih proizvodov (slednjo še posebej na zahtevo <i>Italije</i>).</li> <li>Zaradi pritiska <i>Španije</i> je bila državam dovoljena uvedba proizvodno vezane pomoči za proizvajalce, ki svoje vino pošljejo v destilacijo namiznih vin v pitni alkohol. Po modelu reforme ureditve sadja in zelenjave je to postalo proizvodno nevezano plačilo znotraj sheme enotnega kmetijskega plačila po letu 4.</li> </ul>
<b>Spremljajoči ukrepi</b>	
Enološki postopki in prakse	Komisija je kljub lastnemu predlogu ukinitve potrdila, da se dosladkanje lahko nadaljuje. <sup>84</sup>
Označevanje in zaščita	Dogovor je omogočil več fleksibilnosti za označevanje namiznih vin, sort grozdja in leta. Pravila so postavila vino pod skupni dežnik EU-sistema zaščitenih geografskih porekel.
<b>Zunanjetrgovinski ukrepi</b>	
Izvozna nadomestila	Ukinjena so bila izvozna nadomestila.
<b>Drugo</b>	
Naložbe	Sredstva so lahko porabljena tudi za naložbe v predelovalni verigi, tj. za predelovalne pripomočke, kletarsko infrastrukturo in trženje, vključno z inovacijami in novimi proizvodi, kar je zahtevala predvsem <i>Francija</i> .

<sup>83</sup> Gre za program prestrukturiranja oz. spremembe namembnosti vinogradov, zeleno trgategv, skupne sklade, zavarovanje pridelave in promocijo (Agra Focus 2008a, 3).

<sup>84</sup> V prvem kompromisnem predlogu predsedstva je bilo zapisano, da mora biti vino, oplemeniteno s sladkorjem ali grozdnim moštom, označeno kot tako, vendar so to obvezo v končnem besedilu opustili (Agra Focus 2008a, 4).

Promocija	Komisija je jasno izrazila, da ne bo možno financirati promocijskih ukrepov znotraj EU.
-----------	---

Vir: Agra Focus (2008a, 3–5); Avsec (2001, 115–21).

### 2.5.3 Akterji in njihova vloga pri sprejemanju reforme

#### *Evropska komisija*

Kljub temu da je Komisija predlagala tri možnosti smeri reforme vina, je bilo že na začetku pogajanj jasno, da se zavzema za srednjo možnost – temeljito reformo, ki bi pomenila nadaljevanje Fischlerjeve. Je pa komisarka poudarila, da bo reforma težje dosežena od sladkorne. Najbrž je bila največja razlika ta, da pri vinu ni obstajal očitni vir dodatnega financiranja, ki bi bil v pomoč pri blaženju potrebnih prilagoditev, kar je bil odločilen dejavnik pri sladkorju. Šlo je tudi za kulturno občutljivost vina v nekaterih državah članicah (Agra Focus 2006d, 1–4).

Komisija je na koncu popustila številnim zahtevam držav članic. Dogovor je npr. stal okoli 1,42 mrd evrov na leto, kar je bilo 100 mio evrov več, kot je bilo izvorno predlagano. Vseeno je bila komisarka odločena, da gre za nevtralen proračun in da so številke pod povprečnimi izdatki (Agra Focus 2008a, 3).

Glede razporeditve nacionalnih ovojnic je Komisija najprej predlagala, da bi morali biti dve tretjini sredstev razdeljeni na podlagi zgodovinskih proračunskih prejemkov, šestina na površino vinskih trt in šestina na proizvodnjo (Agra Focus 2007e, 12). Naslednji predlog razporeditve je bil že spremenjen – 50 odstotkov zgodovinski prejemki, 25 na vinorodne površine in 25 na proizvodnjo vina, pri čemer so v zadnjem trenutku celo dvignili predlagane zneske za nacionalne ovojnice – za 90 mio evrov v šestih letih (Agra Focus 2007f, 2–3). Končna nacionalna ovojnica se je razporedila glede na površino (50 odstotkov) in proizvodnjo (50 odstotkov), ne pa glede na zgodovinske prejemke, da bi povečali obseg iz novih držav članic (Agra Focus 2008a, 3).

Namesto prvotnega predloga Komisije, da bi pri preusmeritvi sredstev iz prvega v drugi steber začeli s 100 mio evri v 2009 in višali na 400 mio evrov do leta 2014, je dogovor določil 50 mio evrov v 2009, 100 mio v 2010 in 150 mio evrov od leta 2011 dalje. »Prihranki« od originalnega predloga so bili uporabljeni za povečanje zneskov v nacionalnih ovojnicah. Dodatno je Komisija pristala, da se bodo države, ki bodo v razvoj podeželja preusmerile manj

kot 2,5 mio evrov v 2009 (z izjemo Španije, Italije in Francije), lahko odločile, da prenesejo ta denar v nacionalno ovojnico (Agra Focus 2008a, 4).

Komisija je v procesu pogajanj večkrat vztrajala pri ukinitvi dosladkanja (Agra Focus 2006d, 3; 2006e, 37; 2007č, 2). Fischer Boelova je morala nazadnje popustiti pri svojem stališču, a glede na to, da ima zahteva bolj malo veze s strukturnim presežkom evropske vinarske industrije, je glede na politično naklonjenost vzdrževanja statusa *quo* komisarkino vztrajanje pri opustitvi tega mehanizma presenetilo mnoge opazovalce.

Glede pravic do sajenja končno besedilo dovoljuje posamezni državi članici, da ne liberalizira sistema do leta 2018. Medtem ko nove številke niso določile zneska financiranja za promocijo, kot je bilo to v predlogih, je končni dogovor omogočil številna posebna zagotovila, npr. pomoč za mošt *Italiji* in *Grčiji* (Agra Focus 2008a, 1–3). Glede ukrepa krčenja pa je komisarka v procesu posvetovanja prejela očitno sporočilo, da shema s 400.000 ha krčenja ne bo politično sprejemljiva (Agra Focus 2007d, 1).

Komisija je na koncu z namenom, da bi dosegla dogovor, popustila številnim zahtevam držav članic, zato ne gre trditi, da je bila izvedena temeljita reforma. Komisija je bila torej odločena, da bo izvedla še zadnjo iz niza reform ureditev, ki bi bila v skladu s Fischlerjevo reformo, pri tem pa je zaščitila proračun, ki je postal celo zajetnejši kot pred reformo. Razdelitev finančnih sredstev med državami članicami v sklopu nacionalnih ovojnic je ostala nespremenjena oz. so se sredstva celo povečala, kar je bilo skladno s ciljem največjih evropskih proizvajalk vina.

### ***Evropski svet***

Nobeno od bruseljskih srečanj Evropskega sveta v letih 2006 in 2007 ni bilo povezano s to reformo, zato menimo, da institucija ni vplivala na proces ali razplet sprememb trga vina.

### ***Svet EU***

Kljub soglasju dobre večine držav članic, da je temeljita reforma najboljši način za rešitev problemov ureditve trga vina, se je septembra 2006 le šest držav članic (Španija, Luksemburg, Češka, Slovaška, Nizozemska in Irska) zavzelo za koncept temeljne reforme, ki bi bila združena z elementi iz drugih SKP-reform, medtem ko sta Bolgarija in Romunija (ter z manjšo mero Poljska in Belgija) izrazili manj izrazito naklonjenost tej kombinaciji (Agra Focus 2006h, 6).

Menimo, da je bila v razpravi v Svetu odločilna vloga velikih proizvajalk vina – Francije, Španije in Italije:

- Nasprotovale so tako velikem krčenju vinskih trt, kot je predlagala Komisija. Obenem so se glavne države proizvajalke (poleg največjih tudi Nemčija, Avstrija, Portugalska, Luksemburg, Slovenija, Češka, Ciper, Slovaška in Malta) zavzele za različne oblike prispevkov oz. nadzora nacionalnih ali regionalnih vlad v državah članicah na začetku sheme krčenja namesto pristopa Komisije, da bi odločitev prepustili zgolj proizvajalcem. Trdile so, da bi se na ta način izognili velikim socialnim problemom, če bi bila velika območja vinskih trt izkrčena v določenih regijah. Nasprotno so druge članice (Velika Britanija, Danska, Nizozemska, Estonija, Latvija, Litva in Finska) podprle prosti tržni pristop Komisije.
- Medtem ko sta se Nemčija in Avstrija zavzeli za hitro ukinitvev krizne destilacije, so večje države proizvajalke temu nasprotovale. Navidezno so se sicer zavzele za spremembo ukrepa, a hkrati zahtevale ne le, da bi bila ukinitvev postopna, temveč so želele obdržati tudi neke vrste varnostno mrežo – npr. prek možnosti, ki bi jih imele države članice za porabo svojih nacionalnih ovojnic (Agra Focus 2006h, 6).

Končni dogovor je v veliki meri ustregel zahtevam največjih držav proizvajalk, kar pripisujemo njihovim močnim pritiskom v smeri ohranjanja statusa *quo* oz. prizadevanja, da bi še naprej prejemale enake ovojnice. Zaradi razmer na trgu – povečevanja potreb po krizni destilaciji, upada porabe vina v EU in večanja tržnega deleža vin »novega sveta« – je bila reforma neizogibna za Komisijo, vendar je ta z diskurza o temeljiti reformi v začetku pogajanj pri končnem dogovoru popustila številnim interesom držav članic, ki so jih v zameno za reformo v največji meri zahtevale največje proizvajalke vina.

### ***Evropski parlament***

Ko je komisarka predstavila svoje načrte, je prišlo do mešanih odzivov tudi med člani Evropskega parlamenta (Agra Focus 2006e, 5). Predlogi so bili *julija 2006* na javnem zaslišanju v Odboru za kmetijstvo, kjer je ostro kritiko doživel predvsem predlog izkrčitve. Mnogi govorniki so menili, da resnični problem ni presežna proizvodnja,<sup>85</sup> ampak da se evropska vina ne prodajajo dovolj dobro v tretjih državah. Grška socialistka Batzelijeva, ki je

---

<sup>85</sup> Agra Focus (2006e, 32) sicer navaja, da je z leti obstoja skupne ureditve trga za vino postajalo jasno, da ima trg temeljne probleme – še posebej presežno proizvodnjo, ki je nastala zaradi povečanja uvoza vina iz tretjih držav, skupaj z upadanjem domače porabe.

izdelovala parlamentarno poročilo na lastno pobudo glede predloga Komisije, je predlagala dvofazno reformo v obdobjih 2008–2011 in 2011–2015 (Agra Focus 2006f, 20).

Številni člani Evropskega parlamenta so enako menili čez nekaj mesecev, ko so ocenili, da je reformni koncept Komisije preveč osredotočen na krčenje in ne dovolj na promocijo in priznanje evropske vinske tradicije. Komisarka je v odgovoru trdila, da koncept ne želi uničiti EU-trga vina, ampak mu pomagati v prihodnje ter priskočiti na pomoč tistim proizvajalcem, ki nimajo trajnostne prihodnosti, da bi zapustili trg. Pri tem ni izrazila nobenih znakov fleksibilnosti (Agra Focus 2006h, 21). *Februarja 2007* je Evropski parlament potrdil samoiniciativno poročilo o predlogu reforme. Velika večina članov je podprla poročilo Batzelijeve, komisarka pa je nato dejala, da bodo njihovi predlogi glede krčenje služili kot uporabni navdih pri oblikovanju zakonodajnega predloga (Agra Focus 2007b, 13).

V skladu s postopkom posvetovanja je Evropski parlament ravnal korektno, saj je pravočasno sprejel mnenje glede predloga Komisije, ni pa imel odločilnega vpliva na reformo. Člani so se v razpravah osredotočali na kritiko sheme krčenja ter zahtevo po večji promociji – prvi ukrep je bil nazadnje sicer drastično zmanjšan (vendar menimo, da je do tega prišlo na zahtevo držav članic, ne Evropskega parlamenta), drugi ukrep pa ni postal obvezen, saj je odločitev o odstotku promocije ostala v rokah držav članic.

### ***Države članice EU***

Države so se v razpravi o reformi ureditve trga vina razdelile glede na pridelovanje vina. Svoje interese so najbolj krčevito zagovarjale največje proizvajalke – Italija, Španija, Francija in Nemčija, prve tri predvsem pri predlogu Komisije, da bi se ukinile podpore za krizno destilacijo presežnega vina, medtem ko je Nemčija najglasneje nasprotovala predlogu ukinitve postopka dosladkanja. Države proizvajalke so si v splošnem prizadevale, da bi ohranile enak obseg sredstev v obliki nacionalne ovojnice, kot so ga imele pred reformo, saj so bile v igri velike vsote denarja, ki se jim ga države članice niso želele odpovedati.

V nasprotju z Italijo, Španijo in Francijo so ostale države široko sprejele predlog ukinitve krizne destilacije. Francija<sup>86</sup> je celo vodila skupino zagovornikov, da številni destilacijski ukrepi ne bi bili takojšnji in s tem namigovala, da je potrebno prehodno obdobje. Italija se je

---

<sup>86</sup> Mehanizem je bil zelo priljubljen pri francoskih proizvajalcih, zato je možnost držav članic, da nadaljujejo s krizno destilacijo, pomenila zmago za francoskega ministra Barniera (Agra Focus 2008a, 1).

zavzela za ohranitev destilacije stranskih proizvodov (podprli sta jo Francija in Grčija) (Agra Focus 2006i, 8). Na koncu je zmagal interes velikih, saj je Uredba Sveta (ES) št. 479/2008 (Svet 2008, 18. čl.) določila, da se podpora za prostovoljno ali obvezno destilacijo presežka vina lahko odobri do 31. julija 2012.

Ukrep, ki je prav tako požel veliko razburjenja, je bil predlog prepovedi dosladkanja. Komisarka, ki je vseskozi vztrajala pri tej prepovedi, je povedala, da bi tradicionalna logika ravnovesja (med proizvodnjo v severnih in južnih državah članicah) zahtevala ukinitvev dosladkanja (Agra Focus 2007č, 2). Prepoved so res pozdravile Italija in Španija ter Francija, ki je potezo označila za provokacijo, nasprotovale pa so Avstrija, Madžarska, Bolgarija, Nizozemska, Velika Britanija, Luksemburg, Slovaška, Slovenija, Švedska in Nemčija (Agra Focus 2006f, 3; 2007g, 11). Kot omenjeno, je bila slednja glede tega najbolj kritična<sup>87</sup> in vztrajala, da na trgih, ki uporabljajo dosladkanje, ni strukturne presežne proizvodnje, vsaka taka sprememba pa bi tvegala 15–25 odstotkov povečanja cene na domačem trgu – in s tem tvegala, da bi se pojavili presežki, ki niso bili prej prisotni, zato bi nemški (in drugi) proizvajalci postali manj konkurenčni (Agra Focus 2007č, 2; 2007f, 8). Severne države članice niso želele razpravljati niti o prehodnem obdobju, največja večina pa je podprla status *quo*. Ni bilo prvič, da so stališča severnih držav članic nasprotovala številnim južnim (Agra Focus 2007g, 11).

Enega zahtevnejših jabolk spora je od začetka pogajanj predstavljala tudi shema krčenja, ob kateri so Francija, Nemčija, Španija, Italija, Luksemburg, Madžarska, Portugalska, Avstrija, Slovaška, Bolgarija, Romunija, Slovenija, Ciper in Malta izrazile zadržke ali popolno nasprotovanje, kar je bilo v skladu z njihovimi nacionalnimi interesi, saj je večina teh držav tudi glavnih proizvajalk vina v EU. Vztrajale so, da na tem ukrepu ne bi smela biti osnovana celotna reforma, izpostavile so potencialno negativen vpliv na podeželje in okolje, če bi kmetje na tradicionalnih pobočjih sprejeli to možnost, obenem pa so največje proizvajalke – Italija, Španija in Francija – menile, da bo imel ukrep le omejen vpliv na trg ter da bi EU s tem poslala napačen signal evropskim potrošnikom (Agra Focus 2006f, 3; 2007f, 7). Francija, ki so jo podprle Španija, Luksemburg, Avstrija, Nemčija in Italija, je kritizirala odločitev, da

---

<sup>87</sup> Pogajanja leta 1970, katerih rezultat je bila uvedba skupne ureditve trga za vino, so med drugim prinesla tudi razkol med nacionalnimi vladami glede dosladkanja. Kljub močnemu nasprotovanju je Nemčiji sčasoma uspelo obdržati pravico do nadaljevanja te metode, a v zameno za francosko zahtevo. Francozi so namreč še posebej želeli institucionalizirati razlikovanje med namiznimi in vini s poreklom (Smith 2009, 11–12).

bi liberalizirali sistem novih pravic do sajenja do leta 2013. Države so menile, da predstavlja nasprotje konceptu krčenja (Agra Focus 2007f, 8).

Razlika med državami proizvajalkami in neproizvajalkami se je pokazala tudi pri promociji, kjer so se prve zavzele za več promocije, medtem ko je peščica držav menila, da je predlog v nasprotju s trenutnim pristopom Komisije glede zlorabe alkohola. Prišlo pa je do splošnega soglasja, da bi morale enološke prakse slediti pravilom OIV (Agra Focus 2006i, 8). Najbolj kritična med državami je bila kot navadno Francija, ki je po predstavitvi uradnih predlogov menila, da so »norost« (Agra Focus 2007f, 7).

### ***Nevladne organizacije in interesne skupine***

COPA-COGECA se je zavzela, da bi bil obstoječi EU-sistem bolj fleksibilen, da bi se lahko pridelava prilagodila potrebam trga (Agra Focus 2006b, 19). Organizacija je ob predstavitvi osnutkov izrazila globoko razočaranje nad predlogi in trdila, da bo močno krčenje vinogradov destabiliziralo številne vinske regije v EU in povzročilo okoljske probleme. »Komisija želi modernizirati trg, ne da bi predlagala sredstva za doseg tega cilja,« je bila mnenja organizacija. Prizadevala si je za »ofenzivno« reformo uredbe vina, tako da bi EU zagotovila več sredstev za promocijo evropskih vin, namesto da se osredotoča na krčenje, ki je »defenzivna« poteza. Odzvale pa so se tudi nacionalne organizacije. Tako sta francoska in italijanska organizacija CNAOC (*La Confédération Nationale des producteurs de vins et eaux de vie de vin à Appellations d'Origine Contrôlées* – Nacionalno združenje proizvajalcev vin in alkoholnih pijač iz vinskih nadzorovanih označb s poreklom) in FEDERDOC (*Confederazione Nazionale dei Consorzi volontari per la tutela delle denominazioni dei vini Italiani* – Nacionalno združenje prostovoljnih društev za zaščito označb italijanskih vin) kritizirali neskladnost in pomanjkanje dinamičnosti predlogov. CEJA je pozdravila določene vidike predlogov, vendar menila, da niso dovolj usmerjeni v prihodnost ter poudarila pomembnost zelene trgatve kot alternative krčenju (Agra Focus 2006e, 4–5; 2006g, 6).

V nasprotju s proizvajalci je bila predlogom bolj naklonjena Evropska vinska industrija, ki je podprla filozofijo in usmerjenost predlogov Komisije, a je bila mnenja, da še vedno niso dovolj ambiciozni (Agra Focus 2006e, 4). Ne da bi vzeli v zakup prepolovitev sheme krčenja, so predloge zavrnili tudi v AREV (*Assembly of European Wine-making Regions* – Združenje evropskih vinorodnih regij). Številne tradicionalne vinorodne regije so prav tako izrazile zaskrbljenost, da bodo nova pravila omogočila, da se bo grozdje, gojeno v eni regiji, npr.

Bordeauxu, lahko preneslo v drugo državo in bo narejeno v »Bordeaux vino«, kar so predstavniki Direktorata za kmetijstvo zavrnilo (Agra Focus 2007f, 5).

Končni dogovor je sprožil številne odzive industrije in kmetijskih lobijev. Združenje CEEV (*Comité Européen des Entreprises Vins* – Združenje evropskih vinarskih podjetij) je podprlo dogovor, ki »nedvomno vodi pot za implementacijo reform, ki so nujne za izboljšanje konkurenčnosti celotnega EU-trga vina«. Vseeno pa so obžalovali, da reforma ni dala več poudarka na ambiciozno zunanjo trgovinsko politiko za vina. Kot navadno je bila nezadovoljna COPA-COGECA, ki je izrazila zaskrbljenost glede dolgoročnih povratnih reakcij odločitev, ki zadevajo saditvene pravice in označevanje namiznih vin ter svarila pred opreznostjo pravil implementacije, ki so jih prejele države članice. S tem so se strinjali proizvajalci vin z zaščitenim geografskim poreklom, ki niso skrivali svojega razočaranja nad reformo, ki naj bi ji obupano primanjkovalo ofenzivnega pristopa. Izrazili so tudi razočaranje nad omejenimi sredstvi za promocijo, za katera so menili, da se v največji meri osredotočajo na tretje države (Agra Focus 2008a, 5).

Sklenemo lahko, da so nevladne organizacije in interesne skupine k reformnemu diskurzu prispevale svoja mnenja, saj so se redno odzivale na predloge. Najglasnejše so bile nacionalne organizacije, še posebej francoska in italijanska, ki sta nasprotovali vsakršni reformi, kar je bilo v skladu s pogajalskima stališčema omenjenih držav članic. Vendar menimo, da organizacije, bodisi evropske bodisi nacionalne, k razpravi niso prispevale odločilno. Zavzele so svoje stalno stališče kritik, brez upoštevanja izboljšav oz. popuščanj, ki jih je v zadnjih fazah pogajanj ponudila Komisija, saj so želele ohraniti status *quo*.

#### **2.5.4 Notranje in zunanje okoliščine**

##### ***Notranje okoliščine***

Temeljni problem ureditve je predstavljala presežna proizvodnja, ki je nastala zaradi povečanja uvoza vina iz tretjih držav, skupaj z upadanjem domače porabe (Agra Focus 2006e, 32). Čeprav so se od leta 1984 evropski politični instrumenti za vino bistveno spremenili, je EU še naprej trošila ogromne vsote za destilacijo presežnega vina in tako zagotavljala vrsto tržne intervencije, ki je bila nezakonita na drugih trgih (Smith 2009, 13). Krizna destilacija, ki je vse bolj postajala redna praksa, je vključevala destilacijo velikih količin namiznega ali kakovostnega vina (večinoma prvega) v specifičnih regijah oz. območjih, ki so se soočala z

velikimi presežki ali tržnimi neravnovesji (Komisija 2006, 2; Agra Focus 2006e, 35). Leta 2006 je bila destilacija glavni tržno podporni ukrep v ureditvi vina, za katerega so porabili okoli 40 odstotkov proračuna (Agra Focus 2006e, 35). Destilacija je tako predstavljala največji notranji vzvod za reformo ureditve vina.

Med notranje okoliščine prištevamo tudi željo političnih akterjev, da se zaključi reformni proces, ki se je začel s Fischlerjevo reformo, kar bi posledično vodilo do večjega poenotenja SKP.

### ***Zunanje okoliščine***

V zadnjih desetletjih je poraba vina v EU znatno in nenehno upadala. Od leta 1996 je količina uvoženega vina naraščala, prav tako količina izvoženega EU-vina, vendar veliko počasneje kot uvoz (Komisija 2006, 3); medtem ko je leta 2002 EU-izvoz narastel za 20 odstotkov v primerjavi s povprečjem iz obdobja 1996–2000, je izvoz vin »novega sveta« narastel v veliko večji meri, v Avstraliji npr. za 1900 odstotkov (Agra Focus 2006b, 17). Tako so zunanji pritisk na reformo predstavljala vina »novega sveta«, ki so od vin EU prevzela znaten tržni delež (Komisija 2006, 3). Zunanje okoliščine so tako tesno povezane z notranjimi, saj je potreba po destilaciji naraščala zaradi povečanja presežnih količin vina, ki so se kopičile zaradi upada domače potrošnje vina in povečanja uvoza iz tretjih držav.

Agra Focus (2006d, 1) pravi, da bi eden od vplivov na reformo ureditve vina utegnili biti STO-pogajanja, ki so bila v teku, vendar so potekala počasi. Komisarka je jasno poudarila, da bo ohranila predlog ukinitve uporabe sladkorja v pridelovanju vina in odstranitve pomoči za grozdni mošt ter ob tem izpostavila, da je slednja poteza rezultat STO-pritiska (domače podpore kot rumeni paket) (Agra Focus 2007č, 2), vendar menimo, da ni šlo za dejanski pritisk. O tem priča tudi, da sta bila ukrepa, na katerih je komisarka med pogajanja neomajno vztrajala, da bosta ukinjena, na koncu ohranjena.

## **2.6 »ZDRAVSTVENI« PREGLED SKP (2008)**

### **2.6.1 Kronološki pregled**

Komisarka je že leta 2006 poudarila, da bi morala biti razširitev sheme enotnega kmetijskega plačila v EU ter konec obvezne prafe in nevezanosti vseh neposrednih plačil upoštevana kot del prihajajočega »Zdravstvenega« pregleda in splošnega proračunskega pregleda EU. Povedala je, da »Zdravstveni« pregled ne bo nadaljnja temeljna reforma ter poudarila potrebo

po premiku stran od starinske SKP neposrednih plačil, vezanih na proizvodnjo (Agra Focus 2006h, 2; 4). Potrdila je tudi, da bo »Zdravstveni« pregled iskal prilagoditev raznih tržnih instrumentov za izboljšanje učinkovitosti brez bistvene spremembe smeri. Ponovno je poudarila jasno povezavo med ukinitvijo prahe in ukinitvijo intervencije ter postavila pod vprašaj prihodnost uporabe kvot v času, ko se kmete spodbuja, da bi bili bolj tržno usmerjeni (Agra Focus 2006i, 5).

Pri »Zdravstvenem« pregledu je najbolj pereče vprašanje predstavljal sistem mlečnih kvot.<sup>88</sup> Komisarka je *januarja 2007* napovedala postopno opuščanje sistema mlečnih kvot do leta 2015, kot enega možnih načinov pa je omenila povečanje kvot skozi čas. Ponovila je namere glede »Zdravstvenega« pregleda in revizije proračuna z močno podporo koncu prahe, več obvezne modulacije, popolno nevezanostjo najkasneje do 2013 in skladnejšim sistemom neposrednih plačil (Agra Focus 2007a, 12–13). Malo je verjetno, da bo »Zdravstveni« pregled odkril kakršne koli resne bolezni ali spodbudil radikalna zdravila, vendar je samo priložnost za revizijo, kako cilje reform iz leta 2003 najboljše doseči po EU-širitvi in drugih spremembah, je poudarila. Ob neki drugi priložnosti je ponovila verjetnost ukinitve mlečnih kvot od 2014/2015 dalje in izrazila preferenco za »mehak pristanek«, ki bi bil *rahlo* povečanje kvot od 2009 do 2013. Po letu 2013 bodo neposredna plačila še vedno igrala pomembno vlogo, vendar bi morala biti po njenem mnenju oblika in stopnja teh subvencij ponovno preiščljena in primerno utemeljena za davkoplačevalca. »Cilj je ohraniti strukture EU-kmetijstva, od družinskih do velikih kmetij, tudi če je to razvoj, ki ga trg sam ne bi dovolil.« Povedala je, da pričakuje, da bo glavno dejanje v drugem stebru SKP (Agra Focus 2007c, 2–3).

*Junija 2007* so kmetijski ministri potrdili uvedbo nove enotne tržne ureditve, ki jo ureja enoten dokument, Uredba Sveta (ES) št. 1234/2007. Uredba pokriva 21 tržnih ureditev, med njimi tudi skupne uredbe za tobak, sadje in zelenjavo, vino, olivno olje, hmelj in sladkor (Silvis in Lapperre 2010, 180; Svet 2007).

Komisija je *junija 2007* potrdila, da bo komunikacija objavljena *novembra 2007*. Medtem ko je bil pretekli komisar Fischler zadržan glede določenih elementov predlogov njegovega »srednjeročnega pregleda« v letu 2002, je Fischer Boelova zavzela veliko bolj transparenten pristop – kot zagotovilo kmetom, da bodo spremembe mnogo manj radikalne od Fischlerjeve

---

<sup>88</sup> Kot že omenjeno, so presežki mleka in mlečnih izdelkov EU pripeljali do uvedbe mlečnih kvot leta 1984 in proračunskih stabilizatorjev leta 1988. Mlečne kvote so trošenje v tržni ureditvi spravile pod nadzor (Grant 1997, 75), vendar le za določen čas.

reformne. Številni elementi so se pojavili v nizu govorov in seminarjev v zadnjih mesecih (Agra Focus 2007e, 2). *Septembra 2007* je prvi osnutek reforme, ki je prišel v javnost, potrdil namere Komisije po premiku stran od »tradicionalnih« orodij SKP, kot so javna intervencija, proizvodne kvote in izvozna nadomestila, proti sistemu, kjer razpoložljive subvencije ne vplivajo na proizvodne odločitve kmetov. Medtem ko je šlo pri »Zdravstvenem« pregledu za »dokončanje 2003 Fischlerjevih reform«, si je obenem prizadeval za politiko, bolj upravičeno za davkoplačevalca na dolgi rok. Osnutek, ki se je osredotočil na tri glavna vprašanja, s katerimi se bo treba soočiti v prihodnje (izboljšanje sheme enotnega kmetijskega plačila, modernizacija tržno podpornih instrumentov in upravljanje z novimi izzivi, kot so podnebne spremembe, bioenergija in upravljanje z vodami), je jasno pokazal, da komisarka nima namere presenetiti kogar koli v tej fazi procesa (Agra Focus 2007g, 1–2). Na kratko; cilj je bil, da bo SKP po »Zdravstvenem« pregledu enostavnejša in učinkovitejša (Agra Focus 2007h; 2007i). *Novembra 2007* je bil objavljen osnutek predlogov, ki ni prinesel presenečenj. Vsi elementi so bili že omenjeni v komisarkinih govorih v zadnjem letu. Razen koncepta dvo odstotnega povečanja stopnje obvezne modulacije v štirih letih, dokument ni postregel z jasnimi številkami, vseboval je tudi relativno malo konkretnih zakonodajnih predlogov.

Prvotne reakcije držav članic in deležnikov so pokazale, da sta najbolj kontroverzni vprašanji znotraj paketa koncept nadaljnje obvezne modulacije in regresivno nižanje kmetijskega plačila (postopno nižanje pomoči za večja kmetijska gospodarstva – *capping*)<sup>89</sup> (Agra Focus 2007i, 1; 9). COPA-COGECA je pozdravila poenostavitev administrativnih vidikov SKP in dokument označila kot dobro osnovo za nadaljnje pogovore. Bolj kritične so bile okoljske skupine pritiska. V Odboru za kmetijstvo v Evropskem parlamentu so bile prvotne reakcije pozitivne, je pa prišlo do močnih kritik s strani skrajno desnih in skrajno levih skupin glede splošne razporeditve sredstev. Poročevalec Goepel je spomnil tudi, da bodo predvideni ukrepi veljali v času 2009–2013, ko bo že začela veljati Lizbonska pogodba, ki bo omogočila Evropskemu parlamentu neposredni vložek v SKP-izdatke. To je podalo jasno sporočilo, da če dogovor ne bo končan pred koncem leta 2008, bo začela veljati nova pogodba in bodo morale biti odločitve sprejete skupaj z Evropskim parlamentom (postopek soodločanja) (Agra Focus 2007i, 8).

---

<sup>89</sup> Koncept znižanja enotnega kmetijskega plačila je predvideval, da bodo plačila nad 100.000 evrov znižana za 10 odstotkov, plačila nad 200.000 evrov za 25, nad 300.000 evrov pa za 45 odstotkov, prihranki bi ostali državam članicam za nove izzive. Končno besedilo je bilo revidirano in na koncu vključilo stavek, da bodo »omejitve upoštevale potrebo po spoštovanju ekonomskega trajnostnega razvoja velikih kmetij in izogibanje preprečitve teh ukrepov z delitvijo kmetij«. Izračuni, ki so jih pripravili na farmsubsidy.org so pokazali, da bo šlo za 554 mio evrov prihrankov, približno polovica pa bi šla v Nemčijo (Agra Focus 2007i, 5).

Januarja 2008 je Komisija predstavila novo zunanje poročilo, ki ga je pripravil Direktorat za kmetijstvo. Fischer Boelova je ponovila neizogibnost konca mlečnih kvot leta 2015 – kar je postalo tudi prevladujoče stališče držav članic – in poudarila pomembnost sprejetja odločitve, ki bi zagotovila mehak prehod. Glede številnih drugih tržnih instrumentov v ureditvi mleka in mlečnih izdelkov je opozorila, da bodo izvozna nadomestila slej kot prej odpravljena, z ali brez dogovora v STO Doha razvojnem krogu (Agra Focus 2008b, 4–5). Degresivnemu nižanju plačil so najbolj nasprotovali ministri Nemčije, Velike Britanije, Češke, Slovaške in Madžarske. Kritike so šle tudi na račun predloga za ukinitve javne intervencije brez alternativnega upravljanja s tveganji (Francija, Belgija in Poljska) in uvedbo nadaljnje obvezne nevezanosti brez jasnih alternativ ohranjanja proizvodnje na občutljivih območjih, čemur so nasprotovale Finska, Avstrija, Grčija, Italija in Romunija. Večina novih držav članic se je zavzela za podaljšanje sistema SAPS<sup>90</sup> do najmanj 2013 (Agra Focus 2008b, 8).

Prvi osnutek zakonodajnih predlogov ni vseboval večjih presenečenj na strani trgov, medtem ko je glede kmetijskih podpor Komisija uspela predlagati nekaj novih idej – ki pa so bile več ali manj že prej napovedane. V odgovor francoskemu pritisku je Komisija predlagala uvedbo podpore upravljanja s tveganji znotraj prvega stebra SKP kot možnost, ki bi jo lahko članice uporabile v skladu z 69. členom.<sup>91</sup> Osnutek je poudaril, kako pomemben bo lahko slednji člen v prihodnje, saj bo državam omogočal, da bodo do deset odstotkov sredstev razporedile po potrebi nacionalnih prioritet. Druga ključna sprememba je bila prilagoditev koncepta za znižanje plačil velikim kmetijam (Agra Focus 2008c, 1). Države članice so se na splošno strinjale glede novih izzivov (podnebne spremembe, upravljanje z vodami itd.), ni pa bilo široke podpore za nova orodja upravljanja s tveganji. Britanska, nizozemska in danska delegacija so pozvale po zasebno financiranih rešitvah. Najbolj razdvajajoče je bilo še vedno vprašanje obvezne modulacije, kjer sta bili Portugalska in Velika Britanija edini, ki sta podprli tržno povečanje petih odstotkov – ni naključje, da sta bili tudi edini članici EU, ki sta uporabljali koncept prostovoljne modulacije (Agra Focus 2008c, 8–9).

---

<sup>90</sup> Model SAPS (ang. *Single Area Payment Scheme*) je poenostavljena shema plačil na površino, ki je ekonomsko podobna regionalnemu plačilu, od njega pa se razlikuje v poenostavljenih administrativnih zahtevah (Erjavec in Kožar 2009, 4).

<sup>91</sup> 69. člen Uredbe Sveta (ES) št. 1782/2003 (Svet 2003b) določa, da države članice lahko zadržijo do 10 odstotkov nacionalne ovojnice enotnega kmetijskega plačila, vendar jih lahko porabijo zgolj znotraj določenih tržnih ureditev. Člen je bil pred »Zdravstvenim« pregledom v uporabi v zgolj osmih državah članicah (Agra Focus 2007h, 2).

*Marca 2008* so ministri potrdili predlog Komisije za povišanje EU-mlečnih kvot za dva odstotka oz. 2,84 mio t od 1. aprila 2008 naprej. Odločitev je bila sprejeta brez sprememb in relativno malo razprave<sup>92</sup> (Agra Focus 2008č, 7). Povečanje stopnje obvezne modulacije iz osnutka koncepta Komisije (obstoječo stopnjo petih odstotkov za zneske nad 5.000 evri bi povečali na sedem v 2010, devet v 2011, 11 v 2012 in 13 odstotkov v 2013; dodatno triodstotno povečanje bi bilo za zneske med 100.000 in 200.000 evrov, šestodstotno za 200.000–300.000 evrov in devet odstotkov nad 300.000 evrov) bi pomenilo dodatnih 2,007 mrd evrov neposredne pomoči, ki bi bili preusmerjeni iz prvega v drugi steber SKP (Agra Focus 2008d, 2).

Konkretni predlogi za »Zdravstveni« pregled so bili končno objavljeni *maja 2008* in niso prinesli večjih presenečenj. Opazna sprememba je bil predlog za pet letnih enoodstotnih povečanj mlečnih kvot namesto le štirih, kar pomeni, da je novi predlog vseboval enoodstotno povečanje v aprilu 2009 – šlo je za prilagoditev, ki je sledila po precejšnjem pritisku s strani prgišča komisarjev v tednu poprej (Agra Focus 2008e, 2). Ni bilo dvoma, da so bile predlagane spremembe občutno manj pomembne od »srednjeročnega pregleda« v letu 2003. So pa pomenile zaključek prejšnje reforme (prilagoditev sheme enotnega kmetijskega plačila in nadaljnje zmanjšanje orodij tržne intervencije) in priprave na naslednjo, zato je »Zdravstveni« pregled pomenil pomembno nadaljnjo evolucijo reformnega procesa. Prvotne reakcije ministrov na neformalnem srečanju Sveta so pokazale, da bo šlo za enega manj zahtevnih paketov glede sprejemanja političnega dogovora (Agra Focus 2008e, 1). Glede na odzive ministrov se je spet pokazalo, da bosta povečanji stopenj mlečnih kvot in obvezne modulacije najtežja elementa tega paketa (Agra Focus 2008e, 9).

Istočasno z uradnimi predlogi je Komisija objavila tudi poročilo o svetovnih cenah hrane, v katerem je zapisala, da bi morala EU v »Zdravstvenem« pregledu pregledati in odstraniti nepotrebne omejitve pri proizvodnji hrane, še naprej nadzorovati celotno verigo oskrbe s hrano ter povečati humanitarno in prehransko pomoč, da bi lahko reševala kratkoročne probleme zaradi visokih cen hrane na svetovnem trgu. Besedilo je menilo, da visoke cene hrane niso začasni pojav, ampak bodo najverjetneje vztrajale na srednji rok (Agra Focus 2008e, 36). *Maja 2008* je v ZDA začel veljati novi zakon o kmetijskih podporah, ki je bil 10–20 mrd ameriških dolarjev »težji« od dotedanjšega. Povečanje je bilo dogovorjeno kljub

---

<sup>92</sup> Odstotka sta pomenila dodatek k 0,5 odstotka kvot v 11 državah članicah, kar je bilo sprejeto v Fischlerjevi reformi.

visokim cenam hrane, zapisanim kmetijskim prihodkom in obsegu izvoza ter kljub jasnim znakom iz Bele hiše, da bo predsednik Bush uporabil veto proti omenjenemu zakonu o kmetijskih podporah (Agra Focus 2008e, 50). *Junija 2008* so Irci na referendumu zavrnilo novo Lizbonsko pogodbo, kar je pomenilo, da ne bo stopila v veljavo z začetkom leta 2009 (Agra Focus 2008f, 1).

Na srečanju Evropskega sveta *junija 2008* so se voditelji obvezali k večji EU-podpori kmetijstva v državah v razvoju in tako navidezno podprli idejo komisarke, da bi premaknili neporabljena SKP-sredstva za EU-proračun za razvojno pomoč. Poudarili so vpliv visokih cen hrane in goriva na tiste zunaj EU ter hkrati pozdravili predloge Komisije v smeri večje tržne usmerjenosti v SKP (Evropski svet 2008).

*Oktobra 2008* je na robu končnih pogajanj ostalo nekaj pomembnih vprašanj, o katerih sta predsedstvo in Komisija želeli pridobiti jasna stališča držav članic. Na plenarnem zasedanju Sveta se o drugem praktično ni razpravljalo.

- Spremembe pri mlečnih kvotah: na tem srečanju sicer ni bilo sprememb v številkah predloga (petkrat en odstotek), vendar so se obenem pojavile govorice o potencialnih popolnih (petodstotnih) povečanjih mlečnih kvot za določene države članice v prvem oz. prvih dveh letih.<sup>93</sup>
- Tržna ureditev za mleko in mlečne izdelke (odstranitev proizvodov s trga in zasebno skladiščenje) ter intervencija žit: Nemčija se je zavzela za uvedbo mlečnega sklada, ki bi pospremil konec mlečnih kvot leta 2015, za kar je predlagala 300 mio evrov (Agra Focus 2008i, 3).
- Stopnje obvezne in progresivne modulacije: Komisija in Svet spet nista postregla s konkretnimi številkami, saj je taka očitna politična odločitev značilna za konec pogajanj.
- Stopnja sofinanciranja sredstev za modulacijo v okviru razvoja podeželja: Komisija je sprejela dejstvo, da bodo nove države članice potrebovale dodatna sredstva za razvoj podeželja, da se bodo lahko spopadle z »novimi izzivi«, saj so bile izvzete iz ukrepov modulacije, obenem pa so bile še v fazi uvedbe neposrednih plačil. Sofinanciranju so

---

<sup>93</sup> Najbolj očitna kandidatka, ki bi imela tudi največ koristi na ta račun, je bila glede na njene takratne prekoračitve kvot Italija, pri čemer je bila daleč pred ostalimi (vendar zgodnje povečanje kvot ne bi nujno vodilo v povečanje proizvodnje, ampak bi bila obstoječa proizvodnja na ta način v skladu z obsegom kvot) (Agra Focus 2008i, 4).

sicer države članice vse močnejše nasprotovale, kar je bila najverjetneje posledica finančne krize (Agra Focus 2008i, 2–4).

- Prag za potencialno tržno izkrivljajoče ukrepe v 68. členu: predlagana meja 2,5 odstotka je bila deležna kritike, saj je bila mnogo preveč restriktivna za francoskega, češkega, španskega, finskega, madžarskega, italijanskega, avstrijskega in poljskega ministra (Agra Focus 2008f, 5; 2008i, 3).

»Zdravstveni« pregled je bil sprejet 12 mesecev po tem, ko je Komisija objavila komunikacijo o reformi in natanko šest mesecev po objavi uradnih predlogov. Po 17 urah neprekinjenih pogajanj v Svetu za kmetijstvo je bil sklenjen dogovor v jutranjih urah *novembra 2008*. Na koncu je največ težav povzročila zaskrbljenost Nemčije nad povečanjem mlečnih kvot in stopnjami progresivne modulacije. V končnem dogovoru je stopnja obvezne modulacije zvođenela na skoraj polovico stopnje, ki je bila izvorno predlagana, prav tako je bil precej okleščen tudi koncept progresivne modulacije. Kljub vsemu je bila kmetijska komisarka optimistična in zadovoljna, da so države članice končno dosegle dogovor, da morajo velika kmetijska gospodarstva plačati več, pod pogoji modulacije – kar je koncept, ki je bil zavrnjen v Agendi 2000 in Fischlerjevi reformi (Agra Focus 2008j, 3).

## 2.6.2 Ključni elementi reforme

Ključni elementi »Zdravstvenega« pregleda so navedeni v Tabeli 2.6.

Tabela 2.6: Ključni elementi »Zdravstvenega« pregleda

<b>Pravila tržnih ureditev</b>	
Mlečne kvote	Enoodstotno povečanje v letih 2009–2013, se pravi petkrat en odstotek. Komisija je jasno povedala, da ne namerava podaljšati ureditve mlečnih kvot po 31. marcu 2015; ta ukrep je namenjen »mehkemu pristanku« za mlečni trg brez kvot.
Praha	Dogovor je ukinil 10-odstotno obvezno prago, kar je ena najvidnejših potez poenostavitve.
Javna intervencija	Svet je ukinil javno intervencijo za svinjino (ukrep ni bil v uporabi 30 let), je pa mehanizem ohranjen za ječmen, sirek, neoluščen riž in trdo pšenico s pragom nič, Komisija pa lahko predlaga dvig praga v prihodnjih letih, če situacija na trgu tako zahteva.
<b>Shema enotnega kmetijskega plačila</b>	
Proizvodna nevezanost plačil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Od leta 2013 bodo edina vezana plačila namenjena reji krav dojilj (do 100 odstotkov) in drobnice (50 odstotkov) brez povečanja stopnje vezanosti.</li> <li>• Države članice lahko prerazporedijo del novo nevezanih sredstev na druge trge (očitno je to postala poteza za dovoljenje <i>Franciji</i>, da preusmeri del preostalih vezanih plačil za obdelovanje na trgu živine). Podobno imajo tiste, ki uporabljajo zgodovinsko shemo enotnega kmetijskega plačila, fleksibilnost za prerazporeditev pravic na regionalni osnovi.</li> <li>• Glede na to, da bo po letu 2013 vedno težje upravičiti zneske pomoči, osnovane na proizvodnji 2000–2002, dogovor daje državam možnost, da prilagodijo svoj model enotnega kmetijskega plačila – namesto zgodovinskega na regionalni model.</li> </ul>
Obvezna	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stopnje obvezne modulacije so se povečale s petih za dva odstotka v letu 2009 in nato</li> </ul>

modulacija	<p> dodatno za odstotek v letih 2010–2012, kar pomeni, da stopnja doseže skupaj 10 odstotkov v letu 2012 (proračunsko leto 2013).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prag 5.000 evrov se ohrani, izloča pa okoli tri četrtine kmetij v EU-15.</li> <li>• Prav tako so izvzeti kmetje z Azorov, Madeire, Kanarskih otokov, Egejskih otokov in francoskih prekomorskih departmajev.</li> </ul>
Progresivna modulacija	Svet se je dodatno odločil za vpeljavo koncepta progresivne modulacije kot dopolnilne stopnje modulacije za večja kmetijska gospodarstva kljub temu, da je končni dogovor uvedel le štiri odstotke za zneske nad 300.000 evrov. <sup>94</sup>
Ukrepi prvega stebra (69. člen → 68. člen)	Med ukrepe prvega stebra spada sprememba 69. člena, ki je z reformo postal 68. člen. V tem členu je koncept filtriranja do 10 odstotkov zneskov enotnega kmetijskega plačila posamezne nacionalne ovojnice v državi članici postal razširjen in bolj fleksibilen. Države imajo odslej pet možnosti za razporeditev bolj ciljno usmerjene podpore prvega stebra: okolje, kakovost, promocija in dobrobit živali; več fleksibilnosti za gospodarsko in okoljsko občutljiva območja; pomoč območjem za prestrukturiranje in razvoj v izogib opustitve zemlje oz. določenih problemov kmetov, bodisi kot prispevek k premiji zavarovanja kmetovega pridelka bodisi za reševanje živalskih in rastlinskih bolezni.
SAPS	Model SAPS je bil za 10 novih držav članic, ki ga uporabljajo, z izjemo Malte in Slovenije, podaljšan do konca leta 2013 (namesto do 2010).

Vir: Agra Focus (2008j, 10–15); Svet (2009).

### 2.6.3 Akterji in njihova vloga pri sprejemanju reforme

#### *Evropska komisija*

V primerjavi z MacSharryjevo reformo iz leta 1992 ali Fischlerjevo iz leta 2003 je šlo le za manjše spremembe, ki so bile tudi mehkejši pogajalski oreh v primerjavi s prvim velikim paketom za komisarko Fischer Boelovo, reformo tržne ureditve sladkorja (Agra Focus 2008j, 1).

Komisija je že na začetku razprave *novembra 2007* poudarjala, da bo prihajajoči »Zdravstveni« pregled tehnične narave, ki se bo osredotočil na poenostavitev. Prav tako je v kmetijski skupnosti želela pregnati strahove, da bi se ta »srednjeročni pregled« sprevrgel v veliko reformo SKP (kot se je tisti v Fischlerjevem mandatu) (Daugbjerg in Swinbank 2008, 7). Da »Zdravstveni« pregled nikoli ni imel velikih ambicij, ampak je vseskozi pomenil bolj zaključek Fischlerjevih reform, je komisarka nakazala v številnih svojih govorih; povedala je npr.:

- da ne bo šlo za nadaljnjo temeljno reformo (Agra Focus 2006h, 4);
- kot enega od ciljev je navajala premik proti popolni nevezanosti neposrednih plačil in poenostavitev številnih koncesij, ki so bile dodane med pogajanjem Fischlerjeve reforme (Agra Focus 2006i, 4);

<sup>94</sup> Prvotni predlog je bil nad 100.000 evrov. Ta slabitev predlogov – še posebej zaradi močnega nemškega pritiska – pomeni, da bo koncept vplival le na 0,04 odstotka EU-kmetijskih gospodarstev namesto 0,31 po prvotnem predlogu Komisije. Podobno bo dejanski obseg sredstev, premaknjen iz prvega v drugi steber v štirih letih le 3,24 mrd evrov namesto pet mrd iz predlogov (Agra Focus 2008j, 11–12).

- da »Zdravstveni« pregled ne bo večja reforma politike, ki bi pod vprašaj postavljala cilje Fischlerjeve reforme (Agra Focus 2007a, 14);
- da je malo verjetno, da bo »Zdravstveni« pregled odkril kakršne koli resne bolezni ali spodbodel kakršna koli radikalna zdravila, ampak je samo priložnost za pregled, kako so lahko cilji reforme iz leta 2003 najboljše doseženi po EU-širitvi in drugih spremembah (Agra Focus 2007c, 2);
- da bodo spremembe mnogo manj radikalne od Fischlerjeve reforme (Agra Focus 2007e, 2);
- da bo šlo pri »Zdravstvenem« pregledu za dokončanje Fischlerjevih reform leta 2003 (Agra Focus 2007g, 1);
- da je pomembno nadaljevati smeri reforme 2003 (Agra Focus 2007i, 2).

Tako je bilo že kmalu jasno, da spremembe ne bodo tako radikalne, kot so bile v MacSharryjevi ali Fischlerjevi reformi, ampak logičen podaljšek reformnega procesa. Komisija je v pogajanjih večkrat poudarila, kako pomembno je narediti SKP enostavnejšo, bolj učinkovito in nazadnje bolj upravičeno za davkoplačevalca (Agra Focus 2007i, 1–2), kar je bilo nenazadnje zgolj nadaljevanje Fischlerjeve reforme. Varen političen prehod si je zagotovila tudi s tem, ko je pustila razporeditev financiranja enotnega kmetijskega plačila med državami članicami bolj ali manj nespremenjeno (ovojnice enotnega kmetijskega plačila in nova sredstva za razvoj podeželja) (Agra Focus 2008e, 1).

Tudi ko so se začela približevati končna pogajanja, je Komisija izbrala že preverjeni recept, tristranske pogovore s (francoskim) predsedstvom in posameznimi državami članicami, kar se je kot v prejšnjih reformah izkazalo za uporabno pri določanju političnih prioritet (Agra Focus 2008h, 5; 2008i, 2). Izid pogajanj tako ni prinesel nobenih presenečenj.

### ***Evropski svet***

Evropski voditelji so na srečanju Evropskega sveta *junija 2008* razpravljali predvsem o visokih cenah hrane in nafte ter menili, da je v tem pogledu EU že ukrepala na tem področju z določenimi ukrepi (prodaja intervencijskih zalog, zmanjšanje stopnje izvoznih nadomestil, odprava prahe po letu 2008, povečanje mlečnih kvot in začasna odprava uvozne dajatve za žita). S tem, ko so poudarili, da je pomembno, da EU nadaljuje v večji tržni usmerjenosti kmetijstva, trajnostnem razvoju in zagotavljanju ustrezne oskrbe s hrano, so se implicitno strinjali s predlogi Komisije glede nadaljevanja poti SKP v »Zdravstvenem« pregledu

(Evropski svet 2008, 25.–27. tč.). Pri »Zdravstvenem« pregledu ni šlo za reformo, ampak zgolj za določene spremembe, zato je šlo za manjši vpliv te institucije.

### ***Svet EU***

Prva podrobnejša razprava v Svetu je pokazala, da proces ne bo najtežja reforma, kar jo je videla SKP. Nekateri ministri so pozvali k večji fleksibilnosti, drugi pa so posvarili glede potencialnih izkrivljanj konkurence, zato je kazalo, da je predlog Komisije več ali manj na sredini in zato dobra osnova za pogajanja. Komisarka je povedala, da so pogovori veliko bolj napredni, kot so bili v isti fazi v reformnem procesu leta 2003 (Agra Focus 2008f, 4).

Kmetijski ministri so se v razpravi na splošno strinjali s Komisijo, da so prehranska varnost, varnost hrane in kakovost prehrane ključni razlogi za ohranitev močne SKP na dolgi rok, po letu 2013 (Agra Focus 2007g, 16). Vsi so bolj ali manj enotno pozdravili tudi spremembo 69. člena, ki naj bi postal bolj fleksibilen za države članice, in ukinitve obvezne prahe. Glede sistema mlečnih kvot, za katerega je Komisija napovedala neizogiben konec z letom 2015, se je večina kmetijskih ministrov strinjala, da je to potrebno ter podprla tudi predlog za takojšnje povečanje (Agra Focus 2008b, 5–6). Ko so *marca 2008* ministri potrdili povečanje od aprila 2008 dalje, sta nasprotovala le nemški in avstrijski minister (nemški minister se je nanašal na 40-odstotni padec cen v zadnjih mesecih, avstrijski pa se je pritoževal zaradi pomanjkanja spremljevalnih ukrepov), medtem ko se je francoski vzdržal (Agra Focus 2008č, 7).

Odzivi ministrov so bili skozi celotno razpravo na splošno pozitivni, za največje jabolko spora pa so se pokazali koncept degresivnega nižanja pomoči za večja kmetijska gospodarstva, povečanje stopnje obvezne modulacije in načrtovano precejšnje zmanjšanje vloge javne intervencije (Agra Focus 2007–2008).

Kot v dosedanjih reformah je bila tudi pri »Zdravstvenem« pregledu v končnem nizu pogajanj potrebna določena mera fleksibilnosti, ki je kot navadno pripomogla k poteku političnih pogajanj. Kljub temu da je francoski minister in predsedujoči Svetu nazadnje trdil, da je bil dinamičen kompromis sprejet v »kvazi« soglasju, Slovaška, Latvija, Estonija, Češka in Velika Britanija niso podprle končnega dogovora (Agra Focus 2008j, 3).

### ***Evropski parlament***

Goepel, poročevalec Odbora za kmetijstvo v Evropskem parlamentu, ki je pripravljajl mnenje, je namesto povečanja stopnje obvezne modulacije in nižanja enotnega kmetijskega plačila za

kmetije, ki so prejemale več kot 100.000 evrov, predlagal združitev teh dveh elementov v koncept progresivne modulacije. Kot član Evropskega parlamenta iz vzhodne Nemčije je bil poročevalec še posebej kritičen glede koncepta znižanja velikih zneskov enotnega kmetijskega plačila. Spomnil je na posebej velike strukture – in visoke zaposlitvene številke – na mnogih kmetijah v bivši Nemški demokratični republiki in tudi drugih nekdanjih komunističnih državah (Češka, Slovaška, Madžarska, Poljska in Romunija). V drugih delih svojega osnutka je sicer podprl mnoge ideje Komisije (Agra Focus 2007i, 7). Goepla so široko podprli člani Odbora (Agra Focus 2008b, 23). Komisija se je na predlog progresivne modulacije odzvala, da je »zanimiv«, vendar bi mu v trenutni obliki primanjkovalo zadostnih sredstev za transfer v proračun razvoja podeželja. Obenem je že potrdila, da predlog 45-odstotne redukcije neposrednih plačil za velike kmetije nad 300.000 evrov (kar je bilo podano kot predlog v osnutku »Zdravstvenega« pregleda) ni več na mizi (Agra Focus 2008b, 2).

V nadaljevanju pogajanj glede »Zdravstvenega« pregleda so člani Evropskega parlamenta podprli predlog Komisije za dvoodstotno povečanje mlečnih kvot od aprila 2008, a na prostovoljni osnovi (Agra Focus 2008č, 26).

Odzvali so se tudi na objavo zakonodajnih predlogov reforme v *maju 2008*, prve reakcije glavnih političnih skupin znotraj Odbora so bile mešane. Po eni strani je portugalski socialist in poročevalec Capoulas Santos menil, da se osnutki nagibajo v liberalne in da jim primanjkuje socialne občutljivosti, je pa pozdravil novo reformirani 69. člen. Po drugi strani je Komisija v predloge vključila Goeplov koncept progresivne modulacije, nad čemer je slednji izrazil zadovoljstvo (Agra Focus 2008e, 7–8).

Odnos med Svetom, Komisijo in Evropskim parlamentom je bil v teh pogajanjih izredno zanimiv. Člani slednjega so se vidno nadejali, da bo z letom 2009 stopila v veljavo nova Lizbonska pogodba. Ko je postalo jasno, da se to ne bo zgodilo (vzrok je bila referendumski zavrnitev pogodbe junija 2008 na Irskem), so ubrali drugačno taktiko. Z Evropskim parlamentom se mora primerno posvetovati v končnih pogajanjih, saj je treba upoštevati, da bo imel Evropski parlament popolno moč soodločanja pri tovrstnih pogajanjih v prihodnosti, je *septembra 2008* (na)povedal predsednik Odbora Neil Parish. Povedal je tudi, da Evropski parlament pričakuje, da bo vključen v intenzivna posvetovanja s Svetom in Komisijo. V odgovor je predsedujoči Svetu in francoski kmetijski minister Barnier zagotovil, da bodo potekala tristranska posvetovanja s člani Evropskega parlamenta v procesu zaključevanja

dogovora (Agra Focus 2008h, 10–11). Tudi Capoulas Santos je poudaril, da je treba vzeti Evropski parlament resno, kot da bi bilo soodločanje že v veljavi (Agra Focus 2008h, 34).

Evropski parlament se je nato v svojem končnem poročilu zavzel za manj modulacije, a ne več vezane pomoči (Agra Focus 2008i, 27). O tem je glasoval zgolj dan pred začetkom končnih pogajanj v Svetu. Barnier je zatrjeval močnejše sodelovanje z Evropskim parlamentom v pogajalskem procesu, zato je predsedstvo poskrbelo, da se pogajanja v zadnji fazi niso začela pred končanjem parlamentarnega plenarnega glasovanja o mnenju, Barnier in komisarka sama pa sta se udeležila tega glasovanja.

Zanimivo je, da končni dogovor v Svetu ni vključil nobenih priporočil Evropskega parlamenta o ključnih vprašanjih, razen koncepta progresivne modulacije. Kljub temu je Barnier povedal, da je končni pogajalski proces potekal v okolju, enakovrednem soodločanju (Agra Focus 2008j, 4). Evropski parlament torej ni uspel »izsiliti« svoje nove moči, saj ta še ni prišla v veljavo. Komisija in predsedstvo sta njegovo vlogo navidezno poudarjala, nista pa je upoštevala.

### ***Države članice EU***

Razprava o Evropskem modelu kmetijstva na srečanju Sveta *septembra 2006* se je osredotočila na to, katere spremembe (če sploh) bi morali narediti v SKP. Glavni razkol med delegacijami je bil glede sprememb pred letom 2013, pri čemer so Španija, Francija, Italija, Portugalska, Poljska in Nemčija vztrajale, da SKP do takrat potrebuje stabilnost in zakonodajno gotovost, če želi biti evropsko kmetijstvo konkurenčno. Nemčija je bila posebno zadržana, povedala pa je, da ne želi nobenih sprememb bistvenih vidikov SKP do leta 2013. Na drugi strani so bile države za hitrejšo liberalizacijo – Velika Britanija, Danska, Estonija in Nizozemska – ki so pozvale po ukinitvi prahe, kvot in vezanih plačil (Agra Focus 2006h, 4). Enako noto je zavzela razprava o »Zdravstvenem« pregledu v nadaljevanju pogajanj. Jasne razlike glede prihodnje usmeritve SKP so bile med zagovornicami tradicionalne kmetijske osnovane politike z močnim prvim stebrom (Francija, Irska, Belgija in Španija) ter liberalnejšimi državami članicami, ki se zavzemajo za jasno potezo proti drugemu stebri, z več poudarka izven kmetijske proizvodnje, npr. inovacijami in drugimi načini, kako narediti podeželsko gospodarstvo bolj trajnostno (Velika Britanija, Švedska in Danska). Mnoge nove države članice so izrazile podporo prvi skupini oz. odpor do prevelikega premika v drugi

steber, kar je bila posledica dejstva, da te države ne bodo uvedle neposredne pomoči iz prvega stebra do leta 2013 (Agra Focus 2007g, 16).

Delegacije so bile na splošno soglasne, da je treba revidirati SKP znotraj »Zdravstvenega« pregleda, niso pa se strinjale glede obsega revizije. Največ opozicije je bilo glede obvezne modulacije in postopnega nižanja pomoči za večja kmetijska gospodarstva (Agra Focus 2008b, 7):

- Proti povečanju obvezne modulacije pred letom 2013 so bile Francija, Irska, Belgija, Španija, Italija, Luksemburg, Nemčija, Finska, Madžarska, Grčija, Romunija in Avstrija, medtem ko so to potezo (ne presenetljivo) zagovarjale Velika Britanija, Danska, Nizozemska, Ciper, Češka, Latvija, Malta, Litva, Poljska in Slovenija<sup>95</sup> (Agra Focus 2007g, 16).
- Koncept postopnega nižanja pomoči za večja kmetijska gospodarstva so pozdravile Avstrija, Grčija in Estonija, medtem ko so ga močno kritizirale Nemčija, Madžarska, Velika Britanija, Latvija, Češka, Slovaška, Bolgarija in Romunija (Agra Focus 2007i, 10). Francija je trdila, da ni proti nižanju plačil, da pa bo vztrajala na sistemu, ki bo sprejemljiv za države članice, še posebej za Nemčijo (Agra Focus 2008c, 33).<sup>96</sup>

Pomanjkanje soglasja med državami je bilo tudi na področju mlečnih kvot. Dvoodstotnemu povečanju kvot, ki ga je predlagala Komisija, je najbolj nasprotovala Nemčija,<sup>97</sup> pa tudi Avstrija, Finska in Malta, medtem ko sta Francija in Portugalska zavzeli previden pristop.

---

<sup>95</sup> Največji kritik je bil francoski minister Bussereau, ki je spomnil, da bodo izdatki prvega stebra padli z 71 odstotkov EU-proračuna iz leta 1984 na le 32 odstotkov v 2013 (Agra Focus 2007a, 14). Izračuni Direktorata za kmetijstvo so kasneje pokazali, da bosta Francija in Nemčija po »Zdravstvenem« pregledu generirali največjo preusmeritev sredstev enotnega kmetijskega plačila v politiko razvoja podeželja. Pri novih državah članicah bodo le Češka, Madžarska, Poljska in Slovaška deležne kakršnih koli opaznih povečanj v sredstvih za razvoj podeželja (Agra Focus 2008f, 3).

<sup>96</sup> Komisija je pri preučevanju pavšalne stopnje pomoči na ha izračunala, koliko bi prejela posamezna članica glede na nacionalno ovojnico in razpoložljivo kmetijsko površino. Številke so pokazale, da bi največ dobile Grčija, Malta, Danska, Nizozemska in Belgija. Študija je razkrila tudi povprečen znesek enotnega kmetijskega plačila na kmetijsko gospodarstvo (brez Romunije in Bolgarije), ki je pokazal, kako velike so kmetijske strukture na Češkem in Slovaškem. Medtem ko je v EU-25 povprečno enotno kmetijsko plačilo ok. 6.000 evrov na kmetijsko gospodarstvo, je povprečno plačilo na Slovaškem skoraj 32.000 evrov/kmetijo in skoraj 50.000 evrov/kmetijo na Češkem. Povprečje v Veliki Britaniji je npr. manj kot 25.000 na kmetijo, na Danskem, v Franciji, Luksemburgu in Nemčiji pa pod 20.000 evrov. Na drugi strani so najmanjša plačila na kmetijo v Malti in Cipru, sledijo pa Litva, Poljska, Latvija, Portugalska, Grčija in Italija – v povprečju manj kot 3.000 evrov na kmetijo (Agra Focus 2008e, 2–3).

<sup>97</sup> Nemško nasprotovanje predlogu – manj hrupno jo je podprla Francija – je odražalo dejstvo, da so bile kvote že tedaj premalo uporabljene v mnogih članicah in da se bodo obstoječe stopnje dvignile za 0,5 odstotka v 11 »starih« članicah od aprila (razen v Italiji, Španiji, na Portugalskem, Irskem in Severnem Irskem, katerim so se že dvignile stopnje kvot). Nemčija se je spraševala, ali je v kontekstu »slabljenja trga« ta ukrep sploh potreben. Komisija je napovedala, da bo dvoodstotno letno povečanje kvot v praksi pomenilo le 0,8-odstotno povečanje proizvodnje (Agra Focus 2008b, 6).

Nekatere države (Francija, Nemčija in Portugalska) so menile, da povečanje kvot ne bi smelo biti določeno vnaprej. Po drugi strani je večina držav podprla predlog za takojšnje povečanje, številne (Italija, Danska, Irska, Nizozemska, Poljska, Latvija, Litva, Češka, Grčija, Romunija in Švedska) so bile tudi za večje povečanje, kot je predlagala Komisija. Tudi Belgija je bila proti ukinitvi kvot – komisarka je vztrajala, da je bilo to odločeno že v Fischlerjevi reformi (Agra Focus 2008b, 5–6; 2008c; 2008e, 9–10). Komisija je nato predlagala enoodstotno povečanje kvot v petih letih, zato so se številne delegacije (Danska, Nizozemska, Španija, Velika Britanija, Italija, Latvija in Švedska) zavzele za večji odstotek (Agra Focus 2008g, 4). Trn v peti Francozov je bil tudi korak proti zmanjšanju tradicionalnih tržnih ukrepov, zato je francoski minister izpostavil pomembnost vpeljave novih mehanizmov, še posebej v razmerah nestanovitnosti trga in skrbi zaradi podnebnih sprememb. Pri tem je dobil podporo Luksemburga, Madžarske, Slovaške in Romunije, medtem ko se je velika večina držav zavzela za ohranitev določene oblike mehanizma varnostne mreže. Vse države so bile zadovoljne z idejo podaljšanja modela SAPS do 2013 (Agra Focus 2007i, 10–11; 2008c, 8).

### ***Nevladne organizacije in interesne skupine***

COPA-COGECA se ni strinjala z ukinitvijo mlečnih kvot, saj je vztrajala, da večja konkurenčnost ne sme biti dosežena s pomočjo nizkih cen mleka in mlečnih izdelkov ter opustitve proizvodnje na neugodnih območjih. Po objavi uradnih predlogov Komisije se je prva odzvala prav ta organizacija, ki je dokument označila za dobro osnovo za pogajanja, njen predsednik pa je po pričakovanjih izrazil zaskrbljenost nad nižanjem neposrednih plačil kmetom prek dodatne stopnje obvezne modulacije (Agra Focus 2007h; 2007i, 8). Kot navadno so se zavzeli proti večjim spremembam SKP pred letom 2013, njihov argument pa je bil, da je Lizbonska pogodba ohranila prvotni 39. člen Rimske pogodbe glede ciljev SKP. Vezana plačila za določene pridelke in meso so želeli ohraniti do leta 2013 (Agra Focus 2008b, 3). Lobi skupina majhnih kmetij je bila ostra, da Komisija ni vzela v zakup prehranske krize in menila, da ima evropska skupna kmetijska politika kaj malo »skupnega« (Agra Focus 2008e, 8).

Okoljske lobi skupine so bile posebej kritične glede ukinitve prahe brez konkretnih spremljajočih ukrepov za naslavljanje izzivov znižanja biotske raznovrstnosti. Zelene nevladne organizacije so široko kritizirale Komisijo, ki ni ustrezno naslovila podnebnih sprememb, zato so se zavzele za status quo. *European Environmental Bureau* je kritizirala izgubljeno priložnost, da bi radikalno preoblikovali SKP v bolj učinkovit instrument za

izboljšanje okoljskega nastopa kmetijstva (Agra Focus 2007i, 8). *Birdlife International* je povedala, da je besedilo v veliki meri »veliko hrupa za nič« in da je Komisija ubrala pristop običajnega poslovanja v reformi SKP. Obtožila je Komisijo, da ni ponudila nobene kredibilne alternative k mehanizmu prahe, in to v dobi visokih cen in očitne naglice proti biogorivom, ki jih označujejo kot okoljsko škodljive in v najboljšem smislu nepomembne za reševanje podnebnih sprememb (Agra Focus 2008e, 8). *European Dairy Association* je vztrajala na »mehkih pristankih« in izrazila podporo viziji o okolju brez mlečnih kvot (Agra Focus 2007h, 4; 2008e, 8).

#### **2.6.4 Notranje in zunanje okoliščine**

##### ***Notranje okoliščine***

Ena od okoliščin v prid Komisiji je bil pregled proračuna in začetek pogajanj za prihodnjo srednjeročno finančno perspektivo za obdobje 2014–2020, ki je bil napovedan za leto 2009. Kot zadnja priložnost za prilagoditev pravil SKP pred začetkom pregleda prihodnjega proračuna EU je bil eden glavnih ciljev komisarke narediti SKP bolj upravičeno za davkoplačevalca. To se je kazalo v potezah, da bi povečali premik sredstev proti politiki razvoja podeželja – z večjim transferjem za bogatejša kmetijska gospodarstva. Naslednji korak, da bi naredili SKP bolj opravičljivo za razpravo o proračunu po letu 2013, je bil poziv državam članicam, da se premaknejo od zgodovinske sheme enotnega kmetijskega plačila, ki temelji na tem, kar so kmetje proizvedli od 2000–2002, proti bolj regionalnemu modelu (Agra Focus 2008e, 2–3). Kot pa opozarjata Daugbjerg in Swinbank (2008, 4–8), se na prvi pogled zdi, da je proračunski pritisk verjeten kandidat za razlago predlogov »Zdravstvenega« pregleda. Vendar je razprava o finančni perspektivi po letu 2013, ki je bila na vidiku že leta 2009, mnoge ministre spodbudila k vprašanju, ali je treba, da EU še vedno podpira svoje kmete v takratnih stopnjah. »Zdravstveni« pregled ni bil nepovezan s proračunom, vendar zagotovo ni bil pognan s strani proračunskih omejitev. Proračunska razprava, ki jo je zahtevala Velika Britanija, je bila odložena do leta 2009 oz. kasneje, kar pomeni, da ni bilo takojšnje proračunske krize, poleg tega pa so predlogi »Zdravstvenega« pregleda zgolj prerazporedili proračun SKP med prvim in drugim stebrom (Daugbjerg in Swinbank 2011, 135; 138–9).

*Junija 2008* so Irci na referendumu zavrnilo novo Lizbonsko pogodbo, kar je pomenilo, da ne bo stopila v veljavo z začetkom leta 2009. Glede na to, da bi pogodba uvedla soodločanje

Evropskega parlamenta v vseh vidikih odločanja SKP, je zamuda olajšala pritisk na francosko predsedstvo za dokončanje številnih dokumentov pred 31. decembrom 2008 pod hitrejšim in lažjim postopkom posvetovanja s člani Evropskega parlamenta. Najočitnejši primer je bil »Zdravstveni« pregled (Agra Focus 2008f, 1). To je bila spodbuda za Svet, da zaključi s svojimi razpravami glede »Zdravstvenega« pregleda pred koncem leta 2008. Če bi to spodletelo, bi sprožilo razpravo v Evropskem parlamentu in glede na to, da so bile v tej instituciji napovedane še volitve poleti 2009, bi bil napredek pri reformi lahko zakasnen do jeseni 2009 (Daugbjerg in Swinbank 2008, 6).

Pomembna notranja okoliščina je bila tudi ta, da je v obdobju druge polovice leta 2008, ki je bilo najpomembnejše za politična pogajanja o »Zdravstvenem« pregledu, EU predsedovala Francija, tradicionalna zagovornica statusa *quo* SKP in po drugi strani nasprotnica temeljnih sprememb te politike v vseh reformah.

Kot omenjeno, so se države članice tudi pri »Zdravstvenem« pregledu razdelile v skupini konservativcev in liberalcev. Zoper spremembe pred letom 2013 so v prvi tabor spadale Španija, Francija, Italija, Portugalska, Poljska in Nemčija, ki so z argumenti, da SKP do takrat potrebuje stabilnost in zakonodajno gotovost, če želi biti konkurenčna, zagovarjale status *quo*. Skupina liberalnih držav članic, na čelu z Veliko Britanijo, Dansko, Estonijo in Nizozemsko, se je zavzemala za spremembe SKP (Agra Focus 2006h, 4). Pri tej tradicionalni delitvi polov je svojo vlogo odigrala tudi Komisija, ki je s tem, ko je državam članicam zagotovila praktično enako razporeditev sredstev, zagotovila varen politični prehod »Zdravstvenega« pregleda (Agra Focus 2008e, 1).

Pri »Zdravstvenem« pregledu so se (kot pri Fischlerjevi reformi) pojavili precejšnji pritiski okoljskih skupin, ki so izražale svoja mnenja zaradi vse glasnejšega opozarjanja negativnih posledic podnebne spremembe in naraščanja svetovne cene hrane in goriva.<sup>98</sup> Kot navaja Agra Focus (2007i, 8; 2008e, 8), so nevladne organizacije kritizirale Komisijo, da se ni ustrezno odzvala na podnebne spremembe. Najdejavnejši okoljski skupini pritiska sta bili *European Environmental Bureau* in *Birdlife International*. Komisija je v skladu s tem v pogajalskem diskurzu ves čas vztrajala, da bi morali omogočiti zadostna sredstva za »nove izzive« pri razvoju podeželja, kot so podnebne spremembe, obnovljive energije, boljše upravljanje z

---

<sup>98</sup> Mnogo višje cene nafte, kovin in kmetijskih proizvodov na svetovnem trgu so bile ena od spremenjenih okoliščin v primerjavi z letom 2003. Izvozna nadomestila za mlečne izdelke niso bila v uporabi od junija 2007, intervencijske zaloge pa so bile izčrpane (Daugbjerg in Swinbank 2011, 133).

vodami in biotska raznovrstnost (Agra Focus 2008b, 3; Daugbjerg in Swinbank 2011, 134). Končni dogovor je z Uredbo Sveta št. 73/2009 določil, da se prihranki iz modulacije uporabljajo za financiranje ukrepov v okviru politike razvoja podeželja (Svet 2009, 9. tč.; 9. čl.), med katere spadajo tudi »novi izzivi«.

### **Zunanje okoliščine**

Med najpomembnejšo zunanjo okoliščino lahko uvrstimo visoke cene hrane na svetovnem trgu.<sup>99</sup> Komisarka ni izgubila nobene priložnosti, da situacijo z naraščanjem cen hrane in goriva na svetovnem trgu poveže s pomembnostjo kmetijske politike in s tem, da mora EU dovoliti kmetom, da se odzovejo na tržne signale. S tem je nakazala konec obvezne prahe in žitne intervencije ter postopno ukinitvev mlečnih kvot kot konkretnih potez proti večji tržni usmerjenosti. Dopolnitev nevezanosti na skoraj vseh trgih in konec javne intervencije za vse, razen za pšenico in za kruh, je v predlogih spremljal revidirani 69. člen. Z razmerami na svetovnem trgu pa je bila povezana tudi vedno večja skrb za okolje, kar je izkoristila tudi Komisija v »Zdravstvenem« pregledu, ko je začela aktivno naslavljalati podnebne spremembe in obnovljive vire energije (Agra Focus 2008e, 2). Potrdila je pobudo za povečanje oskrbe s hrano in prehranske varnosti, s fokusom na trajnostne kriterije za biogoriva ter poudarkom na kmetijskih raziskavah in razvoju v državah v razvoju. V mednarodnem kontekstu pa je Komisija pozvala k bolj koordiniranemu mednarodnemu odgovoru na prehransko krizo, še posebej v okviru OZN (Organizacija združenih narodov) in skupine G8 (*Group of Eight*),<sup>100</sup> vključno s premikom v razvojni agendi ciljne razvojne pomoči z dolgoročnimi projekti za revitalizacijo kmetijstva (Agra Focus 2008e, 36–7). Lahko rečemo, da so razmere na svetovnem trgu odprle okno priložnosti za SKP reformo, ki bi spodbudila sredstva za druge namene v EU (Daugbjerg in Swinbank 2008, 4).

Primarni cilj »Zdravstvenega« pregleda je bil, da postane evropsko kmetijstvo bolj konkurenčno in posledično bolj skladno s kakršnim koli morebitnim dogovorom v trgovinskih

---

<sup>99</sup> Pogostejše vremenske motnje, povezane s podnebnimi spremembami, lahko povzročijo mnogo bolj spremenljive donose, kar vodi v nestabilnost trgovinskih tokov in posledično tudi do mednarodnih cen, nagnjenih k večjim nihanjem (OECD/FAO 2009, 24). Skok cen nafte in prizadevanja za zmanjšanje emisij ogljikovega dioksida so spodbudili uporabo kmetijskih pridelkov za proizvodnjo biogoriv (Kuyvenhoven in Stolwijk 2010, 132). Posledično se je v zadnjih letih povečala svetovna negotovost oskrbe s hrano, s skrajno revščino in naraščanjem lakote ob boku. Visoki stroški hrane, povezani z globalno kreditno krizo, zmanjšanjem mednarodne trgovine in investicijskih tokov, znižanjem nakazil in proračunskimi pritiski na razvojno pomoč, sprevrčajo napredek v boju proti svetovni revščini, pri čemer se ocenjuje, da milijarda ljudi živi pod pragom lakote (OECD/FAO 2009, 30–1).

<sup>100</sup> G8 je skupina industrijsko najrazvitejših in gospodarsko najmočnejših držav na svetu.

pogajanjih v Dohi. Želja Komisije, da bi sprejela ofenzivno pogajalsko držo v zaključnih fazah tega kroga, je torej verjeten pojasnjevalni dejavnik. Odgovor EU na skok cen dobrin v letu 2008 in predlogi »Zdravstvenega« pregleda so pokazali, da je domneven premik od ureditve politike državne pomoči v liberalno zunanjetrgovinsko ureditev prej navidezen kot resničen (Daugbjerg in Swinbank 2011, 139; 2008, 2).<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup> Zanimive so ugotovitve Evropskega računskega sodišča (2008), da je za države članice navzkrižna skladnost vitalen element SKP, a je institucija (po)dvomila v njene cilje in obseg. Večina pravil izhaja iz že obstoječih direktiv in uredb na ravni EU. Zato ima navzkrižna skladnost le dopolnilno vlogo pri nacionalnem uveljavljanju posebne zakonodaje EU za kmetijstvo in sankcije, ki izvirajo iz nje. V skladu s tem komajda vzdrži kriterij trajnostnega razvoja in omogoča zelo omejen obseg koristi za okolje. Če bi sistem dohodkovnih podpor spremenili v sistem javnih vrednot, bi vloga navzkrižne skladnosti še naprej izpuhtela. V tem primeru bi upravičenost neposrednih plačil temeljila le na javnih dobrinah in storitvah, ki jih zagotavlja kmetijstvo.

### 3 VREDNOTENJE SPREMEMB SKP 2002–2008 Z MODELI ODLOČANJA

#### 3.1 FISCHLERJEVA REFORMA

*Medvladni pristop* se močno kaže v zahtevnejših reformah, kot je bila Fischlerjeva. Pri tej reformi sta bili najpomembnejši državi članici Francija in Nemčija, ki sta narekovali ton prihodnjih sprememb. Slednje se je pokazalo predvsem na bruseljskem srečanju Evropskega sveta *oktobra 2002*, ko je dogovor med Chiracom in Schröderjem omogočil, da je bila določena zgornja meja proračuna SKP do leta 2013, kar je vplivalo na prihodnja pogajanja in širitev EU. Zanimivo je, da državi pri tem nista zgradili naravne koalicije, saj si voditelja nista bila naklonjena. Kljub temu je francosko-nemška naveza še vedno predstavljala osrednjo os, okoli katere so se vrteli dogovori (Daugbjerg in Swinbank 2007, 16). Države članice oz. njihove nacionalne vlade so se pri tej reformi razporedile v tri skupine, proreformno, pragmatično in protireformno, pri čemer je bila poleg Nemčije in Francije iz tretje skupine odločilna tudi prva skupina držav, ki je vključevala Veliko Britanijo, Švedsko, Nizozemsko in Dansko. Kljub močnim vlogam nacionalnih držav se potrdi tudi Moravcsikova trditev, da so končne politične odločitve dostikrat najmanjši skupni imenovalec, ki ustreza vsem, saj je morala Komisija popustiti pri številnih vprašanjih, da je vsaka od držav na koncu nekaj pridobila.

Reformo so zaznamovali tudi ekonomski trendi in pretresi ter politični razvoj, ki jih prepoznamo s pomočjo *modela posledičnih odločitev*. Pri ekonomskih trendih je razvidno, da je bilo kmetijstvo pred reformo v veliki meri odvisno od dohodkovnih podpor, kar je bila posledica neposrednih plačil. Podpore so bile zgoščene v določenih regijah in trgih, zato se je povečevala družbena neenakost. Med ekonomske pretese prištevamo bolezen norih krav, ki je negativno zaznamovala evropsko kmetijstvo in s tem SKP. Politični razvoj ima več razsežnosti. Ena izmed njih je odločitev o širitvi EU za 10 novih držav članic, ki je povečala občutek nujnosti pogajanj in čimprejšnjega sprejetja Fischlerjeve reforme, saj so se akterji zavedali, da bo dogovor s 25 članicami EU še veliko težje sprejeti. Politiko EU so v tistem obdobju močno zaznamovale tudi predsedniške in parlamentarne volitve v Franciji ter nemške parlamentarne volitve, v mednarodnem prostoru pa začetek novega kroga zunanjetrgovinskih pogajanj *novembra 2001*, do katerega je prišlo po propadu poskusa v Seattlu leta 1999. Pri notranjih akterjih je imel največjo vlogo komisar Fischler, ki je odločilno pripomogel k

poteku pogajanj in končnemu dogovoru. Nanj so vsekakor vplivale tudi okoliščine, v katerih je bila sprejeta prejšnja reforma SKP, Agenda 2000. Zaradi Chiracovega posredovanja se je naučil, kako ravnati v naslednjih pogajanjih, kar je s pridom izkoristil pri reformi leta 2003. Obenem ni želel uhajanja informacij, kar je preprečil tako, da je pripravo reformnih izhodišč zaupal ozki delovni skupini. Med državami članicami sta imeli največjo vlogo Francija in Nemčija. Med zunanjimi akterji izpostavljamo interesne skupine, pri čemer odločilne vloge niso imele kmetijske, ampak potrošniške in okoljevarstvene skupine pritiska, ki so se glasno odzivale na prehranske škandale (BSE) in izražale zaskrbljenost glede vprašanja varnosti hrane.

Za Fischlerjevo reformo sta v veliki meri značilna *modela potne odvisnosti* in *paradigmatičnih sprememb*. Prišlo je do zapletenih radikalnih sprememb politike ter s tem novih stroškov in znanja. Novi instrumenti so spodbudili nove mentalne podobe v obliki diskurza učinkovitejše in bolj trajnostno naravnane SKP ter s tem večnamenskega in učinkovitejšega evropskega kmetijstva. SKP je pred reformo postala nevzdržna, kar je bil legitimni razlog za opustitev obstoječe politike in začetek nove. Neposredna podporna plačila, ki so temeljila na obdelovalni površini in pridelkih ter vrsti in številu živine, so postala nevezana in se preoblikovala v novo shemo enotnega kmetijskega plačila (Daugbjerg in Swinbank 2006).

Za radikalno spremembo politike je potrebna tudi avtoriteta; spremembo spremljajo anomalije, poskusi z novimi oblikami politike in napake (Moyer in Josling 2002, 28). Pri tej reformi je najvišjo obliko avtoritete predstavljal komisar Fischler, ki je odlično opravil svojo nalogo. Anomalije in napake – kriza BSE, povišanje kmetijskih podpor v ZDA, Chiracovo posredovanje pri potrjevanju Agende 2000 – so komisarja utrdile, zato je v pogajanja o tej reformi vstopil odločen, da bo reformo izpeljal v načrtovanem obsegu. Kombinacija njegovih osebnih značilnosti ter preteklih in takratnih okoliščin mu je to tudi omogočila.

Trdimo, da je *model paradigmatičnih sprememb* prisoten v manjši meri ali pa sploh ni prisoten v nadaljnjih preučevanih reformah, saj je pri slednjih prišlo predvsem do ponavljanja vzorcev, diskurzov, političnih instrumentov in znanja, ne pa tudi bistvenega naraščanja stroškov. V Tabeli 3.1 povzemamo intenzivnost pojavnosti posameznega modela v Fischlerjevi reformi.

Tabela 3.1: Intenzivnost pojavnosti modelov odločanja v Fischlerjevi reformi

	STATIČNI MODELI	DINAMIČNI MODELI		
	Medvladno odločanje	Model posledičnih odločitev	Model potne odvisnosti	Model paradigmatičnih sprememb
Dogodek/ značilnost	1) Najpomembnejši državi članici sta Francija in Nemčija. 2) Komisija na koncu popusti pri številnih vprašanih (politična odločitev kot najmanjši skupni imenovalec, ki ustreza vsem).	1) Ekonomski trend: odvisnost SKP od dohodkovnih podpor (neposrednih plačil); ekonomski pretres: BSE. 2) Politični razvoj: – širitev EU, načrtovana za leto 2004; – volitve v Franciji (predsedniške in parlamentarne) in Nemčiji (parlamentarne); – Farm Bill v ZDA (poveča obseg kmetijskih podpor, kar gre v prid Fischlerju). 3) Notranji akterji: – Fischler; – Francija in Nemčija. 4) Zunanji akterji: – STO; – potrošniške in okoljevarstvene skupine pritiska.	Novi instrumenti SKP (shema enotnega kmetijskega plačila: proizvodna nevezanost, navzkrižna skladnost; modulacija).	1) Avtoriteta, ki jo pooseblja Franz Fischler. 2) Nanj vplivajo tudi anomalije in napake (kriza BSE, povišanje kmetijskih podpor v ZDA, Chiracovo posredovanje pri Agendi 2000).
Intenzivnost pojava modela	10/10	10/10	10/10	10/10

Vir: lastna zasnova.

### 3.2 REFORMA SREDOZEMSKIH PROIZVODOV

Pomembnost *medvladnih pogajanj* se kaže tudi v tej reformi, čeprav ne tako izrazito kot v Fischlerjevi. V času pogajanj sta se oblikovala dva tabora, prvi je vključeval Italijo, Francijo, Grčijo, Portugalsko in Španijo, drugi pa Nemčijo, Švedsko, Dansko, Veliko Britanijo in Nizozemsko. Države so se razdelile glede na svoje interese oz. proizvodnjo tobaka, olivnega olja, bombaža in hmelja. Glavne države proizvajalke (med njimi v največji meri Španija in Italija) so na začetku pogajanj celo izražale dvom glede nujnosti sprejetja ukrepov, vendar je komisar Fischler vztrajno zavračal tovrstna stališča in nadaljeval s pogajanja. Vpliv medvladnih pogajanj se je najbolj močno pokazal pri ureditvi trga tobaka, pri kateri so si države proizvajalke (Italija in Grčija ter Francija, Portugalska in Španija) prizadevale za čim

manjšo stopnjo nevezanih plačil. Zanimivo je, da jim je nazadnje to tudi uspelo, saj so kljub močnim nasprotnicam – vodje so bile Nemčija, Švedska, Danska, ki so si prizadevale celo za popolno odpravo pridelave tobaka – dosegle najnižjo stopnjo nevezanosti med trgi. Kljub vsemu se je na koncu večina držav članic počutila zmagovalno, saj je bil dogovor zadosten kompromis, uvedene pa večinske stopnje nevezanosti sredozemskih proizvodov, kar je bil glavni cilj tega reformnega svežnja.

*Model posledičnih odločitev* nam nakaže, da so bile te pomembne za reformo, čeprav izstopajo elementi političnega razvoja. Najpomembnejši je širitev EU *maja 2004* za 10 novih članic. EU si je zato prizadevala dokončati čim večji delež zakonodaje, kot je bilo mogoče, saj bi prevajanje v nove jezike EU pomenilo ogromno administrativno breme, po drugi strani pa bi EU-25 težje dosegla politični dogovor, sploh glede na relativno nepomembnost vsebine sredozemskega paketa v novih državah članicah. Med politični razvoj štejemo tudi prenehanje Fischlerjevega mandata z *oktobrom 2004*, zaradi česar je komisar želel, da bi dogovor sprejeli še v času njegovega mandata. Najpomembnejši notranji akter je bil Svet, zunanji pa nacionalne interesne skupine.

Z reformo sredozemskih proizvodov se je nadaljevala *potna odvisnost*, ki se je začela s Fischlerjevim paketom sprememb, medtem ko *paradigmatičnih sprememb* ne beležimo. Intenzivnost pojavnosti modelov odločanja v reformi je razvidna iz Tabele 3.2.

Tabela 3.2: Intenzivnost pojavnosti modelov odločanja v reformi sredozemskih proizvodov

	STATIČNI MODELI	DINAMIČNI MODELI		
	Teorija medvladnega odločanja	Model posledičnih odločitev	Model potne odvisnosti	Model paradigmatičnih sprememb
Dogodek/ značilnost	1) Države se razdelijo na dva tabora; glede na (ne)proizvodnjo sredozemskih proizvodov; najizraziteje se to pokaže pri tobaku. 2) Na koncu pride do zadostnega kompromisa za dogovor.	1) Politični razvoj: – širitev EU pospeši reformo; – Fischler uspe doseči dogovor, preden mu poteče mandat za komisarja.	Nadaljevanje Fischlerjeve reforme.	Za to reformo paradigmatična sprememba ni značilna.
Intenzivnost pojava modela	6/10	4/10	5/10	0/10

Vir: lastna zasnova.

### 3.3 REFORMA SLADKORJA

Reforma se je vrtela predvsem okoli glavnih držav pridelovalk, ki so zastopale svoje interese. Med njimi so bile najglasnejše Nemčija, Francija in Velika Britanija, medtem ko so se manj konkurenčne proizvajalke (Grčija, Španija, Irska, Italija, Latvija, Madžarska, Portugalska, Slovenija, Slovaška in Finska) bale, da bodo spremembe prinesle konec proizvodnje sladkorja v njihovih državah. *Medvladni pristop* zopet dokazuje, da je šlo za pogajalsko igro med nacionalnimi državami. Reforma je omogočila dodaten mio kvot za 11 »C« proizvajalcev sladkorja, kar je bila zanje zmaga nad manj konkurenčnimi proizvajalkami, katerim je reforma omogočila dodatnih 10.000 t kvot. Obenem je bilo odobreno dodatno financiranje prestrukturiranja na Irskem, Finskem, Portugalskem, v Španiji in južni Italiji, tako da so končna pogajanja prinesla dovolj kompromisov, da je bil dogovor sprejet.

Pomembne so bile tudi *posledične odločitve*. Pomemben kazalec ekonomskih trendov so bile visoke podporne cene, ki so EU-cene vzdrževale krepko nad svetovnimi tržnimi stopnjami. Naraščati so začele že v 70. in 80. letih preteklega stoletja, ker pa niso bile korigirane, je cena EU postala trikrat višja od svetovne. Dogodek, ki je *maja 2005* povzročil politični pretres, je bila zavrnitev nove Lizbonske pogodbe v Franciji in na Nizozemskem, kar je posledično vplivalo na obnašanje Evropskega parlamenta, ki je bil reformi izredno nenaklonjen, saj je zavlačeval s sprejetjem mnenja, tako da je na koncu Svet odločitev sprejel brez njega. Med politični razvoj štejemo menjavo komisarjev – mesto Fischlerja je sredi leta 2004 prevzela komisarka Fischer Boelova, ki je kljub nasprotnim pričakovanjem reformo uspešno izpeljala in si tako okrepila politični ugled. Najpomembnejši notranji akter so bile Komisija s svojo vodjo in države članice, določen pomen pa pripisujemo tudi vlogi Sveta in Evropskega parlamenta zaradi zavlačevanja (Svet je z reformo »počakal« do menjave predsedstva – v drugi polovici leta 2005, ko je bila sprejeta reforma, je to mesto zasedla britanska kmetijska ministrica Beckettova, sicer tudi tesna komisarkina zaveznica). Od zunanjih akterjev so največjo vlogo odigrale nevladne organizacije, ki so opozarjale na nepravično trgovino s sladkorjem EU. Dosegle so, da se obstoječe mednarodne uvozne obveznosti EU do držav Azije, Karibov in Pacifika ter Indije, zahodnega Balkana in najmanj razvitih držav niso spremenile.

Tudi pri tej reformi je opazna *potna odvisnost* sprememb, ki se je začela s Fischlerjevo reformo. Nadaljevali so v smeri bolj konkurenčnega in trajnostnega evropskega kmetijstva, kar so želeli doseči predvsem z nižanjem proizvodnih kvot in uvedbo pomoči za

prestrukturiranje proizvodnje. Ugotavljamo, da je v tej reformi prišlo do manjših *paradigmatičnih sprememb*, saj je komisarja Fischlerja na položaju zamenjala komisarka Fischer Boelova. V Tabeli 3.3 je razvidna intenzivnost pojavnosti modelov odločanja v tej reformi.

Tabela 3.3: Intenzivnost pojavnosti modelov odločanja v reformi sladkorja

	STATIČNI MODELI	DINAMIČNI MODELI		
	<b>Teorija medvladnega odločanja</b>	<b>Model posledičnih odločitev</b>	<b>Model potne odvisnosti</b>	<b>Model paradigmatičnih sprememb</b>
Dogodek/ značilnost	1) Države se razdelijo na dva tabora – na bolj ali manj konkurenčne proizvajalke sladkorja; največji interes imajo največje (Nemčija, Francija in Velika Britanija).	1) Ekonomski trend: visoke podporne cene sladkorja v EU. 2) Politični pretres: francoski in nizozemski »ne« Lizbonski pogodbi; politični razvoj: menjava komisarjev. 3) Notranji akterji: Komisija in države članice, delno tudi Svet in Evropski parlament; zunanji akterji: nevladne organizacije.	Nadaljevanje Fischlerjeve reforme.	Komisarja Fischlerja nadomesti komisarka Fischer Boelova.
Intenzivnost pojava modela	9/10	6/10	5/10	3/10

Vir: lastna zasnova.

### 3.4 REFORMA SADJA IN ZELENJAVE

Države članice so v pogajanjih za reformo sadja in zelenjave zastopale svoje interese glede na proizvodnjo teh kmetijskih proizvodov, vendar pogajanja niso bila težka, reforma pa ne radikalna. Razlog za to je bil, da že predlogi niso vsebovali ambicioznejših sprememb. Zato težko govorimo o *teoriji medvladnega odločanja*, saj so resda potekala medvladna pogajanja, vendar niso bila zahtevnejša, poleg tega so si države proizvajalke priborile kopico koncesij, pri čemer je bila popustljiva predvsem Komisija, ki je želela zgolj malenkostne spremembe ureditve.

Ureditvi trga za sveže in predelano sadje in zelenjavo se od ustanovitve konec 60. oz. v začetku 70. let prejšnjega stoletja nista bistveno spreminjali, kar je pripomoglo k spodbudam za reformo. Prišle so predvsem s strani držav proizvajalk, ki so želele povečanje konkurenčnosti trga, medtem ko si je Komisija prizadevala za povečanje privlačnosti organizacij proizvajalcev. Glede na to, da v obdobju reforme ni bilo zaznati pomembnejših ekonomskih trendov oz. pretresov ali bistvenega političnega razvoja oz. pretresov, menimo,

da v okoliščinah najdemo zgolj sledi *modela posledičnih odločitev* – odločilni so bili notranji akterji, države članice (proizvajalke sadja in zelenjave) ter Komisija, ki je predlagala blage spremembe, in Svet, ki jih je na koncu potrdil.

Trdimo, da gre za nadaljevanje *potne odvisnosti* sprememb, saj je bila tudi v tržni ureditvi sadja in zelenjave uvedena shema enotnega kmetijskega plačila in s tem proizvodna nevezanost proizvodov skupaj s pogoji navzkrižne skladnosti. Po drugi strani pri tej reformi ni bilo prisotne *paradigmatičnosti*. V Tabeli 3.4 povzemamo intenzivnost posameznih modelov odločanja v tem svežnju sprememb.

Tabela 3.4: Intenzivnost pojavnosti modelov odločanja v reformi sadja in zelenjave

	STATIČNI MODELI	DINAMIČNI MODELI		
	Teorija medvladnega odločanja	Model posledičnih odločitev	Model potne odvisnosti	Model paradigmatičnih sprememb
Dogodek/ značilnost	Države članice zastopajo svoje interese glede na velikost proizvodnje sadja in zelenjave.	Notranji akterji: najpomembnejši so države članice, Komisija in Svet.	Nadaljevanje Fischlerjeve reforme.	Za to reformo paradigmatična sprememba ni značilna.
Intenzivnost pojava modela	3/10	3/10	5/10	0/10

Vir: lastna zasnova.

### 3.5 REFORMA VINA

*Medvladno odločanje* se močno kaže v reformi tržne ureditve vina: vlade držav članic proizvajalk tega kmetijskega proizvoda so si prizadevale predvsem za ohranitev sredstev oz. obstoječo razporeditev nacionalnih ovojnic. Z vplivanjem na Komisijo jim je to tudi uspelo – celo več; zneski ovojnic so bili v končnem dogovoru povečani na račun manjšega zneska, preusmerjenega iz prvega v drugi steber SKP. Kljub temu da je Komisija vseskozi najbolj podpirala možnost temeljite reforme, menimo, da so to preprečile proizvajalke vina s svojo pogajalsko igro ohranitve sredstev.

Pomemben je bil niz *posledičnih odločitev*. Ekonomske trende sta zaznamovala upad domače potrošnje in vedno večja konkurenca na trgih, kar je bila predvsem posledica vin »novega sveta«, ki so povečevala tržni delež. Ekonomski pretres je pomenila vedno večja potreba po krizni destilaciji, ki je bila posledica ekonomskih trendov. Od notranjih akterjev je Komisija med evropskimi institucijami najbolj vplivala na rezultat reforme. Njene koncesije so namreč

preprečile zeleno temeljno reformo in omogočile državam članicam, da so ohranile svoj obseg sredstev za vino. Države članice, še posebej največje proizvajalke vina Francija, Italija in Španija, ki so v skladu s svojimi interesi nazadnje dobile vse, kar so zahtevale. Po drugi strani je svoje dosegla tudi Nemčija, ki sledi v proizvodnji vina EU, saj je dogovor omogočil ohranitev ukrepa dosladkanja, pri čemer je najglasneje vztrajala pri pogajanjih. Zato je končna odločitev o reformi pomenila pomembno zmago za omenjene najmočnejše države članice, ki so imele tudi največji interes za (ne)spremembo ureditve trga vina.

Zaradi vseh popuščanj državam članicam s strani Komisije je šlo pri končnem dogovoru za najmanjši skupni imenovalec, ki je bil v smeri Fischlerjeve reforme, zato menimo, da je reforma peljala v smeri nadaljevanja *potne odvisnosti*, a vendarle daleč od temeljitih sprememb, favoriziranih s strani predlagateljice Komisije. V reformi vina je v določeni meri prisoten *model paradigmatičnih sprememb*, saj je dogovor prinesel nove instrumente. Intenzivnost modelov je ovrednotena v Tabeli 3.5.

Tabela 3.5: Intenzivnost pojavnosti modelov odločanja v reformi vina

	STATIČNI MODELI	DINAMIČNI MODELI		
	Teorija medvladnega odločanja	Model posledičnih odločitev	Model potne odvisnosti	Model paradigmatičnih sprememb
Dogodek/ značilnost	Države proizvajalke vina si močno prizadevajo za obstoječo razporeditev sredstev nacionalnih ovojnic.	1) Ekonomski trendi: upad EU-potrošnje vina, večja konkurenca zaradi vin »novega sveta«; ekonomski pretresi: vedno večja potreba po krizni destilaciji. 2) Notranji akterji: – Komisija (popuščenja državam članicam omogočijo ohranitev obstoječih nacionalnih ovojnic in onemogočijo temeljno reformo); – države članice (največje proizvajalke vina: Francija, Italija, Španija in Nemčija).	Nadaljevanje Fischlerjeve reforme.	Novi instrumenti v končnem dogovoru (krčenje vinogradov, ukinjena so izvozna nadomestila, preusmeritev sredstev za razvoj podeželja).
Intenzivnost pojava modela	9/10	8/10	4/10	2/10

Vir: lastna zasnova.

### 3.6 »ZDRAVSTVENI« PREGLED SKP

Prisotna je bila pogajalska igra *medvladnih pogajanj*: na enem bregu so bile stalne zagovornice tradicionalne SKP s poudarkom na močnem prvem stebru, ki so si prizadevale za ohranitev obsega sredstev in vztrajale, da ne pride do sprememb politike do leta 2013

(Francija, Irska, Belgija in Španija), na drugem pa liberalnejše države, ki so pozivale k spremembam, predvsem za vplivnejši drugi steber oz. politiko razvoja podeželja (Velika Britanija, Švedska in Danska). Čeprav je bila Nemčija v razpravi zadržana, je bila bolj na strani prve skupine, saj si ni želela bistvenih sprememb pred letom 2013.

Pomemben je tudi *model posledičnih odločitev*; med ekonomskimi trendi izstopa naraščanje cen hrane in goriva, med ekonomskimi pretresi pa začetek finančne in gospodarske krize skupaj s povečanjem vpliva negativnih posledic podnebnih sprememb. Ko so Irci sredi leta 2008 na referendumu zavrnilo Lizbonsko pogodbo, je to pomenilo politični pretres. Najpomembnejši notranji akter je bila Komisija, sledijo Svet in države članice; vloga Evropskega parlamenta je bila minimalna (zaradi irskega »ne« Lizbonski pogodbi ta ni stopila v veljavo z letom 2009, ob tem pa je vloga Evropskega parlamenta v pogajanjih ostala zgolj posvetovalna). Okoljske skupine pritiska, ki so poudarjale vedno večji vpliv podnebnih sprememb ter povečanje cen hrane in goriva na svetovnem trgu, so bile največji zunanji akter.

Tudi »Zdravstveni« pregled je nadaljeval diskurz glede plačil, nevezanih na proizvodnjo, okoljskih ukrepov v obliki navzkrižne skladnosti ter skrb za trajnostno, učinkovitejšo SKP in dolgoročno upravičenost stroškov za evropskega davkoplačevalca. Zato ugotavljamo, da so spremembe sklenile *potno odvisnost*, ki se je začela leta 2002. Opazna je tudi določena mera *paradigmatičnosti*, predvsem zaradi ukinitve ureditve mlečnih kvot po 31. marcu 2015. V kolikšni meri se kaže posamezen model, je razvidno iz Tabele 3.6.

Tabela 3.6: Intenzivnost pojavnosti modelov odločanja v »Zdravstvenem« pregledu

	STATIČNI MODELI	DINAMIČNI MODELI		
	<b>Teorija medvladnega odločanja</b>	<b>Model posledičnih odločitev</b>	<b>Model potne odvisnosti</b>	<b>Model paradigmatičnih sprememb</b>
Dogodek/ značilnost	Med državami članicami se oblikujeta dva tabora: prvi (Francija, Irska, Belgija in Španija) vztraja pri statusu <i>quo</i> do leta 2013, drugi (Velika Britanija, Švedska in Danska) pa poziva k spremembam (za vplivnejši drugi steber).	1) Ekonomski trendi: naraščanje cen hrane in goriva; ekonomski pretresi: začetek finančne in gospodarske krize skupaj s povečanjem vpliva negativnih posledic podnebnih sprememb. 2) Politični pretresi: Irci leta 2008 na referendumu zavrnejo Lizbonsko pogodbo. 3) Notranji akterji: najpomembnejša je Komisija, sledijo Svet in	Reforma sklence tok sprememb, ki so se začele s Fischlerjevo reformo.	Določene spremembe v končnem dogovoru (predvsem ukinitvev mlečnih kvot po letu 2015, ukinitvev obvezne prahe, večja prožnost pri prenosu 10 odstotkov zneskov enotnega kmetijskega plačila v sklopu novega 68. člena).

		države članice; zunanji akterji: okoljske skupine pritiska.		
Intenzivnost pojava modela	7/10	6/10	5/10	3/10

Vir: lastna zasnova.

## 4 SKLEP

### 4.1 AKTERJI IN OKOLIŠČINE REFORM

#### 4.1.1 Akterji

V nalogi smo ugotavljali, da so na reforme močno vplivali notranji in zunanji akterji; kljub temu da se je njihova vloga spreminjala, lahko skozi preučevanje potegnemo jasne vzporednice. Na reforme SKP 2002–2008 so med notranjimi akterji najbolj vplivale velike države članice in Komisija. Odločujoča vloga prvih je izstopala v večjih reformah, v Fischlerjevi, reformi sladkorja in reformi vina, pri čemer so bile skupni imenovalec Francija, Nemčija, Španija in Italija – v Fischlerjevi reformi je pogajalsko igro igrala tradicionalna francosko-nemška naveza (Francija kot najbolj goreča zagovornica tradicionalne SKP že od njene ustanovitve naprej, Nemčija pa kot največja neto plačnica v kmetijski proračun), v ostalih dveh močnih reformah pa so bile te velike države članice tudi največje proizvajalke (vina in sladkorja). Zato ne preseneča, da so države v pogajanjih zastopale svoje interese, predvsem z namenom ohranjanja statusa *quo*. Komisija je bila po eni strani pomemben akter zaradi svoje vloge predlaganja sprememb, po drugi pa zato, ker se je pri reformnih paketih izkazala za zaveznico velikih držav članic, saj je pri končnih dogovorih popustila njihovim številnim zahtevam. Kljub napovedim temeljitih sprememb pri večini reform so bile te sprejete le v Fischlerjevi, medtem ko je šlo pri naslednjih za več ali manj ponovitev vzorca.

Med zunanjimi akterji smo izpostavili okoljevarstvene skupine pritiska, ki so zaradi vedno večjega pomena okolja lobirale v smeri močnejše politike razvoja podeželja. Najpomembnejšo vlogo jim pripisujemo v Fischlerjevi reformi, saj si je komisar namenoma prizadeval, da vstopijo v ospredje dogajanja in mu tako pomagajo omogočiti dosego soglasja. V naslednjih reformah njihova vloga ni bila več tako opazna, so pa vsekakor predstavljale pomemben del vplivanja na politične akterje. Na tem mestu moramo omeniti tudi STO, ki je v okviru novega kroga zunanjetrgovinskih pogajanj v Dohi, ki se je začel leta 2001 in traja še danes, z dejanskim ali zgolj navideznim pritiskom vplivala na rezultate reform. STO je v največji meri vplivala na Fischlerjevo reformo, medtem ko je šlo pri reformah sladkorja, sadja in zelenjave, vina ter »Zdravstvenem« pregledu za navidezni pritisk, kar so EU-akterji izrabili

predvsem sebi v korist, saj se je vpliv na reformo zdel večji, kot je bil v resnici, ali pa ga je dejansko vršila Komisija pod pretvezo zahtev mednarodnih trgovinskih partnerjev.

#### 4.1.2 Okoliščine

Pri analizi reform se je pokazalo tudi, da je na izid vplival splet notranjih in zunanjih okoliščin. Pomembno vlogo je odigral proračun, še posebej v večjih reformah, saj so si države članice vseskozi prizadevale za enako razporeditev sredstev, kot so jo imele pred spremembami. Močni interesi držav glede ohranitve nacionalnih ovojnic so poskrbeli za status *quo* pri končnih dogovorih. Med notranjimi dejavniki izpostavljam tudi okolje, ki je zaradi vedno večje pomembnosti reševanja podnebne krize stopilo v ospredje dnevnega reda SKP, kar je še posebej prišlo do izraza v Fischlerjevi reformi pa tudi naslednjih. Pomemben dejavnik je bila tudi širitev EU za 10 novih držav članic leta 2004, ki je vplivala na Fischlerjevo in reformo sredozemskih proizvodov, medtem ko je bila pri reformi sladkorja le še navidezna okoliščina.

Reforme so povezane tudi s prisilo sklepanja odločitev, ki je ena od značilnosti procesa odločanja v SKP. Končni dogovor kot najmanjši skupni imenovalec je bil prisoten v večjih reformah, saj je veljalo, da je vsak dogovor boljši, kot če do njega sploh ne bi prišlo. Komisija je bila odločena nadaljevati pot, začrtano s Fischlerjevo reformo, kar ji je tudi uspelo s pomočjo velikih držav članic.

Pri zunanjih okoliščinah je pomembno vlogo odigral omenjeni Doha razvojni krog v okviru STO, ki je resnično ali samo navidezno vplival na potek pogajanj v kmetijski politiki EU.

## 4.2 RAZPRAVA O HIPOTEZAH IN MODELIH ODLOČANJA

### 4.2.1 Hipoteze

V nalogi smo s preučevanjem mehanizmov in procesov odločanja SKP s pomočjo modelov odločanja na primeru reform te politike v letih od 2002 do 2008 odgovaljali na osrednje raziskovalno vprašanje: *Kateri akterji in katere okoliščine so »krojili usodo« reform?* Oglejmo si, ali lahko potrdimo hipoteze, postavljene v uvodnem delu naloge, ki ponujajo tudi odgovor na raziskovalno vprašanje.

Izhodiščna oz. ničelna hipoteza ( $H_0$ ): ***Dominantni akterji pri reformah SKP so Komisija, ki ima moč predlaganja, in vlade velikih držav članic, ki odločajo o temeljnih spremembah in okviru sprememb te politike*** je potrjena. S pomočjo analize reform smo namreč ugotovili, da

je Komisija skupaj s komisarjema odločilno vplivala na reforme, še posebej zato, ker je v želji po dosegu dogovora državam članicam omogočila številne koncesije pri posamezni reformi, še najbolj pri večjih (Fischlerjeva, reforma sladkorja in reforma vina). Po drugi strani so na reforme vplivale večje države članice (Francija, Nemčija, Italija in Španija), ki so si vseskozi prizadevale predvsem za ohranjanje statusa *quo*, kar je bilo očitno predvsem pri večjih reformah, kjer so bili v igri močnejši interesi teh držav oz. večje nacionalne ovojnice. Manjše države članice nimajo toliko sredstev in posledično moči, da bi v taki meri vplivale na reforme SKP, zato so »škarje in platno« v rokah velikih držav. Vlade velikih držav članic s svojimi nacionalnimi interesi vplivajo na Komisijo, s čimer dosežejo popuščanja pri zanje ključnih vprašanih reform in tako zadostijo svojim interesom.

Postavili smo tudi raziskovalno hipotezo **H<sub>1</sub>: Reforma SKP je kompleksen proces, ki vključuje politične in ekonomske sile, delujoče v specifičnem institucionalnem okolju. Odločitve v zvezi s to skupno politiko se sprejemajo na nacionalnem, regionalnem in multilateralnem nivoju.** Hipotezo potrjujemo. Proces odločanja v SKP je zapleten in poseben; eden od razlogov je v tem, da je v pogajalsko igro vpletenih več akterjev oz. institucij EU, ki imajo različne interese, zato so spremembe težje dosegljive. Po drugi strani obstaja malo oz. nič sodelovanja z ostalimi politikami, kar je bilo vidno tudi v naši analizi. Tretjič; Svet ima tako rekoč monopol nad sprejemanjem odločitev, saj večine ne pripravlja COREPER, tako kot pri drugih politikah, temveč SCA. Specifičnost politike potrjuje tudi dejstvo, da akterji mnogokrat prepričajo zunanje opazovalce, da je prišlo do bistvenih sprememb, kljub temu da so bile lahko zgolj malenkostne, s tem pa ustvarjajo sliko radikalnih reform. Kompleksnost politike in želja velikih po ohranjanju obstoječega stanja se še posebej pokažeta pri večjih reformah. Odločitve se sprejemajo na več nivojih; kljub temu da gre za skupno politiko, so dostikrat odločujoči nacionalni in regionalni interesi (države, ki imajo večji interes na določenem področju, se povežejo s podobno mislečimi v regiji ter na ta način izvajajo pritisk v Svetu in na Komisijo), medtem ko do končnih odločitev pride na multilateralni ravni, saj jih morajo potrditi vse države članice EU.

Raziskovalna hipoteza **H<sub>2</sub>: Na reformo SKP navadno vplivajo različni akterji ter notranji (interesi držav članic, različne interesne skupine, proračunske omejitve) in zunanji dejavniki (različni makroekonomski pogoji in pravila STO)** je potrjena. Dokazali smo, da na reforme vplivajo vsi ti dejavniki, ki v večji ali manjši meri pogojujejo končni rezultat. Poleg ostalih akterjev so pomembne interesne skupine, ki sicer niso neposredno udeležene v procesu

odločanja, vendar kljub temu vršijo pritisk na politične akterje in tako bolj ali manj uspešno vplivajo nanje. Interesne skupine predstavljajo močan kmetijski lobi, ki si vse od nastanka SKP prizadeva za status *quo*. Najpomembnejši zunanji dejavnik je vsekakor STO, ki omejuje in s tem določa zunanjetrgovinska pravila kmetijske politike. Ta zunanji dejavnik je bil najpomembnejši pri Fischlerjevi reformi, saj se je ravno v tistem času začel nov krog trgovinskih pogajanj v Dohi. Na splošno je vplivnejši pri večjih reformah SKP.

V uvodu smo postavili tudi raziskovalno hipotezo **H<sub>3</sub>: SKP je politika z izrazito dinamično razsežnostjo sprememb. Radikalne spremembe se morajo akumulirati. Značilne so potna odvisnost sprememb pri mehanizmu podpor in paradigmatične spremembe.** Tudi to hipotezo potrjujemo, saj smo z analizo dokazali, da je dinamična razsežnost pri preučevanih reformah najpomembnejša (zato smo ostale modele z izjemo teorije medvladnega odločanja zanemarili). Ko je prišlo do radikalnih sprememb v obliki Fischlerjeve reforme, so se te akumulirale z naslednjimi, saj kljub napovedim Komisije ni več prišlo do temeljnih sprememb, ampak zgolj podaljška reforme leta 2003. Ta je uvedla proizvodno nevezana plačila, ki so v določeni meri nadomestila neposredna plačila (1994–2002), z naslednjimi reformami pa se je njihova uveljavljenost le še okrepila. Fischlerjeva reforma je torej z novo vrsto plačil vzpostavila novo pot oz. smer SKP, ki so jo naslednje reforme nadaljevale.

#### **4.2.2 Modeli odločanja**

Z analizo reform in potrditvijo hipotez smo tako orisali glavne značilnosti reform SKP v letih 2002–2008, postopke odločanja te politike, glavne akterje in institucije ter okoliščine, ki so vplivale na potek sprememb. Pri tem smo si pomagali s kvalitativnimi modeli odločanja; statičnim (medvladno odločanje) ter tremi dinamičnimi (potna odvisnost, posledične odločitve in paradigmatične spremembe).

Ugotavljamo, da je teorija medvladnega odločanja zaradi naveze Francija-Nemčija najbolj prisotna v Fischlerjevi reformi, medtem ko za naslednje to velja v manjši meri. Moravcsikova predpostavka o pomembnosti pogajanj med državami članicami izstopa v večjih reformah (sladkor, vino), pri katerih so bili prisotni najmočnejši interesi velikih držav – Francije, Nemčije, Italije in Španije. Poleg tega se je potrdila tudi teza teorije, da države članice vsilijo svoja stališča institucijam EU, v preučevanju primeru reform SKP je bila ta institucija Komisija.

Strinjamo se z različnimi avtorji (Peterson in Bomberg 1999; Moyer in Josling 2002; Garzon 2006), da je SKP izjemno potno odvisna, saj je model potne odvisnosti prisoten v vseh preučevanih reformah. Ključne elemente, dogovorjene v Fischlerjevi reformi (proizvodno nevezana plačila, modulacija, krepitev razvoja podeželja in finančna disciplina), je zaokročil »Zdravstveni« pregled, prav tako pa so potno odvisnost krepile vmesne spremembe reform. Da je ravno prva v nizu reform, Fischlerjeva, vzpostavila novo smer politike, ni naključje. Kot smo že omenili, model predpostavlja, da je časovno zaporedje pomembno in da imajo zgodnejši dogodki več možnosti za spremembo zgodovine kot pa tisti, ki sledijo kasneje.

Ekonomski in politični trendi in pretresi ter notranji in zunanji akterji so vseskozi vplivali na razvoj dogodkov v procesu pogajanj in končne dogovore, zato beležimo relativno visoko stopnjo intenzivnosti modela posledičnih odločitev pri vseh reformah, tudi manjših (sredozemski proizvodi, sadje in zelenjava).

Paradigmatične spremembe se periodično pojavljajo v SKP, saj so od njenega nastanka zaznamovale MacSharryjevo reformo, med preučevanimi reformami pa v izjemni meri Fischlerjevo. Drugače je pri naslednjih analiziranih reformah, pri katerih je paradigmatična sprememba značilna v precej manjšem obsegu, saj ni več prišlo do bistvenih sprememb instrumentov politike ali drugega dramatičnega preobrata. Prva reforma analiziranega časovnega obdobja 2002–2008 se je izkazala za najradikalnejšo, saj jo je zaznamoval komisar Fischler kot mojster sprememb močnega značaja, odličnega poznavanja kmetijske problematike in bogatih preteklih izkušenj na tem področju. Vse te značilnosti so mu v povezavi z notranjimi in zunanjimi okoliščinami pomagale pri sprejemu temeljite reforme, ki pa se z novimi reformnimi svežnji kljub tovrstnim ambicijam ni več ponovila. Paradigmatična sprememba se v časovnih presledkih pojavlja v zgodovini SKP, vendar je med Fischlerjevo reformo in »Zdravstvenim« pregledom minilo prekratko obdobje, da bi znova prišlo do korenitih preobratov.

#### **4.3 PRIHODNOST SKP**

Kakšna bo prihodnost SKP po letu 2013? Zdaj že nekdanja kmetijska komisarka Fischer Boelova je neomajno vztrajala na ideji »ena vizija, dva koraka«. Povedala je, da ne bo pristala na proračunske reze SKP kot del splošnega proračunskega pregleda EU leta 2009, a obenem priznala, da ni enakih zagotovil po letu 2013 (Grant 2008, 177). Celotni reformni proces, vključno z »Zdravstvenim« pregledom, so usmerjala nesorazmerja, ki so izhajala predvsem iz

prerazdelitve proračunskih sredstev. Evolucije mehanizmov SKP ni moč zanikati, a preprosto dejstvo, da večina držav članic oz. njihovih kmetijskih ministrov po »Zdravstvenem« pregledu še vedno brani prerazdelitev sredstev po nacionalnem ključu, kaže, da je SKP še vedno talka spleta trdnih nacionalističnih političnih in ekonomskih ustaljenosti (Fistravec in drugi 2010, 25).

Večina držav članic priznava potrebo in verjetnost nadaljnje reforme SKP, vendar številne vztrajajo, da mora biti narava teh reform veliko bolj radikalna od dosedanjih. Poleg tovrstnih stališč se države članice soočajo s petimi medsebojno povezanimi ključnimi vprašanji, ki bodo najverjetneje označevala razpravo o proračunu v prihodnje. To so:

- proračunski tok (v smislu prispevka države članice v proračun EU in zneska, ki se ji vrne prek SKP);
- potreba po nadaljnji zagotovitvi neposrednih plačil kmetom;
- potreba po razvoju vloge drugega stebra, a z morebitno spremembo velikosti njegovega proračuna in vira financiranja;
- sinergije med razvojem podeželja in kohezijsko politiko ter
- potencialno sofinanciranje plačil SKP (IEEP 2008, 3).

Trenutna shema neposrednih plačil vodi v objektivno težko opravičljivo razdelitev med državami članicami. Zmagovalci in poraženci te politike so vse bolj prepoznavni, zato je v prihodnje moč pričakovati nadaljnjo krepitev neto plačnic in večine novih članic, ki jim dosedanja raven razdelitve jemlje več, kot pa daje (Fistravec in drugi 2010, 25). Zdi se, da številne kmetijske organizacije verjamejo, da bo shema enotnega kmetijskega plačila izginila po letu 2013. A politična podpora za njihovo nadaljevanje je močna in se bo zato lahko nadaljevala v določeni obliki, vendar skoraj zagotovo po znižani stopnji in s postopnim nižanjem pomoči za večja kmetijska gospodarstva (Grant 2008, 177).

»Zdravstveni« pregled ni bil »popolna nevihta«,<sup>102</sup> ampak manjši piš vetra, ki ni zamajal postavljenih temeljev. V prihodnje bodo proračunski vidiki, še posebej oportunitetni stroški SKP in potreba po sprostitvi sredstev za druge cilje EU, brez dvoma igrali vlogo. Kljub temu tovrstna notranja trenja ne proizvedejo take vrste pritiska, ki nastane zaradi trgovinskih pogajanj, zato lahko vodijo do praznih in slabih sporazumov. Malo je verjetno, da bodo v prihodnosti trgovinska pogajanja taka spodbuda, kot je leta 2003 omogočila Fischlerjevo

---

<sup>102</sup> Z izrazom »popolna nevihta« Swinnen (2008) v svojem delu imenuje Fischlerjevo reformo.

reformo. Sčasoma bo sicer prišlo do zaključka v Dohi, toda najverjetneje ne do tako daljnosežnih posledic, kot se je sprva pričakovalo. Že v preteklosti so obstajali pritiski na konec trgovinskih krogov, tako da bi bil ta v Dohi lahko tudi zadnji, kar bi negativno vplivalo na možnosti za nadaljnje radikalne reforme SKP (Grant 2008, 177).

Teze o prihodnji SKP so torej: obseg proračuna za SKP se gotovo ne bo povečal, ne bo pa se močno zmanjšal, v skrajni obliki bo uvedeno obvezno sofinanciranje izdatkov prvega stebra; sistem neposrednih plačil bo ohranjen, deležen pa bo nadaljnjih sprememb v smeri večjega poenotenja in ciljne naravnosti; politika razvoja podeželja bo verjetno okrepljena. Te rešitve, ki gredo že daleč čez pričakovanja konservativnega bloka držav, ne bodo zadovoljile želje reformnih držav. Reformni proces SKP se bo tako nadaljeval tudi po letu 2020 (Fistravec in drugi 2010, 25).

»Hudič je v podrobnostih,« je nekoč dejal Walter Hallstein (v Moravesik 1998, 206). Kot smo spoznali, ravno podrobnosti SKP naredijo to politiko tako posebno in vredno preučevanja.

## 5 LITERATURA

1. *Agra Focus*. 2002–2008. Bruselj: Agra-Europe.
2. --- 2002a. Marec. Bruselj: Agra-Europe.
3. --- 2002b. April. Bruselj: Agra-Europe.
4. --- 2002c. Maj. Bruselj: Agra-Europe.
5. --- 2002č. Junij. Bruselj: Agra-Europe.
6. --- 2002d. Julij. Bruselj: Agra-Europe.
7. --- 2002e. Avgust. Bruselj: Agra-Europe.
8. --- 2002f. Oktober. Bruselj: Agra-Europe.
9. --- 2002g. November. Bruselj: Agra-Europe.
10. --- 2002h. December. Bruselj: Agra-Europe.
11. --- 2003a. Februar. Bruselj: Agra-Europe.
12. --- 2003b. April. Bruselj: Agra-Europe.
13. --- 2003c. Maj. Bruselj: Agra-Europe.
14. --- 2003č. Junij. Bruselj: Agra-Europe.
15. --- 2003d. Julij. Bruselj: Agra-Europe.
16. --- 2003e. Avgust. Bruselj: Agra-Europe.
17. --- 2003f. September. Bruselj: Agra-Europe.
18. --- 2003g. Oktober. Bruselj: Agra-Europe.
19. --- 2003h. November. Bruselj: Agra-Europe.
20. --- 2003i. December. Bruselj: Agra-Europe.
21. --- 2004a. Januar. Bruselj: Agra-Europe.
22. --- 2004b. Marec. Bruselj: Agra-Europe.
23. --- 2004c. April. Bruselj: Agra-Europe.
24. --- 2004č. Maj. Bruselj: Agra-Europe.
25. --- 2004d. Junij. Bruselj: Agra-Europe.
26. --- 2004e. Julij. Bruselj: Agra-Europe.
27. --- 2004f. Avgust. Bruselj: Agra-Europe.
28. --- 2004g. September. Bruselj: Agra-Europe.
29. --- 2004h. Oktober. Bruselj: Agra-Europe.

30. --- 2004i. November. Bruselj: Agra-Europe.
31. --- 2004j. December. Bruselj: Agra-Europe.
32. --- 2005a. Januar. Bruselj: Agra-Europe.
33. --- 2005b. Marec. Bruselj: Agra-Europe.
34. --- 2005c. April. Bruselj: Agra-Europe.
35. --- 2005č. Maj. Bruselj: Agra-Europe.
36. --- 2005d. Junij. Bruselj: Agra-Europe.
37. --- 2005e. Julij. Bruselj: Agra-Europe.
38. --- 2005f. Avgust. Bruselj: Agra-Europe.
39. --- 2005g. Oktober. Bruselj: Agra-Europe.
40. --- 2005h. December. Bruselj: Agra-Europe.
41. --- 2006a. Februar. Bruselj: Agra-Europe.
42. --- 2006b. Marec. Bruselj: Agra-Europe.
43. --- 2006c. April. Bruselj: Agra-Europe.
44. --- 2006č. Maj. Bruselj: Agra-Europe.
45. --- 2006d. Junij. Bruselj: Agra-Europe.
46. --- 2006e. Julij. Bruselj: Agra-Europe.
47. --- 2006f. Avgust. Bruselj: Agra-Europe.
48. --- 2006g. September. Bruselj: Agra-Europe.
49. --- 2006h. Oktober. Bruselj: Agra-Europe.
50. --- 2006i. November. Bruselj: Agra-Europe.
51. --- 2007a. Februar. Bruselj: Agra-Europe.
52. --- 2007b. Marec. Bruselj: Agra-Europe.
53. --- 2007c. April. Bruselj: Agra-Europe.
54. --- 2007č. Maj. Bruselj: Agra-Europe.
55. --- 2007d. Junij. Bruselj: Agra-Europe.
56. --- 2007e. Julij. Bruselj: Agra-Europe.
57. --- 2007f. Avgust. Bruselj: Agra-Europe.
58. --- 2007g. Oktober. Bruselj: Agra-Europe.
59. --- 2007h. November. Bruselj: Agra-Europe.
60. --- 2007i. December. Bruselj: Agra-Europe.
61. --- 2008a. Januar. Bruselj: Agra-Europe.
62. --- 2008b. Februar. Bruselj: Agra-Europe.

63. --- 2008c. Marec. Bruselj: Agra-Europe.
64. --- 2008č. April. Bruselj: Agra-Europe.
65. --- 2008d. Maj. Bruselj: Agra-Europe.
66. --- 2008e. Junij. Bruselj: Agra-Europe.
67. --- 2008f. Julij. Bruselj: Agra-Europe.
68. --- 2008g. Avgust. Bruselj: Agra-Europe.
69. --- 2008h. Oktober. Bruselj: Agra-Europe.
70. --- 2008i. November. Bruselj: Agra-Europe.
71. --- 2008j. December. Bruselj: Agra-Europe.
72. Atkin, Michael. 1993. *Snouts in the trough: European farmers, the common agricultural policy, and the public purse*. Cambridge: Woodhead.
73. Avsec, Franci. 2001. Skupne tržne ureditve. V *Pregled skupne kmetijske politike*, ur. Emil Erjavec in Tina Volk, 21–200. Domžale: Biotehniška fakulteta.
74. Avsec, Franci in Emil Erjavec. 2005. *Evropsko kmetijsko pravo*. Ljubljana: GV Založba.
75. Bos, Marko. 2010. The EU budget. V *EU policy for agriculture, food and rural areas*, ur. Arie Oskam, Gerrit Meester in Huib Silvis, 73–87. Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
76. Buckwell, Allan, ur. 1997. *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe (Report of an Expert Group)*. Bruselj: Generalni direktorat Evropske komisije za kmetijstvo.
77. Caporaso, James. 1998. Regional integration theory: understanding our past and anticipating our future. *Journal of European public policy* 5 (1): 12–16.
78. Cini, Michelle, ur. 2007. *European Union Politics*. Oxford, New York: Oxford University Press.
79. Coleman, William D., Grace D. Skogstad in Michael M. Atkinson. 1996. Paradigm Shifts and Policy Networks: Cumulative Change in Agriculture. *Journal of Public Policy* 16 (3): 273–301.
80. Coleman, William D. 1998. From protected development to market liberalism: paradigm change in agriculture. *Journal of European Public Policy* 5 (4): 632–51.
81. COPA-COGECA. 2011. *History and Objectives*. Dostopno prek: <http://www.copa-cogeca.be/Main.aspx?page=CogecaHistory&lang=en> (31. oktober 2011).

82. Daugbjerg, Carsten. 1999. Reforming the CAP: Policy Networks and Broader Institutional Structures. *Journal of Common Market Studies* 37 (3): 407–28.
83. Daugbjerg, Carsten in Alan Swinbank. 2007. The Politics of CAP Reform: Trade Negotiations, Institutional Settings and Blame Avoidance. *Journal of Common Market Studies* 45 (1): 1–22.
84. --- 2008. *Explaining the Health Check: The Budget, WTO, and Multifunctional Policy Paradigm Revisited*. Paper prepared for the 109<sup>th</sup> EAAE Seminar »The CAP after the Fischler Reform: National Implementations, Impact Assessment and the Agenda for Future Reforms«. Italy: Viterbo.
85. --- 2009. Ideational Change in the WTO and its Impacts on EU Agricultural Policy Institutions and the CAP. *European Integration* 31 (3): 311–27.
86. --- 2011. Explaining the ‘Health Check’ of the Common Agricultural Policy: budgetary politics, globalisation and paradigm change revisited. *Policy Studies* 32 (2): 127–41.
87. Erjavec, Emil. 2007. *Prihodnost Skupne kmetijske politike v luči evropskih financ – poskus politično-ekonomske analize*. Ljubljana: Biotehniška fakulteta.
88. Erjavec, Emil, Stane Kavčič, Luka Juvančič in Aleš Kuhar. 1998. *Uvod v agrarno ekonomiko in politiko*. Domžale: Biotehniška fakulteta.
89. Erjavec, Emil in Tina Volk, ur. 2001. *Pregled skupne kmetijske politike*. Domžale: Biotehniška fakulteta.
90. 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. 4. Konferenca DAES, Moravske Toplice, 8.–9. november 2007. Ljubljana: Društvo agrarnih ekonomistov Slovenije – DAES.
91. Erjavec, Karmen in Emil Erjavec. 2009. Changing EU agricultural policy discourses? The discourse analysis of Commissioner's speeches 2000–2007. *Food Policy* 34 (2009): 218–226.
92. Erjavec, Emil in Maja Kožar. 2009. *Prihodnost SKP: proračunski in tržni učinki simulacije različnih scenarijev za EU 27*. Ljubljana: Biotehniška fakulteta.
93. Evropska komisija. 1997. *Agenda 2000: For a stronger and wider Europe*. Dostopno prek: <http://aei.pitt.edu/3137/1/000033.PDF> (20. september 2011).

94. --- 2003. COM(2003) 554. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0554:FIN:EN:PDF> (15. november 2011).
95. --- 2006a. COM(2006) 319. Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu: Za trajnostni trg vina. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/wine/com2006\\_319\\_sl.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/wine/com2006_319_sl.pdf) (18. marec 2012).
96. --- 2006b. COM(2006) 345. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0345:FIN:SL:PDF> (17. marec 2012).
97. Evropski parlament. 2009. *Zunanji vidiki skupne kmetijske politike: sporazum Svetovne trgovinske organizacije o kmetijstvu*. Dostopno prek: [http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact\\_sheets/info/data/policies/agriculture/article\\_7214\\_sl.htm](http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/agriculture/article_7214_sl.htm) (17. september 2011).
98. Evropsko računsko sodišče. 2008. *Ali je navzkrižna skladnost uspešna politika?* Dostopno prek: <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/8428942.PDF> (1. februar 2012).
99. Evropski svet. 1999. *Presidency conclusions – Berlin European Council, 24 and 25 March 1999*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/berlin\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/berlin_en.pdf) (10. september 2011).
100. --- 2002. *Presidency conclusions – Brussels European Council, 24 and 25 October 2002*. Dostopno prek: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/72968.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/72968.pdf) (5. oktober 2011).
101. --- 2003. *Presidency conclusions – Brussels European Council, 16 and 17 October 2003*. Dostopno prek: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/77679.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/77679.pdf) (16. november 2011).
102. --- 2008. *Presidency conclusions – Brussels European Council, 19 and 20 June 2008*. Dostopno prek:

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/101346.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/101346.pdf)  
(4. februar 2012).

103. Fennell, Rosemary. 2002. *The Common Agricultural Policy. Continuity and Change*. Oxford, New Yor: Oxford University Press.
104. Fink-Hafner, Danica. 1998. (Pre)oblikovanje policy omrežij v kontekstu demokratičnega prehoda – slovenski primer. *Teorija in praksa* 35 (5): 830–49.
105. Fink Hafner, Danica, ur. 2007. *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
106. Fink Hafner, Danica in Damjan Lajh, ur. 2002. *Analiza politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
107. Fistravec, Tina, Marko Lovec in Emil Erjavec. 2010. Bo skupna kmetijska politika talec interesne politike tudi v prihodnje? Politično-ekonomska analiza sprejemanja sprememb politike v letu 2008. *IB revija – Revija za strokovna in metodološka vprašanja trajnostnega razvoja* 44 (1): 19–26.
108. Fouilleux, Eve. 2007. The Common Agricultural Policy. V *European Union Politics*, ur. Michelle Cini, 340–55. Oxford, New York: Oxford University Press.
109. Garzon, Isabelle. 2006. *Reforming the Common Agricultural Policy: History of a Paradigm Change*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
110. Grant, Wyn. 1997. *The common agricultural policy*. Basingstoke: Macmillan.
111. --- 1998. Pressure Groups and the European Community: An Overview. V *Lobbying in the European Community*, ur. Sonia Mazey in Jeremy Richardson, 27–46. New York: Oxford University Press.
112. --- 2008. Implications for Future Reforms. V *The Perfect Storm. The Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy*, 168–78. Brussels: Centre for European Policy Studies.
113. Greener, Ian. 2004. *Theorising path dependence: how does history come to matter in organisations, and what can we do about it?* Working Paper. York: University of York.
114. --- 2005. *State of the Art: The Potential of Path Dependence in Political Studies*. *Politics* 25 (1): 62–72.

115. Greenwood, Justin. 1997. *Representing Interests in the European Union*. Houndmills: Macmillan.
116. Hall, Peter A. 1990. *Policy Paradigms, Social Learning and the State: the Case of Economic Policy-Making in Britain* (Working Paper). Dostopno prek: [http://www.march.es/ceacs/publicaciones/working/archivos/1990\\_4\\_en.pdf](http://www.march.es/ceacs/publicaciones/working/archivos/1990_4_en.pdf) (24. februar 2012).
117. Harvey, David. 1997. The CAP in the 21st Century. V *The common agricultural policy*, ur. Christopher Ritson in David Harvey, 409–30. Wallingford: CAB International.
118. Hix, Simon. 1999. *The Political System of the European Union*. Basingstoke: Macmillan.
119. Hoffmann, Stanley. 1966. Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe. *Daedalus* 95 (3): 862–915.
120. Hubbard, Lionel in Christopher Ritson. 1997. Reform of the CAP: from Mansholt to Mac Sharry. V *The common agricultural policy*, ur. Christopher Ritson in David Harvey, 81–94. Wallingford: CAB International.
121. Hurt, Stephen R. 2003. Co-operation and coercion? The Cotonou Agreement between the European Union and ACP states and the end of the Lome Convention. *Third World Quarterly* 24 (7): 161–76.
122. IATRC – The International Agricultural Trade Research Consortium. 1994. *The Uruguay Round Agreement on Agriculture: an Evaluation, Commissioned Paper No. 9*. Dostopno prek: <http://purl.umn.edu/14621> (14. september 2011).
123. IEEP – The Institute for European Environmental Policy. 2008. *IEEP Policy Briefing. The EU Budget Review: What does it mean for the CAP?* Dostopno prek: [http://cap2020.ieep.eu/assets/2008/12/18/CAP2020\\_Policy\\_Briefing\\_December\\_2008\\_\\_2\\_\\_EU\\_Budget\\_Review.pdf](http://cap2020.ieep.eu/assets/2008/12/18/CAP2020_Policy_Briefing_December_2008__2__EU_Budget_Review.pdf) (30. julij 2012).
124. Jongeneel, Roel in Hans Brand. 2010. Direct income support and cross-compliance. V *EU policy for agriculture, food and rural areas*, ur. Arie Oskam, Gerrit Meester in Huib Silvis, 191–205. Wageningen: Wageningen Academic Publishers.

125. Josling, Tim. 2008. External Influences on CAP Reforms: An Historical Perspective. V *The Perfect Storm. The Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy*, 57–75. Brussels: Centre for European Policy Studies.
126. Kay, Adrian. 2003. Path dependency and the CAP. *Journal of European Public Policy* 10 (3): 405–20.
127. Keohane, Robert O. in Stanley Hoffmann, ur. 1991. *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*. Oxford: Westview Press.
128. Kustec Lipicer, Simona. 2002. Javnopolitična omrežja. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink Hafner in Damjan Lajh, 67–81. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
129. Kuyvenhoven, Arie in Herman Stolwijk. 2010. Developing countries and EU agricultural and food policy: opportunities and threats. V *EU policy for agriculture, food and rural areas*, ur. Arie Oskam, Gerrit Meester in Huib Silvis, 117–134. Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
130. Lee, Salena-Lorine. 2011. Common Agricultural Policy: Path Dependence and Historical Sequencing. V *Walking the Tightrope: Europe between Europeanisation and Globalisation*. Selected papers presented at the European Studies Intensive programme 2010, ur. Jong, Janny de, Ine Megens in Margriet van der Waal, 65–82. Groningen: EMMA Euroculture, Faculty of Arts.
131. Levi, Margaret. 1997. A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis. V *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, ur. Lichbach Mark in Alan Zuckerman, 19–41. New York: Cambridge University Press.
132. Lynggaard Kennet in Peter Nedergaard. 2009. The Logic of Policy Development: Lessons Learned from Reform and Routine within the CAP 1980–2003. *European Integration* 31 (3): 291–309.
133. Marks, Gary, Liesbet Hooghe in Kermit Blank. 1996. European Integration for the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance. *Journal of Common Market Studies* 34 (3): 341–78.
134. McMahon, Joseph A. 2000. *Law of the Common Agricultural Policy*. Harlow: Longman.
135. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. 2011. *Podpora za zeleno trgatvev*. Dostopno prek:

[http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:AscK9koYOBUI:www.mkgp.gov.si/fileadmin/mkgp.gov.si/pageuploads/DIR\\_kmet/zelena\\_splet2011.doc+zelena+trgatev&hl=sl&gl=si&pid=bl&srcid=ADGEESgApr\\_L6hR7oEZ1mRQV\\_j3gUvX6NXLJBABRWRSmBI8fHoE3Rd5vFk4tj\\_IDCv01mS8WHNDbgQLJ0go-Z4O2WvExPC2QJyuOW5598H6jkH2N0bXJsIkwsHcym35bu5aS7LDB0dc&sig=AHIEtbSumVuqHdD\\_5kp-3yGX1uC3c76BwA](http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:AscK9koYOBUI:www.mkgp.gov.si/fileadmin/mkgp.gov.si/pageuploads/DIR_kmet/zelena_splet2011.doc+zelena+trgatev&hl=sl&gl=si&pid=bl&srcid=ADGEESgApr_L6hR7oEZ1mRQV_j3gUvX6NXLJBABRWRSmBI8fHoE3Rd5vFk4tj_IDCv01mS8WHNDbgQLJ0go-Z4O2WvExPC2QJyuOW5598H6jkH2N0bXJsIkwsHcym35bu5aS7LDB0dc&sig=AHIEtbSumVuqHdD_5kp-3yGX1uC3c76BwA) (29. december 2011).

136. Moehler, Rolf. 2008. The Internal and External Forces Driving Cap Reforms. V *The Perfect Storm. The Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy*, 76–82. Brussels: Centre for European Policy Studies.
137. Moravcsik, Andrew. 1991. Negotiating the Single European Act. V *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*, ur. Robert O. Keohane in Stanley Hoffmann, 41–84. Oxford: Westview Press.
138. --- 1992. *Liberalism and International Relations Theory*. CFIA Working Paper No. 92–6. Harvard University: Center for European Studies.
139. --- 1993. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies* 31 (4): 373–524.
140. --- 1998. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca in New York: Cornell University Press.
141. Moussis, Nicholas. 2009. *Access to European Union: law, economics, policies*. Rixensart: European Study Service.
142. Moussis, Nicholas. 2009–2010. *Guide to European Policies*. Rixensart: European Study Service.
143. Moyer, H. Wayne in Timothy Edward Josling. 1990. *Agricultural Policy Reform: Politics and Process in the EC and the USA*. London: Harvester & Wheatsheaf.
144. --- 2002. *Agricultural policy reform: politics and process in the EU and US 1990s*. Aldershot, Burlington: Ashgate.
145. Mrak, Mojmir, Maruša Mrak in Vasja Rant. 2004. *Kohezijska politika Evropske unije*. Ljubljana: samozaložba.
146. Mrak, Mojmir, Mitja Drobnič, Emil Erjavec, Mitja Mavko, Vasja Rant, Branko Ravnik, Janez Šušteršič, Uroš Vajgl in Peter Wostner. 2007. *Pregled proračuna EU: priložnost za resno ali za samo navidezno reformo*. Dostopno prek:

- [http://ec.europa.eu/budget/reform2008/library/contributions/o/20071218\\_O\\_1\\_FR\\_sl.pdf](http://ec.europa.eu/budget/reform2008/library/contributions/o/20071218_O_1_FR_sl.pdf) (22. september 2011).
147. Nedergaard, Peter. 2006. The 2003 Reform of the Common Agricultural Policy: Against All Odds or Rational Explanations? *European Integration* 28 (3): 203–223.
- 148.--- 2008. The Reform of the 2003 Common Agricultural Policy: An Advocacy Coalition Explanation. *International Center for Business and Politics* 29 (2): 179–95.
149. Nugent, Neill. 1994. *The Government and Politics of the European Union*. Houndmills: Macmillan.
150. OECD. 2001. *Aggregate Measurement of Support (AMS)*. Dostopno prek: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=65> (18. marec 2012).
151. OECD/FAO. 2009. *OECD-FAO Agricultural Outlook 2009–2018*. Dostopno prek: [http://www.fao.org/es/esc/common/ecg/599/en/OECD\\_Highlights.pdf](http://www.fao.org/es/esc/common/ecg/599/en/OECD_Highlights.pdf) (26. marec 2012).
152. Olper, Alessandro. 2008. Constraints and Causes of the 2003 EU Agricultural Policy Reforms. V *The Perfect Storm. The Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy*, 83–101. Brussels: Centre for European Policy Studies.
153. Oskam, Arie, Gerrit Meester in Huib Silvis, ur. 2010. *EU policy for agriculture, food and rural areas*. Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
154. Oxfam. 2011. *About*. Dostopno prek: <http://www.oxfam.org/en/about> (1. december 2011).
155. Page, E. Scott. 2006. Essay: Path Dependence. *Quarterly Journal of Political Science* 1: 87–115.
156. Peterson, John in Elizabeth Bomberg. 1999. *Decision-Making in the European Union*. Houndmills: Macmillan.
157. Pierson, Paul. 2000. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review* 94 (2): 251–67.
- 158.--- 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.

159. Pirzio-Biroli, Corrado. 2008. An Inside Perspective on the Political Economy of the Fischler Reforms. V *The Perfect Storm. The Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy*, 102–114. Brussels: Centre for European Policy Studies.
160. Pokrivcak, Jan, Christophe Crombez in Johan F. W. Swinnen. 2008. Impact of External Changes and the European Commission on CAP Reforms: Insights from Theory. V *The Perfect Storm. The Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy*, ur. Johan F.M. Swinnen, 9–24. Brussels: Centre for European Policy Studies.
161. Pollack, A. Mark. 2005. Theorizing EU Policy-Making. V *Policy-making in the European Union*, ur. Helen Wallace, William Wallace in Mark A. Pollack, 13–48. Oxford, New York: Oxford University Press.
162. Potter, Clive in Ken Thomson. 2010. Agricultural multifunctionality, trade liberalisation and Europe's new land debate. V *EU policy for agriculture, food and rural areas*, ur. Arie Oskam, Gerrit Meester in Huib Silvis, 213–22. Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
163. Rieger, Elmar. 2005. Agricultural Policy: Constrained Reforms. V *Policy-making in the European Union*, ur. Helen Wallace, William Wallace in Mark A. Pollack, 161–90. Oxford, New York: Oxford University Press.
164. Ritson, Christopher. 1998. Agenda 2000. *Nutrition and Food Science* 98 (4): 198–201.
165. Ritson, Christopher in David Harvey, ur. 1997. *The common agricultural policy*. Wallingford: CAB International.
166. Rosamond, Ben. 2007. New Theories of European Integration. V *European Union Politics*, ur. Michelle Cini, 85–98. Oxford, New York: Oxford University Press.
167. Silvis, Huib in Roald Lapperre. 2010. Market, price and quota policy: half a century of CAP experience. V *EU policy for agriculture, food and rural areas*, ur. Arie Oskam, Gerrit Meester in Huib Silvis, 165–82. Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
168. Skovager, Maria Jensen, Kim Martin Lind in Henrik Zobbe. 2009. Enlargement of the European Union and Agricultural Policy Reform. *European Integration* 31 (3): 329–348.

169. Slovar slovenskega knjižnega jezika (2000). Dostopno prek:  
<http://bos.zrc-sazu.si/sskj.html> (10. september 2011).
170. Smith, Andy. 2009. *When Sector Meets Territory: The 2007 Reform of EU Wine Policies*. Paper presented at EUSA's biannual conference in Los Angeles, 23–25<sup>th</sup> April, 2009. ZDA: Los Angeles.
171. Strøby Jensen, Carsten. 2007. Neo-functionalism. V *European Union Politics*, ur. Michelle Cini, 85–98. Oxford, New York: Oxford University Press.
172. Svet Evropske unije. 2003. *CAP Reform – Presidency Compromise (in agreement with the Commission)*, št. 10961/03. Dostopno prek:  
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st10/st10961.en03.pdf> (4. november 2011).
173. --- 2003. *Council Regulation (EC) No 1782/2003*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:270:0001:0069:EN:PDF> (1. februar 2012).
174. --- 2004. *2575th Council meeting – Agriculture and Fisheries, Luxembourg, 21 and 22 April*. Dostopno prek:  
[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/agricult/80010.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/agricult/80010.pdf) (12. november 2011).
175. --- 2007. *Uredba Sveta (ES) št. 1234/2007*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2007R1234:20090701:SL:PDF> (5. februar 2012).
176. --- 2008. *Uredba Sveta (ES) št. 479/2008*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:148:0001:0061:SL:PDF> (21. marec 2012).
177. --- 2009. *Uredba Sveta (ES) št. 73/2009*. Dostopno prek:  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:030:0016:0016:SL:PDF> (4. februar 2012).

178. Swinbank, Alan. 1997. The new CAP. V *The common agricultural policy*, ur. Christopher Ritson in David Harvey, 95–111. Wallingford: CAB International.
- 179.--- 2011. Fruit and Vegetables, and the Role They Have Played in Determining the EU's Aggregate Measurement of Support. *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy* 12 (2): 54–68.
- 180.Swinbank, Alan in Carsten Daugbjerg. 2006. The 2003 CAP reform: accommodating WTO pressures. *Comparative European Politics* 4 (1): 47–64.
181. --- 2007. *Curbing Agricultural Exceptionalism: The EU's Response To External Challenge*. Dostopno prek: <http://purl.umn.edu/7965> (17. september 2011).
- 182.Swinnen, Johan F.M. 2008. *The Perfect Storm. The Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy*. Brussels: Centre for European Policy Studies.
- 183.--- 2008. The Political Economy of the Fischler Reforms of the EU's Common Agricultural Policy: The Perfect Storm? V *The Perfect Storm. The Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy*, ur. Johan F.M. Swinnen, 135–66. Brussels: Centre for European Policy Studies.
- 184.Syrrakos, Barbara. 2008. An Uncommon Policy: Theoretical and Empirical Notes on Elite Decision-Making During the 2003 CAP Reforms. V *The Perfect Storm. The Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy*, ur. Johan F.M. Swinnen, 115–34. Brussels: Centre for European Policy Studies.
- 185.Tracy, Michael. 1993. *Food and agriculture in a market economy: an introduction to theory, practice and policy*. La Hutte: Agricultural Policy Studies.
- 186.Van Schendelen, M.P.C.M. 1996. 'The council decides': Does the council decide? *Journal of Common Market Studies* 34 (4): 531–48.
- 187.Van Waarden, Frans. 1992. Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research* 21 (1–2): 29–52.
- 188.Wallace, Helen. 2005. An Institutional Anatomy and Five Policy Modes. V *Policy-Making in the European Union*, ur. Helen Wallace, William Wallace in Mark A. Pollack, 49–90. Oxford, New York: Oxford University Press.
- 189.Wallace, Helen, William Wallace in Mark A. Pollack, ur. 2005. *Policy-making in the European Union*. Oxford, New York: Oxford University Press.

190. Wallace, Helen, Mark A. Pollack in Alasdair R. Young, ur. 2010. *Policy-making in the European Union*. Oxford, New York: Oxford University Press.
191. Wikipedia. 2011a. *Cairns Group*. Dostopno prek: [http://en.wikipedia.org/wiki/Cairns\\_Group](http://en.wikipedia.org/wiki/Cairns_Group) (6. oktober 2011).
192. --- 2011b. *Chaptalization*. Dostopno prek: <http://en.wikipedia.org/wiki/Chaptalization> (27. december 2011).
193. --- 2011c. *New World wine*. Dostopno prek: [http://en.wikipedia.org/wiki/New\\_World\\_wine](http://en.wikipedia.org/wiki/New_World_wine) (27. december 2011).
194. Young, R. Alasdair. 2010. The European Policy Process in Comparative Prospective. V *Policy-making in the European Union*, 45–68. Oxford, New York: Oxford University Press.