

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Luka Kalaš

Varnost in oblikovanje cen hrane v EU z vidika trajnostnega razvoja

Magistrsko delo

Ljubljana, 2012

Univerza v Ljubljani  
Fakulteta za družbene vede

Luka Kalaš

Mentor:izr. prof. dr. Damjan Lajh

Varnost in oblikovanje cen hrane v EU z vidika trajnostnega razvoja

Magistrsko delo

Ljubljana, 2012

## ZAHVALA

Zahvale gredo v prvi vrsti mentorju dr. Damjanu Lajhu za komentarje, pripombe in kritike. Sodelovanje je bilo odlično, prav zato pa je delo lahko potekalo po načrtih in prineslo končni rezultat.

Rad bi se zahvalil družini, prijateljem in tistim, ki so mi stali ob strani, ko je bilo to najbolj potrebno!

## Varnost in oblikovanje cen hrane v EU z vidika trajnostnega razvoja

V svojem magistrskem delu sem preučeval koncept trajnostnega razvoja in njegovo uporabnost na področju politologije. Preverjal sem uporabnost koncepta pri varni preskrbi s hrano in oblikovanju cen hrane v EU preko ene prvih skupnih evropskih politik, skupne kmetijske politike. V prvem delu naloge sem se osredotočil na agrarno-ekonomsko perspektivo in politološki vidik skupne kmetijske politike. Poskusil sem tudi prikazati skupno kmetijsko politiko na interdisciplinaren način, torej tako iz vidika agronomije, ekonomije, kot tudi področja politologije. Drugi del naloge govori o povezavi trajnostnega razvoja s kmetijstvom, sprva z razvojem koncepta na globalni ravni in EU vse do njegove uporabnosti v prihodnosti na področju kmetijstva. V zadnjem delu se posvečam področju varnosti preskrbe s hrano, razjasnitvi pojma, hkrati pa je tu predstavljen institucionalni okvir oblikovanja skupne kmetijske politike in razmislek o zakonodaji na tem področju. Naloga se zaključuje z razmislekom o smiselnosti koncepta trajnostnega razvoja ter s kritično politološko obravnavo tematike.

*Ključne besede: trajnostni razvoj, varna preskrba s hrano, oblikovanje cen hrane, skupna kmetijska politika, interdisciplinarnost.*

Food security and food price formation in the EU in the viewpoint of sustainable development

My master's thesis paper studies the sustainable development concept and its applicability in the field of political science. The paper is based on food security and prices in the EU, by studying the Common Agriculture Policy from a sustainable development's viewpoint. The first part of the paper is based on the agro-economic perspective and its place in political science. The main emphasis is on the multidisciplinary approach to the study of this concept, involving agronomics, economics, and political science. The second part focuses on the relationship between sustainable development and agriculture, on the EU level as well as on the global level. The final part is dedicated to food security. It also presents the institutional framework, legal background and a reflection of its sustainability. The paper concludes with a deliberation on the reasonableness of sustainable development and a critical political scientific discussion on the studied topic.

*Key words: sustainable development, food security, food price formation, Common Agriculture Policy, multidisciplinary.*

<b>UVOD</b> .....	<b>6</b>
<b>1 AGRARNO-EKONOMSKA PERSPEKTIVA IN POLITOLOŠKI VIDIK KMETIJSKE POLITIKE</b> .....	<b>11</b>
1.1 POLITOLOŠKI VIDIK SKP IN NJENE PRIHODNOSTI.....	18
<b>2 TRAJNOSTNI RAZVOJ IN UMESTITEV KMETIJSKE POLITIKE V TA OKVIR</b> .....	<b>22</b>
2.1 NASTANEK IN RAZVOJ KONCEPTA TRAJNOSTNEGA RAZVOJA NA GLOBALNI RAVNI.....	22
2.2 TRAJNOSTNI RAZVOJ V OKVIRU EU .....	23
2.3 TRAJNOSTNI RAZVOJ V POVEZAVI S SKP .....	27
<b>3 VARNOST PRESKRBE S HRANO</b> .....	<b>34</b>
3.1 OPREDELITEV KONCEPTA IN DEJAVNIKI VARNE PRESKRBE S HRANO.....	34
3.2 TRAJNOSTNI RAZVOJ IN VARNOST PRESKRBE S HRANO .....	35
3.3 POMEN VARNOSTI PRESKRBE S HRANO V GLOBALNEM SMISLU .....	38
3.3.1 <i>"Soft law" vs "hard-law"</i> .....	40
3.3.2 <i>Institucionalni vidik oblikovanja SKP</i> .....	41
3.4 VLOGA SKP PRI VARNOSTI PRESKRBE S HRANO V EU .....	43
<b>ZAKLJUČEK</b> .....	<b>48</b>
<b>LITERATURA</b> .....	<b>52</b>
<b>PRILOGE</b> .....	<b>58</b>
PRILOGA A: INTERVJU S SLAVKOM PETOVARJEM .....	58
PRILOGA B: INTERVJU Z DR. MILOM ERJAVCEM.....	61
PRILOGA C: INTERVJU S SILVOM POZDERCEM .....	63
PRILOGA Č: INTERVJU Z JANEZOM MAUČECEM .....	65
PRILOGA E: INTERVJU Z DR. ALEŠEM KUCHARJEM .....	66

## UVOD

Koncept trajnostnega razvoja je politološko gledano zelo uporaben. Preko njega lahko preučujemo številne politike, ki se zaradi vse bolj globalnega povezovanja medsebojno prepletajo. Nič drugače ni pri Skupni kmetijski politiki Evropske unije in ostalimi politikami, ki se povezujejo zaradi namena izboljšanja življenjskega standarda prebivalcev Evrope. Pomemben ključ razumevanja dinamike oblikovanja evropskih politik je v logiki raznovrstnosti, ki spodbuja spontano pospeševanje oblikovanja javnih politik preko regulativne tekmovalnosti in medsebojnega učenja (Vogel 2003).

Nekako je koncept trajnostnega razvoja v ospredje evropskih politik vstopil s smernicami v Lizbonski strategiji, nadaljuje pa se tudi v najnovejšem načrtu oziroma strategiji za razvoj in izhod iz krize Strategija Evropa 2020. Trajnostni koncept je v ospredje stopil že s Lizbonsko strategijo, zavedanje o problematiki pa so poglobili novi strukturni izzivi – globalizacija, podnebne spremembe in staranje prebivalstva. Iz vidika trajnostnega razvoja je torej preučevanje določenih področij javnih politik zelo smiselno, saj lahko preučujemo uporabnost koncepta na točno določenem javno-političnem področju. Pri tem je trajnostni razvoj opredeljen kot "razvoj, ki ustreza današnjim razmeram brez da bi prihodnjim generacijam onemogočil možnosti za zadovoljevanje njihovih potreb" (Stern in ostali 2005, 402). Sam sem se odločil za proučevanje področja SKP EU. Pri tem se bom osredotočil na varnost in cene hrane, saj se v zadnjem času ta tematika vse bolj izpostavlja, gre pa za enega od strateških ciljev SKP. SKP ima mnogo pomenov, zavedanje o pomembnosti njene vloge pri trajnostnem razvoju pa je nujno potrebno (Franklin v Botterill Courtenay 2004; Kleijn in Sutherland 2003). SKP ima tudi v luči Strategije Evropa 2020 izjemno pomembno vlogo. Prav iz tega razloga sem se odločil, da v svoji magistrski nalogi preučim enega izmed segmentov kmetijske politike, ki ima po mojem mnenju ogromen vpliv na večino populacije. Kljub mnenju nekaterih, da je vzdržnost prehranske verige težko doseči (Andersson in ostali 2005), sem mnenja, da je cilj cenovno dostopne in varne hrane dosegljiv. Kmetijstvo je odvisno od številnih dejavnikov, ki zahtevajo dolgoročne rešitve, s katerimi je mogoče zagotoviti tudi vzdržnost prehranske verige (Andersson in ostali 2005; Kajfež Bogataj in ostali 2009). Vse večji vplivi zunanjih dejavnikov (globalizacija, podnebne spremembe...) na kmetijstvo namreč povzročajo dvig cen osnovnih pridelkov in hkrati višajo cene končnih izdelkov. "Globalno gledano se bo zaradi klimatskih sprememb cena kmetijske proizvodnje povečala za 10-20%. Močno se bodo povečala razna tveganja, ki spremljajo kmetijstvo, predvsem bo

večja verjetnost vremenskih ujm, kot so vročina, suša" (Doll in ostali v Kajfež Bogataj 2005, 29). Podnebne spremembe niso zgolj negativne narave, kljub temu pa je prilagoditve potrebno predvidevati in napovedati njihov učinek. "Vzroki za spremembo podnebja so lahko različni. Kadar se dejavniki podnebja spremenijo brez posredovanja človeka, govorimo o naravni spremenljivosti podnebja. V zadnjem času se vse večjo vlogo spremembam podnebja pripisuje človeku. Pri tem govorimo o človeško pogojeni spremenljivosti podnebja" (Bergant in Kajfež Bogataj 2004, 274). Vloga kmetijstva v celotnem procesu ni zanemarljiva, saj vpliva na podnebne spremembe in obratno podnebne spremembe vplivajo tudi nanj. "Kmetijstvo ima ob vse izrazitejših podnebnih spremembah pomembno vlogo pri njihovem blaženju, hkrati pa se mora nanje tudi prilagajati" (Kajfež Bogataj in ostali 2009, 97). Poudarja pa se tudi povezanost področja varstva okolja in kmetijstva, čeprav je določitev javnopolitičnih ukrepov nevhvaležna zadeva (Vogler 2005).

Izredno velikega pomena pri preučevanju tematike je interdisciplinarnost. Prav zato želim združiti preučevanje tako področja družboslovja (politološki vidik) kot naravoslovja (agronomija). Interdisciplinarnost namreč lahko prispeva k večjemu razumevanju problematike (Turinek in ostali 2008). Intenzivno kmetijstvo, ki ga je pospešila SKP, je privedlo do drastičnega zmanjšanja populacije številnih rastlinskih in živalskih vrst, ki so bila nekoč značilna za podeželje. Smernice SKP so kmetijska področja spremenile v tako veliki meri in tako hitro, da nam šele sedaj postaja jasno, kakšne bodo biološke posledice (Berendse in ostali 2004). Prav zato je zanimiva primerjava med kmetijskimi ukrepi in vplivi na okolje ter posledično ugotavljanje primernosti združevanja politik.

Magistrsko delo se osredotoča na tri ključna raziskovalna vprašanja. Prvo izmed njih se glasi takole:

*R<sub>1</sub>: Kateri ukrepi so najbolj pomembni za prihodnost SKP in kakšno vlogo imajo pri reformiranju javne politike?*

Vprašanje se nanaša na javno politiko, ki v luči Strategije Evropa 2020 in koncepta trajnostnega razvoja prinaša napredek in razvoj. "Vpliv kmetijske dejavnosti na okolje je največkrat zaznan kot obremenitev in kot sprememba obstoječega okolja. Leta 2001 je prišlo v EU do odločitve, da mora gospodarski učinek kmetijstva držati korak s trajnostnim razvojem in porabo naravnih virov, ohranjanjem biotske raznovrstnosti in ohranjanjem ekosistemov" (Hrustel-Majcen in Kos 2006, 18). Veliko vlogo pri tem ima ena temeljnih in

prvotnih skupnih evropskih politik. Kmetje imajo številne možnosti za prispevanje k trajnostnemu razvoju in tako vplivu na varnost hrane, tako pa je zasnovana tudi SKP, saj s številnimi pomočmi omogoča takšno obliko izvajanja kmetijskih ukrepov (Evropska Komisija 2011). Skrb za okolje ni novost, iz tega razloga pa se je v Evropi okrepilo zavedanje o biološki vrednosti kmetijstva (Kleijn in Sutherland 2003; Bignal 1998).

Cene hrane so gibljive in odvisne od ponudbe in povpraševanja na trgu. Zato je nujno zagotoviti zadostno oskrbo s surovinami in sistematično odpraviti presežke in morebitne primanjkljaje. "Zavedanje o potrebah po surovinah in elastičnosti trga in trendov gibanja cen surovin na svetovnih borzah nam omogočajo pregled in nudi možnost za razvijanje modela pridelave" (Regoršek in Erjavec 2007, 229-31). Tukaj sem oblikoval svoje drugo raziskovalno vprašanje, ki je oblikovano na sledeči način:

*R<sub>2</sub>: Kakšne so možnosti kmetov pri uveljavljanju finančnih pomoči in na kakšen način lahko koncept trajnostnega razvoja vpliva na SKP ter stopnjo varnosti, s tem pa tudi na ceno surovin in končne cene hrane?*

Tu se med nekaterimi ukrepi omenja ukrep navzkrižne skladnosti. "Navzkrižna skladnost predstavlja serijo standardov, ki jih morajo kmetje izpolnjevati za pridobivanje neposrednih plačil" (Hrustel-Majcen in Kos 2006, 18). Ti standardi so nujni, če želimo ohraniti okolje in preprečiti njegovo degradacijo. "Navzkrižna skladnost pa obsega tudi kontrolne mehanizme za izvajanje ukrepov, ki težijo k ohranjanju okolja, izboljšanju kmetijskih postopkov in trajnostnemu razvoju podeželja" (Hrustel-Majcen in Kos 2006, 19-21).

"Organska proizvodnja hrane postaja vse bolj napredna in ima dolgoročno perspektivo. Številni potrošniki so pripravljeni plačati celo višjo ceno, saj so prepričani, da z nakupom teh izdelkov pripomorejo k boljši prehrani in k razvoju našega planeta" (Cenčič in Borec 2007, 5). Iz tega vidika je zanimivo predvsem razmerje med kvaliteto hrane in njeno ceno, tudi v globalnem merilu, saj lahko višje cene vplivajo na zmanjšano preskrbo na manj razvitih in bolj revnih območjih. Na cene hrane vplivajo tudi številni dejavniki, kot sta tudi opuščanje kmetijskih površin (zaradi česar prihaja do pomanjkanja določenih surovin) in pa izkoriščanje določenih surovin v druge namene (npr. proizvodna biogoriv). Rastoči trg za potrošnike in njihove interese, tako na področju regijskih posebnosti in organske in zdrave hrane v Evropi, omogoča nove strategije v kmetijskem sektorju ter tako omogoča nov pristop v proizvodnji hrane (Beck in Vogel 2003, 18).



Obstaja pa še en razlog, zakaj je ta segment politike tako pomemben. To pa so podnebne spremembe, zaradi katerih postaja kmetijstvo vse bolj zahtevno in kompleksno. Prav na tem mestu pa se pojavi še moje zadnje raziskovalno vprašanje, ki se nanaša na sicer izredno zanimivo področje preučevanja, na kombinacijo pridelave varne hrane in varovanja okolja, glasi pa se:

*R3: Ali postopki za varovanje okolja v okviru SKP in koncepta trajnostnega razvoja omogočajo pridelavo zadostnih količin hrane in s tem preprečujejo porast cen hrane?*

Moja magistrska naloga temelji na preučevanju združevanja modernih konceptov pridelave varne hrane in s tem preko trajnostnega razvoja na preučevanju vpliva SKP na uresničevanje Strategije Evropa 2020. Če EU želi uspeti s to strategijo, nikakor ne sme pozabiti na pomembnost SKP in dejanskega vpliva, ki ga ima kmetijstvo na ostala področja. Gre namreč za prepletanje politik in SKP ima pri tem velik pomen.

Magistrsko nalogo bom izvedel s pomočjo naslednjih raziskovalnih metod in tehnik:

Analiza primarnih virov:

Na podlagi zakonodaje EU je mogoče dobiti vpogled v razvitost področja in zakonsko urejanje problematike ter tako ugotoviti, ali je področje sploh primerno urejeno in kakšne so mogoče izboljšave. Ker se od vpletenih akterjev SKP (prejemnikom pomoči) pričakuje skrbno upoštevanje predpisov, je torej nujno razložiti kompleksno pravno ozadje javne politike.

Analiza sekundarnih virov:

S temi viri bom lahko teoretsko osmisli ozadje magistrske naloge, preko tega pa interdisciplinarno preučil izbrano tematiko. S to raziskovalno metodo bi tudi prišel do ugotovitev, ki se navezujejo na spremembe pri oblikovanju same politike in povezav med politikami (npr. kmetijska in okoljska politika) in trajnostnega razvoja.

Analiza objav v različnih medijih:

S tem se lahko izpostavi pomen politike v javnosti in osredotočenost javnosti na celotno problematiko. Ker sta varnost in cene hrane tako pomembna, da zadevata veliko število prebivalcev, če že ne prav vse, se mi ta metoda zdi smiselna za uporabo.

Poglobljeni družboslovni intervju:

Osredotočil bi se tudi na uporabo te metode, preko katere bi dobil vpogled v preučevano problematiko. Preko intervjuja namreč lahko dobimo informacije od oseb, ki so udeležene v proces, lahko pa dobimo tudi strokovni vidik o kmetijstvu in njegovi prihodnosti v Evropi. Iz tega razloga sem se odločil za nabor priznanih strokovnjakov iz različnih področij. Med

intervjuvanci so bili: agrarna ekonomista dr. Emil Erjavec (agrarno-ekonomska perspektiva) in dr. Aleš Kuhar (konceptualizacija pojmov varne preskrbe s hrano), Janez Vinko Maučec, ki se s kmetijstvom dejansko preživlja in ima vpogled v dejansko stanje na področju, diplomirani inženir agronomije Slavko Petovar, predsednik Društva prijateljev agrarne ekonomike Silvo Pozdarec, poskusil pa sem še pri klimatologinji, dr. Lučki Kajfež Bogataj, vendar zaradi njene prezaposlenosti neposrednega kontakta in posledično intervjuja ni bilo, poleg tega pa sem opravil še kar nekaj neformalnih pogovorov s strokovnjaki iz tega področja.

"Intervju kot metoda zbiranja informacij daje kakovostne odgovore, saj omogoča sprotno motiviranje intervjuvanca, s fleksibilnostjo vprašanj pa je od intervjuvanca mogoče dobiti več podatkov od načrtovanih. Omogoča pojasnjevanje in spreminjanje vprašanj, z *neposrednim opazovanjem* nebesednih sporočil, ki jih oddaja intervjuvanec, pa si izpraševalec pridobi tudi sekundarne informacije, ki podkrepijo ali zavrnejo veljavnost besednih podatkov" (Lastnosti dobrega intervjuja 2010).

Preko omenjenih metod pa bi rad prišel tudi do modela, ki bi prikazoval povezavo med konceptom trajnostnega razvoja in izbrano tematiko v okviru SKP in njene vloge v strategiji Evropa 2020.

Sprva v nalogi predstavljam širši raziskovalni problem, raziskovalne cilje, metode in tehnike ter zastavljena raziskovalna vprašanja. Sledi opredelitev temeljnih pojmov, ki je nujna za razumevanje pomena magistrske naloge iz področja kmetijstva, tako družboslovni kot naravoslovni vidik in seveda koncept trajnostnega razvoja. Kasneje je prikazan razvoj in spremembe SKP na področju varnosti hrane in povezava s konceptom trajnostnega razvoja ter umestitev tematike v politološki okvir in razlaga pomembnosti izbrane teme. Sklepno dejanje pa so končne ugotovitve, na podlagi katerih bom lahko komentiral zastavljena raziskovalna vprašanja.

## **1 AGRARNO-EKONOMSKA PERSPEKTIVA IN POLITOLOŠKI VIDIK KMETIJSKE POLITIKE**

Skupna kmetijska politika je bila zasnovana na principu izboljšanja življenja kmečkega prebivalstva, sčasoma pa se je njena vloga krepila, politika pa je postajala vse bolj kompleksna in je zajemala vse več ukrepov. Vse od leta 1957 do 1992 ni doživljala večjih pretresov, a reforme so neizogibne in prav tega leta se je zgodila prva večja reforma SKP. Kot cilji so bili izpostavljeni zmanjšanje kemičnih izpustov, doseganje ravnovesja med vnosom hranil in zmogljivostjo absorpcije zemlje in rastlin, pospeševanje razvoja podeželja, ohranjanje biotske raznovrstnosti in naravnih habitatov ter minimiziranje naravnih tveganj pri kmetovanju (Brouwer in Lowe 2000). A glavni poudarek ni bil predvsem na temu, cilj je bil doseganje primernih cen pridelkov in stabilizaciji kmetijskih trgov. Kot bomo videli v nadaljevanju, gre za zelo zapletene sisteme in naloga je bila torej zdaleč od preproste. "Reforma je ciljala na prestrukturiranje kmetijskih trgov, ponovno vzpostavitev tržnega ravnovesja in izboljšanje konkurenčnosti kmetijstva EU, vse to skozi kontekst pogajanj skupine GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) za liberalizacijo trga" (Brouwer in Lowe 2000, 2). Določanje cen je zapleten proces, sploh če se zavedaš, da je potrebno ugoditi tako zahtevam kmetov (proizvajalcev) kot tudi ostalim vpletenim v agro-živilski verigi in nenazadnje tudi končnemu potrošniku. Vidik zmanjševanja vplivov intenzivnega kmetovanja se je uveljavljal skozi kompenzacijska plačila, ki so bila zasnovana na ideji, da se cene pridelkov znižajo na določeno raven, a kmetje pri tem niso oškodovani, saj prejmejo nadomestno neposredno plačilo. Pričakovati je bilo, da bo to zmanjšalo pritiske na okolje kot tudi zmanjšalo neželene presežke pridelkov (Brouwer in Lowe 2000). S to idejo so se precej bolj zgodaj srečali tudi v ZDA, z Brennanovim načrtom v poznih 1940-ih letih. Načrt je temeljil na metodi, kjer se proizvedena količina pridelka proda na ceni, ki jo oblikuje trg, ne glede na njeno višino, proizvajalcem pa se nato izplača določena subvencija. Proizvajalci vnaprej vedo, kakšna bo končna cena za njihov pridelek, vendar pa ne, kakšen delež bo od tega pripadel dobičku na trgu in kakšen delež od subvencije (Pasour in Rucker 2005). Vidimo lahko, da je bil pristop podoben, vendar pa po mojem mnenju v Evropi izpopolnjen, saj je omogočal variabilen dohodek, kar za proizvajalce pomeni dodatno spodbudo. Vse to je v Evropi prineslo obrat, s katerim je kmetijska politika postala bolj ekonomična in bolj okolju prijazna javna politika (Brouwer in Lowe 2000).

Vsekakor samo z določanjem kompenzacijskih plačil ni mogoče stabilizirati kmetijskih trgov. "Za večino kmetijskih proizvodov namreč obstaja precej dokazov, da so odzivi na padanje cen počasni, na rast cen pa nekoliko bolj izraziti, če niso omejeni z določeno obliko

nadzora ponudbe" (Erjavec in ostali 1999, 52). Politika oblikovanja cen je težavna, saj kmetijstvo vključuje celotno prebivalstvo, tako neposredno (proizvajalci) kot posredno (končni uporabniki). Kmetijstvo dejansko je kompleksen sektor s pomembnimi societalnimi implikacijami (dobava hrane in ostalih dobrin), ki je vgrajen v širši podeželski sistem. Še več, kmetijski sektor je sektor, kjer deluje več javnopolitičnih igralcev v kompleksni verigi vložkov, posrednikov in končnih trgov. Zaradi svojih societalnih implikacij pa je zelo reguliran sektor (Van Huylenbroeck in ostali 2004). Tu velik faktor predstavlja agrarna ekonomika, ki se ukvarja s posledicami kmetijstva na gospodarstvo. Zakaj poudarjam pomen agrarne ekonomike? Ker sam zagovarjam pomen interdisciplinarnosti, saj le tako lahko dobimo širok vpogled v kmetijsko politiko. Vse to pa naj bi šlo najbolj v korist dolgoročnemu razvoju in napredku panoge, za katero EU nameni trenutno 41% svojega proračuna. Seveda tudi zato, ker agrarna ekonomika združuje dva različna pola. Kot prvo poznamo stroge ekonomiste, ki bi marsikaj (tudi kmetijstvo) prepustili tržnim zakonitostim in naj se potem vsak znajde, kakor ve in zna. Na drugi strani pa imamo strokovnjake za kmetijsko politiko, ki delovanje prvih nekako zavračajo in poudarjajo pomembnost ukrepov kmetijske politike (kvote, neposredna plačila..) in marsikdaj preveč ideološko razlagajo stanje v kmetijstvu. Prav tu tudi po besedah Erjavca v ospredje stopi združevalni faktor, agrarna ekonomika. "Ta poskuša ob vsej uporabi in sklicevanju na osnovna ekonomska načela, s vključitvijo znanj in orodij nekaterih drugih ved (politologije, prava, sociologije), predvsem pa z uporabo zdrave pameti in logičnega ter systemskega načina razmišljanja zgraditi most med obema skrajnima pogledoma in s tem zgraditi prostor za bolj učinkovito reševanje ekonomskih in političnih problemov kmetijstva" (Erjavec in ostali 1999, 10). Stabilizacijo kmetijskih trgov je mogoče doseči na več načinov, eden izmed teh je tudi poseganje v oblikovanje cene določenih surovin. S tem pride do umetnega ustvarjanja zanimanja za pridelavo točno določenih pridelkov, a hkrati to dolgoročno vpliva na kakovost zemlje. "Kakovost kmetijskih zemljišč se le počasi spreminja, vsekakor pa ni stalna. Nekaj zemlje tudi izgublja svojo kmetijsko funkcijo. Čeprav paradoksalno, se za gradbene namene največkrat izkoriščajo zemljišča višjih kakovostnih razredov, slabše kategorije zemljišč pa se največkrat zaraščajo ali spreminjajo v krajinske parke. Sočasno pa se slabša zemljišča s krčenjem ali osuševanjem spreminjajo v trajne travinje ali celo obdelovalno zemljo" (Erjavec in ostali 1999, 74). Tu sam vidim še ogromno prostora za napredek. V ospredje namreč prav na tem področju lahko veliko pripomore veda analize politik, saj določeni ukrepi kmetijske politike očitno ne pripomorejo k optimalni izrabi kmetijskih površin. Naloga policy analitikov je torej jasna in preprosta, vendar hkrati zahteva veliko truda in usklajevanja, saj gre za široko javno-politično področje.

Center današnjih javno-političnih razprav namreč močno izpostavlja nestabilnost cen surovin in prihodkov kmetov. Tendenca je namreč kljub širokemu spektru področij, ki jih po novem zajema SKP, še vedno na zagotavljanju zadostnih količin ugodno dostopne hrane, zaradi katere pa kmet ni na izgubi, ampak mu je omogočen dostojen zaslužek.

Vsi ukrepi namreč vplivajo tudi na količino stroškov, ki so velik faktor pri odločitvi za pridelavo točno določenih kmetijskih proizvodov. "Kratkoročno je pri višjih cenah upravičeno povečati količino vložkov (več močnih krmil, intenzivnejše gnojenje), ker tako najhitreje povečamo količino proizvoda. Pri nizkih cenah je težko pokriti stroške vložkov. Spremenljivi stroški so tisti, ki se (kratkoročno) spreminjajo približno sorazmerno z višino pridelka (obsegom proizvodnje). Dolgoročno se pri visokih cenah proizvodov obnese vlaganje tudi v naložbe z učinkom šele na daljši rok, npr. v izboljšanje zemljišč" (Erjavec in ostali 1999, 51). Potrebno se je seveda zavedati, da vsaka nacionalna ali nadnacionalna intervencija v obliki ukrepov za stabilizacijo trga kmetijskih proizvodov prinese posledice za vse ostale proizvode, ki so na trgu. Številni kmetijski politiki so večkrat presenečeni, ko ugotovijo, da posredovanje na trgu določenega proizvoda pogosto vpliva tudi na trg drugih proizvodov (Erjavec in ostali 1999). Primer tega je vpliv komplementarnih in konkurenčnih proizvodov na ponudbo in s tem na cene. "Komplementarni proizvodi so proizvodi, ki so proizvedeni skupaj, tako da sprememba cene enega vpliva na količino ostalih (mleko in goveje meso, žita in slama...). Naknadni (npr. strniščni) in vmesni posevki prav tako predstavljajo komplementarne proizvode. Ker ti posevki na poljedelski kmetiji prispevajo k višjim pridelkom osnovnih poljščin, je njihova setev lahko opravičljiva tudi pri nizkih donosih" (Erjavec in ostali 1999, 54). Na ponudbo pa vplivajo tudi proizvodi, ki so lahko uporabljeni kot nadomestek in zato predstavljajo konkurenčni proizvod. "To so proizvodi, ki uporabljajo iste vložke (pšenica in ječmen, krompir in sladkorna pesa...). Če cena enega od konkurenčnih proizvodov naraste, se njegova ponudba poveča, ponudba konkurenčnega proizvoda pa zmanjša" (Erjavec in ostali 1999, 54).

Glede cen v prihodnosti pa strokovnjaki iz agrarno ekonomskega področja (v Erjavec in ostali 1999, 99) izpostavljajo, da "se povpraševanje po kmetijskih proizvodih ne bo pomembno niti hitro povečalo. Dejansko je povpraševanje po proizvodih iz neposredne kmetijske proizvodnje precej statično. Prebivalstvo v državah EU narašča počasi in čeprav se dohodki povečujejo, je delež dodatnih izdatkov za hrano majhen (ali celo negativen)". Poleg tega opozarjajo na dejstvo, da ni neposredne povezave med večjo pridelavo in porastom prihodka v kmetijstvu ter dejstvu, da se porabi vse več sadja in zelenjave, ki se ne pridelava v EU, ampak se uvozi, k vsemu pa prispeva še večja zavest o "zdravstveni vrednosti" zaužite

hrane. Dolgoročno pa se zaradi določenih trendov v državah tretjega sveta lahko zgodi, da pride do rasti svetovnega povpraševanja po hrani, če se bodo povečali dohodki v državah tretjega sveta, ki imajo najvišjo stopnjo rasti prebivalstva (Erjavec in ostali 1999).

SKP temelji na redistribuciji sredstev na način, da v obliki podpor subvencionira proizvodnjo pridelkov, ki so nujni ali pa imajo bistven pomen za celotno evropsko skupnost. Pri tem se morajo države članice zavedati, da je pri oblikovanju cen oziroma določanju višine pomoči potrebno upoštevati tudi perspektivo kmetov. "Države, ki posredujejo na kmetijskih trgih, bi moral zanimati odnos kmetov do tveganja. Če tega ne želijo prevzemati na svoja pleča, lahko vsaka oblika zajamčenih cen dvigne ponudbo, ne da bi se cena kakorkoli spremenila. Cilji kmetov se kratkoročno zelo malo spreminjajo, na dolgi rok pa posamezniki začnejo spreminjati svoje razmišljanje (predvidena dolgoročna padanja cen...)" (Erjavec in ostali 1999, 61–62). Prav zato je jasna tudi usmeritev politike, ki kmete nagovarja k dolgoročni stabilizaciji in vstopu v različne sheme, ki trajajo dalj časa. Tako se z vstopom nekako odločijo za bolj stabilen pristop k kmetovanju in uresničevanju ciljev kmetijske politike v celoti. Podporni mehanizmi namreč omogočajo dolgotrajnejše vztrajanje pri pridelovanju določenih pridelkov, saj v ta namen prejmejo sredstva, s katerimi tudi v primeru kratkotrajnega padca cen na trgih niso preveč oškodovani. Hkrati pa ne izgubijo interesa za nadaljevanje uresničevanja ciljev kmetijske politike. Obstaja pa drug vidik, ki je rahlo zaskrbljujoč, saj obstaja veliko število ljudi, ki imajo v lastni majhne kmetije. Najnovejši pogledi na organiziranje kmetijske dejavnosti in izmenjavo kmetijskih pridelkov namreč poudarjajo, da so majhni pridelovalci premajhni za pospeševanje kmetijske dejavnosti (Van Huylenbroeck in ostali 2004). Tu gre namreč predvsem za izpostavljanje dejstva, da je mogoče v kmetijstvu ustvarjati dobičke le z popolnim podrejanjem samo tej dejavnosti in le tako naj bi bil mogoč napredek in razvoj kmetijstva v prihodnosti. Res pa je, da tudi narava same politike teži k temu, da se vsakemu neposrednemu individualnemu proizvajalcu (op.a. kmetu) zagotovi možnost za ustrezen zaslužek in dostojno preživetje ob predpostavki, da upošteva smernice kmetijske politike. Prav iz tega razloga ukrepi težijo k temu, da je vsak vpleteni pomemben za trajnostni razvoj, tako okolja kot javne politike, ki se razvija v skladu z okoljskimi smernicami.

Zaradi vpletenosti vse več akterjev v oblikovanje politike, pa stvar le ni tako preprosta. Institucionalna javno-politična arena je kompleksna in urejanje trgov ter usklajevanje cen ni enostavno. Sistem delovanja več agencij in močne vladne regulacije prinaša v kmetijski sektor zapleten institucionalni sistem. Kot posledica tega je kmetijstvo postalo igrišče za pomembne spremembe v institucionalnem okolju. Premiki od tržnih intervencij k podeželskim politikam,

ponotranjenje zunanjih učinkov in skupno upravljanje resursov so sprožili potrebo po novih ekonomskih pristopih, ki dopolnjujejo običajne načine pristopa k učinkovitosti trga (Van Huylenbroeck in ostali 2004). Vse večji vložki namreč omogočajo kmetu večji zaslužek. To jasno prikazuje tudi trditev Erjavca (Erjavec in ostali 1999, 101), ki pravi "da je 'kmetijstvo vpeto v splošen ekonomski sistem. Na strani vložkov vedno večjo vlogo igra industrija kmetijskih inputov (vložkov, na žalost nimamo bolj ustreznega izraza). Kmetijski pridelek pa se sreča s potrošnikom šele v predelani obliki živilskega (sladkorna pesa v sladkor) ali industrijskega proizvoda (bombaž v tkanino)". Morda zato tudi obstaja splošno prevladujoče slabo mnenje o kmetih, ki naj bi dobili prevelike subvencije in živeli na račun drugih. Vendar splošna nevednost ljudi ne pozna meja. Dejstvo namreč je, da prav te pomoči omogočajo nižje cene končnih proizvodov, ki pridejo na trgovske police. Cene bi namreč občutno poskočile, če teh uravnavanj in pomoči ne bi bilo.

Novi diskurzi se vedno bolj pojavljajo tudi v praktični izvedbi politike. V preteklem desetletju, politično pa z zadnjo reformo (Evropska Komisija, 2003), so na pomenu dobila predvsem vprašanja varnosti hrane, varstva okolja in dobrobiti živali. "Kmetijstvo tako v ožjem smislu izgublja na pomenu, SKP pa prevzema za širši družbeni krog politično zanimiva področja" (Erjavec in ostali 2007, 15). Hkrati je to posledica vse večje težnje k uresničevanju koncepta trajnosti in to je mogoče le z usklajevanjem kmetijske politike z ostalimi, kar v tem primeru pomeni vključevanje ukrepov ostalih politik v bistvo in cilje kmetijske politike v prihajajočem obdobju. Kljub temu ne moremo reči, da kmetijstvo sedaj prehaja v ozadje. To dobro povzame Erjavec (Erjavec in ostali 2007, 14), ki trdi "da se z zniževanjem zunanjetrgovinskih ovir in zmanjševanjem gospodarskega pomena kmetijstva vloga kmetijstva v evropskih integracijskih procesih ni zmanjšala. Spremenilo se je torišče javnih preferenc. V ospredje stopajo prostorske in socialne razsežnosti kmetijstva, hrana ponovno postaja strateška dobrina, kar smo z zadnjimi podražitvami hrane kot potrošniki tudi občutili". Kljub temu obstajajo tudi številni drugi teoretiki, ki poskušajo najti esenco kmetijske politike in njenega delovanja ter bistva v prihodnosti. "Še največ intelektualne svežine in morda celo potencialne elemente novega koncepta SKP prinaša pogled Buckwella (2007). Razloži, da večina političnih in javnih kritik SKP temelji na stereotipih preteklega SKP, ki je več ni. SKP se je postopno spremenila, saj se ciljno in z ukrepi ukvarja predvsem z zagotavljanjem eksternalij in to predvsem v povezavi z okoljem" (Buckwell v Erjavec in ostali 2007, 23). Prav ta povezanost pa je temelj prihodnjega strukturiranja SKP. Ta namreč teži k konceptu trajnosti, sama javna politika pa v osnovi ne predstavlja zgolj kmetijskega resorja, vendar je veliko več. Združuje se z zavedanjem o pomembnosti našega okolja in zato svoje ukrepe pelje

v tej smeri. Vse to prinaša vedno večjo mero usklajevanja, vedno bolj kompleksno politiko, a hkrati takšno politiko, od katere imajo prednosti tako kmetje, kot tudi končni uporabniki proizvodov in preostalo prebivalstvo.

Ko smo dobili vpogled v specifiko agrarne ekonomike in zakaj je kmetijska politika in na splošno oblikovanje cen tako kompleksno, si lahko pogledamo tudi določene implikacije pri oblikovanju politik in zakaj je policy analiza pri oblikovanju SKP pomembna. Oblikovalci javnih politik se obračajo na raziskovalce z namenom, da pridobijo primerne in trdne dokaze o problemih in koncepte, s katerimi lahko o teh težavah obveščajo strokovno javnost. Znanost mora zagotoviti jasnost in zanesljivost (Brouwer in Lowe 2000). Tu se lahko policy analiza kot znanost močno izkaže v pozitivnem smislu. "Policy analiza je nujna strokovna podlaga za politično odločanje in delovanje vseh akterjev, ki poskušajo vplivati na politične odločevalce" (Fink-Hafner 2002, 120). Njen namen je seveda izboljšati javne politike pa naj si bo to s spreminjanjem obstoječe ali pa na njeni podlagi razvijati nove in boljše javno-politične rešitve. "Policy analiza oziroma raziskovanje javnih politik pomeni torej strokovno podporo odločevalcem v procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik" (Fink-Hafner 2007, 10).

Reforme so bile del SKP od njenega obstoja, saj se je konstantno stremelo k oblikovanju politike, ki bi omogočala napredek in razvoj kmetijstva kot panoge, ki je pomembna za celotno prebivalstvo EU. To je vidno tudi iz deleža finančnih sredstev, ki jih EU namenja za SKP. Ta namreč presegajo 40% vseh finančnih sredstev v EU. SKP EU ima bogato zgodovino toge strukture in sprememb. Od njenih začetkov je bila predmet mnogih razprav in kritik, kljub temu pa je preživela več kot 50 let. Kot zanimivost pa je potrebno izpostaviti, da je ostala nespremenjena skoraj 30 let, nato pa je sledilo obdobje večjih reform (Garzon 2006, 1).

Oblikovanje EU politik zaznamuje močan inkrementalizem. To še posebej drži za SKP, predvsem zaradi institucionalne strukture EU. Kljub temu inkrementalne spremembe ne onemogočajo sprememb čez daljše časovno obdobje. Drugi pomemben element je stalnost v razvoju kmetijske politike, kar pomeni sledenje nižjim, zajamčenim cenam pridelkov, finančnim podporam in spodbudam za proizvodnjo javnih dobrin in storitev za kmetijstvo (Garzon 2006, 56). SKP je tako nosilec trendov in razvoja moderne družbe. Mora slediti spremembam in zato mora biti proces oblikovanja politike usmerjen tako, da upošteva trenutno stanje in morebitne razvojne poti v prihodnosti. Razvojna strategija in oblikovanje politike je namreč zasnovano na programski obdobja. Eno od njih je v svoji sklepnih fazi in postavljajo se pomembni temelji za razvoj in smer politike v prihodnjem obdobju med leti 2014 in 2020. Pomembnost sprememb zagovarjata tudi Lynggaard in Nedergaard, ki pravita,



da "so za področja preučevanja pomembna predvsem dva nauka in sicer da je kot prvo potrebno razumevanje sprememb politike v smislu upoštevanja srednje in dolgoročnih sprememb ter razvoja idej in kratkoročnih pogajanj med udeleženiimi akterji ter kot drugo, da so obdobja med samimi reformami tako pomembna kot obdobja, katera vodijo v same reforme" (Lynggaard in Nedergaard 2009, 291-292). Javnopolitična situacija na področju kmetijske politike se torej izpostavlja kot debata, ki ima korenine globoko v preteklosti, a se njena pomembnost odraža tudi v skrbih za njen razvoj v prihodnosti. Zavedanje o multifunkcionalnosti kmetijstva ima pomembne implikacije za oblikovanje javnih politik tako na nacionalni in mednarodni ravni (Peterson in ostali 2003). Multifunkcionalnost izpostavlja tudi Garzonova (Garzon 2006), ki trdi da je multifunkcionalnost v Evropi del širše izmenjave javnih politik, izvor katerih kaže pravo krizo legitimnosti SKP. Že od 1980-ih let je legitimnost SKP v krizi, tako na nacionalnem kot mednarodnem področju. Neposredni motivi so se sicer skozi čas razvili, vendar se vrtijo okrog enega problema. Gre za vse večjo skrb po politiki, ki bi učinkovito urejala področje tako, da bi združevalo oziroma kombiniralo več javnih politik na način, da bi vpleteni akterji imeli od izvajanja politike maksimalno korist. Kaj to pomeni v praksi? Politiko je potrebno oblikovati na način, ki trga stare okove in gleda naprej v prihodnost. Upošteva torej pretekle, sedanje in tudi prihodnje dejavnike. Predvideti je potrebno potrebe po določenih proizvodih ter seveda tudi dejstvo, da se bo lahko s kmetijstvom ukvarjalo vedno bolj profesionalno. Tistim, ki pa preusmeritve niso zmožni, pa je potrebno omogočiti, da svojo dejavnost opravljajo na način, pri katerem jim uspe združiti tako lastni interes (dostojen zaslužek) kot tudi širši interes (razvoj podeželja, globalno zavedanje o pomembnosti kmetijstva za okolje). Tu se pomembnost trajnostnega razvoja pokaže v vsej svoji luči, saj je potrebno ustvariti takšno okolje, ki bo vpletene spodbujalo v razvoj svoje lastnine z namenom, da se posledično razvije tudi naše okolje. Državljeni, potrošniki ali države tretjega sveta pod vprašaj postavljajo potrebo po, tako glede učinkovitosti in enakosti, evropski politiki, katere prvotni namen je bil služiti dobrobiti manjšemu delu ekonomskih subjektov tako, da se je povečala njihova proizvodna zmogljivost in dohodek, sedaj pa mora le upravičiti vplive le-teh na druge subjekte (potrošnike, okolje, države tretjega sveta) (Garzon 2006). Opazen je premik v mišljenju glede reforme politike, saj preteklost kaže orientiranost reform na upravljanje kmetijskih trgov in povečanje zaslužkov kmetov. Danes reforme stremijo bolj široko, saj dopuščajo možnost "razpršitve" politike. Lahko se celo zgodi, da bodo določeni deli dani v pristojnost posameznih držav članic, kljub temu pa bo ogrožje politike oblikovano na evropski ravni. Obstajajo namreč 4 nova področja, ki so globalno pomembna in predstavljajo za posamezne države članice prevelik izziv. Gre za

področja klimatskih sprememb, obnovljive vire energije, upravljanje voda in biodiverziteta). Čeprav gre za specifiko urejanja v vsaki posamezni državi, gre za skupne cilje, ki morajo biti vključeni v oblikovanje skupne javne politike (Burrell 2009, 280-281). Pomembna pa je tudi vključitev drugih javnopolitičnih akterjev. Poleg držav članic in evropskih institucij močno sodelujejo tudi tisti, ki s kmetijsko politiko nimajo neposrednega stika, a imajo od nje vseeno koristi. Vključevanje participacije ne-kmetijskih interesnih skupin v javnopolitični proces označuje heterogenost pomembnih deležnikov in povečuje negotovost glede prihodnosti SKP (Burrell 2009)

### *1.1 Politološki vidik SKP in njene prihodnosti*

Zakaj je kmetijska politika sploh pomembna in kakšna je sploh njena vloga pri oblikovanju skupnih politik? Kot prvo gre za politiko, ki ima korenine globoko v preteklosti in kaže na zmožnost urejanja skupne politike še v časih, ko reforme niso bile potrebne. Kmetijska politika se je skozi čas prilagajala in v svoji prvotni obliki vzdržala vse do prvih korenitih reform iz leta 1992. Reforme so bile nujne, saj je kmetijstvo zajemalo vse večji del evropskega prebivalstva, hkrati pa je potrebno upoštevati, da sama politika posega na več področij, saj se prepleta tudi z okoljsko politiko, kot tudi številnimi drugimi. Ko se v norme kmetijske politike zasidrajo socialne vrednote, s seboj prinesejo povečana pričakovanja, ki pa temeljijo na ideji, kjer mora kmetijstvo zagotavljati javne dobrine. Skupaj s transparentnostjo proračuna to izpostavlja potrebo po javno-političnem konceptu in diskurzu, multi-funkcionalnostjo in trajnostnim razvojem (Garzon 2006). Gre za dokaz, da je kmetijska politika skozi čas pridobivala na kompleksnosti, saj je vključevala tako akterje, ki kmetijsko politiko oblikujejo in od nje živijo (tisti, ki se s kmetijstvom ukvarjajo in jim to predstavlja glavni vir dohodka) kot tudi akterje, ki čutijo vplive kmetijstva in kmetijske politike.

Iz tega razloga se pri oblikovanju tako pomembne politike skozi čas pojavljajo različni pristopi (paradigme). Ker gre za politiko, ki vpliva na velik del prebivalstva in z določenimi povezavami dejansko na celotno populacijo, se mi zdi izjemno pomembno, da dejansko izpostavim pomembnost njenega proučevanja. Za področje analize politik je izrednega pomena prispevek Colemana in ostalih (2004), ki so izpostavili različne paradigme in postavili okvirje, iz katerih izvirajo in kakšen pomen imajo za nadaljnji razvoj kmetijske politike. "Vsaka paradigma dejansko izvira iz specifičnih problemov kmetijstva, ima specifične javno-politične cilje, ima določeno vizijo glede svetovnih trgov in uporablja specifične javno-politične instrumente." Zato so predlagane 4 paradigme kmetijske politike:

zaščitniški model, tekmovalni model, multi-funkcionalni model in model globalizirane proizvodnje" (Coleman in ostali v Garzon 2006, 170). Glavne značilnosti so podane v spodnji tabeli:

Tabela 1.1: Paradigme kmetijske politike in njihove značilnosti

Paradigma kmetijske politike	Problemi, s katerimi se sooča kmetijska politika	Javno-politični cilji	Vizija svetovnih trgov	Javno-politični instrumenti
Zaščitniški model	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kronično nizka stopnja dohodka v kmetijstvu</li> <li>- pomanjkanje tekmovalnosti brez pomoči in zaščite</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- potrebna je vladna intervencija</li> <li>- zagotavljanje nadzora dobave in tako preprečitev presežkov v proizvodnji</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- svetovni trgi so nestabilni, cene pa se nižajo, to pa ne ponuja osnove za domače politike</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zaščita mej</li> <li>- odkup presežkov</li> <li>- mehanizmi tržne menjave med državami in pomočjo pri izvozu za doseganje svojih ciljev</li> </ul>
Tekmovalni model	<ul style="list-style-type: none"> <li>- povprečna ali nadpovprečna stopnja dohodka v kmetijstvu</li> <li>- tekmovalnost v sektorju je pogojena z nadzorom nad stroški in zagotovitvijo reform domačih javnih politik v državah, ki tekmujejo na trgu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- javna politika se usmerja proti prostim trgov</li> <li>- sprostitev nadzorov nad dobavo</li> <li>- proizvajalcem ponuja zgolj določene "varovalke"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- svetovni trgi lahko postanejo bolj stabilni ob reformah domačih politik in ob upoštevanju mednarodnih smernic</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- razdruževanje finančnih podpor kot prehod v liberaliziran sistem</li> <li>- orodja za upravljanje s tveganji</li> <li>- manjša "varovala"</li> </ul>
Multi-funkcionalni model	<ul style="list-style-type: none"> <li>- premajhni dohodki za podporo podeželskih območij</li> <li>- proizvodnja javnih dobrin je premalo nagrajena</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ohranjanje vrednosti podeželja</li> <li>- ohranjanje družinskih podjetij in s tem podpiranje podeželja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- svetovni trgi so odsev mono-funkcijske oblike kmetijstva in ponujajo pre nizke cene za zagotavljanje javnih dobrin</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- okoljske subvencije</li> <li>- navzkrižna skladnost za krepitev okoljih pravil</li> <li>- razvoj politik, ki preprečujejo nagibanje k mono-funkcijskemu kmetijstvu</li> </ul>

Model globalizirane proizvodnje	<ul style="list-style-type: none"> <li>- sektor je potrošniško naravnan</li> <li>- osredotočenost na tržne priložnosti in diferenciacijo proizvodov</li> <li>- dohodki so odvisni od pogajalske moči proizvajalcev znotraj živilsko-predelovalne verige</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zagotovitev standardov kakovosti in varnosti glede prehranskih proizvodov</li> <li>- zagotovitev poštenih odnosov v pogodbenih razmerjih znotraj prehranske industrije</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- skrb za razvoj pogodbenih razmerij, ki niso omejene znotraj posameznih držav članic in jih ne omejuje vladna intervencija</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- harmonizacija pravil in standardov</li> <li>- okrepitev pravil tekmovanja na trgu</li> <li>- zaščita intelektualnih lastninskih pravic</li> </ul>
---------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Vir: povzeto po Coleman v Garzon 2006

Analiza diskurzov kmetijske politike kaže na razhod v glavnih vidikih, vendar sem sam mnenja, da bo končna različica skupne kmetijske politike EU združevala elemente vsakega posameznega modela, saj dejansko ni mogoče omejiti politike zgolj na en segment. Erjavec in Erjavec vidita glavno funkcijo SKP kot tako, da je "namen SKP regulirati trg tako, da se ohranita proizvodna zmožnost kmetov in kmetijske izvozne kapacitete ter da se zaščiti domači trg pred tujimi kmetijskimi izdelki. Ta pomen vključuje jasno zavzemanje za ohranitev proizvodnih podpor ter nasprotovanje liberalizaciji SKP in zmanjšanju proračunskih sredstev za kmetijstvo" (Erjavec in Erjavec 2007, 71). Kljub prizadevanjem za liberalizacijo trga s strani "nasprotnikov" takega sistema (WTO), pa ne gre pričakovati, da bi se politika oblikovala izključno po načelu, da deluje kot liberalizirani globalni kmetijski trg.

Kar se tiče EU, se zaščitniški model vse bolj umika multifunkcionalnemu modelu (Coleman in ostali v Garzon 2006). Vendar kar se tiče določanja cen, se v tem pogledu ne moremo strinjati. Vemo namreč, da je določanje cen proizvodov (pridelkov) vse prej kot enostaven proces. Multifunkcionalnost je tesno povezana s poskusi uveljavitve koncepta trajnosti v vseh evropskih politikah, sedaj pa se dejansko poistoveti s tem konceptom. Celoten diskurz je namreč v Evropi zelo učinkovit pri povezovanju javno-političnih odzivov kot tudi pri uresničevanju novih societalnih pričakovanj (Garzon 2006, 184). Prav iz tega razloga je smiselno preučevanje povezav med razvojem in reformami skupne kmetijske politike in njeno vlogo pri uveljavljanju načela trajnosti v EU.

Prav zato je dobro umestiti kmetijsko politiko v koncept trajnostnega razvoja, kar bo sledilo v naslednjem poglavju magistrske naloge. Hkrati je potrebno dodati, da je proces sprememb dolgotrajen proces, kar potrjuje tudi trditev Garzonove, ki trdi, da "so spremembe kmetijske politike v EU kompleksen proces. Sistem vladanja v EU je zelo prefinjen in mora

ugoditi številnim različnim interesom. Razvija javne politike v kontekstu globalizacije gospodarstva. Ta je namreč privedla do prestrukturiranja kmetijskega sektorja v EU, ki je povzročil diferenciacijo med kmeti in spremenila vlogo nacionalne države ter javne politike usmerila proti deregulaciji trga" (Garzon 2006, 177). Trajnostni razvoj je torej koncept prihodnosti in tudi bodoče smernice kmetijske politike v Evropi ne bodo mogle ubežati njegovi priljubljenosti pri oblikovanju javnih politik. V naslednjem poglavju si bomo podrobneje ogledali celoten koncept in kakšen položaj iz tega vidika zavzame kmetijska politika.

## 2 TRAJNOSTNI RAZVOJ IN UMESTITEV KMETIJSKE POLITIKE V TA OKVIR

### 2.1 Nastanek in razvoj koncepta trajnostnega razvoja na globalni ravni

Koncept trajnostnega razvoja je koncept prihodnosti. Oziroma vsaj tako se zdi. Prav iz tega razloga je pomembno, da javne politike ne podležejo njegovim čarom in se podrobno opredelijo do uporabe koncepta in do kakšne mere je za določeno javno politiko uporaben. Zgodovina koncepta sega precej daleč. Trajnost je način potrditve vrednosti dolgotrajnega življenja in medgeneracijske pravičnosti, hkrati pa priznavanje smrtnosti in končnosti (Rehber in Grega 2008). Kot koncept sega trajnost vse do leta 1949, ko je Aldo Leopold opredelil pomembnost zdravih ekosistemov s tem, ko je izpostavil, da *"je okoljska politika pravilna, če ohranja neokrnjenost okolja in nepravilna, če ji to ne uspe"*. Na področju kmetijstva se koncept uporablja preko dveh zahtev: (1) ohranjanja proizvodnih zmogljivosti; in (2) minimizacije uporabe neobnovljivih virov. Vse to je sicer razumljivo, vendar se ne sklada v popolnosti s trajnostnim razvojem, saj v celoti ne upošteva socialne komponente (Rehber in Grega 2008).

Vsi si želimo takšnih javnih politik, ki bi bile učinkovite, hkrati pa gledale dolgoročno in stremele k izboljšavi trenutnega stanja ob upoštevanja smeri razvoja v bodoče. "Prednosti tega koncepta so videli predvsem v tem, da ponuja sprejemljivejši izhod iz dihotomije med ekonomijo in okoljem, da stavi na kvalitativen in samoomejujoč razvoj, gradi most za združevanje okoljskih skrbi z družbeno in ekonomsko blaginjo in je inkluziven, ki s postavljenimi načeli meri na trajnostnost razvoja, prinaša pa tudi potrebno rekonceptualizacijo tradicionalnih pogledov na ekonomsko rast, nacionalno varnost in človeško svobodo" (Lukšič in Bahor 2007, 30). Trajnostni razvoj je tu zelo uporaben, vendar je smiselno, da se ga temeljito preuči in uporabi tam, kjer je to najbolj potrebno in tam, kjer je to dejansko izvedljivo. Skupna kmetijska politika Evropske unije je lep primer, kjer je ta koncept mogoče vpeljati v njeno oblikovanje in nenazadnje tudi izvajanje.

Da bi koncept lažje umestili v ta okvir, je najprej potrebno razumeti njegov širok pomen, hkrati pa razumeti tudi njegove cilje in instrumente, preko katerih se lahko koncept vključi v javne politike same. Na izmuzljivost koncepta opozarjajo nekateri avtorji, ki definirajo trajnost v obliki ciljev (na primer, Pretty in ostali (2002) vidijo trajnost kot temeljito integracijo naravnih procesov), drugi v obliki značilnosti sistema ali v obliki neprekinjenega pretoka izločkov iz sistema (Smith in McDonald 1998). Zaradi teh razlikovanj v definiciji in

drugih pomanjkljivosti (t.j. obseg pojma oziroma koncepta), se spet tretji (Pearson 2007) izogibajo uporabi tega pojma. Fish (2006, 183) gre celo tako daleč, da podvomi o uspešnosti delovanja koncepta. Trajnost, kot je bilo že večkrat poudarjeno, je nejasna in izmuzljiva podlaga za razmišljanje in delovanje. Nejasnost je le še poudarjena skozi vidik tekmujočih in dejansko nasprotujočih si mnenj o odnosih med družbo in naravo. Dajanje smisla tej kategoriji z uporabo neke enotne definicije se v večini primerov zdi kot preobremenjenost brez upanja, ki pa ni združljiva s tem, kako trajnost funkcionira znotraj političnega in kulturnega diskurza.

Globalna strategija na področju kmetijstva se zanaša na novo osmišljenje njegove vloge v naši družbi, kot to nakazujejo novi trendi v agro-ekologiji. Tak pristop upošteva dejstvo, da trajnosti ni mogoče zagotoviti samo s kmetijskimi sistemi, ampak je v celoten proces potrebno vključiti tudi celoten sistem pridelave in predelave hrane (odnosi med vpletenimi ipd.). Globalna strategija tako zagovarja interdisciplinarnost (Gleismann v Lichtfouse in ostali 2009). Prav interdisciplinarnost pa je tista, na katero sem močno opozarjal že v prejšnjem poglavju in je v tem primeru ključnega pomena. Podobno trdi tudi Lichtfouse s sodelavci (2009), ko pravi da izjemen pomen za trajnostno kmetijstvo prinaša sistemska dimenzija. Kmetijski sistemi se bodo v prihodnosti zanašali na krepitev pozitivnih interakcij med številnimi deli samih sistemov. Za izgradnjo trajnostnih sistemov bo potrebno preučevanje ne zgolj z neposrednega vidika (količina pridelka), temveč tudi s posrednega vidika (spremembe biodiverzitete, onesnaženost voda in erozija prsti). Vse skupaj postavlja temelj za multidisciplinarnost, ki naj bo temelj razvoja koncepta trajnosti. Vidimo torej lahko, da koncept trajnosti za seboj potegne ogromno dela na različnih področjih in zato ne moremo govoriti o njegovih okvirih zgolj v obliki ene javne politike. Gre za prepletanje in usklajevanje različnih javnih politik s skupnimi cilji, t.j. dolgoročno naravnostjo oziroma trajnostjo.

## ***2.2 Trajnostni razvoj v okviru EU***

Vse bolj se tudi v EU teži k globalni pomembnosti javnih politik, zato je ena izmed opredelitev zelo ustrezna: "Trajnostni razvoj naj bi postal globalni koncept razvoja, vendar tako, da bi ga vsaka država ustrezno preoblikovala v svojih političnih strategijah in politikah" (Lukšič in Bahor 2007, 29). Zato je potrebno poudariti, da družba neprestano cilja k razvoju. Če želimo dolgoročno naravnost, pa je potrebno videti širše, kot pravi Redclift (1987), kjer trdi, da trajnostni razvoj potrebuje bolj širok pogled tako z ekonomskega kot z ekološkega

vidika, kot so pripravljene priznati teoretiki na obeh polih. Temu mora seveda slediti še sfera oblikovalcev javnih politik, s čimer bi zagotovili razvoj, ki bi sledil načelom trajnosti. Prav iz tega razloga EU pri oblikovanju kmetijske politike vzame v obzir dejstvo, da zgolj cilj po ogromnih količinah pridelkov ne more biti dovolj, če želimo ohraniti dolgoročno perspektivo kmetijstva kot pospeševalca razvoja. Trajnost deluje po načelu, da moramo zadostiti našim potrebam, brez da bi ogrožali možnost, da bi kasnejše generacije zadostile njihove potrebe.

Po Kosu (2004, 335) je nujni pogoj za implementacijo trajnostnega razvoja "individualna in institucionalna reflektivnost, tj. stalno opazovanje in odzivanje na soodvisnosti okoljske, ekonomske in socialne komponente razvoja na lokalni, nacionalni in globalni ravni". Nikoli pa ne smemo pozabiti na razvoj na vseh "dimenzijah", saj le tako lahko zagotovimo trajnost v pravem pomenu. "Strategija za trajnostni razvoj namreč še vedno zagovarja stališče, da je treba ekonomsko, socialno in okoljsko dimenzijo trajnostnega razvoja udejanjati sočasno, saj trajnostni razvoj kot razvojni koncept EU zagotavlja kvalitetnejše življenje za sedanje in bodoče generacije" (Lukšič in Bahor 2007, 39). Paziti je potrebno na to, da ne pride do zanemarjanja določenih vidikov trajnostnega razvoja. "Številne institucije, predvsem z okoljsko orientiranostjo, opozarjajo na pomembnost okoljske komponente. Lukšič in Bahorjeva (2007, 39) izpostavljata "nesprejemljive poskuse minimaliziranja okoljske dimenzije v strateških usmeritvah nadaljnjem razvoju EU. Tak koncept razvoja naj bi bil nesprejemljiv, saj je utemeljen na starih konceptih razvoja, ki ob poudarjanju ekonomske rasti in nižje stopnje brezposelnosti povsem zanemarljivo okolje, logično, saj okoljske dimenzije ne jemlje kot razvojno spodbudo". Enotnost pri zagotovitvi trajnosti je zahteven proces, po mnenju Kosa (2004, 337), pa vzrok za to leži v dejstvu, da "razlike med analitično in normativno ravni precej otežujejo oz. praktično onemogočajo enotno strategijo za doseganje trajnostnega razvoja". To poudarjam tudi iz razloga, ker trajnosti ni mogoče doseči le z napredkom v eni panogi oziroma s trajnostnim pristopom le pri eni izmed javnih politik. Potrebno si je postaviti realne cilje. Prav to je cilj koncepta trajnosti.

Vse od leta 2000 se EU v svojih programskih obdobjih veliko bolj zaveda pomena trajnosti pri oblikovanju SKP. Nič drugače ni za programsko obdobje, ki prihaja. Ključen trenutek za evropsko kmetijstvo in hkrati tudi za torej prihaja na prehodu med letoma 2013 in 2014, ko bo potrebno oceniti spremembe, dosežene cilje in kakšne vplive so imeli sprejeti ukrepi na trenutno stanje. Kos (2004) pa pravi tudi, da "strategija lahko uspe le, če je ocena odstopanja med analitičnimi ugotovitvami in vrednotenjem le teh pri različnih družbenih skupinah primerna in opozarja na pomembnost ugotavljanja razlogov teh odstopanj. Vse to pa je podlaga za strateško pripravo na trajnostni razvoj". Kmetijstvo v Evropi ostaja eden od



pospeševalcev trajnostnega razvoja, ne glede na številne kritike. Sam tu vidim ogromen potencial, saj razvoj podeželja hkrati pospešuje razvoj v urbanih območjih. Tudi to je eden izmed vzrokov, zakaj EU kmetijstvu namenja tako veliko pozornost. Raste tudi povezanost med ruralnim in urbanim območjem, zaradi tega na trgu z okolju prijaznimi izdelki (način pridelave) raste povpraševanje, kot tudi potreba po kmetijskih sistemih s čim manjšimi vložki v manj razvitih regijah in seveda razočaranje ob ukinjanju subvencioniranja konvencionalnih načinov pridelave v kmetijstvu (Pearson 2007). Potreba po napredku je očitna, prav zato pa koncept trajnosti postaja vedno bolj privlačen v očeh snovalcev SKP. Vključenost kmetov v celoten proces poudarjata tudi Rehber in Grega (2008, 466), ko ugotavljata, da vzdrževanje trajnosti v kmetijstvu in proizvodnji hrane zahteva skupen trud vseh deležnikov, vključno s kmeti samimi. Prehod na trajnostno kmetijstvo je odvisen od sodelovanja med kmeti in drugimi deležniki vse od oblastnih organov do najmočnejših svetovnih organizacij. Vloga kmetov je pri tem ključna, saj trajnostno kmetijstvo pomeni, da kmet ni več le uporabnik tehnologij, temveč proizvajalec le-teh in nadzornik njenih učinkov. Potreben je torej celostni pristop k konceptu trajnosti, če želimo v celoti izkoristiti njegov širok potencial, hkrati pa se izogniti pastem, ki jih lahko prinese neprimerna uporaba koncepta. Lukšič in Bahorjeva (2007, 39) tako le potrjujeta ugotovljeno, ker trdita da "se strategija za trajnostni razvoj sicer usmerja predvsem v način oblikovanja politik in uvaja nove pristope, s katerimi se želi povečati soodvisnost politik (policy) in preseči neuskklajenost njihovih ciljev, ki so se do sedaj prav zaradi neuskklajenosti medsebojno izničevali. V ta proces usklajevanja bi bilo treba vključiti vse možne učinke, tudi tiste, ki nastajajo zaradi nedejavnosti na nekem področju". Kmetje torej igrajo pomembno vlogo, saj delujejo kot faktor, ki ukrepe udejanja v praksi in dejansko ima prvi stik z učinki določenega ukrepa.

EU je politična tvorba, ki sledi modernim konceptom za skupno dobro oziroma blaginjo. Moderni pristopi kmetijstvo transformirajo v sistem, ki se sam obnavlja. Do kakšne mere je to mogoče, bo pokazala prihodnost, zamisel pa se zdi izvedljiva. Kmetijski sistemi imajo številne lastnosti. Številni avtorji so poskušali koncept trajnosti vključiti v kmetijske sisteme, ena boljših definicij pa je po mojem mnenju uspela Conwaju (Redclift 1987, 19), ki našteje 4 temeljne lastnosti "kmetijskih ekosistemov": produktivnost, stabilnost, trajnost in enakost. Izpostavi tudi dejstvo da je vse te lastnosti enostavno definirati, a težko izmeriti. "Produktivnost je požeti pridelek oziroma neto prihodek na posamezno enoto. Stabilnost je stopnja, do katere je produktivnost konstantna z obzirom na manjše motnje (normalna nihanja podnebnih in drugih okoljskih spremenljivk). Trajnost vidi kot zmožnost sistema za vzdrževanje produktivnosti v primeru težjih motenj, kot so erozija prsti, zadolženost kmeta,

nepričakovana suša ali nov škodljivec. Enakost pa prikazuje distributivne vidike kmetijskih ekosistemov" (Redclift 1987, 19). Kritike preteklih politik pa so kljub temu precej glasne in očitne. Po mnenju Rehberja in Grega (2008) obstajata tako koncept trajnostnega razvoja na eni strani kot koncept trajnostnega kmetijstva na drugi strani. Žal sta primorana ugotoviti, da so enostranske javne politike povzročile tudi nastanek revščine, lakote in neenakosti. Vse to so namreč negativne posledice liberalizacije trga in modernih ekonomskih pristopov. Iz tega razloga se sprašujeta tudi, ali bodo trenutne reforme SKP in prihajajoče programsko obdobje prinesli pozitiven val sprememb v obliki premika k trajnostnem razvoju ali pa le okrepili mišljenje njegovih nasprotnikov, da gre zgolj za mit. Eno izmed kritik ponudita tudi Lukšič in Bahorjeva (2007), kjer zelo pesimistično napovesta neuspeh konceptu trajnostnega razvoja v EU: "Na strateški ravni je zato, da bi se spodbudil lizbonski proces, okolje izgubilo svoj pridobljeni enakovredni status, ohranilo pa se je le še v obliki t. i. ekoinovacijah, predvsem v energetiki in transportu. Sočasni razvoj vseh treh dimenzij trajnostnega razvoja je le še utopija, govorimo lahko le še o razvoju, v katerem sta favorizirana rast in zaposlovanje, okoljska dimenzija pa je drugotnega pomena in naj počaka na boljše čase". Redclift (1987) izpostavlja tudi osredotočenost na stvari, ki niso ključnega pomena za koncept trajnosti in trdi da je strokovna javnost in njena zaskrbljenost z okoljskimi problemi bila v večini osredotočena na teme, ki so povezane s preživetjem vrst in njihovim obstojem, namesto s trajnostjo. Menedžment mednarodnega okolja je tema, ki se v zadnjih časih precej pojavlja. Lahko je uspešno, vendar le, če je v celoti priznано s strani skupnosti in da se upošteva dejstvo, da okoljskih problemov ni mogoče ločiti od razvojnih politik. Vse pa kljub vsemu ni tako črno. Razvoj vseh treh dimenzij dejansko ne more biti utopija, vendar izredno zahteven proces, ki zahteva ogromno usklajevanja. Razvoj se tu namreč ne konča, saj obstaja precej možnosti za napredek. Kmetijstvo vedno cilja na ohranitev svojih potencialov, hkrati pa poskuša izvleči maksimum iz danih okoliščin. SKP namreč ustvarja okvir za delovanje, vendar pa je odvisnih spremenljivk še vedno precej (vreme, spremenljivost razmer, vse večja občutljivost na spremembe...). Zato je trajnostni pristop nujen, saj omogoča, da se sistem prilagodi na spremembe na najboljši možen način, pri tem pa do največje mere izniči vpliv odvisnih spremenljivk.

Trajnostni razvoj ponuja številne razloge za razvoj novih kmetijskih sistemov, ki težijo od konvencionalnih, odprtih ali "puščajočih" sistemov, k bolj zaprtim, obnovitvenim sistemom. Trenutni sistemi povzročajo preveliko porabo okoljskih virov, prispevajo k podnebnim spremembam, se zanašajo na vedno dražja fosilna goriva, s tem pa povzročajo onesnaženost okolja (vode ipd.) (Pearson 2007). Velik vpliv pri vzpostavljanju takšne miselnosti, ki je

potrebna za razvoj koncepta trajnosti, ima EU in njihov pristop do oblikovanja takšne javne politike, ki bo vsem vpletenim zagotovila, da svoje interese uresničijo v skladu s skupnimi cilji. Rezultati ene izmed raziskav na Kitajskem razkrivajo, da ekonomska učinkovitost igra pomembno vlogo pri trajnostnem razvoju kmetijstva. To se doseže preko izboljšanja informiranosti kmetov in izboljšanjem kvalitete življenja preko povečanja njihovih prihodkov. To se lahko doseže z vladno regulacijo in mehanizmi, ki cene omejujejo na raven stopnje lokalnih kapacitet. Podporni mehanizmi pa skrbijo za primerno porazdelitev dohodkov in zmanjševanje revščine (Ma in ostali 2009). Zadnja leta so podporni mehanizmi EU omogočili spreminjanje večjih območij kmetijskih obdelovalnih površin v prakse za organsko kmetijstvo. Vse to se sklada tudi z našim konceptom trajnostnega razvoja in vloge kmetijstva pri tem procesu. Organski sektor je enotno in postopno vzpostavil vedno bolj prefinjene zahteve potrošnikov. Kar je bila nekoč niša za posameznike s težnjami po "zdravem" načinu življenja in drugačnih prehranjevalnih navadah, se je progresivno uveljavilo v kmetijskih praksah in družbi nasploh (Pugliese 2001, 112). Povečalo se je predvsem zavedanje o pomembnosti sprememb in pogledu na prihodnost, na kar s trditvijo opozarja Pugliese (2001, 113), ko pravi da so zadnja desetletja trajnosti pospeševala vedno večje okoljsko zavedanje in priznavanje kompleksnih, nepoznanih in predvidljivih interakcij med ekonomijo, ekologijo in družbo.

Vsi ti dejavniki imajo skupno točko. Preplet različnih dejavnikov in njihova medsebojna odvisnost imajo izredno pomembnost, saj le njihovo usklajeno delovanje in razvoj prinašata konceptu trajnosti dolgoročno upanje. Glede na to naj bi ekonomski razvoj bil enotni cilj, hkrati pa človeška blaginja in ohranjanje naravnih virov ne smeta biti v ozadju. Resnična raznovrstnost in kompleksnost ekoloških in socialnih sistemov mora biti ohranjena, da bi lahko prišlo do povečanja ali pa vsaj do ohranjanja stabilnosti.

### ***2.3 Trajnostni razvoj v povezavi s SKP***

Kljub ogromnim napredkom v znanosti, ki nam omogoča videnje planetov in mnogo ostalih tehnološko zahtevnih stvari, je postalo jasno, da konvencionalno kmetijstvo ne ustreza več prehranskim namenom ljudi in ohranitvi ekosistemov. Trajnosti pristop je način za reševanje problemov za proizvodnjo hrane na ekološko sprejemljiv način (Lichtfouse in ostali 2009). Zadnja trditev Lichtfousa opozarja na dejstvo, da kmetijstvo v zadnjih letih že uvaja nove pristope in mehanizme za ohranjanje okolja, v katerem deluje in nenazadnje tudi za ustvarjanje okolja, kjer je mogoč tudi razvoj drugih panog.

Zakaj poudarjam pomen kmetijstva in SKP? Poudarjam ga prav zaradi dejstva, da kmetijstvo že dolgo več ne zajema zgolj osnovnega namena, pridelave hrane. Gre za mnogo več. Kmetijski sistemi so zaradi "višjih ciljev" naravnani mnogo bolj široko. Skrb za okolje in njegov razvoj do stopnje, kjer lahko cvetijo tudi ostale panoge, je namreč že pred nekaj časa postal prioriteta vseh, ki sodelujejo pri oblikovanju skupne kmetijske politike EU. Tako Rehber in Grega (2008, 464) ugotavljata, da je kmetijstvo je eno glavnih področij, katero bi po mnenju številnih strokovnjakov moralo biti zgled za trajnostni pristop. To pomeni, da bi bilo ekološko (okolju prijazno), ekonomično in socialno (odgovorno in pravično do vseh državljanov). Vse to naj bi se zgodilo, ker kmetijstvo zagotavlja osnovne človeške potrebe in je v večini držav v razvoju pomemben del državnih prihodkov, zunanje trgovine in zaposlovanja. Gre pa tudi za sektor, ki je v tesni povezavi z okoljem. Kljub vsemu prihaja do opozarjanja, da je narava že močno poškodovana in da je sedaj čas, da se storijo premiki v smeri trajnosti. Mnogi trdijo, da lahko s takojšnjim ukrepanjem še preprečimo katastrofe, ki se kažejo v obliki nepopravljive škode na našem okolju. "Največji problem današnjega časa je, da spremembe niso posamične, ampak množične. Poleg tega navadno na določenem območju deluje več negativnih vplivov. Sočasni posegi in vplivi so postopno presegle lokalni nivo in postajajo globalni. Danes je že očitno, da se zaradi globalnih sprememb klime, degradacije tal in zmanjšanja biotske pestrosti, zmanjšuje potencial planeta Zemlje za vzdrževanje življenja (*life supporting capacity*)" (Gaberšček 2007, 24). Prav tu pa v igro vstopi še en element, ki ga izpostavljam kot ključnega za pravilen razvoj koncepta trajnosti. Gre za vpeljevanje koncepta z zmernim pristopom in ne za vsako ceno, kot je pri modernih konceptih prevečkrat praksa. Zadnje čase se veliko pozornosti posveča dejstvu, da razvoj v kmetijstvu za vsako ceno ni več mogoč, saj prihaja do uničevanja ekološke trajnosti tudi v razvitih državah (Redclift 1987).

Tega so se zavedali že pred prelomom tisočletja, sedaj pa je prišel čas, da se na teh temeljih gradi v smeri izgrajevanja koncepta, ki bo imel podlago v teoriji in izvedbo v praksi na način, kjer bodo rezultati vidni. "Za uvajanje trajnostnih načel v prakso je zelo pomembna ocena, zakaj in kako nastaja večja ali manjša razlika med analitskimi ugotovitvami in normativnim odzivanjem na te ugotovitve. Če ne upoštevamo bistvenih kontekstualnih vplivov, lahko z oceno povsem zgrešimo in se zelo oddaljimo od načel trajnostnega razvoja" (Kos 2004, 337). Kmetijstvo zavzema večji del evropskega proračuna, zato je temeljnega pomena, da se s trajnostnim pristopom začne prav tu. To so spoznali tudi oblikovalci SKP, saj celoten pristop k javni politiki temelji na oceni stanja, zelenimi cilji in sredstvi, preko katerih se bo cilje doseglo. Cilj je torej doseganje razvoja, ki pa upošteva tudi naslednjo definicijo Redclifta (1987, 15): "Razvoj je običajno definiran predvsem iz ekonomskega vidika: države

se soočajo s povečanim razvojem, s tem pa raste njihova proizvodna sposobnost in se "razvijajo". Problem zadrževanja negativnih učinkov ekonomskega razvoja v razmerju do okolja pa ni mogoče skrčiti zgolj na demografske učinke". Upoštevajo se raznolikosti, tako geografske kot demografske perspektive, prav zaradi tega pa je oblikovanje SKP ena izmed težjih nalog EU. SKP je delovala kot instrument za ustvarjanje ekonomskega okolja z nizkim tveganjem, v katerem so se lahko kmetje specializirali v kmetijski proizvodnji in opustili tradicionalno kmetovanje mešanih kultur, kateremu so bili zvesti njihovi predhodniki. Služila je tudi kot pospeševalec regionalne kmetijske specializacije znotraj Evropske unije. Evropsko kmetijstvo pa je vedno bolj in bolj trpelo, saj so bili kmeti odvisni od vedno manjšega števila različnih pridelkov (Redclift 1987). Prav ta premajhna raznolikost je pripeljala do izgube kvalitete zemlje, izginotja določenih rastlinskih in živalskih vrst in vse naštetu je sprožilo alarm, da so spremembe nujno potrebne. Pomembnost narave izpostavi Gaberščik (2007, 26), ko pravi da je "narava dediščina in kapital vsega človeštva. Prepoznali smo njeno vrednost in vlogo pri našem preživetju in se zavedli ranljivosti njenega potenciala. Zato je zadnji čas, da začnemo gospodariti ekološko trajnostno, ekonomsko učinkovito in pošteno s socialnega vidika. Znanje imamo - vse kar še potrebujemo je skupna vizija, kakšna naj bo nova "trajnostna" družba". In prav to poenotenje je eden izmed mehanizmov SKP, ki sledi trajnostnim načelom in želi postati javna politika, ki bo gradila na napakah iz preteklosti, jih popravljala v sedanosti in poskrbela, da v prihodnosti teh napak ne bo in bo razvoj vodilo, ki bo gnalo tako oblikovalce politike kot tudi tiste, ki so od nje odvisni. Vendar vse ni tako preprosto, saj v široki javnopolitični areni obstajajo številni igralci z različnimi interesi. Na to dobro opozorita Lukšič in Bahorjeva (2007, 34), ki ugotavljata, da "tam, kjer so politični advokati ekonomskih interesov močnejši, bo interpretacija trajnostnega razvoja pisana bolj na kožo tem interesom. Kjer pa so v igro vključeni močni politični advokati okolja, pa bo interpretacija trajnostnega razvoja bolj naklonjena bolj enakovrednemu obravnavanju okolja predvsem v razmerju do ekonomije". Ključno je torej uravnoteženje med različnimi interesi in poskus usklajevanja v dobrobit celotne družbe. Le tako se lahko načelo oziroma koncept trajnosti udejanja do te mere, ko postaja dolgoročno koristen.

Uporabnost koncepta v kmetijstvu je zelo primerna. Vendar pa je potrebno upoštevati dejstvo, da kmetijski ukrepi nikdar niso omejeni zgolj na kmetijsko politiko, temveč vedno še na kakšno drugo javno politiko. Razvoj kmetijstva v osnovi pomeni neposredno grožnjo ekološkemu napredku. Trajnost tako v svojem prvotnem namenu ni ogrožena zgolj preko ekološko spornih kmetijskih praks, ogroža jo celotno področje kmetijstva (Redclift 1987, 18).

Z zadnjo trditvijo se sicer ne moremo v celoti strinjati, vendar že sama misel opozarja na pomembnost preučevanja skladnosti koncepta trajnostnega razvoja in uporabe novih praks v kmetijskih politikah. Redclift (1987, 36) opozarja tudi, da je izjemnega pomena, da kljub vsemu pomena okoljskega načrtovanja in menedžmenta ne kujemo v višave in da ostanemo na realnih tleh. Uporabljene metode, kot so načrtovanje uporabe zemlje, stroški negativnih vplivov kmetovanja na okolje, razvoj prioritet za ohranjanje vrst ipd. – so odzivi, ki so ustvarjeni zaradi soočanja z neprijetnimi posledicami ekonomskega razvoja. Obstaja namreč močna povezava med uporabo koncepta v kmetijstvu in ostalimi področji.

Številni avtorji navajajo različne pristope k trajnostnemu kmetijstvu. Vsi pa se strinjajo v tem, da za omenjeni koncept obstajajo trije pristopi: okoljski, ekonomski in socialni pristop. Kmetijski sistemi so torej trajnostni, če so obstojni daljše časovno obdobje, če so ekonomsko vzdržni in če so okolju prijazni ter socialno pravični. Praktični vidik pa poudarja operacionalizacijo rešitev za reševanje globalnih ciljev (Lichfouse in ostali 2009). Pomembnost kmetijstva izpostavljajo številni avtorji in tako dajejo soglasje dejstvu, da se temu sektorju namenja največji delež sredstev. Hkrati pa se zavedajo, da je potrebno za trajnostni razvoj politiko razviti do mere, ko bo omogočala napredek na več področjih. Kmetijstvo je dejansko najbolj pomemben ekonomski sektor, ki pa je močno odvisen od podnebja. Razumevanje vplivov je odvisno od našega znanja o podnebnih vplivih, to pa pride iz številnih raziskav, z razvojem novih metod proučevanja ter z opazovanjem dejanskih sprememb podnebja in njegovih vplivov. Trajnostni razvoj ni mogoč, brez da bi upoštevali tudi te okoliščine, zato je pomembno, da se z njimi seznanimo in jih poskušamo razumeti (Antle 2008, 9). Pomen kmetijstva za okolje torej ni zanemarljiv.

Zaradi tega dejstva obstajajo številni mehanizmi, preko katerih se kmetje seznanjajo z novostmi in tudi s prihodnjimi usmeritvami SKP. To od njih zahteva ogromno količino znanja, saj se je področje kmetijstva skozi čas močno spremenilo in ta trend se bo nadaljeval tudi v prihodnosti. Področje agronomije je bilo sprva definirano kot znanost pridelave pridelkov. V glavnem je bila osredotočena na preučevanje razmerij med podnebjem, prstjo, načini obdelave in količino pridelka ter njegovo kakovost. Kasneje so agronomi v svoje področje preučevanja vključili tudi ljudi, ki vse te dejavnosti opravljajo, torej kmete. Vse to je neizogibno vodilo v preučevanje vplivov kmetijstva na ostala področja, v glavnem na okolje in s tem širšo družbo (Lichtfouse in ostali 2009). Ma s sodelavci (2009, 374) poudarja prehod na trajnostni pristop v kmetijstvu. Pravi da je trajnostna rast kmetijske proizvodnje postala idealni model in politični cilj kmetijskega razvoja po svetu. Lokalna participacija je ključnega pomena za implementacijo strategije o trajnostnem kmetijstvu. Namigi in predlogi za

trajnostni razvoj kmetijstva vključujejo vzpostavitev stabilnega trga in podpornih mehanizmov, osnovno izobrazbo za mlade kmete, učinkovita navodila in okoljsko ozaveščenost, hkrati pa poudarjajo pomembnost dvosmernih mehanizmov komunikacije.

Prišlo je celo do stopnje, ko je organski pristop postal trend v kmetijstvu. Trajnostni koncept je torej spremenil pristop k kmetijstvu, ki se je od tradicionalnega pristopa premaknil k modernim metodam pridelave, ki pa so tehnološko precej bolj zahtevne, od kmetov pa zahtevajo tudi precej več tehničnega znanja. Spremembe, ki še niso bile videne, povzročijo prilagoditve iste vrste. Takšne prilagoditve povzročijo razmišljanje, kakršnega še ni bilo. Na primer, večji problem je, da je raziskovanje v kmetijstvu večino časa težilo k potrebi po večjih pridelkih, donosih z uporabo monokultur, ne glede na škodljive učinke na okolje (onesnaženost pridelane hrane in okoljskih voda, izgubo biotske raznovrstnosti in zmanjšanje odpornosti na škodljivce) (Lichtfouse in ostali 2010). Te potrebe je potrebno prilagoditi ter pri vseh upoštevati trajnostno komponento. Kmetijstvo tako postaja znanost, s tem pa se rahlo odmika od svojega prvotnega namena. Vendar to je kot kaže nujno, če želimo zagotoviti trajnostni razvoj našega planeta. Lichtfouse (2009,3) sicer opozarja, da sama povezava med konceptoma trajnostnega razvoja in trajnostnega kmetijstva ni tako očitna, kot se morda zdi. Slednje ima 2 pristopa in sicer naj bi trajnostno kmetijstvo prispevalo k trajni ohranitvi sistema (kmetijstvo kot zaprti sistem) preko zaščite svojih proizvodnih virov (zaščita voda, rodovitnost zemlje...), kot drugo pa naj bi prispevalo tudi k trajnosti večjih območij in skupnosti (širši cilji). Gre za prednost področja, zaradi česar obstaja ogromno prostora za nadaljnje raziskave. Vendar kljub vsemu s svojimi ugotovitvami priznava, da povezava mora obstajati, vendar ni prepričan o tem, da povezava obstaja *per se*. "Med številnimi različnimi razvojnimi potmi, ki so trenutno na voljo ruralnim območjem, trajnostno kmetijstvo še vedno igra osrednjo vlogo, ne glede na to, da je njegova pomembnost v svetu v zatonu (iz ekonomskega vidika in z vidika trga dela)" (Pugliese 2001, 114). Sam poudarjam vlogo organskega, ekološkega kmetijstva in njegovo pomembnost z vidika trajnostnega razvoja iz dveh razlogov: (1) ta način vidim kot prvi korak na poti do razumevanja kompleksnosti koncepta trajnosti (prepletanje različnih dejavnikov s skupnim ciljem) in (2) kmetijska politika ima kot edina "prava" skupna evropska politika v svojem realnem obsegu takšno moč, da lahko s spreminjanjem miselnosti in svojimi ukrepi postavi temelje za "trajnostno" družbo.

Z dojemanjem bolj zahtevnih pristopov v kmetijstvu, kot je npr. organski, pa dobivamo širšo perspektivo o pomembnosti celovitega, holističnega pristopa k trajnostnemu razvoju (Pugliese 2011). Že Fischler (op.a. evropski komisar) je leta 1998 organsko kmetijstvo označil kot "najbolj dinamičen fenomen evropskega kmetijstva". S tem je le še podkrepil pomembnost

pristopa. "Scenarij je mnogovrsten, obetaven in se neprestano razvija; vpleteni so številni akterji, kmetje, industrija predelave hrane, trgovci, lokalne oblasti, mednarodne organizacije in potrošniki, ki s svojimi sredstvi stremijo k čim večji kakovosti (Atkisson v Pugliese 2001, 116).

Hkrati pa je potrebno nujno preprečiti morebiten pojav degradacije okolja, ki je prvi pravi indikator gibanja v nepravo smer (Pugliese 2001). Prav škodljive učinke pa izpostavlja Redclift (1987, 86), ko pravi, da je imel globalni razvoj kmetijstva in še vedno ima pomembne ekološke posledice. Pomembnost teh se je dojela šele pred kratkim. Internacionalizacija kmetijstva je prinesla tudi večje motnje ekoloških ciklov, saj pridelki niso več proizvedeni in porabljeni na istem mestu. Sam razvoj pa nenazadnje vodi tudi v genetsko manipulacijo rastlinja. Odkritje novih načinov za ustvarjanje narave pa tako obljublja, da bodo našo odvisnost prenesli na že tako onesnaženo biosfero.

Skrb je upravičena, vendar ne sme biti pretirana, saj ne glede na dejansko prilagajanje "naravnih" ciklov, obstajajo številni drugi ukrepi, ki uravnovežijo morebitne primanjkljaje na določenih področjih. Trajnostni sistem je lahko definiran kot sistem, ki se lahko sam vzdržuje, najsi bo to biološko, ekonomsko ali socialno. Lahko je definiran v odnosu do stopnje upravljanja (t.j. vložkov), ki je potrebna za vzdrževanje lastne biotske raznovrstnosti in izločkov (Pearson in Ison 1997 v Pearson 2007). Zadnja definicija nam tako prikaže, da sistem lahko deluje vzdržno, četudi katera od komponent ni najbolj optimalna. Skupen rezultat je torej ravnovesje med številnimi dejavniki in cilj k trajnostnem razvoju na čim več področjih. Na trajnostni razvoj (glej Rao in Rogers 2006) vplivajo številni dejavniki. Te lahko kategoriziramo v tri večje skupine: (1) človeški dejavniki, (2) stanje okolja in naravnih virov in (3) kolektivni in individualni odzivi. Pod prvo skupino dejavnikov štejemo število prebivalcev, oskrbo z električno energijo, transport, industrijo, kmetijstvo in ostalo. Vsi naštetih dejavniki imajo vlogo v možnosti vzpostavitve in ohranjanja trajnostnega načina delovanja in življenja. Druga skupina dejavnikov v svoj okvir šteje zrak (onesnaženost), vodo, zemljo, biotsko raznovrstnost, ekosisteme, človeška naselja in podobno. Vsi ti dejavniki na trajnostni razvoj vplivajo vzajemno, saj so v medsebojni soodvisnosti. Zadnja skupina pa vsebuje odzive in prilagoditve, preko katerih družba stremi k zagotovitvi pogojev za trajnostni razvoj. Vsebuje zakonodajo, nove tehnologije, ekonomska orodja in instrumente, preference potrošnikov in drugo. Vse tri skupine pa skupaj tvorijo množico, od katere je odvisna hitrost prilagajanja na spremembe, način prilagoditve in potencial trajnostnega razvoja in njegove prihodnosti. V današnjih časih bi se ekonomski dobiček, okoljska varnost in socialna pravičnost v kmetijstvu morali doseči z zmanjšanjem "inputa" in resursov brez drastičnega



zmanjšanja količine pridelka. Zaradi projekcij o povečanju števila prebivalcev je nujno potrebno ohraniti visoko stopnjo proizvodnje hrane. Kljub vsemu mora kmetijstvo slediti strogim standardom in politiki na področju varne hrane, ki so še okrepljene preko mehanizmov SKP (Lichfouse in ostali 2009).

Vse naštetu opozarja tudi na pomembnost upoštevanja standardov, ki se navezujejo na prehransko varnost in cene, katerim se bom bolj temeljito posvetil v naslednjem poglavju. Nenazadnje gre za proces, ki je neizogibno povezan. Učinkovita javna politika, ki bo zagotavljala trajnostni razvoj na vseh področjih namreč ne more mimo tega, da je potrebno hrano zagotoviti prebivalcem, ta pa mora biti tudi cenovno dostopna. V nasprotnem primeru namreč (posredno) ustvarja in spodbuja pogoje, ki ne omogočajo trajnostnega razvoja (neenakost, revščina, lakota, itd.).

### 3 VARNOST PRESKRBE S HRANO

#### 3.1 *Opredelevitev koncepta in dejavniki varne preskrbe s hrano*

Varnost hrane je koncept, ki v sebi skriva dva pomena. Izpeljano iz angleškega jezika, se prvi pomen nanaša na varno hrano v smislu postopkov njene obdelave, shranjevanja, načina transporta (food safety). Drugi pomen pa je tisti, na katerega se osredotočam v nalogi in sicer gre za varnost preskrbe s hrano, dostopa do hrane in vse ostale dejavnike (zemlja, podnebje...), ki so povezani s tem (food security). Na to razliko v konceptualizaciji pojmov me je že ob začetku mojega raziskovalnega dela opozoril agrarni ekonomist, dr. Aleš Kuhar, ki je poudaril tudi, da "varnost preskrbe nedvomno bolj zanima politologe, medtem ko se agronomi in živilski tehnologi bolj ukvarjajo s prvim konceptom" (Intervju z avtorjem, 2011).

Že od začetkov moderne pridelave hrane je jasno, da obstaja ogromna potreba po proizvodnji zadostnih količin pridelkov. Sodobno kmetijstvo pa je skupek številnih dejavnikov, preko katerih se poskuša maksimirati pridelke z čim manjšo porabo resursov. Razširjenost tehnologij, skupaj z visokimi stopnjami državnih podpor za kmetijstvo v povojnem obdobju je omogočila temelje za mednarodni sistem intenzivne proizvodnje hrane. Kot tudi v industrijskem sektorju, je to privedlo do priliva kapitala in, vsaj približno, do standardizacije globalnih trgov, poenotениh metod proizvodnje in poenotenja proizvodov (Arce in Marsden 1993, 293). Globalna varnost preskrbe je zaradi vse večje porabe in premajhne (samo)obnove narave trenutno ogrožena. Varnost preskrbe s hrano temelji na treh osnovnih parametrih – razpoložljivost, dostopnost in zmožnost preskrbe (kupna moč). Prvi izhaja iz proizvodnje in njenega vzdrževanja. Dostopnost se navezuje na distribucijo. Prostorske omejitve niso tako pomembne kot pa socio-politične. Ljudje si lahko privoščijo hrano, če jo lahko kupijo in imajo sredstva, da to storijo. Obstaja pa tudi možnost samooskrbe. Zadnja, zmožnost preskrbe pa se nanaša na zmožnost pridelave, če obstajajo resursi v obliki naravnih virov (Krishnaraj 2005).

Na širok nabor definicij opozarja Tweeten (1999). Po njegovem mnenju namreč vse definicije ne zajemajo vseh najbolj pomembnih dejavnikov. Širok nabor definicij glede varne preskrbe s hrano kot dostopa do hrane ne upošteva dveh drugih pomembnih dimenzij varne preskrbe s hrano – dostopnosti in uporabe. Dostopnost do hrane se nanaša na ponudbo hrane, ki je pridobljena preko proizvodnje, uvoza ali zalog in trenutno ni najbolj aktualna tema, glede na naraščajočo globalno proizvodnjo na prebivalca. Uporaba pa se nanaša na način, kako je hrana porabljena in kako se izkorišča njena energetska vrednost. Gregory in ostali

(2005) prav tako opozarjajo na kompleksnost dejavnikov preskrbe s hrano, hkrati pa opozarjajo, da zaradi njihove številčnosti sam sistem nima veliko prostora za napake. Dinamična razmerja med in znotraj bio-geo-fizičnimi in človeškim okoljem vodijo v proizvodnjo, predelavo, preskrbo, pripravo in porabo hrane. Posledica tega so sistemi hrane, ki krepijo varno preskrbo s hrano. Ti sistemi obsegajo razpoložljivost hrane (proizvodnja, preskrba in menjava), dostop do hrane (cenovna dostopnost, alokacija in preference) in porabo hrane (hranilne vrednosti in varnost). Kadar so ti sistemi ogroženi, je ogrožena tudi varna preskrba s hrano. Na dejavnike pa se osredotoča tudi Döös (2002), ki jih razvrsti takole: a) gonilne sile (sem uvrščamo spremembe števila prebivalstva in socio-ekonomske dejavnike, ter emisije toplogrednih plinov), b) ublažitev in prilagoditev učinkov gonilnih sil (zmanjšanje emisij, variacije posevkov...), c) zemeljski sistem (atmosfera, oceani, površje, biosfera, kriosfera) in d) globalna proizvodnja hrane (izguba in pridobitev kmetijskih zemljišč, količine požetih posevkov in produktivnost živine, indeks pridelkov).

### ***3.2 Trajnostni razvoj in varnost preskrbe s hrano***

Sodelujoči na trgu in tržne institucije so bile podvržene velikemu stresu v večini primerov zaradi velikih nihanj cen. Pomembno je upoštevati dejstvo, da se je to dogajalo že v preteklosti. Spremembe na trgu pridelkov v sredini 1970-ih let so primerljive s temi, ki jih doživljamo danes. Kot tedaj, lahko predvidevamo da se bodo sodelujoči na trgu prilagodili na novo cenovno okolje s presenetljivo hitrostjo (Irwin in Good 2009, 10). Ta izjava le še poudarja pomembnost zavedanja situacije in iskanje trajne rešitve. Trezno razmišljanje in upoštevanje vseh dejavnikov lahko pomaga k ustvarjanju take politike, ki bo omogočala razvoj. Zato je potrebna učinkovita SKP, ki omogoča na eni strani pravičnost ter skupne standarde in prakse, na drugi strani pa lažje doseganje globalnih ciljev, ki se nanašajo na podnebne spremembe, rast prebivalstva, varnost preskrbe s hrano, interese potrošnikov in nenazadnje na trajnostni razvoj našega okolja. Tu poznavalci vidijo ogromne rezerve na področju neposrednih plačil, saj bi ta mogla omogočati tako osnovno podporo (podpora dohodku), kot tudi podporo, ki prinaša dodano vrednost (okoljski standardi). Trajnost se v tem vidiku nanaša tudi na zmožnost preskrbe s hrano. Potrebno je namreč zagotoviti, da se naravni viri ne porabijo do mere, ko ne bodo več zmožni samostojne obnovitve. Kljub dejstvu, da sta globalna menjava prehranskih surovin in okoljske politike ključni gonili za utilizacijo virov, na prihodnji razvoj glede rabe zemlje in preskrbe s hrano vplivajo še številni drugi dejavniki. Ti dejavniki vključujejo tehnološki napredek, intenzivnost rabe zemlje, razlike v kvaliteti zemlje, nadomestne vire in zahteve po preskrbi s hrano (Schneider in ostali 2001, 206). Gre

torej za kombinacijo številnih dejavnikov, ki pa temeljijo na zmožnosti uporabe naravnih virov. Trajnost se torej lahko omogoči le s smotrno načrtovano javno politiko, ki s svojimi ukrepi prispeva k ohranjanju naravnih virov. Slednje poudarjajo številni avtorji, med njimi tudi Poincelot (Poincelot v Vandermeer 1995, 201), saj vidi "zmanjševanje naravnih virov kot glavno grožnjo kmetijstvu v bodoče". Cilj trajnostno vzdržnega kmetijstva je izločitev prevelike potrošnje s strani kmetijstva in onesnaženja omejenih količin naravnih virov. Costanza in Daly (1992) omenjata obstoj minimalnega pogoja za trajnostni razvoj, vidita pa ga kot vzdrževanje količine naravnih virov nad stopnjo, ki jo dosega danes. Kljub temu, da bi bila nižja stopnja še lahko vzdržna, družba ne sme dovoliti nadaljnjega padanja količine naravnih virov, predvsem zaradi velike negotovosti in katastrofalnih posledic, ki bi jih prinesle slabe projekcije stanja naravnih virov v prihodnosti. Zmanjševanje naravnih virov je namreč negativna posledica preteklih (z današnjega vidika neprimernih) praks, predvsem v kmetijstvu. "Takoj ko so ljudje nehali živeti nomadsko in so se ustalili med svojimi polji, so med njimi nastale statusne razlike. Pojavile so se vojne za najboljšo zemljo, kopičenje lastnine, pobiranje davkov. Če želimo danes priti do centrov moči, sledimo denarju; nekoč bi morali slediti hrani. In ko sistem socialne organiziranosti družbe postaja vedno bolj izdelan, napredujejo in se izpopolnjujejo tudi religije, saj so tu prav zato, da opravičujejo pravico elite do moči, bogastva in davkov" (Štaudohar 2012, 20). Zgodovina pa nas uči predvsem to, da se ponavlja. Hrana kot kaže postaja vse bolj luksuzna dobrina, cilj EU in s tem SKP pa mora biti, da cene hrane ne poskočijo v višave in tako povzročijo novo globalno krizo. Omenjene prakse niso bile neprimerne same po sebi, vendar se niso prilagajale spreminjajočim se dejavnikom v naravnem okolju. Mednarodni razvoj je postal skrb za globalno proizvodnjo hrane, saj je do večjih količin hrane potrebno priti z manjšimi kmetijskimi resursi (Schneider in ostali 2001).

Tu pa se zopet obračam na koncept trajnostnega razvoja. Povezava s konceptom varne preskrbe in določanjem cen tako oblikuje celostno podobo javne politike, ki mora zagotoviti obstoj našega planeta za bodoče generacije. Cenovna politika se v koncept trajnostnega razvoja dobro vpleta, saj stabilne cene omogočajo, da se naravni viri ne porabijo do mere, kjer postanejo neobnovljivi. Zato morajo biti cene del takšne javne politike, ki upošteva tako interese kmetov, kot tudi širše družbe, ki nato lahko dosega dolgoročne prednosti. Doseganje varne preskrbe s hrano potrebuje reforme javnih politik in investicij na številnih frontah, vključno s kadrovskimi viri, raziskovanjem v kmetijstvu, podeželski infrastrukturi, vodnih virih in menedžmentom naravnih ter kmetijsko pogojenih virov. Progressivni javnopolitični ukrepi ne smejo zgolj povečati kmetijske proizvodnje, temveč tudi povišati dohodke in zmanjšati revščino na podeželju, kjer živi največje število revnih ljudi (Rosegrant in Cline

2003). Naravni viri morajo postati prioriteta, saj so osnovni vir za pridelavo hrane. Ohranjanju naravnih virov kmetijska politika posveča vedno več pozornosti, saj v svoj napredek in razvoj vključuje koncept trajnosti. Zemlja in voda sta osnovna vira za proizvodnjo hrane in tako tvorita dva od najbolj bistvenih virov za človeštvo. Ti viri so pod pritiskom rasti prebivalstva, gospodarskega razvoja in okoljskih sprememb. Kmetje prihodnosti bodo torej morali proizvesti večje količine hrane z manj viri. Upoštevajoč vse naštetu je kmetijski sektor in njegov nadaljnji razvoj prioriteta sodobne družbe in oblikovalcev javnih politik (Schneider in ostali 2001, 204). Potrebno se je zavedati, da je človeštvo določene vire izčrpalo do roba, zato je potrebna še posebna previdnost. "Degradacija zemeljskih in vodnih virov zahteva pozornost. Kljub temu, da se mnenja o obsegu in pomembnosti razlikujejo, je občutno da povečanje degradacije vodnih in zemeljskih virov lahko zahteva večje vložke in ogromne stroške za vzdrževanje in pospeševanje proizvodnje hrane ter tako postane potencialna nevarnost za varno globalno preskrbo s hrano" (Kanaan in ostali 2000, 3922). Podobno opozarjata tudi von Braun in Torero (2009), ko opominjata na mednarodno krizo cene hrane iz leta 2007-08, ta je namreč povzročila nevšečnosti na številnih frontah. Nagel vzpon cen hrane je povzročil gospodarske težave revnim in sprožil politične nemire v številnih državah. Prav ta kriza pa je lahko kriva za dolgoročne in nepopravljive prehranske posledice, še posebej za otroke. Obstaja pa globalni interes, da bi v bodoče preprečili takšne dogodke na svetovnih trgih. Na pomen cen hrane opozarjajo tudi številni drugi, zelo dobro pa bistvo povzame Timmer (1986), ki je postavil vprašanje, kakšna je "prava" cena kmetijskega proizvoda? Trdi namreč, da lahko pravo ceno hrane določimo le, če v obzir vzamemo širok spekter učinkov na cene, tako na učinkovitost kot tudi na razporeditev prihodkov. Ta logika seveda predvideva da lahko določimo vpliv hrane na številne skupine v državi in po svetu. Globalna kriza cen hrane iz let 2007-08 je povzročila dvom v zgornje izjave. Kriza je povzročila razmah teorij in ukrepov za njeno rešitev (Timmer v Swinnen 2010).

Trajnostni razvoj torej brez stabilnih cen hrane enostavno ni mogoč, saj le varna preskrba s hrano (torej dostopnost in zmožnost nakupa) omogoča, da bi se družba neprestano razvijala. Gre za enega od elementov trajnostnega razvoja, ki je izjemnega pomena, povezuje pa se s številnimi javnimi politikami. Na javnopolitičnem dnevnem redu je že postala prioriteta tematika, saj se odgovorni zavedajo, da bi globalna varna preskrba s hrano močno pripomogla k napredku na ostalih področjih in s tem pripomogla k uresničevanju koncepta trajnosti. "Izziv varne preskrbe s hrano v našem času je takšen, da ekonomiste sili k sodelovanju z ostalimi vpletenimi akterji glede socio-institucionalnih sprememb, ki so nujne, da javne politike in prakse postanejo takšne, da bodo omogočale trajnostni razvoj področja" (Tweeten 1999, 463).

Pride do pojava, kjer se zadovoljevanju osnovnih potreb (potreba po prehranjevanju in obstanku) pridružijo ostale, ki so nujne za razvoj na drugih področjih. Prvi korak v vsakem pomembnem raziskovanju je ocena, komu primanjkuje določenih informacij, katere so te informacije in katera od njih je pomembna. Za proizvodnjo in posledično osebe in oblikovalce javnih politik, ki želijo izboljšati položaj vpletenih, se problem največkrat povezuje z izbiro optimalnih menedžerskih praks in izložkov ob upoštevanju eksogenih dejavnikov, kot so tehnologija, cene in javne politike (Weersink in ostali 2002). Iz tega razloga je preučevanje kmetijstva (v tem primeru, varnosti preskrbe s hrano in cen) iz vidika trajnostnega razvoja dolgotrajen proces. Pomembna je tudi multidisciplinarnost, saj področje zajema tako strokovnjake iz agronomije, ekonomije, analize javnih politik in drugo. Kompromis strokovnjakov pri raziskovanju in optimizaciji javnih politik je nujen, hkrati pa temeljni kamen za razvoj v prihodnosti.

### ***3.3 Pomen varnosti preskrbe s hrano v globalnem smislu***

Pomen varnosti se kaže v globalnih politikah, ki so v zadnjem času vse bolj usmerjeno v omenjeno problematiko. Neučinkovite javne politike so vse do sedaj bile razlog za odstopanje od zelenih norm in standardov. Von Braun in Torero (2009, 16) povezujeta krizo cen z neučinkovitostjo javne politike. Cenovno krizo je sprožil kompleksen niz dolgoročnih in kratkoročnih dejavnikov, vključno z neučinkovitimi javnopolitičnimi ukrepi in prehitrimi odzivi na tržna nihanja. Rast cen energentov do sredine leta 2008, subvencionirana proizvodnja biogoriv, rast dohodkov in prebivalstva, globalizacija in urbanizacija pa so glavni dejavniki, ki prispevajo k povečanemu povpraševanju. Učinkovitost javnih politik poudarjajo tudi Gregory in ostali (2005), ko pravijo, da zaradi številnih socio-ekonomskih in bio-fizičnih dejavnikov, ki vplivajo na sisteme hrane in tako na varno preskrbo s hrano, zmogljivost prilagoditve sistemov hrane in zmanjšanje njihove občutljivosti na klimatske spremembe ni enotna. Izboljšani sistemi proizvodnje, distribucije in ekonomske dostopnosti hrane so prilagodljivi, a morajo zagotoviti, da prispevajo k trajnosti. Kmetijstvo močno prispeva k emisijam toplogrednih plinov, prav zato pa je še bolj pomembno, da oblikovalci javnih politik svoje delo usmerijo k boljšim, trajnostnim politikam.

Globalni interes se nanaša tudi na obnovo (že tako omejenih) naravnih virov. Naštetim virom je potrebno omogočiti (samo)obnovo, to pa se lahko stori z diverzifikacijo, hkrati pa zagotovi ustrezne ukrepe, ki kmete finančno stimulirajo. Preprečiti je namreč potrebno, da bi prišlo do padca želje po proizvodnji. Ko pa je govora o ponudbi, prihaja do omejevanja rasti proizvodnje zaradi naslednjih dejavnikov: omejitve zemlje in vode, premajhnih investicij v

podeželsko infrastrukturo in kmetijske inovacije, omejevanja dostopa do vložkov, kot tudi zaradi vremenskih motenj. Zaradi tega pa prihaja tudi do pomanjkanja prepotrebnega odziva na strani proizvodnje (von Braun in Torero 2009, 16). Kmetje so postali strokovnjaki, saj njihovo delo že dolgo ni več omejeno zgolj na obdelavo zemlje. Poznati morajo naravne zakonitosti, hkrati pa obvladati javnopolitično področje, ki jim omogoča, da najbolj izkoristijo svoj potencial in tako "vračajo" naravi za dolgoročne prednosti. Vso to znanje pa se mora seveda obrestovati na način, da prispevajo k boljšemu, trajnostnemu razvoju. Vzročno-posledično razmerje med sistemi kmetijske proizvodnje in zdravim, vzdržnim okoljem mora biti vključeno v vsako analizo oziroma proučevanje, ki je zasnovano za zagotavljanje trajnosti v povezavi s kmetijstvom (Weersink in ostali 2002, 138). Oblikovalci javnih politik pa na drugi strani prav tako nosijo enako mero (če ne celo večjo) odgovornosti. Pri tem morajo upoštevati potrebe kmetov, kot tudi naraščajoče pomembnosti tematike.

Zaradi vedno večjega števila prebivalcev rastejo potrebe po večjih količinah hrane. Povpraševanje po kmetijskih pridelkih za prehrano, krmo in goriva bo verjetno le še naraščalo. Tveganja zaradi podnebnih sprememb in povečano povpraševanje po energentih lahko v bodoče le še poviša cene hrane v prihodnosti (von Braun in Torero 2009). Prav to pa je lahko prednost, saj bi učinkovita javna politika, ki upošteva projekcije in s tem omejuje porabo, odločilno vplivala na uveljavitev koncepta trajnosti in globalnega povezovanja. Eden od argumentov, ki podpira globalno dimenzijo proizvodnje hrane in izzivov, ki jo spremljajo, je da kljub temu da imajo nekatere regije večje težave kot druge, postajajo družbe vedno bolj povezane. Globalizacija je odprla vrata za mednarodno trgovanje. Regijske primanjkljaje ali presežke je za mogoče preko svetovnih trgov uravnavati. Globalizacija pa je vplivala tudi na vladno urejanje tega področja (Schneider in ostali 2001). Trajnostni pristop je torej iz vidika cenovne perspektive nujna, ki jo je potrebno pri oblikovanju vse bolj kompleksnih javnih politik strogo upoštevati. V obdobju negotovosti (klimatske spremembe, gospodarske krize..) je nujen sistemski pristop k problematiki. To negotovost morajo imeti v mislih oblikovalci javnih politik. Vse indikacije kažejo, da se moramo kljub vsemu izogniti segrevanju ozračja v bodoče, hkrati pa prilagoditi na vse bolj negotov svet, kjer v določenih regijah obstaja veliko tveganje za padeč količine požetih/pobranih pridelkov v bodoče (Parry in ostali 2005).

### 3.3.1 "Soft law" vs "hard-law"

Na področju trajnostnega razvoja zaradi njegove specifičnosti ne poznamo večjega števila aktov, ki bi pravno in formalno zavezovali države članice k uveljavitvi samega koncepta. Prav iz tega razloga izpostavljam problematiko "mehke" zakonodaje, ki obstaja na tem področju. Ta se nanaša na dogovore med vpletenimi akterji, ki pa niso pravno zavezujoči. "Trda" zakonodaja pa se nanaša na zakone, ki imajo pravno veljavo in določene posledice, če se jih ne upošteva. Prevelike količine "mehke" zakonodaje so problematične iz več vidikov, izpostavil pa bi dva po mojem mnenju najbolj pomembna. Zaradi različne moči in vpliva držav članic EU lahko nekatere (predvsem večje) veliko bolj vplivajo na uresničitev priporočil (če seveda je to v njihovem interesu). Takšna oblika zakonodaje jim namreč daje "proste roke" pri uresničevanju priporočil, sankcij (vsaj pravno-formalnih) pa ne utrpijo v nobenem primeru. Koncept trajnostnega razvoja tako lahko močno izgublja na svoji vrednosti, če obstaja zgolj kot "črke na papirju". Bolj pomembni so dejansko učinki, teh pa brez pravnih okvirjev ni mogoče v celoti doseči. Kot drugo pa izpostavljam dejstvo, da aktualna kriza zahteva takojšnje ukrepe. Konceptualna zasnova ni dovolj, nujni so dejanski ukrepi. "Trda zakonodaja" je namreč velik indikator resnosti situacije, saj prikazuje dejansko potrebno delovanje na določenem področju. Ker je področje varne preskrbe s hrano močno prioriteto, je nujen premik v smeri večje količine "trde" zakonodaje. Večja količina pa ne pomeni večjega števila zavezujočih aktov, temveč to, da tudi že obstoječe smernice in priporočila dobijo neko zavezujočo obliko. To je namreč pravi korak, preko katerega lahko koncept trajnostnega razvoja postane "točka preloma" v premiku k napredku.

SKP se premika v smeri poenostavitve, posledica tega pa je bila združitev 21 skupnih tržnih ureditev v eno skupno tržno ureditev, s čimer je ena sama uredba nadomestila 35 obstoječih uredb Sveta. Po sprejetju te uredbe obsežno področje SKP urejajo le 4 krovne uredbe Sveta:

- Uredba o enotni skupni tržni ureditvi,
- Uredba o neposrednih plačilih,
- Uredba o razvoju podeželja,
- Uredba o financiranju SKP.

S tem se je občutno zmanjšalo število pravnih predpisov, ki urejajo SKP, instrumenti in ukrepi SKP so bolj usklajeni in poenostavljeni, pravni okvir SKP pa je bolj transparenten in dostopen za kmete, ekonomske operaterje in nacionalne administracije.



Strategija Evropa 2020 vključuje koncept trajnostne rasti, ki je le ena izmed štirih prioritet te strategije, vendar se strategija v večji meri nanaša na oživitev gospodarstva in preko tega tudi drugih panog. Kmetijstvo ni izpostavljeno kot prednostno, čeprav je znano dejstvo, da postaja varnost preskrbe s hrano globalna prioriteta. Je pa neizogibno povezano s področjem kmetijstva. Prav zaradi tega bi potrebovali več "trde" zakonodaje, saj bi tako omogočili, da bi države članice EU dejansko izpolnjevale globalno zastavljene cilje.

Lizbonska strategija je omogočila zmanjšanje administrativnih bremen, s tem pa tudi bolj pregledno SKP. Sestavljena je iz štirih stebrov, v enem izmed svojih štirih stebrov pa izpostavlja spopadanje z izzivi globalizacije in demografske spremembe – po mojem mnenju dva dejavnika, ki močno ogrožata globalno varnost preskrbe s hrano. Prav zato je potrebno področje konkretizirati ter podati zavezujoče smernice v obliki direktiv in uredb.

Izzivi kmetijstva so gospodarski, okoljski in teritorialni. Med prve spada tudi varnost preskrbe s hrano, zato je jasno, da je potrebno ob omenjanju gospodarskih ciljev izpostaviti tudi ta vidik. Problem pa leži v tem, da trajnostni razvoj, kljub svoji uporabnosti, zavira nastanek zakonodajnega okvirja, saj je tudi sam konceptualno gledano bolj priporočljive narave. Zato obstoj "mehke" zakonodaje ni sporen, temveč omogoča preveč maneverskega prostora na področju, ki je ključno za nadaljnji razvoj in uresničevanje ciljev SKP, obenem pa zagotavljanje varne preskrbe s hrano tako v EU kot tudi na globalnem nivoju. Vloga SKP pri uresničevanju preskrbe s hrano pa je predstavljena v nadaljevanju.

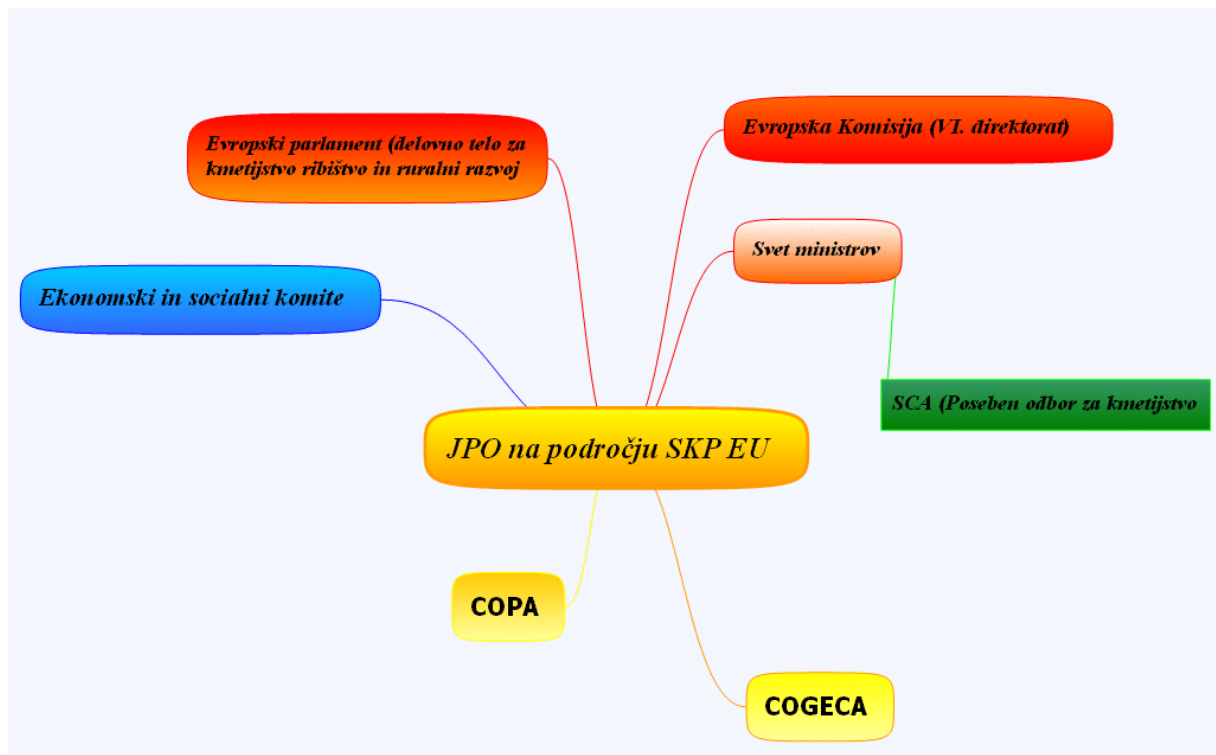
### 3.3.2 *Institucionalni vidik oblikovanja SKP*

Skupna kmetijska politika je predmet sodelovanja evropske in nacionalne ravni odločanja. "V kmetijstvu so namreč evropske ustanove razvile izjemno intenziven splet organov in delovanja, ki skupaj z nacionalnimi organi daje politiki zelo avtonomen značaj in samoohranitveno delovanje" (Erjavec 2007, 7). Pri vseh državah je odnos do skupne kmetijske politike malce drugačen, od konzervativno usmerjenih na eni strani do reformistov na drugi strani. Spet tretje pa se odločajo po trenutni presoji in torej nimajo opredeljenih stališč do skupne kmetijske politike. "Skupna kmetijska politika (SKP) je ena redkih evropskih politik, ki svoje ukrepe prevladujoče financira iz evropskega proračuna in o kateri odločajo skupni organi EU" (Erjavec in Erjavec 2009, 67).

Javnopolitični akterji v omrežju so torej ostali bolj ali manj isti, razlika je zgolj v dejstvu, da se kmetijska politika vedno bolj povezuje z drugimi politikami. Enaka je zgodba pri razmerjih moči med temi akterji. Razmerja moči pri oblikovanju SKP so zelo kompleksna in

nepregledna. Med kmetijskimi ministri prevladuje konzervativni pristop, vendar je pri marsikateri državi (tudi Sloveniji) vladno stališče drugačno od stališča kmetijskih ministrov. Ključ za spremembe ima Evropska komisija, ki ima s pravico predlaganja tudi izključno možnost spreminjanja politike. V zadnjih 5-10 letih se krog vpletenih ni bistveno spreminjal. Države članice so še zmeraj ključne, delitev na reformiste, ki so v manjšini in na branitelje SKP, ki so v večini, ostaja. Med mednarodnimi deležniki je večja vloga držav v razvoju (Brazilija, Indija). Med nevladnimi pa se nadalje krepi vloga okoljskih organizacij, organiziranih na EU ravni (Erjavec 2007). V naslednjih shemah je prikazano javnopolitično omrežje za SKP EU:

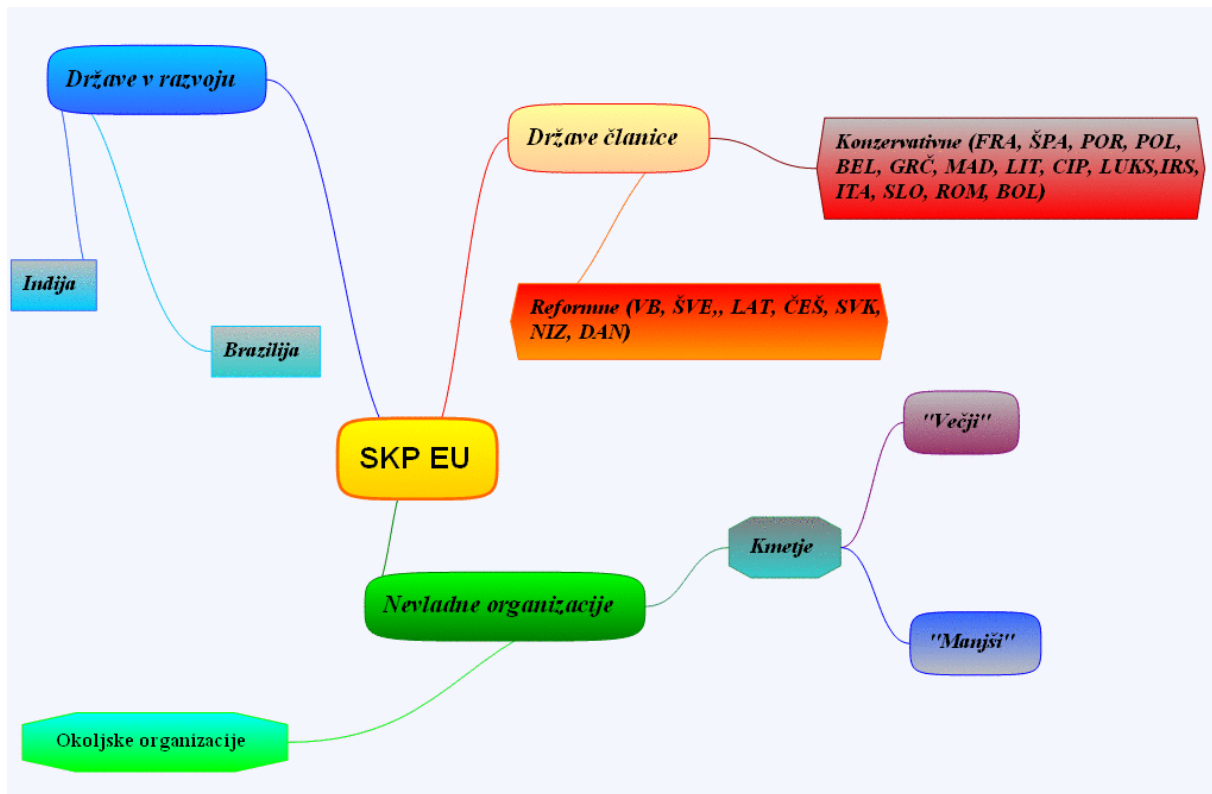
Shema 3.1: Omrežje igralcev na področju SKP EU



Vir: Lastna izvedba

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

Shema 3.2: Prikaz interesov glede SKP EU



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

Prikazani shemi kažeta na kompleksnost javne politike, ki je težko uskladjiva. Javnopolitično omrežje je precej zaprto, oblikovanje politik pa razen večje spremembe iz leta 2003 ni doživelo drugih sprememb, če ne upoštevamo ostalih manjših prilagoditev. Reforme so predvidene šele za obdobje po letu 2013, ki bo ključna prelomnica za nadaljnje strukturiranje SKP EU. Gre namreč za obdobje, ko je EU na razpotju, trajnostni razvoj pa se zdi najbolj pametna izbira.

### 3.4 Vloga SKP pri varnosti preskrbe s hrano v EU

Varna preskrba s hrano je temeljnega pomena za delovanje v vsaki sodobni družbi in tudi EU tu ni izjema. Svetovna politika in vladovanje sta pred vedno večjim izzivom v obliki zagotavljanja varne preskrbe hrane. Številne mednarodne institucije in organizacije so trenutno vključene v razprave o preskrbi s hrano v naslednjih 10-15 letih. Projekcije o ponudbi in povpraševanju glede hrane so zasnovane na argumentih, ki poudarjajo presežke hrane in padajočih cenah na eni in pomanjkanju hrane ter lakoti na drugi strani. Takšna nasprotujoča mnenja imajo ogromen vpliv na prihodnost našega planeta (Gopalan 2001).

Vendar pa je potrebno opozoriti, da prav javnopolitična arena EU zajema širok krog akterjev, ki sledijo svojim interesom. "Na primer, znotraj EU so številne skupine začele uporabljati termin (varnost preskrbe s hrano (vključno z globalno preskrbo) kot argument za porabo 50 milijard evrov subvencij evropskim kmetom iz proračuna EU. Dejstvo je, da tako glavni kmetijski lobi v EU (COPA-COGECA) kot tudi Združenje lastnikov kmetijskih površin v EU (ELO) trdita, da mora preskrba s hrano postati ključni motivacijski faktor za nadaljevanje subvencijske politike kmetijstva v EU" (Swinnen 2010, 18).

Kmetijstvo v svoji primarni obliki izpolnjuje eno najbolj pomembnih nalog za človeški obstoj – to je zagotavljanje hrane. Kritika sodobnih kmetijskih praks se največkrat združuje v poimenovanju novih, alternativnih načinov kmetovanja. Njeni kritiki so bili ostri, zagovorniki pa goreči. Nenazadnje pa narava alternativnega kmetijstva ni tako očitna. Celotno imenovanje ni poenoteno, saj se pojavljajo izrazi kot so alternativno, trajnostno, celostno, ekološko in organsko kmetijstvo. Kmetijstvo pa še vedno ostaja predmet javne politike, ki lahko le spodbuja in pospešuje procese trajnostnega razvoja (Vandermeer 1995). Izredno zanimiv paradoks je, da zadostne količine hrane omogočajo rast prebivalstva, prav prekomerna rast prebivalstva pa je povzročila, da je bodoča preskrba s hrano ogrožena. "Nova hrana je na različnih kontinentih in državah pospešila rast prebivalstva. Kitajska je imela leta 1650 140 milijonov prebivalcev, leta 1850 pa že 400 milijonov, v Evropi je število v istih letih s 103 milijonov naraslo na 274 milijonov. Krompir je kmetom omogočil, da so na isti njivi pridelali več hrane, zato je divje naraslo prebivalstvo na Irskem (leta 1650 je imela 500 tisoč prebivalcev, leta 1850 že 9 milijonov)" (Štaudohar 2012, 21). Tudi Döös (2002) opozarja na ta problem, saj je sodeč po zadnjih projekcijah in napovedih do leta 2020, IFPRI (Mednarodni raziskovalni inštitut za javne politike v povezavi s prehrano) izrazil precejšnjo zaskrbljenost glede zmožnosti zagotovitve preskrbe s hrano. Svetovni sistem preskrbe naj ne bi bil zadosten za preskrbo naraščajočega števila prebivalstva, še posebej če upoštevamo stagnacijo ali celo primanjkljaje v zalogah naravnih virov po svetu.

Ker se število prebivalcev le še povečuje, to pomeni tudi, da povpraševanje po hrani sledi temu trendu, naloga EU pa je, da oblikuje tako kmetijsko politiko, ki sposobna to povpraševanje zadovoljiti ali pa vsaj prispevati svoj delež k temu. Projekcije kažejo da bo leta 2050 na svetu že 9 milijard prebivalcev; torej bo potreba po hrani precej poskočila – še posebej v revnih državah sveta. Ključno je, da vsaka država najde načine za preživetje. To pomeni, da mora kmetijstvo postati mednarodna prioriteta, najbolj revne države pa potrebujejo pomoč za zagotovitev prehranske varnosti in neodvisnosti proizvodnje (Čiburienne 2009, 40). Nujno potrebno je torej izboljšanje kapacitet za proizvodnjo, uvajanje novih

tehnologij, moderne kmetijske pristope in s tem skrb za konkurenčnost prehrabene industrije v Evropi. Globalna varnost preskrbe s hrano bo ostala svetovna skrb za naslednjih 50 let in naprej. Zadnje žetve pridelkov so bile na številnih območjih manjše zaradi zmanjšanja vlaganj v raziskovanje in infrastrukturo, kot tudi zaradi vse večjega pomanjkanja vode. Sposobnost kmetijstva za podporo naraščajočemu številu prebivalstva ostaja skrb za trenutne generacije in na svetovni javnopolitični agendi ostaja prioriteta (Rosegrant in Cline 2003). EU namreč kljub neprestani želji po napredku, ki se kaže skozi njene reforme, ne more ubežati dejstvu, da ima na trgu vedno večjo konkurenco (čeprav ostaja vodilna svetovna izvoznica večine kmetijskih proizvodov). Zavedanje o sicer optimističnih srednjeročnih napovedih za kmetijstvo je nujno, ker namreč ostaja pričakovanje, da bodo kmetijski trgi vedno bolj nestabilni. Ali so vzroki simptomatski, ali gre za ogromno spremembo na trgih kmetijskih pridelkov, ali za kratkoročni odziv na trk med javnopolitičnimi spremembami, trenutnimi presežki pridelkov in nepredvidljivimi vremenskimi pogoji? Iskanje vzrokov pripelje do številnih osumljencev: naraščajoče povpraševanje po hrani v razvijajočih državah, nepredvidene zahteve po nafti iz Kitajske in Indije, neprimerne špekulacije na kmetijskih trgih in šibka valuta ameriškega dolarja (Bahn 2008). Izvzeti ne smemo niti vplivov gospodarske in finančne krize, ki je močno prizadela EU. Kmetijstvo pa ravno tu plača velik davek, saj že v osnovi v kmetijstvu zaslužki niso tako veliki kot drugje, krizne razmere pa te razlike le še poudarijo. Svetovno kmetijstvo je pravkar preživelo krajše obdobje izjemnih nihanj. S prehodom preko tega obdobja še vedno ni povsem jasno, ali je to obdobje samo eno v dolgoročnem trendu ali znamenje tega, kar nas čaka v prihodnosti. Poleg tega temu obdobju sledi še obdobje mednarodne finančne in gospodarske krize, ki lahko povzroči ekstremne razmere tudi še v drugih oblikah (Schweikhardt 2009). Te druge oblike pa so tiste, ki lahko kmetijstvo potisnejo na rob prepada. Kmetijstvo ima dvojno vlogo. Na eni strani proizvaja določene javne dobrine, predvsem okoljske, hkrati pa zagotavlja primaren dejavnik preživetja, t.j. hrano. Na drugi strani pa prav ekstenzivnost tista, zaradi katere kmetijstvo ustvarja pritiske na zunanje okolje. Tu pa svoje pristavi še koncept trajnostnega razvoja. Če želimo ustvariti harmonijo med kmetijstvom in trajnostno rastjo, je potrebno uravnotežiti negativne učinke kmetijskih praks, hkrati pa določene spremeniti, da bodo v skladu s smernicami trajnostnega razvoja. Kljub uspehim reformam, se te ne smejo končati. Prav povečanje prebivalstva ogroža varnost preskrbe s hrano, zato so potrebno reforme v tej smeri. "Tihi svet kmetovanja in proizvodnje hrane je podvržen spremembam, ki imajo neverjetne razsežnosti. Od leta 2005 smo priča rasti cen energentov, ki skupaj z javnopolitičnimi odločitvami širijo trg biogoriv in s tem nadomeščajo proizvodnjo pridelkov, ki so se tradicionalno uporabljali za prehrano ljudi

in živali" (Elam 2008, 12). Zaradi razdrobljenosti sektorja je namreč nujno potrebno povečati konkurenčnost, saj se kmetje iz območja EU soočajo s svetovno konkurenco na področju dobave, hkrati pa morajo upoštevati ogromno količino internih standardov. Za razvoj samooskrbe kmetijskih pridelkov in prehrane je nujno vzdrževanje sistema EU (torej vzdrževanje SKP), kmetijske proizvodnje in celo njeno povečanje. Če bi Evropa zmanjšala kmetijski sektor in pridelavo hrane, bi pomanjkanje povzročilo zvišanje cen hrane po celem svetu. Rast v kmetijstvu zmanjšuje revščino hitreje kot katerikoli drugi sektor gospodarske rasti. Dejansko kmetijstvo ostaja osrednji sektor produktivnosti v revnih državah, saj zaposluje 65% prebivalstva (Čiburienė 2009, 40). Vedeti pa moramo nekaj in sicer da narava ima določene cikle, katerim se prilagajajo sodobne družbe. Določeni pojavi (rast cen) so že bili videni, prav tako pa je že prišlo tudi do obdobja, ko so cene bile nižje od dolgoletnega povprečja.

Vse od uvedbe SKP že obstaja jasna vizija, da je potrebno kmetijstvo preobraziti v panogo, ki dopušča tudi obnavljanje naravnih virov za njihovo kasnejše izkoriščanje. Prav tu so bili narejeni prvi koraki v smeri trajnostnega razvoja, kasneje pa se je koncept prenesel na številne druge vidike. Tu vidim prihodnost SKP. Omogočanje zanesljivega napredka pri zagotavljanju varne preskrbe s hrano bo težko in pomeni reformo trenutno sprejetih kmetijskih praks in ukrepov. Kljub temu inovacije v agro-ekoloških pristopih in povečanih količinah pridelkov prinašajo določene uspehe in napredek. Skupaj z investicijami v raziskovanje in infrastrukturo (voda, transport) lahko prinesejo ogromne izboljšave pri globalni preskrbi s hrano, še posebej v revnih, ruralnih območjih (Rosegrant in Cline, 2003, 1918). In v reforme je osredotočeno naslednje programsko obdobje, kjer obstajajo 3 glavne možnosti, vse pa se osredotočajo na komponente, ki sem jih izpostavil v magistrski nalogi. Prvi scenarij govori o konzervativni vlogi SKP pri trajnostnem razvoju. Nanaša se na ohranjanje trenutne oblike z dvema stebroma in ne prinaša revolucionarnih sprememb. Drugi scenarij je nekakšna vmesna različica in do leta 2020 prinaša znatno znižanje sredstev za SKP, pri čemer se 1. steber postopoma preobrazí in prihaja do ukinitve vseh podpor, 2. steber pa se močno razvija in v delih prehaja v kohezijsko politiko. Zadnji mogoči scenarij pa prinaša novo javno politiko, združuje oba stebra in cilja na trajnostno preobrazbo. Povesod pa je potrebno najti ravnotežje, kot pravi Swinnen (2010): "Ko pride do padca cen (so te nizke), to negativno vpliva na kmete, zato je potrebno pomoč in javnopolitično osredotočenost preusmeriti proti njim. Ko pride do rasti cen (so visoke), to negativno vpliva na potrošnike in ti so tisti, ki morajo prejeti pozornost pomoči in javnopolitično osredotočenost. Torej pri spremembi pogojev se osredotočenost premakne

od ene skupine k drugi, odvisno od tega, kdo ima od tega koristi in bremena". Izhajati je potrebno iz tega, da mora biti javna politika fleksibilna in (pro)aktivna.

Ti scenariji so seveda mogoči, v kolikor se bodo oblikovalci javnih politik zavedali, da imajo veliko odgovornost. Njihove odločitve namreč sedaj (čeprav že pozno) oblikujejo novo družbo, družbo prihodnosti. Javnopolitični odzivi, kot so prepovedi izvoza ali visoke izvozne tarife, lahko kratkoročno zmanjšajo tveganje za pomanjkanje hrane v določeni državi, a obstaja velika verjetnost, da se "izkrivijo", ker povzročijo zožitev mednarodnega trga in njegovo nestanovitnost. Na nivoju države omejitve cen zmanjšajo željo kmetov po pridelavi večjih količin hrane in preusmerjajo sredstva stran od tistih, ki jih najbolj potrebujejo (von Braun in Torero 2009). Izrednega pomena je uravnoteženost. Poskrbeti je potrebno tako za kmete kot tudi za širši družbeni kontekst. Potrebujemo precej bolj uravnotežene in raznolike analize in javnopolitična priporočila glede trenutne situacije, ki upoštevajo tako stroške kot tudi prednosti sprememb cen in javnopolitičnih ukrepov (Swinnen 2010).

Vsi prej omenjeni scenariji glede prihodnosti so verjetni, predvsem zaradi spremenljivosti kmetijskih trgov, o katerih je bilo že govora v prvem poglavju. Višje cene pridelkov so sprožile večjo spremenljivost cen. Koeficient variacije mesečnih cen koruze je bil samo v letu 2007 trikrat višji od ostalih pridelkov med leti 2000-2006. Povečano povpraševanje po biogorivih je povzročilo zmanjšanje zalog ostalih pridelkov, kar je le spodbudilo nestanovitnost cen. Manj stabilne cene pridelkov (žit) opozarjajo na dejstvo, da se bodo morali porabniki teh pridelkov soočiti s povečanim tveganjem (Elan 2008, 14). Višje cene pomenijo nižjo dostopnost za večino prebivalstva, kar posledično ogroža varno preskrbo s hrano. To izpostavlja tudi Bahn (2008, 4), ko pravi da je neverjetna rast kmetijskih pridelkov zaskrbljujoča tako za potrošnike kot oblikovalce javnih politik po vsem svetu. Vzročno posledično povezavo med nihanjem cen in moteno preskrbo s hrano izpostavita tudi von Braun in Torero (2009, 17), ki trdita da so nedelovanje svetovnega trga z žiti in odziv držav za zaščito lastne porabe sprva posledice krize in ne vzroki, vendar poglobljajo krizo in povečujejo tveganja, ki jih povzročajo visoke cene. Z ustvarjanjem pozitivne povratne zanke postanejo svojeglave, kar le še dodatno zvišuje cene in povzroča njihovo nestanovitnost, to pa ima neprijetne posledice za dolgoročno spodbudo kmetijske proizvodnje. Ti tržni mehanizmi ukrivljajo dejansko stanje in povzročajo neučinkovitost globalnega sistema. Prav tu pa je potrebno narediti korak naprej in mehki koncept trajnostnega razvoja vključiti v javno politiko in mu tako pripisati tudi zavezujočo konotacijo. Le tako bo trajnostni razvoj postal koncept prihodnosti.

## ZAKLJUČEK

V magistrski nalogi je bilo največ pozornosti posvečenega konceptu trajnostnega razvoja in njegove uporabnosti v kmetijstvu. Skupna kmetijska politika EU v svojih prizadevanjih za večjo vzdržnost okolja in čim manj obremenjujoče kmetijske prakse uveljavlja reforme, to pa se dogaja že od njenih zametkov vse do danes. Prihodnost te politike je odvisna od številnih dejavnikov, trajnostni razvoj pa je po mojem mnenju eden bolj bistvenih. Če namreč oblikovalci evropskih politik želijo javno politiko, ki bo vsem vpletenim omogočala pogoje, ki so potrebni za spodobno življenje, mimo uporabe koncepta trajnostnega razvoja enostavno ne more. Trajnostni razvoj ima precej oblik in že sama vpeljava pojma v področje kmetijstva povzroča nemalo težav. Tu veliko vlogo igra interdisciplinarnost (agronomija, ekonomija, pravo, politologija...), saj je ta koncept potrebno podrobno preučiti in tako umestiti v področje. Koncept trajnosti, ki je bil uporabljen v tej nalogi, se močno nanaša na bodočo varnost preskrbe s hrano. Sem uvrščam tudi cenovno dostopnost, saj več ali manj potrošnikov iz dneva v dan stremi k bolj ugodni hrani, ki pa po kakovosti ne sme zaostajati preveč. Realna perspektiva je torej vmesna pot, ki omogoča zadostno preskrbo ob cenovni dostopnosti. Prav iz tega razloga je bilo v nalogi predstavljeno več vidikov trajnosti, izpostavljene pa so bile najbolj uporabne za oblikovanje učinkovite kmetijske politike. Najprej bi se rad ustavil pri oceni uporabnosti tega koncepta z vidika svoje preučevane tematike. Koncept v svojih mnogih oblikah precej obeta, a ne moremo mimo dejstva, da so njegovi ukrepi (vsaj trenutno) premalo zavezujoči. Veliko številno priporočil namreč ne omogoča, da bi se konceptu trajnostnega razvoja sledilo po točno določenih ciljih in korakih. Sam bi na tem mestu izpostavil, da je za bodočo učinkovitost koncepta nujna vključitev v dokumente, ki so pravno zavezujoči. Sam koncept ima potencial, vendar ga lahko izkoristi le ob doslednem izvajanju njegovih ključnih elementov. Vključenost koncepta na področje kmetijske politike je neizogibna in nujna, zato bi morali oblikovalci javnih politik stremeti k trajnostnim javnim politikam. Le tako lahko koncept trajnostnega razvoja dejansko pride do izraza kot koncept prihodnosti. Kot pomanjkljivost koncepta pa bi omenil še to, da so njegove definicije prevečkrat zelo široko zastavljene. Pomeni, da je včasih vse, včasih pa nič – obstaja nevarnost da se ga enostavno le uporablja za argumentacijo določenih odločitev. Če bi bilo njegovi okvirji bolj jasno določeni (kar zopet pelje do neke jasne opredelitve in vključitve v zavezujoče ukrepe), potem bi koncept močno pridobil na svoji uporabnosti v praksi.

Trajnostni razvoj je nekakšna zmožnost ohranjanja kontinuitete, obenem pa vnaša svežino in nov pogled na izvajanje določenih javnih politik. V luči aktualne krize se je koncept začel



vedno bolj poudarjati. Vključenost v strategije za razvoj pomeni lahko le eno in sicer, da je koncept pridobil neko moč in zaupanje, hkrati pa je od njegove uporabe odvisna tudi prihodnost EU. Iz vidika preučevane teme lahko izpostavim naslednje in sicer, da zaradi trenutnih gospodarskih razmer, ki so vse prej kot rožnate, največ poudarka dobiva gospodarska komponenta trajnostnega razvoja. Vendar to je le trenutna realnost EU, ki se spopada z največjo krizo od svojega nastanka. Koncept trajnostnega razvoja je na področju SKP izjemno uporaben, a le ob vključitvi v pravne okvirje, ki države članice zavezujejo k delovanju po njegovih načelih. Zaradi slabe gospodarske situacije se določeni vidiki postavljajo v ozadje, a po mojem mnenju niso nič manj pomembni. Okoljski vidik je sicer trenutno rahlo v ozadju, a je kljub temu pomemben, saj je vključen (seveda le kot smernica, priporočilo) v druge evropske politike, tudi preučevano SKP. Ali je trajnostni razvoj orodje za izhod iz krize je težko trditi, vendar pa je definitivno koncept, ki lahko pospeši proces gospodarskega okrevanja in ponovne oživitve. Kar pa konceptu daje večjo "težo", pa je njegova vloga v kasnejšem obdobju, saj bo služil kot orodje za ohranjanje stanja in izboljšanje obstoječe situacije. S svojimi načeli namreč stremi k izboljšanju kvalitete življenja prebivalcev sveta in prav zato ostaja zanimiv tudi za nadaljnje preučevanje. Vse naštetu pa privede do ugotovitev, ki jih izpostavljam v sklepnem delu naloge.

Če se najprej posvetim uvodnemu raziskovalnemu vprašanju, lahko povem, da za prihodnost skupne kmetijske politike iz vidika trajnostnega kmetijstva lahko izpostavim ukrepe, ki se najbolj približajo *ekološkemu kmetijstvu*. Vzroki za to so številni. Med najbolj pomembne pa bi sam uvrstil potrebo po takšnem kmetijstvu, ki minimalno obrablja (omejene) naravne vire, minimalno obremenjuje že tako obremenjeno okolje in omogoča, da je hrana kot končni produkt cenovno dostopna, hkrati pa glede na standarde kakovosti izpolnjuje potrebne kriterije. Vloga teh ukrepov pri reformah je sicer majhna, a ne zanemarljiva. Finančne podpore so velik del SKP, zato je potrebno takšno preoblikovanje, ki jih še vedno omogoča. Ukinitvev finančnih podpor bi namreč močno pretresla evropsko kmetijstvo, saj se to v večini opravlja na majhnih in srednje velikih kmetijah, kljub temu da podeželje zavzema kar 90% evropskih površin. Reforme so torej pričakovane, nujne, a hkrati izredno pomembne za bodoče generacije in njihov odnos do kmetijstva. Zaenkrat plačila bolj spodbujajo pridelavo večjih količin in ne kvalitete. Iz našega vidika je sicer glede varne preskrbe s hrano to do neke mere spodbudno in pozitivno, vendar je potrebno najti neko vmesno pot.

Pri drugem raziskovalnem vprašanju zadeva še zdaleč ni preprosta. Kmetje sicer imajo precej možnosti za uveljavljanje finančnih pomoči, vendar je potrebno izpostaviti, da se od njih pričakuje vedno več znanja. Potrebno je poznati številne predpise, saj v nasprotnem

primeru lahko sledijo stroge sankcije. Trajnostni razvoj namreč zahteva sledenje celemu nizu strogih pravil, saj le tako lahko dosežemo določeno stopnjo, ko bomo lahko trdili, da raba naravnih virov ni preobremenjujoča in kmetijstvo dejansko ne povzroča večje "škode" kot koristi. Sem spada tudi ukrep navzkrižne skladnosti, ki je lep prikaz vpeljave okoljskih elementov v kmetijske prakse. Preko tega in mnogih drugih mehanizmov pa se lahko oblikuje javna politika, ki bo trajnostno vzdržna. Končne cene hrane niso odvisne zgolj od kmetijske politike, temveč to področje uravnava agrarna ekonomika, kakor je bilo prikazano v enem izmed poglavij. Kompleksna razmerja povpraševanja in ponudbe, komplementarnih proizvodov in zunanji vplivi (podnebje ipd.) so velik dejavnik uravnavanja cen. Kmetijska politika je prav tako eden izmed dejavnikov, prav zato pa mora velik del svoje pozornosti nameniti temu, da bo preko sodobnih konceptov (kamor sam uvrščam tudi trajnostni razvoj, ne glede na njegovo bogato zgodovino) ustvarila moderno in učinkovito javno politiko.

Kljub osredotočenosti na kmetijsko politiko pa ne moremo mimo okolja. Nastopa namreč kot dejavnik, ki ima močan vpliv na pridelavo hrane. Zaradi spreminjajočega se podnebja, marsikje razmišljajo o spremembi tipa posevkov, kar spreminja globalni trg preskrbe s hrano. Naravne nesreče, kot so suše (npr. v Rusiji pred kratkim) in morebitne poplave, pa lahko dodatno otežijo napovedi o zadostni preskrbi s hrano. Tretje raziskovalno vprašanje pa se nanaša na vpliv okoljskih ukrepov na cene hrane. Okolje je naše največje bogastvo in zato je koncept trajnostnega razvoja zelo uporaben, hkrati pa težko dosegljiv. Naraščajoče število prebivalstva na globalnem nivoju povečuje potrebe po hrani, hkrati pa vse bolj onemogoča sonaravno kmetijstvo (zaradi procesov degradacije okolja in urbanizacije podeželja). Vsi ukrepi kmetijske politike, ki so naravnani na ohranjanje okolja, so uveljavljeni z namenom, da bi rastočemu številu prebivalstva omogočili enakopraven dostop do hrane, hkrati pa kmetom kot proizvajalcem omogočili dostojen zaslužek. Za vse omenjeno pa se mora spremeniti kolektivno mišljenje. Tu mislim na to, da je potrebno zagotoviti, da bo kmetijstvo postalo zopet cenjeno kot mora biti, saj že od davnega to ostaja področje, preko katerega si prebivalstvo ustvarja dobrine za preživetje. S tem zadnjim pa so mišljene cene, ki so dostopne večini prebivalstva, hkrati pa zagotavljajo nemoteno preskrbo s hrano. Vse zgoraj navedeno se nanaša na vse vpletene akterje, tako na nivoju EU, kot na globalnem nivoju. Zavedanje o pomembnosti koncepta trajnosti s strani oblikovalcev je torej predpogoj, da se enako miselnost vcepi tudi prebivalcem/potrošnikom, ki imajo od kmetijske politike (v našem primeru SKP) tudi koristi.

Spremembe v skupno korist so nujne, v to smer pa se SKP usmerja tudi z vpeljavo koncepta trajnostnega razvoja. Gre torej za koncept prihodnosti, kako uporaben bo in kako

uspešno ga bodo oblikovalci javnih politik uspeli vključiti in aplicirati na področju SKP, pa bo pokazal čas.

## LITERATURA

- Andersson, Rune, Bo Algers, Lars Bergstrom, Kerstin Lundstrom, Thomas Nybrant in Per-Olow Sjoden. 2005. Food 21: A Research Program Looking for Measures and Tools to Increase Food Chain Sustainability. *Ambio* 34 (4/5): 275–82.
- Antle, John. 2008. Climate Change and Agriculture: Economic Impacts. *Choices: The Magazine of Food, Farm and Resource Issues* 23 (1): 9–11.
- Arce, A. in T.K. Marsden. 1993. The Social Construction of International Food: A New Research Agenda. *Economic Geography* 69 (3): 293–311.
- Bahn, Henry. 2008. Commodity Prices Rock World Markets: Structural Shift or Short-Term Adjustments? *Choices: The Magazine of Food, Farm and Resource Issues* 23 (2): 4–6.
- Beck, Robert in Stefan Vogel. 2003. Food preferences in the global village. *Agricultura* 2: 16–18.
- Berendse, Frank, Dan Chamberlain, David Kleijn in Hans Schekkerman. 2004. Declining Biodiversity in Agricultural Landscapes and the Effectiveness of Agri-Environment Schemes. *Ambio* 33 (8): 499–502.
- Bergant, Klemen in Lučka Kajfež Bogataj. 2004. Nekatere metode za pripravo regionalnih podnebnih sprememb. *Acta agriculturae Slovenica* 83: 273–87.
- Bignal, Eric. 1998. Using an Ecological Understanding of Farmland to Reconcile Nature Conservation. *Journal of Applied Ecology* 35 (6): 949–54.
- Bojnec, Štefan, Darja Majkovič in Jernej Turk. 2007. Prevalence of key developments in trade of agro-food producers in the new member states of the European Union. *Food Economics – Acta Agricultura* 4: 139–47.
- Botterill Courtenay, Linda. 2004. Valuing Agriculture: Balancing Competing Objectives in the Policy Process. *Journal of Public Policy* 24 (2): 199–218.
- Brouwer, Floor in Philip Lowe. 2000. *CAP regimes and the European countryside: prospects for integration between agricultural, regional and environmental policies*. Wallingford. CAB International.
- Burrell, Allison. 2009. The CAP: Looking Back, Looking Ahead. *European Integration* 31 (3): 271–89.
- Cenčič, Avrelija in Andreja Borec. 2007. Microbial food safety standards in organic farming – A review. *Agricultura* 5 (1): 5–14.
- Costanza, Robert in Herman E. Daly. 1992. Natural Capital and Sustainable Development. *Conservation Biology*: 37–46.

- Čiburienė, Jadvyga. 2009. Agriculture and Food Production: Employment Aspect. *Integrated and Sustainable Rural Development*: 39–43.
- Döös, Bo. 2002. The Problem of Predicting Global Food Production. *Ambio* 31 (5): 417–24.
- Elam, Thomas. 2008. Food or Fuel? Choices and Conflicts. *Choices: The Magazine of Food, Farm and Resource Issues* 23 (3): 12–15.
- Erjavec, Emil, Stane Kavčič, Luka Juvančič in Aleš Kuhar. 1999. *Uvod v agrarno ekonomiko in politiko*. Domžale. Biotehniška fakulteta.
- Erjavec, Emil, Luka Juvančič, Miroslav Rednak in Tina Volk. 2007. "Zdravstveni pregled" skupne kmetijske politike – v kakšnem stanju SKP pričakuje izzive prihodnosti? V 4. konferenca DAES "Slovenija v EU-izzivi za kmetijstvo, živilstvo in podeželje". *Moravske Toplice, 8-9. november 2007*, ur. Stane Kavčič, 13–33 Domžale: Društvo agrarnih ekonomistov.
- Erjavec, Emil. 2007. *Prihodnost Skupne kmetijske politike v luči evropskih financ – poskus politično-ekonomske analize*. Ljubljana: Biotehniška fakulteta.
- 2011. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 11. maj.
- Erjavec, Emil in Karmen Erjavec. 2009. Spreminjajoči se diskurzi skupne kmetijske politike Evropske unije. *Družboslovne razprave XXV* (60): 67–85.
- Evropska Komisija. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs\\_2009](http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009) (21. marec 2011).
- Fink-Hafner, Danica. 2002. Analiza politik – akterji, modeli in načrtovanje politike skupnosti. V *Jadranje po nemirnih vodah managementa nevladnih organizacij*, ur. Dejan Jelovac, 105-123. Ljubljana: Radio Študent, Študentska organizacija Univerze; Koper; Visoka šola za management.
- 2007. Znanost »o« javnih politikah in »za« javne politike. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink-Hafner, 9-30. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Fish, Robert, Susanne Seymour in Charles Watkins. 2006. Sustainable farmland management as political and cultural discourse. *The Geographical Journal* 172 (3): 183–89.
- Garzon, Isabelle. 2006. *Reforming the common agricultural policy: history of a paradigm change*. New York. Palgrave.
- Goodland, Robert. 1995. The Concept of Environmental Sustainability. *Annual Review of Ecology and Systematics* 26: 1–24.
- Goodman, David. 1997. World-Scale Processes and Agro-Food Systems: Critique and Research Needs. *Review of International Political Economy* 4 (4): 663–87.

- Gopalan, Radha. 2001. Sustainable Food Production and Consumption: Agenda for Action. *Economic and Political Weekly* 36 (14/15): 1207–25.
- Gregory, Peter, J.S.I Ingram in M. Brklacich. 2005. Climate Change and Food Security. *Philosophical Transactions: Biological Sciences* 360 (1463): 2139–48.
- Hagedorn, Konrad. 1997. Agriculture in Germany: Some Considerations on Economic, Political and Environmental Sustainability. *Ambio* 26 (7): 456–61.
- Hettne, Bjorn. 2008. *Sustainable Development in a Globalized World*. Palgrave: VB.
- Hrustel-Majcen, Marta in Boštjan Kos. 2006. Cross Compliance and Nitrates directive in farming in Slovenia. *Acta agriculturae Slovenica* 87: 17–26.
- Irwin, Scott in Darrel Good. 2009. Market Instability in a New Era of Corn, Soybean, and Wheat Prices. *Choices: The Magazine of Food, Farm and Resource Issues* 24 (1): 6–11.
- Kajfež Bogataj, Lučka, Tjaša Pogačar, Andrej Ceglar in Zalika Črepinšek. 2009. Spremembe agro-klimatskih spremenljivk v zadnjih desetletjih. *Acta agriculturae Slovenica* 95: 97–109.
- Kajfež Bogataj, Lučka. 2005. Podnebne spremembe in ranljivost kmetijstva. *Acta agriculturae Slovenica* 85: 25–40.
- Kanaan, K.P., Dev S. Mahendra. in Alakh Narain Sharma. 2000. Concerns on Food Security. *Economic and Political Weekly* 35 (45): 3919–22.
- Kleijn, David in William Sutherland. 2003. How Effective are Agri-Environment Schemes in Conserving and Promoting Biodiversity? *Journal of Applied Ecology* 40 (6): 947–69.
- Kos, Drago. 2004. Tri ravni trajnostnega razvoja. *Teorija in praksa* 41 (1-2): 332–39.
- Krishnaraj, Maithreyi. 2005. Food Security: How and for Whom. *Economic and Political Weekly* 40 (25): 2508–12.
- Kuhar, Aleš. 2011. Intervju z avtorjem. *Rodica*, 24. april.
- Lichtfouse, Eric, Morjolaine Hamelin, Mireille Navarrete, Philippe Debaeke in Agnes Henri. 2010. Emerging agrosience. *Agronomy for sustainable agriculture*: 1–10.
- Lichtfouse, Eric, Mireille Navarrete, Philippe Debaeke, Veronique Souchere, Caroline Alberola in Josiane Menassieu. 2009. Agronomy for sustainable agriculture: A review. *Agronomy for sustainable agriculture*: 1–6.
- Lukšič A. Andrej in Maja Bahor. 2007. Trajnostni razvoj v luči lizbonske strategije in njene revizije. V *Zbornik akademske mreže*. ur. Lukšič, A. Andrej in Dušan Plut, 27 -42. Ljubljana. FDV.

- 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.
- Ma, Yan, Liding Chen, Xinfeng Zhao, Haifeng Zheng in Yihe Lu. 2009. What motivates farmers to participate in sustainable agriculture? Evidence and policy implications. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology* 16 (6): 374–80.
- Maučec, Janez. 2011. Intervju z avtorjem. Bratonci, 11. julij.
- McMichael, Philip. 1997. Rethinking Globalization: The Agrarian Question Revisited. *Review of International Political Economy* 4 (4): 630–62.
- Ministrstvo za šolstvo in šport. 2010. *Dobre lastnosti neposrednega intervjuja*. Dostopno prek: [http://www.minet.si/gradivo/egradiva/html/ORG\\_4\\_2\\_7\\_viri\\_pridobivanja\\_informacij/dobre\\_lastnosti\\_neposrednega\\_intervjuja.html](http://www.minet.si/gradivo/egradiva/html/ORG_4_2_7_viri_pridobivanja_informacij/dobre_lastnosti_neposrednega_intervjuja.html) (10. marec 2011).
- Nedergaard, Peter. 2006. The 2003 Reform of the Common Agriculture Policy: Against All Odds or Rational Explanations? *European Integration* 28 (3): 203–23.
- Parry, Martin, Cynthia Rozenzweig in Matthew Livermor. 2005. Climate Change, Global Food Supply and Risk of Hunger. *Philosophical Transactions: Biological Sciences* 360 (1463): 2125–38.
- Pasour, E.C in Randal R. Rucker. 2005. *Plowshares and pork barrels: the political economy of agriculture*. Oakland. Independent Institute.
- Pearson, Craig. 2007. Regenerative, Semiclosed Systems: A Priority for Twenty-First-Century Agriculture. *BioScience* 57 (5): 409–18.
- Petovar, Slavko. 2011. Intervju z avtorjem. Veržej, 2. april.
- Pozdrec, Silvo. 2012. Intervju z avtorjem. Rodica, 11. marec.
- Pretty, J.N., A.S. Ball, Li Xiaoyun in N.H. Ravindranath. 2002. The Role of Sustainable Agriculture and Renewable-Resource Management in Reducing Greenhouse-Gas Emissions and Increasing Sinks in China and India. *Philosophical Transactions: Mathematical, Physical and Engineering Sciences* 360 (1797): 1741–61.
- Pugliese, Patrizia. 2001. Organic Farming and Sustainable Rural Development: A Multifaceted and Promising Convergence. *Sociologia Ruralis* 41 (1): 112–30.
- Rao, N.H. in P.P. Rogers. 2006. Assessment of agricultural sustainability. *Current science* 91 (4): 439–48.
- Regoršek, Darja in Emil Erjavec. 2007. Food demand in Slovenia. *Acta agriculturae Slovenica* 89: 221–32.

- Rehber, Erkan in Libor Grega. 2008. Agriculture, Trade and Sustainability. *The European Legacy* 13 (4): 463–79.
- Robertson, Philip in Scott Swinton. 2005. Reconciling Agricultural Productivity and Environmental Integrity: A Grand Challenge for Agriculture. *Frontiers in Ecology and the Environment* 3 (1): 38–46.
- Rosegrant, Mark W. in Sarah A. Cline. 2003. Global Food Security: Challenges and Policies. *Science* 302 (5652): 1917–19.
- Schwartz, Herman. 2010. *States versus Markets*. Palgrave: VB.
- Schweikhardt, David. 2009. The Overview: Agriculture in a Turbulent Economy – A New Era of Instability? *Choices: The Magazine of Food, Farm and Resource Issues* 24 (1): 4–5.
- Smith, C.S in G.T. McDonald. 1998. Assessing the sustainability of agriculture at the planning stage. *Journal of Environmental Management* 52 (1): 15–37.
- Stern, Susanne, Ulf Sonesson, Stefan Gunnarsson, Ingrid Oborn, Karl-Ivar Kumm in Thomas Nybrant. 2005. Sustainable Development of Food Production: A Case Study for Pig Production. *Ambio* 34 (4/5): 402–07.
- Swinnen, Johan. 2010. *The Right Price of Food*. Leuven, Katholieke Universiteit Leuven.
- Štaudohar, Irena. 2012, Užitna zgodovina človeštva: Pravi korenček ni oranžen. Delo (Sobotna priloga), 20–21 (31.marec).
- Timmer, Peter. 1986. Prospects and Some Policy Problems of Agricultural Development in China: Discussion. *American Journal of Agricultural Economics* 68 (2): 461–63.
- Toplišek, Alen. 2011. Trajnostni razvoj in gospodarska rast: ali sta koncepta skladna? *IB Revija* 1 (2): 85–94.
- Turinek, Matjaž, Silva Grobelnik-Mlakar, Martina Bavec in Franc Bavec. 2008. Biodynamic agriculture from past to present. *Agricoltura* 6: 1-4.
- Tweeten, Luther. 1999. The Economics of Global Food Security. *Review of Agricultural Economics* 21: 473–88.
- van Huylenbroeck, Guido, Wim Verbeke in Ludwig Lauwers, ur. 2004. *Role of institutions in rural policies and agricultural markets*. Amsterdam, Elsevier.
- Vandermeer, John. 1995. The Ecological Basis of Alternative Agriculture. *Annual Review of Ecology and Systematics* 26: 201–24.
- Vogel, David. 2003. The Hare and the Tortoise Revisited: The New Politics of Consumer and Environmental Regulation in Europe. *British Journal of Political Science* 33 (4): 557–80.
- Vogler, John. 2005. The European Contribution to Global Environmental Governance. *International Affairs* 81 (4): 835–50.



- von Braun, Joachim in Maximo Torero. 2009. Exploring the Price Spike. *Choices: The Magazine of Food, Farm and Resource Issues* 24 (1): 16–21.
- Weersink, Alfons, Jeffrey Scott in David Pannell. 2002. Farm-Level Modelling for Bigger Issues. *Review of Agricultural Economics* 24: 123–40.
- Zhang, Xiaobo in Shenghen Fan. 2001. Estimating Crop-Specific Production Technologies in Chinese Agriculture: A Generalized Maximum Entropy Approach. *American Journal of Agricultural Economics* 83 (2): 378–88.

## PRILOGE

### *Priloga A: Intervju s Slavkom Petovarjem*

Intervju s Slavkom Petovarjem (svetovalec specialist za razvoj podeželja), opravljen dne 24.5. 2011:

### ***Zakaj prihaja na globalnem trgu do tako velike odvisnosti od največjih svetovnih pridelovalk kmetijskih surovin – v primeru naravnih nesreč je to potem vzrok za sunkovito naraščanje cen?***

Razloge je moč iskati na več področjih:

- zmanjševanje pridelovalnih resursov zaradi pozidave in drugih oblik izgube kmetijskih zemljišč
- zaprtost in protekcionizem posameznih največjih svetovnih pridelovalk hrane
- borzne špekulacije vlagateljev, ki so spoznali, da je ob omejeni gospodarski rasti hrana velika priložnost za špekulativne dobičke na borzah.

### ***Lahko v prihodnosti pričakujemo (zaradi prestrukturiranja SKP EU), da bo Evropa lahko pridelala take količine kmetijskih surovin, da bo uvoz močno omejen ali morda celo odpravljen in zakaj?***

Evropa ima dovolj naravnih resursov, da lahko pridelava dovolj hrane oz. je lahko tudi izvoznica hrane. V preteklosti smo se s tem že srečevali. Skupna kmetijska politika se je v preteklosti spreminjala ravno zato, ker so proizvodno vezana plačila še povečevala viške pridelane hrane. Pristop k proizvodno nevezanim plačilom pa je pomenil zmanjšan obseg pridelave in poudarjanje večfunkcijske vloge kmetijstva. Nova SKP EU mora ponuditi pravilno razmerje med pridelano količino hrane za samooskrbo in okoljsko naravnano večfunkcijsko vlogo kmetijstva.

### ***Pri varnosti surovin je potrebno nedvomno upoštevati tudi okoljsko komponento. Ali lahko v bodoče pričakujemo velik skok cen tudi zaradi številnih ukrepov pridelovalcev, da sledijo vse večjemu številu okoljskih standardov in kaj to pomeni za pridelovalce? Ali kmetijstvo zaradi vse večje kompleksnosti lahko izgubi veliko število pridelovalcev in tako posledično ogrozi zadostno preskrbo s hrano?***

Dejstvo je, da je tudi pri pridelavi hrane in upoštevanju okoljske komponente Evropa pred ostalimi pridelovalkami hrane (enako je tudi na gospodarskem področju). Prav tako je dejstvo, da upoštevanje okoljskih standardov stane nekaj več in je zato proizvod dražji. Sam menim, da bo SKP usmerjena v pridelavo zdrave in varne hrane, kar posledično pomeni tudi upoštevanje okoljskih standardov. Blažitev rasti cen kot posledica povečanega vlaganja zaradi okoljskih standardov je možno najlažje urejati s subvencijsko politiko neposrednemu

proizvajalci. Dejstvo je tudi, da se število pridelovalcev hrane zmanjšuje in ta trend se bo nadaljeval. Sam sem mnenja, da na prehransko varnost in samooskrbo bistveno bolj vpliva ohranjanje potenciala (kmetijska zemljišča, voda) kot pa število pridelovalcev.

***Zakaj po Vašem mnenju prihaja do tako velikih odstopanj pri končnih cenah hrane na trgovskih policah in odkupnih cenah surovin (v mislih imam tako vsakoletne nizke cene najbolj pogostih žit kot tudi mesa)?***

Po mojem je glavni razlog neenakomerno porazdeljen dobiček po verigi vertikalno. Dejstvo je, da si trgovina vzame preveč in da med ostalimi primarni proizvajalec bodi najmanj. Trgovina je kot pogajalec v absolutni prevladi nad ostalimi partnerji, dodatno pogajalsko moč ji daje še velika nepovezanost kmetov v Sloveniji. Tujina takšnih anomalij ne pozna.

***Zaradi ekonomske krize in manjšanja kupne moči prebivalcev se omenja možnost iskanja poceni hrane – kar lahko ogrozi njeno kakovost. Kako bo to vplivalo na nestabilnost cen na tem področju in kateri ekonomski ukrepi bi lahko ta pojav odpravili ali omejili?***

Dejstvo je, da ekonomska kriza bistveno zmanjšuje kupno moč prebivalstva in to se posledično odraža tudi v iskanju cenejše hrane. Pri tem je seveda tveganje potrošnika glede njene kakovosti bistveno večje, škodljivi vplivi pa se lahko pokažejo šele če nekaj let ali več. Obenem predstavlja poceni hrana težavo tudi za proizvajalce kakovostne hrane, saj je razmišljanje kupcev po večini takšno, da dajejo prednost ceni pred kakovostjo. V Sloveniji se pri tem soočamo predvsem z uvozom poceni hrane, ki posledično povečujejo pritiske po pridelovalni verigi navzdol. Ekonomski ukrepi so zaradi prostega trga precej omejeni, bistveno je povečevanje dohodkov prebivalstva in s tem povečevanje kupne moči, spodbujanje k kupovanju domačih proizvodov z osveščanjem o njihovi kakovosti in ustreznosti, možen pa je tudi neke vrste prikrit protekcionizem, ki ga v nekaterih državah izvajajo inšpekcijske in kontrolne službe.

***Kako lahko na cene kmetijskih surovin vpliva uporaba nekaterih pridelkov za biogoriva? Zaradi intenzivne proizvodnje se pričakuje, da bo v bodoče to velik šok za okolje. Kaj lahko to po Vašem mnenju pomeni za varnost pridelane hrane na teh območjih?***

Biogoriva so dobrodošel segment pri proizvodnji zelene energije, če je koncept bioplinarn pravi. To pomeni doma pridelana organska gnojila, žetveni ostanki, komunalni in drugi biološki ostanki ter majhen del žit, predvsem koruze. Pridelava zelene elektrike, ki temelji izključno na pridelkih iz njiv pa dolgoročno pomeni veliko konkurenco proizvodnji hrane, čeprav je mogoče kratkoročno pozitivno vplivala na povišanje odkupnih cen. Preveliki obsegi pridelkov za biogoriva nujno vodijo k intenzivnim monokulturam koruze, kar pa je z agrotehničnega vidika slabo, prav tako je slabo za okolje. Visoka intenzivnost pa ima na dolgi rok lahko tudi vpliv na varnost pridelane hrane.

***Kako lahko EU cenovno konkurira globalno največjim proizvajalkam, kot sta npr. Latinska in Južna Amerika? Ali je lahko eden od glavnih argumentov tudi manjši vpliv na okolje zaradi manjših transportnih stroškov in posledic?***

Ob upoštevanju okoljskih standardov, katerim je Evropa zavezana, cenovno nikakor ne bo mogla konkurirati globalno največjih proizvajalkam. Transportni stroški ob premeščanju hrane iz Amerike v Evropo so veliki, predvsem pa ekološko sporni. V okviru okoljskih sporazumov o izpustih toplogrednih vplivov bistvenega napredka ni bilo, zato bi veljalo razmišljati o uvedbi posebnega »ekološkega davka« za ves transport hrane v Evropo. To bi na eni strani pomenilo da Evropa lahko cenovno konkurira, po drugi strani pa bi »ekološki davek« namenili rizičnemu skladu prehranske varnosti in raziskavam na področju obnovljivih virov energije.

***Dr. Peter Raspor pravi, da "že nekaj desetletij zaloge živeža stalno upadajo. Imamo le še polovico količine zalog izpred tridesetih let. Ta trend se nadaljuje in mnogi smo opozarjali, da tudi globalna trgovina in prenos hrane z ene celine na drugo ne morejo nadomestiti krčenja svetovnih zalog. Svetovni veletrgovci in dobičkarji so trdili, da to ne drži, da lahko hitra in učinkovita distribucija to učinkovito reši in povsod zadosti vsem potrebam". Kako lahko EU takih trendov ne zazna pravočasno in kaki so ukrepi za učinkovito reševanje te problematike v prihodnosti?***

Zaloge živil v EU padajo od spremembe SKP v smeri proizvodno nevezanih plačil. "Hitra in učinkovita distribucija" je potrebna takrat, ko nastopi pomanjkanje oz. kriza in je takrat tudi zelo draga, svetovnim veletrgovcem pa prav takšno stanje prinaša največje dobičke. Evropa je v preteklosti preveč verjela v teorijo in učinke svobodnega prostega trga, ki pa v svojem bistvu ni ne svoboden in ne prost, ampak je zelo neopazno reguliran. To je tudi učinkovito orodje za reševanje problematike zalog hrane za prihodnost.

***Katere glavne prednosti in slabosti po Vašem mnenju na tem področju prinaša globalizacija? Kakšna je prihodnost? Lahko delovanje v skladu s trajnostnim konceptom prinese napredek in izboljšanje položaja?***

Globalizacija povečini prinaša velike ekonomske učinke, zanemarja pa okoljske učinke in trajnostno razvoj. Globalizacija v največji ekspanziji pomeni tudi čedalje večjo odvisnost, kar pa si Evropa ne želi. Menim, da ima Evropa eno veliko prednost, to je SKP, s katero lahko dobro omeji škodljive vplive globalizacije in zagotovi ustrezen nivo zagotavljanja okoljskih standardov in trajnostnega razvoja.

***Si bodo v prihodnosti najbolj kvalitetno in varno hrano lahko privoščili le izbrani ali je družba kot celota sposobna preskoka v zavedanju, da je potrebno tako hrano vsem omogočiti po dostopnih cenah?***

Trenutno smo v stanju, da si kvalitetno in zdravo hrano lahko privoščijo vedno manj ljudi. Menim, da družba v smislu zavedanja podpira pristop, da je potrebno zdravo hrano omogočiti

vsem, da pa gospodarska situacija tega ne omogoča. Dostopnost je možno sicer zagotoviti na več načinov, od subvencije pridelovalcem, brzdanja trgovcev, prikritega protekcionizma, najboljši ukrep pa je zagotavljanje takšnih materialnih pogojev kupcev (zaposlitev, dostojne plače in pokojnine ipd.), da bodo brez težav posegali po kakovostni hrani, pa četudi bo ta nekoliko dražja. Ampak ti ukrepi niso več v domeni kmetijcev, ampak politike.

***Priloga B: Intervju z dr. Emilom Erjavcem***

Intervju z dr. Emilom Erjavcem (agrarni ekonomist), opravljen dne 11.5. 2011:

***Zakaj prihaja na globalnem trgu do tako velike odvisnosti od največjih svetovnih pridelovalk kmetijskih surovin – v primeru naravnih nesreč je to potem vzrok za sunkovito naraščanje cen?***

Zakonitost trgov je, da se skozi čas povečuje koncentracija trga na zmeraj manjše število ponudnikov. Tako se oblikuje pojav tržne premoči, ki ima negativne vplive na delovanje trgov in omogoča tudi izkoriščanje v smeri povečanja dobičkov, višjih cen in manjše kvalitete. V kmetijstvu to še ni tako močno prisotno. Se pa koncentracija dogaja na ravni tehnološko visoko vrednih proizvodov (GMO), predvsem pa v predelavi in trgovini. Zato, da bi v primeru naravnih nesreč prišlo do sunkovitega naraščanja cen na ravni kmetijskih surovin zaradi tržne premoči, ni dokazov. Je pa viden ta učinek na ravni trgovine in cen do potrošnika.

***Lahko v prihodnosti pričakujemo (zaradi prestrukturiranja SKP EU), da bo Evropa lahko pridelala take količine kmetijskih surovin, da bo uvoz močno omejen ali morda celo odpravljen in zakaj?***

Dejstvo je, da se SKP liberalizira, in da je čas uvozne zaščite kot temeljnega ukrepa kmetijske politike mimo. Ko se bodo končala trenutna pogajanja WTO, bodo dovoljene uvozne zaščite še enkrat (prej v Urugvajskem krogu) znatno znižana.

***Pri varnosti surovin je potrebno nedvomno upoštevati tudi okoljsko komponento. Ali lahko v bodoče pričakujemo velik skok cen tudi zaradi številnih ukrepov pridelovalcev, da sledijo vse večjemu številu okoljskih standardov in kaj to pomeni za pridelovalce? Ali kmetijstvo zaradi vse večje kompleksnosti lahko izgubi veliko število pridelovalcev in tako posledično ogrozi zadostno preskrbo s hrano?***

Povečani okoljski standardi so po modelu evropske kmetijske politike kompenzirani z izravnalnimi plačili politike razvoja podeželja. Se pa oblikuje segment ekoloških proizvodov, ki dosegajo višje cene. Obseg tovrstne pridelave hrane se bo še povečal, vsaj srednjeročno pa v obsegu ne bo predstavljal pomembnega deleža v skupni pridelavi. Večje okoljske zahteve lahko vplivajo, da del proizvajalcev opušča pridelavo, vendar njihove deleže prevzemajo drugi, ki rastejo. Težko bi bilo možno, da bi zaradi tega bil obseg pridelave ogrožen. Evropa se duši v presežkih hrane, prehranska varnost je problem nerazvitih (predvsem Afrike), v Evropi pa zgolj demagogija in simbol iskanja novih argumentov za protekcionizem.

***Zakaj po Vašem mnenju prihaja do tako velikih odstopanj pri končnih cenah hrane na trgovskih policah in odkupnih cenah surovin (v mislih imam tako vsakoletne nizke cene najbolj pogostih žit kot tudi mesa)?***

Dejstvo je, da surovine vzamejo zmeraj manjši delež v končni ceni surovin. Zato sta odgovorna dva procesa. Prvo je to, da se agroživilska veriga daljša in da je vedno več segmentov trga vezanih na končni proizvod (transport, embalaža, višji stroški v trgovini,...), pa tudi ti povečujejo svoje marže. Pri tem pa ponudniki surovin nimajo zelo močne pozicije v tržnih pogajanjih in praviloma izgubljajo tržno moč in deleže, zaradi rastoče tržne premoči drugih členov v verigi (predelava, trgovina).

***Zaradi ekonomske krize in manjšanja kupne moči prebivalcev se omenja možnost iskanja poceni hrane – kar lahko ogrozi njeno kakovost. Kako bo to vplivalo na nestabilnost cen na tem področju in kateri ekonomski ukrepi bi lahko ta pojav odpravili ali omejili?***

Potrošnik se sam odloča glede na preference, kupno moč in možnost ponudbe. Ljudje so vedno občutljivi na cenovno raven, kar izkoriščajo trgovci, ki tekmujejo med seboj. Ob ponujenih nižjih cenah, pa se deloma izgublja tudi kakovost. Ne razumem, kako bi to vplivalo na stabilnost cen. Ekonomskih ukrepov za regulacije tega ni. Potrebno pa je paziti, da je kakovost hrane primerno označena, pa tudi da je varna. O drugih stvareh odloča potrošnik.

***Kako lahko na cene kmetijskih surovin vpliva uporaba nekaterih pridelkov za biogoriva? Zaradi intenzivne proizvodnje se pričakuje, da bo v bodoče to velik šok za okolje. Kaj lahko to po Vašem mnenju pomeni za varnost pridelane hrane na teh območjih?***

Povezava med biogorivi in ceno hrane je dokazana. Ustvarilo se je dodatno povpraševanje po žitih, ki je zmanjšalo razpoložljivo ponudbo za hrano. Vse to vpliva na ceno. Prehranska varnost sveta je zaradi tega lahko občasno, predvsem v razmerah motene pridelave pri velikih proizvajalkah motena. To se je pokazalo predvsem leta 2008.

***Kako lahko EU cenovno konkurira globalno največjim proizvajalkam, kot sta npr. Latinska in Južna Amerika? Ali je lahko eden od glavnih argumentov tudi manjši vpliv na okolje zaradi manjših transportnih stroškov in posledic?***

Latinska in Južna Amerika sta v smislu eno in isto. EU težko, če sploh konkurira s surovinami. Lahko pa konkurira s končnimi proizvodi. In to se že dogaja. Predvsem pa je potrebno dosežati boljšo kakovost po primerni ceni in s tem prepričati kupce. Bo pa veliko več potrebno investirati v znanje in v prenos znanja. Transportni stroški bi morali biti obdavčeni dodatni s ceno emisij toplogrednih plinov, ki pri tem nastajajo. Ni pričakovati, da bi do tega prišlo v kratkem. Stvari so tudi precej kompleksne in jih ne morem pojasniti zelo na kratko.

***Priloga C: Intervju s Silvom Pozdercem***

Intervju s Silvom Pozdercem, opravljen dne 11.3. 2012:

***Zakaj prihaja na globalnem trgu do tako velike odvisnosti od največjih svetovnih pridelovalk kmetijskih surovin – v primeru naravnih nesreč je to potem vzrok za sunkovito naraščanje cen?***

To je vsekakor vprašanje kmetijske politike EU, ki večjemu kmetu dodeli več denarnih pravic kot manjšemu. Če bi se kmetijska sredstva po državah razporejala glede na pridelovalca kot člana prehranjevalne verige in ne na površinski ravni, do tega ne bi prihajalo. Vse več pa je sigurno potrebno vlagati v investicije, ki bodo preprečile naravne nesreče (npr. točo) – protitočne mreže v trajnih nasadih.

***Lahko v prihodnosti pričakujemo (zaradi prestrukturiranja SKP EU), da bo Evropa lahko pridelala take količine kmetijskih surovin, da bo uvoz močno omejen ali morda celo odpravljen in zakaj?***

Ne, to se še v prihodnje ne bo zgodilo, saj se posamezni pridelovalci ne znajo povezovati in s tem ustvarjati manjše odkupne cene in večje pridelke, ker gledajo na čim večje finančne rezultate iz končne prodaje kmetijskih pridelkov.

***Pri varnosti surovin je potrebno nedvomno upoštevati tudi okoljsko komponento. Ali lahko v bodoče pričakujemo velik skok cen tudi zaradi številnih ukrepov pridelovalcev, da sledijo vse večjemu številu okoljskih standardov in kaj to pomeni za pridelovalce? Ali kmetijstvo zaradi vse večje kompleksnosti lahko izgubi veliko število pridelovalcev in tako posledično ogrozi zadostno preskrbo s hrano?***

Za enkrat še ne, saj se premalo dela na sami promociji ekoloških pridelkov in izdelkov po svetu. Potrebno je najprej vzpostaviti dobro simbiozo za potrošnika, ga ozaveščati o zdravi prehrani, vlagati denar v promocijo in šele nato graditi na ekoloških pridelavah. Tedaj bo lahko le-ta, pridelovalec, začutil kaj pomeni zdrava prehrana zanj in bo lahko tudi za večjo ceno kupoval končne produkte pri pridelovalcih oz. v trgovini.

***Zakaj po Vašem mnenju prihaja do tako velikih odstopanj pri končnih cenah hrane na trgovskih policah in odkupnih cenah surovin (v mislih imam tako vsakoletne nizke cene najbolj pogostih žit kot tudi mesa)?***

To je večna tema in še bo trajala večno, saj se pridelovalna veriga ne zna dogovoriti o ugodni odkupni ceni (npr. kmet, pek in veletrgovec pri končnem produktu – kruhu). Vsi ti akterji bi morali graditi na skupnosti ljudi, ki ta končni produkt prejme in ne samo gledati na svoje končne dobičke. Težko je to uskladiti in še težje bo v prihodnje.

***Zaradi ekonomske krize in manjšanja kupne moči prebivalcev se omenja možnost iskanja poceni hrane – kar lahko ogrozi njeno kakovost. Kako bo to vplivalo na nestabilnost cen na tem področju in kateri ekonomski ukrepi bi lahko ta pojav odpravili ali omejili?***

Ne vem če bi se s tem lahko strinjal. Vsak, ki ne bo mogel kupiti dražje hrane, bo raje hrano prideloval na domačem vrtu, saj se mu bo to na dolgi rok najbolj izplačalo. Tu je potem potrebno poudariti tudi kmetijske inšpekcije, ki bi morale odigrati pomembno vlogo pri prodaji manj kakovostne hrane, saj je le-ta pomembni del našega življenja in načina prehranjevanja.

***Kako lahko na cene kmetijskih surovin vpliva uporaba nekaterih pridelkov za biogoriva? Zaradi intenzivne proizvodnje se pričakuje, da bo v bodoče to velik šok za okolje. Kaj lahko to po Vašem mnenju pomeni za varnost pridelane hrane na teh območjih?***

Odvisno od same kulture. Če je to kultura, ki bi se lahko zgolj uporabljala v proizvodnji – industrijska kultura, to vsekakor ne bi imelo vpliva na cene kmetijskih pridelkov. Po drugi strani pa bi se lahko kmet odločal še o drugih investicijskih projektih na kmetiji ter bi si s tem zagotavljal večji končni finančni rezultat na kmetiji v prihodnje.

***Kako lahko EU cenovno konkurira globalno največjim proizvajalkam, kot sta npr. Latinska in Južna Amerika? Ali je lahko eden od glavnih argumentov tudi manjši vpliv na okolje zaradi manjših transportnih stroškov in posledic?***

Danes žal nikakor. Evropa naj v prihodnje obvladuje evropske države in šele nato prehaja na zahod. Če bi se to zgodili že sedaj, bi uvozi še bolj naraščali v malih državah po Evropi (npr. Slovenija) kot se to dogaja trenutno. Potrebna je stabilna kmetijska EU politika, ki bi z dodatnimi denarnimi sredstvi dvignila položaj kmetov v manjših evropskih državah. Zahod nas naj v prihodnje ne zanima!

***Dr. Peter Raspor pravi, da "že nekaj desetletij zaloge živeža stalno upadajo. Imamo le še polovico količine zalog izpred tridesetih let. Ta trend se nadaljuje in mnogi smo opozarjali, da tudi globalna trgovina in prenos hrane z ene celine na drugo ne morejo nadomestiti krčenja svetovnih zalog. Svetovni veletrgovci in dobičkarji so trdili, da to ne drži, da lahko hitra in učinkovita distribucija to učinkovito reši in povsod zadosti vsem potrebam." Kako lahko EU takih trendov ne zazna pravočasno in kaki so ukrepi za učinkovito reševanje te problematike v prihodnosti?***

Vsaka individualna kmetijska praksa naj ima svojo strpnost po državi. To pomeni, da je potrebno poskrbeti za hrano, ki jo pridelovalec v dani državi potrebuje in sicer za lokalno hrano ter ne za uvoženo hrano. Potrebno je graditi na simbiozi pridelovalec-potrošnik, kajti le tako bo hrane dovolj v danem okolju, hrane ki bo lokalno in kakovostno pridelana. Tu je potrebno tudi omeniti SKP EU, ki bi vsaki EU državi dodelila toliko finančnih sredstev kot je kakovostnih pridelovalcev in ne da gleda na površinsko raven kmetijskih zemljišč v uporabi. To je zgrešena logika!



***Katere glavne prednosti in slabosti po Vašem mnenju na tem področju prinaša globalizacija? Kakšna je prihodnost? Lahko delovanje v skladu s trajnostnim konceptom prinese napredek in izboljšanje položaja?***

Globalizacija prinaša dobičkonosnost velikih kmetov, ki imajo dosti in bi še želeli imeti več. Potrebno je dati priložnost tudi malim kmetom, ki znajo pridelovati hrano v majhnih državah, saj če se to ne bo zgodilo bo nastopila lakota že v letu 2025 in ne 2035 kot se napoveduje. Zdaj je čas, da se vsaki državi dodeli finančni delež, ki ji pripada in da tudi te male države začnejo s svojo lokalno oskrbo. Če bodo le veliki kmetje obvladovali globalni trg, se nam ne godi dobro v prihodnje!

***Si bodo v prihodnosti najbolj kvalitetno in varno hrano lahko privoščili le izbrani ali je družba kot celota sposobna preskoka v zavedanju, da je potrebno tako hrano vsem omogočiti po dostopnih cenah?***

To vprašanje se navezuje na moj prejšnji odgovor. Potrebno je poskrbeti za pravo SKP politiko EU v malih državah, saj se bo v tem primeru odkupna cena manjšala in ne povečevala, tudi končni pridelki ne bodo s tem dražji. Evropa je zelo naravna na dobičkonosnosti, kar jo bo v prihodnje zelo pokvarilo, ne samo na kmetijskem področje, tudi na vseh drugih področjih. Potrebno je pridelovati lokalno hrano, z manj transportnih poti, varno in zdravo, kajti le tako bomo lahko živeli dlje in boljše na tem svetu.

***Priloga Č: Intervju z Janezom Maučecem***

Intervju s Janezom Maučecem (kmetovalec), opravljen dne 11.7. 2011:

***Ker ste neposredno vpleteni v proces pridelave me zanima, kako občutite reforme SKP in kako ostanete v stiku z zahtevami, ki jih morate izpolnjevati?***

Z ukrepi se seznanjam preko spletnih strani Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Poleg tega imamo veliko število dodatnih izobraževanj, ki pa niso obvezna. Tako da lahko rečem, da imamo veliko možnosti, a je od vsakega posameznika odvisno, kako bo te možnosti izkoristil. Obstaja pa razkorak med mlajšimi in starejšimi kmetovalci, ki so zaradi pomanjkanja tehničnega znanja v rahlem zaostanku za ostalimi.

***Kako gledate na razmerje cen hrane (končna cena, cena ki jo za požete pridelke prejmete Vi)?***

Cene so nerealne. Predvsem gre za razmerja med posameznimi člani trgovsko-pridelovalne verige. Kmet npr. od hlebca kruha dobi le okoli 5%, medtem ko trgovec dobi skoraj 2/3 cene. To je izjemno nepravilno, saj se s tem izniči vloženi trud kmetov, hkrati pa družbi daje neprave signale. Zaradi težkih gospodarskih razmer, vse večjega števila naravnih okoljščin, ki škodujejo pridelavi pa prihaja do tega, da kmalu kmet ne bo mogel preživeti s trenutnimi

cenami na svetovnih trgih. Posledica bo porast cene hrane, razen če bi se trgovci omejili pri dvigu cen, ker pa je zelo malo verjetno.

### ***Kako je aktualna kriza vplivala na razmere v kmetijstvu?***

V primerjavi z drugimi v verigi (odkup proizvodov, predelava, trgovanje) še vedno zaslužimo malo, občutno premalo, kriza pa je to le še poglobila. Kriza je otežila položaj, kupna moč kmetov je padla, iz tega razloga pa je bilo mnogo srednje velikih in manjših kmetov prisiljenih v opuščanje dejavnosti. Več varčevanja vodi do slabših pridelkov, posledično pa v manjši zaslužek.

### ***Ali v prihodnosti ob povečanju cen hrane vidite kmetijstvo kot potencialno rešitev nastale situacije?***

Kmetijstvo ima potencial, vendar je v veliki meri odvisno od odločitev, ki so sprejete pri oblikovalcih SKP. Kmetje iz manjših držav žal nimamo veliko vpliva, zato težko rečem, kako se bomo odzvali. Problem pa je veliko večji, saj bi porast cen hrane močno vplival na potrošnike, ki bi iskali cenejše rešitve, ki so ponavadi manj kakovostne. To pa ni v interesu ne potrošnikov, ne kmetov in ne oblikovalcev SKP.

### ***Priloga E: Intervju z dr. Alešem Kuharjem***

Intervju z dr. Alešom Kuharjem (agrarni ekonomist), opravljen dne 24.4. 2011:

### ***Kako vi vidite nevarnosti rasti cen hrane in varne preskrbe?***

Izpeljano iz angleškega jezika, se prvi pomen nanaša na varno hrano v smislu postopkov njene obdelave, shranjevanja, načina transporta (food safety). Drugi pomen pa je tisti, ki ga imate najbrž v mislih in sicer gre za varnost preskrbe s hrano, dostopa do hrane in vsemi ostalimi dejavniki (zemlja, podnebje...), ki so povezani s tem (food security). Varnost preskrbe nedvomno bolj zanima politologe, medtem ko se agronomi in živilski tehnologi bolj ukvarjajo s prvim konceptom. Cene hrane se oblikujejo odvisno od povpraševanja in ponudbe, vplivnih dejavnikov pa je še več. Trenutno smo v obdobju, ko je cena hrane relativno nizka (ne na prodajnih policah), zato je potrebno narediti vse, da se omeji marže trgovcev. Drugače bomo lahko pričeli neverjetnemu skoku cen hrane, s tem pa bi bila varna preskrba s hrano močno ogrožena.

### ***Kaj po Vašem mnenju najbolj povzročata neenakomerno razporeditev zaslužka v agro-živilski verigi?***

Premajhen vpliv kmetov na eni strani, po drugi strani pa požrešnost trgovcev, ki skušajo svoje zaslužke povečati na račun ostalih vpletenih. To lahko pripelje do večjih težav in skrajni čas je, da EU naredi tudi korak v smeri omejevanja trgovskih marž na prehranske izdelke. Drugače bo prišlo do tega, da bo hrana postala luksuzna dobrina, varna preskrba s

hrano pa zgolj želja. Primorani bomo kupovati manj kakovostno hrano, s tem pa si znižali kakovost življenja.

***Kako koncept trajnostnega razvoja vpliva na določanje cen?***

Dejansko neposrednega vpliva ne more imeti, saj gre za priporočila, želje. Lahko pa ima posredni vpliv, saj delovanje v smeri trajnostnega razvoja spodbuja spremembo načina razmišljanja in poskusa delovanja v skupno dobro. Kmetje se zavezujejo k pridelavi na trajnostni način, cene se sicer malenkostno zvišajo, a dolgoročne cene niso precej večje, saj imamo še vedno dovolj naravnih virov za izrabo. V nasprotnem primeru pa lahko pride do situacije, ko se viri preveč izrabijo in cene rastejo iz leta v leto, kar ogroža varno preskrbo s hrano, ne le na območjih tretjega sveta, temveč tudi v EU.

***Kot zadnje, ali menite, da trenutna oblika SKP dovolj dobro preprečuje rast cen hrane in omogoča varno preskrbo?***

Ključne so reforme, ki jih bo politika doživela v obdobju 2014 – 2020. Tu bomo lahko pričala, ali bo SKP dejansko upravičila vsa prizadevanja za skupne politike in omogočila takšno kmetijsko politiko, ki bo usmerjena v prihodnost. Kmetu naj omogoči zaslužek, da bo ta z veseljem opravljal svoje delo, tako bo hrana kakovostna, cene pa zmerne. Pri slednjem je seveda potrebno omejiti trgovinski del verige, saj ima sedaj precej prevelik vpliv na končne cene hrane.