

**UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA**

DIPLOMSKO DELO

**UKREPI EU ZA RAZVOJ PODEŽELJA
V OBDOBJU OD 2000 DO 2006**

Ljubljana, april 2004
GAČNIK

DUŠAN-JANEZ

IZJAVA

Študent Dušan-Janez Gačnik izjavljam, da sem avtor tega diplomskega dela, ki sem ga napisal pod mentorstvom prof. dr. Emila Erjavca in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne _____

Podpis: _____

KAZALO

1. UVOD	1
2. PREGLED LITERATURE	2
2.1. Cilji in koncepti politike razvoja podeželja	2
2.1.1. Cilji politike razvoja podeželja in njihova kompleksnost	2
2.1.2. Različni pogledi na vlogo politike razvoja podeželja	4
2.2. Zakonski in izvedbeni okvirji politike razvoja podeželja v EU	5
2.2.1. Razvojno načrtovanje	5
2.2.1.1. Nacionalni razvojni načrt 2001-2006	5
2.2.1.2. Enotni programski dokument	8
2.2.1.3. Program razvoja podeželja za Slovenijo 2004-2006	10
2.2.2. Strukturni skladi	11
2.2.4.1. Pravna in institucionalna podlaga	11
2.2.4.2. Vrste strukturnih skladov in prednostni cilji	13
2.2.3. Obstoječi nabor ukrepov SKP za razvoj podeželja 2000-2006	20
2.2.3.1. Podpore naložbam na kmečkih gospodarstvih	20
2.2.3.2. Ukrepi za mlade kmete	21
2.2.3.3. Delovno usposabljanje	21
2.2.3.4. Zgodnje upokojevanje	21
2.2.3.5. Izravnalna plačila za območja s težjimi razmerami za kmetijstvo in območja z okoljskimi omejitvami	22
2.2.3.6. Kmetijski okoljski ukrepi	24
2.2.3.7. Podpore za izboljševanje predelave in trženja kmetijskih proizvodov	25
2.2.3.8. Ukrepi v gozdarstvu	25
2.2.3.9. Podpore za strukturno prilagajanje in razvoj podeželskih območi	26
2.2.4. Reforma SKP 2003 ter spremembe in dopolnitve Agende 2000	26

2.2.5.	Politika razvoja podeželja v novi finančni perspektivi 2007-2013	28
2.2.5.1.	<i>Povzetek glavnih smeri Salzburške reforme</i>	28
2.2.5.2.	<i>Finančni okvir EU za obdobje 2007-2013</i>	30

3. PREGLED IZVAJANJA UKREPOV EU ZA RAZVOJ PODEŽELJA V OBDOBJU OD 2000 DO 2006

3.1. Izvajanje ukrepov v Sloveniji v obdobju od 2004 do 2006 34

3.2. Izvajanje ukrepov v EU-15 v obdobju od 2000 do 2006 40

4. SKLEP 43

5. LITERATURA 46

6. VIRI 48

PRILOGE

1. UVOD

Kmetijska politika je bila od vsega začetka osrednja skupna politika Evropske unije: danes, po tolikih desetletjih uspešnega delovanja je še vedno edina skupna politika na področju kateregakoli dela gospodarstva v EU. Skupna politika pomeni to, da nacionalne države nimajo več svojih politik, ko postanejo članice EU. Slovenija bo tako, z dnem vstopa v EU, izgubila svojo kmetijsko politiko, hkrati pa bo prevzela soodgovornost za oblikovanje skupne evropske politike (But, 2003, str. 26).

Administrativno zahtevna skupna kmetijska politika (SKP) je polna protislovij. SKP lahko razumemo kot večrazsežen politično-ekonomski sistem, interesno politiko, ki prinaša koristi le tistemu delu kmetijskega prebivalstva, kateremu ostro nasprotujejo mednarodni trgovinski partnerji EU in katerega breme nosijo predvsem neto plačnice v proračun EU (Erjavec et al., 2003, str. 88).

Kmetijsko politiko Evropske unije lahko razdelimo na dva dela. Prvi del, ki predstavlja njeno jedro so skupne tržne ureditve. Te skupne ureditve lahko pojmujejo kot pravila in ukrepe za posamezne kmetijske pridelke. Njen drugi del pa predstavljajo ukrepi, povezani s politiko razvoja podeželja. Slednji pridobiva v zadnjem času znotraj skupne politike čedalje večji pomen. Poseben poudarek se daje ukrepom, ki pomagajo celovito pristopati k razreševanju razvojnih problemov podeželja; torej ne samo znotraj ožjega kmetijskega okvirja.

Slovenija si je na začetku svojih pogajanj zadala dva strateška in dva operativna cilja (Mrak, 2003, str. 4). Strateška cilja sta bila: nadaljevati proces realne konvergence glede na EU ter ohranjati fiskalne stabilnosti države. Operativna cilja sta se delila na dve obdobji; prvo finančno obdobje (do leta 2006) ima za svoj cilj izboljšati neto finančno pozicijo proračunskih let 2004-2006 napram letu 2003, medtem ko je operativni cilj drugega finančnega obdobja ohranitev pozitivne neto proračunske pozicije.

Vloga, ki jo prevzema politika razvoja podeželja je velika. Ne obsega zgolj skrbi za razvoj kmetijske dejavnosti na teh področjih, pač pa zajema tudi širok spekter ukrepov, ki dajejo pozitivne učinke pri razreševanju izjemno pomembnih socialnoekonomskih problemov, specifičnih za podeželje. Evropska unija se čedalje bolj zaveda pomena sonaravnega kmetovanja, kjer kmet ne bo zgolj pridelovalec, pač pa bo njegova vloga širša.

Namen diplomskega dela je utemeljiti smisel in razložiti osnovne koncepte politike razvoja podeželja (PRP) ter opisati zakonodajni okvir in mehanizme EU na tem področju. Prav tako želimo podati pregled okvirja izvajanja politik PRP za EU-15 in za Slovenijo ter opisati glavne razlike v strategijah držav članic. V delu proučujemo tudi vpliv novega finančnega okvirja za obdobje 2007-2013 na razvoj podeželja v EU-27. Tu želimo ugotoviti povprečne letne stopnje rasti sredstev namenjenih razvoju podeželja v omenjenem obdobju.

Diplomsko delo je sestavljeno iz dveh osnovnih delov. V prvem so prikazani cilji in koncepti PRP ter njeni zakonski in izvedbeni okvirji. Tu podajamo tudi komentar in razpravo o priporočenih smereh politike razvoja podeželja v naslednji finančni perspektivi (od 2007 do 2013). V drugem delu podajamo pregled izvajanja ukrepov EU za razvoj podeželja v obdobju od 2000 do 2006 na območju Slovenije in obstoječe Evropske unije (EU-15).

2. PREGLED LITERATURE

2.1. Cilji in koncepti politike razvoja podeželja

2.1.1. Cilji politike razvoja podeželja in njihova kompleksnost

Podeželska območja bi, po mnenju mnogih, morala v prihodnosti odigrati novo, večjo, torej spremenjeno vlogo kot do pred kratkim, ko se je pojem podeželje praviloma vedno povezoval s pojmom kmetijstva (Sotte, 2003, str. 75). Izzive, ki se nanašajo na vlogo kmetijstva v razvoju podeželja, lahko v grobem razdelimo v dve skupini. Kmetijstvo je najprej in predvsem gospodarska dejavnost, katere uspešnost je odvisna od njene ekonomske učinkovitosti. Pri tem mora biti dovzetno do zahtev trga, ki poleg cenovne konkurenčnosti postavlja tudi zahtevne kriterije na področju varnosti in kakovosti živil. Kmetijstvo pa je poleg tega pod drobnogledom javnosti, ki pričakuje kakovostno upravljanje s prostorom in naravnimi viri (torej z eksternalijami in (kvazi-)javnimi dobrinami v kmetijstvu) v družbeno zaželenem obsegu (Erjavec et al., 2003, str.100).

Politike razvoja podeželja imajo praviloma različne cilje. Cilji se spreminjajo zaradi različnih udeležencev, skupin pritiskov in interesov, regij, državne uprave ter zahtevajo ustrezne posege oziroma ukrepe v določenem trenutku (Mantino, 2003, str.1).

Tako prizadevanja za ohranitev in zaščito okolja kot tudi zahteva potrošnikov po biološko pridelani hrani sta temeljna prioriteta v t.i. *postindustrijskem modelu* razvoja podeželja. Eden od pomembnih vzrokov za to spremembo je prav gotovo tehnološki napredek. Izboljšave v transportnem in komunikacijskem sistemu so omogočile, da se podeželsko okolje lahko hitreje razvija. Eden od pokazateljev tovrstnega razvoja je porast števila novo zgrajenih stanovanjskih objektov, predvsem v bližini večjih mest, v krajih bogatih z naravnimi znamenitostmi in na obalnih območjih (Sotee, 2001, str. 75-76).

Model sestavljata dva ključna elementa. Prvi element je t.i. geografska dimenzija podeželja, ki poudarja, da je glavna značilnost podeželja integracija (Sotte, 2003, str. 76):

- med gospodarskimi dejavnostmi, kjer kmetijstvo in industrija nimata več prevladujoče vloge, njuno vlogo prevzema storitveni sektor, ki v udeležbi zaposlenih večinoma že presega polovico;
- med naravo in družbo;
- med podeželskimi in mestnimi območji in njihovimi prebivalci;

- med lokalnimi in globalnimi trgi.

Drugi element postindustrijskega modela razvoja podeželja pa je element raznolikosti, ki je tudi njegov ključni pojem. Raznolikost je nasprotje procesa poenotenja urbane družbe in potrošniških modelov globaliziranega sveta. Podeželje vsebuje temeljno bazo biološke raznovrstnosti, ki jo lahko z drugo besedo poimenujemo naravni kapital. S sociološkega in gospodarskega vidika je podeželje lahko tudi baza človeškega in družbenega kapitala: zmožnosti prilagajanja ter zaznavanja in izkoriščanja novih priložnosti, ki jih ponuja globalni trg, in edinstvenosti. To pomeni, da naj bi ključno vlogo pri razvoju podeželskih območij igrala nekmetijska srednje velika podjetja (v sektorju industrije ali v terciarnem sektorju) in da je nujno zagotoviti pogoje za nastanek in zdrav razvoj takšnih podjetij (Sotte, 2003, str. 76-77).

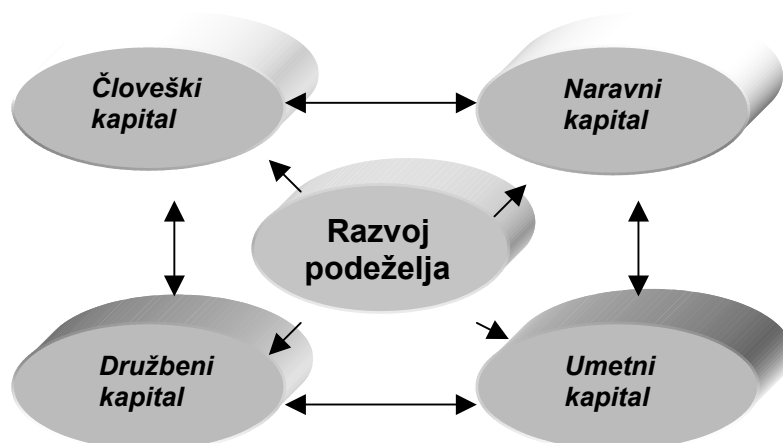
Razvoj podeželja je koncept ki ima različne pomene - tako v akademskem kot v institucionalnem kontekstu. V EU obstajata dve glavni sestavini politike razvoja podeželja:

- sektorska funkcija, ki se nanaša samo na kmetijski sektor ter
- teritorialna funkcija, ki se nanaša na populacijo "at large" in/ali kmečko populacijo ter nekmetijske dejavnosti.

Ti dve sestavini sta vedno prisotni v politiki razvoja podeželja. Ne gre za vprašanje izbire ali konkurence med tema dvema sestavinama, obe sta potrebni v novi razvojni politiki.

Politika razvoja podeželja kot kombiniranje teh dveh sestavin je odvisna od značilnosti kmetijstva v posamezni regiji, njegovih potreb po prestrukturiranju in stopnji diverzifikacije v določenem okolju (Mantino, 2003, str.1).

Slika 1: Soodvisnost in povezanost med štirimi vrstami kapitala in razvojem podeželja



Vir: Sotte, 2003, str. 77.

Podeželje je vrednota zaradi njegove kompleksnosti in raznovrstnosti, njegova ohranitev in ovrednotenje pa postaja glavni cilj politik razvoja podeželja. Kvalitativen preskok k tako zapleteni in raznovrstni vlogi kmetijstva in ponovna opredelitev razvoja podeželja kot večvrstne

udeležbe vseh sektorjev narekuje nov pomen podeželju in nakazuje potrebo po novi politiki razvoja. Slika 1 prikazuje soodvisnost in povezanost med štirimi vrstami kapitala in razvojem podeželja (Sotte, 2003, str. 77):

- *naravni kapital* je sestavljen iz naravnih virov, biološke raznovrstnosti, plodnosti, hidrološkega ravnovesja, ipd.;
- *družbeni kapital* je sestavljen iz formalnih in neformalnih institucij, norm in običajev, pravic, kulturne dediščine, sposobnosti družbene organiziranosti, ipd.;
- *človeški kapital* je sestavljen iz znanja, izkušenj, podjetniških sposobnosti, pričakovanj, družbenega položaja, starosti, zdravja, ipd.;
- *umetni kapital* je sestavljen iz mehanizacije, nivoja in porazdelitve dohodka, infrastrukture, ipd..

Če si ogledamo primer Drugega poročila Komisije o ekonomski in socialni koheziji (2001), potem ugotovimo, da se politika razvoja podeželja (v nadaljevanju PRP) smatra kot ena od osnovnih prioritet prihodnje kohezijske politike. Tu je regionalni razvoj predstavljen predvsem kot različnost ruralnih območij. Osnovna predpostavka v Poročilu je, da je konkurenčnost kmetijskih dejavnosti močno odvisna od razvitosti nekmetijskih področij, predvsem v storitvenih dejavnostih. Kohezijska politika naj bi vključila politiko razvoja podeželja v finančni okvir SKP. Glede na vizijo Drugega poročila naj bi bila evropska PRP usmerjena izključno v modernizacijo kmetijskih obratov in izboljšanje konkurenčnosti kmetijstva. V tej viziji je vrsta zelo razdeljenih vlog med regionalno politiko in PRP.

2.1.2. Različni pogledi na vlogo politike razvoja podeželja

Obstajajo trije različni pogledi na vlogo PRP (Mantino, 2003, str. 2):

- sektorski pogled;
- marginalistični pogled;
- teritorialni pogled.

Ti trije pogledi PRP so bili vedno prisotni tako v okviru politike EU, kot v okviru posamezne nacionalne politike; njihov pomen pa se je v posameznih razdobjih spreminjal. Ločimo tri glavna razdobja, ki kažejo izbor posamezne politike (Mantino, 2003, str. 2-3):

1. *obdobje*: obdobje produktivne modernizacije (1970-1988). Strategija je pretežno sektorska.
2. *obdobje*: obdobje integriranega razvoja in omejene modernizacije (1989-1999). Za to obdobje je značilno kombiniranje sektorskih in marginalističnih pogledov na PRP.
3. *obdobje*: sedanje obdobje (2000-2006). Prevladujoč pogled na politiko je znova sektorski. Posamezne prvine s teritorialno strategijo vsebujeta programa Cilj 1 in LEADER+.

Sektorski pogled na vlogo PRP se usmerja v kmetijski pridelovalni sektor in sektor kmetijsko-predelovalne industrije, ki naj bi bila dva glavna cilja PRP. Pri sektorskem pogledu so glavna orodja ukrepov t.i. "klasične" strukturne politike (naslovljene na kmetije in kmetijsko predelovalne obrate). Finančni viri teh politik so se v razdobju povečevali, glavni finančni vir je

Evropski kmetijski jamstveni in usmerjevalni sklad¹ (EKUJS). Marginalistični pogled je prav tako usmerjen v kmetijski sektor in sektor kmetijskopredelovalne industrije, vendar pa zajema tudi vse dejavnosti povezane s kmetijstvom na podeželju ter deli podeželska območja na ravninska in gorska. Glavna orodja ukrepov so "klasične" strukturne politike in neposredna plačila za ohranjanje števila prebivalstva na demografsko ogroženih območjih. Finančna sredstva za tovrstne razširjene politike so bila praviloma vedno nezadostna. Teritorialni pogled se za razliko od prejšnjih dveh usmerja v vse sektorje ekonomije na določenem območju. Temelji na določitvi natančno opredeljenih območij na t.i. subregionalnem nivoju. Ta morajo imeti značilnosti kmetijskega območja. Orodja ukrepov niso omejena le na "klasične" v okviru skupne kmetijske politike (SKP), ampak vključujejo tudi PRP in iniciative lokalnih skupnosti (Mantino, 2003, str. 2).

2.2. Zakonski in izvedbeni okvirji politike razvoja podeželja v EU

2.2.1. Razvojno načrtovanje

2.2.1.1. Nacionalni razvojni načrt 2001-2006

Kot posledica razvojnih problemov ter socialnega in naravovarstvenega položaja, kakor tudi povečevanja družbene blaginje, kot glavnega cilja Strategije gospodarskega razvoja Slovenije (SEDS)², se Nacionalni razvojni načrt (NRN) usmerja v povečevanje gospodarske in socialne kohezije. V skladu s tem NRN opredeljuje dva temeljna cilja: nadaljnje zmanjševanje razkoraka med nivoji gospodarskega in socialnega razvoja v Sloveniji in EU ter lajšanje posledic naraščajočih razvojnih neravnovesij znotraj Slovenije. NRN za obdobje 2001-2006 izpostavlja pet prioritet, ki vsebujejo oba glavna temeljna cilja.

1. prioriteta: Razvijanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti

Aktivnosti znotraj te prioritete stremijo v smeri izboljšanja konkurenčnosti gospodarstva, kar je prednostni državni cilj na področju gospodarstva. NRN želi doseči ta cilj s politko, ki bo pomenila doseganje gospodarske strukture (primerljive³ z EU) in izboljšanje konkurenčnosti obstoječih podjetij z odpravo razkoraka v produktivnosti med Slovenijo in povprečjem EU.

¹ Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad, s kratico EKUJS (ang. European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF)).

² Vlada RS je julija 2001 Strategijo gospodarskega razvoja Slovenije (SEDS) privzela kot glavni strateški nacionalni načrt. SEDS temelji na konceptu t.i. vesplošne konkurenčnosti (overall competitiveness), ki opredeljuje vlogo novih razvojnih dejavnikov na eni, in države na drugi strani (EPD, 2003, str. 94).

³ Visok delež zaposlenih v srednje velikih podjetjih ter večji delež podjetij, ki ustvarjajo visoko dodano vrednost.

2. prioriteta: Družba temelječa na znanju, razvijanju človeških sposobnosti in zaposlenosti

Glavni namen te prioritete je izboljšanje zaposljivosti in preprečevanje nepravilnosti trga dela, predvsem preko povečanega vlaganja v človeške sposobnosti kot predpogoja prehoda v družbo, temelječo na znanju.

3. prioriteta: Informacijska družba, razvoj infrastrukture in izboljšanje ravni kakovosti življenja

Znotraj prioritete lahko razločimo dva glavna cilja: prvi cilj stremi k vzpostavitvi primerne infrastrukture in okolja, primerne za informacijsko družbo; drugi cilj pa je nadaljnje izboljševanje infrastrukture na področju energetskega in transportnega sistema, gradbeništva, ravnanja z odpadki, z namenom, da bi dosegli standarde, primerljive z EU.

4. prioriteta: Izgradnja ustreznega sistema kmetijstva in razvoja podeželja

Glavni cilj te prioritete je povezan z izboljšanjem konkurenčnosti v sektorju kmetijstva, razvojem vzdržne rabe naravnih virov in pospeševanjem gospodarsko učinkovite podeželske skupnosti.

5. prioriteta: Pospeševanje uravnoveženega regionalnega razvoja

Ta prioriteta je usmerjena v smeri izboljšanja konkurenčnosti, kvalitete življenja in večje gospodarske in socialne kohezije vseh regij v Sloveniji. Orodja politike so vezana na okrepitev regionalnega gospodarstva in izboljšanje transportnih povezav, predvsem zaradi potencialnega izkoristka prednosti transevropskega transportnega koridorja.

Struktura Nacionalnega razvojnega načrta sledi načelu Okvirja podpor Skupnosti (Community Support Frameworks), saj je vsaka prioriteta nadaljnje razdelana preko programov in ukrepov. V NRN obstaja 23 programov in 60 ukrepov.

Tako "analiza razkoraka", narejena s strani služb Komisije kot tudi *ex-ante* evaluacija NRN sta potrdili, da cilji (vsebovani v NRN) ustrezajo širšim pogojem, skladnim z značilnostmi in potrebami države. Prav zato se lahko trdi, da NRN predstavlja okvir za izvajanje evropskih akcij, povezanih s strukturno politiko (Enotni programski dokument 2004 - 2006, 2003, str. 98). Primerjalna analiza med evropskim sistemom in našim, ki je specifičen, nam razkriva naslednje značilnosti. Prva prioriteta je primerna za črpanje sredstev iz Strukturnih skladov in posojil Evropske investicijske banke (EIB), ni pa primerna za črpanje sredstev iz Kohezijskega sklada in jamstvenega dela EKUJS. Pri drugi prioriteti je možnost črpanja sredstev enaka kot pri prvi prioriteti. Tretja prioriteta je glavni cilj financiranja Kohezijskega sklada in posojil EIB. Prav tako obstaja možnost črpanja iz Strukturnih skladov, ne pa iz jamstvenega dela EKUJS. Četrta prioriteta je glavni cilj financiranja ukrepov razvoja podeželja iz naslova usmerjevalnega in jamstvenega dela EKUJS. Prav tako obstaja možnost financiranja tudi iz preostalih Strukturnih skladov ter posojil EIB, ni pa mogoče financiranje ukrepov preko Kohezijskega sklada. Zadnja,

peta prioriteta je upravičena do sredstev iz naslova Strukturnih skladov in posojil EIB, ne pa iz Kohezijskega sklada in delno jamstvenega dela EKUJS.

Slovenija želi izrabiti strukturno pomoč EU na način, ki bo prispeval k uresničevanju Strategije gospodarskega razvoja Slovenije (SEDS) in NRN. S težnjo prispevati k uresničevanju osnovnih ciljev opredeljenih v NRN (k nadaljnji konvergenci posameznih gospodarskih in socialnih ravni razvoja med Slovenijo in EU ter odpravljanje notranjih neravnotežij) so osnovni cilji Enotnega programskega dokumenta (EPD) naslednji (Enotni programski dokument 2004 - 2006, 2003, str. 102):

- a) povprečna gospodarska rast BDP naj bo višja od povprečja EU-15, kar bi se odražalo v postopnem zmanjševanju razkoraka indikatorja BDP na prebivalca med Slovenijo in povprečjem EU. Glede na napovedi modela (EPD) se lahko pričakuje, da se bo gospodarska rast v obdobju 2004-2006 povečevala dodatno za od 0.49 do 1.05 odstotne točke nad temeljno linijo, kar lahko, približno 7%, pripišemo delovanju Strukturnih skladov. Razlogi povečanja so predvsem v spremembi zunanjetrgovinskega režima kot tudi delovanje ostalih politik Skupnosti, vključujoč kohezijsko politiko in SKP;
- b) rast zaposlovanja: gospodarski razvoj se odraža tako v ustvarjanju novih delovnih mest kakor tudi v ohranjanju starih. Glede na napovedi naj bi se delež zaposlenih (po metodologiji SNA) zaradi vstopa v EU povečal za od 0.81 do 1.45 odstotnih točk nad temeljno linijo, približno 9% učinka pa lahko pripišemo Enotnemu programskemu dokumentu. To predstavlja prek 3000 novih delovnih mest kot posledico intervencij strukturnih skladov;
- c) uravnotežen regionalni razvoj: cilj se zasleduje preko pristopa, ki upošteva več dimenzij politike regionalnega razvoja; glavni cilj pa je zagotoviti ustrezno (višjo) rast tudi na območjih, ki zaostajajo v razvoju. S tem se bo zmanjšala tudi stopnja regionalne razvojne uravnoteženosti, kot razmerje med BDP⁴-jem najbolj in BDP-jem najmanj razvite regije.
- d) Pričakovani agregatni rezultat uresničevanja Nacionalnega razvojnega načrta 2001-2006 je povečanje stopnje rasti bruto domačega proizvoda in s tem pospešeno zmanjševanje razvojnega zaostanka za državami EU-15 na gospodarskem področju, vendar doseženo na tak način, da se ne bodo poslabšali sorazmerno ugodni dosežki na področju socialnega in okoljskega razvoja in da se bo izboljšalo stanje na področju skladnosti regionalnega razvoja v Sloveniji. Prednostno zavzemanje NRN za gospodarsko rast in skladni regionalni razvoj izhaja iz ocen, da je razvojni zaostanek Slovenije na tem področju večji kot v povprečju pri socialni in okoljski razvitosti.

Slovenija je v položaju, ko zaključuje proces tranzicije in se vključuje v EU. Opazni so globalizacijski in informatizacijski procesi, medtem ko je potrebno zgoraj navedene cilje doseči

⁴Merjeno po metodi paritete kupne moči (tudi PPP metoda - Purchasing Power Parity). Teorijo paritete kupne moči lahko pojasnimo na različne načine. Najbolj ilustrativen, ki opisuje povezavo med deviznima tečajema in relativnima indeksoma cen v dveh državah pravi, da bo valuta tem šibkejša, čim višja bo inflacija.

z okrepitevijo kompleksnosti konkurenčnosti Slovenije. Ta je zasnovana na konceptu trajnostnega razvoja in se krepi preko petih glavnih mehanizmov, ki so: (i) prehod v na znanju temelječo družbo, (ii) krepitev konkurenčnosti podjetniškega, finančnega in infrastrukturnega sektorja, (iii) izboljšanje učinkovitosti države, (iv) izvajanje politik za popolnoma operativno vključitev v notranji trg EU (konkurenca, državna pomoč, ekonomski odnosi s tujino) in (v) zagotavljanje regionalno in prostorsko uravnoteženega razvoja (Nacionalni razvojni načrt 2001-2006, 2001, str. 37).

Vloga in vsebina NRN je opredeljena z Zakonom o javnih financah in njegovimi podzakonskimi akti. Opredeljen je kot dolgoročni indikativni izvedbeni dokument Strategije gospodarskega razvoja Slovenije (SGRS)⁵, ki prikazuje državne razvojne prioritete, programe in podprograme. Izhodišča in usmeritve SGRS prevede v konkretne programe oziroma projekte na prednostnih področjih. Zakonodaja vzpostavlja tudi povezavo tega načrta s pripravo vsakoletnega državnega proračuna. Načrt predstavlja izhodišče za odločanje o proračunskih prioritetah. Državni razvojni program 2001-2006 pokriva celotno obdobje sedanje finančne perspektive Evropske unije. Prva tri leta se nanašajo na predpristopno obdobje (2001-2003), druga tri leta pa na obdobje predvidenega članstva Slovenije v EU.

V predpristopnem obdobju dokument predstavlja prilogo Državnega programa RS za prevzem pravnega reda EU, programsko podlago za črpanje sredstev različnih oblik predpristopne pomoči, skladno s prioritetami Partnerstva za pristop. Za popristopno obdobje predstavlja NRN osnovo za pogajanja o finančni alokaciji Strukturnih skladov in Kohezijskega sklada Republike Slovenije. Na osnovi NRN je Slovenija skupaj z EU pripravila in uskladila Enotni programski dokument podpore Evropske Skupnosti Sloveniji za obdobje 2004-2006. NRN je pripravljen na način, ki omogoča dogovor z EU o pripravi enega EPD z razvejano upravljalno strukturo na SKTE-2⁶ ravni ali pa pripravo več ločenih Skupnih programskih dokumentov: EPD za vsako SKTE-2 teritorialno enoto (Nacionalni razvojni načrt 2001-2006, 2001, str. 10).

2.2.1.2. Enotni programski dokument

Enotni programski dokument (EPD) je edini dokument, ki ga odobri Evropska komisija in povzema bistvene sestavne dele Okvirnega načrta⁷ podpore in Operativnega programa⁸. EPD je oblika pomoči, ki se pretežno uporablja na področju prednostnega Cilja 3, pa tudi v okviru Cilja

⁵ SGRS je v slovenski zakonodaji opredeljena kot krovni strateški dokument države iz katerega izhajajo vsi ostali področni razvojni dokumenti in proračunski memorandum. Tudi v skupini razvojnih dokumentov, ki jih Slovenija predlaga Evropski uniji, je pomen SGRS še posebej izražen. Makroekonomski scenarij in fiskalni scenarij SGRS sta osnova Predpristopnemu ekonomskemu programu (dalje PEP), investicijski scenarij SGRS pa je osnova državnemu razvojnemu programu. Gre torej za sklop med seboj povezanih dokumentov, katerih notranjo konsistentnost zagotavlja SGRS (EPD, 2001, str. 8).

⁶ Razdelitev KSTE (klasifikacija statističnih teritorialnih enot, orig.: NUTS . Nomenclature des Unites Territoriels pour la Statistique) je zaradi potreb po enotnem prikazovanju regionalnih statističnih podatkov na različnih stopnjah uvedel EUROSTAT (Avsec, Juvančič, 2001, str. 205).

⁷ Okvirni načrt podpore izdelata Komisija na podlagi načrta, ki ga predloži država članica. Le-ta zajema zastavljeno strategijo, vsebinske prioritete uporabe Strukturnih skladov ter indikativni finančni načrt.

⁸ Operativni program je oblika pomoči Strukturnih skladov. Je dokument, ki ga odobri Komisija med programskim načrtovanjem za izvajanje Okvirnega načrta podpore.

2. Vsebine, ki so določene v EPD, lahko spremeni le Komisija v soglasju z državo članico in po odobritvi pristojnega Odbora za spremljanje. V skladu s splošno sprejetim pristopom, da naj se EPD usmeri na omejeno število prioritet in ukrepov (glej Tabela 1 v Prilogi 2), bo pomoč EU usmerjena na naslednje štiri prioritete (Enotni programski dokument 2004 - 2006, 2003, str. 103):

1. prioriteta: Pospeševanje razvoja proizvodnega sektorja in konkurenčnosti

Prioriteta podpira razvoj inovativnega okolja, pripomogla bo k izboljššanemu dostopu podjetnikov do informacij, znanja in financ, usmerila se bo k razvoju turizma in povečala privlačnost države in posameznih regij za nove investicije.

Ta prioriteta se nanaša na strukturni sklad ESRR in vsebuje naslednje ukrepe (Enotni programski dokument 2004 - 2006, 2003, str. 137-154):

- inovativno okolje;
- pospeševanje razvoja turističnih območij;
- izboljšanje podpornega okolja za podjetništvo. razvoj javne gospodarske infrastrukture;
- razvoj preostale javne infrastrukture.

2. prioriteta: Pomen znanja, razvijanja človeških sposobnosti in zaposlovanja

Druga prioriteta, navedena v Enotnem programskem dokumentu, obsega razvoj aktivnih in preventivnih ukrepov vseživljenjskega izobraževanja, aktivne politike trga dela, politik samozaposlovanja in prilagodljivosti delovne sile. Namen te prioritete je pospeševanje razvoja informacijske družbe, trga dela in lokalnih pobud za nove oblike zaposlovanja.

Ta prioriteta je financirana iz naslova ESS in vsebuje naslednje ukrepe (Enotni programski dokument 2004 – 2006, 2003, str. 154 -172):

- razvijanje in pospeševanje aktivne politike trga dela⁹;
- pospeševanje socialne vključenosti ogroženih skupin¹⁰;
- celoživljensko izobraževanje¹¹;
- pospeševanje podjetništva in prilagodljivosti delovne sile¹².

3. prioriteta: Razvoj in prenova kmetijstva, gozdarstva in ribištva

Ta prioriteta bo prispevala k povečanju konkurenčnosti kmetijskega in kmetijskopredelovalnega sektorja, ter pospeševala učinkovito rabo virov na podeželju. Zaradi gospodarskega in širšega socialnega pomena bo večji pomen dan gozdarstvu in ribištvu. Prioriteta bo delovala tudi v smeri prilagajanja konkurenčnosti zahtevam skupnega trga v teh sektorjih; velik poudarek bo dan pridelavi varne hrane, razvoju alternativnih virov zaslužka na podeželskih območjih in ustreznemu ravnanju z gozdom.

⁹Ukrep temelji na Uredbi Sveta (EC) 1784/1999 (ESS), člen 3.1(a).

¹⁰Ukrep temelji na Uredbi Sveta (EC) 1784/1999; člen 3.1(a), 3.1(b) in 3.1(d).

¹¹Ukrep temelji na Uredbi Sveta (EC) 1784/1999; člen 3.1(a), 3.2(a)(i), 3.2(a)(iii), 3.2(b)(i) in 3.2(b)(iii).

¹²Ukrep temelji na Uredbi Sveta (EC) 1784/1999; člen 3.1(a) in 3.1(b).

Vsebina tretje prioritete (ki bo uresničena preko EPD) in njen pričakovani učinek sta skladna z ukrepi razvoja podeželja, ki jih bo Slovenija uresničila glede na Načrt razvoja podeželja 2004-2006, skupaj s sofinanciranjem jamstvenega dela EKUJS in nacionalno kmetijsko, gozdarsko in ribiško politiko. Dopolnjevanje je zasnovano predvsem v primerih nekaterih spremljevalnih ukrepov SKP in CFP. Sinergijske učinke, v kombinaciji z drugimi ukrepi, dajejo tudi t.i. prehodni ukrepi SKP, ki omogočajo zadostno podporo prilagajanju skupnim tehnološkim standardom in standardom kontrole kakovosti v kmetijski proizvodnji. Omeniti velja, da ne obstaja *prekrivanje* med aktivnostmi znotraj EPD in Načrta razvoja podeželja (RDP). Slovenija pričakuje sinergijski učinek med temi aktivnostmi. Preostali ukrepi razvoja podeželja, ki jih Slovenija namerava uresničiti znotraj okvirja državne pomoči (State Aid framework), bodo popolnoma usklajeni v smislu vsebine in pričakovanih učinkov, skupaj s spremljevalnimi ukrepi EKUJS (Enotni programski dokument 2004 - 2006, 2003, str. 175).

4. prioriteta: Tehnična pomoč

Ta prioriteta bo poskrbela za pomoč upravljanja in ravnanja s programi in pri njihovi uresnitvi. Prispevala naj bi k dograditvi informacijskega sistema za načrtovane programe ter podporne raziskave. Tehnična pomoč je pomemben vir za učinkovito razdelitev sredstev, ki zahtevajo ustrezno administrativno pomoč. Glavna cilja tega ukrepa sta dva. Prvi je podpora strateško vodenemu, dobro informacijsko podprtemu upravljanju in ravnanju ter uresničevanju programov. Drugi glavni cilj pa je razširitev dostopa do uporabe strukturnih skladov potencialnim partnerjem¹³, v smislu podajanja potrebnih informacij in ciljev. Znotraj te prioritete obstajata dva ločena ukrepa s komponentami ESRR in ESS. Krovne akcije (npr. stiki z javnostjo) kot tudi morebitni viri za podporne dejavnosti EKUJS in Finančnega instrumenta za usmerjanje razvoja ribištva (FIUR) bodo vključeni v okvir ESRR (Enotni programski dokument 2004 - 2006, 2003, str. 187-188).

Prioritete v NRN in prioritete v EPD so v medsebojnem skladju. Slovenija si bo prizadevala dosežati skladje ne samo na ravni prioritet in ukrepov, ampak tudi na projektni ravni. Sinergija, ki nastaja kot posledica EPD, naj bi bila zagotovitev velikemu učinku prioritet, katerih rezultat naj ne bi bil zgolj seštevka posameznih ločenih elementov, ampak velik sinergijski učinek (Enotni programski dokument 2004 - 2006, 2003, str. 104).

2.2.1.3. Program razvoja podeželja za Slovenijo 2004-2006

Vlada Republike Slovenije je 24.12.2003 na svoji 54. redni seji obravnavala in sprejela izhodišča za Program razvoja podeželja za Slovenijo 2004-2006. Program razvoja podeželja (RDP) vključuje ukrepe, ki se bodo izvajali v letih 2004-2006, skladno z Uredbo Sveta, Uredbo Komisije in pristopno pogodbo. Sredstva so določena v programu, katerega do višine 80% sofinancira EU. Znesek, ki ga sofinancira EU, je določen v pristopni pogodbi, ki določa tudi denarni tok z izplačili v posameznem letu in ukrepi, ki jih Slovenija sme v sklopu programa

izvajati. Slovenija bo zagotavljala potreben delež za črpanje sredstev EU v skladu z višino razpisanih sredstev in dotokom sredstev iz EU, v višini najmanj 20%. Obseg posameznega ukrepa je opredeljen v RDP, ki ga bo po potrditvi EU izvajala Slovenija do višin, ki so opredeljene v pristopni pogodbi in po postopkih, ki so določeni v predpisih EU za nove članice.

Glavni prioriteti RDP sta usmerjeni v razvoj in ohranjanje podeželskih območij. V skladu s prvo prioriteto, ki je naravnana na sonaraven in trajnostni razvoj kmetijstva in podeželja, se bodo izvajali ukrepi kot so izravnalna plačila za območja z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnost in 21 kmetijsko okoljskih ukrepov. V okviru druge prioritete, namenjene ekonomskemu in socialnemu prestrukturiranju kmetijstva pa se bodo izvajali ukrepi zgodnjega upokojevanja, izvajanje standardov EU in tehnična pomoč. Ukrepi izravnalnih plačil za območja z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnost in kmetijsko okoljski ukrepi so se do sedaj že izvajali. Kot novi ukrepi pa se bodo izvajali zgodnje upokojevanje, izvajanje standardov EU in tehnična pomoč (Program razvoja podeželja 2004-2006, 2003).

Ukrepi se bodo izvajali na ravni cele države. Izplačila sredstev bodo potekala na način "začasnega finančnega instrumenta" za nove članice EU, ki omogoča črpanje sredstev iz jamstvenega sklada še dveh let po razpisu sredstev. Do 20% sredstev iz jamstvenega dela EKUJS, ki so v pristopni pogodbi dodeljena za razvoj podeželja je mogoče nameniti plačilu neposrednih plačil (EKO 0). V letih 2004-2006 je za ukrepe RDP skupno namenjenih 83.364 milijonov SIT (oz. 347,44 milijonov EUR), od katerih je 43,2% namenjenih območjem z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnost, 30,8% kmetijsko okoljskim ukrepom, 5,4% ukrepu zgodnjega upokojevanja, 7,8% izvajanju EU standardov in 2% tehnični pomoči, medtem ko se bo 10,8% sredstev namenilo prevzemanju pravnega reda EU na tem področju ter usmerjanju kmetijske pridelave v načine, ki ne ogrožajo okolja. Sloveniji zagotavljajo partnersko varnost in izboljšanje ekonomskega in socialnega položaja kmetov (Izjava za javnost - MKGP, 2004).

2.2.2. Strukturni skladi

2.2.2.1. Pravna in institucionalna podlaga

Strukturna politika Evropske unije, ki je usmerjena v krepitev gospodarske in socialne kohezije, spodbuja uporabo instrumentov pomoči Skupnosti, zlasti Strukturnih skladov. Njihov pristop pomoči oblikujejo okvirni pogoji.

Strukturni skladi sodijo v primarno pravo Skupnosti, ki je utemeljeno v pogodbah in tukaj zlasti v Pogodbi o ES. V skladu s 158. členom Pogodbe o ES v izvedbi iz Amsterdama spremlja Skupnost glede gospodarske in socialne kohezije cilj, da zmanjša razvojne razlike med regijami v Uniji – in predvsem zaostanek najbolj zapostavljenih področij. Med reformo iz leta 1999 je bilo spremenjeno sekundarno pravo, ki zadeva strukturno pomoč (Skorubski et al., 2000, str. 41).

¹³V mislih imamo privatno investicijsko udeležbo v posameznih programih.

Zaradi načelne prednosti pravnega reda Skupnosti pred celotnim državnim pravom, vključno z ustavo, se pri pripravi in izvajanju uporabe Strukturnih skladov upoštevajo uredbe EU uredbe, ki imajo prednost pred nacionalnimi ureditvami, ki so z le-temi v nasprotju. Poleg tega morajo biti vse posamezne pomoči, ki so sofinancirane s strani skladov, usklajene s pogodbo o ES in temeljnimi listinami in politikami Skupnosti, vključno s pravili o svobodni konkurenci, izvajanju javnih razpisov, varstvu okolja in enakih možnostih. Za države članice ne obstaja nobena pravna obveznost glede uporabe in izvajanja Strukturnih skladov ES na njenem ozemlju. Če pa se država članica odloči za sodelovanje, si morajo uradi držav članic, ki so odgovorni za uporabo sredstev Strukturnih skladov v svoji državi, prizadevati za uporabo in uveljavitev evropsko pravnih ciljev. V primeru kršitev ima Komisija pravico do razpisa sankcij, ki lahko vodijo do ukinitve pomoči ali celo do zahtevka po vračilu že plačanih zneskov (Skorubski et al., 2000, str. 42).

Po dogovoru o spremembi Pogodbe o ES iz Amsterdama, v mesecu juniju je Komisija julija 1997 predložila dokument "Agenda 2000" - "Okrepljena in razširjena Unija", ki je za razširitev Unije za nove države članice in institucionalne reforme EU predvidel področje delovanja za obdobje med leti 2000 in 2006. V njem so določeni tudi politično-finančni okvirji za reformo Strukturnih skladov, o čemer je nazadnje odločil Evropski svet v Berlinu marca 1999 (Skorubski et al., 2000, str. 38).

Dokument Agenda 2000 se deli na tri dele; v prvem delu se nanaša predvsem na potrebo po reformi različnih politik, predvsem SKP in Strukturnih skladov. V drugem obravnava "širitev kot izziv", predvsem v smislu postavitve kriterijev in ocene finančnih posledic, naposled, v tretjem delu obravnava novi finančni okvir 2006-2006, ki je orisal perspektive finančne napovedi.

Glavni elementi zasnove pristopa novih članic v Agendi 2000, vsebovani v njenem finančnem paketu so bili trije (Mrak, 2003, str. 5):

- brez neposrednih plačil za kmetijstvo;
- 6 držav se bo vključilo v EU;
- leto 2002 je leto vstopa kandidatk.

Poglavje v Agendi, ki se nanaša na kmetijstvo in s katerim se formalno začenjajo priprave na širitev EU in pogajanja z WTO, izpostavlja, da SKP temelji na dveh stebrih. Prvi steber je klasičen podporno tržni sistem, medtem ko drugi predstavlja sklop različnih ukrepov razvoja podeželja in kmetijsko okoljskih ukrepov. Reformna strategija Agende 2000 si prizadeva postopno zmanjšati obseg prvega stebra s hkratnim povečevanjem obsega drugega stebra (Brusse, 2002, str. 4-5). Reforma Agenda 2000 je poudarila vlogo načela subsidiarnosti in jasno opredelila porazdelitev odgovornosti med Komisijo, državami članicami in lokalnimi skupnostmi. Novi PRP, ki pokrivajo obdobje 2000-2006, so naslovljeni na glavne cilje in prioritete, definirane tako na nacionalni kot tudi na regionalni ravni.

Kot smo že poudarili, PRP po Agendi 2000 kaže, da je sektorska vizija še vedno prevladujoča v nacionalnih in regionalnih strategijah. Agenda 2000 je bila mišljena kot korak proti velikim in pomembnim spremembam v strategijah regionalnega razvoja. Glavni razlogi oziroma gonilne sile tovrstnih sprememb so bile (Mantino, 2003, str. 3-4):

- a) poenostavitev orodij intervencijskih ukrepov;
- b) jasnejša razdelitev odgovornosti med institucionalnimi akterji vpletenimi v programe regionalnega razvoja;
- c) glavni poudarek na načelu subsidiarnosti, ki vnaša večjo decentralizacijo uresničitve regionalnega razvoja z vključevanjem regij in lokalnih skupnosti;
- d) krepitev vseh tistih ukrepov, ki so uporabljeni z namenom povečanja učinkovitosti programov regionalnega razvoja (pregledovanje in ocenjevanje ter finančna kontrola).

Agenda 2000 prav tako poudarja pomembnost procesa decentralizacije v posamezni državi članici v smeri regionalnih administracij in lokalnih skupnosti. Decentralizacija je proces, ki je v Evropi potekal z različno intenzivnostjo, na kar je vplival predvsem administrativni in institucionalni okvir v posamezni državi (Mayhew, 2003, str. 9).

2.2.2.2. Vrste strukturnih skladov in prednostni cilji

Uredba Evropskega sveta 1260/1999, ki zadeva strukturne sklade, navaja v svojem prvem členu tri prednostne cilje¹⁴, ki naj se jih uresniči preko akcij strukturnih skladov, Kohezijskega sklada, jamstvenega dela EKUJS, Evropske investicijske banke ter drugih obstoječih finančnih instrumentov (Uredba Sveta (EC) No 1260/1999, 1999, L 161/1):

- Cilj 1: razvoj in strukturna prilagoditev območij, ki zaostajajo v razvoju;
- Cilj 2: podpora ekonomskemu in socialnemu prestrukturiranju območij, ki se srečujejo z neugodnimi strukturnimi danostmi;
- Cilj 3: podpora prilagajanju in modernizaciji politik in sistemov izobraževanja, delovnega usposabljanja in zaposlovanja. Ta cilj zagotavlja finančno pomoč izven področij Cilja 1.

V svojem drugem členu Uredba Sveta 1260/1999 navaja, kateri skladi se navezujejo na pojem Strukturnih skladov. To so: Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), Evropski socialni sklad (ESS), usmerjevalni del Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada in Finančni instrumenti za usmerjanje razvoja ribištva. Za posamezne cilje se torej uporabljajo naslednji Strukturni skladi (Uredba Sveta (EC) No 1260/1999, 1999, str. L161/7):

- za namene Cilja 1: ESRR, ESS, usmerjevalni del EKUJS in FIUR
- za namene Cilja 2: ESRR in ESS
- za namene Cilja 3: ESS

¹⁴V obdobju 1994-1999 je v EU obstajalo 6 prednostnih ciljev: Cilj 1: razvoj in strukturna prilagoditev območij, ki zaostajajo v razvoju; Cilj 2: pomoč regijam ali delom regij močno prizadetim zaradi upada industrijske proizvodnje; Cilj 3: boj proti dolgoročni nezaposlenosti in pomoč pri ponovni zaposlitvi; Cilj 4: prilagajanje delovne sile na spremembe v industrijskem sektorju; Cilj 5a: prilagoditev kmetijskih in ribiških struktur; Cilj 5b: razvoj podeželskih območij; Cilj 6 je bil oblikovan s Pristopno pogodbo Avstrije, Finske in Švedske 1. januarja 1995, nanaša pa se na razvoj regij z izjemno nizko gostoto poselitve (Structural Actions 2000-2006, 2000, str. 9).

Regije, ki spadajo v področje Cilja 1, so regije na nivoju KSTE2¹⁵, katerih BDP¹⁶ na prebivalca ni dosegal 75% povprečja Unije (Swinnen, 2003, str. 4). Uredba v svojem 1. členu drugega poglavja navaja, da velja seznam območij, ki jih izdela Komisija, 7 let od datuma 1. januar 2000.

V okvirju Cilja 2 so zajeti različni tipi območij z neugodnimi strukturnimi značilnostmi (Avsec, Juvančič, 2001, str. 205):

- industrijska območja v prestrukturiranju, katerega posledica je visoka stopnja nezaposlenosti;
- podeželska območja in izrazito ribiška območja, za katera sta značilna slabo razvita gospodarska infrastruktura in zaostajanje v gospodarskem razvoju;
- urbana območja, za katera je značilna upadajoča kakovost življenja.

Hkratni razvoj podeželskih in urbanih območij na osnovi skupne strategije je temeljni pogoj za pospeševanje konkurenčnosti v globaliziranem gospodarstvu. Prav to je bistvenega pomena pri širitvenem procesu EU upoštevajoč dejstvo, da je povprečna stopnja urbanizacije držav kandidatk v primerjavi s skupino EU-15 nizka. Politika razvoja podeželja je namreč povezan proces geografskega načrtovanja in upravljanja; kot taka je medsektorska in multidisciplinarna (Sotte, 2003, str. 79).

V četrtem členu, drugo poglavje, omenjene Uredbe je navedeno, da so Komisija in posamezne države članice odgovorne za porazdelitev podpor na najustreznejši ozemeljski ravni za najbolj prizadeta območja, hkrati pa Uredba določa, da obseg teh območij¹⁷ ne sme presegati 18% vsega prebivalstva EU. Komisija določi največji možni obseg populacije vključene v Cilj 2, z upoštevanjem predhodnega določila, na podlagi naslednjih kazalcev (Uredba Sveta (EC) No 1260/1999, 1999, str. L 161/8):

- povprečna stopnja nezaposlenosti v zadnjih treh letih presega povprečje Unije;
- delež zaposlenih v industriji izražen v odstotkih v celoti zaposlenih je enak ali presega povprečje Unije od leta 1985;
- zaznati je jasen padec zaposlenosti v industriji glede na povprečje Unije od leta 1985 naprej;
- težki strukturni problemi na nacionalni ravni v posamezni državi glede na celotno Unijo, ki se kažejo kot visoka stopnja nezaposlenosti ter visoka stopnja dolgoročne nezaposlenosti v regijah izključenih iz Cilja 1;
- povprečna stopnja nezaposlenosti v zadnjih treh letih je nad Unijinim povprečjem, število prebivalcev v regiji pa se zmanjšuje od leta 1985 naprej.

Finančni načrti imajo osnovno oporo v Uredbi Sveta 1260/1999, kjer so dana glavna določila glede strukturnih skladov. Pri oblikovanju finančnih tabel je posebna pozornost dana na vsebino

¹⁵ Na ravni KSTE2 je Slovenija v svojih pogajalskih izhodiščih o pristopu k EU predlagala členitev Slovenije v dve regiji (osrednjeslovenska regija in ostala Slovenija), na ravni KSTE 3 pa na dvanajst statističnih regij (Avsec, Juvančič, 2001, str. 205).

¹⁶ Bruto družbeni produkt merjen po metodi paritete kupne moči (Purchasing Power Parities) na podlagi povprečja zadnjih treh let Unije z referenčnim datumom 26. marec 1999.

¹⁷ Območja v okviru Cilja 2.

16. člena Uredbe, ki govori o načrtih znotraj Cilja 1, 2 in 3, ter 19. člena Uredbe, ki govori o Enotnem programskem dokumentu. Sama struktura finančnih tabel pa je določena z metodološkim dokumentom EU: Vademecum za načrte strukturnih skladov in programskih dokumentov¹⁸.

Podeželska območja, ki spadajo v Cilj 2 morajo biti opredeljena na nivoju NUTS3 ter ustrezati naslednjim kriterijem (Uredba Sveta (EC) No 1260/1999, 1999, str. L 161/9):

- bodisi imajo ta območja gostoto prebivalcev na kvadratni kilometer manjšo od 100, bodisi imajo delež zaposlenih v kmetijstvu v celoti zaposlenih vsaj enkrat večji od povprečja Unije v vsaj enem referenčnem letu od leta 1985 naprej;
- bodisi je stopnja nezaposlenosti v zadnjih treh letih nad povprečjem EU, bodisi je zaznati jasen trend upadanja števila prebivalcev od leta 1985 naprej.

Urbana območja, ki spadajo v okvir Cilja 2, so gosto poseljena območja, ki se soočajo z vsaj enim od naslednjih kriterijev (Uredba Sveta (EC) No 1260/1999, 1999, str. L 161/9):

- visoka stopnja revščine, vključno s slabimi bivalnimi pogoji;
- visoka stopnja onesnaženosti okolja¹⁹;
- visoka stopnja kriminalitete in
- nizka izobrazbena stopnja prebivalstva.

Območja, odvisna od ribištva, vključena v Cilj 2 so obalna območja, v katerih je delež zaposlenih v ribištvi visok in se soočajo s socialnoekonomskimi problemi, povezanimi s prestrukturiranjem ribiškega sektorja, ki ima za posledico znatno zmanjšanje števila zaposlenih v tem sektorju. (Uredba Sveta (EC) No 1260/1999, 1999, str. L 161/9). V 5. členu drugega poglavja omenjene Uredbe je zapisano, da so območja upravičena do podpor v okviru Cilja 3 tista območja, ki niso vključena že v Cilju 1. Soudeležba²⁰ EU glede na sklade je naslednja²¹: ESRR 75%; ESS 75%; EKUJS 50% in FIUR 75% (Enotni programski dokument 2004 - 2006, 2003, str. 198).

Omeniti je potrebno, da v skladu z načelom dopolnjevanja sredstev sredstva strukturnih skladov ne nadomeščajo nacionalnih sredstev, namenjenih podporam, ampak jih zgolj dopolnjujejo (Avsec, Juvančič, 2001, str.207).

¹⁸Vademecum for Structural Funds Plans and Programming Documents.

¹⁹ Strukturni skladi naj bi bili pomembno orodje za izvajanje naravovarstvenih zavez, ki izhajajo iz Kyotskega protokola (Structural Funds In an Enlarged EU, 2003, str. 5).

²⁰EU je dajalec pomoči, subvencionirana država članica pa prejemnik pomoči. Dajalec pomoči mora uveljaviti zanj veljavne pravne in politične obveznosti pri predaji proračunskih sredstev in jih, če je to potrebno, posredovati kot zahteve. Prejemnik pomoči mora, če želi izkoristiti ponujeno subvencijo, te obveznosti sprejeti. Ta povezava je pri javni pomoči v državah članicah običajna, vendar je že zdaj za obe strani pogosto povezana s visokimi stroški. Pri tem velja nacionalno oziroma regionalno proračunsko pravo. V okviru evropske strukturne pomoči se morajo strukturni skladi sofinancirati z javnimi sredstvi države članice. Tukaj se torej soočita dva različna sistema pomoči, ki ju je treba uskladiti. To postavlja odgovornim nacionalnim organom visoke zahteve (Skorubski et al., 2000, str. 44).

²¹Article 29 of the General Regulation.

Razpoložljiva sredstva za Strukturne sklade v obdobju 2000-2006 so bila določena z Uredbo Sveta EU št. 1260/1999 na 195 milijard EUR v cenah leta 1999. Posamezna razporeditev teh sredstev po posameznih letih glede na Uredbo je naslednja:

Tabela 1: Predvidena poraba sredstev vseh štirih strukturnih skladov v programskem obdobju 2000-2006 (v mio EUR, po cenah iz leta 1999)

Leto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Sredstva	29.430	28.840	28.250	27.670	27.080	27.080	26.660

Vir: Structural Actions 2000-2006, 2000, str. 19.

69,7% sredstev iz Strukturnih skladov naj bi bilo glede na Agendo 2000 v obdobju 2000-2006 namenjenih za ukrepe Cilja 1, vključno s 4,3% sredstev za tranzicijsko podporo²² (kar znaša približno 135,9 milijarde EUR). 11,5% sredstev iz Strukturnih skladov bo v tem obdobju namenjenih Cilju 2, vključno 1,4% za tranzicijsko pomoč (kar znaša približno 22,5 milijarde EUR). 12,3% sredstev iz teh skladov pa se nameni za ukrepe Cilja 3 (t.j. 24,05 milijard EUR) (Uredba Sveta (EC) No 1260/1999, 1999, str L 161/10).

Preostala sredstva se namenijo za financiranje Pobud Unije²³ (5,35% oziroma 10,44 milijarde EUR), za financiranje Sklada FIUR zunaj okvirja Cilja 1 (0,56% oziroma 1,1 milijarde EUR) ter za inovativne akcije²⁴ (0,51% oziroma 1 milijarda EUR) (Slovenija in Evropska unija - o pogajanjih in njihovih posledicah, 2003, str. 97. in EU-Regional Policy and Cohesion, 2003).

Za potrebe načrtovanja in postopnega vključevanja v skupni proračun EU se vsote navedene v Tabeli 1 indeksirajo z letno stopnjo 2% od 1. januarja 2000. Komisija mora najkasneje do

²²Regije ki so bile upravičene v finančnem okvirju 1994-1999 do sredstev iz naslova posameznih Ciljev, v finančnem okvirju 2000-2006 pa so izključene, so upravičene do tranzicijske pomoči, ki je časovno degresivna. Razlikuje se med področji, ki niso več upravičeni do sredstev iz naslova Cilja 1, glede njihove upravičenosti prejemanja sredstev v letu 1999 v povezavi z novim Ciljem 2. Tista področja, ki so ustrezala pogojem Cilja 2 v letu 1999 bodo prejemale sredstva ESRR do 31.12.2006, tista pa ki niso do 31.12.2005. Območja ki so leta spadala v Cilj 2 in Cilj 5b, se pa v novem finančnem okvirju niso uvrstila v "novi" Cilj 2, so upravičena do tranzicijske pomoči do 31.12.2005. Prav tako so lahko deležna v obdobju 2000-2006 pomoči ESS (Cilj 3), jamstvenega dela EKUJS kot dela sheme razvoja podeželja (vključujoč spremljevalne ukrepe SKP) ter pomoči FIUR kot dela spremljevalnih ukrepov skupne politike ribištva (Structural Actions 2000-2006, 2000, str. 11 in 13). Podrobneje o tranzicijski podpori: glej Uredba Sveta (EC) No 1260/1999, 2. poglavje, stran L 161/10.

²³Evropska unija izvaja v okviru politike strukturnih skladov naslednje pobude skupnosti: 1) programi čezmejnega sodelovanja in sodelovanja med regijami (Interreg); v okviru te pobude poteka sodelovanje tudi z državami kandidatkami; 2) ekonomska in socialna prenova urbanih središč (Urban); 3) razvoj podeželja (Leader+); 4) programi proti diskriminaciji na trgu delovne sile (Equal). Posamezni program, izbran v določenem območju, bo sofinanciran iz enega samega strukturnega sklada, in sicer: Interreg in Urban iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR), Leader+ iz usmerjevalnega dela EKUJS in Equal iz Evropskega socialnega sklada (ESS). Programi so horizontalni, kar pomeni, da za sredstva iz tega naslova lahko kandidirajo vsa območja Skupnosti. Komisija opredeljuje smernice za izvajanje posamezne pobude. V njih začrta temeljne cilje, določi načela delovanja in obseg izvajanja pobud. Na temelju predlogov, ki jih oddajo države članice, se Komisija odloči o izvajanju posameznih programov. Ti so sedemletni in vsaj enkrat v vmesnem obdobju preverjajo njihovo uspešnost (Avsec, Juvančič, 2001, str.2004).

²⁴Namen inovativnih akcij je promocija in eksperimentiranje z novimi idejami razvoja (Slovenija in Evropska unija - o pogajanjih in njihovih posledicah, 2003, str. 97).

31.12.2003 v zvezi s tehnično prilagoditvijo preveriti ustreznost letnih indeksacijskih stopenj v odnosu na novo gospodarsko stanje v Uniji. Višina sredstev pridobljena iz naslova Strukturnih skladov in Kohezijskega sklada ne sme preseči 4% nacionalnega BDP (Uredba Sveta (EC) No 1260/1999, 1999, str. L 161/11).

Tako kot za druga področja skupnih razvojnih prizadevanj Skupnosti, tudi za razvoj podeželja velja, da njen glavni okvir predstavlja strukturalna politika. Izvaja se samostojno preko ukrepov kmetijske strukturalne politike, financirane iz Evropskega kmetijskega jamstvenega in usmerjevalnega sklada, ali je integrirana v sistem regionalne strukturalne politike, financirane iz različnih skladov²⁵ Skupnosti (Avsec, Juvančič, 2001, str. 203-204).

Omenjeni štiri strukturalni skladi so namenjeni večletnim programom Cilja 1, 2 in 3 kot tudi programom Pobud Skupnosti. Cilj 1 in Cilj 2 se nanašata na specifična in natanko določena območja, črpati pa tudi vsa sredstva sklada ESRR ter večino sredstev skladov ESS in FIUR. Cilj 3 se nanaša na območja, ki so izvzeta iz Cilja 1, ukrepi pa so (so)financirani iz sklada ESS. Stopnja sofinanciranja Strukturnih skladov znaša med 25% in 50% v okviru Ciljev 1 in 2, ter do 75% pri Cilju 1 (Natura 2000, 2002, str. 29).

Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR)

ESRR omogoča podporo za gospodarski razvoj v območjih EU, ki so pod povprečjem EU, merjenim z gospodarskimi indikatorji ter splošnejšimi pokazatelji stanja (Cilj 1) ali pa se srečujejo s posebnimi problemi strukturalnega prilagajanja, povezanimi predvsem z upadanjem stopnje zaposlenosti v industriji.

Glavni namen ESRR je pospeševanje gospodarskega razvoja gospodarsko manj razvitih območij preko časovno omejenih akcij ki vzpodbujajo lokalno gospodarsko aktivnost in ustvarjajo vrsto medsebojno povezanih pozitivnih zunanjih učinkov. Znotraj tega okvirja lahko projekti podpirajo razvoj turizma in investicij na kulturnem področju, vključno z zaščito kulturne in naravne dediščine, pod pogojem, da imajo takšni ukrepi za posledico ohranitev ali pa povečanje delovnih mest v regiji.

²⁵Poleg strukturalnih skladov obstajata še dva skupna vira financiranja razvojnih programov - Kohezijski sklad in Evropska investicijska banka (Avsec, Juvančič, 2001, str. 204). Z Maastrichtskim sporazumom je bil ustanovljen Kohezijski sklad, ki deluje poleg obstoječih strukturalnih skladov. Njegov namen je pomoč pri pripravi na ekonomsko in monetarno unijo v štirih državah, kjer je bil BDP na prebivalca v letu 1992 manjši od 90% povprečja EU (znotraj EU so do te pomoči upravičene Irska, Portugalska, Španija in Grčija). Sklad omogoča finančno podporo individualnim investicijam vezanim na izboljšanje okolja in razvoja transportne infrastrukture. Sklad lahko prispeva od 80 do 85% celotne vsote investicije. Finančna sredstva so razdeljena med države po vnaprej določenih okvirjih, ki jih je določil Evropski svet (Španija 52-58 %, Portugalska 16-20 %, Grčija 16-20 %, Irska 7-10%) (Benko, 1999, str. 35). Evropska investicijska banka v sistemu Strukturnih skladov zavzema pomembno mesto, saj je vključena v celoten program delovanja skladov. Predstavlja instrument, ki omogoča kreditiranje in spodbudo pospeševanja ekonomskega in socialnega razvoja. Zagotavlja posojila in druge oblike delnega financiranja investicijskih projektov, globalna posojila, delno financiranje tehnične podpore in študij za pripravo izvedbe projekta ter garancije (Sistem strukturalnih skladov, 2004, str.8)

Sredstva so prednostno namenjena projektom, za katere se zdi verjetno, da bodo kar največ prispevala k izboljšanju *standardnih* gospodarskih kazalcev kot sta na primer število na novo ustvarjenih delovnih mest in število ohranjenih delovnih mest. ESRR lahko podpira vzpostavitev struktur znotraj lokalnih organizacij z namenom zagotoviti uspešno razporeditev projektov skozi večletno obdobje ter zagotoviti ustrezen sistem kontrole in poročanja o dosežkih (Natura 2000, 2002, str. 16-17).

Evropski socialni sklad (ESS)

Evropski socialni sklad je oblikovan z namenom uveljavljanja izobraževanja in delovnega usposabljanja. Unija želi preko tega sklada doseči ustrezno usposobljeno delovno silo, ki se bo sposobna prilagoditi spremenjenim zahtevam nove globalne ekonomije (Natura 2000, 2002, str. 28). Poseben problem na podeželju predstavlja pomanjkanje zaposlitvenih možnosti izven kmetijstva, ki bi potegnile odvečno delovno silo (Erjavec et al., 2003, str. 101).

Za razliko od ESRR je sklad ESS dostopen na celotnem področju EU. Vsekakor pa je večina prizadevanj namenjena območjem, ki so vključena v okvir ESRR²⁶. Sredstva iz naslova ESS so razdeljena v okvirju Cilja 2 preko integriranih večletnih programov skupaj z ESRR (prav tako pa tudi na območjih Cilja 1 skupaj z usmerjevalnim delom EKUJS in sklada FIUR) (Natura 2000, 2002, str. 30)

Za razvoj človeških virov uporablja naslednje aktivnosti (Uredba (EC) No 1784/1999 of, 1999, str. L 213/7):

- izobraževanje in poklicno usposabljanje, vključno z delovnim usposabljanjem enakovrednim obvezni izobrazbeni ravni, pripravništvo, predhodno usposabljanje v smislu nadgrajevanja osnovnih delovnih sposobnosti, ponovno vrnitev posameznika med zaposlene, ukrepi za promocijo zaposlovanja na trgu dela, usmerjanje, svetovanje in nadaljevanje usposabljanja;
- zaposlitvene pomoči;
- na področju raziskovanj, razvoja znanosti in tehnologije, podiplomskemu izobraževanju ter usposabljanju poslovoznikov in tehnikov v raziskovalnih ustanovah in v podjetjih;
- razvoj novih virov za zaposlovanje.

Prav tako Uredba v svojem 3. členu navaja dodatne aktivnosti, ki so lahko vključene v ESS. Gre predvsem za izobraževanje učiteljev, modernizacijo služb za zaposlovanje, povezovanje med ustanovami izobraževanja in raziskovanja, možnosti prilagajanja dela družinskemu življenju in polne zaposlitvene možnosti do upokojitve²⁷. Obstaja tudi možnost uporabe spremljevalnih ukrepov, ki se nanašajo na: dodeljevanje pomoči domovom za ostarele, promocijo družbeno izobraževalnega razvoja, informiranje in izdajanje publikacij v zvezi z delovno problematiko (Uredba Sveta (EC) No 1784/1999 of ..., 1999, str. L 213/7).

²⁶Torej območja v okviru Cilja 1 in Cilja 2.

²⁷V ta ukrep ni vključeno financiranje shem zgodnjega upokojevanja.

Finančni instrument za usmerjanje razvoja ribištva (FIUR)

Strukturni sklad FIUR je posebej namenjen strukturnim prilagoditvam v sektorju ribištva (Natura 2000, 2002, str. 36). Tako kot pri ESRR in ESS gre tudi tukaj za večletne programe. Cilji ukrepov tega sklada so naslednji (Uredba Sveta (EC) No 1263/1999, 1999, str. L 161/54 - L 161/55):

- prispevati k doseganju vzdržnega ravnovesja med morskim bogastvom in njegovim izkoriščanjem;
- povečevanje konkurenčnosti in gospodarskega razvoja v ribiškem sektorju;
- povečevanje tržne ponudbe (predvsem v kvalitativnem smislu) in dodane vrednosti v omenjenem sektorju
- prispevati k revitalizaciji in razvoju območij odvisnih od ribištva.

Podobno kot sklada ESRR in ESS je sklad FIUR porazdeljen v večletnih programih, ki pokrivajo celotno območje države članice. Posamezni programi so bili določeni leta 2000 in bodo trajali do leta 2006. Glavnina sredstev teh programov se uporablja za posodobitev ter tehnično razgradnjo ribiške flote in trženje (Natura 2000, 2002, str. 17).

Evropski kmetijski jamstveni in usmerjevalni sklad (EKUJS)²⁸

Uredba Sveta EC No 1257/1999 določa okvir pomoči EU za skladen razvoj podeželja.

Ukrepi za regionalni razvoj morajo biti (Uredba Sveta (EC) No 1257/1999, 1999, str. L 160/84):

- povezani v okvir ukrepov za razvoj in strukturno prilagoditev območij, ki zaostajajo v razvoju (območja Cilja 1);
- spremljevalni ukrepi za podporo ekonomskega in socialnega prestrukturiranja območij z neugodnimi strukturnimi danostmi (območja Cilja 2).

Usmerjevalni del sklada EKUJS, ki spada med Strukturne sklade, financira ukrepe iz prve alineje prejšnjega odstavka, jamstveni del sklada EKUJS pa financira ukrepe iz druge alineje prejšnjega odstavka in ne spada k Strukturnim skladom. Omenimo naj, da je obračunsko leto za obveze in izplačila za jamstveni del koledarsko leto, kakršen koli neporabljen denar pa je načeloma izgubljen, medtem ko obračunsko obdobje za usmerjevalni del traja od 16. oktobra do 15. oktobra naslednjega leta, izplačila pa lahko sledijo dve leti po obvezi (n+2).

Spremljevalna ukrepa (t.i. accompanying measures), ki sta s strani Skupnosti sofinancirana prek jamstvenega dela EKUJS sta dva: izravnalna plačila za območja s težjimi razmerami za kmetijstvo ter kmetijsko okoljski ukrepi. Pri teh dveh ukrepih se izplačila izvajajo letno, medtem ko imajo izplačila pri ukrepih, ki so na območjih Cilja 1 sofinancirana v okviru usmerjevalnega dela EKUJS, pogosto daljšo dobo izvedbe (Fact Sheet, overview..., 2003, str. 3-4).

²⁸Med Strukturne sklade uvrščamo samo usmerjevalni del EKUJS. Tu tako usmerjevalni kot tudi jamstveni del, zaradi njune tesne povezanosti, obravnavamo skupaj.

2.2.3. Obstoječi nabor ukrepov skupne kmetijske politike za razvoj podeželja 2000-2006

Podpora razvoju podeželja, povezanemu z dejavnostjo kmetijstva, vključuje (Uredba Sveta (EC) No 1257/1999, 1999, str. 160/84):

- izboljšanje struktur znotraj kmetijskih obratov ter struktur za izboljševanje predelave in trženja;
- preobrat in preusmeritev kmetijskega proizvodnega potenciala ter uvedba novih tehnologij ter izboljšanje kakovosti proizvodov;
- spodbujanje pridelovanja in izdelovanja izdelkov, ki se ne uporabljajo v prehrani (t.i. non-food production);
- spodbujanje sonaravnega gospodarjenja z gozdom;
- razporejanje aktivnosti z namenom dopolnjevanja ali iskanja alternativnih aktivnosti;
- ohranjanje in krepitev socialnega tkiva v podeželskih okoljih;
- razvijanje gospodarskih aktivnosti ter ohranjanje in ustvarjanje novih delovnih mest;
- izboljšanje delovnih in bivanjskih pogojev;
- upoštevanje obstoječih in razvijanje novih (strožjih) naravovarstvenih standardov;
- odpravljanje neenakosti in vzpostavljanje enakosti med moškimi in ženskami, predvsem s podpiranjem projektov, vzpodbujenih s strani žensk.

Uredba Sveta 1257/1999 določa devet ukrepov razvoja podeželja (Uredba Sveta (EC) No 1257/1999, 1999, str. L 160/85-94) ki jih bomo spoznali v nadaljevanju:

2.2.3.1. Podpore naložbam na kmečkih gospodarstvih

Ti ukrepi naj bi omogočali uresničevanje: zniževanja stroškov proizvodnje; izboljšanja in prerazporeditve proizvodnje; povečevanja kvalitete; ohranjanja in izboljšanja naravnega okolja; ustreznih higienskih in etoloških razmer; zahtev zaščite živali ter razvijanja diverzifikacije kmetijskih aktivnosti. Pomoč pri investicijah v kmetijsko proizvodnjo se iz tega naslova dodeljuje: če kmetijski obrati dokažejo svojo zmožnost gospodarskega preživetja; če izpolnjujejo minimalne standarde varovanja okolja in standarde zaščite živali; če ima lastnik obrata ustrezna znanja in izkušnje na področju kmetijstva. Države članice morajo določiti limit sredstev, upravičenih za uporabo pri tovrstnem ukrepu.

Celotna višina sredstev, izražena v odstotkih upravičenosti zneskov investicij, je omejena na 40% oziroma na 50% na območjih z omejenimi dejavniki za kmetijstvo. Če investicije izvaja *mladi kmet*²⁹, se ta odstotek poveča na 45% v prvem in na 55% v drugem primeru.

²⁹Glej 2. ukrep sklada EKUJS.

2.2.3.2. Ukrepi za mlade kmete

Spodbude za generacijski prenos upravljanja na kmetijskih gospodarstvih potekajo skozi ukrep podpor mladim kmetom. Z njimi lahko države članice pomagajo pri prenosu kmetij na mladega gospodarja (Avsec, Juvančič, 2001, str. 213). Prevzemnik kmetije ne sme biti starejši od 40 let, imeti mora ustrezna znanja in izkušnje na področju kmetijstva, kmet mora prvič prevzemati kmetijo (Uredba Sveta (EC) No 1257/1999, 1999, str. L 160/86).

V obdobju največ treh let po prevzemu kmetije mora izkazovati pozitivne gospodarske rezultate ob hkratnem zadovoljevanju minimalnih okoljskih, higienskih in etoloških standardov. Posebne podpore mladim kmetom lahko zajemajo enkratne premije ob prevzemu v največjem obsegu do 25.000 evrov, ali ugodna posojila z znižano obrestno mero ob prevzemu gospodarstva. Vrednost subvencioniranih obrestnih mer ne sme presegati vrednosti premije (Avsec, Juvančič, 2001, str. 213 - 214).

2.2.3.3. Delovno usposabljanje

Podpore delovnemu usposabljanju služijo za izboljšanje delovnih sposobnosti kmetov in drugih oseb, povezanih s kmetijstvom in gozdarstvom ter njihovemu potencialnemu prestrukturiranju.

Cilj tovrstnega usposabljanja je (Uredba Sveta (EC) No 1257/1999, str. L 160/86):

- priprava kmetov na kvalitativne proizvodne preusmeritve; uvajanje proizvodnje, skladne z načeli ohranjanja in skrbi za naravno krajino; ohranjanje narave; dosledno izvajanje higienskih in etoloških standardov in povečevanje gospodarske učinkovitosti kmetij;
- priprava lastnikov gozdov in drugih oseb povezanih z gozdarstvom na sprejemanje spremenjenih oblik ravnanja z gozdom, ki bi povečale gospodarsko, ekološko in socialno vlogo gozda.

2.2.3.4. Zgodnje upokojevanje

Cilji, ki jih ta ukrep zasleduje so naslednji (Uredba Sveta (EC) No 1257/1999, 1999, str. L 160/87 - 88):

- zagotavljati prihodek starejšim kmetom, ki se odločijo, da prenehajo s kmetovanjem;
- omogočati pomoč pri generacijski menjavi starejših kmetov z njihovimi nasledniki, ki naj bi bili zmožni povečati gospodarsko učinkovitost kmečkih gospodarstev;
- sprememba namembnosti uporabe zemljišč iz kmetijskih v nekmetijska na območjih, na katerih ni mogoče zadovoljevati načela gospodarske učinkovitosti.

Prenosnik kmetije naj bi v okviru teh ukrepov dokončno prenehal z vsemi tržnimi kmetijskimi dejavnostmi, lahko pa nadaljuje kmetovanje na podlagi kmetijskih dejavnosti, katerih cilj ni prodaja na trgu, vključno z uporabo kmetijskih poslopij; v času prenosa naj ne bi bil mlajši od 55 let in ne starejši od običajne starosti odhoda v pokoj ter da se nepretrgoma zadnjih 10 let ukvarja s kmetijstvom. Prevzemnik kmečkega gospodarstva naj bi postal s prenosom vodja kmetije, celote ali njenega dela.

Gospodarska učinkovitost gospodarstva mora biti v določenem obdobju povečana glede na posamezne dejavnike, ki na tovrstno učinkovitost vplivajo. Ti so predvsem: gospodarjeva izkušnost in usposobljenost, tip obdelovalne površine, obseg dela in dohodka, vrsta regije in vrsta dejavnosti gospodarstva. Prevzemnik se mora z dejavnostjo kmetijstva na gospodarstvu ukvarjati nepretrgoma najmanj 5 let.

Delavci na kmetijah so prav tako upravičeni do podpor iz naslova tega ukrepa. Delavec mora za upravičenost do podpore prenehati z delom na gospodarstvu; starostna omejitev je enaka kot pri omejitvi za prenosnika kmetije; zadnjih pet let je vsaj polovico svoje delovne dobe delal kot pomočnik ali delavec na kmetiji; v obdobju preteklih štirih let je delal na prenosnikovem gospodarstvu najmanj ekvivalentni dve leti in delavec mora biti vključen v shemo socialnega zavarovanja.

Nekmetijski prevzemnik je lahko katerakoli fizična ali pravna oseba, ki prevzeto zemljišče uporablja v nekmetijske namene, kot npr. za namene gozdarstva ali ustvarjanja naravnih rezervatov, v skladu z načeli skladnega razvoja in ohranjanja podeželja (Uredba Sveta (EC) No 1257/1999, 1999, str. L 160/87). Prejemanje podpor za predčasno upokojevanje je vrednostno in časovno omejeno.

Prenosniki kmetije so upravičeni do prejemanja letnih vsot do 15.000 evrov za obdobje največ petnajstih let., vendar skupna vsota plačil ne sme presegati 150.000 evrov. Predčasno upokojeni kmetijski delavci so upravičeni do prejemanja letnih vsot do 3.500 evrov za obdobje največ desetih let, skupna vsota plačil pa ne sme presegati 30.000 evrov.

Ti ukrepi se lahko izvajajo največ do 75. leta starosti prenosnika kmetije, oziroma do običajne starosti upokojitve kmetijskega delavca. Če je prenosnik kmetije upravičen do redne pokojnine v državi članici, je lahko vsota za zgodnjo upokojitve odobrena kot dodatek k redni pokojnini (Avsec, Juvančič, 2001, str. 215).

2.2.3.5. Izravnalna plačila za območja s težjimi razmerami za kmetijstvo in območja z okoljskimi omejitvami

Na območjih s težjimi razmerami za kmetijstvo (t.i. LFA³⁰ območja) ta ukrep zasleduje naslednje tri cilje (Uredba Sveta (EC) No 1257/1999, 1999, str. L 160/88):

- zagotavljati ohranjanje uporabe zemljišč za kmetijsko rabo in posledično prispevati k razvoju podeželskih skupnosti;
- ohranjanje podeželskih območij;
- ohranjanje in razvijanje okoljsko vzdržnega kmetijskega sistema.

³⁰Less favoured areas (ang.) .

Na območjih z okoljskimi omejitvami pa ukrep zasleduje cilj zagotovitve naravovarstvenih zahtev in *varnega* kmetovanja na območjih, kjer lahko kmetijstvo pomeni obremenjujoč dejavnik za okolje. Kmetijska gospodarstva na območjih s težjimi razmerami za kmetijstvo in območja z okoljskimi omejitvami so upravičena do prejemanja izravnalnih plačil (na hektar kmetijske zemlje), če njihov način proizvodnje ustreza pravilom dobre kmetijske prakse in če sprejmejo obvezo po nadaljevanju kmetijske dejavnosti vsaj pet let po prvem izplačilu. Z izravnalnimi plačili skušajo vplivati na zagotavljanje obdelanosti in na ohranjanje kulturne krajine ter ohranjanje trajnostne rabe kmetijskih zemljišč v območjih s težjimi razmerami za kmetijstvo in v območjih z okoljskimi omejitvami (Avsec, Juvančič, 2001, str. 215).

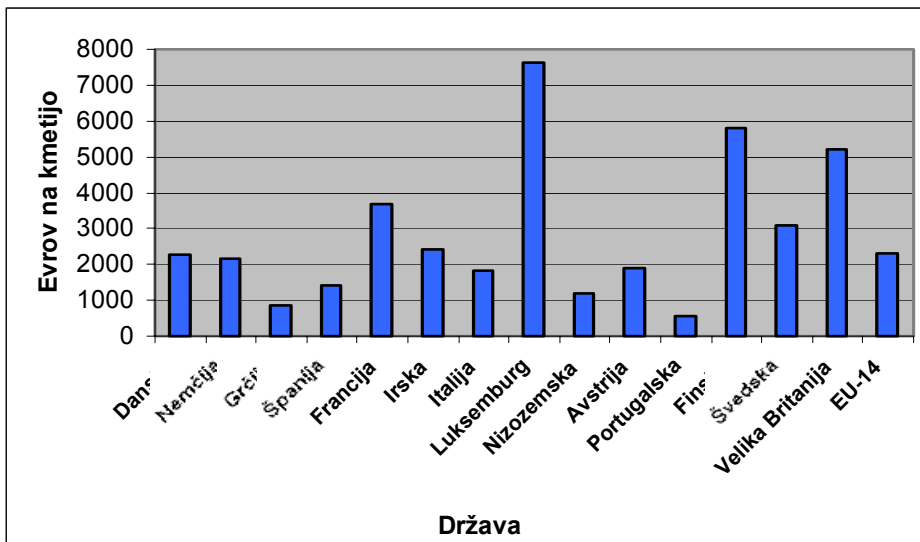
Upravičenec do izravnalnih plačil ni upravičen do teh plačil, če ne kmetuje v skladu z naravovarstvenima uredbama števil 96/22/EC in 96/23/EC (Uredba Sveta 1257/1999, 1999, str. L 160/88).

Območja z omejenimi dejavniki za kmetijsko pridelavo so gorska območja, ki so v 18. členu Uredbe opisana kot:

- a) območja z določeno preseženo nadmorsko višino, torej s posebnimi klimatskimi pogoji, kar se kaže v skrajšani možni dobi kmetijske pridelave;
- b) območja pod nadmorsko višino določeno v točki a), ki ustrezajo pogojem območij z neugodnim nagibom obdelovalnega zemljišča;
- c) območja, ki ne ustrezajo pogojem iz točke a) in b), vendar pa kombinacija vpliva nadmorske višine in nagiba omejuje kmetijsko pridelavo;
- d) območja severno od 62. vzporednika in območja, za katera se ugotovi, da imajo podobne klimatske razmere kot ta v tej točki, ne spadajo pa v eno izmed točk od a) do c).

V območja z omejenimi dejavniki za kmetijsko pridelavo spadajo poleg gorskih tudi območja, opredeljena kot *druga območja s težjimi razmerami za kmetijstvo*. Tem območjem grozi opustitev kmetijske rabe zemljišč, zaradi česar so deležna ukrepov za ohranitev kulturne krajine. Mednje so vključena območja, ki so homogena z vidika naravnih pridelovalnih razmer in za katere veljajo naslednje značilnosti: slabša produktivnost (slabša kakovost tal); zaostajanje dohodkov iz kmetijstva za povprečjem in majhna gostota prebivalstva oziroma trend zmanjševanja prebivalstva (Avsec, Juvančič, 2001, str. 216).

Slika 2: Povprečna LFA plačila na kmetijo v EU v letu 2001



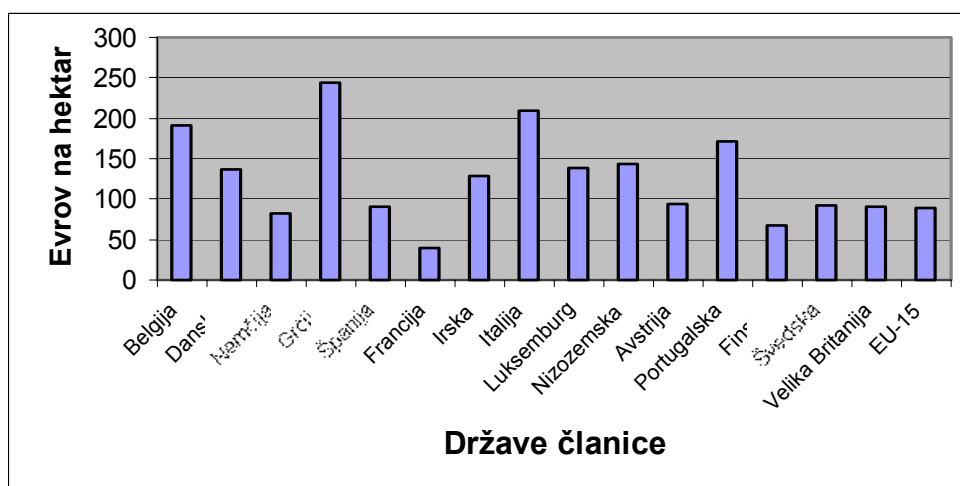
Vir: Fact Sheet, overview..., 2003, str. 8.

Uredba v svojem 20. členu opredeljuje območja z okoljskimi omejitvami kot območja, ki poleg območij z omejenimi dejavniki za kmetijsko pridelavo zaradi svojih značilnosti povečujejo proizvodne stroške, in na katerih je nadaljevanje kmetovanja bistveno za ohranjanje in izboljšanje naravne krajine, turističnih potencialov in ohranitve obalnih pasov. Obseg območij vključenih v ukrep izravnalnih plačil ne sme presegati 10% površine posamezne države članice. V Aneksu k tej Uredbi je določeno, da maksimalno plačilo iz naslova tega ukrepa ne sme presegati 200 evrov/ha. Koncem leta se je tej meji najbolj približala Finska s 191 evri/ha, najmanj Španija z 21 evri/ha (Fact Sheet, overview..., 2003, str. 8).

2.2.3.6. Kmetijski okoljski ukrepi

Podpore za kmetijsko-proizvajalne metode, ki upoštevajo pomen zaščite naravnega okolja, naj bi prispevale k tesni povezanosti kmetijstva in okoljevarstva. Ukrepi iz tega naslova naj bi vzpodbujali načine izrabe kmetijskih površin, skladnih z naravovarstvenimi smernicami in ohranjanjem naravnih bogastev ter genetske raznolikosti. Prav tako se podpore namenjajo za kmetovanje, ki se razvija v smeri ekstenzifikacije, posebej še na ekološko občutljivih območjih in območjih tradicionalno vezanih na kmetijstvo, ter za načrtovanje ekološkega kmetovanja (Uredba Sveta (EC) No 1257/1999, 1999, str. L 160/90). Kmetijski okoljski ukrepi so izraženi v različnih oblikah neposrednih plačil. Do neposrednih plačil so upravičeni kmetje, ki se s pogodbo obvežejo, da bodo vsaj pet let gospodarili na način, ki presega pravila dobre kmetijske prakse. Države članice lahko prilagodijo obveznosti upravičencev v prehodnem obdobju, če so te prilagoditve upravičene in sprejeti programi posameznih držav članic vključujejo možnost takšne prilagoditve (Avsec, Juvančič, 2001, str. 217).

Slika 3: Povprečna premija izplačana iz naslova kmetijsko okoljskega ukrepa v EU-15 v letu 2001



Vir: Fact Sheet, overview..., 2003, str. 7.

Izplačila iz naslova tega ukrepa se izvajajo enkrat letno in sicer: 600 evrov/ha za enoletne poljščine, 900 evrov/ha za specializirane večletne nasade in 450 evrov/ha za ostale vrste kmetijske izrabe tal (Uredba Sveta 1257/1999 - Annex, 1999, str. L 160/102). Podatki iz leta 2001 kažejo, da je bilo skupno število hektarjev vključenih v ta program, v EU-15 19,3 milijonov, od tega je bilo 1.3 milijona hektarjev, vključenih v program biološke pridelave (Fact Sheet, overview..., 2003, str. 7).

2.2.3.7. Podpore za izboljševanje predelave in trženja kmetijskih proizvodov

Ukrepi iz tega naslova naj bi pospešili izboljševanje in poenostavitev predelave in trženja kmetijskih proizvodov ter s tem prispevali k povečanju konkurenčnosti in dodane vrednosti tovrstnih proizvodov.

Podpore naj bi zasledovale naslednje cilje (Uredba Sveta (EC) No 1257/1999, 1999, str. L 160/91):

- vodenje proizvodnje k predvidljivim tržnim trendom in vzpodbujanje razvoja novih proizvodov iz obstoječih surovin;
- izboljšanje tržnih kanalov in postopkov predelave;
- učinkovitejšo rabo ali odstranitev stranskih odpadkov ali proizvodov;
- pospeševanje uporabe nove tehnologije;
- vzpodbujanje inovativnih investicij;
- izboljšanje sistema nadzora kakovosti;
- zaščita okolja.

Za pridobitev sredstev naložbenih podpor v živilskopredelovalni industriji je potrebno izpolnjevati nekatere splošne pogoje. Pripravljen mora biti poslovni načrt, iz katerega mora biti razvidna ekonomska upravičenost naložbe. Naložba mora upoštevati vsaj minimalne okoljske, higienske in etološke zahteve. V primeru, ko se naložba kaže tudi v povečanju fizičnega obsega proizvodnje, mora biti izkazan obstoj zadostnega obsega povpraševanja. Zadosten obseg

povpraševanja je ocenjen z vrsto proizvoda, tipom naložbe ter z obstoječimi in pričakovanimi zmogljivostmi. Pri tem morajo biti upoštevane tudi vse omejitve, ki izhajajo iz skupnih tržnih ureditev (Avsec, Juvančič, 2001, str. 218). Investicije na ravni trgovine na drobno in investicije na ravni trgovine na drobno ter naložbe v predelavo in trženje proizvodov iz tretjih držav so izključene iz okvirja podpor iz tega naslova. Skupni obseg podpor na območjih Cilja 1 je omejen na 50% vrednosti naložbe, v ostalih območjih izven Cilja 1 pa je ta delež 40%.

2.2.3.8. Ukrepi v gozdarstvu

Podpore ukrepov v gozdarstvu zagotavljajo ohranjanje in razvijanje gospodarske, ekološke in sociološke funkcije gozda na podeželju. Zasledujejo cilje, ki jih lahko strnemo v tri skupine; trajnostni razvoj in upravljanje z gozdom; ohranjanje in izboljšanje gozdnih virov in povečevanje gozdnih površin. Ta sredstva se dodeljujejo za gozdne površine v privatni lasti ali pa v lasti lokalnih skupnosti, lahko pa se dodeljujejo tudi površinam pod preostalimi lastniškimi strukturami, vendar le za namene pogozdovanja kot ukrepa posledic naravnih katastrof in njihovega preprečevanja. Ukrepi se izvajajo za namene pogozdovanja; investicij v povečevanje gospodarske, ekološke in sociološke vloge gozda; podpor v racionalizacijo predelave lesa, trženja lesnih izdelkov, vzpostavitve organizacij lastnikov gozda in za ukrepe pogozdovanja površin, prizadetih z naravnimi katastrofami.

Podpore za pogozdovanje se izdajajo za vzpostavitev drevesnih kultur, skladnih z obstoječim oziroma skladnih z naravnim okoljem, kjer se ta ukrep izvaja. Kmetje oziroma njihova združenja so upravičena do največ 725 evrov/ha, druge pravne osebe pa do največ 185 evrov/ha za podpore stroškov sajenja, vzdrževanja mladega drevja do 5 let ter izgube dohodka zaradi prenehanja kmetijske pridelave. Minimalne podpore 40 evrov/ha in maksimalne podpore 120 evrov/ha so deležni lastniki gozdov, ki vzdržujejo in izboljšujejo ekološko stabilnost gozdov, katerih obstoj je v javnem interesu, in kjer stroški tovrstnih aktivnosti presegajo potencialni dohodek iz gozdarstva. V to skupino štejemo tudi ohranjanje protipožarnih površin (Uredba Sveta (EC) No 1257/1999, 1999, str. L 160/91-93).

2.2.3.9. Podpore za strukturno prilagajanje in razvoj podeželskih območij

Med podpore iz tega naslova štejemo ukrepe za izboljšanje proizvodne kakovosti zemljišč; akcije na področju spreminjanj lastninskih struktur posameznih zemljišč; podpore predelavi in trženju kakovostnih kmetijskih proizvodov; osnovne storitve za podeželsko gospodarstvo in prebivalstvo; prenavo in razvoj vasi in ohranitev kulturne dediščine podeželja; razvijanje raznolikosti kmetijskih in spremljevalnih dejavnosti z namenom pridobitve alternativnega vira dohodka; upravljanje z vodnimi viri za kmetijske dejavnosti; razvijanje in izboljševanje infrastrukture, povezane s kmetijstvom; vzpodbujanje turistične dejavnosti na podeželju; zaščito okolja v povezavi s kmetijskimi in gozdarskimi dejavnostmi ter izboljšanje etoloških standardov, vzpostavitve kmetijske proizvodnje, prizadete zaradi naravnih katastrof, ter vzpostavitve

primernih zaščitnih ukrepov ter pomoč pri upravljanju s finančnimi sredstvi (Uredba Sveta (EC) No 1257/1999, 1999, str. L 160/93).

2.2.4. Reforma SKP 2003 ter spremembe in dopolnitve Agende 2000

Junija 2003 je Svet ministrov EU sprejel političen dogovor o poteku nadaljnje reforme SKP; formalno pa je bil potrjen 29. septembra 2003. Reforme, ki zadevajo politiko razvoja podeželja, bistveno ne posegajo v okvir Agende 2000, ga pa na nekaterih področjih popravljajo in dopolnjujejo. Glavni cilj reforme je zagotoviti ustrežnejše ravnovesje pomoči ter krepitev razvoja podeželja preko prenosa sredstev iz prvega v drugi steber s pomočjo t.i. sistema modulacije in s pomočjo razširitve spektra ukrepov za razvoj podeželja. Reforma SKP daje velik poudarek t.i. načelu navzkrižne ustreznosti (*cross-compliance*).

Načelo se navezuje na spoštovanje naravovarstvenih in drugih predpisov EU in nacionalnih držav v povezavi s kriteriji prejemanja neposrednih plačil. Do sedaj to načelo za države članice ni bilo obvezno, navezovalo pa se je le na naravovarstvene zahteve. Reforma SKP 2003 je to načelo uveljavila kot obvezno za vse subjekte, prejemnike neposrednih plačil. Novost, ki jo je reforma prinesla, je tudi uvedba "prioritetne liste" 18-ih pomembnejših evropskih standardov na področju varstva okolja, varne hrane ter etologije. Pridelovalci bodo za nespoštovanje teh standardov kaznovani na način zmanjševanja neposrednih plačil (Fact Sheet, Rural development..., 2003, str.4-10). Reforma nadaljuje s podpiranjem ukrepov vsebovanih v Agendi 2000, hkrati pa uvaja naslednje nove ukrepe (Fact Sheet, Rural development..., 2003, str.4):

- **Ukrepa za zagotovitev kvalitete hrane**

Ukrep plačil z namenom vzpodbujanja kmetov, ki prostovoljno sodelujejo v evropskih ali/in nacionalnih shemah, namenjenih izboljšanju kvalitete pridelave in predelave kmetijskih izdelkov ter dajanju jamstev in zagotovil o kvaliteti živil. Ukrep je namenjen podpori:

- zaščite geografskega porekla ter označbi porekla kmetijskega izdelka oziroma živila³¹;
- certifikatov glede specifičnih značilnosti kmetijskih izdelkov oziroma živil³²;
- biološke pridelave³³;
- proizvodjanja kvalitetnega vina³⁴.

Države članice lahko ponudijo pomoč pri drugih nacionalnih shemah kakovostne prehrane, priznanih znotraj njihovih programov, ki upoštevajo kriterije EU. Udeleženci lahko prejema letna izplačila do petih let z zgornjo omejitvijo 3.000 evrov na gospodarstvo na leto. Drugi ukrep bo namenjen skupinam proizvajalcev za aktivnosti, ki bodo potrošnike obveščale in ozaveščale o izdelkih, navedenih v prvem ukrepu. Namenjena sredstva za tovrstne aktivnosti znašajo 70% celotnih predvidenih sredstev tega projekta (Fact Sheet, Rural development..., 2003, str.11).

³¹Uredba Sveta (EC) No 2081/92 (OJ L 208, 24.7.1992).

³²Uredba Sveta (EC) No 2081/92 (OJ L 208, 24.7.1992).

³³Uredba Sveta (EC) No 2092/91 (OJ L 198, 22.7.1991).

³⁴Uredba Sveta (EC) No 1493/99 (OJ L 179, 14.7.1999).

- **Ukrepa za izvajanje pomoči pri prilagajanju standardom**

Prvi ukrep je začasna in regresivna pomoč kmetovalcem za predstavitev in vzpostavitev standardov, ki še niso sprejeti znotraj nacionalne zakonodaje, zadevajo pa okolje, javnost, etološke in fitološke razmere ter zagotavljanje ohranjanja delovnih mest v kmetijstvu. Pomoč bo navzgor omejena na 10.000 evrov na gospodarstvo v obdobju petih let, z regresivnim načinom izplačevanja.

Drugi ukrep je namenjen pomoči kmetom znotraj drugega stebra, pri pokrivanju stroškov svetovalnih služb za ocenjevanje učinkovitosti oziroma ustreznosti njihovega gospodarstva napram novim standardom, ki upoštevajo načelo navzkrižne ustreznosti. Kmetje lahko dobijo sredstva v višini do 80% stroškov svetovalne službe, vendar ne več kot 1.500 evrov.

- **Etološki ukrepi**

Spekter kmetijsko okoljskih ukrepov se bo razširil na možnost uporabe tega ukrepa, za tiste kmete, ki bodo vzdrževali visoke etološke standarde pri opravljanju svoje dejavnosti. Pomoč se bo izplačevala letno glede na dodatne stroške, nastale v zvezi s tem in izgube dohodka zaradi vzpostavitve tega ukrepa, do višine 500 evrov/ GVŽ.

- **Podpore za mlade kmete**

Pomoč iz tega naslova se z reformo glede na Uredbo 1257/1999 poveča, in sicer iz sedanje zgornje meje 250.000 evrov na 300.000 evrov v primeru, če pri svojem delu mladi kmet uporablja storitve svetovalne službe. Odstotki, ki so navedeni v Aneksu k Uredbi za ta ukrep se posamično povečajo vsak za 5 odstotnih točk (glej točko 2.2.3.2.).

- **Pomoč pri uresničevanju programa Natura 2000**

Pomoč na območjih s posebnimi naravovarstvenimi zahtevami bo glede na reformo spadala pod okrilje direktive Natura 2000. Ta sprememba je povezana z možnostjo, da se ponudi višji nivo pomoči v primerih, ki bodo do takšne pomoči (glede na bolj zaostrene pogoje) upravičeni.

Nivo pomoči se lahko maksimalno prične s 500 evri/ha v prvem letu ter se zmanjša v obdobju petih let na najvišjo stopnjo 200 evrov/ha, upoštevajoč višje začetne stroške kmetovanja; v upravičenih primerih se pomoč lahko nadaljuje po preteku petih let tudi nad mejo 200 evrov/ha. Z reformo je ukinjena tudi omejitev 10% območij posamezne države članice vključene v ta program.

- **Ukrepi v gozdarstvu**

Ukrep je z reformo postal "širši", saj dovoljuje investicijsko podporo v državnih gozdovih namenjeno za ekološke in socialne ukrepe.

- **Kmetijsko okoljski ukrepi**

Z namenom, povečati pomen kmetijsko okoljskih ukrepov, se stopnja sofinanciranja EU poveča na zgornjo mejo 85% v območjih Cilja 1 ter na 60% na preostalih območjih³⁵.

- **Izravnalna plačila za območja s težjimi razmerami za kmetijstvo (LFA)**

Višina izravnalnih plačil se je iz zgornje meje 200 evrov/ha povečala na 250 evrov/ha³⁶, če obstajajo posebne okoliščine, upravičene znotraj posameznega cilja.

2.2.5. Politika razvoja podeželja v novi finančni perspektivi 2007-2013

2.2.5.1. Povzetek glavnih smeri Salzburške reforme

V Salzburgu je novembra 2003 potekala konferenca, ki naj bi ocenila izvajanje evropske politike razvoja podeželja od Agende 2000 naprej ter ugotovila potrebne ukrepe za nadaljnje obdobje po letu 2006. Konferenca je gradila na prepričanju, da bo razširjena Evropa 27-ih držav gradila svojo prihodnost tudi na podeželju, ki bo predstavljalo večino njenega teritorija in bo tako postalo temeljna skrb vseh evropskih prebivalcev. Priznava raznovrstnost podeželskih področij znotraj Evrope kot posledico njihovih naravnih značilnosti, kmetijskega produkcijskega sistema, njihovo sposobnost zadržati in privabljati prebivalstvo na ruralna območja ter vlogo kmetijstva znotraj lokalnega gospodarstva. Z zaskrbljenostjo sprejema dejstvo, da je na številnih podeželskih območjih stopnja dostopnosti do javnih storitev izredno nizka, prav tako pa tudi pomanjkanje alternativnih virov zaposlitve na teh območjih; ter da tamkajšnja starostna struktura bistveno zmanjšuje razvojne možnosti, posebej še za skupino mladih in žensk, hkrati pa poudarja, povečano osveščenost evropskih prebivalcev o pomenu varne in kvalitetne hrane, etoloških standardih, ter ohranitvi in trajnostnem razvoju podeželskega okolja. Konferenca izraža prepričanost, da bo kmetijstvo in gozdarstvo igralo ključno vlogo pri ohranjanju in razvoju podeželskih območij in tamkajšnjega prebivalstva, ter se zaveda vplivov procesa reforme SKP in spreminjanja tržnih vzorcev globalne ekonomije ter potrebe pomagati evropskim kmetom pri njihovi večnamenski vlogi kot varuhov podeželja in tržno usmerjenim proizvajalcem. Priznava tudi, da razvoj podeželja ne more več temeljiti samo na kmetijstvu, ampak na raznolikosti tako znotraj kot tudi izven kmetijskega sektorja, ki postaja pogoj za razvoj žive in razvijajoče se podeželske skupnosti ((Planting seeds for rural futures - building..., 2003).

Hkrati konferenca pozdravlja napore krepitve politike razvoja podeželja v okviru Agende 2000 ter širitve nabora ukrepov znotraj reforme SKP 2003 ter opominja, da evropska politika razvoja podeželja že bistveno prispeva k gospodarski in socialni koheziji ter da se mora ta proces še bolj okrepiti v novi, združeni EU. Prav tako izraža prepričanje, da obstaja trdna upravičenost za javno podporo evropski PRP pri pospeševanju potekajočega procesa kmetijskega prestrukturiranja, trajnostnega razvoja podeželskih območij ter uravnoveženega razmerja med

³⁵Stopnji sofinanciranja sta se glede na prejšnji povečali vsaka za 10 odstotnih točk.

³⁶Kot povprečje posamezne države članice.

podeželjem in mestom. Zaveda se kompleksnosti sedanjega sistema PRP z različnimi viri sredstev in postopki glede na to, ali je ukrep izveden znotraj ali izven območja Cilja 1.

Konferenca se prav tako zaveda, da morajo biti naslednja načela vodilo prihodnje PRP (Planting seeds for rural futures - building..., 2003):

1. Trajnostni razvoj podeželja ni v interesu samo podeželskega prebivalstva ampak celotnega prebivalstva EU. Vlaganje v širše podeželsko gospodarstvo in podeželsko skupnost je bistvenega pomena za povečevanje privlačnosti teh območij, pospeševanje razvoja in ustvarjanje novih delovnih mest, posebej še za mlade ljudi in ženske. Ta proces mora temeljiti na posebnih potrebah posameznih območij ter graditi na polnem spektru potencialov tega območja. *Živo* podeželje je bistvenega pomena za kmetovanje in obratno.
2. Ohranjanje raznolikosti evropskega podeželja ter vzpodbujanje storitev, ki omogočajo večnamenskost kmetijstva, ki postaja čedalje večjega pomena. Upravljanje s kmetijsko pokrajino in gozdom bo ohranjalo in vzpodbujalo razvoj naravne krajine ter evropskega kulturnega izročila, posebej še na bolj odmaknjenih območjih, ki imajo praviloma veliko naravno vrednost.
3. Konkurenčnost kmetijskega sektorja mora postati temeljno prizadevanje PRP, vključujoč v obzir raznolikost kmetijskega potenciala na različnih podeželskih območjih. To je posebnega pomena za nove države članice, za katere se pričakuje (zahteva) nadaljnje pospešeno prestrukturiranje. V vseh novih državah članicah mora skladen gospodarski razvoj kmetijskega sektorja temeljiti na diverzifikaciji, inovacijah ter visoki dodani vrednosti tržno zanimivih izdelkov.
4. Politika razvoja podeželja se mora izvajati v vseh podeželskih območjih razširjene EU z namenom, da se lahko kmetje in ostali prebivalci, vključeni v podeželsko okolje enakopravno vključijo v proces prestrukturiranja kmetijskega sektorja, vplivov reforme SKP ter spremenjenih vzorcev trgovanja s kmetijskimi izdelki.
5. Politika razvoja podeželja mora služiti potrebam širše skupnosti na podeželskih območjih ter prispevati h koheziji. Krepitev širše podeželske skupnosti lahko pospeši enakomeren razvoj podeželskih območij.
6. Politika razvoja podeželja mora biti vključena v partnerstvo med javnimi in zasebnimi organizacijami ter civilno družbo po načelu subsidiarnosti. Da bi lahko odgovarjali lokalnim in regionalnim potrebam morajo biti vključeni v PRP čim širši krogi podeželskih interesnih skupin da bi pri načrtovanju programov dosegli skupni dialog, kar bi se odražalo tudi pri samem uresničevanju, ocenjevanju in nadziranju posameznih programov. Vključevanje različnih partnerstev na lokalni ravni je temeljnega pomena pri oblikovanju prihodnje PRP, z upoštevanjem izkušenj, ki so se pridobila z vodenjem programa LEADER. Dopuščena mora

biti možnost raziskovanja in posledično implementacije novih in inovativnih pristopov na lokalni ravni.

7. Več odgovornosti je potrebno dati posameznim programskim partnerstvom z namenom definiranja in posredovanja temeljite strategije, temelječe na jasno določenih ciljnih in rezultatih. Pri tem se mora zahtevati velika stopnja preglednosti, ki se odraža preko nadziranja in ocenjevanja. V tem pogledu je zmožnost graditve takšnih partnerstev bistvenega pomena. Še več, partnerstva morajo imeti večje možnosti učiti se drug od drugega preko ustvarjanja kvalitetnih komunikacijskih kanalov, predvsem izmenjave izkušenj.
8. Znatna poenostavitev evropske PRP je potrebna in nujna. Razdelitev sredstev mora temeljiti na enem samem programskem, finančnem in nadzornem sistemu, ki bo prilagojen potrebam razvoja podeželja.

2.2.5.2. Finančni okvir EU za obdobje 2007-2013

Evropska Komisija je v začetku februarja 2004 poslala Svetu in Evropskemu parlamentu predlog, v katerem obravnava politične izzive in proračunski okvir naslednjega programskega obdobja. V njem navaja tri glave prioritete razširjene Evrope (Communication from the..., 2004, str.):

1. Notranji trg EU mora biti naravnan tako, da bo sposoben prispevati k doseganju širših ciljev trajnostne rasti ter združevati ekonomsko, socialno ter okoljsko politiko.
2. Politični koncept evropskega državljanstva teži k dokončni ureditvi področij človekovih pravic in svoboščin, pravnega in varnostnega sistema, ter možnosti dostopa do osnovnih javnih dobrin.
3. Evropska unija naj igra vlogo globalnega partnerja, pri tem pa naj sledi svojim temeljnim vrednotam ter zagotavljanju regionalnega razvoja, skrbi za trajnostni razvoj ter prispevati k strateški varnosti.

Predlog Komisije se nanaša na reformo SKP 2003, saj teži k: postopni poenostavitvi tržno-cenovnih podpor in neposrednih plačil; nadaljnji krepitvi razvoja podeželja z zmanjševanjem neposrednih plačil velikim farmam (t.i. načelo modulacije) ter finančni disciplini mehanizmov, ki se nanašajo na odločitev Sveta o določitvi zgornje meje izdatkov za tržne podpore in neposredna plačila v obdobju 2007-2013.

Politiko razvoja podeželja v naslednjem programskem obdobju določa v predlogu Komisije troje glavnih ciljev (Communication from the..., 2004, str. 18):

- povečevanje konkurenčnosti kmetijskega sektorja preko podpor, namenjenih prestrukturiranju;
- izboljševanje naravovarstvenih ukrepov in prizadevanja za razvoj in ohranjanje podeželskih območij z ukrepi upravljanja zemljišč, vključno s sofinanciranjem aktivnosti razvoja

podeželja v okviru programa Natura 2000 (predvsem s kmetijsko okoljskimi ukrepi in izravnalnimi plačili za območja s težjimi razmerami za kmetijstvo);

- izboljševanje ravni kakovosti življenja na podeželskih območjih ter razvijanje raznovrstnosti gospodarskih dejavnosti preko ukrepov, usmerjenih k kmetijski proizvodnji in drugim dejavnostim, neposredno povezanih s podeželjem (na primer preusmeritev proizvodnje v kakovostne proizvode, kvaliteta hrane in ohranjanje ter razvoj vasi na podeželju).

Finančni načrt, ki ga vsebuje predlog Komisije, je bil oblikovan po večmesečnih pogajanjih med državami skupine EU-15. V pogajanjih o finančnem okvirju je šest držav članic izrazilo zahtevo po omejitvi proračunskih izdatkov na 1% BND. Iz Tabele 2 je razvidno, da je predlagana meja presežena. Dokument predlaga oblikovanje novega proračunskega poglavja z naslovom Ohranjanje in upravljanje naravnih virov. To poglavje bo vsebovalo tržne ukrepe SKP, nov enotni sklad za razvoj podeželja (združitev ukrepov iz Strukturnih skladov, spremljevalnih ukrepov in pobudo LEADER+), politiko razvoja ribištva, okoljske ukrepe ter administrativne stroške. Dokument Komisije podrobno ne navaja, koliko sredstev naj bi bilo namenjeno posameznim politikam.

Tabela 2 prikazuje, da bo za druge politike namenjenih 13.680 milijonov EUR v letu 2007, do leta 2013 pa bodo ta plačila realno narasla za 14,4 %, na 15.512 milijonov EUR.

Tabela 2: Finančni okvir EU po posameznih ukrepih za obdobje 2006-2013 (v mio EUR, v cenah leta 2004).

Ukrep \ Leto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
A. Trajnostna rast	47.582	59.675	62.795	65.800	68.235	70.660	73.715	76.785
B. Naravni viri	56.015	57.180	57.900	58.115	57.980	57.850	57.825	57.805
B.1. Tržno-cenovni ukrepi	43.735	43.500	43.673	43.354	43.034	42.714	42.506	42.293
B.2. Razvoj podeželja/drugo*	12.280	13.680	14.227	14.761	14.946	15.136	15.319	15.512
C. Državljanstvo	1.381	1.630	2.015	2.330	2.645	2.970	3.295	3.620
D. EU kot globalni partner	11.232	11.400	12.175	12.945	13.720	14.495	15.115	15.740
E. Administracija	3.436	3.675	3.815	3.950	4.090	4.225	4.365	4.500
Proračunske zaveze	120.688	133.560	138.700	143.140	146.670	150.200	154.315	158.450
Plačila	114.740	124.600	136.500	127.700	126.000	132.400	138.400	143.100
Plačila kot % BND	1.09%	1.15%	1.23%	1.12%	1.08%	1.11%	1.14%	1.15%

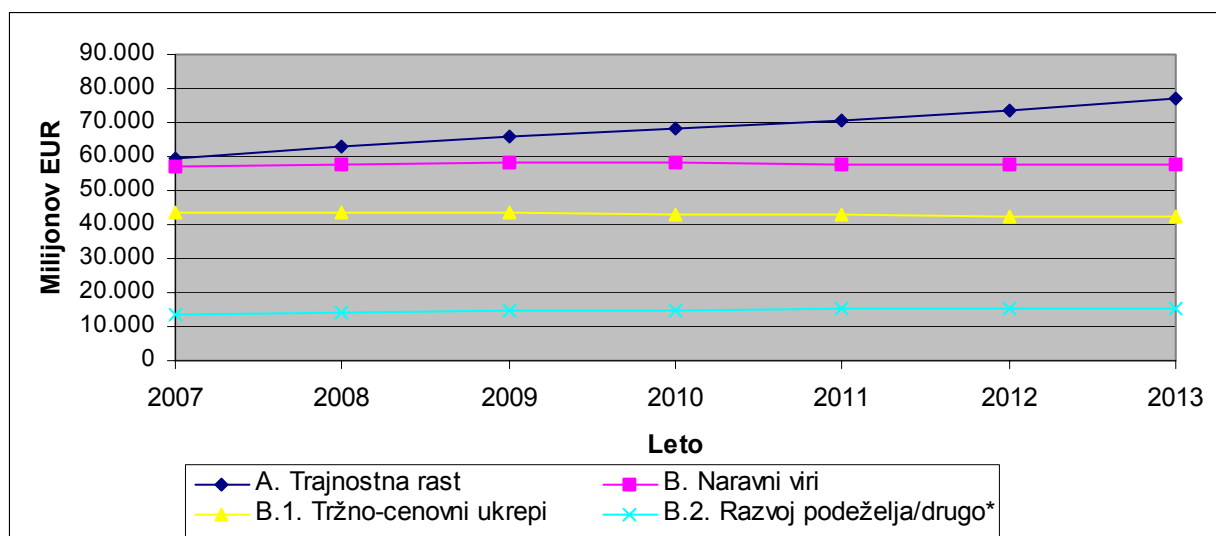
*Drugo: izdatki za ribištvo, varovanje okolja ter stroški administracije.

Vir: Communication from the Commission..., 2004, str. 29.

Če primerjamo realno odstotno spremembo obeh skupin ukrepov, tako ukrepov razvoja podeželja (RP) kot ukrepe tržno-cenovne politike³⁷ (TCP) glede na referenčno leto 2006, potem lahko ugotovimo, da se ukrepi RP glede na ukrepe TCP v obdobju relativno hitro povečujejo.

³⁷ Ukrepe tržno-cenovne politike lahko razdelimo v naslednje skupine ukrepov: zunanjetrgovinski ukrepi, ukrepi na notranjem trgu, ukrepi administriranja in omejevanja ponudbe, neposredna plačila in spremljajoči ukrepi (Avsec, Juvančič, 2001, str. 212-221).

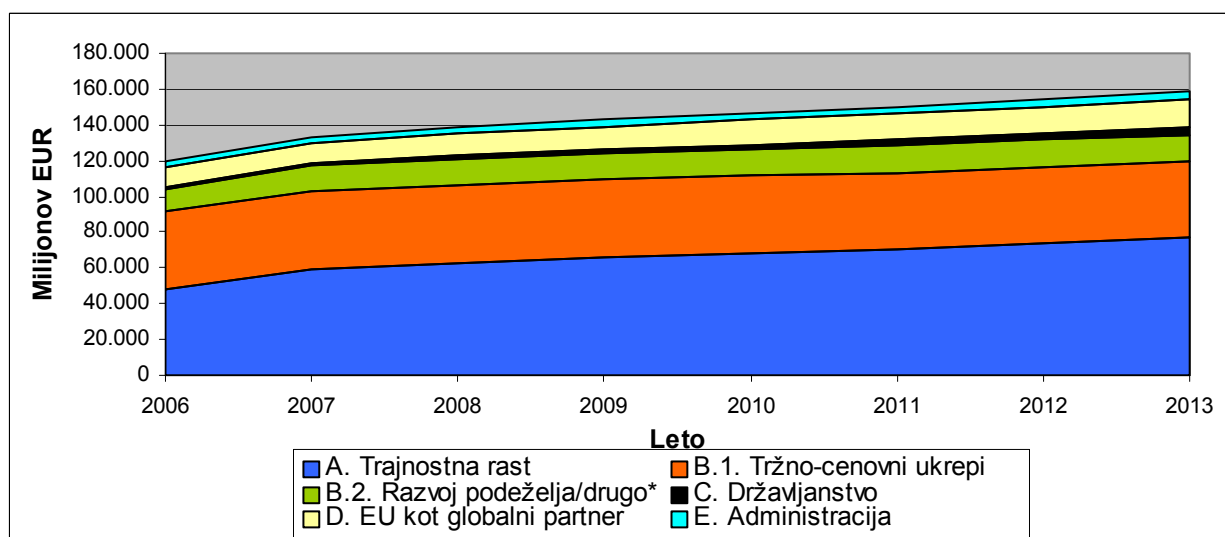
Slika 4: Gibanje sredstev namenjenih ukrepom trajnostne rasti ter ohranjanja in upravljanja z naravnimi viri predvidenih z novim finančnim okvirjem EU-27 za obdobje 2007-2013 (cene leta 2004)



Vir: Financial Perspectives: Commission..., 2004, str. 1 – 2 in lastni izračuni.

Obe skupini ukrepov se bosta v obdobju od 2007 do 2013 spreminjali z različnimi dejanskimi letnimi stopnjami rasti. Povprečna letna stopnja rasti bo za skupino ukrepov RP v proučevanem obdobju + 2,11%, za skupino ukrepov TCP pa – 0,47%.

Slika 5: Gibanje posameznih proračunskih postavk finančnega okvirja EU-27 v obdobju od 2006 do 2013 (cene leta 2004)



Vir: Communication from the Commission..., 2004, str. 29.

Sredstva namenjena kmetijstvu (postavka B. Naravni viri) se bodo v obdobju 2007-2013 spreminjala z različnimi dejanskimi stopnjami letnimi stopnjami rasti. Povprečna letna stopnja rasti za proučevano postavko bo v tem obdobju + 0,18%. Vendar pa moramo pri tem upoštevati dejstvo, da finančni okvir upošteva priključitev Romunije (RO) in Bolgarije (BG) v letu 2007.

Tako naj bi Romunija za razvoj podeželja v obdobju 2007-2009 prejela 2.424 milijonov EUR, Bolgarija pa 617 milijonov EUR. (Financial Perspectives: Commission..., 2004, str.2).

Tabela 3: Sredstva namenjena ohranjanju in upravljanju z naravnimi viri na pogojnem območju EU-25 v obdobju 2007-2009 (cene iz leta 2004)

	2006	2007			2008			2009		
	EU-25	EU-27	RO in BG	"EU-25"	EU-27	RO in BG	"EU-25"	EU-27	RO in BG	"EU-25"
B. Naravni viri	56.015	57.180	1.121	56.059	57.900	1.990	55.910	58.115	2.362	55.753
B1. Tržno-cenovni ukrepi	43.735	43.500	359	43.141	43.673	945	42.728	43.354	1.128	42.226
B2. Razvoj podeželja	12.260	13.680	762	12.918	14.227	1.045	13.182	14.761	1.234	13.527

Vir: Financial Perspectives: Commission..., 2004, str. 1 – 2 in lastni izračuni.

Sredstva namenjena tržno-cenovnim ukrepom bodo v tem obdobju znašala za RO 1.613 milijonov EUR, za BG pa 819 milijonov EUR. Če sredstva namenjena RO in BG za ohranjanje in upravljanje z naravnimi viri v obdobju 2007-2009 odštejemo od celotnega finančnega okvirja EU-27 za to obdobje lahko ugotovimo, da se bodo izdatki namenjeni kmetijstvu na območju prejšnje EU-25 v tem obdobju zmanjševali. Izdatki se bodo v obdobju 2007-2009 spreminjali z različnimi dejanskimi stopnjami rasti, povprečna letna stopnja rasti za »EU-25«³⁸ za področje kmetijstva bo – 0,27 %, za področje tržno cenovnih ukrepov -1,07 %, povprečna letna stopnja rasti razvoja podeželja pa bo + 2,33 %.

3. PREGLED IZVAJANJA UKREPOV EU ZA RAZVOJ PODEŽELJA ZA OBDOBJE 2000-2006

3.1. Izvajanje ukrepov razvoja podeželja v Sloveniji za obdobje 2004-2006

Področje razvoja podeželja je Slovenija že od začetka pogajanj³⁹ izpostavljala kot zelo pomembno za uresničevanje svojih razvojnih ciljev v kmetijstvu in multifunkcionalne vloge, ki jo ima slovensko kmetijstvo. Izračunala je, da bi na tem področju potrebovala izdatna sredstva za obdobje 2004-2006. Zahtevo je utemeljevala z nekaj desetletno tradicijo na področju izvajanja ukrepov podeželja, z višino sredstev, ki jih sama že namenja za razvoj podeželja in sposobnostjo sofinanciranja po vstopu ter z usposobljenimi strukturami, potrebnimi za pripravo programov in implementacijo ukrepov politike razvoja podeželja.

Po prvotnem predlogu EU, ki je razdelil sredstev za razvoj podeželja (za ukrepe jamstvenega oddelka EKUJS) med države kandidatke na podlagi posebnega ključa, ki izhaja iz statističnih kazalcev (podobno, kot je bilo storjeno v primeru predpristopne pomoči SAPARD), je Sloveniji pripadlo 2,1% sredstev, t.j. približno 100 mio evrov za obdobje treh let. Slovenija je v nadaljnjem pogajalskem procesu vložila velike napore v utemeljevanje potreb po tej politiki in

³⁸ »EU-25« predstavlja območje držav, ki so sestavljale Evropsko unijo pred pristopom Romunije in Bolgarije v letu 2007.

³⁹ Pogajanja Slovenije za pristop k EU na področju kmetijstva so bila najdaljša in najboljšežnejša od vseh pogajanj na 31-ih pogajalskih področjih z EU. Trajala so od junija 1998 do Kopenhavenskega vrha decembra 2002.

zahteve po čim večjem deležu iz 5% nerazdeljene rezerve⁴⁰. V zaključni fazi pogajanj je Sloveniji uspelo pridobiti še okoli 150 mio EUR iz rezerve za obdobje 2004-2006 (Popovič, 2003, str. 5-6).

Erjavec et al. (Erjavec E. et al., 2002, str. 44-45) so že pred Koebenhavenskim vrhom opozarjali, da bo načrt Slovenije na področju politike razvoja podeželja precej okrnjen, če bo prišlo do napovedane razdelitve sredstev na podlagi nekaterih splošnih kriterijev in ključev, kot se je to dogodilo pri predpristopni pomoči SAPARD. Prav tako so isti avtorji podali oceno, da bi se lahko programi sorazmerno učinkovito izvajali že pri ravni 3,5% prilivov in več, absorpcijska sposobnost pa naj bi postala vprašljiva pri meji 5 do 6% prilivov.

Junija 2000 je Slovenija sprejela zakon o kmetijstvu, katerega glavni cilji so (Ferjančič, 2002, str. 39): uresničevanje stabilne pridelave kakovostne in čim cenejše hrane ter zagotavljanje prehranske varnosti; ohranjanje poseljenosti podeželja in krajine; varstvo kmetijskih zemljišč pred onesnaževanjem in nesmotrno rabo; trajno povečanje konkurenčnosti kmetijstva; zagotavljanje primerne dohodkovne ravni kmetijskim gospodarstvom ter uresničevanje načel varstva okolja in ohranjanja narave.

Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja je v letu 2000 uvedla shemo neposrednih plačil, ki se izplačujejo v sklopu EKO 0, EKO 1, EKO 2 in EKO 3 plačil.

Skupina EKO 0 predstavlja neposredna plačila na hektar v odvisnosti od rabe površin, podpirali pa naj bi predvsem ohranjanje proizvodnje, konkurenčnosti kmetijstva ter poseljenost in kulturno krajino.

V skupino EKO 1 spadajo podpore kmetijstvu na območjih z omejenimi dejavniki za kmetijstvo z namenom izravnave dohodka kmetovalcem zaradi višjih stroškov pridelave.

EKO 2 so skupina posebnih programov vzdrževanja in ohranjanja kulturne krajine ter varovanja obstoječih habitatov na določenih občutljivih območjih. Podpore EKO 3 služijo okolju prijaznejšim postopkom kmetovanja, kot so npr. ekološko kmetovanje, planinska paša in podobno. Programi iz naslova EKO 2 in EKO 3 se lahko sofinancirajo iz virov predpristopne pomoči SAPARD in so vključeni v Slovenski kmetijsko-okoljski program (SKOP).

Strukturna politika zajema program SAPARD, ki je eden od treh predpristopnih programov⁴¹ EU državam kandidatkam. Sredstva iz programa SAPARD so namenjena za doseganje splošnih ciljev kmetijske politike za spodbujanje trajnostnega razvoja kmetijstva ter celovitega razvoja podeželja.

⁴⁰ Nerazdeljena rezerva je služila kot rezerva za pogajanje. Komisija sredstev za razvoj podeželja ni razdelila na podlagi programov, sposobnosti za sofinanciranje, sposobnosti administracije ter absorpcijske sposobnosti, pač pa je kot kriterije upoštevala kriterije SAPARD (delež zaposlenih v kmetijstvu, obseg kmetijskih zemljišč v rabi, BDP kmetijstva) ter kriterij velikosti države, ki naj bi preprečil diskriminatorno razdelitev na podlagi kazalcev za pomoč SAPARD.

⁴¹ Glej Prilogo 1.

Tabela 3: Predvidena letna delitev javnih izdatkov za SAPARD, od leta 2000 do leta 2006 (v EUR)

Leto	Skupni javni izdatki		Nacionalni javni izdatki		EU	
	EUR	%	EUR	%	EUR	%
2000	9.915.452	100	3.468.773	35	6.446.679	65
2001	9.912.689	100	3.466.010	35	6.446.679	65
2002	9.912.689	100	3.466.010	35	6.446.679	65
2003	9.912.689	100	3.466.010	35	6.446.679	65
2004	9.912.689	100	3.466.010	35	6.446.679	65
2005	9.912.689	100	3.466.010	35	6.446.679	65
2006	9.912.689	100	3.466.010	35	6.446.679	65
Skupaj	69.391.586	100	24.264.833	35	45.126.753	65

Vir: Načrt razvoja podeželja 2000-2006, 2000.

Splošni cilji programa SAPARD so oblikovanje konkurenčnega kmetijskega sektorja, ohranjanje poseljenosti podeželja ter uvedba pravnega reda EU, določeni pa sta tudi dve prioriteti, ki se nanašata na izboljšavo proizvodnih in tržnih struktur v kmetijstvu in tržno-predelovalni industriji ter na gospodarsko diverzifikacijo in izboljšavo podeželske infrastrukture.

Program SAPARD je razdeljen na 6 ukrepov (Ferjančič, 2000, str. 52):

- Ukrep 1: Naložbe v kmetijska gospodarstva;
- Ukrep 2: Naložbe v živilsko-predelovalno industrijo;
- Ukrep 3: Podpora gospodarski diverzifikaciji na kmetijah;
- Ukrep 4: Razvoj in izboljšanje infrastrukture na podeželju;
- Ukrep 5: Tehnična pomoč;
- TPPK: Tehnična pomoč na pobudo Komisije.

Tabela 4: Načrtovana sredstva po posameznih ukrepih SAPARD, v obdobju 2000-2006 (v EUR)

	Javna sredstva					Zasebna sredstva	Skupaj
	Državni proračun	Proračun lokalnih skupnosti	Skupaj državni proračun	EU	Skupaj		
Ukrep 1	7.749.350		7.749.350	15.498.700	23.248.050	28.414.281	51.662.331
Ukrep 2	8.856.400		8.856.400	17.712.800	26.569.200	49.342.804	75.912.004
Ukrep 3	3.099.852		3.099.852	6.199.704	9.299.556	9.299.556	18.559.112
Ukrep 4	2.214.100	2.214.100	4.428.200	4.428.200	8.856.400		8.856.400
Ukrep 5	131.031		131.031	393.098	524.129		524.129
TPPK				894.251	894.251		894.251
Skupaj	22.050.733	2.214.100	24.264.833	45.126.753	69.391.586	87.056.641	156.448.227

Vir: Načrt razvoja podeželja 2000-2006, 2000.

Iz tabele lahko ugotovimo, da je 48% vseh sredstev programa SAPARD v proučevanem obdobju namenjenih ukrepu naložb v živilskopredelovalno industrijo. Za slovenske živilskopredelovalne

obrate je značilna nizka produktivnost in dodana vrednost na zaposlenega v primerjavi s konkurenti iz EU.

Osnovni dejavnik nezadovoljive konkurenčne sposobnosti slovenske živilsko-predelovalne industrije je njena neučinkovita in z EU neprimerljiva struktura, saj po proizvodnih zmogljivostih vodilna slovenska podjetja krepko zaostajajo za uspešnimi podjetji iz EU. Večina podjetij namreč sodi v velikostni razred majhnih nacionalnih podjetij v EU, ki ne morejo doseči pozitivnih učinkov ekonomije obsega.

Položaj dodatno poslabšuje čezmerna razdrobljenost proizvodnje in ponekod neizkoriščene proizvodne zmogljivosti (Nacionalni razvojni načrt 2001-2006, 2001, str. 49). 33% sredstev zajema ukrep naložb v kmečka gospodarstva, preostali štirje ukrepi pa znatno manj. Poudarimo naj, da prihaja do sofinanciranja iz zasebnih virov samo pri prvih treh ukrepih, in sicer je delež tovrstnega sofinanciranja najvišji ravno pri drugem ukrepu in znaša 65%. Odstotek zasebnega sofinanciranja pri naložbah v kmetijska gospodarstva znaša 55%, pri podpori gospodarske diverzifikacije pa 50%.

Znotraj tretje programske prioritete Enotnega programskega dokumenta je 7 ukrepov, od katerih se jih prvih pet veže na EKUJS, ostala dva pa na FIUR (Enotni programski dokument 2004 - 2006, 2003, str. 173 -186):

- **izboljšanje predelave in trženja kmetijskih proizvodov**⁴². Glavni cilj tega ukrepa je povečanje konkurenčnosti in dodane vrednosti predelave hrane v Sloveniji. Ukrep ima podobne delne cilje kot smo jih obravnavali pri ukrepu Podpore za izboljševanje predelave in trženja kmetijskih proizvodov sklada EKUJS (Uredba Sveta (EC) 1257/1999, člen 25-28) Finančni delež tega ukrepa znotraj prioritete je približno 35% sredstev usmerjevalnega dela EKUJS;
- **podpore naložbam na kmečkih gospodarstvih**⁴³. Ukrep opisan v EPD je popolnoma skladen z ukrepom iz 4. člena I. poglavja Uredbe 1257/1999. Delež ukrepa glede na celoten usmerjevalni del EKUJS znotraj te prioritete je približno 30%;
- **raznolikost kmetijskih aktivnosti in aktivnosti sorodnih kmetijstvu kot način zagotavljanja alternativnega vira prihodka**. Za ta ukrep EPD lahko ugotovimo, da za

⁴²V letu 2001 je bilo v Sloveniji v živilsko predelovalni industriji zaposlenih 19.281 delavcev v 377 podjetjih, oziroma približno 3% celotnih zaposlenih v industriji. Kljub relativno majhnemu deležu, pa ima ta industrija ogromen pomen za slovensko kmetijstvo, zaradi njenih vertikalnih povezav z primarno kmetijsko proizvodnjo (EPD, 2003, str. 175).

⁴³Naložbe, katerih cilj je povečanje fizičnega obsega proizvodnje, ne morejo biti deležne naložbenih podpor brez ustreznih zagotovil o zadostnem obsegu povpraševanja. Zadosten obseg povpraševanja je ocenjen na podlagi vrste proizvoda, tipa naložbe, obstoječih in pričakovanih proizvodnih zmogljivosti ter gibanja obsega povpraševanja. Upoštewane morajo biti tudi vse omejitve, ki izhajajo iz posameznih skupnih tržnih ureditev. V primeru, da so v okviru skupnih tržnih ureditev opredeljene omejitve podpor na posameznega pridelovalca ali predelovalni obrat,

razliko od predhodnega ni eden od glavnih ukrepov iz naslova EKUJS, temveč gre, glede na Uredbo Sveta (EC) 1257/1999, za podukrep ukrepa iz IX. poglavja (33.člen) omenjene Uredbe: Podpore za strukturno prilagajanje in razvoj podeželskih območij. Obravnavani kjer je naveden kot eden izmed 13-ih podukrepov. Glavni cilj (glede na EPD) je uvedba nadomestnih in dodatnih aktivnosti na kmetijah, z namenom zagotavljati dodaten vir možnosti zaposlovanja in izboljšanja dohodka. Finančni delež tega ukrepa znotraj prioritete je približno 20% sredstev usmerjevalnega dela EKUJS;

- **ohranjanje in izboljševanje gospodarske in ekološke vrednosti gozda.** Glavni cilj in preostali delni cilji se v EPD bistveno ne razlikujejo od ciljev, navedenih pod ukrepi v gozdarstvu znotraj okvirja EKUJS. Ta ukrep je upravičen do približno 10% sredstev usmerjevalnega dela EKUJS, namenjenih tej prioriteti;
- **trženje kvalitetnih kmetijskih in kmetijsko-predelovalnih izdelkov.** Glavni cilj ukrepa je zagotovitev zadovoljitve potreb tistih potrošnikov, ki želijo kvalitetno in varno hrano, katere pristnost je zagotovljena z ustreznimi certifikati. Kot posledica izvajanja glavnega cilja bo imel ukrep pozitiven vpliv na povečanje konkurenčnosti v celotni verigi proizvodnje izdelkov za prehrano. S poudarjanjem pomena kvalitete pri tovrstni proizvodnji bodo manjši in srednje veliki proizvajalci imeli lažji dostop do trga, kjer glavni poudarek ne bo dan več samo na ceni, temveč tudi na kvaliteti. Delne cilje ukrepa bi lahko razdelili v tri skupine. Prva skupina ima za svoj cilj povečanje števila certificiranih visoko kvalitetnih kmetijskih in prehranskih izdelkov. Druga želi doseči vzpostavljanje povezav med člani v prehranski verigi (proizvodnja - predelava - trženje). Tretjo skupino delnih ciljev pa predstavljajo naporji za zagotavljanje varnosti in kvalitete hrane preko programov za zagotavljanje sledljivosti porekla. Naslovnik teh sredstev je Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja. Višina sredstev, namenjenih za ta ukrep, znaša 5% razpoložljivih sredstev usmerjevalnega dela EKUJS znotraj te prioritete;
- **obnova in posodobitev ribiške flote.** Z mednarodnega vidika je Slovenija dokaj nepomembna država na področju ribištva. Posledično ima slovensko ribištvo izjemno nizek delež v celotnem slovenskem BDP-ju. Kljub temu pa je zelo pomembno, predvsem kot eden pomembnih dejavnikov regionalnega razvoja priobalnih področij. Glavni cilj tega ukrepa je ohranjanje stopnje zaposlenosti in zagotavljanje pogojev za planirani izlov in pobudo z ribami in ribjimi izdelki ter ohranjanje zaloge rib v severnem Jadranu. Delni cilji tega ukrepa pa so: boljši delovni pogoji in varnost, višja učinkovitost in konkurenčnost ter izboljšana in raznovrstna ponudba rib na trgu. Delež sredstev ukrepa je v količini sredstev FIUR namenjenih za to prioriteto 50%;
- **razvijanje ribogojstva.** Glavni cilj ukrepa so : večji izkoristek pri izkoriščanju vodnih virov; povečanje zaposlitvenih možnosti; uvedba naravi prijazne tehnologije ter večja kakovost in

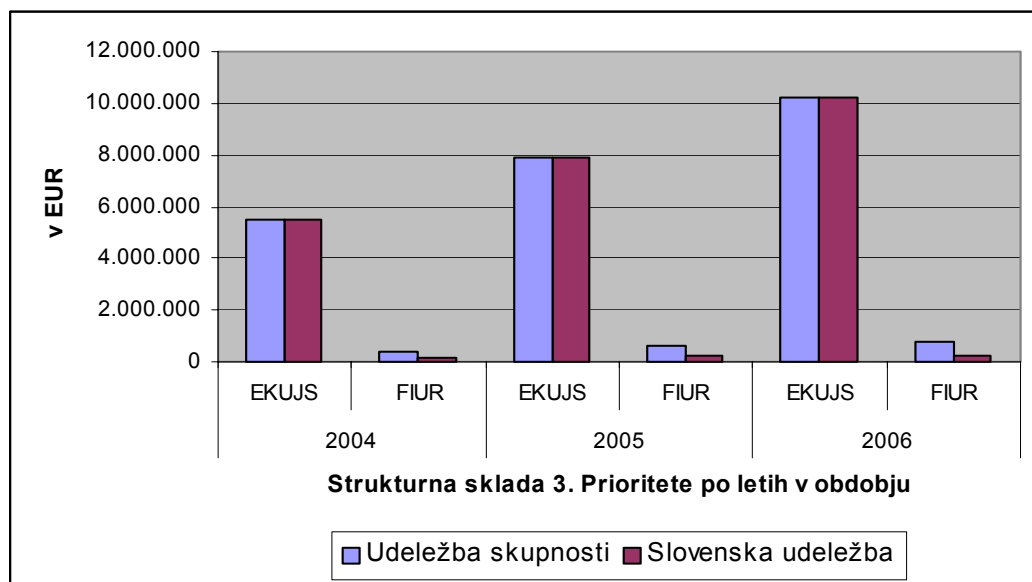
naložbe z namenom povečanja fizičnega obsega proizvodnje ne morejo biti upravičene do naložbenih podpor (Avsec, Juvančič, 2001, str. 213).

zdravstveno varstvo rib. Delni cilji tega ukrepa pa so: povečanje proizvodnje in modernizacija; izboljšanje konkurenčnih prednosti na trgu; večja ponudba in poraba rib ter povečanje izobraževalnih procesov na področju ribogojstva. Ukrep je usmerjen predvsem na gojenje sladkovodnih rib. Slovenija zaradi svojih relativno omejenih naravnih virov ne dopušča masovne proizvodnje, temveč poskuša graditi na kakovosti ter s tem dosegati višje cene. Ukrep se financira iz FIUR.

Slovenija bo v obdobju 2004-2006, glede na rezultat pogajanj, deležna 1.029,2 milijonov EUR priliva iz EU (Juvančič, 2003, str. 47). 23% tega zneska predstavljajo prilivi namenjeni sofinanciranju strukturnih skladov. 16,4 % celotnih prilivov oziroma 168,6 mio EUR bo namenjeno Kohezijskemu skladu. Celotna sredstva Kohezijskega sklada bodo v obdobju 2004-2006 znašala 190,86 mio EUR, kar pomeni, da bo sofinanciranje Skupnosti 88 odstotno. Preostale skupine prilivov z njihovimi deleži v celotni strukturi prilivov so še: SKP (14,7%), razvoj podeželja (24,3%), notranje politike (10,2%), tehnična pomoč 1% in pa izvajanje schengenskih standardov (10,4%).

Iz Tabele 1 Enotnega programskega dokumenta v Prilogi 2 lahko razberemo, da znaša usmerjevalni del EKUJS v obdobju 2004-2006 v Sloveniji 47.14 mio EUR, iz Tabele 2 v Prilogi 3 pa razberemo, da znaša štirih ukrepov, vsebovanih v Programu razvoja podeželja v Sloveniji 2004-2006 299,41 mio EUR.

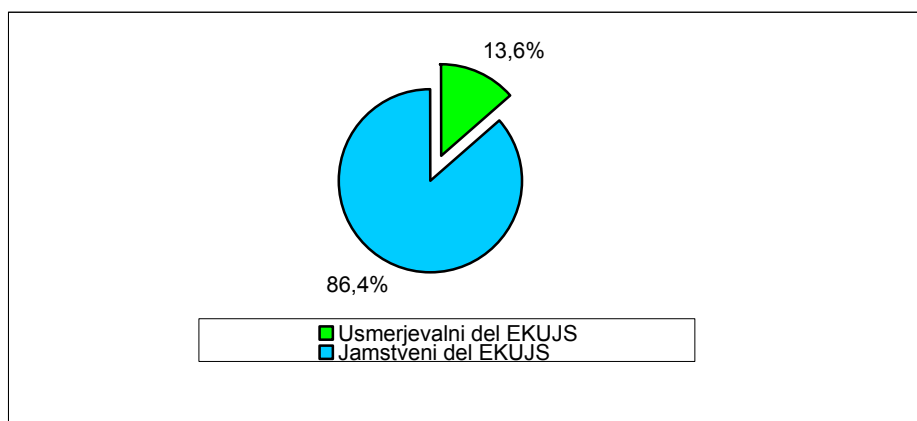
Slika 6: Gibanje obeh strukturnih skladov usmerjevalnega dela EKUJS za obdobje 2004-2006 po posameznih letih glede na udeležbo sofinanciranja (v EUR, cene so iz 1999 indeksirane z 2% letno inflacijsko stopnjo)



Vir: Enotni programski dokument 2004 - 2006, 2003, str. 200.

Na Sliki 7 je prikazana struktura Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada v proučevanem obdobju za Slovenijo.

Slika 7: Deleža usmerjevalnega in jamstvenega dela EKUJS znotraj tega sklada v Sloveniji v obdobju 2004-2006



Vir: Lastni izračuni, 2004.

Glede na ugotovitve o deležu usmerjevalnega in jamstvenega dela EKUJS lahko Slovenijo v proučevanem obdobju uvrstimo v t.i. drugi model⁴⁴ strategije razvoja podeželja, za katerega je značilno, da je sektorska vizija kombinirana s politikami razvoja podeželja in izpeljana v okvirju SKP, v katerem ima jamstveni del prevladujoči delež.

3.2. Izvajanje ukrepov razvoja podeželja v EU-15 v obdobju 2000-2006

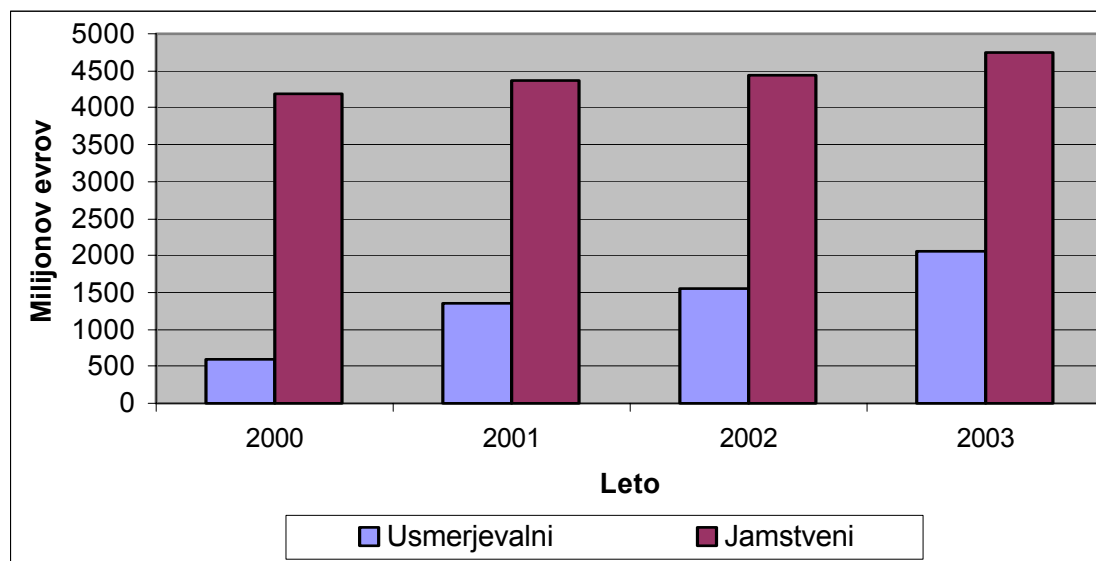
Strategije razvoja podeželja se razlikujejo po posameznih državah. Analiza PRP v obdobju 2000-2006 osvetljuje tri različne modele strategij.

Prvi model temelji na določenem ravnotežju med različnimi prioritetami. Poseben poudarek je dan intervencijam naslovljenim na ruralna področja in diverzifikaciji, ki predstavljajo več kot 50% vseh načrtovanih izdatkov EU za države te skupine kot vsote jamstvenega in usmerjevalnega dela EKUJS. Ta model se pretežno izvaja v regijah Cilja 1 in tudi s strani nekaterih manjših držav (Luksemburga in Nizozemske), v katerih dajejo poseben poudarek teritorialnim potrebam (npr. namakalni sistemi) (Mantino, 2003, str.10).

Pri drugem modelu t.i. spremljevalni ukrepi zavzemajo skoraj polovico vseh načrtovanih izdatkov; ukrepi za modernizacijo pa so na drugem mestu prioritete. Ta model uporabljajo države (z razliko Portugalske), ki imajo zelo nizek delež področij iz Cilja1. Tu je kmetijstvo predstavljeno kot gospodarski sektor, pomen problema kmetijskih področij in njihove populacije je zelo majhen. Prevladujoča vizija, ki je vsebovana v tem modelu, je sektorska, medtem ko je v prvem modelu teritorialno načelo močno zastopano, če ne že prevladujoče. V prvem modelu je teritorialna vizija kombinirana s politikami razvoja podeželja, načrtovanimi in izvajanimi pod okriljem regionalne politike (Strukturni skladi); v drugem modelu pa je sektorska vizija kombinirana s politikami razvoja podeželja in izpeljana v okvirju SKP, v katerem ima jamstveni del prevladujoči delež.

⁴⁴ Glej začetek naslednje točke 3.2. Izvajanje ukrepov razvoja podeželja v EU-15 v obdobju 2000-2006.

Slika 8: Sredstva obeh delov EKUJS namenjena razvoju podeželja v EU-15 v obdobju od 2000 do 2003 (tekoče cene)

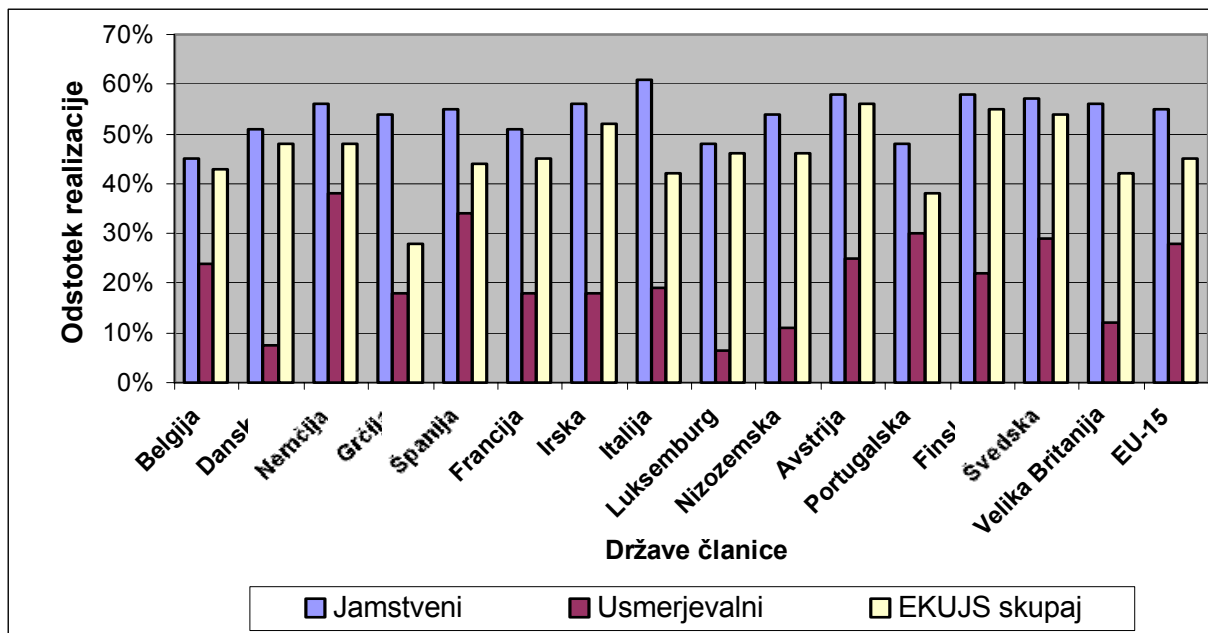


Vir: Fact Sheet, overview..., 2003, str. 4.

Tretji model skoraj v celoti temelji na spremljevalnih ukrepih in zahteva strategijo, ki se neposredno usmerja na kompenzacijo prihodkov kmetij zaradi višjih stroškov pridelave, kot posledica slabosti v naravnem in/ali gospodarskem pomenu. Skupina držav, z izjemo Irske, nima veliko področij iz Cilja 1. Gre za države severnega dela EU (z izjemo Avstrije), ki imajo izdelana visoka merila varovanja okolja (Velika Britanija, Švedska, Danska) ali pa območja težje pridelave (Avstrija, Finska, Irska). Tu je delež jamstvenega dela popolnoma dominanten (94%) (Mantino, 2003, str. 10-11).

Še vedno obstaja vidna raven centralizacije pri programiranju in upravljanju intervencij razvoja podeželja na nacionalni ravni; to velja predvsem za nekatere PRP financirane s strani EU in sofinancirane s strani članic. Obstaja skupina držav, kjer so PRP - financirani z jamstvenim delom EKUJS - načrtovani in upravljeni preko osrednje administracije (Marcou, 2002, str.14). Takšen centraliziran model (imenovan tudi severno-evropski model) imajo Avstrija, Danska, Francija, Irska, Luksemburg, Nizozemska in Švedska, medtem ko imata decentraliziran model Nemčija in Italija. Nekatere od teh držav so precej majhne, tako da pri njih obstaja določeno *opravičilo* glede centralnega planiranja. Za večje države (npr. Francija) ali pa za takšne, ki imajo dolgo tradicijo decentralizacije, npr. Avstrija in Švedska, je model centralizacije delno upravičen zaradi načela racionalnosti upravljanja na centralnem nivoju. Stopnja decentralizacije je višja za regionalni razvoj podprt z usmerjevalnim delom EKUJS pod okriljem Strukturnega sklada kot dela regionalne politike (Mantino, 2003, str. 5).

Slika 9: Stopnja uresničitve programov EKUJS po državah članicah konec leta 2003



Vir: Fact Sheet, overview..., 2003, str. 4.

Iz Slike 9, ki prikazuje stopnjo uresničitve programov EKUJS po državah članicah konec leta 2003 lahko razberemo, da je bilo od celotnih sredstev Skupnosti namenjenih za sklad EKUJS (t.j. 52.5 milijard evrov) na celotnem območju EU-15 konec leta 2003 porabljenih 45% teh sredstev oziroma 57%⁴⁵ celotnega programskega obdobja. Realizacija jamstvenega dela je od usmerjevalnega dela, ki ima za svojo realizacijo še dve dodatni leti, višja za 17 odstotnih točk.

V politiki razvoja podeželja politiki obstajata v EU dva različna sistema: prvi je podprt s politiko razvoja regij (oziroma kohezijsko politiko); drugi pa je podprt preko SKP. Poznavanje obstoja in značilnosti teh dveh sistemov je bistveno za razumevanje razlik med državami in regijami v strategijah razvoja podeželja ter njihovimi cilji. Za takšno razumevanje se moramo najprej osredotočiti na notranji ustroj načrtovanih izdatkov za razvoj podeželja v EU-15 v obdobju 2000-2006. Uredba št. 1257/99, ki je bila izdana po objavi Agende 2000, omogoča vrsto intervencijskih ukrepov, ki jih lahko država članica izbere pri oblikovanju svojih programov. Gre za neko vrsto "menija", iz katerega lahko članica oziroma regija izbere za oblikovanje operativne strategije. Nekateri tipi ukrepov so sestavljeni iz različnih ukrepov, npr. skupina ukrepov iz 33. člena Uredbe 1257/1999 (*measures for rural territories*) Gre za ukrepe, ki so bolj namenjeni ruralnim območjem in poudarjajo pomen raznolikostim, vsebujejo pa dolg spisek primernih oziroma izvedljivih ukrepov (namakanje, razvoj podeželskih vasi, kmečki turizem, infrastruktura, ipd.). Tovrstne naložbe predstavljajo tretjino v načrtovanih izdatkih v sklopu Cilja 1, medtem ko je njihova velikost na ostalih področjih znatno nižja. Drugi pomembnejši ukrepi se nanašajo na modernizacijo in prestrukturiranje produktivnih enot, kot npr. investicije v kmetije, podpora mladim kmetom, spodbujanje in trženje. Ti trije ukrepi tako predstavljajo 24% vseh

⁴⁵Pretekla so štiri koledarska leta v programskega obdobju 2000-2006 ($4/7=0.57$).

izdatkov na področju Cilja 1 ter 16% izdatkov v vseh izdatkih, namenjenih drugim regijam (izven Cilja 1).

Tabela 5: Porazdelitev sredstev v EU po posameznih ukrepih politike razvoja podeželja v obdobju 2000-2006, (v mio EUR, cene iz leta 1999).

	Regije cilja 1		Preostale regije		Skupaj	
	EKUJS jam.+usm.	%	EKUJS jamstveni	%	EKUJS	%
a) Podpore naložbam na kmečkih gospodarstvih	3.350,80	11%	1.331,30	6%	4.682,10	9%
b) Ukrepi za mlade kmete	870,9	3%	952,9	4%	1.823,90	4%
c) Delovno usposabljanje	141,5	1%	202,4	1%	343,9	1%
d) Zgodnje upokojevanje	1.124,30	4%	299	1%	1.423,30	3%
e) LFA	2.112,60	8%	4.015	19%	6.127,60	12%
f) Kmetijsko okoljski ukrepi	5.420,90	19%	8.059,30	37%	13.480,20	27%
g) Izboljševanje predelave in trženja kmetijskih proiz.	2.567,90	9%	1.192,60	6%	3.760,50	8%
h) Pogozdovanje	1.727,70	6%	659,1	3%	2.386,80	5%
i) Drugi gozdarski ukrepi	1.616,10	6%	803,8	4%	2.419,90	5%
j) Ukrepi 33. člena Uredbe 1257/1999	8.782,20	32%	3.866,60	18%	12.648,80	25%
Drugi ukrepi	160,5	1%	227,8	1%	388,3	1%
Skupaj	27.875,30	100%	21.609,80	100%	49.485,10	100%

Vir: Mantino, 2003, str. 9.

Tretja pomembnejša skupina ukrepov vsebuje predčasno upokojevanje, varovanje okolja, pogozdovanje in pomoč področjem s težjimi pridelovalnimi značilnostmi. Vse te pomoči imajo značilnost neposrednih pomoči, drugačni pa so tudi njihovi specifični cilji, spodbujajo namreč predčasno upokojevanje starejših članov kmečkih družin, okoljsko vzdržno kmetovanje in ohranjanje poseljenosti podeželja. Prvi trije ukrepi so bili predstavljeni z McSharryjevo reformo leta 1992 (t.i. spremljajoči ukrepi procesa reforme). Velikost deleža teh sredstev se spreminja glede na tip regije; predstavlja 60% vseh izdatkov za regije, ki niso vključene v Cilj 1, medtem ko je delež izdatkov na območju manj razvitih regij 42%.

To je predvsem posledica tega, ker se želi zagotoviti večje prioritete kmetovanju na bolj razvitih področjih ter se odločneje soočiti z zmanjševanjem poseljenosti v teh regijah. Jasno razvidno je torej, da so strategije strogo povezane s stopnjo regionalnega razvoja in tipom kmetijskega razvoja v posamezni regiji oziroma državi. To potrjuje pomembnost povečanja subsidiarne dimenzije pri načrtovanju in uresničevanju PRP, podane s strani Agende 2000 (Mantino, 2003, str. 9).

4. SKLEP

Politike razvoja podeželja imajo praviloma različne cilje. Cilji se spreminjajo zaradi različnih udeležencev, skupin pritiskov in interesov, regij, državne uprave, ter zahtevajo ustrezne posege oziroma ukrepe v določenem trenutku. Postindustrijski model razvoja podeželja ima dva temeljna elementa. Prvi element je geografska dimenzija podeželja, ki poudarja, da je glavna značilnost podeželja integracija: med gospodarskimi dejavnostmi, kjer kmetijstvo in industrija nimata več prevladujoče vloge, njuno vlogo prevzema storitveni sektor, ki v udeležbi zaposlenih večinoma že presega polovico; med naravo in družbo; med podeželskimi in mestnimi območji in njihovimi prebivalci; med lokalnimi in globalnimi trgi. Drugi element modela pa je raznolikost, ki je tudi njegov ključni pojem. Raznolikost je nasprotje procesa poenotenja urbane družbe in potrošniških modelov globaliziranega sveta. Podeželje vsebuje temeljno bazo biološke raznovrstnosti, kulturne dediščine in tradicije kmetijstva.

Razvoj podeželja je koncept, ki ima različne pomene, tako v akademskem kot v institucionalnem kontekstu. Trenutno obstajata v Evropski uniji dve glavni sestavini politike razvoja podeželja, med katerima ne gre za vprašanje izbire ali konkurence, saj sta obe potrebni v novi razvojni politiki. Prva je t.i. sektorska funkcija, ki se nanaša samo na kmetijski sektor. Druga pa je t.i. teritorialna funkcija, ki se nanaša na širšo, tudi nekmetijsko populacijo ter zajema dejavnosti, ki niso neposredno povezane s kmetijstvom.

Strategije razvoja podeželja se razlikujejo po posameznih državah. V t.i. prvi model razvoja podeželja uvrščamo tiste države, kjer je teritorialna vizija kombinirana s politikami razvoja podeželja načrtovanimi in izvajanimi pod okriljem regionalne politike. Drugo skupino sestavljajo tiste države, v katerih je sektorska vizija kombinirana s politikami razvoja podeželja in izpeljana v okvirju SKP, jamstveni del EKUJS pa ima prevladujoči delež. Tu t.i. spremljevalni ukrepi zavzemajo skoraj polovico vseh načrtovanih izdatkov, ukrepi za modernizacijo pa so na drugem mestu prioritete. Po naši analizi spada v ta model tudi Slovenija. Tretjo skupino sestavljajo države, pri katerih politika razvoja podeželja temelji skoraj v celoti na spremljevalnih ukrepih in zahteva strategijo, ki se neposredno usmerja na kompenzacijo prihodkov kmetij zaradi višjih stroškov pridelave.

Agenda 2000 predstavlja temeljni dokument izvajanja skupne kmetijske politike v obdobju 2000-2006 in ponuja pester nabor ukrepov razvoja podeželja, hkrati pa določa njihov finančni okvir. Agenda 2000 predstavlja skupaj z reformo SKP 2003 velik zasuk pri izvajanju skupne kmetijske politike, z njo pa tudi politike razvoja podeželja. Prioriteta politike je zagotoviti ustrežnejše ravnovesje pomoči ter krepitev razvoja podeželja preko prenosa sredstev iz prvega v drugi steber s pomočjo sistema modulacije in s pomočjo razširitve spektra ukrepov za razvoj podeželja. Čedalje večji poudarek se daje načelu navzkrižne ustreznosti, kjer se zahteva spoštovanje naravovarstvenih in drugih predpisov EU in nacionalnih držav v povezavi s kriteriji prejemanja neposrednih plačil. Zaostruje se tudi evropske standarde na področju varstva okolja, varne hrane ter etologije. Tako Agendi 2000 kot tudi reformi SKP 2003 je skupna tudi težnja po

nujni poenostavitvi evropske PRP, pri čemer naj po sklepu Salzburške konference razdelitev sredstev temelji na enem samem programskem, finančnem in nadzornem sistemu, ki bo prilagojen potrebam razvoja podeželja.

Komisija EU je februarja 2004 sestavila predlog finančnega okvirja za novo programsko obdobje 2007-2013. V predlogu sicer ukrepi razvoja podeželja niso podrobno finančno razčlenjeni, vendar pa lahko vseeno ugotovimo, da bodo v tem obdobju sredstva za razvoj podeželja naraščala (povprečna letna stopnja rasti bo pozitivna, upoštevajoč predlog Komisije bo znašala 2,11%), ob sočasnem zmanjševanju tržno-cenovnih ukrepov. Pred reformo leta 2003, še posebej pa v obdobju pred Agendo 2000, je SKP opravičevala plačila s statusom prejemnika, ki ga je določalo lastništvo nad zemljiščem ter pravica do kmetovanja oziroma proizvodnje. Takšno politiko bi lahko označili kot pasivno, saj je usmerjena v prerazdelitev sredstev od davkoplačevalcev k relativno majhni družbeni skupini. Upravičena je bila z ohranjanjem prehranske varnosti v kvantitativnem smislu in šibko socialno varnostjo kmetov. Izvajanje takšne politike je omogočila velika politična moč evropskih združenj kmetov in političnih, predvsem evropskih ljudskih strank.

V prihodnosti je pričakovati, da bo SKP čedalje bolj aktivno naravnana. Plačila se bodo torej izvajala na podlagi projektov in ne več samo na podlagi *statusa* ob hkratnem upoštevanju vse bolj liberaliziranega trga in potreb širše družbe.

Če je Slovenija v Enotnem programskem dokumentu 2004-2006 začrtala oziroma določila smeri strukturne politike - s tem pa tudi svojega razvoja - za obdobje dveh let, bo morala k naslednjemu pristopiti še z večjo pozornostjo. Ta se bo namreč nanašal na obdobje sedmih let, odgovornost snovanja takšnega dokumenta pa bo še večja.

5. LITERATURA

1. Avsec Franci, Juvančič Luka: Pregled skupne kmetijske politike. Domžale. Biotehniška fakulteta, Oddelek za zootehniko, 2001. 224 str.
2. Benko Maša: Strukturna in kohezijska politika Evropske unije. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1999. 45 str.
3. Brusse Asbeek Wendy: Facing the Fifth Enlargement Dilemma's and prospects for the Common Agricultural Policy. The Hague: Netherlands Scientific Council for Government Policy, 2002. 21 str.
4. But Franc: Nova kmetijska politika in politika razvoja podeželja. Ribnica: Občinsko glasilo Rešeto, dec/03, str. 26.
5. Erjavec E. et al.: Ocena pogajalskih izhodišč Evropske unije na področju skupne kmetijske politike. Ljubljana: Kmetijski inštitut Slovenije, 2002. 65 str.
6. Erjavec E. et al.: Nekatera odprta vprašanja nacionalne kmetijske politike ob pristopu Slovenije k Evropski uniji. Slovensko kmetijstvo in Evropska unija. Ljubljana: Društvo agrarnih ekonomistov Slovenije – DAES, 2003. 339 str
8. Fact Sheet, Overview of the implementation of rural development policy 2000-2006, Some facts and figures. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2003. 8 str.
9. Fact Sheet, Rural Development in the European Union. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2003. 19 str.
10. Ferjančič Ana: Financiranje skupne kmetijske politike Evropske unije. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2002. 84 str.
11. Financial Perspectives: Commission document leaves many question open. Brussel: Agra Facts, 10/feb/2004.
12. Indikativna finančna tabela. Interno gradivo. Domžale: Biotehnična fakulteta, 2003.
13. Ladinik Jernej: Vključevanje Slovenije v strukturno politiko Evropske unije. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2002. 44 str.
14. Mantino Francesco: Rural Development Policies in the EU, The Main Progresses after Agenda 2000 and the Challenges Ahead. Capri: International Conference 23-26 junij 2003, 2003.17 str.
15. Marcou Gerard: Regionalization for Development and Accession to the European Union, A Comparative Perspective. Budapest: Open Society Institute, 2002. 206 str.
16. Mayhew Alan: The Financial and Budgetary Impact of Enlargement and Accession. Brighton: Sussex European Institute, 2003. 39 str.
17. Nacionalni razvojni načrt 2001-2006. Ljubljana: Ministrstvo za gospodarstvo, 2001. 182 str.
18. Popovič Snežana: Pregled pogajanj za pristop k EU na področju kmetijstva. Ljubljana: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2003. 9 str.
19. Program razvoja podeželja 2004-2006. Interno gradivo. Ljubljana: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2003.
20. Skorubski R., Wisser U., Petzold W.: Priročnik o strukturnih pomočeh Evropske skupnosti. Ljubljana: Ministrstvo RS za šolstvo, znanost in šport, 2000. 103 str.

21. Slovenija in Evropska unija, o pogajanjih in njihovih posledicah. Ljubljana: Urad Vlade RS za informiranje, 2003. 151 str.
22. Sotte Franco: An evolutionary approach to rural development: some lessons for policymaker. Slovensko kmetijstvo in Evropska unija. Ljubljana: Društvo agrarnih ekonomistov Slovenije – DAES, 2003. 339 str.
23. Structural Actions 2000-2006 - Commentary and Regulations. Brusel: European Commission, 2000. 158 str.
24. Structural Funds In an Enlarged EU: Learning from the Past – Looking to the Future. Brussels: World Wide Fund for Nature, 2003. 14 str.
25. Swinnen Johan F.M.: The EU Budget, Enlargement and Reform of the Common Agricultural Policy and the Structural Funds. Lueven: Katholieke Universiteit Lueven, 2003. 26 str.
26. The enlargement process and the tree pre-accession instruments: PHARE, ISPA, SAPARD. Bruselj: Evropska komisija, 2002, 24 str.

6. VIRI

1. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Building our common Future.
[URL:http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/financialfrwk/enlarg/COM_2004_101_en.pdf], 13.2.2004
2. Enotni programski dokument 2004 - 2006, Draft September 2003. [URL: http://www.gov.si/svrp/3str/pdf/epd/enotni_programski_dokument_rs_2004-2006.pdf], 3.11.2003.
3. EU-Regional Policy and Cohesion.
[URL:http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/slides/agenda2000_2_en.ppt], 11.1.2004.
4. Juvančič Luka: Načrtovanje regionalnega razvoja v Sloveniji, študijsko gradivo predmeta Celostni razvoj podeželja. [URL: http://www.bf.uni-lj.si/iae/Tone/BF_PODIPL_NACRTRR.PDF], 12.9.2003.
5. Izjava za javnost - MKGP (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano).
[URL: <http://novicemkgp.amadej.si/index.pl?id=171>], 6.1.2004.
6. Mrak Mojmir: Financial package of the EU accession: the case of Slovenia. Sofia. 18 June 2003. [URL:<http://www2.gov.si/svez/svez-web.nsf/0/9cd3be567412c6e6c1256d4b00329999?OpenDocument>], 12.12.2003.
7. Natura 2000 - Final Report on Financing Natura 2000. [URL: http://europa.eu.int/comm/environment/nature/finalreport_dec2002.pdf], 22.11.2003.
8. Planting seeds for rural futures - building a policy that can deliver our ambitions, The European Conference on Rural Development, Salzburg, 12.-14. November 2003.
[URL: <http://europa.eu.int/comm/agriculture/events/salzburg/declaration.pdf>], 16.12.2003.

9. Sistem strukturnih skladov. Služba Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj. [URL: <http://www.gov.si/svrp/3str/pdf/sistem-strukturnih-skladov.pdf>], 11.1.2004.
10. Uredba Sveta (EC) No 1257/1999. Official Journal of the European Communities. Brussel: European Commission, 1999.
11. Uredba Sveta (EC) No 1260/1999. Official Journal of the European Communities. Brussel: European Commission, 1999.
12. Uredba Sveta (EC) No 1263/1999. Official Journal of the European Communities. Brussel: European Commission, 1999.
13. Uredba Sveta (EC) No 1784/1999. Official Journal of the European Communities. Brussel: European Commission, 1999.
14. Uredba Sveta (EC) No 2081/1992. Official Journal of the European Communities. Brussel: European Commission, 1992.
15. Uredba Sveta (EC) No 2092/1991. Official Journal of the European Communities. Brussel: European Commission, 1991.

PRILOGE

PRILOGA 1

PREDPRISTOPNA POMOČ DRŽAVAM KANDIDATKAM

Evropska unija namenja sredstva tudi državam kandidatkam⁴⁶ za članstvo v Uniji. Namen pomoči je pripraviti države kandidatke, da bi lahko enakopravno sodelovale pri uresničevanju vseh politik Skupnosti, še posebej pri vključevanju v notranji trg. Širitev maja 2004 bo zajela deset novih članic iz srednje in vzhodne Evrope, ki pa vse po vrsti zaostajajo za povprečjem EU, merjeno v BDP na prebivalca. Vključitev "nepripravljenih" držav v Unijo, bi za nove članice pomenil svojevrsten šok; njihova gospodarstva bi tako bila podvržena neizmerno večjim konkurenčnim pritiskom kot so zdaj, velik del politik (predvsem gre tu poudariti monetarno politiko), ki jih vodijo same, se z vstopom prenese na skupne institucije Unije, kar pomeni izgubo določenega dela suverenosti in instrumentov za ukrepanje v primeru šokov. Zato skuša Unija že pred vključitvijo države kandidatke in njihove organe oblasti, pripraviti na delovanje znotraj Unije. Na ta način se skuša pristop čim bolj omiliti in omogočiti državam kandidatkam, kar se da nebolečo vključitev (Ladinik, 2002, str. 15).

V okviru predpristopne pomoči namenja Evropska unija za države kandidatke sredstva v okviru treh finančnih instrumentov, in sicer PHARE, ISPA in SAPARD. V nadaljevanju bomo vse tri finančne instrumente na kratko predstavili.

1. PHARE (Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy)

Program se je začel leta 1989 in je bil zastavljen kot pomoč poljskemu in madžarskemu gospodarstvu, kasneje pa je postal osrednji program predpristopne pomoči kandidatkam srednje in vzhodne Evrope (Slovenija in Evropska unija, 2003, str. 148).

V programu PHARE Slovenija sodeluje že od leta 1992, njegov osnovni namen pa je posodobitev administrativne usposobljenosti prihodnjih članic za učinkovito izvajanje evropske zakonodaje in podpora nujnim investicijam na področju ekonomske in socialne kohezije. V okviru tega programa so posebna sredstva namenjena tudi krepitvi čezmejnega sodelovanja z Avstrijo, Italijo in Madžarsko. S tega vidika predstavlja program PHARE nekakšno uvajanje v koriščenje sredstev iz strukturnih skladov Unije v pogojih članstva. Slovenija je v obdobju od 1992 do konca leta 2002 prejela okoli 33.6 milijona evrov finančne pomoči letno, torej skupaj v tem obdobju 336 milijona evrov (Slovenija in evropska unija..., 2003, str. 98).

2. ISPA (Instrument for Structural Policies for pre-Accession)

Finančni instrument ISPA je bil ustanovljen leta 2000. Gre za pripravo na črpanje sredstev iz Kohezijskega sklada in vsebinsko zadeva področja varstva okolja, transporta in varčevanja z energijo. Vodi jo Generalni direktorat za regionalno politiko, ki deluje v okviru Evropske komisije. Sofinanciranje iz programa ISPA se izvaja v obliki nepovratne pomoči, ki lahko doseže 75% vrednosti projekta (izjemoma tudi 85%). Vrednost projekta načeloma ne sme biti nižja od 5 milijonov evrov. Višina dodeljenih sredstev je odvisna od kriterijev, kot so število prebivalcev, BDP na prebivalca ter površina ozemlja države. Sredstva, ki so namenjena posamezni državi, naj bi letno dosegla sredino razpona med najvišjim in najnižjim zneskom, predpisanim v finančnem programu za obdobje 2000-2006 (The enlargement process and..., 2002, str. 11).

Slovenija je v okviru tega programa od leta 2000 do leta 2002 za financiranje številnih projektov pridobila okrog 71 milijonov evrov (Slovenija in Evropska unija..., 2003, str. 99).

⁴⁶Evropski svet je 25. oktobra 2002 uradno ocenil, da bodo v EU v letu 2004 pripravljene na vstop: Ciper, Češka, Poljska, Estonija, Madžarska, Malta, Latvija, Litva, Slovaška in Slovenija.

3. SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development)

Slovenija je vključena tudi v program SAPARD, ki podpira projekte s področja kmetijstva in razvoja podeželja, v okviru katerih se kandidatke pripravljajo na članstvo v evropski skupni kmetijski politiki. Sloveniji je bilo od leta 2000 do leta 2002 dodeljenih 19,4 milijona evrov pomoči (Slovenija in Evropska unija..., 2003, str. 99). ZA program SAPARD je odgovoren Generalni direktorat za kmetijstvo pri Evropski komisiji. Sredstva unije ne smejo presegati 75% posameznega projekta (v določenih primerih lahko pomoč znaša tudi 100%), v primeru investicij, ki bodo ustvarjale dohodek, pa sme pomoč znašati največ 50%. Višina dodeljenih sredstev je odvisna od kriterijev, kot so kmetijska površina, število kmečkega prebivalstva in BDP na prebivalca (The enlargement process and ..., 2002, str. 12)

PRILOGA 2

Tabela1: Strukturni skladi znotraj posamezne prioritete za Slovenijo v obdobju 2004-2006 (v EUR, raven cen iz leta 1999 povečana letno za 2%)

	Vsi stroški	Javna udeležba										Privatna udeležba	Kohezijski sklad	Mednarodna posojila
		Skupaj	Udeležba skupnosti					Slovenska javna udeležba						
			Skupaj	ERDF	ESF	EAGGF	FIFG	Skupaj	Vlada	Lokalno	Drugo			
Prioriteta 1	204.557.400	180.936.229	129.240.164	129.240.164	0	0	0	51.696.065	42.218.453	9.477.612	0	0	0	23.621.171
2004 ERDF	47.178.150	41.636.654	29.740.468	29.740.468	0	0	0	11.896.186	9.715.219	2.180.967	0	0	0	5.541.496
2005 ERDF	68.327.811	60.445.671	43.175.480	43.175.480	0	0	0	17.270.191	14.103.989	3.166.202	0	0	0	7.882.140
2006 ERDF	89.051.439	78.853.904	56.324.216	56.324.216	0	0	0	22.529.688	18.399.245	4.130.443	0	0	0	10.197.535
Prioriteta 2	96.899.124	96.899.124	72.674.342	0	72.674.342	0	0	24.224.782	22.771.295	1.453.487	0	0	0	0
2004 ESF	22.020.320	22.020.320	16.515.240	0	16.515.240	0	0	5.505.080	5.174.775	330.305	0	0	0	0
2005 ESF	32.390.580	32.390.580	24.292.935	0	24.292.935	0	0	8.097.645	7.611.786	485.859	0	0	0	0
2006 ESF	42.488.224	42.488.224	31.866.167	0	31.866.167	0	0	10.622.057	9.984.734	637.323	0	0	0	0
Prioriteta 3	49.512.906	49.512.906	25.350.133	0	0	23.569.093	1.781.040	24.162.773	24.162.773	0	0	0	0	0
2004 EAGGF	11.021.024	11.021.024	5.510.512	0	0	5.510.512	0	5.510.512	5.510.512	0	0	0	0	0
FIFG	555.215	555.215	416.411	0	0	0	416.411	138.804	138.804	0	0	0	0	0
2005 EAGGF	15.735.454	15.735.454	7.867.727	0	0	7.867.727	0	7.867.727	7.867.727	0	0	0	0	0
FIFG	792.719	792.719	594.539	0	0	0	594.539	198.180	198.180	0	0	0	0	0
2006 EAGGF	20.381.708	20.381.708	10.190.854	0	0	10.190.854	0	10.190.854	10.190.854	0	0	0	0	0
FIFG	1.026.786	10.267.860	770.090	0	0	0	770.090	256.696	256.696	0	0	0	0	0
Tehnična pomoč	13.609.767	13.609.767	10.207.325	7.245.681	2.961.644	0	0	3.402.442	3.402.442	0	0	0	0	0
2004 ERDF	3.122.226	3.122.226	2.341.670	2.341.670	0	0	0	780.556	780.556	0	0	0	0	0
ESF	1.329.636	1.329.636	997.227	0	997.227	0	0	332.409	332.409	0	0	0	0	0
2005 ERDF	3.153.786	3.153.786	2.365.339	2.365.339	0	0	0	788.447	788.447	0	0	0	0	0
ESF	1.301.052	1.301.052	975.789	0	975.789	0	0	325.263	325.263	0	0	0	0	0
2006 ERDF	3.384.896	3.384.896	2.538.672	2.538.672	0	0	0	846.224	846.224	0	0	0	0	0
ESF	1.318.171	1.318.171	988.628	0	988.628	0	0	329.543	329.543	0	0	0	0	0
Skupaj v obdobju	364.579.197	340.958.026	237.471.964	136.485.845	75.635.986	23.569.093	1.781.040	103.486.062	92.554.963	10.931.099	0	0	190.860.500	23.621.171
ERDF	214.218.308	190.597.137	136.485.845	136.485.845	0	0	0	54.111.292	44.633.680	9.477.612	0	0	0	23.621.171
ESF	100.847.983	100.847.983	75.635.986	0	75.635.986	0	0	25.211.997	23.758.510	1.453.487	0	0	0	0
EAGGF	47.138.186	47.138.186	23.569.093	0	0	23.569.093	0	23.569.093	23.569.093	0	0	0	0	0
FIFG	2.374.720	2.374.720	1.781.040	0	0	0	1.781.040	593.680	593.680	0	0	0	0	0

Vir: Enotni programski dokument, 2003, str. 200.

PRILOGA 3

Tabela 2: Indikativna finančna tabela Programa razvoja podeželja za Slovenijo za obdobje 2004-2006 (v 000 EUR, raven cen iz leta 1999 povečana letno za 2%)

	Leto 2004			Leto 2005			Leto 2006			Obdobje 2004-2006		
	Javni izdatki	Prispevek EU	Skupaj	Javni izdatki	Prispevek EU	Skupaj	Javni izdatki	Prispevek EU	Skupaj	Javni izdatki	Prispevek EU	Skupaj
Prioriteta 1: Sonaraven in trajnostni razvoj kmetijstva in podeželja												
LFA ukrepi	8.990	35.960	44.950	10.080	40.320	50.400	11.100	44.390	55.480	30.020	120.060	150.080
Kmetijsko okoljski ukrepi	6.560	26.240	32.800	7.160	28.660	35.820	7.820	31.260	39.080	21.430	85.710	107.140
Prioriteta 1 skupaj	15.550	62.200	77.750	17.240	68.970	86.220	18.910	75.650	95.560	51.450	205.780	257.220
Prioriteta 2: Ekonomsko in socialno prestrukturiranje kmetijstva												
Zgodnje upokojevanje	630	2.510	3.140	1.250	4.990	6.240	1.870	7.460	9.330	5.040	20.170	25.210
Prilagajanje EU standardom	950	3.790	4.740	1.730	6.900	8.630	2.540	10.170	12.710	3.390	13.590	16.980
Tehnična pomoč	420	1.690	2.110	470	1.860	2.330	500	2.010	2.510	1.380	5.530	6.910
Prioriteta 2 skupaj	2.000	7.990	9.990	3.450	13.750	17.200	4.910	19.640	23.820	9.820	39.290	49.110
Skupaj prioriteta 1 in 2	17.550	70.190	87.730	20.680	82.730	103.410	23.820	95.290	119.110	61.260	245.060	306.330
Neposredna plačila (EKO 0)	3.550	14.190	17.740	2.650	10.600	13.250	1.400	5.610	7.020	7.550	30.180	37.730
Skupaj	21.100	84.380	105.470	23.330	93.300	116.630	25.420	101.680	127.100	69.490	277.950	347.440

Vir: Indikativna finančna tabela, 2003.