

UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

**DIPLOMSKO DELO**

**KMETIJSKA POLITIKA V SLOVENIJI IN EVROPSKI UNIJI**

Ljubljana, junij 2002

ALEKS LIKOVIČ

## KAZALO

<b>1. UVOD</b>	<b>1</b>
<b>2. EVROPSKA UNIJA IN SKUPNA KMETIJSKA POLITIKA</b>	<b>2</b>
<b>2.1. RAZVOJ EVROPSKE UNIJE</b>	<b>2</b>
<b>2.2. RAZVOJ SKUPNE KMETIJSKE POLITIKE</b>	<b>3</b>
<b>2.3. MEHANIZMI SKP</b>	<b>4</b>
2.3.1. Temeljni mehanizmi tržno-cenovnih podpor	5
2.3.2. Drugi mehanizmi tržno-cenovne politike	5
<b>2.4. FINANCIRANJE SKP</b>	<b>6</b>
<b>2.5. REFORMA SKP</b>	<b>7</b>
<b>2.6. ORGANI KMETIJSKE POLITIČNE ARENE</b>	<b>8</b>
2.6.1. Svet kmetijskih ministrov	8
2.6.2. Evropska komisija za kmetijstvo	8
<b>3. KMETIJSKA POLITIKA V SLOVENIJI</b>	<b>9</b>
<b>3.1. ZAČETKI VKLJUČEVANJA SLOVENIJE V EU</b>	<b>9</b>
<b>3.2. POMEN KMETIJSTVA V SLOVENIJI</b>	<b>10</b>
<b>3.3. KMETIJSKA POLITIKA V SLOVENIJI PRED OSAMOSVOJITVIJO</b>	<b>11</b>
<b>3.4. CILJI IN UKREPI KMETIJSKE POLITIKE PO OSAMOSVOJITVI</b>	<b>12</b>
3.4.1. Tržno-cenovna kmetijska politika	13
3.4.2. Strukturna kmetijska politika	14
<b>3.5. REFORMA KMETIJSKE POLITIKE</b>	<b>17</b>
<b>4. PRIBLIŽEVANJE EVROPSKI UNIJI Z VIDIKA KMETIJSTVA</b>	<b>20</b>
<b>4.1. PRILAGAJANJE SLOVENSKE KMETIJSKE POLITIKE SKUPNI KMETIJSKI POLITIKI</b>	<b>23</b>
<b>4.2. POGAJANJA NA PODROČJU KMETIJSKE POLITIKE</b>	<b>25</b>
<b>5. NEREŠENA VPRAŠANJA V PROCESU POGAJANJ</b>	<b>29</b>
<b>6. UPORABA PRESTRUKTURNIH ORODIJ V OKVIRU PREDPRISTOPNE POMOČI</b>	<b>35</b>
<b>6.1. SAPARD</b>	<b>36</b>
<b>6.2. ISPA</b>	<b>36</b>
<b>6.3. PHARE</b>	<b>37</b>
<b>7. SCENARIJI PREVZEMA SKP</b>	<b>37</b>
<b>8. ALI BODO KANDIDATKE PO VSTOPU V EU NETO PLAČNICE</b>	<b>40</b>
<b>9. SKLEP</b>	<b>41</b>
<b>10. LITERATURA</b>	<b>42</b>
<b>11. VIRI</b>	<b>43</b>

# 1. UVOD

V času študija sem se seznanil z različnimi ekonomskimi dejavnostmi ter njihovimi značilnostmi, med drugim tudi s kmetijstvom. Pri izbirnem predmetu Agrarna ekonomika pri prof. dr. Emilu Erjavcu pa sem dobil poglobljen vidik o kmetijstvu. Profesor nas je seznanil s pomembnostjo kmetijstva za gospodarstvo ter s problemi, ki se pojavljajo v obdobju prilagajanja Evropski uniji. Presenečen sem bil nad razsežnostjo in pomembnostjo te dejavnosti.

Evropska unija se je v dolgoletni zgodovini združila v skupnost petnajstih držav, ki so oblikovale skupni trg ter tako sprostile pretok blaga, kapitala, storitev in oseb. Letos pa je uvedla enotno konvertibilno valuto evro ter tako postala Evropska monetarna unija. Danes Evropska unija predstavlja ekonomsko in politično stabilno skupnost, katere del želi biti tudi Slovenija.

Slovenija se trenutno nahaja v prehodnem obdobju in je usmerjena v pridobitev članstva v Evropski uniji. Na tej poti pa se je pojavila nujnost prilagajanja Evropski uniji na vseh področjih, med drugim tudi na področju kmetijstva. Že samo dejstvo, da je kmetijstvo porabnik večine sredstev iz proračuna, priča o pomembnosti te dejavnosti. Slovenska kmetijska politika se je v tem obdobju znašla pred oviro, saj ni bila ustrezna in primerljiva skupni kmetijski politiki Evropske unije.

Namen diplomske naloge je predstaviti kmetijsko politiko v Sloveniji in njeno prilagajanje Evropski uniji. V prvem delu bom opisal skupno kmetijsko politiko Evropske unije, njene značilnosti ter njeno financiranje. Predstavil bom tudi reforme skupne kmetijske politike, ki so nekakšen okvir, kako naj bi bila organizirana tudi slovenska kmetijska politika. Zelo pomembna pa je tudi institucionalna ureditev na področju kmetijskega sektorja.

V drugem delu bom predstavil zgodovino kmetijske politike v Sloveniji, njene značilnosti ter proces prilagajanja. Temu primerno je opisana reforma kmetijske politike iz leta 1998 za obdobje 2000 – 2002, ki opredeljuje smernice za prilagajanje skupni kmetijski politiki. Nato bom podrobno predstavil proces pogajanja, kdo se pogaja in kakšne cilje imajo ti pogajalci. Seznanili se bomo tudi s trenutnim stanjem pogajanj na področju kmetijstva ter z nerešenimi vprašanji, ki lahko negativno vplivajo na prihodnost slovenskega kmetijstva.

Na koncu diplomske naloge bom opisal možne scenarije, ki so najbolj verjetni v obdobju, ko bo Slovenija vstopila v EU, ter kateri je najbolj verjeten in kaj to pomeni za kmetijsko proizvodnjo. Temu sledeče pa bom odgovoril na vprašanje o položaju slovenskega kmetijstva, in sicer, ali bo neto plačnik ali prejemnik iz proračuna EU.

## 2. EVROPSKA UNIJA IN SKUPNA KMETIJSKA POLITIKA

### 2.1. RAZVOJ EVROPSKE UNIJE

Prve ideje o združenih Evropi se pojavijo že leta 1849 s strani Viktorja Hugoja in ga nekateri štejejo za idejnega ustanovitelja. Prva združevanja pa so nastala šele po drugi svetovni vojni. To združevanje je bilo relativno počasno, predvsem na političnem področju, ker se z združevanjem države odrekajo delu svoje politične suverenosti. Hitrejša so združevanja na področju gospodarstva in predstavljajo podlago za politično sodelovanje (Slovenija in EU, 1997, str. 4).

Leta 1951 je bila ustanovljena Evropska skupnost za premog in jeklo (European Coal and Steel Community), leta 1957 pa z Rimsko pogodbo Evropska gospodarska skupnost (EGS) in Evropska skupnost za jedrsko energijo (EURATOM). Na začetku je EGS sestavljalo le šest članic: Italija, Nemčija, Francija in države Beneluksa. Ime Evropska skupnost se pojavi z združitvijo ministrskih svetov, komisij, parlamentov in sodišč vseh treh omenjenih skupnosti v enotno obliko. Podlaga je Pogodba o združitvi, ki je bila sprejeta leta 1967. Leta 1968 nastane med članicami carinska unija, kasneje pa sledi še delna finančna osamosvojitvev ES (Evropska skupnost) z uvedbo davka na dodano vrednost, dajatvami v kmetijstvu, carinami in članarinami. Leta 1973 se ES pridružijo Velika Britanija, Irska in Danska. Leta 1979 države sprejmejo na ekonomskem področju Evropski monetarni sporazum in to leto so prve volitve v parlament. Leta 1981 ES sprejme Grčijo, 1986 Španijo in Portugalsko ter leta 1995 Avstrijo, Finsko in Švedsko (Slovenija in EU, 1997, str. 4).

Leta 1987 je sprejet Enotni evropski akt, ki uveljavlja vzporedno sodelovanje članic na ekonomskem področju nadnacionalno sodelovanje in na političnem področju medvladno sodelovanje. Leta 1992 so bili sprejeti Maachtrichtski sporazumi oz. »Pogodba o Evropski Uniji« (Treaty on European Union). Določeni so kriteriji, ki so začeli veljati leta 1994 ko nastane EU. Maachtrichtska pogodba ne razveljavi določb treh ustanovnih pogodb, ampak razširi področja sodelovanja po načelu treh stebrov:

- gospodarsko sodelovanje, ki ima za cilj ekonomsko in monetarno unijo z enotno denarno enoto (EMU);
- uveljavitev identitete v mednarodnem prostoru preko skupne varnostne in zunanje politike;
- sodelovanje pri notranjih zadevah in pravosodju (azil, nadzor nad prehodom meje, imigracije, mednarodni kriminal in mamila, sodelovanje pravosodnih organov v civilnih zadevah, sodelovanje carine in policije...).

Z Maastrichtsko pogodbo se uveljavi tudi Računsko sodišče in uvedba državljanstva EU. Zadnje pomeni evropske potne liste, opustitev pregledov pri prehodu državnih mej znotraj EU in varstvo državljanov katerekoli članice (Slovenija in EU, 1997, str. 5).

Maastrichtske sporazume običajno predstavimo z načelom treh stebrov:

1. PRVI STEBER - Evropska skupnost, katere cilj je EMU (Evropska monetarna unija) in danes je to notranji trg,
2. DRUGI STEBER - predstavlja skupne zunanje in varnostne politike in
3. TRETJI STEBER - ki predstavlja medvladno sodelovanje na področju notranjih zadev in pravosodja.

## **2.2. RAZVOJ SKUPNE KMETIJSKE POLITIKE**

Kmetijska politika se je na evropskih tleh začela razvijati v drugi polovici 19. stoletja. Za njeno rojstvo so bili pomembni štirje dejavniki. Najprej je bilo dejstvo, da so nekje nastajali presežki hrane; drugič, to hrano je bilo takrat že mogoče pripeljati v velikih količinah in ob zmernih stroških na drug konec sveta; tretjič, trgovanje ni bilo ovirano, z njim pa se je dalo zaslužiti. In četrtič, kmetijski pridelovalci so bili že dovolj dobro organizirani za izvajanje močnega pritiska na vlado. Po letu 1870 so bili vsi pogoji izpolnjeni (Cunder, et al., 1997, str. 41).

Povojna evropska povezovanja so se kalila prav na področju kmetijstva, pri skupnem vodenju kmetijske politike. Skupna kmetijska politika (v nadaljevanju SKP) je bila med prvimi skupnimi politikami skupnosti. Cilji in načela SKP so zapisana že v ustanovitvenem aktu, v Rimski pogodbi iz leta 1957. SKP ni le plod dogovora ustanovnih članic, ampak tudi nadaljevanje protekcionističnega pristopa do kmetijstva v Evropi (Erjavec, Juvančič, 2000, str. 113).

Prve predloge za ukrepe SKP je Evropska komisija pripravila že leta 1960, do leta 1962 so se izoblikovala tri temeljna načela, na katerih sloni skupna kmetijska politika. Ta temeljna načela tržno-cenovne politike so (Zloženska 1, 1999):

- *Enotnost trga*, katerega ideja je, da se ustvari skupni trg brezcarinskih in necarinskih ovir in se omogoči prost pretok kmetijskih izdelkov.
- *Prednostna obravnava kmetijske pridelave Skupnost*, kjer se daje prednost izdelkom domačim proizvajalcev pred uvoznimi izdelki. To je bilo potrebno, ker so cene domačih proizvodov ob ustanovitvi EGS presegle cene na svetovnem trgu in so lahko to rešili le z ustreznimi uvozno-zaščitnimi določili.
- *Finančna solidarnost držav članic*, kar pomeni ustanovitev skupnega proračuna, iz katerega bi se potem financirala SKP.

SKP ima velik pomen za delovanje EU in predstavlja enega temeljnih elementov institucionalnega sistema EU. Skupna kmetijska politika je del političnega in gospodarskega veziva, ki povezuje različne dele skupnosti.

Temeljni cilji SKP so zapisani v 39. členu Rimske pogodbe (Cunder, et al., 1997, str. 48):

- povečanje storilnosti v kmetijstvu s pospeševanjem tehničnega napredka in racionalizacijo kmetijske pridelave ter optimalno rabo proizvodnih dejavnikov, posebno dela;
- zagotavljanje primerne življenjske ravni na podeželju, zlasti s povečanjem dohodka v kmetijstvu;
- stabiliziranje kmetijskih trgov;
- zagotavljanje nemotene oskrbe;
- oskrba porabnikov s hrano po sprejemljivih cenah.

Poleg teh ciljev SKP posebno pozornost namenja tudi varovanju okolja in razvoju podeželskih območij. Prav tako daje poudarek tudi strukturnim ukrepom za posodobitev in razvoj kmetijstva, v zadnjem času pa imajo vse večjo vlogo okoljski ukrepi in regionalna politika. Sestavni del SKP so tudi predpisi o veterinarskem nadzoru, varstvu rastlin in živali, prehrani živali in higienski ter kakovostni predpisi (Zloženska 1).

### **2.3. MEHANIZMI SKP**

Skupna kmetijska politika je z različnimi mehanizmi pri večini kmetijskih trgov zaprla vhod na trg tuji konkurenci in tako omogočila višjo cenovno raven kmetijskih izdelkov (Zloženska 2). To pomeni, da so mehanizmi namenjeni usmerjanju cenovne ravni kmetijskih izdelkov. SKP tako vpliva in spodbuja pridelavo različnih kmetijskih proizvodov, ureja obseg in zalogo ter izvaja ukrepe zunanje trgovinske politike (Cunder et al., 1997, str. 54).

Ločimo naslednje skupine ukrepov (Avsec, 2001, str. 29):

- ukrepe zunanje trgovinske ureditve, ki omogočajo dvigovanje ali ohranjanje cen, ki so določene na podlagi institucionalnih cen. Ti ukrepi so uvozne dajatve in izvozna nadomestila;
- različni ukrepi, ki ustvarijo dodatno povpraševanje v času kriznih obdobj in vodijo v poviševanje cen (intervencijski nakup, podpora skladiščenju, druge oblike umikov s trga);
- ukrepi administrativne ponudbe, kamor spadajo proizvodne kvote in program Phare, ki omejujejo kmetijsko proizvodnjo;
- razne dohodkovne podpore pridelovalcem, ki jim omogočajo ohranjanje dohodkovne ravni.

### **2.3.1. Temeljni mehanizmi tržno-cenovnih podpor**

»Najpomembnejši in v tržnih redih najboljše uveljavljeni mehanizem je kombinacija izrazite zunanje trgovinske zaščite z intervencijskimi nakupi na notranjem trgu, s katerimi naj bi zagotovili primerno raven odkupnih cen kmetijskih proizvodov. Ta raven je praviloma višja od tiste, ki bi se oblikovala na prostem trgu.« (Cunder, et al., 1997, str. 54).

Razliko med ceno na domačem trgu (oblikovano s pomočjo intervencije) ter ceno, ki bi se oblikovala na prostem trgu, imenujemo tržno-cenovna podpora. Mehanizmi, ki omogočajo oblikovanje te podpore, so uvozne dajatve, izvozna nadomestila in intervencijski nakupi. Kakšen bo obseg in višina teh ukrepov je odvisno od cen na domačem trgu, cen na prostem trgu in institucionalnih cen. Slednje so ciljne cene in izražajo določeno raven zaščite. Določi jo svet ministrov in to raven si prizadeva doseči SKP (Cunder, et al., 1997, str. 54).

Uvozne dajatve lahko razdelimo v dve obliki: splošno uvozno dajatev, izraženo v odstotkih od vrednosti proizvoda, in posebno uvozno dajatev, ki pa je izražena v vrednosti na enoto proizvoda. SKP je s tem ukrepom spodbujala domačo proizvodnjo, uvoz tujih kmetijskih izdelkov pa je bil obremenjen z uvoznimi dajatvami in cena teh dobrin je presegla ceno domačih dobrin (Avsec, 2001, str. 32).

S pomočjo izvoznih nadomestil je EU dvigovala konkurenčnost prodaje na svetovnem trgu. Vrednost izvoznih nadomestil so določali glede na razliko med ceno na skupnem trgu in ceno, ki jo iztržijo proizvajalci na svetovnem trgu (Avsec, 2001, str. 33).

Namen intervencijskega nakupa je začasno ali trajno umakniti presežne količine blaga na določenem trgu, ustvariti dodatno povpraševanje in tako povzročiti dvig cen ter umiriti nastalo krizo na trgu. Država kupi določeno blago po nizkih cenah, ker je prevelika ponudba blaga, to blago skladišči in ga ponudi na trgu takrat, ko se pojavi večje povpraševanje, kot je ponudba za to blago.

### **2.3.2. Drugi mehanizmi tržno-cenovne politike**

Stopnja in način zaščite se med posameznimi trgi držav članic razlikujeta, odvisno od gospodarskega in političnega pomena, ki ga ima kmetijska pridelava v določeni državi. Določne zaščite se nanašajo le na določene panoge (mlekarstvo, industrija sladkorja, žita, goveje meso). Tu sta se kot pomembna mehanizma uveljavila mehanizem dohodkovnih plač in mehanizem različnih oblik umika s trga.

Mehanizem dohodkovnih plač omogoča višjo dohodkovno raven s proračunskimi subvencijami.

Mehanizem umika s trga je podoben ukrepu intervencijskega nakupa, le da se sedaj odkupljeni izdelki ne pojavijo kasneje v enaki obliki. Gre za različne ukrepe, predvsem uničenje raznih izdelkov, kot je sadje ali zelenjava, ali pa gre za predelavo v neprehranske namene, kot je npr. destilacija vina (Cunder, et al., 1997, str. 57).

## 2.4. FINANCIRANJE SKP

V Rimski pogodbi je 40. člen namenjen razvoju SKP in določa ustanovitev enega ali več skladov, namenjenih financiranju Skupne kmetijske politike. Leta 1962 se je ustanovil en sam sklad za financiranje Skupnosti in strukturne porabe v različnih kmetijskih sektorjih. To je Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS) ali angleško »European Agricultural Guarantee and Guidance Found (EAGGF)«. Je v pristojnosti Komisije, ki ji pomaga odbor, katerega člani so predstavniki držav članic in kateremu predseduje Komisija. Med seboj se posvetujeta glede vseh zadev EKUJS-a (Moussis, 1999, str. 428).

Kot je razvidno iz imena sklada, je le-ta sestavljen iz:

- jamstvenega sklada ali »guarantee found« in
- usmerjevalnega sklada ali »guidance found«.

Oddelek za jamstvo je odgovoren za izvajanje skupne organiziranosti kmetijskih trgov in za izdatke za to izvajanje. Predvsem gre za izvozna nadomestila v tretje dežele, dejavnosti na notranjem trgu, kot so nakupna pomoč, pomoč in premije za proizvodnjo ali predelavo in skladiščenje ali stroški umika s trga, denarni ukrepi nadomestil in del stroškov, ki so v okviru pomoči v obliki hrane za tretje države. Izplačila za jamstvo se vršijo po sistemu predplačil držav članic, kjer se vsako leto uravnoteži bilanca. Države članice imajo tako na voljo sredstva, da organizacije pokrijejo porabo v okviru Oddelka za jamstvo. To predplačilo poznamo kot pavšal za vsako članico in se izplača na poseben »jamstveni« račun sklada. Ta sredstva članica dobi po reviziji usklajenosti poslovanja s pravili Skupnosti. Stroški, ki so zaračunani Oddelku za jamstvo, so obvezni stroški in so odvisni od različnih dejavnikov. Ti dejavniki so npr. vremenske razmere in upravljanje trga (razlika v cenah na svetovnem in notranjem trgu). Jamstveni stroški so lahko presegli dostopna sredstva, vendar je moral biti sprejet nadomestni proračun, kar se je v osemdesetih zgodilo nekajkrat. Leta 1988 pa je bilo sprejeto, da letna rast jamstvenih stroškov ne sme presegati 74% nivoja letne rasti BDP Skupnosti. To omejitev rasti stroškov poznamo kot »smernice«. V primeru, da stroški presežejo nivo smernic, mora Svet sprejeti ustrezne ukrepe za financiranje Oddelka za jamstva. Poraba, ki jo financira Oddelek za usmerjanje, se razlikuje od podpore znotraj Oddelka za jamstva. Prva je rezultat strukturne politike, druga pa je posledica tržne politike. Oddelek za usmerjanje le deloma pokriva izdatke. Pomoč Oddelka za usmerjanje tako dopolnjuje državno pomoč. Skupnost mora najprej sprejeti nacionalne kriterije, ki jih odobri komisija. Članicam se nato povrne iz usmerjevalnega sklada del stroškov, če se ugotovi, da so



namenjeni za podporo skupnih ciljev. Ponavadi se povrne 25% porabe, a se lahko poveča na 50% za investicijsko pomoč na območjih z omejenimi pogoji za kmetijsko proizvodnjo (Moussis, 1999, str. 428).

## **2.5. REFORMA SKP**

Po sprejetju večine odločitev o skupnih ureditvah je Komisija namenjala pozornost kmetijskim strukturam. Decembra 1969 je bil Svetu predan »Memorandum o reformi kmetijstva v Evropski gospodarski skupnosti: Kmetijstvo 1980« ali znan kot Mansholtov program. Kasneje je Svet sprejel resolucije, na podlagi katerih je Komisija oblikovala svoje predloge, in kasneje je Svet sprejel direktive prve reforme skupne kmetijske politike. Te direktive so vključevale posodobitev kmetij, ukrepe za spodbujanje prenehanja kmetovanja in preusmeritev izkoriščenih kmetijskih površin v strukturno izboljšanje in izobraževanje ljudi v kmetijstvu. Drugi strukturni ukrepi so bili sprejeti kasneje in so vsebovali podpore za kmetovanje v območjih z omejenimi možnostmi za kmetovanje. Pojavile so se tudi druge težave, kot so presežki osnovnih kmetijskih proizvodov in stalna neravnovesja v Skupnosti. Za reševanje teh težav je bila uvedena druga reforma SKP, ki je bila sprejeta leta 1988 v Bruslju, kjer je bil odobren paket Dolores. Vendar pa je bil učinek druge reforme in njenih ukrepov premajhen in ker je tehnični napredek dopuščal veliko rast kmetijske proizvodnje kljub omejitvam, je Komisija leta 1991 predlagala radikalnejšo reformo tržnih mehanizmov.

Leta 1992 je Svet potrdil tri smernice tretje reforme SKP. Te smernice so bile:

- obsežno zmanjšanje ciljnih cen kmetijskih proizvodov, da bi bili bolj konkurenčni na domačem in tujem trgu;
- polna in stalna nadomestila za zniževanje dohodkov kmetov s kompenzacijskimi plačili, ne glede na količino proizvedenega ter sredstva za omejevanje uporabe proizvodnih sredstev skupaj z ohranjanjem bolj problematičnih ukrepov;
- Svet je poostril ukrepe za ohranjanje okolja in krajine, za spodbujanje zgodnjega upokojevanja določenih kategorij kmetov s prenosom njihove zemlje za drugo rabo in omogočanje spremembe namembnosti kmetijske zemlje.

EU je sedaj samozadostna in ima vse glavne proizvode za oskrbo prebivalstva. Naprej želi povečevati proizvodnjo le na področjih, kjer lahko presežke izvozijo v druge države. To pomeni hitro zmanjševanje proizvajalčevih cen za določene proizvode. Z novo reformo se izvaja dohodkovna podpora kmetijam, ki vključuje pomoč kmetom v obliki nadomestil ali premij. Prav tako je EU preko obsežne reforme svoje politike pokazala zavezanost liberalizaciji mednarodne trgovine prek GATT z ohranjanjem načel SKP (Moussis, 1999, str. 424).

## **2.6. ORGANI KMETIJSKE POLITIČNE ARENE**

Ključne institucije oz. organizacije na področju evropskega kmetijskega sektorja so (Fink Hafner, 1995, str. 61):

- Svet oz. komponentne institucije znotraj njega;
- vlade držav članic in kompetentni resorji znotraj njih;
- Komisija in kompetentni posamezniki;
- kompetentni posamezniki in ustrezna delovna telesa pri Evropskem parlamentu;
- Ekonomsko socialni komite oz. specializirana sekcija kmetijskih interesov v njegovem okviru;
- specializirane monopolne evroskupine na področju kmetijstva;
- predstavništva nacionalnih kmetijskih lobijev držav članic v Bruslju ter
- interesne organizacije in evropske institucije, specializirane za druga sektorska področja, ki občasno posegajo tudi v oblikovanje skupnih kmetijskih politik.

Najpomembnejša nosilca SKP predstavljata Svet oz. Svet kmetijskih ministrov in Evropska komisija za kmetijstvo.

### **2.6.1. Svet kmetijskih ministrov**

Svet ministrov je evropska institucija in je vse do danes ohranil status najvišjega telesa v procesu odločanja. Svet ministrov je sestavljen iz ministrov vlad vseh članic. Vsaka država članica pride na vrsto za šestmesečno predsedovanje Svetu. Svet ministrov je tudi zelo dejaven, saj se kmetijski ministri sestajajo veliko pogosteje kot ostali ministri. Po številu srečanj so jim blizu le zunanji ministri (Fink Hafner, 1995, str. 62).

Pogosto deluje kot interesna skupina in pride v konflikt z ostalimi ministrskimi sveti, ker imajo odločitve na področju kmetijstva velik vpliv na proračun, cene hrane, vplivajo tudi na zunanjo politiko. Svet kmetijskih ministrov ima veliko moč, kar priča tudi dejstvo, da niti zunanji in finančni minister nista uspela v konfliktih omejiti odločitev kmetijskega Sveta. Nekateri govorijo o kmetijskem svetu kot o »klubu«, saj si je uspel oblikovati avtonomijo in se razlikuje od ostalih svetov (Fink Hafner, 1995, str. 63).

### **2.6.2. Evropska komisija za kmetijstvo**

Komisija je najobsežnejša institucija Evropske unije. Generalni direktorat VI pokriva področje kmetijstva in je največji izmed vseh. Tudi po notranji organizaciji je največji, in sicer je razdeljen na šest direktorats in 32 oddelkov. Pri delovanju Komisije pa je potrebno omeniti tudi še številne svetovalne komiteje, in sicer ekspertske in posvetovalni komite. Posvetovalnih komitejev je okrog 20 in delujejo na področju določne skupine kmetijskih

pridelkov. Poleg tega generalni direktorat za kmetijstvo vodi in podpira tudi upravne komiteje. Te komiteje ustanovi Svet. Naloga Komisije je, da poskrbi za vodenje in administrativno podporo. Ustanovljeni in organizirani so za večje skupine kmetijskih pridelkov, njihovi člani pa so uradniki iz držav članic (Fink Hafner, 1995, str. 65).

### 3. KMETIJSKA POLITIKA V SLOVENIJI

#### 3.1. ZAČETKI VKLJUČEVANJA SLOVENIJE V EU

V spodnji tabeli so prikazani ključni datumi v procesu priprav pristopa Slovenija k EU.

Tabela 1: Pristop Slovenije k Evropski uniji

1996	Slovenija zaprosi za članstvo in 10. junija 1996 EU in Slovenija podpišeta Evropski sporazum v Luxemburgu. Sklenjen je bil dogovor o nepremičninski zakonodaji, ki državljanom EU dovoljuje nakup nepremičnin v Sloveniji pod pogojem, da so v Sloveniji prebivali najmanj tri leta.
1997	Januarja začne veljati začasni sporazum, ki se navezuje na trgovinske odnose med Slovenijo in Evropsko unijo.
1998	Začnejo se preverjati usklajenost zakonodaje in pristopna pogajanja (na področju kmetijstva še ne). Sprejme se partnerstvo za pristop med EU in Slovenijo.
1999	Februarja EU ratificira Evropski sporazum s Slovenijo kot zadnjo med kandidatkami. Dokument ureja odnose na področju trgovine, političnega dialoga, usklajevanja zakonodaje, tehnične in finančne pomoči skupnosti ter na številnih drugih področjih sodelovanja.
	Oktoberja je končano preverjanje usklajenosti zakonodaje na področju kmetijstva.
	Decembra Slovenija odda pogajalsko izhodišče za kmetijstvo.
2000	Maja je dosežen sporazum o nadaljnjem odpiranju trga med Slovenijo in EU v okvirju Evropskega sporazuma.
	Junija se uradno začnejo pogajanja na področju kmetijstva

Vir: Pregled kmetijske politike: Slovenija, 2001, str. 85.

Slovenija in EU sta bili dejavni trgovinski partnerici že v času, ko je bila Slovenija še enota nekdanje Jugoslavije. Slednja je z Evropskimi skupnostmi sklenila veliko trgovinskih sporazumov, med njimi je bil tudi sporazum o trgovinskem in ekonomskem sodelovanju iz leta 1980. Po osamosvojitvi Slovenije so jo države članice EU priznale 15. januarja 1992 in 13. aprila istega leta vzpostavile diplomatske odnose. Trgovanje med Slovenijo in EU je bilo urejeno na podlagi letnih preferencialnih trgovinskih sporazumov. Formalni odnosi so se okrepili, ko se je Slovenija leta 1992 vključila v program Phare, ki je bil sprva namenjen

podpori privatizacije in prestrukturiranja podjetij. Kasneje pa je bil razširjen še na druga področja, kot je usklajevanje slovenske zakonodaje z evropsko. Leta 1993 je stopil v veljavo Sporazum o sodelovanju med Sloveniji in EU, tako so bili vzpostavljeni pogoji za tesnejše gospodarsko sodelovanje (Odnosi, 2002).

### 3.2. POMEN KMETIJSTVA V SLOVENIJI

Slovenija se uvršča med manjše evropske države, saj znaša njena skupna površina 20.251 km<sup>2</sup> (Leksikon, 1982, str. 894). Slovenija leži na izrazito prehodnem območju, kjer se na majhnem področju izmenjujejo različni krajinski tipi. Tako sodi glede na geografske in družbene značilnosti med najbolj raznolike in pestre države (Cunder, et al., 1997, str. 143).

Kakšen je položaj in pomen kmetijstva, je najbolje razvidno iz strukture rabe skupnih zemljišč (Cunder, et al., 1997, str. 143). Slovenija ima razmeroma neugodne razmere za kmetijstvo. V strukturni rabi skupnih zemljišč prevladuje gozd, saj predstavlja skoraj polovico vsega ozemlja in je po deležu pokritosti z gozdom tretja od evropskih držav, za Švedsko in Finsko. Kmetijska zemlja pa zavzema okoli 44% ozemlja. Ta delež pa se v zadnjem desetletju vztrajno znižuje, predvsem zaradi pogozdovanja, širjenja zazidalnih površin in prometne infrastrukture. Poleg tega je 75% kmetijske zemlje neugodne za kmetovanje, predvsem v goratih predelih in se večinoma uporablja kot trajna travinja. Kmetovanje v teh predelih pa se še vedno ohranja kljub nižji produktivnosti, večjim stroškom in omejenosti pri kmetijski usmerjenosti (Pregled kmetijske politike: Slovenija, 2001, str. 40-41).

Eden od pglavitnih dejavnikov pomena kmetijstva je delež kmetijstva v skupnem BDP (bruto družbenem proizvodu).

Tabela 2: Pomen kmetijstva v gospodarstvu, 1990-1999

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Delež kmetijstva v BDP v %	5,0	5,2	5,2	4,5	4,0	3,9	3,9	3,7	3,6	3,2
Zaposlenost:										
V kmetijstvu v tisoč	75,1	73,0	65,1	62,0	56,9	52,8	48,1	46,8	45,8	43,6
Delež od vseh zaposlenih v %	8,1	8,3	7,7	7,5	6,9	6,4	5,9	5,7	5,6	5,3

Vir: Pregled kmetijske politike: Slovenija, 2001, str. 39.

Za vsa razvita gospodarstva je značilen trend, da se ta delež vztrajno znižuje. V EU je delež v začetku devetdesetih let padel že pod 3% (Cunder, et al., 1997, str. 143). Glede na tabelo 2

lahko potrdimo ta trend tudi za Slovenijo, saj se je delež od leta 1990 do 1999 znatno zmanjšal. Omenjena tabela kaže izračune v tekočih cenah (upoštevajo učinek spremembe cen) in kaže večji padec, kot bi pokazali izračuni v stalnih cenah. Delež kmetijstva v BDP je znašal leta 1998 3,6% in za leto 1999 je bil ocenjen na 3,2%. Skozi zadnjih desetih let je viden trend padanja deleža.

Glede na delež kmetijstva se Slovenija uvršča med države srednje in vzhodne Evrope. Podobne deleže imajo Latvija, Estonija in Slovaška, EU pa ima nižji delež (Pregled kmetijske politike: Slovenija, 2001, str. 39). BDP je vrednost vseh proizvodov ter izvedenih storitev v določenem gospodarstvu v določenem časovnem obdobju (eno leto). Prispevek kmetijskega proizvoda v razvitih gospodarstvih je običajno skromen, za gospodarstva manj razvitih dežel pa delež kmetijskega BDP-ja dosega vrednost dvomestnih števil. Slovenija glede na ta kazalnik sodi med razvite države (Turk, 2001, str. 13).

Pri tem pa je potrebno omeniti dejstvo, na katerega me opozoril g. Matija Kovačič. Kot vidimo iz tabele 2, delež kmetijstva v BDP-ju vztrajno pada, vendar pa to ne pomeni, da se njegov pomen zmanjšuje. Nepravilno je mišljenje, da se kmetijstvu na podlagi majhnega deleža v BDP-ju pripisuje majhno, če ne zanemarljivo vlogo. Kljub majhnemu deležu kmetijske dejavnosti pa več kot polovica prebivalcev živi na podeželju. Kmetijstvo prispeva k razvoju podeželja, prav tako predstavlja vir hrane in dodaten vir dohodka. BDP sestavlja poleg kmetijstva, gozdarstva in ribištva tudi npr. industrija, gradbeništvo, storitve, imputirane bančne storitve. Znan je trend, da se storitve povečujejo, tako njihov delež v BDP raste, kmetijstvo pa se ne povečuje in zato njegov delež pada. Vendar pa to ne pomeni padanja pomembnosti kmetijske dejavnosti. Prav tako se pojavi vprašanje, koliko kmetijstva sploh potrebujemo. Da lahko ocenim potreben obseg, je potrebno upoštevati prehransko varnost in ohranjanje poseljenosti. Na žalost pa naša politika nima jasnega odgovora (Kovačič, 2000, str. 70).

### **3.3. KMETIJSKA POLITIKA V SLOVENIJI PRED OSAMOSVOJITVIJO**

O kmetijski politiki pred osamosvojitvijo Slovenije je odločala predvsem jugoslovanska vlada. Slovenska je imela le nekatere pristojnosti pri strukturni politiki. Cilj te politike je bil zagotoviti si prehransko varnost in zadostiti potrebe po hrani rastočemu prebivalstvu. Za doseg te ciljev so se administrativno določale cene kmetijskim pridelkom, razni proizvajalci pa so prejeli podporo v obliki regresiranih vhodnih stroškov in nepovratnih sredstev za naložbe. Zagotavljala so se tudi ugodna posojila po realno zelo nizkih ali celo negativnih obrestnih merah. Kljub tem podporam pa gospodarstvo Jugoslavije ni moglo zadovoljiti potrebe po hrani in je Jugoslavija konec šestdesetih postala neto uvoznica hrane. To dejstvo in težnja po večji liberalizaciji sta vodila k drugačnemu mišljenju o zasebnem kmetijstvu. V sedemdesetih letih se prizna kmetom vloga proizvajalca. Država je tudi začela intenzivneje spodbujati tehnološki razvoj in naložbe v zasebno kmetijstvo. Kmetje so s

pomočjo svetovalnih služb imeli dostop do informacij o sodobnih pridelovalnih postopkih. Večja liberalizacija je pripeljala tudi do delitve pristojnosti med zvezno in republiški oblasti. Jugoslovanska vlada je ohranila nadzor nad kmetijsko tržno-cenovno politiko, republike pa so samostojno vodile strukturno politiko in politiko razvoja podeželja (Pregled kmetijske politike: Slovenija, 2001, str. 81).

### **3.4. CILJI IN UKREPI KMETIJSKE POLITIKE PO OSAMOSVOJITVI**

Cilji kmetijske politike so vrednostne ocene (neko idealno stanje, želje) nosilcev kmetijske politike pri ukrepanju, ki prispevajo k spremembi ali ohranitvi določenega stanja. Določen cilj daje pogoje za racionalno delovanje, da se doseže največja korist ob danih vložkih (Erjavec, et al., 1998/1999, str. 161).

Slovenija je po osamosvojitvi nekaj časa ohranjala cilje in ukrepe, značilne za prejšnjo obdobje. Sprememba in prilagoditev kmetijske politike novim razmeram je nastala s Strategijo razvoja slovenskega kmetijstva leta 1993, ki je določila cilje nove kmetijske politike. V obdobju od leta 1993 do 1995 so se oblikovali ključni instrumenti kmetijske politike, predvsem zunanjetrgovinske zaščite in administriranje nekaterih glavnih trgov (pšenica, mleko, sladkor). V obdobju od 1995 do 1997 se je začelo obdobje prilagajanja, pogajanja o podpisu evropskega sporazuma z EU in pogajanja o pristopu k Cefti (Cunder, et al., 1997, str. 162).

Cilji, ki so določeni v strateškem dokumentu, so (Pregled kmetijske politike: Slovenija, 2001, str. 82):

- stabilna pridelava kakovostne in čim cenejše hrane ter zagotavljanje prehranske varnosti Slovenije;
- ohranjanje poseljenosti in kulturne krajine, ohranjanje kmetijske zemlje, varstvo kmetijskih zemljišč in vode pred onesnaževanjem in nesmotrno rabo;
- trajno povečevanje konkurenčne sposobnosti kmetijstva;
- zagotavljanje paritetnega dohodka nadpovprečno produktivnih pridelovalcev.

V primerjavi med slovensko kmetijsko politiko in SKP lahko opazimo, da se koncepta politik bistveno ne razlikujeta, saj oba omogočata zaščito, razvoj in dajeta podporo kmetijstvu. V podrobnejši primerjavi pa lahko ugotovimo, da SKP bolj poudarja prehrabeno varnost. Pri uresničevanju ciljev se tako slovenska kmetijska politika kot SKP poslužujeta različnih ukrepov tržno-cenovne in strukturne politike. Obe politiki se med seboj zelo prepletata in je zelo težko določiti ločnico med njima.

### 3.4.1. Tržno-cenovna kmetijska politika

Prvi korak k uresničevanju tržno-cenovne politike je uvedba zunanjetrgovinske zaščite. Po osamosvojitvi smo se srečali s cenejšo tujo konkurenco, kar je prisililo padanje cen domačih proizvodov. To je izzvalo proteste kmetov, ki so se končali z uvedbo posebnih uvoznih dajatev. Ta zaščita se je pokazala kot zelo učinkovita in enostavna podpora, zato se je širila tudi na druge pridelke. Z vstopom v Svetovno trgovinsko organizacijo in sprejemom določil Gatta se je širjenje in večanje take zaščite zelo omejilo. Politika posega na področje cen tudi z administrativnimi ukrepi, česar pa v EU tudi v najbolj zaščitenem trgu ne zasledimo. Administrativno določanje cen se uporablja v treh pomembnih živilskopredelovalnih verigah: pšenica - moka, mleko - pasterizirano mleko in sladkorna pesa - sladkor. To sta bila neposredna cenovna ukrepa (Cunder, et al., 1997, str. 165).

Poleg neposrednih ukrepov poznamo tudi posredne, ki so razvidni iz Tabele 3.

Tabela 3: Izdatki za posredne ukrepe tržno-cenovne politike

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Posredne cenovne podpore in intervencijski ukrepi v milijon SIT	1.075,2	1.025,2	1.275,1	1.473,7	1.574,2	2.340,8	3.159,8	7.384,9
Od tega v %								
Podpore pripravi blaga za izvoz	84,7	90,3	87,4	93,7	99,0	98,6	89,2	84,6
Regresiranje obresti za odkup in zaloge	15,3	9,7	9,8	6,3	0,9	0,8	9,5	2,4
Intervencijski nakup	-	-	-	-	-	-	-	11,7
Pomoč v hrani	-	-	2,8	0,0	0,2	0,6	1,3	1,3
Delež posrednih cenovnih podpor v vseh proračunskih transferih v agroživilstvu, %								
	15,7	15,5	16,2	16,0	14,7	15,9	18,6	31,6

-: ukrep ni bil uveljavljen

Vir: Pregled kmetijske politike: Slovenija, 2001, str. 88.

Najpomembnejši ukrep je pomoč za pripravo blaga za zunanji trg, ki je namenjen zmanjševanju presežkov na domačem trgu. Ta ukrep se največkrat uporablja v mlekarški industriji, občasno tudi v perutninarski dejavnosti ter za vino in jabolka. O višini pa odloča vlada glede na položaj na svetovnem in domačem trgu. Med posredne podpore štejemo tudi regresiranje obresti za odkup kmetijskih pridelkov in financiranje zalog, ki so namenjene zmanjševanju likvidnostnih težav v predelovalni industriji, ki odkupuje kmetijske proizvode. Intervencijskega nakupa, ki je dobro poznan v EU, Slovenija dolgo časa ni imela in ga tudi ni potrebovala zaradi visoke zunanjetrgovinske zaščite in nizke stopnje samooskrbe. V zadnjih

letih pa so se razmere na trgu spremenile. Narasla je domača proizvodnja, pojavile so se težave na svetovnem trgu (bolezen norih krav...), ki so sprožile prve intervencijske odkupe govejega in svinjskega mesa. Ta ukrep bo postal sestavni del novih tržnih ureditev, ki jih namerava Slovenija vzpostaviti pred vstopom v EU (Pregled kmetijske politike: Slovenija, 2001, str. 81).

Kot je razvidno iz tabele 3, je bil delež proračunskih izdatkov za posredne ukrepe razmeroma stabilen, leta 1998 se je že rahlo povečal, v letu 1999 pa je predstavljal že skoraj tretjino proračunskih izdatkov za podporo agroživilstva. To povečanje je posledica povečanja podpor za pripravo blaga za izvoz, velike rasti subvencij za odkup in zalogo in tudi prvih intervencijskih odkupov.

### **3.4.2. Strukturna kmetijska politika**

V Sloveniji kar 89% ozemlja predstavlja podeželje, na katerem živi 57% vsega prebivalstva. Je veliko velikih in malih urbanih središč, ki jih obdajajo manjše vasi. Tako je dosežena enakomerna poseljenost po vsej državi, kar je delno posledica tudi nekdanje politike policentričnega razvoja. Slovensko podeželje se ukvarja s podobnimi težavami kot druge evropske države. Vse več prebivalstva se seli v mesta, vasi zapuščajo predvsem mladi ljudje, kar ima za posledico staranje podeželskega prebivalstva in zmanjševanje aktivnega prebivalstva. Poleg tega pa velika razdrobljenost kmetijskih površin, ki zmanjšuje učinkovitost kmetijstva, in pomanjkanje kapitala ovirata uvajanje sodobnejših tehnologij in tako zmanjšujeta storilnost. Kmetovanje tako izgubi privlačnost in mlade generacije se ne odločajo za kmetovanje (Pregled kmetijske politike: Slovenija, 2001, str. 94).

Ukrepi kmetijske strukturne politike in politike razvoja podeželja so (Pregled kmetijske politike: Slovenija, 2001, str. 94):

1. ukrepi v podporo naložbam;
2. podpore za območja s težjimi razmerami za kmetijsko dejavnost;
3. ukrepi za razvoj podeželja.

Ukrep v podporo naložbam je najpomembnejši del strukturne politike v Sloveniji. Podpore se podeljujejo v obliki regresiranja obresti za dolgoročna posojila in nepovratnih sredstev. V Sloveniji se izvajajo štiri glavni naložbeni programi (Pregled kmetijske politike: Slovenija, 2001, str. 94):

- Prvi predstavlja zemljiške operacije, kot so namakanje, akumulacija itd. Pomembno je bilo zlasti po osamosvojitvi, ker so pripomogle k izboljšanju strukture kmetijskih gospodarstev.
- Program naložb, ki vključuje subvencioniranje obrestih mer in nepovratnih sredstev.
- Poseben program naložb na kmetijskih gospodarstvih za mlade kmete.
- Program obnove trajnih nasadov (vinogradov in sadovnjakov).



V tabeli 4 si lahko ogledamo podpore in višino podpor v naložbe. Kot je razvidno, so se sredstva za te programe povečala. Do podpor so upravičeni vsi, ki so dokazali, da se ukvarjajo s kmetijstvom. Podpore naložbam so poleg programom za kmetijstvo namenjene tudi živilskopredelovalni industriji za izboljšanje trženja, skladiščenja in predelave živilskih proizvodov. Te podpore so v obliki nepovratnih sredstev, dolgoročnih posojil in državnih jamstev za kapitalske naložbe.

Tabela 4: Podpora naložbam v kmetijstvu in živilskopredelovalni industriji

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Regresiranje obresti za dolgoročne kredite, mio SIT	45,0	31,8	47,9	55,3	175,7	215,1	1.016,3	1.053,7
Nepovratna sredstva v kmetijstvu, mio SIT	1.038,5	1.114,9	1.033,2	882,2	1.442,3	1.740,7	1.775,2	2.050,8
Od tega v %:								
Naložbe na gospodarstvih	41,3	39,2	22,3	6,4	5,2	2,8	2,3	2,7
Obnova trajnih nasadov	18,0	20,3	23,5	29,1	50,8	55,5	41,1	29,8
Zemljiške operacije	40,7	40,5	54,2	64,4	43,3	41,7	47,4	41,6
Mladi kmetje	-	-	-	-	-	-	3,1	14,4
Druga nepovratna sredstva	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	0,0	6,1	11,6
Investicijske podpore živilski industriji	117,6	0,0	32,7	95,5	169,2	630,2	714,9	233,6
Podpore naložbam v kmetijstvo in živilstvo skupaj, mio SIT	1.255,1	1.146,7	1.113,8	1.033,0	1.787,2	2.586,0	3.506,4	3.338,1
Delež podpor naložbam v vseh proračunskih transferih v agroživilstvu, v %	18,3	17,3	14,1	11,2	16,7	17,6	20,7	14,3

-: ukrep ni bil uveljavljen

Vir: Pregled kmetijske politike: Slovenija, 2001, str. 95.

Podpore za območje s težjimi razmerami za kmetijsko dejavnost so oblikovane na temelju ekonomskih, socialnih in okoljskih načel, da se izravnajo višji stroški proizvodnje zaradi neugodnih razmer, da se zmanjša opuščanje kmetovanja in izseljevanja iz bolj oddaljenih območij in da se ohranjanja kulturna krajina ter celosten razvoj podeželja. Število prebivalstva na teh območjih se zmanjšuje in zato so bili pripravljene posebni ukrepi za podporo hribovskim, gorskim in kraškimi območjem. Podpore za območja s težjimi razmerami so v obliki plačil na tono, plačilo na hektar oz. plačilo na glavo. Podpore za vsa področja pa so regresije, podpore naložbam, podpore kmetijsko-okoljskim programom (Pregled kmetijske politike: Slovenija, 2001, str. 96).

V tabeli 5 vidimo razvrstitev ukrepov za območja s težjimi pogoji za kmetijstvo. Opazimo, da je delež podpor znašal v obdobju 92/99 od 7 do 20% vseh proračunskih transferov v agroživilstvo. Leta 1996 so uvedli plačilo na hektar ali glavo, ki je nadomestil plačilo na enoto pridelka. Na pomembnost teh plačil me je opozoril tudi g. Matija Kovačič.

Tabela 5: Posebna plačila za območja s težjimi razmerami za kmetijsko dejavnost

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Podpore za težje razmere za pridelovalne, mio SIT	474,8	757,2	1.165,1	1.769,9	1.916,9	2.123,5	2.033,8	1.944,7
Od tega v %:								
Plačila na tono	100	100	97,9	98,6	38,5	29,5	31,4	40,2
Plačila na hektar ali glavo	-	-	-	-	60,2	69,4	67,1	59,8
Druga plačila	-	-	2,1	1,4	1,3	1,2	1,5	0,0
Delež podpor za težje pridelovalne razmere v vseh proračunskih transferih za agroživilstvo, v %	6,9	11,4	14,8	19,2	18,0	14,5	12,0	8,3

-: ukrep ni bil uveljavljen

Vir: Pregled kmetijske politike: Slovenija, 2001, str. 96.

Ukrepi za razvoj podeželja se izvajajo v okviru kmetijske politike ali v okviru regionalnih ukrepov. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je leta 1991 uvedlo *programe Celostnega razvoja podeželja in obnove vasi* (programi CRPOV). Uvedeni so bili tudi posebni programi *Vinske ceste* in *Po poteh dediščine Dolenjske in Bele krajine*.

Tabela 6: Izdatki za posebne programe razvoja podeželja

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Podpore za razvoj podeželja, v mio SIT	68,70	75,6	119,2	143,5	155,0	271,1	465,2	754,7
Od tega v %:								
Programi razvoja podeželja (CRPOV; vinske ceste, po poteh dediščine)	100	100	100	95,8	86,7	94,9	92,1	78,3
Uvajanje projektov in tehnična pomoč	63,0	45,4	36,0	30,9	33,4	16,3	9,3	8,0
Izvajanje projektov	37,0	54,6	64,0	65,0	53,3	78,7	82,9	70,3
Phare-sofinanciranje projektov razvoja podeželja	0,0	0,0	0,0	4,2	13,3	5,1	7,9	21,7
Delež podpor za razvoj podeželja v vseh proračunskih transferih v agroživilstvo, v %	10,	1,1	1,5	1,6	1,5	1,8	2,7	3,2

Vir: Pregled kmetijske politike: Slovenija, 2001, str. 98.

Programi *Vinske ceste* in *Po poteh dediščine Dolenjske in Bele krajine* potekajo v dveh fazah, kot je razvidno iz tabele 6: oblikovanje projekta in priprava dokumentacije in izvajanje

posameznih projektov. Te ukrepe pa dopolnjujejo tudi drugi ukrepi v okviru predpristopne pomoči EU in so ukrepi v okviru programa Phare in bodoče dejavnosti v okviru programa Sapard.

### 3.5. REFORMA KMETIJSKE POLITIKE

Po strateških dokumentih Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je bila potrebna reforma kmetijske politike predvsem zaradi (Program reforme kmetijske politike 1999-2002, 1998, str. 5; Učinki reforme slovenske kmetijske politike, 2001, str. 34):

- očitne *neučinkovitosti (nedoseganja ciljev) dotedanje politike* (nizka storilnost, zaostajanje strukturnih sprememb, zaraščanje kmetijskih zemljišč, pritisk na inflacijo, ogrožanje konkurenčnosti živilske industrije);
- posledic že sprejetih *obveznosti odpiranja slovenskega trga s kmetijskimi proizvodi* (sporazum WTO, CEFTA, Evropski sporazum, bilateralni sporazumi) in pričakovanih pritiskov v novem krogu pogajanj z WTO;
- *nujnosti makroekonomske stabilizacije*, tukaj je mišljeno predvsem znižanje inflacijskih pritiskov, socialna blaginja, splošni dvig konkurenčnosti, varstvo okolja;
- *prestrukturiranja živilske industrije*, ki je pomemben dejavnik pri vstopu v EU;
- *nujnosti prilagajanja EU in SKP* (nekateri mehanizmi so neustrezni, SKP daje prednost liberalizaciji trgov, razvoju podeželja in okolju. Slovenija je vztrajala na cenovnih podporah, kar ne omogoča uresničitve s Strategijo zadanih ciljev).

Cilje reforme lahko razdelimo na splošno-strateške, posebne in operativne (Učinki reforme slovenske kmetijske politike, 2001, str. 34).

#### 1. Splošno-strateški cilji reforme so:

- stabilna pridelava kakovostne in čim cenejše hrane ter zagotovitev prehrabene varnosti;
- ohranjanje kmetijske zemlje, poseljenosti, varstva okolja in varstva kmetijskih zemljišč;
- trajno povečanje konkurenčnosti kmetijstva;
- zagotoviti paritetni dohodek nadpovprečno produktivnim pridelovalcem.

#### 2. Posebni cilji reforme:

- zaustavitev procesov zaraščanja ter ohranjanja poseljenosti in razvoja podeželja;
- priprava kmetijstva za vstop v EU in njegova posodobitev;
- okrepitev pogajalske pozicije v pristopnem procesu Slovenije k EU.

### 3. Operativni cilji reforme:

- prehod od politike tržno-cenovne zaščite na politiko proračunskih neposrednih plačil in ukrepi strukturne politike, kar pomeni prenos podpor kmetijstva od potrošnikov v večji meri na davkoplačevalce;
- vodena dohodkovna politika, ki bi približala dohodkovne ravni kmetijstva splošni paritetni ravni in pričakovani ravni dohodka po pristopu;
- postopen prevzem ključnih elementov SKP s poudarkom na proračunskih neposrednih plačilih in ukrepih strukturne politike;
- vsi ukrepi reforme bi morali biti okoljsko naravnani.

Reforma kmetijske politike bo omogočila večjo ciljno usmerjenost in bo zato tudi bolj učinkovita. Kmetijska politika bo zagotavljala okolju prijazno kmetijstvo in imela makroekonomske učinke, kot so nižje cene hrane, nižje cene surovin za živilsko predelovalno industrijo in s tem izboljšanje konkurenčnosti na domačem in tujih trgih. Nova politika bi morala voditi v dvig dohodka po dejavnosti kmetijstva na raven dohodkov, ki jih lahko pričakujemo ob vstopu v EU. Z izravnavo ekonomskega položaja do vstopa bi pomenilo lažje vključevanje v enoten trg in SKP. Z izravnavo dohodkovnih ravni bi bila dosežena višja stopnja uresničevanja ciljev kmetijske politike.

Program reforme kmetijske politike v Sloveniji je sestavljen iz programa reforme kmetijstva in živilstva, programa prilagajanja in delovanja ter gozdarstva in sredstev za delovanja ministrstva (Program reforme kmetijske politike 1999-2002, 1998, str. 11-17):

#### *1. Program reforme kmetijstva in živilstva:*

##### I. steber: Tržno-cenovna politika

Cilj te politike je liberalizacija zunanjetrgovinske zaščite, pri tem pa bi se ohranile paritetne dohodkovne ravni. Slovenija odpira svoje trge in s tem znižuje cenovne podpore. Nižje cene kmetijskih izdelkov povečujejo konkurenčnost doma in v tujini ter zagotavljajo nižje cene hrane za slovenske porabnike. Vloga te politike se postopoma zmanjšuje, njeni ukrepi pa so sledeči: opustitev državnega monopola na trgu s krušnimi žiti, intervencijski nakupi, postopna liberalizacija trga z mlekom, uvozne dajatve...

##### II. steber: SPELLA (Slovenski okoljevarstveni program za kmetijstvo)

Uvaja različne oblike plačil okolju prijazno kmetovanje, ohranjanje kulturne krajine in poseljenosti območij z neugodnimi razmerami za kmetovanje. Gre za neposredna plačila na hektar (eko 0, eko 1, eko 2, eko 3). Oznaka eko predstavlja plačila za okolju prijazno kmetovanje.

Eko 0: Neposredna plačila na hektar naj bi uvedli kot dohodkovno izravnavo v povezavi z liberalizacijo cen in poleg tega ga lahko razumemo kot splošno podporo poseljenosti.

Eko 1: Podpore za območja s težjimi razmerami za kmetovanje, da bi se izravnali stroški, in preko tega podpora poseljenosti in kulturni krajini. Po pristopu gre program neposredno v sofinanciranje iz EU skladov.

Eko 2: So programi za vzdrževanje in ohranjanje kulturne krajine. Ti so financirani s strani občine in države, možnost je pa tudi sofinanciranje s strani SAPARD predpristopne pomoči.

Eko 3: Podpore okolju prijaznim postopkom kmetovanja. Gre za biološko kmetovanje, integrirano pridelavo in ohranjanje ogroženih pasem. Kmetje, ki se odločijo za tako kmetovanje, so deležni posebnih podpor na hektar. Tudi tukaj je možnost sofinanciranja s strani SAPARD pomoči.

### III. steber: Program prestrukturiranja

Slovensko kmetijstvo je potrebno usposobiti pred vstopom v EU. Podpreti je potrebno predvsem prestrukturiranje proizvodnje in predelave, povečanje učinkovitosti in konkurenčnosti, izboljšanje zemljiške in posestne strukture, razvoj dopolnilnih dejavnosti, učinkovitejšo tržno organiziranost in delovanje, razvoj učinkovitih združnih oblik proizvodnega in tržnega povezovanja. Za doseg te ciljev so na voljo naslednji ukrepi ali programi: program prestrukturiranja kmetij (investicijske podpore, mladi kmetje, obnove, dopolnilne dejavnosti...); zemljiške operacije (urejanje pašnikov, namakanje, poudarjanje okoljevarstvene primernosti...); program tržnega organiziranja pridelave (skupnosti proizvajalcev, zadruga, skupni nastopi) in program posodobitve in prilagajanje živilskopredelovalne industrije (projekti v posodobitev varstva okolja, skupni nastop, promocija...).

### IV. steber: Razvoj podeželja

Iz sedanjih projektov CRPOV je potrebno razviti projekte za celosten razvoj, ki bodo primerljivi evropskimi. Predlagani so trije programi, in sicer Program obnove vasi (cilj je estetski vidik, poskus drobnih gospodarskih projektov, organiziranje lokalne iniciative), Regionalni program in Soudeležba v širših regionalnih programih.

#### 2. Program prilagajanja in delovanja:

- Zdravstveno varstvo rastlin in domačih živali

Cilj je zagotoviti zaščito prebivalstva pred boleznimi živalskega ali rastlinskega izvora. Ker se bo sedaj ukinil mejni nadzor z državami EU, mora Slovenija vzpostaviti nov sistem za preprečevanje, nadzor in zatiranje bolezni in škodljivcev. Za doseg ciljev so v pomoč naslednji programi: preventiva in zatiranje, promet in registracija, sistem nadzora, informacijski sistem, izobraževalne in strokovne naloge.

- Ribišstvo in ribogojstvo

Ta del reforme je namenjen prilagajanju evropski Skupni ribiški politiki. Prezeti so že sistemi in način delovanja, potrebno pa je izdelati Strategijo razvoja ribišstva in ribogojstva v Sloveniji.

- Spremljajoči ukrepi prilagajanja

Reformo kmetijske politike morajo spremljati številni drugi ukrepi, kot so kadrovska in organizacijska prenova, oblikovanje primernih potrebnih ustanov, informacijskih in pravnih strokovnih podlag (registri, katastri, standardi), splošno izobraževanje, promocija kmetijstva...

### 3. *Gozdarstvo:*

Gozdarstvo je v veliki meri izvzeto iz reforme kmetijske politike, saj EU prepušča urejanje tega področja samim državam članicam. V prihodnosti bo potrebno izpostaviti okoljevarstveno funkcijo gozdov.

### 4. *Sredstva za delovanje ministrstva:*

Zaradi prilagajanja SKP bodo stroški delovanja precej visoki in zato bo prišlo do povečanja proračunskih izdatkov.

Za izvedbo reforme je bilo treba spremeniti tudi zakonske osnove za izvajanje kmetijske politike. Junija 2000 je bil sprejet Zakon o kmetijstvu in cilj kmetijske politike, določene z zakonom, je skladen s cilji Strategije iz leta 1993 (Pregled kmetijske politike: Slovenija, 2001, str.83)

Zakon tudi določa ukrepe za kmetijsko tržno in strukturno politiko. Poleg tega obravnava kakovost in označevanje kmetijskih pridelkov, promet s kmetijskimi pridelki, javne službe na področju kmetijstva, zbiranje podatkov in informiranje na prej omenjenem področju in nadzor nad izvajanjem tega zakona.

## **4. PRIBLIŽEVANJE EVROPSKI UNIJI Z VIDIKA KMETIJSTVA**

Za članstvo v EU je od marca 1994 do junija 1996 zaprosilo 10 držav srednje in vzhodne Evrope, med njimi tudi Slovenija. Leta 1997 je Evropski svet sprejel priporočilo Evropske komisije, naj se uradno začnejo pogajanja s šestimi državami, med katerimi je bila tudi Slovenija. Dogovorjena so bila načela in strategija pogajalskega procesa. 31. marec 1998 je s prvo Pristopno konferenco na ravni glavnih pogajalcev (zunanjih ministrov) pomenil uraden začetek pogajanj. 2. aprila 1998 je Vlada imenovala ožjo pogajalsko skupino: desetčlansko ekipo ekspertov, ki jo vodi dr. Janez Potočnik. Nove članice morajo sprejeti Skupno zakonodajo EU. Razdeljena je na vsebinska področja in zato je Vlada oblikovala 31 delovnih

skupin, ki jih sestavljajo predstavniki posameznih ministrstev ter predstavniki delodajalcev in delojemalcev. Njihova naloga je pregledati usklajenost domače zakonodaje z evropsko ter pripraviti pogajalska izhodišča (Pogajanja, 2002).

Oddelek za pogajanja deluje v okviru Službe Vlade za evropske zadeve (SVEZ), ki je bila ustanovljena leta 1997 na podlagi Zakona o organizaciji in delovnih področjih ministrstev. Z ustanovitvijo je prevzela delavce, nedokončane posle in osnovna sredstva nekdanjega Urada za evropske zadeve, ki je deloval v okviru Ministrstva za zunanje zadeve. SVEZ ne izdaja zakonov in drugih pravnih aktov, ampak samo koordinira njihovo usklajevanje z evropsko zakonodajo (Pogajanja, 2002).

Naloge SVEZ-a so (Služba Vlade za evropske zadeve, 2002):

- usklajevanje in nadzorovanje priprav Slovenije za vstop v EU;
- vodenje medresorskih priprav za pogajanja in usklajevanje pogajanj z EU;
- usklajevanje uresničevanja veljavnih sporazumov z EU in dejavnosti skupnih teles, ustanovljenih s temi sporazumi;
- oblikovanje prednostnih nalog, nadzor in usklajevanje uresničevanja programa Phare in drugih programov pomoči RS pri vključevanju;
- usklajevanje sodelovanja RS pri delu ustanov in teles EU.

V okviru SVEZ-a deluje tudi ožja pogajalska skupina za pristop Slovenije k EU (OPS). Ustanovljena je bila leta 1998. Vlada je imenovala desetčlansko skupino strokovnjakov, danes pa pod vodstvom dr. Janeza Potočnika šteje enajst članov. Člani OPS so zadolženi za pogajanja za vseh zgoraj omenjenih 31 področjih. Pogajalci sodelujejo pri pripravi pogajalskih izhodišč, in sicer v vseh fazah pogajalskega procesa: od pregleda usklajenosti zakonodaje, pisanja besedila, prevajanja, usklajevanja, predaje izhodiščnih točk v potrditev odborom Vlade in Državnemu zboru in nato do ustreznih organov EU. Določenih je bilo 31 delovnih skupin, katerih člani so predstavniki ministrstev, BS in socialnih partnerjev. Za vsako delovno skupino je bila določena tudi interesna skupina, ki želi po svoji moči prispevati k procesu pogajanja. OPS o delu in stanju v pogajalskem procesu redno obvešča javnost (Potočnik, Vendramin, 1999, str. 7-31).

RS je z določitvijo pogajalskih izhodišč naredila prvi korak v prilagajanju zakonodaje EU na vseh področjih. Pogajalska izhodišča so sestavljena iz treh delov (Struktura pogajanj, 2002):

- *uvodnega dela* s povzetkom pogajalskega izhodišča, stanjem na določenem področju in v določenem območju med pripravo pogajalskega izhodišča, stopnjo usklajenosti s pravnih redov EU in oceno institucionalne usposobljenosti za izvajanje zakonodaje;
- *utemeljitve*, kjer so opisane razmere na posameznih področjih, zakonska ureditev, plani za prilagajanje in prevzem evropske zakonodaje in opredelitev institucionalnega okvirja za izvajanje zakonodaje;

- *prilog.*

Velikokrat se zgodi, da želi EU dodatne informacije v zvezi s pogajalskimi izhodišči in je potrebno napisati še dodatna pojasnila za posamezna področja. Ta dodatna pojasnila se opišejo na tehničnih sestankih.

V pogovoru z ga. mag. Snežano Popovič, ki je sekretarka 7. delovne skupine sem bil seznanjen z nalogami 7. delovne skupine - Kmetijstvo v letu 2002 (Popovič, 2002):

1. *nadaljevanje pogajanj*, tukaj gre za koordinacijo in pripravo dodatnih pojasnil h pogajalskim izhodiščem, tehničnih sestankov z Evropsko Komisijo ter pripravo seminarjev z državami članicami;
2. *spremljanje pogajalskih izhodišč*, gre za pripravo podatkov za tako imenovane »monitoring table«, ki so interni dokumenti Komisije, namenjeni spremljanju pogajanj. Pripravljajo se tudi redna poročila o izpolnjevanju zavez;
3. *spremljanje institucij*, tudi nova funkcija kot prejšnja točka, ki se je začela z letošnjim letom. Slovenija sodeluje pri pripravi internega dokumenta Komisije, ki je namenjen spremljanju institucionalne usposobljenosti držav kandidatk (»action plan«). Prav tako pa mora pripravljati redna poročila (dvomesečna) o doseženem napredku ter pripravo na inšpekcije Komisije;
4. *screening (usklajenosti zakonodaje)*, pomeni ocenjevanje usklajevanja zakonodaje EU;
5. *tehnične prilagoditve zakonodaji*, potrebno je pripraviti tehnične prilagoditve in dopolnitve zakonodaji EU;
6. *revizija Državnega programa za prevzem pravnega reda EU do konca 2002 (NPAA)*:
  - uskladitev zakonodajnega dela z zavezami uskladitev Registra popisov Slovenije,
  - uskladitev z nalogami iz akcijskega načrta Evropske Komisije (uskladitev Registra institucij Slovenije),
  - revizija tekstovnega dela NPAA,
  - priprava Pristopne pogodbe,
  - spremljanje zavez iz NPAA;
7. *priprava Rednega poročila o napredku*:
  - priprava rednega poročila Slovenije o napredku za leto 2001 v sredini maja,
  - priprava dodatnih pojasnil k rednemu poročilu Slovenije o napredku (predvideno v avgustu) in
  - priprava pripomb na redno poročilo Komisije o napredku Slovenije (v septembru);
8. *sodelovanje pri delu dvostranskih organov med Slovenijo in EU*:
  - priprava gradiv in sodelovanje na zasedanju Pridružitvenega odbora EU-Slovenija in
  - priprava gradiv in zasedanje Pridružitvenega pododbora za kmetijstvo in ribištvo EU-Slovenija;



9. *prevodi pravnega reda EU*, ustanovljena je bila posebna skupina ljudi, ki naj bi prevedli celoten pravni red EU v slovenščino in po besedah ga. Snežane Popovič gre to delo zelo počasi.

Komisija zahteva vedno več podatkov o usklajenosti slovenske kmetijske politike s skupno kmetijsko politiko. Tako so se letos uvedle nove naloge (točka 2, 3, 4), ki se že izvajajo ali pa se bodo (točka 4) v prihodnjih mesecih. To je bilo tudi pričakovati, saj se pogajanja bližajo koncu. Prav tako mora biti zaradi zahtevnosti projekta širitve EU vse usklajeno in dorečeno, drugače obstaja verjetnost za propad tega projekta.

#### **4.1. PRILAGAJANJE SLOVENSKE KMETIJSKE POLITIKE SKUPNI KMETIJSKI POLITIKI EU**

Širitev sodi med prioritete naloge EU. Glede na število kandidat in glede na gospodarske, politične in socialne razlike med državami članicami in kandidatkami ter tudi med samimi kandidatkami je širitev EU eden največjih izzivov v zgodovini evropskih integracij. Slovenija je popolnoma usmerjena v pogajanja in prilagajanja EU. Največjo zahtevnost pogajanj pa prav gotovo zahteva področje kmetijstva in kmetijske politike.

Tako lahko prilagajanje kmetijske politike opišemo v treh stebrih :

##### *1. harmonizacija zakonodaje z zakonodajo Evropske unije*

Večina zakonov na področju kmetijstva je že bila sprejeta, ostalo pa je veliko podzakonskih aktov, ki so še v stanju pripravljanja in usklajevanja. Na področju kmetijskega trga so bili sprejeti naslednji zakoni: za mleko in mlečne izdelke, goveje meso, žitarice, sveže sadje, zelenjavo, sladkor, vino, hmelj... Na področju razvoja podeželja je bil sprejet sklep o kmetijsko okoljskem programu in o neposrednih plačilih za programe EKO 2 in Eko 3 (glej 3.5). Sprejeti so bili zakoni tudi na drugih področjih, kot je veterina, fitosanitarno področje, hranjenje živali...(Steps toward the EU, 2001).

##### *2. reforma kmetijske politike in prilagoditev SKP*

Reforma kmetijske politike je bila sprejeta leta 1998 (glej poglavje 3.5). Nacionalni program za razvoj kmetijstva, hrane, pogozdovanja in ribištva za leto 2000-2002 pa je bil sprejet leto kasneje. Pri pogajanjih se velikokrat izpostavi dejstvo, da se je proračun za kmetijstvo v zadnjih petih letih podvojil, od tega je bilo leta 2000 kar 38% namenjenega za razvoj podeželja, medtem ko v EU ta delež znaša v povprečju okrog 10% (Situation in the Slovenian agriculture and its accession to the EU, 2001).

Z reformo kmetijske politike so se določile tudi višine direktnih plačil, plačila za območja z manj ugodnimi razmerami in SKOP.

Direktna plačila so bila v obliki plačila na hektar, in sicer za žitarice, sladkor, hmelj... V letu 2000 je bilo v ta namen določeno 33,4 mio EUR, proračun za leto 2001 je znašal 43,8 mio EUR, za leto 2002 pa 54,4 mio EUR. Drugo skupino predstavljajo plačila za območja z manj ugodnimi razmerami za kmetovanje in proračun za leto 2000 je znašal 14,3 mio EU, za 2001 15,9 mio EUR in za leto 2002 19,1 mio EUR (Situation in the Slovenian agriculture and its accession to the EU, 2001).

Pomemben je tudi Slovenski kmetijski okoljski program (SKOP), ki ga je kot izvedbeni del Programa reforme kmetijske politike sprejela Vlada RS leta 2001. Ta reforma poudarja okolju prijazno kmetovanje, ki proizvaja izdelke, ki so za potrošnika povsem varna. SKOP je pripravljen po zgledu podobnih programov v EU in omogoča postopen prehod na EU primerljive podpore. Namen SKOP-a je z okoljskim kmetovanjem varovati zdravje ljudi, zagotavljati trajnostno rabo naravnih virov in omogočati ohranjanje biotske pestrosti... Ta program je razdeljen na tri skupine ukrepov neposrednih plačil ter izobraževanje in promocijo (Slovensko kmetijski okoljski program, 2001):

- I. skupina - zmanjšanje negativnih vplivov kmetijstva na okolje (zmanjšanje obremenitve obdelanih kmetijskih zemljišč, odpravljanje zaraščanja, ohranjanje kolobarjenja...)
- II. skupina - ohranjanje naravnih danosti, biotske pestrosti, rodovitnosti tal in tradicionalne kulturne krajine (planinska paša, košnja strmin travnikov, travniški sadovnjaki, sonaravna reja domačih živali...)
- III. skupina - varovanje zavarovanih območij (ohranjanje obdelane in poseljene krajine na zavarovanih območjih, prestrukturiranje reje domačih živali v osrednjem območju pojavljanja velikih zveri, pokritost tal na vodovarstvenem območju...)
- IV. skupina - izobraževanje in promocija (izobraževanje kmetov, uslužbencev državne uprave ter informiranje javnosti o pomenu kmetijsko okoljskih ukrepov in poučevanje potrošnikov o kakovosti sonaravno pridelanih kmetijskih proizvodih in živilih).

### *3. reorganizacija državne administracije in oblikovanje potrebnih organizacij*

Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja (v nadaljevanju AKTRP) je ustanovljena z Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o organizaciji in delovnem področju ministrstva. Predlog za njeno ustanovitev je podala vlada 7.1.1999. Je organizacija v sestavi Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano in je bila ustanovljena zaradi izvajanja programa predpristopne pomoči v kmetijstvu - SAPARD, izvajanja reforme kmetijske politike v Sloveniji in prilagajanje SKP EU. V Sloveniji pa opravlja tudi že druge funkcije, in sicer upravlja nacionalno shemo podpor in skrbi za naloge sorodne SKP in je prevzela funkcije plačilne agencije, ki bo po vstopu prejela in upravljala s sredstvi iz EKUJS-a. AKTRP opravlja naloge, ki se nanašajo na izvajanje ukrepov na področju

kmetijstva, gozdarstva, živilstva in ribištva v skladu s SKP, ter druge naloge za izvajanje reforme kmetijske politike. V njenem okviru se izvajajo naloge odobritve, izvršitve in računovodstva plačil finančnih intervencij za ohranjanje in razvoj kmetijstva ter za celostno urejanje podeželja in obnovo vasi (Institucije v kmetijstvu, 2001). AKTRP pri izvajanju nalog iz svoje pristojnosti sodeluje z ostalimi upravnimi organi tako, da izmenjuje mnenja in izkušnje, podatke, sklicujejo skupne sestanke, se dogovarjajo o sodelovanju pri pripravi predpisov in drugih splošnih aktov, pridobiva mnenja drugih ministrstev. AKTRP prav tako sodeluje s sorodnimi upravnimi organi drugih držav ter z vladnimi in nevladnimi mednarodnimi organizacijami (Šintler, 2000, str. 11).

Oblikovan je bil tudi IACS sistem (integralni administrativni in kontrolni sistem) kot del nacionalne sheme podpor in bo dokončno ustanovljen do konca leta 2002. Oblikovane so bile tudi naslednje institucije: Inšpektorat za kmetijstvo, pogozdovanje, lov in ribištvo; Inšpektorat RS za kontrolo kvalitete kmetijskih izdelkov in prehrano; Veterinarska administracija RS; Služba za indentifikacijo in registracijo živali, Služba za zaščito rastlin in semen. (Agriculture and Accession, april 2002).

#### **4.2. POGAJANJA NA PODROČJU KMETIJSTVA**

Slovenija je decembra 1999 podala svoja pogajalska izhodišča za področje 7 in dobila v odgovor dokument Skupna stališča EU junija 2000. EU je v tem dokumentu zahtevala dodatna pojasnila glede določenih področij, kar je Slovenija izpolnila in ponovno poslala EU. Potrebni so bili tudi tehnični sestanki. Do teh je prišlo lahko zaradi vsebinskih ali tehničnih napak. Ena od teh, in tudi najpogostejša, je po besedah ga. Popovič napačno razumevanje danih informacij o slovenskih področjih. Zato se na teh sestankih rešijo vse nejasnosti, ki bi utegnile zavirati proces pogajanj (Popovič, 2002).

Trenutno stanje na področju pogajanj je razvidno iz tabele 7. Pomembno je omeniti, da je Sloveniji decembra 2001 uspelo zaključiti pogajanja na veterinarskem in fitosanitarnem področju, kar ni uspelo še nobeni od držav kandidatk. 6. dodatna pojasnila decembra 2001 so se nanašala na kvote in referenčne količine. Marca 2002 je Slovenija oddala 7. dodatna pojasnila k pogajalskemu izhodišču, v katerem je odgovorila na ostala vprašanja glede implementacije SKP. EU je 30. januarja 2002 predstavila svoje predloge glede finančnega okvira širitve in pristopnih pogajanj na področju kmetijstva. Pripravlja se tudi nov Osnutek skupnega stališča (DCP), ki ga Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano pričakuje v mesecu maju (Opomnik, 2002). Pričakujejo in upajo, da bo Evropska komisija spremenila svoja pogajalska izhodišča predvsem na področju neposrednih plačil, kvot in politike razvoja podeželja. Pričakujejo se tudi zahteve po dodatnih pojasnilih za določena področja. Včasih se zdi, da Evropska komisija malce zavlačuje in namenoma ne upošteva vseh podatkov ali jih ne

razbere pravilno. Kljub temu pričakujejo ugoden razplet in upajo na čim hitrejšo in uspešnejšo zaprtje problematičnih vprašanj (Popovič, 2002).

Tabela 7: Pregled oddanih in prejetih pogajanj

Oddani/prejeti dokumenti	Čas oddaje/prejema	Oznaka dokumenta
Pogajalska izhodišča za področje 7-Kmetijstvo	december 1999	CONF-SI 2/00
<i>EU Common Position</i>	<i>Julij 2000</i>	<i>CONF-SI 29/00</i>
1. dodatna pojasnila (odgovori na EU CP)	november 2000	CONF-SI 85/00
<i>Tehnični sestanki s Komisijo</i>	<i>Maj-junij 2001</i>	
2. dodatna pojasnila na podlagi tehničnih sestankov	junij 2000	CONF-SI 30/01
<i>EU Draft Common Position</i>	<i>September 2001</i>	
3. dodatna pojasnila (odgovor na EU DCP)	september 2001	CONF-SI 49/01
<i>EU Common Position (za vito in fito)</i>	<i>Oktober 2001</i>	<i>CONF-SI 50/01</i>
4. dodatna pojasnila (odgovori na EU CP za vito in fito)	november 2001	CONF-SI 68/01
<i>EU Common Position (za ostale zadeve)</i>	<i>November 2001</i>	<i>CONF-SI 66/01</i>
<i>Dodatni pogovori z DG Sanco (veto)</i>		
5. dodatna pojasnila (veterina- zadnje uskladitve)	december 2001	CONF-SI 78/01
<i>Eu Common Position- zapira veto in fito</i>	<i>December 2001</i>	<i>CONF-SI 76/01</i>
6. dodatna pojasnila (kvote, referenčne količine)	december 2001	CONF-SI 1/2002
7. dodatna pojasnila (preostali impletacijski del SKP)	marec 2002	CONF-SI 5/02

Vir: Opomnik, 2002.

Kot se že omenil, pogajalska skupina za kmetijstvo upa na čim uspešnejšo rešitev vseh problematičnih vprašanj. Proces pogajanj na področju vključevanja v skupno kmetijsko politiko je v finalni fazi. Odprta pa so še nekatera vprašanja, ki so zelo pomembna za slovensko kmetijstvo. Ta vprašanja se navezujejo na (Popovič, 2002):

- državno pomoč,
- kvote in referenčne količine ter
- razvoj podeželja.

Ta vprašanja so zelo pomembna za prihodnost slovenskega kmetijstva. Zato je potrebno nameniti vso pozornost rešitvi teh vprašanj. Glede državne pomoči in razvoja podeželja je RS že podala 7. dodatna pojasnila in čaka na odgovor. Kot sem že omenil, je Slovenija že zaključila pogajanja na veterinarskem in fitosanitarnem področju, odprta pa so še nekatera druga vprašanja. V času predhodnega obdobja je odprto vprašanje razdelitve kvot ali pravice do premij po posameznih rejcih (gre za mlečne kvote, premije za krave dojile, previje za ovce in koze) do konca leta 2012. Slovenija je v principu pripravljena opustiti svoje zahteve, vendar pa je to vprašanje vezano na rezultate pogajanj na drugih področjih (kvot, neposrednih plačila, državne pomoči, sredstva za prestrukturiranje), kar pa je za EU nesprejemljivo in ni v skladu s principi ureditve EU. Zato poziva Slovenijo, naj spremeni pozicijo. Slovenija trenutno pripravlja odgovor, ki ga bo poslala v Bruselj. Drugo odprto vprašanje se navezuje na prehodno obdobje za kategorije konzumnega mleka. Gre za nacionalna določila o vsebnosti mlečne maščobe, ki naj bi jih prilagodili do leta 2005 in EU se zdi to sprejemljivo.

Omenjena vprašanja o neposrednih plačilih, kvotah in politiki razvoja podeželja bom opisal v naslednjem poglavju. Gre za zelo pomembna vprašanja, ki lahko v prihodnosti zelo negativno vplivajo na razvoj slovenskega kmetijsta.

Zelo pomembno nerešeno vprašanje se nanaša na dva preklica za vino (Opomnik, 2002):

- Prvo se nanaša na cviček, in sicer gre za določilo o prepovedi mešanja belih in rdečih sort grozdja in o minimalni vsebnosti dejanskega alkohola v vinu. Glede na zakonodajo EU je cviček sprejemljiv, če ne gre za mešanje rdečega in belega vina. Glede vsebnosti alkohola znaša minimalni delež 9%, medtem ko cviček vsebuje manj. Cilj pogajanj je, da se doseže priznanje glede pridelave tega vina po vstopu v EU.
- Dodatno označevanje informacij o vinu, pridelanem znotraj vinorodnega območja, v slovenskem jeziku.

Poleg teh vprašanj je potrebno opozoriti na vprašanje opredelitve območja vinogradniške pridelave.

EU pridelava, izvozi in uvozi ter porabi največ vina na svetu. Zato so se že pred leti srečali z velikimi presežki vina, dokler se niso povsem osredotočili na kakovost. Po vstopu Slovenije v EU slovenskemu vinogradništvu ne kaže najbolje. Imamo pretežno uravnano pridelavo in porabo, to pa pomeni, da ni večjih količin vina, ki bi jih lahko ponudili na tuje trge, po drugi strani pa je slovenski trg z vini še vedno sorazmerno dobro zaščiten pred uvozom. V EU so veliki presežki vin, ki bodo po vstopu Slovenije v EU pritiskali tudi na naš trg. Prav tako so subvencije za pridelovalce vin danes v Sloveniji višje kot v EU. Pri nas znašajo tudi 56.000 tolarjev, medtem ko so v EU za 10.000 tolarjev manjše, kar je razumljivo, saj naši vinogradi ležijo na zelo strmih področjih in je zato pridelava dražja. Po vstopu v EU bo potrebno subvencije uskladiti z evropskimi. V Uradnem listu ES je bila objavljena pomembna direktiva o vinogradništvu. Gre za uredbo 1493/99 (Slovenija v Evropski Uniji, 2001). Bistvo te politike je usmerjeno v kakovost in podaljšuje prepoved zasajanja novih površin.

Po omenjeni uredbi je pridobivanje novih nasadov vinske trte, ki ustrezajo sortam, določenim v državah članicah za pridelavo vina, prepovedano do 31. junija 2010, razen če gre za (Avsec, 2001, str. 112):

- pravico do novega nasada;
- pravico do obnove nasada;
- pravico do naprave nasada, odobreno iz rezerve.

Prav tako je prepovedano cepljenje sort vinske trte s sortami, ki niso sorte vinske trte. Teh omejitev je veliko, obstajajo pa izjeme, ki dovoljujejo nove nasade.

Zaradi teh omejitev bi se morala Slovenija pripraviti na vstop v EU. Slabost slovenskega vinogradništva je velika razdrobljenost vinogradov, zato bi bilo potrebno povečati njihove površine. Velika težava je tudi slaba organiziranost. Vinogradniki bi se morali združiti v skupno organizacijo in tako povečati svojo moč v pogajanjih in povišati konkurenčnost (Vinogradništvo, 2002).

V dosedanjih pogajanjih je Slovenija dala vse zahteve in pojasnila za uvrstitev vseh vinogradniških področij v RS v cono B (najmanjša alkoholna moč za vino, pridelano na določenem območju, ki ni kakovostno vino, znaša 6% in za kakovostno vino 7,5%). Komisija se ne strinja s to zahtevo, po drugi strani pa tudi ne poda jasnih argumentov za uvrstitev določenih področij v cono C1 (C1a (C1b)- najmanjša alkoholna moč za vino, pridelano na določenem območju, ki ni kakovostno vino, znaša 7,5% (8%) in za kakovostno vino 8,5% (9%)). Hkrati tudi zahteva podatke o zakonodaji, ki je urejala možnost saharoze za obogatitev vina na dan 8.5.1970, čeprav je Slovenija razložila, zakaj to ni možno. V nadaljnjih pogajanjih je potrebno doseči, da se to vprašanje premakne na tehnično raven pogajanj (Avsec, 2001, str. 113).

Naj še enkrat povzamem besede ga. mag. Snežane Popovič, da je Slovenija sama podala zahteve glede višine kvot in referenčnih količin v Bruselj decembra 2001, saj se EU sama ni opredelila glede tega vprašanja in tudi ni zahtevala stališča slovenske strani. 30. januarja 2002 pa je Komisija podala svoj predlog glede višine kvot in referenčnih površin. Slovenija se je takoj odzvala na predlog Komisije, in sicer v sledečih zahtevah (Agriculture and Accession, april 2002):

- enako obravnavanje kot v EU;
- finančna plačila, potrjena z Agendo 2000;
- višina dohodka kmetov kot osnova za pogajanja.

Vidimo, da je problem predvsem v neenakem obravnavanju. Slovenija zahteva enako, kot so obravnavane članice EU. Predhodne ocene predloga Komisije januarja 2002 so pokazale možne ugodnosti in slabosti (Agriculture and Accession, marec 2002).

Možne ugodnosti:

- različna pripravljenost držav kandidatk se lahko odseva v različnih oblikah rešitev;
- možnost, da se s pogajanjem doseže 100% nivo direktnih plačil, ki se dodatno financirajo iz nacionalnega proračuna;
- bolj fleksibilen pristop pri določanju obdobja za kvote (zaradi multifunktionalnosti, statusa neto uvoznika hrane);
- pomembnost drugega stebra kmetijske politike, pričakuje se sofinanciranje s strani EU.

Možne slabosti:

- višina kvot se je določila brez upoštevanja doseženega nivoja proizvodnje v državah kandidatkah;
- določanje višine sredstev za prvi steber glede na države članice, kar bo povzročilo padanje dohodka kmetov;
- ni jasnih navodil glede razporeditve fonda za drugi steber, sredstva so se določila glede na SAPARD kriterije, ki pa niso sprejemljivi.

Slovenija je glede na prve odzive in ocene na predlog Komisije v principu pripravljena sprejeti določene pogoje za pogajanje, če bodo na drugi strani drugi pogoji sprejeti. Pomembno je, da dohodek kmetov in proizvodnja kmetijstva ne padeta po vstopu v EU in da

se dodatno pozornost nameni multifunkcionalni vlogi kmetijstva v Sloveniji. Trenutna nerešena vprašanja, ki bodo v primeru neugodne rešitve predstavljala velik problem za slovensko kmetijstvo, so podrobno opisana v naslednjem poglavju.

## 5. NEREŠENA VPRAŠANJA V PROCESU POGAJANJ

### *Neposredna plačila*

Dokument Komisije o pogajalskih izhodiščih predlaga, da se neposredna plačila v državah kandidatkah uvedejo takoj, vendar na nižji ravni, kot je v državah članicah. Ta raven naj bi se v prihodnje poviševala v določenem prehodnem obdobju. To obdobje naj bi bilo nujno zaradi lažje prilagoditve držav kandidatke skupni kmetijski politiki. Dokument predlaga izvajanje neposrednih plačil na relativno nizki ravni v kombinaciji z intenzivno podporo za prestrukturiranje, še posebej preko ukrepov za razvoj podeželja. Predlagano je, da naj bi bila primerna dolžina za prehodno obdobje deset let. Vsako leto pa bi se višina poviševala za določen odstotek. Začetna višina naj bi bila v višini 25% in desetletno prilagajanje v dveh stopnjah. V začetni fazi bi neposredna plačila počasi rasla v treh korakih po 5% letno, kar bi omogočalo intenzivno prestrukturiranje. V drugi fazi bi plačila naraščala po 10% in bi leta 2013 dosegli raven EU. Zakaj kandidatke ne bodo upravičene do celotnega zneska neposrednih plačil pa Komisija navaja naslednje razloge (Erjavec, et al., 2002, str. 16):

- pomanjkanje sredstev, ki na berlinskem vrhu niso bila načrtovana in sprejeta;
- nižje cenovne ravni in dvig dohodka po vstopu: cene so v državah kandidatkah na nižji ravni, kot so v EU, in po pristopu bodo dohodki kmetov porasli že zaradi povišanja cen;
- oviranje strukturnih sprememb: celoten znesek neposrednih plačil bi preprečil potrebne strukturne spremembe, dohodkovni položaj kmetov bi se pretirano izboljšal v primerjavi z drugimi sloji na podeželju in zato so primernejše podpore politikI za razvoj podeželja;

Evropska komisija tudi ugotavlja, da nekatere kandidatke, med njimi je tudi Slovenija, že izvajajo neposredna plačila, ki so podobna plačilom iz naslova SKP. Da se položaj kmetov kandidatke po vstopu ne bo poslabšal, komisija daje možnost dopolnjevanja (»top-up«) neposrednih plačil iz nacionalnega proračuna v okviru SKP do ravni, ki so jo plačevale pred pristopom. S tem bi države preprečile poslabšanje položaja kmetov. Pogoj je tudi, da podpora znotraj določenega programa v novih državah članicah ne bo smela presežati podpore v starih državah članicah. Ta nacionalna plačila pa bo morala odobriti Komisija.

Evropska komisija tudi predlaga možnost začasne uvedbe poenostavljene sheme neposrednih plačil v obliki proizvodno nevezanih plačil na površine kmetijskih zemljišč v rabi. Vzroke za ta predlog je potrebo iskati v pomanjkljivosti kontrolnega sistema ter tako v veliki verjetnosti napak. Komisija vidi prednosti v poenostavljeni shemi, saj je izvajanje te sheme enostavno, posledično to pripelje do enostavne kontrole in manjše verjetnosti napak. Poleg tega bi bile

spremembe v stopnji podpor manjše in dostop do neposrednih plačil bi bil boljši za manjše kmete.

Evropska komisija predvideva za neposredna plačila za nove članice iz EKUJS 1.173 milijarde evrov v letu 2005. V strukturi izdatkov se predvideva najvišji delež za poljščine, in sicer kar 75%. Drugi najpomembnejši sklop so plačila za meso govedí, ki obsega 20% predvidenih izdatkov.

Slovenija ima v primerjavi z EU višjo agregatno raven cen kmetijskih proizvodov in uvedena neposredna plačila, ki se prilagajajo plačilom SKP. Zato so razlogi Komisije, s katerimi opravičuje nižjo raven neposrednih plačil, v primeru Slovenije neutemeljeni in ne držijo. Prav tako ne velja argument, da bi višja raven plačil onemogočala prestrukturiranje kmetij. Velja prej obratno. Že sedaj višje cene omogočajo pozitivne razmere. Število kmetijskih gospodarstev se zmanjšuje, hkrati pa se razvijajo ostala kmetijska gospodarstva in postajajo vedno bolj konkurenčna. Če bi se razmere poslabšale, bi bil le majhen del pripravljen investirati. Za strukturne spremembe se zahteva vsaj minimalna dohodkovna raven.

V Sloveniji lahko tako po pristopu pričakujemo padec cen pri večini kmetijskih proizvodov. Če bo kmetijska politika še naprej želela ohraniti dohodkovno raven po pristopu, potem mora dohodkovne izgube, nastale zaradi novih cenovnih razmer, nadomestiti z dodatnimi proračunskimi plačili. To pa je ugodno tudi z vidika zagotavljanja enakih konkurenčnih razmer za domače proizvajalce.

Evropska komisija dopušča možnost dopolnjevanja neposrednih plačil iz nacionalnih sredstev, kar je za Slovenijo ugodno, saj omogoča diferenciacijo med kandidatkami in preprečuje, da bi po pristopu prišlo do velikega poslabšanja dohodkovnega položaja slovenskih proizvajalcev. Pomembno pa je dejstvo, da raven neposrednih plačil ne sme biti višja od predpristopne ravni. Komisija je v svojih predlogih predlagala, da bi kot mejno raven vzeli leto 2001. To pa je za Slovenijo zelo neugodno. Vprašanje možnosti dopolnjevanja je za Slovenijo zelo pomembno in tudi za nadaljnja pogajanja in to predvsem v primeru, če bosta zagotovljena enakopravna obravnava in status neto-prejemnice na drugih finančnih področjih. Zato je potrebno dopolnjevanju nameniti vso pozornost in na pogajanjih doseči možnost dopolnjevanja do 100% (prednostno vprašanje v pristopnih pogajanjih).

Pri pogajanjih o neposrednih plačilih se uveljavljajo enake rešitve za vse kandidatke in to bo zelo težko spremeniti. Horizontalno obravnavanje vseh kandidatk je diskriminatorno do slovenskega kmetijstva. Višino plačil se bo lahko določilo z dopolnjevanjem iz nacionalnega proračuna. Veliko težje pa bo določiti dolžino prehodnega obdobja. V pristopnih pogajanjih je potrebno vztrajati, da je za Slovenijo sprejemljivo zgolj prehodno obdobje do leta 2007 in ni racionalnih razlogov za podaljšanje.



Evropska komisija je predlagala uvedbo enotnega plačila, ki bi začasno nadomestil celoten paket 33 različnih oblik neposrednih plačil. Ta predlog je zanimiv, vendar je njegovo sprejetje preveč tvegano. Enotno plačilo je proizvodno manj vezano in bolj nevtralno in s tem se omogoča kmetijskim proizvajalcem več svobode pri odločanju o proizvodnji. Z enotnim plačilom se ne more odpraviti dohodkovne disparitete med proizvodi in so zato potrebna posamezna specifična plačila v prvem obdobju po uvedbi ukrepa. Dejstvo je, da so enotna plačila zagotovo smer, v katero se bo SKP postopoma razvijala. Enotno plačilo prinaša tudi določene prednosti zaradi lažje izvedbe. Gre za zanimiv ukrep, vendar pa kandidatke nimajo nobenega jamstva, da bo enotno plačilo uvedeno za vse članice v obdobju 2007-2013, kaj šele za obdobje 2004-2006. Zato je za Slovenijo preveč tvegano, da bi se odrekli sedanjemu, primerljivemu sistemu neposrednih plačil, uvedli enotna plačila in po preteku prehodnega obdobja ponovno uvedli sistem večjega števila neposrednih plačil. Za Slovenijo tako ta ukrep ni relevanten (Erjavec et al., 2002, str. 23).

Torej na področju neposrednih plačil Slovenija zadovoljuje kriterije za takojšnjo implementacijo direktnih plačil s principom enakega obravnavanja. Za podporo te izjave je kar nekaj argumentov: cene so na agregatni ravni višje za približno 10% od povprečja v EU, imamo primerljivo kmetijsko politiko v povezavi s plačili iz SKP, Slovenija ima status neto uvoznika hrane, večina agencij, potrebnih za prevzem SKP, je usposobljenih (Agencija RS, IACS...). Prav tako pa poplačilo kmetom iz proračuna predstavlja 70% podpore iz naslova SKP. To pomeni, da bi se dohodek kmetov lahko zmanjšal. Zato je pomembno, da se pogaja o povišanju te meje na 100%, in sicer da EU financira z direktnimi plačili 70%, ostali del pa bi se zagotavljal iz nacionalnega proračuna.

### *Kvote in referenčne količine*

Evropska komisija v svojem dokumentu predlaga kot primerno podlago za določitev kvot in referenčnih količin doseženo proizvodnjo v zadnjem obdobju. Kvote se naj bi določile na podlagi podatkov iz obdobja od leta 1995 do 1999, zato so morale kandidatke podati statistične podatke o proizvodnji za omenjeno obdobje. To obdobje naj bi se smiselno uporabilo pri vseh shemah podpor in tudi tam, kjer je primerno tudi upoštevanje izjemnih razmer, kot so naravne nesreče ali večje motnje na trgu (npr.: Slovensko kmetijstvo se je v obdobju tranzicije preoblikovalo in izgubilo pomembne trge bivše Jugoslavije). Na podlagi izbranih kriterijev in statističnih podatkov je Komisija pripravila predlog za določitev kvot.

Slovenske zahteve glede kvot se zelo razlikujejo od predlogov s strani EU. Slovenija svoja pogajalska izhodišča utemeljuje s statističnimi podatki iz najugodnejšega ali zadnjega leta. V večini primerov pa se je upoštevala tudi pričakovana rast proizvodnje po pristopu. Te zahteve so bile utemeljene s proizvodnim potencialom, pričakovanimi strukturnimi spremembami ter rezervami v porabi in prodaji. To so argumenti, ki pa jih EU pri izračunih ne upošteva.

V večini primerov je predlog Komisije nižji od dosežene proizvodnje v letih 2000, 2001. Največja odstopanja so predvsem pri mleku (pod proizvodnjo v letu 2001), pri drobnici in kravah dojiljah (pod številom izplačanih premij) ter pri sladkorju (pod zmogljivostjo tovarne).

Predlagana izhodišča za kvote in referenčne količine so pomembna iz dveh razlogov (Erjavec, et al., 2002, str. 30):

- Kvote v celoti, referenčne količine pa v veliki meri zamrznejo proizvodnjo na določenem nivoju. Prav tako izločijo konkurenčne pritiske, ki vodijo v večjo specializacijo in širitev proizvodnje.
- Referenčna raven določa obseg neposrednih plačil in ima v veliki meri učinek neposrednih dohodkovnih podpor ter vzdržuje drugače nekonkurenčno proizvodnjo.

Predlagane kvote s strani EU pa vodijo k zniževanju nivoja produkcije in to bo predstavljalo pomembne ovire v razvoju kmetijstva in v njegovi multifunkcionalni vlogi. Zato so kmetijske organizacije postavile kvote v vrh pogajanj. Osnovni princip je, da naj bi se pri postavljanju kvot upoštevalo najnovejše podatke, ki so na voljo, ker so ti ugodnejši od podatkov za obdobje od 1995 do 1999. Potrebno je tudi upoštevati problem zapuščanja in zaraščanja kmetijske zemlje, ki je povezan z multifunkcionalno vlogo kmetijstva. Za primer lahko opišem določene kvote za mleko. Postavljene so bile kvote za mleko, namenjeno za direktno prodajo. Po predlogu EU bi kvota znašala 40.633 ton. EU je upoštevala podatke o vseh zaposlenih v kmetijstvu in povprečno porabo mleka in mlečnih izdelkov za že omenjeno obdobje 1995-1999. Po izračunih Slovenije pa bi morala kvota znašati 99.698 ton. Vzrok za tako razliko leži v izračunu na podlagi tekočih podatkov. Upoštevalo se je število kmetijskih družb, ki gojijo krave, število ljudi, ki živijo v teh družbah, in upoštevala se je samo poraba svežega mleka in mlečnih izdelkov. Postavljena je bila tudi kvota za mleko za izročitev, ki po predlogu EU znaša 422.700 ton. Ponovno so se upoštevali podatki iz enakega obdobja kot v zgornjem primeru. Tabela 8 nam prikazuje izročitev mleka mlekarnam v obdobju od 1995 do 2001 v Sloveniji. Že v letu 1998 je bilo več mleka izročenega mlekarnam, kot znaša predlagana kvota s strani EU. Leta 2001 pa je izročitev preseгла kvoto že za približno 10%. Če bodo predlagane kvote ostale nespremenjene, bo morala Slovenija zmanjšati nivo proizvodnje mleka, kar predstavlja grožnjo multifunkcionalnosti (Agriculture and Accession, marec 2002).

Tabela 8: Izročitev mleka mlekarnam v obdobju 1995-2001

Leto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Odkup mleka (v tonah)	404.225	398.690	387.685	424.474	439.415	450.559	462.438

Vir: Agriculture and Accession, marec 2002.

Slovenija je v svojih pogajalskih izhodiščih poudarila problem nizke razvojne ravni v večini dejavnosti slovenskega kmetijstva, potrebe po prestrukturiranju ter možnosti večje porabe ob

nadaljnji rasti proizvodnje. Uveljavitev kvot bo pomenilo zaustavitev potrebne rasti in bo preprečilo prestrukturiranje. Problem je tudi v iskanju horizontalne rešitve, saj EU pri izračunih ni upoštevala razlik med kandidatki. Če se uvede predlog EU bi to pomenilo resen problem razvoja slovenskega kmetijstva. Zato je potrebno na pogajanjih na področju kvot in referenčnih količin pristopiti z vsemi argumenti in odločnostjo.

Priznati pa je potrebno, da je Slovenija podala nekoliko nerealne in previsoke zahteve in bo potrebno spremeniti pogajalska izhodišča. Izoblikoval se je tristopenjski predlog oblikovanja stališč, s katerimi se poskuša čim bolj izkoristiti možnosti, ki jih daje s strani EU uveljavljen način določanja kvot in referenčnih količin. Predlogi se nadgrajujejo po sledeči shemi (Erjavec, et al., 2002, str. 32):

- SLO0 – Ta različica pomeni le tehnične popravke predlogov EU. Vsi popravki pa temeljijo na predlaganem obdobju in statističnih podatkih. Ker tovrstnih popravkov ni, se sprejmejo predlogi EU.
- SLO1 – Tukaj so že višje zahteve, in sicer za tiste pridelke, pri katerih je odstopanje med zahtevano in ponujeno količino veliko. To velja za mleko in krave dojlje. Tudi ti popravki temeljijo na uradnih podatkih in referenčnih obdobjih.
- SLO2 – Ta različica vsebuje zahteve ali spremembo konkretnega referenčnega obdobja (mleko, sladkor) ali pa drug vir podatkov (krave dojlje).

V nadaljevanju bom prikazal primer tristopenjskega predloga za oblikovanje stališč na področju mleka (prodaja mlekarne). Ponujena kvota za prodajo v mlekarne je izračunana kot povprečje za izbrana referenčna leta 1997-1999. Dejansko povprečje tako znaša 417.191 in ne 422.700 tisoč ton. V varianti SLO0 je za prodajo mlekarne prevzet predlog EU. V varianti SLO1 se za prodajo mlekarne upošteva statističen podatek o odkupu mleka v letu 2000, v varianti SLO2 pa podatek iz leta 2001 (Erjavec, et al., 2002, str. 35). Takšno izhodišče je lahko argumentirano, da je bilo kot referenčno leto izbrano zadnje leto. Za večino kandidatki je to leto neugodno in so od tega načela odstopile. Za Slovenijo pa to ne velja in je pomembno, da kvota ni manjša od že dosežene ravni prodaje v mlekarne.

### *Politika razvoja podeželja*

Na področju razvoja podeželja je v dokumentu vidna ugotovitev, da države kandidatke že pridobivajo izkušnje preko instrumenta SAPARD. V tem programu so zajeti najpomembnejši ukrepi, vezani na potrebe prestrukturiranja (investicije v kmetijska gospodarstva ter v predelavo in trženje, izboljšanje podeželske strukture ter diverzifikacija). Glede na kratko obdobje programiranja po vstopu (2004-2006) se zdi smiselno graditi na izkušnjah in strukturah, ki so pridobljene s programom SAPARD. Zato naj bi bil cilj fleksibilna graditev instrumentov na podlagi SAPARD in prilagoditev potrebam novih članic.

Politika razvoja podeželja zajema različne strukturne ukrepe, ki prispevajo k razvoju in ohranjanju kmetijstva in z njimi povezanimi dejavnostmi na podeželju. EU deli vse ukrepe politike razvoja podeželja na dva dela: ukrep jamstvenega in ukrep usmerjevalnega dela EKUJS-a. Evropska komisija je ob ponujenem finančnem svežnju poudarjala pomen, ki ga je potrebno v pristopnem obdobju pripisati politiki razvoja podeželja. V dokumentu o pristopnih pogajanjih pa izpostavlja ukrepe, ki bodo financirani v jamstvenem delu, in predlaga dopolnitev možnih ukrepov znotraj razvoja podeželja. Ukrepi, financirani s strani jamstvenega sklada, so: zgodnje upokojevanje, plačila za območja s težjimi razmerami za kmetijstvo, kmetijsko okoljski program ter pogozdovanje. Najpomembnejši del pogajanj na področju razvoja podeželja bo tako razdelitev sredstev. Pričakovalo se je, da bo Komisija razdelila sredstva na podlagi programov, sposobnosti za financiranje, absorpcijske sposobnosti ter izkušenj vodenja te politike, vendar pa se je Komisija odločila za razdelitev sredstev na podlagi indikativne liste. Tako je bilo Sloveniji dodeljeno 2,1% skupnih sredstev. Predlagane vrednosti so bile izračunane na podlagi naslednjih indikatorjev: delež zaposlenih v kmetijstvu, obseg kmetijskih zemljišč v rabi, bruto domači proizvod kmetijstva na glavo prebivalstva ter velikost države (Erjavec, et al., 2002, str. 40).

Rezultati so pokazali, da je kmetijstvo kandidatka potrebno prestrukturirati, podpreti celovit razvoj podeželja, večjo vlogo bi morali dati tudi ukrepom v podporo večje okoljske naravnosti kmetijstva. Pozitivno je potrebno oceniti visok delež sofinanciranja za ukrepe razvoja podeželja.

Predlog uvedbe podpore za samooskrbne kmetije pa ni tako dobro ocenjen. Gre namreč za nov ukrep, s pomočjo katerega bi dosegli razvoj in preusmeritev teh kmetij. Problem je v tem, da je ukrep samo podan, brez podrobnejših razlag, in pojavlja se dvom o njegovi ciljni naravnosti. Težko je določiti definicijo teh kmetij, kdaj prenehajo biti samooskrbne ter kaj si te kmetije lahko kupijo z danimi sredstvi. Prav tako pa so sredstva za take ukrepe izjemno nizka, zato je z njimi težko izpeljati investicijski program na kmetiji. To nam da misliti, da bo ta ukrep deloval socialno in naj bi deloval le za večjo naklonjenost podeželskega prebivalstva pristopu. Potrebno je razmisliti o modifikaciji tega ukrepa v kakšne druge namene oziroma politike.

Med predlogi, ki jih je podala Evropska komisija, je potrebno resno razmisliti o uvedbi podpore ustanavljanju organizacij proizvajalcev, saj je v Sloveniji kmetijstvo razdrobljeno in slabo organizirano. Trenutno kmetijska politika namenja določena sredstva zadružništvu in drugim oblikam organiziranja proizvajalcev. Če se bo ta politika nadaljevala in če ne bo v okviru politike razvoja podeželja, potem bo morala preiti pod okvir državne pomoči.

Ključni argumenti za pridobivanje sredstev za politiko razvoja podeželja:

Ukrep razvoja podeželja ima v Sloveniji že dolgo tradicijo. V letu 2002 bo tretjina sredstev za ukrepe kmetijske politike namenjenih ukrepom razvoja podeželja. Prav tako je že večina

programov prilagojenih zahtevam pravnega reda EU. Slovenija že izvaja kmetijsko okoljske ukrepe in zagotavlja izravnalna plačila za težje razmere za kmetijstvo.

Če bo prišlo do napovedane razdelitve sredstev na podlagi nekaterih splošnih kriterijev in ključev, bodo načrti Slovenije na področju politike razvoja podeželja precej okrnjeni. Sloveniji se na tem področju napoveduje vrednost priliva na ravni 2% razpoložljivih sredstev ter možnostjo kandidiranja na 5% sredstev iz rezerve. V primeru, da bo ostalo na tej ravni, potem lahko pričakujemo priliv v višini 30 milijonov evrov. To bi ob ohranitvi domačih sredstev pomenilo podvojitvev sredstev, vendar pa bi bila le-ta še vedno pod pričakovano nivojem. Predvideno je, da bi se programi lahko izvajali učinkovito pri ravni 3,5% in več.

V Sloveniji se daje velik poudarek razvoju podeželja. S kmetijskim prestrukturiranjem in poudarkom na okolju prijaznem kmetovanju je slovensko kmetijstvo pokazalo svojo multifunkcionalno vlogo. To pomeni, da skrbi za razvoj podeželja, za ohranjanje poseljenosti, običajev ter navad na teh področjih. Slovenija želi nadaljevati z ukrepi razvoja podeželja glede na privzet program in pričakuje primeren plan financiranja s strani EU, ker sedanji »kriteriji SAPARD« za razdelitev fonda niso sprejemljivi za Slovenijo.

## **6. UPORABA PREDSTRUKTURNIH ORODIJ V OKVIRU PREDPRISTOPNE POMOČI**

Predpristopna pomoč je instrument Evropske unije, namenjen učinkovitejšemu in lažjemu izvajanju priprav držav kandidatk za priključitev v EU. Pomoč je del predpristopne strategije, ki je usmerjena na določene potrebe držav kandidatk. V obdobju do leta 1994 je bilo za spodbujanje regionalnega strukturnega razvoja namenjenih nad 60 mrd evrov. Za obdobje od leta 1994 do 1999 pa celo 157 milijard evrov. Za obdobje od leta 2000 do 2006 bo namenjenih okoli 275 milijard evrov in od tega je 45 milijard evrov namenjenih za širitev EU (Oblike pomoči Evropske unije in regionalizem, 2002).

Za prilagajanje EU je za Slovenijo in ostale kandidatke v okviru predpristopne pomoči vzpostavljeno delovanje treh vrst predstrukturnih orodij:

- program PHARE;
- program ISPA;
- program SAPARD.

## 6.1. PHARE

PHARE pomeni program pomoči Evropske unije državam srednje in vzhodne Evrope. Na začetku je bila pomoč tehnična in je bila namenjena državam v tranziciji. Od leta 1998 pa je PHARE izključno finančni instrument EU za pomoč državam, ki se vključujejo v EU. Največ denarja je bilo namenjenega za prestrukturiranje gospodarskega in finančnega sektorja ter za privatizacijo. Nekaj manj pa za infrastrukturo, šolstvo in izobraževanje, za kmetijstvo in znanost. Bil pa je tudi instrument za vzpostavitev demokratičnega, političnega in tržnega sistema v državah prejemnicah. Od leta 1992 je Slovenija prejela preko različnih programov več kot 240 milijonov evrov pomoči (Benko, 2000).

V programu PHARE se izvajajo tri vrste programov (Bizjak, 2000, str. 36): nacionalni program, za katerega je namenjeno 19 milijonov evrov; PHAR-ovi čezmejni programi sodelovanja z Italijo, Avstrijo in Madžarsko (6 milijonov evrov); ter večdržavni program PHARE (10 milijonov evrov). Tako Sloveniji pripada le 35 milijonov evrov od skupno 1,5 milijarde evrov celotnih sredstev. Program je omejen na področja, ki jih je država opredelila kot prioriteta. V tem programu država opredeljuje ukrepe in njihove izvajalce, potrebna finančna sredstva in vire. Merila, ki določajo višino sredstev državam kandidatkam, so število prebivalcev, BDP p.c., potrebe, sposobnosti, poraba sredstev in napredek pri izvajanju.

Slovenija je pridobljena sredstva uporabila za financiranje različnih projektov. Predlagala pa je tri regije, ki naj bi dobile pomoč iz omenjenega programa. Te regije so Savinjska regija, Zasavje ter Pomurje. Vsaka od teh regij ima svoj program: Zasavci dajejo prednost gospodarstvu, zasebni gospodarski pobudi in sociali, v Savinjski dolini sociali, izobraževanju in zaposlovanju, v Pomurju pa zlasti kmetijstvu. Programi se bodo konec leta 2002 iztekli in ponovno se bo potrebno odločiti, kam bo šel PHAR-ov denar (Benko, 2000).

## 6.2. ISPA

Program ISPA je začel delovati leta 2000 kot instrument pristopnih strukturnih politik. Njegov namen je podpora državam kandidatkam pri uveljavljanju pravnega reda EU na področju transporta in okolja, ter prispevajo k trajnostnemu razvoju teh držav. Kriteriji, na podlagi katerih se kandidatkam dodeli sredstva, so celotna populacije države, celotna površina države ter BDP p.c. Sofinanciranje iz programa ISPA se izvaja v obliki nepovratne pomoči, ki lahko doseže 75% vrednosti velikih projektov, vrednost projektov pa načeloma ne sme biti nižja od 5 milijonov evrov.

V obdobju od 2000 do 2006 bodo države kandidatke vsako leto skupaj prejemale 1 milijardo evrov pomoči. Sredstva pa se bodo dodelila na podlagi že omenjenih kriterijev. Prvo leto izvajanja programa ISPA je bilo za Slovenijo uspešno, saj ji je uspelo zagotoviti velik delež finančne pomoči, in sicer je bila v letu 2000 dosežena zgornja meja (2% vseh sredstev), kar znaša skoraj 20 milijonov evrov. Leta 2000 je Evropska komisija odobrila šest projektov, in

sicer štiri s področja okolja in dva iz transportnega sektorja, poleg še dveh projektov tehnične pomoči (Program Phare, ISPA, SAPARD, 2002).

### 6.3. SAPARD

SAPARD je pristopni program za kmetijstvo in razvoj podeželja. Njegov namen je prispevati k uveljavljanju pravnega reda EU na področju SKP in drugih pripadajočih politik in podpreti izvajanje ukrepov za razvoj podeželja. Za Slovenijo je v obdobju 2000-2006 namenjeno 45,1 milijona evrov (6,4 milijona evrov letne pomoči). Slovenski državni program za razvoj podeželja je leta 2000 potrdila Komisija in opredeljuje načine porabe finančne pomoči. Upravičenci do sredstev SAPARD so kmetovalci, živilsko-predelovalna industrija in občine. Upravljanje programa je v pristojnosti generalne direkcije Evropske Komisije za kmetijstvo. V Sloveniji pa je izvajanje programa v pristojnosti Agencije RS za kmetijske trge in razvoj podeželja (AKTRP), kontrolni sistem pa deluje po načelu ex-post. Evropska Komisija izvaja nadzor nad porabo sredstev po končanju projekta in ne pred njegovim začetkom, kot je v primeru PHARE in ISPA. To ponuja državam kandidatkam pridobitev dragocenih izkušenj pri uporabi mehanizmov za črpanje sredstev EU in za izgradnjo struktur in znanja, ki jih bodo kandidatke potrebovale po vstopu v EU, ko se SAPARD preoblikuje v evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (Oblike pomoči Evropske unije in regionalizem, 2002).

Ukrepi, upravičeni do pomoči iz programa SAPARD v Sloveniji, so:

- investicije v kmetijska gospodarstva;
- investicije v živilsko-predelovalno industrijo v sektorjih predelave mesa, rib in mleka;
- investicije za razvoj dopolnilnih dejavnosti na kmetijah;
- investicije za razvoj in izboljšanje infrastrukture na podeželju.

Gre za nepovratna sredstva, ki jih EU financira v višini 75%, ostali del pa mora zagotoviti Slovenija sama. Drugače pa je pri profitabilnih naložbah, kjer EU financira 37,5%, Slovenija priskrbi 12,5%, preostala sredstva pa priskrbi investitor. Pri programih tehnične pomoči (informiranje in obveščanje javnosti...) pa EU priskrbi vsa sredstva, vendar so sredstva za te programe omejena.

## 7. SCENARIJI PREVZEMA SKP

Ekonomski položaj kmetijstva je odvisen od različnih in hitro spreminjajočih se dejavnikov. Tudi majhne spremembe cen ali obsega proizvodnje ter različni ukrepi kmetijske politike lahko drastično spremenijo ekonomski položaj posameznih dejavnosti ali celotnega kmetijstva. Od leta 1995 je bilo že več ocen o učinku pristopa Slovenije k EU, vendar pa so zaradi sprememb ekonomskih razmer v Sloveniji in v EU bodisi že zastarele bodisi slonijo na časovno preveč oddaljenih podatkih. Zato so z modelom APAS-PAM (Agricultural Policy

Analysis Simulator in Policy Analysis Matrix) ocenili možne posledice za slovensko kmetijstvo po vključitvi v EU. Model je namenjen proučevanju tržnih, dohodkovnih, blaginjskih in konkurenčnih učinkov različnih političnih scenarijev. Pristopno obdobje, ki ga lahko simuliramo z obstoječim modelom, se lahko začne katerokoli leto v obdobju od 2002 do 2010. Za simulacijo pristopnih učinkov je predvideno, da se do datuma pristopa v celoti izpelje vse predpristopne naloge in s tem možnost popolnega prevzema SKP. Čeprav datum širitve EU ni določen, pa se bo po predvidevanjih zgodilo lahko že v letu 2004 ali leto kasneje. Z modelom se predvideva potencialna širitev leta 2004 in takrat bi morala kmetijska politika Slovenije biti sposobna izvajati dogovorjeno politiko. V tabeli 9 so predstavljeni scenariji pristopa in njihove značilnosti (Učinki reforme slovenske kmetijske politike, 2001, str. 70).

Posamezni scenariji se med seboj razlikujejo poleg odkupnih cen predvsem v višini neposrednih in strukturnih plačil. Največja razlika med njimi se obeta prav zaradi potencialne upravičenosti pridelovalcev do neposrednih plačil, predvsem pri žitih in prireji mesa goved in drobnice. Ocene vseh scenarijev temeljijo na desetih obravnavanih trgih: pšenice, koruze, ječmena, sladkorne pese, mleka, mesa goved, piščančjega mesa, prašičjega mesa, jajc in mesa drobnic. Ta verzija je novejša, v prejšnji so bili še npr. krompir, jabolka in grozdje, ki pa so zaradi sistematičnega pristopa izpadli. Poudariti pa je potrebno, da rezultati učinkov pristopa temeljijo na (nerealni) predpostavki, da bo izhodiščna odkupna cena v Sloveniji enaka povprečni odkupni ceni v EU.

Tabela 9: Najpomembnejše značilnosti izbranih scenarijev pristopa in primerjalnih scenarijev

Označbe	Opredelitev s kratkim opisom
BS	Izhodiščni scenarij: nadaljevanje kmetijske politike iz leta 2000, upoštevanje trendov cen na svetovnem trgu (izjema trg mleka in meso drobnic - trend na trgu EU) in korekcij deviznih tečajev.
EU+++	Scenarij popolnega in enakopravnega prevzema SKP: vključuje raven odkupnih cen enako povprečju v EU (predpostavljena je konkurenčnost domače živilsko-predelovalne industrije), enakopravnost slovenskih pridelovalcev pri črpanju neposrednih plačil in upravičenost do celotnega paketa strukturnih in okoljskih plačil.
EU+o	Z Agendo 2000 predlagan scenarij pristopa za kandidatke: enaka raven odkupnih cen kot pri scenariju EU+++ (vsaj na nekaterih trgih verjetno vprašljiva), brez neposrednih plačil in nepopoln paket strukturnih ter okoljskih plačil.
EU-o	Pesimističen scenarij slovenskega pristopa: scenarij ovrednotenja učinkov nekonkurenčnosti domače živilsko-predelovalne industrije. Od scenarija EU+o se razlikuje le po ravni odkupnih cen, ki so pri posameznih proizvodih nižje od 5 do 33%.

Vir: Učinki reforme slovenske kmetijske politike, 2001, str. 72.



Na področju proizvodnje in porabe bo popoln prevzem SKP imel največji učinek na pridelavo govejega mesa, povečala bi se tudi količina koruze, sladkorne pese, piščančjega mesa in mesa drobnice. Scenarij EU+o je sorazmerno bolj vzpodbuden za pridelavo sladkorne pese, najbolj negativen učinek pa se odrazi pri pšenici, prireji jajc, prašičjem mesu in mesu drobnic. Nekonkurenčnost živilsko-predelovalne industrije (EU—o) bi se odrazila v dodatnem znižanju domače proizvodnje zaradi predpostavljenih nižjih odkupnih cen. V primerjavi z BS se pri tem scenariju poveča le pridelava sladkorne pese.

Na področju zunanje trgovine in samooskrbe ima Slovenija izmed izbranih proizvodov tržne presežke le pri mleku in piščančjem mesu. Največji trgovinski primanjkljaj ima pri žitih (pšenica, ječmen), velik je tudi pri sladkorju, prašičjem mesu in koruzi. Če bi obveljal scenarij EU+++ , lahko pričakujemo zmanjšanje primanjkanja zlasti pri koruzi.

Spremenjen obseg kmetijske proizvodnje zaradi različnih scenarijev je dobro viden s kazalnikom dohodka na agregatni ravni. Slabost pa so zelo negotovi dejavniki. Učinki so odvisni od projekcije gibanja cen na svetovnem trgu (najnoveše napovedi so zelo optimistične) in od medvalutnih razmer (projekcije gibanja svetovnih cen so v USD, APAS-PAM model pa temelji na evru). Predvsem pa napovedi vključujejo predpostavko uspešnega izida pogajanj.

Popoln in enakovreden prevzem SKP bi utegnil izboljšati agregatni dohodek kmetijstva za slabih 18 milijard tolarjev. Pristop pod pogoji, ki so predvideni v Agendi 2000, bi navkljub povečanju strukturnih in okoljskih plačil imel za posledico 12% nižji dohodek kot v izhodiščem scenariju.

Na podlagi teh ocen lahko razdelimo obravnavane kmetijske proizvode v tri skupine (Učinki reforme slovenske kmetijske politike, 2001, str. 80):

- skupina proizvodov, katerih ekonomski položaj se bo po vstopu izboljšal ali ohranil: sladkorna pesa, piščančje meso, v primeru neposrednih plačil tudi žita z izjemo pšenice in reja prežvekovalcev za meso;
- proizvodi, katerih položaj se po vstopu v EU ne bo bistveno spremenil, verjetnejši je negativen učinek: mleko, brez neposrednih plačil pa reja prežvekovalcev nasploh;
- proizvodi, katerih položaj se bo zagotovo poslabšal: pšenica, pitanje prašičev in prireja jajc.

Rezultati, pridobljeni s tem modelom, pričajo o pomembnosti enakega obravnavanja Slovenije pri vstopu v EU. Prav tako kažejo, da nobeden od naštetih in obravnavanih scenarijev bistveno ne prispeva k povišanju kmetijske proizvodnje. Tako so neposredna plačila zelo pomembna pri pristopnih pogajanjih, ki jim bo potrebno nameniti veliko pozornosti.

## 8. ALI BODO KANDIDATKE PO VSTOPU V EU NETO PLAČNICE

Pomembno vprašanje, ki se tukaj pojavi je: ali je za slovensko kmetijstvu koristno biti član Evropske unije oziroma ali bodo kandidatke po vstopu v EU postale neto plačnice v proračun unije.

Zadnja raziskava, ki jo je opravil dunajski Inštitut za mednarodne ekonomske študije (WIIW), je pokazala, da utegnejo države kandidatke po vstopu v EU postati neto plačnice v proračun unije, kar utemeljuje z nizkimi absorpcijskimi sposobnostmi prihodnjih članic (Prihodnost kandidat, 2002). Raziskava ocenjuje, da utegnejo novinke tudi po najbolj optimističnem scenariju v prvem letu članstva izgubiti okoli 400 milijonov evrov od vseh sredstev, ki so namenjena za širitev. Optimističen scenarij predvideva, da bodo novinke po vstopu sposobne absorbirati le tri četrtine dodeljenih sredstev. Če pa bi države uspele preseči to stopnjo absorpcijske sposobnosti, bi v letu 2006 morale v proračun prispevati več denarja, kot ga bodo prejele. Kot sem že omenil, je Evropska komisija 30. januarja predstavila dokument s svojimi predlogi, v katerem je predvidevala za prvi val širitve v obdobju med letoma 2004 in 2006 nameniti približno 40 milijard evrov. Od tega bo največji delež namenjen izvajanju SKP in regionalni politiki, kar skupaj predstavlja skoraj 80% proračuna EU. Komisija vseskozi poudarja, da ne bo dopustila, da bodo kandidatke postale neto plačnice v proračun unije. V prvem letu po vstopu naj bi nove članice prejemale nadomestna plačila, s katerimi bi jim zagotovili, da ne bi bile oškodovane.

Dr. Janez Potočnik ne more zagotovo odgovoriti na to vprašanje. Meni, da bo Slovenija v času vstopa v EU neto prejemnik sredstev. Dolgoročno pa mora biti cilj Slovenije hiter razvoj, ki bi lahko povzročil preobrat tako, da bi Slovenija postala neto plačnik za tiste, ki bi bili manj razviti od nje. Ob vstopu v EU pa Slovenija še ne bo na tej stopnji (Kos, 2001). Na drugi strani pa dr. Rudi Kropivnik opozarja, da se je Slovenija znašla v položaju, ko bodo po vstopu Madžarska, Češka in Estonija, ki imajo bolj konkurenčna gospodarstva, dobivala še dodatna sredstva iz skladov EU za pospeševanje gospodarskega razvoja (iz proračuna bodo neto prejemniki sredstev). Slovenija z manj konkurenčnim gospodarstvom pa bo neto plačnik v proračun EU. To naj bi se zgodilo, ker ni bilo poskrbljeno za ustrezno sestavo gospodarstva. Ostale kandidatke so v zadnjem desetletju povečale delovno storilnost in ob nižjih delovnih plačah ponudile bolj konkurenčne prodajne cene. Slovenija potrebuje tehnološko zahtevnejšo proizvodnjo in inovativne izdelke (Kropivnik, 2002). Premier Janez Drnovšek pa je po srečanju v Bruslju optimističen in pričakuje, da bo Slovenija neto prejemnica sredstev iz proračuna skupnosti. Vendar pa bo dokončni dogovor na to vprašanje znan šele po zaključnih pogajanjih. Slovenija se mora zavedati, da bo lahko postala neto plačnica v proračun Unije. Zato je njena naloga, da si v pogajanjih zagotovi mesto med državami, ki bodo neto prejemnice.

## 9. SKLEP

Slovenija je po osamosvojitvi nekaj časa še vodila politiko, značilno za jugoslovanski sistem. V obdobju od 1995 so 1997 pa se je začelo obdobje prilagajanja predpisom Evropske unije. Temu primerno je bil leta 1998 sprejet program reforme kmetijske politike, ki je predvideval okrepitev strukturnih in regionalnih politik v smeri prilagajanja in priprav na polnopravno članstvo. Po vstopu bo EU prevzela vso odgovornost za vodenje tržno-cenovne politike, kar pomeni popolno financiranje prvega stebra reforme kmetijske politike.

Pomembno vlogo pri pogajanjih predstavljata ožja pogajalska skupina in Služba vlade za evropske zadeve, ki skrbi predvsem za usklajevanje in nadzorovanje priprav Slovenije za vstop v EU. Slovenija je sprejela že vse zakone na področju kmetijstva, ki so primerljivi z evropskimi, vendar pa je ostalo še veliko podzakonskih aktov, ki so stvar bodočih pogajanj. Pohvali pa se lahko z dejstvom, da je že zaključila pogajanja na veterinarskem in fitosanitarnem področju, kar še ni uspelo nobeni državi kandidatki. Ostala pa so odprta še druga vprašanja, predvsem glede kvot in neposrednih plačil ter na področju vina, kar pa je osnova prihodnjih pogajanj. Prav tako je pomembno omeniti, da je Slovenija sama podala predloge glede višine kvot, ki pa ga je Komisija zavrnila in sama podala svoj predlog. Najpomembnejša nerešena vprašanja v procesu pogajanj so glede neposrednih plačil, kvot in referenčnih količin ter politike razvoja podeželja. Predlogi Komisije so neugodni za slovensko kmetijstvo. Zato je potrebno nameniti veliko pozornost rešitvi teh vprašanj, saj je prihodnost kmetijstva odvisna od ugodnega ali neugodnega izida pogajanj na tem področju.

Predpristopna pomoč je instrument Evropske unije, namenjen učinkovitejšemu in lažjemu izvajanju priprav držav kandidatk za priključitev v EU. Pomoč iz programov PHARE, ISPA in SAPARD je del predpristopne strategije, ki je usmerjena na določene potrebe držav kandidatk. Slovenija je deležna 35 milijonov evrov iz programa PHARE, 20 milijonov iz programa ISPA ter 6 milijonov iz programa SAPARD.

Na podlagi prenovljenega modela APAS-PAM so se ocenile možne posledice za slovensko kmetijstvo po vključitvi v EU v letu 2004. Rezultati so pokazali, da nobeden od obravnavanih scenarijev pristopa bistveno ne poveča kmetijske proizvodnje in nakazuje, da neposredna plačila ostajajo ključni vidik pristopnih pogajanj.

Poleg tega pa zadnja raziskava dunajskega Inštituta za mednarodne ekonomske študije kaže, da bodo države kandidatke po vstopu v EU lahko postale neto plačnice v proračun Unije zaradi nizkih absorpcijskih sposobnosti kandidatk. To predstavlja resen problem in postavlja dvom v pripravljenost in koristnost članstva, čeprav Komisija zagotavlja, da se to ne bo zgodilo. Končni razplet pa bo znan šele po zaključku pristopnih pogajanj.

## 10. LITERATURA

1. Avsec Franci: Pregled skupne kmetijske politike, Skupne tržne ureditve. Ljubljana: Biotehnična fakulteta, 2001. 222 str.
2. Benko Riana, Phare nam pomaga, vendar zahteva projekte in nadzor. Gorenjski glas. Leto LIII-ISSN 0352-6666, št. 18. Kranja, petek 7. april 2002. Str. 16-17.
3. Bizjak Andrej: Strukturni skladi v Evropski uniji. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2000. 45 str.
4. Cunder Tomaž, et al.: Slovensko kmetijstvo in Evropska Unija. Ljubljana: ČDŽ Kmečki glas, 1997. 440 str.
5. Erjavec Emil, Juvančič Luka: Razsežnosti vključevanja Slovenije v Evropsko unijo za slovensko kmetijstvo in podeželje. Slovenija in evropski izzivi 2. Slovensko panevropsko gibanje. Izola, 2000. 139 str.
6. Erjavec Emil, et al.: Uvod v agrarno ekonomiko in politiko (skripta za visokošolske strokovne in univerzitetne programe kmetijstva, živilstva in ekonomije). Domžale: Biotehnična fakulteta, 1998/1999. 246 str.
7. Erjavec Emil, et al.: Ocena pogajalskih izhodišč Evropske unije na področju skupne kmetijske politike. Ljubljana: Kmetijski inštitut Slovenije, april 2002. 54 str.
8. Fink Hafner Danica: Slovensko kmetijstvo in Evropa. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče, 1995. 168 str.
9. Kovačič Matija: Slovenija v EU- priložnosti in nevarnosti za slovensko kmetijstvo. Slovenija in evropski izzivi 2. Slovensko panevropsko gibanje. Izola, 2000. 139 str.
10. Kos Suzana: Dr. Janez Potočnik. Kapitalov intervju. Revija Kapital. [URL:<http://www.revijakapital.com/html/K265/K268-intervju.htm>], 15.4.2002.
11. Kropivnik Rudi: Drnovškove »čiste« oblike tržnega gospodarstva preprosto ni. [URL:<http://panorama.akcija.net/sp8-6.htm>], 20.4.2002.
12. Moussis Nicolas, Evropska Unija, pravo, ekonomija, politike. Ljubljana: Littera picta, 1999 (evropska zbirka).

13. Potočnik Janez, Vendramin Mojca: Pristopna strategija v luči pogajanj z Evropsko unijo. Ljubljana: Slovenija in Evropska unija, 1999. Str. 7-31.
14. Šintler Irena: Organizacija Agencije RS za kmetijske trge in razvoj podeželja. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2000. 39 str.
15. Turk Jernej: Teoretične in empirične analize v agrarni ekonomiki. Maribor: Univerza v Mariboru, Fakulteta za kmetijstvo, 2001. 225 str.

## 11.VIRI

1. Agriculture and Accession: Interno gradivo. Ljubljana: Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano RS, april 2002.
2. Agriculture and Accession: Interno gradivo. Ljubljana: Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano RS, marec 2002.
3. Issues paper, povzetek: Interno gradivo. Ljubljana: Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano RS, 30. januar 2002.
4. Inštitucije v kmetijstvu: Upravne in strokovne institucije v kmetijstvu v Sloveniji. Ljubljana: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2001.
5. Kovačič Matija: Intervju z dne 8.3.2002. Rakitna, Profesor na biotehnični fakulteti oddelek za agronomijo.
6. Leksikon Cankarjeve založbe, tretji natis. Ljubljana, 1982. str. 894.
7. Oblike pomoči Evropske unije in regionalizem, [URL: [www.evropa.gov.si/publikacije/evrobilten/evrobilten-05-02/](http://www.evropa.gov.si/publikacije/evrobilten/evrobilten-05-02/)]. 15. januar 2002.
8. Odnosi, [URL: [http://www.evropska-unija.si/Evropska\\_unija/Odnosi/odnosi.htm](http://www.evropska-unija.si/Evropska_unija/Odnosi/odnosi.htm)], 17.4.2002.
9. Opomnik: Stanje pogajanj na področju 7- Kmetijstvo, interno gradivo. Ljubljana: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano RS, 3. marec 2002.

10. Pogajanja, [URL:<http://www.gov.si/ops/index.html>], Ožja pogajalska skupina. 17.4.2002.
11. Popovič Snežana: Intervju z dne 16. marec 2002, , Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Sekretarka 7. Delovne skupine – Kmetijstvo.
12. Pregled kmetijske politike: Slovenija. Ljubljana: OECD, 2001. 184 str.
13. Prihodnost kandidatk: Bodo kandidatke ob vstopu v EU neto plačnice v proračun unije, [URL:[http://www.evropska-unija.si/Evropska\\_unija/Predpristopna\\_pomoč.htm](http://www.evropska-unija.si/Evropska_unija/Predpristopna_pomoč.htm)]. 27. marec 2002.
14. Program reforme kmetijske politike 1999-2002. Ljubljana: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 1998. 26 str.
15. Programi Phare, ISPA, SAPARD. Programi Phare, ISPA, SAPARD: Priprave na vstop v EU. [URL:<http://www.evropska-unija.si>]. 28.4.2002.
16. Situation in the Slovenian agruculture and its accession to the EU, interno gradivo. Ljubljana: Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano RS, november,2001.
17. Slovenija in Evropska unija, interno gradivo. Ljubljana: Ministrstvo za okolje in prostor, maj 1997. 30 str.
18. Slovenija v Evropski Uniji, 109 odgovorov o procesu vključevanja Slovenije v EU. Ljubljana: Urad vlade za informiranje, april 2001.
19. Slovensko kmetijsko okoljski program, 2001- 2006. Publikacija Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano RS. Ljubljana, 2001.
20. Služba Vlade za evropske zadeve, [URL:[http://www.gov.si/svez/slo/\\_intro/\\_svez/index.htm](http://www.gov.si/svez/slo/_intro/_svez/index.htm)], 17. 4. 2002.
21. Steps toward the EU, Ministry of Agriculture, Forestry and Food., interno gradivo. Ljubljana: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano RS, oktober, 2001.
22. Struktura pogajanj, [URL:<http://www.gov.si/ops/slo/pi/index.html>], 17.4.2002.
23. Učinki reforme slovenske kmetijske politike, 1. Konferenca DAES. Ljubljana: DAES, 2001. 256 str.

24. Vinogradništvo: Vinogradništvu ne gre najbolje.  
[URL:<http://www.gov.si/publikacije/evrobilten/evrobilten-12-06/>]. 15. januar 2002.
25. Zloženska 1, Skupna kmetijska politika Evropske unije, Delegacija Evropske komisije v Republiki Sloveniji, Avgust 1999.
26. Zloženska 2, Skupna kmetijska politika Evropske unije, Informacijski center Delegacije Evropske komisije v Sloveniji, Junij 2001.