



UNIVERZA V LJUBLJANI
BIOTEHNIŠKA FAKULTETA
ODDELEK ZA AGRONOMIJO

Katja BERNIK

**KAKŠNO BO SLOVENSKO KMETIJSTVO LETA
2030**

DIPLOMSKI PROJEKT
Univerzitetni študij - 1. stopnja

Ljubljana, 2010

UNIVERZA V LJUBLJANI
BIOTEHNIŠKA FAKULTETA
ODDELEK ZA AGRONOMIJO

Katja BERNIK

KAKŠNO BO SLOVENSKO KMETIJSTVO LETA 2030

DIPLOMSKI PROJEKT
Univerzitetni študij – 1. stopnja

WHAT WILL BE THE SLOVENIAN AGRICULTURE IN 2030 LIKE

B. SC. THESIS
Academic Study Programmes

Ljubljana, 2010

Bernik K. Kakšno bo slovensko kmetijstvo leta 2030.

Dipl. projekt (UNI). Ljubljana, Univ. v Ljubljani, Biotehniška fakulteta, Odd. za agronomijo

Diplomski projekt je zaključek Univerzitetnega študija Kmetijstvo – agronomija – 1. stopnja. Delo je bilo opravljeno na Katedri za agrometeorologijo, urejanje kmetijskega prostora ter ekonomiko in razvoj podeželja.

Študijska komisija Oddelka za agronomijo je za mentorja diplomskega dela imenovala prof. dr. Andreja Udovča.

Komisija za oceno in zagovor:

Predsednik: prof. dr. Marina Pintar
Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta, oddelek za agronomijo

Član: prof. dr. Andrej Udovč
Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta, oddelek za agronomijo

Član: prof. dr. Lučka Kajfež-Bogataj
Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta, oddelek za agronomijo

Datum zagovora:

Diplomski projekt je rezultat lastnega dela. Podpisani se strinjam z objavo svojega diplomskega projekta na spletni strani Digitalne knjižnice Biotehniške fakultete. Izjavljam, da je delo, ki sem ga oddal v elektronski obliki, identično tiskani verziji.

Katja Bernik

KLJUČNA DOKUMENTACIJSKA INFORMACIJA

- ŠD Du1
- DK UDK 338.43.02: 551.583 (497.4) (043.2)
- KG skupna kmetijska politika / ukrepi / reforma / slovensko kmetijstvo / podnebne spremembe
- AV BERNIK, Katja
- SA UDOVČ, Andrej (mentor)
- KZ SI-1000 Ljubljana, Jamnikarjeva 101
- ZA Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta, Oddelek za agronomijo
- LI 2010
- IN KAKŠNO BO SLOVENSKO KMETIJSTVO LETA 2030
- TD Diplomski projekt (Univerzitetni študij – 1. stopnja)
- OP V, 19 str., 4 pregl., 1 sl., 13 vir.
- IJ sl
- JI sl/en
- AI Skupna kmetijska politika (SKP) je ena najstarejših skupnih politik v okviru Evropske unije. Osnovni cilji in instrumenti so bili zapisani v že Rimski pogodbi, vendar pa je bila tekom zgodovine podvržena številnim reformam, ki so bile odraz nezadovoljstva z izvajanjem ukrepov. SKP po strukturi delimo v tri stebre, ki skupaj zagotavljajo podporo celotnemu kmetijskemu sektorju. Prihodnja reforma za obdobje od 2013 do 2020, naj bi prinesla predvsem strukturne spremembe. Večje poudarjanje pridobivanja javnih dobrin in okoljevarstva, bi SKP omogočilo učinkovite odgovore na globalne izzive. Po predvidevanjih organizacije ECIPE (European Centre for International Political Economy), se bodo največje spremembe dogajale ravno pri razporeditvi sredstev med države članice. Države bodo v večji meri same finančno podpirale ukrepe, saj povečevanje sredstev za evropski proračun SKP ni pričakovati. Slovenija z Strategijo razvoja slovenskega kmetijstva pomembno prispeva k temeljitemu razmisleku, kakšno kmetijstvo si želimo in potrebujemo.

KEY WORDS DOCUMENTATION

ND Du1

DC UDC 338.43.02: 551.583 (497.4) (043.2)

CX CAP / measures / reform / Slovenian agriculture / climate change

AU BERNIK, Katja

AA UDOVČ, Andrej (supervisor)

PP SI-1000, Ljubljana, Jamnikarjeva 101

PB University of Ljubljana, Biotechnical Faculty, Department of Agronomy

PY 2010

TI WHAT WILL THE SLOVENIAN AGRICULTURE IN 2030 LIKE

DT B. Sc. Thesis (Academic Study Programmes)

NO V, 19 p., 4 tab., 1 fig., 13 ref.

LA sl

Al sl/en

AB The Common Agricultural Policy (CAP) is one of the oldest common policy within the European Union. The primary objectives and instruments have already been written into the Treaty of Rome, but throughout history the CAP has been subject to several reforms, which were a reflection of dissatisfaction with the implementation of actions. The structure of CAP is divided into three pillars, which together provide support for the entire agricultural sector. The next reform for the period from 2013 to 2020 would primarily bring structural changes. Greater emphasis on procurement of public goods and environmental protection would enable CAP's effective responses to global challenges. ECIPE (European Centre for International Political Economy) anticipates that the major changes will occur in the distribution of resources between Member States. The countries will increasingly support their own financial measures because the raising of funds for the CAP budget is not expected. Slovenia with its Strategy of Slovenian agriculture development significantly contributes to the careful consideration of what agriculture we want and need.

KAZALO VSEBINE

	Str.
KLJUČNA DOKUMENTACIJSKA INFORMACIJA.....	II
KEY WORDS DOCUMENTATION.....	III
KAZALO VSEBINE.....	IV
KAZALO PREGLEDIC.....	V
KAZALO SLIK.....	V
OKRAJŠAVE IN SIMBOLI.....	V
1 UVOD	1
2 MEJNIKI SKUPNE KMETIJSKE POLITIKE	2
2.1 CENOVNE PODPORE.....	3
2.2 OMEJEVANJE PROIZVODNJE S KVOTAMI	3
2.3 NEPOSREDNA PLAČILA	3
2.4 ENOTNO PLAČILO NA KMETIJSKO GOSPODARSTVO	4
2.5 REFORMA LETA 2003.....	4
3 STRUKTURA SKUPNE KMETIJSKE POLITIKE	5
4 STRATEGIJA RAZVOJA SLOVENSKEGA KMETIJSTVA	6
5 SCENARIJI PRIHODNJE REFORME SKUPNE KMETIJSKE POLITIKE	8
5.1 MERILA ZA DODELITEV PLAČIL.....	10
5.2 PRIČAKOVANI REZULTATI REFORME.....	15
6 SWOT ANALIZA SLOVENSKEGA KMETIJSTVA	16
7 SKLEPI	18
8 VIRI	20

KAZALO PREGLEDNIC

	Str.
Preglednica 1: Scenariji prihodnje delitve sredstev prvega stebra (Zahrnt, 2009)	10
Preglednica 2: Predviden rezultat nove delitve sredstev prvega stebra za posamezne države (Zahrnt, 2009)	11
Preglednica 3: Ocena prihodnjega dodeljevanja sredstev drugega stebra po konzervativnem in naraščajočem scenariju za posamezne države (Zahrnt, 2009).....	13
Preglednica 4: Predviden rezultat prihodnje delitve sredstev drugega stebra za posamezne države (Zahrnt, 2009)	14

KAZALO SLIK

	Str.
Slika 1: Značilna razdrobljena posestna struktura v Sloveniji (Moje ... 2010).....	1

OKRAJŠAVE IN SIMBOLI

BDP	bruto domači proizvod
EU	Evropska unija
in sod.	in sodelavci
KOP	kmetijsko okoljski program
OMD	območje z omejenimi dejavniki za kmetijsko proizvodnjo
SKP	Skupna kmetijska politika Evropske unije

1 UVOD

Kmetijska dejavnost je gospodarska panoga, ki obsega pridelovanje kmetijskih rastlin oz. živinorejo ter storitve za rastlinsko pridelavo oz. živinorejo, razen veterinarskih storitev (Zakon ..., 2006).

Kmetijstvo je v Sloveniji najuspešnejša panoga glede črpanja evropskega denarja. Kljub temu, da porabimo ves denar, nam to še vedno ne prinaša večje produktivnosti in dodane vrednosti. V diplomski nalogi smo predstavili pomembne zgodovinske mejnike v razvoju ene prvih skupnih evropskih politik, ki še danes zavzema pomemben delež sredstev v evropskem proračunu. Skupna kmetijska politika Evropske unije je na pomembnem razpotju, ki terja odločitve o prihodnjih usmeritvah. Nekatere smernice prihodnje reforme so že znane in so predvsem okoljevarstveno naravnane. Prihodnja reforma SKP bo pomembno vplivala na kmetijstvo tudi v Sloveniji.

Slovenija ima v pripravi dokument, ki opredeljuje nadaljni razvoj kmetijskega sektorja na nacionalni ravni do leta 2020.



Slika 1: Značilna razdrobljena posestna struktura v Sloveniji (Moje ... 2010)

2 MEJNIKI SKUPNE KMETIJSKE POLITIKE

O začetkih kmetijske politike ne moremo govoriti pred vzpostavitvijo pravne države, uveljavljeno demokracijo in vpeljanim tržnim gospodarstvom v neki državi. Ti trije pogoji so bili izpolnjeni konec 19. stoletja, ko je v Nemčiji že pričela nastajati prva kmetijska politika. Povod zanjo so bile spremenjene tržne razmere, saj je cena pšenice na svetovnem trgu močno padla. V tem času se je z razvojem novih sistemov kmetovanja, številnih inovacij in transportom vzpostavila mednarodna trgovina. Prve presežke hrane je proizvedla ZDA. Nemški kancler Bismarck uvede višje carinske stopnje za uvoz tuje pšenice in tako zavaruje domačo proizvodnjo. To je bil prvi ukrep, ki je jasno pokazal, kako lahko z uravnavanjem zunanje trgovine vplivaš na notranji trg. Odzive držav na spremenjene tržne razmere lahko strnemo v tri temeljne koncepte kmetijske politike. Nemčiji je sledila tudi Francija, ki se prav tako zavzame konzervativni pristop, ko z ukrepi prepreči cenejšo ponudbo od zunaj. Velika Britanija ohranja liberalni koncept, kjer država ne posega v gospodarstvo in vse uravnava trg sam. Nizozemska in Danska se novim razmeram prilagodita s tehnološkim razvojem, kar imenujemo prilagoditveni koncept (Eržen, 2004).

Leta 1929 je nastopil gospodarski zlom, ki je povzročil znižanje cen kmetijskih proizvodov in države so si zato prizadevale zaščititi svoje domače proizvode. V letih od 1930 do 1950 je kmetijstvo močno pridobilo na pomenu. Evropa se zaradi revščine in lakote ni bila zmožna prehraniti. Italija in Nemčija sta ves ta čas vodili politiko, ki je temeljila na planskem sistemu. Po drugi svetovni vojni se Evropa še dolgo časa ni obnovila. Politika se je usmerila v podpore kmetijstvu, zato so postopoma uvajali prve cenovne podpore (Eržen, 2004).

Leta 1952 je bila ustanovljena Evropska skupnost za premog in jeklo ter nato na podlagi podpisane Rimske pogodbe leta 1958 njena naslednica Evropska gospodarska skupnost (EGS). V Rimski pogodbi so bili opredeljeni temeljni cilji bodoče skupne kmetijske politike (v nadaljevanju SKP) (Eržen, 2004):

- rast storilnosti
- dvig dohodka iz kmetijstva
- stabilizacija trga
- prehranska varnost
- primerne cene za potrošnika

Rimska pogodba naj bi zagotovila enako pomembnost vseh ciljev, a v praksi še danes prevlada dohodkovni problem in zagotavljanje primerne življenjske ravni kmečkega prebivalstva.

Nadaljni razvoj SKP lahko delimo v štiri pomembna obdobja in sicer:

- cenovne podpore (1958-1983),
- omejevanje proizvodnje z uvedbo kvot (1984-1991),
- obdobje neposrednih plačil (1992-2003) ter
- enotno plačilo na kmetijsko gospodarstvo (2005-2013).

2.1 CENOVNE PODPORE

V povojnem obdobju so evropske države na prehranskem trgu čutile močno odvisnost od drugih držav, predvsem od Amerike. Kmečkega prebivalstva je bilo številčno dovolj, a jih je zaznamovala velika neučinkovitost. Zato je bil cilj povečati proizvodnjo, delo ljudi pa narediti učinkovito z uvajanjem novih strojev, tehnologij in sredstev za varstvo rastlin. Uvedene so bile cenovne podpore, kjer država z zaprtjem zunanjih meja in uvoznimi dajatvami skuša dvigniti cene na domačem trgu. Carinske dajatve so tedensko prilagajali cenam na svetovnem trgu. Evropa se je s tem ukrepom uspela ubraniti pred poceni tujim blagom. Takšna zaščita je pospešila rast proizvodnje in številne nove investicije, ki so Evropo pripeljale v položaj neto izvoznice kmetijskega blaga. V času nizkih cen na svetovnem trgu, so kmetom izplačevali izvozna nadomestila ter jim zagotovili intervencijski odkup, ko je cena na trgu padla pod administrativno določeno intervencijsko ceno. Ukrepi so močno vzpodbudili proizvodnjo, saj so se v nadaljnjih tridesetih letih pridelki potrojili in koriščene so bile vse površine primerne za kmetijsko pridelavo. Sistem cenovnih podpor pa ima za posledico velika cenovna nihanja na mednarodnih trgih. Evropa je veliko izvažala, ko so bile svetovne cene nizke, ko pa so bile cene visoke, predpiše izvozne dajatve in tako posredno omeji izvoz svojega blaga ter hkrati ohranja nižjo domačo ceno. Cenovna podpora le posredno in v manjši meri vpliva na večji dohodek kmeta, saj se delno pretvori v ceno zemljišč, delno pa v plačilo dražjih inputov (višje cene gnojil, sredstev za varstvo rastlin, itd.) za kmetijsko proizvodnjo. Pozitivnega učinka na reševanje dohodkovnega problema kmetov tako ni bilo zaznati. Politika cenovnih podpor podpira predvsem velike kmetije, saj so vsa plačila vezana na količino. V tem obdobju smo dobili razmah velikih kmetij, manjše pa so obstale le, če so se strukturno prilagodile. Hitro so se pojavili negativni učinki na okolje, predvsem presežki nitratov zaradi pretiranega gnojenja z mineralnimi gnojili ter večja poraba kemičnih snovi za varstvo rastlin pred boleznimi in škodljivci. Ukrep je imel tudi pozitivno stran, saj je kmetom zagotovil stabilnost in pogosto višje domače cene v primerjavi s svetovnimi (Erjavec, 2010).

2.2 OMEJEVANJE PROIZVODNJE S KVOTAMI

V letu 1982 so razmere nakazovale nujnost sprememb v kmetijski politiki. Višje domače cene so skupaj s tehničnim napredkom povečevale proizvodnjo, vendar pa je domača poraba ostala nespremenjena. Presežke proizvodov so izvažali, ker pa je bila svetovna cena nizka, so se stroški proračuna za izvozne podpore nenormalno povečevali. Reforma je prinesla omejevanje proizvodnje s kvotami. Sistem deluje na principu določitve maksimalne prireje/ proizvodnje, v primeru presežka pa plačilo kazni. Pri žitih je bil uveden sistem prahe, ki pa se v Evropi ni dobro prijel. Država je za površine izločene iz proizvodnje namenila plačilo, ki je kmetu povrnilo stroške za izpad proizvodnje. Problem presežkov so s kvotami uspešno rešili le pri prireji mleka (Erjavec, 2010).

2.3 NEPOSREDNA PLAČILA

Ob neuspelem sistemu kvot so proračunski stroški za kmetijstvo še naprej rastli, hkrati pa je ostajal nerešen tudi dohodkovni problem. Šele zadnja pogajanja v okviru GATT (Urugvajski krog) kmetijstvo postavijo v ospredje. Nujno je bilo obvladati proračunske

izdatke ter kmetijsko politiko narediti preglednejšo. Leto 1992 je bilo prelomno, saj je nova McSharryeva reforma vnesla številne pomembne novosti v SKP. Bistveno je bilo znižanje cenovnih podpor ter uvedba proizvodno vezanih – neposrednih plačil na hektar in na glavo. Prostovoljno praho je zamenjala obvezna, ko so kmetje morali iz proizvodnje vsako leto izločiti 10% obdelovalnih površin. Sočasno se je pričela oblikovati politika Razvoja podeželja, uvedba kmetijsko-okoljskih ukrepov (KOP), podpore za zgodnje upokojevanje kmetov in številni drugi ukrepi, ki naj bi povečali konkurenčnost slovenskega kmetijstva (Erjavec, 2010).

2.4 ENOTNO PLAČILO NA KMETIJSKO GOSPODARSTVO

Kmalu po letu 2002 je vse več dejavnikov kazalo na nujnost novih sprememb v strategiji SKP Evropske unije. Unija se je pripravljala na novo širitev, zato je bilo nujno, da se sredstva za kmetijstvo v prihodnosti zmanjšujejo, saj so nekatere države članice že začele izgubljati zmožnost financiranja javnih politik EU. Opravljen je bil srednje ročni pregled SKP, ki je v letu 2002 prinesel paket sprememb, obenem pa je bil odprt tudi nov razvojni krog pogajanj svetovne trgovinske organizacije (WTO). Neposredna proizvodno vezana plačila so vse bolj izkrivljala proizvodnjo, v javnosti pa se je pojavilo več prehranskih škandalov (bolezen norih krav, dioksinska afera v Nemčiji), ki so še dodatno vzpodbudili zahteve po spremembi kmetijske politike. Raste tudi pritisk okoljskih organizacij (Birdlife, Umanotera, WWF), ki imajo preko dobrih lobistov vse večji vpliv tudi na oblikovanju prihodnje kmetijske politike. Že leta 2001 so pogajanja v Dohi prinesla nadaljne zniževanje izvoznih podpor in domače zaščite kmetijstva, leta 2004 pa so bile vse izvozne podpore dokončno odpravljene. Pogajanja iz Dohe še po devetih letih niso popolnoma zaključena. Neto plačnice (vplačilo v skupni proračun EU je večje kot obseg izplačil za KP) v evropski proračun (Italija, Belgija, Nemčija, Luksenburg in Nizozemska) so bile prihajajoči reformi zelo naklonjene, ostale članice nekoliko manj.

2.5 REFORMA LETA 2003

Reforma, ki je bila sprejeta leta 2003, naj bi zajemala obdobje do leta 2013. Prvič je bilo poudarjena večnamenskost kmetijstva. Uvedeno je bilo enotno dohodkovno plačilo na kmetijo, ki ni vezano na pridelavo (Uredba Sveta ... /2003). Države članice so sredstva delila po treh modelih (Erjavec in sod., 2007):

- zgodovinski model, ki je temeljil na ravni subvencij prejetih v referenčnem obdobju 2000 – 2002
- regionalni model, kjer vlada v državi določi regije ter plača regionalno vezan znesek na hektar
- hibridni model, ki združuje oba zgornja modela

Sredstva, ki so se sprostila z odpravo proizvodno vezanih plačil, so bila prenesena na nacionalno raven. Države so lahko v manjši meri še ohranile tudi proizvodno vezana plačila v izogib opuščanju pridelave. Uvedba navzkrižne skladnosti od kmetov zahteva upoštevanje standardov EU na podočju varstva okolja, varnosti hrane ter zdravja rastlin in živali. Zavzeli so se za okrepitev politike Razvoja podeželja (2. steber SKP) z več sredstvi in številnimi novimi ukrepi. Tako je bil vsako leto preko modulacije določen odstotek plačil prenesen iz prvega v drugi steber. Nove države članice so bile iz sistema modulacije

izvzete, kar je že v začetku sprožilo kar nekaj nestrinjanja med starimi članicami. Sredstva so se nato med države delile na podlagi treh kriterijev (Youth Farm, 2010):

- površine kmetijskih zemljišč
- števila zaposlenih v kmetijstvu
- vrednosti BDP-ja na prebivalca (kupna moč)

Omejitev je, da vsaj 80% tako pridobljenih sredstev ostane v državi, v kateri so bila preko modulacije ustvarjena. Sistem predvideva postopno naraščanje odstotka modulacije do leta 2012, ko naj bi znašal 10% za vsa plačila nad 5.000 evrov ter še dodatne 4% za zneske nad 300 000 evrov (Erjavec in sod, 2007).

Z reformo so želeli omejiti proračunska sredstva, zato so določili nespremenjen obseg sredstev za kmetijstvo do leta 2013, kar je pomenilo dejansko znižanje deležev za posamezno članico zaradi prihajajoče širitve EU. Z reformo so pomembno pridobila na pomenu vprašanja varnosti, varstva okolja in zaščite živali, kar lahko razumemo, da SKP širi moč vplivanja še na področja, ki niso neposredno povezana s kmetijsko pridelavo.

3 STRUKTURA SKUPNE KMETIJSKE POLITIKE

Ukrepe SKP delimo v tri stebre, kjer pa sta prvi in drugi bistvenega pomena neposredno. Pomembnost prvega stebra predstavi dejstvo, da je v celoti financiran s strani Evropske unije, medtem ko je drugi delno financiran iz skupnega proračuna Skupnosti, delno pa s strani posamezne države. Težnje v prihodnosti gredo v smeri sofinanciranja držav članic za ukrepe prvega stebra ter popolno financiranje drugega stebra na nacionalni ravni.

Prvi steber je ključen in ga sestavljajo ukrepi tržno-cenovne politike, kamor prištevamo ukrepe za stabilizacijo trga, neposredna plačila po proizvodih ter druge neposredne podpore. Pri ukrepih za stabilizacijo trga je pomembna zunajtrgovinska zaščita, intervencijski odkupi, podpore izvozu, skladiščenju in porabi. Neposredna plačila so prešla iz proizvodno vezanih (na ha poljščine, na proizvedeno enoto, na glavo) v shemo enotnega plačila. V ta sklop ukrepov neposrednih plačil prištevamo tudi cenovne podpore in regrese. Steber tržno-cenovne politike predvideva tudi državne pomoči ob naravnih nesrečah. Po pregledu reforme SKP (Zdravstveni pregled SKP) leta 2008 se je del sredstev prvega stebra prenesel v instrumente politike Razvoja podeželja, hkrati pa so se v prvem stebru zmanjšala proizvodno vezana plačila in posegi države na trg (Erjavec, 2010).

Drugi steber sestavljajo sredstva za politiko Razvoja podeželja, kjer ukrepe delimo v skupino izravnalnih plačil (za območja s težjimi pridelovalnimi razmerami za kmetijstvo, okoljska plačila) in razvojnih podpor (sredstva za investicije in prestrukturiranje kmetijstva in živilstva, programi razvoja podeželja) (Erjavec, 2010). Vse nove članice so do leta 2006 prejemale še dodatna sredstva v okviru predpristopnega programa Sapard (sklepanje pogodb se je zaključilo s podpisom pristopne izjave države kandidatke, torej 1.5. 2004) za kmetijstvo in razvoj podeželja, ki so bila dodeljena na podlagi števila kmečkega prebivalstva, obsega kmetijskih površin ter bruto domačega proizvoda (BDP) na prebivalca (Youth Farm, 2010). Sedanje izvajanje ukrepov drugega stebra je neučinkovito. To je posledica nejasnih ciljev in različnih regionalnih potreb držav članic.

Tretji steber predstavljajo javne službe in druge splošne storitve za kmetijstvo. Vključene so svetovalne službe, veterinarska preventiva, raziskovalno delo in šolstvo ter drugi javni zavodi (Erjavec, 2010).

4 STRATEGIJA RAZVOJA SLOVENSKEGA KMETIJSTVA

Strategija razvoja slovenskega kmetijstva, ki je v pripravi opredeljuje strateške cilje Slovenije na področji kmetijstva do leta 2020. Daje odgovore na vprašanja, kakšno kmetijstvo si želimo in ga potrebujemo ter tudi, katere bodo prihodnje prioritete. Cilj strategije je večja tržna usmerjenost kmetijstva, ki jo bomo dosegli s ciljno usmerjenimi podporami ter poudarjanje večnamenskosti. Predlaga združitev Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter Ministrstva za okolje in prostor v novo skupno Ministrstvo za kmetijstvo, hrano, gozd in okolje. Le-to bi lažje usklajeno delovalo na vseh področjih, ki se dotikajo okolja v širšem smislu (Strategija ..., 2010)

Glavni strateški cilji Slovenije v kmetijskem sektorju:

- a) stabilna pridelava varne, kakovostne in čim cenejše hrane ter zagotavljanje prehranske varnosti in čim višje stopnje samooskrbe

Z današnjim obsegom domače proizvodnje ne pokrivamo potreb po kmetijsko-živilskih proizvodih. Samooskrbni smo le pri mleku (stopnja samooskrbe 113-120%), perutninskem mesu (stopnja samooskrbe 110-115%), govejem mesu (stopnja samooskrbe 101-103%) ter svežih jabolkih.

- b) ohranjanje poseljenosti in obdelanosti podeželja in krajine

Zaradi številnih območij z omejitvami za kmetovanje (OMD, vodovarstvena območja, območja Nature 2000, zavarovana območja – parki), bo potrebno kmetom, ki kmetujejo v teh območjih nameniti ustrezna dohodkovna nadomestila. Pri območjih z omejenimi dejavniki za kmetijstvo bodo ukrepi namenjeni izravnavi zmanjšane dohodka in dodatnih stroškov pri pridelavi.

- c) trajno ohranjanje rodovitnosti kmetijskih zemljišč

Dolgoročna perspektiva slovenskih kmetov mora postati kmetovanje s tehnološkimi postopki, ki bodo trajno ohranjali rodovitnost kmetijskih zemljišč, ki so osnovni in omejitveni proizvodni dejavnik. Ukrepi kmetijske politike morajo vzpodbujati okolju prijazne kmetijske prakse, kot sta kolobar na njivah in biotično zatiranje boleznih in škodljivcev. Intergrirana pridelava bo postala samoumevna, saj bodo z ukrepi podprto le še ekološko kmetijstvo.

- d) varstvo kmetijskih zemljišč pred onesnaženjem in nesmotrno rabo ter ohranjanje in izboljšanje virov za trajnostno pridelavo hrane

Kmetijska zemljišča so po obsegu omejena in nenadomestljiva dobrina. V zadnjem obdobju so v Sloveniji ogrožena predvsem s strani zaraščanja, pospešene pozidave ter urejanja prometne infrastrukture. Zato Strategija v teh primerih navaja obvezno uvajanje modela nadomeščanja izgubljenega resursa, ki predvideva ustrezno finančno nadomestilo za izgubljeno zemljišče ali pa vzpostavitev neke nekmetijske površine v kmetijsko, ki je primerna za pridelavo.

- e) trajno povečevanje konkurenčne sposobnosti kmetijstva

Konkurenčnost sektorja naj bi se povečala predvsem z strukturnimi prilagoditvami in ukrepi, ki bi izboljšali prilagodljivost kmetij na nove proizvodne in tržne razmere.

Strategija kot temelj prihodnjega razvoja navaja tržno usmerjene družinske kmetije z jasno vizijo pridelave visoko kakovostnih proizvodov z dodano vrednostjo. Družinska kmetija je v Sloveniji še vedno prevladujoča oblika kmetijskega gospodarstva, zato bodo ukrepi namenjeni za ohranitev le-teh.

f) zagotavljanje primerne dohodkovne ravni kmetijskim gospodarstvom

Z ciljno usmerjenimi investicijskimi podporami ter dohodkovnimi podporami doseči stabilizacijo dohodka, ki bo primerljiv z drugimi gospodarskimi panogami. Dolgoročno je potrebno tudi vzpostaviti sistem obveznega knjigovodstva na kmetijah.

g) uresničevanje načel varstva okolja in ohranjanja narave ter ohranjanja genskih virov

Za uresničitev načel je pomembno spodbujati naravi prijazne kmetijske prakse (večanje deleža ekološkega kmetijstva, manj intenzivne oblike kmetovanja), ki bodo učinkovite tudi v ranljivejših habitatih. Pomembno je vzpodbuditi pridelavo avtohtonih in tradicionalnih sort kmetijskih rastlin, ki so dobro prilagojene naravnim danostim in tako bolj odporne na bolezni in škodljivce v našem okolju in posledično manjša poraba sredstev za varstvo rastlin (Strategija ..., 2010).

Na nivoju Skupnosti se Slovenija zavzema za ohranitev SKP, ki pa mora postati odzivna in prilagodljiva. Za učinkovito doseganje ciljev Strategije na nacionalnem nivoju je nujno, da se obseg proračunskih sredstev za SKP do leta 2020 ne zmanjša. Prihodnja SKP mora jasno ločiti ukrepe dohodkovne (tržno-cenovne) politike in ukrepe za spodbujanje konkurenčnosti. Neposredna plačila v Sloveniji bistveno prispevajo k dohodkovni stabilnosti, zato bi večje spremembe ali znižanje plačil ogrozilo bodoči razvoj kmetijstva. Zato je potrebno z jasnejšimi kriteriji glede upravičenosti zagotoviti razdelitev sredstev kmetom, ki površine dejansko obdelujejo. Pri politiki Razvoja podeželja je potrebno podpirati bolj optimalno izrabo proizvodnih dejavnikov ter investicijske spodbude ciljno usmeriti v dvig usposobljenosti in uvajanje novih proizvodov in tehnologij (Strategija ..., 2010).

V boju s podnebnimi spremembami Strategija navaja naslednje ukrepe:

- vzpostavitev sistema vzajemnega zavarovanja, ki bo zagotavljal dohodkovno varnost v primeru večjih škod v kmetijski pridelavi
- potencialu kmetijskih zemljišč v spremenjenih razmerah bo potrebno prilagoditi obseg in način reje živali
- več sredstev nameniti aktivnim oblikam zmanjševanja tveganj (postavitev protitočnih mrež, namakalnih in osuševalnih sistemov ter vodnih zbiralnikov in akumulacij).

Kmetijstvo je v veliki meri odvisno od vremena oz. od podnebnih sprememb, saj imajo temperatura zraka in tal, sončno obsevanje, zračna vlaga, padavine ter pogostnost in intenzivnost vremenskih ujm močan vpliv na kmetijsko pridelavo. V ta namen je Slovenija leta 2008 sprejela Strategijo prilagajanja slovenskega kmetijstva in gozdarstva podnebnim spremembam. Podnebne spremembe bodo predvidoma najbolj vplivale na pridelke, živinorejo in lokacije proizvodnje. Proizvodnja hrane bo ogrožena zaradi vročinskih valov, suše in škodljivcev ter pogostejših izpadov pridelka. Posledice podnebnih sprememb so že vidne in izmerljive. Od leta 1850 se je povprečna svetovna temperatura povečala za 0,8 °C, Slovenija pa se je v zadnje pol stoletja ogrela kar za 1 °C. Zazanati je dlje časa trajajoče

pomladne in poletne suše, ki so posledica upadanja padavin v prvi polovici leta in naraščanje v drugi polovici. V obdobju od leta 2001 do 2030 se bodo v Sloveniji temperature zraka predvidoma povečale za 0,5° do 2,5° C, od leta 2031 do 2060 za 1° do 3,5° C in od leta 2061 do 2090 za 1,5° do 6,5° C (Strategija ..., 2008).

Izobraževanje in ozaveščanje je eden od najcenejših ukrepov prilagoditve, hkrati s sprotnim informiranjem pridelovalcev o podnebnih spremembah ter tudi možnih prilagoditvah. Odločilno vlogo pri ustreznem prilagajanju ima tudi država, ki bi morala zagotavljati večjo finančno podporo raziskavam. Izsledki raziskav morajo biti bolj vključeni v politiko in prakso. Za prakso so najbolj pomembne raziskave o pogostnosti in učinkih ekstremnega vremena (suše, nevarnosti poplav in neurij s točo, močnih vetrov) ter podnebnim spremembam prilagojene rastlinske pridelave. Strategija prinaša nekaj konkretnih predlogov prilagoditve slovenskega kmetijstva in gozdarstva:

- vzpostavitev kakovostnega informacijskega sistema za spremljanje vpliva podnebnih sprememb na kmetijstvo in gozdarstvo ter kazalcev za spremljanje uspešnosti ukrepov
- vzpostavitev sistema za zgodnje obveščanje o naravnih nesrečah (sodelovanje več strokovnih ustanov)
- krepitev in širitev delovanja kmetijsko-svetovalne službe (predvsem sprotno informiranje pridelovalcev)
- oglaševalske akcije za seznanjanje širše javnosti s posledicami podnebnih sprememb

Potrebne bodo tudi prilagoditve ciljev kmetijske politike. Večji pomen mora pridobiti gradnja zadrževalnikov vode in namakalnih sistemov, da bomo ohranili kmetijsko pridelavo v najranljivejših območjih Slovenije. Slovenske kmetije, predvsem majhne, bodo morale svoj razvoj usmeriti tudi v dopolnilne in predelovalne dejavnosti, ki jim bodo zagotovile obstoj v primeru izpada pridelkov. Država mora spodbujati kmetijske in gozdarske prakse, ki zmanjšujejo izpuste toplogrednih plinov (dobra kmetijska praksa pri gnojenju, povečanje deleža metuljnic v kolobarju, itd.) (Strategija ..., 2008).

5 SCENARIJI PRIHODNJE REFORME SKUPNE KMETIJSKE POLITIKE

Razprava o prihodnosti SKP do leta 2020 intenzivno poteka, vendar zagotovih usmeritev še ni možno videti. V delovnih verzijah dokumentov je razbrati več možnih scenarijev razvoja, ki pa bodo v veliki meri odvisne tudi od politične volje držav članic. Vsem je skupno, da je reforma nujna, saj sedanja politika ne sledi dejanskim potrebam kmetijskega sektorja, ki se sooča z novimi izzivi. Resen in temeljit razmislek o prihodnji SKP je nujen že danes, da bi bilo moč usmeritev sprejeti v letu 2011 ali 2012. Spremembam nenaklonjeni so navadno kmetje in lastniki zemljišč držav članic, ki dobijo visoke deleže izplačil v primerjavi z vplačili v skupen proračun SKP. Pravična razporeditev sredstev med državami članicami, bo v prihodnjih pogajanjih pomemben argument. Korenitih sprememb tako pred letom 2014 ni pričakovati. V nadaljevanju predstavljamo nekaj možnih poti razvoja prihodnje SKP na podlagi objavljenih in delovnih gradiv, ki so trenutno v razpravi.

Organizacija ECIPE (European Centre for International Political Economy) v svojem delovnem dokumentu navaja strukturo, cilje in možne zmagovalce ter poražence prihodnje reforme SKP. Glavno sporočilo gre v smeri postopne ukinitve enotnega plačila na kmetijsko gospodarstvo, ki ne sme postati temelj prihodnje SKP. Sedanja struktura je slaba in nedosledna, zato dopušča mnogo anomalij. Skupna politika mora biti ustvarjena tako, da bo zmožna odgovoriti na resnične potrebe Evrope in mora biti v službi tako starih kot tudi novih članic. Obstoječo dvostebno strukturo naj bi nadomestil steber javnih dobrin, kamor prištevamo razvoj podeželja, varno hrano, prehransko varnost ter dobro počutje živali, hkrati bi države postopno opuščale neučinkovite sedanje ureditve politike, glede na svoje potrebe v kmetijskem sektorju.

Sedanji 1. steber, ki je v celoti financiran s strani EU, bo v prihodnosti nujno sofinancirati tudi z denarjem držav članic, ker bi s tem lažje nadzirali pravično razdelitev sredstev. Ukrepi 2. stebra pogosto sploh ne prinašajo koristi za EU, saj je nabor ukrepov zastavljen preširoko in omogoča številne zlorabe. Novo definiranje meril, ki bi določevala zgornje meje dodeljenih sredstev, bi se osredotočale na nacionalne okvire posamezne države članice. V prihodnji ureditvi, bi se plačila izračunavala na podlagi vrednosti BDP (bruto domači proizvod) na prebivalca, velikosti kmetijskih in gozdnih površin ter površin, vključenih v Naturo 2000 (Zahrnt, 2009).

Sedanje nacionalne ovojnice/kvote pogosto ne odražajo dejanskega stanja v državi, zato so izkrivljujoče. Osnovno načelo predlagane strukture je postopno uvajanje stebra, ki bi se ukvarjal le z javnimi dobrinami. Struktura bi državam omogočala prosto razporejanje denarja in instrumentov 1. stebra, katerih cilj je podpirati kmetijsko produkcijo in dohodek. Nujna je odprava in/ali zgolj strožji nadzor nad plačili, ki v praksi predstavljajo zgolj dohodkovno podporo kmetu. Države glede razporejanja denarja ne bi bile omejene, dokler bi ostajale v določenem finančnem okviru. Drugi steber bi bil izključno namenjen javnim dobrinam, ki so vezane na kmetijstvo. Hkrati je potrebno analizirati uspešnost ukrepov v programu Razvoja podeželja ter izločiti nekoristne in tiste, ki nimajo neposredne povezave s kmetijstvom. Ohranitev podeželja s pomočjo kmetijstva je v interesu Evrope, zato bi bilo smiselno to problematiko bolj vključiti tudi v druge politike EU. Prihodnja kmetijska politika se bo osredotočala na javne dobrine, katerih učinkovito pridobivanje bo izziv v prihodnosti. Težave trenutne politike povzročajo neučinkoviti instrumenti in nejasni cilji. Preostala vezana plačila, plačila za OMD in plačila za posodobitev kmetij je le nekaj ukrepov, ki ne kažejo pravih rezultatov (Zahrnt, 2009).

Določitev enotnega plačila na kmetijo (SFP Single Farm Payment) je potrebno prenesti na nacionalno raven, saj bi tako državam članicam zagotovili večjo svobodo pri dodeljevanju. S sofinanciranjem držav, bi dosegli delno razbremenitev pritiskov na proračun EU. Izbira vsake države bi bila količina javnih sredstev, ki bi jo namenili za shemo enotnega plačila na kmetijo (bolj razvite več, manj razvite sorazmerno manj). Ob pomoči dohodkovnih podpor ter ukrepov za povečevanje produktivnosti kmetij bi dosegli boljše prilagoditev kmetijskih gospodarstev po reformi. Največjega obsega plačil bi bili deležni ukrepi za podporo javnih dobrin povezanih s kmetijstvom. V državah, kjer razvoja javnih dobrin ni pričakovati, bi več pomoči še vedno namenjali za shemo enotnega plačila na kmetijo. Dosegli bi večjo prilagodljivost podpor na daljše časovno obdobje in boljše odzivnost držav na dejanske potrebe (Zahrnt, 2009).

5.1 MERILA ZA DODELITEV PLAČIL

Reforma bo prinesla bistvene spremembe pri definiranju ciljev in instrumentov za njihovo doseg. Naloga nove strukture bo tudi zagotoviti večjo pravičnost pri razdeljevanju sredstev med države članice, saj je sedanja delitev na osnovi referenčnega obdobja deležna največjih kritik. ECIPE je vzpostavil model, preko katerega so predvidevali razporeditev sredstev po stebrih za posamezno državo v prihodnosti. V model so vključili znano nacionalno ovojnico leta 2013, BDP na prebivalca ter obseg kmetijskih površin v državi.

Model:

$$\text{Prihodnja nacionalna ovojnica} = a * \text{obseg ovojnice l. 2013} + (1-a) * \text{obseg kmet. površin} * (\text{BDP})^b + x \dots (1)$$

Neznanki v modelu sta a in b, za korekcijo so na koncu vključili še koeficient x. Faktor a nam pove, od česa bodo odvisne prihodnje nacionalne ovojnice. Eksponent b je utež vrednosti BDP na prebivalca, ki ima zaželeno nelinearne lastnosti za vrednosti do 1. Spremeljivka x zagotovi korekcijo do vrednosti 100%. S spreminjanjem neznakov a in b so možni štiri scenariji (Zahrnt, 2009).

Preglednica 1: Scenariji prihodnje delitve sredstev prvega stebra (Zahrnt, 2009)

SCENARIJI	a prvi steber 2013	1-a kmet. zemljišča in BDP na prebivalca	b BDP na prebivalca
konzervativni	2/3	1/3	0.5
naraščajoč	1/3	2/3	0.5
BDP nizek	1/2	1/2	0.3
BDP visok	1/2	1/2	0.8

Po konzervativnem scenariju, pri katerem ima spremenljivka a vrednost 2/3, b pa 0,5 pomeni, da imajo večjo utež pravice prvega stebra, BDP na prebivalca pa vpliva v manjši meri. Kmetijska zemljišča skupaj z vrednostjo BDP na prebivalca bolj vplivajo na progresiven/naraščajoč scenarij, kjer ima a vrednost 1/3, b pa ostaja nespremenjen. Preostala scenarija se razlikujeta v vrednosti eksponenta b, medtem ko a ostaja konstanten. BDP nizek scenarij predvideva eksponentu b vrednost 0,3, BDP visok scenarij pa 0,8. Sklepamo lahko, da ima BDP na prebivalca večjo vlogo pri BDP visokem scenariju (Zahrnt, 2009).

Po letu 2013 bodo ključni parametri za dodelitev sredstev v **prvem stebri** obseg kmetijskih površin, vrednost BDP na prebivalca ter odstotek zaposlenih v kmetijstvu in obseg kmetijske proizvodnje. Večji kot bodo parametri, večji obseg sredstev lahko država pričakuje, hkrati pa bo nato prisiljena tudi več izplačil nameniti za ukrepe, ki podpirajo produktivnost in za subvencije. V razpravi bodo stari okviri sredstev služili za izhodišče, medtem ko bo ključna pogajalska moč posamezne države (Zahrnt, 2009).

Na področju kmetijskih zemljišč je danes izkrivljujoče različno plačilo na hektar med državami članicami ob zavedanju, da je ustvarjanje javnih dobrin sorazmerno z obsegom le teh. Zagotavljanje primerne življenjskega standarda ter višja dohodkovna podpora kmetu se zdi skoraj nedosegljiv cilj že skozi vso zgodovino SKP. Ob tem je potrebno poudariti, da ni možno in niti ni realno določiti enotno dohodkovno podporo za vso Evropsko unijo, saj tudi BDP med članicami ni enak. Vrednost BDP-ja na prebivalca je smislen kriterij za dodelitev plačil le na nacionalni ravni. Obseg kmetijske proizvodnje je merilo, ki ga poudarjajo predvsem bolj produktivne države članice, vendar nasprotniki opozarjajo, da bi ukrep sicer prinesel večanje obsega proizvodnje, vendar z okolju neprijaznimi oblikami kmetovanja. Vključitev tega merila bi bila smiselna le v primeru nezadostne preskrbe s hrano v EU (Zahrnt, 2009).

Preglednica 2: Predviden rezultat nove delitve sredstev prvega stebra za posamezne države (Zahrnt, 2009)

KONZERVATIVNI		NARAŠČAJOČ		BDP NIZEK		BDP VISOK	
Zmagovalci		Zmagovalci		Zmagovalci		Zmagovalci	
Litva	48%	Litva	96%	Litva	87%	Luksenburg	53%
Estonija	32%	Estonija	65%	Estonija	57%	Latvija	53%
Romunija	18%	Romunija	37%	Romunija	40%	Estonija	37%
Luksenburg	18%	Luksenburg	37%	Litva	31%	Avstrija	20%
Litva	16%	Litva	32%	Portugalska	21%	Španija	19%
Portugalska	12%	Portugalska	24%	Španija	17%	Švedska	15%
Španija	12%	Španija	23%	Luksenburg	14%	Litva	14%
Avstrija	10%	Avstrija	20%	Avstrija	12%	Ukrajina	14%
		Švedska	14%	Slovaška	11%	Portugalska	13%
Delno prizadeti		Ukrajina	14%			Finska	12%
Švedska	7%	Finska	12%	Delno prizadeti		Romunija	12%
Ukrajina	7%	Slovaška	10%	Poljska	8%		
Finska	6%			Švedska	8%	Delno prizadeti	
Slovaška	5%	Delno prizadeti		Ukrajina	8%	Irska	7%
Poljska	1%	Poljska	3%	Finska	7%	Slovaška	2%
Irska	0%	Irska	1%	Češka	0%	Francija	-2%
Češka	-1%	Češka	-3%	Irska	-3%	Češka	-4%
Francija	-3%	Francija	-5%	Francija	-5%	Nemčija	-5%
Slovenija	-4%	Slovenija	-8%	Slovenija	-5%	Poljska	-6%
Nemčija	-5%			Bolganija	-8%	Slovenija	-6%
Italija	-7%	Poraženci		Nemčija	-9%		
Danska	-8%	Nemčija	-10%			Poraženci	
Ciper	-9%	Italija	-13%	Poraženci		Italija	-10%
		Danska	-16%	Italija	-10%	Danska	-10%
Poraženci		Ciper	-18%	Madžarska	-12%	Nizozemska	-13%
Bolganija	-10%	Bolganija	-19%	Ciper	-13%	Ciper	-14%
Madžarska	-10%	Madžarska	-20%	Danska	-13%	Belgija	-14%
Nizozemska	-11%	Nizozemska	-22%	Belgija	-18%	Madžarska	-19%
Belgija	-11%	Belgija	-22%	Nizozemska	-18%	Bulganija	-23%
Grčija	-16%	Grčija	-33%	Malta	-24%	Grčija	-25%
Malta	-16%	Malta	-33%	Grčija	-25%	Malta	-26%

Slovenija po vseh predvidevanjih pri nobeni od zgoraj navedenih strategij ne bi bistveno povečala ali izgubila obsega plačil v prvem stebri. Največje krčenje sredstev se predvideva za večino starih članic, medtem ko so nove v bistveno boljšem položaju.

Strukturo **drugega stebra** naj bi predstavljale javne dobrine, ki so pomembne za prihodnost Skupnosti ter ji prinašajo koristi. Javne dobrine, ki se povezujejo s kmetijstvom bi lahko delili v štiri pomembne kategorije:

- razvoj podeželja
- varna hrana
- prehranska varnost
- dobro počutje živali.

Država ne more posegati v svobodo posameznika, kje bo živel in delal, zato lahko za razvoj podeželja največ naredi z vlaganjem v infrastrukturo in izobraževanje, poudarja pomen ohranjanja naravne in kulturne dediščine ter vzpodbuja podjetništvo.

Vloga Skupnosti pri tem je relativno majhna, saj vsaka članica avtonomno odloča o razvoju svojega podeželja. Vendar pa velik delež odgovornosti leži tudi na kmetih samih, ki si morajo želeli napredka. Na področju varne hrane in dobrega počutja živali je v interesu EU postaviti strožja merila navzkrižne sklanosti in dosledno izvajanje nadzora. Preskrba Evrope s hrano trenutno ni problematična (ima dobro kupno moč na svetovnih trgih), vendar bi se v primeru izpada proizvodnje (ekstremne vremenske razmere npr.) in nezmožnosti uvoza hrane s svetovnih trgov v prihodnosti, lahko poslužila razširitve obdelovalnih površin in uvajanja intenzivnejših oblik kmetovanja. Tukaj se postavlja dilema koriščenja ogromnih površin samo za pridelavo krme za prehrano živali, ki bi se v primeru negotove prihodnosti prehranske varnosti zagotovo krčila in se namenila za pridelavo človeške hrane (Zahrnt, 2009).

Večji del evropskih javnih dobrin se dotika tudi okolja, ki nas vse postavlja pred nove izzive. Podnebne spremembe, izguba biotske raznovrstnosti ter povečanje tveganja za poplave so le nekateri problemi s katerimi se kmetijstvo sooča že danes. Prihodnja ureditev SKP bo morala vsebovati jasne cilje in ukrepe, ki bodo kmetijstvu prinesli rešitev za nastalo situacijo.

Glede na predloge je najbolj vrjetno, da bodo o količini dodeljenih sredstev v prihodnosti odločili parametri kot je obseg kmetijskih zemljišč in gozda, Nature 2000 ter delež ekološko obdelanih kmetijskih površin. Kmetijska zemljišča so pomemben in ključen dejavnik proizvodnje, ki lahko omejujejo njen obseg, hkrati pa so nujno sredstvo za spodbujanje vseh javnih dobrin. Z ustreznim ravnanjem tako ohranjamo izgled krajine, varujemo biotsko raznovrstnost in omogočimo pridelavo varne hrane. Kmetijstvo se v zadnjem času sooča tudi s kritikami na račun onesnaževanja. Dejstvo je, da je večina problemov, ki jih kmetijska proizvodnja povzroči lokalne narave (onesnaževanje podtalnice, erozija zemlje, itd.), pri čemer lahko učinkovito ukrepamo le na nacionalni ravni. Najbolj učinkovito je, da država sama odloča o okoljskih standardih glede na razmere in interese. Delež plačil naj bi se povečal tudi za gozdne površine, ki zagotavljajo velik prispevek v boju s podnebnimi spremembami. Pospeševanje ekološkega kmetijstva kot oblike, ki je v skladu z vsemi okoljskimi dobrinami, je možno le z novo opredelitvijo zahtev in nadzorom, ki bo preprečil zlorabe (Zahrnt, 2009).

Razvita sta bila dva modela, po katerih bi se v prihodnosti lahko določil obseg sredstev za 2. steber:

1. model - konzervativni način, ki predvideva določitev sredstev na podlagi nacionalne kvote iz leta 2013 (50%), površine kmetijskih zemljišč (20%), gozda (10%) in območij pod Naturo 2000 (10%) ter obsega ekološkega kmetovanja v državi (10%) (Zahrnt, 2009)
2. model – naraščajoči način daje večjo težo pri določitvi sredstev obsegu kmetijskih površin (50%), šele nato nacionalnim kvotam iz leta 2013 (20%), površinam gozda (10%) in Nature 2000 (10%) ter ekološkemu kmetovanju (10%) (Zahrnt, 2009)

Preglednica 3: Ocena prihodnjega dodeljevanja sredstev drugega stebra po konzervativnem in naraščajočem scenariju za posamezne države (Zahrnt, 2009)

DRŽAVE ČLANICE	DRUGI STEBER 2013		KONZERVATIVEN		NARAŠČAJOČ	
	delež (%)		delež	sprememba	delež	sprememba
Avstrija	4.00		3.30	-18%	2.66	-34%
Belgija	0.43		0.52	21%	0.63	47%
Danska	0.48		0.84	75%	1.16	141%
Finska	2.13		3.52	66%	3.28	54%
Francija	7.10		9.37	32%	12.02	69%
Nemčija	8.86		8.89	0%	9.18	4%
Grčija	4.85		4.03	-17%	3.28	-32%
Irsk	2.41		1.87	-22%	1.87	-22%
Italija	9.86		9.47	-4%	8.73	-11%
Luksemburg	0.09		0.08	-17%	0.07	-23%
Nizozemska	0.52		0.66	26%	0.83	60%
Portugalska	4.42		3.41	-23%	2.69	-39%
Španija	8.16		12.05	48%	13.93	71%
Švedska	1.87		4.20	124%	4.18	123%
Zdrženo kraljestvo	2.09		4.32	106%	6.50	210%
EU - 15	57.27		66.53	16%	71.01	24%
Bolgarija	3.10		2.68	-14%	2.28	-27%
Ciper	0.16		0.14	-16%	0.11	-30%
Češka	3.27		2.80	-15%	2.43	-26%
Estonija	0.89		0.93	5%	0.82	-8%
Madžarska	4.53		3.30	-27%	2.68	-41%
Latvija	1.18		1.31	11%	1.27	7%
Litva	1.99		1.71	-14%	1.57	-21%
Malta	0.08		0.04	-48%	0.02	-76%
Poljska	14.49		10.64	-27%	8.98	-38%
Romunija	9.66		7.29	-25%	6.78	-30%
Slovaška	2.49		1.92	-23%	1.51	-39%
Slovenija	0.88		0.72	-18%	0.54	-39%
EU - 12	42.73		33.47	-22%	28.99	-32%

Sloveniji se po obeh scenarijih napoveduje krčenje sredstev, zato bo potrebno več svojih nacionalnih sredstev vlagati za ukrepe drugega stebra ali pa zmanjšati in racionalizirati nabor ukrepov.

Preglednica 4: Predviden rezultat prihodnje delitve sredstev drugega stebra za posamezne države (Zahrnt, 2009)

KONZERVATIVEN SCENARIJ		NARAŠČUJOČ SCENARIJ		usmeritev v OBSEG POVRŠIN		usmeritev v NATURO 2000		usmeritev v EKOLOŠKO KMETOVANJE		usmeritev v VEČNAMENSKOST KMETIJSTVA	
Zmagovalci		Zmagovalci		Zmagovalci		Zmagovalci		Zmagovalci		Zmagovalci	
Švedska	124%	UK	210%	UK	279%	Švedska	224%	UK	278%	UK	219%
UK	106%	Danska	141%	Danska	185%	UK	190%	Danska	215%	Švedska	208%
Danska	75%	Švedska	123%	Švedska	123%	Danska	124%	Švedska	149%	Danska	164%
Finska	66%	Španija	71%	Francija	94%	Finska	123%	Španija	84%	Finska	104%
Španija	48%	Francija	69%	Španija	86%	Španija	111%	Francija	60%	Španija	101%
Francija	32%	NL	60%	NL	82%	NL	68%	NL	57%	NL	55%
NL	26%	Finska	54%	Belgija	64%	Francija	64%	NL	56%	Francija	51%
Belgija	21%	Belgija	47%	Finska	47%	Belgija	50%	Belgija	40%	Belgija	38%
Latvija	11%					Latvija	11%	Latvija	32%	Latvija	27%
						Estonija	11%	Nemčija	14%	Estonija	15%
		Delno prizadeti		Delno prizadeti							
Delno prizadeti		Latvija	7%	Nemčija	6%			Italija	10%		
Estonija	5%	Nemčija	4%	Litva	4%	Delno prizadeti				Delno prizadeti	
Nemčija	0%	Estonija	-8%			Bolgarija	0%	Delno prizadeti		Nemčija	4%
Italija	-4%			Poraženci		Nemčija	-5%	Estonija	4%	Italija	3%
				Estonija	-16%						
Poraženci		Poraženci		Italija	-16%	Poraženci		Poraženci		Poraženci	
Bolgarija	-14%	Italija	-11%	Irska	-22%	Italija	-14%	Češka	-12%	Češka	-22%
Litva	-14%	Litva	-21%	Litva	-25%	Slovenija	-25%	Avstrija	-19%	Bolgarija	-22%
Češka	-15%	Irska	-22%	LU	-34%	Ciper	-30%	Litva	-23%	Avstrija	-28%
Ciper	-16%	LU	-23%	Romunija	-33%	Litva	-31%	Grčija	-33%	Litva	-28%
Grčija	-17%	Češka	-26%	Češka	-33%	LU	-34%	LU	-37%	Grčija	-31%
LU	-17%	Bolgarija	-27%	Bolgarija	-35%	Grčija	-34%	Portugalska	-42%	Slovenija	-31%
		Romunija	-30%					Slovaška	-44%	LU	-39%
Avstrija	-18%	Ciper	-30%	Ciper	-40%	Češka	-37%	Irska	-45%	Ciper	-40%
Slovenija	-18%	Grčija	-32%	Grčija	-43%	Irska	-41%	Slovenija	-48%	Slovaška	-41%
Irska	-22%	Avstrija	-34%	Avstrija	-44%	Slovaška	-43%	Ciper	-50%	Portugalska	-42%
Portugalska	-23%	Poljska	-38%	Poljska	-46%	Avstrija	-45%	Bolgarija	-51%	Irska	-50%
Slovaška	-23%	Slovenija	-39%	Madžarska	-50%	Portugalska	-47%	Romunija	-52%	Madžarska	-52%
Romunija	-25%	Portugalska	-39%	Portugalska	-50%	Romunija	-48%	Madžarska	-55%	Poljska	-56%
Poljska	-27%	Slovaška	-39%	Slovaška	-50%	Madžarska	-48%	Poljska	-56%	Romunija	-56%
Madžarska	-27%	Madžarska	-41%	Slovenija	-52%	Poljska	-50%				
Malta	-48%	Malta	-76%	Malta	-94%	Malta	-95%	Malta	-96%	Malta	-96%

Skrb vzbujajoča je za Slovenijo predvidena delitev sredstev v celotnem prenovljenem drugem stebru. Po predvidevanjih modela, bi Slovenija lahko izgubila precejšen delež sredstev za financiranje na vseh področjih. Kar pomeni, da bomo prisiljeni sami v večji meri financirati ukrepe, če jih bomo hoteli izvajati. V preglednici so prikazane države, ki bi z novo reformo obseg svojih plačil povečale za najmanj 10% in države, ki bi izgubile vsaj 10% sredstev. Nacionalne kvote se povečajo Belgiji, Danski, Španiji, Franciji, Nizozemski, Finski in Švedski, znižanje pa grozi Grčiji, Irski, Luksenburgu, Avstriji in Portugalski.

Nemčija nekaj pridobi le pri ekološkem pristopu, v splošnem pa ne poveča svoje nacionalne ovojnice.

5.2 PRIČAKOVANI REZULTATI REFORME

Poraženci reforme bodo države z zelo konkurenčnim kmetijstvom in močnim subvencioniranjem svojih proizvodov, ki že danes dosegajo nesorazmerno visoke nacionalne ovojnice. Največje izgube se predvidevajo za zagovornike reform: Grčijo in Malto ter tudi za Ciper, Nizozemsko, Belgijo in Dansko. Nemčija in Francija bi v nacionalnem okviru izgubili minimalno količino sredstev, Irska pa bi ohranila današnji obseg (ima visok BDP na prebivalca). Z reformo bi največ pridobil Luksenburg, Španija, Avstrija, Finska in Švedska, ki načelno niso naklonjeni reformam (zagovarjajo status quo). Pretežno vse vzhodnoevropske članice bi sredstva izgubile na račun nizke vrednosti BDP. Slovenija bi obdržala približno enak obseg sredstev kot do sedaj.

Dobri predlogi te reforme so postopna modulacija (tudi za nove članice), večje sofinanciranje držav pri shememah plačil, postopna ukinitvev enotnega plačila na kmetijsko gospodarstvo, ohranitev instrumentov sedanje politike, katerih cilj je pridobivanje javnih dobrin (Zahrnt, 2009).

Tudi v drugi raziskavi avtorici Renata Grochowska in Katarzyna Kosior (2008) ugotavljata nujnost temeljite reforme SKP, na kar je opozoril že "zdravstveni pregled" leta 2008. Sodobna kmetijska politika se bo morala odzivati na podnebne spremembe, globalizacijo in migracije ter odločanje v večji meri preseliti na nacionalno raven, tudi če se ob tem izgubi njen skupen značaj. Decentralizacija je torej ključ do uspeha prihodnje SKP. Sočasno s tem na pomenu pridobivajo podeželsko-okoljski interesi. Ob zavedanju, da v večini novih držav članic igra kmetijstvo večjo gospodarsko vlogo kot pa v starih članicah, bo nujno zavzeti nove instrumente in ukrepe. Sedanja politika ne zagotavlja primerne življenjskega standarda kmetov, namesto povečevanja produktivnosti se je povečala le proizvodnja, ne zagotavlja pravih ukrepov za sodobne izzive (podnebne spremembe, obnovljivi viri, voda in biotska raznovrstnost).

Razumeti je pritiske držav neto plačnic, ki zahtevajo znižanje izdatkov in spremembo pravil financiranja SKP. Večina novih članic ter države z nizkim BDP-jem na prebivalca želi ohraniti sedanji sistem financiranja in podpore kmetijstvu. Sprejetje Lizbonske pogodbe bo po vsej vrjetnosti prineslo še dodatne napetosti med neto plačnicami in prejemnicami sredstev proračuna SKP, upoštevati pa je potrebno tudi vedno glasnejše interesne skupine po vsej Evropi. Na trend vse manjšega števila kmetij in vse večjega povpraševanja po hrani v okviru EU, bi bilo smiselno odgovoriti s strategijo SKP, ki bi podpirala zagotavljanje zadostne preskrbe s hrano (Grochowska in Kosior, 2008).

Avtorici ugotavljata, da so dosedanje reforme neuspešno poskušale odpraviti različna izkrivljanja, premalo pa je bilo poudarka na učinkovitem doseganju zastavljenih ciljev. Vse večji pomen drugega stebra (leta 2003 so izdatki za steber znašali 11% vsega proračuna SKP, leta 2006 pa že 19%) pomeni vse večji delež pri financiranju, ki ga bodo nosile države same. Realno je zato postopno pričakovati financiranje drugega stebra le na nacionalni ravni, še posebej če se bo ideja o ukinitvi prvega stebra uresničila.

Nemški svetovalni svet za okolje (SRU) (CAP2020, 2010) za prihodnjo SKP predlaga sistem iz 3 delov:

- osnovno plačilo za okolju prijazno obdelavo (kmetija mora tako obdelovati vsaj 10% svojih površin)
- širitev ukrepov, ki varujejo okolje in spodbujajo ohranjanje narave ter odgovarjajo novim izzivom
- dodatna sredstva za ohranjanje obdelane krajine za območja, ki jim grozi opustitev kmetijske proizvodnje.

Zavzemajo se za spodbujanje dobrih kmetijskih praks, ki imajo pozitiven učinek na biotsko raznovrstnost. Nova strategija prinaša dodaten zaslužek kmetijam, ki bodo skrbele za ohranjanje narave in varstva okolja in odločitev o tem prepušča kmetu samemu.

6 SWOT ANALIZA SLOVENSKEGA KMETIJSTVA

V analizi so prikazana glavna dejstva, ki zaznamujejo kmetijsko proizvodnjo v Sloveniji. Prednosti in priložnosti je potrebno dobro izkoristiti, hkrati pa se zavedati slabosti in nevarnosti, ki bodo lahko v prihodnosti še večje. V katero smer se bo kmetijski sektor razvijal v prihodnosti bo v veliki meri odvisno od interesov politike in tudi ljudi, če bodo znali prepoznati priložnosti.

Slabosti:

- razdrobljenost kmetijske posesti
- slab razvoj dopolnilnih dejavnosti (male kmetije se bojijo velikih naložb, večji kmetje za to nimajo časa)
- slaba izobrazbena in starostna struktura gospodarjev
- težki reliefni pogoji za kmetijsko pridelavo (75% površin je vključenih v OMD)
- 1/3 hrane uvozimo, čeprav bi jo lahko pridelali doma
- slaba promocija slovenskih proizvodov

Prednosti:

- raznolika pokrajina, ki nudi razvoj različnih panog kmetijstva, turizma (zimski, poletni), športa
- kakovost
- pridni in delavni ljudje
- tradicija (ljudje so še vedno zelo navezani na zemljo in podeželje)
- porast družinskih kmetij z izobraženimi mladimi ljudmi (to je tudi priložnost)

Nevarnosti:

- zaraščanje zaradi opuščanja pridelave
- klimatske spremembe bi lahko prinesle izpad proizvodnje v določenih predelih (Prekmurje npr.)
- izbuba najboljše kmetijske zemlje zaradi pozidave in prometne mreže
- nezaveščen slovenski potrošnik, ki za (dražje) slovenske proizvode nima denarja
- slaba produktivnost slovenskega kmetijstva, ki je pod evropskim povprečjem

- zunanja konkurenca

Priložnosti:

- razvoj podeželja (turizem, rekreacija)
- družinske kmetije, ki se zaradi svoje majhnosti lažje prilagodijo spremembam na trgu
- povezovanje kmetov za lažji in bolj enoten nastop na trgu
- trend doseljevanja mladih na podeželje
- porast družinskih kmetij z izobraženimi mladimi ljudmi

7 SKLEPI

V organih in ustanovah EU potekajo intenzivne razprave o usmeritvah prihodnje SKP, ki naj bi se zaključile do konca letošnjega leta. Slovenija je v Strategiji razvoja slovenskega kmetijstva že nakazala prihodnje nacionalne usmeritve in prioritete. Kmetijski sektor naj bi se usmerjal v pridobivanje javnih dobrin na okolju prijazen način. Spodbujale se bodo dobre kmetijske prakse, saj bo integrirana pridelava postala standard. Kmetijstvo ima poleg osnovne funkcije zagotavljanja pridelkov, tudi posredno odgovornost za ohranjanje podeželja, varovanje okolja, naravnih virov in biotske raznovrstnosti. Temu se bo v prihodnosti namenilo več sredstev.

Kakšno bo slovensko kmetijstvo leta 2030 je težko napovedati. Jasno je, da so nihanja na kmetijskih trgih skupaj s klimatskimi spremembami realnost v prihodnosti in kmetijska politika bo morala biti nanje zelo občutljiva in prilagodljiva. Manjše kmetije so brez jasne usmeritve v razvoj in specializacijo obsojene na propad. Lahko se zgodi, da bo vso slovensko kmetijsko zemljo obdelovala peščica posameznikov po zgledu velikih farmerjev. Vprašanje je, kaj se bo v tem primeru zgodilo z območji, ki imajo omejene dejavnike za kmetovanje ter ali nam bo uspelo zaustaviti zaraščanje. Slovenija vsako leto zaradi pozidave trajno izgubi ogromne površine, navadno najboljše kmetijske zemlje. Naloga in odgovornost države je preko mehanizmov odločanja zavarovati svoje strateške interese, kamor kmetijska zemljišča zagotovo sodijo.

Nacionalni interesi držav članic Evropske unije bodo vedno ovirali reforme skupne kmetijske politike, tudi prihajajočo. Povečevanje obsega sredstev za izdatke SKP na evropski ravni v prihodnosti ni pričakovati. Obseg nacionalne ovojnice se bo zato zagotovo krčil. Država bo zato morala preudarno poskrbeti za ukrepe, ki bodo dejansko sledili ciljem zastavljenim v Strategiji razvoja slovenskega kmetijstva. Občutno krčenje sredstev se predvideva v drugem stebru, katerega Slovenija opredeljuje kot temelj razvoja kmetijskega sektorja. Tako bo država morala za učinkovito izvajanje ukrepov sama namenjati finančna sredstva.

Prihodnost slovenskega kmeta ni črna, saj se lahko s svojo delavnostjo ter pripravljenostjo delovati trajnostno v korist ohranjanja krajine, dobro prilagodi prihajajočim izzivom. Potrebno bo le dovolj motivacije, tudi finančne s strani države.

8 VIRI

CAP2020: Debating the future of the common agricultural policy.

<http://cap2020.ieep.eu/2010/7/30/public-goods-centre-stage-at-the-cap-post-2013-conference?s=1&selected=latest> (24. jul. 2010)

<http://cap2020.ieep.eu/2010/5/4/a-greening-of-european-agricultural-policy-is-needed> (24. jul. 2010)

Erjavec E., Juvančič L., Rednak M., Volk T. 2007. Zdravstveni pregled skupne kmetijske politike. V kakšnem stanju SKP pričakuje izzive prihodnosti? V: Slovensko kmetijstvo in podeželje v Evropi, ki se širi in spreminja. 4. Konferenca DAES, Moravske Toplice, 8. in 9. november 2007. Kavčič S. (ur.). Domžale, Društvo agrarnih ekonomistov – DAES: 13- 32

Erjavec E. 2010. Uvod v teorijo kmetijske politike.

<http://kaepp.insist.si/gradivo/62.pdf> (30. jul. 2010)

Eržen B. 2004. Slovenija in skupna kmetijska politika Evropske unije. Diplomsko delo.

Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.

http://www.cek.ef.uni-lj.si/u_diplome/erzen1220.pdf (25. jul. 2010)

European Commission: Evropska komisija

http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/prospects2008/index_en.htm (10. avg. 2010)

Grochowska R., Kosior K. 2008. The future of the CAP – a declining policy in the European union? V: National implementations, impact assessment and the agenda for future reforms. Viterbo, Italija, 20. in 21. november 2008

http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/44787/2/1.2.2_Grochowska.pdf (25. jul. 2010)

Moje potovanje med nebom in zemljo.

<http://suzana.spoznajme.net/moje-potovanje-med-nebom-in-zemljo/> (2. avg. 2010)

Pregled kmetijske politike: Slovenija. Erjavec E., Rednak M., Volk T. (ur.). 2001. 1. izd.

Ljubljana, OECD, Center za sodelovanje z nečlanici. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano Republike Slovenije: 181 str.

Strategija prilagajanja slovenskega kmetijstva in gozdarstva podnebnim spremembam.

2008. Ljubljana, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano RS, 2008

http://www.mkgp.gov.si/fileadmin/mkgp.gov.si/pageuploads/saSSo/zakonodaja/2008/DIREKTORAT_ZA_KMETIJSTVO/NARAVNE_NESRECE/Strategija_prilagajanja_-_osnutek_18.3.08.pdf (1. september 2010)

Strategija razvoja slovenskega kmetijstva. 2010. Ljubljana, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano RS, 2010

http://www.mkgp.gov.si/fileadmin/mkgp.gov.si/pageuploads/Novinarsko_sredisce/Govori/Strategija_vizija_in_cilji.pdf (10. jul. 2010)

Uredba Sveta (ES) št. 1782/2003 Skupna pravila za sheme neposrednih podpor, z dne 29. septembra 2003, 4 str.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:03:40:32003R1782:SL:PDF> (12. jul. 2010)

Youth Farm: Izobraževalni pripomoček za mlade kmete v novih članicah EU

http://www.itr.si/javno/youth_farm/sl/ (19. jul. 2010)

Zahrnt V. Public money for public goods: winners and losers from CAP reform. 2009.

Brussels, ECIPE: European centre for International Political Economy

<http://www.ecipe.org/publications/ecipe-working-papers/public-money-for-public-goods-winners-and-losers-from-cap-reform/?searchterm=Public%20Money%20for%20Public%20Goods:Winners%20and%20Losers%20from%20CAP%20reform> (30. jul. 2010)

Zakon o kmetijstvu (Zkme). Ur. L. RS št. 51/06

<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200651&stevilka=2181> (18. jul. 2010)

ZAHVALA

Za pomoč in strokovne usmeritve pri pripravi diplomskega projekta se zahvaljujem mentorju prof. dr. Andreju Udovču. Hvala tudi recenzentki prof. dr. Lučki Kajfež-Bogataj.

Blaž, hvala ti za vso potrpežljivost in podporo v času študija. Zahvala tudi družini, ki me je pri mojih odločitvah vedno podpirala.