

UNIVERZA V LJUBLJANI
BIOTEHNIŠKA FAKULTETA
ODDELEK ZA ZOOTEHNIKO

David TRENTA

**ANALIZA PROCESOV ODLOČANJA SKUPNE KMETIJSKE POLITIKE NA
PRIMERU SPREJEMANJA REFORME V OBDOBJU 2010 DO 2013**

DIPLOMSKO DELO
Univerzitetni študij

**ANALYSIS OF COMMON AGRICULTURAL POLICY DECISION-MAKING
IN THE CASE OF THE REFORMS IN THE PERIOD 2010 - 2013**

GRADUATION THESIS
University studies

Ljubljana, 2016

Z diplomskim delom končujem univerzitetni študij kmetijstva – zootehniko. Opravljeno je bilo na Katedri za agrarno ekonomiko, politiko in pravo Oddelka za zootehniko Biotehniške fakultete Univerze v Ljubljani.

Komisija za študij 1. in 2. stopnje Oddelka za zootehniko je za mentorja diplomskega dela imenovala prof. dr. Emila Erjavca.

Recenzent: prof. dr. Luka Juvančič

Komisija za oceno in zagovor:

Predsednik: prof. dr. Andrej LAVRENČIČ
Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta, Oddelek za zootehniko

Član: prof. dr. Emil ERJAVEC
Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta, Oddelek za zootehniko

Član: prof. dr. Luka JUVANČIČ
Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta, Oddelek za zootehniko

Datum zagovora:

Podpisani izjavljam, da je naloga rezultat lastnega raziskovalnega dela. Izjavljam, da je elektronski izvod identičen tiskanemu. Na univerzo neodplačno, neizključno, prostorsko in časovno neomejeno prenašam pravici shranitve avtorskega dela v elektronski obliki in reproduciranja ter pravico omogočanja javnega dostopa do avtorskega dela na svetovnem spletu preko Digitalne knjižnice Biotehniške fakultete.

David Trenta

KLJUČNA DOKUMENTACIJSKA INFORMACIJA

ŠD Dn
DK UDK 631.1:332.1(043.2)=163.6
KG kmetijstvo/skupna kmetijska politika/reforme/modeli/mehanizmi/institucije
KK AGRIS E10
AV TRENTA, David
SA ERJAVEC, Emil (mentor)
KZ SI-1230 Domžale, Groblje 3
ZA Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta, Oddelek za zootehniko
LI 2016
IN ANALIZA PROCESOV ODLOČANJA SKUPNE KMETIJSKE POLITIKE NA PRIMERU SPREJEMANJA REFORME V OBDOBJU 2010 DO 2013
TD Diplomsko delo (univerzitetni študij)
OP IX, 83 str., 7 pregl., 106 vir.
IJ sl
JI sl/en
AI Skupna kmetijska politika (SKP) je pomembnejša politika Evropske unije, s katero skupnost ureja področje kmetijstva. SKP je pod stalnim pritiskom reform. Zadnje reforme poskušajo ukrepe urejati v javnem interesu, omogočati članicam skupno dobro ter ugodno vplivati na strukture kmetijstva. Reformni procesi predstavljajo pomemben del razumevanja SKP, njihovo proučevanje pa politiko v njenih značilnostih dobro pojasnjuje. V delu poskušamo z analizo podrobneje proučiti procese odločanja na primeru reforme v obdobju med letoma 2010 in 2013, z opisovalnim pristopom pa pojasnjevati, zakaj je do njih prišlo in kakšni so njihovi učinki. Uporabljena metodologija temelji na analizi s politološkimi modeli državne in naddržavne ravni avtorjev Moyer in Josling (2002) ter Garzon (2006), ki je podkrepjena s primerjalno analizo vzorčnih mehanizmov v kontekstualnih in institucionalnih okvirjih povzeto po avtorjih Lovec in Erjavec (2014). S pomočjo kronološke analize sprejemanja reforme in preko pregleda literature področja, ugotavljamo najpogostejše procesne vzorce in jih poskušamo ustrezno pojasniti. V delu potrjujemo, da je oblikovanje SKP mogoče opisati z modeli obeh ravni. Državna raven reformo dobro opisuje z modelom organizacijskega procesa, model vladne politike ter interesne izravnave oz. prilagoditve. Model teorije medvladnega odločanja, model evropske birokratske politike in model več-nivojskih pogajalskih iger z vidika naddržavne ravni, utemljujejo procese reforme dobro; podobne ugotovitve veljajo tudi za model potne odvisnosti. S preostalimi modeli naddržavne ravni ni mogoče zadostno opisovati proučevanih procesov. S primerjalno analizo vzročnih mehanizmov ugotavljamo, da primeru reforme najboljše ustrezajo proračunski kontekst, sprememba političnih omrežij in potna utirjenost, ki jo s svojimi vsebinskimi poudarki v celoti zajemajo.

KEY WORDS DOCUMENTATION

DN Dn
DC UDC 631.1:332.1(043.2)=163.6
CX agriculture/Common agricultural policy/reform/modeling/mechanisms/institutions
CC AGRIS E10
AU TRENTA, David
AA ERJAVEC, Emil (supervisor)
PP SI-1230 Domžale, Groblje 3
PB University of Ljubljana, Biotechnical Faculty, Department of Animal Science
PY 2016
TI ANALYSIS OF COMMON AGRICULTURAL POLICY DECISION-MAKING
IN THE CASE OF THE REFORMS IN THE PERIOD 2010 - 2013
DT Graduation Thesis (University studies)
NO IX, 83 p., 7 tab., 106 ref.
LA sl
AL sl/en
AB The Common Agricultural Policy (CAP) is one of the important EU policies regulating the area of agriculture and it is constantly under pressure of reform. The latest round of reforms has been aiming to regulate the measures in the public interest, provide a common good to the Member States and have a beneficial impact on agricultural structures. Reform processes represent a significant portion of understanding the CAP, while their examination reveals the true meaning of the CAP. The purpose of the analysis is to use a descriptive approach to exploring the decision-making processes the reform in the period from 2010–2013, explain why it was introduced and what its effects are. The methodology of the analysis is based on political science models of national and supranational levels of decision-making by Moyer and Josling (2002) and Garzon (2006). It is further supported with a comparative analysis of causal mechanisms in contextual and institutional frameworks by Lovec and Erjavec (2014). The most common process patterns are determined and adequately assessed through a chronological analysis of the adoption of the reform using relevant sources and literature. The thesis confirms that both models have a good explanatory power and that supranational models perform better at covering all the processes. The reform has certain key national elements, which means that the model of decision-making at the national level can explain it well using the organisational process model, the government politics model and the model of partisan mutual adjustment. The model of inter-governmentalist theory decision-making, the European bureaucratic politics model and the multi-level bargaining games model from the supranational level all support the reform processes due to their specific explanatory powers. The same holds for the model of path dependency. The remaining models dealing with the supranational level of decision-making cannot adequately describe the processes in question. Furthermore, the comparative analysis of causal mechanisms indicates that the budget costs, the change of policy network and path dependency fully cover the context of the 2013 reform.

KAZALO VSEBINE

	str.
Ključna dokumentacijska informacija (KDI)	III
Key words documentation (KWD)	IV
Kazalo vsebine	V
Kazalo preglednic	VII
Okrajšave in simboli	VIII
Slovarček	IX
1 UVOD.....	1
2 PREGLED OBJAV.....	3
2.1 INSTITUCIONALNI OKVIRJI ODLOČANJA.....	3
2.1.1 Evropski svet.....	3
2.1.2 Svet Evropske unije	4
2.1.3 Evropska komisija.....	5
2.1.4 Evropski parlament	7
2.1.5 Evropsko sodišče	8
2.1.6 Interesne skupine EU.....	9
2.1.7 Evropske pogajalske prakse	11
2.2 REFORME SKP	13
2.2.1 Pomen reformnih procesov SKP.....	13
2.2.2 Agenda 2000.....	14
2.2.3 Fischlerjeva reforma 2004.....	15
2.2.4 »Zdravstveni« pregled 2008.....	17
2.2.5 »Zelena« reforma 2013.....	19
2.3 POLITIČNO EKONOMSKI MODELI	20
2.3.1 Več-modelni pristop.....	20
2.3.2 Državna raven.....	21
2.3.3 Več-nivojsko odločanje	24
2.3.4 Dinamične razsežnosti.....	26
2.4 PRIMERJALNA ANALIZA.....	28
2.4.1 Analiza z vzročnimi mehanizmi.....	28

2.4.2	Kontekstualna dinamika	29
2.4.3	Institucionalni mehanizmi.....	29
3	MATERIAL IN METODE.....	31
4	REZULTATI IN RAZPRAVA.....	34
4.1	KRONOLOŠKI PREGLED SPREJEMANJA REFORME.....	34
4.1.1	Predpogajalski proces v letu 2010.....	34
4.1.2	Pogajalski proces v letu 2011.....	36
4.1.3	Pogajalski proces v letu 2012.....	39
4.1.4	Zaključek pogajanj v letu 2013.....	43
4.2	VREDNOTENJE REFORME Z MODELI NA DRŽAVNI RAVNI	51
4.3	VREDNOTENJE REFORME Z MODELI NA NADDRŽAVNI RAVNI	55
4.3.1	Več-nivojsko odločanje	55
4.3.2	Dinamične razsežnosti.....	56
4.4	ANALIZA PROCESOV ODLOČANJA S PRIMERJALNO ANALIZO VZROČNIH MEHANIZMOV	57
4.4.1	Kontekstualna dinamika	57
4.4.2	Institucionalna dinamika.....	60
4.5	POMEMBNEJŠE UGOTOVITVE POLITOLOŠKE IN PRIMERJALNE ANALIZE ..	62
4.5.1	Ugotovitve s politološkimi modeli	62
4.5.2	Ugotovitve primerjalne analize vzročnih mehanizmov.....	64
5	SKLEPI	67
6	POVZETEK.....	72
7	VIRI	75
	ZAHVALA.....	84

KAZALO PREGLEDNIC

	str.
Preglednica 1: Več-modelni interdisciplinarni pojasnitveni pristop SKP (Moyer in Josling, 2002).....	21
Preglednica 2: Primerjalna analiza vzročnih mehanizmov (Lovec in Erjavec, 2014).....	28
Preglednica 3: Predlogi spremembe Uredb Komisije (Lovec in sod., 2015; Lovec in Erjavec, 2014).....	37
Preglednica 4: Finančni okvir EU 2014-2020 v milijardah evrov, na podlagi cen iz 2011 (Lovec in Erjavec, 2014).....	44
Preglednica 5: Razdelitev sredstev neposrednih podpor (I. steber) in sredstev za razvoj podeželja (II. steber) v milijonih evrov, na podlagi cen iz 2011 (European parliament, 2013).....	47
Preglednica 6: Uradna stališča institucij na področju novih ukrepov SKP (Lovec in Erjavec, 2014; Agra facts, 2013g; Agra focus, 2013j).....	49
Preglednica 7: Distribucija sredstev reforme SKP (Lovec in Erjavec, 2014; European parliament, 2013).....	50

OKRAJŠAVE IN SIMBOLI

SKP	skupna kmetijska politika
EU	Evropska unija
EP	Evropski parlament
Svet EU	Svet ministrov

SLOVARČEK

I. steber SKP	ukrepi kmetijskih trgov in neposrednih plačil
II. steber SKP	ukrepi politike razvoja podeželja
BIRDLIFE INTERNATIONAL	svetovna organizacija na področju varstva ptic
BSE	bovina spongiformna encefalopatija
COGECA	Evropsko združenje kmetijskih zadrug
COPA	Evropsko združenje kmetijskih sindikatov
COREPER	odbor stalnih predstavnikov
GATT	splošni sporazum o carinah in trgovini
OECD	organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj
Potna odvisnost/potna utirjenost	proces, ki predvideva nadaljevanje smernic iz preteklosti
SAPS	shema enotnega plačila na površino
SCA	poseben komite za kmetijstvo
WTO	Svetovna trgovinska organizacija
WWF	Svetovni sklad za naravo
ZDA	Združene države Amerike
»Zeleno« plačilo	30 % neposrednih plačil SKP opredeljenih po kmetijsko-okolijskih normah

1 UVOD

Skupna kmetijska politika (SKP) je ena od najbolj obsežnih politik Evropske unije (EU). Desetletja po svojem nastanku je še vedno pogosto označena kot politika, ki je do evropskega proračuna izrazito potratna, tržno izkrivljajoča in distribucijsko neučinkovita. Kot politika sloni na zagovarjanju notranje neenakosti držav članic. Proračunski izdatki, ki jih politika namenja kmetijstvu kot manjšinski družbeni skupini, so venomer predmet polemik (Garzon, 2006). Prvi reformni procesi so na področju SKP sledili desetletja po njenem nastanku, o preobratih pa je možno pisati šele po letu 1992 ter njeni prvi radikalnejši reformi. To so sprožili izrazito negativni vplivi politike na zunanjo trgovino, ki jo je SKP s svojimi zaščitniško usmerjenimi regulatorji cen in uvoznimi omejitvami dobro izkrivljala. Po nadomeščanju cenovnih mehanizmov s proizvodno vezanimi plačili njeni proračunski stroški niso izrazito padli, proračunske razprave pa so vse potem ostale osrednji del njenih diskusij (Cunha in Swinbank, 2011).

Reforme so se nadaljevale, proizvodno nevezana plačila so začela nadomeščati vezane oblike, okoljevarstveni vidiki kmetijstva so začeli pridobivati na pomenu. Predvsem s Fischlerjevo reformo v letu 2004 in »Zdravstvenim« pregledom v letu 2008 je bil ta premik očiten. Zadnja prenova, ki jo je bila SKP deležna, poimenovana tudi »Zelena« reforma, je smernice poskušala okrepiti s pomenom sprejemljivosti kmetijstva za javnost. Reforma je z ukrepi uvajala podaljšanje nekaterih tržnih ukrepov, delno poenotila plačila znotraj članic in med njimi. Dodatno je omejila kriterije izplačil sredstev prvega stebra z okoljevarstvenimi ukrepi, kamor sodijo ohranjanje trajnega travinja, pestrost kultur in ekološko ciljna območja. Uveljavila je tudi prenos sredstev med obema stebroma. Končne rešitve so bile v smislu predloga Komisije omejene, predstavljale pa so le del sprva načrtovanih sprememb (Lovec in Erjavec, 2014; Lovec in sod., 2015).

SKP predstavlja v svojih procesih zapleteno institucionalno okolje, v katerem sodelujejo odločevalci kot posamezniki ali skupina. Prevladujejo heterogenost, interesnost, postopki oblikovanja politik pa so vedno več-ravenski. Ustrezna analiza procesov oblikovanja kmetijske politike omogoča vpogled v njene značilnosti, z njo procesne dinamike lažje razumemo, politiko pa bolje napovedujemo.

Cilj naloge je raziskati procese, ki so do sprememb politik oz. reforme v proučevanem obdobju med 2010 in 2013 pripeljali, ob tem pa upoštevati njihove strukture, odločevalce in spremembe. Glavno raziskovalno vprašanje dela je, »kako in zakaj je do reforme v referenčnem obdobju sploh prišlo in kakšno vlogo so v njej imeli vsi oblikovalci politik«.

Odgovor na zastavljeno vprašanje nudi vpogled v oblikovanje SKP s tem pa jo pomaga razumeti. Analiza lahko poda odgovore, ki kmetijsko politiko ustrezno pojasnijo in utemeljijo. Pomembnost tovrstnih analiz predstavlja dobro izhodišče za praktično napovedovanje procesov kmetijske politike na vseh ravneh in nudi odgovore, kaj lahko od posameznih postopkov sploh pričakujemo. Pomembno pojasnjuje tudi, kje in kdaj bodo odločitve sprejete in kakšne so lahko njihove končne rešitve. To omogoča veliko boljše izhodišča odločevalcem politik, nudi pa jim ustreznejšo pripravljenost, boljše vodenje in kakovostnejše končno odločanje o SKP.

Analiza bo zajemala proučevanje najpomembnejših odločevalskih postopkov, soodločevalcev, institucij in preostalih organiziranih skupin, ki so politiko sooblikovale.

Metodologija temelji na teoretičnih pristopih avtorjev Moyer in Josling (2002), Garzon (2006) in Lovec in Erjavec (2014), s katerimi bomo poskušali poiskati odgovore na raziskovalno vprašanje s pomočjo več možnih analitičnih metod. Sprva preko politološko modelnega pristopa, analiza procesov pa bo ob tem zajemala tudi vrednotenje s primerjalno analizo vzročnih mehanizmov ter poudarjanje kontekstualne in institucionalne dinamike.

Izhodišča temeljijo na proučitvi virov, kot so Agra focus, Agra facts ter nekaterih drugih uradnih dokumentov in poročil krovnih institucij EU in področja SKP. Ob tem predpostavljamo, da je politika potno odvisna ter interesna, do radikalnih sprememb v obliki reform pa je mogoče priti le z oblikovanjem ustreznega političnega okolja, kjer so velike rešitve zares mogoče. Predvidevamo, da vsi analitični pristopi ne pojasnjujejo reforme 2013 dovolj dobro, najpomembnejše spremembe pa le nekateri. Na podlagi analize bomo tako ustreznost modelov kot tudi primerjalne analize ustrezno opredelili.

2 PREGLED OBJAV

2.1 INSTITUCIONALNI OKVIRJI ODLOČANJA

2.1.1 Evropski svet

Evropski svet je politično telo, ki ga sestavljajo predsedniki držav ali vlad članic. Je vrhovna avtoriteta kot tudi najvišje pravno telo EU. Ustanovljen je bil v letu 1975 ter določen z Maastrichtsko pogodbo. Vodi ga izvoljeni predsednik, ki ima po Lizbonski pogodbi dve in pol leti dolg mandat in deluje skupaj s predsedujočim Komisiji (Cunder in sod., 1997).

Evropski svet določa politično usmerjenost ter prednostne naloge EU. Zaseda vsaj dvakrat letno, običajno vsakih nekaj mesecev. Na sestankih razpravlja predvsem o ključnih vprašanjih Unije, tudi vprašanjih, ki so zaradi svoje kompleksne narave izven odločanja ostalih institucij (Cunder in sod., 1997).

Na dnevnem redu so pogosto teme, pri katerih ni mogoče najti dogovora, tj. kompromisa na nižjih ravneh odločanja (Cunder in sod., 1997; Meester, 2010). Sestanke gosti predsedujoča članica. Del običajnega odločanja so izvolitev v Evropski parlament (EP), monetarna vprašanja in področja obrambe (Bomberg in sod., 2003).

Čeprav kot tak nima neposrednega vpliva na končne rešitve, z leti svojo moč krepil, tudi na področju SKP. To je moč zaznati predvsem v procesih, ki so težje našli skupni imenovalec med odločanjem na ravni Sveta za kmetijstvo, in v primerih, ko SKP posega na druga politična področja. Tu velja izpostaviti reševanje vprašanj proračunske in zunaj-tržne narave. Primer takšnega posredovanja je bilo opaziti v poznih 80., ter začetku 90. na področju režima kvot. Podobna vloga je bila spet opazna na področju sprejemanja Agende 2000 kot tudi v nekaterih kasnejših pomembnejših odločevalskih procesih. Evropski svet kot institucija vselej ne deluje v procesih, če to zadeva specifično politiko znotraj sektorja (Cunha in Swinbank, 2011).

Institucija pred ratifikacijo Lizbonskega sporazuma ni imela toliko pooblastil, kot jih ima po tej. Z njo je Evropski svet vstopil med ostale institucije EU, dobil polno opravilno predsedstvo in mandat, s katerim funkcijo razvija. Začel je delovati na širšem področju zakonodaje že v zgodnjih 80. letih, predvsem na bolj strateško pomembnih področjih EU, ter s tem pridobil naziv kolektivnega odločevalca tudi na mednarodni ravni. Značilna usmerjenost politike Evropskega sveta je navadno vezana na njegovega predsednika ter njegove politične prednosti (Wallace in Reh, 2010).

Evropski svet ima pomembno vlogo, a je njegovo delovanje na večini področij časovno omejeno (Peterson in Bomberg, 1999). Protokolarno je namreč predvidenih le nekaj zasedanj ter prav toliko neuradnih sestajanj. Velikokrat zaseda zaradi manj pomembnih vprašanj ter vprašanj, v katera ni neposredno vpet. V tem primeru gre zgolj za neuradna srečanja. Avtorja opisujeta Evropski svet kot ne-sektorsko opredeljeno institucijo EU.

2.1.2 Svet Evropske unije

Svet Evropske unije (Svet EU) je eden izmed vrhovnih organov odločanja EU, tudi na področju kmetijstva. Sestava Sveta EU je nestalna, razpravo vodijo ministri držav članic, ki so zadolženi za specifična področja dnevnega reda. S tem Svet EU kot telo ostaja nespremenjeno, spreminjajo se le njegovo zasedanje in člani. Vodi ga pristojni minister predsedujoče države članice. Predsedstvo se izmenjuje v polletnih obdobjih. Glavna naloga je sprejemanje pravnih predpisov ter predlogov Komisije in s tem doseganje sprememb na področju politike (Cunder in sod., 1997; Bomberg in sod., 2003; Chari in Kritzinger, 2006). Kot navajata Cunha in Swinbank (2011), je program SKP eden najbolj obsežnih ter vsebinsko kompleksnih področij, s katerimi Svet EU nasploh upravlja.

Politična moč v odločanju Sveta EU ni majhna, kar potrjuje dejstvo neposrednega vpliva institucije na odločanje Komisije (Chari in Kritzinger, 2006). Zaradi možnosti sprejeti ali zavreči njene predloge, vedno ostaja možnost izvajanja pritiska na omenjeno institucijo, s čimer pa organ močno krepi svojo politično vlogo. Veliko tovrstnih pogajanj je neuradnih, tudi znotraj manjših skupin, rezultat pa je lahko predvsem interesna politika močnejšega in bolje pripravljene pogajalca. S tem je možnost po spremembi politike vse manjša. Kot tudi navajata Peterson in Bomberg (1999), so uradna zasedanja le zaključna faza že predhodnih pogajanj med Svetom EU in Komisijo. Dodajata tudi, da pri tovrstnih pogajanjih vloga odločevalca, tj. predsedujočega, lahko pri izidu igra ključno vlogo. V opisu obeh avtorjev je moč zaslediti izrazito prakso izboljševanja položaja in krepitev politične moči predsedujočega resomega ministra, predvsem preko iskanja pogajalskih zavezništev. Slednja lahko pripelje pogajanja na raven, ko je pogajalski proces nemogoče zaključiti brez popolnega strinjanja predsedujočega. Prav takšnega mnenja sta tudi Cunha in Swinbank (2011).

Svet EU zaseda poljubno pogosto (skoraj mesečno), večina odločitev je sprejetih z izglasovano večino, kar pa proces odločanja vodi po poti iskanja zavezništev ter pridobivanja za njo potrebnih glasov. Tovrstno odločanje daje procesu nedemokratičen značaj ter interesno izpostavljenost (Cunder in sod., 1997). Vsaka država članica ima po pravilih njej lastno število glasov, kjer so lahko manjše članice v teoretično boljšem glasovalnem položaju. Omeniti moramo naravo sestankov ter razprav, ki za javnost navadno niso dostopni, prav tako ne stališča posameznih pogajalcev. Kot pišeta Watson in Corbett (2012), je tako mogoče veliko hitreje doseči politični kompromis.

Omeniti velja tudi odbore stalnih predstavništev, ki delujejo kot podporna institucija ministrske ekipe, pogosto pa so glavna gonila ozadja procesov. Rešujejo zahtevnejša vprašanja politike, pri katerih je potrebna temeljita predhodna obdelava predlogov, predno ti vstopijo v proces pogajanj (Watson in Corbett, 2012). Sem sodi COREPER oz. za področje kmetijstva odbor SCA. Odbori so navadno delijo na tehnični del, ki je zadolžen za splošne zadeve, ter politični, ki rešuje kompleksna politična vprašanja višje ravni. Kadrovsko nekoliko manjše, a še vedno visoko strokovno politično telo predstavlja še sekretariat, ki s svojimi delovnimi skupinami pripravlja ustrezna gradiva za obravnavo.

Na vseh delovnih področjih sodelujejo visoko kvalificirani uradniki ter strokovni sodelavci, tudi javni uslužbenci ministrstev (Meester, 2010). Watson in Corbett (2012) označujeta COREPER kot glavno pogajalsko središče, kjer se opravljajo vsa uradna in neuradna lobiranja, izražajo ter oblikujejo stališča. Sestavlja ga vsaki članici lastno stalno predstavništvo, ki ima podobno vlogo kot ambasada. Tako predstavništva kot delovne skupine delujejo za zaprtimi vrati. Cunha in Swinbank (2011) dodajata, da je operativna sposobnost vseh pomožnih zakulisnih delovnih teles ključnega pomena za doseganje visokih političnih ciljev. Vse institucije delujejo apolitično ter v iskanju strokovnih konsenzov tematike. Tu je pogosta praksa iskanje neuradnih dogovorov ter usklajevanje vsebin, ki so lahko v korist močnejših akterjev. Svet EU v skladu z Lizbonsko pogodbo sodeluje z EP.

2.1.3 Evropska komisija

Evropska komisija (Komisija) predstavlja varuha evropske zakonodaje, saj s svojim delovanjem skrbi za ustrezno izvajanje vseh pravnih predpisov in ukrepov. Je izvršni organ politike skupnosti in pripravlja predloge, s katerimi politika EU dosega zastavljene cilje (Cunder in sod., 1997; Meester, 2010). Politike ni mogoče spreminjati, dokler Komisija spremembe uradno ne predlaga, s tem pa je njena moč v procesih odločanja še toliko večja (Peterson in Bomberg, 1999). Komisija lahko določa, ali bo politika ostala nespremenjena, bila reformistično ali konservativno usmerjena. S političnimi prijemi je zmožna spreminjati stališča in interese članic. Predvsem je to očitno na področjih politik, ki so že dlje časa prisotne, kot je denimo SKP (Cunha in Swinbank, 2011).

Komisijo sestavljajo komisarji držav članic, ki jih zavezuje upravljanje postopkov izven državnega interesa. Kljub pravno obvezujočemu delovanju zgolj v korist Unije je v njenem delovanju še vedno moč zaslediti vsaj nekaj upravljanja v korist države, ki jo zastopajo (Cunha in Swinbank, 2011). Delo komisarjev je omejeno na posamezna strokovna področja, znotraj katerih s politiko upravljajo. Delujejo s pomočjo direktoratskih ter nekaterih drugih manjših podpornih služb, kot sta statistična in pravna (Cunder in sod., 1997; Cunha in Swinbank, 2011).

Vstop novih članic pomeni tudi širjenje in spreminjanje kadrov direktorata, ob vstopih pa je mogoče oblikovanje tudi novih politik, za katere bi ti lahko skrbeli. Pogosta praksa je medsebojno sodelovanje različnih direktoratskih, predvsem na področjih, ki so obsežna (Wallace in Reh, 2010). Kot navajata Chari in Kritzinger (2006), je delovanje direktoratskih podobno delovanjem državnih ministrstev le na višji ter bolj kompleksni evropski ravni.

Institucijo vodi predsednik komisije, ki ga izglasuje z večino EP na predlog Evropskega sveta. Vsa procedura se lahko ponavlja, če kandidat ne dobi zadostne podpore ob glasovanju. Mesta kandidata potencialni komisar pridobi pri domači državi članici ter šele po opravljenem zagovoru vstopi v glasovalno proceduro (Meester, 2010; Wallace in Reh, 2010)

Operativna sposobnost Komisije je kompleksen proces, saj mora največkrat delovati v dobro celotne skupnosti in ob tem spoštovati pogodbo, kot institucija pa je vedno stičišče

interesov članic. Z Lizbonsko pogodbo je v tesnem in soodvisnem sodelovanju z EP (Bomberg in sod., 2003).

Kot opisuje Meester (2010), je za oblikovanje predloga Komisije potrebnih več faz in postopkov. Sprva se oblikujejo osnutki predlogov, ki jih za komisarja pripravijo direktorati, temu sledi posvetovanje vodij kabinetov in nekaterih drugih uradnikov. Mnenje o predlogu posredujejo tu še preostale delovne skupine tudi predstavniki strok. Vsem postopkom je skupno nenehno dogovarjanje ter usklajevanje opcij za rešitev vprašanja. Opravljajo se sestanki, neuradni obiski znotraj vseh služb vključenih v oblikovanje predlogov. Tu pogosto prihaja tudi do največjih pritiskov s strani interesnih združenj.

Dobra koordinacija vključenih služb je pomembna, saj morajo biti predlogi ustrezno izoblikovani, predvsem pa morajo biti tudi v obsegu pooblastil pripravljavca. Predno se predlog lahko končno dodela, so v proces vključeni tudi zunanji strokovnjaki, ki zastopajo posvetovalne odbore, komiteje, med katerimi ima najvišjo veljavo upravni. Vendar pa je politična sposobnost pogajalca tista, ki velikokrat pretehta odločitev, saj gre v večini primerov za iskanje predvsem političnega konsenza (Cunha in Swinbank, 2011).

Cunha in Swinbank (2011) izpostavljata proces »komitologije« kot enega izmed postopkov odločanja, s katerim je komisar zavezan spoštovati mnenja članic, zastopanih preko komitejev. Na področju SKP je pomemben upravljavski komite. Ta je dolžan podati ustrezno mnenje, izglasovano s kvalificirano večino. Če je to negativno, Komisija ne more sprejeti predlogov. Predloge nato obravnava Svet EU. Komite lahko izglasuje tudi status brez mnenja (pogosto za SKP), kar pomeni, da predlogom ne nasprotuje, a jih tudi ne podpira v celoti. To avtorja označujeta za izrazito nedemokratično. Podobno ugotavlja tudi Peterson (2012).

Veliko kmetijskih komisarjev deluje na podlagi mnenja večine kmetijskih interesov ter v tonu predlogov večine članic (Cunha in Swinbank, 2011; Wallace in Reh, 2010). Gre predvsem za ugajanje kmetijskim interesom, ki zagovarjajo status »quo«. Spremembe politik so kljub temu še vedno možne, prav do slednjih je najbolj izrazito prišlo v letu 1992 z Macsherryjevo in 2003 z Fischlerjevo reformo, ko so bili predlogi komisije bolj radikalni ter očitno spremenili tok razvoja SKP navkljub močni opoziciji.

Cunha in Swinbank (2011) opisujeta moč v delovanju komisarjev predvsem na podlagi veljave držav članic, njenih velikosti ter preteklih interesnih praks. Vendar pa tudi največje in najbolj vplivne članice niso vedno politično tako dobro podkovane, da bi v celoti dominirale v postopkih. Omenjeni reformi irskega in avstrijskega komisarja za kmetijstvo sta dober prikaz majhnega odločevalca, ki je uspel politično nadvladati glavnino večjih. Chari in Kritzinger (2006) ugotavljata podobno in dodajata, da je politična moč komisarja odvisna tudi od vzporednega delovanja političnih nasprotnikov ter njihove nespretnosti.

Kako bo Komisija kot visoko politično telo EU delovala na področju SKP, je odvisno predvsem od političnega značaja ter od njegovih sodelovanj z vsemi odločevalci (Wallace in Reh, 2010).

2.1.4 Evropski parlament

EP je prisoten v evropskih procesih že od leta 1979 ter je s svojim številčnim članstvom edina institucija, ki je voljena neposredno (Bomberg in sod., 2003; Meester, 2010). Volitve v EP se opravljajo enkrat v petletnem obdobju, tik predno Svet EU uradno prične z delom. EP in Svet EU imata po Maastrichtski pogodbi (1993) temu primerno usklajena mandata. Ko je parlamentarna sestava dorečena, sledijo potrjevalne procedure komisarjev, naposled tudi predsednika (Cunha in Swinbank, 2011; Peterson in Bomberg, 1999).

Po sestavi je institucija strankarsko deljena, stališča strank pa niso nacionalno, pač pa evropsko politično usmerjena. Najvidnejši sta sredinsko desno usmerjena Evropska ljudska stranka in sredinsko leva stranka Evropskih socialistov. Omeniti moramo tudi Stranko zelenih in stranko Evroskeptikov. Znotraj strank je prisotno lojalno ozračje, saj je članstvo stranke za njene člane izrazito ideološkega pomena (Wallace in Reh, 2010).

Tudi združevanja v koalicije za doseganje večine glasov so prisotna, kar daje posebno pogajalsko noto, predvsem zaradi distribucije glasov med posameznimi strankami, kjer tudi največji ne zmorejo zagotoviti večine glasov za ali proti spremembi (Shackleton, 2012).

Meester (2010) izpostavlja, da vsaka stranka deluje neodvisno skupaj s svojim vodjo, sekretariati in preostalimi uradi. Člani lahko pripadajo eni stranki, ali pa nastopajo nepovezano. Ureditev je tako podobna parlamentarni sestavi na državnih ravneh.

Pristojnosti v delovanju odborov so deljene. Tako denimo delovno področje kmetijstva in razvoja podeželja deluje ločeno od področja veterinarstva in fitosanitarnih zadev, kar pogosto predstavlja oviro pri izpeljavi postopkov. Ločeno delovanje namreč predstavlja razhajanja pri pripravi zakonodaje, kjer vedno prevlada močnejši pogajalec. Z reformo 2004 se je upravljanje nekoliko izboljšalo, saj se z njo predvideva bolj usmerjeno reševanje problematike drugega stebra SKP, ukrepi pa zajemajo tudi področja razvoja podeželja, veterinarstva in fitosanitarnih zadev, okolja ter nekaterih drugih. S proceduro soodločanja naj bi tako področje kmetijstva pridobilo višji pomen, predvsem v smislu povezovanja kmetijsko živilske zakonodaje (Cunha in Swinbank, 2011).

Z Lizbonsko prenovo je EP dobil prvič pooblastila delovanja v soodločevalski proceduri tudi na področju SKP. Tako je Svet EU dolžan upoštevati mnenje EP ter se z njim pogajati in usklajevati. Zasedanja so omejena na tri srečanja, v katerih mora priti do soglasne odločitve, saj se tako postopek zaključi brez predloga. S pogodbo je Svet EU prisiljen sodelovati z EP in njegovimi stalnimi predstavništvi, kar lahko procedure podaljša (Shackleton, 2012). S tem naj bi EP dobil status resnega odločevalca na več področjih politike (Wallace in Reh, 2010).

Zakonodajni postopek z Lizbonsko pogodbo poteka po naslednjem protokolu. Predlog, ki ga izda Komisija, dobi ob EP tudi Svet EU. Za sprejetje predloga je potrebno polno soglasje institucij o zakonodajni vsebini (EP lahko izrazi tudi veto). Če do tega ni mogoče priti, se pripravijo popravki dokumentov. Spremembe predlogov gredo v drugo obravnavo. V drugi obravnavi se vsebina stališč poskuša zblíževati. Zopet so lahko predlagane

spremembe predlogov, EP lahko prepreči nadaljnji postopek sprejetja, če ne soglaša s stališči Sveta EU. V primeru, da pride do soglasja, se zakonodaja sprejme. V primeru nesoglasja institucij gredo predlogi v vmesno obravnavo posebnemu odboru, ki poskuša najti soglasja na obeh straneh. Končni sprejeti dokumenti se pošljejo v zadnjo, tretjo obravnavo obema institucijama. EP jih potrdi z zadnjim plenarnim zasedanjem, in če ga z glasovanjem sprejme tudi Svet EU, je akt dokončno sprejet (European commission, 2013c).

Zgodovinsko gledano je bil EP v svojem obstoju deležen mnogih sprememb, s tem pa širil svojo moč na vedno več področij. S svojo reorganizacijo, podobno ameriškemu senatu, je že v letu 1994 postal tarča presoje svojega delovanja (Peterson in Bomberg, 1999; Bomberg in sod., 2003). Avtorji opisujejo institucijo kot strokovno nekonkurenčno, pogosto zastopano s politično manj izkušenimi predstavniki, tudi politiki, ki so kariero na ravni evropskega odločanja šele začeli. Kritike je moč zaslediti na vseh področjih njegovega delovanja, saj naj bi s svojo pomanjkljivo strokovno zasedbo večkrat motil normalno sprejemanje procedur. Svojo moč je pogosto uveljavljal z veto glasovanji ter s tem ponovno odpiral proceduro o usklajevanju obravnavane vsebine (Peterson in Bomberg, 1999).

Bomberg in sod. (2003) delijo odločanje EP na tri pomembnejša področja. To so nadzorno, zakonodajno in proračunsko. Najpomembnejša, nadzorna funkcija, se izraža v kontroli delovanja Komisije in Sveta EU preko vmešavanja v postopke z možnostjo soodločanja. Čeprav je njegova moč v postopkih manjša, se njegov vpliv še vedno lahko kaže s potrebno privolitvijo pri imenovanju komisarjev ter predsednika Komisije.

Zakonodajna funkcija je morda ena močnejših orodij, saj gre pri procesu soodločanja za sodelovanje s Svetom EU. S tem ima EP možnost vnesti dodatne predloge ter dodatno oblikovati zakonodajo. Poseganje na davčno področje ter področje cen je v tem primeru izvzeto. Na proračunskem področju je delovanje Parlamenta neenakomerno. Bomberg in sod. (2003) namreč navajajo, da je splošni proračun mogoče sprejeti le s soglasjem EP, o kmetijskem proračunu pa končno odloča Svet EU.

2.1.5 Evropsko sodišče

Evropsko sodišče predstavlja vrhovno sodno telo, ki ščiti zakone in demokratičnost. Deluje le na področjih, ki jih zastopa Evropska zakonodaja, na državnih ravneh nima pristojnosti. Ureja spore, podaja mnenja mednarodne ravni, posreduje predloge za implementacije obstoječe zakonodaje. Sestavljajo ga sodniki in tožilci, ki jih imenuje Svet EU. Sankcioniranje je opredeljeno z Maastrichtsko pogodbo (Cunder in sod., 1997; Chari in Kritzinger, 2006). Sodišče pri izvajanju pravnega reda odloča skupno s Komisijo, ta pa lahko nespoštovanje pravnega reda prijavi v obravnavo ali celo kaznuje institucijo, ki pogodbo krši (Meester, 2010).

Kot navajajo Bomberg in sod. (2003), je sodišče glavni arbiter nejasnih interpretacij zakonodaje. Članice imenujejo sodnike za obdobje šestih let, predsednika sodišča imenujejo sodniki. Kljub svoji veliki vlogi pri oblikovanju zakonodaje je umeščenost sodišča v procesih kršitev neprimerno manjša (Chari in Kritzinger, 2006). Razlog za

slednje je predvsem pomanjkanje podpomih teles, ki bi izvajala voljo sodstva. To še posebno velja v primerih, ko posamezna država ali več teh krši evropsko zakonodajo. Članice pogosto izpolnijo odločitev sodišča predvsem zaradi lastne presoje po upoštevanju sodišča kot najvišjega pravnega telesa Unije. Prav tako ima sodišče omejene možnosti posredovanja na področju zunanje politike, vendar se njegova vloga počasi povečuje.

Mattli in Slaughter (1995; cit. po Peterson in Bomberg, 1999) v ospredje postavljata vprašanje, ali je sodišče s svojim delovanjem že prekrilo interese državnih zakonodaj v dobro skupnosti ter zagotavlja višji pravni red. Zagovorniki neofunkcionalizma temu pritrjujejo, z njim pa se ne strinjajo strokovnjaki področja medvladnega odločanja za argumentacijo, da je sodišče prevečkrat odvisno od spoštovanja njegove moči le kot institucije in ne močnega procesnega akterja ter, da se zakonodaja prevečkrat oblikuje v dobro predvsem večjim članicam, kot sta Nemčija in Francija. Takšna vloga sodišča daje procesu opazno politično noto.

Evropska zakonodaja uradno temelji na treh bolj pomembnih evropskih aktih. To so uredbe, direktive in odločitve. Uredbe, ki so najvišji akti izvajanja zakona, morajo države članice brez izjem upoštevati ter vključevati v državne zakonodaje. S tem je zagotovljena skladnost med posameznimi članicami. Direktive nasprotno, potem ko so potrjene s strani institucij, predstavljajo zakonodajo, ki jo je mogoče prilagoditi na državni ravni ter s tem omogočiti bolj smotrno prilagajanje programov in upoštevanje meddržavnih razlik. Kot zadnje so tu še ti. odločitve, ki se nanašajo največkrat na specifična področja in imajo omejeno pravno veljavo. Vso zakonodajo vedno predlaga Komisija, Svet EU ali po Lizbonski pogodbi s soodločanjem tudi EP (Wallace in Reh, 2010).

2.1.6 Interesne skupine EU

SKP kot ena izmed bolj kompleksnih politik Unije predstavlja omrežje odločevalcev, med katerimi imajo svoj delež tudi interesna zastopstva. Delovanje interesnih organizacij je vedno odraz delovanja institucij in procedur v oblikovanju politike, SKP pri tem ni izjema (Chari in Kritzinger, 2006). Tovrstne skupine imajo močno voljo vplivati na oblikovanje evropskih politik. Interesno zastopstvo je po definiciji posamezni akter, ki se lahko združuje v skupine in išče možnost vplivanja na izid javne politike.

Vseh interesnih zastopstev je lahko tudi nekaj tisoč, vendar je njihovo natančno število zaradi dinamike delovanja (in širitve Unije) težko oceniti. Opazen je le zgodovinski porast, saj se vedno znova organizirajo manjša, medtem ko veliki odločevalci ostajajo nespremenjeni. Veliko je tudi manjših manj pomembnih organizacij ne le evropskih, tudi tistih, ki posredno, preko državnih vlad poskušajo najti možnosti za procesno vplivanje. Rast števila manjših in srednjih organizacij pomeni predvsem veliko število interesov, težavno usklajevanje, veliko pogajanj pa s tem ostane zgolj na uradni ravni (Watson in Shackleton, 2003; Wallace in Reh, 2010).

V grobem interesi delujejo horizontalno ali vertikalno. Najbolj znano horizontalno organizirano kmetijsko interesno združenje je denimo COPA/COGECA. Združenje dveh največjih nevladnih kmetijskih interesnih organizacij je s svojo zasnovo v začetkih SKP bilo pomemben mediator med Komisijo ter kmeti. Zastopanje je potekalo direktno, brez

posredovanj državnih vlad, kar je pomenilo krepitev vloge organizacije v procesih, tudi krepitev vloge Komisije kot interesno ciljne institucije, v primerjavi s Svetom EU. Združenje predstavlja edino pot pogajanj Komisije s kmeti (Cunha in Swinbank, 2011).

Chari in Kritzinger (2006) opisujeta organizacijo kot največjega predstavnika kmetov v procesu, ki deluje z uveljavljanjem interesov pridelovalcev in zadrug. S svojo strukturo je v delovanju na precej visoki ravni z lastnim predsedstvom in sekretariatom, ki operativno deluje tam, kjer politika nastaja. S tem je njen dialog neposredno vezan na pomembnejše institucije. Kot ugotavljata avtorja, je bistveni del delovanja poleg zagovarjanja evropskega modela kmetijstva uresničevanje treh pomembnih ciljev: i) vključevanje v vse razprave, vezane na SKP, ii) zastopati interese kmetijskega sektorja na ravni Evrope in iii) iskanje ugodno ravnovesje vseh zastopanih kmetov.

Komisija ni nikoli kazala tesnega zavezništva s kmetijskimi interesnimi organizacijami. Te vedno manj pogajalskega procesa usmerjajo na Komisijo, saj jih slednja vse manj upošteva. Tovrstno delovanje velja pripisati vedno močnejši vlogi preostalih okoljskih organizacij, predvsem pa javnemu mnenju, ki vedno bolj teži k razvoju SKP kot bolj vzdržni in ne toliko proizvodno usmerjeni politiki (Cunha in Swinbank, 2011). Chari in Kritzinger (2006) ugotavljata podobno, vendar dodajata, da o podrobnem vplivu interesov obstaja le malo analiz ter da je njen resnični vpliv težko objektivno soditi.

Pomemben del interesnih združenj predstavljajo okoljevarstvene organizacije, ki s svojim vplivom poskušajo SKP ohranjati okolju prijaznejšo. Tovrstne organizacije nimajo ekonomsko politične agende, njihovi cilji se razlikujejo od tistih, ki jih imajo preostala interesna združenja. So v večini nevladne. Največje evropsko okoljsko združenje je Evropski okoljski urad (EEB), ki skrbi, da celotne zakonodaje EU sledijo vsem okoljskim normam. Njen vpliv je zaznati predvsem preko Komisije in Sveta EU, kjer se tudi posredno financira (Chari in Kritzinger, 2006).

V nekaterih reformnih procesih so okoljevarstveniki igrali pomembnejšo vlogo z ozaveščanjem javnosti o škodnem vplivu intenzivnega kmetijstva na okolje in pri tem sprožili kritike javnosti, ki so uspele smernice reformnih procesov usmerjati v širjenje okoljevarstvenih paradigem (Moehler, 2008; Garzon, 2006).

Na smernice razvoja SKP lahko vplivajo tudi preostali procesni udeleženci. Evropsko združenje potrošnikov (BEUC) je ena izmed starejših vplivnejših skupin, prisotna že od začetka SKP. Vidnejša je prav tako evropska skupina za kmetijstvo in hrano (CIAA), ki predstavlja področja živilskega sektorja (Cunha in Swinbank, 2011).

Pomembnejši organizaciji, ki sodelujeta v procesih oblikovanja SKP, sta tudi Birdlife International in Svetovni sklad za naravo (WWF). WWF poskuša vplivati na ohranjanje krajine, kar velja tudi za zadnjo reformo. Organizacije poskušajo podobno kot preostala okoljevarstvena združenja z opozarjanjem javnosti na problematiko kmetijstva biti prisotne pri oblikovanju zakonodaj SKP (Roederer-Ryning, 2015).

EU s SKP vpliva tudi na tuje trge. Tu gre omeniti največje svetovne tržne organizacije in združenja, ki imajo resno vlogo v mednarodnih pogajanjih vezanih na trg hrane. To so

Carins Group, OECD in GATT/WTO. Vsem je skupno izvajanje velikih pritiskov na področju liberalizacije trga. OECD aktivnosti ne izvaja neposredno, njegovo delovanje na procese je v večini zakulisno. Politično debato vodijo le ministri članic, saj je institucija znanstveno naravnana. GAAT je svoj status večjega odločevalca na zunanjih trgih hrane pridobil šele z letom 1994 in podpisom Marakeške pogodbe, čeprav je bil kot združenje prisoten že pred oblikovanjem prve SKP (Cunha in Swinbank, 2011). Kot navaja Garzon (2006), so imele večje tržne organizacije močan vpliv v vseh velikih mednarodno trgovinskih konfliktih. Bile so glavni kritik in vpliven pogajalec v vseh velikih mednarodno trgovinskih konfliktih.

Kot zadnje moramo omeniti v proces EU vključene podporne institucije, ki imajo zmeren vpliv s svojo svetovalno funkcijo, ali pa temu primerno služijo zgolj kot mehanizem v odločevalskih procedurah (Wallace in Reh, 2010). Sem sodita Ekonomsko socialni odbor in Odbor regij. Prvi deluje na področju socialno ekonomskih procesov in predstavlja širok nabor interesov. Med njimi so potrošniške organizacije, kmetje, okoljevarstveniki in drugi. Odbor regij zagovarja področja lokalnih in regionalnih skupin, ki iščejo konsenze na določenih področjih SKP. Preko odbora delujejo politiki, ki zastopajo interes domače članice, ter ob tem poskušajo krepiti svoj lokalno regionalni vpliv.

2.1.7 Evropske pogajalske prakse

Podrobno poznavanje oblikovanja SKP, pomeni lažjo interpretacijo procesov in vanje vpletenih odločevalcev (Stubb in sod., 2003; Cunha in Swinbank, 2011). SKP je kot politika izredno obsežen sistem institucij, organizacij ter mnogih drugih delovnih sistemov, ki skrbijo, da oblikovanje politike poteka nemoteno, pogosto tudi neodvisno od preostalih področij upravljanja EU.

V desetletjih svojega obstoja je SKP na področju oblikovanja zakonodaje prešla precej sprememb v obliki pogodb in pristojnosti, ki določajo postopke oblikovanja zakonodaje, v katerih sodelujejo veliki odločevalci. Sem sodijo predvsem Evropski akt iz leta 1987, Maastrichtska pogodba v letu 1993, Amsterdamska pogodba v letu 1999 in Lizbonska strategija iz leta 2009. Vendar pa tovrstne pogodbe kljub vsemu v prenovah niso povsem upoštevale praks, ki se jih SKP za svoj obstanek poslužuje že od vsega začetka.

Manjši učinek velja pripisati tudi specifičnemu političnemu okolju, ki ga še vedno tvorijo odločevalci neposredno, torej vodje politik (Cunha in Swinbank, 2011). Stubb in sod. (2003) politiko EU opisujejo kot svojevrstno, predvsem ko je njeno delovanje vzporedno s preostalimi svetovnimi politikami. Odločanje je podobno tistemu na področju državnih vlad, a kljub temu brez vodje, ki bi odločno vodil vse postopke. Velja upoštevati tudi, da specifično oblikovane institucije oblikujejo specifično politiko, kar SKP zagotovo je. Obsežen pravni red zahteva precejšnji obseg odločevalcev, ki z njim delujejo.

Pollack (2010) sklepa, da tovrstni kompleksni politični sistemi tvorijo edinstveno okolje prav zaradi svojih pogostih sprememb, ki jih narekujejo (denimo širitev EU). Te so še posebno izrazite na račun velike pretočnosti institucionalnih struktur ter s tem pogoste menjave vrhovnih odločevalcev. To ugotavljata tudi Watson in Corbett (2012). Temu bi lahko dodali tudi, da politični sistem EU s svojim demokratičnim značajem ter mandatnimi

omejitvami vodij predvsem sam oblikuje tovrstno kompleksnost procesov. Kot zaključujejo Stubb in sod. (2003), je vsako področje evropske politike vedno pod vplivom državnih politik, in obratno.

Razumevanje institucij omogoča dobro izhodišče procesnih analiz, ob tem pa tudi pojasnjuje, kako posamezne institucije delujejo samostojno ali v skupini (Cunha in Swinbank, 2011). Kljub temu, da je oblikovanje politik na evropski ravni podobno tistim na državni, so akterji, prisotni v procesih, drugačni. Komisija zakone predlaga, vrednoti, a redko implementira. EP in Svet EU predstavljata pomembnega odločevalca v smislu usmerjanj pogajanj. To poteka na področju članic, interesnih združenj in organiziranih skupin pridelovalcev (Coen, 2007; cit. po Pollack, 2010).

Svet EU predstavlja začetek pogajalskega procesa pri oblikovanju novih političnih poti in s tem začne postopek na predloge. Z njim vzporedno deluje Evropska komisija. Pomembnejše pogajalsko izhodišče in nastanek novih zakonodajnih predlogov predstavljata delovni telesi SCA in COREPER, ki sestavljata gradiva ter jih usklajujeta s preostalimi institucijami. SCA kot znano politično in strateško pomembno telo določa tehnično plat implementacij in sodeluje pri oblikovanju povsem novih predlogov. SCA posega na raven meddržavnega usklajevanja, saj morajo biti ukrepi precej uravnoteženi, predno se jih lahko predlaga. Predstavlja močnega pogajalca v iskanju koalicij ter med pogajalskim procesom ohranja moč in poskuša doseči čim manjša odstopanja od pripravljenega gradiva. Le izjemoma lahko pišemo o pogajalskem konsenzu pri velikih odločitvah ter ponovnem posredovanju predlogov nazaj Svetu EU, kjer slednje ponovno proučijo. Tu imajo veliko vlogo neuradna srečanja (Cunha in Swinbank, 2011).

Oblikovanje politik na ravni Sveta EU je precej interesno naravnano, oblikovane rešitve predstavljajo izravnavo, pogajalske strategije so izredno dobro dodelane, vodenje glavnega odločevalca pa je precej dramatično. Bistvena odločevalska naloga Sveta EU je oblikovanje koalicij, ki bodo zmožne postopek pripeljati do končne ratifikacije (Bueno de Mesquita in Stokman, 1994; cit. po Pollack, 2010). Večina članic je v prvih fazah procesa neenotnih, enotnost se doseže šele po nekaj zasedanjih. Splošno je znano, da so področja SKP podvržena sprejemanju v več različnih predsedovanjih. Odločanje vedno poteka na podlagi kvalificirane večine, ko procesa z njo ni mogoče sprejeti, se postopek nadaljuje na področju delovanja Komisije, kjer je potrebno za sprejetje odločitev soglasje, kar pa zaradi svoje nepraktičnosti ni pogost postopek. Tip zasedanj je največkrat pogojen s tematiko, ki se na njih sprejema. Bolj kot je ta svojevrstna, več nesoglasij je v pogajanjih, prihaja pa lahko tudi do blokad političnih nasprotnikov v želji po krepitvi pogajalske moči skupine ali posameznika (Cunha in Swinbank, 2011).

Odločanje na višji ravni vodi Komisija, ki s svojim poseganjem in pripravljanjem zakonodaje jasno izraža smeri, ki naj bi jih vsaka politika ubrala (Cunha in Swinbank, 2011; Pollack, 2010). Na tem področju se oblikujejo vsi pritiski sooblikovalcev politik. Komisija vedno naleti na širok nabor bolj ali manj pomembnih organizacij, celo posameznikov, ki bi želeli proces kar se da obmiti v svojo korist. Vsi tovrstni predlogi niso vedno upoštevani. Tu gre tudi za ohranjanje interesa večine in moči krovne organizacije. Komisija je kot predlagateljica navadno vedno avtonomna na področjih SKP (Peterson, 2012).

Kot navajata Cunha in Swinbank (2011), Komisija oblikuje vedno več osnutkov, ki pa po vsebini niso enaki. S tem poskuša najti skupni imenovalec pogajanj. Peterson in Bomberg (1999) takšno obliko odločanja opredeljujeta, kot zelo pomemben dejavnik sklepanja postopkov, saj ga večina članic uspešno opravlja. Pojav je še posebej izrazit na občutljivih področjih zakonodaje, kot je denimo sprejemanje proračuna. Dodajata tudi, da so tovrstna pogajanja veliko bolj pomemben del usklajevanj kot preostala.

Kot procese opisujeta Cunha in Swinbank (2011), je uradni pričetek mogoč šele, ko so prilagoditve končane. Delo nadaljuje direktorat področja, predlogi nato vstopajo v posvetovalni proces, kjer se podrobneje oblikujejo ter gredo v presojo vladam članic. Tovrstna praksa služi le kot uradni postopek, saj je večina članic preko stalnih predstavništev o večini dogovorov že obveščena. V najbolj kompleksnih primerih so prakse odločanja precej omejene. Pri najbolj izpostavljenih tematikah se zasedanja močno okrnijo, v proces pa so do vzpostavitve soglasja vključeni le ključni posamezniki. Avtorja kot izrazit primer na področju kmetijskih politik omenjata MacSharryjevo reformo v letu 1992, ki je v svoje spremembe vključila le politično zasnovane predloge, ki so upravičevali obseg sredstev, a so bili v ozadju slabše distributivno naravnani. K temu lahko dodamo, da se je tako proračunska problematika in problematika zunanje trgovine še vedno v celoti reševala v nadaljnjih reformah, kot so denimo Fischlerjeva v letu 2004. Poglavlje zaključujemo z dejstvom, da je vsa politika EU izrazito kompleksna mreža interesov, ki jih institucije močnejše ali šibkeje upravljajo v želji po kar se da visokem izkupičku na račun državnih politik.

2.2 REFORME SKP

2.2.1 Pomen reformnih procesov SKP

SKP je vse od svojega nastanka v 60. letih preteklega stoletja veljala za precej neučinkovito politiko. Reforme, ki jih je bila deležna, njenega dometa niso temeljno spremenile (Swinnen, 2008; Cunder in sod., 1997). SKP je v prvih nekaj desetletjih gradila svojo moč predvsem na področju protekcionizma, višanju proizvodnih zmožnosti ter poviševanju delovne storilnosti kmetijskega sektorja (Garzon, 2006; Cunder in sod., 1997; Swinnen, 2008). Vse to je spremljala tržno izkrivljajoča politika upravljanja s trgi ter cenami proizvodov, ki pa niso bili dolgoročno rešitev pri prilagajanju kmetijstva na rastoči zunanji in notranji trg. Ukrepi, ki so bili stalnica politike, so postali za samo ohranitev njene funkcije nevzdržni, saj z njimi povezani izdatki skupnega proračuna kmalu niso bili več obvladljivi. To je povzročilo kritike zunanje-trgovinskih partnerjev, ki so takšno zaprto politiko označevali kot tržno ne-liberalno (Cunder in sod., 1997). SKP je svoje pretirano samoohranitveno delovanje morala začeti reševati že v osemdesetih, ko je proizvodnja postala tako visoka, da je preseгла zmožnost financiranja iz domačega proračuna. Sredstva za finančno kritje takšnih tržnih izkrivljanj so bila namreč previsoka (Dijck in Faber, 2003). Ob tem ne gre zanemariti niti intervencijskih odkupov presežkov in izpostavljenega učinka omejevanja uvoza (uvozne dajatve in preostale carinske omejitve), ki so hitro rastočemu kmetijskemu trgu EU nudile še dodatno možnost neovirane in nevzdržne rasti (Cunha in Swinbank, 2011; Swinnen, 2001).

Omejevanje učinkov tehnološkega napredka kmetijstva in z njim povezane presežne ponudbe dobrin so na začetku reševale pogodbe, ki so uvajale stabilizacijske ukrepe in s tem deloma zajezile rast izdatkov (Garzon, 2006). Kmalu za tem je politika morala ubrati bolj odločne ukrepe za nadzor nad proizvodnjo, tu je bila v ospredju zunanja trgovina ter z njo povezana liberalizacija kmetijskih trgov EU (GATT). Pogajanja so vodile največje svetovne izvoznice hrane, ZDA, Japonska in Avstralija. Pogajanja, znana tudi kot Urugvajski krog, so bila usmerjena k odprtju evropskih kmetijskih trgov, glavna smernica pa je bila obravnavanje evropskega kmetijstva kot enakovrednega akterja na področju svetovnih trgov.

Kot navajata Jongeneel in Brand (2010), je bil Urugvajski krog le uvodni del k liberalizaciji kmetijskih trgov in reševanju polemike področja SKP na zunanjih trgih. Swinnen (2001) izpostavlja, da je prvi krog bil uspešen začetek reševanja konfliktne politike in dobra iztočnica reformam, ki so sledile. To sta bili Agenda 2000 in srednjeročni pregled, ki sta poleg ustrezne mednarodno trgovinske klime tvorili idealno okolje za ukrepanje in spremembo smernic SKP. Reševanja sporne politike neposrednih plačil in varovanja okolja, je sledilo z radikalno potezo Fischlerjeve reforme. Nadaljeval jih je »Zdravstveni« pregled, ki je politiko komisarja Fischlerja še dodatno okrepil (Swinnen, 2001; Garzon, 2006).

Smer predhodnic je dodatno utirila nova »Zelena« reforma v letu 2013, ki je že s predlogom Komisije obljubljala odločnejše reševanje neenotne distribucije neposrednih plačil, okoljevarstvenih problemov in povezovanja obeh stebrov politike (European commission, 2013a).

2.2.2 Agenda 2000

Dokument, iz katerega je reformni predlog izhajal, je bil kot osnutek pripravljen že v letu 1995 ter oblikovan pod vodstvom komisarja za kmetijstvo Fischlerja. Vsebina in tehnična plat sta predvidevali nadaljevanje preoblikovanja politike na podlagi MacSharryjeve reforme iz leta 1992. Slednje je pomenilo zniževanja cenovnih podpor in višanje neposrednih plačil kot njihovo kompenzacijo. Politika bi s tem postala bolj socialno in okoljsko usmerjena (Garzon, 2006).

Z reformo se je politika delno dotaknila reševanja problematike proračuna, saj so predhodno proizvodno vezana plačila tvorila previsoke izdatke. Dogovorjen je bil obseg proračuna za obdobje 2000 do 2006. Ta je v celoti temeljil na procesu širitve ter na postopnem sofinanciranju sredstev iz državnih proračunov, namenjenim neposrednim plačilom ter na razvoju podeželja (Swinnen, 2008; Cunha in Swinbank, 2011).

Z Agendo 2000 je politika ubrala bolj moderen pristop k reševanju problematike SKP. Koncept multifunktionalnosti je temeljil na zagovarjanju pomembnosti razvoja podeželja in manjših kmetovalcev. Sredstva je SKP poskušala opravičevati preko njihovega prenosa iz prvega stebra v drugega z modulacijo. S tovrstno prerazporeditvijo so države lahko same razporejale presežke financiranja. Dodatno upravičevanje sredstev je kasneje omejeval tudi ukrep navzkrižne skladnosti, s katerim je bilo prejemke treba še dodatno upravičevati preko okoljskih normativov (Swinnen, 2008; Garzon, 2006; Jongeneel in Brand, 2010).

Del procesa Agende 2000 je bil v manjši meri usmerjen v mednarodno trgovino (WTO) in novo širitev, ki je bila predvidena kmalu po njenem sprejetju. Odločni ukrepi na področju zunanje trgovine so bili potrebni predvsem na trgih žit (Cunha in Swinbank, 2011; Garzon, 2006; Moyer in Josling, 2002).

Garzon (2006) opredeljuje prve procese reforme na področju cenovnih podpor, neposrednih plačil in okoljevarstvenih vidikov kmetijstva kot relativno uspešne. Poudarja tudi velik odpor članic do ukrepov, predvsem tistih, ki so od obstoječe politike imele izrazito ugodne finančne koristi. S tem tudi končne rešitve reforme niso bile tako ambiciozne, kot so bile sprva zastavljene. To velja še posebno za področje cenovnih podpor in omejevanja neposrednih plačil z modulacijo.

Poleg največjih zagovornic statusa »*quo*« je bilo moč po ohranjanju čutiti s strani združenj kmetov COPA, ki so sprva dober koncept multifunkcionalnosti pod taktirko evropskega modela kmetijstva spretno obrnili v korist zagovarjanja obstoječih podpor in manj liberalno usmerjene politike trga. S tem so omejili obseg modulacije ter z njim povezan obseg sredstev, namenjenih prenosu na politiko razvoja podeželja. Končna rešitev je tako z zaključkom pogajanj ustrezala interesnim predstavništvom, saj so slednja uspešno izpogajala manjši poseg v področje cen in predvsem uspela ohraniti relativno visoko raven neposrednih plačil, ki so lahko utemeljevala proizvodno kmetijskih dobrin (Moyer in Josling, 2002).

Vidne rešitve Agende 2000 so bile zniževanje cenovnih podpor na področju trga žit in trga mleka. Podobna znižanja so doletela še trg mesa. Načelo degresivnosti je bilo opuščeno, modulacija pa sprejeta v precej manjšem obsegu, predvsem pa bolj prilagodljiva.

Glede na omejeni domet reforme so bili kmalu po zaključku pogajanj sklenjeni novi dogovori o nadaljevanju reševanja preostalih vprašanj kmetijstva (Garzon, 2006). Omejenost procesa gre po mnenju Cunha in Swinbank (2011) pripisati šibki vlogi Komisije ter v izrazito ne-reformno naravnani večini članic, ki so v postopkih aktivno sodelovale. Navsezadnje je bila reforma prvi premik na področju neposrednih podpor. Tovrstna pogajalska izkušnja je takratnemu komisarju za kmetijstvo Fischlerju prinesla precejšnjo pogajalsko prednost za naslednji reformni proces, ki je bil predviden v letu 2004 (Swinnen, 2008).

Agenda 2000 je bila prvi resnejši poskus spremembe smeri in je s svojimi končnimi predlogi še vedno kazala veliko mero potne odvisnosti. Prav tako v reformnem procesu ni bilo zaslediti močnega vplivanja mednarodno političnih odločevalcev, kot denimo vpliva mednarodne trgovine, ki je v kasnejših procesih imela velik vpliv (Moyer in Josling, 2002).

2.2.3 Fischlerjeva reforma 2004

Novih reformnih procesov je bila politika deležna kmalu po Agendi 2000. V ustrezni politični klimi je bilo tako mogoče priti do ene izmed bolj radikalno zastavljenih reform v zgodovini SKP. Reforma je dobila ime po predsedujočem avstrijskem komisarju za kmetijstvo Franzu Fischlerju, ki je procese vodil že na področju Agende 2000 (Swinnen, 2008; Garzon, 2006).

Cilj reforme je bil SKP pripraviti na pogajanja z zunaj-trgovskimi partnerji (WTO/GATT), predvideti potencialni učinek širitve za skoraj ducat novih članic ter sprejeti novo proračunsko perspektivo. V povezavi z njo je bilo potrebno omejiti izdatke, ki jih je politika na področju proizvodno vezanih plačil povzročala proračunu. S tem je bil proces prenove že na samem začetku zastavljen izrazito bolj ambiciozno kot predhodni (Swinnen, 2008). Velik reformni vzvod je bil prvi večji pritisk nevladnih organizacij področja varovanja okolja, ki so skupaj s potrošniškimi zagovarjale potrebne premike k novi in sodobnejši obliki SKP (Dijck in Faber, 2003). Dodatno argumentacijo za spremembe so organizacije iskale preko nekaterih večjih prehranskih škandalov, denimo BSE (Cunha in Swinbank, 2011).

Swinnen (2008) reformo opisuje kot svojevrsten politični proces, do katerega je bilo mogoče priti le z vztrajnim preigravanjem največjih političnih odločevalcev (Chirac, Blair, Schröder idr.), ter spretno uporabo politično spornih področij tudi zunaj domene SKP. Le ob ustreznih podpori in hitrih rešitvah je bilo mogoče priti do močne koalicije, ki je bila ključ do sprejemanja radikalnejših predlogov.

Velik del političnega okolja, v katerem je reforma nastajala, je bil prisoten že v času pred njo. Področja zunanje trgovine EU so v razpravah vedno pritegnila veliko pozornosti, reforma pa je omogočila, da so se pogajanja na to tematiko v krogu Doha deloma razrešila (Dijck in Faber, 2003; Swinnen, 2008).

Širitev EU na deset novih članic je za Fischlerjevo reformo predstavljala pomemben premik politike. Nov reformni paket je namreč moral upoštevati veliko višjo raven zaposlenih v kmetijski panogi. Problematiko je predstavljala tudi majhna tehnološka razvitost njihovega kmetijskega sektorja, kar je pomenilo veliko manjših kmetij, ki v celotnem evropskem kontekstu niso konkurenčne. S tem je bila na področju financiranja novih članic uveljavljena pot omejenega pretoka sredstev, s postopnim izenačevanjem plačil do leta 2013. Tako članice ob koncu referenčnega obdobja še vedno niso bile deležne polne oblike izplačil, kot so jih prejemale tiste v EU-15 (Swinnen, 2001).

Kljub temeljito zastavljenim ukrepom reforme pa SKP v njenih ključnih rešitvah praktično ni bila deležna tako velikih sprememb, kot je bilo z napovedmi pričakovati. Nova oblika plačil je le uspešno premostila breme proračuna s potrošnika na davkoplačevalca in ohranjala strukturo prejemanja predhodne politike. Reforma je s svojimi ukrepi pogosteje opisana kot proces, ki je upravičil skoraj enako distribucijo prejemkov tistim kmetijam, ki so jih prejemale že v preteklosti, a jih skoraj niso potrebovale (Swinnen, 2008; Garzon, 2006).

Na očitke javnosti o zagotavljanju potrošniku prijaznejše politike je dobro odgovorilo področje nove zakonodaje navzkrižne skladnosti. Z modulacijo je reforma območja z manj proizvodno razvitim kmetijstvom delno okrepila (Swinnen, 2008).

Izmed vseh dejavnikov, ki so imeli vpliv na potek sprejemanja, je imela najpomembnejšo vlogo mednarodna trgovina. Brez nje reforma po vsej verjetnosti ne bi bila mogoča v tako obsežno zastavljeni smeri. Ključ do uspešno zaključenih pogajanj Doha je bil v

preusmeritvi plačil na proizvodno ne-vezanost (Cunha in Swinbank, 2011; Swinnen, 2008).

Finančna perspektiva, ki je predvidevala ohranitev obsega sredstev do leta 2013, je omejila financiranje ukrepov, ki so bili predvideni z reformo SKP. Nov proračun je bil deležen ostre razprave med starimi članicami, plačnice so želele zniževanje svojih prispevkov, prejemnice ohranjanje, oboje pa so kazale dvom do obsega sredstev, namenjenega novim članicam. Vseskozi prisotna razprava o porabi proračunskih sredstev je bila pred veliko širitvijo še toliko bolj politično izpostavljena, nenehen boj za upravičevanje sredstev pa močan (Swinnen, 2008).

Garzon (2006) navaja, da je cilj reforme navsezadnje bil dosežen. Največji poudarek v ukrepih so tako imele krepitve kmetijstva EU s poudarjanjem tržne naravnosti, ohranjanja ustrezne ravni prehranske varnosti in krepitve razvoja podeželja z varovanjem okolja. S tem so bili zastavljeni cilji doseženi. Razprava se je po reformi nadaljevala, njen podroben učinek pa je bil opredeljen v letu 2008 z »Zdravstvenim« pregledom. Ta ni bil namenjen prenovi politike, temveč le oceni njenih učinkov in določanje smernic v prihodnje.

2.2.4 »Zdravstveni« pregled 2008

Pretekle reforme so problematiko plačil SKP dodobra načele. Z »Zdravstvenim« pregledom je tako politika poskušala doseči del področij, ki jih Fischlerjeva reforma in njena predhodnica Agenda 2000 nista temeljito reševali (Jongeneel in Brand, 2010). Proces spreminjanja dotodanjih ukrepov je potekal, ob upoštevanju nekaterih pred-postopkovnih procedur, relativno hitro. Pogajanja je vodila danska komisarka Mariann Fischer Boel, ki je proces zastavila manj odločno ter ga preko javnih razprav opisovala predvsem kot pregled politike v želji po njenem izboljšanju. Kljub nasprotovanju nekaterih članic temeljitemu pregledu proračuna na področju finančne perspektive 2007-2013, je »Zdravstveni« pregled ohranil zastavljeno smer (Cunha in Swinbank, 2011).

Po pregledu učinkov Fischlerjeve reforme je bilo kaj kmalu ugotovljeno, da neposredna plačila, ki so se merila na podlagi zgodovinskih pravic, niso bila uspešna alternativa. Glavnino sredstev, ki je bila izplačana, so bili deležni veliki pridelovalci, zgodovinsko vezan kriterij pa ni bil dobro izhodišče za enakomerno razporeditev pomoči. Sredstva so prejeli tisti kmetovalci, ki so imeli najugodnejše proizvodne strukture. Ti so v preteklosti že prejeli visoka plačila in proizvajali več prav zaradi velikosti zemljišč, ki so bila v obdelavi. S tem se je učinek neposrednih podpor obrnil. Manjše kmetije, ki so bile teh najbolj potrebne, pa predvidevanih učinkov niso bile deležne (OECD, 2009).

Sprva je Komisija za »Zdravstveni« pregled zastavila nabor področij. Sem sodijo pregled sheme neposrednih plačil, s poudarkom na njihovi učinkovitosti, distribuciji in poenostavitvi. Temu je sledilo nadaljnje reševanje mehanizmov na področjih mednarodne trgovine in soočanje z novimi okoljskimi izzivi, kot so upravljanje z vodnimi viri, biogorivi in ohranjanje biotske raznolikosti. Največje pozornosti so bila po pričakovanjih deležna zgodovinska plačila, ki so po podrobnem pregledu bila deležna večjih

redistribucijskih popravkov, saj s svojo namembnostjo niso mogla opravičevati nove oblike diskurza SKP (European commission, 2007).

Sprememba v financiranju kmetijstva je bila tako mogoča z uvedbo regionalnih shem, ki so predvidevale boljši učinek in upoštevale neenakost med posameznimi področji, tako EU kot njenih članic. Z novimi shemami je bilo delež sredstev mogoče nameniti tudi manj perspektivnim oblikam kmetovanja, ki so imele dober učinek na področju ohranjanja kulturne krajine in obdelanosti površin (European commission, 2007). Članice so bile s strani EU spodbujane k regionalizaciji plačil (Jongeneel in Brand, 2010).

Področje sprememb je dodatno okrepila modulacija, ki je bila tokrat zastavljena v bolj ostrem obsegu, slednjo pa je dobro dopolnjevalo področje navzkrižne skladnosti. Po sprva veliko bolj ostro zastavljenem moduliranju sredstev je Komisija sprejela ukrepe, ki so omejevali višino prejemkov že po osnovni stopnji v višini 10 % in tako bili nekoliko nižji od sprva predlaganih 13 %. Struktura modulacije je bila poenostavljena, namesto štirih mejnikov plačil sta bila sprejeta le dva, ki sta sredstva delila na tista med 150.000 evrov in 300.000 evrov, in naslednja, višja od 300.000 evrov. Najvišja plačila so bila znižana za 14 %. Presežna sredstva so bila kot prej namenjena članicam za porabo na področju politike razvoja podeželja, del pa je bil izjemoma namenjen tudi reševanju morebitnih tržnih izkrivljanj zaradi odprave kvot (Agra Europe, 2008; cit. po Cunha in Swinbank, 2011).

Najnižja vrednost, do katere so bili kmetovalci še upravičeni, je bila postavljena v obsegu 100 evrov ali velikosti 1 hektar. Omejitev spodnjih vrednosti so lahko članice še poostrile. Ukinjena je bila tudi praksa opuščanja obdelovalnih površin, tj. praha. Na področju prireje mleka je bil z reformo vzpostavljen režim opuščanja kvotnega sistema do leta 2015, opustitev je bila dosežena s postopnim zviševanjem kvot, do odprave. Z njim bi SKP omogočila bolj tržno naravnano prirejo mleka, s tem pa podprla usmeritve, ki jih je predvidevala že Lizbonska pogodba (OECD, 2009).

Svetovna prehranska kriza v letih 2007 in 2008, ki je povzročala velika nihanja cen na svetovnih trgih in z njimi povezanimi višjimi cenami kmetijskih vložkov, je EU začela spodbujati k bolj ciljnemu oblikovanju politike in višanju konkurenčnosti na področju najbolj občutljivih proizvodov (žita, sladkor in mleko). Tudi krepitev politike razvoja podeželja je bila po mnenju Komisije nujna, predvsem zaradi zagotavljanja novih sredstev preko modulacije, ki je bila po zamrznitvi proračuna s finančno perspektivo edina možnost financiranja politike razvoja podeželja (OECD, 2009).

Komisija, ki je razpravo vodila, je imela v postopkih manjšo pogajalsko moč. Med procesi, ki so potekali ob sprejemanju reformnih ukrepov, je bilo moč opaziti pritiske s strani interesnih organizacij, ki so tok politike preusmerjali in nekatera področja tudi uspešno zaključili (Cunha in Swinbank, 2011). Predvsem je bilo opaziti veliko nestrinjanja kmetijskih organizacij, ki niso podprle področja omejevanja plačil, ki jih je predvidevala modulacija. Del sredstev, namenjen mlečnemu sektorju, je bil s posredovanjem pridobljen na račun drugega stebra politike. Časovno zamakniti jim je uspelo tudi nekatere ukrepe neposrednih plačil (COPA/COGECA, 2008; cit. po Cunha in Swinbank, 2011).

»Zdravstveni« pregled je kot reformni proces nadaljeval reševanje spornih področij SKP. Zajemal je spremembe ukrepov neposrednih plačil in njihovo distribucijo, dodatno je odpravil proizvodno vezane pomoči, politiko pa v celoti usmerjal k poudarjanju razvoja podeželja (Cunha in Swinbank, 2011). Spremembe so sledile v izvoznih nadomestilih in ureditvah skupnega trga, ki so SKP pripravile na pogajanja Doha. Določena je bila delna nacionalizacija obsega sredstev (Jongeneel in Brand, 2010).

2.2.5 »Zelena« reforma 2013

Evropska komisija je v letu 2011 oblikovala prve predloge nove SKP, ki bi stopili v polno veljavo po letu 2013, ob tem pa upoštevala tudi novo proračunsko perspektivo do leta 2020. Takratna pot politike je nekoliko stopila iz smernic predhodnih reform, saj je s predlogi želela poseči na področja financiranja prvega stebra ter s tem preoblikovati namembnost sredstev. Posebnost v takratnih predlogih je bila delna reorganizacija prvega stebra. V reformnem procesu je imel možnost sodelovati tudi EP (European commission, 2013a; Erjavec E. in Erjavec K., 2015).

Komisija je pred prvim pravim začetkom pogajanj v letu 2010 pozvala javnost k širši razpravi o novi SKP, s tem pa poskušala iskati rešitve upravičevanja politike skozi zagotavljanje javnega interesa. Vsem sodelujočim in pripravljenim na razpravo je omogočila prispevek pri oblikovanju novih smernic SKP (European commission, 2013b). Prvi predlogi pogajalskega procesa so bili uradno predstavljeni julija 2011 in so zajemali področje proračuna ter z njim povezanega financiranja SKP. Sredstva politike so bila določena v skoraj enakem obsegu. Področje neposrednih plačil bi po predlogih bilo deležno nekaterih novih ukrepov s poenotenjem shem, ki bi bile še bolj okoljevarstveno obvezujoče. Vse članice bi po predlaganem programu bile deležne enotnih regionalnih plačil, ki bi bila izračunana na hektar pridelovalne površine. Predlagano je bilo tudi reševanje neenotnosti višine med posameznimi članicami. Prejemnice, ki niso dosegale višje ravni od 90 %, bi po spremembi prejemale višji obseg sredstev (Bureau, 2012).

Proračun SKP se je z reformo ohranil na ravni iz leta 2013, vendar pa je tako kot finančna perspektiva v letu 2007 to pomenilo realno zmanjševanje sredstev, namenjenih politiki. Pričakovati je bilo upad sredstev prvega stebra v višini 1,8 % in drugega za 7,6 %. Obseg sredstev drugega stebra za novo proračunsko obdobje 2014-2020 je znašal nekaj več kot tretjino finančnih sredstev, namenjenih izvajanju SKP. Ob tem gre upoštevati relativna nihanja na račun sofinanciranja na področju politike razvoja podeželja (European commission, 2013b). Predlog Komisije po ohranjanju proračuna v dotodanem obsegu iz strani nekaterih članic ni bil podprt, prav tako njihova distribucija (Tangermann, 2012).

Spremembo na področju obeh stebrov SKP, lahko pripišemo zagovarjanju koncepta Komisije o trajnostnem pridelovanju hrane in dobrem upravljanju z naravnimi viri (Westhoek in sod., 2012). Na področju neposrednih plačil je bila SKP deležna preoblikovanja neposrednih plačil z dodanim novim »zelenim« plačilom. Novost so bili tudi ukrepi mladih kmetovalcev, re-distribucijski ukrepi, plačila področij z omejenimi dejavniki, ukrepi namenjeni majhnim kmetijam in proizvodno vezana plačila. Nekaj ukrepov je bilo predmet sofinanciranja iz državnih sredstev (European commission, 2013b).

Okoljevarstvene organizacije v večini novih ekološko ciljnih območij niso podprle, podobnega mnenja je bil v procesu prvič aktivno udeležen EP. Slednji je opuščanje rabe nekaterih zemljišč videl kot ukrep, ki ob povišanjem svetovnem povpraševanju po hrani na področju predlogov Komisije ni zadostno utemeljen (Bureau, 2012). Upravičevanje novih kmetijsko-okolijskih ukrepov prvega stebra je bilo deležno negativne kritike na evropski in nacionalni ravni. Obveza po pridelovanju vsaj treh poljščin je sicer bila dober odgovor na zmanjševanje monokultur, a je ob tem zavračala uporabo kolobarja, ki bi bil lahko v skladu z dobro kmetijsko prakso (Westhoek in sod., 2012).

Cilji reforme so pomenili nadaljevanje postopnega ukinjanja kvotnega režima na trgih mleka in sladkorja. Odpravljali so tudi omejitve trga vina. Upravljali so z modernizacijo preostalih shem s poudarkom na medsebojnem povezovanju in dopolnjevanju posameznih področij, tudi ustanavljanju bolj uspešnih trgovskih verig in povezovanju manjših pridelovalcev. Prisotni so bili dodatni ukrepi področij svetovanja in spodbujanja inovacij. Sprememba struktur prvega in drugega stebra SKP je omogočila 12 % prenos sredstev, namenjenih nacionalnim shemam politike (European commission, 2013b).

Novi ukrepi reforme so tako največ prispevali na področju prvega stebra in z njim povezane politike denarnih podpor, medtem ko ključna področja razvoja podeželja ostajajo v glavnini enaka. Del intervencijskih tržnih ukrepov je kljub pogajanjem ostala enak, ohranil pa je režim podpor na področju žit, mleka in mlečnih proizvodov (European commission, 2013c).

EP, ki je v reformi soodločal, je po mnenju Matthews (2012) predstavljal manj uspešnega pogajalca, saj je predvsem zaradi pomanjkanja praks na področju kmetijstva argumentacijo vodil nespretno. EP ostaja tarča kmetijskih organizacij, ki zagovarjajo staro, do kmetovalcev zaščitniško in manj tržno odprto SKP (Bureau, 2012). Po več kot treh letih pogajanj je reforma, sprejeta decembra 2014, stopila v veljavo z letom 2015 in kot ugotavljata Erjavec E. in Erjavec K. (2015), bil proces, pri katerem je bilo mogoče opaziti potno odvisnost predvsem na področju kmetijsko-okolijskih ukrepov.

2.3 POLITIČNO EKONOMSKI MODELI

2.3.1 Več-modelni pristop

Z analizo politoloških procesov (preglednica 1) dobimo bolj podroben pregled nad sprejemanjem rešitev skupnih politik EU, tudi SKP. Z ustreznimi politološkimi modeli, ki so jih razvili nekateri avtorji, kot so Moyer in Josling (2002), Garzon (2006), Pokrivcak in sod. (2008), pojasnjujemo potek sprejemanja zakonodajne vsebine ter z njo proučujemo njene značilnosti. Modeli odkrivajo le delne sestave procesa in kot samostojni ne ustvarjajo celotne slike. Tvorijo potrebno izhodišče za nadaljnje proučevanje. V nadaljevanju predstavljen več-modelni interdisciplinarni pristop je povzet po avtorjih Moyer in Josling (2002). Pristop je zasnovan na uporabi trinajstih modelov, vsak model spada v specifično področje in obliko odločanja na ravni SKP. Modeli so v groben deljeni na tri področja oblikovanja politik. To so državna raven, več-nivojski pristop in dinamična razsežnost. Vsako področje je kategorično definirano s temu pripadajočimi modeli.

Preglednica 1: Več-modelni interdisciplinarni pojasnitveni pristop SKP (Moyer in Josling, 2002)

Državna raven	Več-nivojski pristop	Dinamična razsežnost
<i>Model organizacijskega procesa: organizacije se na dogodke le odzivajo, ne spreminjajo poti, ohranjanje manjšinskih politik.</i>	<i>Teorija medvladnega odločanja: glavno vlogo prevzemajo največje članice, ki postopke vodijo.</i>	<i>Model posledičnih političnih odločitev: na odločevalce vplivajo prožilci kot je javno mnenje, interesne organizacije, odločitve so njihova posledica.</i>
<i>Model vladne politike: politika je vedno rezultat pogajanj, prednost imajo postopki, pomembno je, kdo te vodi.</i>	<i>Model novega funkcionalizma: odločevalci politik vstopajo v procese na več področjih, jih med seboj povezujejo in širijo svojo pogajalsko moč.</i>	<i>Model pome odvisnosti odločitev: brez radikalnih sprememb politik, po že začrtani poti na podlagi koristi, ki jih ima večina.</i>
<i>Model interesne izravnave in prilagoditve: oblikovanje interesne izravnave med sodelujočimi, vedno se meri končni učinek politik.</i>	<i>Model več-nivojskega upravljanja: odločajo države članice, jemljejo moč in avtonomnost institucij, pomembna neuradna pravila..</i>	<i>Model paradigmatičnih sprememb: politike se korenito spremenijo, spremembe smernic so očitne, odločitve odvisne od političnega okolja.</i>
<i>Model racionalne izbire: dobro misleči diktator odloča v najboljšem interesu z analizo ciljev in instrumentov preko politično ekonomskih učinkov.</i>	<i>Model evropske birokratske politike: uradniško naravnane procedure, pogosta decentralizacija in interesnost, potna odvisnost.</i>	
<i>Model javne izbire: državne ali naddržavne skupine ščitijo javni interes in racionalnost izbir, politike so razdvojene.</i>	<i>Več-nivojski model pogajalske igre: glavni odločevalci nadinstitucije, ki pogajanja vodijo v evropskem ali mednarodnem okolju.</i>	

2.3.2 Državna raven

Analiza reform SKP nujno predvideva prilagojeni modelni pristop na državnem področju, področju, ki je nekoliko specifično ter samosvoje v vsaki državi članici. Na tem mestu za analizo služijo pristopi, katere lahko opisujemo z modelom racionalne izbire in modelom javne izbire (Moyer in Josling, 2002).

Model racionalne izbire lahko deluje, kot navajata Moyer in Josling (2002), na dveh področjih. Prvič se model navezuje na akterja, ki v politični proces vstopa na področju državne ravni sam, ter s tem tudi kot odločevalec oblikuje predloge ter jih naposled uresničuje. Predlogi so oblikovani po sistemu koristi in stroškov (cost-benefit) in tako so tudi izbrani le najbolj učinkoviti. Ti so navadno vezani na splošni javni interes. Oblikovanje zakonodajnih točk je tako ekonomske, socialne in politične narave. Glavna značilnost pogajanj je racionalen pristop k problemu, rešitve so visoko učinkovite ter navadno nimajo političnega ozadja.

V obravnavani tematiki SKP je takšna obravnava predlogov manj pogosta, predvsem zaradi narave politike, ki je znana po tem, da je izrazito interesna. Ta navadno ne tvori okolja, kjer bi bilo možno razviti enotnega akterja, ki bi zagovarjal skupni interes. Kljub temu je na določenih področjih, kjer je potrebna racionalizacija panoge, model še vedno primerno orodje oblikovanja ter zbliževanja rešitev z bolj politično naravnanimi odločitvami. Model je po svoji sestavi enostaven ter hitro uporaben, vendar v okolju kmetijske politike predvsem zaradi deljenja moči akterjev ter političnih kompromisov, ki mu jemljejo moč, manj uporaben (Moyer in Josling, 2002).

Sprejemanje odločitev je mogoče tudi preko večjih organiziranih skupin, organizacij, ki pa ne delujejo vedno v javnem interesu. Te so lahko vladno ali nevladno opredeljene. *Model javne izbire* je uporaben prav tu. Posamezni akterji se s tem povezujejo v obliko odločevalca, ki lahko združuje interese vseh. Odločevalec je tako organizacija, ki jo vodijo enako misleči posamezniki. Po zapisu avtorjev imajo tovrstni odločevalci v nekaterih procesih relativno veliko moč in ne delujejo vedno v družbenem interesu. Delovanje je vezano predvsem na ohranjanje moči, zato je to v večini odvisno predvsem od ideologije njenih podpornikov, volivcev in članov. Vse odločitve se sprejemajo pod kritično presojo tveganj in s povečevanjem relativne moči ter lastnega obstoja. Kot trdita Moyer in Josling (2002), je mogoče vodenje zagotavljati le ob zadostni podpori, to pa je v primeru nestrinjanj treba zagotoviti tudi z bolj splošno (javno) naravnanimi ter manj organizacijsko usmerjenimi ugodnostmi njihovih podpornikov. Interesi tovrstnih organizacij so prodorni in kot takšni lahko v določeni meri vplivajo na potek odločanja na večini področij, vendar pa so pogosto slabše organizirani, še posebno takrat, ko delujejo na več ravneh, kar pa omejuje analizo modela. Pojasnjevanje je skozi takšen več-ravenski proces tako manj natančno. Odločevalci se pogosto srečujejo z navzkrižji interesov, denimo vodje ministrstev z interesnimi organizacijami. Ti delujejo neodvisno, takšna oblika sklepanja kompromisov pa je z modeliranjem težje ovrednotena.

Oblikovanje kmetijskih politik lahko vrednotimo tudi z *modelom vladne politike*. Pri analizi so postavljeni v ospredje predvsem posamezni akterji, uradniki, ki zastopajo različne vladne ravni. Izhodišče njihove pogajalske moči je namreč pogojeno prav s tem. Pogajalska igra je več-ravenski proces sprejemanja odločitev, posamezniki, ki pri tem sodelujejo, pa se lahko povežejo ter s tem oblikujejo koalicijska zaveznitva. Pogajanja vodijo le najbolj sposobni pogajalci z ustrezno politično kariero ter izkušnjami, tudi s področja lobiranja. Večkrat je končni izid odločen na podlagi taktike vpletenih in njihovih sredstev nadvlade. Na vseh ravneh pogajanj veljajo pravila, ki so vnaprej določena. Kdor vodi proces, ima ključno mesto oblikovalca. Moyer in Josling (2002) z modelom povzemata njegove prednosti prav na področju dobre interpretacije sklepanja kompromisov, do katerih prihaja med oblikovanjem politike. Oblikovanje je namreč odvisno od interesnega prilagajanja in manj od iskanja dobrih ter smotrni odločitev, ki vodijo v oblikovanje sistemsko skladne politike. S tem povezane so tudi dolgo trajajoče razprave, predno je politika sploh sprejeta. Model težje opisuje točen potek ter izid pogajanj.

Model interesne izravnave in prilagoditve s svojo zasnovo vrednoti potek sprejemanja odločitev SKP preko pogajalskega procesa akterjev na interesni ravni. V literaturi avtorja Moyer in Josling (2002) pojasnjujeta analizo po Lindblomu ter Braybrooku. Pri

oblikovanju politike sodelujejo vsi, ki imajo interes na obravnavanem področju. Odločitve sprejemajo s področjem povezani uradniki, ki le-to upravljajo, zakonodajna telesa ter kmetijsko interesne skupine. Moč odločanja je pri modelu manj pomembna, prav tako sprejemanje odločitev preko analize stroškov in koristi. Sprejemanje odločitev je pogojeno z njihovo legitimnostjo. Do večjih premikov navadno ne prehaja, saj je delo vseh vpletenih usmerjeno v ohranitev obstoječega statusa, ali pa so premiki le postopni. Rešitve temeljijo na analizi mehanizmov delovanja, vsebini in ne v zastavljanju ciljev, ki pogosto le opravičujejo njen namen. Cilj odločanja je sklepanje minimalnih kompromisov med akterji v korist maksimiranja sprejemljivosti tudi s pravnega vidika.

Politično omrežje oblikujejo soglasja med državnimi akterji in interesnimi zastopstvi. Ti so med seboj soodvisni in zmožni postaviti zanesljivo omrežje, s katerim pride do sprejemanja odločitev. Kljub temu pa je še vedno mogoče govoriti o privilegiranju položajev nekaterih akterjev, predvsem glede na koristi, ki jih lahko ponudijo soodločevalcem. Takšen položaj lahko zavzemajo tisti, ki imajo zakonodajno moč področja ter jim je tematika bližje. Hitrost sprejemanja odločitev je vezana predvsem na nujnost po spremembi. Bolj kot je obveza nujna po sprejetju več kompromisov, bolj jo je mogoče sprejemati. Kot navajata Moyer in Josling (2002), Lindbloom poskuša v svojih delih podrobneje opisati prednosti tovrstne analize in njeno uporabnost. Ob oblikovanju politike značilno prihaja do interakcije posameznih interesov, vsako delovno področje ima svoj nabor akterjev, kar pa potek sprejemanja procesa predstavi veliko bolj nazorno in s tem lažje za analizo. Tovrstno določanje ima samo po sebi možnost postopkovnih popravkov, saj odločitve nikoli niso sprejete v velikem in dokončnem obsegu, vendar gre ob tem izpostaviti tudi močno zaznavno interesno obrambo spornih stališč ter spretno argumentacijo predvsem novih smeri politike, ki so odmevno sporne (Moyer in Josling, 2002).

Model organizacijskega procesa pripisuje oblikovanje politik več organizacij, tem pa je skupna interesna naravnost (Moyer in Josling, 2002). Interesi so lahko tudi izven domene javne politike in ne zagovarjajo družbene naravnosti, predvsem pa so lahko usmerjeni v krepitev lastne odločevalske moči. Stališča organizacij, ki vstopajo v proces, so vedno heterogena, vsa pogajanja temeljijo na postopnem sprejemanju politik ter so vedno usmerjena h konsenzom med pogajalci. Tudi zaveznitva, ki jih navadno tvorijo za doseganje ciljev, so v praksi zelo ohlapna, s tem pa lahko prihaja tudi do preoblikovanja znotraj skupin, ki vodijo odločanja. Delovanje organizacij omejuje delovno področje, na katerem nastopajo, te pa procesno lahko vplivajo le na določena vprašanja. Vsi sodelujoči pogajalci izhajajo iz specifičnih in pogajalskih strategij, prav tako ne gre zapostaviti zagovarjanja stališč z bolj ali manj ideološkim predznakom. Način delovanja je pogojen s tematiko vprašanja. Tako je pogost vzorec odzivanja na dogodke in ne neposreden vpliv na potek teh.

Model dobro pojasnjuje posamezna stališča, ki jih organizacije med sprejemanjem zagovarjajo, na primeru SKP predvsem specifičen odnos ministrstev v odločanju ter oblikovanje interesnih politik preko kmetijskih organizacij, ki niso javno podprte. S tem pa je novo politiko mogoče interesno sprejeti, ali nasprotno, ohraniti obstoječo. Celoten smisel takšnim odločitvam prinesejo prav to vrstna zaveznitva. Značilna šibkost modela je slabo pojasnjevanje pogajalske dinamike procesov ter izključevanje vplivov med

sodelujočimi uradniki. Toga postavitev okvirjev modela ne predvideva sodelovanja v proces vpletenih, tj. organiziranih skupin, ter zunanji akterji. Osredotoča se le na politični proces. Prav poznavanje delovanja posameznih organizacij ter njihovih značilnosti pa je visokega pomena za razumevanje celotnega pogajalskega procesa (Moyer in Josling, 2002).

Moyer in Josling (2002) kot dobro interpretacijo modela navajata politični proces sprejemanja omejevanja proizvodnje in dogovarjanje med EU ter ZDA v 80. letih. V omenjenem obdobju je prišlo do velikih političnih preobratov, saj ne ena kot tudi druga stran ni imela pretiranega interesa po vzpostavitvi novih politik. Predvsem EU kot velika izvoznica ni bila naklonjena omejevanju proizvodnje žit ter mleka, prav tako ne omejevanja kmetijskega proračuna, ter s tem zniževanja cenovnih podpor. ZDA je kot kritik pretirano protekcionističnega delovanja SKP odločno nasprotovala omejevanju trgovine. Do kompromisnega dogovora je tako prišlo po pogajanjih, ki so morala dotedanji način upravljanja trgov žit ovreči. Značilnost pogajanj je bila nezmožnost zaključka procesa do stopnje, ko sta obe strani prišli do ne povsem vzornih rešitev, a so te bile še vedno sprejemljive in politiki zadostne.

2.3.3 Več-nivojsko odločanje

Teoretična izhodišča politološke analize opisuje tudi *model teorije medvladnega odločanja*. Model predvideva politično igro na državni ravni z vplivom na evropsko. Opisuje delovanje posameznih držav članic, ki vstopajo v procese večjih evropskih odločanj od njih samih. Gre za oblikovanje politik Unije, pri katerih sodelujejo države članice s svojimi vladami samostojno ali pa se združujejo v skupine s podobnimi ali celo enakimi interesi. V tovrstnih postopkih so lahko pogodbeni akti ter oblikovanja javnih mnenj predvsem dobra popotnica k doseganju izrazito političnih ciljev. Kot predvidevata Moyer in Josling (2002), gre za oblikovanje moči akterjev glede na njihov položaj, ki ga imajo v Uniji. Največjo moč pri odločanju imajo najmočnejše in tudi najbolj vplivne članice. Te izvajajo vpliv nad evropskimi institucijami tudi zaradi svojega finančnega doprinosa Uniji. Tako s svojo avtoritativno funkcijo tvorijo pogajalska mnenja, in v procesu pridobivajo na moči tako, da vanj vključujejo tudi preostale članice, predvsem tiste, ki sprva ne podpirajo predlogov v celoti, a jih s političnim preigravanjem tudi pridobijo.

Pomemben vidik modela je, da so politična zaveznitva med članicami tako koristna le do trenutka, ko ima vodilni odločevalec njihovo korist. Pogajalski odnos med zaveznitvi je izrazito interesen. Model dobro pojasnjuje pogajanja znotraj EU ter oblikovanja SKP, med drugim tudi na področju svetovne trgovine s hrano, kjer močan kolektivni politični akter lahko dobro vpliva ter ustvarja sebi lastno politiko. Ob proučevanju procesov z modelom teorije medvladnega odločanja Moyer in Josling (2002) izpostavljata potrebo po analizi procesov z vidika daljnosežnosti vpliva velikih članic na končne odločitve politike, kako se z omenjenimi pritiski soočajo institucije Unije in ali imajo tudi slednje orodja, s katerimi pritiske omejujejo.

Model novega funkcionalizma ali neofunkcionalizma za razliko od modela teorij medvladnega odločanja opisuje odločanje na naddržavni ravni, ki prehaja iz svojega

področja tudi na druga. Akterji, kot naddržavni odločevalci gradijo svojo politično moč ter jo s tem preusmerjajo tudi na področja odločanja, ki niso tesno povezana z njihovimi. Moč odločanja se tako širi ter pridobiva oblast nad vedno širšim političnim okoljem. Moyer in Josling (2002) tovrstno vplivanje na proces opredeljujeta kot medsebojno prelivanje politik, ki jih vodijo glavni odločevalci. Takšna integrirana politika lahko iz prvotne evropske ravni posega tudi na državno ter s tem vpliva na oblikovanje politike držav članic. Lahko bi rekli, da večja politika vodi manjšo. Igralci v procesu so vladni ali nevladni, obojim pa je skupna velika pogajalska moč. Tovrstna prodorna politika je značilna za močne institucije EU, ki same razvijajo ideologije smernic. Pri tem lahko prihaja do pogajanj med obema poloma odločevalcev, kljub temu da ima najmočnejši tudi vodilno vlogo.

Model več-nivojskega upravljanja je postavljen kot orodje med modelom novega funkcionalizma in modelom teorij medvladnega odločanja. Najpomembnejši akterji v procesu odločanja so posamezne države članice, predvsem njihove vlade, ki v pogajalski proces vstopajo proti velikim evropskim institucijam. Te nimajo avtonomne funkcije pri oblikovanju politik in s tem tudi ne zagovarjajo ozkih interesov držav. To Moyer in Josling (2002) označujeta kot omejevanje državne suverenosti. S tem je poseganje v procese s strani držav z lastnimi interesi dodobra omejeno. Pristojnosti odločevalcev so za posamezna področja deljene, zato je kot eno izmed osnovnih vprašanj tudi spremljanje porazdelitve moči med vsemi v proces vpletenimi.

Značilnost modela je vstopanje naddržavnih odločevalcev, ki delujejo v procesu neodvisno. Izpostaviti gre prisotnost v naprej določenih pravil uradne ali neuradne narave, ki se jih morajo vsi odločevalci vedno držati. Kot navajata Moyer in Josling (2002), je za analizo odločanja z modelom pomembno upoštevanje izhodišč, ki jih EU institucije uporabljajo za pridobivanje moči ter kako se odzivajo na predloge držav članic. Ob tem je zaznati poudarek na področju oblikovanja evropskih pravil ter njihovo povezavo in vpliv na državne akterje. Model se tako uporablja za pojasnjevanje procesne dinamike, ter s tem nudi bolj podroben pogled in analizo nastajanja politik.

Model evropske birokratske politike upošteva politiko kot neenotno in izrazito interesno naravnano, tudi decentralizirano in sektorsko (Moyer in Josling, 2002). Tovrstno politično okolje ne more biti aktivno v smislu doseganja novih smernic politik, predvsem je usmerjeno k ohranjanju obstoječih ukrepov ter zagovarjanju čim manjših sprememb. Glavni odločevalci, ki po modelu vstopajo v proces, so uradniki, birokrati nacionalnih ministrstev ter direktorati Komisije, ki delujejo na državni in naddržavni ravni. Gre za visoko spolitiziran proces oblikovanja odločitev, kjer svoj delež prispeva tudi uradniško dobro usklajen Svet EU. Vsi sodelujoči akterji imajo svojo lastno agendo, vpliv širijo z zagovarjanjem interesno naravnane politike ter tako pridobivajo zadostno podporo za ohranjanje statusa »quo«. Tako so procesi v celoti zbirokratizirani in do neke mere celo samo delujoči, vendar pa je njihov domet vedno vprašljiv.

Model več nivojske pogajalske igre proučuje politično dogajanje podobno kot model več-nivojskega upravljanja, vendar zajema dogajanja tudi na medvladni ravni. Z njim se vrednotijo procesi na več ravneh odločanja, kar pa je značilno za vso evropsko kmetijsko politiko. Gre za precej obsežen model, prav zaradi njegovega delovanja na mednarodnih

ravnih ter zaradi osredotočanja na globalno najbolj pomembna kmetijsko politična področja, kot je mednarodna trgovina. Opisuje procese odločanja znotraj neenotnega pogajalskega okolja na državnem, meddržavnem in mednarodnem političnem okolju, s čimer povezuje večino odločevalcev, ki so pri oblikovanju politik v procese udeleženi. Je morda edini model, ki upošteva veliko večino dejavnikov, ki so zmožni vplivati na politiko ter jih s svojo analizo tudi uspešno povezuje. Izidi pogajanj so odvisni od njihove tematike, akterjev, ter okolja, v katerem procesi nastajajo. Sem sodijo oblikovanje možnih koalicij, ki bodo procese lahko vodile, moč vpletenih manjših pogajalcev nacionalnega značaja in tudi v pogajanjih udeleženi mednarodni organizaciji, ki zagovarjajo svoje lastne globalno usmerjene interese (Moyer in Josling, 2002).

Moyer in Josling (2002) pri opredeljevanju modela uporabljata izsledke tudi nekaterih drugih avtorjev, kot so Putman, Coleman in Tangermann, ki, kot pravita, modelu dodatno pripisujejo nekaj njemu lastnih značilnosti. Izid pogajanj je po modelu predvsem odvisen od homogenosti in velikosti koalicij, ki jih oblikujejo interesi. Navadno procesi, ki imajo za pogajalsko mizo velike državne koalicijske formacije, predstavljajo izrazito bolj kompromisno naravnost pogajanj, veliko več je skupnih točk odločanja kot v primeru, ko v slednjega vstopajo tudi manjše. Avtorja namreč izpostavljata možnost vplivanja malega odločevalca kot bolj enotnega ter pogajalsko precej bolj okretnega. Prednost vidita predvsem v motivih, ki jih imajo manjši pogajalci, s katerimi ob sklepanju konsenzov veliko izgubijo. Veliki odločevalci pogosto težijo k čim večji podpori, kar pa s pretiranim usklajevanjem vpliva na vsebino rešitev.

2.3.4 Dinamične razsežnosti

Model posledičnih političnih odločitev poudarja povezavo med preteklimi in novimi odločitvami, ki v politiki nastajajo, in upošteva njihove trende (Moyer in Josling, 2002). Proučevanje procesov temelji na vrednotenju preko politično-ekonomskih indikatorjev, ki so pomembnejši dejavnik pri oblikovanju novih odločitev. Avtorja izpostavljata predvsem vpliv gospodarskega okolja, ki lahko predstavlja močan mehanizem pri nizanju odločitev. Na vse ekonomske trende lahko vplivajo tudi gospodarske krize kot denimo svetovna gospodarska kriza ali bolj specifično orientirani prehranski škandali ter suše in poplave. Morda še toliko bolj pomemben vidik modela predstavlja nestabilno politično okolje, ki je podvrženo ne tako značilnim ideološkim preskokom, navsezadnje pa tudi nekaterim ratifikacijam pogodbenih aktov. Okolje ustvarjajo nestanovitno tudi nenadni politični škandali, razpad in ustvarjanje novih političnih akterjev in mednarodni pritiski.

Področji politike in gospodarstva se navadno prepletata, prvo povzroča drugega, vendar lahko kljub tesnejši interakciji še vedno delujeta precej neodvisno, skupno pa vselej tvorita okolje, v katerem lahko nastaja tudi konceptualno spremenjena SKP. Oblikovalci politik so po modelu deljeni na zunanje in notranje odločevalce. Med prvimi moramo omeniti kmetijsko-interesne organizacije ter okoljevarstvene organizacije. Vsem je skupno posredno vplivanje na politiko, saj niso prisotni v procesu nastajanja politik. Kot druge pa je mogoče opisovati politike, uradnike tudi birokrate na več ravneh, ki s svojo izrazito ideološko, interesno in pogajalsko noto procese vodijo in jih tudi zaključujejo. Model je zopet dodobra uporaben na primeru sprememb politike v 80. letih na primeru pogajanj med EU ter ZDA na področju mednarodne trgovine in omejevanja proizvodnje. Proces ni bilo

mogoče zaključiti z reformo med obema pogajalcema brez nepredvidenega posega gospodarske krize, ki je ukrepanje premostila na področje omejevanja proizvodnje na strani EU ter usklajevanja neposrednih plačil politike ZDA (Moyer in Josling, 2002).

Model potne odvisnosti podobno kot vsi modeli dinamičnih razsežnosti v svoji politološki analizi vključuje vzorce preteklih odločitev (Moyer in Josling, 2002). Model izpostavlja razvoj politik na podlagi preteklih diskurzov ter predvideva nadaljevanje politike v že začrtani smeri. Kot predvideva analiza, je sprememba politike vedno težja, kot njeno ohranjanje. Navadno je tudi povezana z izrazito visokimi stroški (Levi, 1997; cit. po Moyer in Josling, 2002). Do sprememb prihaja predvsem na področju politik, ki so postale nevzdržne. Dalj kot je nova politika veljavna, manjša je možnost po spremembi. Nova politika navadno predstavlja velik finančni strošek zagona, prav tako je deležna veliko administrativnih popravkov, celo sprememb postopkov.

Nova politika se lahko vrednoti kot uspešna le v primerih, ko je začrtana dolgoročno in izkazuje dolgoročnost. Pridobivanje znanja iz novo nastalih področij je mogoče izpopolnjevati le ob ustreznem nadaljevanju ter razvijanju vsebine, kot pa se zopet vmiti na začetek postopka ter vsebino na novo ustvariti. Dodati moramo tudi, da je pot, ki je utirjena, veliko lažja v smislu odločanja, saj gre pri oblikovanju predvsem za implementiranje novih odločitev na podlagi že postavljenih temeljev. Bolj kot je sprememba diskurza izrazita, bolj verjetna je njena moč potne odvisnosti.

Zadnji model področja dinamičnih razsežnosti je *model paradigmatičnih sprememb*. Ta opisuje spremembo smernic politike (paradigme). Sprememba paradigme politike velja za kompleksen proces, ki je več-slojen, končna sprememba pa je bolj ali manj izrazita. Moyer in Josling (2002) navajata spremembo politik kot splet okoliščin, katere smer narekujejo najmočnejši udeleženci v procesu. Sprememba je v splošnem lahko znanstvenega ali političnega izhodišča, pri čemer je slednja navadno močnejša. Izid pogajanj je odvisen ne le od argumentacije na novo zastavljenih stališč, temveč tudi od možnosti vzpostavitve statusa avtoritativnega odločevalca, ki razpravo tudi vodi. S tem usmerja interese ter usklajuje mnenja. Status avtoritete je v procesu vedno izpogajan.

Spreminjanje paradigme pomeni močan pritisk k spremembam, njihov doseg pa je mogoč le z močnim vodjo pogajanj. Pogosto prihaja tudi do večjih sprememb znotraj okvirja, celo do spremembe začrtane smeri, če je odpor na strani nasprotujočih si skupin prevelik ali pa odločevalec z argumentacijo ne uspe. Tovrstna interesna izravnava običajno ne daje poudarka strokovnem utemeljevanju odločitev, s tem zavrača dolgoročno usmerjenost, kar pa lahko pomeni pretirano pragmatično usmeritev nove politike ter reševanje problematike le v smislu reševanja obstoječih problemov. S tem lahko prihaja do napačnih interpretacij nove politike, izoblikovanja nepopolne paradigme, predvsem pa do veliko navzkrižnih odločitev. Z njimi končne rešitve niso vedno najbolj optimalne in lahko pogosto tudi presegajo okvirje EU.

Nova politična smer je v fazi sprejemanja le, ko vrhovni odločevalec v procesu premore zadosten obseg podpore. Kot navaja Hall (1993; cit. po Moyer in Josling, 2002), do sprememb politike ne prihaja vedno na temeljnih ravneh. Te so lahko tudi minimalne. O njih govorimo predvsem takrat, ko gre zgolj za manjše spremembe v instrumentih

upravljanja ali celo sprememb na področju izvajanja njenih ciljev. V obeh primerih gre zgolj za manjši poseg in ohranjanje smemic. Gre za reševanje tekoče problematike in usklajevanje za boljšo delovno sposobnost. Tovrstne spremembe so najbolj pogoste, če ne prihaja do večjih negativnih učinkov na obstoječo politiko. Preoblikovanje politične poti in prioritet, torej oblikovanje novih diskurzov, je tisto, kar navadno močneje vpliva na samo jedro politike.

2.4 PRIMERJALNA ANALIZA

2.4.1 Analiza z vzročnimi mehanizmi

Preglednica 2: Primerjalna analiza vzročnih mehanizmov (Lovec in Erjavec, 2014)

Kontekstualna dinamika	Institucionalna dinamika
<i>Zunanja trgovina: EU s SKP vstopa na tuje trge in s svojimi notranjimi mehanizmi vpliva na mednarodno trgovino.</i>	<i>Politično omrežje: omrežje političnih akterjev predstavlja osnovni element oblikovanja ozadja sprememb SKP, tvorijo se večine, ki politike oblikujejo.</i>
<i>Proračunski stroški: proračun SKP ima omejene zmožnosti, politike in njihove reforme so podrejene finančnim perspektivam.</i>	<i>Potna odvisnost: spremljanje SKP v kontekstu preostalih politik je pomemben del napovedovanja novih.</i>
<i>Sprememba ciljev: SKP je politika nenehnega preoblikovanja, sprememba ciljev je odvisna od obsega potrebnih sprememb diskurza.</i>	<i>Postopki odločanja: postopkovne značilnosti SKP dajejo zmožnost po spreminjanju novih ali ohranjanju obstoječih politik.</i>
	<i>Kakovost posameznega odločevalca: vplivanje posamezne politične vodje na odločevalske postopke in uradna stališča soddločevalcev.</i>

Analiza vzročnih mehanizmov (preglednica 2) predstavlja pomembno področje vrednotenja sprememb, ki se pojavljajo v evropskih politikah in niso izjema tudi pri oblikovanju SKP. Metodologija proučevanja temelji na pristopu po avtorjih Lovec in Erjavec (2014), ki predstavlja analizo sprejemanja ukrepov in postopkov na področju reforme SKP. Obravnavana tematika članka se nanaša na procesne odločitve, ki so stopile v veljavo po obdobju 2013 in predstavljajo primerno ogrodje analize dela. Analiza povzema teoretične razlage oblikovanja politike številnih avtorjev, ki temeljijo na osnovnem konceptu liberalnega institucionalizma, ki kot teorija pojasnjuje delovanje posameznih odločevalcev, v odvisnosti do naddržavnih institucij. Pomembno je ob analizi upoštevati zgodovinski pregled odločitev, saj so v veliki meri odvisne od poti, ki jo je pretekla politika ubrala. Opis temelji na delih avtorjev Garzon (2006) in Pokrivcak in sod. (2008) ter povzema ugotovitve Daugbjerga, Swinbanka in nekaterih drugih. Metode Lovec

in Erjavec (2014) uvrščata v dve skupini, tj. med kontekstualne in institucionalne. Med prve sodijo dejavniki, kot so zunanja trgovina, proračun, sprememba ciljev politike, med druge pa je mogoče šteti vplive omrežja politik, potno odvisnost, postopke, procese in ne nazadnje kakovost odločevalca. Vsaka skupina ima pripisane značilnosti, ki so vodilna sila oblikovanja evropskih politik, z njo pa je mogoče podrobneje spoznati procesno dinamiko ter možnosti po spremembah evropskih kmetijskih politik.

2.4.2 Kontekstualna dinamika

Zunanja trgovina je dejavnik, ki upošteva mednarodne trge, na katere EU vstopa tudi s SKP. Delovanje politike ima lahko pozitivne ali negativne učinke na svetovne trge s hrano. Skoraj vsak reformni proces SKP je bil prisiljen reševati enega izmed temeljnih vprašanj politike, to sta hrana in proračun. Vse večje prilagoditve zaradi zunanje trgovine in pogajanj z mednarodnimi partnerji, je bila SKP deležna že z MacSharryjevo reformo v 90. letih. Pogajanja z zunanjo trgovino so imela velik pomen tudi pri nadaljnjih reformnih procesih, vključno z Agendo 2000 in Fischlerjevo reformo, ki sta tematike trgovanja reševali še temeljiteje (Moehler, 2008; Garzon, 2006). Tudi »Zdravstveni« pregled v letu 2008 je bil v temu podobno zastavljen (Garzon, 2006; Cunha in Swinbank, 2011).

Proračunski stroški so eno najpomembnejši področij SKP. Dinamika proračuna je še posebej znana na področju kmetijske politike kot izrazito velike porabnice sredstev EU. Vsaka reforma je s svojimi ukrepi posegla tudi na področje financ. Z ukinjanjem cenovnih in neposrednih podpor na področju Agende 2000 in Fischlerjeve reforme je SKP dobro utirila novo, bolj vzdržno proračunsko politiko. Z omenjenima reformama so se krepili elementi drugega stebra, ter s prenosom presežnih sredstev tega finančno še dodatno okrepili (Swinnen, 2008; Garzon, 2006). Tudi finančne perspektive so prinesle določene koristi, predvsem pa so obseg sredstev SKP zniževale (Bos, 2010).

Sprememba ciljev ali sprememba političnega diskurza pomeni spremembo v ciljih, postavljenih za delovanje politike. Sprememba politične smeri je za SKP manj pogosta in je prisotna le ob večjih reformnih procesih. Razlog za novo pot politike so navadno pritiski, ki jih je dotedanja politična smer deležna, z njo pa njeno delovanje na novo utemeljuje. Običajno nov reformni proces prinese tudi nov diskurz, ki je vedno odgovor na obstoječo nevzdržnost politike. Lahko pa je le negativno mnenje, ki se odraža znotraj ali zunaj EU. Nove smernice so oblikovane politično ali tehnično, preko teh pa je odvisno, ali bo politika deležna le oblikovnih ali tudi večjih vsebinskih sprememb. Kako močan bo vzvod paradigme, je odvisno od trenutne politične volje ter področja, na katerega ta posega (Moyer in Josling, 2002). Najbolj očitno spremembo diskurza je politika kazala z MacSharryjevo reformo v letu 1992 in Fischlerjevo reformo leta 2004 (Swinnen, 2008; Moyer in Josling, 2002).

2.4.3 Institucionalni mehanizmi

Omrežje politike, kot ga opisujeta Lovce in Erjavec (2014), pomeni oblikovanje omrežij, pri katerih je najbolj značilno prehajanje iz enega v drugega s tem pa gre predvsem za izmenjavo glavne so-odločevalske funkcije interesnih združenj. Kot primer na področju SKP je mogoče izpostaviti vedno zmamejši vpliv kmetijskih združenj (COPA/COGECA)

v primerjavi z interesnimi zastopstvi s področja okolja, razvoja, združenj prehranske industrije in potrošniških organizacij. Izrazito nezmožnost vplivati na politiko je bilo moč opaziti na področju sprejemanja Fischlerjeve reforme v letu 2004, kjer je bila glavno gonilo sprememb okolju in potrošniku bolj prijazna politika. Razprava okoli nove SKP je bila tako za razliko od svojih predhodnih širša, saj so v odločevalska omrežja vstopali tudi akterji, ki pri preteklih odločitvah niso imeli velikega pomena, ali pa je bil njihov vpliv obrozen (Garzon, 2006).

Potna odvisnost je značilna predvsem za SKP in pomeni vpliv preteklih sprememb na prihodnje. Značilnost kmetijske politike je njena togost, kar pomeni, da do povsem novih smernic nikoli ne more priti v enotnem procesu, za velike spremembe pa so vedno potrebni postopni premiki. Kot primer je mogoče ponovno pojasnjevati večje reforme SKP, ki so z vsako spremembo le preoblikovale porabo proračuna, vendar je obseg sredstev in celo distribucija teh ostajala skoraj enaka (Garzon, 2006). Avtor denimo izpostavlja prehod s področja proizvodno vezanih na nevezana plačila, ki po učinkih niso bila najuspešnejša, vsaj ne tako, kot se je sprva predvidevalo. Glavnine sredstev so še vedno bili deležni povsem večji upravičenci. Spremembe so bile v času velikih reform vezane celo na zaključek mednarodnih trgovinskih pogajanj, rešitve pa bolj ali manj le preoblikovani diskurzi, ki so obstoječo politiko le nekoliko dodelali.

Postopki odločanja so pri oblikovanju SKP zelo kompleksni. Kot povzemata Lovec in Erjavec (2014), metodologija predvideva omejene možnosti sprejemanja odločitev zaradi postopkovnih ovir, kot so zahteva po soglasju, ki je lahko pogost pojav pri največjih procesih, ter v tistih, ki so s svojimi akterji izrazito neenotni ter zagovarjajo nespremenjeni status politike. Tako je tudi v postopkih, kjer imajo nekatere članice izrazito privilegirano mesto. Slednje je še najbolj opazno na področju proračuna (Garzon, 2006). Postopki odločanja so tako pomemben del političnih poti in dobro analitično orodje za vrednotenje reform SKP.

Kakovost posameznega odločevalca, od katerega je potek političnih pogajanj in končnega izida tudi odvisen (Grant, 1997; cit. po Lovec in Erjavec, 2014). Tovrsten primer so denimo večje reforme, kot so MacSharryjeva v letu 1992 in Fischlerjeva v letu 2004, kjer so postopek od začetnih faz pa do sprejetja vodili komisarji za kmetijstvo, ki so s svojo politično spretnostjo precej dobro vodili pogajanja v lastno zastavljeno smeri. Z močnim vodjem je mogoče doseči paradigmo politike, kar sta obe reformi, še najbolj pa Fischlerjeva, tudi uspeli doseči. K uspehu posameznega vodje je pripisati ugodno politično okolje. Tako avtorja kot tudi Swinnen (2008) na primerih reform navajajo ustrezno politično klimo, ki jo je zagotovila širitev. Ta je vplivala na večjo možnost oblikovanja koalicij in spremembe v procesih. S političnim vodjo, ki pogajanja močno usmerja, je mogoče v SKP priti do večjih političnih sprememb.

3 MATERIAL IN METODE

Analiza procesov odločanja temelji na vrednotenju sprememb SKP, ki jih je moč pojasnjevati preko v ta namen izoblikovanih teoretičnih pristopov. Ti dobro pojasnjujejo njeno sprejemanje, odločitve pa smiselno medsebojno povezujejo. Metodologija temelji na analizah procesne dinamike, ki za svoje izhodišče predvideva upoštevanje dveh analitično sorodnih področij, s katerimi je potek spreminjanja mogoče upoštevati preko njenih preteklih dogodkov in jih podrobneje opisovati tako v širšem kot tudi v ožjem kontekstualnem okviru. Z njimi je mogoče graditi smiselne povezave, ki so imele vpliv na oblikovanje kmetijskih politik. Raziskovalni pristop s tem omogoča vrednotenje preko politoloških modelov avtorjev Moyer in Josling (2002), ki procese opisujeta podrobneje, v nadaljevanju pa še dodatno s primerjalno analitičnim pristopom, ki upošteva analizo na podlagi vzročnosti posameznih odločitev ter njihovih ciljev. Primerjalno analitični pristop temelji na izpeljavi metodologije avtorjev Lovec in Erjavec (2014).

Kot navaja Garzon (2006), je pristop na podlagi oblikovanja empirične analize, ki temelji na več politoloških teorijah, pomemben analitičen proces za vrednotenje sprememb politoloških procesov in z njimi povezanih pogajanj. Reforme, ki so predmet analiz, predstavljajo enkratni dogodek, ki je zgodovinsko vezan na pretekle spremembe in je v vsej svoji širini najboljše pojasnjen ob upoštevanju širšega političnega okolja, v katerem je nastajal. Pretekle politike skoraj vedno vplivajo na odločitve prihodnjih, njihova dolgoročnost pa je povezana z odločitvami, ki so bile v procesih sprejete. Procese oblikovanja politik je vedno potrebno upoštevati v zgodovinskih kontekstih.

Vrednotenje politoloških procesov na podlagi *politično ekonomskih modelov* je izvedeno z metodološko analizo na področju državne ravni, več-nivojskega odločanja in dinamičnih razsežnosti. Vsako izmed področij je opredeljeno z modeli, ki naslovljeno tematiko podrobneje pojasnjujejo. Metodologija se osredotoča na možnost uporabe posameznega ekonomsko političnega modela na primeru odločanja o reformi SKP v letu 2013 ter njene sprejete ukrepe poskušala pojasnjevati preko več možnih modelov. Analiza je zastavljena široko, za pojasnjevanje pa dopušča uporabo trinajstih politoloških modelov. Na podlagi njihovih vsebin bomo s tem ugotavljali pojasnjevalno sposobnost in zmožnost po napovedovanju odločitev, ki so bile sprejete v obdobju 2010-2013. Z modelno analizo se je mogoče v veliki meri osredotočiti na posamezne dogodke, jih ob uporabi ustreznega modela dobro pojasnjevati ter z njimi potrjevati značilnosti, ki jih je politika bila deležna v svojem procesu nastajanja.

Kot navajata avtorja modelov Moyer in Josling (2002), je za analizo javnih politik potrebno sprva izoblikovati ustrezno in sistematično ogrodje, s katerim si lahko pomagamo pri nadaljevanju. Tega razvijamo ter vanj dodajamo vedno bolj pomembne dejavnike ter s tem izoblikujemo pojasnjevalni proces, ki omogoča objektivno obravnavo proučevane tematike. Procese, ki jih je bilo treba pojasniti s politološkimi modeli, smo podrobneje opisovali na področju posameznih političnih akterjev in sicer, kako ti delujejo posamezno ali v skupini, kako se soočajo s političnim okoljem, njegovimi ovirami in priložnostmi. V procesno analizo smo poleg nacionalnega elementa vključili še dejavnike skupnosti, ter ob tem upoštevali značilnost svetovnega političnega okolja, kamor SKP zaradi specifičnega

področja delovanja tudi vrsto let vstopa. Reformo 2013, ki je iz politološkega vidika izrazito kompleksen proces, smo v politično ekonomski tematiki upoštevali skozi delovanje institucij in njihovega medsebojnega delovanja. Kot pojasnjujeta Moyer in Josling (2002), posamezni modeli oblikujejo specifična vprašanja za področje, kateremu so namenjeni, in na podlagi analize dajejo ustrezne odgovore, ki omogočajo sklepčnost ugotovitev. Pojasnjevanje posameznega modela je mogoče le ob uporabi preostalih, saj pri obravnavanju teh posamično ni mogoče priti do zelenih vsebinskih zaključkov. Obseg dela vključuje analizo dejavnikov, ki so bili ob politični klimi pomembnejši, kar pa predvideva opisovanje sprememb le preko najbolj smiselno zastavljenih modelov.

Nadaljevanje analize je zajemalo vrednotenje sprememb preko *primerjalne analize*, izpeljane po pristopu Lovec in Erjavec (2014). Ta upošteva vzročnost posameznih mehanizmov oblikovanja kmetijske politike, vezane na zgodovinsko pojasnjevanje reforme v kontekstu preteklih reform. Kot navajata Lovec in Erjavec (2014) in Garzon (2006), politoloških procesov teoretično ni mogoče pojasnjevati brez zgodovinskega pregleda ter izven konteksta drugih sprememb. Metodologija sloni na teoriji liberalnega institucionalizma. Z analizo smo poskušali pojasniti področje reforme 2014 na podlagi kontekstualne dinamike in institucionalnih mehanizmov delovanja politik. Na področju kontekstualne dinamike je največ pozornosti namenjene gonilom reformnih procesov, to so zunanja trgovina, proračunski stroški in sprememba ciljev. Vsi dejavniki lahko tvorijo pomembno politično okolje, ki ga je treba za celovit proces upoštevati. Področje institucionalnih mehanizmov pri tem sestoji iz omrežij politike, utirjenosti politike, postopkov odločanja in kakovosti posameznega odločevalca. Kot navajata Lovec in Erjavec (2014), analiza predvideva poudarjanje odločevalcev, kot so Evropska komisija, EP, kmetijska in civilna združenja, nevladne organizacije in institucije, ki v procese vstopajo in po lastnih interesih poskušajo oblikovati politiko. Omenjeni odločevalci se v kontekstu teoretične analize vrednotijo kot posamezniki, ki poskušajo vplivati na politiko, ob tem pa je mogoče zaznati medsebojna interesna povezovanja in oblikovanja skupin.

Oba prisotna metodološka opisovalna pristopa temeljita na kronološkem proučevanju odločevalskega procesa, ki je tudi v delu glavni vir informacij za pojasnjevanje in reševanje zastavljenih vprašanj. Kronološki pregled sprejemanja odločitev reforme 2013 omogoča podrobno analizo vseh njenih procesov. Z njim je raziskovano področje mogoče v celoti proučiti. Ob upoštevanju metodologije je pri tem mogoče priti do ustreznih zaključkov in s tem odgovoriti na temeljno vprašanje dela.

Glavni vir informacij za opravljeno analizo predstavlja publikacija *Agra focus in facts*, izdaje od januarja 2012 do januarja 2014, ki je kot primaren vir omogočala zadostno pridobivanje podrobnih informacij o poteku sprejemanja reformnega procesa in v njem sodelujočih. Analiza je svoj del namenila tudi neuradnemu delu, ki je potekal pred začetkom pogajanj in pomeni dobro iztočnico pri oblikovanju reforme. Preučili smo še sekundarne vire, ki so z omenjeno tematiko povezani, sem sodijo predvsem druge publikacije, znanstveni članki in ostala pomembnejša literatura.

Z analizo procesov odločanja smo uporabili že opisane raziskovalne metode, s katerimi smo procese poskušali zajeti v najbolj primernem vsebinskem kontekstu in z njimi odgovoriti na zastavljeno raziskovalno vprašanje »kako in zakaj je do reforme v

proučevanem obdobju 2010-2013 sploh prišlo in kakšno vlogo so pri tem imeli vsi oblikovalci politike«. Predpostavljamo, da je SKP kot politika toga, odločitve pa pogosto predstavljajo le manjše premike in v večini primerov usmerjajo k ohranjanju in interesnosti. Oblikovanje politike je povsem odvisno od političnih okolij in odločevalcev, ki delujejo v njih.

Struktura metodologije je naslednja:

1. Kronološki pregled:

- Kronološka opredelitev sprejemanja reforme zajema neuradni in uradni del med januarjem 2010 in decembrom 2013. Primarni viri so temeljili na publikacijah Agra focus izdaj 2012 (februar, oktober, november in december) in 2013 (januar, marec, april, maj, junij, julij, oktober in december) kot tudi Agra facts, različnih izdaj med 2012 in 2013.
- Vse procese smo v kronološkem zaporedju opisovali, pri tem pa največ pozornosti namenili procesnim mejnikom, ki reformni proces najbolje opisujejo. Oprli smo se na spletne vire, kot so Euractive med 2010 in 2012, in uradne dokumente, objavljene s strani Komisije in EP, ob tem pa upoštevali še nekatere druge vire avtorjev, ki so procese proučevali. Sem sodita predvsem Lovec in Erjavec (2014, 2015).

2. Analiza s politološkimi modeli in primerjalno analizo vzročnih mehanizmov:

- Uporaba politoloških modelov državne in naddržavne ravni avtorjev Moyer in Josling (2002) ter Garzon (2006), s katerimi smo procese opisovali v njihovih značilnostih in preverjali uporabnost posameznih modelov na primeru proučevane reforme.
- Analiza procesov iz kontekstualnega in institucionalnega vidika avtorjev Lovec in Erjavec (2014), ki s proučevanjem posameznih reformnih okolij analizi reforme ustrezajo.
- Predvidevamo, da reformo dobro pojasnjujejo le nekateri politološki modeli ter nekateri vzročni mehanizmi. Oba pristopa smo s pomočjo uporabe primarnih in sekundarnih virov preverili.

4 REZULTATI IN RAZPRAVA

4.1 KRONOLOŠKI PREGLED SPREJEMANJA REFORME

4.1.1 Predpogajalski proces v letu 2010

Januar in februar 2010

Evropski komisar za kmetijstvo Dacian Cioloș, ki je mandat začel v januarju 2010, je že v zgodnjih razpravah pozornost reševanja SKP videl na področju vzpostavljanja stabilnega kmetijskega trga, ohranjanja visokega obsega sredstev, namenjenih financiranju politike, novi proračunski perspektivi in ohranjanju konkurenčne proizvodnje hrane. Področje proračuna politike po njegovem mnenju ni potrebovalo zniževanja obsega sredstev, pomembnejši vidik je tako bila le namembnost dodeljenih sredstev, ki bi lahko bila deležna sprememb. Cilj takšne redistribucije je pomenil ohranjanje prvega stebra kot glavne sredstev. Krepitev drugega stebra bi morala temeljiti na poviševanju storilnosti kmetijstva z zagotavljanjem okoljske vzdržnosti in njej sorodnih ukrepov. Razvoj bi moral vključevati modernizacijo manj razvitih in socialno bolj pomembnih kmetij ter povezovati ukrepe dobre okoljske prakse. Poudarjanje promocije kmetijstva v luči javnih financ in njegove upravičenosti je po mnenju komisarja Ciolosa tudi eno izmed področij, na katerega bi nova reforma morala poseči in s tem ohraniti podeželsko aktivnost manjših kmetovalcev. Njihovo kmetijstvo namreč ne temelji na poviševanju obsega proizvodnje, pač pa na iskanju niš, v katere veliki pridelovalci ne posegajo. K temu bi pripomoglo uravnoteženo financiranje med stebroma, ki bi s svojim usklajenim sodelovanjem krepila medsebojno povezovanje ukrepov SKP (Euractiv, 2010a).

Po uradnem imenovanju novega kmetijskega komisarja se je razprava o SKP nadaljevala na področju iskanja prvih mnenj vseh sodelujočih v reformnem procesu (Euractiv, 2010b). Izdani so bili prvi neuradni zapisi, dokumenti in začetni postopki, ki so napovedovali prva stališča in morebitne spremembe, ki so jih zagovarjale posamezne države članice. Svoja mnenja sta prispevali tudi stroka in širša javnost. EP, ki je z reformo prvič pridobil pooblastila soodločevalca, je z letom 2010 začel javno opozarjati na potrebne spremembe kmetijske politike in napovedal njemu lasten konceptualni premik smernic, ki bi novo SKP preoblikovali v bolj kmetijsko-okoljsko. Ob tem bi nova politika morala upravičevati visok proračun.

Marec in april 2010

V mesecu marcu je Komisija poudarila reševanje problematike mlečnega sektorja, predvsem trg s surovim mlekom (Euractiv, 2010c). Glavnina ukrepov bi posegala na poviševanje konkurenčnosti rejcev s povezovanjem v tržne verige, zviševanje odkupnih cen in izboljševanje pogajalskih izhodišč (Euractiv, 2010d). Politiko je javno pozdravila COPA/COGECA in dodala, da mora Komisija s svojimi predlogi posegati tudi na nesorazmerja cen znotraj verige, prosto trgovino z mlekom pa je označila za tržno destabilizirajočo in neučinkovito. Liberalen tržni pristop v mlečnem sektorju bi tako lahko imel negativni učinek, med drugim, tudi na zniževanje javnega dobrega. V aprilu Komisija predlaga javno razpravo na temo nove SKP, ki bo potekala v juniju in juliju 2010.

Maj 2010

V mesecu maju je glavnino zasedanj Sveta EU predstavljala razprava na tematiko proračuna, na kateri so pomembno mesto pri pogovorih vodile Nemčija, Velika Britanija, Francija in Poljska (Euractiv, 2010e). Velika Britanija, ki je tradicionalno nasprotovala ohranjanju sredstev SKP, je poskušala gospodarsko krizo upravičevati kot ustrezen mejnik racionalizaciji javnih financ na državni in evropski ravni. Nemčija in Francija sta kot neto prejemnici poskušali voditi proračunsko vzdržno politiko, Nemčija je gospodarski krizi na SKP pripisala manjše učinke. Velika Britanija opozarja na nujnost ekstenziviranja nekaterih panog ter bolj ciljno opredelitev drugih. S tem bi lahko kmetijstvo porabo sredstev bolje upravičevalo. Tema pogovorov so tudi plačila novih članic, Poljska in Madžarska želita njihovo povišanje (Euractiv, 2010f).

Junij in julij 2010

Komisar Dacian Cioloș v začetku poletja k iskanju rešitev povabi širšo javnost, stroko, kmetijske organizacije in kmetijske deležnike. Z vsemi je želel politiko približati širšim družbenim ciljem. Zaključek zasedanja je predstavljala dvodnevna konferenca v juliju, na kateri so se oblikovali prvi zaključni dokumenti s povzetki razprav (Euractiv, 2010g; European commission, 2010a). Kot je vsebino izpostavila Komisija, so ključni elementi pogovorov zajemali področja distribucijskih učinkov plačil, varovanje okolja in ohranjanje kmetijske proizvodnje. Komisija je razpravo o SKP želela približati javnosti ter z njo vzpostaviti politiko, ki bo temeljila na zagotavljanju smotrne porabe davkoplačevalskega denarja (European commission, 2010b). SKP je po mnenju Komisarja še vedno premalo blizu potrošniku, sredstva, ki jih zagotavlja javna blagajna pa bi morala biti porabljena tudi za okoljske učinke in zagotavljanje ustreznih kakovostnih ravni hrane.

September 2010

Poljski kmetijski minister javno opozori na novo oblikovano zavezništvo Nemčije in Francije. Ministra članic namreč v skupnem dokumentu potrjujeta smernice Komisije, nesoglasje ostaja le pri poenotenju neposrednih plačil, ki v vse bolj liberalnem kmetijskem trgu ni ekonomsko upravičljivo. Članici še vedno nista enotni na področju proračunskega okvirja za področje kmetijstva. Poljski minister v izjavah zavezo označuje kot ohranjanje lastne politike in ne skupno evropske. Nemško-francosko zavezništvo s koalicijo želi preostalim članicam predstaviti svoja stališča ter vabi k nadaljnji razpravi. S tem se oblikujejo prve močnejše koalicije (Euractiv, 2010g).

November 2010

Novembra 2010 Komisija objavi strateški dokument (European commission, 2010c), ki je povzetek upoštevanih stališč iz javnih razprav med aprilom in julijem 2010. V njem je načrtala možne smernice predlogov, predvsem pa z njim želi priti do prvih odzivov evropskih institucij. Nova politika bi kmetijski sektor ohranjala manj tog, zagotavljala trajnostno prirajo in pridelavo hrane, usmerjala ustrežno rabo naravnih virov, varovala okolje, reševala teritorialna vprašanja in podeželske neenakosti. Pomemben del ostaja distribucija dohodkovnih podpor.

Komisija z objavo dokumenta naznani spremembe v tržnih mehanizmi, ki bi bili poenostavljeni, z liberalizacijo pa bi se ohranjali le tisti najbolj nujni. Nove smernice neposrednih plačil bi bile lahko pogojene z varovanjem okolja, najvišja plačila bi bila

progresivno omejena, sheme za majhne kmetije spremenjene. Politika razvoja podeželja bi ostala v začrtani smeri pregleda iz leta 2008, z novimi okoljevarstvenimi normami, a ob višjem financiranju (European commission, 2010c).

4.1.2 Pogajalski proces v letu 2011

Januar in marec 2011

Neuradna pogajanja okoli proračuna so potekala na začetku 2011. Osrednja tematika so bila sredstva, namenjena prvemu stebru SKP, in z njim povezanim 30 % dodeljevanja preko kmetijsko okoljskih normativov. Zniževanje vseh plačil je bilo realno. Francoske združne organizacije poskušajo vplivati na manjše omejevanje ali vsaj zniževanje z izravnavo preko drugega stebra (Euractiv, 2011a). V prvih nekaj mesecih so objavljeni dokumenti, predvsem študije in predlogi za preoblikovanje trenutnih shem neposrednih plačil. Poglavitna je bila odprava slabe ciljnosti, predvsem pa revizija pozitivnih učinkov, ki jih poraba trenutnih sredstev ne zagotavlja v celoti.

V marcu 2011 Komisija objavi krajši dokument, s katerim usmeri perspektivo politike v podporo tehnološkemu napredku, znanosti in inovacijam (Ciolos, 2011a). Predlog je želel z ukrepom podvojiti proračunska sredstva in s tem zagotoviti ustrezne smernice razvoja politike predvsem v dvigovanju svetovnih potreb po hrani. Področja podpor in inovacij bi po stališču morala biti zastavljena širše, predvsem pa bi moralo kmetijstvo začeti moderno upravljati z vsemi naravnimi viri. Sredstva bi bilo mogoče zagotoviti tudi preko prenosov z drugih področij.

Junij 2011

Komisija 29. junija 2011 objavi predlog finančne perspektive za obdobje 2014-2020. Finančni okvir ostaja na pričakovani ravni, skupno nekaj več kot 1.000 milijard evrov. SKP je namenjenih 390 milijard evrov, kar je v primerjavi s preteklimi perspektivami manj. Na tedenskem zasedanju komisarjev na temo skupnega proračuna je razprava o končnih rešitvah neenotna. Komisija tako poskuša iskati soglasja z ohranjanjem finančnega obsega na relativno visoki ravni. Na področju kmetijske politike je najbolj sporen predlog izenačevanja plačil med članicami, ki ga francosko stališče označuje za neustreznega in koristnega le za nekatere članice. Nemčija je poleg ohranjanja proračuna poskušala zagotavljati še visok obseg sredstev na področju kohezijske politike, kjer je z visokimi regijskimi plačili ščitila predvsem visoke prejemke zahodno-nemškega kmetijstva. Poljska splošnemu nižanju sredstev nasprotuje. Nesoglasja prevladujejo na račun plačnic in prejemnic, britansko-danskega rabata in nekaterih drugih. Vsem pritiskom se je Komisija naposled prilagodila ter objavila dokument, ki je do proračuna deloval ohranitveno in na ravni 2013 (Euractiv, 2011b).

V kasnejšo razpravo se po postopkovni proceduri vključujta še Svet EU in EP. EP predlog komisije v prvem odzivu opredeli kot nekorektnega na račun realnega nižanja kmetijskega proračuna. Usklajevanje mnenj med institucijama se pričakuje do konca leta 2011 (Euractiv, 2011c).

COPA/COGECA nasprotno finančni predlog Komisije v grobem podpre, označi ga za politično razumnega in kot dobro izhodišče za nadaljnjo razpravo. Ob zasedanju izpostavi

potrebo po krepitvi verig pridelovalcev. Združenje mladih kmetov (CEJA) ohranitveno proračunski koncept pozdravi in opozarja na distribucijske učinke, ki še niso bili odpravljeni. Druge vladne in nevladne kmetijske organizacije izrazijo kritiko sredstev, namenjenih razvoju podeželja, še posebno na področjih, ki so deležni vse ostrejših okoljevarstvenih kriterijev kmetovanja. Politika razvoja podeželja (kot pravijo) ne sme biti proračunsko prikrajšana na račun neposrednih plačil prvega stebra (Euractiv, 2011c).

Oktober 2011

V oktobru Komisija izda predloge sprememb glavnih uredb SKP, ki zajemajo področje trgov, neposrednih podpor in razvoja podeželja (preglednica 3).

Preglednica 3: Predlogi spremembe Uredb Komisije (Lovec in sod., 2015; Lovec in Erjavec, 2014)

Ukrepi trga	Neposredne podpore	Razvoj podeželja
<ul style="list-style-type: none"> - nadaljnje omejevanje in poenostavitev interventnih ukrepov; - odprava omejitev trga sladkorja in vina do leta 2015; - krepitev vloge organizacij pridelovalcev; - ohranjanje kriznih ukrepov v primeru tržnih neravnovesij. 	<ul style="list-style-type: none"> - regionalizacija osnovnega regionalnega plačila na površino v višini vsaj 60 % povprečja podpor do leta 2019; - zunanje izenačevanje plačil za članice pod 90 % EU povprečja v obsegu 30 %; - progresivno omejevanje plačil največjih ob upoštevanju stroškov dela; - 5 % oz. 10 % vezanih plačil; - za kmetije nad 3 ha kriteriji ohranjanja trajnega travinja, ohranjanje kultur vsaj treh kultur med 5-70%, 30 % pogojevanje neposrednih plačil s 7 % ekološko ciljnih območij; - dodatna sredstva za mlade kmete in kmetije na območjih z omejenimi dejavniki, poenostavljene sheme; - dodatne zahteve navskrižne skladnosti; - definicija aktivnega kmetovalca. 	<ul style="list-style-type: none"> - omogočen prenos 10 % sredstev I. stebra v II., članice z višino plačil pod 90 %, povprečja tudi 5 % iz II. v I.; - 25% sredstev stebra za okoljske ukrepe.

Trg sladkorja in vina bi po predlogu postal odprt po letu 2015, vinskemu sektorju sledi še omejevanje zasajanja novih nasadov trt. Interventni posegi na trg v krizi bi bili omejeni na le določene, po mnenju Komisije, najbolj nestabilne trge. Sem sodijo trg žit, govejega mesa in mlečnih izdelkov, kot sta maslo in mleko v prahu. Tržne intervencije bi nadomestili drugi ukrepi, tudi zasebno skladiščenje. Predlagana je finančna rezerva iz poglavja kriznih ukrepov izven proračuna v višini 3,5 milijarde evrov (European commission, 2011a).

Po predlogu uredb neposrednih podpor bi države članice lahko namenile dodatna 2 % sredstev neposrednih plačil za ukrepe mladih kmetov, ukrep bi bil obvezen in reguliran. Ob tem bi bilo mogoče nameniti 5 % sredstev neposrednih plačil za območja z omejenimi

dejavniki, pri katerih bi bila najvišja plačila omejena s 300 evri. Predvidene so poenostavljene sheme za male kmete, ki bi lahko prejeli do 10 % podpor. Predlaganih je 5-10 % podpor, vezanih na proizvodnjo. Predvideno je degresivno zniževanje sredstev, pri plačilih od 150.000-200.000 evri za 20 %, 200.000-250.000 evri za 40 %, plačila višine 250.000-300.000 evri s 70 %. Zneski, višji od 300.000 evrov, bi bili 100 % obdavčeni. Upoštevana bi bila olajšava stroškov dela, odvzeta sredstva se bodo namenila drugemu stebru držav članic. Predlogi bi uradno zadoščali stališču EP. Do sredstev bi bili upravičeni kmetje, ki ustrezajo novi definiciji aktivnega kmetovalca. Sredstva prvega stebra bi bila v višini 30 % pogojena z novimi okoljevarstvenimi normativi (European commission, 2011a).

Regionalno strukturirani ukrepi uredb bi pripomogli k izenačevanju plačil, največji premik pa bi po načrtovanem usmerili v ekstenzifikacijo kmetijske proizvodnje tam, kjer je to najbolj potrebno (European commission, 2011a). Estonija, Latvija in Litva bi bile deležne sredstev za zblíževanje osnov plačil, ki bi jim nudile znatno višje prejemke prvega stebra kot v preteklosti. Ob tem bi prišlo tudi do prenosov manjšega obsega sredstev na drugi steber.

Komisija je v argumentaciji novim neposrednim plačilom namenila največ pozornosti, novo politiko pa javno označila za politiko, prijaznejšo evropskemu kmetovalcu (Ciolos, 2011b). Predlaganih 30 % vezanih plačil na okoljske norme bi zajemalo pogoje ohranjanja trajnega travinja na ravni 2014, raznolikost treh kultur, od tega dveh v obsegu minimalno 5 %, skupno pa največ 70 %. Ohranjati bi bilo treba 7 % ekološko ciljnih območij, ki bi veljala na kmetijah, večjih od 3 hektarjev. Ekološke kmetije bi bile pri tem izključene.

Uredba bi predvidevala poenostavitve shem mladih kmetov, za katere bi sredstva lahko znašala med 500 do največ 1.000 evri. Uredba področja razvoja podeželja bi povišala prilagodljivost posameznih ukrepov k boljši ciljnosti. Med predlogi je prenos sredstev med stebroma, ki bi bil mogoč v obsegu do 10 % iz prvega v drugega, članice, ki ne dosega 90 % povprečja plačil, pa bi lahko prenesle dodatnih 5 % iz drugega v prvega. Članice bi lahko 25 % namenjale boju proti podnebnim spremembam (Ciolos, 2011b; European commission, 2011b).

Članice znotraj Sveta EU se na predlog na oktobrskem zasedanju odzovejo neenotno. Velika Britanija ohranja liberalno tržno stališče in usmerja reformo v bolj radikalno, Francija zavrača novo upravičevanje neposrednih plačil, saj ti niso praktično uporabni in pretirano uradniško naravnani. Cilji ukrepov, ki bi z reformo preoblikovali prvi steber, s tem niso dodelani, zahtevana je poenostavitev. Francosko stališče bi z omejevanjem učinka okoljevarstvenih zahtev krepilo lasten proračun. Definicija aktivnega kmetovalca je po mnenju večine članic presplošna in tako dopušča možnost manipulacije. Progresivno zniževanje prejemkov največjim, z omejitvijo na 300.000 evrov, je bilo označeno kot premalo pogumno, imelo pa bi manjši vpliv na prenos sredstev, kot je predvideno (Ciolos, 2011b; Euractiv, 2011d). Francoski kmetijski minister Bruno le Maire javno napoveduje podporo splošnemu konceptu predlogov, vendar želi poenostavitev vseh kriterijev prejemanja novih neposrednih plačil (Euractive, 2011d).

Odziv EP do predloga Komisije je neenoten, prevladujejo očitki o prevelikem usklajevanju vsebine z največjimi članicami, ukrepi so še vedno na strani velikih pridelovalcev. Glede na stališče strank, ki imajo znotraj EP največjo glasovalno moč (predvsem konservativne) in stališče vodilnega pogajalca za področje kmetijstva (Luisa Capoulas Santosa), predlogi Komisije ne bodo naleteli na podporo. Stranke nasprotujejo birokratizaciji ukrepov, ki naj bi ohranjali neenakomerno razporeditev sredstev (Euractive, 2011d).

Združenje kmetov COPA/COGECA postavlja poviševanje konkurenčnosti kmetijstva kot prednostne naloge Komisije, potrebno pa bi bilo dopuščati možnost samostojnega vključevanja kmetov v izbrane sheme ter tako nuditi optimalno kmetijsko pridelavo vsem slojem kmetovalcev. Združenje opozarja na morebitne previsoke kriterije izplačevanja in poziva k dopuščanju rasti uspešnih. CEJA predlaga dvig površin, upoštevanih za plačila (Euractiv, 2011d).

Okoljevarstvene organizacije nasprotujejo prenosu sredstev, ki naj bi bil proti-ukrep politiki razvoja podeželja. Po stališčih nasprotujejo tudi sofinanciranju neposrednih plačil preko prejemkov, ki bi lahko bili namenjeni ohranjanju krajine. Ne podprejo ukrepa upravljanja s kulturami, kjer opozarjajo, da omejevanja ne bodo vodila v ekstenziviranje največjih monokulturnih pridelovalcev. WWF zavzame podobno stališče in označi predloge v korist največjim pridelovalcem. Birdlife International se ne strinja s prenosom sredstev med stebroma, ohranjanjem vezanih podpor in z nezadostnimi spremembami pri politiki razvoja podeželja. Meni, da ukrepi ne ohranjajo krajine v zadostnem obsegu (Euractiv, 2011d).

4.1.3 Pogajalski proces v letu 2012

Januar 2012

Novo predsedujoča Svetu EU, Danska, je na prvem zasedanju predstavila načrtovano vodenje v času mandata med januarjem in junijem 2012. Program je zajemal iskanje rešitev na področjih, ki so bila najbolj neenotna. V januarju so potekala pogajanja Sveta EU na temo določil skupnega trga. Marčevska razprava bi se osredotočala na izenačevanje plačil med članicami. V aprilu je predvidena razprava o omejevanju višine plačil, junija ponovni pogovori na temo kriterijev prejemanja neposrednih plačil. Celoten mandat je zastavljen v okvirju proračunskih pogajanj nove finančne perspektive (Agra focus, 2012a).

Prvo januarsko parlamentarno zasedanje poskuša zblížati mnenja strank, ki so najbolj neenotne pri ukrepih prvega stebra, neenakosti plačil med članicami in kriterijih novih neposrednih plačil. Prevladuje izrazito interesno strankarska razprava, vendar je zaznati premik v smeri zagotavljanja boljše ciljnosti ukrepov realnemu kmetijstvu (Agra focus, 2012b).

Na zasedanju Sveta EU se Španija pridruži proračunsko ohranitvenemu konceptu Francije, zavrača izenačitev neposrednih plačil in nasprotuje opuščanju dela površin. Velika Britanija tradicionalno znižuje proračun in stopnjuje okoljevarstveno smer panoge. Zahodno-evropske članice, predvsem Poljska, iščejo rešitve za izenačevanje plačil v svojem državnem proračunu (Agra focus, 2012c).

Februar 2012

V sredini februarja COPA/COGECA izda dokument na temo SKP po letu 2013, z njim predstavi pričakovane smernice nove politike. Posreduje ga Komisiji in EP. Predlog vsebuje popravke na področju 30 % kmetijsko okoljskih plačil prvega stebra in poudarja ohranjanje konkurenčnosti. Organizacija pozove odločevalce k tehtnemu premisleku o omejevanju proizvodnje ob rasti potreb po hrani. Okoljevarstveni vidik reforme podpira, vendar opozarja na morebitne negativne učinke na največje kmetovalce, ki bi lahko utrpeli nepotrebno škodo ob predvideni ekstenzifikaciji. Ukrepe novih neposrednih plačil bi bilo po mnenju organizacije treba razširiti na več kot sprva predlagane tri smernice. Definicija aktivnega kmetovalca bi po predlogu morala vsebovati tudi nacionalne prioritete in se prilagajati posameznim državam. Poenostavitve vseh shem plačil ne podpira in pozove k smotrnemu iskanju rešitev med posameznimi članicami (Copa/Cogeca, 2012). V svojih javnih pozivih COPA/COGECA želi povišati kooperativnost znotraj evropskega kmetijstva, kar bi pozitivno vplivalo na konkurenčnost, ob tem pa zagotavljalo boljše doseganje učinkovitosti tudi manjših kmetij (Agra focus, 2012d).

Francoski in španski minister za kmetijstvo v februarju podata skupno izjavo o zavzemanju za ohranjanje obsega proračunskega okvirja za področje kmetijstva na ravneh, ki omogočajo stabilizacijo SKP. Članici prejmeta najvišje ravni prejemkov iz naslova kmetijstva, skupno okoli 40 % vseh kmetijskih sredstev. Zavezništvo pomeni pomembno prednost pri pogajanjih na temo proračuna, saj tvori glasovalno večino (Euractiv, 2012a).

Junij 2012

V juniju se razprava o 30 % pogojenosti neposrednih plačil prvega stebra s kmetijsko-okoljskimi kriteriji nadaljuje, Svet EU povzame stališče EP in poskuša plačila, namenjena tej, omiliti (Euractiv, 2012b).

Okoljevarstvene organizacije se s ciljem doseganja okoljske varnosti ne strinjajo popolnoma in menijo, da bo po spremembi glavnina sredstev še vedno namenjena preteklim prejemnikom (Euractiv, 2012b).

September in oktober 2012

Jesenski del pogajanj 2012 na področju Sveta EU se nadaljuje z usklajevanjem neposrednih plačil med posameznimi članicami, cilj je poenotenje do leta 2019. Italija, Španija, Portugalska in Irska izenačevanje plačil pozdravijo, vendar ne želijo enotne in hitre veljave. Avstrija ob tem predlaga posebne kriterije, ki bi upoštevali države članice (Agra facts, 2012a). Predsedujoči Ciper pogajanja nadaljuje na račun prenosa sredstev med stebroma, izhodišče postavi nekoliko višje. Predlagane vrednosti Komisije povzame kot minimalna izhodišča. Prenos bi bil po stališču Sveta EU tako vsaj 10 % oz. 5 %. Komisija na predlog ne pristaja zaradi prevelike možnosti izpuščanja okoljskih praks reforme. Predlog Sveta EU podprejo kmetijske organizacije in ob tem omejujejo nove kmetijsko-okoljske kriterije »zelenega« plačila (Euractiv, 2012c).

Pričakovana je razprava na temo nove finančne perspektive, ki sredstva na vseh področjih EU znižuje (Agra Facts, 2012b). Francosko-nemško stališče na temo financ se zbližuje, nekatere članice pozovejo Komisijo k ukrepom proti interesnemu vplivu najbolj pomembnih političnih akterjev, tudi nekmetijskih (Euractiv, 2012c).

Komisija v oktobru 2012 objavi nove, prilagojene predloge notranjega izenačevanja neposrednih plačil, ki bi dotedanja stališča institucij zblížali. Bili bi bolj naklonjeni proizvodno orientiranim kmetijam. Predvideni so trije modelni pristopi, med katerimi bi članice lahko izbirale in tako prilagajale možnosti nacionalnim značilnostim. Prvi, prilagoditveni, bi omogočal izbiro višine plačil na podlagi namembnosti in rabe, kjer bi bili zajeti le osnovno plačilo, ali pa skupna raven z vključeno »zeleno« plačilo. Kriteriji bi ostajali enaki. Drugi, z možnostjo izbire, je predlog po zblíževanju k povprečju plačil, a še vedno ne-enotnem osnovnem plačilu. Predvideno je bilo nižanje ali višanje na podlagi individualnih nacionalnih ali regionalnih kriterijev, s katerimi bi članice prilagajale višino potrebam. Tretji, s predvidenim redukcijskim koeficientom bi služil za izračun višine plačil. Komisija predlaga postopen prehod na posamezne sheme (Agra facts, 2012c).

Svet EU in EP si v stališčih podpor prvega stebra nista enotna. EP želi ohranjati proračun na višji ravni (predlog Komisije), medtem ko Svet EU še vedno opravičuje visoka nižanja proračunskega okvirja za kmetijstvo na račun preteklih neučinkovitih politik. Komisija na neenotnost predlaga dialog ter pozove k bolj enotni razpravi v dobro evropskega kmeta (Agra Facts, 2012d).

Javnim pozivom k ohranjanju proračuna za kmetijstvo se pridruži Irska, okoljevarstvene organizacije ne soglašajo z zniževanjem drugega stebra SKP, kmetijske organizacije želijo realne izračune padcev prilivov, ki bi lahko podali bolj točno sliko učinka nove perspektive (Agra focus, 2012e). Predsedujoči Svetu EU Ciper najavlja, da bi bilo zniževanje proračunskega okvirja kmetijstva potrebno na ravni vseh politik. Napove več milijardno znižanje prvega in za dobro milijardo znižanje drugega stebra SKP. Ob tem bi se omejila krizna sredstva, prenosi med stebroma bi ostajali na relativno visoki ravni, 30 % delež kmetijsko okoljskih plačil prvega stebra SKP bi bil lahko nižji (Agra facts, 2012e).

Spremembam neposrednih plačil prvega stebra SKP nasprotuje predvsem Svet EU, ki meni, da ukrep ne upravičuje obstoječega obsega proračunskih sredstev, ki jih predlaga Komisija. Komisar izključuje možnost sprememb na področju, ki je temelj reforme. Stroški nove oblike neposrednih plačil prvega stebra SKP bi po mnenju Danske bili visoki. Na področju mlečnih kvot in kvot trga sladkorja se jesenska razprava nadaljuje, ukinitvev omejitev trga sladkorja večina članic ne podpre, saj evropski trg sladkorja še vedno ni dovolj stabilen. Estonija, Latvija in Litva poskušajo poviševati vlogo v pogajanjih za izenačevanje dodeljenih sredstev, Avstrija poskuša predstaviti novo vizijo kmetijske politike, ki izhaja iz trajnostnega in okolju prijaznega pridelovana hrane (Agra facts, 2012e).

Oktober in november 2012

Predsedujoči Evropskem svetu Herman Van Rompuy z 29. oktobrom predlaga novo, drugo izhodišče pogajanj o skupnem proračunu EU, ki bi se začela v letu 2013. Predlog predvideva nižanje v višini 50 milijard evrov. Neto plačnice, kot so Velika Britanija, Nemčija, Švedska in Nizozemska označijo predlog kot nezadosten in želijo dodaten odzvem v višini 100 milijard evrov. Manjše članice, vključno s Komisijo, tako radikalnemu predlogu nasprotujejo. Podobnega odziva je večina kmetijskih organizacij, ki višja sredstva opravičuje s splošnim višanjem izdatkov v kmetijstvu. Komisija razpravo umirja, poskuša iskati kompromise in resnejša zaveznitva večjih nasprotnic proračuna,

predvsem Veliki Britaniji, Švedski, tudi Nizozemski in Danski. Zaradi nesoglasij Komisija predlaga nov, obsežnejši krog pogajanj že v začetku 2013 (Agra facts, 2012f; Agra focus, 2012f).

Francija, Španija, Italija in Avstrija ostro nasprotujejo skoraj sto milijardnemu zniževanju skupnega proračuna in poskušajo podpreti predlog Komisije, ki naj bi bil veliko bolj finančno perspektiven. Na pobudo Francije in Irske Svet EU izpostavi možnost obojestranskega prenosa 15 % sredstev med stebroma brez nacionalnega sofinanciranja. Po finančnem predlogu bi kriterije izplačevanja okoljevarstvenih praks reforme urejale članice same (Agra facts, 2012g). V novembru Nemčija, Velika Britanija, Švedska in Danska obseg sredstev dodatno povečajo. Britanija poskuša ohranjati rabat v višini 3,6 milijarde evrov. Na področju kompenzacije plačil je članicam v slabšem položaju predlaganih nekaj več kot dve milijardi evrov sredstev za ukrepe podeželja (Agra facts, 2012h).

Na zasedanju Sveta EU 12. novembra Velika Britanija, Švedska, Danska in Nizozemska izrazijo podporo zniževanju najvišjih neposrednih plačil na račun izenačevanja do leta 2019. Podpora je sledila tudi na področju »zelenega« plačila prvega stebra SKP. Velika Britanija podpira razvojno usmerjenost politike podeželja. Predlog Komisije o izvzetih kmetijah iz ekološko ciljnih območij, ki že po obsegu kmetujejo na vsaj 75 % travinju, ostaja v tekočih obravnavah podprt (Agra focus, 2012g).

Irska kot naslednica predsedujočega Cipra želi razpravo o kmetijski reformi nadaljevati v začrtani smeri, izrazi delno podporo Komisiji in potrebo po kompromisih, predvsem pa pozove k hitrejšemu reševanju proračunskih vprašanj (Agra facts, 2012i).

Predsedujoči EP naznani, da ostaja glasovanje vezano na proračunsko razpravo, zaradi velike nesklepčnosti odprto ter preloženo na poznejši termin v januarju 2013 (Agra focus, 2012h).

December 2012

V decembru Svet EU izda nekaj deset strani dolg dokument, ki povzema razpravo v času od julija. Z njim predstavi predlog izenačevanja plačil, ki bi temeljil na zblizevanju neenakosti med članicami. Svet EU ne podpira sofinanciranja članic. Francija odločno nasprotuje vsakršnemu zblizevanju, predvsem z vidika ohranjanja sredstev, ki jih zgodovinsko upravičuje (Agra facts, 2012j).

Francoski kmetijski minister pozove odločevalce k reševanju neenakosti plačil med panogami (predvsem poljedelstvo/živinoreja) in usklajevanju političnih ukrepov z novim, nižjim kmetijskim proračunom (Euractiv, 2012d). Neenotnost Komisije in Sveta EU na področju kriterijev novih neposrednih plačil je očitna. Svet EU želi politiko, ki bo manj omejevala z ukrepi varovanja okolja, Komisija temu nasprotuje. Slednje podpirajo okoljevarstvene organizacije, ki poskušajo s svojim vplivom ohranjati sorazmerno visoko raven okoljskih ukrepov. Komisija nasprotuje predlogu Sveta EU, da omejevanje največjih prejemnikov ostaja prostovoljno. Soglasno je v razpravah podprto zblizevanje plačil za baltske članice (Agra focus, 2012i).

Predstavnštvo kmetov COPA/COGECA je do stališč komisije zadržano, nasprotuje zahtevnosti kriterijev nove oblike neposrednih plačil. Svet EU izda uradno stališče do predlogov Komisije in jih opredeli kot ustrezne, vendar so potrebni nekateri popravki. Podprte so možnosti omejevanja in prilagajanja kriterijev na državnih ravneh, ohranjanje krajine v obsegu 7 % bo znižano (Agra facts, 2012k).

4.1.4 Zaključek pogajanj v letu 2013

Januar 2013

Z januarjem 2013 odbor EP (COMAGRI) ponovno glasuje na temo nove reforme SKP. Glasovanje na tematiko novih neposrednih plačil, je imelo tesno podporo. EP je podprl možnost plačil za gospodarstva, ki so že vključena v sheme varovanja okolja ob upoštevanju, da se sklepajo le ukrepi, ki ta presegajo. »Zeleno« plačilo bi po predlogu veljalo za kmetijska gospodarstva, večja od 10 hektarjev, potrebno bi bilo pridelovati najmanj dve kulturi, od katerih prevladujoča ne bi smela presegati skupno 80 % oz. 75 % za površine nad 30 hektarjev. Predlagano je bilo postopno zviševanje ekološko ciljnih območij do 7 % po letu 2017 in izenačevanja neposrednih podpor med članicami. Podprt je bil predlog poenostavljenih shem za male kmete in nekatere druge izjeme. Odprava kvot trga sladkorja je po glasovanju sklenjena za obdobje 2019-2020, odprava tržnih ovir pri vinu je predlagana za leto 2030 (Agra facts, 2013a; Agra focus, 2013a).

Ciper je ob koncu mandata Irski posredoval poročilo o uspešnosti pogajalskega procesa. Poročilo vsebuje smernice pogajanj v prihodnje, vezane na finančno perspektivo in kmetijsko reformo. Resnejša pogajanja so predvidena za marec, vendar nadaljnje pogovore omejuje potekajoča razprava o finančni perspektivi, na katero je obseg ukrepov s področja kmetijstva vselej vezan (Agra facts, 2013b).

Svet EU je v januarju izdal novo mnenje, ki bi članicam omogočalo izbiro med novimi kmetijsko okoljskimi kriteriji. Predlagal je možnost izbire med programi, usklajevanje teh z drugim stebrom politike in zaostrovanje kriterijev, ki bi presegali zahteve navzkrižne skladnosti. S tem je mogoče zaznati zblíževanje stališča k soglasju (Agra focus, 2013b).

Februar 2013

8. februarja 2013 je sprejet končni dogovor Evropskega sveta o finančni perspektivi 2014-2020. Predlog je pričakovano sredstva EU zniževal. Predvidenih je bilo 960 milijard evrov, z dodatnimi 17 milijardami evrov izven okvira proračuna. SKP je bila deležna 373 milijard evrov, od katerih je glavnina namenjena prvemu stebri (278 milijard evrov), preostanek drugemu stebri (83 milijard evrov). Skupna bilanca SKP je s predlogom predvidevala skoraj polovico manj sredstev za ohranjanje ukrepov trga, neposredna plačila so se zniževala (-4 %), politiki razvoja podeželja ni uspelo ohraniti višje ravni sredstev (-11 %). Končnega predloga Komisija ni podprla zaradi omejevanja proračuna na račun razvoja podeželja (Agra facts, 2013b).

Evropski svet je upošteval predloge članic in v proračun za kmetijstvo namenil dodatna sredstva Latviji, Litvi in Estoniji. Dodatno finančno podporo so prejele tudi Finska, Belgija, Avstrija, Italija in Slovenija (Agra facts, 2013b). Omejevanja obsega sredstev kmetijske politike so bile deležne skoraj vse članice, baltske so na račun neenakosti obseg

poviševale. Po predlogu bi bilo zblíževanje neposrednih podpor mogoče do leta 2020, ciljna vrednost bi znašala 70 % enakosti. Potrjen je bil predlog Komisije po prenosu sredstev med stebroma. Omejevanje plačil največjih ostaja prostovoljno (Agra facts, 2013c).

Predsedujoča Svetu EU Irska je v februarju nadaljevala pogovore na temo izenačevanja plačil med članicami s tem pa pridobila podporo Španije, Danske, Belgije in Portugalske (Agra facts, 2013d). EP predlogov Sveta EU pričakovano ne podpre, predvsem na račun zniževanja obsega financ (Agra facts, 2013e) (preglednica 4).

Preglednica 4: Finančni okvir EU 2014-2020 v milijardah evrov, na podlagi cen iz 2011 (Lovec in Erjavec, 2014)

	2007-2013	Predlog Komisije za 2014-2020 (junij 2012)	Dogovor Evropskega sveta za 2014-2020 (februar 2013)
Naravni viri	421,1	390	373,2
Tržni ukrepi in neposredna plačila	319,6	286,5	277,8
Razvoj podeželja	95,7	92,2	84,9
Celotni proračun	994,5	1044,6	960
Celotni izdatki, vključno s sredstvi izven proračuna	1030,8	1091,5	996,8

Marec 2013

V sredini marca plenarno zasedanje EP na glasovanju zavme proračunski predlog perspektive Sveta EU, saj ta pretirano omejuje sredstva SKP. EP s tem utrjuje status soodločevalca. Večje stranke nasprotujejo dvojnemu financiranju okolja, enotno pa podprejo omejevanje prejemkov največjih po kriterijih, ki jih določa predlog Komisije. Marčevsko parlamentarno zasedanje v veliki meri upošteva predloge januarskega, stranke potrjujejo še 15 % mejo vezanih podpor in 30 % sredstev, namenjenih za kmetijsko okoljske ukrepe. Predlogi novega »zelenega« plačila ostajajo podobni predlogu Sveta EU in brez dodatnih omejitev s področja navzkrižne skladnosti. Glasovanje o stališču neposrednih plačil je enotno, podobno stališču Sveta EU (Agra facts, 2013g; Agra focus, 2013c).

Enakega stališča kot EP je bila COPA/COGECA, ki omejevanje sredstev označuje za pretirano radikalno (Agra Focus, 2013b).

Okoljevarstveniki so želeli višje ohranjanje v korist okoljskih normativov. V razpravo vstopi Komisija, ki je Svet EU in EP pozvala k reševanju neskladij predlogov v želji po nadaljevanju uradnih pogajanj v kasnejših terminih (Agra Focus, 2013b).

18. in 19. marca je Svet EU dosegel skupno stališče o reformi. Na področju neposrednih plačil je sprejel višjo vezanost kot Komisija. Ta je znašala 7 % oz. 12 %. Podprl je seznam neupravičenih prejemnikov in prerazdelitveno plačilo za prve hektarje (Agra facts, 2013f).

Izenačevanje plačil bi po predlogu Sveta EU bilo postopno in v manjši meri, možnost dosega 90 % izenačevanja je predvidena do konca proračunskega obdobja do 2020, minimalna sredstva, ki bi jih članice prejemale, bi znašala 196 evrov na hektar. Predlagano postopno izenačevanja so podprle baltske članice (Agra facts, 2013g; Agra focus, 2013c).

Dodatni kriteriji do navzkrižne skladnosti po predlogu Komisije niso izglasovani. Svet EU je podprl kriterije novih neposrednih plačil z regionalnim/nacionalnim ohranjanjem travinja, obveznim pridelovanjem dveh kultur na gospodarstvih med 10 in 30 hektarjev. Obvezna ekološko ciljna območja so predvidena za gospodarstva, večja od 15 hektarjev, v obsegu 5 % površin. Možnost kaznovanja ostaja odprta. Odprava kvot trga sladkorja je predvidena za 2016-2017, trg vina bi imel do leta 2019-2020 omejeno rast (Agra facts, 2013g). Francija, Belgija in Poljska označujejo nove okoljske kriterije kot politični cilj, podprejo ukrepe, ki bi jih urejali na področju nacionalnih kmetijskih zakonodaj. Španija, Nemčija in Italija zavzamejo podobno stališče (Agra facts, 2013f).

Okoljevarstvene organizacije nasprotujejo prenosu sredstev med stebri, ki jih predlaga Svet EU. Večji prenosi na račun politike razvoja podeželja, po njihovem mnenju, niso v skladu z novimi smernicami (Agra facts, 2013h).

Svet EU ob zaključku napove nova pogajanja v maju in juniju ter uradno pozove Komisijo in EP k predhodnim neuradnim zasedanjem na tematiko najbolj neenotnih področij. Razpravlja tudi o plačilih za nove članice (SAPS), ki bi jih bilo mogoče ohranjati v dotedanji obliki do leta 2020 (Agra facts, 2013g).

Predsedujoča Irska najavi, da želi v prihodnjih mesecih reformna pogajanja zaključevati (Agra facts, 2013d). Svet EU zaradi zblíževanja h končnim rešitvam reforme SKP napove pomembnejša zasedanja 13. in 14. maja, ob tem pozove EP k ponovnemu posredovanju prilagojenih stališč do najkasneje 27. in 28. maja, ko je predvideno pomembnejše neuradno srečanje pred junijskim zaključkom (Agra focus, 2013e).

April in maj 2013

Na spomladanskem neuradnem posvetu Sveta EU ministri poskušajo poiskati nekatere kompromisne rešitve, ki bi pogajalske procese zaključevale še pod predsedstvom Irske, reforma pa bi bila s tem potrjena kot načrtovano v juniju. Na zasedanju je ob tem prisotno predstavništvo COPA/COGECA, ki s CEJO pripravi osnutke lastnih predlogov. Ti posegajo na področje omejevanja plačil s kapico, izenačevanja, vezanih podpor in ukrepov s področja trga. Namen dokumenta je v zaključnih fazah odločevalce seznaniti z interesi, ki jih zagovarjajo kmetovalci (Agra focus, 2013f, 2013g; European parliament, 2013).

Izenačevanje plačil med članicami se po majskih razpravah nadaljuje v juniju, pogovore so vodile najmočnejše prejemnice sredstev, ki imajo od neenakomerne razporeditve neposrednih plačil izrazite koristi. EP pri vezanih plačilih ne popušča in zagovarja visok delež s 15 %. Pri prenosu sredstev med stebroma slednji pridobi podporo Sveta EU, ki predvideva 15 % prenosa z doplačili za podpovprečne. Komisija tolikšnemu deležu nasprotuje. Na področju omejevanja višine plačil po kmetijskem gospodarstvu, pogajalska izhodišča Sveta EU ostajajo nespremenjena in na ravni februarskih, nasprotujoča Komisiji in EP. Slednja zaradi soglasja opusti radikalnejša omejevanja. Stališča glede kvot trga

sladkorja ostajajo neenotna, vendar je opaziti nekatera usklajevanja (Agra focus, 2013f, 2013g; European parliament, 2013).

Spomladi odbor za kmetijstvo Komisije objavi ocene distribucijskih učinkov finančnih sredstev iz naslova nove finančne perspektive (preglednica 5). Iz dokumentov je razvidno celotno zmanjšanje sredstev prvega stebra SKP. Zmanjšanja so predvidena za večino članic z izjemo baltskih. Slednje so deležne zviševanja, vendar tudi izgubljajo del sredstev, namenjenih razvoju podeželja. Podobna kompenzacija na račun razvoja podeželja je opazna tudi pri preostalih članicah. Francija kot tradicionalna zagovornica proračuna prejme manjše reze na področju obeh stebrov, podobno Španija. Večina novih članic, predvsem Češka, Poljska in Slovenija, bo prejemale nižja sredstva. Omejevanje je po deležih tu najbolj izrazito. Proračunski predlog realno sredstva, namenjena SKP, zmanjšuje, okvir prejemkov članic pa ostaja razmeroma enak, kar kaže na ohranjanje preteklih distribucij (European parliament, 2013).

Preglednica 5: Razdelitev sredstev neposrednih podpor (I. steber) in sredstev za razvoj podeželja (II. steber) v milijonih evrov, na podlagi cen iz 2011 (European parliament, 2013)

	2007-2013			2014-2020 (ocena)					
	I. steber	II. steber	Skupaj	I. steber	%	II. steber	%	Skupaj	%
Latvija	911	1.076	1.987	1.372	50,6	861	-20	2.233	12,4
Estonija	629	737	1.366	826	31,3	645	-12,5	1.471	7,7
Malta	34	79	113	31	-8,8	88	10,7	119	4,8
Litva	2.363	1.802	4.166	2.744	16,1	1.433	-20,5	4.178	0,3
Francija	49.830	7.705	57.535	47.736	-4,2	8.804	14,3	56.541	-1,7
Velika Britanija	22.705	2.426	25.131	22.148	-2,5	2.293	-5,5	24.441	-2,7
Finska	3.354	2.204	5.558	3.258	-2,9	2.115	-4	5.373	-3,3
Španija	32.427	8.161	40.634	31.725	-2,3	7.368	-9,7	39.093	-3,8
Italija	25.681	9.138	34.820	24.003	-6,5	9.226	1,4	33.270	-4,5
Romunija	10.132	8.203	18.336	13.866	-5,7	3.729	-5,9	17.595	-5,7
Luksemburg	216	97	313	209	-3,2	89	-7,8	298	-4,7
Grčija	14.703	3.962	18.666	13.866	-5,7	3.729	-5,9	17.595	-5,7
Danska	5.999	585	6.585	5.642	-6	559	-4,5	6.201	-5,8
Portugalska	3.897	4.141	8.038	3.940	1,1	3.606	-12,9	7.546	-6,1
Belgija	3.539	496	4.035	3.287	-7,1	490	-1,2	3.777	-6,4
Nizozemska	5.167	602	5.769	4.783	-7,4	540	-10,4	5.323	-7,7
Nemčija	33.419	9.117	42.536	31.782	-4,9	7.303	-19,9	39.086	-8,1
Irski	7.810	2.547	10.358	7.552	-3,3	1.946	-23,6	9.498	-8,3
Švedska	4.463	1.968	6.431	4.337	-2,8	1.551	-21,2	5.888	-8,4
Slovaška	2.399	2.038	4.437	2.382	-0,7	1.680	-17,6	4.062	-8,5
Avstrija	4.452	4.117	8.570	4.313	-3,1	3.498	-15	7.811	-8,8
Madžarska	8.169	3.938	12.107	7.901	-3,3	3.071	-22	10.972	-9,4
Bolgarija	4.652	2.686	7.339	4.547	-2,3	2.078	-22,6	6.626	-9,7
Poljska	18.932	13.691	32.623	18.739	-1	9.724	-29	28.463	-12,8
Slovenija	897	938	1.835	856	-4,6	744	-20,7	1.600	-12,8
Češka	5.617	2.914	8.532	5.427	-3,4	1.929	-33,8	7.356	-13,8
Ciper	333	168	501	314	-5,7	117	-30,3	432	-14
Hrvaška				1.014		2.066		3.080	

Aprila 2013 se uradno začnejo tri-stranska pogajanja med Komisijo, Svetom EU in EP, ki zajemajo področje glavnih uredb SKP (Agra focus, 2013f). Reševanje finančnega vidika je predvideno jeseni. Pogajanja potekajo za zaprtimi vrati. Končna implementacija reforme je predvidena z enoletno zamudo. V juniju se sprejmejo končni sklepi uredb, dogovor je v veliki meri zajemal stališča Sveta EU. Komisija in EP določata le nekatera področja (trgi in notranje izenačevanje). Stališča Sveta EU vodijo predvsem Velika Britanija, Nemčija,

Švedska in Danska. EP ostaja naklonjen mnenju konservativnih političnih strank (Agra focus, 2013g). Tri-stranska pogajanja o finančnem vidiku reforme dosežejo dogovor jeseni 2013. Po pogajanjih s Svetom EU Komisija in EP dosežeta dogovor na področju omejevanja najvišjih neposrednih plačil. Nemčija, ki je tvorila največji odpor, naposled privoli na omejitev plačil nad 150.000 evri ob pogoju, da članicam, ki bodo v sheme vključile prerazporejanje dela plačil, omejevanja ne bo treba upoštevati. Pogajanja so v celoti sklenjena z dogovorom o povišanju sofinanciranja nekaterih programov razvoja podeželja (Agra focus, 2013h).

Zasedanja z vsemi tremi institucijami potekajo v ozračju neenotnosti, zaznati je mogoče močan vpliv Sveta EU, medtem ko EP skuša predvsem krepiti moč soodločevalca. Obe instituciji vstopata v pogajanja s predlogi, ki so daleč od tistih, ki jih zagovarja Komisija. Tri-stranska pogajanja v skupnem okviru trajajo devet mesecev, večina stališč je dogovorjenih šele decembra 2013 (Agra focus, 2013h).

Junij in julij 2013

Končni dogovor na temo nefinančnega vidika reforme SKP (preglednica 6) je potrjen 26. junija 2013 (European commission, 2013a). Soglasje o finančni perspektivi 2014-2020 je sprejeto v juliju 2013 (European parliament, 2013).

Predlagani trije kriteriji kmetijsko okoljskih ukrepov Komisije na temo ohranjanja travinja, raznolikosti kultur in ekoloških ciljnih območij ostajajo podprti. Dogovor predvideva pridelovanje najmanj dveh kultur za gospodarstva v obsegu od 10 do največ 30 hektarjev, pri katerih prevladujoča kultura ne sme presežati 75 % vseh obdelovalnih površin. Ekološka ciljna območja so omejena na 5, za gospodarstva nad 15 hektarjev. Dopusčena je nacionalna regulacija z lastnimi ukrepi. Izvzete so velike travne regije in regije z veliko gozda. Osnova za plačilo ostaja izračun na hektar. Možnost dvojnega financiranja med ukrepi stebrov je izključena, ob tem so predvideni dodatni regulacijski mehanizmi za preprečevanje izkrivljanj. Nadaljnje razpravljanje na tematiko je predvideno za leto 2018. Kaznovanje kršiteljev »zelenih« neposrednih plačil je napovedano za kasnejše razprave, določeno je prilagoditveno obdobje do leta 2017. Odprava kvot trga sladkorja je sprejeta po letu 2017, omejevanje na trgu vina predvideva minimalno povišanje dovoljenega obsega vinogradniških površin v obdobju 2016-2030 (Agra focus, 2013i).

September 2013

Na proračunskem področju (preglednica 7) Svet EU popusti s prostovoljnim omejevanjem plačil na kmetijsko gospodarstvo. Končni dogovor, do katerega pristopita Komisija in EP, omejuje plačila, višja od 150.000 evrov s 5 % zniževanjem. Dopusča se možnost ostrejših, a prostovoljnih nacionalnih omejitev. Izenačevanje plačil v končnih rešitvah ne upošteva ambicioznega predloga EP, potrjena je mejna nominalna vrednost za vse kmetije znotraj države oz. regije s 60 %, ki mora biti dosežena do leta 2019. Jeseni so predvidena nova pogajanja o morebitnem dodatnem zviševanju. Prenos sredstev med stebroma potrjuje marčevski predlog Sveta EU in nasprotuje prvotnemu predlogu Komisije, kar pomeni 15 % prenosljivih sredstev neposrednih podpor v obe smeri ob dodatnih 10 %, namenjenim članicam, ki ne dosežajo 90 % povprečja.

Preglednica 6: Uradna stališča institucij na področju novih ukrepov SKP (Lovec in Erjavec, 2014; Agra facts, 2013g; Agra focus, 2013j)

	Predlog Komisije (oktober 2011)	Stališče Sveta EU (marec 2013)	Stališče EP (marec 2013)	Končni politični sporazum (junij 2013)
Tržni ukrepi (I. steber)	- kvote trga sladkorja in omejitev trga vina do 2015	- kvote trga sladkorja do 2016-2017 - minimalno povečanje obsega vinogradov do 2019-2025	- kvote trga sladkorja do 2019-2020 - omejitev trga vina do 2030	- kvote trga sladkorja do 2017 - minimalno povečanje obsega vinogradov 2016-2030
Neposredna plačila (I. steber)	- izenačenje plačil do 2019 - 5 oz. 10 % vezanih plačil - nove sheme za male kmete in plačila za male kmete - definicija aktivnega kmetovalca - dodatne zahteve navzkrižne skladnosti	- seznam neupravičenih - 7 oz. 12 % vezanih podpor - postopno izenačenje z nižjimi prvimi zblíževanji do 2020 - preračdelitveno plačilo za prve hektarje - brez dodatnih zahtev navzkrižne skladnosti	- vezane podpore v višini 15 % - postopno izenačenje z nižjimi prvimi zblíževanji do 2019 - brez dodatnih zahtev navzkrižne skladnosti	- 8 oz. 13 % vezanih podpor - spodnja meja notranjega izenačevanja 60 % - poenostavljena shema za male kmete - stališče Sveta EU
»Zeleno« plačilo (I. steber)	- obvezano za kmetije nad 3 hektarje površin - ekološke kmetije kriterijev upravičene - ohranjanje trajnega travinja, minimalno tri kulture (5-70 % posamezna), ekološko ciljne cone v obsegu 7 %	- enakovrednost ukrepov z obstoječimi - regionalno - nacionalno ohranjanje travinja, minimalno 2 kulture (do 75% posamezna) med 10 in 30 hektarjev, ekološko ciljne cone v obsegu 5 % le na površinah nad 15 hektarjev - kaznovanje neupoštevanja (125%)	- za površine nad 10 hektarjev - regionalno - nacionalno ohranjanje travinja - minimalno dve kulture (do 80 % oz. 75 % nad 30 hektarjev) - postopno uvajanje ekološko ciljnih območij do 2017 (7%)	- stališče Sveta EU
Razvoj podeželja (II. steber)	- 25 % sredstev za kmetijsko-okoljske ukrepe	- brez stališča	- 30 % za kmetijsko-okoljske ukrepe - proti dvojnemu financiranju	- stališče EP

Preglednica 7: Distribucija sredstev reforme SKP (Lovec in Erjavec, 2014; European parliament, 2013)

	Predlog Komisije (oktober 2011)	Stališče Evropskega sveta (februar 2013)	Stališče EP (marec 2013)	Končni dogovor (september 2013)
Zunanje ize načevanje	<i>- izenačevanje 30 % < 90 % do 2018</i>	<i>- določena je mejna vrednost 196 evrov (do 2020)</i>	<i>- Izenačevanje 30 % za < 70 %, 25 % za 70-80 %, 10 % za druge, spodnja meja 65 %</i>	<i>- predlog Komisije in Evropskega sveta</i>
Kapica	<i>-150.000-200.000 evrov (20 %), 200.000-250.000 evrov (40 %), -250.000-300.000 evrov (70 %), - nad 300.000 evrov (100 %), brez stroškov dela</i>	<i>- prostovoljno omejevanje izplačil</i>	<i>- nad 300.000 evrov (100%) - 250.000-300.000 evrov (70%) - 200.000-250.000 evrov (40%) - 150.000-200.000 eurov (20%)</i>	<i>- kapica 5 % nad 150.000 evrov, prostovoljno več</i>
Prilagodljivost	<i>- prostovoljni prenos sredstev v II. steber 10 % in 5 % v drugo smer za članice pod 90 %</i>	<i>- prostovoljni prenos sredstev v obe smeri 15 % z dodatnimi 10 % za prejemnice pod 90 %</i>	<i>- prostovoljni prenos sredstev v obe smeri 15 % za vse članice</i>	<i>- stališče Evropskega sveta</i>

Predsedujoči Svetu EU, Irski, je z zadnjim krogom tri-stranskih pogajanj uspelo mandatno obdobje zaključiti po načrtovanem programu. Komisar za kmetijstvo dogovor kljub nekaterim omejevanjem uradnega predloga opredeli kot uspešen. SKP naj bi z reformo usmerjala k reševanju okoljsko spornih vidikov kmetovanja, kar dodatno utrjuje »zeleno« plačilo, ki bolj upravičuje prejemanje sredstev od preteklih. Pogojevanje dela plačil z okoljskimi normativi je po mnenju Komisije nujen ukrep za zblíževanje SKP s sodobnimi kmetijskimi normami (Agra focus, 2013k).

Svet EU v zaključnem stališču predloge reforme ocenjuje podobno kot Komisija, predvsem področje neposrednih plačil, ki naj bi z novo obliko postala nekoliko bolj utemeljena in ciljna. Distribucija znotraj članic bi s spremembami lahko neenakosti popravila. Novi ukrepi na področju plačil mladih kmetovalcev so po mnenju Sveta EU pozitiven signal za kmetijstvo nasploh. Kmetijske organizacije reformo podprejo, zviševanje zahtev po pridelovanju hrane je dobrodošlo (Agra focus, 2013k).

Organizacije mladih kmetov se strinjajo z novimi smernicami za mlade kmetovalce, ti bodo lahko deležni dodatnih podpor, tistih, ki bi jih lahko prejeli že v preteklosti. Dodatna plačila, namenjena prvim hektarjem, so pozitiven pristop. Ukrepi novih neposrednih plačil prvega stebra SKP so ustrezni, dodatna sredstva, namenjena kmetijsko okoljskim ukrepom, pa pomenijo pravi premik k razvoju politike v prihodnje (Agra focus, 2013k).

Okoljevarstvene organizacije z vidika ohranjanja okolja novo politiko označijo kot premalo ambiciozno. Ukrepi, ki se nanašajo na zagotavljanje bolj vzdržne pridelave hrane, pa ne bodo dosegali zadostnih ciljev. Glavno kritiko je mogoče zaslediti na področju izključevanj obdelovalnih površin v namen krajinskih značilnosti, ki so po mnenju okoljevarstvenikov premili. Ti bi po vsej verjetnosti zaradi birokratskih načel izključevali premalo objektivno. »Zeleno« plačilo ne bo dosegalo višjega ohranjanja kulturne krajine (Agra focus, 2013k).

Oktober do december 2013

Glavnina vprašanj reforme je po poletnem delu pogajanj zaključena. Jeseni 2013 potekajo usklajevanja nekaterih področij, ki niso bila soglasna, bila pa so predvidena za reševanje v kontekstu proračunske perspektive. Še vedno ostajajo nesoglasja na področju zblíževanja neposrednih plačil (predlog dviga s 75 % na 85 %), s tem bi bila Svet EU in Komisija prisiljena opustiti lastne predloge ter upoštevati EP, ki kot soodločevalec ne želi sklepati političnih konsenzov. Ponovni poskus dodatne regresivnosti plačil je bil nesoglasen, Svetu EU se tovrstno omejevanje na obeh plačilih (temeljen in »zelenem«) zdi neprimerno (Agra focus, 2013l).

Na parlamentarni skupščini 20. novembra EP uradno glasuje na temo reforme in sprejme vse štiri glavne uredbe področja trgov, neposrednih plačil, razvoja podeželja in proračuna. Svet EU na zasedanju 16. decembra uradno glasuje in tudi potrdi reformo, ta uradno vstopi v veljavo z januarjem 2014 (Agra focus, 2013l; 2013m).

Komisija kot predlagateljica in vodja procesov reformo naposled implementira. Namen reforme je bil tako v večji meri dosežen, politika je z njo delno preoblikovana v zagotavljanje ciljev, kot so ohranjanje denarnega obsega za kmetijstvo, ustrezno ohranjanje okolja. S tem je tudi boljje upravičevala porabo javnega denarja (Agra focus, 2013l; European commission, 2013b).

4.2 VREDNOTENJE REFORME Z MODELI NA DRŽAVNI RAVNI

Analiza političnega odločanja na državnih ravneh predvideva uporabo več-modelno analitičnih pristopov, ki poskušajo opredeliti ključne elemente reformnih procesov z analizo akterjev pogajanj, ki delujejo v organiziranih strukturah in pri tem pomembno vplivajo na odločitev državnih vlad na evropskem področju. Vrednotenje procesov na državni ravni predvideva upoštevanje konceptualnega okvira, s katerim je mogoče opredeljevati državne institucije, pod-institucije in ostale v procese vključene odločevalce (Garzon, 2006; Lovec in sod., 2015).

Država v analizi predstavlja osrednjega akterja, na katerega delujejo interesne skupine, ki želijo imeti vpliv na oblikovanje novo nastajajoče politike. Gre za krepitev pogajalskih izhodišč in izravnano interesov med nasprotujočimi si oblikami odločanja. Država je v delu analize osrednji akter, tvorijo jo organizirana interesna zastopstva na več področjih, ki dosegajo politične smernice po sprva neuradnih, kasneje pa uradno zakonodajnih procesnih poteh. Političnega akterja predstavljajo skupine združenj, uradnikov ali celo vladnih organov, te pa na primeru kmetijske politike predstavljajo v večini zastopstva kmetov, okoljevarstvene in potrošniške organizacije. Vsem je skupno čim višje vplivanje na

državne politike. S tem sprejete odločitve so vselej kratkoročne, kar je posledica izrazito sektorskih politik.

Izravnave odločanja so pod vplivom močnejšega pogajalca, tistega, ki proces tudi vodi. Interesna združenja kmetov imajo na področju kmetijstva prevladujočo vlogo, okoljevarstvene in potrošniške organizacije tradicionalno manj, vendar je njihov vpliv predvsem odvisen od tematike pogajalskega procesa (Moyer in Josling, 2002).

V nadaljevanju bomo skušali s pojasnjevalnim pristopom opredeliti pomembnejše dele več modelnih pristopov, s tem pa ovrednotili njihovo uporabnost na primeru tematike zadnje reforme SKP.

Z modelom racionalne izbire lahko odločanje oblikovanja zadnje reforme SKP pojasnujemo deloma in poenostavljeno, saj model ne predvideva poglobljenih analiz z upoštevanjem dinamike procesov. Model, upoštevajoč edinega racionalnega akterja, ki s svojo avtoriteto vpliva sprejemanje objektivnih kompromisov, ne pojasnjuje politik zadostno, ima pa ob tem sposobnost analize nekaterih odločitev, ki so bolj enotnega in ne političnega značaja. Predvsem gre tu za reformna vprašanja, ki so povezana z omejenim reševanjem problematik (proračun in tržne omejitve) in ne omogočajo večjih političnih manevrov akterjev, temveč te prisilijo k racionalnemu zaključku pogajanj. Vendar pa tudi na tovrstnih področjih lahko z odločitvami prevladujejo za SKP značilne interesne izravnave, ki pojasnjevanje modela še dodatno omejujejo (Moyer in Josling, 2002). »Zelena« reforma je kot primer politično interesnega pogajanja z analizo preko racionalizacije izbir na državni ravni manj primerna, predvsem pa je model v njenih bistvenih značilnostih ne pojasnjuje.

Državna raven oblikovanja politik manj pogosto vrednoti vprašanja sprememb po analizi stroškov in koristi, saj slednje pomeni odrekanje političnim privilegijem, ob tem pa celotno politiko šibi. Tako bi celotna SKP in njena »Zelena« reforma z racionalizacijo in poštenimi odločitvami izgubljala svojo avtonomijo v evropskem okviru, kljub temu da je racionalnost politik odraz javnega dobrega, po tovrstnih okvirih v praksi odločitev ne posega. Zgleden primer, ki potrjuje omejeno pojasnjevanje modela racionalne izbire na primeru »Zelene« reforme, je finančni okvir. Temu članice v želji po ohranjanju sredstev sledijo in z željo po pozitivnih bilančnih položajih racionalnost ob nesmotni porabi sredstev opuščajo.

Z modelom javne izbire je mogoče proučiti delovanje posameznih organizacij, ki s svojim vplivanjem poskušajo iskati maksimalistično izhodišče za uveljavljanje lastnih interesov (Moyer in Josling, 2002). Organizacijam, ki sodelujejo v procesih, model pripisuje medsebojno neenotnost, ki se odraža na odločitvah, ki jih slednje posredujejo zakonodajalcu. Prihaja lahko do večjih odstopanj med voditelji in njenimi člani. Večjo moč kot ima uradniško telo organizacije, višjo politično moč lahko izrazi v pogajalskih procesih. Prevladujoča procesna dinamika organiziranih zastopstev, ki prevladuje v modelu, je ohranjanje lokalnih politik, ki niso v kontekstu evropske integracije, ampak v zagotavljanju politične podpore na domači državni ravni.

Najmočnejši pogajalec je tisti, ki lahko znotraj nastopi homogeno, na primeru SKP gre tu predvsem za kmetijske interese, ki navadno nastopajo proti institucionalni politiki in jo z

relativno močjo prilagajajo. Kmetijske organizacije, ki s svojimi smernicami v večini članic nasprotujejo javnemu interesu davkopláčevalca, ohranjajo vladno usmerjenost k tisti, ki se izraža v stališčih članic v evropskih institucijah, te pa odločitve posredujejo v predloge naddržavnih politik. Primer proučevane reforme tu ni izjema, v času sprejemanja reformnih predlogov evropsko kmetijstvo nase opozarja s protestnimi shodi (Agra focus, Agra facts), glas državnih organiziranih interesov pa je prenosljiv v krovne organizacije predstavništva evropskega kmeta. Vpliv kmetijskih ministrov v Svetu EU je navsezadnje prisoten prav na račun lokalno interesnih politik. Podoben, a veliko manj vpliven učinek interesnih združenj, lahko pripišemo okoljevarstvenim organizacijam in potrošniškim gibanjem, ki pa na področju reforme 2013 niso imela prevelikega pomena. To lahko povežemo s slabšo organiziranostjo na lokalno državni ravni. Vpliv potrošniških združenj je kljub visoki odvisnosti politike od javnih sredstev na primeru reforme pričakovano zanemarljiv. Model ima s svojimi značilnostmi delno pojasnjevalno sposobnost oblikovanja politike, saj je, kar ugotavljata že avtorja Moyer in Josling (2002), nekoliko tog ter v celoti ne pojasnjuje dinamičnosti procesov državnih akterjev, ki se medsebojno prepletajo.

Vse interesne skupine, ki na državnih področjih sodelujejo pri oblikovanju politik, ob tem sooblikujejo evropske. Moč posamezne skupine na državni ravni povezuje pomembnost vprašanja za najmočnejšega interesno političnega soodločevalca, ta pa navadno ohranja konservativno politični predznak. Na primeru »Zelene« reforme velja interesnim organizacijam pripisati zmeren vpliv. Poudarjanje Komisije, o modernejši in s tem okolju prijaznejši SKP na državni ravni ni naletelo na močnejše posredovanje okoljevarstvenikov in potrošniških združenj. Model javne izbire, ki poudarja delovanje interesnih zastopstev na področju države, bi bilo mogoče v analizi vključiti omejeno ob dejstvu, ki izhaja iz skoraj nezaznavnega vplivanja širše javnosti na reformni proces 2013 (za razliko od reforme 2004).

Oblikovanje politik na vladnem področju je mogoče pojasnjevati z *modelom vladnih politik*, ki se z obsegom osredotoča na oblikovanje politik podrobneje in tako do določene mere dobro opisuje SKP (Moyer in Josling, 2002). Model pojasnjuje politične odločitve na podlagi pogajanj vplivnih političnih posameznikov, ki v posamezne politike v procesu oblikovanja vstopajo. Na področju SKP gre za vpliv posameznikov na državne politike, ki preko politične moči v večji meri ohranjajo nacionalnemu kmetijstvu naklonjene smernice, predvsem zaradi dobro organiziranih kmetijsko interesnih združenj. Kmetijski interes preko vpliva politično aktivnih posameznikov vlad ali ostalih organizacij v času pogajanj procese sprememb omejujejo ter delujejo v dobrobit organizacije, ki jo predstavljajo. Izid procesa je odvisen od politične sposobnosti pogajalca in okolja, v katerem ta deluje. Tako oblikovane politike se odražajo v naddržavnih ravneh in ob svoji veljavi zavirajo procese politične reforme. Na primeru reforme je vpliv tovrstnih akterjev zaznati pri omejevanju radikalnejših smernic, ki ne ohranjajo obstoječe blaginje kmetovalcev. Glavnina uradnikov državne politike odraža na evropski ravni z iskanjem zavezništva v njenih krovnih institucijah. V pogajalskem procesu je večina predlogov sprejetih kompromisno, kar je predmet razprave tudi na področju obravnavane reforme.

Z *modelom interesne izravnave* in prilagoditve lahko dobro pojasnujemo večino procesov, ki se sprejemajo na področju SKP. Politična analiza predvideva izravnavo interesov v

korist zaključevanja političnega procesa, kar pa je pojav, ki ga je mogoče pojasniti tudi na reformi 2013. Cilji in skupno dobro sami po sebi kot kriterij v procesih niso zadoščali, odločitve pa so bile postopne (Moyer in Josling, 2002). Analiza je na primeru reforme učinkovita, saj pojasnjuje odločanja, ki so zajeta širše, s tem pa se ne osredotoča na posameznega akterja ali skupino. Skozi reformni proces je prenova politike potekala po večinoma zakonodajnih poteh postopno. Postopki odločanja so ob tem prispevali k sprejetju dolgoročno manj ugodnih soglasij. Kljub zunanji podobi, ki bi se kazala v obliki sprememb in izravnavi neravnovesij, pa z reformo 2013 ni bilo mogoče dosežati večjih premikov smernic. Povsem značilna tematika je politična sprejemljivost odločitev v želji po zaključku procesa, ki se navadno vleče do uradnega zaključevanja. Tovrstna nova politika je z reformo na račun interesov ostajala še vedno toga, izgubljala je demokratični proces ter ga morda celo izrabljala za upravičevanje delovanja nekaterih interesov na ravneh držav samih. Ciljnost politik in smotrnost teh v smislu zagotavljanja ustreznih mehanizmov delovanja v prihodnje na področju obravnavane reforme ni zaznati. Skozi celoten proces sprejemanja so državne vlade iskale kompromise, ki bi vse k reformi močneje usmerjene predloge mehčale, spremembe pa bi ostajale postopne.

Preostalo vrednotenje modelov na državnih ravneh predvideva odzivanje organizacij in združenj na politike, ki jih sami ne vodijo, to pa je mogoče pojasnjevati z *modelom organizacijskega procesa* (Moyer in Josling, 2002). Cilji tovrstnih organizacij niso družbeni cilji, temveč politika, ki je specifična manjšim ali srednje velikim skupinam in se javno utemeljuje prav tam. V splošnem bi lahko na primeru »Zelene« reforme povezovali delovanje kmetijskih organizacij z njihovimi lokalnimi politikami, ki kot takšne pobude odločitev prevzemajo. Ugotavljamo lahko, da je ohranjanje manjšinskih politik v večji meri mogoče pripisovati značilnostim kmetijskega sektorja, nekatere panoge so tu izrazitejše kot druge. Organizacije in njihovi odzivi na politična vprašanja, kot povzemata avtorja modelov, so na lokalnih ravneh standardizirani in celo stereotipni. Slabša je koordinacija med enako mislečimi. Zaključimo lahko, da model šibko pojasnjuje reformo 2014, saj s svojim pojasnjevalnim dometom ne upošteva dinamičnosti pogajanj akterjev, ki v njih sodelujejo, prav tako pa ni mogoče upoštevati medsebojnih sodelovanj odločevalcev. Vpliv organiziranih skupin nima velikega praktičnega pomena na procese sprejemanja reforme, temveč je standarden in poskuša s preoblikovanjem javnega mnenja na podlagi lastnih ideologij vplivati na političnega odločevalca in s tem na oblikovanje politik.

Povzamemo lahko, da državna raven modelov reformo opisuje le v nekaterih elementih, predvsem so to tisti, ki kažejo vpliv državnih politik na stališča posameznih članic na ravni EU. Za reformni proces je bilo značilno vplivanje kmetijskih organizacij na državne vlade, ki so slednje interese zagovarjale na ravni institucij. Pojasnjevanje procesov »Zelene« reforme je mogoče le z modeloma vladne politike in interesne izravnave, vendar tudi tu omejeno. Oba zajemata politične kompromise, ohranjanje državnih politik, kar deloma ustreza pojasnjevanju stališč vlad članic. Model racionalne izbire, model javne izbire in model organizacijskega procesa za vrednotenje reforme zaradi svoje pojasnjevalne šibkosti niso primerni.

4.3 VREDNOTENJE REFORME Z MODELI NA NADDRŽAVNI RAVNI

4.3.1 Več-nivojsko odločanje

Sodelovanje članic na medvladni ravni ter vplivanje na oblikovanje politik preko evropskih nad-institucij lahko dobro opišemo z *modelom medvladnega odločanja* (Moyer in Josling, 2002). Pri oblikovanju skupnih politik se države članice lahko povezujejo v koalicijska zavezištva ter s tem vplivajo na oblikovanje politik na več ravneh odločanja. Na primeru analize reforme 2013 je z modelom mogoče pojasnjevati močan vpliv največjih članic. Gre za tradicionalno močan vpliv največjih prejemnic ali nasprotno plačnic na področju proračunske politike. V času sprejemanja reforme 2013 gre brez dvoma za vpliv zagovornic ohranitvenega političnega koncepta proti članicam, ki so usmerjene večinoma liberalno. Ob analizi je mogoče uvideti, da je v pogajalskih procesih SKP razmeroma lažje ohranjati pridobljene državne položaje kot pa izenačevati politike tistih, ki z njenimi ukrepi pridobivajo manj. Najvplivnejše članice, ki imajo veliko pogajalsko moč, so Francija, Nemčija, Velika Britanija in Poljska, preostale se najmočnejšim le pridružujejo. V veliko primerih tudi ostajajo le opazovalke procesov in politično nevtralne.

Na primeru reforme 2013 je mogoče potrditi prevladujoč vpliv Francije, ki z omejevanjem ter koalicijskim zavezištvom Italije, Poljske, Avstrije ter (predsedujoče) Irske poskuša ohranjati čim manjše spremembe na področju proračunskega okvirja za področje kmetijstva. Pritrdimo lahko predvsem procesnemu pojasnjevanju modela, ki upošteva oblikovanja kratkoročnih zavezištev, ta pa temeljijo na koristih posameznikov, prednost imajo legitimnosti odločitev (vpliv na institucije s soglasjem). Vse omenjene prakse potrjuje tudi obravnavana reforma. Z modelom je mogoče sprejeti vpliv posameznih državnih vodij, ki so v procesih igrali vodilnega političnega akterja. Sem denimo sodi vpliv irskega kmetijskega ministra (Simon Coveney) na procedure Sveta EU in nemške kanclerke (Angela Merkel) v Evropskem svetu.

Z *modelom več-nivojskega upravljanja* opredeljujemo procese, ki so teoretično blizu modelu medvladnega odločanja (Moyer in Josling, 2002). Z njim lahko pojasnujemo posamezno vplivanje držav članic, ki so v odnosih do politike enakovredne odločevalke, vendar podrejene naddržavnim institucijam. Velik pomen pri odločanju imajo proceduralni postopki in pravila. Glede na enakopravnost v postopkih je delovanje posameznih politik neenakomerno. Trdimo lahko, da model več-nivojskega upravljanja lahko vključujemo v proučevani proces reforme, saj procedure, ki jih modeliranje predvideva, ustrezajo uradnim postopkom med krovnimi evropskimi institucijami. Po pregledu odločevalskega procesa je slednje mogoče potrjevati. SKP je značilna po svojih izrazito ostrih, a tudi uradnih političnih bojih, ki prevladujejo tudi na področju zadnjega reformnega procesa. Odločevalci (članice ali institucije) v veliki meri izražajo nadpolitično moč ter obrambo interesov, ki jih zastopajo. Čeprav velika večina postopkov SKP poteka po ustaljenih pravnih redih se del najpomembnejših odločitev še vedno sprejema na podlagi neuradnih kompromisov. Na primeru obravnavane reforme gre za uradno ohranjanje politične premoči preko zakonodajnih postopkov, ki so jih institucije izkoriščale v korist ohranjanja interesov. Ocenjujemo, da model pojasnjuje procese ustrezno, saj sta Svet EU in EP vedno vpeta v procesne dinamike posameznih postopkov, do hitrih odločitev pa pogosto ne prihaja prav zaradi pravil, ki jih EU določa.

Nasprotno model evropske birokratske politike »Zeleno« reformo SKP pojasnjuje nekoliko bolje, predvsem ob upoštevanju kriterijev decentralizacije, nekoordiniranosti in ohranjanja obstoječih politik (Moyer in Josling, 2002). Odločitve institucije vodijo znotraj delovnih skupin birokrati, ki politike povezujejo s državnimi interesi in tako ohranjajo njihove koncepte, kar procesu prenove pritrjuje. Sprejemanje »Zelene« reforme je izrazito ne-enotno, kar je mogoče zaznati pri predlogih Sveta EU in EP. Na področju reforme 2013 prevladujejo predvsem sektorske politike, ki jih uradni odločevalci zagovarjajo v korist lastnih državnih politik. Domnevamo lahko, da model s svojim pojasnjevanjem ustreza primeru reformnega obravnavanega procesa. Kljub nekaterim jasnim vzorcem je uporabnost modela težko vrednotena na primerih. Birokratske prakse so namreč zakulisne, v javnih dokumentih pa jih je mogoče opredeliti le posredno ter s sklepanjem na podlagi končnih stališč institucij.

Model novega funkcionalizma nasprotuje modelu medvladnega odločanja in modelu več nivojskega upravljanja, saj predvideva spremembo paradigem politik v procesu nastajanja. To je na primeru SKP izredno redek pojav (Moyer in Josling, 2002). Novi funkcionalizem kot teoretični pristop predvideva oblikovanje novih politik, do katerih pa v procesu sprejemanja reforme kljub preoblikovanju neposrednih plačil prvega stebra SKP ni prišlo. Ocenjujemo, da je nova politika ohranila pretekle mehanizme delovanja, ter jih le navidezno preoblikovala v nekoliko bolj učinkovite, medtem, ko je glavnina spornih vprašanj ostajala nerešenih. To nasprotuje splošnemu načelu evropskega integracijskega procesa, ki je temelj modela. Z modelom je težje utemeljeno pojasnjevati SKP tudi zaradi prisotnih državnih politik, ki politiko prilagajajo demokratičnemu načelu vladanja, kar pa ne ustreza opredelitvi evropskega skupnega dobrega. V nasprotju s tem se pojavi vprašanje, kako daleč lahko institucije Unije izvajajo vpliv nad državami članicami, ki kažejo na primeru reforme 2013 očitno prevlado nad institucionalno obliko vladanja. Novi funkcionalizem bi bilo mogoče z reformo utemeljevati le na področju soodločanja EP, ki je v skladu s širjenjem političnih pooblastil na višjo raven EU omogočal vodenje lastne politike. To je vključeval v vse pogajalske procese.

Model več-nivojske pogajalske igre s pojasnjevanjem zajema politične procese, ki upoštevajo oblikovanje politik na evropskem ali svetovnem merilu (Moyer in Josling, 2002). Sprejemanje reforme 2013 je potekalo na izrazito evropski ravni, kjer mednarodni akterji, kot so WTO in carinsko združenje, niso imeli velikega vpliva. Politične odločitve so bile nadaljevanje predhodno sprejetih smernic, kjer so mednarodni akterji imeli pomembnejšo vlogo pri pojasnjevanju procesa. Ker je modelu pripisana najboljša pojasnjevalna moč ravno pri upoštevanju zunanje trgovine, ta obravnavane tematike reforme ne pojasnjuje dovolj dobro.

4.3.2 Dinamične razsežnosti

Model posledičnih političnih odločitev teoretično pojasnjuje nastajanje politik na podlagi politično-ekonomskih dejavnikov (Moyer in Josling, 2002). Gre za ustvarjanje učinkovitega okolja za nastajanje novih politik, te pa so v celoti odvisne od moči prožilcev, ki jih oblikujejo. Na primeru reforme 2013 model deloma pojasnjuje nastajanja politik, saj gre v vsebini reformnega paketa zgolj za preoblikovanje nekaterih mehanizmov delovanja in ne za izrazitejši politični kompromis, ki jih analiza po njem predvideva. Model bi

lahko umestili v neugodno ekonomsko okolje, v katerem je reforma nastajala. Omejevanje proračunskih sredstev je bilo v času pogajanj preko neto plačnic pogosto utemeljeno z nižanjem izdatkov članic zaradi gospodarske krize. Nižanje državnih proračunov tako lahko vpliva na stališča posameznih članic, ki zagovarjajo liberalizacijo kmetijskega proračuna. Nove prioritete posameznih članic, ki so morale reševati državne proračune, je pritiske k zniževanju proračuna SKP okrepilo. Najvplivnejši zagovornik nižanja proračunskega okvirja kmetijstva je v tem primeru Velika Britanija. Podporo je imela predvsem preko neto plačnic.

Model potne odvisnosti teoretično presoja politike brez radikalnih sprememb (Moyer in Josling, 2002). Potna odvisnost je, kot reformno procesni zastoj značilna za SKP, pojasnjuje pa jo dobro. Model utemeljeno opisuje tudi primer reforme 2013, saj je slednja ohranila velik del ukrepov svojih predhodnic, nove politične smernice pa je zgolj približevala konsenzu sprejetja. Proces sprejemanja proučevane reforme in vrednotenje njenih sprememb je, kot lahko zaključimo, potno utirjen. Vpliv WTO pri sprejemanju ni bil prisoten, ukrepi trga pa so ohranjali zastavljeno smer. Podobno je mogoče ugotavljati na področju nove oblike neposrednih plačil, ki so z regionalizacijo in poenotenjem poskušala ustvarjati premik, a kljub temu ohranjala dotedanjo obliko.

Popolnoma nasproten od teorije potne odvisnosti je *model paradigmatiskih sprememb*, ki reformo delno pojasnjuje. Model lahko povzamemo na primeru smernic Komisije, ki so predvidevale odmik SKP od njenih preteklih praks. Te so bile okolju in potrošniku manj naklonjene. Zaključimo lahko, da je reformo z modelom mogoče pojasnjevati v njenih ciljih, ni pa je mogoče v njenih končnih rešitvah, ki so v procesih ostajale nepodprte.

4.4 ANALIZA PROCESOV ODLOČANJA S PRIMERJALNO ANALIZO VZROČNIH MEHANIZMOV

4.4.1 Kontekstualna dinamika

Zunanja trgovina je pomemben dejavnik reform SKP. Kot navaja Pokrivcak in sod. (2008), institucije, ki se soočajo z daljnosežnostjo lastnih politik v mednarodnem okolju, morajo te prilagajati, saj z njimi lahko vedno ustvarjajo neugodne politične in ekonomske učinke. Swinbank (2015) temu pritruje.

Učinki, ki jih bo reforma 2013 deležna na področju mednarodne trgovine, še niso povsem merljivi, ob tem se le pojavlja vprašanje, ali jih bo SKP v ponovnih krogih pogajanj bila zmožna utemeljevati kot tržno ustrezne. S stališča analize reforme v kontekstu mednarodne trgovine je mogoče sklepati, da je omejevanje kmetijskega trga navzven smiselno povezati z omejitvami, sprejetimi na področju sladkorja in vina. Komisija je poskušala urejati notranje trge z odpravljanjem kvot trga sladkorja, ob tem pa je upoštevala varnostno mrežo s stabilizacijskimi ukrepi v primeru tržno kriznih razmer. Ukrepi so temeljili na vse večjem svetovnem povpraševanju po hrani ter z njim povezanimi pogostimi nihanji cen. Predlogi komisarja sprva niso bili deležni podpore, Svet EU je poskušala omejitve na področju sladkorja uveljaviti do obdobja 2016-2017, medtem ko je EP v svojih stališčih zagovarjal opuščanje omejitev do 2019-2020. Podobnih razhajanj je deležen vinski sektor, kjer se

Svet EU opredeli za nespremenjeno politiko do leta 2019-2025, EP pa celo do leta 2030 (Lovec in Erjavec, 2014).

Zaradi pogajanj Unije z med-trgovskimi partnerji je bil po vsej verjetnosti odlog tržnih mehanizmov tudi mogoč. Opazno zmanjšan pritisk mednarodno trgovskih organizacij je na primeru reforme mogoče pojasniti s ponovnim zviševanjem deleža proizvodno vezanih podpor, ki ob vseskozi rastoči ponudbi hrane EU na svetovnih trgih ne utemeljuje višjih plačil. Predlog Komisije, ki je bil v času pogajanj postopoma dvignjen na končnih 8 % oz. 13 %, lahko pripišemo vplivanju institucij k možnosti ohranjanja pretekle oblike plačil (Bureau, 2012).

Ugotovimo lahko, da zunanjetrgovinski okvir na reformo 2013 ni imel izrazitega vpliva, vendar pa v celotnem kontekstu mednarodne trgovine ohranja nekatera najpomembnejša tržna načela. Spremembe, ki jih je SKP z reformo deležna na področju trgov kljub nekaterim manjšim povratnim ukrepom, še vedno ohranjajo začrtane smernice preteklih WTO pogajanj. V prihajajočih pogajanjih je ob tem zopet mogoče predvideti ponovni vstop mednarodnih partnerjev v evropske pogajalske procese, v katerih bodo po vsej verjetnosti politike pod pritiski zunanje trgovine deloma preoblikovane.

Proračunski stroški predstavljajo pomembnejši dejavnik sprememb SKP in so navadno največja točka spora. Predvsem gre za tradicionalne boje med neto bilančnimi položaji članic, ki želijo obseg prejemkov ohraniti ali jih povišati. Višina sredstev, s katerimi upravlja kmetijska politika, je odvisna od aktualnih finančnih perspektiv (Garzon, 2006; Lovec in Erjavec, 2014). Po pričakovanjih je bilo področje bilanc SKP temelj proračunskih pogajanj, predvsem na področju umestitve politike v obseg finančne perspektive 2014-2020.

Komisija je s prvimi predlogi sredstva poskušala omejevati, da pa bi obseg bilo mogoče ohranjati na čim višji ravni, pa je bila potrebna nova argumentacija sredstev, ki jih evropski kmetje prejema. Sem med najbolj vidnimi sodi sprememba neposrednih plačil prvega stebra SKP kot smiselno upravičevanje porabe evropskih financ.

Proti ohranitvenemu konceptu proračuna je Svet EU s prvimi predlaganimi dokumenti želel skupni finančni okvir EU znižati (Matthews, 2013). Velika Britanija, Nemčija, Švedska in Nizozemska kot članice, ki v skupno blagajno prispevajo največ že v prvih delih pogajanj, izrazijo podporo Svetu EU, ki proračun izraziteje omejuje. Nasprotno Francija, Španija, Irska poskušajo sredstva ohraniti na preteklih ravneh. Konservativne članice s tem zavračajo pobudo po vseh ukrepih reforme, ki bi sredstva odvzemali (Lovec in Erjavec, 2015). Stališča kmetijskih organizacij zagovarjajo obstoječi proračun, ki temelji na izračunih v obdobju 2007-2013, te pa podpira EP, ki s tem zagovarja stališča evropskega kmeta.

Pomembnejši proračunski vidik reforme lahko pripišemo tudi značilnosti glasovanja na področju finančne perspektive, kjer je glasovanje zakonodajno omejeno na soglasje. Kot navajata Lovec in Erjavec (2014), gre za proceduralno značilnost, kjer imajo članice, ki se zavzemajo za ohranjanje proračuna, prednosti v glasovalni večini, s tem pa odločneje vplivajo na področja kmetijske politike.

Zniževanje proračuna na račun pritiskov neto vplačnic je pomenilo zniževanje sredstev neto prejemnic ter večine novih članic. Veliki Britaniji in Nemčiji, ki sta želeli zniževanje sredstev, se je pridružilo tudi nekaj članic, ki so svoja bilančna stanja želele izboljšati. Pristop Komisije do proračunskih vprašanj je bil z njenimi predlogi precej konservativno obarvan, saj se proračunski predlogi niso bistveno razlikovali od preteklih finančnih praks. Stališče EP je skozi celo proračunsko tematiko ostajalo podobno komisarjevemu. Zniževanje izdatkov je bilo za sprejetje reforme nujno potrebno. Proračunske izgube so naposled s kompromisom institucij omiljene (Lovec in Erjavec, 2014). Relativne zmagovalke proračunskega omejevanja so baltske članice Latvija, Litva in Estonija, ki so bile deležne zviševanja prejemkov za neposredna plačila tudi nadalje. V kontekstu proračuna na primeru reforme 2013 prevladujejo ukrepi omejevanja sredstev pri vseh državah članicah.

Velika večina avtorjev, ki proučujejo finančni učinek SKP na evropske politike, povzema, da je pomembno vlogo na področju proračuna imela finančna perspektiva 2014-2020. Ta je v času pogajanj sovpadala z odločitvami o reformi SKP. Perspektiva je predvidevala zniževanje prejemkov kmetijske politike na višji ravni. Sklepčnost institucij do novega proračuna kmetijske politike je bila omejena prav zaradi pogajanj na temo nove perspektive, Svet EU je na nekaterih področjih moral izbrati politični konsenz v želji po enotnosti in sprejetju proračuna za kmetijstvo (Garrone in Knops, 2015).

Sprememba ciljev v politikah vodi v odmik od diskurza. Te spremembe vodijo v novo oblikovane politike, ki od svojih predhodnic v svojih temeljih odstopajo. Garzon (2006) spremembo ciljev politik pripisuje vsem pomembnejšim reformnim procesom SKP in jih označuje kot raznolike ideološke koncepte, ki jih usmerjajo potrebe po spremenjenih mehanizmih delovanja.

Paradigmatske spremembe smernic so prisotne pri politikah, ki ne upravičujejo več svojih vsebin. Nova okoljevarstvena paradigma, ki jo je Komisija (2010a; 2010b) z uvodnimi govori ter prvo dokumentacijo začela voditi, je predvidevala odmik kmetijstva od tradicionalnih tržno naravnanih vrednot ter poskušala vzpostaviti ideološki preobrat k novemu evropskemu kmetijstvu, ki bo v prvi vrsti ohranjal kmetijstvo v okoljevarstveno pomembnem okviru. Spodbujal bi manjše in mlade kmetije ter upravičeval javne prejemke.

Kot povzemata Lovec in Erjavec (2014), gre ob analizi predlogov za ohranjanje glavne preteklih mehanizmov, kar se kaže v regionalizaciji z delnim poenotenjem plačil. Ta ostajajo vezana na zemljišča in strukturno še vedno v lasti njihovih največjih prejemnikov. Tovrstne strukture, ki so bile glavna nesorazmerij že v preteklosti, so s pogojevanjem plačil z okoljskimi omejitvami ter poudarjanjem manjših ukrepov (mali kmetje, mladi kmetje) tudi tokrat pravičnost distribucije ukrepov manj ustrezno razreševale.

Paradigmatskega preobrata v končnih rešitvah reforma ni bila deležna, smernice, ki si jih je Komisija zadala s predlogom, je uspelo proceduralno omejiti EP in Svetu EU, ki sta po svoji interesni politiki dajala prednosti konservativnemu bloku članic. Politika je s svojim novim predznakom nespretno ostajala manj reformno učinkovita in kljub prepričanju komisarja o možni paradigmi smernic ji v novih ukrepih to ni v celoti uspelo (Lovec in sod., 2015).

4.4.2 Institucionalna dinamika

Politično omrežje pojasnjuje oblikovalce politik ter njihov vpliv na končne izide pogajalskih procesov. V primeru reforme SKP gre za širok nabor interesnih skupin, ki lahko na državni ali naddržavni ravni vplivajo na politike v nastajanju. Interesna združenja imajo izrazito sposobnost tvorjenja lastnih politični omrežij, s katerimi izražajo voljo skupine, ki jo predstavljajo. Primer odločanja v pogajalskem procesu reforme 2013 je mogoče pojasniti z vplivanjem interesnih skupin. Kmetijska združenja, okoljevarstvene organizacije, potrošniška gibanja in ostali s pomočjo ustreznih političnih mrež tvorijo močan vzvod na krovne evropske institucije, kot sta Svet EU in EP. Komisija je reformni proces pričela z javnimi razpravami na tematiko nove kmetijske politike, s čimer je želela opozoriti na možnost upoštevanja širokega nabora predlogov (European commission, 2010a; Euractiv, 2010b). S tem je komisar želel odpreti širšo razpravo, ki bi za razliko od preteklih reform lahko SKP preoblikovala smiselno ter primerno novim izzivom. Kot povzemajo Lovec in sod. (2015), so tovrstne razprave lahko vzrok za dokončno manj reformno politiko. Interesna združenja večajo svoj vpliv tako, da svoje predloge uradno posredujejo institucijam v razpravah. Želja komisarja Daciana Ciolosa, ki je z odprto razpravo pričakoval uspešnejši uradni del pogajanj, je morda že sama po sebi omejitvev končnega obsega reformnega procesa 2013.

Hart (2015) označuje vpliv kmetijskih organizacij na politični izid kot odločilen. COPA/COGECA je s svojimi interesnim vplivom preko kmetijskih ministrov v Svetu EU ter COMAGRI odbora EP lahko omejevala predloge Komisije ter širila prevladujočo politiko konservativnih članic. Kot navaja avtor, je z dobro koordinacijo in iskanjem podpore lobistov zunaj kmetijske panoge omogočala očitno procesno prevlado. Zaveznitva v skupnih interesih na področjih omejevanja nižanja neposrednih podpor s kapico, novih zahtev navzkrižne skladnosti ter prenosa sredstev med stebroma, pomenijo odločilno protiutež novi politiki Komisije. Izrazito zmanjševanje omejevanja sredstev je zaznati predvsem na področju članic, ki imajo v svojih kmetijskih strukturah veliko visoko produktivnih pridelovalcev (denimo Poljska, Češka, Slovaška). Ti z omejevanjem prihodkov izgubljajo finančno solidarnost, ki jim jo politika nudi. Tovrstni interesi imajo s posrednim vplivom na odločitve Sveta EU in EP veliko moč. Podoben vpliv gre pripisati nemškim kmetijskim organizacijam, ki so uspešno omejevale kriterije ekološko ciljnih območij, ki bi ustrezali ohranjanju obsega velikih zahodno-nemških pridelovalcev.

Skozi pregled sprejemanja reforme lahko ugotovljamo majhen vpliv okoljevarstvenih organizacij. S tem lahko sklepamo na njihovo nespretno vplivanje na ravni pomembnejših pogajalskih procesov, ki za razliko od preteklih reform (denimo Fischlerjeve reforme) niso bile v korist okoljevarstvenih interesov. Nasprotno od organiziranih kmetijskih združenj, ki so uspešno širila vpliv na področjih Sveta EU in EP, te nimajo končnega vpliva na izid proučevane reforme. Okoljske organizacije poskušajo imeti moč preko Komisije, vendar slednja ne predstavlja avtoritativnega odločevalca. Birdlife International s preostalimi organizacijami izpostavljajo neprimernost ukrepov podeželja in premajhno ambicioznost pri novih kmetijsko-okolijskih kriterijih, ki se je od predloga Komisije v končnih rešitvah precej razlikovala (Agra focus, 2013d; Lovec in sod., 2015).

Vpliv novih članic na primeru reforme 2013 ni zaznati oz. je ta omejen. Podobno velja za okoljevarstvene organizacije in potrošniška gibanja. To potrjuje tudi Swinnen (2015), ki ugotovitev utemeljuje z končnimi rešitvami reforme.

Zaključili bi lahko z dejstvom, da bolj kot je predlog o novi politiki radikalen, bolj je vpliv interesnih skupin do spremembe očitna. Na primeru reforme 2013 gre za popolno okolje, kjer se obstoječe rešitve prilagajajo v korist konservativne večine in ne v dobro skupnosti.

Kot bi lahko povzeli po Lovec in Erjavec (2014; 2015), je omejeni domet reforme mogoče pripisati ustrezno formiranim politično interesnim skupinam, ki s svojim vplivom v ustreznem okolju krepijo proti-reformno večino. Glede na končne izide pogajalskih procesov je mogoče zaključiti tudi, da je ohranjanje politike na področju soodločevalcev imelo politično premoč.

Potna utirjenost je na primeru reforme dobro izražena, pojasnjevati jo je mogoče z nekaj procesnimi značilnostmi in njenimi končnimi rešitvami. Politika, ki je želela s prvimi predlogi izpostaviti potrebne premike k modernim kmetijskim standardom, je v končnih sklepih bila vse prej kot radikalna. Deležna je bila sprememb, ki niso bile korenite, vendar povratka ukrepov nove politike ni. Sprejeti ukrepi področja finančne ureditve stebrov to potrjujejo. Novi kriteriji izplačevanja neposrednih plačil s postopno regionalizacijo niso močneje preoblikovali političnih smernic, spremembe na področju razvoja podeželja prav tako ne. Sprva načrtovana okoljevarstvena paradigma, ki bi utrjevala politiko v luči javnosti, liberalizirala tržne mehanizme trgov vina in sladkorja, ni povsem uspešna. SKP je s tem dobro pojasnjena kot politika, ki se v večini reform dopolnjuje s tem pa ostaja potno utirjena (Lovec in sod., 2015).

Postopki odločanja so na primeru reforme 2013 predstavljali spremembe v glasovalni zakonodaji, EP je lahko prvič z Lizbonsko pogodbo v procesu sodeloval kot enakovreden odločevalec Svetu EU. EP je s sodelovanjem v proceduralnem delu lahko okrepil svojo moč ter delno tudi vplival na končni izid pogajanj. Pobude EP so vodile največje (konservativne) stranke, s tem pa je stališče EP v procesih politično ne-reformno. Krepitev parlamentarne moči je mogoče dobro utemeljevati na področju glasovanja na temo proračuna, kjer je zaradi značilnosti procedure EP z omejevanjem večine uspelo pridobiti politično prednost. Z njo je imel neposredni vpliv na paketne odločitve proračuna za kmetijstvo (Lovec in sod. 2015). Vloga odbora za kmetijstvo, ki je zagovarjal interese kmetijskih organizacij in industrije, je v celoti pomembna in vezana na nekatere končne kompromisne sklepe reforme (Lovec in Erjavec, 2015).

Del parlamentarne strategije je mogoče pripisovati povečevanju moči kot soodločevalca, ki je izrazita z opozarjanjem institucije na glasovalni veto s področja proračuna, če Svet EU ne omogoči omejevanja sredstev s kapico, višje stopnje sofinanciranja ter zavrne predlog dvojnega financiranja. S tem EP kot soodločevalec doseže kompromis s Svetom EU in delno utrdi možnost enakopravnega odločevalca (Lovec in sod., 2015).

Dobro opiše odločevalske postopke tudi primer irskega predsedstva Sveta EU v času sklepnih pogajanj. Ta je v reformi uspel ohraniti prejemke največjih, brez višjih omejevanj in prerazporeditev z regionalizacijo. Irska kot izrazita neto prejemnica sredstev

SKP zagovarja ohranjanje obstoječe politike. To je vidno tudi iz razprav, ki jih je predsedujoči vodil (Lovec in sod. 2015).

Nemško stališče kot neto plačniško predstavlja pomembni del pri oblikovanju večine (Lovec in sod., 2015). Francosko-nemška koalicija odigra pomembno vlogo z oblikovanjem reformne večine. Lovec in Erjavec (2015) pojasnjujeta poskus vplivanja Komisije na proti-reformna stališča kot manj uspešen, odločitve Sveta EU pa označujeta kot nujne za sprejetje proračunskega soglasja.

Kakovost posameznega odločevalca lahko pripišemo pomembnosti posameznega političnega akterja-vodje, ki s svojo avtonomijo omogoča suvereno procesno pot ter spretno doseganje zastavljenih ciljev. Ker je Komisija krovna predlagateljica ter vodja postopkov in je od nje odvisen obseg in radikalnost predlogov, je mogoče vrednotenje posameznega odločevalca na primeru reforme 2013 pojasnjevati z vlogo komisarja za kmetijstvo Daciana Ciolosa. Komisar v uvodnem in predpogajalskem obdobju predstavi željo Komisije po spremembah praks, ki so jih vzpostavili predhodni reformni procesi, javno pa pozove k smernicam, ki bodo politiko naredile bolj smotrno (European commission, 2010a; 2010b). S svojo retoriko komisar za kmetijstvo poskuša izpostaviti jasno smer in reformna izhodišča, ki jih bo Komisija v prihajajočih pogajanjih vodila.

Kot navajajo Lovec in sod. (2015), so prvi odzivi na predloge reforme večinoma odklonilni. Evropske institucije po pričakovanjih predlogov niso v celoti podpirale, podobnega stališča so bile kmetijske organizacije, okoljevarstveniki, tudi strokovna javnost. Večji del avtorjev ocenjuje, da predlogi, ki so poskušali oblikovati novo okoljevarstveno paradigmo, niso zastavljeni dovolj ambiciozno, kar pripisujejo neodločnosti ter neizkušeni v političnih procesih komisarja Ciolosa in njegovega kabineta. Večina predlogov je bila predvsem zaradi premajhne spretnosti v celotnem političnem procesu že v vstopnih pogajanjih pod-vrednotena. S tem je reforma izgubila pomembno pogajalsko prednost. Nastopu komisarja v pogajanjih ni pripisovati trdnosti in politične taktosti, kakršno je imel denimo komisar Fischler pri reformi SKP v letu 2004. Kljub nekaterim opisanim značilnostim pa domet reforme Lovec in Erjavec (2014) opisujeta kot smiselni premik, ki je kljub zmanjšani učinkovitosti predlogov še vedno postavil ustrezne smernice za prihodnost.

4.5 POMEMBNEJŠE UGOTOVITVE POLITOLOŠKE IN PRIMERJALNE ANALIZE

4.5.1 Ugotovitve s politološkimi modeli

Z analizo reforme 2013 preko politoloških modelov smo pričakovali, da njenih procesov dobro ne pojasnjujejo čisto vsi. Več-modelni pristop namreč predvideva specifične značilnosti posameznih procesov, ki se medsebojno prepletajo, s tem pa pojasnjevanje v širšem smislu omejeno. Nekatero lastno ugotovitev bomo primerjali s teoretičnimi izhodišči Moyerja in Joslinga (2002) ter Garzon (2006).

Na meddržavni ravni smo lahko reformo pojasnili z *modelom vladne politike*. Avtorja (Moyer in Josling, 2002) modelu pripisujejo najboljšo pojasnjevalno sposobnost na področju različnih ravni vlad, čemur pritrjujemo. Tako kot avtorja ugotavljamo, da je

državni domet viden predvsem v oblikovanju politik, ki so v kontekstu SKP neenotne. Strinjamo se z ugotovitvami, da vladne politike pomembno vplivajo na oblikovanje evropskih.

Prav tako ocenjujemo veljavnost *modela interesne izravnave* v skladu s pojasnitvami Moyerja in Joslinga (2002). Reforma 2013 nakazuje prisotnost evropskih kompromisov na račun državnih politik. Pri teh z analizo ugotavljamo, da ti sodijo med pomembnejše vidike reforme. Potrjujemo tezo avtorjev, da je vpliv državnih institucij na evropska politična omrežja velik. Z analizo smo ugotovili tudi, da ostali modeli na ravni države, po pričakovanjih reformo 2013 ne opisujejo dovolj dobro. To poudarjata tudi avtorja. Teoretična izhodišča ostalih državnih modelov po našem mnenju ne tvorijo zadostnega pojasnjevalnega ogrodja, s katerim bi lahko utemeljevali z reformo sprejete odločitve.

Z analizo naddržavne ravni smo predvidevali, da modeli več-nivojskega pristopa reformo 2013 pojasnjujejo dobro. S tem ugotavljamo, da *teorija medvladnega odločanja* procese pojasni najboljše. Vlogi posameznih članic kot pomembnih oblikovalcev politik EU pritrjujemo. Strinjamo se lahko s teoretičnimi izhodišči avtorjev (Moyer in Josling, 2002; Garzon, 2006), da najmočnejši državni akterji prihajajo iz največjih članic, kar utemeljujemo z vlogo Nemčija in Francija. Članici sta tvorili pomembno zavezo na področju ohranjanja obsega proračuna za kmetijstvo. Čeprav so teoretična izhodišča modela zastavljena nekoliko širše, jih lahko na primeru reforme še dodatno razvijemo. S tem lahko utemeljimo pojasnjevanje modela tudi na področju proti-reformnega delovanja Francije, ki je vse od začetka pogajanj iskala večino, s katero bi domet novih ukrepov omejila. Potrjujemo tudi navedbe avtorjev o medvladnem sodelovanju članic. Izpostaviti je mogoče vplivanje irskega kmetijskega ministra v Svetu EU in nemške kanclerke v Evropskem svetu. Z dodatno argumentacijo lahko izrazimo strinjanje z trditvijo avtorjev, da je model eden najpomembnejših pri pojasnjevanju procesov SKP.

Teoretično izhodišče *modela več-nivojskega upravljanja* lahko s pričujočo analizo potrdimo. Moyer in Josling (2002) pravita, da je model pomemben za pojasnjevanje procesov z deljenimi pristojnostmi ter poudarja evropsko integracijo. Z izhodiščem se lahko strinjamo ter ga podkrepimo z Lizbonsko pogodbo, ki je dodala k demokratizaciji evropskih procesov. Analiza potrjuje, da ima model še vedno nekatere pojasnjevalne šibkosti, saj ne upošteva neuradnih pravil in postopkov, ki so značilni za SKP. Z njimi SKP namreč ohranja svojo kompleksnost. Z modelom ugotavljamo dobro pojasnjevanje postopkov med Svetom EU in EP, kjer so zaradi novih pravil o soodločanju pristojnosti deljene. To utemeljujemo na primeru sprejemanja splošnega proračuna.

Model evropske birokratske politike predstavlja dobra teoretična izhodišča za pojasnjevanje reformnega procesa, vendar ugotavljamo, da ga z dostopnimi viri težko argumentiramo. Sklepamo namreč lahko, da imajo postopki, ki jih vodijo uradniki/birokrati pomemben vpliv pri oblikovanju reforme 2013, vendar z literaturo ne morejo biti podkrepjeni. Odločanja na tej ravni namreč potekajo preko neuradnih srečanj in sestankov, ki so za zaprtimi vrati. Ugotavljamo lahko, da tovrstnih proceduralnih postopkov z literaturo ni mogoče ustrezno utemeljevati zato modela ne pojasnjujemo s konkretnimi primeri. Teorijo, ki smo jo preverjali podobno zastavljata tudi Moyer in Josling (2002), ki izhodišča zaključujeta z vprašanjem do katere mere lahko tovrstne

procedure sploh ločujemo od preostalih. To nakazuje na težjo argumentacijo preko širše dostopnih virov. Ugotavljamo, da je za to potrebno globlje poznavanje procesov in njihovih praks.

Podobne ugotovitve veljajo za *model več-nivojskih pogajalskih iger*. Moyer in Josling (2002), navajata njegovo dobro opisovanje oblikovanja SKP v mednarodnem okolju, ki pa na primeru reforme 2013 ni bilo izrazitejše. Z navedbami se strinjamo in uporabnost modela na primeru reforme izključujemo.

Ugotavljamo, da reformne procese precej dobro opisuje *model potne odvisnosti*. Vsem avtorjem (Moyer in Josling, 2002; Garzon, 2006), ki potno odvisnost pripisujejo večini reform pritrjujemo. Teoretično izhodišče utemeljujemo z dejstvom, da reforma 2013 v svojem okvirju ostaja v preteklem obsegu, kar lahko potrjuje nova proračunska bilanca. Ob tem lahko potrdimo tudi tezo Garzon (2006), da je večina novih politik finančno potratnih, kar obstoječe politike utrjuje. S slednjim se lahko strinjamo ter ugotovitev pojasnimo z vplivom gospodarske krize, ki je članice prisilila k omejevanju državnih sredstev.

Sprememba poti politike, ki jo opisuje *model paradigmatičnih sprememb* je na primeru reforme izrazita le v njenih predlogih. Navedbe avtorjev (Moyer in Josling, 2002; Garzon, 2006), da je za spremembe smeri politik potrebno ustrezno okolje in primeren vodja potrjujemo. Prav tako se strinjamo, da bi bilo za uspešne premike SKP potrebno še mednarodno politično okolje, ki deluje neodvisno od EU. Kot pomemben paradigmatični dejavnik vsi avtorji navajajo še kakovost politične vodje. S trditvijo se strinjamo. Tudi sami ugotavljamo, da je politična paradigma mogoča le, če jo vodi vplivni posameznik. To lahko potrjujemo na primeru preteklih reform, ki so v primerjavi z reformo 2013 imele vplivno politično vodjo, s katerimi so nove smernice politik bile mogoče. Pri proučevani reformi tega nismo zaznali.

Modelu posledičnih političnih odločitev lahko z analizo reforme pritrjujemo. Avtorja (Moyer in Josling, 2002) teoretična izhodišča postavljata preko politično-ekonomskih trendov in njihovih sprememb, ki vplivajo na oblikovanje odločitev. Pomembnost dajeta ti sprožilcem, ki povzročijo sprejemanje odločitev. To lahko z lastno analizo potrdimo na primeru sprejemanja splošnega proračuna EU. Gospodarska kriza je kot pomembnejši ekonomski trend delovala na njegovo nižanje na vseh področjih, seveda je to opazno tudi pri SKP.

4.5.2 Ugotovitve primerjalne analize vzročnih mehanizmov

Ugotavljamo, da so najpomembnejšo vlogo na področju kontekstov reforme 2013 imeli *proračunski stroški*. Avtorja (Lovec in Erjavec, 2014) izpostavljata pomembnost proračuna, ki je z zadnjo širitvijo postal bolj obremenjen. Večina članic je v evrskem območju tudi beležila javno finančno krizo. To preko analize potrjujemo. Ugotovili smo, da je finančna perspektiva 2014-2020 imela pomembno vlogo pri oblikovanju protireformnih koalicij, ki so s politično premočjo nižanje proračuna omejevale. To lahko utemeljujemo tudi z ugotovitvijo, da so institucije kot sta Svet EU in EP bile primorane sodelovati ravno zaradi pomembnosti finančnega dela pogajanj.

Z analizo lahko potrdimo navedbe avtorjev (Lovec in Erjavec, 2014), da vpliv *zunanje trgovine* na primeru reforme ostaja viden. Avtorja navajata, da je njeno delovanje mogoče obrazložiti z ohranjanjem obstoječih prosto tržnih mehanizmov. To lahko z analizo pojasnujemo tudi sami. Med glavnimi tržnimi ukrepi je vidno nadaljevanje liberalizacije trgov sladkorja in vina, v letu 2015 so se odpravile mlečne kvote. Na področju lahko ugotovimo, da je vpliv mednarodnega trgovskega okolja zmeren in je v večini le preprečeval vračanje v pretekle prosto tržne prakse. To ugotavljata tudi avtorja. Sami bi lahko k temu kot utemeljitev dodali še zaznaven poskus EP in deloma Sveta EU k odlaganju sprememb v poznejše obdobje. S tem lahko namreč dodatno potrdimo prisotnost nekaterih zunanje trgovinskih vzvodov.

Reformi 2013 *paradigmatskega preobrata* ne gre popolnoma pripisovati, viden je le njegov poizkus v predlogih Komisije. Strinjamo se z navedbami Lovca in Erjavca (2014) in ugotavljamo, da jo lahko delno upoštevamo pri oblikovanju ciljev reforme, ki pa v času pogajanj niso imeli velike podpore. Neuspelo politično paradigmo lahko utemeljimo tudi z analizo pogajanj med Svetom EU in EP, ki sta v svojih predlogih v večini primerov omejevala učinek novih ciljev Komisije. Poskus paradigmatičnega preobrata lahko sami potrdimo le na področju delovanja Komisije. Ugotavljamo lahko, da je bila v reformi paradigma prisotna v omejenem obsegu.

Morebitno *spremembo omrežja* avtorja (Lovec in Erjavec, 2014) pripisujeta spremembam znotraj kmetijskih interesov. Ti v procesih vedno pogosteje uporabljajo vpliv na državnih ravneh namesto evropskih. Tezo lahko ustrezno pojasnimo tudi sami, saj se slednja kaže predvsem v končnih rešitvah reforme. Te ohranjajo večjo mero ukrepov le delno preoblikovanih, predvsem pa v interesu kmetijskih organizacij. Strinjamo se z navedbami avtorjev, da so interesne skupine okoljevarstvenikov poudarjale predvsem pomen okolja, a nespretno vplivale predvsem na tiste institucije, ki vpliva na končne rešitve niso imele. Sem po naši presoji sodi tudi Komisija. Ob tem lahko dodajamo, da podobno velja za potrošniške organizacije in javno mnenje. Spremembo političnega omrežja vidimo na področju soodločanja EP. Na podlagi analize mu pripisujemo manjšo procesno vlogo.

Postopkom odločanja Lovec in Erjavec (2014) ne pripisujeta pomembnejših vplivov na končni izid reforme. Slednje lahko preko analize procesov tudi potrdimo. Trditev lahko podkrepimo z ugotovitvijo, da je EP imel vidnejši vpliv le na področju blokade proračuna. To pripisujemo postopkovnim pravilom in ne politični moči institucije. Pri tem lahko upoštevamo izhodišča avtorjev, da s soodločanjem EP SKP ni pridobila na demokratizaciji procesov. Strinjamo se lahko še z navedbo, da je v procesih zaznavno slabše usklajevanje novih članic, ki niso uspele tvoriti ustreznih koalicijskih zavezništev, s katerimi bi lahko imele vpliv na nekatere rešitve reforme. Sem sodi predvsem proračun.

Z analizo ugotavljamo, da *utirjenost politike* lahko potrdimo s končnimi rešitvami reforme. Tu namreč ni zaznati večjih premikov od obstoječih politik. Na tem mestu se lahko strinjamo z navedbami avtorjev (Erjavec in Lovec, 2014), da je reforma nove ukrepe uvedla zaradi pritiskov proračuna in ne zaradi novih smernic Komisije, ki so temeljile na preoblikovanju neposrednih plačil in regionalizaciji. S tem lahko potno utirjenost preko analize procesov potrdimo tudi sami.

Individualna vloga odločevalca je na reformi vidna preko vpliva komisarja za kmetijstvo Daciana Ciolosa. Erjavec in Lovec (2014) vlogo komisarja označujeta kot ustrezno, a še vedno manj izrazito. To utemeljujeta na podlagi njegovih predhodnikov, kot sta denimo komisar Fischler in komisar MacSharry. Oba sta namreč reformne procese vodila odločneje.

Trditev lahko z analizo kontekstov potrdimo. Prvi predlogi so bili namreč veliko odločnejši kot njihove končne rešitve. Pri opisovanju odločevalca se lahko navezujemo tudi na potno utirjenost in spremembo diskurza, ki za svojo veljavo potrebujeta močno vodjo. Strinjamo se lahko tudi s trditvijo avtorjev (Lovec in Erjavec, 2014), da je komisarju Ciolosu še vedno uspelo ohraniti reformo na ustrezni ravni. Preprečil je namreč uresničitev večjega dela neutemeljenih predlogov in branil stališča Komisije v celotnem pogajalskem procesu.

5 SKLEPI

SKP in njeni procesi oblikovanja reform predstavljajo kompleksno politično okolje, ki ga je mogoče dobro opisati le ob upoštevanju ustreznih politološko-analitičnih izhodišč ter metodologije, ki zajema najvplivnejše dejavnike analiz. Reformo, sprejeto v letu 2013, poimenovano po svojem konceptu tudi »Zelena« reforma, smo z analizo preko politoloških modelov ter primerjalne analize vzročnih mehanizmov vrednotili v kontekstu posameznih značilnih vzorcev na državni in naddržavni ravni, ob tem pa jo poskušati pojasnjevati še v okolju zgodovinskih mehanizmov, ki so najpogosteje prisotni v reformnih procesih. Vsak izmed izbranih preučevalnih pristopov nudi določene vpoglede v dinamike odločanja, politološki modeli oblikujejo nazornejšo in konkretnejšo analizo vzorcev, medtem ko v zgodovinske mehanizme vključena institucionalna in kontekstualna dinamika pojasnjujeta procese z vidika širših reformnih sprožilcev. V nadaljevanju bomo z opisom najpomembnejših poskušali izpostaviti zaključne ugotovitve, pomembnejše dele reformnih procesov, jih pojasnjevali ter s pomočjo nekaterih avtorjev tudi ustrezno ovrednotili.

Kronološki pregled pomembnejših postopkov:

- Neuradni krog pogovorov Komisije junij in julija 2010 s kmetijskimi deležniki, kmetijskimi organizacijami in širšo javnostjo nakazuje spremembe v delu ukrepov. Novembrska objava strateških dokumentov temu pritrjuje. Odzivi na neuradni del pogajanj predstavljajo pomembnejšo iztočnico za nadaljnja pogajanja. V juniju EP sprejme resolucijo proračuna, ki sredstva ohranja. Pomembni so odzivi kmetijskih organizacij, ki naznanjajo stališča članic.
- Junija 2011 uradni predlog Komisije o novi finančni perspektivi predvideva 371,2 milijarde evrov za prvi in 101,2 milijarde za drugi steber. V oktobru 2010 Komisija predstavi predloge sprememb glavnih uredb. Tržna uredba predvideva odpravo kvot trga sladkorja in omejitev trga vina do leta 2015. Neposredna plačila se izenačujejo do leta 2019, vezane podpore so predlagane v višini 5 % oz. 10 %, nove so sheme malih kmetov, definicija aktivnega kmetovalca in dodatna navzkrižna skladnost. »Zelena« plačilo (30 %) bi veljalo za kmetije, večje od 3 hektarjev, ob upoštevanju treh kmetijsko-okolijskih kriterijev. Politika razvoja podeželja bi namenjala 25 % sredstev okoljskim ukrepom.
- Aprila 2012 Evropski svet postavi okvir finančne perspektive, ki za drugo poglavje ukrepov EU znižuje sredstva na okoli 1000 milijard evrov. Do novembra je predlaganih več novih izhodišč. Določila se je meja neposrednih plačil na 196 evrov, kar ustreza 75 % njihovega povprečja.
- Poleti 2012 zaseda odbor za kmetijstvo, ki predlaga spremenjene stopnje izenačevanja plačil, omejuje nove kmetijsko-okolijske kriterije in jih deloma nacionalizira. V decembru je dosežen parlamentarni dogovor o spremembah predloga Komisije, ki je januarja 2013 tudi potrjen. Meja neposrednih plačil ostaja 75 % povprečja, prerazdelitvena plačila za prve hektarje se višajo. Področje novih kmetijsko-okolijskih kriterijev je omejeno z regionalnim ohranjanjem travinja, znižanjem kriterijev

pridelovanja kultur za kmetije velikosti 10 do 30 hektarjev. Ekološko ciljna območja so potrjena v obsegu 5 % in dopolnjena z državnimi ukrepi. Prenos sredstev ostaja fleksibilnejši.

- Februarja 2013 Evropski svet doseže končni dogovor o novi finančni perspektivi. Skupni obseg sredstev znaša 960 milijard evrov, izven proračuna dodatnih 17 milijard. Področju naravnih virov je namenjenih 373 milijard evrov, prvemu stebru SKP 278 milijard evrov (z vključeno rezervo), drugemu stebru SKP 85 milijard evrov. Potrjen je predlog izenačevanja plačil med članicami do leta 2020, prenos sredstev med stebroma v višini 15 % z dodatnim prenosom v višini 10 % za tiste, ki ne dosegajo meje 90 % povprečja. Omejevanje izplačil največjim je predlagano kot prostovoljno, potrjena je spodnja mejna vrednost plačil 196 evrov.
- Marca 2013 je dosežen dogovor Sveta EU o končnem stališču reforme 2013. Podaljšana je veljavnost kvot (2016-2017) in omejitev trga vina (2019-2020). Proizvodno vezane podpore ostajajo v višini 7 % oz. 12 %. »Zeleno« plačilo bo dodeljeno po kriterijih regionalnega ali nacionalnega ohranjanja travinja, obveznem pridelovanju dveh kultur na kmetijah velikosti 10 do 30 hektarjev, ekološko ciljna območja bodo veljala v obsegu 5 % za kmetije, večje od 15 hektarjev. Sprejete so še nekatere druge omejitve.
- Na marčevski skupščini EP zavrne predloge Sveta EU o finančnem vidiku reforme SKP, kar je pomenilo odlok izvajanja najpomembnejših ukrepov do 2015. Izglasovano je le stališče tržne uredbe, zavrnjeni so enakovredni kmetijsko-okolijski ukrepi iz razvoja podeželja zaradi dvojnega financiranja, dvignjen je delež sredstev za kmetijsko okoljske ukrepe na višino 30 %. EP vidno želi krepiti svojo politično moč.
- Maja 2013 in junija potekajo zaključna tri-stranska pogajanja med Komisijo, Svetom EU in EP. Sklenjena je odprava kvot trga sladkorja do 2017 in omejevanja trgov vina do 2016-2030. Neposredne podpore ostajajo vezane (8 % oz. 13 %), izenačevanje plačil s 60 % do leta 2019. Poenostavljene so sheme za male kmete. »Zeleno« plačilo se dodeli po kriterijih regionalnega ali nacionalnega ohranjanja travinja, kmetije velikosti 10 do 30 hektarjev morajo pridelovati 2 kulturi s prevladujočo v največ 75 % deležu. Ekološko ciljna območja ostajajo veljavna za kmetije nad 15 hektarjev v obsegu 5 %. Na področju razvoja podeželja EP ohranja lastna stališča, kmetijsko okoljski ukrepi ostajajo v višini 30 %.
- Septembra 2013 je sprejet dogovor glede proračunskega vidika reforme. Sklenjeno je zunanje izenačevanje v višini 30 % za članice s plačili pod 90 % povprečja. Pri omejevanju sredstev Svet EU nekoliko popusti Komisiji in EP s sklenjenim omejevanjem v višini 5 % za prejemke nad 150.000 evrov (prostovoljno več). Prenos sredstev potrjuje stališča Sveta EU, sklenjeno je prostovoljno prenašanje sredstev v obe smeri v obsegu 15 % z dodatnimi 10 % za članice, ki so pod 90 % povprečjem prejemkov.

Analiza s politološkimi modeli:

Analizo procesov s pomočjo politoloških modelov avtorjev Moyer in Josling (2002) in Garzon (2006) lahko zaključimo s tem, da državna raven modelov procese sprejemanja pojasnjuje manj izrazito, ne moremo pa je v celoti izključevati.

Vrednotenje na državni ravni je mogoče le z modelom vladnih politik in modelom interesne izravnave in prilagoditve. Ugotavljamo naslednje:

- Javne politike z reformo lahko pojasnujemo preko vplivanja vlad ali posameznikov na stališča članic znotraj institucij, tudi v vplivanju organizacij, ki so nacionalno vodene. Interesna izravnava je na primeru reforme značilna.
- Pojasnjevanje državne ravni reforme lahko utemeljemo z vplivanjem držav članic v lastno dobro (proračun). Interes kmetijskih organizacij se prenaša na kmetijska ministrstva, kjer se politike oz. stališča držav članic oblikujejo.
- Oba modela zajemata opisane politične kompromise, ohranjanje državnih politik, kar deloma ustreza pojasnjevanju stališč vlad članic. Model racionalne izbire, model javne izbire in model organizacijskega procesa za vrednotenje reforme niso primerni.

Naddržavna raven reformo SKP pojasnjujejo bolje. Zaključki so naslednji:

- Teorija medvladnega odločanja dobro tvori izhodišča reforme. Uporabnost modela na primeru reforme lahko podkrepimo s proti-reformno koalicijo Francije, Italije, Avstrije in predsedujoče Svetu EU, Irske. Model lahko potrjujemo še z vplivom irskega kmetijskega ministra in nemške kanclerke.
- Več-nivojski model upravljanja procese sprejemanja reforme vrednoti dobro. Pojasnujemo ga preko Sveta EU in EP. Reforma je predvsem odločevalski kompromis.
- Model novega funkcionalizma reformo pojasnjuje deloma. Umestili bi ga lahko z novo vlogo EP in soodločevalsko proceduro.
- Model birokratske politike reformo pojasnjuje dobro, vendar zaključujemo, da ga je težje pojasnjevati zaradi zakulisnih dogovorov odločevalcev. Te ni bilo mogoče preverjati v literaturi.
- Model več-nivojske pogajalske igre na primeru reforme zaradi njenih specifično notranje evropskih okvirov ne moremo ustrezno pojasnjevati.
- Dinamični modeli reformo 2013 pojasnjujejo najboljše na področju potne odvisnosti, kar lahko potrjujemo na značilnosti ukrepa regionalizacije neposrednih plačil, ukrepov trga in na ukrepih politike razvoja podeželja.

- Model posledičnih političnih odločitev potrjujemo na podlagi svetovne gospodarske krize in trenda varovanja okolja.
- Z modelom paradigmatičnih sprememb potrjujemo začetni poskus paradigme, ki se skozi procese odločanja zaradi oblikovanja močnejših zavezništev proti novi politiki konča.

Analize vzročnih mehanizmov:

Na področju zgodovinske analize kontekstualna dinamika pomembnejše politične diskurze pojasnjuje dobro. Ob tem lahko izpostavimo naslednje ugotovitve:

- Finančna perspektiva 2014-2020 je imela pomembno vlogo pri oblikovanju ustreznih koalicij in ohranjanje obsega proračuna. To potrjuje politični kompromis med Svetom EU in EP.
- Paradigmatskega preobrata reformi ne moremo povsem pripisovati, saj je spremembe poti politik zaznati le v predlogih Komisije. Ti v končnih rešitvah niso tako opazno prisotni.

Ugotavljamo, da reformo dobro opisuje tudi institucionalna dinamika, pri kateri bi lahko prednost dajali naslednjim dejstvom:

- Pritrjujemo političnim omrežjem, s katerimi je imela reforma prvič na glasovanju možnost biti pod aktom soodločanja EP. Odbor za kmetijstvo COMAGRI ima manjšo vlogo pri končnih kompromisih.
- EP je na primeru reforme s postopkom soodločanja resneje izkazal svojo politično moč le pri blokadi proračunskega vprašanja. Potrdimo lahko, da je omreženost kmetijskih interesov z delovanjem preko držav članic imela pomemben vpliv na izide reformnih pogajanj.
- Povzamemo lahko, da je za obravnavano reformo značilna potna utirjenost, kar je mogoče utemeljevati s končnimi rešitvami, ki SKP niso vodile k paradigmi, temveč so obstoječe politike le preoblikovale.
- Kakovost posameznega odločevalca je na primeru reforme manj izrazita z njo pa se lahko navezujemo na predhodni kriterij potne utirjenosti, ki je skoraj vedno pogojen z zmožnostjo posamezne politične vodje po spremembi diskurzov.

Zaključujemo s sklepom, da lahko reformo 2013 dobro pojasnujemo tako z politološkimi modeli kot zgodovinsko analizo. Poudarjamo nekaj razlik:

Modelni pristop poudarja podrobnejšo vlogo znotraj posamezne odločevalske ravni. Prednost daje le posameznemu delu tematike. To omogoča opisovanje podrobneje ter sistematično. V širšem kontekstu oblikovanja političnih omrežij je to lahko slabše, še posebej ko spremljamo procese, ki se medsebojno prepletajo.

Zgodovinska analiza nudi dober vpogled v celoten politično-ekonomski kontekst SKP, pojasnjuje pa jo ustrezno dobro saj predvideva medsebojno dopolnjevanje področij, na katere politika vstopa.

6 POVZETEK

Namen diplomskega dela je bil s pomočjo ustreznih teoretičnih izhodišč poiskati odgovore na zastavljeno raziskovalno vprašanje. Zanimalo nas je, kako in zakaj je do reforme SKP v proučevanem obdobju 2010-2013 sploh prišlo, in kakšno vlogo so pri tem imeli vsi oblikovalci politike. Predpostavljali smo, da je politika spremembam izrazito nenaklonjena, vse reforme pa so mogoče le ob ustreznih političnih okoljih, ki smo jih v delu preverjali. K temu večji del prispevajo institucije ali celo posamezniki, ki kot samostojni upravljavci politik ali del skupine na reformne procese vplivajo. Odgovore na zastavljeno vprašanje smo iskali z uporabo ustrezne literature, ki smo jo analizirali s pomočjo nekaterih tematiki ustreznih teoretično analitičnih izhodišč. Z analizo procesov odločanja smo upoštevali vse pomembnejše značilnosti, ki so k oblikovanju reforme v proučevanem obdobju prispevale največ.

Cilj naloge je bil proučiti procese sprejemanja reforme v zastavljenem obdobju in na podlagi analize izpostaviti prelomne dele, ki so na reformo in njene vsebine imeli ključni vpliv. S tem smo želeli spremembe, ki se dogajajo na področju SKP, primerno opredeliti in jih tudi s politološkega vidika pojasnjevati, saj menimo, da je politiko in njene ukrepe le tako mogoče docela razumeti. S tem je kmetijsko politiko mogoče tudi napovedovati.

Metodologija dela je predvidevala kronološko analizo primarnih in sekundarnih virov, ki smo jih analizirali preko politoloških modelov in primerjalne analize vzročnih mehanizmov s pomočjo že razvitih metodologij nekaterih avtorjev. Za analizo smo kot glavni vir uporabili publikacije *Agra focus* in *Agra facts*, objavljene v obdobju 2010 do 2013 oz. 2012 in 2013. Vse pomembnejše dogodke smo v kronološkem sosledju opisovali, pri tem pa izpostavili mejnike, ki reformni proces dobro opisujejo. Ob tem smo se oprli na nekatere spletne vire, članke, kot so *Euractive*, objavljene med letoma 2010 in 2012. Kot pomoč pri analizi smo uporabili še nekatere druge dokumente, objavljene preko evropskih institucij in avtorjev, kot so Swinnen (2015) in Lovec ter Erjavec (2014) ter drugi, ki so proces reforme v letu 2013 že opisovali.

Nadaljevanje analize reforme je sledilo preko uporabe politoloških modelov državne in naddržavne ravni. Na področju države smo preverjali model organizacijskega procesa, vladne politike, interesne izravnave in prilagoditve, racionalne izbire in javne izbire. Področje naddržavne ravni zajema več-nivojski pristop in dinamične razsežnosti. Več-nivojskost smo preverjali z modelom medvladnega odločanja, novega funkcionalizma, več-nivojskega upravljanja, evropske birokratske politike in več-nivojskih pogajalskih iger. Med dinamičnimi razsežnostmi smo modelno analizo opravili z modelom posledičnih odločitev, potne odvisnosti in paradigmatičnih sprememb. Vsi politološki modeli, ki so bili predmet analize, so povzeti po avtorjih kot, so Moyer in Josling (2002) in Garzon (2006). Predvidevali smo, da nekateri modeli reformo pojasnjujejo bolje kot drugi.

Drugi del analize sprejemanja reforme temelji na uporabi primerjalne analize vzročnih mehanizmov avtorjev Lovec in Erjavec (2014), ki zajema kontekstualno in institucionalno dinamiko procesov. S proučevanjem kontekstov smo spremljali vpliv zunanje trgovine, proračunskih stroškov in spremembo ciljev. Področje institucionalnih mehanizmov smo

proučevali s področja političnega omrežja, potne utirjenosti, postopkov odločanja in kakovosti posameznega določevalca. Podobno kot pri politološki analizi smo preko modelov tudi v tem primeru predpostavljali, da kontekstualna in institucionalna dinamika ne pojasnjujeta reforme na prav vseh področjih.

Z razlago teoretičnih izhodišč smo prišli do zaključka, da politološki modeli pojasnjujejo reformo le v nekaterih pogajalskih delih. Državna raven primer reforme pojasnjuje deloma, njene značilnosti lahko uporabimo na primerih modela vladne politike in modela interesne izravnave. Modela potrjujemo na podlagi odločanja posameznih vlad ali njenih voditeljev in interesnih izravnav med posameznimi državnimi organizacijami, ki s svojim vplivanjem interesne politike širijo. Modela sovpadata v procese oblikovanja državam lastnih politik, ki se odražajo na stališčih članic na naddržavnih ravneh odločanja.

Na področju naddržavne ravni (več-nivojskega pristopa) v delu ugotavljamo, da reformo 2013 pojasnjujejo dobro model medvladnega odločanja, model več-nivojskega upravljanja in model evropske birokratske politike. Nekoliko manj model novega funkcionalizma. Z modelom medvladnega odločanja potrjujemo vpliv članic na evropske institucije, predvsem pa njihovih vrhovnih političnih vodij, ki poskušajo v postopkih vplivati s svojimi interesnimi ozadji. Ugotavljamo, da je model več-nivojskega upravljanja, ki prepleta državne interese in mednarodne okvire pri institucionalnem odločanju v Evropskem svetu, EP in Sveta EU, zelo uveljavljen. Podobno ugotavljamo z modelom birokratske politike, kateremu pripisujemo ustreznost obravnavani reformi, a z njim na primerih težje argumentiramo predvsem zaradi nekaterih zakulisnih odločevalskih praks, ki jih literatura ne zajema. Z modelom novega funkcionalizma predpostavljamo prikrito in novo vlogo soodločanja EP.

Z modeli dinamičnih razsežnosti smo prišli do zaključka, ki ustreza vsem trem modelom. Modele posledičnih političnih odločitev potrjujemo preko dejavnikov ekonomske krize in novih prioritet nekaterih članic za zmanjševanje proračunskega okvirja za področje kmetijstva, kot tudi okoljevarstvene argumentacije predlogov Komisije z globalnega vidika ohranjanja okolja. Model potne odvisnosti po ugotovitvah na primeru reforme ostaja pomemben, njegov pomen pa potrjujemo s primeri tržnih ukrepov, regionalizacijo neposrednih plačil in ukrepi politike razvoja podeželja. Uporabnost modela paradigmatičnih sprememb potrjujemo preko okoljske paradigme komisije, ki je bila prisotna v ciljih reforme, vendar je preko pogajanj in političnih konsenzov izzvenela.

Na področju razlage reforme s primerjalno analizo kontekstov ugotavljamo, da reformi ustreza pojasnjevanje konteksta zunanje trgovine. V pogajanjih ni bilo zaznati mednarodnih pritiskov trgovinskih partnerjev, vendar se politika ni pretirano oddaljila od začrtanih smernic pogajanj WTO. Ugotavljamo, da se proces liberalizacije kmetijskih trgov ni ustavil, prisotne so bile le manjše prilagoditve okvirov, ki niso posegali v temeljne ureditve. V kontekstu proračunskih stroškov v delu zaključujemo, da so slednji imeli vpliv. Ta je prisoten preko nenehnega omejevanja proračunskega okvirja s področja kmetijstva. Ugotavljamo, da kontekstualna sprememba ciljev na področju reforme ni izrazita. Zaznavamo možnost spremembe ciljev preko predlogov Komisije, vendar zaključujemo, da spremembe paradigme v končnih rešitvah ni bila deležna.

Z institucionalno dinamiko v delu potrjujemo vpliv političnega omrežja. Kot ugotavljamo, je v času sprejemanja rešitev reforme opazen vpliv interesnih skupin na državni in naddržavni ravni. Na izide reforme preko oblikovanih omrežij tako poskušajo vplivati kmetijska združenja, okoljevarstvene organizacije, potrošniška gibanja. Vsem to v celoti ne uspeva. Utemeljeno zaključujemo, da so največji vpliv imela evropska kmetijska združenja, medtem ko okoljevarstvene organizacije vpliv poskušajo širiti, a ne uspejo. Podobno zaključujemo za potrošniška gibanja in javno mnenje. Potno utirjenost v delu potrjujemo z manjšimi spremembami ukrepov, ki jih je politika deležna. Postopkom odločanja pripisujemo pomembnost predvsem z vplivanjem EP na področju proračuna ter s tem omejevanja nekaterih ukrepov zniževanja plačil. Ob tem ugotavljamo tudi nekatere druge smiselne povezave. Končna ugotavljanja kakovosti posameznega odločevalca v delu povzemamo kot pomembna. Njihovo pomembnost argumentiramo s predsedujočim komisiji, ki je kot zakonodajna institucija predlagateljica. Ugotavljamo, da vlogi komisarja v pogajanjih ni mogoče pripisovati postopkovne avtoritete, vendar so premiki novih ukrepov še vedno smiselni.

7 VIRI

- Agra facts. 2012a. Four MS pen common approach on internal convergence of farm aid. Agra facts, 66-12: 1
- Agra facts. 2012b. CAP reform: Member States warned not to neglect 2nd Pillar; CAP budget hawks; RD shortfall. Agra facts, 73-12: 1
- Agra facts. 2012c. CAP 2020: Alliance calls for greater flexibility on internal convergence; Ciolos comments. Agra facts, 74-12: 2-3
- Agra facts. 2012d. MEPs & council set for collision course on EU 2013 budget talks. Agra facts, 74-12: 1
- Agra facts. 2012e. Member States begin battle over 2014-2020 spending figures. Agra facts, 81-12: 1
- Agra facts. 2012f. EU spending 2014-2020: Van Rompuy tables deeper cuts to CAP budget. Agra facts, 84-12: 1
- Agra facts. 2012g. Member States prepare for battle ahead of key budget showdown. Agra facts, 85-12: 1-2
- Agra facts. 2012h. Talks on the EU long-term budget collapse – 2nd shot at the beginning of 2013. Agra facts, 87-12: 1-2
- Agra facts. 2012i. Farm council preview: hopes of a "partial general approach" dashed. Agra facts, 87-12: 3
- Agra facts. 2012j. Farm council: presidency presents snapshot of progress made since July; Greening. Agra facts, 94-12: 1
- Agra facts. 2012k. Revised presidency text seeks to clarify notion of equivalence in greening. Agra facts, 90-12: 1
- Agra facts. 2013a. Direct payments: MEPs back all compromises; OK for capping & more coupling. Agra facts, 06-13: 1-2
- Agra facts. 2013b. EU leaders hammer out budget plans post-2013; CAP escapes the scythe. Agra facts, 11-13: 1-2
- Agra facts. 2013c. Provisional direct payment figures suggested subsidy cuts looming for 2014. Agra facts, 13-13: 1-2
- Agra facts. 2013d. Farm council: Ciolos insists on ambitious aid redistribution; Transparency backed. Agra facts, 16-13: 1

- Agra facts. 2013e. European parliament threatens budget veto. Agra facts, 11-13: 3-4
- Agra facts. 2013f. Presidency greening compromise – greening not included in the baseline. Agra facts, 18-13: 1-2
- Agra facts. 2013g. Direct payments: voluntary capping; Greening exemptions; Flexibility. Agra facts, 22-13: 2-3
- Agra facts. 2013h. Rural development: question mark over double-funding; LFA revision; IST. Agra facts, 22-13: 4-5
- Agra focus. 2012a. Thoughts on the future CAP: Danish presidency lays out CAP-heavy farm council work programme. Agra focus, februar: 6
- Agra focus. 2012b. European parliament news: EP committee for agriculture & rural development (january 23/24). Agra focus, februar: 13-14
- Agra focus. 2012c. Thoughts on the future CAP: baltic farm ministers & lobby groups lash out at CAP direct aid plans. Agra focus, februar: 7-8
- Agra focus. 2012d. Thoughts on the future CAP: scope to reinforce the role of coops in the CAP2020, Capoulas Santos. Agra focus, februar: 8
- Agra focus. 2012e. Budgetary issues: CAP defenders voice opposition to cuts. Agra focus, oktober: 11-12
- Agra focus. 2012f. Budgetary issues: member states begin battle over 2014-2020 spending figures. Agra focus, november: 7-8
- Agra focus. 2012g. Farm council news: move towards internal convergence – a potential bete noire. Agra focus, november: 2-3
- Agra focus. 2012h. European parliament: EP COMAGRI vote on CAP reform “more than likely” in january, says Dantin. Agra focus, november: 15
- Agra focus. 2012i. Farm council: aletraris casts doubt over CAP greening ambitions; Progress report in december. Agra focus, december: 2
- Agra focus. 2013a. European parliament updates: Greening – flexible rules; Fines to basic aid rejected; OK for equivalence. Agra focus, januar: 11-13
- Agra focus. 2013b. Farm Council: presidency presents snapshot of progress made since july; Greening in jeopardy? Agra focus, januar: 2-3
- Agra focus. 2013c. Budget updates: main CAP-related elements within MFF. Agra focus, marec: 10-12

- Agra focus. 2013d. Budget updates: MEPs prepare for battle on EU long-term budget. Agra focus, marec: 14-15
- Agra focus. 2013e. Council to table revised negotiating mandate at may meeting?. Agra focus, maj: 3-4
- Agra focus. 2013f. Thoughts on the future CAP: initial trilogue talks confirm most sensitive CAP issues. Agra focus, maj: 5
- Agra focus. 2013g. Last-ditch attempt to find some middle ground on thorniest issues. Agra focus, junij: 2-6
- Agra focus. 2013h. CAP reform political agreement secured as Dublin gets job done. Agra focus, julij: 1
- Agra focus. 2013i. Direct payments: MFF face off; Minimum redistribution; Coupled aid rise. Agra focus, julij: 2-5
- Agra focus. 2013j. European parliament news (march 11-14): Direct payments: capping & flexibility; "Equivalent" green schemes left out. Agra focus, april: 15-17
- Agra focus. 2013k. Ciolos hails CAP "paradigm shift" - fairer & greener policy. Agra focus, julij: 9-12
- Agra focus. 2013l. Council stands tough on degressivity, but concedes on RD co-financing rates. Agra focus, oktober: 3
- Agra focus. 2013m. Budget news: EP gives its blessing to CAP reform & EU long-term spending plans. Agra focus, december: 4-5
- Bomberg E., Cram L., Martin D. 2003. The EU's institutions. V: The European Union: how does it work? Bomberg E., Stubb A. (ur.). New York, Oxford University Press: 43-66
- Bos M. 2010. The EU budget. V: EU policy for agriculture, food and rural areas. Oskam A., Meester G., Silvis H. (ur.). Wageningen, Wageningen academic publishers: 73-86
- Bureau J. C. 2012. Where is the common agricultural policy heading? Intereconomics, 6: 316-321
- Chari R. S., Kritzinger S. 2006. Understanding EU policy making. London, Pluto Press: 214 str.
- Ciolos D. 2011a. Getting ready for agricultural research and innovation. Speech/12/160. Brussels, European Commission, (7.3.2011).
http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-160_en.htm (22.6.2016)

- Ciolos D. 2011b. A new partnership between Europe and its farmers. Speech/11/653. Brussels, European Commission, (12.10.2011).
http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-653_en.htm (22.6.2016)
- Copa - cogeca. 2012. Press release: copa – cogeca approves detailed position paper on CAP post 2013, outlining measures to ensure food security, productivity, sustainable growth and employment. Brussels, European farmers European agricooperatives (17.2.2012).
<http://www.copa-cogeca.be/Download.ashx?ID=881639&fmt=pdf> (22.6.2016)
- Cunder T., Erjavec E., Golež M., Jerič D., Juvančič L., Majcen B., Markeš M., Potočnik J., Rednak M., Turk J., Volk T., Žibrik N. 1997. Slovensko kmetijstvo in Evropska unija. Erjavec E., Rednak M., Volk T. (ur.). Ljubljana, ČZD Kmečki glas: 435 str.
- Cunha A., Swinbank A. 2011. An inside view of the CAP reform process: Explaining the MacSharry, Agenda 2000 and Fischler reforms. New York, Oxford University Press: 223 str.
- Dijck P., Faber G. 2003. CAP reform and the Doha development agenda. Discussion paper series nr. 04-03. Utrecht, Tjalling, C. Koopmans reserch institute: 19 str.
- Erjavec E., Erjavec K. 2015. Greening the CAP – just a fashionable justification? A discourse analysis of the 2014-2020 CAP reform documents. Food policy, 51: 53-62
- Euractiv. 2010a. Ciolo? stops short talks on EU farm budget cuts. Euractiv (18.1.2010).
<http://www.euractiv.com/section/eu-priorities-2020/news/ciolo-stops-short-talks-on-eu-farm-budget-cuts/> (4.6.2016)
- Euractiv. 2010b. MEPs want farm policy to ease climate change. Euractiv (28.1.2010).
<http://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/meps-want-farm-policy-to-ease-climate-change/> (4.6.2016)
- Euractiv. 2010c. Commission to propose new rules for dairy sector. Euractiv (30.3.2010).
<http://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/commission-to-propose-new-rules-for-dairy-sector/> (4.6.2016)
- Euractiv. 2010d. Farmers defend strong CAP in face of new challenges. Euractiv (5.5.2010).
<http://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/farmers-defend-strong-cap-in-face-of-new-challenges/> (4.6.2016)
- Euractiv. 2010e. UK minister sees EU allies in CAP reform debate. Euractiv (18.5.2010).
<http://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/uk-minister-sees-eu-allies-in-cap-reform-debate/> (4.6.2016)

- Euractiv. 2010f. EU ministers defiant on farm budget cuts. Euractiv (2.6.2010).
<http://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/eu-ministers-defiant-on-farm-budget-cuts/> (4.6.2016)
- Euractiv. 2010g. Poland attacks Franco-German EU farm proposals. Euractiv (22.9.2010).
<http://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/poland-attacks-franco-german-eu-farm-proposals/> (4.6.2016)
- Euractiv. 2011a. Sarkozy France needs no excuse to defend eu farm policy. Euractiv (19.1.2011).
<http://www.euractiv.com/section/science-policymaking/news/sarkozy-france-needs-no-excuse-to-defend-eu-farm-policy/> (4.6.2016)
- Euractiv. 2011b. Commission to propose freezing EUs long term budget (2014-2020). Euractiv (27.6.2011).
<http://www.euractiv.com/section/eu-priorities-2020/news/commission-to-propose-freezing-eu-s-long-term-budget/> (4.6.2014)
- Euractiv. 2011c. Special report France wins first round of CAP budget battle. Euractiv (6.7.2011).
<http://www.euractiv.com/section/regional-policy/news/special-report-france-wins-first-round-of-cap-budget-battle/> (4.6.2016)
- Euractiv. 2011d. Europe s farm reform off to rocky start. Euractiv (14.10.2011).
<http://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/europe-s-farm-reform-off-to-rocky-start/> (4.6.2016)
- Euractiv. 2012a. Spain joins France in bid to ring fence cap budget. Euractiv (15.2.2012).
<http://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/spain-joins-france-in-bid-to-ring-fence-cap-budget/> (4.6.2016)
- Euractiv. 2012b. As CAP debate goes on, study says ponds make farms greener. Euractiv (21.6.2012).
<http://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/as-cap-debate-goes-on-study-says-ponds-make-farms-greener/> (4.6.2016)
- Euractiv. 2012c. France, Germany in joint call to freeze EU farm budget. Euractiv (11.10.2012).
<http://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/france-germany-in-joint-call-to-freeze-eu-farm-budget/> (4.6.2016)
- Euractiv. 2012d. France seeks to boost aid for livestock farmers. Euractiv (13.12.2012).
<http://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/france-seeks-to-boost-aid-for-livestock-farmers/> (4.6.2016)

- European commission. 2007. Communication from the commission to the European parliament and the council. COM(2007) 722 final. Brussels (20.11.2007).
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2007/EN/1-2007-722-EN-F1-1.Pdf>
(22.6.2016)
- European commission. 2010a. The future of European agricultural policy: call for a public debate. IP/10/419. Brussels (12.4.2010).
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-419_en.htm (22.6.2016)
- European commission. 2010b. Conference on CAP post-2013 to build on success of public debate. IP/10/958. Brussels (16.7.2010).
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-958_en.htm?locale=en (22.6.2016)
- European commission. 2010c. Commission outlines blueprint for forward looking common agricultural policy after 2013. IP/10/1527. Brussels (18.11.2010).
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1527_en.htm (22.6.2016)
- European commission. 2011a. Common agricultural policy towards 2020. Impact Assessment. Commission staff working papers. SEC (2011) 1153 final/2. Brussels (19.10.2011).
http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/impact-assessment/cap-towards-2020/report/full-text_en.pdf (22.6.2016)
- European commission. 2011b. The European commission proposes a new partnership between Europe and the farmers. IP/11/1181. Brussels (12.10.2011).
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1181_en.htm (22.6.2016)
- European commission. 2013a. Political agreement on new direction for common agricultural policy. IP/13/613. Brussels (26.6.2013).
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-613_en.htm (22.6.2016)
- European commission. 2013b. Political agreement on the European Unions future budget 2014-2020. EXME 13/27.06. Brussels (27.6.2013).
http://europa.eu/rapid/press-release_MEX-13-0627_en.htm (22.6.2016)
- European commission. 2013c. Ordinary legislative procedure Step by step. Brussels (1.1.2012).
http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/text/index2_en.htm (19.6.2016)
- European parliament. 2013. European conclusion of the MFF 2014-2020 and the CAP. Policy department B: structural and cohesion policies. AGRI/NT/2013_4. Brussels.
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/495846/IPOL-AGRI_NT\(2013\)495846_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/495846/IPOL-AGRI_NT(2013)495846_EN.pdf) (22.6.2016)

- Garrone M., Knops L. 2015. Co-decision and the CAP: an unfinished story-insights on the role of the European parliament in the 2013 reform. V: The political economy of the 2014-2020 common agricultural policy: an imperfect storm. Swinnen J. F. M. (ur.). London, Rowman and Littlefield International, Ltd.: 413-437
- Garzon I. 2006. Reforming the common agricultural policy: History of a paradigm change. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, Palgrave Macmillan: 201 str.
- Hart K. 2015. The fate of green direct payments in the CAP reform negotiations. V: The political economy of the 2014-2020 common agricultural policy: an imperfect storm. Swinnen J. F. M.(ur.). London, Rowman and Littlefield International, Ltd.: 254-273
- Jongeneel R., Brand H. 2010. Direct income support and cross-compliance. V: EU policy for agriculture, food and rural areas. Oskam A., Meester G., Silvis H. (ur.). Wageningen, Wageningen academic publishers: 191-204
- Lovec M., Erjavec E. 2014. Zelena reforma skupne kmetijske politike pod proračunskim pritiskom: analiza procesa odločanja in primerjalna analiza dejavnikov spremembe politike v letu 2013. IB Revija, 1: 15-28
- Lovec M., Erjavec E. 2015. The co-decision trap: how the co-decision procedure hindered CAP reform. *Intereconomics* 50,1: 52-58
- Lovec M., Erjavec E., Erjavec K. 2015. From greening to greenwash: the drivers and discourses of CAP 2020 reform. V: The political economy of the 2014-2020 common agricultural policy: an imperfect storm. Swinnen J. F. M. (ur.). London, Rowman and Littlefield International, Ltd.: 215-240
- Matthews A. 2012. Greening the CAP: The way forward. Dublin, The University of Dublin: 21 str.
- Matthews A. 2013. Greening CAP payments: A missed opportunity? Dublin, The Institute of international and European affairs: 8 str.
- Meester G. 2010. EU institutions and decision-making processes. V: EU policy for agriculture, food and rural areas. Oskam A., Meester G., Silvis H. (ur.). Wageningen, Wageningen academic publishers: 43-72
- Moehler R. 2008. The internal and external forces driving CAP reforms.V: The perfect storm: The political economy of the Fischler reforms of the common agricultural policy. Brussels, Centre of European policy studies: 76-82
- Moyer W., Josling T. 2002. Agricultural policy reform. Politics and process in the EU and US in the 1990s. Aldershot, Ashgate Publishing Limited: 258 str.
- OECD. 2009. OECD economic surveys: European Union. (Volume 2009/13). Paris, OECD: 166 str.

- Peterson J., Bomberg E. 1999. Decision making in the European Union. London, Macmillan Press LTD: 326 str.
- Peterson J. 2012. The college of commissioners. V: The institutions of the European Union. 3rd edition. Peterson J., Shackleton M. (ur.). Oxford, Oxford University Press: 97-123
- Pokrivcak J., Crombez C., Swinnen J. F. M. 2008. Impact of external changes and the European commission on CAP reforms: insights from theory. V: The perfect storm: The political economy of the Fischler reforms of the common agricultural policy. Swinnen J. F. M. (ur.). Brussels, Centre of European policy studies: 9-21
- Pollack M. A. 2010. Theorizing EU policy-making. V: Policy making in the European Union. 6th edition. Wallace H., Pollack M. A., Young A. R. (ur.). Oxford, Oxford University Press: 15-44
- Roederer-Ryning C. 2015. COMAGRI and the CAP after 2013 reform: in search of a collective sense of purpose. V: The political economy of the 2014-2020 common agricultural policy: an imperfect storm. Swinnen J. F. M. (ur.). London, Rowman and Littlefield International, Ltd.: 331-356
- Shackleton M. 2012. The European parliament. V: The institutions of the European Union. 3rd edition. Peterson J., Shackleton M. (ur.). Oxford, Oxford University Press: 125-146
- Stubb A., Wallace H., Peterson J. 2003. The policy – making process. V: The European Union: how does it work? Bomberg E., Stubb A. (ur.). New York, Oxford University Press: 137-153
- Swinbank A. 2015. The WTO: no longer relevant for CAP reform? V: The political economy of the 2014-2020 common agricultural policy: an imperfect storm. Swinnen J. F. M. (ur.). London, Rowman and Littlefield International, Ltd.: 193-210
- Swinnen J. F. M. 2001. A Fischler reform of the common agricultural policy. Working document no. 173, september 2001. Brussels, Center for European policy studies: 46 str.
- Swinnen J. F. M. 2008. The political economy of the 2003 reform of the common agricultural policy. Discussion paper 215/2008. Leuven, LICOS centre for institutions and economic performance: 43 str.
- Swinnen J. F. M. 2015. An imperfect storm in the political economy of the common agricultural policy. V: The political economy of the 2014-2020 common agricultural policy: an imperfect storm. Swinnen J. F. M. (ur.). London, Rowman and Littlefield International, Ltd.: 443-480

- Tangermann S. 2012. CAP reform and the future of direct payments. *Intereconomics*, 6: 321-326
- Wallace H., Reh C. 2010. An institutional anatomy and five policy modes. V: *Policy making in the European Union*. 6th edition. Wallace H., Pollack M. A., Young A. R. (ur.). New York, Oxford University Press: 69-106
- Watson R., Shackleton M. 2003. Organized interests and lobbying in the EU. V: *The European Union: how does it work?* Bomberg E., Stubb A. (ur.). New York, Oxford University Press: 89-105
- Watson R., Corbett R. 2012. How policies are made? V: *The European Union: How does it work?* 3rd edition. Bomberg E., Peterson J., Corbett R. (ur.). Edinburgh, Oxford University Press: 122-136
- Westhoek H., van Zeijts H., Witmer M., van den Berg M., Overmars K., van der Esch S., van der Bilt W. 2012. Greening the CAP: an analysis of the effects of the European commissions proposals for the common agricultural policy 2014-2020. The Hague, PBL Netherlands environmental assessment agency: 30 str.

ZAHVALA

Zahvala gre mentorju prof. dr. Emilu Erjavcu za strokovno pomoč, napotke in temeljit pregleda dela. Zahvaljujem se za pomoč pri izbiri literature in prizadevnost, ki mi je bila namenjena. Navsezadnje se zahvaljujem tudi za vso prijaznost in potrpežljivost v času pisanja.

Zahvaljujem se prof. dr. Luki Juvančiču in prof. dr. Andreju Lavrenčiču za pregled dela in popravke.

Zahvaljujem se tudi vsem, ki so kakor koli pripomogli k nastajanju dela, bili vzpodbuda ter nudili pomoč pri pisanju. Zahvaljujem se dekletu, družini in vsem bližnjim za podporo v času študija, predvsem pa podporo pri zaključnem delu.

Hvala tudi vsem osebju Oddelka za zootehniko Biotehniške fakultete, ki je pri vseh študijskih aktivnostih in zaključku študija sodelovalo in bilo vsekakor v veliko pomoč.

UNIVERZA V LJUBLJANI
BIOTEHNIŠKA FAKULTETA
ODDELEK ZA ZOOTEHNIKO

David TRENTA

**ANALIZA PROCESOV ODLOČANJA SKUPNE
KMETIJSKE POLITIKE NA PRIMERU
SPREJEMANJA REFORME
V OBDOBJU 2010 DO 2013**

DIPLOMSKO DELO

Univerzitetni študij

Ljubljana, 2016