



**AgEcon** SEARCH  
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

---

3. konferenca DAES

---

# Slovenija v EU - izzivi za kmetijstvo, živilstvo in podeželje

Moravske Toplice  
10.-11. november 2005



# Slovenija v EU - izzivi za kmetijstvo, živilstvo in podeželje

## *Uredil:*

doc. dr. Stane Kavčič

## *Programski odbor:*

dr. Emil Erjavec (predsednik), dr. Andrej Udovč (namestnik), dr. Miroslav Rednak, dr. Stane Kavčič, dr. Luka Juvančič, dr. Aleš Kuhar, mag. Neva Pajntar, dr. Jernej Turk, Tone Perpar, Martin Nose.

## *Izdajatelj:*

Društvo agrarnih ekonomistov - DAES; zanj Miroslav Rednak

## *Prelom in priprava za tisk:*

dr. Stane Kavčič, mag. Ajda Kermauner Kavčič

## *Oblikovanje naslovnice:*

Grega Kropivnik

## *Tisk:*

Tiskarna Pleško d.o.o.

1. izdaja

Naklada 400 izvodov

Domžale, 2006

*Prispevki so recenzirani. Za jezikovno pravilnost in vsebino odgovarjajo avtorji.*

CIP - Kataložni zapis o publikaciji  
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

338.43(497.4)(063)

63(497.4):339.923:061.1EU(063)

DRUŠTVO agrarnih ekonomistov Slovenije. Konferenca (3 ; 2005 ;  
Moravske Toplice)

Slovenija v EU - izzivi za kmetijstvo, živilstvo in podeželje /  
3. konferenca DAES, Moravske Toplice, 10.-11. november 2005 ;  
[uredil Stane Kavčič]. - 1. izd. - Ljubljana : Društvo agrarnih  
ekonomistov Slovenije - DAES, 2006

ISBN 961-91094-2-2

1. Gl. stv. nasl. 2. Kavčič, Stane, 1966-  
224538368

---

V. Večnamensko kmetijstvo  
in podeželje

---

## **SLOVENSKA KMETIJSKA POLITIKA IN VEČNAMENSKOST KMETIJSTVA**

Matej BEDRAČ<sup>a</sup>, Tomaž CUNDER<sup>b</sup>

### **IZVLEČEK**

V prispevku je analiziran pomen večnamenskosti kmetijstva v glavnih strateških dokumentih in izvedbenih ukrepih kmetijske politike v Sloveniji v obdobju od sprejetja in uveljavitve Strategije razvoja slovenskega kmetijstva do vključitve v Evropsko unijo. Kvalitativna ocena, ki zajema tako ukrepe tržno cenovne politike kot tudi ukrepe strukturne politike in politike razvoja podeželja, predstavlja raven zastopanosti posameznih elementov večnamenskosti v ciljih in vsebinah agrarnopolitičnih ukrepov. Tako izbrani okoljski in proizvodni kazalci, kot tudi obseg in struktura finančnih sredstev, ki jih država posredno namenja za različne proizvodne in neproizvodne funkcije kmetijstva, kažejo na povečano večnamensko naravnost kmetijstva in kmetijske politike v Sloveniji.

## **SLOVENIAN AGRICULTURAL POLICY AND MULTIFUNCTIONAL ROLE OF AGRICULTURE**

### **ABSTRACT**

Multifunctional role of agriculture and its importance in main strategic documents and implemental measures of agrarian policy in Slovenia in the period from passing and enforcement of the Strategy of Slovenian Agriculture to Slovenia's accession to the European Union was analysed. Qualitative evaluation comprising the measures of market price policy and those of structural policy and rural development policy represents the level of presence of individual elements of multifunctionality in the goals and items of agrarian policy measures. The collected environmental and production indicators and the extent and structure of financial support offered indirectly by the Slovenian Government to various production and non-production functions of agriculture, point at an increased multifunctional role of agriculture and agrarian policy of Slovenia.

### **1 Uvod**

Večnamenskost ali multifunkcionalnost kmetijstva je politično-ekonomski pojem, ki se je prvič pojavil leta 1992 na konferenci v Rio de Janeiru. V strokovni in znanstveni literaturi je pogosto precej različno opredeljen in definiran. Med najbolj znane in najpogosteje citirane vsekakor sodi definicija, ki jo je razvila Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD). OECD (2001) večnamenskost kmetijstva opisuje z obstojem proizvodnih in neproizvodnih dobrin, ki nastanejo kot posledica kmetijske proizvodnje. Neproizvodne dobrine imajo značilnosti eksternalij ali javnih dobrin, katere niso

---

<sup>a</sup> Kmetijski inštitut Slovenije, Oddelek za ekonomiko kmetijstva, Hacquetova 17, 1000 Ljubljana; matej.bedrac@kis.si

<sup>b</sup> Isti naslov; tomaz.cunder@kis.si

neposredno tržno merljive. Nam najbližja in zaradi aktualnega članstva najbolj relevantna je definicija, ki jo s tako imenovanim evropskim modelom kmetijstva zagovarja Evropska unija. Model, ki ga povzemamo in upoštevamo tudi v našem prispevku in je bil posredno predstavljen že v Agendi 2000, priznava kmetijstvu mnogo širšo vlogo, kot je zgolj proizvodnja hrane. Večsektorski koncept, kjer razvijanje in diverzifikacija gospodarskih dejavnosti vodi k ustvarjanju novih delovnih mest in virov dohodka, priznava kmetijstvu večnamensko vlogo na podeželju. Ta mora zagotavljati tako proizvodne kot tudi neproizvodne dobrine v družbi. V veliki meri med seboj povezane funkcije kmetijstva v prostoru se delijo na:

- a) Proizvodno funkcijo - proizvodnja hrane in surovin za predelavo je osnovna naloga kmetijstva, ki naj zagotavlja prehransko varnost ter preskrbo z varno ter kakovostno hrano po sprejemljivih cenah.
- b) Okoljsko funkcijo - kmetijstvo je poleg gozdarstva vedno upravljalo največji delež podeželskega prostora in prispevalo k trajnostni rabi naravnih virov, ohranjanju biotske raznovrstnosti, videzu kulturne krajine ter naravne in kulturne dediščine, ki se je na podeželju oblikovala skozi stoletja.
- c) Socialno funkcijo - poseljenost podeželja in uravnotežen prostorski razvoj na celotni površini države je ena od razvojnih prioritet. Na oddaljenih in odročnih območjih je kmetijska dejavnost še zmeraj generator razvoja, saj primanjkuje drugih zaposlitvenih možnosti. Nadaljevanje kmetijske pridelave in razvoj novih dejavnosti na kmetiji ali izven kmetije prispevajo k ohranjanju poseljenosti in zaposlenosti prebivalstva teh območij.

Tudi Slovenija v vseh svojih strateških dokumentih poudarja pomen večnamenskega kmetijstva. Dolgoročni cilji kmetijske politike, ki so bili opredeljeni že s Strategijo razvoja slovenskega kmetijstva (MKGP, 1993), poudarjajo eko-socialno vlogo kmetijstva. Reforma kmetijske politike konec devetdesetih let je omogočila vzpostavitev mehanizmov, ki so še v večji meri sledili ciljem zagotavljanja neproizvodnih funkcij kmetijstva. Z vstopom v Evropsko unijo in prevzemom skupne zakonodaje pa je Slovenija v celoti uveljavila razvojno politiko, ki sledi evropskemu modelu večnamenskega kmetijstva.

## **2 Splošen pregled kmetijske politike v Sloveniji v obdobju po osamosvojitvi**

Med pomembnejša dejanja političnega in gospodarskega osamosvajanja, ki je v Sloveniji potekalo od začetka devetdesetih let naprej, prav gotovo lahko štejemo tudi vzpostavitev in oblikovanje lastne in samostojne kmetijske politike. S pravnega in institucionalnega vidika je pomemben že Zakon o finančnih intervencijah v kmetijstvo, proizvodnjo in ponudbo hrane iz leta 1991, ki je poleg prepotrebnih sprememb pri opredelitvi neposrednih uporabnikov proračunskih sredstev prinesel tudi spremembe pri pojmovanju vloge kmetijstva družbi. Tej gospodarski panogi je prvič priznana širša funkcija, ki zajema tako proizvodni kot tudi prostorski vidik.

Strategija razvoja slovenskega kmetijstva, ki je bila izdelana leta 1992 in sprejeta v Državnem zboru leta 1993, je prvi programski dokument, ki je v veliki meri opredelil podobne razvojne cilje, kot strategije v državah z razvitim kmetijstvom. Večnamenskost kmetijstva je s tem dokumentom tudi formalno postala ena glavnih usmeritev bodočega razvoja te gospodarske panoge v Sloveniji. Z operativnim Programom dela in aktivnosti za realizacijo Strategije razvoja slovenskega kmetijstva v obdobju 1994-1996 so bili po posameznih področjih kmetijske politike definirani podrobnejši srednjeročni cilji in programi nadaljnjih aktivnosti.

Predvsem zaradi mednarodnih pritiskov v smislu liberalizacije trgovine s kmetijskimi pridelki, pa tudi zaradi notranjih, predvsem strukturnih problemov v kmetijstvu, je

Slovenija na področju izvajanja kmetijske politike v drugi polovici devetdesetih let pristopila k pomembnim sistemskim reformam. Leta 1998 je Vlada RS sprejela Program reforme kmetijske politike 1999-2002, ki je prinesel pomembne spremembe na področju intervencij v kmetijstvo. To velja tako za tržno cenovno politiko, kot tudi za strukturno politiko, kjer pride do pomembnega zasuka, predvsem v smeri okolju prijaznega kmetovanja. V Nacionalnem programu razvoja kmetijstva, prehranske industrije, gozdarstva in ribištva 2000-2002 je bil koncept reforme podrobneje razčlenjen, pravno osnovo za izvajanje politike pa predstavlja Zakon o kmetijstvu iz leta 2000.

Na oblikovanje kmetijske politike je v istem obdobju prav gotovo pomembno vplivalo tudi približevanje k Evropski uniji. To velja tako za zakonodajno, kot tudi za upravno administrativno prilagajanje, ki je od prve polovice 1998 postopoma potekalo na vseh področjih kmetijske politike. S programskega vidika iz tega obdobja pomembno mesto zavzema Načrt razvoja podeželja 2000-2006, v katerega je Slovenija pripravila, da bi lahko črpala predpristopno pomoč SAPARD.

Kmetijska politika v Sloveniji je bila že v letu 2003 v celoti usklajena z zahtevami Skupne kmetijske politike (CAP). S tem je država v celoti izpolnila pogoje za polnopravno članstvo in prevzela mehanizme, ki na tržno cenovnem področju pomenijo enotno vodenje politike, na področju strukturnem področju in področju razvoja podeželja pa programsko načrtovanje politike. V skladu z zahtevami EU je Slovenija v prvem letu članstva pripravila dva strateško razvojna dokumenta - Program razvoja podeželja 2004-2006 in Enotni programski dokument 2004-2006.

### 3 Metodologija

Temeljni namen pričujočega prispevka je ocena zastopanosti elementov večnamenskosti kmetijstva v posameznih strateških dokumentih in izvedbenih ukrepih kmetijske politike v Sloveniji v obdobju od sprejetja in uveljavitve Strategije razvoja slovenskega kmetijstva do vključitve v EU. Z vsebinskega vidika je razdeljen na štiri, med seboj povezane sklope. V uvodnem delu je prikazan kratek pregled razvoja kmetijske politike v Sloveniji v navedenem obdobju in opis vseh ključnih mejnikov. Sledi deskriptivna analiza posameznih strateških dokumentov in kvalitativna ocena večnamenskosti kmetijstva na ravni posameznih agrarnopolitičnih ukrepov. V zaključnem delu analize je prikazan obseg in struktura finančnih sredstev, ki jih Slovenija preko ukrepov posredno namenja za različne proizvodne in neproizvodne funkcije kmetijstva.

Medtem ko smo za izdelavo analize v uvodnih poglavjih informacije večinoma črpali iz razpoložljive literature, zakonodajno pravnih, knjižnih in statističnih virov, pa smo za primerjalno analizo in finančno ovrednotenje ravni večnamenskosti uporabili baze podatkov Kmetijskega inštituta Slovenije, Ministrstva za kmetijstvo gozdarstvo in prehrano ter druge dostopne statistične vire.

Kvalitativna ocena večnamenskosti kmetijstva, ki zajema tako ukrepe tržno cenovne politike kot tudi ukrepe strukturne politike in politike razvoja podeželja, je sestavljena iz dveh kazalcev, ki predstavljata:

- a) raven zastopanosti posameznih elementov večnamenskosti v ciljih oziroma namenih agrarnopolitičnih ukrepov,
- b) raven zastopanosti posameznih elementov večnamenskosti v vsebinah agrarnopolitičnih ukrepov.
- c) Glede na raven zastopanosti posameznih elementov večnamenskosti, sta kazalca ovrednotena s tremi različnimi stopnjami, ki ponazarjajo:
- d) neposredno zastopanost elementov večnamenskosti v ciljih oziroma vsebinah ukrepov (znak +),

- e) posredno zastopanost elementov večnamenskosti v ciljih oziroma vsebinah ukrepov (znak O),
- f) odsotnost elementov večnamenskosti v ciljih oziroma vsebinah ukrepov (znak -).

V primeru, da se posamezen ukrep v izbranem časovnem obdobju ni izvajal, je ocenjevalno polje prazno.

Ukrepe smo grupirali v vsebinsko podobne skupine, kot so grupirani v rednih analizah strukture kmetijskega proračuna. Da bi zajeli čim bolj različna obdobja kmetijske politike v Sloveniji in s tem, z vidika vsebin in ciljne naravnosti, čim širši spekter različnih ukrepov, smo analizo izvedli v okviru referenčnih let 1994-2004. Ta smo razdelili na tri obdobja in sicer na:

- a) obdobje od leta 1994 do 1998 ali obdobje uveljavljanja Strategije razvoja slovenskega kmetijstva,
- b) obdobje od leta 1999 do 2003 ali obdobje izvajanja Reforme kmetijske politike,
- c) obdobje po letu 2004 ali obdobje vstopa in polnopravnega članstva v EU.

## **4 Rezultati in razprava**

### **4.1 Analiza večnamenske naravnosti kmetijske politike po posameznih obdobjih**

#### **Obdobje uveljavljanja Strategije razvoja slovenskega kmetijstva (1994 - 1998)**

Strategija razvoja slovenskega kmetijstva je programski dokument, v katerem se je slovenska kmetijska politika prvič jasno opredelila za večnamenski koncept razvoja. Dolgoročni cilji takega razvoja so:

- a) stabilna pridelava kakovostne in čim cenejše hrane ter zagotavljanje prehranske varnosti Slovenije,
- b) ohranjanje poseljenosti in kulturne krajine, ohranjanje kmetijske zemlje, varstvo kmetijskih zemljišč in voda pred nesmotrno rabo,
- c) trajno povečevanje konkurenčne sposobnosti kmetijstva,
- d) zagotavljanje paritetnega dohodka nadpovprečno produktivnim pridelovalcem.

Kot je razvidno, je kmetijstvu poleg tradicionalne in osnovne vloge, pridelave hrane, namenjena tudi pomembna prostorska, okoljska in socialna vloga. V tem smislu je v strategiji kot eden od razvojnih scenarijev predstavljen tudi eko-socialni koncept razvoja kmetijstva, kateri postavlja poseljenost, obdelanost kulturne krajine in ekološko sprejemljivost pred produkcijsko funkcijo kmetijstva (MKGP, 1993). Njegove značilnosti so zmerna intenzivnost, uravnotežena prehranska bilanca in obdelanost vse kmetijske zemlje, katera ob ekološki sprejemljivosti zagotavlja proizvodnjo kakovostne hrane. Ta koncept kaže zeleno smer razvoja slovenskega kmetijstva in hkrati poudarja, da je za zagotavljanje vseh teh funkcij potrebna aktivna vloga države in razmeroma veliko denarja (MKGP 1993).

Koncept večnamenskega kmetijstva je mogoče zaslediti tudi v izvedbenem dokumentu strategije t.j. v Programu nalog in aktivnosti za izvajanje strategije razvoja slovenskega kmetijstva v obdobju 1994-1996. To velja tako za nabor kot tudi za vsebino posameznih ukrepov. Ti so se v tem obdobju izvajali na podlagi Uredb o finančnih intervencijah v kmetijstvo in so bile razdeljene na finančne intervencije za ohranjanje in razvoj kmetijstva ter proizvodnje hrane in intervencije za celostno urejanje podeželja in obnovo vasi.



Temeljni cilj tržno cenovne politike v tem obdobju je zaustavitev padca cen kmetijskih proizvodov in povečanje dohodka v kmetijstvu. Temu cilju je bila prilagojena tudi struktura ukrepov, ki je v glavnem zajemala:

- a) podpore izvozu kmetijskih proizvodov, pomoč skladiščenju in podpore odkupu kmetijskih pridelkov,
- b) proizvodne premije in dodatke k ceni,
- c) neposredna plačila na glavo in ha pridelka,
- d) regrese in druge podpore.

Tržno cenovna politika je v tem obdobju večinoma zasledovala zgolj proizvodne elemente večnamenskosti. Ukrepi so bili pretežno naravnani tako, da so spodbujali pridelavo (večinoma podpore na enoto pridelka), v omejenem obsegu pa tudi kakovost hrane (pomoč pri pripravi blaga za zunanji trg) in prehransko varnost (pomoči skladiščenju kmetijskih proizvodov). Tako v ciljih kot tudi v vsebinah (omejitvah in kriterijih za pridobitev) ukrepov praktično še ni moč zaslediti prostorskih, okoljskih ali socialnih elementov večnamenskosti tržno cenovne politike.

Osnovni cilj strukturne politike v tem obdobju je ohranjanje proizvodnega potenciala v kmetijstvu, še zlasti v območjih z omejenimi možnostmi, povečanje obsega pridelave in izboljšanje agrarne strukture. Seznam ukrepov je obsegal:

- a) izravnalna plačila za območja z omejenimi možnostmi za kmetijsko pridelavo,
- b) podpore planinski paši,
- c) podpore naložbam v kmetijska gospodarstva, podpore za izvajanje zemljiških operacij, namakanje in obnovo trajnih nasadov,
- d) podpore za pomoč živilsko predelovalni industriji,
- e) podpore za razvoj podeželja in obnovo vasi,
- f) druge strukturne podpore

Za strukturno politiko v obdobju 1994 - 1998 velja, da je, predvsem z vidika ciljne naravnosti posameznih ukrepov, v določeni meri že pričela zasledovati večnamenski koncept razvoja kmetijstva. Med ukrepe, ki so v največji meri zasledovali ta koncept, lahko uvrstimo podpore za območja z omejenimi možnostmi za kmetijstvo, ki so se namenjale za:

- a) pospeševanje kmetijske proizvodnje na teh območjih,
- b) ohranjanje poseljenosti in kmetijske proizvodnje
- c) pospeševanje rajonoizacije kmetijske proizvodnje
- d) povečevanje ekonomske privlačnosti kmetijske proizvodnje na teh območjih

Kot je razvidno iz ciljne naravnosti ukrepa, je ta poleg proizvodnega zasledoval še pomembne prostorske in socialne vidike gospodarjenja na teh območjih. Podpore so bile sicer še vedno proizvodno vezane (na liter mleka oziroma kg prirasta, kasneje na glavo živine), posredno pa so vendarle odigrale pomembno vlogo pri zaustavljanju depopulacije gorskih, hribovskih in kraških območij.

Podobno vlogo lahko pripišemo plačilom za spodbujanje paše na planinah, pri čemer so ti ukrepi zasledovali tudi cilje ohranjanja tradicionalnih načinov rabe kmetijskih zemljišč in ponovno oživljanje pašnikov kot pomemben del naravne in kulturne dediščine. Zaradi predpisane zgornje obremenitve (GVŽ na ha) lahko podporo uvrščamo med prve ukrepe, ki so zasledovali tudi pomembne okoljske cilje kmetijske politike.

Podpore za razvoj podeželja in obnovo vasi, ki deklarativno zagovarjajo celosten pristop in prepletanje različnih gospodarskih aktivnosti v podeželskem prostoru, neposredno podpirajo koncept večnamenskega kmetijstva. To lahko velja tudi za tovrstne

programe v Sloveniji v obravnavanem obdobju, kjer pa je bil, zaradi razmeroma omejenega obsega izvedenih aktivnosti, nabor elementov večnamenskosti precej zožen.

Za vse ostale strukturne ukrepe lahko trdimo, da so bili elementi večnamenskosti tako v ciljnih, kot tudi v vsebinah ukrepov, le posredno zastopani. Primarni cilj ukrepov je bil predvsem povečanje proizvodnje. To velja tudi za ukrepe, povezane z urejanjem prostora kot so npr. zemljiške operacije.

Preglednica 1: Kvalitativna ocena zastopanosti elementov večnamenskosti v ukrepih kmetijske politike v obdobju 1994-1998

	Proizvodna funkcija			Okoljska funkcija			Socialna funkcija		
	Proizvodnja hrane	Varna kakovostna hrana	Prehranska varnost	Trajnostna raba naravnih virov	Biotska raznovrstnost	Ohranjanje kulturne krajine	Dobrobit živali	Ohranjanje poseljenosti	Zaposlenost
<b>Ukrepi tržno cenovne politike</b>									
Podpore izvozu	-- <sup>(1)</sup>	OO	--	--	--	--	--	--	--
Drugi ukrepi za stabilizacijo trga	--	--	OO	--	--	--	--	--	--
Cenovni dodatki na kg, l	++	--	++	--	--	--	--	--	--
Neposredna plačila na ha, glavo	++	--	++	OO	--	OO	--	OO	OO
Ukrepi za zniževanje stroškov	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Podpore porabnikom	--	--	--	--	--	--	--	--	--
<b>Strukturna politika in razvoj podeželja</b>									
Podpore območjem z omejenimi dejavniki	++	--	++	+O	-O	+O	--	+O	OO
Kmetijsko-okoljska plačila									
Zmanjševanje negativnih vplivov na okolje	--	OO	--	+O	--	+O	--	--	--
Ohranjanje krajine in biološke pestrosti	--	--	--	+O	--	+O	--	--	--
Varovanje zavarovanih območij	--	-O	--	+O	-O	+O	--	--	--
Naložbe in prestrukturiranje kmetijstva	++	--	++	--	--	O-	--	++	++
Prestrukturiranje živilsko predelovalne industrije	--	-O	--	--	--	--	--	--	--
Diverzifikacija dejavnosti na podeželju									
Razvoj podeželja	OO	OO	--	OO	--	OO	--	++	OO

(1) Prvi znak v posamezni celici predstavlja ciljno naravnost ukrepa, drugi znak pa vsebinsko zasledovanje elementov večnamenskosti v ukrepu

(+) Neposredna zastopanost elementov večnamenskosti kmetijstva

(O) Posredna zastopanost elementov večnamenskosti kmetijstva

(-) Elementi večnamenskosti kmetijstva niso zastopani

( ) Ukrepi se ni izvajal

## Obdobje izvajanja reforme kmetijske politike (1999-2003)

Reforma kmetijske politike v letu 1998 ni prinesla bistvenih sprememb pri opredelitvi temeljnih ciljev kmetijske politike. Ti so praktično ostali isti, kot jih je opredelila že Strategija razvoja slovenskega kmetijstva in niso bistveno odstopali od ciljev Skupne kmetijske politike EU. Zaradi neučinkovitega izvajanja tedanje kmetijske politike ter potrebe po hitrem prilagajanju pravni ureditvi EU pa je bil potrebno izdelati nov koncept izvajanja kmetijske politike. Reforma, ki je zajela tako tržno cenovno kot tudi strukturno politiko in politiko razvoja podeželja, se je opredelila za večjo ciljno naravnost in uravnoteženost kmetijske politike in pomeni dokončen prehod iz tržno-cenovne k strukturni (proračunski) politiki. Program reforme se je izvajal v okviru štirih stebrov:

- I. steber: Tržno-cenovna politika
- II. steber. Slovenski kmetijski okoljevarstveni program (SPELAA)
- III. steber: Prestrukturiranje kmetijstva in živilstva
- IV. steber: Razvoj podeželja

Medtem ko so bili v okviru prvega stebra dokončno vzpostavljeni vsi tržni mehanizmi in elementi po zgledu EU, pa drugi steber predstavlja najbolj korenit zasuk v kmetijski politiki. Uvedena so bila neposredna plačila na ha za različne namene (eko 0, eko 1, eko 2, eko 3). Tržno nevtralna plačila naj bi podpirala okolju prijazno kmetovanje in prispevala k ohranjanju poseljenosti in vzdrževanju kulturne krajine. V okviru tretjega stebra so bili predvideni mehanizmi za izboljšanje agrarne in zemljiške strukture, tržno organiziranje in posodobitev ter prilagajanje živilsko-predelovalne industrije. Podoben premik kot v okviru drugega stebra je moč zaslediti tudi v okviru četrtega stebra, kjer je prišlo do temeljitega preoblikovanja dotedanjih CRPOV projektov.

Izvedbeni del reforme predstavlja Program razvoja kmetijstva, gozdarstva in ribištva 1999-2002. Program, ki je bil sestavljen iz programa tržno cenovne politike, programa agrarno strukturne politike, programa politike na drugih področjih in finančnega programa, z vidika večnamenskosti pomeni pomemben korak kmetijske politike k plačevanju družbeno pomembnih storitev, ki niso neposredno tržno merljive.

Na področju tržno cenovne politike so ukrepi predvsem pripomogli k povečanju vloge in postopni liberalizaciji trga s kmetijskimi pridelki ter k večji konkurenčnosti kmetijstva in živilsko predelovalne industrije. Po vzoru EU so bili uvedeni tržni redi za posamezne pridelke, kar je pripomoglo k večji usklajenosti kmetijske politike. Z že navedenimi neposrednimi plačili (eko 0) je bil uveden učinkovit mehanizem za izravnavo dohodka pridelovalcem, ki je nastal zaradi postopnega padca cen. Prav uvedba direktnih plačil, za pridobitev katerih so bile predpisane tudi določene okoljske omejitve, je pomenila velik preskok pri vsebinskem vrednotenju kmetijstva v Sloveniji. S tem korakom je namreč tudi tržno cenovna politika z posameznimi elementi (okoljskimi, socialnimi) vstopila v shemo večnamenskega kmetijstva.

Z vidika večnamenskosti so bile izvedene pomembne spremembe tudi v okviru drugih oblik neposrednih plačil iz Reforme kmetijske politike (eko 1, eko 2 in eko 3). Do leta 2000 so se plačila za območja z omejenimi možnostmi izplačevala na način kot pred reformo kmetijske politike. V letu 2001 pa je bil izveden prehod na direktna plačila na hektar. Plačila niso bila več vezana samo na živinorejsko proizvodnjo, ampak jih je bilo mogoče uveljavljati za vsa kmetijska zemljišča, razen za vinograde. Vloga kmetijstva na območjih z omejenimi dejavniki se je s to redefinicijo pomembno spremenila. Z vzporedno predpisanimi kriteriji za pridobitev podpore (predpisana obremenitev GVŽ na ha) so poleg proizvodnih in poselitvenih elementov postali pomembni tudi okoljski in prostorski elementi večnamenskosti kmetijske pridelave.

Po reformi kmetijske politike se je pričel povečevati nabor kmetijsko okoljskih ukrepov. Leta 1999 sta bila na novo uvedla ukrepa integrirana kmetijska pridelava in ekološko

kmetovanje. Leta 2001 je bil na podlagi Programa reforme kmetijske politike sprejet Slovenski kmetijsko okoljski program, katerega ukrepi so razdeljeni v tri širše vsebinske sklope:

- a) Zmanjševanje negativnih vplivov na okolje
- b) Ohranjanje naravnih danosti, biotske raznovrstnosti in tradicionalne kulturne krajine
- c) Varovanje zavarovanih območij

Preglednica 2: Kvalitativna ocena zastopanosti elementov večnamenskosti kmetijstva v ukrepih kmetijske politike v obdobju 1999-2003

	Proizvodna funkcija			Okoljska funkcija			Socialna funkcija		
	Proizvodnja hrane	Varna kakovostna hrana	Prehranska varnost	Trajnostna raba naravnih virov	Biotska raznovrstnost	Ohranjanje kulturne krajine	Dobrobit živali	Ohranjanje poseljenosti	Zaposlenost
<b>Ukrepi tržno cenovne politike</b>									
Podpore izvozu	-- (1)	+ O	--	--	--	--	--	--	--
Drugi ukrepi za stabilizacijo trga	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Cenovni dodatki na kg, l									
Neposredna plačila na ha, glavo	++	O O	++	+ O	--	+ O	--	+ O	+ O
Ukrepi za zniževanje stroškov	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Podpore porabnikom	--	O O	--	--	--	--	--	--	--
<b>Strukturna politika in razvoj podeželja</b>									
Podpore območjem z omejenimi dejavniki	++	--	++	++	--	++	--	++	++
Kmetijsko-okoljska plačila									
Zmanjševanje negativnih vplivov na okolje	--	++	--	++	O O	++	--	--	--
Ohranjanje krajine in biološke pestrosti	--	--	--	++	++	++	- O	--	--
Varovanje zavarovanih območij	--	--	--	++	O O	++	--	++	++
Naložbe in prestrukturiranje kmetijstva	++	++	++	++	--	--	++	++	++
Prestrukturiranje živilsko predelovalne industrije	--	++	++	O O	--	--	++	O O	++
Diverzifikacija dejavnosti na podeželju	--	O O	++	O O	--	O O	--	O O	O O
Razvoj podeželja	++	++	O O	++	--	++	++	++	++

(1) Prvi znak v posamezni celici predstavlja ciljno naravnost ukrepa, drugi znak pa vsebinsko zasledovanje elementov večnamenskosti v ukrepu

(+) Neposredna zastopanost elementov večnamenskosti kmetijstva

(O) Posredna zastopanost elementov večnamenskosti kmetijstva

(-) Elementi večnamenskosti kmetijstva niso zastopani

( ) Ukrepi se ni izvajal

Prvi sklop ukrepov, ki ima za cilj ohranjanje kmetovanja ob zmanjšanju intenzivnosti in uporabi naravi bolj prijaznih tehnoloških postopkov, namenja kmetijstvu pomembno vlogo pri ohranjanju poseljenosti, trajnostni rabi naravnih virov ter proizvodnji varne in kakovostne hrane. V drugem sklopu so ukrepi, ki prispevajo k ohranjanju naravnih danosti, biotske raznovrstnosti in tradicionalne kulturne krajine. V tretjem sklopu se izvajajo vsi ukrepi iz prvih dveh sklopov, ob upoštevanju posebnih okoljskih omejitev, ki veljajo za zavarovana območja.

Razvojni program kmetijstva in podeželja je vseboval tudi ukrepe strukturne in razvojne politike, ki so bili opredeljeni v tretjem in četrtem stebru reforme. Pričelo se je postopno združevanje programov naložbam na kmetijskih gospodarstvih, nadaljevali pa so se Programi podpor za prestrukturiranje živilstva, Ukrepi na področju urejanja zemljišč, Podpore združevanju in trženju in Podpore programom in ukrepom za razvoj podeželja. Dodaten zagon tem ukrepom je dal tudi program predpristopne pomoči SAPARD, ki se je začel izvajati v letu 2001 v okviru katerega so se izvajali ukrepi Naložbe na kmetijska gospodarstva, Naložbe v živilsko predelovalno industrijo, Gospodarska diverzifikacija na podeželju ter Razvoj in izboljšanje podeželske infrastrukture. Zaradi povečanja števila ukrepov, predvsem pa spremembe pri ciljni in vsebinski naravnosti ukrepov je moč ugotoviti, da se je tudi z reformo kmetijske strukturne politike in politike razvoja podeželja povečalo število elementov večnamenskosti v kmetijski politiki.

### **Obdobje včlanitve in polnopravnega članstva v EU (od 2004 dalje)**

Z vstopom v EU in prevzemom skupne zakonodaje se je nadaljevalo in praktično zaključilo obdobje reforme kmetijske politike. Velik del pristojnosti tako pri načrtovanju kot tudi pri izvajanju kmetijske politike je prešel na EU. To še posebej velja za tržno cenovno politiko, kjer je po vstopu prišlo do bistvenih sprememb pri zunanjetrgovinski zaščiti, direktna plačila pa so se ob malenkostnih spremembah dokončno uveljavila kot edini mehanizem dohodkovnega nadomestila.

Na področju kmetijske politike in politike razvoja podeželja so z letom 2004 nastopile predvsem pomembne spremembe na področju načrtovanja politike. Izdelana sta bila dva strateška dokumenta in sicer Program razvoja podeželja za Republiko Slovenijo 2004-2006 (PRP) in Enotni programski dokument Republike Slovenije 2004-2006 (EPD). Dokumenta predstavljata osnovo za celovito načrtovanje, izvajanje in spremljanje politike razvoja podeželja v Sloveniji. Zajemata različne strukturne ukrepe, ki so namenjeni ohranjanju in razvoju kmetijstva in z njim povezanih dejavnosti v kmetijskem prostoru.

Prednostne naloge PRP 2004-2006 so:

- a) Sonaraven/trajnosten razvoj kmetijstva in podeželja - v okviru te prednostne naloge se izvajajo za Območja z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnost (OMD) in ukrepi Slovenskega kmetijsko okoljskega programa (SKOP).
- b) Ekonomsko in socialno prestrukturiranje kmetijstva - v okviru te prednostne naloge se izvajata ukrepa Zgodnje upokojevanje kmetov in Prilaganje EU standardom.

Na področju strukturne politike je bil na novo uveden ukrep zgodnje upokojevanje, katerega namen je izboljšanje starostne strukture nosilcev kmetijskih gospodarstev in izboljšanje socialnega statusa starejših kmetov. Novost je tudi podpora izvajanju EU standardov na kmetijskih gospodarstvih, katera je namenjena hitrejšemu prilaganju kmetijskih gospodarstev na področju varstva okolja, zdravja rastlin ter varstvu pri delu. Oba ukrepa pomembno prispevata k socialnim in okoljskim funkcijam kmetijstva.

Preglednica 3: Kvalitativna ocena zastopanosti elementov večnamenskosti kmetijstva v ukrepih kmetijske politike leta 2004

	Proizvodna funkcija			Okoljska funkcija			Socialna funkcija		
	Proizvodnja hrane	Varna kakovostna hrana	Prehranska varnost	Trajnostna raba naravnih virov	Biotska raznovrstnost	Ohranjanje kulturne krajine	Dobrobit živali	Ohranjanje poseljenosti	Zaposlenost
<b>Ukrepi tržno cenovne politike</b>									
Podpore izvozu	-- <sup>(1)</sup>	O O	--	--	--	--	--	--	--
Drugi ukrepi za stabilizacijo trga	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Cenovni dodatki na kg, l									
Neposredna plačila na ha, glavo	++	O O	++	+ O	--	+ O	O O	++	++
Ukrepi za zniževanje stroškov	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Podpore porabnikom	--	O O	--	--	--	--	--	--	--
<b>Strukturna politika in razvoj podeželja</b>									
Podpore območjem z omejenimi dejavniki	++	--	++	++	--	++	--	++	++
Kmetijsko-okoljska plačila									
Zmanjševanje negativnih vplivov na okolje	--	++	--	++	++	++	++	--	--
Ohranjanje krajine in biološke pestrosti	O O	--	--	++	++	++	++	++	++
Varovanje zavarovanih območij	--	--	--	++	++	++	++	++	++
Naložbe in prestrukturiranje kmetijstva	++	++	++	++	--	--	++	++	++
Prestrukturiranje živilsko predelovalne industrije	++	++	--	O O	--	--	++	O O	++
Diverzifikacija dejavnosti na podeželju	--	++	--	++	--	++	--	++	++
Razvoj podeželja	++	++	--	++	--	++	++	++	++

(1) Prvi znak v posamezni celici predstavlja ciljno naravnost ukrepa, drugi znak pa vsebinsko zasledovanje elementov večnamenskosti v ukrepu

(+) Neposredna zastopanost elementov večnamenskosti kmetijstva

(O) Posredna zastopanost elementov večnamenskosti kmetijstva

(-) Elementi večnamenskosti kmetijstva niso zastopani

( ) Ukrep se ni izvajal

Konec leta 2003 je bil sprejet tudi Enotni programski dokument 2004-2006 (EPD), ki določa kako bo Slovenija v skladu s svojo dolgoročno strategijo in cilji porabila razpoložljiva sredstva iz strukturnih skladov, kohezijskega sklada in nacionalnega proračuna. Kmetijstvo v okviru tretje prednostne naloge Enotnega programskega dokumenta izvaja ukrepe:

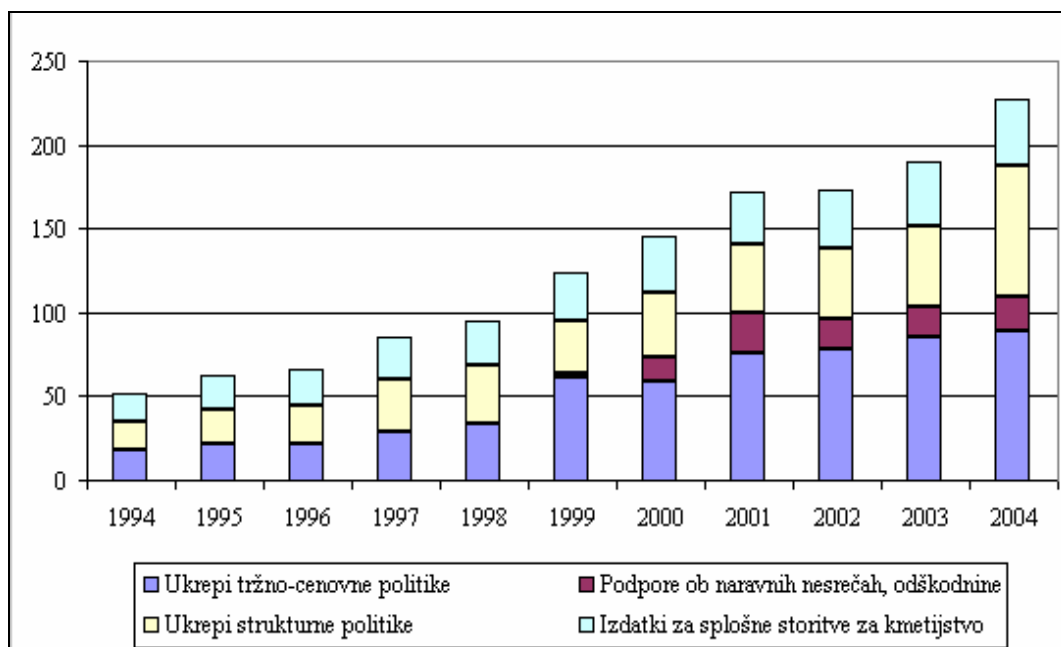
- a) Izboljšanje predelave in trženja kmetijskih proizvodov. Ta ukrep je namenjen živilsko predelovalni industriji, da posodobi in na ta način prilagodi svojo proizvodnjo zahtevam trga po visoko kakovostni in varni hrani
- b) Naložbe v kmetijska gospodarstva. Cilji tega ukrepa so izboljšanje starostne in izobrazbene strukture kmetov, povečanje produktivnosti ob upoštevanju okoljevarstvenih standardov
- c) Diverzifikacija kmetijskih dejavnosti in dejavnosti, ki so blizu kmetijstvu je ukrep, ki spodbuja razvoj dopolnilnih in dodatnih dejavnosti na kmetijskih gospodarstvih in novih dejavnosti izven kmetijstva
- d) Trženje kakovostnih kmetijskih in živilskih proizvodov

Enotni programski dokument vsebinsko prevzema ukrepe, ki so bili predmet predpristopne pomoči EU in velik del programa podpor prestrukturiranju kmetijstva in živilstva iz okvira nacionalnih ukrepov, ki so se izvajali pred vstopom v EU.

Z reformo kmetijske politike, ki so jo sprejeli junija 2003 in jo morajo države članice v celoti uveljaviti do leta 2007 se še bolj poudarja večnamenska vloga evropskega kmetijstva. Največja sprememba je uvajanje proizvodno nevezanih plačil v obliki enotnega plačila. Za pridobitev neposrednih plačil po reformi SKP bodo kmetijska gospodarstva morala izpolnjevati pogoje navzkrižne skladnosti, površine pa bodo morale biti obdelane v skladu z dobro kmetijsko prakso.

## 4.2 Večnamenskost kmetijstva in struktura proračuna

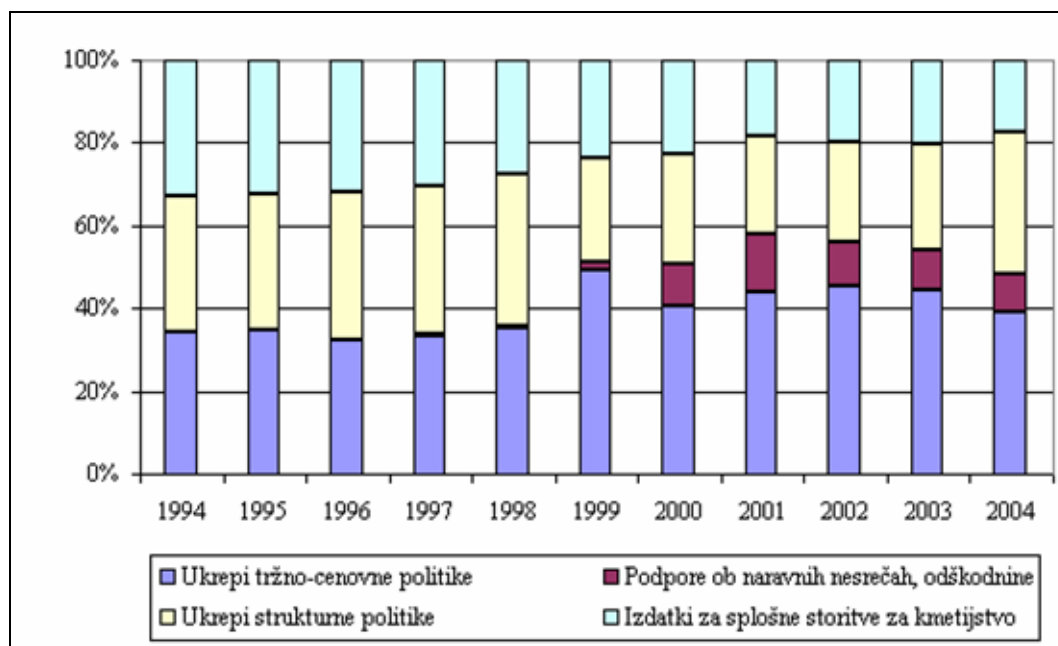
Proračunski izdatki za podpore kmetijstvu so se v obdobju 1994-2004 povečali skoraj za sedemkrat. Ker na večnamenskost kmetijstva vplivajo predvsem z ukrepi tržno cenovne in strukturne politike bomo podrobneje predstavili ti dve skupini ukrepov.



Slika 1: Struktura proračunskih izdatkov za kmetijstvo v obdobju 1994-2004 (milijoni EUR) (Vir: MKGP, KIS)

Izdatki za ukrepe tržno cenovne politike so v obdobju 1994-1998 v povprečju znašali 34% vseh podpor v kmetijstvu. Z uveljavitvijo reforme in prehodom na neposredna plačila na hektar pa so samo v letu 1999 porasle na skoraj 50%. Povečanje sredstev za ukrepe tržno cenovne politike ne pomeni zmanjšanja večnamenske naravnosti kmetijstva, saj

se je s prehodom na neposredna plačila na hektar spremenila tudi vsebina ukrepov. Z različnimi višinami plačil, ki so odvisna od rabe, ob upoštevanju minimalnih okoljevarstvenih kriterijev predstavljajo tudi podporo poseljenosti in ohranjanju kulturne krajine (MKGP, 1998).



Slika 2: Delež izdatkov za posamezne skupine ukrepov kmetijske politike (v %) (Vir: MKGP, KIS)

Proračunske podpore za ukrepe strukturne politike in politike razvoja podeželja so znašale v obdobju 1994-1998 v povprečju okrog 35% skupnih izdatkov za podporo kmetijstvu. Ta delež je v obdobju 1999-2003 padel na okoli 25%, kar je posledica povečanja izdatkov za ukrepe tržno cenovne politike, leta 2004 pa se je ponovno povečal na 34%.

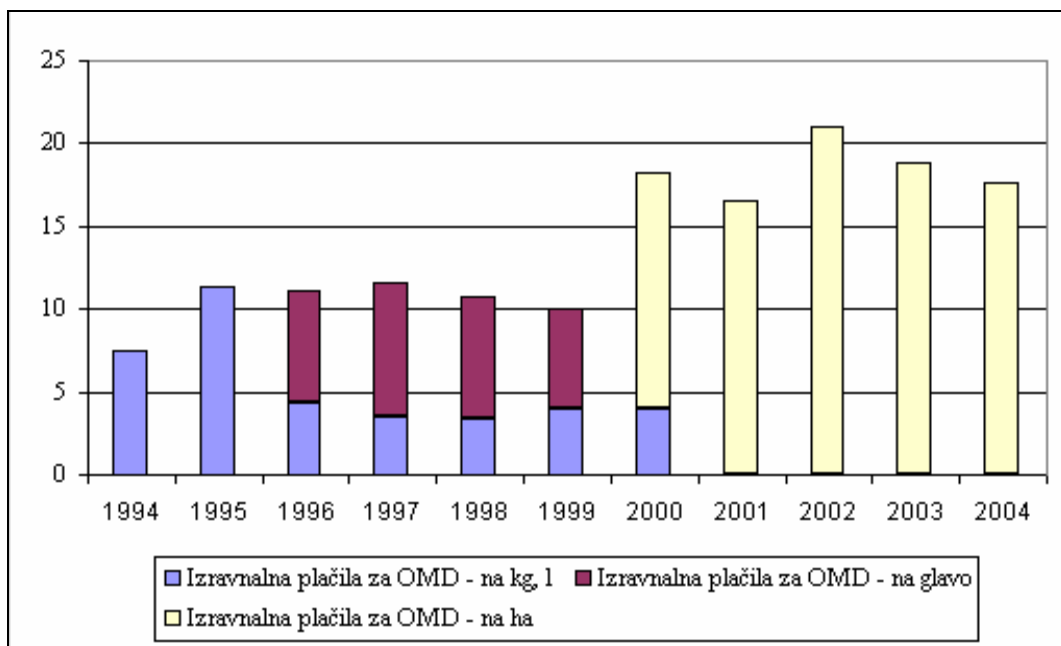
Ukrepe kmetijske strukturne politike lahko razdelimo na izravnalna plačila in razvojne podpore. Izravnalna plačila so tržno nevtralna, s čemer jim je neposredno priznana večnamenska vloga kmetijstva. V prvem obdobju so za izravnalna plačila namenjali v povprečju 45% vseh sredstev za ukrepe strukturne politike. Od tega je bilo skoraj 95% plačil namenjenih za podpore območjem z omejenimi dejavniki in le 5% za kmetijsko okoljska plačila. Po reformi kmetijske politike se je močno povečal delež kmetijsko okoljskih plačil, ki je v letih 1999-2003 znašal v povprečju 20%, leta 2004 pa že 47%.

Podpore za območja z omejenimi dejavniki so tipičen primer kako se je z spreminjanjem oblike plačil povečevala večnamenska naravnost ukrepa. V obdobju pred reformo je bilo na območjih z omejenimi dejavniki v celoti v obliki cenovnih dodatkov izplačanih 57,5% vseh plačil, 42,5% pa so bila proizvodno vezana plačila na glavo oziroma hektar. Z reformo so se v letu 2000 pričela izplačevati diferencirana izravnalna plačila na hektar, do katerih so bila upravičena vsa kmetijska gospodarstva, ki imajo zemljišča na seznamu območij z omejenimi možnostmi. Z navedenim prehodom se je bistveno povečala tudi absolutna višina sredstev za ta območja.

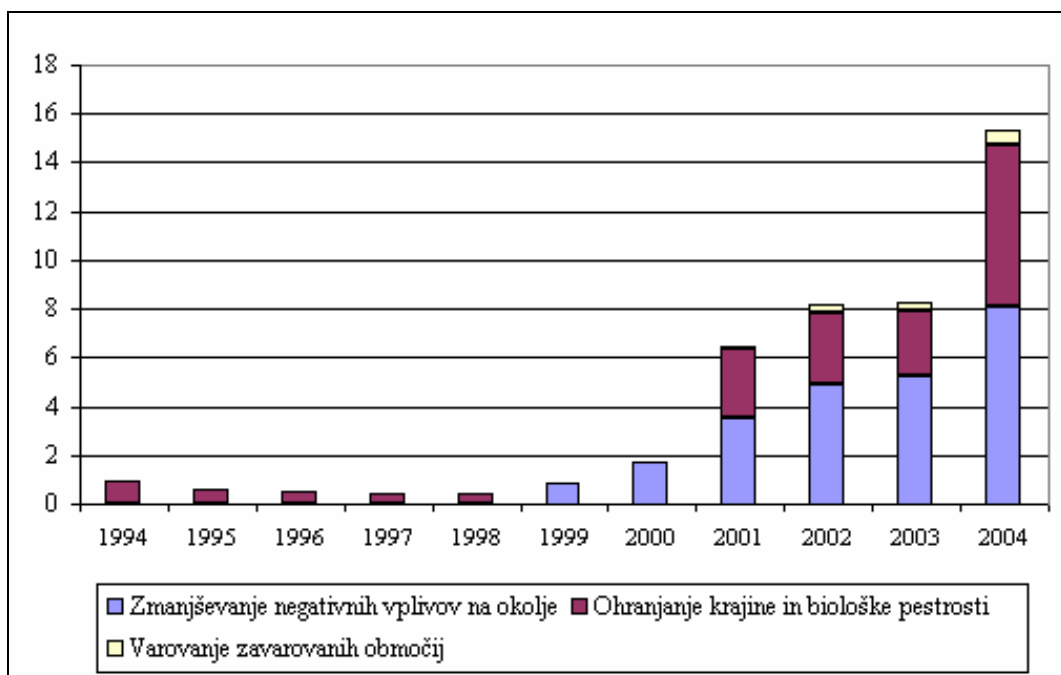
Podobno lahko trdimo za ukrepi kmetijsko okoljskega programa, kjer pa je k povečanju večnamenske naravnosti prispeval predvsem povečan nabor ukrepov. Delež izdatkov za kmetijsko okoljska plačila je v obdobju 1994-1998 znašal manj kot 1% vseh izdatkov za podporo kmetijstvu. Po reformi kmetijske politike se je v obdobju 1999-2003 ta delež povečal na 3%, kar je posledica sprejetja Slovenskega kmetijsko okoljskega programa in



večjega nabora ukrepov. Leta 2004, pa je ta delež znašal že skoraj 7%. Po reformi kmetijske politike je največji delež proračunskih podpor pripadel ukrepom ki zmanjšujejo negativni vpliv kmetijstva na okolje (63,9%), za ohranjanje krajine in biotske pestrosti je bilo namenjeno 33% sredstev, izvajati pa so se pričeli tudi ukrepi za varovanje zavarovanih območij (3,1% sredstev za kmetijsko okoljska plačila). Leta 2004 je bilo največ proračunskih podpor za kmetijsko okoljska plačila namenjeno za ukrepe, ki zmanjšujejo negativne vplive kmetijstva na okolje (52,7%), sledila jim je pa skupina ukrepov, ki ohranjajo kulturno krajino in biotsko pestrost (42,6%).

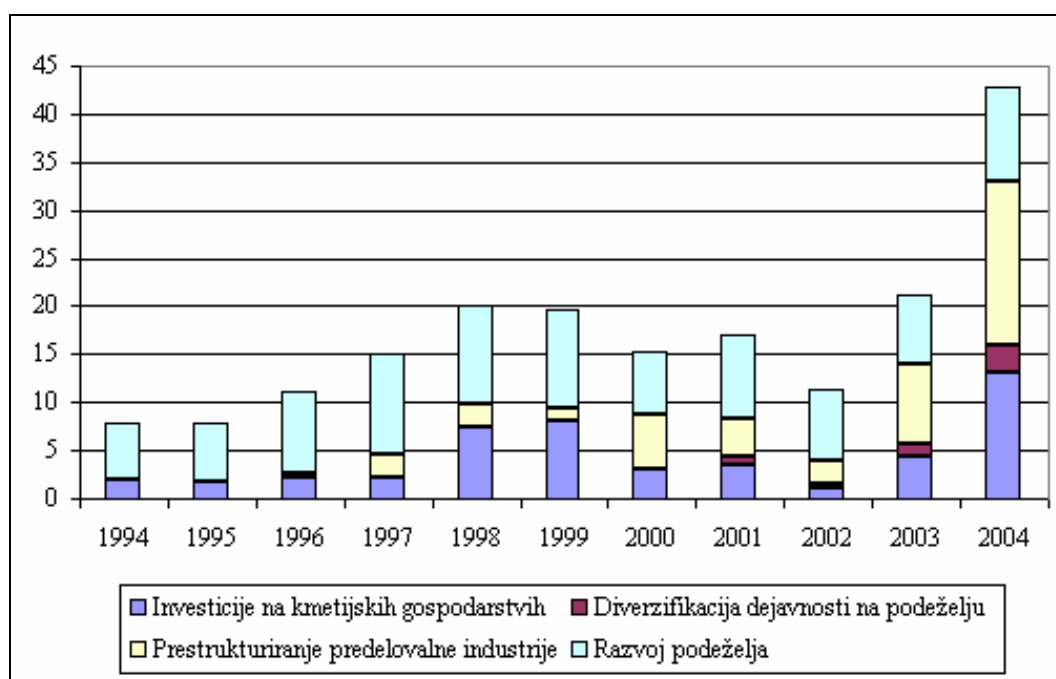


Slika 3: Način in višina izplačil za območja z omejenimi dejavniki (v milijon EUR) (Vir: MKGP, KIS)



Slika 4: Izdatki za kmetijsko okoljska plačila po posameznih skupinah ukrepov (milijon EUR) (Vir: MKGP, KIS)

Naložbam in prestrukturiranju kmetijstva in živilsko predelovalne industrije ter drugim ukrepom razvoja podeželja je bilo v prvem obdobju namenjenih 54,2 % vseh sredstev strukturne politike. V tem obdobju so se sredstva za ta ukrep vsako leto povečevala in dosegla vrh v letu 1998. V naslednjem obdobju so se proračunske podpore za ta ukrep pričela zmanjševati in letu 2002 se je delež zmanjšal na 45,8%. Leta 2004 so se proračunske podpore za to skupino ukrepov močno povečala, zato se je njihov delež povečal na 57,5%. V prvem obdobju je bilo dve tretjini razvojnih podpor namenjenih za programe celostnega razvoja podeželja, četrtna pa za naložbe na kmetijskih gospodarstvih. V drugem obdobju je bilo za programe celostnega razvoja podeželja, namenjeno skoraj polovica vseh sredstev, naložbe na kmetijskih gospodarstvih so ostale na enaki ravni, močno pa so se povečale naložbe v živilsko predelovalno industrijo (25%). Leta 2004 so naložbe v živilsko predelovalno industrijo znašale 40,2% vseh sredstev, naložbe na kmetijskih gospodarstvih 30,7%, delež programov celostnega razvoja podeželja pa se je zmanjšal na 22,8%.



Slika 5: Višina sredstev za posamezne skupine ukrepov strukturne politike (v milijon EUR) (Vir: MKGP, KIS)

## 5 Zaključek

Pomen večnamenskosti kmetijstva je slovenska kmetijska politika na ciljni ravni opredelila že s sprejetjem Strategije razvoja slovenskega kmetijstva v letu 1993. Z ukrepi, ki jih je izvajala v prvem obdobju je poudarjala predvsem ohranjanje proizvodnje in poseljenosti kmetijskega prostora. Reforma kmetijske politike v letu 1999 je namenila pričela namenjati več pozornosti tudi ohranjanju okolja in razvoju podeželja. Povečalo se je število okoljskih ukrepov in obseg sredstev za izravnalna plačila. Z reformo skupne kmetijske politike se povečuje število različnih omejitev za pridobitev neposrednih plačil, s tem pa se posredno povečuje tudi število neproizvodnih funkcij kmetijstva. Povzamemo lahko, da je v prvem obdobju večnamenskost kmetijstva obravnavana predvsem v ciljnih kmetijske politike, drugo obdobje predstavlja postopno prilagajanje ukrepov kmetijske politike ciljem večnamenskosti, v tretjem obdobju pa lahko govorimo že o večnamenski naravnosti kmetijstva v Sloveniji. Ocenimo lahko, da s posameznimi ukrepi v celoti zagotavljamo predvsem proizvodne in okoljske elemente večnamenskosti. Glede na še

vedno prisotno depopulacijo na za življenje in gospodarjenje marginalnih območij in stalno zmanjševanje obsega kmetijskih zemljišč pa lahko trdimo, da ukrepi v smislu zasledovanja prostorskih elementov večnamenskosti večinoma niso dovolj učinkoviti. Z uvajanjem novih ukrepov na področju strukturne politike, kjer diverzifikacija dejavnosti na podeželju in razvoj novih delovnih mest pridobivata na pomenu, bo v prihodnosti potrebno v večji meri zasledovati tudi socialne in prostorske elemente večnamenskosti.

## 6 Seznam virov in literature

- Strategija razvoja slovenskega kmetijstva. 1992. Ljubljana, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano: str.
- Program nalog in aktivnosti za izvajanje strategije razvoja slovenskega kmetijstva v obdobju 1994-1996. 1994. Ljubljana, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano: 58 str.
- Program reforme kmetijske politike 1999-2002. 1998. Ljubljana, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano: 25 str.
- Program razvoja kmetijstva, živilstva, gozdarstva in ribištva 2000-2002. 1999. Ljubljana, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano: 102 str.
- Načrt razvoja podeželja 2000-2006. 1999. Ljubljana, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano: 81 str.
- Multifunctionality Towards an Analytical framework. 2001. Paris. Organisation for economic co-operation and development: str. 13
- Pregled kmetijske politike Slovenija. 2001. Ljubljana. Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj 184 str.
- Program razvoja podeželja za Republiko Slovenijo 2004-2006. Ur.l. RS št. 116/2004
- Enotni programski dokument 2004-2006. 2003. Ljubljana, Vlada Republike Slovenije str. 172-197
- Volk T., 2004, Utjecaj agrarne politike na razvoj poljoprivrede Slovenije u periodu tranzicije i uključenja u Evropsku uniju, ponatis doktorske disertacije, Domžale, DAES
- Safeguarding the multifunctional role of EU agriculture: which instruments?. 1999. Brussel, European commission. Info paper