

ZELENA REFORMA SKUPNE KMETIJSKE POLITIKE POD PRORAČUNSKIM PRITISKOM: ANALIZA PROCESA ODLOČANJA IN PRIMERJALNA ANALIZA DEJAVNIKOV SPREMEMBE POLITIKE V LETU 2013

dr. Marko Lovec, asistent, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana

dr. Emil Erjavec, redni profesor, Biotehniška Fakulteta, Oddelek za zootehniko, Domžale

JEL: Q180

UDK 336.43.02

Povzetek

Leta 2013 je Evropska unija sprejela »zeleno reformo« skupne kmetijske politike, ki uvaja regionalizacijo z delnim poenotenjem neposrednih plačil in zeleno podporo v obsegu 30 % neposrednih plačil. Članek skuša odgovoriti na vprašanje, kateri dejavniki in kako so oblikovali reformo. Pri tem opazuje sedem zgodovinskih mehanizmov, in sicer tri kontekstualne (zunanja trgovina, proračunski stroški, sprememba paradigme) ter štiri institucionalne (omrežje politike, utirjenost politike, postopki odločanja, individualna vloga odločevalcev). Na podlagi analize procesa odločanja in primerjalne analize vzročnih mehanizmov članek zaključuje, da so ključno vlogo med kontekstualnimi dejavniki imeli proračunski stroški članic, med institucionalnimi pa odločanje s soglasjem o skupnem proračunu, ki daje prednost dosedanjim prejemnikom sredstev.

Ključne besede: skupna kmetijska politika, Evropska unija, zelena reforma, skupni proračun

Abstract

In 2013, the EU adopted the »greening« reform of the Common Agricultural Policy, which introduced regionalized direct payments with partial convergence and green payment in an amount of 30% of direct support. In addressing the question as to which factors have shaped reform and how they have done so, the article proposes that seven historical mechanisms are observed, of which three are contextual (external trade, budget costs and paradigm change), and four are institutional (policy network, path dependency, decision-making processes and the quality of the agency). Based on process tracing and a comparative analysis of the causal mechanisms in place, the article deduces that, among the contextual mechanisms, the key role was played by budgetary costs and, among the institutional mechanisms, the key role was played by decision making on the budget which required the consent of all the member states, thereby strengthening the position of the past beneficiaries of the policy.

Key words: Common Agricultural Policy, European Union, Greening, Common budget

1. Uvod: kontroverzna politika

Skupna kmetijska politika (SKP) velja za eno izmed najpomembnejših, hkrati pa tudi za eno najbolj kontroverznih politik Evropske unije (EU). Razlog za to so negativni trgovinski učinki politike, visoki proračunski stroški ter neenaka razdelitev podpor med posamezne skupine kmetov in držav članic. Negativni učinki so posledica privilegiranega dostopa kmetijskih lobijev v procesu odločanja, preteklih političnih odločitev, ki so kmetijskim lobijem zagotovili visoke dohodke, ter institucij predstavljanja in odločanja, kakor je praksa sprejemanja odločitev v svetu kmetijskih ministrov s soglasjem, ki so vplivale na visoke podpore in oteževale spreminjanje politike (Koester in El-Agraa, 2007).

Leta 2013 so tri odločevalske institucije EU, Evropska komisija, Svet EU in Evropski parlament, po skoraj dveh letih pogajanj sprejele dogovor o »zeleni reformi«

(»Greening«) SKP (Evropska komisija, 2013a; 2013b). Reforma podaljšuje veljavnost nekaterih tržnih ukrepov. Uvaja delno poenotenje med plačili v posameznih državah članicah (»internal convergence«) in med njimi (»external convergence«). Pogoj za 30 % neposrednih podpor bo po novem ohranjanje trajnega travinja (»permanent pastures«), zagotavljanje pestrosti kultur (»crop diversification«) in vzpostavitev ekoloških ciljnih območij (»ecological focus areas«). Reforma državam omogoča, da prostovoljno prerazporejajo del sredstev med neposrednimi podporami in programi razvoja podeželja (»voluntary modulation and reverse modulation«) (Evropska komisija, 2013c).

V pričujočem članku želimo odgovoriti na raziskovalno vprašanje, kateri dejavniki in kako so oblikovali zeleno reformo SKP. Posamezne reforme SKP ni mogoče opazovati izven konteksta drugih reform. Razlog za to je postopno prilagajanje politike spremembam

v zunanjem okolju in vpliv preteklih odločitev za politiko (Garzon, 2006). Liberalna institucionalna teorija reform SKP prepoznava sedem mehanizmov (sprememb) SKP, ki jih je mogoče razdeliti na: (a) tri kontekstualne mehanizme, to so zunanja trgovina, proračunski stroški in sprememba paradigme oziroma ciljev politike (Daugbjerg in Swinbank, 2008), ter na (b) štiri institucionalne mehanizme, to so omrežje politike (Daugbjerg 1999), utirjenost politike (»path dependency«) (Ackrill in Kay, 2004), postopki odločanja (Pokrivcak, Crombez in Swinnen, 2006) ter individualna vloga posameznega odločevalca (»quality of the agency«) (Grant, 1997).

Metodologija temelji na zgodovinski metodi spremljanja procesa (»process tracing«), ki v skladu z raziskovalnim vprašanjem in predmetom analize omogoča obravnavo reforme kot posebnega zgodovinskega dogodka, ter na primerjalni analizi vzročnih mehanizmov, ki omogoča celovito prepoznavanje vloge posameznih vzročnih zvez ter širšo relevantnost rezultatov analize.

Članek je sestavljen na naslednji način: v drugem poglavju obravnavamo vpliv posameznih mehanizmov na reforme SKP in predstavimo metodologijo empirične raziskave, v tretjem poglavju predstavljamo rezultate analize procesa reform, v četrtem pa razpravljamo o vlogi posameznih mehanizmov. V zaključku razpravljamo o razmerju med posameznimi mehanizmi in pomenu rezultatov za razlago dejavnikov (sprememb) SKP.

2. Konceptualni in metodološki pristop: liberalni institucionalizem

Liberalni institucionalizem je interesna teorija, kar pomeni, da predpostavlja, da posamezni akterji delujejo na podlagi svojih interesov, pri tem pa se soočajo z različnimi ovirami. Politične institucije pomenijo pomembno priložnost in oviro za uveljavljanje interesov, vplivajo namreč na predstavljanje posameznih interesov in na načine odločanja (Garzon, 2006). Teoretične razlage reform SKP govorijo o sedmih različnih mehanizmih, ki jih je mogoče umestiti v dve skupini: med (a) kontekstualne mehanizme, ki odražajo spremembe v širšem kontekstu oziroma »zunanjem« okolju politike, ter med (b) institucionalne mehanizme, ki odražajo vlogo institucij predstavljanja in odločanja kot družbenega oziroma »notranjega« okolja politike.

Prvi kontekstualni mehanizem je zunanja trgovina. Rast proizvodnje zaradi cenovnih podpor, ki so bile osrednji ukrep prvotne SKP, je povzročila nastajanje presežkov, ti pa so pomenili spremembo in povečano odvisnost od zunanjetrgovinskega okolja. Na podlagi trgovinskega dogovora o omejevanju ukrepov kmetijskih politik z negativnimi trgovinskimi učinki je EU z MacSharryevo reformo (1992) in Agendo 2000 (1999) zmanjšala obseg cenovnih podpor za glavne skupine proizvodov, da so

cene dosegle svetovne ravni, in uvedla nadomestna plačila kmetom (Moyer in Josling, 2002).¹ Na reformo je vplivala tudi načrtovana širitev na nove države članice, ki bi zaradi višjih podpor v EU povzročila rast obsega proizvodnje. Leta 2001 se je začel razvojni krog trgovinskih pogajanj Doha, ki je predvideval nadaljno odpravo proizvodnih podpor v kmetijstvu. Fischlerjeva reforma (2003) in Zdravstveni pregled (2008) sta znatno znižala obseg preostalih cenovnih podpor, pogoj za večji del neposrednih podpor pa z reformama ni bil več proizvodnja (»decoupled«) (Garzon, 2006; Daugbjerg in Swinbank, 2008).

Drugi kontekstualni mehanizem so proračunski stroški SKP. Ti so narasli zaradi vzdrževanja cenovnih podpor ob presežkih proizvodnje, z uvedbo neposrednih podpor pa so bili v velikem delu preneseni na skupni proračun. Relativna preglednost proračunskih stroškov v primerjavi z višjimi cenami pri potrošnikih je vodila v zahteve po njihovem zmanjšanju, predvsem v državah neto vplačnicah v skupni proračun. Načrtovana širitev EU je zahteve po omejitvi proračunskih stroškov okrepila, rasel pa je tudi strah pred tem, da bodo prihodnje prejemnice po vstopu otežile sprejemanje odločitev, ki bi zmanjšale stroške politike. Leta 2002 je bil tako sprejet dogovor o realni zamrznitvi izdatkov za SKP, prihodnje članice pa so morale pristati na postopno uvažanje neposrednih plačil (Henning in Latacz-Lohmann, 2004; Ackrill in Kay, 2004). Finančna meja je med Fischlerjevo reformo vplivala na uvedbo ukrepa prenosa (»modulation«) 5 % neposrednih podpor v II. steber, namenjen sofinanciranju domačih programov razvoja podeželja, s čemer se je odgovornost posameznih članic za porabo sredstev povečala, Zdravstveni pregled pa je obseg prenosa povečal na 10 %.

Tretji kontekstualni mehanizem je sprememba ciljev, načel in ukrepov oziroma paradigmatska sprememba politike. Cilji krepitve produktivnosti, dohodkov, stabilizacije in pravičnih cen so bili preoblikovani v cilje konkurenčne proizvodnje, zagotavljanja javnih dobrin, povezanih s kmetijsko proizvodnjo (predvsem okoljskih) in razvojem podeželja; načela privilegiranja domače proizvodnje, skupnega trga in skupnega financiranja so nadomestila načela svetovnega trga in skupnega financiranja skupnih dobrin; cenovne ukrepe pa so nadomestile neposredne in programske podpore (Garzon, 2006: 62-3). Spremembo paradigme je mogoče razumeti tudi kot posledico spremembe v utemeljevanju politike oziroma diskurzih (Erjavec in Erjavec, 2009). Ob nadomeščanju cenovnih z neposrednimi podporami je Agenda vzpostavila II. steber programov razvoja

¹ Sporazum Urugvajskega kroga trgovinskih pogajanj o kmetijstvu iz leta 1994 je ukrepe z vplivom na ceno ali proizvodnjo uvrstil v »rumeno« škaflo, neposredne podpore, namenjene zmanjševanju obsega proizvodnje, v »modro« škaflo, ukrepe brez neposrednega učinka na ceno ali proizvodnjo pa v »zeleno« škaflo. Sporazum je za vsako izmed podpisnic opredelil dovoljeni obseg rumene in modre škatle, predvideval pa je tudi dokončno odpravo ukrepov, ki predstavljajo trgovinsko oviro.

Tabela 1: Reforme SKP in vzročni mehanizmi

	MacSharry (1992)	Agenda 2000 (1999)	Fischler (2003)	Zdravstveni pregled (2008)
Tržni ukrepi (I. steber	- Odprava in nadomeščanje cenovnih z neposrednimi podporami		- Odprava večine preostalih cenovnih podpor	
Neposredne podpore (I. steber)			- Nevezane podpore - Različne sheme - Navzkrižna skladnost	- Prenos sredstev (10%) - Dodatni prenos sredstev (4 % nad >300.000 €)
Razvoj podeželja (II. steber)		- Vzpostavitev II. stebra	- Prenos sredstev (5 %) - Prilagodljivost	- Prilagodljivost
Sprememba kontekstov	1. Zunanja trgovina			
		2. Proračun		
			3. Sprememba paradigme	
Institucije predstavljanja in odločanja	1. Omrežje politike, 2. Utirjenost politike, 3. Postopki odločanja, 4. Kakovost odločevalca			

Vir: Lastni prikaz.

podeželja. Fischlerjeva reforma je ob zgodovinskih uvedla še možnost regionalnih in mešanih shem neposrednih podpor, pogoj za podpore pa je postala skladnost s proizvodnimi standardi in javnimi ukrepi,² z ukrepom prenosa sredstev med stebroma pa je okrepila II. steber. Zdravstveni pregled je poleg podvojitve obsega prenosa sredstev uvedel dodatni prenos neposrednih plačil, višjih od 300.000 evrov, v obsegu 4 % v II. steber (»degressive capping«). Fischlerjeva reforma in Zdravstveni pregled sta omogočila večjo prilagodljivost podpor bolj raznolikim zahtevam in pogojem znotraj posameznih članic (Daugbjerg in Swinbank, 2008).

Prvi institucionalni mehanizem je omrežje politike. Tradicionalni privilegirani dostop kmetijskih združenj in združnega organiziranja v procesih odločanja je doživel nekatere spremembe, kakor so zmanjševanje enotnosti kmetijskih organizacij glede na sektor in državo, iz katere prihajajo (Daugbjerg, 1999), ter povečevanje domačih vzvodov vpliva proti vplivu meddržavne zveze kmetijskih združenj in zadrug (COPA-COGECA). Poleg tega so v procesih odločanja nastale nove interesne skupine, predvsem nevladne organizacije na področju okolja in razvoja, pa tudi združenja prehranske industrije, potrošniške organizacije in drugi (Garzon, 2006).

Drugi institucionalni mehanizem je utirjenost politike. Pretekle odločitve za posamezno politiko vplivajo na možnosti sedanjih odločitev (Ackrill in Kay, 2004). Spremembe politike so pomenile prilagoditve na spremembe v zunanjih in notranjih okoljih, medtem ko sta obseg dohodkovnih podpor in razdelitev javnih sredstev med posamezne države ostala nespremenjena.

Tretji institucionalni mehanizem so postopki odločanja. V dolgem obdobju so se odločitve sprejemale le s soglasjem v okviru Sveta kmetijskih ministrov, takšen

postopek pa je zaradi vgrajenega moralnega tveganja vodil k visokim cenovnim podporam. Do prvih sprememb v odločanju je s prakso preglasovanja prišlo v času prvih reform SKP (Pokrivcak et al. 2001). Od konca osemdesetih let dalje so pomembno vlogo imela pogajanja o večletnih okvirnih proračunih, ki so postavili okvir za izvajanje SKP (Ackrill in Kay, 2004). Ker odločanje o skupnem proračunu zahteva soglasje članic, v primeru nedogovora pa izplačila potekajo na podlagi preteklega proračuna, proceduralna zahteva po soglasju daje prednost aktualnim prejemnikom sredstev.³

Četrti institucionalni mehanizem je kakovost posameznega odločevalca (Grant, 1997). Na MacSharryevo in Fischlerjevo reformo je – kakor ponazarja že ime reform – vplivala individualna vloga omenjenih komisarjev. Njuno močno vlogo so omogočili tudi drugi dejavniki, kakor sta paradigmatški obrat, ki je omogočil iskanje novih meddržavnih zaveznikov, ter sprememba v odločevalskih postopkih, ki je skupaj z večanjem števila držav povečala obseg možnih dogovorov, s tem pa tudi manevrski prostor predlagateljev in pogajalcev (Pokrivcak, Crombez in Swinnen, 2006).

Reforme SKP so enkratni dogodek, ki je odvisen od posebnih značilnosti okolij, vključno z institucionalnimi okviri. Zaradi tega je bila pri analizi reform pogosto uporabljena opisna in procesna zgodovinska metoda, ki je utemeljevala nekatere logične izpeljave s podlago v teoriji (Garzon, 2006; Daugbjerg in Swinbank, 2008). Raziskave, utemeljene na tovrstni metodi, so pogosto tarča kritik, češ da niso zagotovile dovolj ozkih teoretičnih modelov s splošno uporabno vrednostjo, in jih preverjale z dovolj zanesljivimi empiričnimi metodami (Pokrivcak, Crombez in Swinnen, 2006). Vendar pa tudi

² Navzkrižna skladnost zajema ohranjanje dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev (»Good agricultural and environmental conditions – GAEC“) ter statutarne upravljalске zahteve (”Statutory management requirements – SMR“).

³ Pomembno vlogo pri odločanju o SKP igrajo tudi bilateralni dogovori med Nemčijo in Francijo. Razlogi za to so sredinski položaj njunih prioritet (Nemčija je vplačnik v proračun, Francija pa prejemnik sredstev), skupni interes po ohranjanju kmetijskih podpor (v primerjavi z Veliko Britanijo), dodatna teža, ki jo ima njun dogovor v postopku odločanja, ter relativna moč teh dveh držav.

v primerih raziskav z natančneje opredeljenimi modeli in empiričnimi metodami prihaja do pomanjkljivosti v obliki pretiranega poudarjanja posameznih dejavnikov, ki so izvzeti iz empiričnega konteksta. Da bi se izognili teoretičnim pomanjkljivostim pretiranega opisovanja in empiričnim pomanjkljivostim ozkih analitičnih modelov, predlagamo uporabo procesne analize kot zgodovinske metode in primerjalne analize kot celovite analitične metode.

Procesna analiza v tem prispevku temelji na opazovanju razvoja ciljev, odločanja in rezultatov procesa. Analiza je usmerjena na cilje glavnih akterjev, kakor so Evropska komisija, države članice, Evropski parlament, kmetijska združenja in druge civilno-družbene organizacije, na pogajanja znotraj institucij in med njimi v pred-pogajalskem in pogajalskem obdobju. Vir analize so uradna sporočila za javnost, sprejeti dokumenti in sekundarna poročila, kakor so poročila medijev. Primerjalna analiza vzročnih mehanizmov temelji na njihovem prepoznavanju in analizi na podlagi podatkov iz procesa reform in drugih virov, povezanih z vlogo posameznih mehanizmov.

3. Rezultati

3.1 Predpogajalski proces

Evropska komisija je spomladi 2010 povabila deležnike, zainteresirane organizacije in splošno javnost, da se opredelijo do prihodnjih izzivov SKP. Na podlagi zunanje analize je Komisija (2010a: 5-6, 36; 2010b) nato opredelila naslednje izzive: proizvodno-trgovinska vprašanja, ki izhajajo iz pričakovanega 70 % povečanja globalnega povpraševanja po hrani do leta 2050 in povečane nestabilnosti cen na svetovnih trgih s hrano, okoljske izzive, kakor so slabšanje prsti, izguba biološke raznovrstnosti in podnebne spremembe, ter prerazdelitvene izzive, kakor so razdelitev 80 % podpor 20 % prejemnikov, pri čemer za številne kmetijska dejavnost ni njihova glavna dejavnost, ter do trikrat večja neposredna plačila na hektar v starih članicah v primerjavi z novimi.⁴

Komisija (2010c) je 18. novembra istega leta objavila 15 strani dolg strateški dokument z naslovom »SKP do leta 2020: soočanje s prehranskimi, okoljskimi in teritorialnimi izzivi prihodnosti«, v katerem je predstavila tri možnosti spremembe politike: (a) »konzervativni pristop«, ki je predvideval nadaljevanje smeri Zdravstvenega pregleda s krepitvijo ukrepov, namenjenih novim izzivom; (b) »integracijski pristop« oziroma uvajanje enotnih regionalnih plačil, ki bi

bila omejena z individualno kapico, ter zelenitev neposrednih plačil z obveznimi ukrepi, kakor so ohranjanje travinj, rotacija kultur in zeleni posevki; (c) »spremembo smeri« oziroma postopen premik od tržnih ukrepov in dohodkovnih podpor k izzivom, kakor so okolje in podnebne spremembe, odpravo neposrednih podpor in uvajanje plačil za zagotavljanje posameznih javnih dobrin ter prepuščanje socialno-ekonomskih izzivov drugim politikam.

Nemčija in Francija sta v skupni izjavi pristop Komisije pozdravili. Zavzeli sta se za vzpostavitev ustreznih stabilizacijskih mehanizmov, za bolj ciljne neposredne podpore, vendar »ne za ceno negativnih finančnih učinkov na posamezne skupine kmetov in držav članic.« Polno izenačenje plačil med članicami sta izrecno zavrnila (Euractiv, 2010a). Nemčija je ob tem poudarila pomen omejevanja prerazporejanja sredstev in dogovora o finančni perspektivi za obdobje 2014-2020, Francija pa pomen ohranjanja obsega neposrednih podpor. Velika Britanija in Švedska sta se zavzeli za preusmeritev SKP, nove članice pa za odpravo zgodovinskih podlag za podpore. Večina držav je podpirala ohranitev sedanjega obsega kmetijskega proračuna in manjše spremembe obstoječe politike za izenačevanje podpor (Euractiv, 2011a).⁵

Evropski parlament, ki je z Lizbonsko pogodbo prvič dobil soodločevalska pooblastila pri SKP,⁶ je po razpravi, ki so jo zaznamovale številne razlike v pogledih in izjemno število sprememb, junija sprejel resolucijo (2011), v skladu s katero bi naj proračun ostal vsaj na sedanji ravni »z namenom soočanja z izzivi prehranske varnosti, varovanja okolja in podnebnih sprememb«. Kmetijske interesne organizacije na ravni EU so zahtevale predvsem nadaljevanje politike podpiranja proizvajalcev, okoljske organizacije so bile zadovoljne s poudarkom na okolju, a so opozarjale, da je treba počakati na podrobnosti, najbolj nezadovoljne pa so bile zaradi pomanjkanja pozornosti na tem področju organizacije, usmerjene k problemom držav v razvoju (Euractiv, 2010b).

3.2 Predlog Komisije

29. junija 2011 je Evropska komisija (2011e) objavila predlog finančne perspektive za obdobje 2014-2020. Predlagani obseg proračuna je znašal 1.083 milijard evrov, kar je 9 % več od 944 milijard iz perspektive 2007-2013 (v cenah iz 2011). Predlagani obseg I. stebra je znašal 317,2 milijarde, II. stebra pa 101,2 milijarde evrov,⁷

⁵ Izjema so bile države vplačnice (Velika Britanija, Švedska), države z najvišjimi podporami na hektar (Danska, Grčija) in države z najnižjimi podporami na hektar (Estonija, Latvija, Litva).

⁶ S sprejemom Lizbonske pogodbe je leta 2009 SKP postala predmet »običajnega zakonodajnega postopka« (Evropski parlament, 2013: 11-2).

⁷ Proračun je predvideval 17,1 milijarde dodatnih sredstev za raziskave in razvoj v kmetijstvu, prehransko varnost in podporo v hrani pod drugimi naslovi in za krizni mehanizem ter globalizacijski prilagoditveni sklad izven proračuna, kar pomeni, da so celotni predvideni izdatki za kmetijstvo znašali 435,6 milijarde evrov.

⁴ Komisija je prejela 5000 odzivov, od tega manj kot 200 s strani deležnikov (organizacij) in zainteresiranih institucij. 20-40 % odgovorov na javni poziv je po oceni prišlo s strani kmetov, 60 % vseh odgovorov pa je bilo poslanih iz naslovov v Nemčiji, Franciji in na Poljskem. Dve tretjini tistih, ki so se odzvali je bilo moškega spola (Evropska komisija, 2010a: 11).

kar pomeni, da je v obeh primerih na letni ravni ostal tolikšen kakor leta 2013, a brez upoštevanja prenosa sredstev, ki je povečal obseg II. stebra, in načrtovanega uvajanja neposrednih podpor v novih članicah, ki bi zmanjšalo obseg neposrednih podpor, namenjenih posameznim kmetom.

12. oktobra je Komisija objavila predlog sprememb glavnih uredb na področju SKP. Nova enotna tržna uredba (Evropska komisija, 2011a) je predvidevala odpravo tržnih omejitev, kakor so sladkorne kvote ter prepovedi novih nasadov vinskih trt, z letom 2015. Ukrep javne intervencije bi ostal le še v primeru nekaterih žit, govedine, teletine, masla in mleka v prahu, pa še to v samo določenih krajših časovnih obdobjih in v primerih krize. Namesto tega je predlog uredbe spodbujal podpore zasebnemu skladiščenju in krepitev položaja proizvajalcev v verigi s trženjem, organizacijo, oblikovanjem standardov in opredeljevanjem porekla. V primeru večjih tržnih neravnovesij bi bilo mogoče uporabiti »krizni ukrep«, ki bi črpal sredstva izven proračuna (Bureau, 2012). Komisija (2011d) je v oceni učinka uredbe poudarila, da ukrepi SKP ne povzročajo več dodatnih pritiskov na svetovne cene, zaradi česar njihova odprava pomeni dohodkovne pritiske na domače proizvajalce. Kratka analiza učinka predloga na države v razvoju pa je poudarila, da »namen SKP ni zmanjševanje svetovne revščine« (Evropska komisija, 2011d: priloga XII).

Predlog uredbe neposrednih podpor (Evropska komisija, 2011b) je kot upravičene opredelil »aktivne kmetovalce, pri katerih neposredne podpore znašajo več kakor 5 % vseh prejemkov iz nekmetijske dejavnosti, če je ta večja od 5000 evrov.« Za 5-10 % podpor bi (glede na pretekli obseg) pogoj lahko ostala proizvodnja. Temeljno plačilo (»basic payment«) bi bilo do leta 2019 postopoma razdeljeno na regionalni podlagi, v državah s plačili pod 90 % povprečja EU pa bi bila razlika do leta 2018 zmanjšana za 30 % (zaradi tistih nad povprečjem). Predvidena je bila kapica na neposredna plačila (20 % med 150.000-200.000 evri, 40 % med 200.000 in 250.000 evri, 70 % med 250.000 in 300.000 evri ter 100 % nad tem zneskom, ob upoštevanju olajšave v višini celotnih stroškov dela). Odvzeta sredstva bi prenesli v II. steber držav. Države bi lahko namenile 5 % neposrednih podpor za območja, ki se soočajo z naravnimi omejitvami, z 2 % podpor pa bi lahko povišale plačila za mlade kmete. Države bi lahko na podlagi poenostavljene sheme do 10 % neposrednih podpor razdelile manjšim kmetijam.

Regionalizacija bi na splošno koristila ekstenzivnim v primerjavi z intenzivnimi proizvodnimi sistemi, čeprav bi bili dinamični učinki odvisni od proizvodne strukture v posamezni regiji (Erjavec et al., 2011). Poljedelskim, mešanim in mlečnim kmetijam bi se dohodki zmanjšali, v ekstenzivni živinoreji, vinogradništvu in zelenjadarstvu pa povečali. Konvergenčni mehanizem bi prerazporedil 738 milijonov evrov letno, največ k Estoniji, Litvi in Latviji,

kjer so prejemki na hektar najnižji. Kapica bi prerazdelila 0,4 % neposrednih plačil (200 milijonov evrov) v II. steber, kar je precej pod obsegom 14 % prenosa in kapice iz leta 2013 (3 milijarde evrov) (Evropska komisija 2011b: 85; Matthews 2012).

Nova uredba na področju neposrednih podpor je predvidevala, da bo 30 % neposrednih plačil namenjenih izvajanju treh obveznih okoljskih ukrepov: (a) ohranjanju trajnega travinja na ravni iz leta 2014; (b) pestrosti vsaj treh kultur, vsake na 5-70 % območja; (c) uvajanju ekoloških ciljnih območij, kakor so praha, varovalni pasovi in pogozdena območja na 7 % kmetijskih površin. Kmetije z manj kakor tremi hektarji zemljišč in ekološki kmetovalci bi bili iz izvajanja ukrepov izvzeti. Kmetje na območjih Nature 2000 bi morali spoštovati področno zakonodajo, vse prejemnike neposrednih podpor pa bi zavezovali novi standardi v zvezi z prstjo z vsebnostmi ogljika in mokrišči, ter zahteve, ki izhajajo iz Okvirne direktive o vodi in Direktive o trajnostni uporabi pesticidov.

»Zelenitev« neposrednih plačil je pomenila najbolj nov in radikalen del reform (Bureau 2012: 318). Stroški zelenih ukrepov bi bili glede na vrsto kmetijstva, razpoložljivost zemljišč in druge dejavnike različni. Stroški ohranjanja travinj so odvisni od alternativnih možnosti uporabe zemlje. Uvajanje različnih kultur bi bilo problematično na območjih z monokulturami, zlasti na jugu Evrope. Po grobi oceni je 3 % površin že ustrezalo zahtevam ekoloških ciljnih območij (Bureau, 2012: 320), vendar bi ta še vedno povzročila najvišje stroške, predvsem na območjih z visoko produktivnostjo in mešanimi sistemi. Nezanemarljiva bi bila tudi vloga novih zahtev navzkrižne skladnosti (Evropska komisija, 2011d: priloga II).

Predlog uredbe razvoja podeželja je uvajal večji obseg ciljev, možnost večciljnih projektov in manjše število posameznih ukrepov, s čemer je povečal prilagodljivost znotraj domačih programov razvoja podeželja (Evropska komisija, 2011c: 31-2). 25 % sredstev bi bilo namenjenih upravljanju naravnih površin in boju proti podnebnim spremembam, razdelitev podpor pa bi temeljila na »objektivnih merilih in pretekli uspešnosti«. Članice bi lahko do 10 % neposrednih podpor preusmerile v II. steber, članice z neposrednimi plačili pod 90 % povprečja pa do 5 % tudi v nasprotno smer (Evropska komisija, 2011b: 3-4, 9).

3.3 Pogajanja znotraj institucij

Pogajanja so bila najprej usmerjena na obseg sredstev, namenjen kmetijstvu znotraj novega večletnega proračunskega okvira, in njihovo razdelitev med države članice. Države vplačnice so zahtevale omejitev obsega prerazporejanja sredstev (Euractiv, 2011b). Aprila 2012 je dansko predsedstvo predstavilo pogajalski okvir za II. poglavje prihodnje finančne perspektive (Svet EU,

2012a). Glavne teme pogajanj na področju neposrednih plačil so bile izenačevanje plačil v in med državami, kjer je večina starih članic zahtevala upočasnitev in večjo prilagodljivost, način financiranja izenačevanja plačil, kjer sta Francija in Nemčija, ki sta bili tik nad povprečjem, zahtevali financiranje glede na oddaljenost od povprečja, in kapica, ki so ji nasprotovale številne članice z večjimi posamičnimi prejemniki. Na področju II. stebra so države z relativno visokim deležem tovrstnih podpor, kakor so Slovenija, Finska, Avstrija in Malta, zahtevale upoštevanje merila pretekle učinkovitosti. Države so se zavzele za večjo prilagodljivost pri prenosu sredstev med obema stebroma.

Poleti je Nemčija predlagala zmanjšanje proračunskega predloga Komisije na 1000 milijard, Velika Britanija pa še večji, 100-milijardni rez. Bolgarija, Češka, Madžarska, Poljska, Romunija in Slovaška so se zavzele za to, da se za države z neposrednimi plačili pod povprečjem EU ta ne bi znižala, sredstva za razvoj podeželja pa bi bila razdeljena glede na relativno (ne)razvitost. Oktobra je ciprsko predsedstvo predlagalo za 50 milijard manjši proračun z 2 % rezom v II. poglavje in možnost povečanega prostovoljnega prenosa sredstev med stebroma v obe smeri. Nemčija in Velika Britanija sta predlog zavrnili kot nezadosten, številne druge članice, ki so podpirale predlog Komisije, pa kot preveč radikalen. Novembra je predsednik Evropskega sveta Herman Van Rompuy predlagal 75 milijard manjši proračun z večjim rezom v II. steber in možnostjo prenosa 15 % sredstev med stebroma. Zaradi velikega nasprotovanja prejemnic in Komisije⁸ je Van Rompuy predlog popravil tako, da je povečal relativne reze v druga proračunska poglavja, predvsem v konkurenčnost. Predlog je vseboval spodnjo mejo neposrednih plačil na hektar v obsegu 196 evrov oziroma 75 % povprečja, kar bi pomenilo dvig podpor v treh baltskih državah na raven Romunije. Avstriji, Italiji, Luksemburgu, Sloveniji in Finski so bila obljubljena

dodatna sredstva za razvoj podeželja (Agra Facts, 16. in 23. november 2012).

8. februarja 2013 je Evropski svet dosegel končni dogovor o novi finančni perspektivi. Njen obseg bi bil v primeru pristanka drugih odločevalskih institucij 960 milijard evrov (skupaj s sredstvi izven proračuna pa 997 milijard). Za II. poglavje bi bilo namenjenih 373 milijard, od tega 278 milijard za I. steber (3 % za tržne ukrepe in 71 % za neposredna plačila) in 85 milijard (23 %) za II. steber. Krizna rezerva bi bila premaknjena v I. steber, kar pomeni, da bi bila v primeru njene aktivacije zmanjšana neposredna plačila (nad mejo 2000 evrov) (Agra Facts, 8. februar 2013). V primerjavi s preteklim proračunom bi bila sredstva za tržne ukrepe manjša za 40,3 %, za neposredne podpore za 4,2 % in za razvoj podeželja za 11,2 % (tabela 2). Zmanjšanje sredstev za tržne ukrepe je zaradi njihove odprave in visokih cen sicer le statistično. V primerjavi z izdatki iz 2013 bi bil rez v I. steber na letni ravni 6,4 %, predvsem zaradi tržnih podpor, v II. steber pa 7,5 %. Zaradi preteklega prenosa sredstev bi bil rez v II. steber dejansko še nekoliko večji, vendar bi to uravnotežilo zmanjšanje neposrednih podpor zaradi njihovega uvajanja v novih članicah.⁹ Komisar za kmetijstvo Ciolos⁹ je v zvezi z dogovorom izrazil razočaranje.

Izenačenje podpor med državami bi bilo v skladu z dogovorom uvedeno v šestih letih, financirano pa glede na oddaljenost od povprečja, kar pomeni, da bi bil prispevek držav, kakor sta Nemčija in Francija, manjši. Za izenačevanje podpor bi bilo prerazdeljenih 400 milijonov evrov letno oziroma 2,9 milijarde v celotnem obdobju (1,1 % neposrednih plačil), od tega bi 1,74 milijarde prejele baltske države. Posameznim državam bi znotraj II. stebra namenili za 5,5 milijarde zagotovljenih sredstev, od tega največ (v milijardah) Italiji (1,5), Franciji (1), Španiji (0,5), Avstriji (0,7), Portugalski (0,5) in Finski (0,6).

Tabela 2: Večletni proračunski okvir EU 2014-2020 (v cenah iz 2011)

	2007-2013	Predlog Komisije za 2014-2020 (junij 2012)*	Dogovor Evropskega sveta za 2014-2020 (februar 2013)
II. poglavje (Naravni viri)	421,1	390	373,2
II. a Tržni ukrepi in neposredna plačila	319,6	286,5	277,8
II. b 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

Vir: Agra Facts, 8. februar 2013.

Opombe: * Dopolnjen predlog na podlagi načrtovanega vstopa Hrvaške.

⁸ Po mnenju Komisarja za kmetijstvo Daciana Ciolosa bi »predlog Sveta SKP vrnil za 30 let v preteklost«.

⁹ Izdatki za oba stebra bi skozi leta padali. Upošteva se modulacijo in uvajanje neposrednih podpor bi slednje padle za 13 % (iz 43.180 milijard leta 2013, v tekočih cenah, na 37.567 milijard leta 2020, v cenah iz 2011), podpore za razvoj podeželja pa bi se zmanjšale za 18 % (iz 13.890 milijard leta 2013 na 11.426 milijard leta 2020).

Preostanek podpor za razvoj podeželja bi bil razdeljen glede na preteklo učinkovitost in objektivna merila. Vse članice bi lahko med stebroma prenašale do 15 % sredstev, tiste z neposrednimi plačili pod 90 % povprečja pa še dodatnih 10 %. Sofinanciranje modulacije bi bilo prostovoljno.

Svet kmetijskih ministrov je o predlogu Komisije razpravljal teden dni po objavi. Nemčija in Francija sta opozorili na nerealnost zahtev zelenitve, po mnenju Velike Britanije pa Komisija ni uspela predlagati ustrezne reforme. Nove članice so bile nad predlogom razočarane, češ da ohranja zgodovinsko osnovo podpor, kmetom pa nalaga dodatna bremena. V pogajalskem okviru danskega predsedstva iz spomladi 2012 so bili podaljšanje veljave tržnih ukrepov, ki je imelo podporo številnih članic in omilitve zelenitve s prostovoljnostjo, enakovrednih ukrepov, odpustkov za manjše kmete in blažjih zahtev (Agra Facts, 28. november 2012). O omilitvi zelenitve sta konec leta 2012 govorila tudi Van Rompuy in nemška kmetijska ministrica Ilse Aigner, ki se je zavzela za zmanjšanje obsega ekoloških ciljnih območij, češ da »bi bila glede na globalne izzive 7 % obvezna praha absurdna« (Euractiv, 2013a).

18. in 19. marca je Svet kmetijskih ministrov (ob nasprotovanju Slovenije in Slovaške) dosegel dogovor o skupnem stališču o reformi SKP. Kmetijski ministri bi podaljšali veljavo tržnih omejitev pri sladkorju (do 2016/2017) in vinu in dopustili pogojenost 7-12 % neposrednih plačil s proizvodnjo. Notranje izenačevanje plačil bi naredili bolj postopno in manj ambiciozno, novim članicam pa bi omogočili ohranjanje enotnih hektarskih plačil (SAPS). Kapica bi postala prostovoljna, da bi preprečili prerazdeljevanje sredstev od manjših kmetij z živalsko proizvodnjo k velikim poljedelcem, pa bi omogočili posebno plačilo za prvih nekaj hektarjev v obsegu do 7 % neposrednih plačil (do 12 % v primeru novih članic s poenostavljeno shemo). Zelenitev bi s kaznijo za neizpolnjevanje v obsegu 125 % zelene podpore postala delno prostovoljna, ukrepe pa bi ublažili z uvedbo enakovrednih ukrepov na podlagi domačih standardov in možnosti za kolektivno ali regionalno zagotavljanje do 50 % zahteve ekoloških ciljnih območij. Dodatne zahteve navzkrižne skladnosti bi bile izpuščene (Svet EU, 2013a: 8-10).

Odbor za kmetijstvo Evropskega parlamenta (COMAGRI) se je na predlog Komisije odzval v zgodnjem poletju 2012 s poročili, ki so se zavzela za ohranjanje obstoječih tržnih intervencij, krepitev položaja kmetov v proizvodni verigi, bolj prilagodljivo notranje izenačevanje plačil in nižje stopnje zunanjih izenačitev (30 % za plačila, nižja od 70 %, 25 % za plačila med 70-80 % in 10 % za druga plačila), manj obsežne zelene ukrepe in bolj prilagodljivo politiko.¹⁰ Evropski parlament (2012) je izrazil mnenje,

da je bil zaradi pomena proračunskih pogajanj, ki so vključila tudi nekatera vsebinska vprašanja SKP, in kjer ni imel pravice vlaganja sprememb, njegov vpliv na reformo SKP zmanjšan.

Konec decembra je odbor za kmetijstvo dosegel dogovor o spremembah predloga Komisije, o katerih so nato glasovali 23. in 24. januarja.¹¹ Sprejete spremembe so na področju tržnih ukrepov in izenačevanja plačil upoštevale predloge iz poročil. Predvideli so minimalno mejo neposrednih plačil v obsegu 75 % povprečja in možnost višjih plačil za prve hektarje. Zelene ukrepe so omilili z možnostjo za ohranjanje trajnega travinja na regionalni ravni, zmanjšanjem zahtev hkratnosti kultur za kmetije v velikosti 10-30 hektarjev, zmanjšanjem obsega ekoloških ciljnih območij na 5 % in možnostjo upoštevanja enakovrednih domačih shem. Amandmaji so, podobno kot predlogi v Svetu EU, predvidevali tudi povečan manevrski prostor pri prenosu sredstev med obema stebroma (Euractiv 2013b; Agra facts, 23. januar 2013).

Med 11. in 14. marcem je generalna skupščina Parlamenta (2013a: 17) zavrnila stališče Sveta v zvezi s proračunom in reformo SKP, češ da preveč jemlje kmetom. Sprejeto pogajalsko izhodišče¹² je večinoma temeljilo na predhodni razpravi in predlogih odbora. Stališče glede enotne tržne uredbe je bilo izglasovano s tesno večino (Euractiv, 2013d), skupščina pa je zavrnila enakovredne zelene ukrepe, ki bi bili financirani iz sredstev razvoja podeželja, s čemer bi prišlo do dvojnega financiranja, ter povečala obvezni delež podpor za kmetijsko-okoljske programe na 30 % (Evropski parlament, 2013a: 14-5). Evropski parlament (2013a: 19) je skušal svoj položaj okrepiti tako, da je zahteval sprejetje dogovora o proračunu pred dogovorom o reformi SKP.

Združenje kmetijskih organizacij in zadrug na ravni EU COPA-COGECA (2012) je predlog Komisije kritiziralo zaradi nezadostnega obsega sredstev in ukrepov, zelenitev pa označilo za »obvezno praho, ki je v obdobju rastočega povpraševanja po hrani absurd«. Zavzeli so se za postopno regionalizacije in omilitve zelenitve. V nadaljevanju pogajanj so pozvali k njihovemu čimprejšnjem zaključku (Euractiv, 2013c). Okoljske organizacije so se zavzemale za 10 % obseg ekoloških ciljnih območij, zaradi stališč institucij EU glede zelenitve pa so postajale vse bolj kritične do zelene reforme SKP (Euractiv, 2011b; Agra facts, 21. november 2012).

3.4 Pogajanja med institucijami

Aprila in maja 2013 je Komisija na zahtevo Evropskega parlamenta objavila ocene o razdelitvi sredstev iz novega kmetijskega proračuna, ki so kazale, da bo celotno zmanjšanje sredstev najmanjše za Francijo, Španijo in

¹⁰ Poročilo o tržni uredbi je pripravil francoski poslanec Evropske ljudske stranke Michel Dantin, poročilo o uredbi neposrednih plačil pa Portugalec, član Socialistov in Demokratov Capoulas Santos.

¹¹ Vloženih je bilo preko 8000 amandmajev (Crombez et al., 2012: 340).

¹² Odziv parlamenta je še vedno omogočal zaključek zakonodajnega postopka v prvem krogu.

Tabela 3: Razdelitev neposrednih podpor (NP) in sredstev za razvoj podeželja (RP) (v milijonih evrov, na podlagi cen iz 2011)

	2007-2013			2014-2020 (ocena)					
	NP	RP	Skupaj	NP	%	RP	%	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	9.266	1,4	33.270	-4,5
Romunija	10.132	8.203	18.336	10.393	2,6	7.124	-13,2	17.517	-4,5
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
Irska	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	

Vir: Evropski parlament, 2013b: 44-7.

Italijo, največje pa v novih članicah z izjemo baltskih držav. Ocene so pokazale, da so bila zajamčena sredstva zagotovljena državam z največjim zmanjšanjem podpor za razvoj podeželja, z izjemo Poljske in Češke, ter Franciji, ki jih bo prejela kljub relativno majhnem zmanjšanju podpor (tabela 3).

Maja in junija je med predstavniki Komisije, Sveta in Evropskega parlamenta potekalo okrog 40 krogov tri-stranskih pogajanj (»trialogues«), dokler ni bil 26. junija pod irskim predsedstvom dosežen dogovor o reformi SKP (Evropska komisija, 2013a, b). Dogovor je pomenil kompromis med stališči Sveta ministrov in Evropskega parlamenta glede odloga odprave tržnih omejitev pri sladkorju in vinu. Število upravičencev do neposrednih podpor bodo, kakor je predlagal Svet, omejevali z

negativnim seznamom. Proizvodnja kot pogoj za dovoljeni obseg podpor bo v skladu s kompromisom med Svetom in Parlamentom znašal do 8 % (do 13 % v primerih, kjer so stopnje trenutno višje). Do leta 2019 bodo notranja plačila dosegla najmanj 60 % povprečja. Sprejeta sta bila predloga Sveta in Parlamenta za višja plačila na prvih hektarjih in za male kmete v omejenem celotnem obsegu ter možnost ohranitve sheme SAPS do leta 2020. Učinki regionalizacije so bili s tem občutno zmanjšani, manevrski prostor držav članic pa povečan. Na področju zelenitve je bilo potrjeno stališče Sveta EU, z izjemo dvojnega financiranja, kjer so upoštevali stališče Evropskega parlamenta (tabela 4).

Z določitvijo kazni za neizpolnjevanje zelenih ukrepov na 125 % je zelenitev postala prostovoljna. Izvzetje manjših

Tabela 4: Zelenitev SK

	Predlog Komisije (oktober 2011)	Stališče Sveta EU (marec 2013)	Stališče Parlamenta (marec 2013)	Končni sporazum (junij 2013)
Tržni ukrepi	- Odprava tržnih ovir pri vinu in sladkorju (2015)	- Podaljšanje veljave sladkornih kvot (2016/2017), možnost 1 % povečanja obsega vinogradov (2019-2025)	- Podaljšanje veljave sladkornih kvot (2019/2020) in omejitev pri vinu (do 2030)	- Odprava sladkornih kvot (2017), možnost 1 % povečanja obsega vinogradov (2016-2030)
Neposredna plačila	- Omejitev na "aktivne kmetovalce" - 5/10 % vezanih - Notranje izenačenje do 2019 - Nove zahteve navzkrižne skladnosti - Poenostavljena shema za male kmete, doplačila za mlade kmete	- Seznam neupravičenih - 7/12 % vezanih podpor - Manjše in bolj postopno izenačenje - Doplačila na prve hektarje - Brez dodatnih zahtev navzkrižne skladnosti	- Do 15 % vezanih podpor - Manjše in bolj postopno izenačenje neposrednih plačil - Brez dodatne navzkrižne skladnosti	- 8/13 % vezanih podpor - Min. 60 % notranje izenačenje - Poenostavljena shema za male kmete - Drugo stališče Sveta
Zeleno plačilo	- Obvezano za <3 ha, ekološke kmetije upravičene - Ohranjanje trajnega travinja, vsaj tri kulture v obsegu 5-70 %, 7 % površin za ekološko občutljiva območja	- Enakovredni ukrepi - Regionalno/ nacionalno ohranjanje travinja, min. 2 kulture za kmetije 10-30 ha (posamezna največ 75 %), 5 % ekološka ciljna območja na <15ha in druge izjeme - Kazen 125 % zelene podpore	- Podobno kakor Svet	- Stališče Sveta
Razvoj podeželja	- 25 % za kmetijsko- okoljske ukrepe		- 30 % za kmetijsko okoljske ukrepe - Proti dvojnemu financiranju	- Stališče Parlamenta

Vir: Evropska komisija, 2011a, b; 2013a, b; Svet EU 2013a; Evropski parlament 2013.

kmetij bo vplivalo na neizvajanje hkratnosti kultur na 46 % deležu površin in ekoloških ciljnih območjih na 35,5 % deležu površin (Hart and Menadue, 2013). Čeprav je bil minimalni delež podpor za kmetijsko-okoljske ukrepe znotraj programov razvoja podeželja s končnim

sporazumom zvišan na 30 %, je to še vedno manj od 44 % deleža, ki je zdaj namenjen tovrstnim ukrepom. Okoljske organizacije so zaradi tega izrazile razočaranje nad reformo. Po mnenju ene izmed njih (IEEP, 2013) je »reforma je naredila zelo malo za to, da bi odvrnila

Tabela 5: Proračunski vidiki reforme SKP

	Predlog Komisije (oktober 2011)	Stališče Sveta (februar 2013)	Stališče Parlamenta (marec 2013)	Končni dogovor (september 2013)
Zunanje izenačevanje	- Izenačevanje 30 % <90 % do 2018	- Spodnja meja 196 € do 2020	- Izenačevanje 30 % za <70 %, 25 % za 70-80 %, 10 % za druge, spodnja meja 65 %	- Predlog Komisije in Sveta
Kapica	150.000-200.000 € (20 %); 200.000-250.000 € (40 %), 250.000-300.000 € (70 %), >300.000 € (100 %), brez stroškov dela in zelenega plačila	- Prostovoljna	- Podobno kakor Komisija	- Kapica 5 % nad 150.000 (prostovoljno tudi več)
Prilagodljivost	- Prostovoljni prenos sredstev v II. steber 10 % (5 % v drugo smer za <90 %)	- Prostovoljni prenos sredstev v obe smeri 15 % (+10 % za <90 %)	- Podobno kakor Svet	- Stališče Sveta

Vir: Evropska komisija 2011e; 2013c; Agra facts, februar 2013; Evropski parlament 2013a.

dvome v resnične namene večine kmetijskih podpor v Evropi».

Julija 2013 je Evropski parlament potrdil sporazum Sveta glede nove finančne perspektive. 24. septembra je bil nato dosežen tudi dogovor glede delov reforme SKP glede novega proračunskega okvira. Svet je pristal na kapico za plačila, višja od 150.000 evrov, v obsegu 5 %. Državam, ki se bodo odločile za prerazporejanje dela podpor k manjšim kmetom, kapice ne bo treba izvajati. Svet je Evropskemu parlamentu popustil tudi glede manjšega (prostovoljnega) povečanja obsega sofinanciranja v nekaterih primerih programov razvoja podeželja (Svet EU, 2013; Evropska komisija 2013c; tabela 5).

4. Razprava: reforma pod proračunskim pritiskom

Prvi vzročni mehanizem reform SKP so spremembe v zunanjetrgovinskem okolju. Leta 2011 so se ponovno začela pogajanja v okviru STO. Uspešen zaključek pogajanj v skladu z okvirnim sporazumom zaradi preteklih reform in visokih cen ne bi zahteval bistvenih sprememb SKP, čeprav bi povečal pritisk na nekatere skupine proizvajalcev v EU.¹³ Vendar pa do dogovora ni prišlo, interes za sporazum, predvsem države v razvoju in novih gospodarskih sil, je bil namreč premajhen (Matthews 2013: 4). Pri trgovinskih partnerjih EU je prišlo celo do negativnih sprememb v politiki: ZDA so opuščale nevezane podpore in uvajale dohodkovne in stabilizacijske ukrepe, Kitajska, Rusija, Turčija, Ukrajina in Brazilija pa so krepile obseg domačih podpor (Orden et al., 2011).

V predpogajalski fazi sta bili glavni trgovinski temi povečano povpraševanje in nestabilnost na svetovnih trgih. Komisija je predlagala nadaljnjo odpravo tržnih ovir, kakor so kvote pri sladkorju in vinu, ter uvedbo novih stabilizacijskih ukrepov (Bureau, 2012: 317). Svet ministrov in Evropski parlament sta odpravo tržnih ovir za sladkor in vino odložila. Obseg plačil, za katere je pogoj proizvodnja, sta povečala s predlaganih 5-10 % na 7-13 %.¹⁴ Višje svetovno povpraševanje proizvodnih podpor ni utemeljevalo, zgodovinska 2 % letna rast ponudbe bi namreč lahko zadostila napovedani rasti povpraševanja, posegi v trge pa so zgodovinsko še povečali obseg svetovnih nihanj cen (Tangermann, 2011). Upočasnitev odprave tržnih intervencij v proces

reform je tako mogoče pojasniti z zmanjšanjem pritiska mednarodnih trgovinskih partnerjev in s krepitvijo proizvodnih podpor pri trgovinskih partnerjih EU. Hkrati s tem je interes EU za spoštovanje trgovinskega dogovora in nadaljevanje pogajanj omejil možnosti za spremembe v politiki (Bureau, 2012).

Drug mehanizem reform so proračunski stroški politike. Uvajanje neposrednih plačil v novih članicah je povečalo negativno bilanco vplačnic, na zahteve po zmanjšanju izdatkov pa je pomembno vplivala tudi gospodarska kriza v evrskem območju. Nemčija, Velika Britanija in Švedska so se že pred pogajanjem zavzele za zmanjšanje stroškov politike. Komisija je predlagala obseg proračunskih sredstev za kmetijstvo, ki se realno ni bistveno razlikoval od prejšnjega, pod pritiskom vplačnic in navkljub nasprotovanju Evropskega parlamenta pa so bili izdatki naposled znatno znižani (tabela 2). Znižanje obsega sredstev je zaradi zahtev vplačnic bolj prizadelo neto prejemnice sredstev in še posebej nove članice (tabela 3). V zameno za manjši proračun so bili zmanjšani ukrepi z negativnimi stroškovnimi učinki in kohezijski razvojni programi s posrednimi in dolgoročnimi pozitivnimi dohodkovnimi učinki.

Tretji mehanizem reform je sprememba paradigme politike. V predpogajalskem obdobju so bili poudarjeni novi cilji, kakor so skladnost proizvodnje s povpraševanjem, okoljski izzivi in pravična razdelitev podpor, pa tudi konsenz za bolj ciljno usmerjenost osrednjih ukrepov SKP (Evropska komisija, 2010b). Predlog Komisije je bil sorazmerno tržno naraven. Predvideval je regionalizacijo plačil, ki bi bila utemeljena z dodatnimi okoljskimi pogoji, čeprav ti v stroškovno še vedno niso upravičevali podpor. Regionalizacija in zeleni ukrepi bi nekoliko zmanjšali proizvodnjo v EU in pozitivno vplivali na svetovne proizvajalce. Bolj konzervativen je bil predlog strukturno (Anania, 2013); obseg izenačevanja plačil med državami članicami je bil majhen, povečane možnosti za podpore manjšim kmetom in mladim kmetovalcem pa niso razreševale širših problemov kapitalizacije podpor v sredstvih, kakor je zemlja, in pri lastnikih namesto pri delu, kakor naj bi za dohodkovne podpore veljalo (Tangermann, 2012: 323-4).¹⁵

Pod pritiskom Evropskega sveta je bil obseg proračunskih sredstev zmanjšan, v večji meri prav pri II. stebru, ki ima pomembno vlogo pri doseganju novih ciljev, še dodatno pa ga bo zmanjšal prostovoljni prenos sredstev med stebroma, ki ima višji dovoljeni obseg prav pri novih članicah, kjer bi programi razvoja podeželja morali imeti najpomembnejšo vlogo. Višje ravni sofinanciranja izpada teh sredstev ne bodo nadomestile. V primerjavi s 3 milijardami evrov, namenjenimi za kmetijsko-okoljske ukrepe v obdobju prejšnje perspektive, bo

¹³ Zadnji predlog trgovinskega dogovora (2008) bi za EU pomenil odpravo izvoznih podpor, za 50-70 % zmanjšan obseg carin in za 70 % manjši dovoljen obseg domačih podpor (»Aggregate Measure of Support – AMS«, trenutno 72 milijard evrov), oziroma razliko med domačo in tujo ceno v odnosu do obsega proizvodnje (($pd - pw$) $\times$ q). Izvozne podpore predstavljajo le še majhen delež ukrepov SKP, nižje carine bi prizadele le nekatere sektorje, pogoj dovoljenih podpor pa EU že izpolnjuje (EU je leta 2011 STO poročala o 12 milijardah domačih podpor) (Matthews, 2013: 5-7).

¹⁴ Leta 2011 je obseg vezanih plačil znašal 7 %.

¹⁵ Mehki tržni ukrepi, ki krepijo vlogo proizvajalcev v verigi, lahko vodijo v »dvojno marginalizacijo« posameznih skupin proizvajalcev (Bureau, 2012: 319).

zdaj za okolje namenjena tretjina neposrednih plačil oziroma 12,8 milijarde evrov (Matthews, 2012a: 327-8; 2012b). Vendar pa je bil potencialni učinek zelenih ukrepov pod pritiskom Sveta ministrov in konzervativne večine v Evropskem parlamentu z izvzetjem manjših kmetov, manj strogih ukrepov in enakovrednih ukrepov zmanjšan na minimum.

Prvi institucionalni mehanizem je sprememba omrežja. Pred pogajanjem je kazalo, da bo proces bolj odprt. Predlog Komisije je upošteval interese industrije, na primer glede sladkorja, in okoljske interese, manj pa interese organizacij, ki se ukvarjajo s problemi držav v razvoju. V pogajalskem procesu se je kazal vpliv kmetijskih organizacij, ki so izražale podobne zahteve in, kakor kaže opisani primer nemške ministrice Aignerjeve, celo uporabljale enake argumente kakor kmetijski ministri. Predlogi Komisije so bili spremenjeni ob upoštevanju posameznih kmetijskih interesov. Povečani obseg prilagodljivosti SKP kaže predvsem na vpliv domačih kmetijskih organizacij. Okoljske organizacije so bile z rezultatom reform vidno nezadovoljne in so reformo označile za »okoljsko zavajanje« (»greenwash«) (IEEP, 2013).

Drugi institucionalni mehanizem je utirjenost SKP. V predpogajalskem obdobju je prevladal interes za dopolnitev obstoječe politike v skladu s spremenjenimi pogoji namesto za njeno bolj radikalno konceptualno spremembo. Predlog Komisije je skušal poudariti premik od dopolnitve Zdravstvenega pregleda (2011b) kot »konservativnega pristopa« k regionalizaciji in novim smotrom neposrednih plačil. V procesu pogajanj so bili učinki predlogov, ki so skušali poudarjati nove cilje za ceno povečanih stroškov proizvajalcev in prerazporejanja med njimi, močno ublaženi. Reforma je tako spremembe v učinkih uvedla predvsem v odnosu do zunanjih pritiskov, kakor je proračun, kar pritrjuje vlogi utirjenosti SKP.

Tretji institucionalni mehanizem so spremembe v odločevalskem procesu. Niti večje angažiranje novih članic niti soodločevalska vloga Evropskega parlamenta nista bistveno vplivala na reformo. Vzrok za to so bila proračunska pogajanja, ki so na podlagi zahteve po soglasju članic dajala prednost dosedanjim prejemnikom sredstev, v primeru nedogovora bi namreč financiranje potekalo v skladu s preteklim proračunom. Stališče Evropskega parlamenta je bilo zaznamovano z vplivom odbora za kmetijstvo in konzervativne večine (Crombez, Knops in Swinnen, 2012: 338-9).¹⁶ Konservativna večina je okrepila vlogo Parlamenta v proračunskih pogajanjih, zainteresirana je bila namreč za ohranjanje pretekle razdelitve podpor, kar je naposled prispevalo k odložitvi izvajanja reforme do 2015. Parlament je v pogajanjih sicer dosegel nekaj simbolnih zmag, na primer

ohranjanje kapice. Proračunska pogajanja so omejila vlogo novih članic, zaradi česar so bolj kakor podobnosti do izraza prišle razlike med njimi. Svoj položaj so zaradi nizkih podpor na hektar uspele izboljšati baltske države, medtem ko se je položaj drugih relativno poslabšal. Dober neto izkupiček Francije kot stare prejemnice sredstev pritrjuje pomenu proceduralnih značilnosti proračunskih pogajanj.

Četrty institucionalni mehanizem so individualne značilnosti odločevalca. Komisar Ciolos je že pred objavo predloga reforme najavil, da se ne bo zapiral v pisarno, s čemer je namigoval na predhodnika Fischlerja, ki je reformo pripravljaval v zaprtem krogu in s precej tihe diplomacije. Ne glede na izpostavljenost pritiskom je Komisija predlagala sorazmerno progresivno reformo. V procesu pogajanj so bili njeni učinki sicer bistveno zmanjšani, vendar pa je, kakor pravi Bureau (2012: 321), »Komisija še vedno uspela preprečiti večini slabih idej, da bi prišle na agendo«. Vsekakor pa bi za večjo dejansko spremembo politike Komisija potrebovala bolj karizmatično osebo, kakor je sedanji komisar Ciolos.

5. Zaključek: SKP v novem trgovinskem kontekstu in razširjeni EU

Zunanjetrgovinski okvir, ki je pomembno vplival na prve reforme SKP, se je z odpravo proizvodnih podpor in krepitvijo ter rastjo povpraševanja v novih gospodarskih silah spremenil. Sedaj zunanjetrgovinsko okolje predvsem preprečuje zdrs nazaj v zaščitne in merkantilistične politike. Proračun je postal pomemben dejavnik reform, s širitvijo so v EU namreč vstopili novi potencialni prejemniki podpor iz proračunskih virov, večina članic pa beleži javnofinančno krizo. Vloga spremembe paradigme politike ni nepomembna, novi cilji politike, ki so vezani na družbeno občutljivost do okoljskih vprašanj ter na proizvodna sredstva in strukturne značilnosti proizvodnje v posameznem okolju, namreč opravičujejo ohranjanje podpor teh sredstev v spremenjenem trgovinskem in proračunskem kontekstu. Ključna sprememba omrežja se je morda zgodila znotraj kmetijskih interesov, ki zaradi večjih razlik bolj uporabljajo domače vzvode vpliva. Druge interesne skupine, predvsem okoljske, dajejo legitimnost paradigmatski spremembi politike. Sodobna SKP je močno utirjena v okvir pretekle politike in se predvsem prilagaja spremembam v kontekstih. Značilnosti procesov odločanja, na primer pri odločanju o proračunu, ustrezajo obstoječim interesom in ohranjajo zgodovinsko pridobljene pravice. Pravica Evropskega parlamenta do soodločanja v zvezi s tem ni prinesla bistvene demokratizacije procesa. Pri reformni vlogi Komisije se je prav tako pokazala odvisnost od ustreznih zunanjih pritiskov in pomanjkanja karizmatične voditeljske osebnosti, kakršne so bile v nekaterih prejšnjih obdobjih (komisarja MacSharry in Fischler). Reformni proces vsekakor še ni zaključen, temeljni

¹⁶ Na konservativno stališče parlamenta niso vplivali le člani Evropske ljudske stranke, temveč tudi člani Socialistov in Demokratov.

problemi, kakor so prerazporejanje in neciljni ukrepi, ostajajo. Vprašanje je, če bo SKP v obliki, dogovorjeni z zeleno reformo, dočakala leto 2020. O tem bodo odločali tudi dejavniki sprememb SKP, ki smo jih opredelili in preverjali v članku.

Literatura in viri

Ackrill, R. in A. Kay. (2004). CAP reform, path dependence and the EU budget. Presentation to the Agricultural Economics Society Annual Conference. Imperial College, London, 2–4. april.

Agra facts. Različne številke. Bonn: Agra Europe.

Anania, G. (2013). The state of the play of the negotiations on the CAP post-2013. AIEAA, Parma, June 6-7, 2013.

Bureau, J.-C. (2012). Where Is the Common Agricultural Policy Heading? *Intereconomics*, 6: 316-321.

COPA-COGECA. 2012. Position paper on CAP post-2013. Press release. 17. 2. 2012. <http://www.copa-cogeca.eu/Main.aspx?page=Archive&lang=en>.

Crombez, C., L. Knops in J. Swinnen. 2012. Reform of the Common Agricultural Policy Under the Co-decision Procedure. *Intereconomics*, 6: 336-342.

Daugbjerg, C. (1999). Reforming the CAP: Policy Networks and Broader Institutional Structures. *Journal of Common Market Studies* 37(3): 407–28.

Daugbjerg, C. in A. Swinbank (2008). Curbing Agricultural Exceptionalism: The EU's Response to External Challenge. *The World Economy* 31(5): 631–52.

Erjavec, Karmen in Emil Erjavec. (2009). Changing EU Agricultural Policy Discourses? The Discourse Analysis of Commissioner's Speeches 2000–2007. *Food Policy*, 34: 218-26.

Erjavec, E., Chantreuil, F., Hanrahan, K., Donnellan, T., Salputra, G., Kožar, M. and van Leeuwen, M. (2011). Policy assessment of an EU wide flat area CAP payments system, *Economic Modelling* 28, 1550-1558.

Euractiv. (2010a). Poland attacks Franco-German EU farm proposals. 22 September 2010. <http://www.euractiv.com/cap/poland-attacks-franco-german-eu-news-497980>.

Euractiv. (2010b). Brussels outlines vision for 'fairer' EU farm policy. 19 November 2010. <http://www.euractiv.com/cap/brussels-outlines-vision-fairer-news-499832>.

Euractiv. (2011a). Reformers left isolated in EU farm policy debate. 18 March 2011. <http://www.euractiv.com/cap/reformers-left-isolated-eu-farm-news-503245>.

<http://www.euractiv.com/cap/reformers-left-isolated-eu-farm-news-503245>.

Euractiv. (2011b). Europe's farm reform off to rocky start. 14 October 2011. <http://www.euractiv.com/cap/europes-farm-reform-rocky-start-news-508298>.

Euractiv. (2012). Ciolos joins environmentalists in defending greener CAP. 16 July 2012. <http://www.euractiv.com/cap/ciolos-cap-reform-impact-economy-news-513910>.

Euractiv. (2013a). EU fallow farmland goal 'absurd', says German minister. 18 January 2013. <http://www.euractiv.com/cap/eu-fallow-farmland-goal-absurd-g-news-517152>.

Euractiv. (2013b). MEPs back a less green, more 'flexible' CAP. 25 January 2013. <http://www.euractiv.com/cap/parliament-panel-backs-green-cap-news-517329>.

Euractiv. (2013c). MEPs, divided and under pressure, prepare for CAP vote. 13 March 2013. <http://www.euractiv.com/cap/meps-divided-pressure-prepare-cap-news-518448>.

Euractiv. (2013d). After landmark CAP vote, the hard work begins. 14 March 2013. <http://www.euractiv.com/cap/landmark-vote-cap-hard-work-begins-news-518479>.

Evropska komisija. (2010a). The Common Agricultural policy after 2013. Public debate. Summary report. http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report/summary-report_en.pdf (17.10.2013).

Evropska komisija. (2010b). The CAP post 2013. Conference on the public debate, Brussels, 19-20 July 2010. http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/conference/19-07-2010_en.htm (17.10.2013).

Evropska komisija. (2010c). The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future. COM(2010) 672 final. Brussels, 18. 11. 2010.

Evropska komisija. (2011a). Proposal for a regulation establishing a common organisation of the markets in agricultural products (Single CMO Regulation). COM(2011) 626 final/2. Brussels, 19.10.2011.

Evropska komisija. (2011b). Proposal for a Regulation establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the CAP. COM(2011) 625 final/2. Brussels, 19.10.2011.

Evropska komisija. (2011c). Proposal for a Regulation on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD). COM(2011) 627 final/2. Brussels, 19.10.2011.

Evropska komisija. (2011d). Common Agricultural Policy towards 2020. Impact Assessment. Commission Staff Working Papers. SEC(2011) 1153 final/2. Brussels, 19.10.2011.

Evropska komisija. (2011e). Proposal for a Regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020. COM(2011) 398 final. Brussels, 29.6.2011.

Evropska komisija. (2011f). Statement by Commissioner for Trade Karel De Gucht on Doha Development Agenda. Strasbourg, 12 September 2011. <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=737>.

Evropska komisija. (2012a). Amended proposal for a Regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020. COM(2012) 388 final. Brussels, 6.7.2012.

Evropska komisija. (2013a). Political agreement on new direction for common agricultural policy. Press release. IP/13/613. Brussels, 26. 6. 2013.

Evropska komisija. (2013c). Reform of the Common Agricultural Policy (CAP): Political agreement reached on last remaining points. IP/13/864. Brussels, 24. 9. 2013.

Evropski svet. (2013). MFF 2014-2020. European Council Conclusions. EUCO 37/13.

Evropski parlament. (2010). Supranational decision making procedures. Fact Sheet 1.4.1, Brussels.

Evropski parlament. (2011). The CAP in the MFF 2014-2020. Brussels.

Evropski parlament. (2012). Resolution on the MFF and own resources. 2012/2678(RSP) <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2012/2678%28RSP%29&I=en>.

Evropski parlament. (2013a). Decision of 13 March 2013 on the opening of, and mandate for, interinstitutional negotiations on the proposal for regulations establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the CAP. (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0084+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>) (17.10.2013).

Evropski parlament. (2013b). European Council conclusion of the MFF 2014-2020 and the CAP. Policy department B: Structural and cohesion policies. AGRI/NT/2013_4. Brussels.

Evropski parlament. (2013c). Resolution rejecting Conclusions of the European Council on MFF and adopting EP's mandate (P7_TA(2013)0078).

Garzon, I. (2006). Reforming the CAP. History of a paradigm change. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.

Grant, W. (1997). The Common Agricultural Policy. London: Macmillan.

Government of France and Government of Germany. 2010. New challenges and expectation for food, biomass and environment. 14. 9. 2010.

Hart K. in D. Baldock. (2011). Greening the CAP: Delivering environmental outcomes through Pillar 1, London. Institute for European Environmental Policy.

Hart K. in Menadue H. (2013). Equivalence mechanisms used for complying with greening requirements under the new CAP. Institute for European Environmental Policy, UK.

Henning, C. in U. Latacz-Lohmann. (2004). Will enlargement gridlock CAP reforms? A political economy perspective. EuroChoices, 3(1): 38-43.

IEEP. (2013). Political Agreement on the CAP – is this really a paradigm shift for the environment? <http://cap2020.ieep.eu/2013/7/3/political-agreement-on-the-cap-is-this-really-a-paradigm-shift-for-the-environment?s=2&t=7>.

Koester, Ulrich in Ali El-Agraa. 2007. The Common agricultural policy. V The European Union. Economics and policies. 8th edition, ur. Ali M. El-Agraa, 373-410. Cambridge: Cambridge university press.

Matthews, A. (2012a). Greening the Common Agricultural Policy Post-2013. Intereconomics, 6: 326-331.

Matthews, A. (2012b). Environmental Public Goods in the New CAP: Impact of Greening Proposals and Possible Alternatives. IP/B/AGRI/CEI/2011-097/E001/SC1, Directorate-General for Internal Policies, Brussels.

Matthews, A. (2013). Doha negotiations on agriculture and future of the WTO multilateral trade system. IIS Discussion paper No. 436. Presented at the 135th European Association of Agricultural Economists' Seminar. Belgrade, Serbia. 28-30. August 2013.

Orden, D., Blandford, D. in Josling, T. (2011). WTO Disciplines on Agricultural Support: Seeking a Fair Basis for Trade. Cambridge: Cambridge University Press.

Pokrivcak, J., H. De Groter in J. Swinnen. (2001). Does a 'Restaurant Table Effect' exist with the EU's Common Agricultural Policy?: A Note. Journal of Agricultural Economics, 52(3): 28-30.

Pokrivcak, J., C. Crombez in J. Swinnen. (2006). The Status

Quo Bias and Reform of the Common Agricultural Policy: Impact of Voting Rules, the European Commission and External Changes. *European Review of Agricultural Economics*, 33(4): 562-90.

Svet EU. (2012a). Multiannual Financial Framework (2014-2020) - Sections of Negotiating Box relating to Heading 1 (cohesion and CEF), 2 and provisions relating to the funds under the Common Strategic Framework. 20-04-2012.

Svet EU. (2012b). CAP reform: Presidency Progress Report. Brussels, 8 June 2012.

Svet EU. (2012c). CAP reform: Presidency Progress Report. 17592/12 (December 2012).

Svet EU. (2013a). 3232nd Council meeting, Agriculture and Fisheries. Press release. Brussels, 18-19 March 2013 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/agricult/136310.pdf (17.10.2013).

Svet EU. (2013b). Background. Brussels, 19 June 2013. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/EN/genaff/137522.pdf.

Svet EU. (2013c). Reform of the common agricultural policy. Final political agreement between EU institutions for MFF related issues. Press release. Brussels, 24. 9. 2013.

Tangermann, S. (2011). Direct payments in the CAP post 2013. IP/B/AGRI/IC/2011_003, Directorate General for Internal Policies, European Parliament, Brussels.

Tangermann, S. (2012). CAP Reform and the Future of Direct Payments. *Intereconomics*, 6: 321-326.