

# BO SKUPNA KMETIJSKA POLITIKA TALKA INTERESNE POLITIKE TUDI V PRIHODNJE? POLITIČNOEKONOMSKA ANALIZA SPREJEMANJA SPREMENB POLITIKE V LETU 2008

Tina Fistravec (korespondenčni avtor), Ministrstvo za gospodarstvo  
Marko Lovec, podiplomski študent FDV  
dr. Emil Erjavec, Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta, Oddelek za zootehniko  
UDK 338.43.02  
JEL: Q000

## Povzetek

Skupna kmetijska politika (SKP) je temeljna in proračunsko najobsežnejša politika Evropske unije (EU). Skupni imenovalec številnih kritik je obremenjenost SKP s togimi stališči posameznih držav in politično občutljivostjo držav članic za dohodkovne pritiskne interesnih kmetijskih organizacij. Fischlerjev krog prenove SKP je sicer z uvedbo proizvodno nevezanih pomoči in alokacijsko logiko drugega stebra obrnil vzorec SKP, ohranil pa njeno interesno odvisnost. Članek obravnava zdravstveni pregled kot zadnjo stopnjo prenove SKP, ki je obenem izpolnitev in uresničitev Fischlerjeve reforme ter prvo sistemsko razglabljanje po Fischlerjevi reformi. S pomočjo politoloških modelov in analize na več ravneh odločanja članek dokazuje, da SKP med iztekajočo se in prihajajočo finančno perspektivo ostaja v okviru, ki ga narekujejo neto prejemnice sredstev EU ter da spreminjajoči se globalni in nacionalni konteksti oblikovanja interesov le počasi pripravljajo na možno spremembo razmerij med tradicionalnimi akterji.

**Ključne besede:** skupna kmetijska politika, načini odločanja, proračun EU, politološki modeli

## Abstract

The Common Agricultural Policy (CAP), historically one of the major and financially still the most extensive common policy of the European Union (EU), has been traditionally criticised for being fundamentally determined by inflexible national perceptions that stem from the political sensitivity of payments per farm. Although these characteristics, the consequence of a specific historical context, have contributed to the permanent reform tendencies, they have remained the most stubborn part of CAP until today. Fischler's phase of CAP reform, which changed the policy paradigm by introducing allocation logic for the second pillar and single farm payments, is no exception. This article focuses on Health Check as the last phase of the CAP reform process, bringing fulfilment and concretisation, as well as the first serious reflection on Fischler's reform. Using policy models and multilevel governance analysis, the authors attempt to prove that in the light of the upcoming new financial perspective, CAP remains firmly in a framework determined by the net-receiving countries. The changing global and national contexts of interest formation only slowly alter circumstances for the potential redefinition of relations between the traditional actors.

**Key words:** Common Agricultural Policy, EU Budget, Health Check, policy models

## 1. UVOD

Skupna kmetijska politika (SKP) v Evropski uniji (EU) razgalja protislovja povezovanja. Čeprav kmetijstvo zaposluje manj kot 4 % Evropejcev, je še vedno največja postavka v skupnem proračunu.<sup>1</sup> SKP je ena prvih skupnih politik EU, a obenem izrazita talka kmetijskega protekcionizma in nacionalnih porazdelitvenih strategij (Garzon 2006: 24–8).

Zgovorno je, da je razprava o reformi SKP stara skoraj toliko kot sama SKP (Erjavec idr. 2007: 13). SKP, ujeta v togost nacionalnih politik, je do devetdesetih let prehajala stopnje razvojnega protekcionizma in proračunske nevdržnosti. Čeprav je SKP po letu 1992 zaznamovala paradigmatška sprememba – cenovne podpore so začele nadomeščati neposredna plačila – je obseg proračuna kljub temu ostal na sorazmerno visoki ravni, raven izdatkov SKP in proračunska nevdržnost pa sta poleg mednarodnih trgovinskih pritiskov ostali

<sup>1</sup> Z 61-odstotnega deleža med prvo finančno perspektivo naj bi delež SKP v evropskem proračunu do konca tekoče finančne perspektive brez upoštevanja sredstev za podeželski razvoj padel na 31 % (Evropska komisija 2007).

najpomembnejša reformna dejavnika SKP (Cunha in Swinbank 2009).

Zadnji krog prenove SKP leta 2003, po avstrijskem komisarju imenovan tudi Fischlerjeva reforma, ni bistveno spremenil porazdelitve sredstev med državami članicami. Je pa nekoliko zaostrel spremenjeno skupno politiko: stopnjeval je prenos težišča od proizvodno vezanih plačil na proizvodno nevezana enotna plačila. Ob tem je krepil drugi, razvojni steber SKP, ki naj bi sredstva za kmetijstvo delil na podlagi bolj ciljnih in objektivnih meril. Ta konceptualni preobrat, ki je potekal zaradi svetovnega trgovskega pritiska ter širitve EU na deset novih članic (Erjavec idr. 2007: 15–7), je Komisiji utrdil vlogo pri oblikovanju SKP.

Če so SKP zgodovinsko zaznamovali togost, ki so jo povzročala pogajanja o višini cenovnih pomoči med neto prejemnicami in vplačnicami, ozek manevrski prostor Komisije in nizka raven vpletenosti drugih akterjev, je Fischlerjeva reforma postavila nove naprednejše temelje in povečala preglednost celotne politike. Toda nasprotno le malo znakov govori v prid temu, da so se pogledi držav med reformo bistveno spremenili. Države so reformo naposled sprejele ravno zaradi tega, ker je še vedno ohranjala njihov neto bilančni položaj pri proračunu EU ter zgodovinske pravice na ravni držav članic in večinoma tudi posameznih interesnih skupin kmetijstva.<sup>2</sup>

Dejstvo, da so največje vplačnice v finančnem obdobju 2007–2013 (Nemčija, Velika Britanija, Nizozemska in Švedska) obenem največje zagovornice temeljitejših reform SKP, govori v prid tezi, da je razlika med prihodki in odhodki oziroma neto finančni položaj (Begg idr. 2008; Swinnen 2008) ključen za razumevanje odnosa držav do (velikosti) proračuna SKP. Med zagovornicami SKP so članice s pozitivno bilančno razliko, med njimi tudi gospodarsko visoko razvite države (Francija, Avstrija, Finska, Danska, Irska). Prilivi iz razvoja podeželja pomagajo tudi Sloveniji, da je neto prejemnica.

Razmerja med neto vplačnicami in prejemnicami so kljub močnim strokovnim pritiskom za znižanje proračunskih sredstev za SKP (Sapir idr. 2003; Begg 2005; Begg in Heinemann 2006; Cipriani 2007; Begg idr. 2008; Swinnen 2008) ključna tudi za razumevanje nadaljnega razvoja SKP v okviru evropskih javnih financ. Na to je ob koncu pogajanj o finančni perspektivi 2007–2013 opozoril Evropski svet, ko je pooblastil Komisijo, da »pripravi celovit in obsežen pregled, ki bo zajemal vse vidike porabe EU, vključno s skupno kmetijsko politiko, in sredstev EU, vključno z zmanjšanjem popusta za Veliko Britanijo, ter o tem poroča v letu 2008/2009« (Medinstitucionalni sporazum med Evropskim parlamentom, Svetom in

Komisijo o proračunski disciplini in dobrem finančnem poslovanju 2006: 15). Pregled proračuna EU, ki trenutno zaradi imenovanja nove Komisije ni v ospredju, se bo sicer najverjetneje združil s pogajanja o naslednji finančni perspektivi za obdobje po letu 2013.

Zdravstveni pregled (Evropska komisija 2007; 2009) je prvo sistemsko razmišljanje o SKP po Fischlerjevi reformi, ki nam omogoča, da preverimo, ali in kako daleč je v strukturo interesov posegla zadnja reforma.<sup>3</sup> To početje je še posebej pomembno v smislu prihodnje proračunske razprave, ki lahko ali tektonsko spremeni strukturo izdatkov in zmanjša obseg sredstev za SKP ali v drugi skrajnosti ohrani sodobnim razmeram neprilagojeno strukturo skupnega evropskega proračuna. Teze, ki jih bomo preverjali, so, da je odločanje o SKP posledica interesne izravnave med državami članicami in reformnimi možnostmi, ki ga uveljavljajo evropske ustanove, in to predvsem Evropska komisija. Predvidevamo, da je pri odločanju v letu 2008 prevladal interes držav članic po čim manjših spremembah, ki je vodil v manj reformno naravnano predlogov.

Odgovor na zastavljena vprašanja bomo iskali s pomočjo uporabe politoloških modelov zdravstvenega pregleda SKP (v nadaljevanju pregled) kot prvega dovolj celovitega pogajalskega procesa po Fischlerjevi reformi iz leta 2003. Prispevek začnemo s povzetkom predlaganih in sprejetih rešitev pregleda, nadaljujemo s predstavitvijo teoretičnih izhodišč in analizo procesa, končujemo pa s sklepno razpravo o pričakovanih spremembah SKP v prihodnje.

## 2. POVZETEK PROCESA IN SPREJETIH REŠITEV PREGLEDA SKP

Fischlerjeva reforma SKP je uveljavila (a) sistem nevezanih podpor in se zavzela za nadaljnje ukinjanje tržnocenovnih mehanizmov; (b) uravnavanje višine prejemkov (glede na višino celotnega izplačila na posamezno gospodarstvo) in njihovo preusmeritev v steber politike razvoja podeželja; (c) obvezno navzkrižno skladnost z merili okoljskih standardov, kakovostjo hrane idr. (Garzon 2006: 49; Swinnen 2008). Leta 2003 sprejet reformni sveženj pa še zdaleč ni bil dokončen dogovor o mehanizmih, temveč je bil na številnih področjih zgolj okvir za izvedbeno izpolnitev reforme, ki naj bi v obliki pregleda stekla leta 2007 (Agra Focus 2007; 2008). Ker so države lahko zaprosile za odlog izvajanja sprejetih zavez in ker so številne politike začenjale veljati postopoma, se je začetek pregleda ujemal s polno uveljavitvijo dogovorjenih zavez Fischlerjeve reforme.

<sup>2</sup> Ko se je »popolna nevihta«, kot Fischlerjevo reformo imenuje Swinnen (2008), polegla, neto prejemki za kmete in celotna cena SKP niso doživeli temeljitejših sprememb – končna bilanca stroška SKP je s potrošnika le prešla na davkoplačevalca (Olper in Swinnen 2008: 90).

<sup>3</sup> Novembra 2007 je Komisija Svetu in EP predstavila dokument Priprava na 'pregled zdravstvenega stanja' reforme SKP. Sprožil naj bi večmesečno posvetovanje o prihodnji ureditvi SKP. Ključna vprašanja, ki jih je Komisija želela razrešiti, so se dotikala neposrednih plačil, tržnih instrumentov in novih izzivov v kmetijstvu (podnebne spremembe, biotska pestrost, izraba novih virov ipd.). To je bilo logično nadaljevanje vzorca, ki se je uveljavil z reformo v letu 2003.

Predloge je Komisija Svetu in Evropskemu parlamentu (EP) predstavila novembra 2007. Razprava je trajala eno leto in je potekala po običajnih postopkih v Svetu, na Posebnem odboru za kmetijstvo in delovnih skupinah (Agra Focus, 2007; 2008). Spremljala jo je razprava na različnih ravneh in oblikah, a ni bila posebej dramatična, saj je Komisija že vnaprej omejila svoja reformna prizadevanja.

Med predlogi se tudi ni pojavilo nič takega, kar na mizi Komisije ne bi bilo že v letih 2000–2003 ali jih ni komisarka Fischer-Boelova napovedovala v svojih predhodnih javnih nastopih. Tudi zato govorimo o sklenitvi Fischlerjeve reforme. Komisija je predlagala nadaljnje ukinjanje tržnih intervencij, sporni so bili

predvsem napoved ukinitve sistema mlečnih kvot po letu 2014, dokončna ukinitvev proizvodno vezanih plačil, nižanje vrednosti za večje prejemnike sredstev (modulacija in progresivna modulacija) in finančna krepitev drugega stebra z vpeljavo nekaterih novih prednostnih nalog politike razvoja podeželja (podnebne spremembe in drugo).

Prenos sredstev iz prvega v drugi steber je pomenil vsebinsko izpolnjevanje vzorca po Fischlerju – pomoč družbenoekonomski vlogi (manjših) družinskih kmetijskih gospodarstev v EU, kadar je potrebno in smiselno, ter tudi prispevek k preusmeritvi od klasične tržnocenovne kmetijske politike k politiki razvoja podeželja. Druga ključna zahteva Komisije je bila

Tabela 1: Pregled ključnih predlaganih in sprejetih rešitev pregleda SKP

Predlogi Komisije (november 2007)	Pomisleki in predlogi drugih	Končna odločitev Sveta EU (november 2008)
<ul style="list-style-type: none"> <li>– enoten sistem nevezanih podpor za EU-15 in postopen prehod od zgodovinskih k regionalnim modelom</li> <li>– spodnja meja za podporo 1 ha</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Francija, Irska, Belgija, Luksemburg, Nizozemska, Nemčija in Avstrija proti opuščanju zgodovinskega modela do leta 2013</li> <li>– nove članice proti meji 1 ha</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– postopna vpeljava nevezanih podpor do leta 2013, prožnost pri prehodu med modeli</li> <li>– s koeficientom prilagojen spodnji prag</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– postopna ukinitvev tradicionalnih cenovnih mehanizmov</li> <li>– ukinitvev premije na energetske rastline</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Francija, Irska, Belgija, Luksemburg, Nizozemska, Nemčija in Avstrija proti opuščanju intervencij do leta 2013</li> <li>– Madžarska, Grčija, Bolgarija, Slovaška, Poljska za opuščanje intervencij ter ustrezno ravnotežje prejemkov med novimi in starimi članicami</li> <li>– Svet EU: za počasen prehod</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– postopno višanje mlečnih kvot razen Italije (veljavno takoj), ukinitvev intervencij pri žitu</li> <li>– ukinitvev premij za energetske rastline leta 2010, nadomestilo novim članicam (90 milijonov EUR)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– degresija plačil : dohodki na kmetijo nad 300.000 EUR se zmanjšajo za 45 % , nad 200.000 EUR za 25 % in nad 100.000 EUR za 10 % z varovalko, da ta denar ostane v državi članici</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– nove članice deloma podpirajo, neto prejemnice EU-15 odločno proti</li> <li>– Svet EU zadržan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– predlog evropskega poslanca Lutza Goepla (EPP): manjši prenos sredstev iz prvega stebra v drugega in manjše zmanjševanje podpor za največje prejemnike (3 % nad 300.000 EUR, 2 % nad 200.000 EUR, 1 % nad 100.000 EUR)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– modulacija: prenos sredstev iz prvega v drugi steber se poveča s 5 % (2007) na 13 % (2013)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>– 4-odstotno zmanjšanje podpor za prejemnike nad 300.000 EUR</li> <li>– prenos dodatnih 5 % v drugi steber leta 2013 (skupaj torej 10 % v letu 2013). Nove članice bodo prisiljene k obveznemu prenosu šele po letu 2013, ko bodo polne prejemnice neposrednih plačil</li> <li>– delež nacionalnega sofinanciranja v drugem stebru 25 %</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– razširjeni 69. člen uredbe 1782/03: državam omogoča, da 10 % neposrednih plačil preusmerijo v značilne vrste kmetovanja – odprava obvezne prahe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Svet EU: podpora</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– možnost prerazporeditve 10 % sredstev iz neposrednih plačil na posebna območja/področja kmetovanja</li> <li>– opustitev obvezne prahe</li> </ul>

sorazmerno ostro nižanje plačila največjim prejemnikom – celo do 45 %. Namen te zahteve je bil nedvomno vrnitev k arhetipu majhne in prilagodljive družinske kmetije z različno in odgovorno kmetijsko gospodarsko dejavnostjo ter zniževanje slabih učinkov SKP, denimo visokih rent na lastništvo zemlje in presežne proizvodnje. Najspornejše med predlaganim pa je bil predlog dviga nacionalnih kvot za prirajo mleka, kar naj bi olajšalo odločitve, da se mlečne kvote po letu 2015 ne podaljšajo več.

Pri neposrednih plačilih je Komisija z razširitvijo možnosti za ukrepe glede na značilnosti posameznih držav, kot npr. lajšanje prestrukturiranja (sedanji 68. člen uredbe 73/09), državam omogočila večjo prilagodljivost pri posebnih strukturnih in regionalnih značilnostih njihovega kmetijstva. Z delno renacionalizacijo kmetijskega upravljanja je Komisija želela ublažiti pritisk, ki bi se zaradi ukinitve tradicionalne pomoči pojavili na posameznih področjih, predvsem pri reji mleka. Dokončno naj bi bila ukinjena tudi večina proizvodno vezanih podpor, da bi na ta način razrešili slabost Fischlerjeve reforme, ko so na pritisk nekaterih držav članic del podpor ohranili v obliki plačil na glavo in na površino posameznih proizvodnih dejavnosti.

Končni sporazum, potrjen 20. novembra 2008, ni veliko spreminjal predlaganih sprememb SKP. Uveljavil je postopno ukinitve preostalih proizvodno vezanih podpor, povečanje na 10 % za podporo nad 5000 EUR in skromno zmanjševanje podpor za največje prejemnike (po izračunih naj bi ta ukrep prizadel zgolj 0,04 % kmetij v primerjavi z 0,31 %, ki bi jih prizadel prvotni predlog Komisije). Objektivni cilj zmanjševanja največjih izplačil je prizadel sklep, da bodo sredstva vrnjena v državo, v kateri so bila odvzeta. Komisija je sicer dosegla precejšnje povečanje sredstev v drugem stebru in na ta način upravičila nove namene politike. Izbira ukrepov in sprememba programov ostajata v domeni držav članic. Odprava mlečnih kvot, ki je dajala ton razpravi, ni bila vprašljiva. Države članice so pri tem sledile Evropski komisiji, nekoliko so le znižale obseg in tempo zviševanja kvot. Temeljni spor SKP, to je obseg sredstev, se v Svetu ni odpiral. Prav tako niso poskušali na novo odpirati ciljev in namenov SKP. To so bile spremembe, ki niso bile reformne, čeprav v nekaterih točkah nakazujejo tudi tektonske premike v strukturi in načinu izvedbe SKP (odprava mlečnih kvot, progresivna modulacija).

Slovenija zaradi značilne razdrobljenosti in majhnosti kmetij ter neto bilančnega položaja ne spada med največje zagovornice resnejših reform SKP. Tudi zato je bila med državami, ki so zagovarjale postopno ukinitve tržnih podpor, prilagodljivost pri določanju značilnih območij (torej v podporo prilagojenemu 69. členu uredbe 1782/03), pa tudi milejšo obliko modulacije, kot jo je predlagala Komisija (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano 2008).

### 3. TEORETIČNA IZHODIŠČA ZA ANALIZO PREGLEDA

Pri politološki analizi SKP je smiselno upoštevati avtorje, ki so politološke modele oblikovali na podlagi skupnih politik EU ali celo SKP, denimo Garzonovo (2006), Swinnena idr. (2008), Moyerja in Joslinga (2002) in Moravscika (1998). Vsem je skupen večnivojski pristop, a med modeli so seveda razlike v poudarkih.<sup>4</sup> Tako jih lahko razlikujemo glede na poudarjanje vloge posameznega akterja, na pomen, ki ga pripisujejo strukturi, ter glede na procesno dinamične ravni (utirjenost, sekvenčnost, konteksti).

#### *Raven države*

**Model racionalne izbire** državo obravnava kot temeljnega in enotnega ustvarjalca politik. Deluje na podlagi hierarhije prednostnih nalog, ki izražajo nacionalni interes (Moyer in Josling 2002: 11–12). To izhodišče dopolnjuje **model javne izbire**, ki poudarja boj akterjev na naddržavni ravni. Tovrstna apologija za model racionalne in javne izbire je tudi **model vzajemnega uravnoteženja interesov** (Harvey in Ritson in Harvey 1997: 171; Moyer in Josling 2002: 12–13).

Strukturnega vidika se lotevajo modeli, ki poudarjajo organizacijske birokratske značilnosti procesa. **Model vladnih politik** pokaže, kako je lahko koherentnost politike pogosto žrtvovana za politično sprejemljivost (Moyer in Josling 2002: 15–16). Po **modelu organizacije** je ustvarjalec politik na vrhu sistema organizacij, ki so ujete v omejene smotre delovanja, izid pa je v glavnem določen s poenotenjem postopka, v katerem nastaja (Moyer in Josling 2002: 14). Zanimiv je tudi **Wilsonov model**, po katerem na izid boja med posameznimi interesnimi skupinami odločujoče vpliva struktura zaznave stroškov in dobičkov. Ker neposredni dobički močneje spodbujajo delovanje kot pa delež razpršenih stroškov, je oblikovanje politik zlahka ujetnik t. i. klientske politike (Evans v Bayne in Woolcock 2003: 149–150).<sup>5</sup>

#### *Naddržavna raven*

Odenki uresničljivih domnev so opazni tudi v **teoriji medvladnega odločanja**, ki opozarja, da je sodelovanje vedno posledica nacionalnega izračuna stroškov in koristi. Izid pogajan pogosto določa najnižji skupni imenovalec, prevladujočo vlogo pa imajo večje države (Moyer in Josling 2002: 19). **Model medvladnega institucionalizma** v primerjavi s trdimi uresničljivimi modeli upošteva vlogo naddržavnih institucij, a opozarja, da tudi te sledijo interesom klasičnih akterjev, torej držav (Moravscik 1998: 7).

<sup>4</sup> Kot enciklopedični seznam modelov, ki so se standardno uporabljali pri analizi SKP, lahko uporabimo izčrpen pregled Moyerja in Joslinga (2002: 11–27).

<sup>5</sup> Kot primer klientske politike se navaja ravno SKP – dobički politike so namreč koncentrirani pri kmetijskem lobiju, stroški pa so razpršeni med davkoplačevalce in poštošnike.

Na drugi strani **neofunkcionalizem** poudarja prenos odločanja na avtonomno naddržavno strukturo (Moyer in Josling 2002: 18–9). **Model evropskega birokratskega sistema** pa npr. skuša pokazati, kako uradniški sistem v kompleksnih politikah deluje kot kvaziavtonomni dejavnik, ki vpliva na vsebino in postopek odločanja.

Dinamične procesne ravni se loteva **model utirjenosti**, ko posamezni politološki koncepti ključno zaznamujejo nadaljnji razvoj politik (Moyer in Josling 2002: 26–7), **model paradigmatične spremembe**, ki posega v vlogo kontekstov in diskurzov (Moyer in Josling 2002: 24–5), omenimo pa lahko tudi nekatere pogajalske načine, ki opozarjajo na vzajemno učinkovanje nacionalnih in nadnacionalnih pozicij (Moyer in Josling 2002: 21).

#### 4. ANALIZA PREGLEDA

V skladu z raziskovalnim vprašanjem bomo skušali opredeliti ključne dele pregleda z analizo akterjev, struktur in pogajanja.

##### **Raven države**

Analiza oblikovanja politike SKP se ne odmika od konceptualnega načina, pri katerem je država temeljni akter (denimo Garzon 2006; Swinnen 2008). Sam pregled ponuja malo dokazov za rekonceptualizacijo modelov.

Interesne skupine kljub neposrednim pritiskom ne vplivajo odločujoče na oblikovanje politike. Je pa njihov vpliv prepoznaven v položajih držav članic. Interesne organizacije kmetov so nezadovoljne že od začetka Fischlerjeve reforme (Agra Focus 2007). Ta na drugi strani ustreza zahtevam potrošniških in naravovarstvenih organizacij. Vpliv potrošniških organizacij na SKP je tradicionalno sicer manj izrazit, nekoliko večji vpliv se je med Fischlerjevo prenovo pripisoval le okoljskim organizacijam (Swinnen v Swinnen 2008: 159).

Vpliv organizacij kmetov (diskurz nacionalne prehranske varnosti) se je v primerjavi z okoljevarstvenimi zahtevami (ekološki diskurz kot kritika konvencionalnega kmetijstva) v zadnjem desetletju prav gotovo zmanjšal, toda čezmerna kapitalizacija kmetijstva se s Fischlerjevo reformo in pregledom še zdaleč ni končala.

Konceptualno poudarjanje države kot »črne škatle« v prevladujočem državnocentričnem pristopu (model racionalne izbire po Moyerju in Joslingu 2002: 11) nujno ne pomeni, da so posamezni interesi kastrirani, ravno nasprotno, država je lahko njihov zadostni in zakoniti pobudnik (model javne izbire). Odločitve držav o SKP vodi kratkoročna politična logika, po kateri je SKP predvsem vreča, v katero vsi dajejo in iz katere vsi jemljejo, zaradi česar so znak uspeha pred domačo javnostjo neto bilančni položaj in posebne prednosti za domače kmetijstvo (Fearne in Ritson in Harvey 1997: 35). Ta uvid, ki v

glavnem velja tudi za pregled, na prvi pogled opravičuje državnocentričnost, ne glede na to, katera elita in kakšno notranje razmerje sil jim vladata. Toda brez domneve, da je izražen nacionalni interes obenem objektivni nacionalni interes, se pojavi vprašanje, zakaj država deluje na podlagi prednostnih nalog, ki kažejo nesomernost interesov med ozkim delom gospodarskega sektorja ter interesi vseh davkoplačevalcev.

Na to vprašanje lahko deloma odgovorimo z modelom vladnih politik, po katerem ključni nacionalni akterji zaradi svojega dostopa in vloge tradicionalno vplivajo na nacionalni proces nastajanja politik (Moyer in Josling 2002: 15–16). Za vse države EU je značilen neposreden pritisk posameznih kmetijskih sektorjev na lokalne in državne oblasti. Kmetje so ena najlojalnejših in dobro organiziranih skupin pritiska v državi, ki so pogosto deležni precejšnje naklonjenosti javnega mnenja in politike. Njihov interes je zaradi razlik v zaznavi dobičkov in stroškov gotovo bolj izražen od splošnega ekonomskega interesa potrošnikov in davkoplačevalcev (Evans v Bayne in Woolcock 2003: 149–150). Tudi to, da izhaja del volilnega telesa s podeželskih območij, na katerih samooskrba in vloga kmetije ostajata strateški vrednoti, ni zanemarljivo.

Tovrstne strukturne in procesne danosti subnacionalne ravni lahko pojasnijo vztrajanje držav pri tradicionalnih ukrepih in počasnem reformnem toku ter pri iskanju prilagodljivosti v okviru državnih ovojnic.

##### **Naddržavna raven**

Pomembnost države v politoloških modelih poudarja nekatere realistične domneve, zato je pri analizi SKP na naddržavni ravni pogosto primeren medvladni institucionalizem. V nasprotju z neofunkcionalnimi in birokratskoorganizacijskimi pristopi omenjeni model poudarja, da institucionalizacija medvladnega odločanja ne presega iskanja soglasja med nacionalnimi prednostnimi nalogami (Moravcsik 1998: 20).

Pomemben je tudi način oblikovanja odločitev v SKP, saj se odločitve sprejemajo po posvetovanjih. EP da le mnenje, ki za Svet ni zavezujoče (Evropska unija 2009).<sup>6</sup> Vlogo zakonodajalca ima Svet. Komisija, predvsem pa EP, sta institucionalno podrejena Svetu. Še bolj pa se vpliv držav kaže v praksi (Moravcsik 1998: 22; Pokrivcak, Crombez in Swinnen v Swinnen 2008: 12), ko države na različne načine omejujejo manevrski prostor Komisije. Še pred predložitvijo zakonodajnih aktov Fischlerjeve reforme je npr. dvostranski dogovor Francije in Nemčije dočel nekatera njena ključna izhodišča (Garzon 2006: 50).<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Ta praksa bo končana z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe. Tudi odločanje o SKP bo potekalo po metodi soodločanja.

<sup>7</sup> Nemčija je tradicionalno podpirala konservativnost Francije pri reformah SKP. Velika Britanija pa je bila vedno ena večjih pobudnic za temeljite spremembe. Kot razlagajo Erjavec idr. (2007: 18–21), se države glede na kmetijske interese sicer delijo predvsem na dva tabora; med reformiste štejemo največje neto plačnice (VB, Švedska, Danska, Nizozemska, Estonija, Latvija), med konservativne pa države z izrazitimi proračunskimi koristmi (Francija, Irska, Belgija, Luksemburg, Španija, Portugalska, Grčija).



Fischlerjeva reforma je za mnoge avtorje (Erjavec idr. 2007; Swinnen 2008) tudi protiargument prevladujoči vlogi držav članic – komisar je namreč obšel stališča držav in kljub kritikam Sveta, da je presešel svoje pristojnosti (Pokrivcak, Crombez in Swinnen v Swinnen 2008: 10), v glavnem uveljavil svojo izvirno rešitev.<sup>8</sup> Taka ugotovitev je v nasprotju z modeli, ki poudarjajo pomembno vlogo držav, pa tudi v nasprotju z modeli, ki poudarjajo birokratizacijo in togost oblikovanja politike. Toda zgolj na podlagi slednjega še ne moremo zavrniti modela medvladnega institucionalizma pri analizi pregleda. Ta model namreč dopušča, da je del izida moč pripisati avtonomni institucionalni ravni (Moravcsik 1998: 20). Ker se Fischlerjeva reforma v svojih ključnih potezah ni odmaknila od interesov najmočnejših držav, neto učinek na razdelitev sredstev pa je ostal skoraj enak (Olper v Swinnen 2008: 90), model medvladnega institucionalizma ostaja pomemben.

Ugotavljamo, da je model medvladnega institucionalizma primeren tudi za pojasnitev ozadij odločanja pri pregledu. Države konservativnega bloka so že pred začetkom formalnih pogajanj izrazile interes, da SKP do konca proračunskega obdobja 2013 ostane brez večjih sprememb. Kot meni Swinnen (2008: 174), je nevelikopoteznost pregleda narekovala predvsem Francija. Stopnjevanje ukrepov, uvedenih s Fischlerjevo reformo, je bilo v Franciji sprejeto kot odmik od zgodovinske vloge SKP ter začetek konca protekcionizma, krojenega po njihovem zgledu. Francija je med predsedovanjem z vodenjem dvostranskih pogajanj tudi onemogočala vzpostavljanje pogajalskih stikov na ravni Komisija/Svet EU. Za Barrosov kolegij je bilo sicer že tako značilno, da je poskušal bolj slediti interesom ključnih držav (Economist 2009). Predlogi Komisije v pregledu so bili tako že v začetku zelo skromni, o porazdelitvi sredstev med državami pa se sploh ni razpravljalo, čeprav so jo nekatere, predvsem nove članice, poskušale odpreti.

Konzervativnemu bloku je stanje kot tako v glavnem uspelo ohraniti. Komisija je naposled morala še dodatno popustiti. To je veljalo predvsem za neposredna plačila (prostovoljna odprava proizvodno vezanih ukrepov, manj ostra izvedba progresivne modulacije), manj pa za posege na trgu, pri čemer je vztrajala pri predlaganem načinu odprave sistema mlečnih kvot. Sklep, da se mora večina odvzetih sredstev vrniti v državo, od koder so prišla, je ključen znak za ohranitev konservativnega načina.

Med pregledom se je z Goeplovim predlogom (Goepel Report 2008) o modulaciji, ki je bil pozneje v večjem delu vključen v predlog Komisije, začel ukvarjati tudi EP. Toda EP se ni predstavil kot zastopnik evropskih državljanov, ampak je s konservativnim predlogom pokazal dovzetnost za nacionalne utrditve in lobistične pritiske.

<sup>8</sup> Pripisovanje dejanj Komisije komisarju Fischlerju je na tem mestu zgolj figurativno, čeprav vpliva osebnosti ne kaže zanemarjati. Šibkost ali moč Komisije je po mnenju nekaterih (Erjavec idr. 2007) pomembno odvisna od karizmatičnosti in politične spretnosti kmetijskih komisarjev.

Taka vloga je lahko posledica ravnotežja političnih sil v EP in občutljivost volivcev na posamezna nacionalna vprašanja. Ta vpliv pa že nakazuje tudi spremembe, ki jih prinaša Lizbonska pogodba. EP bo v prihodnje igral pomembnejšo vlogo. Vprašanje je, ali bo okrepil interesno politiko Sveta ali pa bo bolj podprl interes evropskih davkoplačevalcev.

Kljub temu je pregled ostal v okviru Fischlerjeve paradigme in morda celo nekoliko okrepil reformno smer politike. Tradicionalna cenovna politika je doživela udarec (ukinitvev mlečnih kvot, odprava praha), ki ga konservativni blok ni zmožal ublažiti. Pa tudi 10-odstotna stopnja prenosa sredstev v drugi steber do leta 2013 kaže temelje za naslednjo veliko proračunsko razpravo. Tudi vloga Komisije ni bila samo usklajevalna v smislu interesov reformistk in neto prejemnic. Komisija je namreč med pregledom SKP obdržala kot skupnostno politiko (kar ni samoumevno), uspelo ji je obdržati smer reforme, uveljavila je nekatere lastne rešitve, kot je postopno zmanjševanje pomoči. Te prvine neofunkcionalizma, deloma pa tudi modela birokratskega sistema, pomagajo razložiti nekatere vidike pregleda.

Pregled ponuja tudi nekatere razloge v prid opažanju Allana Buckwella, po katerem je »najboljša razlaga za današnjo politiko vedno včerajšnja politika« (v Ritson in Harvey 1997: 141). Pregled je časovno sledil skrajnemu roku za izpolnitev Fischlerjeve reforme, vsebinsko pa so se vsi ključni predlogi, ki jih je Komisija postavila na mizo, v preteklosti že pojavili, večina ravno v času Fischlerjeve reforme. Garzonova (2006: 51) in tudi Erjavec idr. (2007: 13) menijo, da so reformni poskusi po letu 1992 skušali odpraviti tržna neravnotežja, obenem pa uveljaviti ustrezne odgovore na nove izzive SKP, kot so okoljska zaščita, varnost in kakovost hrane, mednarodna trgovina in razvoj podeželja. Položaj kmeta, neto prejemnic in nove izzive je Komisija od začetka devetdesetih skušala uskladiti tako, da je tržne intervencije spreminjala v neposredno pomoč. Ta usmeritev, ki kaže sekvenčnost politik, utirjenost procesa, gotovo ostaja pomemben dejavnik tudi pri pregledu.

## 5. SKLEPNE UGOTOVITVE

Analiza pregleda pritrjuje tezi, da evropsko kmetijsko politiko še vedno temeljno zaznamujejo interesi posameznih držav. Pregled, ki je bil že zastavljen omejeno, je bil med pogajanjmi še dodatno interesno izravnano po meri posameznih držav članic in razen mlečnih kvot ni bil deležen večjih nasprotij. Toda nasprotno, brez avtonomne vloge Komisije in učinka zapletene naddržavne institucionalizacije odnosov vendarle ni moč pojasniti (stopnjevanja) posameznih sestavin zadnjega reformnega kroga, kot so postopno zmanjševanje podpor, modulacija, ukinjanje proizvodno vezanih podpor.

Pregled kot tak sicer ni prinesel večjih sprememb v razmerju moči med akterji, niti ni povzročil novih sprememb vzorcev SKP, temveč je kvečjemu utrdil vero v že znano dinamiko oblikovanja politike. Pregled je bil izpeljan s pogajalsko igro, v kateri so države članice ohranjale premoč. Slednje lahko razumemo tudi kot odziv na (pre)močno vlogo Komisije v Fischlerjevi reformi, verjetno pa tudi kot izraz trenutne splošne krize evropskih povezav.

Čeprav se za dvojnostjo med medvladnim institucionalizmom in neofunkcionalizmom zdi, da odgovarja na ključna vprašanja, povezana s pregledom, pa je za celovito razumevanje oblikovanja SKP vendarle treba razumeti zgodovinski kontekst razvoja države, ki se je ujemal z značilno kmetijsko politiko, vezano na spodbujanje prehranske varnosti in na vlogo družinske kmetije v podeželskem okolju. SKP ni nastala kot nasprotje tovrstne nacionalne paradigme, temveč jo je evropeizirala in iz EU naredila enotnega igralca na kmetijskih trgih.

Ob tem se je seveda pojavilo vprašanje porazdelitve virov in s tem vprašanje prizadetih družbenih skupin, na ravni EU pa držav neto vplačnic v proračun EU. Celotno reformo SKP, vključno s pregledom, so usmerjala nesorazmerja, ki so izhajala predvsem iz prerazdelitve proračunskih sredstev. Evolucije mehanizmov SKP ni moč zanikati, toda preprosto dejstvo, da večina držav članic ali vsaj njihovih kmetijskih ministrov tudi po pregledu še vedno brani prerazdelitev sredstev po nacionalnem ključu, kaže, da je SKP še vedno talka spleta nacionalističnih političnih in ekonomskih fiksacij.

### **SKP z vidika opredelitve proračuna EU**

S precejšnjo verjetnostjo je mogoče sklepati, da se bodo razmerja iz časa sprejemanja pregleda pokazala v novi proračunski razpravi. To bo pripomoglo k večji konservativnosti in manjši reformni naravnosti. SKP bo sicer deležna zelo široke konceptualne razprave, končne rešitve pa bodo zaradi ohranjenega razmerja moči verjetno manj dramatične.

Trenutna shema neposrednih plačil vodi v objektivno težko opravičljivo prerazdelitev med državami članicami. Zmagovalci in poraženci te politike so vse bolj prepoznavni, zato je v prihodnje moč pričakovati nadaljnjo krepitev akterjev, ki jim dosedanja raven razdelitve jemlje (neto plačnice in večina novih članic). Tudi IEEP(2008:2) napoveduje, da se utegnejo kratkoročno verjetno res omejevati izdatki SKP, a obenem opozarja na vedno večji prepad med stališči in pričakovano ostrejšimi spori med posameznimi akterji. Krepili se bodo tudi mednarodni trgovinski in okoljevarstveni pritiski. Še največjo temeljno spremembo lahko prinese uvedba sofinanciranja neposrednih plačil, ki bi prenesla del bremena na države (delna renacionalizacija SKP), omogočila pa bi tudi razrešitev vprašanja britanskega popusta. To bi utegnulo povečati stroške kmetijske

politike v posameznih državah, obenem pa zmanjšati nekatere prednosti skupne politike na svetovnih trgih, kar je gotovo lahko tudi korak nazaj.

Premiki v proračunu so mogoči, ker o njih ne bodo odločali kmetijski ministri, ampak predsedniki vlad in držav, kar daje reformnim možnostim nekoliko več teže. Pozitivni učinki pričakovanega zaostrenega spora pa bodo gotovo večja ciljna naravnost in objektivnost politike neposrednih plačil za zagotavljanje evropskih javnih dobrin kot ključnega razloga proračunskega federalizma. Odločilno vlogo bo pri tem imela Komisija in glede na dosedanje izkušnje tudi karizmatičnost in sposobnost uveljavitve sprememb novega komisarja/-ke za kmetijstvo.

Teze o prihodnji SKP so torej: obseg proračuna za SKP se gotovo ne bo povečal, ne bo pa se močno zmanjšal, v skrajni obliki bo uvedeno obvezno sofinanciranje izdatkov prvega stebra; sistem neposrednih plačil bo ohranjen, deležen pa bo nadaljnjih sprememb v smeri večjega poenotenja in ciljne naravnosti; politika razvoja podeželja bo verjetno okrepljena. Te rešitve, ki gredo že daleč čez pričakovanja konservativnega bloka držav, ne bodo zadovoljile želje reformnih držav. Reformni proces SKP se bo tako nadaljeval tudi po letu 2020.

Slovenija je v odnosu do SKP izrazito konservativna glede na stališča kmetijske interesne sfere, močno zastopane tudi v pripadajoči državni upravi, a tudi reformam naklonjena z vidika splošne javnosti in drugih delov politike. Na ta način kaže razmerja moči v EU in bo s pričakovanim kompromisom proračunske razprave toliko zadovoljna in nezadovoljna kot glavni akterji evropske politike. Vseeno lahko sklepamo, da si bo Slovenija tudi po letu 2013 prizadevala za rešitve, ki upoštevajo razdrobljenost in majhnost njenega kmetijstva.

### **LITERATURA IN VIRI**

Agra Focus. 2007. April; junij; julij; september; oktober; november; december. Agra Europe.

– 2008. Januar; februar; marec; april; maj; junij; julij; avgust; september; oktober; december. Agra Europe.

Bayne, N., Woolcock, S. 2003. *The new economic diplomacy: decision-making and negotiation in international economic relations*. Aldershot, Burlington: Ashgate Publishing.

Begg, I. 2005. *Funding the European Union. A Federal Trust Report on the European Union's Budget*. London: The Federal Trust for Education and Research.

Begg, I., Heinemann, F. 2006. *New budget, old dilemmas: Briefing note*. London: Centre for European Reform.

- Begg, I., Sapir, A., Eriksson, J. 2008. *The Purse of the European Union: Setting Priorities for the Future*. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.
- Cipriani, G. 2007. *Rethinking the EU budget three unavoidable reforms*. Brussels: Centre for European policy studies.
- Cunha, A., Swinbank, A. 2009. Exploring the Determinants of CAP Reform: A Delphi Survey of Key Decision-Makers. *Journal of Common Market Studies* 47 (2): 235–261.
- Economist*. 2009. A hopper but not a pleaser, 25. junij. Dostopno na: [http://www.economist.com/world/europe/displaystory.cfm?story\\_id=13899661](http://www.economist.com/world/europe/displaystory.cfm?story_id=13899661) (15.8.2009).
- Erjavec, E., Juvančič, L., Rednak, M., Volk, T. 2007. »Zdravstveni pregled« Skupne kmetijske politike – v kakšnem stanju SKP pričakuje izzive prihodnosti? V *Slovensko kmetijstvo in podeželje v Evropi, ki se širi in spreminja*, ur. Stane Kavčič, 13–32. Domžale: DAES.
- Evropska komisija. 2007. *Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu: Priprava na »pregled zdravstvenega stanja« reforme SKP*. Dostopno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0722:FIN:SL:PDF> (30.12.2008).
- 2009. *“Health Check” of the Common Agricultural Policy*. Dostopno na: <http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/> (18.11.2009).
- Evropska unija. 2009. *Consultation procedure*. Dostopno na: [http://europa.eu/scadplus/glossary/consultation\\_procedure\\_en.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/consultation_procedure_en.htm) (15.8.2009).
- Garzon, I. 2006. *Reforming the Common Agricultural Policy: History of a Paradigm Change*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- IEEP. 2008. IEEP Policy Briefing. Dostopno na: <http://cap2020.ieep.eu/assets/2008/12/18/>
- CAP2020\_Policy\_Briefing\_December\_2008\_\_2\_\_EU\_Budget\_Review.pdf (20. 1. 2009).
- Goepel Report*. 2008. Dostopno na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20080225IPR22117&language=EN> (15. 8. 2009).
- Medinstitucionalni sporazum med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo o proračunski disciplini in dobrem finančnem poslovanju*. 2006. Dostopno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:139:0001:0017:SL:PDF> (15.8.2009).
- Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. 2008. *Slovenija bo preučila zakonodajne predloge Skupne kmetijske politike s strani Evropske komisije*. Dostopno na: <http://www.mkgp.gov.si/nc/si/splosno/cns/novica/article/946/5719/> (22. 11. 2009).
- Moravcsik, A. 1998. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power – From Messina to Maastricht*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Moyer, W., Josling, T. 2002. *Agricultural Policy Reform: Politics and process in the EU and US in the 1990s*. Burlington: Ashgate.
- Ritson, C., Harvey, D. 1997. *The common agricultural policy*. Wallingford: CAB International.
- Sapir, A., Aghion, P., Bertola, G., Hellwig, M., Pisani-Ferry, J., Rosati, D., Viñals, J., Wallace, H. 2003. *An agenda for a growing Europe – Making the EU Economic System Deliver. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission Chairman of the Group Members*. Dostopno na: <http://www.euractiv.com/ndbtext/innovation/sapir-report.pdf> (15. 8. 2009).
- Svet EU. 2008 a. *Communication from the Commission »Preparing for the »Health Check« of the CAP Reform« – Adoption of the Council Conclusions*. Dostopno na: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st07/st07150.en08.pdf> (30. 12. 2008).
- 2008 b. *Press Release: 2843rd Council Meeting – Agriculture and Fisheries*. Dostopno na: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/agricult/98248.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/agricult/98248.pdf) (15. 8. 2009).
- Swinnen, J. F. M. 2008. *The Perfect Storm. The political economy of Fischler reforms of Common agricultural policy*. Brussels: Centre for European policy studies.