

Boštjan KERBLER – Kefo

# Večnamenskost kmetijstva in kmetijska politika

Kmetijstvo je v nekdanjih agrarnih družbah pomembno vplivalo na gospodarsko in družbeno življenje na podeželju. S pojavom industrializacije se je začel vpliv zmanjševati, kar je povzročilo splošno zaostajanje podeželja. To je postopno vodilo do oblikovanja politik in programov za pospešen razvoj podeželskih območij po načelu celovitosti in v teh konceptih je dobilo kmetijstvo nov, razširjen pomen: poleg gospodarske funkcije so mu začeli pripisovati tudi prostorskoposelitveno, ekološko, socialno in kulturno funkcijo. Zaradi takšne večnamenskosti so se pojavile težnje po enakovredni integraciji kmetijstva v vsak razvojni načrt podeželja na lokalni, regionalni in državni ravni. V prispevku je s časovnim okvirom – od druge svetovne vojne do začetka proračunskega obdobja Evropske unije 2007–2013 – predstavljen potek krepitve zavesti o večnamenskosti kmetijstva in njegovi vlogi v razvoju podeželja v zahodnoevropskih državah na eni strani in v Sloveniji na drugi. Slovenski kmetijski politiki je posvečene največ pozornosti od osamosvojitve leta 1991 do priključitve Evropski uniji leta 2004.

*Agriculture in former agricultural societies had significant influence on the economy and social life of the countryside. Developing industrialization, which caused general lagging of the countryside, diminished this influence. Gradually, under the principles of integrity, new policies and programmes were modeled for advanced development of rural areas and agriculture gained new, extended meaning in these concepts. In addition to its economic function, new functions were attributed, such as: ecological, social and cultural, but also the settling function. Due to multifunctionality of agriculture, tendencies toward equal integration of agriculture in each rural developmental plan on the local, regional and state level appeared. The paper presents the course of consciousness building about the multifunctionality of agriculture and its part in the rural development of West European countries as well as Slovenia, in the time frame from the Second World War to the beginning of the EU budgetary period 2007–2013. The period after attainment of independence in 1991 and joining the European Union in 2004 were given more attention where Slovenian agricultural policy is concerned.*

**Evropska unija**  
**Kmetijska politika**  
**Razvoj podeželja**  
**Skupna kmetijska politika**  
**Slovenija**  
**Večnamenskost kmetijstva**

**Agricultural Policy**  
**Common Agricultural Policy**  
**European Union**  
**Multifunctionality of agriculture**  
**Rural development**  
**Slovenia**

## 1. Uvod

V evropskih državah obsegajo kmetijske površine in gozd okoli 90 odstotkov podeželskega prostora. (Huillet 1998) Kmetijstvo sicer že nekaj časa nima odločilne vloge v gospodarskem razvoju, vendar je njegov družbeni pomen neprimerno večji od deleža, ki ga ima ta panoga v skupnem BDP. Poleg proizvodnih namreč zagotavlja tudi številne neproizvodne dobrine, ki jih je zelo težko neposredno ekonomsko ovrednotiti. Proizvodne in neproizvodne dobrine so rezultat različnih funkcij kmetijstva, ki se v podeželskem prostoru pogosto prepletajo in dopolnjujejo. Bedrač in

Cunder (2006) navajata naslednje funkcije:

- Proizvodna funkcija, ki se nanaša na proizvodnjo hrane in surovin za predelavo in je osnovna naloga kmetijstva. Zagotavlja prehransko varnost in preskrbo z varno in kakovostno hrano po sprejemljivih cenah.
- Okoljska funkcija, ki se nanaša na ohranjanje doseženega ekološkega ravnotežja v prostoru, trajnostno rabo naravnih virov, ohranjanje biotske raznovrstnosti, videza kulturne krajine ter naravne in kulturne dediščine, ki se je na podeželju oblikovala s stoletji.
- Socialna funkcija, ki se nanaša na poseljenost podeželja in urav-

notežen prostorski razvoj, ki je ena od razvojnih prioritet družbe. Na oddaljenih in odročnih podeželskih območjih je kmetijska dejavnost še zmeraj generator razvoja, saj primanjkuje drugih zaposlitvenih možnosti. Nadaljevanje kmetijske pridelave in razvoj novih dejavnosti na kmetiji ali zunaj nje prispevata k zaposlenosti prebivalstva na teh območjih, s tem pa k ohranjanju poseljenosti in zagotavljanju stabilne demografske strukture.

Opisane funkcije kmetijstva opredeljujemo s pojmom večnamenskost (multifunkcionalnost) kmetijstva, kar pomeni, da morata po-

tekati razvoj kmetijstva in razvoj podeželja usklajeno.

## 2. Spreminjanje vloge kmetijstva v odnosu do razvoja podeželja v Evropski uniji

V zahodnoevropskih državah so že zgodaj spoznali, da je kmetijstvo v razvoju podeželja zelo pomembno. V skladu s tem spoznanjem so v posameznih obdobjih postopoma razvili učinkovite mehanizme za medsebojno usklajevanje strategij in razvojnih politik.

### 2.1 Obdobje od ustanovitve skupne kmetijske politike do velike reforme strukturne politike

Rimska pogodba iz leta 1957 je pomenila ustanovitev Evropske gospodarske skupnosti in je postavila v eni izmed svojih točk tudi temeljna načela skupne kmetijske politike. Njeni cilji so bili (Erjavec 1997):

- povečanje storilnosti v kmetijstvu s pospeševanjem tehnološkega napredka in z racionalizacijo kmetijske pridelave ter optimalno rabo proizvodnih dejavnikov, posebno dela;
- zagotavljanje primerne življenjske ravni podeželskemu, takrat še pretežno kmečkemu prebivalstvu, zlasti s povečanjem osebnih dohodkov;
- stabiliziranje kmetijskih trgov;
- zagotavljanje nemotene ponudbe kmetijskih pridelkov po cenah, sprejemljivih za porabnika.

Glavno finančno ogrodje skupne kmetijske politike je postal Evropski kmetijski usmerjevalni in jams-tveni sklad, ki je bil namenjen financiranju zaščite kmetijskega trga in strukturnih ukrepov za razvojno podporo kmetijstvu. Kljub dogovoru o uravnoteženem delova-

nju tržnocenovne in kmetijske strukturne politike so večino proračunskih sredstev namenjali tržnim intervencijam in cenovnim podporam, zelo majhen del pa programom strukturne politike. Zato so se med kmetijskimi območji postopoma povečale razlike v razvitosti, kar je še dodatno poglobila ekonomska recesija v sedemdesetih letih 20. stoletja, ki je sledila obdobju hitre gospodarske rasti. Ob splošnem ekonomskem nazadovanju in pretiranem poudarjanju proizvodne funkcije kmetijstva so nastajale vedno večje razvojne razlike tudi med podeželskimi in urbanimi območji (Vadnal, 1987, Perpar, 1995, Juvančič, 1996, Erjavec, 1997).

Da bi zmanjšali razvojne razlike podeželskih območij, so začeli sredi sedemdesetih let v strukturno politiko uvajati tudi regionalni vidik (Markeš, 1995, Erjavec, 1997). Podeželski prostor so razdelili na tri tipe problemskih območij: na območja z gorskim in s hribovskim kmetijstvom, na območja z majhno gostoto prebivalstva in z močno depopulacijo ter na območja s specifičnimi problemi (Von Meyer, 1990, povzeto po Juvančič, 1996). Na območjih, kjer je bila pridelava zaradi naravnih razmer otežena in dražja zaradi višjih pridelovalnih stroškov, podpora ni bila namenjena le ekonomski izravnavi, ampak tudi ohranjanju poseljenosti in kulturne pokrajine. S tem je bila prvič poudarjena tudi eko-socialna funkcija kmetijstva, vendar pa je nov pristop samo delno ublažil razlike (Erjavec, 1997). Regionalno-politični programi so bili namreč ukrepi klasične regionalne politike (Markeš 1995), ki so pomenili prenos tehnologije in kapitala z osrednjih strukturnih mehanizmov na lokalno raven (Juvančič, 1996). Odvisnost »šibkih« regij od močnih oziroma perifernih (podeželskih) od centralnih (urbanih) se je prenesla s področja gospodarstva tudi na politično-administrativno in kulturno področje (Schnidegger, 1990, povzeto po Markeš, 1995).

V osemdesetih letih so začeli ukrepe klasične regionalne politike reševati s konceptom endogenega razvoja, ki z integralnim pristopom zajema v program gospodarske, kulturne, politične, socialne in okoljske vidike. Gre za model razvoja, ki želi v prvi vrsti zmanjšati odvisnost območja oziroma regije od zunanjih dejavnikov, hkrati pa razvoj oblikovati na učinkoviti izrabi lastnih, endogenih potencialov (Markeš, 1995). Premik v tej smeri so bile smernice Zelenega dokumenta iz leta 1985, ki so med drugim določale podporo kmetijstvu na območjih, kjer je to nepogrešljivo z vidika regionalnega razvoja, ohranjanja kulturne pokrajine in socialnega ravnotežja, ter podpirale povečanje ekološke zavesti med kmetovalci (Vadnal, 1987, Erjavec, 1997).

Leta 1988 je sledila reforma strukturne politike, s katero so bila postavljena temeljna izhodišča strukturnih skladov (Evropska komisija, 1992, povzeto po Juvančič, 1996). Strukturnopolitični ukrepi so se osredotočili na pet prednostnih področij, ki so obsegala šest medsebojno komplementarnih ciljev. Za področje kmetijstva in razvoj podeželja so bili med njimi najpomembnejši cilji 1, 5a in 5b (Perpar, 1995, Juvančič, 1996, Erjavec, 1997):

- Cilj 1 je bil namenjen pospeševanju razvoja in strukturnemu prilagajanju regij, v katerih je znašal BDP manj kot 75 odstotkov povprečja Evropske gospodarske skupnosti.
- Cilj 5a je zajemal v okviru skupne kmetijske politike številne ukrepe za pospeševanje razvoja podeželja s pospešenim prilagajanjem kmetijskih struktur.
- Cilj 5b je zajemal številne ukrepe za celovit razvoj in prilagajanje struktur v podeželskih kmetijskih območjih, ki so zaostajala v gospodarskem in socialnem razvoju.

Pomemben mehanizem za izvajanje strukturne politike in politike razvoja podeželja so postale tudi t.

i. pobude (iniciative), npr. pobuda Leader, ki je primer endogenega koncepta razvoja podeželja.

## 2.2 Obdobje velikih reform skupne kmetijske politike

Skupna kmetijska politika je še vedno sledila ciljem ohranjanja poseljenosti in enakomernega prostorskega razvoja predvsem s tržnimi intervencijami in cenovno podporo, zato je v začetku devetdesetih let postalo jasno, da je treba za učinkovitejše izvajanje reform strukturne politike prenoviti celotno skupno kmetijsko politiko. S prvo veliko reformo skupne kmetijske politike leta 1992, t. i. MacSharryjevo reformo, je bilo določeno, da naj bi se težišče ukrepov tudi v praksi preneslo s tržnocenovne na kmetijsko strukturno politiko, saj se je z njo začel proces prestavljanja podpor od tržnih cen k neposrednim plačilom (Tracy, 1993, povzeto po Juvančič, 1996). Kmetijstvo bi dobilo »dve vsebini«: na eni strani naj bi se v svojih oblikah in načinu delovanja vedno bolj približevalo splošnemu gospodarskemu vzorcu, konkurenčnosti in globalnosti, na drugi strani pa naj bi gradilo na tradiciji podeželja, estetskih in kulturnih vrednotah, regionalizaciji in ekološki ozaveščenosti (Erjavec, 1997). Začeli so podpirati ukrepe, ki so bili prilagojeni specifičnim lokalnim razmeram, v okviru kmetijsko-okoljskih programov pa ukrepe varovanja okolja (Perpar, 1995, Erjavec, 1997).

Zaradi neenakomernega regionalnega razvoja, ki se je sredi devetdesetih let kazal predvsem s krepitvijo velikih urbanih razvojnih žarišč in osi, so se pojavile tudi zahteve po prenovi mehanizmov za izvajanje regionalne strukturne politike in njihovi uskladitvi s politikami razvoja podeželja in kmetijstva (Kroll, Schleuter, 1995, povzeto po Plut, 1998). Najjasneje so bile izražene v sklepnih načelih konference o raz-

voju podeželja, ki je potekala leta 1996 v Corku na Irskem. V njih so opredelili podeželje in regionalno politiko kot neločljivo povezan del razvoja kmetijstva.

V Agendi 2000, ki velja za proračunsko obdobje 2000–2006, je bilo sicer določeno, da sta cilja politike razvoja podeželja združitev in poenotenje različnih ukrepov za razvoj podeželja, ki bi omogočili pomoč vsem podeželskim območjem, vendar so številne nevladne organizacije že pred uveljavitvijo dokumenta opozarjale, da sta tudi v njem varstvo okolja in pomen, ki ga ima kmetijstvo pri razvoju podeželja, premalo upoštevana (Rural Development, 1999, povzeto po Perpar, 2002). Nezadovoljni so bili predvsem s finančno podporo programom trajnostnega razvoja podeželja, ki bi kmetom omogočila, da bi razširili obseg svojih dejavnosti, postali inovativnejši in ustvarili trajna delovna mesta na podeželju (Clancy, 1998).

V novem proračunskem obdobju se je zmanjšalo tudi število prednostnih ciljev strukturne politike: cilj 1 je prevzel vsebino in načine delovanja programov nekdanjega cilja 1, novi cilj pa 2 ponudi podporo strukturnim spremembam v podeželskih območjih, ki zaostajajo v razvoju zaradi velike odvisnosti od kmetijstva, in združuje nekdanje cilje 2, 5a, 5b in 6 (Evropska komisija, 1997, povzeto po Markeš, Juvančič, 1997).

Zaradi omenjenih kritik so leta 2003 izvedli drugo veliko reformo skupne kmetijske politike. Temeljni reformni cilj je bil uveljavitev večnamenske usmerjenosti kmetijstva, zlasti pa učinkovito izvajanje ukrepov za razvoj podeželja. Osnovni del reforme sta opustitev povezave med subvencijo in proizvodnjo ter uvedba »enotnega plačila na kmetijo« – pomoči, ki ni odvisna od obsega proizvodnje (nevezana pomoč), ampak je odvisna od spoštovanja številnih predpisov, zlasti

okoljskih [1]. Drugi bistveni element te reforme je zmanjšanje neposrednih plačil velikim kmetijskim gospodarstvom, iz teh sredstev pa bodo financirali razvoja podeželja (Vir 1).

Po reformi zaznamujejo razvoj kmetijstva in podeželja v EU izboljšanje učinkovitosti kmetovanja, upoštevanje higienskih standardov in skrb za blagor živali, trajnostno upravljanje narave in kulturne pokrajine, zmanjševanje okoljskih vplivov in diverzifikacija kmetijske proizvodnje, pomembne pa so tudi pomoči pri usmerjanju v sonaravno kmetovanje, podpore za zgodnje upokojevanje, za mlade prevzemnike in za delovno usposabljanje, posebne podpore na območjih, ki so manj ugodna za kmetovanje, podpore gozdarstvu, alternativne oblike dohodkov in razvoj različnih storitvenih dejavnosti (The CAP-acity building manual, 2003, povzeto po Lampič, 2005, Vir 2).

## 3. Spreminjanje vloge kmetijstva v odnosu do razvoja podeželja v Sloveniji

### 3.1 Obdobje od druge svetovne vojne do osamosvojitve Slovenije

V povojnem obdobju, ko so države Evropske gospodarske skupnosti razvile model skupne kmetijske politike, ki je temeljil na političnem in gospodarskem pomenu družinskih kmetij in cenovnih podporah, je jugoslovanski in s tem slovenski model kmetijske politike zaviral razvoj zasebnega kmetijstva in razvil model »socialističnega« kmetijstva. Dolgoročno je na njegov razvoj v Sloveniji najbolj radikalno vplivala zakonska ureditev zasebne lastnine nad zemljišči. Z drugo agrarno reformo leta 1953 je bil uzakonjen zemljiški maksimum, ki

je zasebnikom dovoljeval le 10 ha kmetijskih zemljišč (Rednak in drugi, 1997).

Zaradi hitre industrializacije in neugodne kmetijske politike so se kmetije v šestdesetih letih spustili na dno družbenoekonomske lestvice. Na pospešeno praznjenje podeželskih območij in vse večjo potrebo po hrani se je država odzvala s spremembami v kmetijski politiki in uvedbo prvih regionalnopolitičnih programov za podporo družinskih kmetij v drugi polovici šestdesetih let. Zasebnim kmetom je bila priznana vsaj njihova proizvodna vloga. Oblast na republiški in lokalni ravni je začela z različnimi ukrepi spodbujati razvoj na kmetijah: ob pomoči kmetijske pospeševalne službe in drugih ustanov so začeli kmetije pridobivati pomembne informacije o sodobnih pridelovalnih postopkih, začeli so posodabljanje mehanizacijo in stroje. Ti ukrepi so sicer omogočili intenziviranje pridelovanja, vendar so bile spodbud deležne večinoma kmetije na območjih z ugodnejšimi razmerami za kmetijsko pridelavo, medtem ko so bila območja, ki so bila zaradi depopulacije najbolj prizadeta, še vedno zapostavljena (Markeš, 1995, Rednak in drugi, 1997).

Načrtno spodbujanje gospodarskega razvoja podeželskih območij v Sloveniji se je začelo v sedemdesetih letih. Leta 1971 je bil sprejet zakon o ukrepih za pospeševanje hitrejšega razvoja manj razvitih območij, ki je uzakonil koncept policentrično zasnovanega socialno-ekonomskega in prostorskega razvoja (Kovačič, 1997, Markeš, Juvančič, 1997). Zaradi njegovega vpliva so se začeli hitreje razvijati manjši regionalni centri, locirani večinoma v nižinskih predelih ali v neposredni bližini prometnih povezav. V novih industrijskih središčih se je zaposloval tudi velik del kmečkega prebivalstva, zlasti z bližnjih območjih okrog teh središč. Ker so ob redni zaposlitvi ohranjali tudi kmetijsko proizvod-

njo, so z združevanjem prihodkov povečali svojo socialno in ekonomsko blaginjo, vendar je zapostavljanje kmetijstva v povojnem obdobju povzročilo ogromne razlike med slovenskim kmetijstvom in kmetijstvom primerljivih držav v drugih razvitih delih Evrope (Rednak in drugi, 1997).

Čeprav je zakon o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja iz leta 1975 podaljšal veljavnost teh razvojnih programov, je pobuda v osemdesetih letih nekoliko zastala. Slovenija je bila namreč v okviru takratne Jugoslavije najbolj razvita republika in zato so bila le redka območja deležna državne podpore (Markeš, Juvančič, 1997). Izseljevanje s perifernih agrarnih podeželskih območij (zlasti hribovitih in gorskih) se je nadaljevalo in ob koncu desetletja je živelo v oddaljenosti manj kot 10 kilometrov od gravitacijskih centrov 81 odstotkov prebivalstva Slovenije, v oddaljenosti manj kot 25 kilometrov pa kar 99 odstotkov. Podeželska območja zunaj teh meja so bila izpostavljena močni depopulaciji, kmetijska zemljišča pa intenzivnemu zaraščanju (Juvančič, 1996).

### 3.2 Obdobja po osamosvojitvi Slovenije

#### Prvo obdobje po osamosvojitvi Slovenije (1991–1998)

Na prehodu iz osemdesetih let v devetdeseta so se na področju strukturne kmetijske in regionalne politike zgodili pomembni premiki:

- leta 1990 so določili območja z omejenimi dejavniki za kmetovanje;
- leta 1990 je bil sprejet tudi Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v RS (Ur. l. SRS 48/90);
- leta 1992 so sprejeli Strategijo razvoja slovenskega kmetijstva.

K a) Območja z omejenimi dejavniki za kmetovanje so bila izhodiš-

če za prve diferencirane subvencije v kmetijstvu. Obsegala so 80,6 odstotka kmetijskih zemljišč in 40,5 odstotka prebivalcev, vključevala pa so gričevnato-hribovita območja, gorsko-višinska območja in strme kmetije, kraška in druga območja (Markeš, Juvančič, 1997).

K b) Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v RS je prinesel nekatere nove oblike razvojnih spodbud in jih usmeril neposredno v podeželski prostor (Kovačič, 1997). Sestavni del demografsko ogroženih območij so bila geografsko zaokrožena podeželska območja, območja, ki so opredeljena kot hribovska oziroma gorsko-višinska, območja v desetikilometrskem pasu ob državnih mejah, torej območja s šibkim demografskim razvojem, postaranim prebivalstvom in omejenimi naravnimi dejavniki za kmetijstvo (Juvančič, 1996, Ravbar, 2000). Glavna cilja zakona sta bila ohranjanje poseljenosti in gospodarska revitalizacija teh območij (Murn, 1995).

K c) V strategiji razvoja slovenskega kmetijstva so bile poleg proizvodne funkcije prvič uradno poudarjene tudi druge – eko-socialne – funkcije kmetijstva (Markeš, Juvančič, 1997). Kmetijstvo je dobilo pomembno vlogo pri ohranjanju poseljenosti, varovanju kulturne pokrajine in varstvu okolja. Drugi cilj tega dokumenta določa, da je »kmetijstvo na podeželju nepogrešljiva in nenadomestljiva dejavnost, zato je njegova vloga ključna za razvoj tega prostora, še zlasti na demografsko ogroženih območjih« (Strategija razvoja slovenskega kmetijstva, 1992: 72). Država se v strategiji zavezuje, da bo ustrezen razvoj kmetijstva na demografsko ogroženih območjih zagotavljala z ukrepi cenovne izravnave, direktnimi plačili za nadomeščanje manjšega dohodka, sofinanciranjem gradnje kmetijske infrastrukture (poti, urejanje zemljišč) in spodbujanjem razvoja teh območij v skladu z zakonom o demografsko

ogroženih območjih (razvoj dopolnilnih dejavnosti na kmetijah, dodatnih nekmetijskih dejavnosti na podeželju ipd.).

Kljub novim pristopom v kmetijski strukturi in regionalni politiki pa sredi devetdesetih let celostnega reševanja razvojnih vprašanj kmetijstva in podeželja še ni bilo (Markeš, Juvančič, 1997). Plut (1998) navede, da so se območja izrazite depopulacije prebivalstva celo povečala z 32 odstotkov na več kot 40 odstotkov površja Slovenije. Glavni vzroki za neučinkovitost razvojnih spodbud podeželja so bili:

- (a) neuskkljenost ministrstev in sektorskih razvojnih politik ter programov,
- (b) nedodelanost postopkov za uresničevanje razvojnih programov,
- (c) medsebojno izključevanje strateških ciljev slovenskega kmetijstva,
- (d) nezadostna višina proračunskih sredstev za regionalne spodbude,
- (e) nezasnovanost ukrepov za nadaljnji razvoj po načelu subsidiarnosti.

K a) Razvojne politike so bile omejene večinoma na posamezne sektorje, med področji, ki se vsebinsko pokrivajo, pa ni bilo zadovoljivega sodelovanja. Kot primer lahko navedemo program celostnega razvoja podeželja in obnove vasi, ki ni potekal usklajeno s programom spodbud za razvoj kmetij in dopolnilnih dejavnosti niti znotraj istega ministrstva (Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano). Učinke razvojnih dosežkov na enem področju so omejevali nerešeni problemi na drugem področju, ki se financirajo iz drugega sklada. Namesto pozitivnih sinergijskih učinkov so nastajali negativni sinergijski učinki, zato je bilo onemogočeno načelo celovitosti, povečali pa so se stroški upravljanja programov. »Z združitvijo razvojnih programov in pripadajočih sredstev bi se povečala kritična masa sredstev,

povečali bi se pozitivni učinki, programi bi bili preglednejši in lokalne skupnosti bi se lahko intenzivneje vključevale v razvojne programe« (Erjavec in drugi, 1997: 415).

K b) Državne in strokovne institucije so sicer pomagale pri pripravi razvojnih programov in potrebne dokumentacije, uresničitev programov pa je bila prepuščena slabo organiziranim in strokovno premalo usposobljenim lokalnim ustanovam in/ali prebivalcem (Kovačič, 1997).

K c) Po eni strani naj bi imelo hribovsko kmetijstvo zaradi funkcije večnamenskosti pomembno vlogo pri ohranjanju kulturne pokrajine, zagotavljanju zdrave hrane in ohranjanju ekološkega ravnotežja v okolju – torej vzdrževanju takšnega prostora, v katerem se lahko izvajajo tudi druge (razvojno spodbudne) nekmetijske dejavnosti – po drugi strani pa je bilo realno nemogoče, da bi bil kmetijam na teh območjih zagotovljen paritetni dohodek (Markeš, 1998).

K d) Delež regionalnih spodbud države je bil veliko manjši kot v razvitih evropskih državah, kjer so zagotavljali vsaj 0,4 odstotka BDP (Plut, 1995). Zakon o demografsko ogroženih območjih je močno povečal površino (zajel je 61 odstotkov površine Slovenije in 25 odstotkov vsega prebivalstva države), hkrati pa je država iz državnega proračuna za inicialne razvojne programe namenjala vedno manjši delež proračunskih sredstev – leta 1991 0,25 odstotka, leta 1997 pa le še 0,042.

K e) Ukrepi niso vključevali razvojnih sposobnosti in posebnosti posameznih podeželskih območij, čeprav bi moralo biti sprejemanje odločitev urejeno tako, da bi nižja raven predstavila svoje posebnosti, ki bi se upoštevale na višji ravni pri izoblikovanju razvojnih programov v skladu z dogovorjenimi nacionalnimi koncepti in globalnimi cilji (Mihevc, 1997, Gosar, 1997).

## Drugo obdobje po osamosvojitvi Slovenije (1998–2004)

Leta 1996 je Slovenija zaprosila za članstvo v EU, pogajanja pa so se začela leta 1998. Zaradi neučinkovitega izvajanja tedanje kmetijske politike in potrebe po hitrem prilagajanju pravni ureditvi EU so začeli v predpristopnem obdobju izvajati reformo kmetijske politike. Po zgledu skupne kmetijske politike je bil glavni cilj prenove kmetijske politike zmanjšati pomen tržnocenovne politike ter povečati pomen kmetijske strukturne politike in politike razvoja podeželja. Te naj bi se v širšem področju delovanja povezovale z drugimi razvojnimi politikami, zlasti z regionalno (Erjavec, 1997). Program reforme kmetijstva in politike razvoja podeželja so izvajali v štirih stebrih:

- I. steber: tržnocenovna politika
- II. steber: Slovenski kmetijsko-okoljski program
- III. steber: program prestrukturiranja kmetijstva in živilstva
- IV. steber: razvoj podeželja.

Bistvena sprememba v delovanju slovenske kmetijske politike je bil drugi steber programa reforme, torej Slovenski kmetijsko-okoljski program, ki je z uvedbo neposrednih plačil na enoto kmetijskega zemljišča za različne namene pomenil prehod na evropsko primerljive podpore. Cilji tega programa so:

- ohranjanje poseljenosti in kulturne pokrajine, zlasti v območjih s težjimi razmerami za kmetovanje,
- uvajanje tradicionalnih in sonaravnih oblik kmetovanja [2],
- trajnostna raba naravnih virov,
- proizvodnja kakovostne hrane,
- ohranjanje biotske raznovrstnosti,
- varovanje zavarovanih območij.

Z uresničevanjem teh ciljev je kmetijska politika začela tudi v praksi izvajati večnamenskost kmetijstva. Premik v politiki razvoja podeželja je pomenil tudi četrti steber, ki je določal, da je treba razvijati pro-

jekte za celostni razvoj podeželja in vključevati njegov razvoj v širše regionalne programe (Bedrač, Cunder, 2006).

Zaradi prilagajanja razvojne politike Slovenije konceptom regionalne strukturne politike EU, da bi odpravili omenjene pomanjkljivosti in napake državne razvojne politike pri spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij, so v predpristopnem obdobju nastale tudi spremembe v regionalni politiki. Ta naj bi ponudila okvir za usklajevanje različnih interesov na najvišji in najnižji ravni v integralnem konceptu razvoja. Takšen koncept regionalne politike je bil sprejet leta 1999 z zakonom o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, ki je v svojih ciljih upošteval spodbude za uravnotežen gospodarski, socialni in prostorski razvoj ter cilje strategije razvoja slovenskega kmetijstva. Opredeljena so bila območja s posebnimi razvojnimi problemi, med katera spadajo poleg ekonomsko šibkih območij s prevladujočo vlogo kmetijstva in območij s strukturnimi problemi in veliko brezposelnostjo tudi razvojno omejevana obmejna območja in območja z omejenimi dejavniki za razvoj, zlasti za kmetijstvo. Leto pozneje je bila kmetijstvu dodeljena osrednja vloga v razvoju podeželja tudi z zakonom o kmetijstvu, s katerim je bila določena tudi vloga kmetijstva in podeželja v regionalnem razvoju.

#### Tretje obdobje po osamosvojitvi Slovenije (2004–) [3]

Z vstopom Slovenije v EU leta 2004 so se na področju kmetijske politike in politike razvoja podeželja zgodile pomembne spremembe. Slovenija je prevzela mehanizme, ki na tržnocenovnem področju pomenijo enotno vodenje politike, na strukturnem področju in področju razvoja podeželja pa programsko načrtovanje politike, s čimer daje EU svojim članicam večji mane-

ski prostor. Potrjena sta bila Program razvoja podeželja za obdobje 2004–2006, ki omogoča črpanje sredstev iz kmetijskega strukturnega sklada, in Enotni programski dokument 2004–2006, ki določa, kako bo Slovenija v skladu s svojo dolgoročno strategijo in cilji porabila razpoložljiva sredstva iz strukturnih skladov, kohezijskega sklada in nacionalnega proračuna. Dokumenta sta temelj za celovito načrtovanje, izvajanje in spremljanje politike razvoja podeželja v Sloveniji. Zajemata različne strukturne ukrepe, ki so namenjeni ohranjanju in razvoju kmetijstva ter z njim povezanih dejavnosti v podeželskem prostoru.

Kot navajata avtorja, so prednostne naloge Programa razvoja podeželja:

- Trajnostni razvoj kmetijstva in podeželja, ki ga uresničujejo z ukrepi za območja z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnost in ukrepi Slovenskega kmetijsko-okoljskega programa.
- Ekonomsko in socialno prestrukturiranje kmetijstva, ki zajema ukrepa zgodnje upokojevanje kmetov in prilagajanje EU-standardom.

Po Enotnem programskem dokumentu izvaja kmetijstvo naslednje ukrepe:

- izboljšanje predelave in trženja kmetijskih proizvodov, ki je namenjen živilsko-predelovalni industriji, da posodobi in tako prilagodi svojo proizvodnjo zahtevam trga po visokokakovostni in varni hrani;
- naložbe v kmetijska gospodarstva, ki so namenjene izboljšanju starostne in izobrazbene strukture kmetov ter povečanju produktivnosti ob upoštevanju okoljevarstvenih standardov;
- diverzifikacija kmetijskih dejavnosti in dejavnosti, ki so blizu kmetijstvu, je namenjen spodbujanju razvoj dopolnilnih in dodatnih dejavnosti na kmetijskih gospodarstvih in novih dejavnosti zunaj kmetijstva;

- trženje kakovostnih kmetijskih in živilskih proizvodov.

S tema dokumentoma Slovenija postopno uveljavlja reformne zahteve skupne kmetijske politike iz leta 2003, ki še bolj poudarjajo večnamensko vlogo evropskega kmetijstva in s tem tudi njegov pomen v razvoju podeželja. Če je bila v Sloveniji v obdobju 1991–1998 večnamenskost kmetijstva obravnavana predvsem v ciljih kmetijske politike, v predpristopnem obdobju pa je šlo za prilagajanje ukrepov kmetijske politike s ciljem večnamenskosti, lahko v tretjem obdobju torej že govorimo o večnamenski naravnosti kmetijstva. Kljub temu strokovnjaka opozarjata, da Slovenija s posameznimi ukrepi sicer trenutno v celoti zagotavlja proizvodne in okoljske elemente večnamenskosti, vendar pa zaradi še vedno prisotne depopulacije na marginalnih območjih in stalnega zmanjševanja obsega kmetijskih zemljišč trdimo, da ukrepi pri uresničevanju prostorskih elementov večnamenskosti večinoma niso dovolj učinkoviti. Z uvajanjem novih ukrepov na področju strukturne politike, kjer diverzifikacija dejavnosti na podeželju in razvoj novih delovnih mest postajata vse pomembnejša, bo po mnenju agrarnih ekonomistov v prihodnosti treba bolj zasledovati tudi socialne in prostorske elemente večnamenskosti.

## 4. Vloga kmetijstva v odnosu do razvoja podeželja v okviru nove finančne perspektive EU

Z letom 2006 se bo končalo sedemletno obdobje Agende 2000 in začelo se bo obdobje nove finančne perspektive 2007–2013, v katero z EU vstopa tudi Slovenija. Na podlagi večnamenske usmerjenosti kmetijstva, ki

ga je z reformo leta 2003 kot temelj razvoja opredelila skupna kmetijska politika, prinaša nova ureditev korak naprej pri usklajevanju razvoja kmetijstva in podeželja, zlasti glede programiranja, financiranja in izvajanja politike razvoja podeželja <sup>[4]</sup>.

Evropski kmetijski jamstveni in usmerjevalni sklad se bo razdelil na Evropski kmetijski jamstveni sklad, ki bo skrbel za dohodkovni vidik kmetijstva <sup>[5]</sup>, in Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja, ki bo postal drugi steber kmetijske politike, namenjen kmetom in vsem drugim podeželskim prebivalcem in podeželskemu prostoru (Lukačič, 2004). V skladu z libonsko strategijo razširja reforma financiranja skupne kmetijske politike možnosti uporabe financiranja razvoja podeželja za spodbujanje rasti na njem, v skladu s cilji strategije trajnostnega razvoja pa zagotavlja trajnostni razvoj (Vir 3).

Nova uredba predvideva, da bodo ukrepi razvoja podeželja opredeljeni v treh prioritetenih ciljeh, t. i. oseh (Lukačič, 2004):

- Prva os predvideva izboljšanje konkurenčnosti kmetijskega in gozdarskega sektorja. Predvideni so ukrepi za razvoj človeškega potenciala (izobraževanje, mladi kmetje, zgodnje upokojevanje), finančnega potenciala (modernizacija kmetij, investicije v kmetije, večanje ekonomske vrednosti gozda, dopolnilne dejavnosti), ukrepi za kakovost in produktivnost (to je pomoč kmetom za doseganje standardov, podpora živilsko-predelovalni industriji, malim podjetjem) ter prehodni ukrepi za nove države EU (organizacije proizvajalcev, polkmetje).
- Druga os se nanaša na okolje in upravljanje zemljišč. Ukrepi predvidevajo trajnostni razvoj kmetijstva (ukrepi za območja z omejenimi dejavniki, kmetijsko-okoljski programi, Natura 2000) in trajnostni razvoj v gozdarstvu (ukrepi, kot so pogozdovanje kmetijskih površin, nekmetijskih površin, gozdarsko-okoljska plačila itd.).

• Tretja os predstavlja diverzifikacijo podeželskega gospodarstva in kakovost življenja na podeželju. Ukrepi bodo po večini namenjeni nekmetom – obrtnikom in kmetom, ki glavino dohodka ustvarjajo zunaj kmetijstva – ter lokalnim skupnostim. Bistvo je v zagotavljanju dobrin za podeželski prostor, ne pa razvoj kmetijstva ali proizvodnja hrane. Ukrepi se nanašajo na diverzifikacijo podeželskih ekonomij (turizem, obrt, nekmetijske dejavnosti, kulturna dediščina, naravna dediščina), izboljšanje kakovosti življenja na podeželju (infrastruktura, storitve, obnova vasi), torej celostna obravnava podeželja.

Pomembna novost nove ureditve je tudi integracija endogenega (»bottom-up«) razvojnega pristopa, na katerem bodo morali temeljiti vsi programi razvoja podeželja (t. i. horizontalna os). »Pristop omogoča lokalnim razvojnim partnerstvom večjo samoiniciativnost pri opredeljevanju lastne razvojne strategije znotraj katerekoli prednostne osi razvoja podeželja. Takšne spodbude lokalnih skupnosti so bile v preteklem desetletju ločene od preostalih ukrepov razvoja podeželja v okviru samostojne pobude skupnosti Leader. Ker pa se je ta program izkazal kot uspešen, bo v novem programskem obdobju imel najpomembnejšo vlogo« (Lampič, 2005: 177, povzeto po Erhart, Juvančič, 2005).

## 5. Sklep

Zavest o večnamenskosti kmetijstva in njegovi tesni povezanosti z razvojem podeželja se je v zadnjih petdesetih letih v evropski politiki, predvsem pa pri ljudeh, krepila postopoma. Za prvo desetletje po ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti je značilno, da je bila skupna kmetijska politika izrazito protekcionistična. Večino sredstev iz Evropskega kmetijskega jamstvenega in usmerjevalnega sklada so namenjali tržnocoenovnim podporam, zelo maj-

hen del pa programom iz usmeritvenega dela sklada, zaradi česar so se začele med podeželskimi območji poglobljati razvojne razlike. Uvajanje regionalnopolitičnih vidikov v strukturno politiko v sedemdesetih letih jih je sicer delno ublažilo, izseljevanja zlasti z izoliranih perifernih agrarnih podeželskih območij pa ni zaustavilo. Šele premik od klasične regionalne politike h konceptom endogenega razvoja in reforma strukturne politike v osemdesetih letih sta prinesla pozitivne razvojne spodbude, zlasti na podeželskih območjih, ki so z vidika razvoja družbe nepogrešljiva. Preloma v politiki sta prva velika reforma skupne kmetijske politike v začetku devetdesetih in druga reforma v okviru Agende 2000 leta 2003, ko se je težišče financiranja in ukrepov te politike preneslo s tržnocoenovne na kmetijsko strukturno politiko, za temeljni cilj skupne kmetijske politike pa je bila določena večnamenska usmerjenost kmetijstva in z njim povezan razvoj podeželja.

Tudi Slovenija je naredila po osamosvojitvi prelom z več desetletij trajajočim parcialnim pristopom pri razvoju podeželja – v ciljeh kmetijske politike je bila poleg proizvodne funkcije določena tudi eko-socialna funkcija kmetijstva. Zaradi številnih strukturnih problemov, ki so bili posledica zapostavljanja kmetijstva v socializmu in neučinkovitega izvajanja kmetijske in regionalne politike, je v devetdesetih letih slovensko kmetijstvo po večini stagniralo in nazadovalo, z njim pa tudi podeželje. V predpristopnem obdobju je prišlo zaradi prilagajanja politiki EU do reforme kmetijske politike in politike razvoja podeželja, kar je postopno vodilo do sprejetja razvojnih programov podeželja, s katerimi so začeli izvajati ukrepe, ki poudarjajo večnamenskost kmetijstva.

V razširjeni EU je bila za proračunsko obdobje 2007–2013 sprejeta nova finančna perspektiva, ki nadgrajuje vsa dosedanja spoznanja o večnamenskosti kmetijstva in njegovo-

vi povezanosti z razvojem podeželja. V naslednjem sedemletnem obdobju bo tako večnamenskost kmetijstva v EU postala stvarnost, na kateri bomo gradili prihodnost evropskega podeželja. Pri tem pa se zastavlja vprašanje, ali ni vloga, ki je bila dodeljena kmetijstvu v razvoju podeželja, (že) pretirana. Tudi podeželje je namreč večnamenski prostor.

Boštjan Kerbler – Kefo, univ. dipl. geogr.,  
Urbanistični inštitut RS, Ljubljana  
e-pošta: kefo@uir.si

### Opombe

- [1] S tem je tudi tržnocenovna politika postala del sheme večnamenskega kmetijstva. (Bedrač, Cunder, 2006)
- [2] Leta 1999 sta bila na novo uvedena ukrepa integrirana kmetijska pridelava in ekološko kmetovanje.
- [3] Poglavlje je povzeto po Bedraču in Cunderu (2006).
- [4] Juvančič, 2006: 57: »Sedanjí veljavni ureditvi ni uspelo v celoti zadovoljiti zahtev po preglednosti sistemov razvojnega načrtovanja, fleksibilnosti pri izbiri najustreznejših ukrepov in finančnih virov ter enostavnosti administrativnih postopkov. V praksi je bila največja težava sistem dveh različnih virov financiranja ukrepov za razvoj podeželja (del ukrepov zapade pod pravila jamstvenega dela Evropskega kmetijskega in jamstvenega sklada, drugi del ukrepov pa pod pravila strukturnih skladov oziroma usmerjevalnega dela Evropskega kmetijskega in jamstvenega sklada).«
- [5] Podpore bodo na podlagi reform skupne kmetijske politike leta 2003 še naprej temeljile na enotnem proizvodno nevezanem plačilu. Zaradi večnamenske usmerjenosti kmetijstva bo treba tudi v okviru prvega stebra za pridobitev finančnih sredstev izpolnjevati veliko okoljskih in prehrabnih standardov, standardov zaščite živali, ob tem pa uveljavljati pravila dobre kmetijske prakse. (Lukačič, 2004)

### Literatura

Bedrač, M., Cunder, T., 2006. *Slovenska kmetijska politika in večnamenskost kmetijstva*. V: Slovenija v EU – izzivi za kmetijstvo, živilstvo in podeželje, 3. konferenca DAES, Moravske Toplice 10.–11. november 2005. Domžale, Društvo agrarnih ekonomistov Slovenije, str. 243–257.

Clancy, E., 1998. *Kmetijska politika EU*. V: Evropska unija, Slovenija in trajnostni razvoj: projekt osveščanja javnosti o Evropski uniji. Ljubljana, Slovenska fundacija za trajnostni razvoj, str. 87–94.

Erjavec, E., 1997. *EU in Skupna kmetijska politika*. V: Slovensko kmetijstvo in Evropska unija: študija v okviru raziskovalnega projekta CRP Zemlja: Učinki vključevanja Slovenije v mednarodne integracije na slovensko kmetijstvo. Ljubljana, ČZD Kmečki glas, str. 23–138.

Gosar, L., 1997. *Temeljne dileme o prihodnosti podeželja*. V: Zasnova strategije in metodološke osnove celovitega razvoja in urejanja podeželja. Ljubljana, Ministrstvo za znanost in tehnologijo, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, str. 103–109.

Huillet, C., 1998. *Comprehensive strategies for developing rural areas of Europe*. V: Towards a spatial development strategy for European continent. Seminar Perspectives for evolution of rural areas in Europe, Ljubljana, 24.–25. septembra 1998. Ljubljana, Council of Europe, str. 19–29.

Juvančič, L., 1996. *Regionalna politika Evropske unije in Slovenije – primerjalna in empirična analiza kazalcev gospodarske razvitosti podeželskih območij*: diplomsko delo. Ljubljana, Biotehniška fakulteta, 98 str.

Juvančič, L., 2006. *Politika razvoja podeželja v obdobju 2007–2013: Izzivi in iveranja za Slovenijo*. V: Slovenija v EU – izzivi za kmetijstvo, živilstvo in podeželje, 3. konferenca DAES, Moravske Toplice 10.–11. november 2005. Domžale, Društvo agrarnih ekonomistov Slovenije, str. 55–70.

Kovačič, M. (ur.), 1997. *Zasnova strategije in metodološke osnove celovitega razvoja in urejanja podeželja*. Ljubljana, Ministrstvo za znanost in tehnologijo, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 133 str.

Lampič, B., 2005. *Kmetijstvo kot priložnost sonaravnega razvoja podeželja v Sloveniji*. V: Geografski pogledi na regionalni razvoj. Ljubljana, Filozofska fakulteta, Oddelek za geografijo. (Dela 23, str. 167–219)

Lukačič, M., 2004. *Predstavitev kandidatke za ministrico za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano*. 30. november 2004. <http://vlada.sds.si/?section=about&news=51> (sneto 15. marca 2006)

Markeš, M., 1995. *Klasična in endogena politika – njuna vsebina in cilji*. V: Izhodišča, sestavine in problemi celovitega razvoja podeželja v Sloveniji: zbornik posveta. Ljubljana, Skupina Narava in Človek, str. 21–29.

Markeš, M., 1998. *Vloga kmetijstva v razvojnem programu Triglavskega narodnega parka*. V: Kmetijstvo in okolje: zbornik posveta, Bled, 12.–13. 3. 1998. Ljubljana, Kmetijski inštitut, str. 91–96.

Markeš, M., Juvančič, L., 1997. *Evropski izzivi razvoja podeželja v Sloveniji*. V: Slovensko kmetijstvo in Evropska unija: študija v okviru raziskovalnega projekta CRP Zemlja: Učinki vključevanja Slovenije v mednarodne integracije na slovensko kmetijstvo. Ljubljana, ČZD Kmečki glas, str. 369–387.

Mihevc, P., 1997. *Prostorsko planiranje kot*

*sestavina načrtovanja razvoja podeželja*. V: Zasnova strategije in metodološke osnove celovitega razvoja in urejanja podeželja. Ljubljana, Ministrstvo za znanost in tehnologijo, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, str. 114–129.

Murn, A., 1995. *Nacionalni program in posebni razvojni zakoni v luči strategije gospodarskega razvoja Slovenije in vpliva na regionalni razvoj Slovenije*. Delovni zvezek Urada RS za ZMAR, 4, 7, str. 21–31.

Perpar, A., 2002. *Študijsko gradivo za predmet Razvoj podeželja – podiplomski študij*. Ljubljana, Biotehniška fakulteta, 84 str.

Perpar, T., 1995. *Ukrepi Evropske Unije za razvoj podeželja*. V: Izhodišča, sestavine in problemi celovitega razvoja podeželja v Sloveniji: zbornik posveta. Ljubljana, Skupina Narava in Človek, str. 31–40.

Plut, D., 1995. *Sodobni evropski izzivi regionalni politiki Slovenije*. V: Regionalni vidiki demografske politike Slovenije: strokovni posvet, Ljubljana, 27. junij 1995. Ljubljana, Državni svet Republike Slovenije, Komisija za regionalni razvoj, str. 7–16.

Plut, D., 1998. *Slovensko kmetijstvo in sonaravni regionalni razvoj*. V: Kmetijstvo in okolje: zbornik posveta, Bled, 12.–13. marec 1998. Ljubljana, Kmetijski inštitut, str. 29–35.

*Program reforme kmetijske politike 1999–2002*. 1998. Ljubljana, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 25 str.

Ravbar, M., 2000. *Regionalni razvoj slovenskih pokrajin*. V: Regionalni razvoj v Sloveniji. Ljubljana, Inštitut za geografijo. (Geographica Slovenica, 33, 2, str. 9–81).

Rednak, M., Cunder, T., Volk, T., Jerič, D., 1997. *Primerjava kmetijske politike in zaščite kmetijstva*. V: Slovensko kmetijstvo in Evropska unija: študija v okviru raziskovalnega projekta CRP Zemlja: Učinki vključevanja Slovenije v mednarodne integracije na slovensko kmetijstvo. Ljubljana, ČZD Kmečki glas, str. 143–180.

*Slovenski kmetijski-okoljski program: 2001–2006*. 2001. Ljubljana, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 36 str.

*Strategija razvoja slovenskega kmetijstva*. 1992. Ljubljana, Ministrstvo za kmetijstvo in gozdarstvo, 88 str.

Vadnal, K., 1987. *Kmetijska politika Evropske gospodarske skupnosti*. Sodobno kmetijstvo, 20, 7–8, str. 299–303.

### Viri

Vir 1  
<http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/sl/2005/rg67.htm> (sneto 15. marca 2006)

Vir 2  
[http://www.itr.si/javno/youth\\_farm/sl/eu-and-cap-PART1.html](http://www.itr.si/javno/youth_farm/sl/eu-and-cap-PART1.html) (sneto 15. marca 2006)

Vir 3  
<http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/sl/2005/rg67.htm#fn5> (sneto 15. marca 2006)