



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

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

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

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

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

3. konferenca DAES

Slovenija v EU - izzivi za kmetijstvo, živilstvo in podeželje

Moravske Toplice
10.-11. november 2005

društvo agrarnih
ekonomistov slovenije
DAES



Slovenija v EU - izzivi za kmetijstvo, živilstvo in podeželje

Uredil:

doc. dr. Stane Kavčič

Programski odbor:

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

Izdajatelj:

Društvo agrarnih ekonomistov - DAES; zanj Miroslav Rednak

Prelom in priprava za tisk:

dr. Stane Kavčič, mag. Ajda Kermauner Kavčič

Oblikovanje naslovnice:

Grega Kropivnik

Tisk:

Tiskarna Pleško d.o.o.

1. izdaja

Naklada 400 izvodov

Domžale, 2006

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

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

338.43(497.4)(063)

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

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

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

ISBN 961-91094-2-2

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

II. Politika razvoja podeželja

POLITIKA RAZVOJA PODEŽELJA V OBDOBJU 2007-2013: IZZIVI IN TVEGANJA ZA SLOVENIJO

Luka JUVANČIČ^a

IZVLEČEK

V prispevku predstavljamo glavne spremembe, ki jih prinaša nova zakonska ureditev EU za politiko razvoja podeželja in odprta vprašanja, ki se nanašajo na izvajanje te politike v obdobju nove finančne perspektive EU (NFP) 2007-2013. Oceniti skušamo, kakšen pomen bodo te spremembe imele za izvajanje politike razvoja podeželja Slovenije v obdobju NFP. Ugotavljamo, da se Slovenija lahko nadeja zgolj malenkostnemu zvišanju javnofinančnih proračunskih prilivov EU za razvoj podeželja. Skupni obseg javnofinančnih izdatkov je v pomembno odvisen tudi od prihodnjega statusa Slovenije v kohezijski politiki EU. V izvedbenem smislu so največja tveganja povezana z neuravnoteženostjo porabe sredstev za različne skupine ukrepov razvoja podeželja v Sloveniji. Neskladje med trenutno strukturo javnih izdatkov za razvoj podeželja v Sloveniji in med zahtevano uravnoveženostjo te porabe v obdobju NFP bi lahko pomenilo določeno tveganje glede izvajanja nekaterih komaj uveljavljenih ukrepov (SKOP, prilagajanje in izvajanje standardov EU). Ocenjujemo, da je ta tveganja moč obvladovati s skrbnim načrtovanjem ukrepov v novem programskem obdobju. Uravnoveženje v obsegu izvajanja ukrepov za razvoj podeželja bi bilo za Slovenijo dolgoročno koristno.

Ključne besede: politika razvoja podeželja, nova finančna perspektiva EU, Slovenija

RURAL DEVELOPMENT POLICY IN THE PERIOD 2007-2013: CHALLENGES AND RISKS FOR SLOVENIA

ABSTRACT

Paper presents the main changes brought by the new EU Rural Development Regulation and discusses the main open issues that refer to its implementation in the period of the New Financial Perspective (NFP) of the EU (2007-2013). The paper attempts to assess the significance of these changes on the future implementation of rural development in Slovenia. The future allocation of funds for Rural Development from the Community budget to Slovenia is not likely to increase significantly. Public expenditure in this policy field is also highly dependent from the future status of Slovenia in the EU Cohesion policy. In terms of implementation, the main risks refer to the unbalanced expenditure for various groups of rural development measures in Slovenia. This imbalance could impair the future implementation of some newly introduced rural development measures (e.g. agri-environmental measures, compliance with the Community standards). The paper states that these risks can be controlled with careful policy programming. In the long term, Slovenia would benefit from a better balancing of rural development measures.

Keywords: rural development policy, the New Financial Perspective of the EU, Slovenia.

^a Biotehniška fakulteta Univerze v Ljubljani, Oddelek za zootehniko, Katedra za agrarno ekonomiko, politiko in pravo, Groblje 3, 1230 Domžale; luka.juvancic@bfro.uni-lj.si

1 Uvod

Z nedavnim pristopom k EU se je Slovenija vključila tudi v enotno ureditev na področju razvoja podeželja. Le-ta spada pod okrilje skupne kmetijske politike (SKP). Za razliko od sistema urejanja kmetijskih trgov, kjer smo s pristopom velik del suverenosti pri odločanju o kmetijski politiki prenesli na Bruselj, imamo pri odločanju o vsebini in obsegu razvojnih spodbud za razvoj podeželja na razpolago precej širši manevrski prostor. Enotna pravna ureditev nam narekuje poenotenje postopkov načrtovanja, izvajanja in spremljanja teh razvojnih spodbud, medtem ko se o izbiri prioriternih področij pomoči in ukrepov odločamo precej samostojno.

V pripravah za izvajanje politike razvoja podeželja v obdobju nove finančne perspektive EU (NFP) 2007-2013 na ravni Skupnosti lahko izpostavimo dva ključna dejavnika: sprejemanje krovne zakonodaje in določitev javnofinančnega okvira te politike. Medtem ko je pravni in organizacijski okvir te politike v glavnem že opredeljen¹, pa se bo odločanje o skupnem finančnem okviru in razporeditvi proračunskih sredstev Skupnosti po državah članicah zavleklo v začetek leta 2006.

Slovenija se je že v pristopnem obdobju dokazala kot država s pomembnim interesom na področju razvoja podeželja. Svoje prioritete v kmetijski politiki bomo verjetno tudi v bodoče gradili na dodatni krepitvi prizadevanj po povečanju konkurenčnosti agroživilstva, skrbi za trajnostno gospodarjenje z naravnimi viri in prostorom ter krepitvi gospodarskega potenciala podeželja.

Za učinkovito uveljavljanje naših interesov na področju politike razvoja podeželja v obdobju NFP je pomembno, ali jih bomo znali ustrezno argumentirati in ali bomo znali kapitalizirati svoje dosedanje izkušnje na področju politike razvoja podeželja. To seveda pomeni tudi odpravo pomanjkljivosti in napak, ugotovljenih pri izvajanju te politike pred pristopom k EU in v prvem obdobju po pristopu.

V pričujočem prispevku se osredotočamo na vprašanje, kateri so glavni izzivi in katera so morebitna tveganja, s katerimi se soočamo v pripravah na izvajanje politike razvoja podeželja v obdobju po letu 2007. Pri tem se omejujemo zgolj na organizacijsko in finančno plat tega vprašanja. Namenoma ne odpiramo vsebinskih vprašanj glede prioritete in nabora ukrepov, ki sodijo na raven dogovora med socialnimi partnerji in političnega odločanja.

Prispevek začnemo s kratkim vpogledom v razloge za spremembe v skupni ureditvi EU za razvoj podeželja. Temu sledi kratek pregled bistvenih elementov ureditve politike razvoja podeželja v obdobju NFP. Nadaljujemo s pregledom dosedanje prakse Slovenije na področju javnih spodbud za razvoj podeželja. V omenjenem pregledu se posebej osredotočamo na vprašanje uravnoteženosti med različnimi tipi ukrepov politike razvoja podeželja. Pregledno predstavljamo glavne vire tveganj, s katerimi se bomo morali soočiti v pripravah na učinkovito izvajanje te politike. Prispevek zaključujemo s pregledom nekaterih splošnih ugotovitev glede posodobljene skupne ureditve razvoja podeželja in s komentarjem, kaj te spremembe pomenijo za Slovenijo.

2 Ureditev skupne politike EU za razvoj podeželja v obdobju 2007-2013

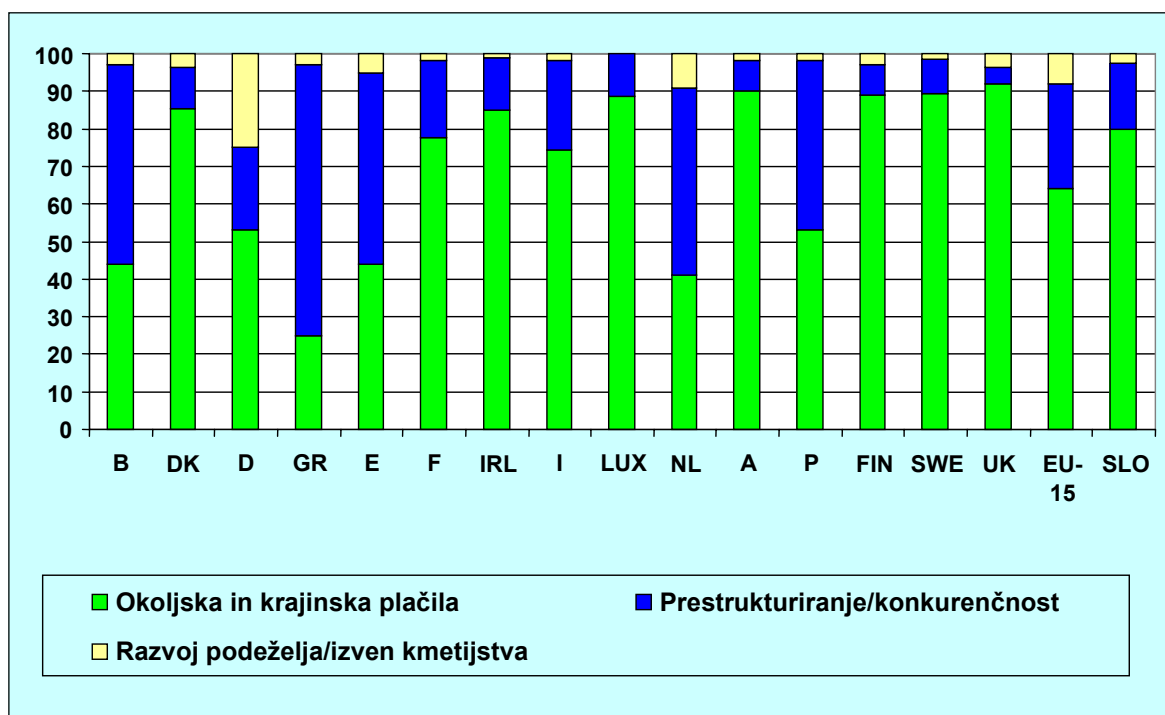
2.1 Vzroki za spremembe

Prizadevanja Evropske komisije v smeri oblikovanja enotne(jše)ga in pregledne(jše)ga pristopa v politiki razvoja podeželja niso nova. Bistven napredek v tej smeri je bil dosežen

¹ Dogovor o vsebini krovne uredbe za razvoj podeželja je bil dosežen na zasedanju Sveta konec junija 2005. Trenutno potekajo aktivnosti na konsolidaciji pravnih tekstov in na pripravi izvedbenih uredb za politiko razvoja podeželja.

v zadnjem programskem obdobju (2000-2006), ko je bil podan enoten zakonski in izvedbeni okvir teh ukrepov (krovna regulativa ES/1257/99), politiki razvoja podeželja pa priznan status t.i. »drugega stebra SKP«.

Sedaj veljavna ureditev ni uspela v celoti zadovoljiti zahtev po preglednosti sistemov razvojnega načrtovanja, fleksibilnosti pri izbiri najustreznejših ukrepov in odgovarjajočih finančnih virov ter enostavnosti administrativnih postopkov. V praksi je največjo težavo predstavljal sistem dveh različnih virov financiranja ukrepov za razvoj podeželja (del ukrepov zapade pod pravila jamstvenega dela EKJUS, drugi del ukrepov pa pod pravila strukturnih skladov, oziroma natančneje usmerjevalnega dela EKJUS). S tem so povezane pomembne razlike v postopkih programskega načrtovanja in finančnega upravljanja, nenazadnje pa tudi vsebinskega spremljanja in ocenjevanja.² Ker gre za dva različna finančna vira, za katera potekajo finančna pogajanja ločeno (za pogajanja o strukturnih skladih pa tudi na dveh ravneh - EU in nacionalni), to lahko pomeni tudi omejeno možnost samostojnega odločanja o obsegu financiranja posameznih ukrepov.³



Slika 1: Relativna zastopanost skupin ukrepov za razvoj podeželja; primerjava EU-15 in Slovenije

Praksa izvajanja ukrepov za razvoj podeželja v zadnjih dveh programskih obdobjih kaže tudi na vedno večja razhajanja med državami članicami v izbranem naboru ukrepov in v obsegu sredstev, namenjenih za različne skupine ukrepov za razvoj podeželja (glej sliko 1). Te razlike si lahko razlagamo z objektivnimi dejavniki, kot so npr. različne strukturne razmere, razvojni problemi ali preference javnosti glede pomena neproizvodnih outputov

² Zlasti v večjih državah članicah, v katerih je bil del območij uvrščen med manj razvite regije (t.i. cilj 1), je prihajalo do absurdnih situacij, ko je načrtovanje enega in istega ukrepa (npr. naložbenih podpor na kmetijah) za različne regije moralo biti opredeljeno v različnih programskih dokumentih (v Operativnem programu ali Enotnem programskem dokumentu za območja cilja 1 ter v Načrtu razvoja podeželja v ostalih območjih).

³ Skozi takšno izkušnjo gre v prvem obdobju po pristopu tudi Slovenija. Soočena je z velikim razkorakom med obsegom razpoložljivih sredstev za izvajanje ukrepov za razvoj podeželja, financiranih iz jamstvenega dela EKJUS ter tovrstnih ukrepov, ki so predmet financiranja usmerjevalnega dela EKJUS.

kmetijstva (varna hrana, kulturna krajina, okolje). Kljub temu pa je nekoliko simptomatično, da se pojavlja izrazito visok delež transferjev v okoljska in krajinska plačila kmetijstvu v nekaterih »bogatejših« državah članicah (Avstrija, Finska, Luksemburg, v zadnjem programskem obdobju sta se pridružili tudi Velika Britanija in Danska). Nekatere države članice očitno okoljska in krajinska plačila vsaj deloma uporabljajo tudi za izravnavo svoje javnoplčilne bilance s proračunom EU.

Rezultati vmesnih ocenjevanj izvajanja programov razvoja podeželja v programskem obdobju 2000-06 po mnenju komisije jasno opozarjajo tudi na problem nezadostne osredotočenosti in ciljne naravnosti ukrepov, za katere so se odločile države članice. Komisija meni, da so se številne med njimi odločile za preširok nabor ukrepov, ki med seboj niso usklajeni.

Z novim predlogom skupne normativne ureditve na področju politike razvoja podeželja je povezana tudi revizija nabora ukrepov. Le-ta je posledica dveh ključnih dejavnikov:

- a) Večja prilagoditev nabora ukrepov **pričakovanjem in preferencam javnosti**; zadnje prilagoditve nabora ukrepov v tej smeri so bile narejene ob srednjeročnem pregledu SKP (MTR), ko je bil dan večji poudarek področju kakovosti in varnosti hrane. Srednjeročni pregled SKP ni prinesel pomembnejših sprememb na področjih, ki zadevajo trajnostno rabo naravnih virov in gospodarjenje s prostorom.
- b) **Širitev EU**, ki prinaša pomembne nove izzive politiki razvoja podeželja. Dosedanji nabor ukrepov je bil oblikovan za strukturne razmere, temelječe na tržno usmerjeni družinski kmetiji kot osnovni proizvodni enoti v kmetijstvu. Za večino novih držav članic pa je značilna t.i. dualna struktura, ki jo zaznamuje sobivanje izrazito majhnih in pretežno samooskrbnih kmetij (kmetijstvo kot socialna kategorija) ter velikih kmetijskih podjetij, ki so se razvila iz bivših državnih posestev. Drugačne strukturne razmere in razvojne potrebe zahtevajo poseben nabor ukrepov. EU se je na ta izziv odzvala z razširitvijo nabora ukrepov na t.i. prehodne ukrepe za razvoj podeželja (pomoč delno samooskrbnim kmetijam, podpore za prilagoditev tehnološkimi standardom EU in pomoč pri formiranju (novih) organizacij proizvajalcev). Mnenja o ustreznosti posameznih ukrepov so deljena; dejstvo pa je, da je bilo od komisije upravičeno pričakovati jasno sporočilo, kako se bo odzvala na izziv spremenjenih strukturnih razmer ter razširjenega obsega razvojnih problemov podeželja razširjene EU v novem razvojnem ciklusu.

Razlogi za nadaljnje prilagoditve politike razvoja podeželja so torej upravljavske, javnofinančne in vsebinske narave.

2.2 Predlog nove ureditve

Prioritetni cilji

Cilji politike razvoja podeželja so odraz trenutnih preferenc javnosti glede vprašanj kmetijstva, hrane, okolja in prostora ter gospodarske integriranosti podeželja. Zato ni presenetljivo, da se poudarki te politike v času močno spreminjajo. Za obdobje NFP Evropska Komisija opredeljuje poslanstvo politike razvoja podeželja kot »spremljanje in dopolnjevanje ukrepov SKP na področju kmetijskih trgov s skupnim ciljem spodbujanja trajnostnega razvoja vseh podeželskih območij v razširjeni Skupnosti« (Extended Impact Assessment ..., 2004). V širšem smislu ne gre zaobiti tudi zavezanosti te politike ključnim razvojnim paradigmam Skupnosti: znanje, gospodarska rast in konkurenčnost (lizbonska strategija) ter zavezanost trajnostnemu razvoju (goteborški sklepi). Pri tem kaže izpostaviti zlasti pomen slednjega; eden pomembnejših sklepov Sveta v Göteborgu (2001) je bil, da »SKP nameni večjo pozornost preferencam javnosti po zagotavljanju varne in

kakovostne hrane, povečanju izbire živilskih proizvodov, večje skrbi za dobrobit živali ter skrbi za okoljske vire in krajino».

Po zaključeni javni razpravi je komisija opredelila tri prioritete cilje (t.i. »osi«) politike razvoja podeželja v prihodnjem programskem obdobju:

os 1: Povečevanje konkurenčnosti agroživilstva in gozdarstva;

os 2: Spodbujanje trajnostnega upravljanja z naravnimi viri in prostorom;

os 3: Povečevanje **kakovost življenja na podeželju in ekonomska diverzifikacija**.

Poleg vsebinskih ciljev je Komisija izrazila potrebo tudi po nekaterih izvedbenih izboljšavah politike razvoja podeželja. Med njimi kaže izpostaviti zlasti potrebo po **poenostavitvi** sistemov programiranja, izvedbe in financiranja (združitve v en finančni instrument z enotnim sistemom programiranja, izvedbenih meril in postopkom financiranja). S skrbjo za kakovostnejše upravljanje je povezano tudi prizadevanje komisije za večjo **preglednost, odgovornost in kakovost upravljanja** programov, kar namerava komisija doseči z okrepljenim sistemom spremljanja in stalnega (»on-going«) ocenjevanja programov. Poleg tega hoče v naslednjem programskem obdobju zagotoviti večjo **usklajenost** programskih dokumentov in **konsistentnost** izbranih ukrepov. Za čim učinkovitejše zadovoljevanje razvojnih potreb na regionalni in lokalni ravni si komisija prizadeva za krepitev javno-zasebnih **razvojnih partnerstev** ter razvojnega impulza od spodaj navzgor (»bottom-up«), ki je bil do sedaj značilen predvsem za pobudo Skupnosti Leader.

Programiranje

Sklicujoč se na rezultate vmesnih ocenjevanj programov razvoja podeželja (pomanjkanje osredotočenosti in jasnih strateških izhodišč) nova uredba predvideva povečanje aktivnosti na področju strateškega načrtovanja ukrepov. Tako naj bi po novem programiranje potekalo sukcesivno na treh ravneh:

- a) **Strategija politike razvoja podeželja na ravni Skupnosti**; za pripravo strategije (opredelitev skupnih strateških izhodišč po treh prednostnih oseh politike razvoja podeželja) je odgovorna Evropska komisija. Dokument sprejme Svet na podlagi priporočila Evropskega parlamenta. Rok priprave te strategije je tri mesece po sprejemu krovne uredbe. Strategija je lahko predmet srednjeročne revizije.
- b) **Nacionalna strategija politike razvoja podeželja**; v tem dokumentu bodo države članice predstavile svojo vizijo, kako nameravajo uresničevati skupne prioritete politike razvoja podeželja EU. Strategija naj bi vsebovala tudi nabor kazalnikov in naj bi predstavila komplementarnost programskega načrtovanja z drugimi politikami EU (še posebej s kohezijsko politiko). Nacionalna strategija bo predstavljala strateški input za pripravo Načrta razvoja podeželja. Nacionalna strategija bo predložena komisiji in potrjena na podlagi izmenjave pisem o odobritvi med državo članico in komisijo. Država članica je zavezana, da nacionalno strategijo pošlje komisiji pred oddajo Načrta razvoja podeželja.
- c) **Načrt razvoja podeželja**; nacionalna strategija je v tem dokumentu prevedena v operative cilje in ukrepe za vse tri prioritete osi politike razvoja podeželja (vključno s kvantificiranimi cilji in indikatorji rezultatov). Čeprav ni eksplicitno navedeno, je moč sklepati, da so za pripravo nacionalnih strategij in načrtov razvoja podeželja zadolžena nacionalna ministrstva, odgovorna za področje kmetijstva. Priprava dokumenta naj bi potekala v tesnem sodelovanju s socialnimi partnerji. Dokument potrjuje Evropska komisija.

Poleg tega novi predlog ureditve opredeljuje pomen **»lokalnih razvojnih strategij«**. Pripravljalci lokalnih razvojnih strategij naj bi bila javno-zasebna partnerstva na lokalni ravni.

Nabor ukrepov po prioritetah

Sam nabor ukrepov se ni bistveno spremenil. Število upravičenih ukrepov je naraslo iz 26 na 35. Za večino dosedanjih ukrepov, ki jih poznamo iz danes veljavne ureditve je predvideno, da se bodo izvajali tudi v naslednjem programskem obdobju. Pri nekaterih obstoječih ukrepih se bodo nekoliko spremenili pogoji izvajanja (npr. podpore naložbam v predelavi živil in v gozdarstvu). Kar se tiče ukrepov, namenjenih posebej za nove države članice, ni prišlo do nobenih sprememb. Ukrepa pomoči delno samooskrbnim kmetijam in organizacijam proizvajalcev ostajata.

Med ukrepi prve prioritetne osi (Konkurenčnost agroživilstva in gozdarstva) kaže kot največjo spremembo izpostaviti podpore naložbam v predelovalnih panogah. Pogoji upravičenosti so se vsebinsko razširili še na proizvode gozdarstva, zato pa je prišlo do pomembne zaostritve kriterijev v smislu velikosti upravičencev. Podpore naj bi bile po novem omejene na mala in srednje velika podjetja (do 250 zaposlenih); v primeru gozdarskih proizvodov pa le mikro-podjetja (do 10 zaposlenih). Do manjših sprememb je prišlo tudi v pogojih izvajanja pomoči mladim kmetom in podpor naložbam v kmetijstvu. Za slednjega (skupaj s podporami naložbam v dodajanje vrednosti osnovnim kmetijskim in gozdarskim proizvodom) je predlagan 36-mesečni odlog za uveljavitev standardov EU.

Največ sprememb se nanaša na skupino ukrepov v okviru druge prioritetne osi (Upravljanje z naravnimi viri in prostorom). Pri izravnalnih plačilih za območja s težjimi razmerami za kmetijstvo se obeta redefinicija kriterijev upravičenosti v sredini programskega obdobja.⁴ V sistem izravnalnih plačil naj bi po novem bila uvrščena tudi kmetijska gospodarstva v območjih Natura 2000.

Največ novih ukrepov se nanaša na trajnostno rabo gozdov. Poleg že obstoječega ukrepa pogozdovanja kmetijskih zemljišč se nabor širi na šest novih ukrepov, ki se nanašajo na upravljanje z gozdovi. Nekateri od njih izhajajo iz sedanjega (zelo splošno opredeljenega) ukrepa »drugih ukrepov v gozdarstvu« (npr. preventivni ukrepi v gozdarstvu, obnova proizvodnih potencialov), nekateri ukrepi pa so novi. Na področje upravljanja z gozdovi je razširjena izvedbena logika izravnalnih plačil (v gozdnih območjih Natura 2000) in okoljskih ukrepov. Ukrep pogozdovanja je razširjen tudi na nekmetijske površine. Poleg tega se države članice lahko odločijo tudi za ukrepe, ki spodbujajo trajnostno rabo kmetijskih in gozdnih površin (neprofitne naložbe v površine širše okoljske vrednosti javnega pomena) ali kombinirano kmetijsko-gozdarsko rabo (uvajanje sistemov kombinirane rabe površin).

V skupini ukrepov, ki se nanaša na širši vsebinski okvir razvoja podeželja (tretja prioritetna os - kakovost življenja na podeželju in ekonomska diverzifikacija) ni pomembnejših vsebinskih novosti. Predlogi komisije v smeri spodbujanja ekonomske diverzifikacije gredo korak dlje v smeri definiranja upravičenih dejavnosti in upravičenih prosilcev. Predlog med upravičene dejavnosti eksplicitno uvršča tudi nekmetijske gospodarske dejavnosti na podeželju, v primeru spodbujanja turističnih dejavnosti in razvoja mikro-podjetij pa tudi za upravičence ni nujno, da izhajajo iz kmetijstva.

Kot je bilo že omenjeno v poglavju o programiranju, je na novo opredeljuje pomen lokalnih razvojnih strategij. Za animacijo lokalnih partnerstev, izdelavo predštudij in lokalnih razvojnih strategij pa bodo na voljo tudi sredstva iz posebnega ukrepa v okviru 3. prioritete.

Pomembna novost nove ureditve je tudi integracija razvojnega pristopa, do sedaj znanega iz pobude Skupnosti Leader v razvojno programiranje v okviru novega Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP). Za lokalne razvojne

⁴ Računsko sodišče EU komisijo že dalj časa opozarja na potrebo po zaostritvi kriterijev upravičenosti. Izhajajoč iz dosedanjih razprav na temo kriterijev upravičenosti je moč razbrati, da kriteriji, temelječi na objektivnih naravnih omejitvah (npr. nadmorska višina, naklon, kakovost tal) niso sporni, pod vprašaj pa je postavljena upravičenost omejitev, izhajajočih iz socioekonomskih razmer.

strategije LEADER je značilno, da gradijo na endogenem (»bottom-up«) razvojnem pristopu. Nosilci razvojnih strategij so t.i. lokalne akcijske skupine, ki so javno-zasebna partnerstva. Teritorialni in vsebinski obseg posameznega lokalnega razvojnega programa LEADER je natančno opredeljen.

2.3 Finančni vidik (skupna vsota, razporeditev sredstev po državah)

Financiranje

Predlog nove uredbe predlaga združitev ukrepov SKP za razvoj podeželja v en finančni inštrument z enotnim sistemom programiranja, izvedbenih meril in postopkom financiranja. Predlagani naziv novega finančnega inštrumenta je Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP).

Programsko in finančno leto naj bi sovpadalo s koledarskim. Finančno upravljanje naj bi potekalo po pravilih, kakršna sedaj veljajo za strukturne sklade (n+2).

Stopnje sofinanciranja ukrepov s strani EKSRP so v programskem dokumentu opredeljene za vsako prioriteto posebej. Minimalna stopnja sofinanciranja znaša 20%, maksimalna pa 50% (oziroma 75% v t.i. konvergenčnih regijah) za ukrepe 1. in 3. prioritete. Maksimalna stopnja sofinanciranja je za nadaljnjih 5% višja za ukrepe 2. prioritete in ukrepe tipa LEADER (torej 55%, oziroma 80%).

Nova ureditev prinaša tudi varovalko, ki naj bi zagotavljala večjo uravnoteženost porabe sredstev za razvoj podeželja. Za ukrepe prve (konkurenčnost agroživilstva in gozdarstva) in tretje prioritete osi (kakovost življenja in ekonomska diverzifikacija podeželja) bodo države članice morale obvezno nameniti vsaj 10 odstotkov sredstev, za ukrepe druge prioritete osi (upravljanje z naravnimi viri in prostorom) pa najmanj 25 odstotkov sredstev v okviru Načrta razvoja podeželja. Financiranje aktivnosti, povezanih z delovanjem lokalnih akcijskih skupin in izvajanje ukrepov, izhajajočih iz lokalnih razvojnih strategij, naj bi obsegalo vsaj 5 odstotkov vseh sredstev, opredeljenih v Načrtu razvoja podeželja.⁵

Znotraj prioritete se bodo države članice po potrebi lahko samostojno odločale o realokaciji sredstev med ukrepi. Za spremembe v obsegu financiranja med prioritetai pa bo potrebno soglasje komisije.

Vprašanje zase pa je seveda skupni obseg proračunskih sredstev Skupnosti za politiko razvoja podeželja. Le ta je ključno povezan z izidom krovnih pogajanj o skupnem proračunu EU za obdobje 2007-2013. Izhodišče, ki ga je postavila komisija, predvideva obseg vplačil v proračun Skupnosti na ravni 1,14 odstotka bruto nacionalnega dohodka (BND). Izhajajoč iz te predpostavke bi bilo področju razvoja podeželja namenjenih 88,7 milijard evrov (izraženo v cenah 2004).

Na zasedanju Sveta junija 2005 je bil omenjeni predlog komisije s strani držav članic domala enoglasno zavrnjen. Razlogi za zavrnitev so si bili med seboj diametralno nasprotni in so potekali vzdolž ločnice med neto plačnicami in neto prejemnicami. Države neto plačnice se niso hotele zadovoljiti z ničemer manj kot z drastičnim znižanjem skupnega proračuna na ravni enega odstotka BND, kar bi pomenilo zmanjšanje skupnega proračuna EU za okrog 13 odstotkov. V nasprotju s tem so si zlasti države, ki so največje prejemnice sredstev iz naslova kohezijske politike, prizadevale za okrepitev skupnega proračuna, seveda zlasti na račun zvišanja sredstev za doseganje cilja gospodarske in socialne konvergence med državami članicami.

V izdelavo kompromisnega predloga proračuna Skupnosti za obdobje NFP je bilo s strani luksemburškega predsedstva vložena veliko truda in skorajda lekarniške

⁵ Za nove države članice, torej tudi za Slovenijo je ta zahteva nekoliko manj zavezujoča. Do ravni 5 odstotkov javne porabe za aktivnosti lokalnega značaja naj bi prišle do konca programskega obdobja, medtem ko bi povprečje celotnega obdobja moralo znašati vsaj 2,5 odstotka vseh sredstev.

natančnosti pri izravnavanju interesov nasprotujočih si strani. Kompromisni predlog luksemburškega predsedstva, ki je bil postavljen na pogajalsko mizo po zavrnitvi predloga komisije, je predvideval obseg vplačil v skupni proračun na ravni 1,06 BND, kar bi med drugim pomenilo znižanje skupnega obsega sredstev za razvoj podeželja na 74 milijard evrov. Kljub razmeroma radikalnemu rezu v proračun Skupnosti se je izkazalo, da za sprejetje kompromisne rešitve ni bilo zadosti politične volje. Najglasneje si je za zavrnitev proračunskega predloga prizadevala Velika Britanija. Svoje nasprotovanje je utemeljevala s potrebo po temeljitem prestrukturiranju proračuna Skupnosti⁶, katerega naj bi poskušala udejanjiti v obdobju njenega predsedovanja EU v drugi polovici 2005.

Kljub prvotnim napovedim britanskega predsedstva o korenitem prestrukturiranju proračuna Skupnosti so bili dejanski koraki k dosegu soglasja vendarle bolj pragmatični. Izhodišča za nadaljnja pogajanja med državami članicami, ki jih je pripravilo predsedstvo, se niso bistveno odmikala od zavrnjenega luksemburškega kompromisa. Edina pomembnejša razlika je bilo nadaljnje krčenje predvidenih izdatkov proračuna. Predlagano krčenje izdatkov je šlo zlasti na račun dveh politik - kohezijske politike in politike razvoja podeželja. Na decembrskem zasedanju Sveta je bil sprejet dogovor o finančnem okviru skupnega evropskega proračuna za obdobje 2007-2013. Znašal bo 1,03 odstotka BND. Predvideni znesek prevzetih proračunskih obveznosti za politiko razvoja podeželja je 66 milijard evrov, kar predstavlja 25-odstotno znižanje od prvotnega predloga komisije.

Gledano s stališča financiranja politike razvoja podeželja je seveda takšen razvoj dogodkov neugoden. Hkrati kaže tudi na velik razkorak med politično retoriko o potrebi po koreniti reformi skupne kmetijske politike in med pripravljenostjo po dejanskih spremembah.⁷ Okrnjen finančni okvir tudi postavlja pod vprašaj uresničljivost širšega nabora obveznosti, zajetih v krovni zakonodaji iz tega področja (Uredba Sveta 1698/2005 o podpori za razvoj podeželja ...).

Kljub indikativni razdelitvi sredstev po posameznih področjih porabe skupnega proračuna EU po državah članicah, ki je bila podlaga za sprejetje kompromisa, ostaja vprašanje dokončne razdelitve proračunskih sredstev EU za razvoj podeželja med državami članicami zaenkrat odprto. Krovna uredba (Uredba Sveta 1698/2005 o podpori za razvoj podeželja...) govori o »razdelitvi sredstev po objektivnih kriterijih«. Le-ti se nanašajo na:

- a) zneske, rezervirane za regije, ki najbolj zaostajajo v gospodarskem razvoju (t.i. »konvergenčne regije«);
- b) uspešnost izvajanja ukrepov za razvoj podeželja v prejšnjem programskem obdobju;
- c) specifične razmere in potrebe držav članic.

V literaturi lahko že zasledimo nekatere (bolj ali manj natančne) projekcije razdelitve sredstev med državami članicami (Agra Focus, 2005; Mantino, 2005). Problem (ne)točnosti teh napovedi izhaja iz (v času njihove objave) neznanega obsega skupnega proračuna EU za politiko razvoja podeželja, deloma pa tudi zaradi razlik v tolmačenju kriterijev razdelitve po državah. Vprašljiv je zlasti tretji kriterij 'specifičnih razmer' držav članic, ki je precej ohlapen in komisiji daje nekaj manevrskega prostora pri odločanju.

Za potrebe pogajanj o položaju Slovenije v novi finančni perspektivi je bil izgrajen simulacijski model. Ta vsebuje tudi modul za ocenjevanje proračunskih prilivov EU na področju politike razvoja podeželja (Erjavec, 2005). Ocene tega modula temeljijo na prvih

⁶ Ključna elementa prestrukturiranja proračuna EU naj bi bila zvišanje sredstev v korist ciljem lizbonske strategije (gospodarska rast, konkurenčnost, zaposlovanje) in drastično znižanje sredstev za financiranje skupne kmetijske politike.

⁷ Za razliko od politike razvoja podeželja sprejeti proračun EU za obdobje 2007-2013 ne predvideva pomembnejših znižanj na področju 1. stebra skupne kmetijske politike, torej na področjih tržne zaščite in neposrednih plačil (Agra Europe, 9.12.2005).

dveh kriterijih razdelitve sredstev po krovni uredbi, ki omogočata razmeroma objektivno oceno. Oceno skupne višine proračunskih prilivov EU za politiko razvoja podeželja, izhajajočo iz predpostavk tega modela, predstavljamo v preglednici 1.

Preglednica 1: Ocena proračunskih prilivov EU za politiko razvoja podeželja v obdobju nove finančne perspektive v milijonih evrov, cene 2004 (povzeto po Erjavec, 2005)

	Kriterij 'konvergenca'	Kriterij 'preteklo izvajanje'	Skupaj	Povprečna letna razdelitev
EU-15	13.044	20.321	33.365	4.766
Belgija	40	236	275	39
Danska	0	215	215	31
Nemčija	2.741	3.278	6.020	860
Grčija	1.740	615	2.355	336
Španija	2.903	2.151	5.054	722
Francija	562	3.558	4.121	589
Irska	0	1.475	1.475	211
Italija	2.927	2.786	5.714	816
Luksemburg	0	58	58	8
Nizozemska	0	256	256	37
Avstrija	0	1.981	1.981	283
Portugalska	1.963	936	2.898	414
Finska	0	1.359	1.359	194
Švedska	0	697	697	100
Velika Britanija	168	721	888	127
EU-10+2	15.332	17.307	32.639	4.663
Bolgarija	555	1.616	2.170	310
Ciper	0	137	137	20
Češka republika	1.901	1.000	2.902	415
Estonija	298	278	576	82
Madžarska	2.419	1.111	3.530	504
Litva	542	902	1.444	206
Latvija	377	607	983	140
Malta	34	51	85	12
Poljska	6.021	5.287	11.308	1.615
Romunija	1.735	5.065	6.800	971
Slovenija	257	521	778	111
Slovaška	1.194	731	1.925	275
EU-27	28.376	37.629	66.000	9.429

Glede na nedorečenost nekaterih kriterijev razdelitve so predstavljene ocene prilivov zaenkrat le okvirne. Vendar z ozirom na dejstvo, da se skupni finančni okvir za politiko razvoja podeželja ne bo spreminjal in so vsakršne spremembe determinirane s tem skupnim okvirom lahko upravičeno predvidevamo, da končni zneski po državah članicah ne bodo bistveno odstopali od predstavljenih ocen.

Za Slovenijo lahko sodimo, da predvideni javnofinančni okvir EU za razvoj podeželja ne bo mogel v celoti zadovoljiti njenih pričakovanj in potreb. Letna alokacija sredstev okrog 110 milijonov evrov se ne razlikuje bistveno od višine sredstev, ki jih Slovenija za ta namen dobiva že v sedanjem programskem obdobju. Hkrati pa se, kot smo predstavili že v 2. poglavju, širi namen možnih področij ukrepanja (za Slovenijo med temi verjetno kaže izpostaviti predvsem razširitev nabora ukrepov na gozdarstvo in kmetijstvo v varovanih območjih Natura 2000).

3 Vključevanje Slovenije v skupno ureditev EU za razvoj podeželja

3.1 Struktura javne porabe po skupinah ukrepov

Slovenija ima v primerjavi z ostalimi novimi državami članicami kar bogate izkušnje z izvajanjem ukrepov za razvoj podeželja. Tudi finančni okvir, namenjen razvoju podeželja je bil vseskozi razmeroma obsežen. Med ukrepi kmetijske politike je bilo tako v letu 1992 27 odstotkov sredstev namenjenih razvoju podeželja. Ta delež je v letu 1998 narasel celo na 37 odstotkov, potem pa se je znižal nazaj na raven nekaj nad dvajsetimi odstotki (Volk, 2004).

Ukrepi razvoja podeželja so se seveda v obdobju od začetka 1990-ih do danes močno spreminjali. Plačila za kompenzacijo višjih stroškov pridelave v območjih s težjimi razmerami so prešla več razvojnih faz od proizvodno vezanih plačil do sedanja plačil na površino. Z leti se je krepil segment kmetijskih okoljskih ukrepov. Nasprotno od tega lahko nekatere ukrepe (npr. subvencioniranje inputov) zasledimo samo v začetnem obdobju. Investicijske podpore so bile prisotne skozi celotno opazovano obdobje, res pa je, da je njihova višina med leti precej varirala. Prihajalo je tudi do precejšnjih vsebinskih sprememb v ukrepih širšega razvoja podeželja. Slovenija ima kar nekaj izkušenj s spodbujanjem endogenih razvojnih potencialov na podeželju, ki je krilatica sodobnih politik razvoja podeželja. Je pa pri tem razviden prehod od velikega števila majhnih projektov (CRPOV) v obdobju do sredine 1990-ih let do večjih in prostorsko bolj zaokroženih projektov (razvojni programi podeželja) v zadnjem obdobju.⁸

Vso to pestrost ukrepov skušamo sintetizirati v pričujočem prispevku. Vsebinske in izvedbene razlike zavestno puščamo ob strani in se osredotočamo samo na vprašanje uravnoveženosti ukrepov po različnih tipih ukrepov.

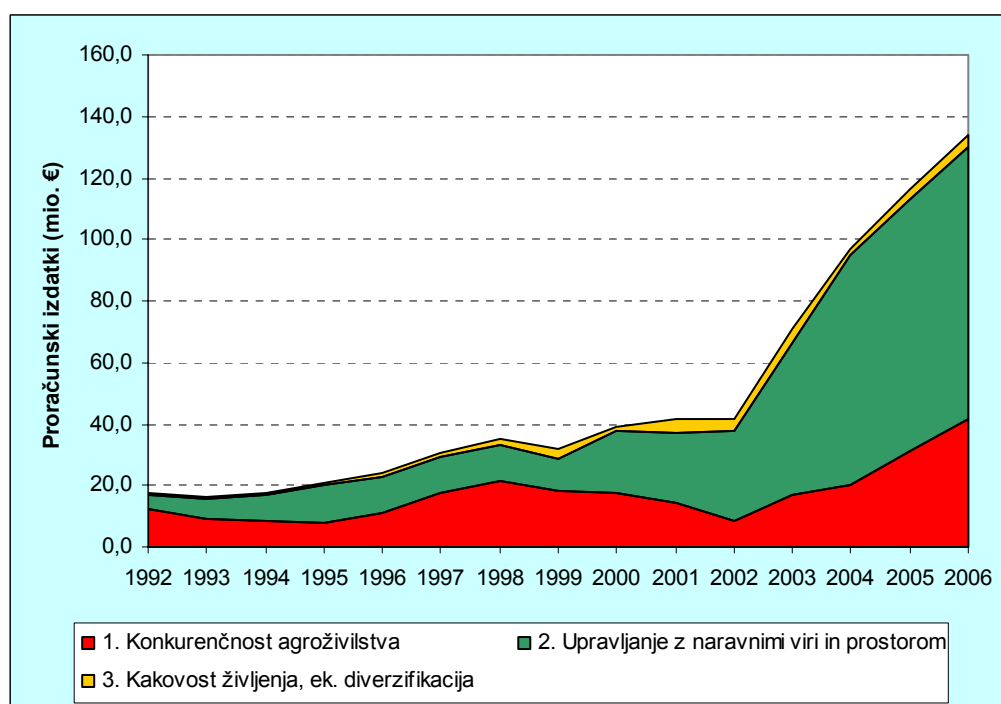
V ta namen smo pregled javnih izdatkov za ukrepe kmetijske politike v obdobju 1992 - 2006 iz različnih virov (Volk, 2004; KIS, 2004; Program razvoja podeželja...; Enotni programski dokument...) združili v vsebinske sklope, ki so primerljivi s prioritetskimi osmi politike razvoja podeželja v novi uredbi (glej poglavje 2.2.). Struktura javnih izdatkov po posameznih namenih je predstavljena na sliki 2.

Že na prvi pogled je razvidno, da je javna poraba po posameznih skupinah ukrepov že ves čas precej neuravnovežena. V relativnem smislu v zadnjih letih opažamo izrazito zvišanje javne porabe za kmetijsko okoljske ukrepe in podporo kmetovanju v območjih s težjimi razmerami. Nasprotno pa se je relativno zmanjšala poraba za ukrepe za povečanje

⁸ S podrobnejšim opisom dinamike in sprememb politike razvoja podeželja od osamosvojitve naprej se lahko seznanite v različnih virih, denimo OECD (2001) in Volk (2004).

konkurenčnosti agroživilstva. Segment ukrepov, ki se nanaša na kakovost življenja in na večjo raznovrstnost gospodarskih dejavnosti na podeželju, je bil skozi celotno opazovano obdobje razmeroma nizek.

Za Slovenijo v trenutnem programskem obdobju (2004-2006) lahko ugotovimo, da je od kriterija uravnoteženosti med skupinami ukrepov za razvoj podeželja precej oddaljena (slika 2). Ukrepi, ki jih pogojno lahko uvrstimo v drugo prednostno os, predstavljajo okrog 70 odstotkov odobrenih obveznosti, ukrepi prve osi pa nadaljnjih 25 odstotkov. Zastopanost ukrepov tretje osi v odobrenih obveznostih za 2004-2006 je praktično zanemarljiva (okrog 3-odstotna). Takšna struktura porabe je v prvi vrsti posledica razlik v obsegu odobrenih sredstev med ukrepi za razvoj podeželja, financiranimi iz jamstvenega dela in tistimi, ki so predmet financiranja iz usmerjevalnega dela EKUJS. Zato dopuščamo možnost, da odobrena finančna sredstva v programskem obdobju 2004-2006 ne odražajo v celoti prioritete Slovenije na področju politike razvoja podeželja.



Slika 2: Simulacija strukture javnih izdatkov (EU in nacionalnih) za razvoj podeželja po skupinah ukrepov - poraba, obračunana v € (tekoče cene) (Volk, 2004; Program razvoja podeželja ...; Enotni programski dokument ...)

3.2 Predvideni javnofinančni okvir

Kot je razvidno iz Slike 2, je v opazovanem obdobju prišlo do izrazitega absolutnega zvišanja sredstev za ukrepe razvoja podeželja. Še posebej je izrazit ta skok v letu 2003. Deloma gre to verjetno na račun vključitve proračunskih sredstev EU (predpristopna pomoč SAPARD in vključitev v skupno politiko RP po pristopu) in uvajanja nekaterih novih ukrepov (npr. kmetijsko okoljskih ukrepov).

V prvem obdobju po pristopu k EU je Slovenija upravičena do javnih sredstev za razvoj podeželja iz dveh naslovov: 249,8 milijona evrov iz naslova Programa razvoja podeželja in 23,8 milijona evrov iz naslova Enotnega programskega dokumenta. Predvideno je postopno naraščanje porabe iz tega naslova od leta 2004 do leta 2006, ko naj bi javnofinančni prilivi EU dosegli raven 111 milijonov evrov.

Kot je nakazano v poglavju 2.3, natančna razdelitev proračunskih sredstev EU za razvoj podeželja po državah članicah še ni dogovorjena. V Preglednici 1 smo predstavili ocene višine teh sredstev na podlagi simulacijskih izračunov. Pogajalska izhodišča Slovenije si lahko dodatno osvetlimo še skozi prizmo kriterijev razdelitve iz krovne uredbe za razvoj podeželja:

- a) **»Dota«, namenjena konvergenčnim regijam:** Slovenija je v obdobju 2004-2006 namenjala ukrepom razvoja podeželja samo 10 odstotkov vseh sredstev strukturnih skladov. Ker se Slovenija nadeja v novem programskem obdobju izrazitega povečanja dodeljenih pravic za sredstva strukturnih skladov, to avtomatsko pomeni tudi zvišanje sredstev, namenjenih tudi politiki razvoja podeželja.
- b) **Izvajanje ukrepov za razvoj podeželja v preteklem obdobju:** Tudi po tem kriteriju bi položaj Slovenije moral biti ugoden. Razlog za to je obseg izvajanja v obdobju 2004-2006, kjer beležimo od vseh novih članic relativno največji obseg sredstev, namenjenih razvoju podeželja, visok pa je tudi v primerjavi s številnimi »starimi« državami članicami.
- c) **Posebne razmere in potrebe držav članic:** Iz tolmačenj komisije v junijskem krogu pogajanj o NFP je razvidno, da naj bi bil ta kriterij uporabiti zlasti za kompenzacijo drastičnega znižanja sredstev za razvoj podeželja v nekaterih »starih« državah članicah. Slovenija se zato kljub trdnim argumentom (npr. obseg gozdnih območij in območij v omrežju Natura 2000) ne more nadejati ugodne obravnave po tem kriteriju.

3.3 Viri tveganj

Kohezijski status Slovenije in plačilna sposobnost

Seveda je obseg sredstev za ukrepe razvoja podeželja odvisen tudi od pripravljenosti (in realnih javnofinančnih zmožnosti!) sofinanciranja teh ukrepov iz lastnega proračuna. Slednje pa je neminovno povezano s statusom Slovenije v okviru kohezijske politike EU.⁹ Kot je bilo pojasnjeno v poglavju 2.3, so stopnje sofinanciranja ukrepov s strani EKSRP odvisne od statusa države članice (ali NUTS 2 regije) v okviru kohezijske politike EU.

Pogajanja glede statusa Slovenije (ali njenih NUTS 2 regij) v okviru kohezijske politike v NFP so v teku. Realno sta možna dva izida pogajanj:

- a) Uvrstitev v cilj »Konvergenca« za pomoč regijam, ki zaostajajo v razvoju (primerljivo s prejšnjim ciljem 1); prehodni status (»phasing-out«) zaradi »statističnega učinka pristopa« (BDP/preb Slovenije višji od 75% povprečja EU-25 in nižji od povprečja EU-15)
- b) Prehod v cilj »Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje« (»phasing in«) zaradi preseženega praga 75% povprečnega BDP/prebivalca v EU-25.

V primeru, da Slovenija ohrani status konvergenčne regije, to pomeni, da se obseg sofinanciranja ukrepov iz nacionalnega proračuna ne bi bistveno spremenil. V kolikor pa Slovenija ta status izgubi, bi Slovenija morala znatno zvišati obseg lastnega sofinanciranja v rangi med 50 in 60 milijoni € na letni ravni (kar pomeni skorajda potrojitev sredstev proračuna MKGP za te namene!). Ob restriktivnem pristopu glede javnofinančnih izdatkov,

⁹ V pričujočem prispevku izhajamo iz predpostavke, da bo tudi v NFP celotna Slovenija obravnavana kot ena NUTS-2 regija. Z morebitno teritorialno razdelitvijo Slovenije na dve (ali celo tri) regije na NUTS 2 ravni bi verjetno prišlo tudi do razlik v statusu teh regij v okviru kohezijske politike EU, s tem pa tudi do različnih ravni sofinanciranja ukrepov razvoja podeželja iz nacionalnega proračuna. Ocene, izhajajoče iz predpostavke 'Slovenija = 1 NUTS 2 regija', zajemajo zgornjo in spodnjo mejo potrebnih sredstev iz proračuna Slovenije.

kakršnega lahko v Sloveniji pričakujemo v naslednjih letih, lahko upravičeno dvomimo v uresničljivost zvišanja nacionalnih sredstev za razvoj podeželja v takem obsegu. Zato je v primeru izgube ugodnega statusa Slovenije v okviru kohezijske politike EU močno ogrožena tudi njena absorpcijska sposobnost na področju politike razvoja podeželja, s tem pa tudi njena javnoplaičilna bilanca z EU.

Neuravnotežena struktura javnih izdatkov za razvoj podeželja

Kot smo si podrobneje ogledali v poglavju 2004, Slovenija vstopa v novo programsko obdobje s težko hipoteko neuravnotežene strukture javnih izdatkov za razvoj podeželja. Pustimo zaenkrat ob strani upravičeno zaskrbljenost zaradi strukture podpor, kateri lahko očitamo šibko razvojno naravnost in se omejimo samo na izvedbeni vidik.

Neskladje med trenutno strukturo javnih izdatkov za razvoj podeželja in med strukturo, ki jo predlaga predlog nove zakonske ureditve na tem področju (Evropska komisija, 2004), bi lahko pomenilo določeno tveganje glede izvajanja nekaterih komaj uveljavljenih ukrepov. Omenimo samo dva največja potencialna problema:

- a) **obveznosti za RP ukrepe iz preteklega programskega obdobja 2004-06** (»past commitments«); konkretno največ pozornosti v tem smislu kaže nameniti kmetijsko okoljskim ukrepom (2.os) ter podporam za izvajanje EU standardov in zgodnjemu upokojevanju (1.os), kjer se del stroškov za izvajanje ukrepov nanaša na sprejete obveznosti iz prejšnjega programskega obdobja.
- b) **nekateri novi ukrepi:** tveganja so povezana z dejstvom, da se širi vsebinski okvir ukrepov (zlasti Natura 2000 in gozdarstvo), ni pa pričakovati bistvenega povečanja javnofinančnih prilivov EU.

Izhajajoč iz simulacijskih izračunov, v katerih smo uporabili predpostavke minimalnega obsega financiranja ukrepov prve in tretje prioritete osi postavljamo tezo, da je tveganje zaradi preteklih proračunskih obveznosti večje v primeru ukrepov druge prioritete osi. Skupni obseg sredstev na letni ravni bi bil ob minimalnem obsegu financiranja prve osi (10 odstotkov) nižji v rangu 10 milijonov evrov. Vendar resnici na ljubo moramo ugotoviti, da je scenarij minimalnega financiranja ukrepov prve prednostne osi malo verjeten in da gre pri podporah za izvajanje EU standardov za obveznosti, ki se izplačujejo na regresivni ravni.

V primeru ukrepov druge prioritete osi pa skupni obseg sredstev ostaja praktično enak ali celo nekaj višji. V primeru te skupine ukrepov so tveganja v večji meri povezana z možnim povečanjem javnih izdatkov za plačila, vezana na Natura 2000 območja. Vendar pa bo del tega povečanja izdatkov kompenziran z zmanjšanjem izdatkov za nekatere SKOP ukrepe. Do tega bo moralo priti zaradi vsebinskega prekrivanja nekaterih ukrepov sedanjega SKOP z Natura 2000 plačili (in zato verjetne nadomestitve dela SKOPa z Natura 2000 ukrepi) ter zaradi zaostrenih kriterijev upravičenosti za uvrstitev med OMD.

Izvedbena (ne)usposobljenost

Predlog nove uredbe predlaga združitev ukrepov SKP za razvoj podeželja v en finančni inštrument z enotnim sistemom programiranja, izvedbenih meril in postopkom financiranja. Kljub poenostavitvi pravil programiranja, financiranja in izvajanja ne kaže podcenjevati administrativne zahtevnosti te politike. V nadaljevanju izpostavljamo predvsem dva vidika: (i) postopki spremljanja in ocenjevanja programov razvoja podeželja in (ii) administrativna zahtevnost in nedorečenost nekaterih novih ukrepov, ki jih prinaša nova uredba za razvoj podeželja.

Ob podrobnejšem pregledu predlaganih kazalnikov ter postopkov spremljanja ukrepov za razvoj podeželja, opisanih v programskih dokumentih (PRP, EPD) menimo, da bi bil obstoječi sistem spremljanja podatkov potreben izboljšav. Pri tem je mišljena tako

vsebinska nadgradnja (preveritev in razširitev nabora kazalnikov), kot tudi primerna informacijska podpora sistema spremljanja podatkov. Sedanji sistem ne zagotavlja učinkovitega spremljanja in uspešne presoje programov.

Med novimi ukrepi, ki jih prinaša predlog krovne regulative za razvoj podeželja (Evropska komisija, 2004) in glede katerih se Slovenija zaradi administrativne težavnosti izvajanja nahaja v specifičnem položaju, izpostavljamo plačila, vezana na območja Natura 2000. Izplačila upravičencem so vezana na ustrežanje normativom gospodarjenja, predpisanim v programih upravljanja (pogosto poimenovanih tudi »management programi«). Težava, ki jo lahko v Sloveniji upravičeno pričakujemo, izhaja iz visokega obsega teh območij in predvsem njihove velike razdrobljenosti. Pričakovati je, da bi izvajanje tega ukrepa za seboj potegnilo visoke transakcijske stroške. V kolikor pa bi dejansko za vsako posamezno območje v omrežju Natura 2000 bilo potrebno izdelati program upravljanja, pa verjetno niti ni realne možnosti, da bi bilo to opravljeno že v letu 2007, ko naj bi z izvajanjem teh plačil začeli.

4 Zaključki

4.1 Nekaj splošnih ugotovitev

V splošnem lahko ugotovimo, da nova ureditev na področju politike razvoja podeželja ne prinaša večjih vsebinskih sprememb. Nabor ukrepov je sicer nekoliko razširjen, vendar ne gre za korenite vsebinske premike, ampak prej poglobitev že obstoječih področij delovanja. Še zlasti to velja za področje upravljanja z naravnimi viri in prostorom, kjer je opazna vsebinska širitev ukrepov na območja Natura 2000 in na področje upravljanja z gozdnimi viri.

Kljub retoriki o »celovitem in medsektorskem pristopu« v politiki razvoja podeželja ni zaznati bistvenih sprememb v dometu politike. Politika razvoja podeželja še vedno ostaja najprej in predvsem »drugi steber SKP«.

Izhajajoč iz dejstva, da skupno delovanje na področju razvoja podeželja prvotno izhaja iz SKP, oziroma točneje iz njenega strukturnega dela, tak razvoj dogodkov ni presenetljiv. Partnerji, ki tvorijo interesno skupino pri oblikovanju te skupne politike, so sicer razmeroma heterogeni, vendar jih lahko v grobem razdelimo v tri skupine, ki sovpadajo s prioritetskimi skupinami politike razvoja podeželja v EU: (i) kmetijske interesne skupine, (ii) okoljevarstvene interesne skupine in (iii) pristaši celovitejšega, interdisciplinarnega pristopa k razvoju podeželja.¹⁰ Salzburško konferenco (november 2003), kjer so se zbrali predstavniki teh interesnih skupin, je komisija (generalni direktorat Kmetijstvo) uporabila tudi za legitimizacijo področij delovanja politike razvoja podeželja v prihodnosti. Verificirane tri prioritete osi politike razvoja podeželja so začrtale vsebinski okvir te politike navzven (na ravni EU je tukaj mišljen zlasti v odnosu na kohezijsko politiko), z zahtevo po uravnoteženem obsegu financiranja ukrepov po prioritetah pa je sklenila kompromis navznoter med interesnimi skupinami. Zato vsaj za obdobje NFP ni več pričakovati pomembnejših vsebinskih zasukov te politike.

Večje spremembe (na boljše) prinaša nova ureditev v smislu programiranja in financiranja politike razvoja podeželja. Pomembna je zlasti poenostavitev (do sedaj po nepotrebnem kompliciranega) programiranja. Po novem bo vsaka država članica (ali ena regija na ravni NUTS 1 ali 2, če se država članica tako odloči) za vse ukrepe razvoja podeželja izvajala izbrane ukrepe v okviru enega Programa razvoja podeželja. Enotni

¹⁰ Še najmanj monoliten je tretji del interesne skupine partnerjev v razvoju podeželja; vanjo poleg predstavnikov (šibko zastopanih!) institucionalnih partnerjev v razvojni politiki (npr. regionalna politika, prostorsko urejanje, politika upravljanja s človeškimi viri), prištevamo lahko še predstavnike lokalnih razvojnih pobud, civilno družbenih gibanj in večji del akademske sfere.

finančni okvir in pravila financiranja pomenijo združitev ukrepov, prej financiranih iz jamstvenega in usmerjevalnega dela EKUJS.

Kljub poenostavitvi pravil programiranja, financiranja in izvajanja ne kaže podcenjevati administrativne zahtevnosti te politike. To še zlasti velja za napovedane podrobnejše postopke spremljanja in ocenjevanja programov razvoja podeželja.

Tudi postavitev strateških podlag na ravni EU in na nacionalni ravni kot osnova za razvojno programiranje ne predstavlja ravno poenostavitve te skupne politike. Samo rezultati za nazaj bodo pokazali, ali bo s takim pristopom mogoče doseči večjo ciljno osredotočenost ukrepov in s tem povezano večjo učinkovitost politike razvoja podeželja.

4.2 Pomen predlaganih sprememb za Slovenijo

Odprta vprašanja, povezana s financiranjem politike razvoja podeželja, so v veliki meri odvisna od dveh dejavnikov, na katera pa Slovenija nima neposrednega vpliva.

Prvi se nanaša na izid krovnih pogajanj o novi finančni perspektivi t.j. o skupnem proračunu EU za obdobje 2007-2013. Vprašanje vplačil v skupni proračun in s tem povezan obseg proračuna Skupnosti je namreč usodno povezano z vprašanjem, koliko skupnih proračunskih sredstev EU bo sploh namenjenih politiki razvoja podeželja.

Drugi dejavnik negotovosti pa je povezan s statusom Slovenije v kohezijski politiki EU. Izguba statusa Slovenije kot konvergenčne regije bi bistveno povečala potrebe po sofinanciranju iz lastnega proračuna, kar pa zaradi restriktivne politike na področju javnofinančnih odhodkov ne bi bilo izvedljivo. Posledično bi to seveda pomenilo tudi težave s koriščenjem sredstev EKSRP.

Poleg vprašanja o obsegu financiranja politike razvoja podeželja, ki zaenkrat seveda še ostaja odprto, je za Slovenijo pomemben predvsem izvajalski vidik sprememb. Poenotenje postopkov programiranja, financiranja, izvajanja in spremljanja je gotovo rešitev, ki jo velja pozdraviti. Podobno velja tudi za predloge komisije, ki se nanašajo na zagotovitev transparentnosti porabe in rezultatov z vzpostavitvijo učinkovitejših postopkov spremljanja in ocenjevanja. Izhajajoč iz negativne izkušnje z neredom na področju programskega načrtovanja na regionalni in lokalni ravni je upravičen zadržek do novosti, ki se nanašajo na lokalne razvojne programe. Še posebej bi kazalo biti previden do vezave upravičenosti financiranja projektov na takšne programe. S tovrstnim pogojevanjem upravičenosti je Slovenija imela negativne izkušnje v okviru programa SAPARD.

Nova ureditev predvideva tudi minimalni obseg financiranja za posamezno skupino ukrepov razvoja podeželja. V prispevku smo ugotovili, da je obseg financiranja po različnih skupinah ukrepov precej neuravnotežen. Kljub temu si upamo trditi, da Slovenija s to novostjo ne bi smela imeti prevelikih težav. Slovenija izkazuje potreben izvedbeni potencial tako za sistem okoljskih in prostorskih plačil (druga prioriteta os), kot tudi za izvajanje strukturnih ukrepov v kmetijstvu in gozdarstvu (prva prioriteta os) in podpor za celovit razvoj podeželja (tretja prioriteta os). Uravnoteženje v obsegu izvajanja ukrepov za razvoj podeželja bi bilo za Slovenijo lahko dolgoročno koristno. Slovenija ima razmeroma bogate izkušnje, dobre razvojne potenciale in primerjalne prednosti v številnih dejavnostih, ki se nanašajo na diverzifikacijo dohodkovnih virov na podeželju, zato vidimo trenutno slabo zastopanost ukrepov 3. osi v strukturi ukrepov za razvoj podeželja kot problem.

5 Viri

Agra Europe, 2005. UK launches confusing EU budget campaign. Agra Europe, 9 December 2005, A/1.

- Enotni programski dokument Republike Slovenije 2004-2006. Vlada republike Slovenije, Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, dosegljivo na <http://www.gov.si/svrp/3str/1s-3-2.html>
- Erjavec, E. 2005. Izračun pričakovanih proračunskih prilivov EU za področje skupne kmetijske politike. Neobjavljeno delovno gradivo. Ljubljana, Biotehniška fakulteta, Oddelek za zootehniko, Katedra za agrarno ekonomiko, politiko in pravo.
- Erjavec, E. 2005. Ocena proračunskih prilivov EU za skupno kmetijsko politiko v obdobju nove finančne perspektive. Neobjavljeno interno gradivo. Biotehniška fakulteta, Katedra za agrarno ekonomiko, politiko in pravo.
- Mantino, F. 2005. What future for rural development funds in Europe? Some scenarios for the financial perspectives over 2007-2013 period. Paper prepared for presentation at the XIth Congress of EAAE, Copenhagen, 23-27 August 2005, 15 str.
- MKGP, 2004. Program razvoja podeželja 2004-2006. Vlada republike Slovenije, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. UL RS 116 (26.10.2004), str. 13806-14060.
- OECD, 2001. Pregled kmetijskih politik: Slovenija. Pariz, OECD Publications, 184 str.
- Predlog uredbe Sveta o podpori za razvoj podeželja Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP), COM/2004/0490final, Bruselj, 14.7.2004.
- Schmid, E., Sinabell, F., 2004. Modelling the 2nd Pillar of CAP. Neobjavljeno predavanje v sklopu predmeta Agrarna politika in ekonomika, (BF-magistrski študij biotehniških znanosti), 23. junij 2004, 23 str.
- Uredba Sveta (ES) št. 1257/1999 o podpori za razvoj podeželja iz evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKJS) ter o spremembi in razveljavitvi določenih uredb, UL L 160, 26.6.1999, str. 80-102.
- Uredba Sveta (ES) št. 1698/2005 z dne 20. septembra 2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP). Uradni list Evropske unije L 277/1, 21. 10. 2005.
- Volk, T.S. 2004. Uticaj agrarne politike na razvoj poljoprivrede Slovenije u periodu tranzicije i uključenja u Evropsku uniju. Ponatis doktorske disertacije. Ljubljana, Zbirka DAES, str. 75-82, 162-163.