

Boštjan KERBLER – Kefo

Kmetijstvo v razvoju podeželja Evropske unije in Slovenije

V prispevku je v obliki splošnega pregleda skozi posamezne časovne etape predstavljena vloga, ki jo je kmetijstvu imelo po drugi svetovni vojni v razvoju podeželja v Evropski uniji in Sloveniji. V sklepu so sintezno podana načela, z upoštevanjem katerih bi lahko kmetijstvo v Sloveniji tudi po njenem vstopu v Evropsko unijo ohranilo osrednjo vlogo v razvoju podeželja.

The article, structured as a general overview of separate periods, presents the role that agriculture had after World War II in countryside development in the European Union and Slovenia. In conclusion synthesised principles are given, respect of which could maintain the central position of agriculture in countryside development in Slovenia, even after accession to the European Union.

*Družbena geografija
Evropska unija
Kmetijstvo
Podeželje
Slovenija*

*Agriculture
Countryside
European Union
Social geography
Slovenia*

1. Uvod

V nekdanjih agrarnih družbah je imelo kmetijstvo skupaj z gozdarstvom pomemben vpliv na gospodarsko in družbeno življenje na podeželju in v organizaciji prostora. Z nastopom industrializacije se je začel vpliv kmetijstva na globalni družbeni razvoj zmanjševati. Zaradi razvoja industrije in drugih sektorjev gospodarstva je kljub pospešenemu posodabljanju in razvijanju prinašalo vse manjši delež v narodnem gospodarstvu. Posledica zmanjševanja njegove gospodarske vloge je bilo tudi zmanjševanje gospodarske in družbene vloge podeželja, njegovo gospodarsko zaostajanje in depulacijo. (Adelhardt, 1990, po Kovačič, 1995) V začetku sedemdesetih let 20. stoletja so začele gospodarsko razvite države v Evropi odkrivati odlike in razvojne potenciale podeželja, kar je pripeljalo do oblikovanja politik in programov za pospešen razvoj podeželskih območij po načelu celovitosti (Kovačič, 1995). V teh konceptih je dobilo kmetijstvo nov, razširjen pomen: poleg gospodarske funkcije so mu začeli pripisovati tudi prostorskoposelitveno, ekološko, socialno in kulturno funkcijo (Cunder, 1998). Zaradi večnamenskosti (multifunkcional-

nosti) so se pojavile težnje po enakovredni integraciji kmetijstva v vsak gospodarski in razvojni načrt podeželja na lokalni, regionalni ali/in državni ravni (Kovačič, 1995; Markeš, Juvančič 1997; Kavaš, Strmšnik, Pečar 2000). Po Cunderu mora »kmetijstvo kultivirati podeželsko pokrajino, odpirati življenjski prostor ter omogočati njegovo obvladovanje v gospodarskem, strateškem in ekološkem smislu«. (1998: 38)

2. Kmetijstvo v razvoju podeželja v Evropski uniji

V nasprotju s Slovenijo so v državah Evropske unije (EU) že zelo zgodaj spoznali, kako velik pomen ima kmetijstvo v razvoju podeželja, in v skladu s tem so postopoma razvili učinkovite mehanizme za medsebojno usklajevanje strategij in razvojnih politik.

Rimska pogodba iz leta 1957, ki je pomenila ustanovitev Evropske gospodarske skupnosti (EGS) in Evropske jedrske skupnosti, je postavila v eni izmed svojih točk temeljna načela Skupne kmetijske politike (SKP). Kljub dogovorom o uravno-

teženem delovanju tržnocenovne [1] in strukturne [2] politike, ki so jih leta 1958 sprejeli na konferenci v Stessi, je postala kot pglavlitno orodje SKP tržnocenovna politika. Evropski kmetijski izravnalni in garancijski sklad ali Kmetijski sklad za usmerjanje in jamstvo (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund – EAGGF) [3], ki je postal v začetku šestdesetih let 20. stoletja glavni finančni sklad za izvajanje SKP, je tako večino proračunskih sredstev namenjal tržnocenovni politiki in zelo majhen del programom strukturne politike. To je vodilo do povečevanja razlik v razvitosti med podeželskimi območji oziroma regijami (Vadnal, 1987; Perpar, 1995; Erjavec, 1997).

Razlike so se poglobile, ko je obdobju hitre gospodarske rasti v šestdesetih letih 20. stoletja sledila gospodarska recesija v sedemdesetih (Von Meyer, 1990, po Juvančič, 1996). Ob splošnem gospodarskem nazadovanju in neučinkovitem izvajanju strukturne politike je nazadovalo tudi podeželje in kmetijstvo (Erjavec, 1997). Dotedanja rast BDP se je ustavila, razlike v razvoju med posameznimi regijami, zlasti podeželskimi in urbanimi, so se poglobljale. Povečala se je brezpo-

selnost, naraščale so razlike v življenjskem standardu med regijami, zaostrovali so se strukturnopolitični problemi (Von Meyer, 1990, po Juvančič, 1996; Markeš, 1995). Vse bolj je bilo jasno, da prek pomoči politike ciljnih in intervencijskih cen (tržno-cenovne kmetijske politike) v državah EGS ne bo mogoče izpeljati (v ciljnih SKP) začrtanega prestrukturiranja kmetijstva.

Skladno z negativnimi izkušnjami so leta 1975 s sprejetjem smernic za območja, ki zaostajajo v razvoju, pozornost usmerili tudi na pospeševanje strukturne politike (Von Meyer, 1990, po Juvančič, 1996). Ukrep naj bi omogočil posodobitev kmetijstva na tistih območjih, kjer je bila pridelava zaradi naravnih razmer otežena, zaradi višjih pridelovalnih stroškov pa tudi dražja. Podpora ni bila namenjena le ekonomski izravnavi, ampak tudi ohranjanju poseljenosti in kulturne pokrajine (ekosocialna funkcija). Vzporedno s podporo je bil za zmanjšanje izoliranosti perifernih podeželskih območij izveden prvi poskus uvajanja regionalnopolitičnega vidika v strukturno kmetijsko politiko (The development ..., 1991; Markeš, 1995; Erjavec, 1997). Podeželski prostor v državah EGS je bil razdeljen na tri težavnostna območja (Von Meyer, 1990, po Juvančič, 1996): območja z gorskim in hribovskim kmetijstvom, območja z nizko gostoto prebivalstva in z močno depopulacijo, območja s specifičnimi problemi.

Prvi regionalnopolitični programi pa so bili po mnenju M. Markeš (1995) zgolj ukrepi klasične regionalne politike. Po Juvančiču (1996) so pomenili le prenos tehnologije in kapitala z osrednjih strukturnih mehanizmov (administrativnih, socialnih, ekonomskih, kulturnih) na lokalno raven. Globalna politika je bila vodena prek sektorske politike v obliki državnih razvojnih usmeritev, subvencij in posojil, zemljiških ukrepov itd., kar je pri SKP tržno-cenovno politiko še vedno postavljalo v prvenstveni položaj (Erjavec,

1997). Tak pristop je zato le delno ublažil regionalne razlike. Pogostejše je vodil do konfrontacije med državnimi interesi in potrebami ter željami prebivalcev prizadetih območij (Houée, 1996, po Juvančič, 1996), zaradi česar je postal nepregleden in malo učinkovit (Markeš, 1996; Plut, 1993, 1998). Gospodarska odvisnost »šibkih« regij od močnih oziroma perifernih (podeželskih) od centralnih (urbanih) se je iz gospodarske odvisnosti prenesla tudi na političnoadministrativno in kulturno področje (Schnidegger, 1990, po Markeš, 1995).

Z analizami o zaostajanju razvoja podeželskih območij so pričele države EGS v osemdesetih letih 20. stoletja iskati novo politiko, ki bi dopolnila ukrepe klasične regionalne politike (Houée, 1996, po Juvančič, 1996). Razvili so koncepte, ki so upoštevali tudi t. i. endogene potencialne. Koncept endogenega razvoja pritegne v svoj program tako gospodarske kot tudi ekološke, kulturne, socialne in politične vidike, kar kaže na integralni pristop, katerega najpomembnejša cilja sta zmanjšanje odvisnosti podeželskih območij od zunanjih faktorjev ter učinkovita izraba lastnih potencialov (Markeš, 1995). Razvojni projekti naj torej ne bi bili zgolj kopija modela, vsiljenega od zgoraj. Cilj tovrstnega razvoja je bil doseganje takšne stopnje življenjskega standarda, ki bi zagotavljal perspektivno življenje na teh območjih (Houée, 1996, po Juvančič, 1996). Na podlagi teh izhodišč se je sredi osemdesetih let preteklega stoletja korenito prenovila strukturna (kmetijska in regionalna) politika v EGS. Glavni cilj regionalne politike je postal celovit razvoj podeželja, v katerem igra kmetijstvo pomembno vlogo (Markeš, Juvančič, 1997). Prvi premik v tej smeri so pomenile smernice t. i. Zelenega dokumenta, dokumenta SKP iz leta 1985, ki med drugim določajo (Vadnal, 1987; Erjavec, 1997):

– podpirati kmetijstvo (tudi finančno manj sposobne – majhne in srednje velike družinske

kmetije) na območjih, kjer je to nepogrešljivo z vidika regionalnega razvoja, ohranjanja kulturne pokrajine in socialnega ravnesja,

– povečati ekološko zavest med kmetovalci.

Velika reforma strukturne politike, ki je bila izvedena leta 1988, naj bi poskrbela za boljše ujemanje strukturne politike EGS s politikami posameznih držav članic, hkrati pa omogočila uvajanje decentraliziranih ukrepov (Markeš, 1995). S to reformo so bila postavljena osnovna izhodišča in cilji strukturnih skladov v EGS in kasnejši EU (Evropska komisija, 1992, po Juvančič, 1996). Strukturno politični ukrepi EGS so se osredotočili na pet (po širitvi EU leta 1995 šest) prednostnih področij, ki so naštetja v obliki šestih medsebojno komplementarnih ciljev. Med njimi so bili za kmetijstvo v razvoju podeželja najpomembnejši cilji 1, 5a in 5b (ÖROK, 1994, po Markeš, 1995; Perpar, 1995; Juvančič, 1996; Erjavec, 1997):

Cilj 1. *Pospeševanje razvoja in strukturno prilagajanje regij z zaostankom v razvoju.*

To je bil najbolj splošen cilj z največjo finančno podporo strukturnih skladov. Namenjen je bil regijam, v katerih je BDP v zadnjih treh letih znašal manj kot 75 % povprečja EGS. Obsegal je ukrepe za premagovanje problemov pri razvoju podeželja in njegovih sestavin (tudi kmetijstva), zlasti investicije v infrastrukturo, gospodarstvo, izobraževanje, zdravstvo in raziskovanje. Iz strukturnih skladov (npr. sklad EAGGF) so med drugim financirali programe razvoja in izboljšanja naravnih ter strukturnih razmer za kmetijsko pridelavo, program poklicnega izobraževanja in šolanja za vse sektorje (tudi kmetijski) na vseh ravneh itd.

Cilj 5a. *Pospeševanje razvoja podeželja s pospešenim prilagajanjem kmetijskih struktur v okviru reforme skupne agrarne politike.*

Cilj je zajemal številne ukrepe za razvoj kmetijstva, med drugim ukrepe za ohranjanje kmetijskih dejavnosti v hribovskih, gorskih in drugih manj razvitih območjih zaradi težjih pridelovalnih razmer; ukrepe za pomoč mladim kmetom in kmeticam ob prevzemu kmetije, ukrepe za zagotavljanje boljših življenjskih in delovnih razmer na kmetijskih gospodarstvih itd. Ukrepi naj bi pomagali pri modernizaciji in gospodarskem prilagajanju kmetijstva.

Cilj 5b. *Celovit razvoj in prilagajanje struktur v podeželskih območjih.*

Območja, obravnavana v okviru tega cilja, so bila podeželska kmetijska območja, ki niso bila zajeta v cilj 1 ali cilj 2 in je zanje med drugim veljalo, da zaostajajo v gospodarskem in socialnem razvoju ter izpolnjujejo vsaj dva od treh pogojev (Juvančič, 1996): visok odstotek oseb zaposlenih v kmetijstvu med vsemi zaposlenimi, nizek dohodek iz kmetijstva, nizka gostota prebivalstva in/ali močna težnja v izseljevanju. Cilj je med drugim zajemal ukrepe, vezane na kmetijstvo, npr. za izboljšanje in razvoj itd.

Cilj 5a je pomenil cilj kmetijske strukturne politike in je opredeljeval ukrepe, naravnane na reševanje problemov kmetijskih gospodarstev na podeželju. Ukrepi so veljali na celotnem območju EU (horizontalna raven) za vse, ki so izpolnjevali v uredbah in smernicah navedena merila. Cilja 1 in 5b sta bila strukturna programa, ki sta potekala na vertikalni ravni in sta bila vezana na posamezne regije oziroma območja, razmejena po merilih teh ciljev. Programi posameznih ciljev so se med seboj izključevali, kar pomeni, da je bilo na določenem območju mogoče hkrati izvajati le programe enega cilja na tej ravni, vendar izvajanje tega cilja ni izključevalo neposrednega izvajanja programa na horizontalni ravni (npr. cilja 5a) kmetijske strukturne politike (Markeš, Juvančič, 1997).

Poleg omenjenih ciljev so postale pomemben mehanizem za izvajanje regionalne politike in politike razvoja podeželja v EGS (EU) tudi t. i. pobude (iniciative) – npr. pobuda LEADER, ki jo je pripravil Direktorat za kmetijstvo EGS leta 1990 kot primer endogenega, kar na kraju razvitega koncepta razvoja podeželja, v katerem se vsebinski programi nanašajo tudi na razvoj kmetijstva (Perpar, 2002).

V začetku devetdesetih let preteklega stoletja je postalo jasno, da je treba za bolj učinkovito izvajanje reform strukturne politike prenoviti tudi SKP, ki je do takrat še vedno skušala slediti ciljem ohranitve poseljenosti in enakomernega regionalnega razvoja predvsem s tržnimi intervencijami in s cenovno podporo. Tako so nastali kmetijski presežki in visoki proračunski izdatki za njihov odkup. Z MacSharryjevo reformo leta 1992 naj bi se težišče ukrepov s tržnocenovne tudi v praksi preneslo na strukturno (regionalno in kmetijsko) politiko (Tracy, 1993, po Juvančič, 1996). Strukturni programi so bili na novo opredeljeni z ukrepi za spodbujanje uporabe kmetijskega in gozdnega prostora tudi za druge namene in razširjeni z ukrepi varovanja okolja, s katerimi so začeli podpirati sonaravne pristope pri kmetovanju (Erjavec, 1997). Moderna proaktivna kmetijska politika je s finančnim skladom EAGGF začela podpirati ukrepe, za katere zakon zahteva prilagajanje specifičnim lokalnim okoliščinam (Perpar, 1995). Novi pristopi strukturne (kmetijske in regionalne) politike in začetki pogajanja z GATT^[4] so v državah EU postavili temelje, na podlagi katerih naj bi začelo dobivati kmetijstvo dve hitrosti oziroma dve vsebini. Eno naj bi se v svojih oblikah in načinu delovanja vedno bolj približevalo splošnemu gospodarskemu vzorcu, konkurenčnosti in globalnosti, drugo pa bi gradilo na tradiciji podeželja, estetskih in kulturnih vrednotah, regionalizaciji in ekološki ozaveščenosti (Erjavec, 1997).

Nova miselnost naj bi zarisala smernice celostnega in večnamenskega pojmovanja kmetijske dejavnosti na podeželju kot središče prenovljene in sonaravno usmerjene regionalne politike (Kroll, Schlueter, 1995, po Plut, 1998). Po Plutovem (1998) mnenju pa je bilo poudarjanje vloge kmetijstva kot temeljnega nosilca regionalnega razvoja podeželja zgolj teoretično, saj so bili v praksi sredi devetdesetih let 20. stoletja še vedno opazni številni elementi neenakomernega regionalnega razvoja s krepitvijo velikih urbanih razvojnih žarišč in osi.

Eden prvih dokumentov, ki je začel nasprotovati oziroma je zahteval ponovno prenovitv mehanizmov za izvajanje regionalne politike in s tem nakazal možnosti nove usmeritve strukturnoregionalne politike v EU za razvoj podeželja in kmetijstva, je deklaracija o perspektivah evropskega podeželja, ki je bila sprejeta na evropski konferenci o razvoju podeželja v Corku na Irskem konec leta 1996. Na podlagi ugotovitve, da sta »podeželje in regionalna politika neločljivo povezani del razvoja kmetijstva, saj le-ta upošteva človeške in socialne dimenzije, okoljevarstvenost in solidarnost prebivalcev na podeželju oziroma v regiji« (But, 1997: 40), so bili zasnovani temeljni sklepi konference, zbrani v t. i. Deklaraciji iz Corca. Sklepi postavljajo zahteve po novih pristopih v razvoju podeželja in v regionalni politiki (Zasnova . . . , 1997):

- pomen kmetijstva se kaže v celotnem podeželskem prostoru, ne le na nekaterih območjih, »saj sestoji podeželska Evropa pretežno iz kmetijskih zemljišč in gozdov, ki močno določa značaj evropskih pokrajin« (prav tam: 24);
- kmetijstvo mora tudi v prihodnje na podeželju ostati vez med prebivalstvom in okoljem – kmetje, upravljavci številnih naravnih virov na podeželju, morajo imeti v odnosu do razvoja podeželskega prostora posebno odgovornost in lokalne zmogljivosti prilaga-

jati globalnim izzivom po načelu trajnostnega razvoja;

- politika razvoja podeželja mora v usklajenem evropskem okviru izhajati iz lokalne in regionalne ravni, vendar mora biti zaradi pomembnosti kmetijskih vidikov podvržena radikalni poenostavitvi pravnih predpisov.

Deklaracija iz Corca je izzvala živahno razpravo v strokovnih krogih. Poudarjeni so bili predlogi po večji skladnosti in preglednosti med strukturalopolitičnimi ukrepi, njihovi decentralizaciji in na splošno po večji fleksibilnosti (Markeš, Juvančič, 1997; Zasnova ..., 1997). Posledica tega je nov dokument EU – Agenda 2000 – ki velja za proračunsko obdobje 2000–2006. V Agendi 2000 je cilj politike razvoja podeželja ustvariti skladen in sonaravno naravnanski sklop ukrepov za razvoj podeželskih območij, multisektorski integralni pristop ter združitev različnih ukrepov za razvoj podeželja v enoten skladen paket, ki bo pomagal vsem podeželskim območjem predvsem z (Rural Development, 1999, po Perpar, 2002):

- ustvarjanjem močnega kmetijskega in gozdarskega sektorja – z modernizacijo kmetijskih gospodarstev, izboljšanjem predelave in trženja kakovostnih kmetijskih proizvodov, pomočjo mladim kmetom ob prevzemanju kmetij, spodbujanju zgodnejšega upokojevanja kmetov itd.;
- izboljšanjem konkurenčnosti podeželskih območij – s podporo izboljšanju kakovosti življenja v podeželskih skupnostih, razširitev ekonomskih dejavnosti, iskanjem in uvajanjem alternativnih virov prihodka;
- ohranjanjem okolja in zaščito ter varovanjem edinstvene podeželske dediščine – kmetijsko-okoljski ukrepi, namenjeni podpori sonaravnih oblik kmetovanja, kompenzacijska plačila za podporo kmetovanju v območjih z omejitvenimi dejavniki za kmetijstvo.

Število prednostnih ciljev strukturalne politike EU se je v programskem obdobju 2000–2006 zmanjšalo iz petih (šestih) na tri (Evropska komisija 1997, po Markeš, Juvančič, 1997):

- Cilj 1: Zmanjšanje razvojnih neskladij za najmanj razvite regije v EU, katerih BDP ne presega 75 % povprečja EU.
- Cilj 2: Podpora strukturalnim spremembam v mestnih in podeželskih območjih.
- Cilj 3: Poklicno usposabljanje in zaposlitvena politika.

Cilja 1 in 2 sta vertikalna in veljata za točno opredeljena geografska območja, cilj 3 pa je horizontalni in velja za celotno ozemlje EU. Novi cilj 1 je prevzel vsebino in načine delovanja programov prejšnjega cilja 1, v novem cilju 2 so bili združeni programi ciljev 2, 5a, 5b in 6. V razvoju podeželja uvaja ta smernica (cilj 2) tri nove ukrepe – z njimi je pomen kmetijstva za to območje razvoja posebej poudarjen – (Agenda 2000 – Welche Zukunft hat die europäische Landwirtschaft, 1999): finančna pomoč za kmete na območjih s slabšimi razmerami za kmetijstvo, kmetijsko-okoljski programi in različne oblike razvoja podeželja. Novi cilj 3 zagotavlja izvajanje strukturalnih ukrepov v obsegu ciljev 3 in 4 (Evropska komisija 1997, po Markeš, Juvančič, 1997). Sredstva iz kmetijskega usmeritvenega sklada EAGGF (EAGGF Guidance) so namenjena za izvajanje ciljev 1 in 2. Politika sklada ni več usmerjena v cenovne podpore, temveč v neposredna plačila kmetijstvu za izvajanje njegovih različnih vlog. Eden izmed temeljnih ciljev Agende 2000 je tudi multifunkcionalnost kmetijstva.

Pomoči za podporo podeželja so neposredne in posredne: neposredne pomoči so namenjene zasebnim in javnim investitorjem, posredne pomoči pa so usmerjene v socialna in razvojna prizadevanja na podeželju, med drugim tudi za investicije na kmetijah (Perpar, 2002).

Cilji le delno uresničujejo zahteve iz deklaracije (npr. zahteva po večji poenostavitvi strukturalopolitičnih mehanizmov), saj v novih prednostnih ciljih strukturalne (kmetijske in regionalne) politike strukturalni ukrepi v kmetijstvu in politika razvoja podeželja niso več nosilci samostojnih ciljev, kar lahko po mnenju Juvančiča in M. Markeš (1997) vodi do ponovnega zaostajanja podeželskih območij v razvoju. Tudi število pobud (inicijativ) se je v tem obdobju zmanjšalo na štiri (Perpar, 2002). Okoljske nevladne organizacije so v okviru Agende 2000 nezadovoljne tudi s finančno podporo programom trajnostnega razvoja podeželja, ki bi kmetom omogočila, da bi kot glavni nosilci razvoja na podeželju razširili obseg svojih dejavnosti, postali bolj inovativni in s tem ustvarili trajna delovna mesta na podeželju (Clancy, 1998). Kouvelis (1998) meni, da kažejo zastavljeni cilji delovanja SKP v obdobju 2000–2006 na amerikanizacijo evropske kmetijske politike, kar omogoča rentabilno in uspešno poslovanje le najmočnejšim kmetijskim gospodarstvom, ki so sposobna prodati več po nižjih cenah in izvažati brez ukrepov za podporo cenam. Kmetje na kmetijsko manj ugodnih območjih so v takšni situaciji po njegovem mnenju najbolj prizadeti. V razširjeni EU naj bi ukrep prizadel večinoma vse kmete iz novih držav članic EU. »Z marginalizirano politiko razvoja podeželja in nizko finančno pomočjo novim pristopnim državam ne bo mogoče rešiti malih kmetov v razširjeni EU« (Clancy, 1998: 92).

3. Kmetijstvo v razvoju podeželja v Sloveniji

V obdobjih, ko so zahodnoevropske države uveljavljale svoj visokozaščitni model SKP – utemeljen na političnem in gospodarskem pomenu družinskih kmetij in cenovnih podporah – je jugoslovanski (in s tem slovenski) model kmetijske politike

po drugi svetovni vojni zaviral razvoj tradicionalnega zasebnega kmetijstva. Svojim ciljem je poskušal slediti z oblikovanjem lastnega razvojnega modela »socialističnega kmetijstva«.

V prvem povojnem obdobju in v petdesetih letih 20. stoletja so v agrarno strukturo najbolj radikalno posegle prve povojne reforme in zakonska ureditev zasebne lastnine nad zemljišči (druga agrarna reforma iz leta 1953), saj je zemljiški maksimum, ki je zasebniku dovoljeval le 10 ha kmetijskih zemljišč, dolgoročno določil razvoj kmetijstva. »Njegove negativne ekonomske posledice so doslej in bodo še dolgo po spremembi družbenega sistema določale razvoj agrarne strukture v Sloveniji« (Rednak in dr., 1997: 145).

Za šestdeseta leta preteklega stoletja, torej v času, ko je bilo kmečko prebivalstvo v zahodnoevropskih državah (zlasti v državah EGS) na vrhuncu politične in gospodarske moči, je za Slovenijo značilno pospešeno splošno, socialno in kulturno obubožanje kmečkega prebivalstva, saj so se kmetje spustili na dno družbene lestvice (Rednak in dr., 1997). Klemenčič (1991) ugotavlja, da so se v obdobju od 1961–1971 bistveno spremenile gospodarske, demografske, fiziognomske in funkcijske strukture na podeželju v Sloveniji, predvsem zaradi hitre industrializacije ^[5] in neugodne kmetijskogospodarske politike. Na praznjenje podeželja in povečano potrebo po hrani gospodarsko hitro razvijajoče se države in novega srednjega sloja urbanega prebivalstva se je država odzvala s spremembami v kmetijski politiki in z uvedbo prvih regionalnopolitičnih programov za podporo družinskih kmetij v drugi polovici šestdesetih let. V okviru kmetijske politike je bila zasebnim kmetom priznana vsaj njihova proizvodna vloga. Oblast na republiški in na lokalni ravni je z različnimi ukrepi spodbujala razvoj na kmetijah. S pomočjo kmetijske pospeše-

valne službe in drugih ustanov so začeli kmetje pridobivati pomembne informacije o sodobnih pridelovalnih postopkih, državno strukturno podporo pa vlagali v mehanizacijo in tehnične posodobitve (Rednak in dr., 1997). Ti ukrepi so sicer omogočili intenziviranje pridelovanja, vendar so bile vzpodbud 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).

Za začetek sistematičnega spodbujanja gospodarskega razvoja podeželskih območij v Sloveniji lahko štejeemo sprejem Zakona o ukrepih za pospeševanje hitrejšega razvoja manj razvitih območij iz leta 1971 (Zasnova ..., 1997). S prvimi regionalnimi programi, ki so sledili takratnim usmeritvam EGS, so v Sloveniji razvili policentrično zasnovan koncept socialno-ekonomskega in prostorskega razvoja (Markeš, Juvančič, 1997). Med njegovim izvajanjem so se hitreje razvijala manjša regionalna središča, večinoma locirana v nižinskih predelih ali v neposredni bližini prometnih povezav. Velik del kmečkega prebivalstva, zlasti v območjih okrog njih, se je zaposloval v novih industrijskih središčih, vendar so poleg službe ohranjali kmetijsko proizvodnjo in z združevanjem prihodkov vzdrževali in občutno povečali svojo socialno blaginjo (Rednak in dr., 1997). Čeprav je Zakon o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja iz leta 1975 podaljšal veljavnost razvojnih programov in vključil vanje še nekatere nova območja, se je izseljevanje z bolj oddaljenih in perifernih podeželskih območij (zlasti hribovitih in gorskih območjih) nadaljevalo. Posledica procesa je bila splošna degradacija okolja in kulturne pokrajine v teh območjih (Strategija ..., 1992; Markeš, 1995; Markeš, Juvančič, 1997; Zasnova ..., 1997).

Prehod iz sedemdesetih let v osemdeseta leta 20. stoletja je sicer prine-

sel podpore zasebnim kmetijskim gospodarstvom v obliki delnega kreditiranja (Ravbar, Klemenčič, 1997), vendar je »izguba celih desetletij v povojnem obdobju povzročila ogromne razlike med slovenskim in kmetijstvom primerljivih držav v drugih razvitih delih Evrope« (Rednak in dr., 1997: 147). Čeprav je skupaj s splošnim regionalnim razvojem nekaj ugodnih let za razvoj kmetijstva prispevalo enakomernejši poselitvi na podeželju (vsaj v gravitacijskem območju podeželskih središč), je v osemdesetih letih pobuda za skladen regionalni razvoj Slovenije nekoliko zastala (Markeš, Juvančič, 1997). Ob koncu osemdesetih let 20. stoletja je živel v oddaljenosti manj kot 10 kilometrov od gravitacijskih središč 81 % prebivalstva Slovenije oziroma kar 99 % v oddaljenosti manj kot 25 kilometrov. Naselja zunaj teh meja so bila izpostavljena dokončni depopulaciji, saj so bili zaradi slabih infrastrukturnih povezav onemogočeni neposredni stiki z okolico in dnevne migracije (Juvančič, 1996).

Rezultati raziskovanja procesov in stanja na podeželju v Sloveniji so v začetku devetdesetih let 20. stoletja spodbudili k novim ukrepom strukturne (kmetijske in regionalne) politike:

- Takratni komite za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je leta 1990 razglasil *območja z omejenimi dejavniki za kmetijstvo v RS (gorsko-višinsko območje s kategorijo strmih kmetij, gričevnato-hribovito območje, kraško območje, druga območja z omejenimi možnostmi – Slovenske gorice, Ljubljansko barje, Goričko, del Haloz in del Dolenjske)*, ki so postala izhodišče za prve diferencirane subvencije v kmetijstvu na teh območjih (Markeš, Juvančič, 1997).
- Sprejet je bil *Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območjih v RS* (Ur. l. SRS 48/90), ki je prinesel nekatere nove oblike razvojnih spodbud in jih usmeril neposredno v podežel-

ski prostor (Zasnova ..., 1997). Sestavni del demografsko ogroženih območij so bila geografsko zaokrožena podeželska območja, območja, ki so opredeljena kot hribovska oziroma gorsko-višinska območja, območja v desetkilometerskem pasu ob državnih mejah, torej območja s šibkim demografskim razvojem, postaranim prebivalstvom in z omejenimi naravnimi dejavniki za kmetijstvo (Juvančič, 1996, Ravbar, 2000). Glavni cilj zakona je bil ohranjanje poseljenosti in gospodarska revitalizacija teh območij (Murn, 1995).

Leta 1992 je Slovenija dobila nekoliko posodobljeno kmetijsko in regionalno politiko, izraženo v *Strategiji razvoja slovenskega kmetijstva*. Drugi cilj tega dokumenta daje kmetijstvu v razvoju podeželja velik pomen: »Na podeželju je kmetijstvo nepogrešljiva in nenadomestljiva dejavnost, zato je njegova vloga ključna za razvoj tega prostora, še zlasti na demografsko ogroženih območjih« (Strategija ..., 1992: 72). Prvič so bile uradno poleg proizvodne funkcije poudarjene tudi druge funkcije kmetijstva (Markeš, Juvančič, 1997). Kmetijstvo je dobilo poleg gospodarske tudi pomembno vlogo pri ohranjanju poseljenosti, varovanju kulturne pokrajine in varstvu okolja (Rednak in dr., 1997). Država se v strategiji zavezuje, da bo ustrezni razvoj kmetijstva na demografsko ogroženih območjih zagotavljala z ukrepi cenovne izravnave, direktnih plačil kot nadomeščanje manjšega dohodka, s sofinanciranjem gradnje kmetijske infrastrukture (poti, urejanje zemljišč), 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 strukturni (kmetijski in regionalni) politiki v drugi polovici devetdesetih let še vedno ni bilo celostnega reševanja razvojnih vprašanj kmetijstva v okviru

podeželja (Markeš, Juvančič, 1997). Plut (1998) navaja ugotovitve Klemenčiča (1997), da so se območja izrazite depopulacije prebivalstva celo povečala z 32 % na več kot 40 % površja Slovenije, na njem pa je živel sredi desetletja le 13 % prebivalstva. Neučinkovitost razvojnih spodbud podeželja so pričele vzbujati kritike v strokovni javnosti. Strokovnjaki so med drugim začeli opozarjati na potrebo po bolj usklajenem delovanju [6] med strokami (interdisciplinarni pristop pri pripravi študij razvojnih programov), med sektorskimi politikami ter regionalno politiko:

- M. Markeš je leta 1995 podala kritično mnenje o premajhnem pomenu kmetijstva v razvojnih konceptih za podeželje: »Usmerjeni so v pospeševanje razvoja in modernizacijo nekmetijskega sektorja oziroma se kmetijskega sektorja dotikajo le obrobno, čeprav ima kmetijstvo večplastno vlogo pri razvoju podeželja in regije« (prav tam: 22). Stališče strokovnjakinja dopolnjuje s trditvijo, da je »program kmetijstva nujno del skupnega razvojnega programa podeželskih območij in ga moramo razumeti kot enega njegovih bistvenih elementov, saj je kmetijstvo izvor gospodarskih virov in dobrin s pomembnim vplivom na ohranjanje in trajnostni razvoj naravnih virov« (Markeš, 1998: 94).
- Plut (1995) ugotavlja, da kmetijstvo sicer ni več osrednja gospodarska panoga, vendar pomeni ploskovno in ekosistemsko najpomembnejšo dejavnost pri snovanju primerne modela regionalne politike in razvoja.
- Ob analiziranju procesa vključevanja slovenskega kmetijstva v evropske okvire je Erjavec (1996) opozoril na potrebo po večji vpletenosti kmetijstva v razvojne programe podeželskih območij v regionalnih programih.

Strokovnjaki so začeli v idejah o razvoju podeželja izhajati iz dveh pristopov: da je kmetijstvo kot multifunkcionalna dejavnost podlaga

razvoju podeželja in da je možno ukrepe za razvoj opredeliti le ob konkretizaciji pojavov v specifičnem prostoru:

- Perpar (1995) podaja razmišljanje, da moramo ob načrtovanju razvoja podeželja upoštevati potrebe in specifične značilnosti posameznih podeželskih območij. Pri tem izhaja iz spoznanja, da je kmetijstvo najpomembnejša prvina podeželske pokrajine. »Kmetij in kmečkega prebivalstva ne smemo obravnavati kot ločen (izoliran) subjekt na podeželskem območju, ampak kot sestavni del podeželske skupnosti, ki ima, kot glavni upravljavec s pokrajino in njenimi sestavinami, veliko vlogo pri določanju nadaljnjega razvoja podeželskega območja« (Prav tam: 32)
- Gosar (1995) v raziskavah o celovitem razvoju podeželja meni, da ima kmetijstvo posebno pomembno stabilizacijsko vlogo v tem prostoru. Zaradi svoje večnamenskosti ima namreč opraviti tudi z ljudmi, ki se ne ukvarjajo s kmetijstvom. »Če upoštevamo poleg potrebe po ohranitvi kulturne pokrajine tudi nujnost take vrste kmetijstva, ki prispeva k trajnostnemu razvoju in ohranjanju vsaj minimalne gostote poseljenosti, je torej nujno, da obdržimo primerno število kmetijskih gospodarstev tudi v območjih, ki so za kmetovanje manj primerna. Če pa želimo to uresničiti, je seveda treba temu primerno zasnovati tudi kmetijsko in regionalno politiko, predvsem pa je potrebno poznati potrebe ljudi, specifičnost posameznih območij v regiji, ter v skladu z načelom *od spodaj navzgor* uresničevati zastavljene cilje« (Prav tam: 53).

V študiji Kmetijska politika in Evropska unija (1997), ki je rezultat večletnih strokovnih raziskav o učinkih vključevanja Slovenije v mednarodne integracije na slovensko kmetijstvo, so avtorji preučili kritike strokovnjakov in podali zelo kompleksne koncepte kmetijske po-

litike, ki združujejo cilje različnih razvojnih politik, zlasti kmetijske strukturne in strukturne regionalne politike.

Cilj prenovljene kmetijske politike naj bi bil učinkovit in medsebojno bolj usklajen splet ukrepov za skladen in celovit razvoj podeželja. V ciljih je po zgledu SKP zmanjšan pomen tržnocenovne politike in povečan pomen kmetijske strukturne politike, ki se v širšem področju delovanja povezuje z regionalno politiko in v njenem okviru z razvojem podeželja (Erjavec, 1997):

- uresničevanje Strategije razvoja slovenskega kmetijstva, ki ostaja temeljni dokument, saj se po mnenju strokovnjakov ne oddaljuje pomembno od ciljev nove reformirane SKP;
- zaustavite (omilite) procesov zaraščanja in ohranjanja poseljenosti ter integralni razvoj podeželja;
- posodobitev kmetijstva na podeželju in oblikovanje sloja konkurenčnih kmetij;
- podpora do okolja prijazni pridelavi in splošna usmeritev k ekocialnemu tipu kmetijstva.

V študiji Kmetijstvo in okolje (1998), ki je izšla leto po sprejetju ciljev kmetijske politike v t. i. predpristopnem obdobju, so strokovnjaki postrili svoje kritike, saj »za slovenski podeželski prostor, še posebej hribovska in gorska območja v Sloveniji v okviru okoljevarstvene, gospodarske in kmetijske politike, kljub podpisom mednarodnih konvencij, zasnovanim strategijam in ciljem, država še vedno ni pripravila konkretnih rešitev in programov, ki bi morali biti integralni, posamezni sektorji pa bi se morali dopolnjevati in ne izključevati« (Markeš, 1998: 93). Po mnenju strokovnjakinje bi bil za doseganje (v predpristopni kmetijski politiki) zastavljenih ciljev razvoja podeželja v hribovitih in gorskih območjih potreben nov odnos države do razvojne politike. Po mnenju Pluta (1998) je politika skladnega regionalnega razvoja

najmanj uspešna ravno v hribovitih, kraških in/ali obmejnih podeželskih območjih, kar kaže, »da Sloveniji še vedno ni uspel popoln prehod iz klasične regionalne v endogeno politiko« (Markeš, 1998: 94). Agrarno politiko bi bilo treba izvajati integralno glede na specifične potrebe in značilnosti konkretnih, prostorsko sklenjenih (homogenih) podeželskih območij (Markeš, 1998; Ravbar, 2000). »V območjih z omejenimi dejavniki za kmetovanje bodo učinkoviti le tisti razvojni programi, ki bodo upoštevali vsa področja življenja in dela v nekem prostoru, bodo torej celoviti in kompleksni, ne pa osredotočeni le na posamezne probleme ali ukrepe. Razvojna politika mora poleg materialnih pogojev (zagotavljanje dohodka) upoštevati tudi sociokulturno raznovrstnost, ekološke potencialne prostora in kakovost življenja kot pomembne elemente integralnega in trajnostnega razvoja. Le socialno orientirana razvojna politika je lahko v območjih s težjimi pogoji za kmetovanje, kljub neugodnemu položaju kmetijske dejavnosti same, stabilizator zaposlitvenih možnosti, poseljenosti in demografskega razvoja« (Markeš, 1998: 94, 95).

Za odpravo pomanjkljivosti in napak državne razvojne politike, ki izhajajo iz slabih izkušenj s programom o Spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij, in zaradi prilagajanja razvojne politike Slovenije konceptom regionalne strukturne politike EU je bil v letu 1999 sprejet Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Ur. l. RS 60/99), ki je uveljavil pojem regionalne strukturne politike (Ravbar, 2000). Zakon je v svojih ciljih upošteval spodbude, ki so že prej spodbujale uravnotežen gospodarski, socialni in prostorski razvoj, zlasti cilje, ki jih vključuje tudi Strategija razvoja slovenskega kmetijstva. V 23. členu zakona so opredeljena območja s posebnimi razvojnimi problemi, med katere sodijo poleg ekonomsko šibkih območij s prevladujočo vlogo kmetijstva

(delno primerljivo z območji EU – cilj 5b) in območij s strukturnimi problemi in veliko brezposelnostjo tudi razvojno omejevana obmejna območja in območja z omejenimi dejavniki za razvoj, zlasti za kmetijstvo. Z uveljavitvijo tega zakona je prenehal veljati Zakon o spodbujanju demografsko ogroženih območij (Ur. l. RS, 48/90 in 12/92).

Po mnenju Kovačiča (2000) pa niti Zakon o vzpodbujanju skladnega regionalnega razvoja Slovenije, ki je sicer prinesel vsebinsko in instrumentalno obogatitev spodbujanja razvoja na tem področju, ni bistveno spremenil ugotovljenih smernic, saj »demografski in ekonomski kazalci, uporabljeni za opredelitev območij s posebnimi razvojnimi problemi, ne razkrivajo v zadostni meri posebnosti različnih ruralnih območij.« Poleg tega vključujejo ta območja tudi regionalna urbana središča in ti lahko »odločilno spremenijo ekonomsko in socialno sliko, ki jo sicer izraža ruralno zaledje teh centrov« (prav tam: 44).

Zakon o kmetijstvu (Zkme) iz leta 2000 (Ur. l. RS 54/00, 2000) uzakonja večino spoznanj dolgoletnih raziskav strokovnjakov na področju kmetijstva in določa (osrednjo) vlogo kmetijstva v razvoju podeželja in njuno vlogo v regionalnem razvoju. Vloga se prepleta v ukrepih strukturne kmetijske politike in kmetijske politike razvoja podeželja, ki se na podlagi zakona vključujejo v nacionalni program za razvoj kmetijstva in podeželja. Zakon določa, da podpirajo ukrepi kmetijske strukturne politike »razvoj podeželja na ravni individualnih ali teritorialno zaključenih projektov in programov, v katere se vključujejo posamezni upravičenci ali skupine upravičencev in se smiselno dopolnjujejo z regionalnimi in skupnimi razvojnimi programi. Ukrepi kmetijske strukturne politike so tudi podpore kmetijski dejavnosti in z njo povezanim dejavnostim na podeželju ter podpore za izboljšanje pogojev bivanja in dela prebivalcev na teh območjih z

namenom ohranitve poseljenosti podeželja ter krajine in drugih vrednot na teh območjih ob upoštevanju okoljske in naravovarstvene sprejemljivosti« (Ur. l. RS 54/00, 2000: 7112). Vse ukrepe kmetijske politike po tem zakonu izvaja Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja. Na podlagi tako opredeljene vloge strukturne politike določa zakon med drugimi podporami (podpora do okolja prijazni kmetijski dejavnosti, naložbam v kmetijska gospodarstva, mladim kmetom in zgodnjemu upokojevanju kmetov, dopolnilnemu usposabljanju za delo v kmetijski dejavnosti in gozdarstvu, naložbam v predelavo kmetijskih pridelkov in živil) v 28. členu tudi podpore kmetijski dejavnosti. Namenjene so območjem z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnost in razvoju podeželja.

Podpore kmetijske dejavnosti na območjih z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnost so namenjene ohranjanju kmetijske dejavnosti oziroma rabi kmetijskih zemljišč na teh območjih. Podpore razvoja podeželja so namenjene spodbujanju raznovrstnosti kmetijske dejavnosti in z njo povezanih dejavnosti na podeželju. Njihov namen so zagotovitve dodatnih dohodkovnih virov, razvoj in izboljšanje kmetijske infrastrukture in storitev, povezanih z razvojem kmetijstva in podeželja, obnovi vasi in zaselkov (izboljšanje infrastrukturne opremljenosti in bivalnih ter delovnih razmer prebivalstva).

Zakonskim podlagam Programa reforme kmetijske politike je sledil tudi izvedbeni del. Vlada RS je v aprilu leta 2001 sprejela za obdobje 2001–2006 t. i. Slovenski kmetijsko-okoljski program (SKOP). SKOP (2001) je pripravljen po zgledu podobnih programov v EU in omogoča postopen prehod na primerljive podpore. Strateške usmeritve SKOP določa Program reforme kmetijske politike v sklopu drugega stebra reforme, ki se nanaša na prestrukturiranje kmetijstva. Namen SKOP je popularizacija kmetijske pridelave, ki bo us-

trezala potrebam potrošnikov in varovala zdravje ljudi, zagotavljala trajnostno rabo naravnih virov in omogočala ohranjanje biotske pestrosti ter značilnosti kulturne pokrajine, vključuje pa tudi izobraževanje in promocijo, ki sicer nista zasnovana kot ukrepa neposrednih plačil.

Program okoljskih in kmetijskih neposrednih plačil na enoto kmetijskega zemljišča prinaša korenite spremembe v vsebini in delovanju slovenske kmetijske politike, ki tako tudi v praksi podpira družbeno pomembne storitve, kot so ohranjanje poseljenosti in kulturne pokrajine, uvajanje do narave prijaznih načinov kmetovanja. S tem je kmetijstvu priznana večnamenskost, saj ukrepi niso več ozko proizvodno usmerjeni, ampak upoštevajo tudi ekološke, socialne in prostorsko-poselitvene vidike kmetijstva v razvoju podeželja. S SKOP se hkrati usklajuje pravni red Slovenije s pravnim redom EU na področju kmetijstva, posebno strukturnih ukrepov v kmetijstvu in dodeljevanja podpor (Uredba Sveta (EC) št. 1257/99 o podpori razvoju podeželja preko Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada – EAGGF).

Skupaj z Zakonom o kmetijstvu pomeni SKOP sintezo dolgoletnih raziskav, kritik strokovnjakov, ciljev zasnovanih strategij, zakonskih aktov, razvojnih politik in predpristopnih pogajanj Slovenije za vstop v EU. To kaže, da so dosegli najnovejši pristopi k razvoju kmetijstva v okviru podeželja progresivno razširitev – postali so bolj celoviti in usklajeni, s tem pa sledijo načelom systemske teorije, ki poudarja, da je »sistem celovitost, sestavljena iz niza medsebojno odvisnih in součinkujočih delov« (Barry, Conkling, Ray, 1976, po Klemenčič, 1987: 35).

4. Sklep

Učinki, ki jih bodo imeli ukrepi na kmetijstvo v razvoju podeželja po vstopu Slovenije v EU, bodo vidni

še le nekaj časa in bodo kot takšni predmet prihodnjih razprav. Če torej želimo v EU in SKP ohraniti kmetijstvo kot osrednjo sestavino v razvoju podeželja, moramo nujno upoštevati posebnosti, ki so za kmetijstvo v razvoju podeželja značilne za Slovenijo v primerjavi z drugimi državami EU. Pri tem moramo izhajati iz naslednjih načel:

- Zaradi pokrajinske pestrosti podeželja v Sloveniji je treba pri snovanju smeri prihodnjega razvoja podeželja in regije izhajati iz najnižje ravni, kar pomeni, da je treba na podeželskih območjih najprej opredeliti merila in smeri razvoja posameznih prvin podeželja v skladu z upoštevanjem specifičnih elementov pokrajine in drugih specifičnih značilnosti podeželskega območja.
- Kmetijstva ne smemo obravnavati kot ločen (izoliran) subjekt na podeželskem območju, ampak kot njegov sestavni del, saj ima kot upravljavec s pokrajino in njenimi sestavinami veliko vlogo pri določanju razvoja podeželskega območja. Iz tega vidika moramo to sestavino podeželja kompleksno preučiti in temeljne ugotovitve razvojnih teženj kmetijstva upoštevati pri vsakem razvojnem programu.

Zaradi velike vloge, ki jo ima kmetijstvo v razvoju podeželja, so nujni ukrepi za ohranjanje kmetijstva in s tem poseljenosti in kulturne pokrajine, zlasti na območjih s težjimi razmerami za kmetovanje, ki so izredno občutljiva, saj obstaja velika potencialna nevarnost, da začnejo ob neupoštevanju njihovih specifičnih razvojnih potreb še bolj nazadovati. Z opuščanjem kmetovanja pa se lahko začne zaradi njegove večnamenske vloge v prostoru pokrajina spreminjati oziroma gospodarsko, socialno in ekološko degradirati.

Boštjan Kerbler – Kefo, prof. geografije in prof. zgodovine, Urbanistični inštitut RS, Ljubljana
E-pošta: kefo@urbinstitut.si

Opombe

- [1] *Tržnocoenovna politika* ureja zaščito trgov s kmetijskimi pridelki in živili (skrb za tržne rede – intervencije na trgu in izvozna nadomestila), zaščita pa je opredeljena glede na ekonomsko učinkovitost.
- [2] *Strukturna politika* naj bi usmerjala pomoč v posodobitev in prilagajanje kmetijske pridelave na ravni kmetije in obsega programe za razvoj podeželja.
- [3] Sklad je tudi po reformah leta 2000 glavno finančno ogrodje SKP, namenjeno financiranju zaščite kmetijskega trga in strukturnih ukrepov za razvojno podporo kmetijstvu. Sklad sestavlja dve sekciji:
- *sekcija za jamstvo oziroma garancijo*: obsega stroške, povezane z izvajanjem tržnih redov in financiranja intervencije na trgu EU, ter izvozna nadomestila;
 - *sekcija za usmerjanje oziroma izravnavo*: ukrepi strukturne kmetijske politike, ki jo SKP sofinancira;
 - *neposredne oblike podpor kmetom*: podpore območju s težjimi pridelovalnimi razmerami, podpore do okolja prijazni pridelavi, podpore investicijam v kmetijstvu v obliki enkratne denarne pomoči;
 - *posredne oblike podpor*: podpore predelavi, trgu in organiziranosti, podpore prodaji na domu, podpore združevanju, podpore storitvam za kmetijstvo v skupnih programih EU ali/n nacionalnih programih;
 - *ukrepi na mejnih področjih*: socialni programi, regionalni programi.
- [4] General Agreement on Tariffs and Trade (Splošni sporazum o carinah in zunanji trgovini). GATT ni organizacija, ampak sporazum z 38 členi, ki državam podpisnicam zagotavlja sprostitev carinskih in trgovinskih omejitev ter poenotenje carinske in trgovinske prakse v gospodarskem prometu med državami (Evropska komisija 1996, po Erjavec, 1997).
- [5] M. Markeš (1995) meni, da so za intenzivno preseljevanje kmečkega prebivalstva poleg hitrega razvoja industrije, ki je potrebovala delovno silo, obstajali tudi drugi razlogi, značilni za slovensko kmetijstvo in podeželski (agrarni) prostor: neugodne naravne razmere, razdrobljena posest, slabo razvita infrastruktura, pomanjkanje delovnih mest v nekmetijskih dejavnostih ter propadanje socialnih struktur.
- [6] Primer neuskajenega delovanja je program Celostnega razvoja podeželja in obnove vasi (CRPOV), katerega namen je bil izboljšanje agrarne strukture v podeželskih naseljih oz. območjih. CRPOV ni potekal usklajeno s programom spodbud za razvoj kmetij in dopolnilnih dejavnosti niti na Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, ki ga je vodilo. Učinke razvojnih dosežkov na

enem področju (npr. ureditev turističnih kmetij) so omejevali nerešeni problemi na drugem, ki se financirajo iz drugega sklada (npr. slaba cesta). Namesto pozitivnih učinkov so nastajali negativni sinergijski učinki, zato je bilo onemogočeno načelo celovitosti, povečali pa so se stroški vodenja programov.

Viri in literatura

- Agenda 2000 – Welche Zukunft hat die europäische Landwirtschaft* (1999) Zervoudaki, S. (ur.). Brüssel, Europäische Kommission, 16 str.
- But, F. (1997) *Slovenska kmetijska politika v predpristopnem obdobju*. V: Prilaganje slovenskega kmetijstva politiki Evropske zveze: zbornik posveta. XII. tradicionalni posvet Kmetijske svetovalne službe, Bled, 24. in 25. novembra 1997. Ljubljana, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Uprava RS za pospeševanje kmetijstva, str. 37–42.
- 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.
- Cunder, T. (1998) *Kmetijstvo in ohranjanje poseljenosti v Sloveniji*. V: Kmetijstvo in okolje: zbornik posveta, Bled, 12.–13. 3. 1998. Ljubljana, Kmetijski inštitut, str. 37–47.
- Erjavec, E. (1996) *Fazno poročilo raziskovalnega projekta CRP Zemlja: Slovensko kmetijstvo in evropske integracije*. 1. izd. Ljubljana, Biotehniška fakulteta, Oddelek za zootehniko.
- 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. (1995) *Skladen regionalni razvoj Slovenije*. V: Izhodišča, sestavine in problemi celovitega razvoja podeželja v Sloveniji: zbornik posveta. Ljubljana, Skupina Narava in Človek, str. 45–60.
- Juvančič, L. (1996) *Regionalna politika Evropske unije in Slovenije – primerjalna in empirična analiza kazalcev gospodarske razvitosti podeželskih območij*: diplomsko delo. Ljubljana, Biotehniška fakulteta.
- Kavaš, D., Strmšnik, I., Pečar, J. (2000) *Reforma slovenske regionalne politike: oblikovanje slovenske strukturne politike*. V: Regionalni razvoj v Sloveniji. Ljubljana, Inštitut za geografijo. (Geographica Slovenica, I. 33, št. 2, str. 83–132).
- Klemenčič, M. M. (1987) *Sistemska teorija: pot k novi regionalni geografiji? V: Teorija in metodologija regionalne geografije*. Ljubljana, Filozofska fakulteta, Oddelek za geografijo. (Dela 4, str. 32–40)

Klemenčič, V. (1991) *Tendence spreminjanja slovenskega podeželja*. Geografski vestnik, 63, str. 25–40.

Kmetijstvo in okolje: zbornik posveta: Bled, 12. – 13. 3. 1998. Ljubljana, Kmetijski inštitut.

Kouvelis, S. (1998) *Strukturni skladi. V: Evropska unija, Slovenija in trajnostni razvoj: projekt osveščanja javnosti o Evropski uniji*. Ljubljana, Slovenska fundacija za trajnostni razvoj, str. 95–102.

Kovačič, M. (1995) *Funkcije kmetijstva v prihodnjem razvoju podeželja*. V: Izhodišča, sestavine in problemi celovitega razvoja podeželja v Sloveniji: zbornik posveta. Ljubljana, Skupina Narava in Človek, str. 61–73.

Kovačič, M. (2000) *Razvojno-tipološka členitev podeželja v Republiki Sloveniji*. 1. izd. Ljubljana, Biotehniška fakulteta, Oddelek za agronomijo, Inštitut za agrarno ekonomiko.

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. (1996) *Aufbruch ins Ungewisse: Perspektiven für Berggebiete und sonstige benachteiligte Gebiete in Slowenien mit einer Abgrenzung nach EU-Kriterien*. 1. izd. Wien, Bundesanstalt für Bergbauernfragen.

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.

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. (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.

Perpar, A. (2002) *Študijsko gradivo za predmet 'Razvoj podeželja' – podiplomski študij*. Ljubljana, Biotehniška fakulteta.

Plut, D. (1993) *Regionalni razvoj Slovenije v luči uravnoteženo-trajnega, sonaravnega razvoja*. V: Geografski aspekti obmejnosti in regionalnega razvoja. Ljubljana, Filozofska fakulteta, Oddelek za geografijo. (Dela, 10, str. 55–71)

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. 3. 1998. Ljubljana, Kmetijski inštitut, str. 29–35.

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

Ravbar, M., Klemenčič, V. (1997) *Razvoj slovenskega podeželja 2. Opustela hribovja, gomazeče doline*. Delo, 39, 102 (12. 04.), str. 33–34.

Rednak, M., Cunder, T., Volk, T., Jerič, D. (1997) *Primerjava kmetijske politike in zaščite kmetijstva*. V: Slovensko kmetijstvo in Evropska unija: študija v okviru raziskoval-

nega 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) Hrustelj–Majcen, M., Paulin, J., (ur.). Ljubljana, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.

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.

Strategija razvoja slovenskega kmetijstva (1992) Ljubljana, Ministrstvo za kmetijstvo in gozdarstvo.

The development and future of CAP. Brussels, Luxembourg, Commission of European Communities. (Supplement, 5)

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

Zakon o kmetijstvu – Zkme, Uradni list RS, št. 54/2000.

Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v Republiki Sloveniji – ZSDOO, Uradni list SRS, št. 1990.

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja – ZSRR, Uradni list RS, št. 60/1999.

Zakon o spremembi zakona o spodbujanju demografsko ogroženih območij, Uradni list RS, št. 12/1992.

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

Domen ZUPANČIČ

Logika vernakularne arhitekture nasproti novemu grajenemu tkivu

Bele lise prostorskega načrtovanja

Vernakularna arhitektura je preverjena arhitektura, tako v času kot materialu in funkciji. Prikazana je sistemska napaka, ki se je pokazala ob izrednem dogodku – močni nalivi v kratkem časovnem obdobju. Načrtovanje in razvoj podeželja je proces, v katerem sodeluje množica strokovnjakov, uporabnikov prostora in ostalih uradov ter ustanov. V občini Kranjska Gora je bila komunikacija med občino, občani in strokovnim krogom intenzivna in kakovostna. Ocenjujem jo kot šolski primer pravilnega komuniciranja. Navkljub temu pa se je ob izrednem dogodku pokazalo nekaj šibkih členov v tej verigi – bele lise v matriki prostorskega načrtovanja.

Vernacular architecture is known architecture in time and material, as well as function. The article deals with a systems failure, which occurred during a contingency – strong rain in a short time period. Planning and development of the countryside is a process, in which many experts, users, other offices and institutions participate. In the municipality of Kranjska Gora communication between the local authority, inhabitants and professionals was intense and good. I dare say, it was an exemplary case of correct communication. Nevertheless, a recent calamity showed several weak links in this chain – a glitch in the physical planning matrix.

Ekonomika gradnje
Načrtovalski proces
Poplave
Sistemske napake
Sonaravni razvoj
Uporabnik prostora
Vernakularna arhitektura
Življenjski cikel

Building economics
Floods
Life cycle
Planning process
Spatial user
Sustainable development
System failure
Vernacular architecture

1. Uvod

Bela lisa pomeni, da matrika procesa še vedno deluje in so rezultati verodostojni, vendar ne zajemajo širine intervala, kot bi ga lahko, ker ni določenih podatkov. Po-

manjkljive baze podatkov niso zajemale nekdanjih strug hudournikov. Zaradi, na prvi pogled, drobne napake je v nadaljevanju sledila verižna reakcija so bili poplavljeni deli vasi. Nastala je materialna škoda, ki jo bo morala povrniti

občina in posledično država, saj so imele vse zgradbe urejene papirje o graditvi in niso bile črne gradnje. Nobena od poplavljenih parcel tudi ni bila označena kot poplavna. Analitični del, kjer so obdelani podatki in fotografije poplav, je jasno prikazal