



FINANCIRANJE SKUPNE KMETIJSKE POLITIKE

Skupna kmetijska politika se je tradicionalno financirala iz enega samega sklada, Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS), ki sta ga 1. januarja 2007 nadomestila Evropski kmetijski jamstveni sklad (EKJS) in Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP).

PРАВNA PODLAGA

Člen 40(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU);

Uredba (EU) št. 1306/2013 in Uredba (EU, Euratom) št. 1311/2013 (UL L 347 z dne 20.12.2013).

RAZVOJ KMETIJSKEGA FINANČNEGA OKVIRA

Skupna kmetijska politika se je od svojih začetkov januarja 1962 izvajala prek Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS). Leta 1964 se je sklad razdelil na dva dela, na jamstveni in usmerjevalni oddelek, ki sta delovala po različnih pravilih.

- Naloga jamstvenega, daleč najpomembnejšega oddelka je bila financiranje stroškov, nastalih pri izvajanju tržne in cenovne politike. Stroški so nepredvidljivi, zato se med proračunskim letom sredstva, predvidena za njihovo kritje, prilagajajo dejanskim potrebam z dopolnitvami in spremembami proračuna. Praviloma je jamstveni oddelek EKUJS v celoti financiral tudi tržne intervencije.
- Usmerjevalni oddelek je bil namenjen financiranju ukrepov strukturne politike in razvoja podeželja. V nasprotju z jamstvenim oddelkom EKUJS je usmerjevalni oddelek sklada temeljil na načelu sofinanciranja.

Da bi se omejila rast odhodkov, je bila leta 1988 z večletno kmetijsko smernico za sredstva skupne kmetijske politike uvedena stroga proračunska disciplina (Odločba 88/377/EGS, ki jo je dopolnil medinstitucionalni dogovor z dne 22. junija 1988 v okviru Delorsovega svežnja I) ([1.4.3](#)).

Po podpisu Maastrichtske pogodbe in zasedanju Evropskega sveta v Edinburgu decembra 1992 je prišlo do spremembe finančnega okvira (Delorsov sveženj II). Medinstitucionalni sporazum iz leta 1988 je nadomestil nov sporazum o proračunski disciplini za obdobje 1993–1999 (UL C 331, 7.12.1993). Odločbo 88/377/EGS je nadomestila Odločba 94/729/ES (UL L 293, 12.11.1994), ki je potrdila načelo, v skladu s katerim se finančna disciplina izvaja za vse skupne politike. Agenda 2000 ([3.2.3](#)) je povzela kmetijsko smernico v okviru finančne perspektive 2000–2006



(UL C 172, 18.6.1999). Hkrati so se z novo Uredbo (ES) št. 1258/1999 (UL L 160, z dne 26.6.1999, str. 103) določili načini financiranja skupne kmetijske politike.

Večletni finančni okvir za obdobje 2007–2013 je bil sprejet leta 2006 (UL C 139, 14.6.2006) (1.4.3). Razdelek 2 o ohranjanju in upravljanju naravnih virov je vseboval proračun za kmetijstvo in podeželje, varovanje okolja in ribolov (413 milijard EUR v tekočih cenah, kar predstavlja 42,3 % vseh sredstev za prevzem obveznosti za EU-27). Med razpravami za pripravo nove perspektive 2007–2013 je potekala tudi revizija določb o financiranju skupne kmetijske politike.

- Uredba (ES) št. 1290/2005 (UL L 209 z dne 11.8.2005, str. 1) je EKUJS preoblikovala v dva različna sklada: Evropski kmetijski jamstveni sklad (EKJS) ter Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP). EKJS financira oziroma skupaj z državami članicami sofinancira odhodke za enotno skupno ureditev trga (3.2.4), neposredna plačila kmetijam (3.2.5), finančni prispevek Unije za razširjanje informacij in promocijo kmetijskih proizvodov na notranjem trgu in v tretjih državah ter različne posebne in delne odhodke Unije, kot so veterinarske dejavnosti ter zbiranje in uporaba genskih virov.
- Poleg Uredbe (ES) št. 1290/2005 je začela veljati tudi Uredba (ES) št. 1698/2005 (UL L 277 z dne 21.10.2005) o podpori za razvoj podeželja iz EKSRP zaradi finančnih posebnosti in načrtovanja drugega stebra skupne kmetijske politike (3.2.6). Iz EKSRP se sofinancirajo izboljšanje konkurenčnosti kmetijskega in gozdarskega sektorja, kmetijsko-okoljski ukrepi, izboljšanje kakovosti življenja na podeželskih območjih, spodbujanje diverzifikacije podeželskega gospodarstva ter gradnja lokalnih zmogljivosti (pobuda Leader) (3.2.6).

Jamstveni oddelek je vedno sodil med obvezne odhodke proračuna Unije, ki izhajajo neposredno iz ustanovne pogodbe ali aktov, sprejetih v skladu z njo sprejetih aktov. Po drugi strani pa so bili odhodki usmerjevalnega oddelka EKUJS opredeljeni kot neobvezni. Svet, prva veja proračunskega organa v Uniji, je do začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe (3.2.1) v postopku sprejemanja letnega proračuna tradicionalno imel zadnjo besedo o obveznih odhodkih. Evropski parlament je odločal o neobveznih odhodkih v okviru najvišje meje, ki jo je določila Komisija na podlagi gospodarskih parametrov. Pogodba o delovanju Evropske unije (3.2.1) je odpravila to razlikovanje, zato odslej o vseh kmetijskih izdatkih skupno odločata obe veji proračunskega organa (Evropski parlament in Svet).

Evropski parlament je 19. novembra 2013 za obdobje 2014–2020 (Resoluciji [P7_TA\(2013\)0455](#) in [P7_TA\(2013\)0456](#), UL C 436, 24.11.2016) sprejel uredbo o novem večletnem finančnem okviru (Uredba Sveta (EU, Euratom) št. 1311/2013 z dne 2. decembra 2013, UL L 347), pa tudi medinstitucionalni sporazum o dobrem finančnem poslovanju (UL C 373, 20.12.2013). Poleg tega sta bili z reformo leta 2013 razveljavljeni Uredba (ES) št. 1290/2005 in Uredba št. 1698/2005 ter nadomeščeni z Uredbo (EU) št. 1306/2013 o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike in Uredbo (EU) št. 1305/2013 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) (UL L 347, 20.12.2013).

Novi večletni finančni okvir določa skupni proračun za razdelek o ohranjanju in upravljanju naravnih virov (skupaj s skupno kmetijsko politiko) v višini



373,17 milijarde EUR v cenah iz leta 2011, kar znaša 38,9 % vseh sredstev za prevzem obveznosti za EU-28. Urejanje kmetijskih trgov in neposredna plačila predstavljajo 28,9 % vseh predvidenih obveznosti (3.2.10, tabela I, vrstica B). Ukrepi za razvoj podeželja predstavljajo 8,8 % tega zneska (3.2.10, tabela I, vrstica C). Predvideni proračun za kmetijstvo in podeželje za leto 2020 znaša 49 milijard EUR oziroma 34,9 % vseh obveznosti, kar je manj, kot je bilo skupni kmetijski politiki namenjeno ob začetku finančne perspektive (40,5 % leta 2014) (3.2.10, tabela I, vrstica D).

Leta 2015 je bil večletni finančni okvir za kmetijstvo spremenjen zaradi prerazporeditev med stebroma skupne kmetijske politike, o katerih odločajo države članice (Izvedbena uredba Komisije (UE) 2015/0141 (UL L 24, 30.1.2015)). Spodnja tabela prikazuje finančno breme skupne ureditve trga, neposrednih plačil in razvoja podeželja v okviru skupne kmetijske politike.

PRORAČUN SKUPNE KMETIJSKE POLITIKE ZA OBDOBJE 2014–2020 (EU-28)	Skupno za obdobje 2014– 2020 (v milijardah EUR v tekočih cenah)	% SKP
TRŽNI UKREPI (SUT)	19,002	
a) Namenski prejemki	(4,704)	
b) Krizna rezerva	+ 3,155	
A) SUT SKUPAJ [a) + b)]	17,453	4,3 %
NEPOSREDNA PLAČILA (NP)	298,438	
c) Prenosi v dobro stebra 2	(7,369)	
d) Prenosi v dobro NP	+ 3,359	
e) NETO BILANCA PRERAZPOREDITEV [c) + d)]	(4,010)	
f) Krizna rezerva	(3,155)	
B) NP SKUPAJ [e) + b)]	291,273	71,3 %
STEBER 1 SKUPAJ [A) + B)]	308,726	75,6 %
UKREPI ZA RAZVOJ PODEŽELJA	95,577	
g) Neto bilanca v dobro stebra 2	+ 4,010	
C) STEBER 2 SKUPAJ [RAZVOJ PODEŽELJA]	99,587	24,4 %
SKP SKUPAJ 2014–2020 [A) + B) + C)]	408,313	100 %

Komisija je leta 2016 pripravila vmesni pregled večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020 (COM(2016)0605). Kmetijska pogajanja iz uredbe „omnibus“ so se končala oktobra 2017. To sicer ni vplivalo na zneske za skupno kmetijsko politiko, vendar pa je revizija prinesla nekatere spremembe osnovnih kmetijskih aktov iz leta 2013 (Uredba (EU) št. 2393/2017, UL L 350, 29.12.2017)(3.2.9).

SPREMEMBE PRI IZDATKIH ZA KMETIJSTVO IN PODEŽELJE

A. Pregled

Proračun Unije za leto 2019 predvideva skupaj 161,7 milijarde EUR za sredstva za prevzem obveznosti. Neposredna plačila predstavljajo 25 % obveznosti (40,5 milijarde EUR), ukrepi za razvoj podeželja 9,1 % (14,7 milijarde EUR), drugi



stroški pa 3,2 %. Skupna kmetijska politika v letu 2019 predstavlja skupaj 36,1 % proračuna Unije (58,4 milijarde EUR).

Delež izdatkov za kmetijstvo se v proračunu Evropske unije že več let zmanjšuje. V začetku osemdesetih let prejšnjega stoletja je skupna kmetijska politika predstavljal 66 % proračuna Unije, v obdobju 2014–2020 pa le še 37,8 % (3.2.10, tabela I, vrstica D). Od leta 1992, leta prve obsežne reforme skupne kmetijske politike ter hitrega povišanja neposredne pomoči, so izdatki za kmetijstvo ostali realno nespremenjeni, z izjemo let 1996 in 1997 (zaradi krize „norih krav“ ter pristopa treh novih držav članic). Proračunski stroški skupne kmetijske politike so se glede na BDP v Evropski uniji znižali z 0,54 % leta 1990 na 0,34 %, kot je predvideno za leto 2020 (3.2.10, tabela I).

B. Razdelitev odhodkov po kategorijah in sektorjih

92,8 % odhodkov iz prvega stebra (44,7 milijarde EUR glede na zadnje finančno poročilo, objavljeno za leto 2017) predstavljajo neposredna plačila kmetom (41,5 milijarde EUR) (3.2.10, tabela V, stolpec 1 – a in b). Velikemu povišanju neposredne pomoči od leta 1992 ustreza zmanjšanje drugih odhodkov jamstvenega oddelka EKUJS/EKJS: subvencij za izvoz v letu 2017 ni bilo več, preostale tržne intervencije (skladiščenje, sklad za prestrukturiranje industrije sladkorja, ukrepi za informiranje in promocijo, veterinarski in fitosanitarni ukrepi) pa so znašale le še 3,1 milijarde EUR (6,9 % skupne vsote) (3.2.4, tabela 1).

C. Razdelitev po državah in vrstah kmetij

Iz tabele V za proračunsko leto 2017 (3.2.10) je razvidno, da je Francija največja upravičenka do sredstev skupne kmetijske politike (17,5 %), sledijo ji Španija (11,4 %), Nemčija (10,8 %) in Italija (9,4 %). Na vrhu prejemnic sredstev EKSRP sta Francija in Romunija (15,8 % oziroma 14,1 % glede na izplačila v letu 2017), sledita jima Nemčija (8,6 %) in Italija (7,1 %). Pri tem je treba opozoriti, da imajo nove države članice (EU-13) le manjši vpliv na EKJS (22,3 % v letu 2017). Po drugi strani so te države večje prejemnice sredstev iz EKSRP (33,7 %), iz katerega se financirata posodabljanje kmetijske strukture in razvoj podeželja, ki sta bila opredeljena kot prednostni nalogi.

Stolpec 2 tabele V (3.2.10) prikazuje neenako porazdelitev neposredne pomoči skupne kmetijske politike na ravni kmetij: 78,8 % upravičencev skupne kmetijske politike v EU-28 je leta 2016 prejelo manj kot 5000 EUR letno, pri čemer je skupni znesek dosegel 15,6 % vse neposredne pomoči, ki jo je izplačal EKJS. Po drugi strani zelo majhen odstotek kmetij (121.713 od skupaj 6,7 milijona ali 1,81 %) prejme več kot 50.000 EUR, kar skupaj znaša 12,57 milijarde EUR (14,57 % vseh neposrednih plačil, izplačanih leta 2016). Države z večjim odstotkom velikih kmetij (ali podjetij), ki so prejemnice pomoči skupne kmetijske politike, so Danska, Francija, Češka republika, Združeno kraljestvo in Slovaška. Ta situacija poraja vprašanje legitimnosti v zvezi z načeli, ki veljajo za vse državljane (davčna progresivnost, boj proti neenakosti).

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Medinstitucionalni sporazumi iz let 1988, 1993, 1999 in 2006 so Evropskemu parlamentu omogočili, da je nekoliko povečal svoj vpliv na obvezne izdatke. Dolga pogajanja o uredbi o finančnem okviru za obdobje 2014–2020 so se konec junija 2013 končala s političnim dogovorom, ki sta ga novembra 2013 sprejeli



obe veji proračunskega organa. Ker je bilo potrebno soglasje na plenarnem zasedanju, je Parlamentu uspelo spremeniti načelni dogovor Evropskega sveta s 7. in 8. februarja 2013. Med spremembami so večja prilagodljivost upravljanja razdelkov, večja enotnost proračuna, dejstvo, da so države takoj uporabile sredstva, ki jih je bilo treba nakazati v okviru proračuna za leto 2013, ter povečanje sredstev za razdelek 1 (konkurenčnost) (resoluciji [P7_TA\(2013\)0455](#) in [P7_TA\(2013\)0456](#)). Odbor za kmetijstvo in razvoj podeželja je po zadnjih tristranskih pogovorih, ki so potekali septembra 2013, izboljšal nekatere finančne vidike skupne kmetijske politike. Zaradi teh sprememb je odbor 20. novembra 2013 lahko dal soglasje k vsem zakonodajnim besedilom (resolucije od [P7_TA\(2013\)0490](#) do [P7_TA\(2013\)0494](#), UL C 436, 24.11.2016). Novih pet uredb je bilo objavljenih 20. decembra 2013 (UL L 347, 20.12.2013). Predlog novega večletnega finančnega okvira za obdobje po letu 2020 je bil predstavljen 2. maja 2018 ([3.2.9](#)).

[Albert Massot](#)
05/2019

