



Univerzitetna založba  
Univerze v Mariboru

POLITIČNA  
NOMENKLATURA

TRG

CIVILNA  
SFERA

DEMOKRATIČNA  
DRUŽBA

VAJALCI  
(TJE)

# KMETIJSKA POLITIKA

JERNEJ  
TURK







Univerza v Mariboru

---

Fakulteta za kmetijstvo  
in biosistemske vede

# Kmetijska politika

*Sapiens qui prospicit*

*Pametni mislijo naprej*

Avtor

**Jernej Turk**

2021



*Mojemu sinu Niku za njegovo veliko življenjsko zmago.*



<b>Naslov</b> <i>Title</i>	<b>Kmetijska politika</b> <i>Agricultural Policy</i>
<b>Avtor</b> <i>Author</i>	Jernej Turk (Univerza v Mariboru, Fakulteta za kmetijstvo in biosistemske vede)
<b>Recenzija</b> <i>Review</i>	Štefan Bojnec (Univerza na Primorskem, Fakulteta za management)
	Ivo Grgić (Univerza v Zagrebu, Agronomska fakulteta)
<b>Lektoriranje</b> <i>Language editing</i>	Ksenija Škorjanc (Univerza v Mariboru, Fakulteta za kmetijstvo in biosistemske vede)
<b>Tehnični urednik</b> <i>Technical editor</i>	Jan Perša (Univerza v Mariboru, Univerzitetna založba)
<b>Oblikovanje ovitka</b> <i>Cover designer</i>	Jan Perša (Univerza v Mariboru, Univerzitetna založba)
<b>Grafične priloge</b> <i>Graphics material</i>	Avtor

**Založnik**  
*Published by* **Univerza v Mariboru**  
**Univerzitetna založba**  
Slomškov trg 15, 2000 Maribor, Slovenija  
<https://press.um.si>, [zalozba@um.si](mailto:zalozba@um.si)

**Izdajatelj**  
*Co-published by* **Univerza v Mariboru**  
**Fakulteta za kmetijstvo in biosistemske vede**  
Pivola 10, 2311 Hoče, Slovenija  
<https://www.fkbv.um.si>, [fkbv@um.si](mailto:fkbv@um.si)

**Izdaja**  
*Edition* Prva izdaja

**Tisk**  
*Printed by* Tiskarna Cicero d.o.o., Begunje, Slovenija

**Naklada**  
*Number of copies* 150 izvodov

**Dostopno na**  
*Available at* <https://press.um.si/index.php/ump/catalog/book/527>

**Izdano**  
*Published* Maribor, 2021

© Univerza v Mariboru, Univerzitetna založba

/ University of Maribor, University Press

Vse pravice pridržane. Brez pisnega dovoljenja založnika je prepovedano reproduciranje, distribuiranje, predelava ali druga uporaba tega dela ali njegovih delov v kakršnemkoli obsegu ali postopku, vključno s fotokopiranjem, tiskanjem ali shranjevanjem v elektronski obliki. / *All rights reserved. No part of this book may be reprinted or reproduced or utilized in any form or by any electronic, mechanical, or other means, now known or hereafter invented, including photocopying and recording, or in any information storage or retrieval system, without permission in writing from the publisher.*

CIP - Kataložni zapis o publikaciji  
Univerzitetna knjižnica Maribor

338.43.02

TURK, Jernej

Kmetijska politika / avtor Jernej Turk. - 1. izd. - Maribor :  
Univerza v Mariboru, Univerzitetna založba, 2021

ISBN 978-961-286-412-5

doi: 10.18690/978-961-286-412-5

COBISS.SI-ID 42707971

**ISBN** 978-961-286-412-5 (Trda vezava)

**DOI** <https://doi.org/10.18690/978-961-286-412-5>

**Cena**  
*Price* 20,00 EUR

**Odgovorna oseba založnika** prof. dr. Zdravko Kačič,  
*For publisher* rektor Univerze v Mariboru



## Kazalo

<b>Spremna beseda</b> .....	<b>1</b>
<b>1 Uvodna razmišljanja - kratek diskurz agrarne politike</b> .....	<b>3</b>
1.1 Politika in politični menedžment.....	7
1.2 Definicija in pomen kmetijske politike.....	15
1.3 Nosilci kmetijske politike.....	21
<b>2 Izbrani agrarno-politični tematski sklopi</b> .....	<b>27</b>
2.1 Ekonomika blaginje kot teoretični vzvod kmetijske politike .....	31
2.2 Institucionalna ekonomika s teorijo transakcijskih stroškov .....	39
2.3 Mednarodna trgovina s kmetijskimi in agroživilskimi proizvodi.....	43
2.4 Agrarni protekcionizem .....	47
<b>3 Osnovna izhodišča in koncepti delovanja sodobnih agrarnih politik</b> .....	<b>51</b>
3.1 Stabilizacija tržnih razmer in dohodkovna razmerja.....	55
3.2 Specifične politike: zemljiška, davčna in prehranska politika .....	63
<b>4 Cilji, mehanizmi in ukrepi Skupne kmetijske politike (SKP)</b> .....	<b>71</b>
4.1 Organiziranost SKP od njene ustanovitve do leta 2020.....	75
4.1.1 Financiranje SKP in presoja učinkov njenega delovanja.....	89
4.2 SKP po letu 2020 .....	97
<b>5 Kmetijska politika prihodnosti</b> .....	<b>105</b>
<b>Literatura</b> .....	<b>115</b>
<b>Stvarno kazalo</b> .....	<b>119</b>





# Spremna beseda

PROF. DR. JERNEJ TURK

Nastala knjiga je uzrla luč sveta ob izteku mojih dveh mandatov predsednika Društva agrarnih ekonomistov Slovenije (2012-2020), ki sta zagotovo nadvse pomembno zaznamovala mojo celotno akademsko kariero. Pričujoča knjiga je hkrati tudi obeležje okrogle obletnice začetka študija agrarne ekonomike na Fakulteti za kmetijstvo in biosistemske vede Univerze v Mariboru, ki smo ga začeli izvajati na ravni podiplomskega študija v akademskem letu 2000/01, in predstavlja stvarno prelomnico v razvoju fakultete. Prav v tem obdobju sem dokončno spoznal kakšna instrumentalna in pravzaprav neločljiva je vez med agrarno ekonomiko in kmetijsko politiko. Sprejemanje ključnih agrarno političnih odločitev je namreč lahko učinkovito samo ob pogoju, da za takšnimi odločitvami stoji agrarno ekonomska stroka, z vsemi potrebnimi teoretičnimi in empiričnimi znanji. Zato ni nobeno posebno naključje, da deli besedila v pričujoči knjigi izhajajo iz univerzitetnega učbenika »Teoretične in empirične analize v agrarni ekonomiki«, ki je izšel pred natanko dvema desetletjema (2001), in ki se nanašajo na teoretične zasnove kmetijske politike. To so posamezni vsebinski povzetki podpoglavij Ekonomike blaginje ter Mednarodne trgovine.

Obstaja neskončno najrazličnejših dokumentacijskih virov s področja kmetijske politike, katerih skupni imenovalec je v pretežni meri opis veljavnih ukrepov in mehanizmov vodenja določene politike, pri čemer zagotovo izstopa Skupna kmetijska politika (SKP) Evropske unije (EU). Edina stalnica SKP je dejansko ta, da se nenehno spreminja. Zato je tudi v tej knjigi poudarek na razlagi SKP in njenih širših implikacij. Resnici na ljubo pa je hkrati na drugi strani v strokovni literaturi zaslediti precejšnjo vrzel pri teoretičnih proučevanjih in razglabljanjih znotraj same agrarne politike, kar je prav zato predmet posebne obravnave v pričujočem delu.

Uveljavljen vsebinski pristop v tem kontekstu ponuja jasno razumevanje teoretskih sklopov, ki tvorijo znanstveno disciplino kmetijske politike. Rdeča nit je predstavitev kompleksnosti teoretičnih znanj agrarne ekonomike, ki so prepletena in obenem nadgrajena s kritično noto konceptualne širine kmetijske politike kot znanstvene vede, ki bralcu pomaga razumeti smiselnost njenega delovanja. Pri tem so podrobno analizirana izhodišča čisto političnih odločitev, ki posledično v končni fazi oblikujejo ključne prvine kmetijske politike.

Pri pisanju te knjige me je zato v prvi vrsti vodila želja, da na čim bolj domiselni ter pronicljiv način skušam prikazati soodvisnost interdisciplinarne znanosti, kot je to agrarna ekonomika, z vodenjem umne kmetijske politike, ki bi moralo biti skladno z znanim latinskim rekom *Sapiens qui prospicit*. Osebno kmetijsko politiko namreč vidim kot nekakšno smetano na torti. Upam, da bo tudi bralcem karseda okusna duhovna hrana.



# 1

UVODNA  
RAZMIŠLJANJA -  
KRATEK DISKURZ  
AGRARNE POLITIKE





Javno mnenje v sodobnih demokratičnih družbah je odločilnega pomena pri vodenju sleherne vrste politike. Tudi kmetijske politike. Vsaka kmetijska politika je namreč odvisna od obsega sredstev, namenjenih njenemu izvajanju. Za kar pa je potreben nek širši družbeni konsenz oz. soglasje. Pri tem je običajno v ospredju vprašanje višine sredstev, ki so namenjena oblikovanju takšne ali drugačne politike. Na drugi strani se pojavlja tudi temeljna dilema, ali doseženi rezultati upravičujejo vložena sredstva posamezne družbe.

Kmetijstvo bi lahko opredelili kot gospodarsko dejavnost posebnega družbenega pomena, pri čemer je izrazito pomembna tudi njegova širša (večnamenska) vloga. Kmetijstvo v razvitih ekonomijah praviloma prispeva nizke deleže k Bruto domačemu proizvodu (BDP), pa vendarle proračunska sredstva, ki se namenjajo podpori kmetijske proizvodnje, ponekod tudi za nekaj desetkrat presegajo odstotek deleža kmetijstva v BDP. Seveda je javno mnenje pogosto usmerjeno tudi v zadeve, ki se ne dotikajo zgolj finančnih okvirjev obstoječe politike, temveč tudi v vprašanja, ki zadevajo široko paleto agrarno političnih tem: zunanjetrgovinska razmerja, prehranska varnost, prizadevanja za kakovostno, zdravo in varno hrano, skrb za okolje, ohranjanje podeželja ter flore in favne v njem itd. Bogastvo kmetijstva je namreč v njegovem poslanstvu, v oskrbi prebivalstva z zdravo in varno hrano ter izkazanem spoštljivem odnosu do narave. Vse to pa jasno na koncu veliko stane. Davkoplačevalci, kot glavni plačniki izjemno visokih stroškov takšne (evropske) kmetijske politike, so tako postavljeni pred dejstvo, da je to zanje in za celotno družbo »pač najboljše oz. najmanj slaba izbira«. Pa je res tako?

Politična podpora, namenjena posamezni gospodarski panogi, je v neposredni povezavi z obstoječo tehnično in administrativno infrastrukturo ter je seveda v prvi vrsti pogojena z razpoložljivimi finančnimi sredstvi. Proračun mora biti v principu oblikovan tako, da zadovolji apetite vseh družbenih akterjev, kar pa je seveda vse prej kot lahka naloga. Širša javnost je v sodobnih demokratičnih družbah vedno bolj občutljiva na vprašanja kakovostne, varne in zdrave hrane ter vpliva kmetijstva na okolje. Vloga politike je, da preko svojih vzvodov moči (oblasti) skuša poskrbeti za kolikor toliko uravnoteženo porazdelitev sredstev, da se »enakovredno« zadovoljijo interesi vseh davkoplačevalcev v neki družbi oz. so tej širši javnosti zagotovljene družbeno želene javne dobrine, kot sta to recimo varna in zdrava hrana, ali pa na drugi strani, ustrezna zaščita okolja in narave.





# KMETIJSKA POLITIKA

JERNEJ TURK

Univerza v Mariboru, Fakulteta za kmetijstvo in biosistemske vede, Hoče, Slovenija.  
E-pošta: jernej.turk@um.si

**Povzetek** Uveljavljen vsebinski pristop v tej knjigi ponuja jasno razumevanje teoretskih sklopov, ki tvorijo znanstveno disciplino kmetijske politike. Rdeča nit je predstavitev kompleksnosti teoretičnih znanj agrarne ekonomike, ki so prepletene s kritično noto konceptualne širine kmetijske politike, ki bralcu pomaga razumeti smiselnost njenega delovanja. Pri tem so podrobno analizirana izhodišča čisto političnih odločitev, ki posledično v končni fazi oblikujejo ključne prvine kmetijske politike. Posebnega pomena je v pričujoči monografiji deležna konceptualna razlaga ciljev, ukrepov in mehanizmov Skupne kmetijske politike (SKP) Evropske unije, katere edina stalnica je pravzaprav ta, da se nenehno spreminja. V sklepnem delu knjige je analiza razvojnih trendov, ki jih bo najverjetneje ubrala agrarna politika v prihodnje. Pri tem so izpostavljeni trije strateški ultimativni cilji, ki jim bo morala slediti sodobna kmetijska politika. To so ekonomsko vitalna proizvodnja zdrave in varne hrane, trajnostno upravljanje z naravnimi viri ter uravnotežen teritorialni razvoj.

**Ključne besede:**

kmetijska politika, agrarna ekonomika, kmetijstvo, Skupna kmetijska politika (SKP), demokracija in demokratična družba.

# AGRICULTURAL POLICY

JERNEJ TURK

University of Maribor, Faculty of Agriculture and Life Sciences, Hoče, Slovenia.  
E-mail: jernej.turk@um.si

**Abstract** Clear underpinnings of the main theoretical concepts that underlie the scientific character of agricultural policy are presented in this book. A comprehensive understanding of the abundance of theoretical aspects of agricultural economics is complemented with the critical dimension of agricultural policy, which both alleviates us to grasp the basic principles of the latter entirely. Political connotation of farm policy making process is significantly under the scrutiny here. The main objectives, measures and mechanisms of the Common Agricultural Policy (CAP) of EU are elaborated, where the »ever-changing« element of CAP is recognised. Future agricultural policy developmental trends are envisaged in the last part of this monograph. Three strategical aims of modern farm policy are embraced: economically viable production of healthy and safe food, sustainable management of natural resources and balanced territorial development.

**Keywords:**

agricultural  
policy,  
agricultural  
economics,  
farming,  
Common  
Agricultural  
Policy  
(CAP),  
democracy and  
democratic society.







Univerza v Mariboru

Fakulteta za kmetijstvo  
in biosistemske vede

"S TO ZNANSTVENO MONOGRAFIJO SMO DOBILI TEMELJNO DELO V SLOVENSKEM PROSTORU, KI CELOVITO OBRAVNAVA KMETIJSKO POLITIKO. ODLIČNA MONOGRAFIJA, KJER PREDVSEM NJEN UVODNI DEL PREDSTAVLJA POVSEM IZVIRNA IZHODIŠČA V OKVIRU RAZLAGE TEORIJE AGRARNE POLITIKE, IN KOT TAKA ZAPOLNJUJE ZNATNO VRZEL V RELEVANTNI DOMAČI IN MEDNARODNI LITERATURI S PODROČJA KMETIJSKE POLITIKE. PRI NJENEM OBLIKOVANJU POMEMBNO VLOGO IGRAJO POLITIČNI DEJAVNIKI, ZATO AVTOR PRAVI: 'DEMOKRACIJE NE MORE BITI BREZ PLURALIZMA IDEJ IN CIVILNE DEMOKRATIČNE DRUŽBE SI NI MOČ ZAMISLITI BREZ SPOŠTOVANJA RAZLIČNOSTI MNENJ IN VREDNOT V VSEH NJIHOVIH GABARITIH IN KOLORITIH.' KNJIGO MOČNO PRIPOROČAM."

**PROF. DR. ŠTEFAN BOJNEC**

UNIVERZA NA PRIMORSKEM, FAKULTETA ZA MANAGEMENT

PREJEMNIK ZOISOVEGA PRIZNANJA ZA POMEMBNE ZNANSTVENORAZISKOVALNE DOSEŽKE NA PODROČJU EKONOMIJE.

ISBN-13: 978-961-286-389-0 €



CENA: 20,00 €

"ZNANSTVENO MONOGRAFIJO, KI LAHKO SLUŽI TUDI KOT UČBENIK, POSEBNO PRIPOROČAM V BRANJE LJUDEM IZ AKADEMSKE SFERE, ŠTUDENTOM NA RAZLIČNIH STOPNJAH ŠTUDIJA TER NASPLOH VSEM TISTIM, KI SO NA KAKRŠENKOLI NAČIN POVEZANI S KMETIJSTVOM, SAJ AVTOR NA ZELO RAZUMLJIV NAČIN PRIKAŽE MESTOMA NADVSE KOMPLEKSNE ELEMENTE KMETIJSKE POLITIKE."

**PROF. DR. IVO GRGIĆ**

UNIVERZA V ZAGREBU, AGRONOMSKA FAKULTETA

DOLGOLETNI PREDSEDNIK HRVAŠKEGA AGRARNOEKONOMSKEGA DRUŠTVA (HAED).