

SPREMEMBE V PRISTOPIH K RAZVOJU PODEŽELJA - NOVA RAZVOJNA PARADIGMA

Lučka Lorber

Dr., diplomirana geografinja, docentka
Oddelek za geografijo
Filozofska fakulteta
Univerza v Maribor
Koroška cesta 160, SI - 2000 Maribor, Slovenija
e-mail: lucka.lorber@um.si

UDK: 911.3:4-011/-015:497.4

COBISS: 1.01

Izvleček

Spremembe v pristopih k razvoju podeželja - nova razvojna paradigma

Namen članka je predstaviti vplive nove paradigme na razvoj podeželja. Za razumevanje novih pristopov in analizo učinkov je potrebno s kritično primerjavo stare paradigme obrazložiti in utemeljiti prednosti nove razvojne paradigme. Številni, predvsem tuji avtorji, ki se tako teoretično kot praktično ukvarjajo z razvojem kmetijstva in podeželja, ugotavljajo, da je uspeh nove paradigme razvoja podeželja v neposredni odvisnosti od politične volje tako na multiinstitucionalni ravni kot v pripravljenosti sprejetja nove usmeritve. Globalno se je uveljavil holistični pristop od spodaj navzgor. V ospredju ni več kmetijstvo kot gospodarski sektor. Spremembe v paradigmi razvoja podeželja so se začele dogajati v drugi polovici prejšnjega stoletja kot posledica učinkov deindustrializacije in s širitvijo Evropske unije na mediteranske dežele. Z Agendo 2000, Leader programi so bili postavljeni temelji nove razvojne paradigme podeželja, ki je leta 2006 postala globalna z objavo nove razvojne paradigme podeželja OECD. Prav tako nas je zanimalo, kako se je slovenska politika odzvala na sprejete spremembe in kje so vzroki za počasno implementacijo novih pristopov razvoja kmetijstva in podeželja v Sloveniji.

Ključne besede

nova kmetijska politika, uravnotežen regionalni razvoj, podeželje, program leader+, Evropska unija, OECD, Slovenija

Abstract

Changes in rural development policy - the new development paradigm

The purpose of this article is presenting the new rural development paradigm. For the new approaches to be understood and the effects of the new paradigm to be analysed, the new paradigm should be explained and substantiated by critical comparison with the old paradigm. Numerous, mostly foreign authors, involved in theoretical as well as practical development of agriculture and rural areas, note that the success of the new paradigm directly depends on both, political will at the multi-institutional level as well as on readiness to accept new guidelines. Globally, the bottom-up approach has become established. Agriculture as an economic sector is no longer in the forefront. Changes in rural areas development paradigm started to emerge in the second half of the Twentieth century as a consequence of de-industrialisation effects and after the enlargement of the EU to the Mediterranean countries. By Agenda 2000, Leader programmes, the foundations were laid for the new development paradigm which became global in 2006 by publishing the new OECD rural development paradigm. In the conclusion, we were interested in the response of Slovenian rural policy to these changes and in the reasons for slow implementation of new approaches towards development of agriculture and rural areas.

Key words

New rural policy, balance regional development, rural, Leader+ program, EU, OECD, Slovenia
Uredništvo je članek prejelo 5.10.2013

1. Uvod

Globalna gospodarska kriza je zajela tudi razvite države Evropske unije, ki so gospodarsko krizo najprej doživele v tradicionalnih proizvodnih dejavnostih. Stara industrijska središča so bila prva, ki so se soočila z nazadovanjem in propadom prej vodilnih klasičnih industrijskih dejavnosti (Lorber 1999a). Proces deindustrializacije se je začel sredi prejšnjega stoletja najprej v Združenih državah Amerike in se v sedemdesetih in osemdesetih letih prejšnjega stoletja prenesel v razvita evropska gospodarstva. Priče smo bili prestrukturiranja proizvodnih dejavnosti in novim pristopom reševanja problemov (Lorber 1999b). Kmetijska gospodarska dejavnost je doživela razvojne probleme s časovnim zamikom. V praksi je obstajala paradigma razvoja kmetijstva, ki je temeljila na pristopu od zgoraj navzdol. Za reševanje problemov so se uvedle razne pomoči v obliki nadomestil. Šele s širitvijo Evropske unije na mediteranske dežele so se pokazale velike razlike v razvoju kmetijstva med posameznimi evropskimi regijami.

V svojem prispevku Bryden razpravlja o tem, da je že v osemdesetih letih prišlo do sprememb (new rural policy) v sektorskih politikah razvoja. Socio-ekonomski problemi, ki so se pojavili v proizvodnih dejavnostih v času deindustrializacije, so opozorili na nujnost prestrukturiranja proizvodnih dejavnosti in uvajanja novih razvojnih pristopov in strategij. Nakopičeni strukturni gospodarski problemi so se pokazali tudi v kmetijstvu. Podeželska okolja, ki so imela dovolj človeškega kapitala in lastne samoiniciativnosti so kmalu pričela z uvajanjem novih pristopov v kmetijstvu. Samoiniciativnost in pristop od spodaj navzgor je povzročil premik od sektorskega pristopa do teritorialnega, vključno s poizkusom povezovanja različnih razvojnih strategij vseh gospodarskih sektorjev. Skupna kmetijska politika se je sproti prilagajala novim razmeram. Pristop od spodaj navzgor uvaja večji vpliv na izbiro razvojnih prioritet na regionalnem in lokalnem nivoju ob upoštevanju doktrine sonaravnega razvoja (Agenda 2000) in zaščite naravnih danosti ter biotske raznovrstnosti (Natura 2000). Novi pristopi so vodili k decentralizaciji administrativnega odločanja, ki je prej omejevalo delovanje regionalnih in lokalnih deležnikov. Povečalo se je sodelovanje med javnim, privatnim in nevladnim sektorjem pri razvoju regionalnih in lokalnih razvojnih politik (Bryden 2000).

Kmetijstvo v Evropski uniji je zakonodajno urejeno v skladu s Skupno kmetijsko politiko (CAP - Common Agricultural Policy), v okviru katere so sistemsko zagotovljena sredstva za enakomernejši podeželski in regionalni razvoj razširjene unije. V okviru skupne kmetijske politike so bili pripravljene programi Leader 1, Leader 2 in Leader+. Evropska unija se je leta 2004 pripravila na vstop desetih novih članic, saj je vsaka nova različica programa vsebovala nove pristope glede na dane kmetijske razmere v razširjeni Evropski skupnosti. Zavedanje, da pozornost, namenjena samo kmetijstvu kot gospodarskemu sektorju, ni več zadostna, je bilo osnova za uveljavljanje nove razvojne paradigme, katera je poleg kmetijstva upoštevala tudi prostorsko dimenzijo – podeželje.

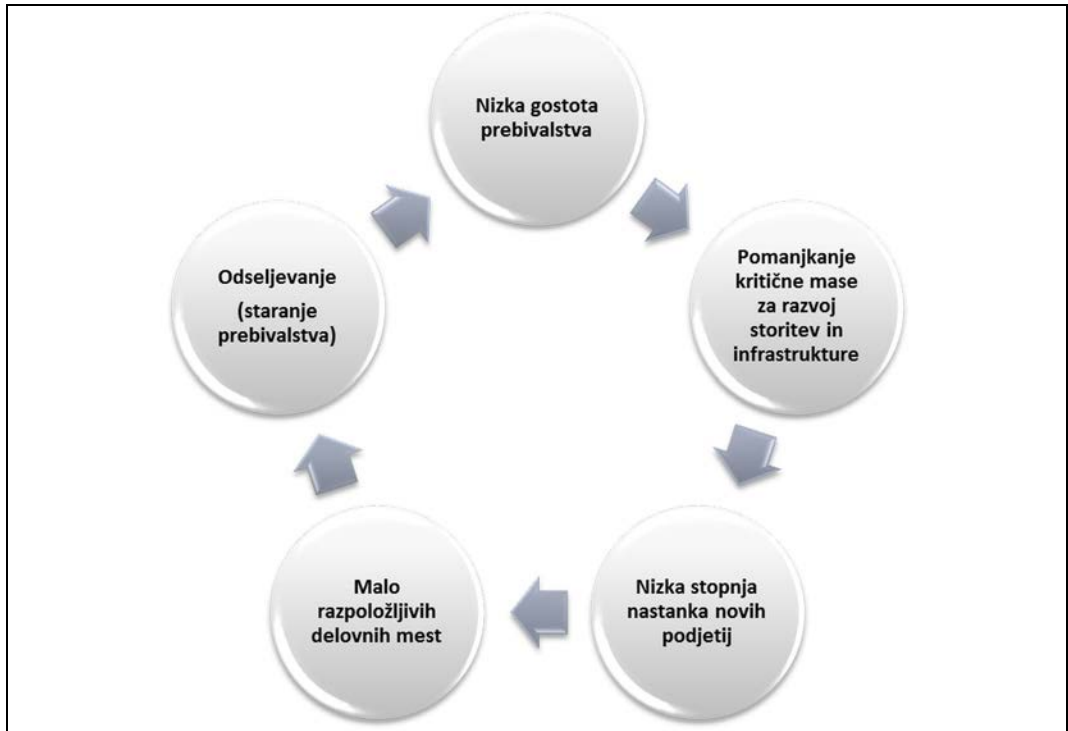
Na osnovi sprememb, ki jih je doživel proizvodni sektor je nova razvojna paradigma razvoja podeželja postavila nove temelje v razumevanju ključnih problemov kmetijstva in razvoja podeželja. Zato ne preseneča, da je bila posvečena glavna pozornost oblikovanju in končni uveljavitvi novih pristopov. Poleg Evropske unije in OECD so teoretiki razvoja na nacionalnem nivoju razvitih držav iskali rešitve in implementacijo nadnacionalnih rešitev za oblikovanje nacionalnih politik razvoja kmetijstva. Tako so francoski, nemški, angleški, finski in danski strokovnjaki

oblikovali nove nacionalne politike razvoja kmetijstva, ki so izhajale tako iz direktiv Evropske unije kot nove razvojne paradigme OECD. Nove članice, predvsem Češka, Poljska in Madžarska niso veliko zaostajale za novimi trendi. Nove članice Evropske unije so ob politično-gospodarskih spremembah leta 1989 vstopile na globalni trg s povsem drugimi izhodišči, saj so prehajale iz socialističnega družbenega sistema z neurejenimi lastniškimi odnosi tako do zemljišč kot proizvodnih kapacitet in sredstev. Zato ne preseneča dejstvo, da je v novih članicah Evropske unije problem še vedno aktualen in večplasten, saj izhaja iz slabe pretekle popotnice in v pomanjkanju politične volje ter znanja za prilagoditev novim tržnim razmeram. Vzrok je tudi v tem, da so nove članice zelo pozno in v večini nezadostno prepoznale razvojne težave že v svojem prej paradnem proizvodnem sektorju. Ob vseh problemih novo nastajajočih demokracij, brez prave tradicije tržnega poslovanja in razumevanja sodobnih gospodarskih trendov, so problemi podeželja bili sekundarnega pomena v primerjavi razreševanja strukturnih problemov nacionalnih gospodarstev. Kljub zavedanju teh težav so v novih članicah Evropske unije prevladovali vzorci reševanja po sistemu od zgoraj navzdol. Prav tako so se tranzicijske države spopadale z osnovnimi eksistencialnimi problemi lastnih gospodarstev in z vzpostavljanjem novih družbeno-gospodarskih odnosov. Sektorska struktura njihovega BDP je bila neprimerljiva s strukturo BDP razvitih držav. Večina novih članic je imela dobro razviti sekundarni sektor z nadpovprečnim deležem v BDP vendar z nizko produktivnostjo in nizkim deležem bruto dodane vrednosti. Delež kmetijstva in v njem zaposlenih je bil nadpovprečno velik, značilna je bila nizka produktivnost in nizka stopnja bruto dodane vrednosti. Storitvene dejavnosti pa so zaostajale tako po strukturi, deležu bruto dodane vrednosti kot po deležu zaposlenih.

2. Nova paradigma podeželja

Z velikim padcem deleža zaposlenih v kmetijstvu in s spremembami, ki jih je povzročila deindustrializacija, sta se spremenili tako vloga kot funkcija podeželja. Ključna dejavnost kmetijstva je bila proizvodnja zadostne, samooskrbne proizvodnje hrane. To je vodilo do sprememb v strukturi velikosti kmetijskih gospodarstev. Naraščalo je število srednjih in velikih gospodarstev z vedno večjo usmerjenostjo in specializiranostjo proizvodnje. Nazadovanje in/ali propad malih kmetijskih gospodarstev je sprožil proces odseljevanja predvsem mlajše populacije v urbana in suburbana območja. Ker se je delež mladega prebivalstva hitro zmanjševal, je prišlo do praznjenja prostora in hitrega staranja prebivalstva. Iz indeksov staranja prebivalstva v posameznih okoljih lahko sklepamo, na razvojne težave tudi v prihodnje.

Bodoči razvoj podeželja bo odvisen od novih generatorjev gospodarske rasti. Vplivi globalizacije, izboljšana komunikacijska infrastruktura in večja prometna dostopnost so dodatni spodbujevalci gospodarskega razvoja podeželja.



Slika 1: Vzroki praznjenja in gospodarskega nazadovanja podeželja.

Vir: (OECD, 2006).

2.1 Razvoj skupne kmetijske politike v Evropski uniji

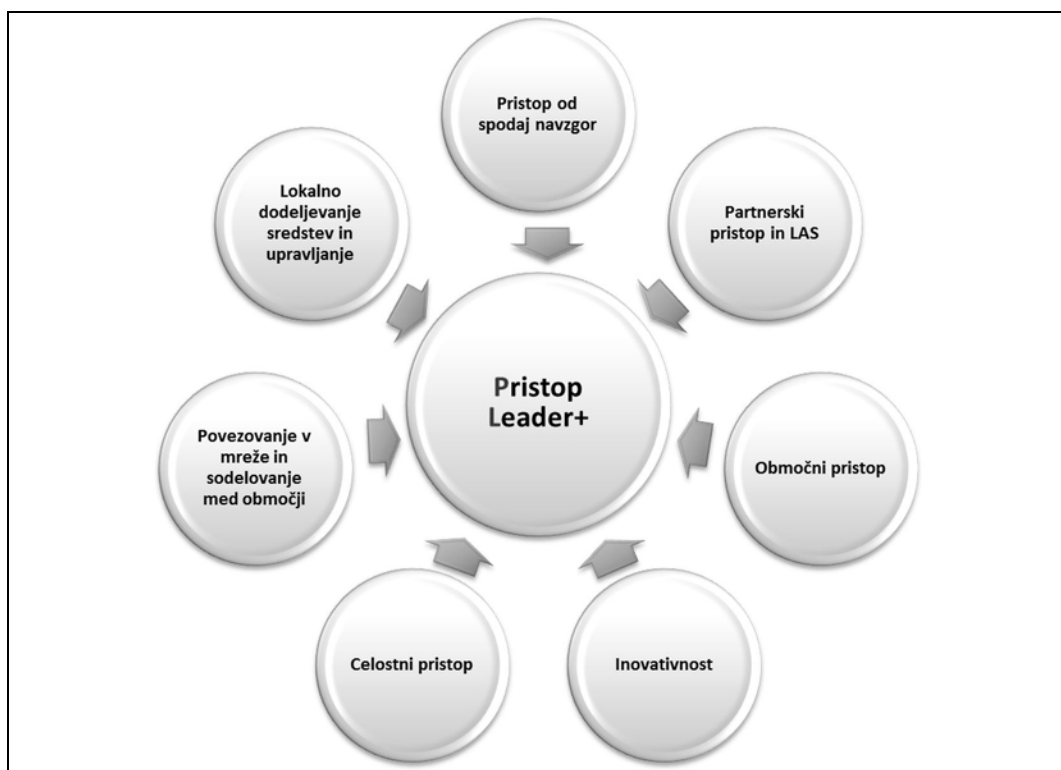
Začetek skupne evropske kmetijske politike (CAP - Common Agricultural Policy) sega v leto 1962. Skupna kmetijska politika je bila predvidena kot politika zagotavljanja cenovno dostopne hrane za državljane Evropske unije in doseganja kmetom dostojnega življenjskega standarda. Spodbude so povečale produktivnost do te mere, da je leta 1984 proizvodnja hrane bila večja od tržnih potreb. Določeni ukrepi so bili sprejeti z namenom, da bi proizvodnjo hrane uskladili z dejanskimi potrebami trga. Leta 1992 se je skupna kmetijska politika preusmerila s politike podpore trga na podporo proizvajalcem. Tako so znižali nadomestila za pokrivanje cenovnih neskladij med tržno in proizvodno ceno živil in povečali direktna nadomestila kmetom. S tem so želeli spodbuditi okolju prijaznejšo proizvodnjo. Ta ukrep je imel vpliv na zmanjšanje količine živil, stabilizacijo trga in hkrati na dvig kvalitete proizvodov. Reforma je sovpadala s časom izvedbe svetovne konference v Riu (1992), kjer so postavili temelje sonaravnega razvoja. Naslednji mejnik v skupni kmetijski politiki pomeni sprejetje nove reforme leta 2003, s katero so kmetje dobili nadomestilo dohodka pod pogoji, da skrbijo za kmetijska zemljišča in izpolnjujejo okoljevarstvena priporočila, skrbijo za dobro počutje živali in upoštevajo standarde varne in zdrave pridelave hrane (Evropska komisija 2012).

V praksi se je skupna kmetijska politika izvajala s programi Leader. V začetku je program sledil stari razvojni paradigmi kmetijstva, vendar se je hitro začel prilagajati novim tržnim razmeram. Prav tako je sproti uvajal nove pristope k skupni kmetijski politiki za sonaravni razvoj podeželja. Program Leader+ je pobuda Evropske skupnosti za pomoč podeželskim skupnostim za boljšo kakovost življenja

in večjo gospodarsko blaginjo na lokalnem območju. Program je sofinanciran s strani oddelka Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS).

Program Leader+ se izvaja v programskem obdobju strukturnih skladov od leta 2000 do leta 2013. Njegov cilj je spodbujati in podpirati lokalne deležnike, da razmišljajo o dolgoročnih možnostih razvoja svojega območja. Program Leader+ spodbuja izvajanje celostnih, visoko kakovostnih in izvirnih strategij za trajnostni razvoj, katerih namen je spodbujanje uvajanja novih oblik:

- krepite naravne in kulturne dediščine,
- utrjevanja in širjenja gospodarskega okolja, ki bi prispevalo k ustvarjanju novih delovnih
- mest,
- izboljševanja organizacijskih sposobnosti skupnosti.



Slika 2: Program Leader temelji na sedmih osnovnih pristopih.

Vir: (Evropska komisija, 2008).

1. Območni pristop

V programu Leader je območje zelo homogena lokalna podeželska enota, za katero so značilni notranja socialna kohezija, skupna zgodovina in tradicija ter smisel za skupno identiteto.

2. Pristop od spodaj navzgor

Namen pristopa od spodaj navzgor je spodbujanje sodelovanja pri odločanju na lokalni ravni za vse vidike razvojne politike. Ključni cilj je vključevanje lokalnih deležnikov, vključno s skupnostjo kot celoto, gospodarskimi in socialnimi interesnimi skupinami ter predstavniki javnih in zasebnih institucij.

3. Partnerski pristop in lokalna akcijska skupina (LAS)

Lokalna akcijska skupina je organ javnih in zasebnih udeležencev, združenih v partnerstvo, ki s holističnim pristopom določa skupno strategijo in lokalni akcijski načrt za razvoj območja programa Leader+. Deluje tako na horizontalnem kot vertikalnem nivoju odločanja in delovanja. Na ravni projekta je pomembno, da prihajajo pobude od lokalnih udeležencev v sodelovanju z javnostjo in civilno družbo.

4. Inovativnost

Program Leader je sam po sebi inovativen. Holistični pristop zagotavlja v vseh projektnih fazah upoštevanje inovativnosti ukrepov uveljavljanja lokalnih virov na nove načine, ki so zanimivi za lokalni razvoj, vendar jih razvojne politike ne vključujejo.

5. Celostni pristop

Ukrepi in projekti, ki jih zajema lokalni akcijski načrt, se povezujejo in usklajujejo celovito. Integracija lahko zadeva ukrepe, ki se izvajajo v enem samem sektorju, vse ukrepe programa ali posameznih skupin ukrepov ali, kar je najpomembnejše, povezave med različnimi gospodarskimi, družbenimi, kulturnimi, okoljskimi udeleženci in sektorji, ki so vključeni v območje.

6. Povezovanje v mrežo in sodelovanje med območji

S spodbujanjem izmenjave in razširjanja informacij o politiki razvoja podeželja ter razširjanja in prenosa dobrih praks ter inovativnih strategij in ukrepov si omrežje programa Leader prizadeva omejiti izoliranost lokalnih akcijskih skupin ter ustvariti vir informacij in analizo ukrepov. Sodelovanje med območji je lahko nadnacionalno, vendar se lahko izvaja tudi med območji znotraj ene države članice (med ozemeljsko).

7. Lokalno dodeljevanje sredstev in upravljanje

Prenos velikega deleža pristojnosti odločanja v zvezi z dodeljevanjem sredstev in upravljanjem na lokalno akcijsko skupino je prav tako ključni element pristopa programa Leader. Vendar se stopnja samostojnosti lokalnih akcijskih skupin znatno razlikuje glede na posamezen način organizacije in institucionalni okvir države članice (Evropska komisija 2008).

Lokalna akcijska skupina (LAS) je organ javnih in zasebnih udeležencev, združenih v partnerstvo, ki določa skupno strategijo in lokalni akcijski načrt za razvoj območja programa Leader+. Lokalna akcijska skupina je ena od najizvirnejših in najbolj strateških značilnosti pristopa programa Leader. Predstavlja skupaj s skupino strokovnih sodelavcev, pooblastili za sprejemanje odločitev in obsežnim proračunom nov model organizacije, ki lahko znatno vpliva na institucionalno in politično ravnesje določenega območja. Lokalne akcijske skupine so za razvoj podeželja zagotovile ustrezne mehanizme za sodelovanje, ozaveščanje in organizacijo lokalnih udeležencev. Dodelitev nalog in pristojnosti med partnerji (organi za program, lokalnimi akcijskimi skupinami in njihovimi člani) mora biti jasna in pregledna (Evropska komisija 2008).

Od lokalne akcijske skupine se pričakuje:

- da združuje ustrezne interesne skupine na območju okoli skupnega projekta,
- da ima avtonomijo odločanja in sposobnost novih pogledov na lokalne vire,
- da deluje povezovalno pri usklajevanju različnih možnih ukrepov,
- da je sposobna opredeliti priložnosti, ki jih nudijo različni lokalni viri,
- da je sposobna prepoznati in upoštevati inovativne ideje,
- da zna povezovati in vključevati ločene sektorske pristope (Evropska komisija 2008).



Slika 3: Lokalna akcijska struktura – holistični pristop.

Vir: (Evropska komisija 2008).

2.2 Skupna kmetijska politika po letu 2013 in Evropa 2020

Na osnovi iskanja izhodov iz globalne gospodarske krize in usmeritev Evropa 2020 novi reformni predlogi skupne evropske politike iz leta 2011 temeljijo na dveh stebrih. Prvi zajema ukrepe za krepitev konkurenčnost kmetijskega sektorja, spodbujanje inovacij, drugi steber pa je namenjen boju proti podnebnim spremembam in skrbi za ohranjanje in zagotavljanje novih delovnih mest ter gospodarske rasti podeželja.

Tako oblikovalci skupne kmetijske politike priporočajo naslednje strateške cilje, ki izhajajo iz spremenjenih družbeno-gospodarskih razmer in primerih dobrih praks:

- a) Ohranitev potencialov za proizvodnjo zdrave in kvalitetne hrane na trajnostni osnovi znotraj Evropske unije, da bi tako dolgoročno zagotovili varno preskrbo s hrano za evropske državljane. Razvoj kmetijstva in podeželja je dolgoročno pod pritiskom podnebnih sprememb, gospodarske krize in nestabilnih tržnih razmer.

- b) Podpirati je potrebno kmetijske skupnosti, ki evropskim državljanom zagotavljajo kakovostno, koristno in raznoliko hrano, pridelano na trajnostni način. Skrb za naravno okolje, varstvo voda, skrb za zdravje živali in rastlin je bistvenega pomena za zdravje prebivalcev. Kmetijske in povezane dejavnosti morajo aktivno upravljati z naravnimi viri, kar je pomemben pristop za ohranitev podeželske krajine, za boj proti izgubi biotske raznovrstnosti ter prispevek k blažitvi in prilagajanju na podnebne spremembe.
- c) Za ohranitev vitalnosti podeželskih skupnosti (lokalni nivo), kjer je kmetovanje pomembna gospodarska dejavnost, je potrebno s sodobnimi pristopi spodbujati kreativno in privlačno življenjsko okolje s ciljem pospeševanja gospodarske rasti in posledično oblikovanjem novih delovnih mest. Samo nove zaposlitvene možnosti prinašajo gospodarske, družbene in okoljske prednosti prostora (Evropska komisija 2011).

3. Kaj pomeni nova paradigma podeželja?

Nova paradigma podeželja pomeni usmeritev na prostor in ne več samo na kmetijski sektor s poudarkom na investicijah namesto na nadomestilih. Paradigma opredeljuje pristope za reševanje razvojnih izzivov, s katerimi se srečuje podeželje. Temelji na iskanju možnosti, ki jih nudijo neizkoriščeni naravni in človeški potenciali tako na regionalni kot lokalni ravni.

Preglednica 1: Nova razvojna paradigma podeželja, razlike med starim in novim pristopom.

	Stari pristop	Novi pristop
Cilji	Zmanjševanje disparitet, dohodek kmetij, konkurenčnost kmetij	Konkurenčnost podeželskega prostora, valorizacija lokalnih prednosti, raba neizkoriščenih virov
Ključni ciljni sektor	Kmetijstvo	Različni sektorji ruralnih gospodarstev, kmečki turizem, proizvodnja, informacijske in komunikacijske tehnologije
Glavno orodje	Nadomestila	Investicije
Odločilni akterji	Nacionalne vlade, kmetje	Vsi nivoji upravljanja (nacionalni, regionalni, lokalni) in različni lokalni stakeholderji (javni, privatni, NVO)

Vir: (OECD 2006).

Stara paradigma razvoja kmetijstva je imela za cilj zmanjševanje disparitet, povečanje kmetijskega dohodka in večjo konkurenčnost kmetijske proizvodnje. Pretežno je bila ciljno usmerjena na kmetijski sektor. Denarna nadomestila so bila glavno orodje za doseg ciljev. Za uresničevanje teh ciljev je bil značilen pristop od zgoraj navzdol. Kmetijstvo je bilo prepuščeno zunanjim dejavnikom, ki so odločali o višini in namenu porabe nadomestil. Velikokrat so se učinki nadomestil pokazali prej ovira kot dejanski spodbujevalci razvoja.

V novi razvojni perspektivi razvoja kmetijstva so se oblikovali novi cilji. Tako je cilj zmanjšanja disparitet zamenjal cilj oblikovanja konkurenčnega podeželskega prostora. Posebna pozornost je bilo ciljno ugotavljanje lokalnih prednosti in raba neizkoriščenih virov. Razširjeni cilj je v ospredje postavil celovit prostor – podeželje. Za razvoj podeželja ni več ključni kmetijski sektor, temveč med seboj povezani

različni sektorji gospodarskih dejavnosti vezanih na kmetijstvo in podeželje, vključno s kmečkim turizmom, rekreativnimi dejavnostmi, proizvodnimi dejavnostmi, informacijskimi in komunikacijskimi tehnologijami. Uporaba računalnika v kmetijstvu ni več tabu tema, temveč nuja za doseganje boljše konkurenčnosti. Za doseganje razvojnih ciljev so ključna vlaganja tako v infrastrukturo kot v nove oblike gospodarskih dejavnosti, vključno z dopolnilnimi dejavnostmi posameznih kmetijskih gospodarstev. Uspešnost vlaganj je pogojena z izkoriščanjem naravnih in kulturnih potencialov lokalnih skupnosti in je v veliki meri odvisna od človeškega kapitala. Zato je skrb za vseživljenjsko izobraževanje temeljna potreba. Z interdisciplinarnim in holističnim pristopom na vseh nivojih upravljanja lahko različne lokalne interesne skupine, tako javne kot privatne, vključno z nevladnimi organizacijami in iniciativami posameznikov uresničujejo novo razvojno paradigmo razvoja podeželja. Dvig kulture bivanja in kvalitete življenjskega okolja ob spoštovanju ohranitve naravnih danosti je ključnega pomena za sonaravni razvoj podeželja. Uspeh je odvisen od nacionalnih prizadevanj, ki so v veliki meri odvisna od implementacije nove paradigme na vseh nivojih upravne ureditve. V prednosti so okolja, ki imajo razvito nivojsko upravno strukturo tako regionalno kot lokalno. Vzrok je v tem, da uresničevanje pobud od spodaj navzgor zahteva dobro poznavanje prednosti in slabosti lokalnega in regionalnega okolja. Na ta način lahko nastajajo dobri razvojni programi, ki bodo pripomogli k lokalnemu in regionalnemu sonaravnemu razvoju.

Novi pristopi k politiki razvoja podeželja se v praksi kažejo v spremembah tako rabe zemljišč kot rabe prostora. Intenzivno rabo zemljišč nadomešča premišljena sonaravna raba, kar nam potrjujejo podatki o večanju deleža ekološke predelave in o uvajanju dopolnilnih dejavnosti na podeželju. Pozitivni učinki so vidni tudi v izboljšanju pogojev življenja in v urejenosti podeželskega prostora.

4. Zaključek

Ob proučevanju skupne kmetijske politike Evropske unije in Nove paradigme OECD smo spoznali, da so se pristopi v preteklosti sproti prilagajali razmeram na trgu in spoznanjem, ki so izhajali iz postopne širitve Evropske Unije. Začetni cilji po večji proizvodnji hrane, ki so bili operativno vezani samo na kmetijski sektor, so se kmalu pokazali za nezadostne. Politika nadomestil za večjo konkurenčnost kmetijske proizvodnje je pripeljala do proizvodnje hrane, ki je presegla potrebe trga. Intenzivna raba zemljišč je pomenila prednost za tista kmetijska območja, ki so imela na razpolago zemljišča primerna za proizvodnjo. Regionalne disparitete pa so se večale v okoljih s težjimi naravnimi pogoji rabe tal (hribovita, gorska območja) in v okoljih z omejeno rabo prostora, zaradi velikega deleža zaščitene območij (Natura 2000). Svetovni vrh v Rio de Janeiru je prvič na globalnem nivoju opozoril na nevarnosti klimatskih sprememb in ranljivost okolja. Zato ne čudi, da je prišlo do drugačnih pristopov v obravnavanju gospodarskega razvoja vključno s kmetijstvom. Ko so načrtovalci skupne kmetijske politike vključili zaščito prostora in zahteve po proizvodnji zdrave hrane, skrb za naravne vire in biotsko raznovrstnost je v ospredje prišlo zavedanje o sonaravnem razvoju kmetijstva (Agenda 2000, Natura 2000). Doseganje novih ciljev ni bilo več mogoče uresničiti z ustaljeno razvojno prakso. Za uresničevanje nove strategije razvoja kmetijstva so bili potrebni novi pristopi, ki so zahtevali poznavanje neizkoriščenih regionalnih in lokalnih potencialov za dvig gospodarske rasti in razvoja. Ker je prej preprost cilj večje in konkurenčnejše proizvodnje hrane nadomestil cilj kvalitetne in okolju prijazno pridelane hrane, so se spremenila izhodišča in pristopi za doseg cilja. Načrtovalci

nacionalnih razvojnih strategij so se morali spopasti s problemom nezadostnega poznavanja regionalnih in lokalnih posebnosti in priložnosti. Zato je pristop k razvojni politiki od zgoraj navzdol postal neučinkovit in nezadosten. Odgovor je bil v pristopu od spodaj navzgor, ki pa je imel omejitve v nepovezanosti in pomanjkanju znanj lokalnih deležnikov.

Slovenske lokalne skupnosti se preko lokalnih akcijskih skupin vključujejo v uresničevanje skupne kmetijske politike Evropske unije. Uspešnost izvajanja razvojnih nalog je odvisna od človeških virov v posameznih okoljih. Proučevanje sprememb v razvojni paradigmi kmetijstva in spoznavanje teoretičnih osnov k pristopom ter razumevanje dobrih praks so ključnega pomena. Na ta način bodo lokalni deležniki pridobili manjkajoča znanja in spoznali bodo potrebo po celovitem pristopu k pripravi razvojnih načrtov lokalnih skupnosti. Potrebno bo prepoznati še neizkoriščene vire in potencialne prednosti ter na inovativen način poiskati nove razvojne priložnosti. Programi, ki bodo ustrezno pripravljene z vključevanjem lokalne javne uprave, privatnega sektorja in vse zainteresirane javnosti bodo vzvod za pritegnitev vlagateljev. Doseči je potreben širok konsenz med strokovno javnostjo in širšo lokalno skupnostjo za uresničitev razvojnih projektov, ki bodo usmerjeni v zagotavljanje novih delovnih mest in bodo pripomogli k sonaravnem razvoju podeželja.

Slovenija še vedno nima izdelane posodobljene razvojne strategije razvoja kmetijstva za obdobje 2013–2020, ki bi na osnovi analiz implementacije programa Leader+ in primerov dobrih praks LAS celovito proučila regionalne in lokalne posebnosti slovenskega podeželja in pripravila smernice, ki bi bile usklajene z novo razvojno paradigmo kmetijstva. Ta izhodišča bi bila v pomoč lokalnim skupnostim pri iskanju celovitih rešitev pri oblikovanju razvojnih programov, s katerimi bi lahko lokalne skupnosti učinkoviteje kandidirale za kohezijska sredstva v obeh stebrih skupne kmetijske politike razvoja podeželja.

Literatura

- Agenda 2000: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/agenda-2000/index_en.htm
- Bryden, J.M. 2000: Is there a 'New Rural Policy' ? International Conference on European Rural Policy at the Crossroads. University of Aberdeen, Kings College: The Arkleton Centre for Rural Development Research, June 29-July 1 2000. http://scholar.google.si/scholar?q=john+m+bryden+is+there+a+new+rural+policy&btnG=&hl=sl&as_sdt=0%2C5
- Evropska komisija 2006: The Leader Approach - A basic guide. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2006, ISBN 92-79-02044-7.
- Evropska komisija 2008: Izbor najboljših praks, Program Leader+. Agri-Leaderplus-Publications, 2008/2, ISBN 978-92-79-06444-9.
- Evropska komisija 2011: Commission Staff Working Paper, Executive Summary of the Impact Assessment, Common Agricultural Policy towards 2020. Brussels, 20.10.2011, SEC(2011) 1154 final/2.
- Evropska komisija 2012: The Common Agricultural Policy - A partnership between Europe and Farmers. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012, ISBN 978-92-79-22067-8, doi:10.2762/31102.
- Krugman, P. 1991: Geography and trade. MIT Press, Cambridge MA.
- Lorber, L. 1999a: Procesi prestrukturiranja industrije Maribora i njihov utjecaj na transformaciju prostora, doktorska disertacija, Zagreb, 223pp.

- Lorber, L. 1999b: The economic transition of Slovenia in the process of globalization. *Geografski zbornik* 39, 133-166. http://www.zrc-sazu.si/giam/zbornik/lorber_39.pdf
- Lorber, L. 2005: Regional development problems of Podravje. *Podravina* 4, no. 8, Samobor 107-120.
http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=116624
- Martin, R. 2003: Putting the Economy in its Place: On Economics and Geography, Paper presented at the Cambridge Journal of Economics Conference, 26pp.
- Natura 2000: http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/paper_en.htm
- Neal, A. 2012: Conference "The CAP towards 2020 – taking stock with civil society" Summary document of the Workshops drawn up by the rapporteurs, Workshop 3: CAP & balanced territorial development.
- Nowicki, P. 2012: Conference "The CAP towards 2020 – taking stock with civil society" Summary document of the Workshops drawn up by the rapporteurs, Workshop 2: CAP and natural resources.
- OECD 2006: The New Rural Paradigm: Policies and Governance. OECD Rural Policy Reviews, ISBN 92-64-02390-9.
- Sorrentino, A. 2012: Conference "The CAP towards 2020 – taking stock with civil society" Summary document of the Workshops drawn up by the rapporteurs, Workshop 1: CAP and food security.
- Voutilainen, O., Wuori, O. 2012: Rural Development within the Context of Agricultural and Socio-economic Trends – The Case of Finland. *European Countryside* 4, 2012, p. 283-302

CHANGES IN RURAL DEVELOPMENT POLICY - THE NEW DEVELOPMENT PARADIGM

Summary

Agriculture is an integral part of the European society and its economy, and the rural areas represent the majority of the territory of the member states. Therefore, development of agriculture and rural areas is of great importance for the EU.

Based on finding ways out of the global economic crisis and the Europe 2020 Guidelines, the new CAP 2011 reform suggestions are founded on two pillars. The first one includes actions for strengthening the competitiveness of the agriculture sector, while the second pillar is intended for fighting climate changes as well as maintaining and providing new jobs and economic growth in rural areas.

Every considerable decrease in agricultural activity in the European Union would contribute to decreased GDP and loss of jobs in associated economic sectors. This refers particularly to agriculture- and food supply chain which depends mostly on primary agriculture sector, as well as to the associated non-food sectors. This would have negative impact on rural activities, especially on tourism, transport, as well as on quality and range of local public services. There would be desolation of space as a consequence of accelerated moving out from rural areas, which would result in significant environmental and social consequences.

In the old rural development paradigm, everything was subordinate to sectoral development of the agriculture. Refunds were the main tool for attaining objectives. Therefore, it is clear that the deciding actors were national governments and the farmers. Putting this paradigm into reality, the typical approach to take was the top-to-bottom one. The effects of the refunds proved to be more of an obstacle than an actual development generator.

The new paradigm, on the other hand, emphasizes rural development which gives sectoral approach the spatial dimension with the emphasis on investments instead of on refunds. This means shifting the main effort from mono-sectoral to multi-sectoral approach. This automatically induces the need for holistic approach by experts from different science disciplines, universities, for inclusion of local authorities, public service activities, non-governmental organisations and interested public.

CAP reforms need to continue also because of their stimulating effects on increased competitiveness and effective use of taxpayers' money, which is why European citizens expect efficient policy on national and local levels, which will by way of using holistic approach, enable enough safe food through environment care, climate change mitigation and for balanced regional development by care for alleviation of social differences. Objectives of agricultural development need to be focused on the sustainable, the innovative and on economic growth (European commission, 2011).

Problems of more rapid development of Slovenian rural areas can be attributed to the lack of adequate knowledge, examples of good practices and lack of political will. When it comes to knowledge, the main problem is the role of the geographers and their inclusion into LAS which both are too insignificant. Intertwining of scientific disciplines was established in 1991 by Krugman's new definition of consideration of space, as he realised that economists' view and their models were not enough for

studying regional development and disparities in the economic area. Lacking was the spatial interdependence component when it came to addressing economic trends. Therefore, he published an article with a theory called The New Economic Geography where he defined the meaning and role of geography in economic study of regional economic development. Later on, imminent geographers and scientists like Martin, Thisse, Garretsen, Fujita, Sunley, Scott... also joined. These theoretic premises established holistic approach to addressing problems of rural development and are included in both EU programmes and in the OECD's New Rural Paradigm. The term holistic approach means that development problems of a certain individual space need to be addressed in a comprehensive way, using the endogenous, bottom-up approach. In the process of preparation of new projects, SWOT analysis with participation of experts from different scientific disciplines is necessary. In this way, we can prepare a quality development project or programme which can be presented to the interested investors and which can be used to take part in tenders for cohesion funding. It is very important to present development programmes to the interested public.

Lučka Lorber: Spremembe v pristopih k razvoju podeželja