

Na podlagi 109. člena Poslovnika državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo in 105/10) je Državni zbor na seji dne 29. marca 2011 sprejel

RESOLUCIJO

o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – »Zagotovimo.si hrano za jutri« (ReSURSKŽ)

1. Razlogi in namen Resolucije o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva

1.1 Večnamensko kmetijstvo pred novimi izzivi

Kmetijstvo je gospodarska dejavnost posebnega družbenega pomena. Temeljna naloga kmetijstva je zagotavljanje zadostne preskrbe z varno hrano in s tem zadovoljevanje ene od osnovnih potreb človeštva. Hkrati pa ima kmetovanje tudi druge družbeno pomembne funkcije in zagotavlja neblagovne dobrine. Okoljska funkcija kmetijstva je opredeljena z njegovim odločilnim prispevkom h kakovosti voda, tal, zraka in biotski raznovrstnosti. Kmetijstvo tudi pomembno vpliva na podobo kulturne krajine in njene estetske in naravne vrednosti. Nesporna je vloga hrane in proizvodnih postopkov pri zagotavljanju zdravja ljudi. S svojo gospodarsko in socialno vlogo kmetijstvo tudi pomembno prispeva k vitalnosti in poseljenosti podeželja. To široko vlogo kmetijstva najbolje povzema pojem trajnostnega kmetijstva.

Evropska in slovenska javnost sprejemata to večnamensko vlogo kmetijstva. Kmetijstvo se sooča z vedno novimi izzivi, ki izhajajo iz globalizacije svetovnega gospodarstva, rastočega števila prebivalstva in vpliva podnebnih sprememb. Zgolj z uveljavitvijo tržnih zakonitosti večnamenske vloge kmetijstva ni mogoče zagotoviti in na globalne in lokalne izzive ne odgovoriti. V Evropski uniji (v nadaljnjem besedilu: EU) in v Sloveniji zato rastejo potrebe po novi opredelitvi jasne in učinkovite kmetijske politike.

1.2 Opredeliti nov strateški okvir razvoja kmetijstva in proizvodnje hrane

Po osamosvojitvi je kmetijsko politiko v Sloveniji opredeljevala Strategija razvoja slovenskega kmetijstva. Dokument je sprejel Državni zbor leta 1993. Njeni cilji so določili razvoj kmetijstva, kmetijsko politiko in prilagajanje zahtevam EU. Sprejet je bil prav ta, takrat še razvijajoč se, večnamenski koncept kmetijstva. Podoben pristop je takrat ubirala tudi EU v okviru Skupne kmetijske politike (v nadaljnjem besedilu: SKP), ki mu je nastajajoča slovenska kmetijska politika želela slediti tudi pri opredeljevanju ukrepov.

Ob pomoči tega strateškega okvira je kmetijska politika v Sloveniji šla skozi več faz in postopno nadgrajevala svoje mehanizme in pristope. Do leta 1998 je izvajala politiko visoke cenovne zaščite. Številni prostotrgovinski sporazumi in prilagajanje evropskim zahtevam so med letoma 1998 in 2004 vodili v znižanje cenovnih podpor in njihovo nadomeščanje s SKP primerljivimi ukrepi, kar je omogočilo uspešno sklenitev pristopnih pogajanj in prevzem SKP po pristopu. Po letu 2005 so bile aktivnosti usmerjene v prevzemanje sprejetih reform SKP, vzpostavitev ustreznih administrativnih in kontrolnih sistemov ter vzpostavljanje kmetijske institucionalne infrastrukture.

Po letu 2008 kmetijska politika prehaja iz obdobja, ko smo v večji meri prevzemali SKP, v obdobje, ko je potrebno na podlagi doseženega razvoja, razpoložljivih razvojnih

potencialov in z upoštevanjem hitro spreminjajočega se globalnega okolja na novo določiti strateške usmeritve razvoja slovenskega kmetijstva za naslednje srednjeročno obdobje.

Slovensko kmetijstvo in kmetijska politika sta se znašla na novem razpotju. Razmisliti je treba, kakšno kmetijstvo potrebuje Slovenija, kateri so cilji in prioritete usmeritve za prihodnost, kakšna naj bi bila vloga države pri razvoju kmetijstva. To naj bi bilo hkrati tudi izhodišče za aktivno sooblikovanje bodoče SKP kot okvira in podlage za to, da bomo opredeljene cilje v okviru SKP tudi dejansko lahko dosegli. Potreben je nov strateški okvir razvoja kmetijstva, ki bo kmetijstvu dal nov zagon, kmetijski politiki pa potrebno stabilnost in pomoč pri iskanju odgovorov na nova vprašanja.

1.3 Kaj prinaša resolucija

Resolucija o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – »Zagotovimo.si hrano za jutri« (v nadaljnjem besedilu: resolucija) opredeljuje vizijo in cilje razvoja kmetijstva v Sloveniji v naslednjem srednjeročnem obdobju do leta 2020. Predstavlja odgovor na izzive, s katerimi se sooča kmetijstvo v 21. stoletju. V svojih usmeritvah resolucija izhaja iz omenjene Strategije razvoja slovenskega kmetijstva in drugih strateških in zakonskih dokumentov, ki so začrtali oblikovanje kmetijske politike po osamosvojitvi.

Resolucija vsebuje tudi tiste ukrepe, ki bodo prispevali k uresničevanju ciljev Sporočila Komisije – EVROPA 2020 – Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast (Evropska Komisija, Bruselj, 3. 3. 2010, COM(2010) 2020 konč). V ospredju resolucije je upoštevanje večnamenske vloge kmetijstva in opredelitev razvoja kmetijstva skozi cilje trajnostnega razvoja. Ta temelji na upoštevanju ekonomske, okoljske in socialne vloge kmetijstva. Cilji so opredeljeni skozi predstavitev stanja v kmetijstvu, globalnega in evropskega okvira ter razvojnih prednosti in možnosti. Na podlagi ciljev so opredeljene prednostne usmeritve in mehanizmi za njihovo doseganje. Kmetijstvo je razumljeno v svojem širšem pomenu, skupaj s povezanimi gospodarskimi panogami in s svojim vplivom na okolje, prostor in podeželske vire.

Resolucija se tudi opredeljuje do ustreznosti obstoječega institucionalnega okvira SKP EU. Slovenija priznava vlogo, ki jo je SKP imela v evropskih integracijskih procesih in pri razvoju evropskega kmetijstva. Reforme SKP v zadnjih letih so prispevale k njeni večji tržni naravnosti ter preusmeritvi k trajnostnemu razvoju in k zagotavljanju javnih dobrin. Slovenija si bo zato prizadevala za nadaljnjo krepitev večnamenske vloge kmetijstva tudi v okviru SKP. Resolucija tako predstavlja tudi podlago za oblikovanje stališč Slovenije do SKP.

Resolucija predstavlja skupen dokument vseh nosilcev razvoja agroživilstva. Vzpostavlja partnerski odnos, v katerem odgovornost za razvoj skupaj prevzemajo kmetijska in živilska podjetja in kmetje, njihove stanovske organizacije, lokalne skupnosti, izobraževalne ustanove in raziskovalne institucije, civilna družba ter Vlada Republike Slovenije. Temelji na proučitvi stanja ter opredelitvi ciljev in usmeritev nadaljnjega razvoja na posameznih proizvodnih področjih in nekaterih najpomembnejših horizontalnih vsebinah javnih politik, vezanih na kmetijstvo.

2. Stanje slovenskega agroživilstva

Predstavitev stanja slovenskega agroživilstva iz tega poglavja temelji na podatkih, vsebovanih v poročilih o stanju kmetijstva, živilstva in gozdarstva za leta 2007, 2008 in 2009, Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano in Kmetijskega inštituta Slovenije.

2.1 Vloga kmetijstva in naravne danosti

Slovenija ima podoben delež kmetijstva v bruto dodani vrednosti (2009 2,4% skupaj z gozdarstvom in ribištvo) kot znaša povprečje EU-27 (2009 1,7%), medtem ko je delež zaposlenosti (2009 8,6%) precej večji kot v EU (2008 5,4%). Oba deleža se zmanjšujeta, predvsem zaradi hitrejšega razvoja nekmetijskih gospodarskih dejavnosti.

Naravne razmere za kmetijstvo so v Sloveniji razmeroma neugodne. Zemljišča, primerna za kmetijstvo, so omejena, saj gozdovi pokrivajo več kot 60% ozemlja, kar Slovenijo po deležu gozdov uvršča na drugo mesto v Evropi (za Finsko). Kmetijska zemlja zavzema manj kot 30% vse površine, ta delež pa vztrajno pada zaradi zaraščanja, širjenja zazidalnih površin in nove prometne infrastrukture. Okoli 75% kmetijskih zemljišč je na območjih z neugodnimi razmerami za kmetovanje, večinoma v gorskih in gričevnatih predelih. Čeprav neugodne razmere ne preprečujejo povsem kmetovanja na teh območjih, pa je zaradi njih produktivnost nižja, izbor kmetijskih usmeritev omejen, proizvodni stroški pa višji. V strukturi kmetijske zemlje v uporabi prevladuje trajno travinje (okoli 60%). Le okoli 35% vseh kmetijskih zemljišč je namenjen pridelavi poljščin in vrtnin, preostalih 5% pa pokrivajo trajni nasadi.

2.2 Stalne strukturne spremembe, strukturna neskladja ostajajo

Od sredine 1990-ih let v slovenskem kmetijstvu potekajo stalne strukturne spremembe, ki se kažejo predvsem v večji koncentraciji in specializaciji kmetijskih gospodarstev. Število kmetijskih gospodarstev se zmanjšuje, vzporedno pa narašča njihova povprečna velikost. Izboljšanje velikostne strukture je rezultat zmanjševanja števila gospodarstev v najmanjših velikostnih razredih. V zadnjih letih se je prag, nad katerim se absolutno in relativno število kmetijskih gospodarstev še vedno povečuje, premaknil na 20 ha kmetijske zemlje v uporabi oziroma 20 glav velike živine. Povečuje se tudi raven specializacije. V določeno vrsto rastlinske oziroma živinorejske proizvodnje je usmerjeno že skoraj 60% kmetijskih gospodarstev (2007), pri čemer prevladuje usmeritev v rejo pašne živine (42%), pomembnejše deleže pa predstavljajo še gospodarstva, usmerjena v gojenje trajnih nasadov (okoli 10%) in poljedelstvo (okoli 6%). Vzporedno s procesom prestrukturiranja kmetijstva se zmanjšuje poraba dela ter izboljšuje izobrazbena struktura gospodarjev na kmetijah.

Kljub strukturnim spremembam Slovenija tako po povprečni velikosti kmetijskih gospodarstev (2007 6,5 ha) kot po produktivnosti (0,17 PDM/ha) zaostaja za povprečjem EU-27 za okoli dvakrat (za EU-15 okoli trikrat) in se tako uvršča v skupino članic z najneugodnejšo strukturo kmetijstva. Zaostanek za državami z razvitejšim kmetijstvom se ne zmanjšuje. Več kot 80% kmetijskih gospodarstev še vedno gospodari na manj kot 10 ha kmetijskih zemljišč in v tem velikostnem razredu je skoraj polovica vse kmetijske zemlje v uporabi. Zaostajamo tudi v procesu proizvodnega in tržnega povezovanja kmetij, kar ima za posledico šibko pogajalsko moč kmetijstva v prehranski verigi in neuravnoteženo razporeditev ekonomskih koristi med posameznimi člani verige. Dosedanji ukrepi SKP (neposredna plačila, ukrepi programa razvoja podeželja) so delovali v smeri ohranjanja obstoječe strukture, kar je za Slovenijo razvojno zaskrbljujoče.

2.3 Razmeroma majhne spremembe v proizvodnji

Struktura kmetijske pridelave se v zadnjem desetletju ni pomembneje spremenila. Rastlinska pridelava in živalska prireja še vedno predstavljata vsaka okoli polovico bruto vrednosti kmetijstva.

Površina kmetijske zemlje v uporabi kmetijskih gospodarstev po letu 1997 v glavnem niha okoli 500 tisoč hektarov, v letu 2009 pa je prvič padla pod 470 tisoč hektarov. Ob tem je v zadnjih letih opazen rahel trend povečevanja površine njiv, medtem ko se površine travinja in trajnih nasadov zmanjšujejo, slednje predvsem zaradi opuščanja rabe kmečkih sadovnjakov. Več kot polovica njiv (blizu 60%) je namenjena pridelavi žita, zlasti koruze za zrnje in pšenice, več kot četrtina pa pridelavi zelene krme, kjer prevladujeta silažna koruza ter trave in travno-deteljne mešanice. V setveni strukturi njiv so se v zadnjih letih opazno povečale površine z oljnicami, suhimi stročnicami, zelenjadnicami in krmnimi koševinami, zmanjšale pa površine s krompirjem, hmeljem in koruso (za zrnje in silažo). Sladkorna pesa je po prenehanju delovanja sladkorne tovarne praktično izginila z naših njiv. Intenzivnost pridelave rahlo narašča, povprečni pridelki pa večinoma ostajajo pod povprečjem EU.

Struktura rastlinske pridelave je tesno povezana s strukturo živalske prireje. Najpomembnejši živinorejski dejavnosti sta proizvodnja mleka in prireja govejega mesa, sledita pa prašičereja in perutninarstvo. Reja drobnice je omejena predvsem na območja s težjimi razmerami za kmetijsko dejavnost in kljub hitremu razvoju po deležu precej zaostaja za drugimi živinorejskimi dejavnostmi.

Obseg kmetijske proizvodnje je pri nas še vedno močno odvisen od vremenskih in podnebnih razmer. Te so bile po letu 2000 zelo spremenljive, kar se je neposredno izrazilo predvsem v nihanju rastlinske pridelave. Živinorejska proizvodnja je bolj stabilna in agregatno po obsegu ostaja blizu ravni leta 2000. V splošnem je v daljšem obdobju opazen rahel trend rasti kmetijske proizvodnje.

2.4 Rastoča nihanja cen in zaostrovanje cenovno-stroškovnih razmerij

V kmetijstvu se ekonomske razmere stalno spreminjajo. Razloge za to najdemo v veliki odvisnosti kmetijstva od naravnih dejavnikov in s tem povezanim nihanjem ponudbe, pa tudi povpraševanje po hrani ni vedno enako. Spremembe razmer na kmetijskih trgih povzročajo velika nihanja v cenah, ki so bila v zadnjih letih posebej izrazita. Po dolgoročnem trendu realnega padanja cen kmetijskih proizvodov so v letih 2006–2008 cene kmetijskih proizvodov realno precej porasle, nato pa v letu 2009 zopet močno padle. Dvig odkupnih cen je spremljalo še večje povečanje cen inputov za kmetijstvo, medtem ko je bil padec teh cen v letu 2009 zmernejši. Najbolj so se v zadnjih letih povečale cene energije, mineralnih gnojil in krmil. Spremembe cen, tako na strani kmetijskih proizvodov kot inputov za kmetijstvo, so pri nas podobne kot na ravni EU kot celote in kažejo na zaostrovanje cenovno-stroškovnih razmerij ob vse večji nestabilnosti razmer.

2.5 Rastoči proračunski transferji nadomeščali izgube zaradi neugodnih cenovnih gibanj

Negativne posledice cenovno-stroškovnih pritiskov na kmetijstvo so pri nas v precejšni meri ublažile rastoče neposredne subvencije proizvajalcem. Dohodki v kmetijstvu so realno močno padli le v letih 2001 in 2003, ko je bila raven proizvodnje zaradi neugodnih vremenskih razmer izjemno nizka, po letu 2003 pa so razmeroma stabilni in vse do leta 2008 realno precej nad ravnijo obdobja pred letom 2000. V letih 2008 in 2009 so dohodki kmetijstva realno občutno padli, predvsem pod vplivom nestabilnih cenovnih razmer.

Spremembe dohodkov v kmetijstvu so v Sloveniji ugodnejše kot v EU. Kljub temu je dohodek na enoto vložene delo v slovenskem kmetijstvu še vedno bistveno nižji in dosega le okoli 50% povprečja EU-27. To kaže na izrazito nizko raven produktivnosti dela v slovenskem kmetijstvu. Vzroke za nizko produktivnost lahko iščemo v strukturnih značilnostih

kmetijstva, kot so neugodna velikostna struktura kmetijskih gospodarstev, razdrobljenost posesti, še vedno nizka stopnja specializacije in velik delež območij s težjimi razmerami za kmetijstvo.

2.6 Raznolike tržne poti

Strukturne značilnosti vplivajo tudi na tržne poti. Precejšen delež kmetijskih proizvodov se porabi ali proda neposredno na gospodarstvih. Ta delež je velik zlasti pri krmnem žitu, krompirju, vrtninah in sadju, kjer gre mimo evidentiranih tržnih poti med 70% in 90% pridelka. Pri živalskih proizvodih je ta delež praviloma manjši, na kar vplivajo tudi vedno strožji veterinarski predpisi. Zakol na gospodarstvih se je v večjem obsegu ohranil le pri prašičih (okoli 40%) ter pri drobnici (več kot 90%). Pri mleku prodaja v mlekarne (domače in tuje) zajema preko 80% skupne proizvodnje, pri jajcih pa se po evidentiranih tržnih poteh (odkup in prodaja na tržnicah) proda okoli polovica celotne proizvodnje konzumnih jajc. Pri medu je ta delež precej manjši (okoli 25%).

2.7 Neto uvoznica hrane

Slovenija z domačo pridelavo ne pokriva svojih potreb po kmetijsko-živilskih proizvodih. Stalni presežki se pojavljajo le pri hmelju, ki je skoraj v celoti namenjen svetovnemu trgu, mleku (stopnja samooskrbe med 113% in 120%), perutninskem mesu (stopnja samooskrbe med 110% in 115%) in svežih jabolkih (neto izvoz med 10.000 in 15.000 ton letno). Pri govejem mesu je po letu 2005 bilanca dokaj izravnana (stopnja samooskrbe med 98% in 103%). Največji primanjkljaj beležimo pri sladkorju, ki ga sami ne proizvajamo več, ter rastlinskem olju, velik pa je tudi pri zelenjavi (stopnja samooskrbe pod 40%), žitu (stopnja samooskrbe okoli 50% pri pšenici in okoli 60% pri žitu skupaj), svežem sadju (neto uvoz okoli 100.000 ton letno), krompirju (stopnja samooskrbe med 60% in 70%) in svinjskem mesu (stopnja samooskrbe pod 70%). Primanjkljaj se pojavlja tudi pri medu (stopnja samooskrbe okoli 80%) in jajcih (stopnja samooskrbe okoli 95%). Pri mesu drobnice sta prireja in poraba dokaj izravnani. Pri vinu se izvozno-uvozni status spreminja, pri čemer je Slovenija tradicionalno neto izvoznik kakovostnega vina in neto uvoznik namiznega vina.

V zadnjem obdobju so se stopnje samooskrbe povečale le pri krmnem strnem žitu in mesu govedi. Primanjkljaj se je povečal pri tradicionalnih neto uvoznih proizvodih, kot so vrtnine in prašičje meso, stopnja samooskrbe pa se je zmanjšala tudi pri pšenici, krompirju, jajcih in medu. Slovenija v splošnem ostaja neto uvoznica kmetijsko-živilskih proizvodov, njen trgovinski primanjkljaj pa se je po vstopu v EU še povečal. K temu so dodatno pripomogli odpiranje domačega trga ter nove distribucijske in tržne strukture.

Poraba osnovnih kmetijsko-živilskih proizvodov med leti nekoliko niha. Trend rasti porabe na prebivalca je opazen pri zelenjavi, perutninskem mesu, mesu drobnice ter mlečnih izdelkih, pri govejem mesu in vinu pa se je poraba v primerjavi z obdobjem pred vstopom v EU nekoliko zmanjšala. Vzorci porabe v glavnem sledijo vzorcem, značilnim za evropske države. Slovenska gospodinjstva so v letu 2009 namenila za hrano, pijačo in tobačne izdelke 20% vseh izdatkov. Ta delež se zmanjšuje, vendar ostaja večji od povprečja EU-27 (16,6%).

2.8 Opredelitev okoljsko občutljivih območij vpliva na kmetijsko pridelavo

Vprašanja varstva okolja so v Sloveniji opredeljena predvsem skozi okoljsko občutljiva območja. Za Slovenijo je namreč značilen velik delež območij, ki so deležna posebnega režima upravljanja z vidika varovanja okolja, kar seveda vpliva na kmetovanje. V skladu z določbami Direktive Sveta 91/676/EGS z dne 12. decembra 1991, o varstvu voda

pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijskih virov (UL L 375, 31. 12. 1991, str. 1–8) je celotno ozemlje Slovenije določeno kot ranljivo območje za onesnaževanje z dušikovimi spojinami, ki zahteva posebno varstvo. Vodovarstvena območja predstavljajo več kot 20% (442.822 ha) ozemlja Slovenije. Znotraj najožjih vodovarstvenih območij, ki so zavarovana z uredbami, se nahaja 1.198 ha kmetijskih zemljišč. Priobalni pasovi z omejitvami zavzemajo 14.649 ha kmetijskih zemljišč, od tega 3.073 ha njiv.

36% ozemlja Slovenije (720.288 ha) je določeno kot območje Natura 2000 in vključeno v evropsko mrežo posebnih varstvenih območij. V Naturi 2000 je 26 območij (23% slovenskega ozemlja) določenih po Direktivi Sveta 79/409/EGS z dne 2. aprila 1979 o ohranjanju prosto živečih ptic (UL L 103, 25. 4. 1979, str. 1–18) in 260 območij (32% slovenskega ozemlja) po Direktivi Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL L 206, 22. 7. 1992, str. 7–50). Kmetijska zemljišča zajemajo 20% posebnih varstvenih območij. Poleg posebnih varstvenih območij so v Sloveniji določena še zavarovana območja (parki, naravni rezervati in spomeniki), ki predstavljajo okoli 12% ozemlja ter ekološko pomembna območja.

2.9 Prisotnost revščine in delne socialne marginalizacije kmečkega prebivalstva

Družbeni položaj precejšnega dela kmečke populacije je med najnižjimi v Sloveniji, še zlasti tiste z manjših družinskih kmetij. Že zaradi pretekle družbene marginalizacije, kakor tudi posledic zadnjih družbeno-ekonomskih sprememb, ki so privedle do propada velikih industrijskih podjetij in majhnih industrijskih obratov na podeželju, je med prejemniki družbenih pomoči kot edinega vira preživetja pomemben delež kmečkega prebivalstva; po zadnjih dostopnih podatkih je med vsemi kategorijami prejemnikov 11% kmetov (Ministrstvo za delo, 2008). Njihov slab gmotni položaj je povezan z neugodno velikostno strukturo slovenskih kmetij in posledično s slabim gospodarskim potencialom.

Delež starejše generacije (65 let in več) se med kmečkim prebivalstvom hitro povečuje: leta 1991 je bil 15,3%, leta 2007 pa že 21%, medtem ko se delež mlajše generacije do 25 let vztrajno znižuje: s 33,5% v letu 1991 na 24% v letu 2007 (SURSTAT 2008). Vzorčni popis kmetijskih gospodarstev 2007 je pokazal, da je 50% gospodarjev – nosilcev odločanja na kmetijah – brez formalne izobrazbe, ali pa imajo dokončano le osnovno šolo. Poklicno ali srednješolsko izobrazbo ima 45% gospodarjev, višjo, visoko ali univerzitetno pa nekaj več kot 4%. Primerljivi deleži celotne populacije pokažejo, da je izobrazbena raven gospodarjev kmetij precej nižja od povprečja. Po podatkih ankete o delovni sili, izvedene v letu 2008, je 26% prebivalstva brez izobrazbe ali z osnovno šolo, 56% pa ima poklicno ali srednješolsko izobrazbo.

Glede na šibko gospodarsko moč velikega dela kmetij so številni člani kmečkih gospodinjstev izključeni iz splošnega sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja. S tega vidika so še zlasti prikrajšane ženske, kar se med drugim kaže tudi v manjši pripravljenosti mlajših žensk za življenje na kmetiji.

2.10 Kmetijstvo je vse bolj odvisno od učinkovitosti vseh členov agroživilske verige

Prispevek živilskopredelovalne industrije k bruto domačemu proizvodu se vse od leta 1996 zmanjšuje (vrednost iz leta 1996 se je prepolovila na 1,4% v letu 2009), vendar ima ta panoga zaradi močne vpetosti v domače nabavne vire enega najvišjih multiplikativnih učinkov na nacionalno gospodarstvo.

Proizvodnja hrane in pijač spada med najpomembnejše dejavnosti slovenskega gospodarstva. V letu 2009 je bilo v živilskopredelovalni panogi registriranih 1.194 poslovnih

subjektov (560 gospodarskih družb in 634 samostojnih podjetnikov), ki so zaposlovali 17.086 delavcev. Ustvarjeni prihodki so dosegli 1,9 milijarde EUR, dodana vrednost pa je znašala okoli pol milijarde EUR. S 7,7 odstotnim deležem zaposlenih v predelovalnih dejavnostih je živilskopredelovalni sektor tretji največji delodajalec. Po deležu v prihodkih od prodaje (2009 9,7%) in deležu v dodani vrednosti (8,3%) se dejavnost uvršča na peto mesto oziroma šesto v predelovalni dejavnosti.

Število registriranih poslovnih subjektov v živilskopredelovalni dejavnosti se stalno povečuje, medtem ko število zaposlenih postopoma pada. Predvsem gre za povečanje števila mikro podjetij, ki predstavljajo okoli 80% vseh živilskopredelovalnih podjetij. V letu 2009 je bilo v živilstvu registriranih za skoraj desetino več podjetij, kot v letu 2008, število zaposlenih pa je bilo manjše za 5,4%.

Najpomembnejše deleže v strukturi slovenske živilskopredelovalne dejavnosti ustvarjajo štiri panoge: mlinarstvo in pekarstvo, mesnopredelovalna industrija, predelava mleka in proizvodnja pijač. Njihov skupni delež v ključnih kazalnikih industrijske strukture dosega okoli tri četrtine.

V zadnjih letih panoga po najpomembnejših kazalnikih gospodarske učinkovitosti beleži nazadovanje, kar je predvsem rezultat zaostritve konkurence tako na domačem kot tudi na izvoznih trgih. Pomembno pa negativno na rezultate vplivajo tudi aktivnosti lastniške konsolidacije v nekaterih največjih živilskih podjetjih.

Domača živilskopredelovalna industrija po doseženi dodani vrednosti na zaposlenega zaostaja za povprečjem EU za dobro tretjino, kar jo po tem kazalniku uvršča v sam vrh slovenskih predelovalnih dejavnosti. V produktivnosti, ki dosega 55% povprečne produktivnosti v EU, je zaostajanje precej večje, še bolj pa slovenska živilskopredelovalna podjetja zaostajajo za neposrednimi konkurenti, s katerimi se soočajo na trgih doma in v tujini. Ta vodilna evropska podjetja namreč dosegajo visoko nadpovprečno produktivnost, tudi zato, ker občutno več sredstev namenjajo raziskavam in razvoju, strateškemu trženju in oblikovanju blagovnih znamk. Izvajajo intenzivne izvozne aktivnosti ter izkoriščajo pozitivne učinke ekonomije obsega in vertikalne koordinacije z dobavitelji kmetijskih surovin.

3. Globalni izzivi in evropski okvir

3.1 Prehranska varnost, novo odkrito večno vprašanje kmetijstva

Svetovno kmetijstvo, z njim pa evropsko in slovensko, se ponovno sooča z izzivom zagotavljanja globalne prehranske varnosti. Po napovedih Združenih narodov se bo število prebivalstva do leta 2050 povečalo na 9 milijard. Da bi lahko nahranili tako število ljudi, bi bilo potrebno podvojiti sedanji obseg kmetijske proizvodnje. Tolikšno povečevanje proizvodnje bo zaradi omejenih naravnih virov povečalo pritisk na obdelovalne površine in razpoložljivost vode, lahko pa zaradi večje intenzivnosti pridelave proizvodnje pričakujemo tudi večje negativne učinke na okolje. Z gospodarsko rastjo in izboljšanjem dohodkovnega položaja potrošnikov v državah v razvoju, kot sta Kitajska in Indija, bo poleg tega naraščalo povpraševanje po kmetijskih proizvodih živalskega izvora in proizvodih z višjo dodano vrednostjo.

Zagotavljanje globalne prehranske varnosti je zato postalo prednostna naloga razvoja kmetijstva v svetu in pomembno družbeno vprašanje. Ocene sposobnosti kmetijstva za zagotavljanje dovolj hrane rastočemu prebivalstvu so pozitivne, vendar le, če bodo pogoji za razvoj kmetijstva v svetu ugodnejši. Povečevanje produktivnosti, predvsem v državah v razvoju, bo mogoče samo ob prilagoditvi podnebnim spremembam, ob ustreznih naložbah v

tehnologijo, prenosu znanja, dodatnih naložbah v raziskave in razvoj ter izgradnji ustreznih institucij na ravni posameznih držav, na regionalni in na mednarodni ravni.

Zagotavljanje globalne prehranske varnosti je pomembno tudi za Slovenijo. V pričakovanih razmerah večjih težav z oskrbo s hrano v svetovnem merilu in pa tudi zaradi spoznanj o negativnih okoljskih učinkih velikih transportov hrane postaja vprašanje lokalne in regionalne samooskrbe s hrano ponovno pomembno. Prehranska varnost in proizvodnja hrane postajata ponovno strateški politični vprašanji. Zato Slovenija mora pomagati nerazvitim pri doseganju njihove prehranske varnosti, obenem pa tudi krepiti svojo proizvodnjo in si prizadevati za ekonomsko učinkovito pokrivanje dela svojih potreb po hrani in tam, kjer smo in bomo konkurenčni, tudi prispevati k globalni prehranski varnosti.

3.2 Razvoj kmetijskih trgov pod vplivom ekonomske krize

Razvojne možnosti slovenskega kmetijstva so poleg naravnih in strukturnih značilnosti v veliki meri odvisne od razmer na evropskem in svetovnih trgih. Razvoj povpraševanja in ponudbe na svetovnih trgih bo določal raven svetovnih cen in s tem tudi cen kmetijskih proizvodov na evropskem trgu. Napoved prihodnjih razmer je pomembna tudi z vidika načrtovanja ukrepov SKP, tako v delu tržno-cenovnih ukrepov in morebitnih novih ukrepov za upravljanje s tveganji kot tudi z vidika neposrednih plačil in strukturnih podpor.

Srednjeročna napoved OECD-FAO (Agricultural Outlook 2010-2019) do leta 2019 in študija Komisije o Perspektivi kmetijskih trgov in dohodka v EU 2008–2015 (Evropska komisija, marec 2009) sta v splošnem pozitivni glede nadaljnega razvoja cen osnovnih kmetijskih proizvodov. Na rast cen bodo vplivali predvsem povečanje povpraševanja po hrani zaradi rasti prebivalstva, nadaljnji razvoj sektorja biogoriv in zmanjšanje rasti produktivnosti pri posameznih kmetijskih pridelkih. V povprečju se napoveduje, da bodo cene kmetijskih pridelkov v naslednjih desetih letih realno višje kot povprečne cene v obdobju 1997–2006 in nižje od cen v letih 2007 in 2008.

Zaradi splošne gospodarske krize so kratkoročne napovedi manj ugodne. Čeprav je kmetijstvo zaradi manjše elastičnosti povpraševanja s krizo manj prizadeto, zmanjšanje kupne moči vpliva na cene kmetijskih proizvodov in s tem tudi na dohodke kmetijskih proizvajalcev. To še posebej velja za sektorje z višjo dodano vrednostjo, kot sta sektorja mleka in mesa, posredno pa tudi za ostale sektorje. Manjša poraba mesa bo posledično povzročila tudi padec povpraševanja po krmnih žitih.

Srednjeročno bodo višje cene pogojevale tudi rast proizvodnje kmetijskih pridelkov. Po projekciji se bo svetovna proizvodnja osnovnih kmetijskih proizvodov do leta 2018 povečala za 10%. Pri tem se bo proizvodnja povečevala predvsem v državah v razvoju, tam torej, kjer se zaradi naraščanja števila prebivalstva pričakuje tudi največjo rast povpraševanja. Ta premik proizvodnje v države, kot so Brazilija, Indija, Kitajska in Argentina, bo vplival tudi na razvojne možnosti v Evropi.

Ne glede na sicer ugodne srednjeročne napovedi razvoja kmetijskih trgov tako na ravni EU kot tudi na svetovni ravni je pričakovati, da bodo kmetijski trgi podvrženi večjemu nihanju cen kot doslej. Temu botrujejo globalizacija in nadaljnja liberalizacija na področju kmetijstva, velik dejavnik negotovosti pa predstavlja tudi gibanje cen energentov. Ti vplivajo tako na splošno gospodarsko okolje kot tudi neposredno na kmetijstvo preko cen vhodnih stroškov goriv in maziv, gnojil in fitofarmaceutskih sredstev ter stroškov transporta, posredno pa preko vpliva na proizvodnjo biogoriv. Na povišanje cen goriv so zato bolj občutljivi rastlinski proizvodi, predvsem žita in oljnice, manj pa meso, mleko in mesni izdelki. Na večjo variabilnost cen bodo vplivale tudi vremenske razmere, saj zaradi podnebnih sprememb lahko pričakujemo bolj pogoste ekstremne vremenske pojave.

3.3 Nadaljnja liberalizacija kmetijskih trgov je dejstvo

Na raven cen v EU bo pomembno vplivala tudi stopnja nadaljnje liberalizacije na področju trgovine s kmetijskimi proizvodi. Trend liberalizacije trgovine je zaznati tako na multilateralni kot tudi na bilateralni ravni. V okviru Svetovne trgovinske organizacije so bile prvič sprejete določene obveznosti zniževanja zunanjetrgovinske zaščite in domačih podpor v urugvajskem krogu pogajanj. Trenutno poteka razvojni krog pogajanj Doha, kjer je sprejem dogovora o kmetijstvu pred zaključkom, prinaša pa odpravo izvoznih podpor in znatno znižanje uvozne zaščite.

Kmetijska politika razvitih držav namreč negativno vpliva na razvoj kmetijstva nerazvitih in s tem predstavlja problem za doseganje razvojnih ciljev, kjer je v ospredju zmanjševanje lakote do leta 2015. Kmetijstvo igra tudi vse večjo vlogo v okviru bilateralnih trgovinskih sporazumov EU. EU kot globalni igravec namreč pri sklepanju bilateralnih dogovorov ne zasleduje samo ekonomskih vidikov, temveč tudi širše družbenopolitične cilje. Zato razvojna politika EU pogosto uporablja trgovinsko politiko kot orodje za boljše vključevanje držav v razvoju v svetovno gospodarstvo. Omeniti velja sporazume z mediteranskimi državami v okviru barcelonskega procesa, iniciative »vse razen orožja« (*Everything but Arms*), ki predvideva sklenitev sporazumov s 50 najmanj razvitimi državami in prost dostop njihovih kmetijskih proizvodov na trge EU. Podoben učinek nadaljnje liberalizacije bodo imeli sporazumi z državami Afrike/Karibov in s pacifiškimi državami.

Iz vsega lahko zaključimo, da je liberalizacija mednarodne trgovine dosegla stopnjo, ko so možnosti za stabiliziranje cen s tradicionalnimi ukrepi cenovne zaščite v EU izčrpani. Evropsko in slovensko kmetijstvo bosta v prihodnje zelo prepuščena delovanju trgov. Cenovna nihanja v letih 2008 in 2009 že nakazujejo te spremembe.

3.4 Potrebno se je soočiti s posledicami podnebnih sprememb

Na prihodnji razvoj kmetijstva bodo vplivale tudi podnebne spremembe. Višje koncentracije toplogrednih plinov, višje povprečne globalne temperature, sprememba vzorcev letnih in sezonskih količin padavin ter pogostnost skrajnih pojavov bodo vplivali na količino in kakovost hrane, stabilnost pridelave ter naravno okolje kmetijskih območij. Vplivale bodo na razpoložljivost vodnih virov, pojav škodljivcev in bolezni ter na tla, kar bo spremenilo pogoje za kmetovanje.

Predvidene podnebne spremembe bodo prizadele rastlinske pridelke, živinorejo in lokacijo proizvodnje, kar bo zelo ogrozilo kmetijski prihodek in morda v nekaterih območjih povzročilo opustitev obdelave zemljišč. Vse to pa bo posledično vplivalo na kakovost življenja. Na splošno bo tako po svetu kot tudi pri nas najbolj prizadet nižji socialno ekonomski sloj prebivalstva, še posebej na podeželju. Podnebne spremembe ne bodo v enaki meri prizadele vseh regij, zato se bodo razlike še povečale. Podnebne spremembe bodo vplivale tudi na oskrbo s hrano, kar bo povečalo možnosti za rast revščine in podhranjenosti ter slabšanje zdravstvenega stanja v celotni populaciji.

Podnebne spremembe pa na kmetijstvo vplivajo tudi posredno. Politično določeni cilji glede povečevanja deleža rabe obnovljivih virov energije povečujejo povpraševanje po kmetijskih proizvodih za neprehransko rabo. Visoke cene energentov ta trend še spodbujajo. Kmetijstvo tudi samo prispeva znaten delež emisij toplogrednih plinov, zato bo v prihodnosti soočeno tudi z zahtevami za zmanjševanje emisij.

Za kmetijsko politiko bo tako največji izziv najti pravo ravnotežje med prilagajanjem kmetijske pridelave in zagotavljanjem zadostnih količin hrane in energetskih surovin ter zmanjševanjem emisij toplogrednih plinov. Kmetijstvo je panoga, ki jo podnebne

spremembe že precej prizadevajo. Naravne ujme so vse pogostejše in s tem raste proizvodno in dohodkovno tveganje kmetijstva. Resolucija mora najti odgovore tudi na ta vprašanja ter blaženju in prilagajanju podnebnim spremembam posvetiti posebno pozornost.

3.5 Razvoj SKP in možne spremembe

Notranji (proračunski) in zunanji (trgovinski) pritiski so vodili v stalni proces reform SKP, ki so se odvijale v osem- do desetletnih korakih. SKP je s sprejetjem reforme leta 2003 vstopila v novo reformno in proračunsko obdobje, ki bo trajalo do leta 2013. Spremenili so se cilji in oblike podpor. Poudarjena je večnamenskost evropskega kmetijstva, na kateri temelji nova vloga kmetijske politike. Reforma je uvedla proizvodno nevezana plačila na osnovi prejetih sredstev v referenčnem obdobju in zahteve navzkrižne skladnosti z različnimi okoljskimi in drugimi pravili. Ponovno so na pomenu pridobili tudi raznovrstni ukrepi politike razvoja podeželja.

Po letu 2007 se že odvija intenzivna razprava o tem, kakšna naj bo SKP po letu 2013. Na novo se poskuša opredeliti vlogo kmetijstva in najti odgovore na ključna vprašanja prihodnje kmetijske politike. Sedanjega modela ni mogoče več opravičiti in ohraniti. Temeljno vprašanje je, ali je mogoče opravičiti reformirano SKP z večnamensko vlogo kmetijstva in zato dobiti družbeno soglasje, ali pa bo prevladalo reformistično mnenje, da se mora EU v celoti umakniti iz urejanja tržnih in dohodkovnih razmer v kmetijstvu. Prihodnja kmetijska politika je odločilno odvisna tudi od skupnega obsega sredstev za SKP.

Izhodišča po letu 2013 so odprta in odvisna od različnih dejavnikov, med katerimi kaže izpostaviti gospodarsko krizo in javnofinančne primanjkljaje ter mednarodna trgovinska pogajanja. Od vsega tega bo odvisno, kakšni bodo sprejeti mehanizmi SKP in kakšen bo dogovor o obsegu sredstev za kmetijstvo. Ob pripravi tega dokumenta ni mogoče natančno predvideti sprememb proračuna EU in prihodnje SKP, ki bo v mnogočem določala tudi okvir razvoja slovenskega kmetijstva. Spremembe SKP bodo verjetno šle v smer:

- spreminjanja oblike in višine neposrednih plačil prvega stebra; ta bodo manj, če sploh, vezana na zgodovinske pravice, bodo bolj poenotena med državami članicami in bodo v večji meri povezana z zagotavljanjem javnih dobrin;
- zožitve in posodobitve tržnih intervencij na raven »varnostne mreže«; uvedene bodo le v izjemnih primerih, sistem kvot bo postopoma odpravljen;
- možnosti uvedbe celovitejšega sistema upravljanja s proizvodnimi, cenovnimi in posledično dohodkovnimi tveganji;
- širitve obsega in vrste ukrepov politike razvoja podeželja v smeri novih prednostnih nalog, npr. za blažitev in prilagoditev podnebnim spremembam, konkurenčnost, trajnostno upravljanje naravnih virov, uravnotežen prostorski razvoj podeželskih območij ipd.

4. Vizija in cilji razvoja slovenskega kmetijstva in proizvodnje hrane

4.1 Trajnostno kmetijstvo

Slovenska kmetijska politika uveljavlja večnamensko kmetijstvo in bo z vsemi razpoložljivimi sredstvi podprla njegov trajnostni razvoj. Slednjega razume kot medsebojno odvisen in uravnotežen razvoj v ekonomskem, socialnem in okoljskem smislu. Trajnostni razvoj naj vodi do kmetijstva, ki bo ekonomsko učinkovito in konkurenčno, socialno in družbeno odgovorno, hkrati pa tudi okolju prijazno in vzdržno. Slovenski predstavniki se bodo zavzemali, da bo trajnostni razvoj tudi osrednje vodilo SKP in evropskega kmetijstva.

Trajnostno kmetijstvo je tako osnovna usmeritev strateškega delovanja kmetijske politike, ki razume večnamensko kmetijstvo kot eno izmed pomembnih ekonomskih panog na podeželju. Njena primarna naloga je proizvodnja varne in kakovostne hrane, ki prispeva k zagotavljanju prehranske varnosti v svetovnem, evropskem in nacionalnem okviru. Ob tem je zagotavljanje hrane lokalnemu prebivalstvu s trajnostnim izkoriščanjem domačih proizvodnih virov strateška opredelitev slovenske države, ki določa tudi njeno politično in ekonomsko suverenost.

Kmetijstvo pa s proizvodnjo hrane v trajnostnem konceptu sočasno lahko daje tudi blagovne in neblagovne javne dobrine, ki so družbeno želene in katerih obsega ter cene trg ne uravnava. Te dobrine so izjemnega pomena in njihovo zagotavljanje usmerjajo kmetijska in druge javne politike. Tu velja izpostaviti predvsem ohranjanje naravnih virov za prihodnje generacije. Varovanje kmetijskih zemljišč pred trajno spremembo namembnosti, zmanjševanje emisij toplogrednih plinov, ohranitev biotske raznovrstnosti in tipične kulturne krajine, gospodarno ravnanje z vodnimi viri in drugo so pomembne usmeritve trajnostnega razvoja in jasen razlog za novo opredeljevanje kmetijske politike. Ob tem pa ne gre zanemariti tudi socialnih vidikov, prostorskega razvoja in ohranitve vasi, zaselkov in posameznih gospodarstev, ki tvorijo zeleno vitalno podeželje, ki je del trajnostnega pristopa in h kateremu stremi tudi nova kmetijska politika.

4.2 Strateški cilji razvoja slovenskega kmetijstva in proizvodnje hrane

V skladu z načeli trajnostnega razvoja kmetijstva so strateški cilji kmetijske politike naslednji:

- a) Zagotavljanje prehranske varnosti s stabilno pridelavo varne, kakovostne in potrošniku dostopne hrane.
- b) Povečevanje konkurenčne sposobnosti kmetijstva in živilstva.
- c) Trajnostna raba proizvodnih potencialov in zagotavljanje s kmetijstvom povezanih javnih dobrin.
- č) Zagotavljanje skladnega in socialno vzdržnega razvoja podeželja (v sodelovanju z drugimi politikami).

Kmetijstvo je gospodarska dejavnost s posebnimi značilnostmi, ki jo opredeljujejo odvisnost od naravnih dejavnikov, nemobilnost proizvodnih dejavnikov, značilnosti ponudbe in povpraševanja na kmetijskih trgih z večanjem nestabilnosti globalnih kmetijskih trgov in poseben družbeni interes za stanje in razvoj kmetijstva. Uresničevanje dolgoročnih ciljev je mogoče samo v stabilnih ekonomskih razmerah za kmetovanje. K stabilnim razmeram, ki omogočajo obstoj in razvoj dejavnosti, lahko pomembno prispeva tudi država s svojimi mehanizmi.

Primarna naloga slovenskega kmetijstva je pridelava varne in čim bolj kakovostne hrane. V proizvodnji je zato potrebno nadgrajevati visoke tehnološke, fitosanitarne in veterinarske standarde ter standarde varstva okolja in dobrobiti živali. Trajnostna in gospodarna raba razpoložljivih proizvodnih virov za kmetijstvo predstavlja temelj za zagotavljanje prehranske varnosti, to je ustrezne stopnje lastnega, dolgoročnega pokrivanja potreb po hrani, kar lahko tudi v razmerah vedno bolj tvegane globalnega trga pomembno vpliva na stabilnost in kakovost oskrbe s hrano v Sloveniji. Z uveljavitvijo trajnostnega kmetijstva se bo vzdrževal tudi proizvodni potencial slovenskega kmetijstva v delovni sili, znanju, kapitalu in zemljiščih, ki bi ga v primeru izrednih razmer lahko uporabili.

Povečevanje konkurenčne sposobnosti kmetijstva in živilstva v Sloveniji je trajna naloga kmetijske politike. Kmetijstvo Slovenije je doseglo pomembne razvojne rezultate, pa vendar še zmeraj zaostaja za konkurenco na notranjem in zunanem trgu EU. Strukturna zaostajanja ter nadaljnja liberalizacija skupnega evropskega trga in globalizacija kmetijskih

trgov terjajo učinkovite ukrepe za stalno povečevanje konkurenčne sposobnosti in večjo prilagodljivosti kmetijskih gospodarstev. Z aktivno vlogo države in izrazito zasebno pobudo bo potrebno kmetijstvo in živilstvo prestrukturirati v inovativno, tržno prilagodljivo in medsebojno povezano gospodarsko verigo, ki bo temeljila predvsem na znanju ter trajnostni in gospodarni rabi naravnih in človeških virov.

V središču trajnostnega razvoja in učinkovitega prestrukturiranja je doseganje primerne in stabilnega dohodka kmetijskih gospodarstev. Dohodkovna varnost in stabilnost sta ključna pogoja za obstoj in razvoj kmetijstva kot gospodarske panoge, s tem pa tudi za uresničitev ciljev kmetijske politike. Posameznik mora imeti svobodo in možnost sprejemanja poslovnih in razvojnih odločitev za zagotavljanje primerljive dohodkovne ravni z drugimi deli gospodarstva. Zaradi zgodovinskih, naravnih in strukturnih razmer je to potrebno krepiti in omogočiti tudi s primernimi ukrepi kmetijske politike. Pri tem se kmetijska politika ne more izogniti vplivu na zagotavljanje dohodkovne varnosti in stabilnosti na ravni, ki bo dajala realno dolgoročno perspektivo v kmetijstvu, še zlasti mladim in primerno izobraženim.

Trajnostni koncept bo zagotavljal, da se v Sloveniji obseg kmetijske proizvodnje in površina kmetijskih zemljišč v bodoče ne bosta bistveno zmanjševala. Zagotovitev gospodarne in okolju prijazne rabe zemljišč je podlaga lastne prehranske varnosti, zagotavljanja varne in kakovostne hrane z lokalno oskrbo in pomemben prispevek h kakovosti življenja slovenskega prebivalstva. Preprečevanje opuščanja kmetovanja je pomembno, ker je izguba proizvodnih virov praviloma nepovraten proces z negativnimi učinki tudi na zagotavljanje javnih dobrin, ki jih zagotavlja kmetijstvo.

Vitalno in poseljeno podeželje je tudi cilj trajnostnega koncepta. Ustvari se lahko samo v razmerah, ko kmetijstvo skupaj z gozdarstvom, lovstvom, ribogojstvom in živilsko industrijo ostane stabilen in pomemben dejavnik gospodarskega razvoja na podeželju. K temu bo prispevala tudi kmetijska politika in krepila trajnostno rabo naravnih virov, učinkovito upravljanje s prostorom, kakovost naravnih virov, ohranjanje okolja in kulturne krajine. Kmetijstvo in povezane dejavnosti lahko pomembno prispevajo k zagotavljanju delovnih mest na podeželju in k ohranitvi poseljenosti podeželja, k čemer bo stremela kmetijska politika tudi v prihodnje. Za skladen in socialno vzdržen razvoj podeželja pa bo potrebna še bolj povezana in koordinirana vključitev vseh politik, ki vstopajo na podeželje.

4.3 Vizija kmetijstva, tržnih verig in vitalnega podeželja

Kmetijska politika si bo z razpoložljivimi sredstvi v okviru trajnostnega koncepta predvsem prizadevala, da bo Slovenija imela:

- konkurenčne agroživilske verige v učinkovitih vertikalnih povezavah kmetijstva in živilskopredelovalne industrije;
- obdelana kmetijska zemljišča in primerno stopnjo prehranske varnosti;
- pestro strukturo kmetijskih gospodarstev, katere hrbtenico bodo tvorile ekonomsko učinkovite kmetije;
- ohranjene naravne vire in prepoznavno biološko pestrost;
- urejeno kulturno krajino;
- vitalno podeželje.

Temelj trajnostnega razvoja bodo tržno usmerjene družinske kmetije in druge oblike kmetijskih gospodarstev, ki bodo s svojo kmetijsko proizvodnjo prispevale k uresničevanju ciljev kmetijske politike. Razvoj bo slonel na kmetijah, kjer se poklicno ukvarja s kmetijstvom vsaj ena oseba. Kmetije bodo imele jasno vizijo lastnega razvoja, sposobne bodo učinkovitega prilaganja tržnim razmeram in bodo usmerjene v pridelavo visokokakovostnih proizvodov z višjo dodano vrednostjo. Stalno se bodo usposabljele in

učinkovito prenašale sodobne tehnologije, do okolja in narave pa bodo delovale trajnostno in skrbno.

Kmetijska gospodarstva bodo povezana v učinkovite tržne verige: horizontalno v smeri izkoriščanja tržnih prednosti skupnega nastopa in vertikalno v smeri ponudbe varnih živil višje kakovosti in lokalnih značilnosti po konkurenčnih cenah. Pomemben del novega trajnostnega koncepta kmetijstva je učinkovito proizvodno organiziranje, katerega temelj bosta konkurenčno združništvo in živilskopredelovalna industrija. Pomemben del proizvodnje hrane bo temeljil na lokalno pridelanih kmetijskih proizvodih in bo:

- vključen v sheme višje kakovosti;
- vključeval sodobna tehnološka znanja in investicijsko sledil zahtevam in trendom na področju proizvodnje in prodaje;
- cenovno konkurenčen glede na kakovost;
- imel visoko raven prepoznavnosti pri potrošnikih;
- omogočal graditi prepoznavnost države na področju turizma in na drugih področjih.

Trajnostni razvoj bo zaustavil trend upadanja obsega kmetijskih zemljišč. Proizvodni in človeški viri na podeželju bodo učinkovito izrabljeni. Kmetijstvo bo, ne glede na svojo proizvodno usmerjenost, upoštevalo standarde pri varovanju okolja in naravnih virov. Tovrstni standardi bodo preverjeni z vidika trajnostnega razvoja in ustrezno ovrednoteni. Kmetijstvo bo še naprej pomembna gospodarska dejavnost na podeželju. Manjša kmečka gospodinjstva bodo pomembna za zagotavljanje javnih dobrin, povezanih s kmetijstvom, s kombiniranjem dohodkovnih virov pa bodo dosegala primeren življenjski standard in vzdrževala poseljenost podeželja. Socialni položaj na podeželju bo vzdržan tudi za marginalne skupine. Eden pomembnih pogojev za to je učinkovita usklajenost z drugimi politikami (regionalni razvoj, šolstvo, infrastruktura ipd.), ki odločilno vplivajo na skladen razvoj podeželja.

5. Prednostne programske usmeritve in področja ukrepov kmetijske politike

5.1. Izhodišča – izvajanje in podpiranje razvojnega koncepta in njegovih ciljev

5.5.1 Zasebna pobuda in vloga države

Razvoj trajnostnega in večnamenskega kmetijstva je skupna in vzajemna naloga javnih in zasebnih institucij ter posameznikov. Ob razvojni in podporni vlogi države je potrebno predvsem krepiti odgovornost in sposobnost za izvajanje koncepta pri nosilcih aktivnosti na podeželju, še posebej kmetijskih proizvajalcih. Država ne more nadomestiti odločanja posameznika in njegove odgovornosti, lahko pa podpre in usmerja odločitve in blaži nezaželene posledice avtonomnega razvoja.

Posebej je potrebno poudariti, da mora podjetniška pobuda za razvoj kmetijskih gospodarstev prihajati predvsem od njih samih. Inovativnost, jasna vizija in strokoven pristop k opravljanju dejavnosti morajo postati temelji načrtovanja in delovanja. Država ne more nadomestiti pomanjkanja iniciative in želje po napredku, lahko pa z različnimi ukrepi usmerja oziroma pomaga pri doseganju zastavljenih ciljev. Enako velja tudi za okoljsko odgovornost, ki mora postati del pristopa in delovanja vsakega in vseh v slovenskem kmetijstvu. Država pa se ne more izogniti svoji ustavni vlogi predvsem za socialno odgovoren in vzdržan strukturni razvoj.

Spremembe v socioekonomski strukturi kmetijstva so neizbežne. Že sam ekonomski razvoj vodi v koncentracijo proizvodnih virov na vedno manjšem številu kmetijskih

gospodarstev. Ta gospodarstva morajo biti ekonomsko učinkovita in sposobna samostojnega preživetja na trgu. Strukturne spremembe je zato potrebno omogočiti, vendar ne na račun propada poselitvene in socialne strukture Slovenije. Z lajšanjem težav tistim, ki opuščajo kmetovanje, in podpiranjem enakomernega poselitvenega vzorca država lahko pomembno prispeva k trajnostnem razvoju.

5.1.2 Stališča do SKP in možnosti

Pri definiranju ukrepov je treba upoštevati, da je večina ukrepov, zlasti tržno-cenovne politike in politike razvoja podeželja, določenih in tudi proračunsko podprtih ter v konceptu opredeljenih s strani EU. Opredelitev strateških usmeritev razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva je zato tudi opredelitev odnosa do SKP in njenih prihodnjih sprememb. Slovenija ima več prostora za opredelitev ukrepov pri državnih pomočeh, ki pa tudi morajo biti skladni z evropskimi pravili.

Temeljno stališče do SKP je, da mora ta v podporo razvoju trajnostnega in večnamenskega kmetijstva ostati odzivna in prilagodljiva. Za uresničevanje ciljev in izvedbo usmeritev, ki so opredeljene v nadaljevanju, je ključnega pomena, da se obseg proračunskih sredstev vsaj do leta 2020 ohrani čim bližje ravni trenutnega obdobja. S strani Slovenije bodo podprte spremembe ciljev in mehanizmov SKP v smeri, kot jo določa resolucija, to je v zagotavljanje trajnostnega kmetijstva.

Proračunske podpore same po sebi še niso zagotovilo za učinkovito izvajanje resolucije. Poleg ustrezno ciljno usmerjenih ukrepov je pomembna zlasti odzivnost nosilcev razvoja (kmetov, podjetij, zadrug) in njihovih združenj, na ravni države pa je potrebno bolje usklajevati in uskladiti politike posameznih sektorjev (kmetijstvo, okolje, infrastruktura, regionalni razvoj, sociala, raziskave in razvoj).

Za doseganje zastavljenih ciljev razvoja kmetijstva je ob upoštevanju specifičnih razmer za kmetovanje v Sloveniji še posebej pomembna usklajenost ukrepov tržno-cenovne politike z ukrepi politike razvoja podeželja ter strukturnimi in drugimi ukrepi državnih pomoči. Ti ukrepi naj bi bili načrtovani tako, da bi se učinkovito dopolnjevali pri uresničevanju sprejetih strateških ciljev kmetijstva.

Pri oblikovanju in izvajanju ukrepov je potrebno zagotoviti čim večjo poenostavitev in preglednost administrativnih postopkov.

5.1.3 Prednostne programske usmeritve

Trajnostni koncept razvoja kmetijstva z opredeljenimi strateškimi cilji bo izveden z uresničitvijo zlasti naslednjih prednostnih programskih usmeritev:

- I. Zagotavljanje stabilnih proizvodnih in ekonomskih razmer za kmetijstvo.
- II. Prestrukturiranje in dvig konkurenčnosti kmetijstva in povezanih panog.
- III. Ohranjanje rodnosti tal in proizvodnega potenciala kmetijskih zemljišč.
- IV. Učinkovitejše tržno organiziranje kmetijstva, krepitev agroživilskih verig in večja prepoznavnost domačih proizvodov.
- V. Krepitev zagotavljanja javnih dobrin kmetijstva na področju varstva okolja in ohranjanja kulturne krajine.
- VI. Socialno vzdržen in skladen razvoj podeželja.
- VII. Večja vloga znanja in njegov učinkovitejši prenos.

Dane usmeritve je mogoče slediti s kombinacijo različnih ukrepov prvega in drugega stebra SKP in državnih pomoči. Ker se bo pravni in tudi vsebinski okvir kmetijske

politike še precej spreminjal, so navedene konceptualne opredelitve, ki imajo dolgoročno strateško veljavo in jih je mogoče izvajati tudi ob pričakovanih spremembah kmetijske politike.

5.2. Področja ukrepanja po prednostnih usmeritvah

I. Zagotavljanje stabilnih proizvodnih in ekonomskih razmer za kmetijstvo

Operativni cilji:

- zagotavljanje primerljivih konkurenčnih razmer, kot jih imata kmetijstvo in živilska industrija v drugih članicah EU;
- zagotavljanje čim večje stabilnosti in varnosti dohodkov v kmetijstvu;
- učinkovitejše upravljanje s tveganji na kmetijskih gospodarstvih;
- učinkovitejši davčni sistem v kmetijstvu.

Načela in mehanizmi ukrepanja:

Cilje je mogoče dosegati z različnimi politikami in instrumenti, kot so neposredna plačila, ukrepi za stabiliziranje cen, ukrepi upravljanja s tveganji in davčna politika.

Tudi v prihodnje bodo neposredna plačila pomembno sistemsko sredstvo za zagotavljanje dohodkovne stabilnosti v kmetijstvu. Slovensko kmetijstvo vsaj srednjeročno ne more brez splošnih dohodkovnih plačil, ki pomenijo zagotovilo dohodka v negotovih razmerah in deloma tudi pokrivanje višjih stroškov pridelave. Razumemo jih lahko tudi kot nadomestila za izpolnjevanje višjih minimalnih zahtev s področja varovanja okolja in dobrobiti živali, predvsem če jih gledamo z zornega kota zahtev do pridelovalcev v tretjih državah. Z namenom boljše argumentacije kmetijske politike bodo plačila v prihodnje še bolj ciljno naravnana in skupaj s plačili za javne dobrine celovito prispevala k uresničevanju ciljev kmetijske politike v smeri trajnostnega kmetijstva.

Neposredna plačila bodo oblikovana tako, da bodo v največji možni meri upoštevane nacionalne in regionalne naravne in strukturne značilnosti kmetijstva. Vsi prehodi na nove sheme podpor bodo postopni in uravnoteženi. Kriteriji upravičenosti do plačil bodo spremenjeni, da bodo neposredna plačila koristila tistim, ki se ukvarjajo s kmetijsko pridelavo in z lastnim delom zagotavljajo ustrezno obdelavo zemljišč.

Ukrepi za stabiliziranje tržnih razmer (tržne intervencije) bodo delovali v obliki varnostne mreže za preprečitev prevelikih tržnih izkrivljanj. Trgi bodo delovali v večji meri in na ta način spodbujali podjetniško pobudo ter vplivali na razvoj kmetijstva, obenem pa bo država intervenirala, da bi zavarovala najšibkejše člene v verigi proizvodnje hrane v primeru resnih motenj na trgu.

V prihodnje bo posebna pozornost namenjena različnim ukrepom upravljanja s tveganji. Za zagotavljanje stabilnosti dohodkov bodo nadgrajeni in razviti tudi novi ukrepi v obliki pomoči za samopomoč. Preverjeni bodo različni mehanizmi in kmetijska politika bo podprla tiste ukrepe, za katere se bodo aktivno odločili tudi prizadeti (vzajemni skladi, proizvodna in dohodkovna zavarovanja).

Pozornost bo posvečena tudi doseganju boljšega pogajalskega ravnotežja med posameznimi členi v agroživilski verigi v skladu s pravili konkurence in novimi pristopi na ravni EU in nacionalni ravni. Onemogočalo se bo izkoriščanje tržne premoči posameznih členov pri določanju cen na trgu. Uvedeni bodo različni ukrepi, ki bodo pripomogli k večji

transparentnosti oblikovanja in gibanja cen in ki bodo krepili tržni položaj pridelovalcev in predelovalcev hrane.

V danih možnostih bo nadgrajen tudi sistem državnih pomoči. Zato bodo spremenjene sistemske podlage za učinkovito ukrepanje v kriznih primerih in za opredelitev, kdaj je kmetijsko gospodarstvo v težavah.

V smislu izenačitve konkurenčnih razmer bo postopno vzpostavljen sistem obdavčevanja, ki bo temeljil na dejanskem dohodku, doseženem pri opravljanju kmetijske dejavnosti.

Skupni cilj vseh aktivnosti tega prednostnega področja delovanja kmetijske politike je zagotoviti primerne dohodke kmetijskim proizvajalcem. Primerna dohodkovna raven je predpogoj skladnega razvoja. Ukrepi bodo usmerjeni v vzpostavitev razmer, da bodo kmetijski proizvajalci s primerljivo produktivnostjo, kot jo dosegajo proizvajalci v drugih državah EU, dosegli tudi primerljive dohodke.

II. Prestrukturiranje in dvig konkurenčnosti kmetijstva in povezanih panog

Operativni cilji:

- krepitev konkurenčne strukture razvojno sposobnih kmetijskih gospodarstev;
- krepitev proizvodnega potenciala slovenskega kmetijstva;
- boljše upravljanje kmetijskih gospodarstev;
- izboljšanje kapitalne opremljenosti slovenskega kmetijstva;
- razvoj konkurenčne živilske industrije, ki bo temeljila na domačih surovinah ter dolgoročnih in enakopravnih povezavah v prehranski verigi;
- povečevanje inovativnosti, razvoj novih proizvodov in proizvodnih tehnologij;
- pospešena generacijska zamenjava na razvojno sposobnih družinskih kmetijah;
- dvig kakovosti proizvodov in zagotavljanje varne hrane.

Načela in mehanizmi ukrepanja:

Z različnimi ukrepi strukturne politike bo podprto prestrukturiranje slovenskega kmetijstva v smeri oblikovanja primerne sloja konkurenčnih kmetijskih gospodarstev. Prednostno bodo podprte kapitalne naložbe in naložbe v človeške vire, ki bodo prispevale k zagotovitvi ali ohranitvi vsaj enega delovnega mesta na kmetijskih gospodarstvih in zagotavljanje dolgoročen razvoj. Posebna pozornost bo namenjena naložbam, ki bodo omogočile razvoj inovativnih tehnologij in prilagoditev na podnebne spremembe. Raba vode za namakanje kmetijskih rastlin mora dobiti prioriteto takoj za oskrbo s pitno vodo. Dana bo podpora ukrepom, ki bodo kmetijam omogočali večjo in gospodarnejšo izrabo gozdov in ribogojstva, ter povečanju dodane vrednosti tem proizvodom. Prav tako bo z javnimi sredstvi pospešena generacijska zamenjava oziroma prenos kmetij na mlajše prevzemnike.

Učinkovita živilskopredelovalna industrija je pogoj za doseganje strateških ciljev kmetijske politike, zato bo tudi v prihodnje kmetijska politika podpirala naložbe v predelavo in trženje kmetijskih in živilskih proizvodov. Prednost bodo imele naložbe, ki bodo krepile celotno agroživilsko verigo, in kjer bo predelava slonela na domači surovini. Poleg naložb v opremo in zgradbe bo večja pozornost kot doslej namenjena naložbam v človeške vire, promocijo, kakovost in razvoj tehnologij.

III. Ohranjanje rodnosti tal in proizvodnega potenciala kmetijskih zemljišč

Operativni cilji:

- varstvo najboljših kmetijskih zemljišč pred trajnim spreminjanjem namembnosti in izboljšanje proizvodnega potenciala zemljišč;
- izboljšanje posestne in velikostne strukture kmetij;
- usmerjanje kmetijskih zemljišč prednostno tistim, ki jih bodo sami obdelovali;
- varovanje kmetijskih zemljišč pred degradacijo, onesnaženjem in nesmotrno rabo;
- preprečevanje zaraščanja kmetijskih zemljišč;
- varstvo kmetijskih zemljišč pred zasajanjem kmetijskih rastlin za potrebe energetike in proizvodnje biogoriv.

Načela in mehanizmi ukrepanja:

Za doseg operativnih ciljev so potrebne korenite spremembe v zakonodaji in proračunskih vzpodbudah.

Spremenjena bo zakonodaja na področju prostorskega načrtovanja. Strokovne podlage v smislu varovanja najboljših kmetijskih zemljišč bodo postale obvezni načrtovalski element. Pozidave bodo usmerjene najprej na nepozidana stavbna zemljišča in šele nato na za kmetijsko dejavnost manj pomembna zemljišča. Pri tem bo potrebno predstavnike kmetijstva usposobiti za vključevanje v proces prostorskega načrtovanja, izboljšati evidenčno podlago o kakovosti zemljišč in uvesti odškodnino ob spremembi namembnosti kmetijskih zemljišč, ki bo namenjena usposabljanju kmetijskih zemljišč in izvajanju drugih ukrepov kmetijske zemljiške politike.

Spremenjena bo tudi zemljiška zakonodaja v smeri spodbujanja obdelovanja kmetijskih zemljišč ter povečevanja in zaokroževanja posesti ekonomsko učinkovitih kmetijskih gospodarstev. Spremembe bodo na področju predkupne pravice, obveznosti primerne obdelanosti, poenostavitve postopkov medsebojnih menjav in agrarnih operacij. Z različnimi ukrepi bo podprto usmerjanje kmetijskih zemljišč k poklicnim kmetijskim gospodarstvom.

Pri nalogah kmetijske zemljiške politike bo aktivnejšo vlogo prevzel Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije. Aktivno se bo vključeval v trg kmetijskih zemljišč in v agrarne operacije z namenom povečevanja in zaokroževanja kmetijskih gospodarstev, usposabljanja kmetijskih zemljišč, ohranjanje rodnostnega potenciala in izvajanja drugih strateških ciljev kmetijske politike.

IV. Učinkovitejše tržno organiziranje kmetijstva, krepitev agroživilskih verig in večja prepoznavnost domačih proizvodov

Operativni cilji:

- razvoj funkcionalne in učinkovite proizvodne in tržne infrastrukture v kmetijstvu;
- krepitev zadružništva in razvoj drugih oblik povezovanja proizvajalcev za učinkovito proizvodno in tržno delovanje;
- krepitev agroživilskih verig in vzpostavljanje pravičnih odnosov med partnerji znotraj verig;
- krepitev večje prepoznavnosti domačih izdelkov pri domačem potrošniku in tujih trgih (promocija kmetijskih proizvodov in živil);
- uveljavitev nacionalnih shem kakovosti;
- krepitev lokalnih oskrbnih verig;
- krepitev neposredne prodaje na kmetijskih gospodarstvih.

Načela in mehanizmi ukrepanja:

Povezovanje kmetijskih gospodarstev v specializirane oblike proizvodnega in tržnega organiziranja bodo podprte z različnimi instrumenti kmetijske politike. Vzpostavljen bo sistem podpor za oblikovanje novih oblik tržnega povezovanja proizvajalcev na horizontalni in vertikalni ravni. Posebna pozornost bo dana oblikovanju učinkovitih agroživilskih verig, ki bodo krepile vlogo proizvodnih členov verige. Poleg virov EU bodo vključena tudi nacionalna sredstva v obliki državnih pomoči.

Podpore povezovanju bodo namenjene financiranju dejavnosti nosilcev povezovanja, sofinanciranju začetnih administrativnih stroškov in predvsem trženjskim aktivnostim. Posebna pozornost bo posvečena podporam organizacij proizvajalcev za različne sheme kakovosti. Podpore bodo prilagojene potrebam in možnostim teh organizacij.

Razvojni programi zadrug, ki bodo omogočali uveljavitev skupnih funkcij zlasti na področju priprave blaga za trg in trženja ter usposobitve za hitrejše prilagajanje zadrug in kmetovih proizvodnih struktur novim zahtevam trga, bodo deležni posebnih podpor. Podprto bo tudi usposabljanje kmetov za upravljanje zadrug. Zadrugna zakonodaja bo prilagojena v smeri krepitve podjetniške pobude zadrug. Vzpostavljena bo enakopravnejša obravnava zadrug pri strukturnih podporah.

Podprt bo razvoj učinkovitega sistema generične promocije in promocije shem kakovosti in s tem povezanega informiranja potrošnikov o kakovosti in varnosti domačih kmetijskih pridelkov in živilskih proizvodov. V te namene bo vzpostavljen stabilen in dolgoročno usmerjen sistem financiranja promocije, v katerem bodo primerno udeleženi nacionalni proračun, prispevki kmetijskih proizvajalcev in njihovih združenj ter prispevki živilskih podjetij in njihovih združenj. Slovensko agroživilstvo mora utrditi svoje mesto tudi na mednarodnih trgih, čemur bo politika generične promocije posvetila posebno pozornost. Izpeljana bo tudi potrebna prilagoditev zakonskih predpisov.

Proračunski transferji bodo usmerjeni tudi v podporo krepitve lokalnih oskrbnih verig in krepitev neposredne prodaje na kmetijah v okviru različnih ukrepov politike razvoja podeželja in državnih pomoči.

V. Krepitev zagotavljanja javnih dobrin kmetijstva na področju varstva okolja in ohranjanja kulturne krajine

Operativni cilji:

- ohranjanje kmetijske proizvodnje na območjih z omejenimi možnostmi za kmetovanje;
- razvoj živinoreje z upoštevanjem standardov dobrega počutja živali;
- razvoj novih tehnologij in uporaba tehnologij, ki bodo omogočale učinkovito prilaganje na podnebne spremembe; spodbujanje kmetijskih praks, ki znižujejo sproščanje toplogrednih plinov;
- povečanje tržne ekološke pridelave in predelave;
- nadaljnje uveljavljanje nadstandardnih okoljskih tehnologij pridelave in predelave hrane;
- izvajanje kmetijskih praks, ki bodo ohranjale biotsko raznovrstnost, kakovost tal in voda;
- ohranitev pridelave avtohtonih in tradicionalnih sort kmetijskih rastlin ter reje avtohtonih in tradicionalnih pasem domačih živali ter krepitev trženja izdelkov, ki izvirajo iz njih;
- ohranjanje območij s tipičnimi kulturnimi krajinskimi elementi;
- nadaljnje zmanjšanje uporabe fitofarmaceutskih sredstev;
- prepoved gojenja gensko spremenjenih rastlin.

Načela in mehanizmi ukrepanja:

Zagotavljanje javnih dobrin, povezanih s kmetijstvom, bo podprto v obliki ciljnih plačil, opredeljenih z različnimi ukrepi, financiranimi iz sredstev EU in nacionalnih sredstev.

Slovenija bo temeljito pregledala sedanje oblike podpor in z namenom uresničevanja strateških ciljev, povezanih z javnimi dobrinami ter dohodkovno varnostjo in stabilnostjo (področje 1) in v skladu s spremembami SKP po letu 2013 na novo opredelila celoten nabor podpor. Potrebno bo doseči večjo ciljnost in naravnost ukrepov ter čim večje učinke z danimi sredstvi.

Poseben poudarek bo dan opredelitvi nadstandardnih tehnologij pridelave, ki zahtevajo izravnavo dodatnih stroškov in zmanjšanih prihodkov. Sprejeta bodo nova pravila »dobre kmetijske prakse« za trajnostno kmetovanje za vse ključne kmetijske panoge in glede na specifične razmere kmetovanja. Z dodatnimi ukrepi bo podprta preusmeritev kmetijskih gospodarstev v ekološko pridelavo. Sprejeti bodo tudi drugi ustrezni ukrepi za zmanjševanje tveganj in vplivov uporabe fitofarmaceutskih sredstev na okolje ter za spodbujanje razvoja in uvajanja alternativnih pristopov ali tehnik.

Preverjen in nadgrajen bo koncept plačil za okoljsko občutljiva območja v smislu uveljavljanja načela pravične odškodnine za omejitve kmetovanja, ki so potrebne za trajno ohranjanje narave in okolja in s tem javnih dobrin. Nadgraditi bo potrebno sistem plačil za nadstandardne tehnologije v živinoreji in izpostaviti tudi dobrobit živali. Narejene bodo klasifikacije območij z omejenimi dejavniki za kmetovanje.

Vzpostavljena bodo ekonomsko in tehnološko logična razmerja med učinki in plačili. Izdelani bodo novi izračuni dejanskih dodatnih stroškov, ki nastopajo zaradi naravnih razmer ali nadstandardne tehnologije. Preverjene bodo možnosti nove regionalizacije kmetijskih območij kot dodatnega kriterija za določitev višine plačil.

VI. Socialno vzdržen in skladen razvoj podeželja

Operativni cilji:

- blažitev socialnih pritiskov, povezanih z razvojem kmetijstva;
- uravnotežen proces prenehanja kmetovanja s procesom večanja in krepitve perspektivnih kmetij;
- reševanje socialnih problemov ostarelih gospodarjev kmetij, tudi s prenosom oziroma oddajo zemljišč v zameno za primerno rento;
- posebna skrb za manjše kmetije;
- diverzifikacija ekonomskih aktivnosti na kmetijah in v lokalnih skupnostih na podeželju;
- krepitev skrbi za kolektivne javne dobrine (naravna in kulturna dediščina), povezane s kmetijstvom in pripadajočimi dejavnostmi na podeželju;
- krepitev teritorialnega pristopa k razvoju podeželja s spodbujanjem iniciativnosti lokalnega prebivalstva;
- krepitev socialnih mrež na podeželju.

Načela in mehanizmi ukrepanja:

Sedanja kmetijska politika je manj učinkovita pri reševanju rastočih socialnih problemov na podeželju, ki so deloma tudi rezultat prestrukturiranja kmetijstva in povezanih gospodarskih panog. Preverjene bodo možnosti in opredeljeni novi ukrepi za vzdržen socialni razvoj. Tega je mogoče doseči zgolj v kombinaciji z drugimi javnimi politikami. Kmetijska politika, predvsem na področju politike razvoja podeželja, ima svojo vlogo pri iskanju rešitev za majhne kmetije, blažitvi učinkov prestrukturiranja ter v spodbujanju iskanja alternativnih dohodkov za podeželska gospodinjstva, vezana na kmetijstvo in sorodne panoge.

Pri opredelitvi ukrepov in definiranju novega programa razvoja podeželja bo posvečena posebna skrb majhnim kmetijam. Njihov prispevek bo v prihodnje pomemben

predvsem v smislu zagotavljanja javnih dobrin, vsaj še nekaj časa pa tudi v proizvodnem smislu. Razmisliti velja o možnostih podelitve rente za oddajo zemljišč perspektivnejšim kmetijam, posebni, poenostavljeni obliki investicijskih podpor in enostavnih kriterijih pri plačilih za javne dobrine.

Tudi v prihodnje bodo dodatne in dopolnilne dejavnosti na kmetijah deležne posebne pozornosti in podpor. Ob tem se bo še v večji meri kot doslej podpiralo tudi nova področja, kot so javne, okoljske in socialne storitve na podeželju.

Teritorialnemu pristopu in podpori lokalnim pobudam bo v prihodnje dana še večja teža. Pomoč za samopomoč bo temeljno načelo širših ukrepov razvoja podeželja. Podpore na področju obnove vasi, varovanja naravne in kulturne dediščine, vezane na kmetijstvo in sorodne panoge, bodo še bolj ciljno usmerjene. Še v večji meri kot doslej je potrebno podpreti tiste projekte, ki zagotavljajo tudi dodatna delovna mesta na podeželju.

VII. Večja vloga znanja in njegov učinkovitejši prenos

Operativni cilji:

- dvig inovacijske in prilagoditvene sposobnosti slovenskega kmetijstva ter večja vloga znanja pri odločanju;
- izboljšanje izobrazbene strukture na kmetijah;
- krepitev izobraževalnega, raziskovalnega in svetovalnega dela za razvojne potrebe kmetijstva in izvajanje resolucije;
- krepitev raziskovalne in svetovalne infrastrukture ter izboljšanje strokovno-raziskovalnega sodelovanja med institucijami v verigi prenosa znanja;
- učinkovitejši prenos znanja z globalne in nacionalne ravni v kmetijstvo.

Načela in mehanizmi ukrepanja:

Sistem oblikovanja in prenosa znanja v kmetijstvu, ki vključuje izobraževanje, raziskovanje, svetovanje in usposabljanje na različnih področjih ved o življenju, tehniki in ekonomiji, je potreben temeljite presoje in prenove. Izvedena bo natančna presoja delovanja sistema in na novo bodo opredeljeni cilji in ukrepi na tem področju, ki bodo usmerjeni predvsem v podporo uresničevanju strateških ciljev in prednostnih programskih točk tega dokumenta. Za sistem oblikovanja in prenosa znanja bo namenjenih več proračunskih sredstev. Uveden bo učinkovitejši način spremljanja delovanja ustanov, izvedbe projektov in presoje rezultatov.

Posebna pozornost bo posvečena institucionalni nadgradnji in reorganizaciji javnih služb na področju kmetijstva, ki bo vodila v njeno učinkovitejše delovanje in močnejšo vlogo pri prenosu znanja.

Ciljni raziskovalni projekti so uveljavljena oblike podpore raziskovanju na področju kmetijstva. Upošteva se strateške cilje in značilnosti raziskovanja na področju kmetijstva bo ta politika ustrezno prilagojena.

Posebej bo podprto vzajemno sodelovanje različnih členov v verigi prenosa znanja na konkretnih projektih po posameznih področjih in za posebne rezultate. Dodatno bodo podprte mednarodne izmenjave na področju izobraževanja, prenosa in izpopolnjevanja znanja. Podprta bo tudi priprava in uporaba sodobnih orodij za svetovanje in inovativnih pristopov pri izobraževanju in usposabljanju. Med različnimi prednostnimi vprašanji je posebej pomembno celovito svetovanje in strateško odločanje na kmetijah.

Za učinkovitejši prenos znanja bodo vzpostavljeni novi koordinacijski mehanizmi. Podprto bo oblikovanje nacionalnih skupin znanja za posamezna razvojna področja, v katere bodo vključeni predstavniki vseh členov v prenosu znanja, državnih organov, raziskovalnih organizacij in gospodarstva. Oblikovana in podprta bo mreža infrastrukturnih centrov prenosa znanja.

Posebej bo podkrepljeno tudi poklicno izobraževanje in pridobivanje poklicne usposobljenosti. Podeljene bodo štipendije za nadarjene učence in študente s kmetij.

6. Okvirna ocena proračunskih sredstev za izvedbo resolucije

Obseg proračunskih sredstev za izvajanje ukrepov kmetijske politike za leti 2011 in 2012 je določen z veljavnim proračunom za leti 2011 in 2012. Okvirna ocena sredstev za leto 2013 je določena na podlagi veljavne nacionalne ovojnice za leto 2013 in potrjenega programa razvoja podeželja za obdobje 2007–2013. Ocena obsega proračunskih sredstev je tako po posameznih ciljih, ki jih resolucija predvideva za obdobje sedanje finančne perspektive, to je do leta 2013, naslednja:

V 000 EUR

Cilj	2011	2012	2013	Povprečen delež v %
1. Zagotavljanje prehranske varnosti s stabilno pridelavo varne, kakovostne in potrošniku dostopne hrane	203.191	202.771	200.924	49
2. Povečevanje konkurenčne sposobnosti kmetijstva in živilstva	75.981	63.040	73.574	18
3. Trajnostna raba proizvodnih potencialov in zagotavljanje s kmetijstvom povezanih javnih dobrin	90.445	82.741	99.382	24
4. Zagotavljanje skladnega in socialno vzdržnega razvoja podeželja (v sodelovanju z drugimi politikami)	39.345	27.988	36.131	9
Skupaj	408.936	376.542	410.012	100

Za obdobje 2014–2020 je mogoče določiti zgolj zelo okvirno oceno potrebnih proračunskih sredstev, predvsem zaradi tega, ker je kmetijska politika v Sloveniji del Skupne kmetijske politike EU, za katero je značilno, da je pretežni del ukrepov in tudi finančnih sredstev določen na ravni EU. Kakšna bo SKP po letu 2013 in koliko bo zanjo namenjenih proračunskih sredstev, še ni znano. Zato je ocena, ki jo dajemo v nadaljevanju, možna le na v tem trenutku še zelo negotovih predpostavkah.

Ob predpostavki, da bo v novi finančni perspektivi za obdobje 2014–2020 namenjen približno enak obseg sredstev za ukrepe SKP, kot je določen za finančno perspektivo 2007–2013, in ob upoštevanju novih poudarkov, ki izhajajo iz resolucije, ocenjujemo, da bo okvirno namenjenih: za cilj 1 – do 40%, za cilj 2 – do 23%, za cilj 3 – do 25% in za cilj 4 – do 12% proračunskih sredstev.

7. Uporaba in izvajanje resolucije

Resolucija je dokument, ki daje okvir za odločanje o slovenski kmetijski politiki v letih do 2020. Za njeno izvajanje sta odgovorna resorni minister in Vlada Republike Slovenije. Dokument vsebuje presojo problemov, cilje in strateške usmeritve za vodenje

sodobne kmetijske politike na ključnih vprašanjih nadaljnega razvoja slovenskega kmetijstva. Opredeljuje ga koncept trajnostnega kmetijstva in široko razumevanje vloge in pomena kmetijstva in podeželja. Njegov namen je celovito opredeliti prednostna razvojna vprašanja in koncept interveniranja države z namenom uresničiti strateške cilje in doseči čim bolj učinkovito izkoriščanje javnih sredstev, namenjenih razvoju kmetijstva.

Resolucija bo uporabljena pri pripravi vseh nadaljnjih strateških, programskih in izvedbenih dokumentov na področju kmetijske politike. Hkrati bo tudi temelj za oblikovanje nacionalnih stališč pri sprejemanju politike in predpisov SKP. EU bo na novo opredelila SKP in obseg proračunskih sredstev, namenjen financiranju razvoja kmetijstva in podeželja. Predstavniki Slovenije v ustanovah EU bodo poskušali v spremembo vnesti razumevanje kmetijstva in vlogo države, opredeljeno v tem dokumentu.

Vsebinski okvir resolucije bo podlaga za pripravo različnih razvojnih in izvedbenih dokumentov kmetijske politike, ki se dotikajo posameznih, v tem dokumentu opredeljenih, prednostnih programskih področij.

Področje I. Zagotavljanje stabilnih proizvodnih in ekonomskih razmer za kmetijstvo bo predmet reforme SKP za obdobje po letu 2013 in ukrepov državnih pomoči na nacionalni ravni. Slovenija se bo aktivno vključevala v razpravo o spremembah SKP in na podlagi presoje sprejetih odločitev pripravila tudi ustrezne razvojne načrte in zakonske prilagoditve.

Večina elementov področij: II. Prestrukturiranje in dvig konkurenčnosti kmetijstva in povezanih panog; IV. Učinkovitejše tržno organiziranje kmetijstva, krepitev agroživilskih verig in večja prepoznavnost domačih proizvodov; V. Krepitev zagotavljanja javnih dobrin kmetijstva na področju varstva okolja in ohranjanja kulturne krajine; VI. Socialno vzdržen in skladen razvoj podeželja in deloma tudi področij: III. Ohranjanje rodnosti tal in proizvodnega potenciala kmetijskih zemljišč in VII. Večja vloga znanja in njegov učinkovitejši prenos bo predmet opredelitve novega programa razvoja podeželja za obdobje po letu 2013. Programske dokumente lahko razumemo kot neposredne izvedbene načrte resolucije.

Reševanje dela prednostnih vprašanj pa bo tudi v prihodnje v celoti ostal v nacionalni domeni. Izpostaviti velja predvsem področja III., IV. in VII. Prav na teh področjih resolucija prinaša tudi največ novosti v opredelitvi nalog kmetijske politike in zahteva usklajeno in načrtno delovanje. Pripravljeni bodo posebni operativni razvojni dokumenti in akcijski načrti, ki bodo natančno opredelili aktivnosti na področjih:

- zemljiške politike (zemljiška zakonodaja in vloga sklada zemljišč),
- tržnega organiziranja (organizacije proizvajalcev in zadružništvo) in
- sistema prenosa znanja (svetovanje in raziskovanje).

Pripravljavci razvojnih dokumentov so obvezani, da poskrbijo za konsistentnost izvedbe resolucije skozi različne instrumente in njihovo koherenco z drugimi javnimi politikami in strategijami, ter da bodo vsebovali obvezne sestavine, ki so predpisane s predpisi o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopki za pripravo predloga državnega proračuna. Posebna pozornost bo namenjena skladnosti med ukrepi dohodkovne in razvojne pomoči v okviru SKP in državnimi pomočmi v skladu z nacionalno zakonodajo.

Za izvedbo resolucije bo okrepljen sistem spremljanja izvajanja in presoje učinkov kmetijske politike. Resolucija obvezuje, da bo kmetijska politika v največji meri načrtovana, izvedena in spremljana na podlagi dejstev in objektivnih spoznanj (*evidence based policy*). Spremljanje izvedbe resolucije in presoja učinkov izbranih ukrepov za njeno realizacijo bosta stalni predmet letnih poročil o stanju v kmetijstvu in javne obravnave državnih organov.

Ljubljana, dne 29. marca 2011
EPA 1572-V

Državni zbor
Republike Slovenije
dr. Pavel Gantar l.r.
Predsednik