



POROČILO O URESNIČEVANJU SAMOOSKRBE IN RABI KMETIJSKIH ZEMLJIŠČ

Ministrstvo RS za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

2023

Povzetek poročila

Poročilo obravnava vprašanje prehranske samooskrbe v Sloveniji v kontekstu strateškega načrta skupne kmetijske politike za Slovenijo za obdobje 2023–2027 (v nadaljevanju: SN 2023–2027) in načina upravljanja s kmetijskimi zemljišči. Poročilo je pripravljeno na podlagi dveh sklepov Vlade RS, sprejetih ob potrjevanju SN 2023–2027 z dne 28.9.2022:

- ➔ **Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano takoj sproži proces ugotavljanja dejanskega stanja v zvezi s predmetom sprejetega Strateškega načrta skupne kmetijske politike 2023–2027 za Slovenijo in v šestih mesecih pripravi noveliran strateški načrt v luči učinkovitejše samooskrbe in upoštevanje stanja na trgu.**
- ➔ **Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano v sodelovanju z Ministrstvom za okolje in prostor v šestih mesecih preveri obstoječi register uporabe zemljišč z vidika samozadostne pridelave po področjih in poda ustrezne predloge sprememb.**

Namen tega poročila ni določiti minimalne ravni samooskrbe v Sloveniji, saj bi glede tega vprašanja najprej morali izvesti celovito raziskavo vseh posledic: ekonomskih, okoljsko-podnebni in socialnih ter doseči zelo širok družbeni konsenz glede tega vprašanja. Vprašanje zadostne samooskrbe je namreč izrazito multidisciplinarno vprašanje, ki presega okvire SN 2023–2027 oziroma kmetijske politike.

V prvi vrsti gre za vprašanje načina urejanja prostora, torej usklajevanja različnih, mnogokrat tudi nasprotujočih si interesov glede uporabe kmetijskih zemljišč, ki so osnova vsakršne razprave o prehranski varnosti države in samooskrbi. Gre tudi za vprašanje, na katerih področjih si strateško želimo večje samooskrbe ter ekonomskih, okoljskih ter drugih posledic potencialnega prestrukturiranja v kmetijstvu. Izpostavlja se vprašanje dostopnosti kakovostne, lokalno pridelane hrane v Sloveniji, s posebnim poudarkom na cenovni dostopnosti hrane za najranljivejše skupine prebivalstva. Odpirajo se vprašanja spreminjanja prehranskih preferenc potrošnikov ter upoštevanja smernic zdravega prehranjevanja ter kako bo to vplivalo na usmeritev kmetijske proizvodnje. Brez dvoma bodo v prihodnje v ospredju tudi vprašanja okoljskega in podnebne odtisa sistemov preskrbe s hrano (tranzicija v trajnostne prehranske sisteme) ter dolgoročne sposobnosti zagotovitve zadostne proizvodnje hrane v razmerah podnebnih sprememb.

Poročilo uvodoma pojasnjuje temeljne pojme, ki se pojavljajo v povezavi s samooskrbo, kot so: prehranska varnost, prehranska suverenost in (prehranska) samooskrba. Nato problematizira koncept samooskrbe v razmerah odprtega trga ter se dotakne tudi načina merjenja ravni samooskrbe. Večinoma se koncepti samooskrbe nanašajo le na vidik proizvodnje in porabe kmetijskih proizvodov, čeprav lahko na raven samooskrbe vpliva tudi sprememba potrošniških vzorcev. Poleg tega je marsikdaj spregledano dejstvo tudi to, da je potrebno za določeno proizvodnjo uvažati vmesne surovine, npr. krma, česar pa podatki o samooskrbi ne prikazujejo.

V okviru prikaza različnih vidikov prehranske samooskrbe poročilo povzema mednarodno študijo glede samooskrbe hrane v državah članicah EU, ki vključuje tudi dolgoročno projekcijo do leta 2080. Bistvena ugotovitev študije je, da se raven prehranske samooskrbe v posameznih državah EU-28 razlikuje in bi bilo smiselno problem prehranske samooskrbe obravnavati na ravni EU. Zaradi kmetijskih posebnosti različnih držav in različnih primerjalnih stroškov proizvodnje nacionalna samooskrba z vsemi proizvodi dolgoročno ni vzdržna, zlasti če se lahko z živili trguje z drugimi državami na relativno neomejeni osnovi.

Poročilo zato kot enega ključnih aktivnosti navaja potrebo po celoviti strokovni raziskavi ekonomskih, okoljsko-podnebnih in socialnih posledic določanja minimalne vzdržne stopnje nacionalne samooskrbe.

Poročilo v okviru analize samooskrbe podrobneje analizira pridelavo krompirja in zelenjave, kjer si prizademo za dvig stopnje samooskrbe.

V nadaljevanju poročilo prikaže agrarno strukturo v Sloveniji, ki ni ugodna: za slovensko kmetijstvo je značilna majhna povprečna velikost kmetij (v fizičnem in ekonomskem pogledu), majhnost kmetijskih parcel ter razdrobljenost kmetijskih zemljišč, pretežna usmerjenost kmetij v pridelavo za lastne potrebe, pretežni del kmetij se ukvarja z mešano proizvodnjo, neugodna starostna kot tudi izobrazbena struktura, pretežni del delovne sile je družinske, neplačane delovne sile, pomanjkanje plačane delovne sile,

dodana vrednost je nizka, tudi organiziranost v sektorju je prešibka. Poleg tega so naravni pogoji za pridelavo v večjem delu države težji (zaradi nagibov, nadmorske višine, plitkosti tal itd.). Strukturnim težavam so se v zadnjem obdobju pridružile še nestabilne razmere na trgu energentov, električne energije in repromateriala (zlasti mineralnih gnojil).

Iz prikaza doseganja stopnje samooskrbe v Sloveniji v daljšem časovnem obdobju je razvidno, da so stopnje samooskrbe najvišje in tudi najbolj stabilne pri živalskih proizvodih (razen prašičereje). Več kot 100-odstotno samooskrbo dosegamo pri mleku, perutninskem mesu in govejem mesu, kar je pomembno pogojeno z naravnimi danostmi za kmetijstvo v RS in zgodovinskim razvojem kmetijstva. Drugače je pri rastlinski proizvodnji, kjer opažamo velika medletna nihanja, kar kaže na prenizko odpornost tega segmenta kmetijstva na podnebne spremembe. Iz podatkov od leta 2003 dalje je razvidno, da je zlasti suša tista naravna nesreča, zaradi katere je ocenjena škoda daleč največja. Sušo pa pogosto spremlja tudi vročinski stres, ki še poslabšata nastalo škodo zaradi pomanjkanja vode v tleh. Navedeno napotuje k resnim prilagoditvenim agro-tehničnim ukrepom na ravni posameznih kmetij, območij in regij ter k pospešenim vlaganjem v povečanje pridelave v zavarovanih prostorih ter namakanje kot tudi k varčevanju z vodo. Da bi lahko ohranili kmetijstvo in povečali odpornost bi bilo smiselno nadgraditi karto rajonizacije z natančnejšimi podatki in postopoma spodbujati prestrukturiranje in preusmeritev kmetijske proizvodnje glede na pričakovane podnebne spremembe (ustreznejša območja, prilagoditev kolobarja, prestrukturiranje dejavnosti, razvoj in uvajanje odpornih sort, dostop do vodnih virov in številni ostali ukrepi upravljanja s tveganji).

Visoka ali nizka stopnja samooskrbe pri določeni kategoriji kmetijskih proizvodov pa še ne pomeni, da Slovenija teh proizvodov ne izvaža ali uvaža. Nasprotno, Slovenija je močno vpeta v EU in mednarodne trgovinske tokove, saj je neto uvoznica hrane. Pozitivna trgovinska blagovna bilanca je dosežena pri mlečnih proizvodih, živih živalih, izdelkih iz mesa itd.

V nadaljevanju se poročilo osredotoča na kmetijska zemljišča, ki so temelj za vsakršno prehransko samooskrbo, prehransko varnost in prehransko suverenost. Poročilo natančno predstavi stanje in trende na področju rabe kmetijskih zemljišč, pri čemer se naslanja na tri vire podatkov, v katerih so zajeta kmetijska zemljišča: namenska raba kmetijskih zemljišč, evidenca dejanske rabe in register kmetijskih gospodarstev. Ključna ugotovitev v tem delu je, da se je obseg kmetijskih zemljišč med letoma 2010 in 2022 zmanjševal, kot posledica pozidave in zaraščanja. Kar je izrazito problematično z vidika ohranjanja proizvodnega potenciala kmetijskih zemljišč, pa je dejstvo, da so pozidavi podvržena povečini najbolj kakovostna kmetijska zemljišča.

Ne le, da je obseg kmetijskih zemljišč v Sloveniji izrazito omejen, Poročilo izpostavi tudi, da se velik del kmetijskih zemljišč nahaja na območjih s težjimi pogoji za kmetijsko dejavnost. Poročilo izpostavlja prav naravne danosti kot tiste, ki močno določajo usmeritev slovenskega kmetijstva v živinorejo.

Pomemben del kmetijskih zemljišč je tudi podvržen različnim potrebnim prilagoditvam rabe – v veljavi so različni režimi varovanja, ki imajo za cilj varovanje pitne vode in ohranjanja narave. Ukrepi in strategije upravljanja s kmetijskimi zemljišči zato morajo upoštevati te objektivne omejitve in s tem dejstvo, da intenzifikacija kmetijstva na določenih območjih ni možna. Okoljski cilji po drugi strani podpirajo prizadevanja za kakovostno kmetijsko pridelavo, za katero sta prav tako ključna kakovostna voda in tla ter ohranjeni in rodovitni ekosistemi.

Poročilo se v nadaljevanju še podrobneje osredotoči na politiko upravljanja s kmetijskimi zemljišči. Predstavljeni so različni mehanizmi, s katerimi se v Sloveniji varujejo in izboljšujejo kmetijska zemljišča. V okviru ukrepov izboljševanja kmetijskih zemljišč so pod drobnogled vzeti ukrepi, povezani z namakanjem ter odpravo zaraščanja kmetijskih zemljišč.

V zaključnem delu poročilo podaja predloge sprememb tako za SN 2023–2027 kot tudi izven SN 2023–2027, pri čemer poročilo poudari izrazito večplastnost ciljev, ki jih zasleduje SN 2023–2027. Kot posledica Evropskega zelenega dogovora se pomemben del sredstev obeh stebrov Skupne kmetijske politike usmerja v spodbujanje zelenega prehoda. Podpore, ki bi bile specifično usmerjene v posamezno kmetijsko panogo, ne predstavljajo glavnine finančnega razreza SN 2023–2027, temveč le približno tretjino. Tudi to daje jasen signal, da se s slovensko kmetijsko politiko in SN 2023–2027 išče široko družbeno soglasje ter naslavljanje več ciljev, ne le prehranske samooskrbe.

Bistveno sporočilo tega Poročila je, da pričakovanj glede prehranske samooskrbe še zdaleč ni mogoče ustrezno naslavljati le preko kmetijske politike. To vprašanje je izrazito horizontalno in posega v vse ključne politike v državi. Če bi želeli celovito nasloviti to vprašanje, bi bilo potrebno delovati izrazito čezsektorsko, v razpravo pa vključiti vse člene v prehranski verigi: od proizvajalca, predelovalca, odkupovalca in trgovine do končnega potrošnika ter vsakršno ukrepanje utemeljiti na kompleksni ekonomski, okoljsko-podnebni in družbeni (o)ceni doseganja večje samooskrbe.

Vprašanje večje stopnje samooskrbe namreč odpira vrsto vprašanj: od optimalne rabe in zaščite omejenih kmetijskih zemljišč, vrste kmetijske proizvodnje, ki jo v bodoče želimo strateško razvijati, okoljskih in podnebnih izzivov prehranskega sistema do optimizacije delovanja celotne prehranske verige in navsezadnje tudi trajnostne potrošnje, zmanjševanja zavržene hrane, večje dostopnosti in kakovosti hrane ter transparentnosti pri njenem označevanju.

Ta in še številna druga vprašanja kažejo na to, kako izrazito kompleksno je vprašanje samooskrbe oziroma širše gledano, vprašanje trajnosti in odpornosti prehranskega sistema in kako pomembno je, da se s temi vprašanji ne soočamo parcialno, temveč sistemsko in brez odlašanja.

Kazalo vsebine

1. Uvod.....	9
2. Stanje na področju prehranske samooskrbe.....	12
2.1. O konceptu samooskrbe in njegovih omejitvah.....	12
2.2. Stanje glede samooskrbe v Sloveniji	15
2.3. Podrobnejša analiza potencialnih zemljišč za pridelavo krompirja in zelenjave.....	22
2.3.1. Analiza pridelave krompirja in potenciala za dvig samooskrbe	22
2.3.2. Analiza pridelave zelenjave in potenciala za dvig samooskrbe	25
2.4. Ključne ugotovitve	36
3. Stanje na področju upravljanja kmetijskih zemljišč	38
3.1. Obseg kmetijskih zemljišč v Sloveniji.....	38
3.2. Gibanje obsega kmetijskih zemljišč v Sloveniji skozi čas	41
3.2.1. Izguba KZU, vpisanih v RKG GERK, med 2012 in 2022.....	41
3.2.2. Spreminjanje kmetijskih zemljišč po namenski rabi.....	44
3.3. Naravni omejitveni dejavniki – OMD območja.....	45
3.4. Območja posebnih varovanj zaradi okolja	46
3.5. Ključne ugotovitve	50
4. Politika upravljanja s kmetijskimi zemljišči.....	51
4.1. Sistem varovanja kmetijskih zemljišč v Republiki Sloveniji	51
4.2. Analiza izgube kmetijskih zemljišč v postopkih državnega prostorskega načrtovanja	57
4.2.1. Analiza veljavnih državnih prostorskih načrtov, ki so že izvedeni.....	59
4.2.2. Analiza veljavnih državnih prostorskih načrtov, ki niso izvedeni	61
4.2.3. Analiza državnih prostorskih načrtov v pripravi	62
4.2.4. Povzetek analize	63
4.3. Izboljšanje potenciala kmetijskih zemljišč.....	64
4.3.1. Odprava zaraščanja	64
4.3.2. Namakanje kmetijskih zemljišč	65
4.3.3. Komasacije.....	69
4.4. Vloga Sklada kmetijskih in gozdnih zemljišč RS.....	69
4.5. Ključne ugotovitve	71
5. SN 2023–2027 v povezavi s prehransko samooskrbo.....	72
5.1. Orientacija veljavnega Strateškega načrta 2023–2027	72
5.2. Predlogi sprememb SN 2023–2027 in izven SN 2023–2027 v smeri večje samooskrbe.....	75
5.3. Ključne ugotovitve.....	77
6. Zaključne ugotovitve poročila	79

Kazalo slik

Slika 1: Raba njivskih zemljišč na prebivalca	13
Slika 2: Površine »njiv in vrtov« in površine »njiv in vrtov« na prebivalca.	14
Slika 3: Samooskrba z živalskimi in rastlinskimi proizvodi (%); 2016-2021	15
Slika 4: Delež števila kmetijskih gospodarstev po tipu kmetovanja za leto 2016	17
Slika 5: Delež živinorejskih KMG z vsaj 50 GVŽ v letu 2020.....	19
Slika 6: Prodaja veterinarskih protimikrobnih zdravil za živali za proizvodnjo hrane (v mg/PCU) po evropskih državah v letu 2017 (VIR: NINTH ESVAC REPORT) ²	20
Slika 7: Površine in donos krompirja v tonah na ha od leta 1991 do 2021.	23
Slika 8: Stopnja samooskrbe in poraba krompirja v kg na prebivalca od leta 2000 do 2021.....	23
Slika 9: Porazdelitev št. kmetijskih gospodarstev in površin krompirja po velikostnih razredih za leto 2022.....	24
Slika 10: Pridelovalci krompirja v letu 2022.	25
Slika 11: Poraba na prebivalca in samooskrba z zelenjavo od leta 2000 do 2021.	26
Slika 12: Pridelava zelenjave in površine, kjer se goji zelenjava od leta 2000 do 2021.	26
Slika 13: Površine z zelenjavo od leta 2000 do 2010 in od leta 2011 do 2021.....	27
Slika 14: Prijavljene površine z zelenjadnicami iz zbirne vloge po različnih VELIKOSTNIH razredih KZU od leta 2015-2021	27
Slika 15: Število kmetijskih gospodarstev, ki so prijavljali površine z zelenjadnicami glede na VELIKOSTNE razrede KZU	28
Slika 16: Osnovna površina tržnega vrtnarstva glede na statistične regije Slovenije.....	28
Slika 17: Pridelava zelenjadnic po skupinah v obdobju od 2010-2019	31
Slika 18: Obseg pridelave zelenjave od leta 2010 in % tržne pridelave zelenjadnic	32
Slika 19: Obseg pridelave zelenjadnic in »drugih zelenjadnic« 2010-2021.....	33
Slika 20: Strateške usmeritve sektorja zelenjave	36
Slika 21: Obseg kmetijskih zemljišč glede na različne evidence, razdeljeno tudi po rabi, v 2022.....	38
Slika 22: Primerjava namenske rabe kmetijskih zemljišč in RKG-GERK, 2022.....	40
Slika 23: Izguba travniških in njivskih površin v obdobju 2012-2022 glede na boniteto zemljišča (v ha, RKG-GERK)	42
Slika 24: Prikaz izgube kmetijskih površin zaradi zaraščanja ali pozidave – stanje v letu 2022 glede na stanje v letu 2010	43
Slika 25: Prikaz izgube kmetijskih površin zaradi zaraščanja ali pozidave – stanje v letu 2022 glede na stanje v letu 2010 v povezavi z območji priseljevanja, odseljevanja ali stagnacije števila prebivalcev	43
Slika 26: Porazdelitev OMD v Sloveniji	46
Slika 27: Prostorski prikaz omejitev uporabe kmetijskih zemljišč kot posledica območij posebnih varovanj.....	48
Slika 28: Tipi strateških območij za kmetijstvo in pridelavo hrane	53
Slika 29: Prikaz državnih prostorskih načrtov v Sloveniji glede na status priprave.....	58
Slika 30: Delež vrste prostorske ureditve veljavnih DPN glede na skupno površino, v odstotkih	59
Slika 31: Izsek iz območja DPN za odsek avtoceste Slivnica - Pesnica in za oskrbni center ob avtocestnem odseku Slivnica - Pesnica – letalski posnetek iz 2006 (levo) in 2022 (desno).....	60
Slika 32: Izsek iz območja DPN HE Brežice – letalski posnetek iz 2006 (levo) in 2021 (desno).....	61
Slika 33: Karta po občinah, v katerih se nahajajo KMG-ji, ki so odpravili zaraščanje po uredbi o zaraščanju.....	64
Slika 34: Primerjava deleža gojenih kmetijskih rastlin med KMG na območjih namakanja in vsemi KMG v letu 2018.....	69
Slika 35: Finančni okvir SN 2023-2027 - I. in II. steber SKP.....	72

Slika 36: Razdelitev sredstev v okviru intervencij neposrednih plačil	72
Slika 37: Razdelitev sredstev (EKSRP + RS) v okviru intervencij razvoja podeželja	73
Slika 38: Obseg in % sredstev EKSRP za različne cilje	73
Slika 39: Delež sredstev SN 2023–2027 za posamezne kmetijske sektorje v % od celotnega SN 2023–2027	74
Slika 40: Znotraj sektorsko specifičnih ukrepov prikaz delež sredstev SN 2023–2027 za posamezne kmetijske sektorje v % (skupaj sektorji = 100 %)	75

Kazalo preglednic

Preglednica 1: Neto dodana vrednost KMG na PDM (SE425) glede na tip kmetovanja (TF8) za Slovenijo v €	17
Preglednica 2: Standardni prihodek in % KZU v obdelavi po posameznih tipih proizvodnje	18
Preglednica 3: Blagovna menjava agro-živilstva 2017–2021	21
Preglednica 4: Kmetijska gospodarstva s pridelavo zelenjadnic; 2000, 2010 in 2020	29
Preglednica 5: Število kmetijskih gospodarstev ter osnovna in pridelovalna površina zelenjadnic pri tržnih pridelovalcih; 2016 in 2019	30
Preglednica 6: Izvoz in uvoz zelenjave (ekvivalent sveže zelenjave); 2017–2021	31
Preglednica 7: Obseg površin kmetijskih zemljišč na prebivalca po vrstah rabe v letu 2022 (m ²)	40
Preglednica 8: Površine sprememb kmetijskih zemljišč v druge namenske rabe in obratno, 2010–2021	44
Preglednica 9: Obseg OMD v Sloveniji	45
Preglednica 10: KZU v OMD v ha in v %, stanje 30.6.2022, RKG	46
Preglednica 11: Kmetijska zemljišča, vpisana v RKG-GERK - pregled po skupinah rabe GERK in omejitvah	48
Preglednica 12: Kmetijska zemljišča, vpisana v RKG-GERK na območjih omejitev - razvrstitev v razrede bonitetnih točk	49
Preglednica 13: Skupno število projektov in skupna površina vseh veljavnih DPN in DPN v pripravi, v ha	59
Preglednica 14: Prikaz osnovne dejanske rabe površin po letih 2002, 2012 in 2023 za veljavne DPN, v ha	60
Preglednica 15: Prikaz osnovne dejanske rabe površin po letih 2002, 2012 in 2023 na primeru štirih hidroelektrarn na Spodnji Savi, v ha	61
Preglednica 16: Območja veljavnih DPN, ki niso izvedeni, na kmetijskih zemljiščih po površini glede na podatke iz različnih evidenc (namenska raba prostora, dejanska raba, GERK)	61
Preglednica 17: Površine in deleži znotraj območja DPN HE Mokrice glede na dejansko rabo zemljišč in bonitete, v ha in %	62
Preglednica 18: Območja vseh DPN v pripravi na kmetijskih zemljiščih po površini glede na podatke iz različnih evidenc (namenska raba prostora, dejanska raba, GERK)	62
Preglednica 19: Ocena potencialno prizadetih kmetijskih površin v sklopu državnega prostorskega načrtovanja, v ha	63
Preglednica 20: Površine kmetijskih zemljišč, ki so po dejanski rabi vpisane kot 1410–zemljišče v zaraščanju, 1500–drevesa in grmičevje, 2000–gozd	65
Preglednica 21: Realizacija načrta in programa namakanja do 2023	66
Preglednica 22: Povprečne velikosti KMG, povprečno površine njiv na KMG, povprečno živine na KMG in povprečni standardni prihodki na KMG, na podlagi ZBIRNE VLOGE	67

Preglednica 23: Primerjave tipizacije KMG za leto 2020 med KMG s površinami na namakalnih sistemih in celotni populacijo KMG	68
--	----

1. Uvod

Namen tega poročila je prikazati, kako učinkovito v Sloveniji zasledujemo cilj večje prehranske samooskrbe in učinkovitejše rabe kmetijskih zemljišč. Podlaga za pripravo tega poročila sta dva sklepa Vlade RS, ki sta bila sprejeta ob potrjevanju SN 2023–2027 za Slovenijo z dne 28.9.2022:

- ➔ **Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano takoj sproži proces ugotavljanja dejanskega stanja v zvezi s predmetom sprejetega Strateškega načrta skupne kmetijske politike 2023–2027 za Slovenijo in v šestih mesecih pripravi noveliran strateški načrt v luči učinkovitejše samooskrbe in upoštevanja stanja na trgu.**
- ➔ **Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano v sodelovanju z Ministrstvom za okolje in prostor v šestih mesecih preveri obstoječi register uporabe zemljišč z vidika samozadostne pridelave po področjih in poda ustrezne predloge sprememb.**

Na Svetovnem vrhu o hrani leta 1996 je bila varnost preskrbe s hrano opredeljena kot »*obstoj razmer, v katerih imajo vsi ljudje ob vsakem trenutku fizični in ekonomski dostop do zadostne količine hrane, do varne hrane in do dovolj hranljive hrane, ki ustreza njihovim prehranskim potrebam in željam za vzdrževanje zdravega in aktivnega življenja*«¹. Ta široko sprejeta definicija izpostavlja štiri dimenzije prehranske varnosti: 1. razpoložljivost hrane, 2. dostop do hrane, 3. ustreznost prehrane, 4. stabilnost preskrbe s hrano. K tem štirim dimenzijam prehranske varnosti sta bili nedavno dodani še dve dimenziji², in sicer sposobnost akterjev v prehranskem sistemu, da lahko sprejemajo lastne odločitve o hrani in trajnostnost pridelave hrane, kar pomeni dolgoročno sposobnost prehranskih sistemov, da zagotovijo prehransko varnost na način, ki ne ogroža gospodarske, družbene in okoljske osnove, ki ustvarja prehransko varnost za prihodnje generacije.

Obstaja sedem ključnih kategorij dejavnikov³, ki vplivajo na sposobnost prehranskih sistemov, da zagotovijo prehransko varnost: i) biofizični in okoljski dejavniki (podnebne spremembe, onesnaževanje okolja, zdravje tal, škodljivci in bolezni, biotska raznovrstnost), ii) raziskave in inovacije ter tehnologije, iii) ekonomski in tržni dejavniki npr. intenzivnost proizvodnje, mednarodna trgovina, špekulacije na kmetijskih trgih, cene energije, gnojil, raba pesticidov, dostop do delovne sile, cena kmetijskih proizvodov pri proizvajalcih in cena hrane za potrošnika, dohodek v kmetijstvu, dostop do virov financiranja, dohodek gospodinjstev, tekmovanje različnih interesov za uporabo kmetijskih zemljišč, iv) uspešnost delovanja verige preskrbe s hrano, v) politični in institucionalni dejavniki, vi) družbeno-ekonomski (konflikti, generacijska prenova, sprememba prehranskih vzorcev...) in vii) demografski dejavniki (npr. rast prebivalstva). Ti dejavniki so medsebojno močno prepleteni.

Nedavna epidemija koronavirusne bolezni COVID-19 je z marsikaterega vidika pokazala, kako soodvisen, ranljiv in slabo pripravljen na tovrstne eksterne šoke je današnji svet. Poleg zdravstvenih sistemov so se na veliki preizkušnji znašli tudi prehranski sistemi, saj so se nemudoma ob uveljavitvi zaježitvenih ukrepov, povezanih z epidemijo, prekinile marsikaterne verige preskrbe s hrano. Omejitev pretoka blaga in oseb na notranjem trgu EU je pri prebivalstvu vsaj v začetku epidemije povzročila veliko skrb glede zadostne oskrbe s hrano, s čimer so bili povezani povečani nakupi in priprava zalog hrane. Čeprav do kakršnih koli primanjkljajev živil kasneje ni prišlo, ker je mednarodna trgovina delovala, je navedeno dogajanje sprožilo razprave o stanju samooskrbe v številnih državah, tudi Sloveniji, kjer vsaj pri zelenjavi, določenih vrstah sadja in žit ter prašičjega mesa naša država v pretežnem delu sloni na uvozu.

¹ FAO, Trade reforms and food security, Conceptualizing the Linkages, 2003, Chapter 2. Food security: concepts and measurement.

² HLPE. 2020. Food security and nutrition: building a global narrative towards 2030. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome.

³ Evropska komisija (2023) Drivers of food security. Commission Staff Working Document. SWD(2023) 4 final. Dostopno na: https://commission.europa.eu/system/files/2023-01/SWD_2023_4_1_EN_document_travail_service_part1_v2.pdf (23.1.2023)

Po izteku epidemije se zaradi ukrajinsko-ruske vojne ponovno soočamo z istimi vprašanji zaradi izrazitega skoka cen energije in hrane. Kmetijstvo se ob takšnih krizah vedno znova izkaže kot eden od strateških gospodarskih sektorjev v državi, saj je določena stopnja samooskrbe element nacionalne varnosti. Ne glede na to pa je vsakršne pobude v povezavi z dvigom samooskrbe v Sloveniji potrebno nasloviti v okvirih odprtega tržnega gospodarstva, proste gospodarske pobude in naše tesne vpetosti v notranji trg EU in prosto mednarodno trgovino. Prav izkušnje, pridobljene v času epidemije, namreč kažejo, da nemoteno delovanje notranjega trga EU in mednarodne trgovine deluje stabilizirajoče z vidika nemotene oskrbe s hrano.

Čeprav Evropska komisija v delovnem dokumentu iz začetka leta 2023 »*Drivers of food security*« ugotavlja, da razpoložljivost hrane trenutno ni ogrožena v EU, pa postaja dostopnost hrane naraščajoča skrb za naraščajoči del gospodinjstev z nižjimi dohodki. Trendi in kombinacije različnih dejavnikov, ki vplivajo na prehransko varnost, nas opozarjajo, da nobena od dimenzij prehranske varnosti ni samoumevna in da lahko nekateri izmed dejavnikov postanejo tveganje za prehransko varnost ter izpostavijo ranljivosti v našem prehranskem sistemu, če te ne bodo ustrezno naslovljene.

Zanesljiva preskrba s hrano je zato danes v ospredju politične agende, tako na ravni EU kot na svetovni ravni.

Tudi pogled v prihodnost nakazuje pomembne premike v prehranskih sistemih. Zaradi rasti prebivalstva in spreminjajočih se prehranjevalnih navad bo treba do leta 2050 podvojiti svetovno proizvodnjo hrane⁴. Pri tem bo treba upoštevati učinke podnebnih sprememb na biotsko raznovrstnost, kakovost tal in vode ter povpraševanje na svetovnem trgu.

Na podlagi napovedi OECD in FAO za kmetijstvo za obdobje 2022-2031⁵ naj bi se svetovna poraba hrane v naslednjem desetletju povečala za 1,4 % na leto, predvsem zaradi rasti prebivalstva. Projekcije predvidevajo, da brez sprememb v kmetijstvu cilja trajnostnega razvoja o ničelni lakoti do leta 2030 globalno ne bomo dosegli, izpusti toplogrednih plinov iz kmetijstva pa se bodo še naprej povečevali. Bistvena so tudi dodatna prizadevanja za zmanjšanje izgub hrane in odpadne hrane v celotni verigi preskrbe s hrano, vključno s potrošniki. Študija o prihodnosti živinoreje v EU⁶ izpostavlja, da se bo potrošnja proizvodov živalskega izvora v EU zmanjšala, svetovno povpraševanje po glavnih proizvodih živalskega izvora pa se bo do leta 2050 močno povečalo.

Evropski zeleni dogovor si preko Strategije »od vil do vilic« in Strategije o biotski raznovrstnosti do 2030 prizadeva doseči nizkoogljični, z viri gospodaren kmetijsko-živilski sektor, ki zagotavlja širok nabor okoljskih dobrin in storitev (kot so zdrava tla, biotska raznovrstnost in privlačna pokrajina...) ter upošteva omejitve tega planeta. Že omenjena študija o prihodnosti živinoreje v EU izpostavlja ključni pomen živinoreje za številne evropske regije in kmetijstvo. Skupna kmetijska politika bi morala spodbujati živinorejska gospodarstva k zmanjšanju negativnih učinkov na okolje, podnebje in zdravje ljudi (izpusti toplogrednih plinov, uhajanje hranil v okolje, uporaba antibiotikov), k večji dobrobiti živali ter zagotavljanju pozitivnih okoljskih storitev.... Podnebje, zdravje ljudi, kakovostna tla in dobrobit živali bi morali biti v centru inovacij za sistem živinoreje prihodnosti.

Zmanjšanje živinoreje v EU se pogosto predlaga kot način hkratnega reševanja okoljskih in prehranskih vprašanj. A z vidika prehranske varnosti in kakovosti hrane študija o prihodnosti živinoreje v EU opozori na negativne učinke preprostega preusmerjanja proizvodnje iz EU v druge dele sveta. Zavzemanje za zmanjšanje živinoreje tudi ne bo nujno avtomatično vodilo k bolj trajnostnim agroživilskim verigam. Omenjena študija izpostavlja, da imajo različni proizvodni sistemi lahko zelo različno okoljsko in gospodarsko učinkovitost, kar je treba upoštevati pri odločanju in uvajanju sprememb agroživilskega sistema. V vsakem primeru to zahteva celostno obravnavo, s preučitvijo vseh možnih posledic.

Zaradi naravnih danosti, zgodovinskega razvoja kmetijskega sektorja, agrarne strukture s pretežnim deležem mešanih živinorejsko-rastlinskih kmetij, šibko organiziranostjo v pretežnem delu kmetijstva, velikim pomenom določenega dela živinoreje, zlasti govedoreje kot prevladujočega in tudi najbolj

⁴ https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/agriculture_sl

⁵ https://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/oecd-fao-agricultural-outlook-2022-2031_f1b0b29c-en

⁶ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b10852e8-0c33-11eb-bc07-01aa75ed71a1/language-en>

konkurenčnega dela slovenskega kmetijstva⁷, ni pričakovati, da bi v Sloveniji na kratek rok povsem obrnili strukturo prehranske samooskrbe v smeri rastlinske pridelave, saj je treba kmetijam, v katere se je vlagalo javna sredstva (zlasti v okviru programov razvoja podeželja zadnjih dveh finančnih perspektiv), ki imajo določena znanja in veščine, trg itd., primerno in postopno preusmeriti, jim nuditi podporo (finančno, znanje,...).

Velikokrat se preveč posplošeno razpravlja o prestrukturiranju kmetij in pri tem pozablja, da so kmetije, tako kot podjetja, gospodarski subjekti, ki se na enotnem trgu EU soočajo z zelo ostro konkurenco. Vsakršne razprave o prestrukturiranju kmetij morajo upoštevati tudi ekonomiko in izhajati iz pomena ohranjanja primerne dohodkovne ravni na slovenskih kmetijah. Le ob takih predpogojih se bodo mladi sploh še odločali za prevzemanje kmetij in njihov nadaljnji razvoj.

Ni torej realno pričakovati, da bi v Sloveniji postali 100-odstotno samooskrbni na vseh področjih niti to ni ekonomsko najbolj učinkovito, ker bi lahko imelo tudi negativne socialne posledice v smislu dviga cen hrane. Smiselno pa je vzpostaviti ravnovesje med ravniyo nacionalne prehranske suverenosti in uvozno odvisnostjo ter predvsem ohraniti in zaščititi potencial kmetijskih zemljišč. Ohranjanje določene stopnje samooskrbe je namreč eden od elementov nacionalne varnosti.

Prizadevati si je treba za dvig produktivnosti, konkurenčnosti in odpornosti v kmetijstvu, razvoj in učinkovit prenos znanja ter stopnjevanje organiziranost verig preskrbe s hrano v rastlinskem delu kmetijske proizvodnje. V živinorejskem delu, ki je v pretežnem delu konkurenčen, pa je bistven dvig dodane vrednosti, vlaganja v večjo dobrobit živali, intenzivnejše vključevanje rejcev v sheme kakovosti (zlasti v ekološko prirajo) ter zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov v večjih rejah. Pozornost pa se mora usmeriti tudi v končnega potrošnika, saj je sprememba potrošniških navad lahko močan faktor sprememb na strani ponudbe. Sprememba potrošniških navad je ključna tudi z vidika zmanjševanja količine hrane, ki se vsakodnevno zavrže.

Vprašanja prehrane, prehranske varnosti in spremembe prehranjevalnih vzorcev bi zato morala biti v ospredju več politik, ne le kmetijske, temveč tudi zdravstvene, okoljske, socialne, gospodarske, infrastrukturne, izobraževalne itd. Temelj, na katerem sloni vsaka prehranska samooskrba in suverenost, so **kmetijska zemljišča in kakovostna tla**, glede katerih obstaja v prostoru veliko nasprotujočih si interesov. Od tu naprej so pomembne **sistemske spremembe vzdolž celotne verige** »od vil do vili«. Osredotočanje le na prvi člen v verigi ne bo zadostno za stabilno samooskrbo in prehransko varnost. Pri tem ima **potrošnik pomembno vlogo**, saj s svojim načinom prehranjevanja in odnosom do hrane znatno prispeva k prehranski varnosti in samooskrbi ter vpliva na podnebno-okoljski odtis proizvodnje hrane.

Vzводи iz SN 2023–2027 ne bodo zadostovali za strateške premike v prehranskem sistemu, ki si jih želimo. Brez sistemskih, dolgoročnih in skrbno premišljenih sprememb, ki posegajo v številne druge politike in področja (npr. prostorska politika, varovanje okolja, javno naročanje živil, izobraževalni sistem, javno zdravje, osveščenost potrošnika...), zelenega prehoda v trajnostni prehranski sistem ni mogoče uresničiti.

⁷ Proizvodnja kravjega mleka najpomembnejša usmeritev slovenskega kmetijstva. K skupni vrednosti kmetijske proizvodnje v zadnjih letih prispeva okoli 14 % (leta 2021: 14,7 %), k vrednosti živinoreje pa približno 33 % (leta 2020: 34,6 %). Priraja mesa govedi je poleg priraje mleka najpomembnejša proizvodna usmeritev slovenskega kmetijstva. Prirast govedi prispeva v zadnjih letih k vrednosti kmetijske proizvodnje med 11% in 13 % (leta 2021: 12,1 %), k vrednosti živinoreje pa med 26 in 29 % (leta 2021: 28,6 %). Vir: Poročilo o stanju kmetijstva, živilstva, gozdarstva in ribištva v letu 2021, ki ga pripravlja Kmetijski inštitut Slovenije.

2. Stanje na področju prehranske samooskrbe

2.1. O konceptu samooskrbe in njegovih omejitvah

Človeštvo se je v svoji zgodovini pogosto srečevalo s pomanjkanjem hrane. Na ozemlju Evrope so zadnje velike lakote skoraj že pozabljene, ker so se dogajale med in neposredno po II. svetovni vojni. Na to krizo so se različne države odzvale različno, v osnovi pa so veliko več pozornosti posvetile proizvodnji hrane in jo obravnavale kot strateško vprašanje ne le na ravni nacionalnih držav, temveč na ravni EU kot celote. S tem razlogom je bila oblikovana Skupna kmetijska politika EU (v nadaljevanju: SKP), katere cilj neposredno po II. svetovni vojni je bil, da se prepreči lakota in zagotovi prehransko varnost v Evropi. Po desetletjih relativne stabilnosti v preskrbi s hrano sta nas na strateški pomen prehranske varnosti opozorili pandemija koronavirusa COVID-19 in vojna v Ukrajini in pokazali, da prehranska varnost ni samoumevna.

Kot že omenjeno v uvodu, je Organizacija Združenih narodov za prehrano in kmetijstvo (FAO) leta 1996 »prehransko varnost« opredelila kot obstoj razmer, v katerih imajo vsi ljudje ob vsakem trenutku fizični in ekonomski dostop do zadostne količine hrane, do varne hrane in do dovolj hranljive hrane, ki ustreza njihovim prehranskim potrebam in željam za vzdrževanje zdravega in aktivnega življenja. Iz te definicije je mogoče razbrati 4 ključne dimenzije prehranske varnosti, to so: (1) fizična razpoložljivost hrane, (2) ekonomska in fizična dostopnost hrane, (3) izkoristek/ustreznost hrane⁸, (4) stabilnost preskrbe s hrano.

Prva dimenzija varnosti je zadostna ponudba hrane. Države si zadostno ponudbo hrane zagotavljajo z lastno proizvodnjo, določeno stopnjo zalog ter trgovanjem ali menjavo. Kot pa sta pokazali prav zadnji dve krizi (pandemija Covid-19 in rusko-ukrajinska vojna), je določen obseg lastne proizvodnje hrane vsake države element nacionalne varnosti in zanašanje izključno na uvoz zmanjšuje suverenost posamezne države. Za vsako suvereno državo je torej smiselno, da zmanjša tveganje prehranske (ne)varnosti. Minimalni delež obsega lastne proizvodnje hrane, s katerim bi naslovili to tveganje, v Sloveniji ni bil nikoli določen.

Ob pojmu prehranske varnosti se v strokovni literaturi v zadnjem času vedno bolj pojavlja pojem »prehranske suverenosti«. Gre za koncept, ki je širši od pojma prehranske varnosti. Če je koncept prehranske varnosti nevtralen koncept z vidika razmerij moči v svetu, koncept prehranske suverenosti izhaja iz tega, da je moč v svetu asimetrično porazdeljena, med drugim tudi na področju pogajanj o mednarodni trgovini, zato opominja demokratične države, da je te neenakosti potrebno uravnovesiti in da je hrana bistveno več kot le blago. Druga pomembna razlika med konceptoma je tudi ta, da zagovorniki prehranske suverenosti zavračajo industrijski tip kmetijstva, se zavzemajo za spodbujanje trajnostnega kmetijstva, zlasti ekološkega kmetijstva, vidijo prednosti v lokaliziranih prehranskih sistemih (lokalne dobavne verige, kjer je nadzor v rokah lokalnih ponudnikov hrane, manjša odvisnost od korporacij, zavračanje privatizacije naravnih virov ...), izpostavljajo pomen tradicionalnega znanja ter zavračanje tehnologij, ki spodkopavajo lokalne prehranske sisteme ter poudarjajo pomen agro-ekologije. Slednje pomeni zavračanje industrijskega tipa kmetijstva v korist trajnostnih kmetijskih praks, ki upoštevajo ekosisteme.⁹

Sklepa Vlade RS, zaradi katerih je bilo pripravljeno to poročilo, pa se nanašata na (prehransko) »samooskrbo«. V Sloveniji stopnjo samooskrbe meri Statistični urad RS (v nadaljevanju: SURS). Iz

⁸ Pri izkoristku hrane gre za način, kako lahko telo posameznika kar najbolje izkoristi različna hranila v hrani. Zadosten vnos energije in hranil pri posameznikih je rezultat dobre oskrbe (npr. sanitarne, higienske razmere, dostopa do čiste pitne vode) in načina prehranjevanja, načina priprave hrane, raznolikosti prehrane, razdelitve hrane znotraj gospodinjstva.

⁹ Gordillo G., Obed Méndez J. (2013): Food security and sovereignty. FAO. Base document for discussion. Dostopno na: <https://www.fao.org/3/ax736e/ax736e.pdf> (28.2.2023)

metodoloških pojasnil SURS¹⁰ je razvidno, da stopnja samooskrbe kaže, v kolikšni meri domača proizvodnja (iz domačega osnovnega proizvoda) pokriva domačo potrošnjo (potrošnjo za krmo, hrano in potrošnjo v industriji). Stopnja samooskrbe, manjša od 100, pomeni primanjkljaj, stopnja nad 100 pa presežek v ponudbi (domači proizvodnji).

V tem poročilu navedeni podatki glede samooskrbe se torej nanašajo na uradne statistične podatke SURS, ki primerjajo domačo proizvodnjo z domačo potrošnjo (»proizvodni pristop«). Ker pa se v strokovni literaturi na temo samooskrbe pogosto pojavljajo tudi drugi načini merjenja samooskrbe, jih v nadaljevanju zgolj na kratko predstavljamo, vendar pa v Sloveniji na tem področju ni sistematičnega zbiranja podatkov.

Prehransko samooskrbo se tako lahko meri: s prikazom obsega njivskih zemljišč na prebivalca, z že omenjenim proizvodnim pristopom, ki pokaže razmerje med domačo proizvodnjo in domačo porabo hrane, vedno pogostejše pa tudi s pristopom zadostnega pokrivanja energijskih prehranskih potreb na prebivalca.

Najosnovnejši pristop je prikaz obsega *njivskih zemljišč na prebivalca* (Slika 1). Najbolj običajno se za to uporablja najproduktivnejši del kmetijskih zemljišč – orna/njivska zemljišča. **Iz podatkov EUROSTAT za leto 2020 je razvidno, da Slovenija spada v skupino držav z najnižjim deležem njivskih površin na prebivalca (0,08 ha na prebivalca).** V tej skupini držav so presenetljivo tudi kmetijske velesile (Nemčija, Belgija, Nizozemska), ki nizke vrednosti njivskih površin na prebivalca kompenzirajo s trgovino in/ali z veliko intenzivnostjo kmetijstva.

Skoraj 90 % površine Slovenije leži na nadmorski višini nad 300 m, ravninska območja v obliki sklenjenih dolin in kotlin pa predstavljajo le slabih 20 % vsega ozemlja. Njivske površine se v večji meri koncentrirajo v vzhodnem delu in severovzhodnem delu države ter v širši Ljubljanski kotlini, v savinjski dolini in v dolini reke Krke. Na ravninskih območjih, kjer se nahajajo najboljše njivske površine, za prostor tekmujejo številni interesi: kmetijski, infrastrukturni, gospodarski.

Osnova vsake prehranske varnosti pa so kmetijska zemljišča in kakovostna tla, zato je v primeru Slovenije bistveno strogo zavarovati najbolj produktivna kmetijska zemljišča. Glede na podatke je očitno, da je potrebno v Sloveniji okrepiti varovanje predvsem njiv, to pomeni v največji možni meri preprečiti pozidavo ali opuščanje kmetovanja na teh zemljiščih. Hkrati je potrebno povečati produktivnost teh zemljišč na način, ki ne poslabšuje stanja v okolju. Za slednje so ključna vlaganja v znanje in tehnologije.

Slika 1: Raba njivskih zemljišč na prebivalca



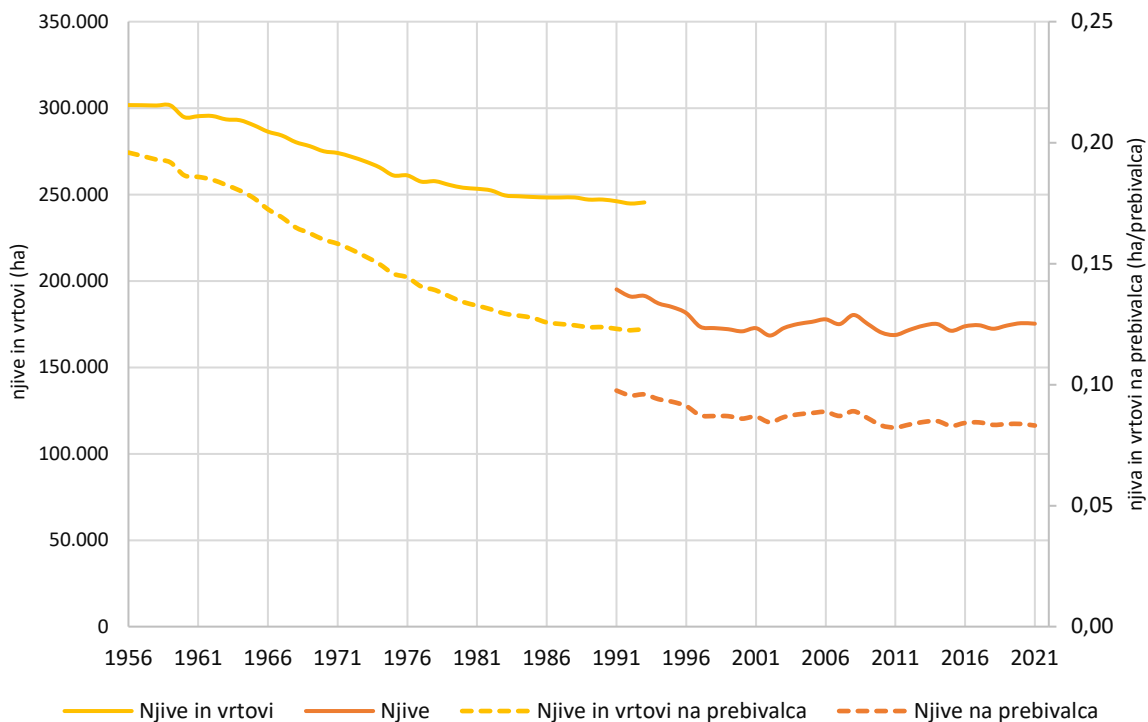
Vir: EUROSTAT

Iz zgodovinskih podatkov o površinah njiv (in vrtov) ter številu prebivalcev na ozemlju Slovenije (Slika 2) je razvidno, da tako nizek delež njiv na prebivalca izhaja iz 60. in 70. let prejšnjega stoletja, ko se je zaradi hkratnega povečanja št. prebivalcev in večje gospodarske aktivnosti »izgubilo« največ njiv. Od

¹⁰ SURS (2017): Metodološko pojasnilo bilance proizvodnje in potrošnje kmetijskih proizvodov. Dostopno na: <https://www.stat.si/StatWeb/File/DocSysFile/9744> (28.2.2023).

80. let dalje se upadanje njivskih površin na prebivalca umirja, od druge polovice 90. let pa stagnira. Prekinitev niza podatkov v začetku 90. let je posledica spremembe v metodologiji zbiranja podatkov o kmetijskih zemljiščih.

Slika 2: Površine »njiv in vrtov« in površine »njiv in vrtov« na prebivalca.



Vir: Statistični letopis (<https://www.stat.si/StatWeb/sl/yearbooks>), SURS (<https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/1502401S.px>)

Poleg pristopa s kmetijskimi zemljišči je naslednji razširjeni pristop k prehranski samooskrbi *proizvodni pristop*, ki kaže razmerje med domačo proizvodnjo in domačo porabo hrane. Najpogosteje se za določitev stopnje uporabijo količine ali denarna vrednost hrane. 100-odstotna stopnja samooskrbe pomeni, da država s svojo proizvodnjo pokrije vse domače potrebe za hrano. Kljub razširjenosti tega pristopa obstaja tudi nekaj njegovih pomanjkljivosti, predvsem pri njegovi uporabi za prikaz stopnje samooskrbe z živalskimi proizvodi. Živinoreja namreč hkrati nastopa kot končni proizvod in vmesni potrošnik rastlinskih proizvodov. To povzroči, da so stopnje samooskrbe z živalskimi proizvodi realno drugačne¹¹, ker stopnja samooskrbe navadno ne upošteva razpoložljivost krme.

V razmerah relativno svobodne trgovine (znotraj EU in/ali na svetovni ravni) se pojavi vprašanje, ali je sploh mogoče doseči 100-odstotno samooskrbo z vsemi kmetijskimi proizvodi. Verjetno tega stanja ni mogoče doseči, saj je zaradi izkoriščanja primerjalnih prednosti doseganje popolne samooskrbe nedosegljivo oz. bi bilo doseganje popolne samooskrbe stroškovno neučinkovito s stališča narodnega gospodarstva. Doseganje večje samooskrbe v sektorjih, ki niso primerjalno konkurenčni, privede do proizvodnje hrane z višjimi stroški in posledično z višjimi končnimi cenami za potrošnika. V takšnih razmerah kjer bi bil delež potrošnikov z nizko kupno močjo velik, bi ti povpraševali po uvoženi, cenejši hrani. Na takšen način se stopnja samooskrbe postopoma znižuje, ker se domači nekonkurenčni proizvajalci preusmerjajo v proizvodnjo bolj konkurenčnih proizvodov¹² in opuščajo nekonkurenčno proizvodnjo. Torej je v razmerah relativno odprte trgovine pomembno strateško

¹¹ Zgovoren je primer stopnje samooskrbe s prašičjim mesom, ki je v EU 116 %, hkrati pa je EU samo 24 % samooskrbna z oljnicami, ki so eden pomembnejših virov krme za prašiče.

¹² V Sloveniji imamo dober primer gojenja hmelja, ki se prideluje na najboljših njivskih površinah. Proizvodnja hmelja je bistveno bolj konkurenčna v primerjavi z npr. gojenjem žit na istih površinah, kar se odrazi v bistveno večjih dohodkih hmeljarjev kot npr. poljedelcev.

vprašanje to, ali je smotrno za vsako ceno dosegati visoke stopnje samooskrbe, ki zahtevajo transferje javnih sredstev, ali spodbujati sektorje, ki imajo primerjalne prednosti in so zato mednarodno konkurenčni.

Vsi našeti pogledi na stopnjo samooskrbe se nanašajo na proizvodno stran, čeprav na stopnjo samooskrbe vpliva tudi potrošnja hrane (preferenice, količine zavržene hrane). V razmerah proste trgovine lahko spremembe potrošniških preferenc povzročijo velike spremembe v samooskrbi.

Vprašanje prehranske varnosti zato že dolgo razdvaja strokovno javnost, politike, javnost. Vprašanje je, če je za tako kompleksno vprašanje res primeren ekstremen pristop, kot je npr. popolna sprostitev trgovine ali popolna zaprtost notranjega trga in s tem popolna samooskrba. Verjetno je določeno raven prehranske varnosti primerneje doseči s kombinacijo več ukrepov (npr. povečanje produktivnosti, dodane vrednosti, vlaganja v znanje, tehnološki napredek, ciljno usmerjene javne spodbude, krepitev potrošnje lokalne hrane). V primeru Slovenije to pomeni tudi, da se moramo najprej osredotočiti na osnovni predpogoj večje samooskrbe: in sicer na strogo varovanje naših najbolj produktivnih kmetijskih površin – njiv.

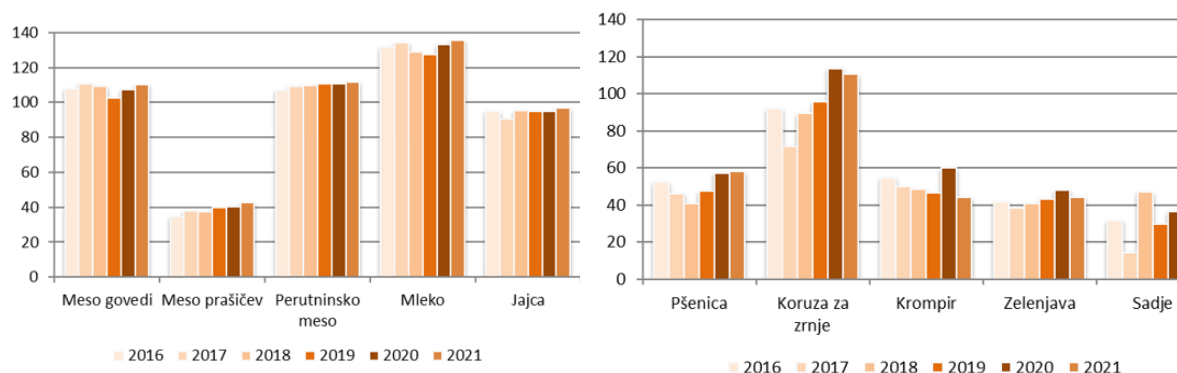
V nadaljevanju je predstavljeno stanje glede samooskrbe v Sloveniji na podlagi podatkov SURS. Posebej je izpostavljeno stanje na področju pridelave krompirja in zelenjave.

2.2. Stanje glede samooskrbe v Sloveniji

Celotna kmetijska proizvodnja v 2021 je bila po podatkih SURS vredna 1,32 mrd €. Rastlinska pridelava v 2021 je bila vredna 722 mio € oz. 55 % vrednosti celotne kmetijske proizvodnje. Vrednost živiloreje je znašala 564 mio € oz. 43 % vrednosti celotne kmetijske proizvodnje. Delež vrednosti živiloreje v širšem smislu, ki vključuje vrednost prireje živine, živalskih proizvodov ter rastlinske pridelave, ki se pridelajo in porabi na kmetijskem gospodarstvu za krmo živine (krmne rastline, žita, krompir, ki se pridelajo in porabijo na kmetijskem gospodarstvu), je v letu 2021 znašal 67 % vrednosti kmetijske proizvodnje. Z živilorejo sta torej povezani dve tretjini vrednosti kmetijske proizvodnje.¹³

Stopnje samooskrbe so najvišje in tudi najbolj stabilne pri živalskih proizvodih (razen prašičereje). Več kot 100-odstotno samooskrbo dosegamo pri mleku, perutninskem mesu in govejem mesu. Visoka stopnja samooskrbe pri mleku in govejem mesu je pomembno pogojena z naravnimi danostmi za kmetijstvo in zgodovinskim razvojem kmetijstva v Sloveniji. Danes je živilorejska proizvodnja vir stabilnosti dohodka za veliko večino kmetijskih gospodarstev. Dejstvo, da mleko in meso tudi izvažamo, kaže na to, da so slovenska kmetijska gospodarstva v tem segmentu konkurenčna ostalim proizvajalcem na trgu EU.

Slika 3: Samooskrba z živalskimi in rastlinskimi proizvodi (%); 2016-2021



¹³ SURS (2022) Ekonomski računi za kmetijstvo. Dostopno na: <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/10592> (15.12.2022).

Pri rastlinski proizvodnji stopnja samooskrbe precej niha zaradi velikega vpliva podnebnih razmer (zlasti toča, suša, pozeba). Še najvišja je samooskrba pri koruzi, izrazita nihanja in upad samooskrbe pa je razviden pri sadju. Za rastlinski del slovenskega kmetijstva je značilna izrazito premajhna odpornost na podnebne spremembe. Od leta 2003 do 2021 je kmetijstvo utrpelo za dobrih 674 mio € različnih škod, zlasti po suši (preko 400 mio €), pa tudi po pozebah (137 mio €) in neurjih s točo (101 mio €).

Po podatkih SURS se samooskrba sčasoma spreminja. Slovenija je bila v letu 2020 v veliki meri, 88-odstotno, samooskrbna z žiti, kar je skoraj enkrat bolj kot pred 20 leti. Zvišala se je tudi samooskrba z zelenjavo (z 39 % v 2001 na 48 % v 2020), medtem ko sta se stopnji samooskrbe z mesom in s krompirjem nekoliko znižali.¹⁴

Glede na mednarodno študijo iz leta 2018 »Samooskrba hrane v državah članicah EU-28 – poskus projekcije do leta 2080«¹⁵ naj bi **Slovenija na podlagi povprečnih preteklih ravni samooskrbe (2011–2013) in projekcij glede rasti prebivalstva do leta 2080¹⁶ nekoliko povečala samooskrbo¹⁷,** in sicer pri žitaricah za 4% (65%/69%), sadju za 5% (67%/72%), zelenjavi za 3% (40%/43%), krompirju za 4% (58%/62%), mesu za 6% (80%/86%), mleku za 7% (112%/119%) in jajcih za 6% (93%/99%).

Glede na to študijo se bodo ravni prehranske samooskrbe v posameznih državah EU razlikovale, vendar naj bi EU kot celota ostala samooskrbna z osnovnimi kmetijskimi proizvodi. Največji pridelovalci osnovnih kmetijskih proizvodov v EU-28 bodo Francija, Nemčija, Italija, Španija, Velika Britanija in Poljska. Zaradi zgodovinskih, kulturnih, gospodarskih, naravnih kot tudi kmetijskih raznolikosti in različnih primerjalnih stroškov kmetijske proizvodnje posameznih držav članic EU, nacionalna samooskrba dolgoročno ni vzdržna. Zaključek študij zato je, da bi bilo **smiselno vprašanje prehranske samooskrbe obravnavati na ravni EU.** Potrebno bi bilo opredeliti potencialne rezerve in zagotoviti učinkovite mehanizme za prerazporeditev presežkov na območja s pomanjkanjem, tako da se olajša izmenjava blaga znotraj EU.

Za slovensko kmetijstvo značilna izrazito **neugodna agrarna struktura** z majhno povprečno velikostjo kmetijskih gospodarstev, neugodno starostno strukturo kmetov ter znatno razdrobljenostjo kmetijskih zemljišč. Na povprečno velikem kmetijskem gospodarstvu v Sloveniji so v letu 2016 obdelovali 6,9 ha kmetijskih zemljišč (v EU 15,24 ha) in so redili 6,0 glav velike živine (GVŽ) ter gospodarili s povprečno 5,6 ha gozda. Povprečni standardni prihodek na kmetijsko gospodarstvo je v 2016 znašal 16.577 evrov. Povprečno je bilo na kmetijskem gospodarstvu zaposlenih 2,8 osebe oz. 1,1 PDM.

Glavnina kmetijskih gospodarstev je **družinskih kmetij** (69.671 od skupno 69.902 kmetijskih gospodarstev). Na 40.149 družinskih kmetijah (58 %) je bil pretežni del kmetijske pridelave namenjen za lastno porabo, na 29.523 družinskih kmetijah (42 %) pa je bil pretežni del kmetijskih pridelkov namenjen za prodajo. (SURs 2016¹⁸)

Glede na **povprečno velikost kmetij** se Slovenija znotraj EU uvršča med države z eno najmanjših povprečnih velikosti kmetij (5. najmanjša povprečna velikost kmetije v EU-27) in je v primerjavi s povprečno velikostjo kmetij iz sosednjih držav približno 3 ha manjša od madžarskih in italijanskih kmetij, okoli 4,5 ha manjša od hrvaških kmetij in okoli 13 ha manjša od avstrijske kmetije. V Sloveniji je le 0,3 % kmetij večjih od 100 ha (3. najnižje v EU-27) in te kmetije imajo le 13,7 % kmetijskih zemljišč v uporabi (KZU) (2. najnižje v EU-27).

¹⁴ SURS (2022) Samooskrba s hrano in uvoz hrane v Slovenijo. Dostopno na: <https://www.stat.si/StatWeb/File/DocSysFile/11878/sl-hrana-22.pdf> (29.11.2022)

¹⁵ Dostopno na: https://www.researchgate.net/publication/328860153_Food_self-sufficiency_in_EU_countries_an_attempted_projection_to_2080 (december 2022).

¹⁶ Projekcija je zaradi dolgega časovnega obdobja približek prihodnjega realnega stanja in ne upošteva izgube zemljišč, spremembe rabe zemljišč, podnebnih sprememb, vojn, naravnih nesreč itd.

¹⁷ Vir: izračun na podlagi podatkov Eurostata (2017) in FAOSTAT (2018)

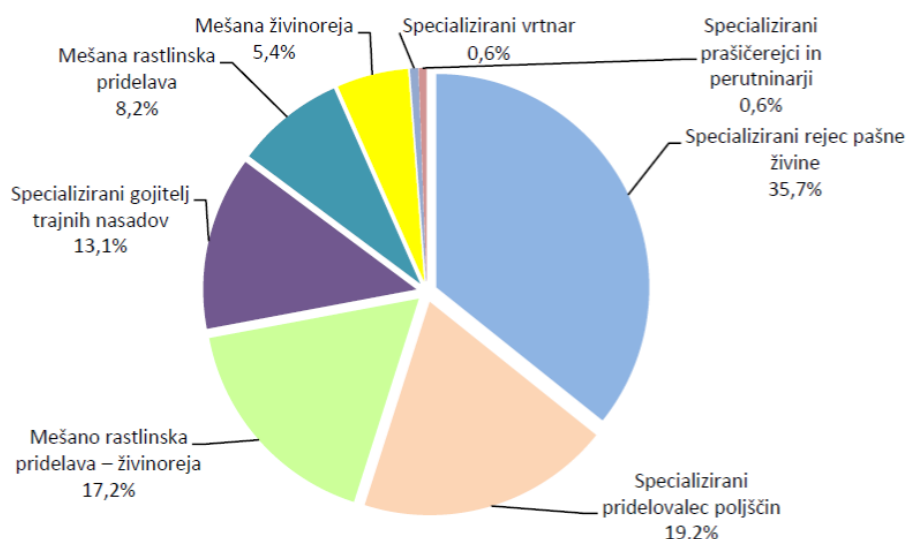
¹⁸ SURS, 2016. Dostopno na: <https://www.stat.si/statweb/News/Index/6742>

Za slovensko kmetijstvo je značilna tudi velika razdrobljenost kmetijskih zemljišč. V letu 2022 je bilo v Sloveniji 883.451 grafičnih enot rabe kmetijskih zemljišč (v nadaljevanju: GERK). V povprečju je kmetijsko gospodarstvo (v nadaljevanju tudi KMG), ki je imelo v RKG-GERK vpisane površine, obdelovalo 10 GERK-ov, povprečna velikost GERK-a pa je znašala le 0,56 ha. Tako majhna povprečna velikost vpisanega GERK-a je posledica dejstva, da je kar 86,35 % vseh GERK-ov po površini, manjših od 1 ha.

Za Slovenijo je značilen **majhen delež namakanih površin**. V Sloveniji je delež za namakanje pripravljenih zemljišč glede na KZU med nižjimi znotraj držav članic EU, in sicer je znašal pod 1,4 % v letu 2020. V letu 2020 je bilo namakanih 3.958 hektarjev zemljišč, v glavnem gre pri tem za njive in vrtove (69 %). Primerjava z ostalimi članicami EU za trenutno zadnje dostopne podatke iz leta 2016 kaže, da je bil delež za namakanje pripravljenih zemljišč nižji kot v Sloveniji le še v štirih državah članicah. V Sloveniji imamo veliko potenciala za namakanje kmetijskih zemljišč, saj veliko kvalitetnih kmetijskih zemljišč leži neposredno ob vodotokih ali zadrževalnikih. Že samo z izrabo vseh podeljenih vodnih pravic iz koncesijskih pogodb, bi lahko namakali okoli 60.000 ha kmetijskih zemljišč.

Naravne danosti ter zgodovinski razvoj tega sektorja so vzrok, da so tipi kmetovanja, ki so povezani z živinorejo prevladujoči (specializirani rejci pašne živine, mešana živinoreja, specializirani prašičerejci in perutninarji) in predstavljajo 58,9 % kmetij.

Slika 4: Delež števila kmetijskih gospodarstev po tipu kmetovanja za leto 2016



Vir: SURS

Glede na podatke FADN je **neto dodana vrednost na polnovredno delovno moč (PDM) najvišja pri živinorejskih tipih kmetovanja**, in sicer pri tistih, ki se ukvarjajo s prirejo zrnjedih živali ((prašiči/perutnina) in mleka. Znotraj rastlinske pridelave pa je pridelava vina tista dejavnost, ki ustvarja največ dodane vrednosti na KMG na PDM. **To je pomemben dejavnik, zaradi katerega kmetije nadaljujejo z živinorejsko dejavnostjo – omogoča jim višji in bolj stabilen vir dohodka.**

Preglednica 1: Neto dodana vrednost KMG na PDM (SE425) glede na tip kmetovanja (TF8) za Slovenijo v €

	Poljščine	Vino	Drugi trajni nasadi	Mleko	Druga pašna živali	Zrnjede živali	Mešano kmetijstvo	Povprečje
2004	2.852	-	-	3.038	2.226	9.431	756	2.566
2005	4.590	3.567	3.715	4.290	2.127	7.663	1.367	2.827
2006	617	5.328	2.396	4.190	1.172	10.626	818	2.248
2007	7.262	13.240	3.311	5.671	2.269	14.882	2.320	4.445

2008	12.825	7.775	4.680	5.674	-1.559	10.321	2.473	3.483
2009	8.638	7.066	5.137	5.602	1.660	16.330	3.285	4.291
2010	8.662	5.160	4.680	6.456	847	-	2.436	3.888
2011	7.470	8.646	5.928	7.349	2.416	13.618	3.402	4.953
2012	6.014	5.103	3.715	7.494	2.214	12.448	1.564	3.822
2013	5.048	3.805	8.422	6.399	2.459	15.066	927	3.810
2014	3.883	1.513	2.787	8.195	2.352	15.450	1.204	3.585
2015	4.277	6.479	2.515	5.850	2.425	15.438	2.065	3.692
2016	5.732	7.505	4.483	7.236	3.550	26.578	2.325	5.136
2017	8.565	10.306	2.983	9.331	3.822	17.957	4.273	6.295
2018	7.650	13.034	6.013	10.806	3.274	16.675	2.543	6.336

Vir: FADN

V preglednici 2 je prikazano, kolikšen % standardnega prihodka ustvari posamezen tip kmetijske proizvodnje, kolikšen je povprečni standardni prihodek na hektar KZU in kolikšen delež ornih zemljišč ima v uporabi posamezni tip kmetijske proizvodnje. Kljub metodološkim omejitvam standardnega prihodka in omejene možnosti razlage na tej podlagi, ker standardni prihodek ne vsebuje stroškovne strani (npr. izdatkov za krmo, ki je ključni vmesni input za živinorejce), pa je razvidno, da največji delež standardnega prihodka odpade na specializirane proizvajalce mleka, najvišjo vrednost standardnega prihodka na KZU pa imajo specializirani rejci perutnine, vinogradniki in vrtnarji.

Specializirani prašičerejci so tisti, ki imajo znotraj svojih KZU na kmetijskem gospodarstvu največji delež ornih/njivskih zemljišč (93 % vseh KZU, ki jih imajo specializirani prašičerejci v uporabi, so orna zemljišča / njive). To je posledica dejstva, da je prehrana prašičev vezana na žita. Prašičerejcem sledijo poljedelci (86 %), specializirani vrtnarji (79 %) in specializirani perutninarji (65 %). Največji delež trajnega travinja v uporabi na kmetijskem gospodarstvu pa odpade na sledeče tipe kmetijske proizvodnje: reja drobnice (95 %), poljedelstvo – voluminozna krma ter govedoreja pitanje – dojlje (oboje po 91 %).

Podatki tudi kažejo, da je **kmetovanje na trajnem travinju veliko manj ekonomično in da imajo tipi kmetijske proizvodnje z več njivskimi površinami bistveno višje standardne prihodke**. Iz podatkov pa ni mogoče videti, koliko krme za živino je kupljene, vsekakor pa velja, da selitev govedoreje na travinje (z njiv) ne bo izboljšalo stanja glede samooskrbe, ker za intenzivno živinorejo samo izraba travinja ne omogoča primernih dohodkov, zato bi morale te kmetije kupovati energetsko bogato krmo, ki bi se še vedno pridelovala na njivah ali uvažala. Druga pot bi bila preusmeritev v ekstenzivno govedorejo na travinju, kar bi povzročilo, da bi te kmetije za doseganje primerne dohodka potrebovale velike površine trajnega travinja. To bi na drugi strani lahko rezultiralo v še hitrejšem upadanju števila kmetij in neizbežnem dodatnem zaraščanju najbolj marginalnih kmetijskih površin. Glede na dosedanje izkušnje z ukrepom za odpravo zaraščanja kmetijskih površin je vprašljivo, če bomo uspeli s tem ukrepom v zadostni meri omejevati dolgoročno izginjanje marginalnih kmetijskih površin. Kot kaže analiza ukrepa v nadaljevanju, do sedaj ni bilo velikega interesa za izvajanje ukrepa kljub relativno visokemu izplačilu. To verjetno kaže na to, da je proces zaraščanja bistveno širši problem, ki se ne nanaša samo na kmetijstvo, ampak na splošni razvojni potencial določenega lokalnega okolja.

Preglednica 2: Standardni prihodek in % KZU v obdelavi po posameznih tipih proizvodnje

	% standardnega prihodka od skupnega standardnega prihodka	Povprečni standardni prihodek na ha KZU	% ornih zemljišč	% trajnega travinja	% trajnih nasadov
Specializirani proizvajalec mleka	25,3%	3.200 €	40%	60%	1%
Kmetijstvo - mešano brez čebelarstva	16,8%	2.000 €	48%	50%	7%

Govedoreja pitanje - pitanje	10,1%	1.400 €	23%	77%	1%
Vinogradništvo - pretežno vino	8,9%	9.500 €	12%	20%	69%
Specializirani perutninarji	7,4%	20.100 €	65%	31%	4%
Poljedelstvo - splošno	6,3%	1.200 €	86%	13%	1%
Govedoreja pitanje – dojlje	3,8%	1.000 €	9%	91%	1%
Sadjarstvo - pretežno intenzivno	3,2%	8.100 €	17%	21%	63%
Specializirani vrtnar	2,5%	8.800 €	79%	18%	4%
Mešana živina, v glavnem pašna	2,4%	1.800 €	32%	67%	3%
Druga pašna živina - drugo in mešano	2,2%	1.700 €	26%	74%	1%
Poljedelstvo - voluminozna krma	1,9%	600 €	9%	91%	0%
Mešana rastlinska pridelava	1,7%	2.800 €	31%	57%	13%
Razni trajni nasadi – kombinirano	1,7%	6.800 €	24%	22%	57%
Poljedelstvo - hmelj	1,3%	6.800 €	31%	11%	58%
Specializirani prašičerejci	1,1%	6.100 €	93%	7%	1%
Druga pašna živina - drobnica	0,9%	900 €	5%	95%	1%
Vinogradništvo - pretežno grozdje	0,8%	3.600 €	8%	11%	82%
Mešana živina, v glavnem prašičereja in perutninarstvo	0,7%	4.400 €	58%	41%	2%
Vinogradništvo - nespecificirano	0,5%	5.600 €	20%	32%	49%
Razni prašičerejci in perutninarji – kombinirano	0,2%	5.800 €	84%	15%	1%
Govedo – prireja mleka, vzreja, pitanje za zakol – kombinirano	0,2%	2.300 €	46%	54%	1%
Specializirani pridelovalec oljk	0,1%	3.500 €	9%	9%	84%
Kmetijstvo - mešano - čebelarstvo	0,1%	5.800 €	20%	78%	7%
SKUPAJ	100,0%	2.300 €	37%	59%	6%

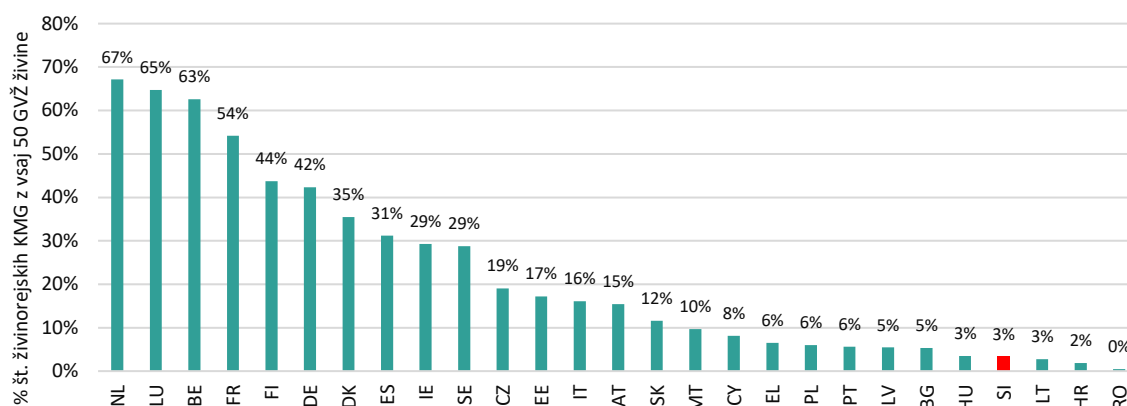
Vir: FADN

Podatki SURS kažejo, da se živina redi na 80 % vseh kmetijskih gospodarstev. Povprečna velikost kmetijskih gospodarstev, na katerih se redi živina, je leta 2016 znašala 7,5 GVŽ. Z vidika velikosti kmetijskih gospodarstev Slovenija praktično pri vseh živinorejskih usmeritvah močno zaostaja za povprečjem držav EU–28. Razlike so tudi v koncentraciji živinorejske proizvodnje, zlasti ko gre za največje velikostne razrede. Medtem ko je v EU–28 več kot tri četrtine (81 %) vse živine na gospodarstvih z več kot 50 GVŽ, je Slovenija s 35 % na dnu te lestvice.

Tudi po deležu živinorejskih gospodarstev, ki imajo vsaj 50 GVŽ, je Slovenija v zadnjem delu lestvice držav EU. Grafikon spodaj prikazuje, da je bilo v letu 2020 v Sloveniji le **3 %** kmetijskih gospodarstev takšnih, ki redijo 50 GVŽ ali več – za primerjavo, na Nizozemskem je takšnih kmetijskih gospodarstev 67 %. Čeprav je v Sloveniji živinoreja najpomembnejša kmetijska panoga, je intenzivnost živinoreje v primerjavi z ostalimi državami EU majhna.

Slika 5: Delež živinorejskih KMG z vsaj 50 GVŽ v letu 2020

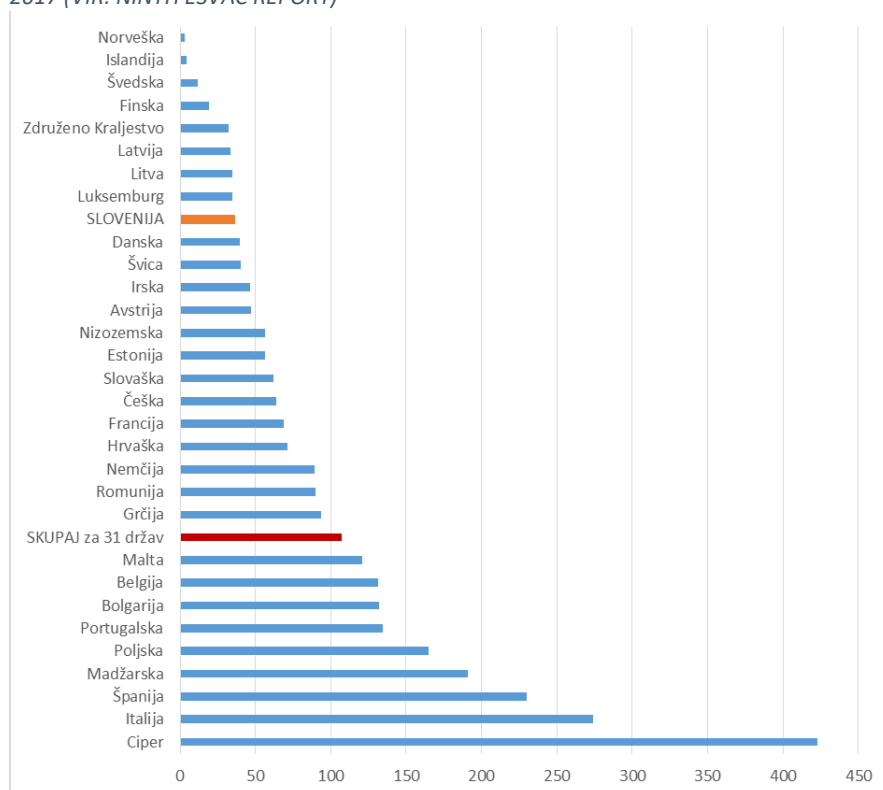
% št. živinorejskih KMG z vsaj 50 GVŽ v letu 2020



Vir: EUROSTAT

Zaradi velikostne strukture kmetijskih gospodarstev v Sloveniji nimamo zelo intenzivne industrijske reje živali. To je za Slovenijo po eni strani tudi prednost, ker je v manjših sistemih reje manjša nevarnost glede skrbi za dobrobit živali in izbruhov bolezni. Podatki glede prodaje veterinarskih protimikrobnih zdravil kažejo na ugodne trende, saj je prodaja nizka, pod povprečjem EU/EGP in je v obdobju 2011–2017 celo upadla za več kot 20 % (od 46 mg/PCU leta 2011 na 37 mg/PCU leta 2017). Med večjimi porabniki antibiotikov je predvsem reja perutnine.

Slika 6: Prodaja veterinarskih protimikrobnih zdravil za živali za proizvodnjo hrane (v mg/PCU) po evropskih državah v letu 2017 (VIR: NINTH ESVAC REPORT)²



Za strukturo kmetijstva in samooskrbo v Sloveniji pa je neugodna predvsem **visoka povprečna starost nosilca kmetijskega gospodarstva, ki znaša 57 let in pa še vedno v povprečju dokaj nizka izobrazbeno raven nosilcev**. Po podatkih SURS je leta 2016 delež nosilcev KMG, mlajših od 35 let, znašal le 4,6 %. Navedeno kaže na odliv mlade delovne sile v druge segmente gospodarstva. Na kmetijah, ki jih upravljajo mlajši nosilci, je povprečna ekonomska velikost na PDM višja, prav tako je na

teh kmetijah opazen trend k večji specializaciji. Tudi izobrazbena struktura mladih kmetov je boljša od izobrazbene strukture njihove predhodne generacije. S tega vidika predstavlja neugodna starostna in izobrazbena struktura v kmetijstvu nevarnost z vidika doseganja večje produktivnosti in konkurenčnosti kmetijske pridelave.

Ob takšni agrarni strukturi, naravnih danostih, podnebnih razmerah, stopnji organiziranosti sektorja itd. je v pogojih relativno svobodne trgovine doseganje popolne samooskrbe nedosegljivo oz. bi bilo doseganje popolne samooskrbe tudi stroškovno neučinkovito. Doseganje večje samooskrbe v sektorjih, ki niso primerjalno konkurenčni, bi lahko privedlo do proizvodnje hrane z višjimi stroški in posledično z višjimi končnimi cenami. V razmerah, kjer je delež domačih kupcev z nizko kupno močjo velik, le-ti kupujejo hrano iz uvoza, ki je cenejša. Na takšen način se stopnja samooskrbe postopoma znižuje, ker se domači nekonkurenčni proizvajalci preusmerjajo v proizvodnjo bolj konkurenčnih proizvodov in opuščajo nekonkurenčno proizvodnjo. V razmerah relativno odprte trgovine je torej strateško vprašanje, ali je smotno za vsako ceno dosegati visoke stopnje samooskrbe, ki zahtevajo redne transferje javnih sredstev, ali spodbujati sektorje, ki imajo primerjalne prednosti in so zato mednarodno konkurenčni. Po drugi strani pa je zelo velika uvozna odvisnost prepoznana kot tveganje nacionalni varnosti. Tu so tudi pozitivne okoljske in družbene eksternalije domače proizvodnje hrane, kot je npr. obdelano in poseljeno podeželje, ohranjena kulturna krajina in biotska raznovrstnost.

Visoka ali nizka stopnja samooskrbe pri določeni kategoriji kmetijskih proizvodov tudi ne pomeni, da Slovenija teh proizvodov ne izvaža ali uvaža. Slovenija je neto uvoznica agro-živilskih proizvodov ter zato močno vpeta v trg EU in mednarodne trgovinske tokove. Celotna blagovna menjava z agroživilskimi proizvodi je v letu 2021 znašala 4,7 mrd €. Pokritost uvoza z izvozom je bila 65-odstotna in se je od leta 2017 povečala za 10,5-odstotnih točk. Trgovinska bilanca je bila negativna (−995 mio €).¹⁹ Trgovinska bilanca tudi skozi daljše časovno obdobje ostaja negativna (pri okoli 1 mrd €), tako uvoz kot tudi izvoz pa z leti naraščata.

Pozitivna zunanjetrgovinska bilanca je bila v letu 2021 dosežena pri skupinah proizvodov, kot so mlečni proizvodi, razna živila, žive živali, oljna semena in plodovi ter pri izdelkih iz mesa. Največji delež uvoza pa predstavlja uvoz ostankov in odpadkov živilske industrije ter krme (10 % vsega uvoza v letu 2021), sledijo sadje in oreški (9 % v strukturi uvoza), meso in razna živila (obe skupini po 8 %), mlečni proizvodi, jajca in med, izdelki iz žit, moke, škroba in mleka ter pijače, alkoholi in kis (vse skupine po 7 %). Uvoz proizvodov v skupini užitnih vrtnin je znašal 4,5 % celotnega uvoza.

Preglednica 3: Blagovna menjava agro-živilstva 2017–2021

	2017	2018	2019	2020	2021*	Indeks 2021/20
Blagovna menjava agroživilstva (mio EUR)	3.602,1	3.868,0	4.075,9	4.093,5	4.689,0	114,5
– izvoz (mio EUR)	1.270,5	1.415,5	1.514,2	1.558,1	1.847,0	118,5
– uvoz (mio EUR)	2.331,6	2.452,5	2.561,7	2.535,4	2.842,0	112,1
– bilanca (mio EUR)	–	–	–	−977,3	−995,0	101,8
	1.061,1	1.037,1	1.047,5			
Pokritost uvoza z izvozom (%)	54,5	57,7	59,1	61,5	65,0	
Delež agroživilskih proizvodov v skupni blagovni menjavi (%)	6,4	6,3	6,0	6,3	5,8	
Delež agroživilskih proizvodov v skupnem izvozu blaga (%)	4,5	4,6	4,5	4,7	4,7	
Delež agroživilskih proizvodov v skupnem uvozu blaga (%)	8,4	8,0	7,5	7,9	6,8	

Vir: SURS, preračuni Kmetijski inštitut Slovenije

Na stopnjo samooskrbe vpliva tudi potrošnja hrane, preference potrošnikov, ki lahko povzročijo velike spremembe v samooskrbi. Po podatkih SURS je prebivalec Slovenije v letu 2021 v povprečju porabil za prehrano največ zelenjave (119 kg) in žit (117 kg), sledili so sadje (109 kg), meso (89 kg), krompir (63 kg), jajca (11 kg) in med (0,60 kg). Z vidika daljšega časovnega obdobja so razvidne

¹⁹ Kmetijski inštitut Slovenije (2022) Poročilo o stanju kmetijstva, živilstva, gozdarstva in ribištva v letu 2021.

določene spremembe v prehranjevalnih vzorcih. Razvidno je, da potrošnja zelenjave raste, medtem ko potrošnja sadja medletno močno niha, potrošnja mesa in žit ostajata dokaj stabilna skozi čas. V Sloveniji intenzivno tečejo številne aktivnosti, ki imajo za cilj osveščanje o pomenu lokalno pridelane kakovostne hrane (promocija v okviru sheme Izbrana kakovost, Tradicionalni slovenski zajtrk, Šolska shema (dodaten obrok: sadje, zelenjava, mleko in mlečni izdelki).

Gospodinjstva v Sloveniji so v 2021 za hrano porabila 14,4 % svojih izdatkov, v EU-27 v povprečju 14,8 %. Živilski proizvodi se dražijo zaradi visokih cen pogonskih goriv, gnojil in energentov ter inflacije. V obdobju od septembra 2021 do septembra 2022 so se po podatkih SURS zvišale cene vseh skupin prehranskih izdelkov, in sicer v povprečju za 15 %. Najbolj, za več kot tretjino (34 %), so se podražila olja in maščobe, sledili so mleko, sir in jajca (za 18 %) ter kruh in izdelki iz žit (za 17 %). Cena živil vpliva na potrošnjo. Če se določeno živilo podraži, potrošnik poišče nadomestnega, kar prav tako vpliva na stopnjo samooskrbe posameznega proizvoda, ki se računa iz proizvodnje/porabo.

Čeprav cene hrane naraščajo in je določen segment prebivalstva cenovno zelo občutljiv pri nakupih hrane, se po drugi strani prav na ravni gospodinjstev veliko hrane tudi zavrže. Podatki SURS kažejo, da je prebivalec Slovenije v 2021 zavrzel v povprečju 68 kg hrane, to je 10 kilogramov več kot leta 2013. Največ odpadne hrane je nastalo v gospodinjstvih (več kot polovica), najmanj pa v proizvodnji hrane (manj kot desetina). Neužitni del (olupki, jajčne lupine, kosti idr.) je predstavljal 62 % vse odpadne hrane.²⁰ Užitni del je torej predstavljal okoli 40 % vse odpadne hrane.

Odpadna hrana je v EU in tudi Sloveniji naraščajoča težava, še posebej odpadna hrana, ki je še užitna. Ta povečuje negativne učinke na okolje in potrošnika ter gospodarstvu povzroča finančne izgube ter zmanjšuje učinkovitost rabe virov. Študija Samooskrba hrane v državah članicah EU-28 – poskus projekcije do leta 2080²¹ opozarja na problematiko odpadne hrane, ki je povezana z vsemi fazami v verigi proizvodnje in distribucije hrane. Glede na študijo, bi EU z gospodarnim ravnanjem in zmanjšanjem odpadkov lahko postala pomembna izvoznica hrane, in to brez večje potrebe po povečanju pridelka ali intenzivnosti proizvodnje.

Z nacionalno Strategijo za manj izgub in odpadne hrane v verigi preskrbe s hrano: »Spoštujmo hrano, spoštujmo planet«²² naslavljamo vse člene verige preskrbe s hrano. Učinkovit način informiranja, osveščanja in spodbujanja o trajnostni potrošnji in pridelavi hrane vseh členov verige preskrbe s prehrano je eden od pomembnih ukrepov tudi v smeri preprečevanja in zmanjševanja te problematike.

Na stopnjo samooskrbe vplivajo še številni drugi dejavniki, kot je zagotavljanje zadostne delovne sile v kmetijski pridelavi, cena energentov, gnojil ter dostop do FFS.

2.3. Podrobnejša analiza potencialnih zemljišč za pridelavo krompirja in zelenjave

2.3.1. Analiza pridelave krompirja in potenciala za dvig samooskrbe

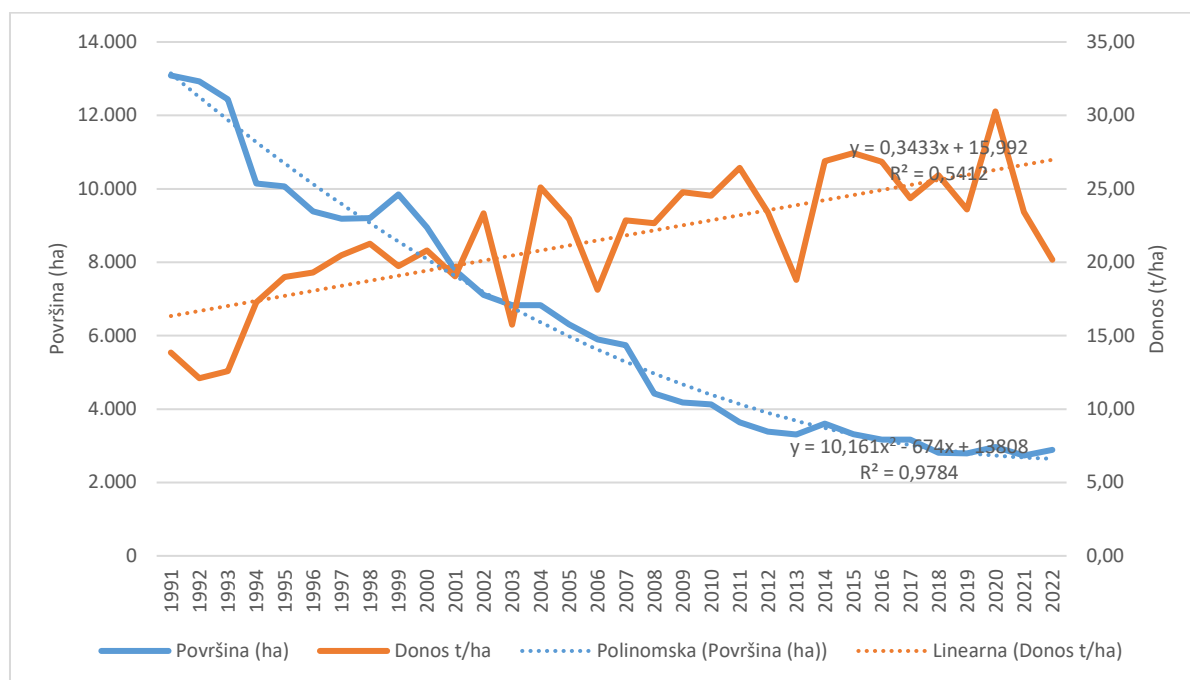
²⁰ SURS (2022) Svetovni dan hrane 2022. Dostopno na: <https://www.stat.si/StatWeb/File/DocSysFile/12021/slsvetovni-dan-odpadne-hrane-2022.pdf> (15.12.2022)

²¹ Dostopno na: https://www.researchgate.net/publication/328860153_Food_self-sufficiency_in_EU_countries_an_attempted_projection_to_2080 (december 2022).

²² Dostopno na: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MKGP/PODROCJA/HRANA/Zavrski_odpadna_hrana/Strategija_Spostujmo-hrano_spostujmo-planet.pdf.

Podatki SURS kažejo, da smo leta 1991 v Sloveniji pridelovali krompir na 13.000 ha, 31 let kasneje pa pridelujemo krompir na slabih 3.000 ha. V tem obdobju se je povečeval donos krompirja na hektar iz okoli 15 ton/ha na npr. 25 ton/ha (Slika 7).

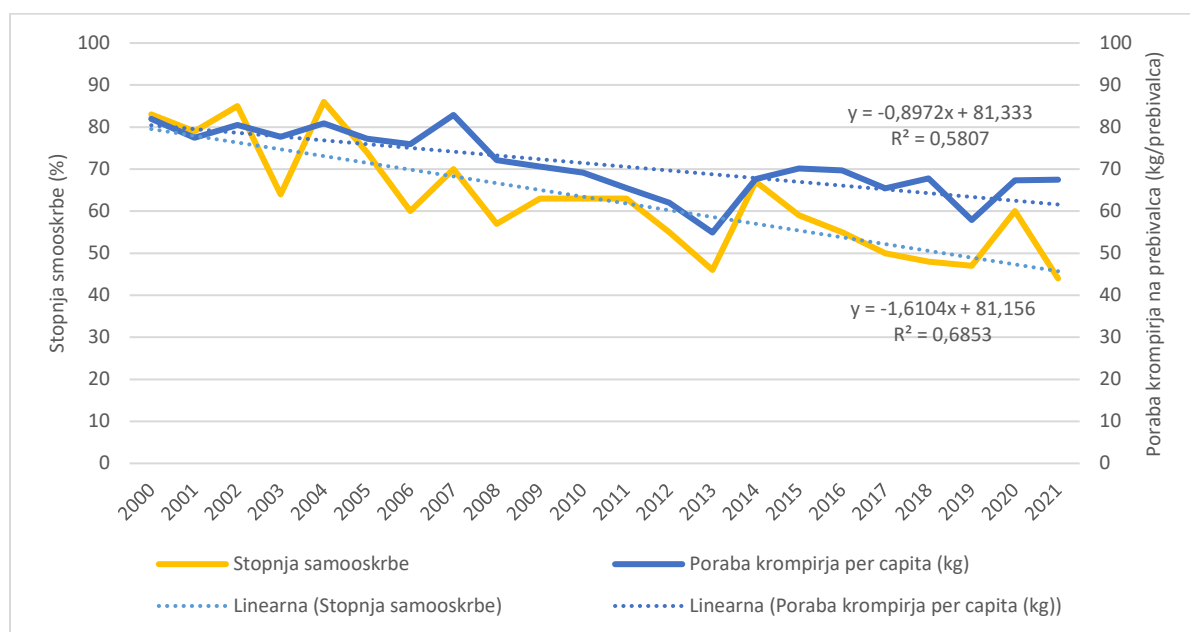
Slika 7: Površine in donos krompirja v tonah na ha od leta 1991 do 2021.



Vir: SURS

Od leta 2000, ko SURS spremlja stopnjo samooskrbe in porabo krompirja na prebivalca, pa je razviden padec obeh kazalnikov. Samooskrba se je z 80% v letu 2000 znižala na 44% v letu 2021, poraba krompirja na prebivalca pa z 80 kg na 67 kg v enakem obdobju (Slika 8).

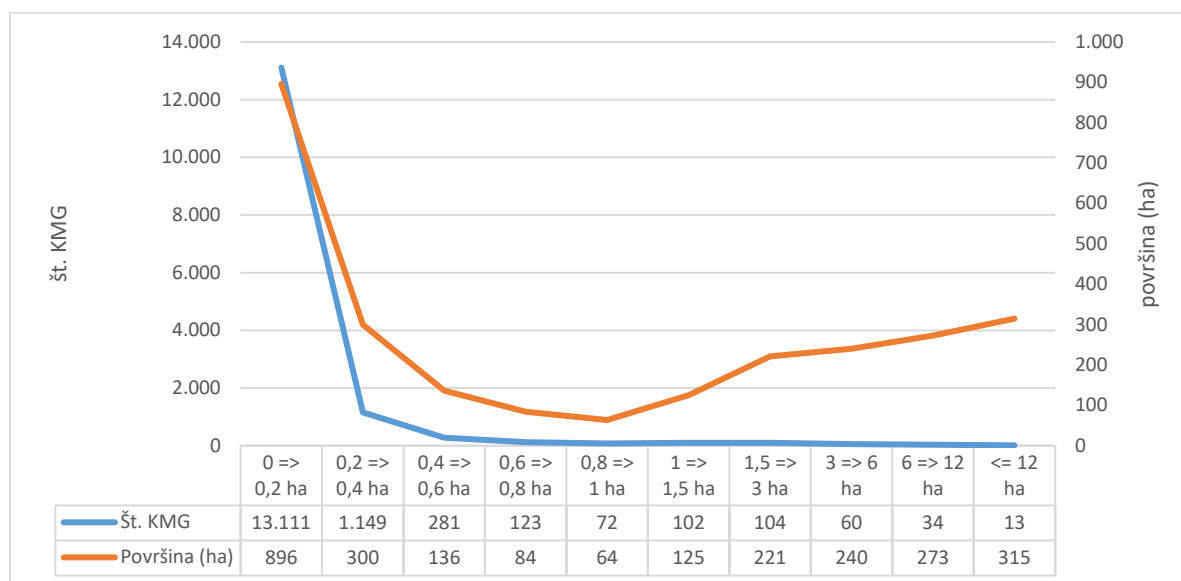
Slika 8: Stopnja samooskrbe in poraba krompirja v kg na prebivalca od leta 2000 do 2021.



Vir: SURS

Glede na podatke SURS lahko ocenimo, da bi morali v letu 2021 za doseg zadovoljive stopnje samooskrbe nad 80 % krompir gojiti vsaj na 4.260 ha. Glede na povprečne površine krompirja v obdobju 2017-2021 (2.900 ha) **bi torej potrebovali vsaj še dodatnih 1.360 ha površin s krompirjem.**

Slika 9: Porazdelitev št. kmetijskih gospodarstev in površin krompirja po velikostnih razredih za leto 2022.

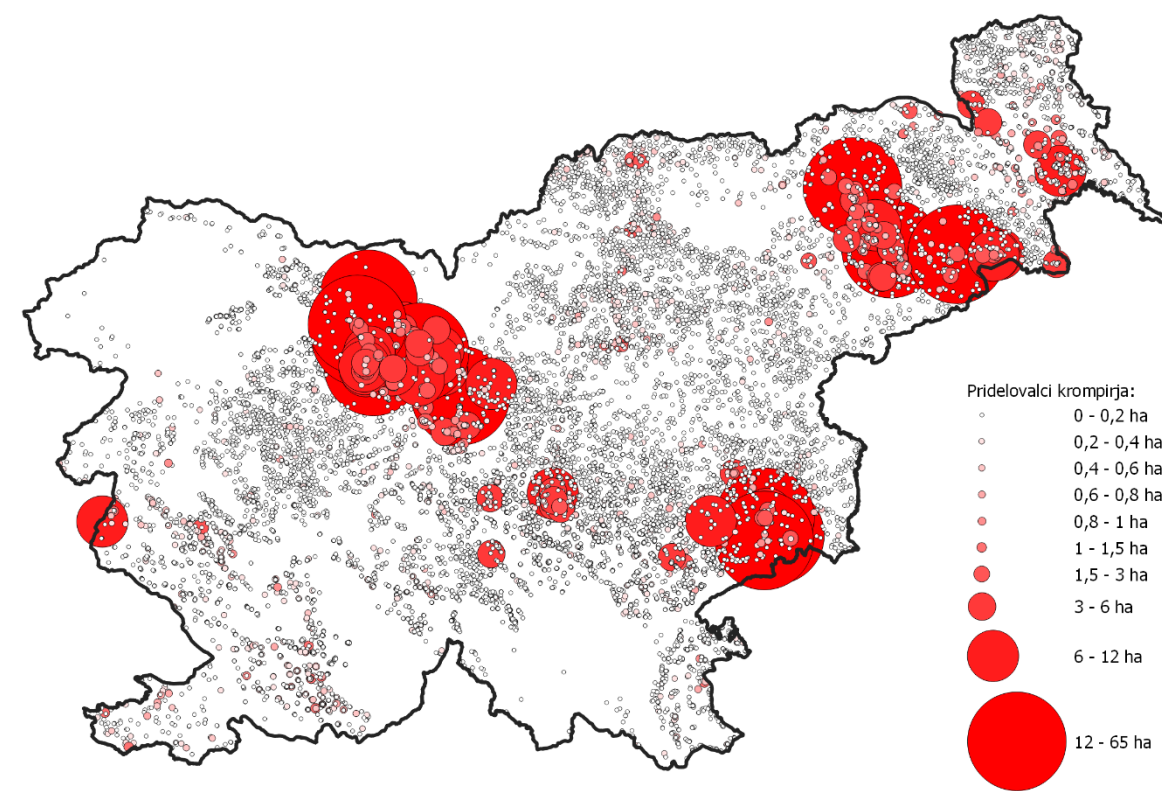


Vir: ARSKTRP (Zbirna vloga 2022 – KMRS)

Podatki o kmetijskih rastlinah iz zbirne vloge za leto 2022 dodatno prikažejo stanje gojenja krompirja v Sloveniji. Razvidno je, da je krompir gojilo kar 15.000 kmetijskih gospodarstev na skupni površini okoli 2.600 ha, kar v povprečju znese samo 0,18 ha na KMG. Do 0,4 ha krompirja goji kar 95% KMG, vendar ti gojijo krompir samo na 45% površin. Verjetno se lahko predvideva, da ta skupina KMG goji krompir izključno za lastno porabo. Na drugi strani je takšnih, ki imajo več kot 0,4 ha krompirja, okoli 800. To je skupina KMG, ki bi lahko povečala svojo proizvodnjo in povečala stopnjo samooskrbe (Slika 9). Pri tem ostaja odprto vprašanje, koliko od teh KMG sploh ima možnost povečevati proizvodnjo zaradi omejenih površin, ki jih obdelujejo, in tehnoloških omejitev njihovih kmetij.

Prostorsko so največji pridelovalci krompirja razporejeni na območjih, kjer prevladujejo njivske površine. Manjši proizvajalci pa so razporejeni po celotni Sloveniji, tudi na območjih, kjer je delež njiv manjši (Slika 10).

Slika 10: Pridelovalci krompirja v letu 2022.



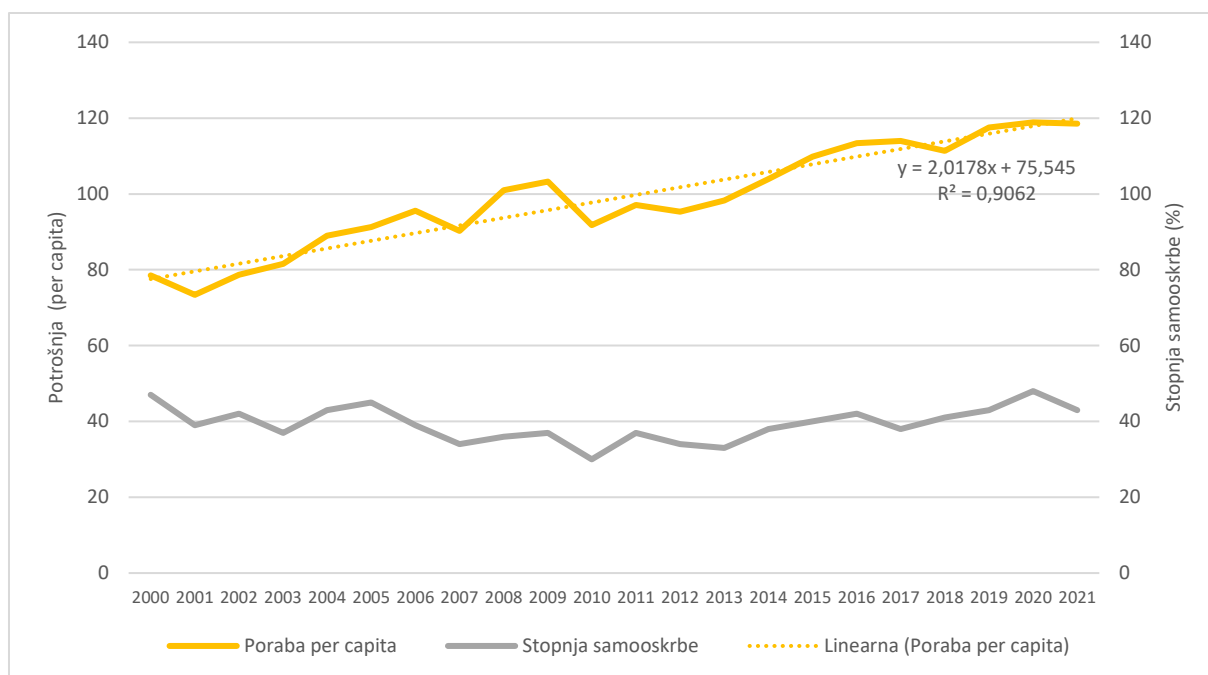
VIR: ARSKTRP (Zbirna vloga 2022)

2.3.2. Analiza pridelave zelenjave in potenciala za dvig samooskrbe

Leta 2021 so imele zelenjadnice v skupni vrednosti kmetijske proizvodnje 9,7 %, v vrednosti rastlinske pridelave pa dobrih 17,2 %, kar je največ do zdaj.

Od leta 2000 je bila stopnja samooskrbe z zelenjavo okoli 40 %, kljub temu, da se je poraba zelenjave na prebivalca povečevala okoli 2 kg na osebo na leto. Poraba zelenjave se je z okoli 80 kg na prebivalca v letu 2000 povečala kar na okoli 120 kg na prebivalca (Slika 11).

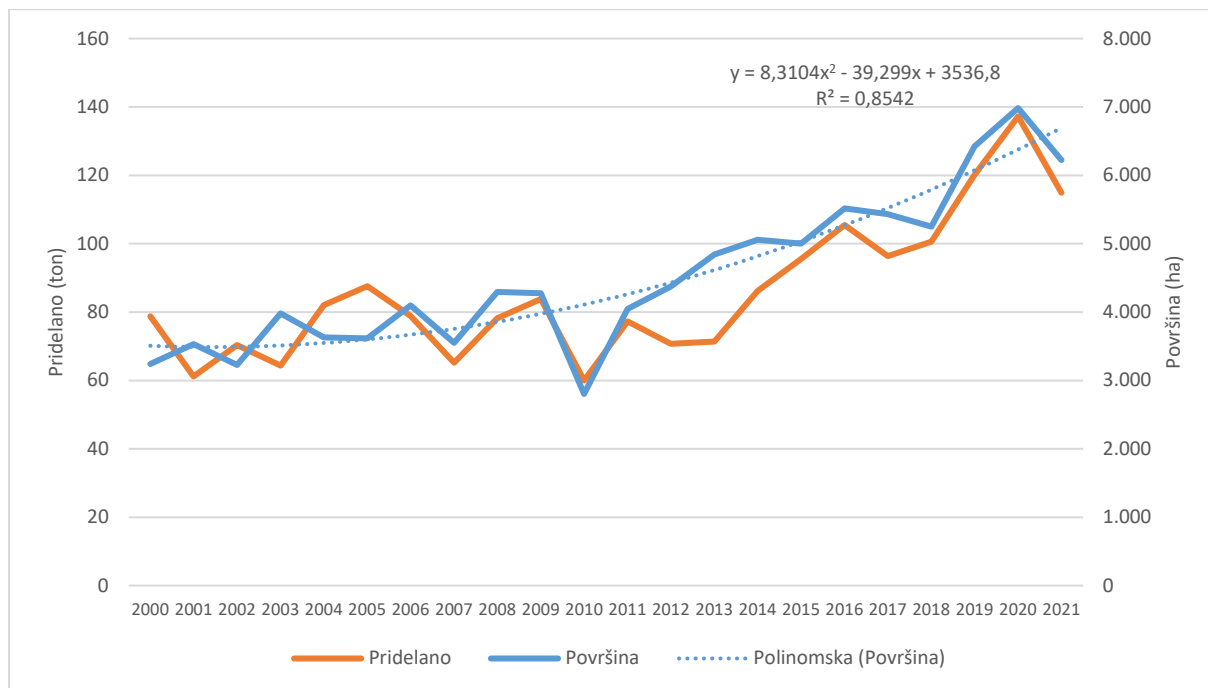
Slika 11: Poraba na prebivalca in samooskrba z zelenjavo od leta 2000 do 2021.



Vir: SURS

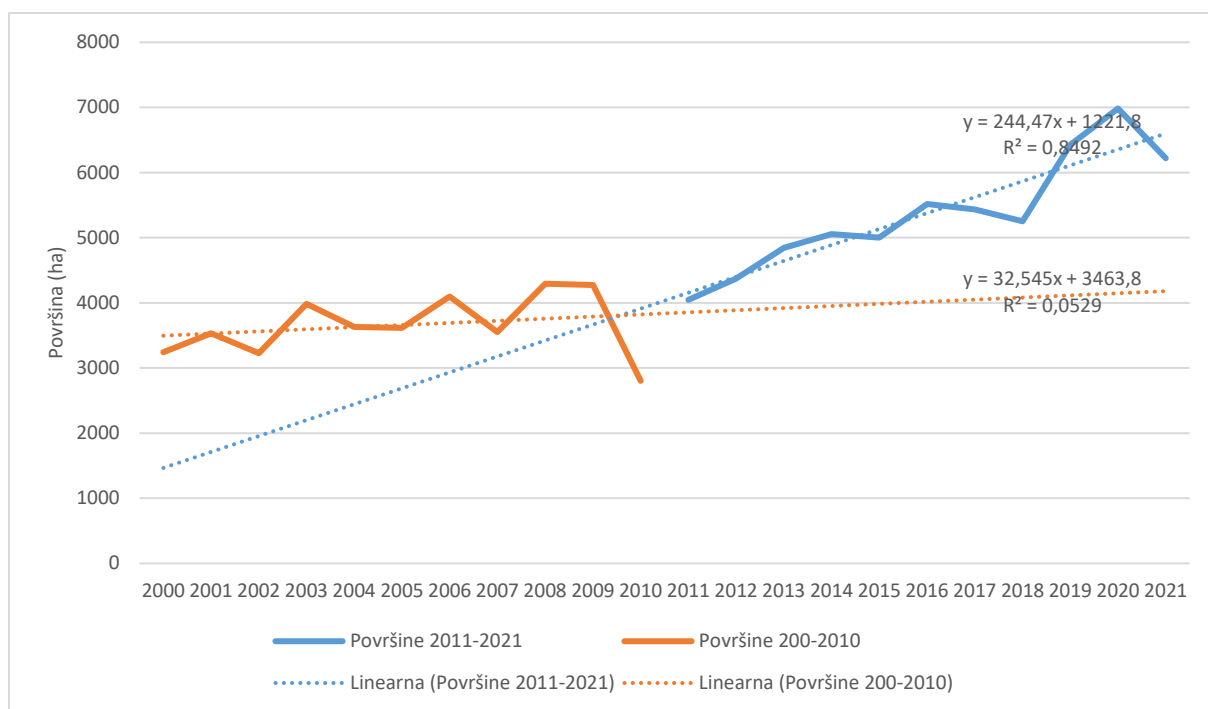
Povečevanje površin z zelenjavo je povzročilo, da se je stopnja samooskrbe za zadnjih 20 letih ohranjala na okvirno podobnih ravneh kljub velikemu povečanju porabe zelenjave na prebivalca (Slika 12). Rast površin z zelenjavo je bistveno večja v obdobju od leta 2011 naprej, ko so se površine z zelenjavo letno povečevale za okoli 240 ha. V obdobju od 2000 do 2010 je bila stopnja bistveno nižja, za okoli 7-krat (Slika 13).

Slika 12: Pridelava zelenjave in površine, kjer se goji zelenjava od leta 2000 do 2021.



Vir: SURS

Slika 13: Površine z zelenjavo od leta 2000 do 2010 in od leta 2011 do 2021.

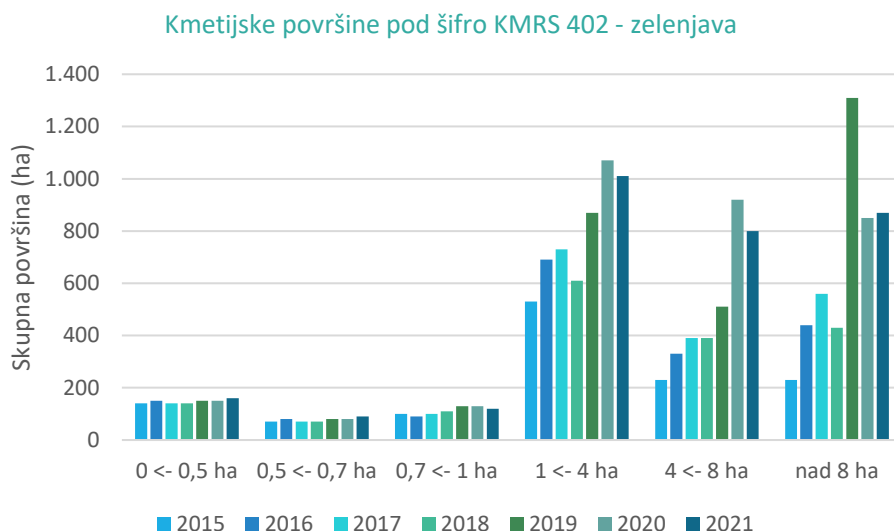


Vir: SURS

Podrobnejša analiza površin, namenjenih zelenjadnicam

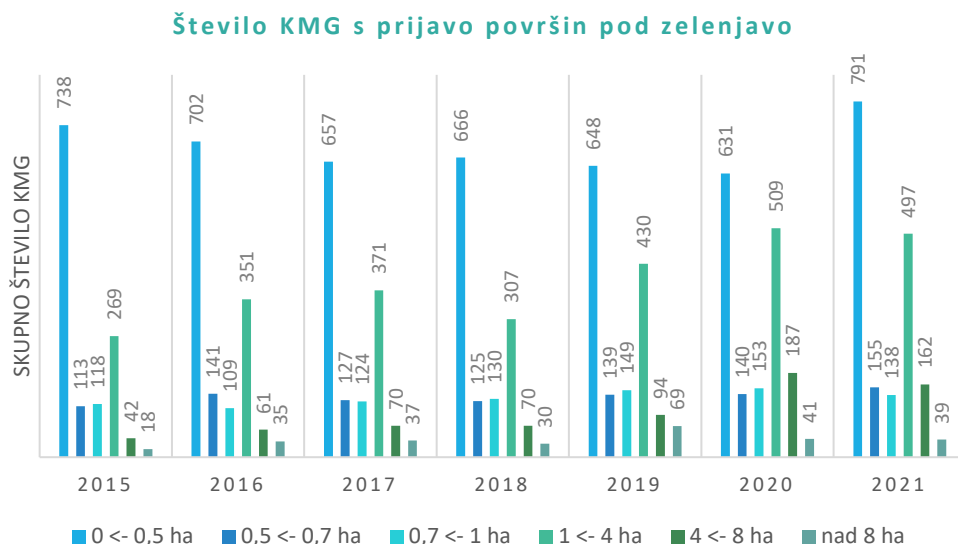
V obdobju med popisoma kmetijskih gospodarstev v letih 2010 in 2020 se je število gospodarstev s pridelavo zelenjadnic zmanjšalo na dobrih 36 tisoč oziroma za 13 %. V navedenem obdobju se je površina namenjena zelenjadnicam povečala skoraj za 150 %, s tem pa tudi povprečna površina v obdelavi posameznega kmetijskega gospodarstva, ki je skoraj trikrat tolikšna. Povprečno kmetijsko gospodarstvo je v letu 2020 zelenjadnice pridelovalo v povprečju na 15,5 arih njiv (2010: 5,4 ar; 2000: 4,2 ar).

Slika 14: Prijavljene površine z zelenjadnicami iz zbirne vloge po različnih VELIKOSTNIH razredih KZU od leta 2015-2021



Analiza prijavljenih površin z zelenjadnicami iz zbirne vloge je pokazala, da se skupna površina zelenjadnic do 1 ha ne spreminja, giblje se pod 200 ha. Največji delež pridelave zelenjadnic imamo v razredu od 1-4 ha. V spodnjem razredu velikosti (do 0,7 ha), ki je hkrati številčno najmanjši velikostni razred, imajo KMG 10,6 % kmetijskih zemljišč v uporabi posajenih z zelenjadnicami. Največ KMG je uvrščenih v srednji razred velikosti od 0,7 ha do 4 ha in ima 40,4 % kmetijskih zemljišč v uporabi posajenimi z zelenjadnicami. Kmetije iz največjega velikostnega razreda (od 4 ha naprej in več) imajo 48,9 % kmetijskih zemljišč v uporabi posajenimi z zelenjadnicami.

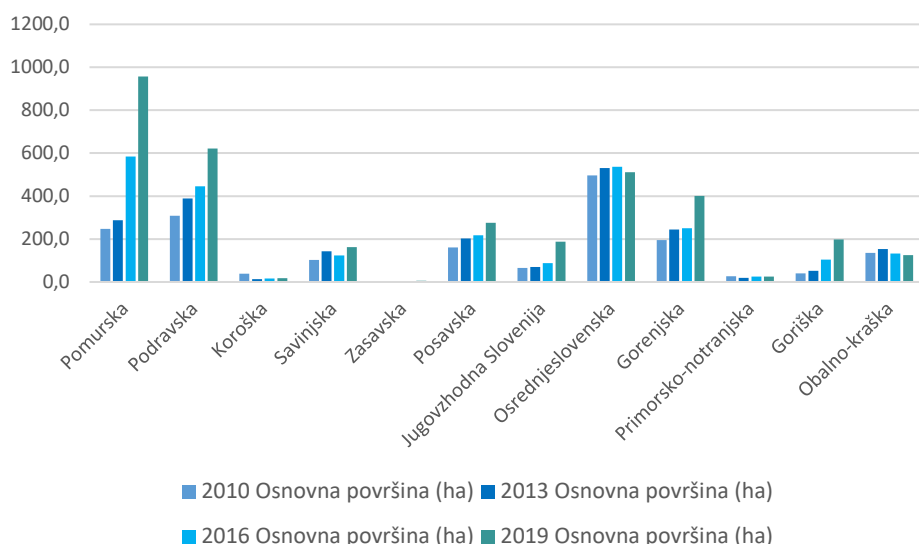
Slika 15: Število kmetijskih gospodarstev, ki so prijavljali površine z zelenjadnicami glede na VELIKOSTNE razrede KZU



Število KMG po določenih razredih prijavljenih površin pridelave se skozi leta malo spreminja (Slika 15). Pridelovalcev, ki imajo več kot 0,7 ha površin z zelenjadnicami, je okoli 550 na leto. Manj kot 0,7 ha površin, posajenimi z zelenjadnicami, ima prijavljenih 56 % pridelovalcev. V to skupino spadajo tudi netržni pridelovalci zelenjave. Površine z zelenjadnicami velikosti 0,7 ha do 4 ha obdeluje 35 % pridelovalcev. Samo 9 % vseh pridelovalcev zelenjave ima površine večje od 4 ha za namen trženja.

Po popisu tržnega vrtnarstva se osnovne površine namenjene pridelavi zelenjadnic povečujejo predvsem v Pomurski, Podravski Jugovzhodni, Gorenjski ter Goriški regiji.

Slika 16: Osnovna površina tržnega vrtnarstva glede na statistične regije Slovenije



Vir: SURS, popis tržnega vrtnarstva

Število kmetijskih gospodarstev, ki se ukvarjajo s pridelavo zelenjadnic, se je v letu 2020 zmanjšalo za 13 % glede na leto 2010, medtem ko se je povečala osnovna površina za 148 % v letu 2020 glede na leto 2010.

Preglednica 4: Kmetijska gospodarstva s pridelavo zelenjadnic; 2000, 2010 in 2020

				Indeks
Zelenjadnice	2000	2010	2020	2020/10
Število kmetijskih gospodarstev	59.707	42.123	36.458	86,6
- delež v vseh KMG (%)	69,1	56,4	53,4	
Osnovna površina (ha)	2.532	2.276	5.659	248,6
- delež na njivah in vrtovih (%)	1,48	1,34	3,22	
Osnovna površina na KMG (ha)	0,04	0,05	0,16	287,3

Vir: SURS (Popisi kmetijskih gospodarstev), preračuni KIS

Površine tržne pridelave zelenjadnic, ki so vključene v **integrirano pridelavo**, so se v letu 2021 zmanjšale za 64 % glede na leto 2010, iz 1.068,77 ha na 384,4 ha. Površine, vključene v kontrolo integrirane pridelave, po letu 2014 izrazito padajo zaradi ukinitve KOPOP plačila za integrirano pridelavo.

Površine, vključene v **ekološko pridelavo** zelenjadnic, tako na prostem kot v zaščitenem prostoru, naraščajo. V letu 2010 je bilo v ekološko pridelavo vključenih 122 ha površin z zelenjadnicami, medtem ko so se v letu 2021 površine povečale za 176,8 % (338 ha).

Potencial za povečanje kmetijskih površin pod pridelavo zelenjadnic

Ocena potenciala za povečanje kmetijskih površin za pridelavo zelenjadnic je odvisna od številnih dejavnikov (npr. interesa proizvajalcev, kakovosti zemljišč, proizvodne usmerjenosti kmetijskih gospodarstev, strukture rabe tal na kmetijskem gospodarstvu, nagiba zemljišča, možnosti dostopa do vodnega vira, dostopa do virov financiranja, znanja in tehnologij, dostopnosti trga in še številnih drugih dejavnikov). Nekatere navedene dejavnike je pri oceni potenciala mogoče upoštevati, nekatere delno,

nekaterih pa sploh ne. Določeni dejavniki so fiksni in se ne spreminjajo, določeni pa so spremenljivi, lahko tudi z intervencijami oz. politiko države na več področjih.

Pri oceni smo za potencialno ugodne upoštevali površine ki:

- so imele na zbirni vlogi vsaj enkrat v obdobju 2019–2022 prijavljeno zelenjavo ali
- imajo v RKG vpisan GERK z rabo rastlinjak (ne glede na to ali je pridelava v tleh ali ne) ali
- imajo glede na podatke MKGP namakalni sistem in glede na dejansko rabo pod namakalnim sistemom njivsko ali travniško površino ali
- so od tekočih voda I. reda oddaljene do 1 km, imajo nagib do 5 % in so v RKG vpisane kot GERK njiva ali začasni travnik.

Izmed zgornjih površin so bile zaradi omejitev iz različnih vzrokov izvzete površine, ki:

- so od tekočih voda I. reda oddaljene do 15 m ali
- so v obdelavi KMG, ki se ukvarja pretežno z rejo živali²³ ali
- se nahajajo na območju Natura 2000 in niso njiva, rastlinjak ali namakana površina ali
- imajo status OOTT.

Če bi upoštevali te predpostavke, je glede na podatke iz leta 2023 potencial najbolj primernih površin za pridelavo zelenjadnic v Sloveniji ocenjen na 27.000 ha. Vendar pa se je treba zavedati, da vseh potencialno ugodnih površin za zelenjadnice ni mogoče uporabljati istočasno (npr. bližina vodotoka je potencial zaradi možnosti namakanja, vendar pa ni mogoče namakati vseh potencialno ugodnih površin v bližini vodotokov). Opozoriti je treba tudi, da gre za poskus grobe ocene, ki bi jo bilo ob nadgraditvi in razširitvi predpostavk v prihodnje mogoče še izboljšati.

Tržni pridelovalci v sektorju zelenjave

V zadnjih 7 letih se je število tržnih pridelovalcev zelenjadnic povečalo za 41 %, v letu 2013 jih je bilo 1.087, v letu 2019 pa 1.584.

Opazen je trend povečevanja osnovnih površin, namenjenih tržni pridelavi zelenjadnic. V letu 2013 smo imeli 1.499 ha, v letu 2019 za 81 % več (2.720 ha posajenih z zelenjadnicami).

Povečujejo se pokrite površine, ki so namenjene pridelavi zelenjadnic. V letu 2013 smo imeli 87 ha, v letu 2019 pa 105 ha pokritih površin (+ 21 %).

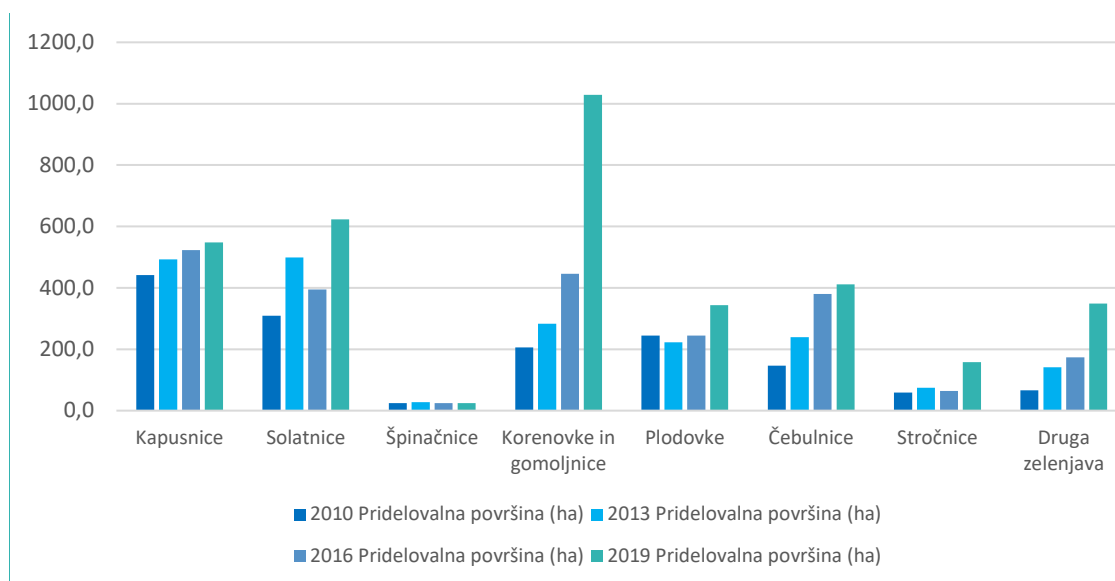
Preglednica 5: Število kmetijskih gospodarstev ter osnovna in pridelovalna površina zelenjadnic pri tržnih pridelovalcih; 2016 in 2019

	Skupaj	Indeks		Na proste m	Indeks		V zaščit. prostoru	Indeks	
Zelenjadnice, tržno vrtnarstvo	2016	2019	2019/2016	2016	2019	2019/2016	2016	2019	2019/2016
Število kmetijskih gospodarstev	1.264	1.584	125,3	1.227	1.531	124,8	460	493	107,2
Osnovna površina (ha)	1.836	2.826	153,9	1.729	2.720	157,3	106	105	98,9
Pridelovalna površina (ha)	2.251	3.488	155,0	2.124	3.350	157,7	127	138	108,4
Osnovna površina na KMG (ha)	1,45	1,78	122,8	1,41	1,78	126,1	0,23	0,21	92,3
Pridelovalna površina na KMG (ha)	1,78	2,20	123,7	1,73	2,19	126,4	0,28	0,28	101,2

Vir: SURS (popisi tržnega vrtnarstva)

²³ Govedo - prireja mleka, reja, pitanje – kombinirano, mešana živinoreja, v glavnem pašna živina, mešana živinoreja, v glavnem reja znojede živine, ovce, koze in druga pašna živina, različne vrste znojede živine – kombinirano, specializirana govedoreja - reja in pitanje, specializirana prašičereja, specializirana prireja mleka, specializirano perutninarstvo.

Slika 17: Pridelava zelenjadnic po skupinah v obdobju od 2010-2019



Vir: SURS (popisi tržnega vrtnarstva)

V Sloveniji so v letu 2019 zavzele največji delež pridelovalnih površin korenovke in gomoljnice, kar 29 %, sledijo solatnice na 18% pridelovalnih površin, kapusnice 16%, čebulnice 12 %, plodovke 10%, stročnice 5 % ter špinačnice na 1 % pridelovalnih površin. V obdobju 2010 do 2019 so se najbolj povečale površine posajene s korenovkam in gomoljnicami, za 822 ha, površine s solatnicami so se povečale za 313 ha ter s čebulnicami za 264 ha. Površine s plodovkam ter stročnicami so se povečale vsaka za 100 ha.

Skupni pridelek zelenjadnic se je povečal za 104 % od leta 2013 do leta 2020. V letu 2013 smo pridelali 41.813 t zelenjadnic, v letu 2020 pa 85.275 t. Večletni podatki izkazujejo trend povečevanja pridelka na površino. V letu 2013 21 t/ha, medtem ko v letu 2020 24 t/ha.

Količina odkupljenih in na tržnicah prodanih zelenjadnic se zadnja leta povečuje, v letu 2021 je bila večja za 8 % in je zajela 32 % pridelka tržnih pridelovalcev zelenjadnic, kar je za 5 odstotnih točk več kot v letih 2016–2020 (28 %). V primerjavi z letom 2020 se je odkup zelenjadnic povečal za 8 % (na 22,1 tisoč t), prodaja na tržnicah pa za 6 % (na 2,7 tisoč t).

Razlogi za povečanje pridelave zelenjadnic so večplastni: večja specializacija, večje površine, ugodne letine pridelave, boljše znanje o pridelavi zelenjadnic, itd.).

Zunanja trgovina na področju zelenjave

Leta 2021 je bilo v sveži in predelani obliki porabljenih 260 tisoč ton zelenjave, kar je za 8 % manj kot leto prej in na ravni povprečja zadnjih petih let.

Slovenija je neto uvoznica zelenjave. Leta 2021 je bilo uvoženih cca. 177 tisoč ton zelenjave, od tega 52 % ali skoraj 92 tisoč ton sveže.

Preglednica 6: Izvoz in uvoz zelenjave (ekvivalent sveže zelenjave); 2017–2021

	Izvoz (t)					Uvoz (t)				
	2017	2018	2019	2020	2021*	2017	2018	2019	2020	2021*
Zelenjava** skupaj	15.360	21.053	20.029	26.067	31.835	169.424	166.321	177.943	172.107	176.764
Predelana zelenjava**	3.142	4.351	4.076	12.268	20.973	65.522	65.354	71.655	71.808	84.908
Sveža zelenjava**, od tega:	12.219	16.702	15.954	13.800	10.862	103.901	100.968	106.288	100.299	91.856
– solata	397	338	317	340	630	9.203	9.562	8.728	7.718	8.353
– zelje	468	546	578	498	253	4.508	4.493	5.106	4.416	4.791
– paradižnik	2.613	2.546	2.715	2.321	1.415	13.371	11.506	13.360	13.404	10.798
– paprika	2.411	3.058	3.304	2.363	1.384	11.736	11.824	11.908	10.998	10.581
– kumara	398	939	934	1.114	921	4.311	4.755	5.136	4.529	4.867
– bučka	281	471	555	963	1.534	2.805	3.324	3.789	3.932	4.647
– lubenica in melona	645	1.041	1.098	1.097	751	19.366	15.401	15.614	15.281	12.917
– čebula	2.299	5.476	3.487	2.107	1.242	13.320	13.820	14.968	12.286	11.064

* Začasni podatki.

** Vključno z lubenico in melono.

Vir: SURS, preračuni KIS

Dolgoletni trend velikega povečevanja uvoza zelenjave se je v zadnjih letih nekoliko umiril. V letih 2018 in 2020 se je uvoz zelenjave na letni ravni celo nekoliko zmanjšal. Skupna količina uvožene zelenjave je bila v letu 2021 ponovno večja (+3 %), od tega je bilo sveže zelenjave iz uvoza za 8 % manj, uvoz predelane zelenjave pa je bil za 18 % večji. Izvoz zelenjave se je v primerjavi z letom 2020 povečal za 22 %, kar je posledica večjega izvoza predelanih proizvodov (+71 %), kjer pa gre zelo verjetno za re-izvoz predelane zelenjave. V količinski strukturi zunanje trgovine sveže zelenjave so najpomembnejše zelenjadnice: paradižnik, čebula, paprika, solata, lubenica ter melona, kumara in zelje.

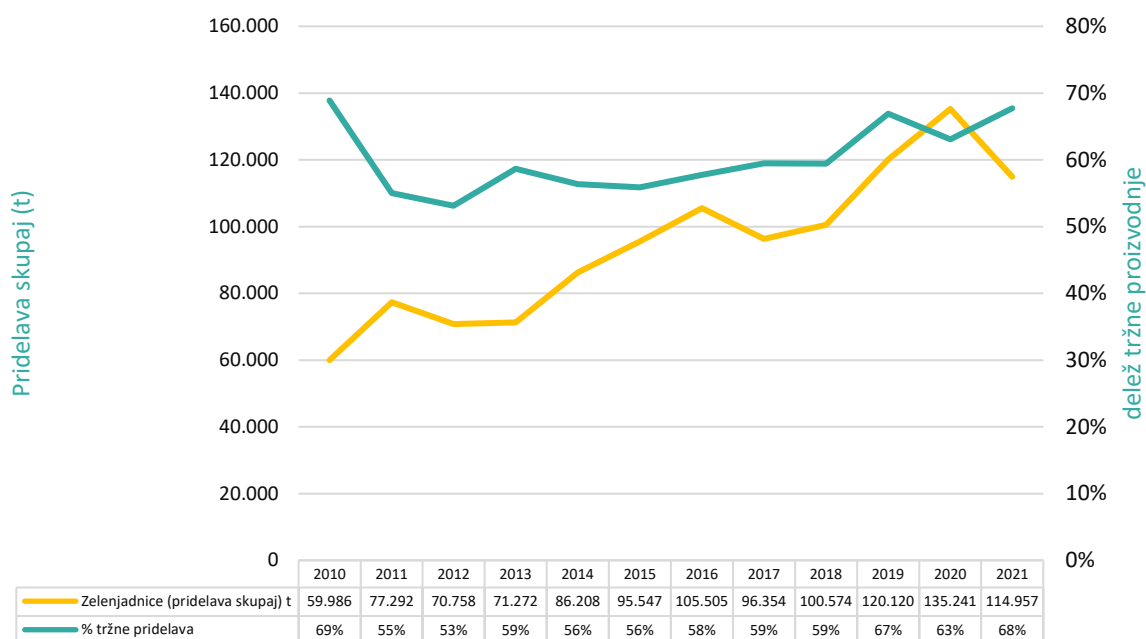
Javna sredstva za sektor zelenjave v programskem obdobju 2014-2020

➔ Dohodkovne podpore sektorju zelenjave

Sektor zelenjave je bil v obdobju 2014-2023 v okviru neposrednih plačil tako kot ostali sektorji deležen osnovnega plačila in plačila za zeleno komponento. Od leta 2015 do 2022 je bila dodatno uvedena proizvodno vezana podpora za pridelavo zelenjadnic. Na podlagi EU pravne podlage podpore ni bilo mogoče dodeliti podpore posamezni vrsti zelenjadnic, ker se je podpora dodelila sektorju zelenjadarstva, ki je bil sektor v težavah.

Kot je razvidno iz spodnjega grafikona, se je pridelava zelenjave od leta 2010 naprej povečevala. Pridelava se je povečevala tudi od leta 2015 naprej, kar bi lahko pripisali tudi proizvodno vezani podpori za zelenjadnice. Hkrati se do leta 2018 delež tržne pridelave zelenjadnic ni bistveno spreminjal in se je gibal med 53% in 59%. Od leta 2019 do 2021 pa se je nekoliko povečal (od 4 do 9-odstotnih točk).

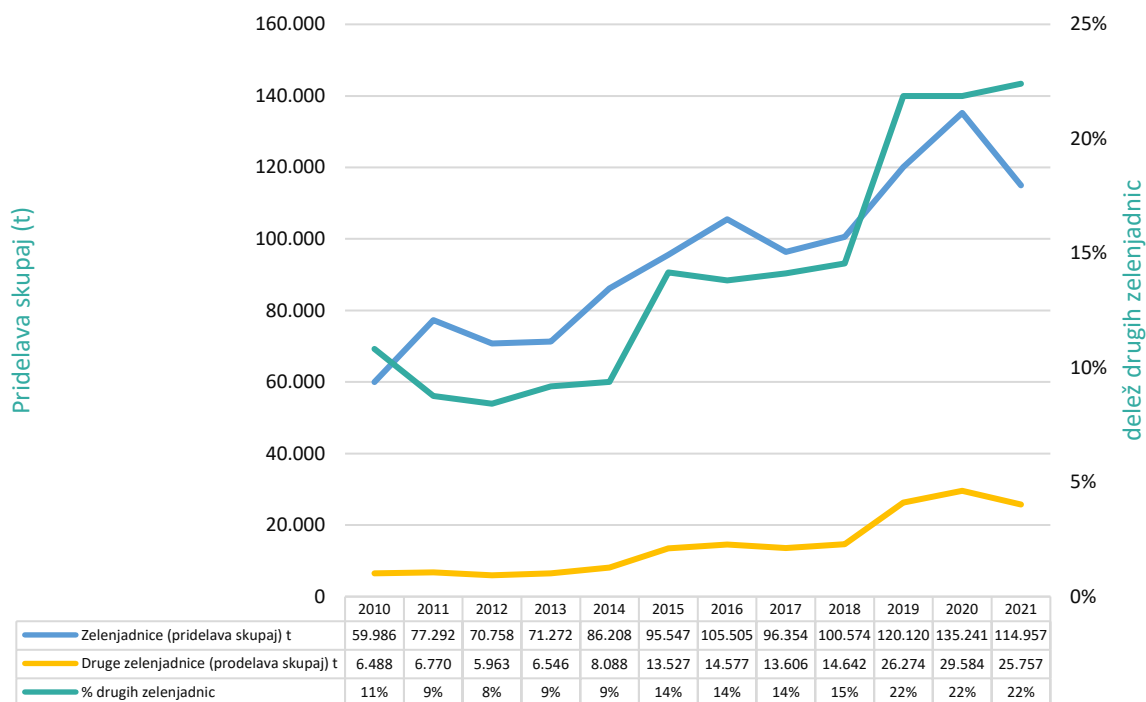
Slika 18: Obseg pridelave zelenjave od leta 2010 in % tržne pridelave zelenjadnic



Vir: SURS

V statistikah SURS je proizvodnja zelenjadnic razdeljena na sledeče kulture: belo zelje, ohrovt, cvetača in brokoli, kitajski kapus, solata, endivija, radič, špinača, korenček, rdeča pesa, paradižnik, paprika, kumare, čebula, česen, por, fižol, grah, motovilec, bučke, šparglji (beluši) in druge zelenjadnice, kamor so uvrščene vse zelenjadnice, ki niso zajete v zgornjih kategorijah. Kot je razvidno iz spodnjega grafikona, se je z letom 2015 povečala pridelava »ostalih zelenjadnic«. Delež pridelave »ostalih zelenjadnic« v primerjavi s pridelavo vseh zelenjadnic se je izrazito povečal prav z letom 2015 (z 9% na 14%) in je v letu 2021 znašal kar 22%, kar bi prav tako lahko bila posledica uvedbe proizvodno vezanih plačil za zelenjadnice v letu 2015.

Slika 19: Obseg pridelave zelenjadnic in »drugih zelenjadnic« 2010-2021



Vir: SURS

Glede na navedeno sledi, da je imela proizvodno vezana podpora določen vpliv na proizvodnjo zelenjadnic, vendar je bil njen vpliv na proizvodnjo najpogostejših vrst zelenjadnic očitno manjši in so pridelovalci za pridobitev podpore pridelovali tiste vrste zelenjadnic, ki so jim predstavljale minimalen strošek ob hkratnem maksimalnem prejemu podpore (npr. repa). Vpliv podpore je bil očitno minimalen za tiste vrste zelenjadnic, ki so bile pred uvedbo podpore količinsko najpomembnejše in bi bilo povečanje njihove proizvodnje bolj zaželeno. Žal pa glede na EU pravno podlago tako ciljno usmerjene podpore ni bilo mogoče uvesti.

➡ **Razvojne investicijske podpore sektorju zelenjave**

Poleg dohodkovnih podpor so lahko pridelovalci prejeli tudi razvojna sredstva za naložbe. Do 30. 6. 2021 je bilo na podukrepu 4.1 *Podpora za naložbe v kmetijska gospodarstva* v obliki nepovratnih sredstev za naložbe v zelenjadarstvo odobreno 9,4 mio €, celotna vrednost odobrenih naložb pa je znašala 25,5 mio € oz. 7,7 % od odobrenih naložb vseh sektorjev.

Do 30. 6. 2021 je bilo na podukrepu 4.2 *Naložbe v predelavo in trženje kmetijskih proizvodov* v obliki nepovratnih sredstev za naložbe v zelenjadarstvo odobreno 5,8 mio €, celotna vrednost odobrenih naložb pa je znašala slabih 16 mio € oz. 7,1 % od odobrenih naložb vseh sektorjev.

- ➡ Vrste prevladujočih naložb na podukrepu 4.1 so bile: nakup in postavitve rastlinjakov ter pripadajoče opreme (21 vlog), sledi nakup kmetijske mehanizacije in tehnološke opreme (12 vlog) ter stroški ureditve zasebnih namakalnih sistemov (2 vlogi) in stroški naložb, namenjenih učinkoviti rabi energije (1 vloga).
- ➡ Vrsta prevladujoče naložbe na podukrepu 4.2 je bila nakup kmetijske mehanizacije in tehnološke opreme (11 vlog).

Za nakup in postavitve rastlinjakov ter pripadajoče opreme je bilo odobrenih sredstev 6,1 mio €, od tega v povprečju 291.427 €.

Naložbe prispevajo k povečanju osnovnih površin z zelenjadnicami in samooskrbe s svežo zelenjavo, prispevajo k povečanju produktivnosti, konkurenčnosti in stabilnosti pridelave zelenjave s postavitvijo

rastlinjakov za hidroponsko celoletno pridelavo posameznih vrst zelenjave in rastlinjakov za podaljšanje sezone pridelave, kjer pridelava poteka v tleh in prispevajo k povečanju obsega namakanih površin za pridelavo zelenjave. Učinkovitejše trženje pridelovalcev v organizacijah proizvajalcev in skupine proizvajalcev, zadrug v povezavi z njihovimi naložbami v skladiščne/hladilne kapacitete, dodelavo in pripravo blaga za trg (sortirne in pakirne linije), predelavo in trženje.

Stroški postavitve plastenjakov so za pridelovalce zelo visoki, za cca. 1 ha plastenjaka so potrebna sredstva v višini cca 400.000 €, brez notranje opreme. Z notranjo opremo se strošek poveča na cca. 1.000.000 €, kar za pridelovalce predstavlja ogromen začetni vložek.

Po oceni standardnega prihodka pa 1 ha pokritih površin, kjer pridelava poteka v tleh prinese na leto cca. 125.000 €. Torej potrebuje pridelovalec cca. 8 let, da se mu investicija povrne.

Prihodek pridelave vrtnin na prostem pa za 1 ha znaša 16.200 €.

➤ *Podpore zelenjadarstvu v okviru ukrepov povezovanja*

Zelenjadarski sektor je slabo organiziran. V Sloveniji še ni priznana nobena organizacija proizvajalcev, ki bi združevala tudi pridelovalce zelenjave. Kmetijske zadruge in gospodarske družbe, ki že tradicionalno združujejo slovenske pridelovalce zelenjave, imajo možnost za priznanje kot skupine proizvajalcev in organizacije proizvajalcev od leta 2018.

Konec leta 2021 je bil opazen napredek pri organiziranju v evropsko primerljive oblike povezovanja proizvajalcev, saj je bilo v sektorju sadje in zelenjava priznanih 7 skupin proizvajalcev za skupno trženje, ki povezujejo okrog 190 pridelovalcev.

Med skupinami proizvajalcev je kar nekaj dobrih praks, ki od vzpostavitve skupine uspešno povečujejo št. ha za pridelavo ter izvajajo naložbe v distribucijske centre, kot na primer:

- skupina proizvajalcev iz Posavja, ki je povečala število ha, ki so vključeni v to skupino ter izvedla naložbo v novogradnjo objekta za predelavo in skladiščenje sadja in zelenjave v višini 2,5 mio € s pripadajočo opremo.
- skupina proizvajalcev za krompir pa je v letu krize uspešno privabila nove člane, saj jim je omogočila nekoliko boljšo ceno, kot so jo lahko dosegli na prostem trgu.

Organizacijam proizvajalcem z odobrenimi operativnimi programi bodo v novem programskem obdobju namenjene sektorske intervencije za sadje in zelenjavo. Izvajale se bodo v okviru 13 podintervencij in bodo prispevale k uresničevanju zastavljenih sektorskih ciljev. Med intervencijami so naložbe in raziskave, svetovanje in tehnična pomoč, usposabljanje in izmenjava dobrih praks, promocija, obveščanje in trženje, umik s trga za brezplačno razdelitev, opustitev spravila ter zavarovanje letine in proizvodnje.

Strateške usmeritve panoge

Kljub temu da se povečuje pridelava zelenjadnic v Sloveniji, je **sektor neorganiziran, ne uporablja najnaprednejših tehnologij pridelave, potrebno bi bilo pospešiti vlaganja v najsodobnejšo strojno opremo v pridelavi**. Glavnina zelenjave se še vedno goji na prostem, delež namakane pridelave zelenjave je nizek, pomemben bi bil tudi ustrežnejši sortni izbor. Pomanjkljivost je tudi pomanjkanje celoletne pridelave. Prešibka je izkoriščenost obnovljivih virov energije – zlasti geotermalne za ogrevanje rastlinjakov. Zaradi neorganiziranosti pridelovalcev je vstop v verige vrednosti, t.j. v trgovske verige, v javne zavode in HORECA sektor, bistveno otežen, pridelovalci cenovno težje konkurirajo konkurenčnejšemu uvozu iz tujine. Primanjkuje tudi delovne sile.

Za povečanje samooskrbe z zelenjavo je potrebno v prvi vrsti povečati proizvodnjo, njeno produktivnost in odpornost. V tem delu so ključne **naložbe v rastlinjake, kjer bo omogočena celoletna pridelava**

zelenjave, namakalne sisteme ter specialno mehanizacijo. Za visokotehnološke rastlinjake, kjer pridelava ne poteka v tleh, se lahko izkoristijo **slabša kmetijska zemljišča**. Potrebno je izkoristiti potencial **geotermalne energije** za ogrevanje rastlinjakov.

Slika 20: Strateške usmeritve sektorja zelenjave



Povečanju učinkovitosti pridelave sledi optimizacija procesov skladiščenja, logistike, nastopa na trgu. To je ključno za povečanje konkurenčnosti tega sektorja, za zagotavljanje boljše prilagodljivosti razmeram na trgu in prožnost pri odzivanju na različne tržne razmere. Ključna je okrepitev organiziranosti pridelovalcev in njihova tesnejša vpetost v odporne verige preskrbe s hrano. Bistven je organiziran vstop lokalno pridelane zelenjave v kratke dobavne verige, javne zavode v okviru zelenega javnega naročanja, HORECA sektor.

Ključen je **dostop do znanja, tehnologij, inovacij, poznavanja veščin trženja in promocije.**

Izjemno pomembno je močno sodelovanje med različnimi politikami: zdravstvena, šolska in kmetijska, da bi povečali osveščenost družbe oz. potrošnika od najzgodnejših let dalje o pomenu večjega uživanja lokalno pridelane zelenjave.

Ključna je **odprava administrativnih ovir**, predvsem na področju dostopa do vodnih virov, umeščanja objektov v prostor in izkoriščanja geotermalne energije. Sodelovanje med okoljsko in kmetijsko politiko je v tem delu ključnega pomena.

2.4. Ključne ugotovitve

Glede stanja samooskrbe v Sloveniji ugotavljamo sledeče:

➡ **Ugotovitev 1: Slovenija je del trga EU in je tesno vpeta v mednarodne trgovinske tokove. Prehranska suverenost je element nacionalne varnosti.** Čeprav v razmerah relativno svobodne trgovine doseganje 100% samooskrbe ni dosegljivo oz. bi bilo doseganje popolne samooskrbe stroškovno neučinkovito, je smiselno krepiti investicije v dvig produktivnosti in konkurenčnosti, dvig odpornosti kmetijske proizvodnje, povečanje njene dodane vrednosti, v

generacijsko pomladitev, povečanje tržne usmerjenosti kmetij, zmanjševanje stroškov, v razvoj in prenos znanja ter inovacij ter vlaganja v javne službe na področju kmetijstva. Ta vlaganja je treba podpreti tako z nepovratnimi sredstvi kot tudi s povratnimi oblikami podpore, t.j. finančnimi instrumenti (kot so: mikroposojila, razvojna investicijska posojila, krita z garancijo...).

- ➔ **Ugotovitev 2: Smiselno je strateško razvijati sektor pridelave zelenjave in krompirja** (od večje proizvodnje do boljšega organiziranja).
- ➔ **Ugotovitev 3: Povečati je treba učinkovitost delovanja verig preskrbe s hrano, zlasti na področju rastlinske pridelave.** Ključna so vlaganja v vse člene v verigi, v izboljšanje odnosov v verigi ter si prizadevati za zmanjšanje izgub hrane in odpadne hrane vzdolž celotne verige.
- ➔ **Ugotovitev 4: Izboljšave na področju organizirane ponudbe in naročanja hrane v javnih zavodih so nujne.** Izboljšati je treba naročanje lokalne hrane za šole, vrtce, domove za ostarele, bolnišnice in druge javne zavode tako na strani ponudnikov (povečanje organizirane ponudbe pestre lokalne, kakovostne, sezonsko pridelane in ekološke hrane) kot na strani naročnikov in sistema naročanja.
- ➔ **Ugotovitev 5: Spodbujati je treba zeleno javno naročanje hrane,** tudi na način določanja in postopnega zviševanja ciljev obveznih deležev ekoloških živil, ki bo usklajen z lokalno ponudbo in spodbujanjem le-te v smeri ekološke ponudbe.
- ➔ **Ugotovitev 6: Več poudarka nameniti osveščanju oz. opolnomočenju potrošnika od najzgodnejših let naprej ter spodbujanju trajnostne potrošnje** (lokalne, ekološke, kakovostne, sezonske, raznolike, okolju prijaznejše, z manj odpadne hrane) v smeri najnovejših prehranskih smernic, za kar je nujno sinhrono sodelovanje več politik: zdravstvene, okoljske, kmetijske, gospodarske in šolske politike.
- ➔ **Ugotovitev 7: Živinorejo je treba umestiti v koncept krožnega kmetijstva in krožnega prehranskega sistema ter krepiti njene ekosistemske funkcije.** Živinoreja bo ostala pomembna dejavnost slovenskega kmetijstva, in sicer zaradi primerjalnih konkurenčnih prednosti kot posledica naravnih danosti v Sloveniji ter obsežnih preteklih vlaganj v modernizacijo in prestrukturiranje živinorejskega sektorja. Hkrati pa gre za dejavnost, ki zagotavlja stabilnost dohodkov na kmetijah. Smiselno pa bi bilo usmerjati živinorejo na pot večje trajnosti in dodane vrednosti, in sicer: v smeri večje dobrobiti živali, zmanjšanja izpustov TGP, zlasti metana in didušikovega oksida, pa tudi v smeri zmanjšanja drugih okoljskih obremenitev (predvsem nitratov) ter večjega vključevanja rejcev v sheme kakovosti (zaradi doseganja višje dodane vrednosti).

3. Stanje na področju upravljanja kmetijskih zemljišč

3.1. Obseg kmetijskih zemljišč v Sloveniji

Temeljni pogoj za zagotavljanje prehranske samooskrbe vsake države so kmetijska zemljišča, ki so v Sloveniji izrazito omejen proizvodni faktor. Slovenski prostor je prepoznaven po veliki reliefni razgibanosti. Več kot polovico kopnega ozemlja v Sloveniji pokrivajo gozdovi (v letu 2018 : 60 %, EU-27: 34 %), približno tretjina površja je namenjena kmetijstvu (v letu 2018: 27 %, EU-27: 40%).²⁴

Podatki o skupnem obsegu kmetijskih zemljišč se razlikujejo glede na prostorsko evidenco, iz katere se črpa podatek o kmetijskih zemljiščih. Za to poročilo so uporabljene 3 najustreznejše prostorske evidence v RS, ki vsebujejo kmetijska zemljišča:

- ➔ **namenska raba kmetijskih zemljišč**: je s prostorskimi akti določena raba površin in objektov, ki ob upoštevanju pretežnosti in prepletanja dopustnih dejavnosti določa namen, za katerega se lahko površine in objekti uporabljajo (za kmetijsko dejavnost);
- ➔ **evidenca dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč (dejanska raba)**: dejanska raba, zajeta na podlagi do 3 leta starih letalskih posnetkov, pokriva celotno RS. Dejanska raba izkazuje dejansko stanje v naravi;
- ➔ **Register kmetijskih gospodarstev (RKG-GERK)**: površine, ki jih imajo kmetijska gospodarstva prijavljene v Register kmetijskih gospodarstev (RKG) in jih praviloma posodablja letno.

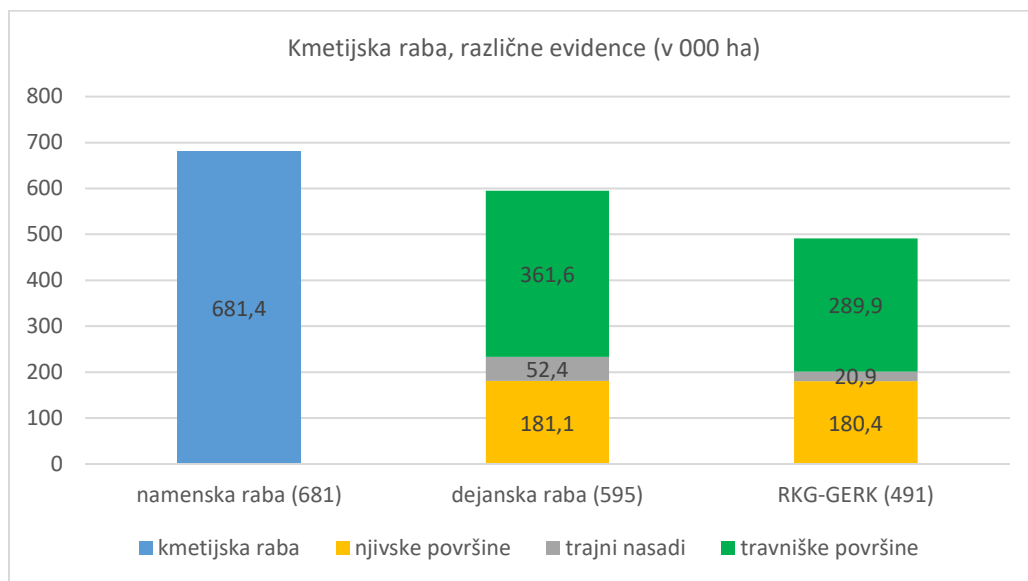
Navedene evidence se v poročilu uporabljajo izmenično. Za določene teme iz poročila se namreč posamezna evidenca v praksi ne uporablja oz. ni primerna, saj ne odraža stanja problematike. Površine kmetijskih zemljišč se med evidencami razlikujejo in jih je potrebno interpretirati predvsem v kontekstu namena, značilnosti in omejitev posamezne evidence. V določenih primerih, predvsem za opis trendov, so v tem poročilu uporabljene tudi kombinacije navedenih evidenc.

Podatki teh treh ključnih evidenc so iz leta 2022 in kažejo (Slika 21), da skupni obseg kmetijskih zemljišč znaša:

- ➔ **po namenski rabi kmetijskih zemljišč** (glede na prostorske načrte): nekaj več kot **681.000 ha** kmetijskih zemljišč,
- ➔ **po dejanski rabi** (glede na letalske posnetke): dobrih **595.000 ha** kmetijskih zemljišč v uporabi (v nadaljevanju: KZU),
- ➔ **glede na RKG-GERK** (glede na površine, ki jih kmetijska gospodarstva prijavijo zaradi uveljavljanja ukrepov kmetijske politike ali zaradi zakonskih obvez): dobrih **491.000 ha KZU**.

Slika 21: Obseg kmetijskih zemljišč glede na različne evidence, razdeljeno tudi po rabi, v 2022

²⁴ EUROSTAT

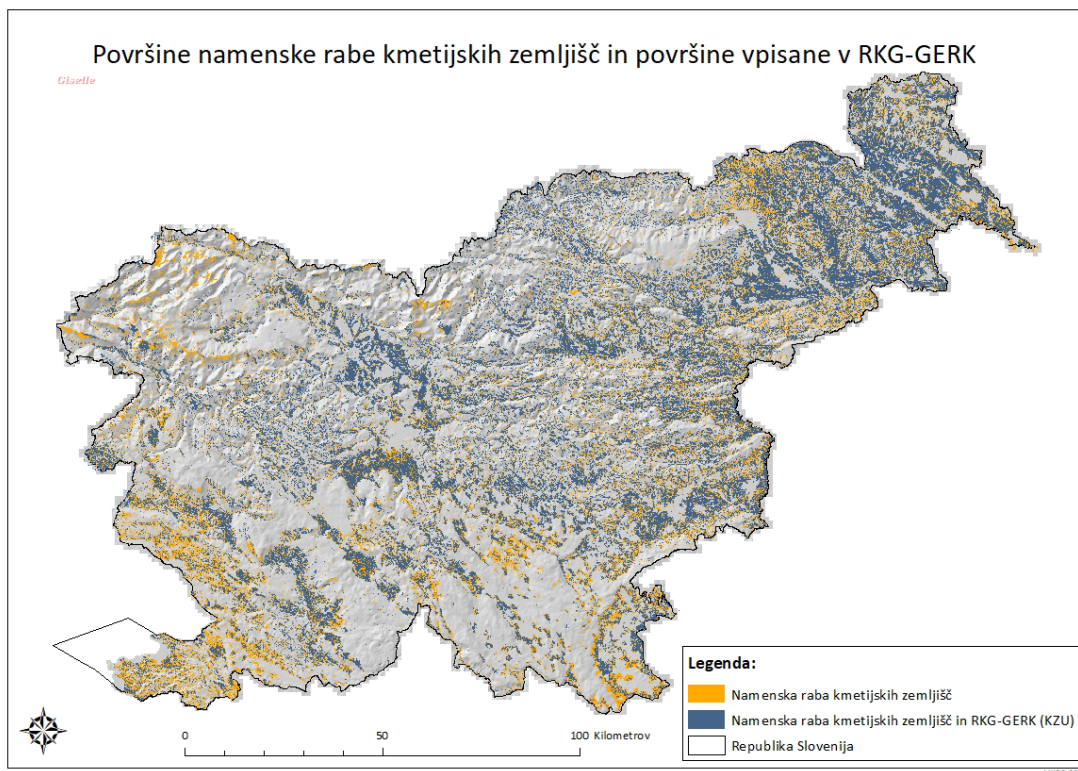


Vir: MOP (generalizirana namenska raba), MKGP (dejanska raba kmetijskih zemljišč in gozdov; Register kmetijskih gospodarstev, stanje 30.6.2022).

Iz zgornje slike je tudi razvidno, da so v RKG-GERK vpisane skoraj vse njivske površine, ki so kot njive evidentirane v evidenci dejanske rabe. Razlika nastaja pri travniških površinah, kamor v tem poročilu uvrščamo tudi ekstenzivne sadovnjake. Ocenjujemo, da gre pri neskladju za površine, ki so sicer v naravi travinje, vendar pa kmetje ali lastniki, ki niso kmetje, zanje ne uveljavljajo ukrepov SKP in zato niso vključene v evidenco RKG-GERK. Določen delež neskladja predstavlja tudi naravno travinje, npr. na višjih nadmorskih višinah.

Še večje neskladje v skupni površini je med namensko rabo kmetijskih zemljišč in RKG-GERK. Na zemljevidu v nadaljevanju so z oranžno barvo označena kmetijska zemljišča, ki so po namenski rabi sicer kmetijska, vendar niso vpisana v sistem RKG-GERK. Iz prikaza je razvidno, da se ta zemljišča pretežno nahajajo na hribovitejših območjih, na obrobjih in večinoma izven sklenjenih ravnin, hkrati pa se ta zemljišča nahajajo tudi v Obalno-kraški regiji in visokogorju. Skupno jim je, da so tam težji pogoji za kmetovanje, zaradi česar so redkeje aktivno uporabljena v kmetijske namene in posledično tudi vpisana v RKG-GERK. Ta območja se dokaj dobro ujemajo z območji izgube kmetijskih površin zaradi zaraščanja, prikazana na sliki 22.

Slika 22: Primerjava namenske rabe kmetijskih zemljišč in RKG-GERK, 2022



Vir: MKGP, 2022.

Gledano z vidika kmetijske rabe v Sloveniji absolutno prevladuje travinje, daleč pred njivskimi površinami. Slednje je pripisati naravnim danostim v Sloveniji. V povprečju je v obdobju med letoma 2005 in 2019 po podatkih RKG-GERK delež ornih površin predstavljal 36,7 % (v EU: 62 %) delež trajnega travinja 58,9 % (v EU: 31 %) in delež trajnih nasadov 4,3 % (v EU: 7 %) od vseh KZU. V primerjavi s povprečjem EU je v Sloveniji razmerje med deležem njiv in trajnega travinja ravno obratno. Medtem ko v Sloveniji travinje z 2/3 vseh kmetijskih površin v strukturi kmetijske rabe prevladuje, je v povprečju EU kar 2/3 vseh kmetijskih površin, namenjenih njivam.

Osnovni pogoj za učinkovito uresničevanje cilja samooskrbe je zagotavljanje zadostnega obsega kmetijskih zemljišč in kakovostnih tal. Države v našem podnebnem pasu naj bi za zagotovitev potrebnih količin hrane na prebivalca potrebovale od 2.500 m² do 3.000 m² njivskih kmetijskih zemljišč. **Podatki glede obsega relevantnih kategorij zemljišč, preračunano glede na število prebivalcev v Sloveniji v letu 2022 (2.108.732; SURS), kažejo, da imamo le 856 m² njivskih površin na prebivalca oziroma 2.330 m² KZU na prebivalca.**

Preglednica 7: Obseg površin kmetijskih zemljišč na prebivalca po vrstah rabe v letu 2022 (m²)

Vrsta rabe	m ² /prebivalca
njivske površine (vir: RKG-GERK)	856
trajni nasadi (vir: RKG-GERK)	99
travniške površine (vir: RKG-GERK)	1.375
skupaj KZU (vir: RKG-GERK)	2.330
<i>gozd in podobno (vir: dejanska raba)</i>	5.957

V Sloveniji so kmetijska zemljišča zelo omejen proizvodni faktor, poleg tega si za rabo kmetijskih površin konkurirajo številni interesi (promet, industrija, infrastruktura, širitev naselij...).

3.2. Gibanje obsega kmetijskih zemljišč v Sloveniji skozi čas

V evidenci dejanske rabe zaznavamo trend zmanjševanja površin KZU, v RKG-GERK pa trend povečevanja. Prvo je odraz trendov v naravi, drugo pa posledica vpisa kmetijskih zemljišč v RKG. Določen vpliv na spremembe v evidencah imajo tudi spremembe v metodologiji, ki so najpogostejše posledica sprememb v državni in/ali EU politiki. Ocenjevanje izgube kmetijskih površin je prav zaradi slabše primerljivosti evidenc iz obdobja pred letom 2012 zelo težavno, zato se v nadaljevanju osredotočamo pretežno na spremembe v zadnjih 10 letih.

S presekom podatkov **dejanske rabe iz leta 2012 in 2022**²⁵ ugotovimo, da se je iz KZU v pozidano (oz. sorodno) ali v zaraščanje spremenilo **36.632 ha** površin. Zaradi prilagajanja dejanske rabe ukrepom skupne kmetijske politike in zaradi izboljševanja natančnosti evidence, ki služi tudi kot kontrola vpisa RKG-GERK, ocenjujemo, da je izguba KZU v naravi dejansko manjša. Če ne upoštevamo manjših površin, kjer je razlog za »izgubo« KZU zelo verjetno natančnejši zajem, se sprememba površine KZU v pozidano (oz. sorodno) ali v zaraščanje zmanjša na **32.542 ha**. Dejansko je po oceni izguba verjetno še manjša. V letu 2022 se kot pozidana in sorodna zemljišča namreč vodijo tudi nekatere površine z zelenim pokrovom, ki so se v 2012 vodile kot KZU. S strožimi pravili se zajema tudi površine v zaraščanju.

S presekom podatkov **RKG-GERK iz leta 2012 s podatki dejanske rabe iz leta 2022** ugotovimo, da se je iz KZU RKG-GERK v pozidano (oz. sorodno) zemljišče ali v zaraščanje spremenilo **11.074 ha** površin. Če ne upoštevamo manjših površin, kjer je zelo verjetno razlog za »izgubo« KZU natančnejši vris ali zajem²⁶, se površina zmanjša na **8.568 ha**. **Te površine ocenjujemo kot najbolj problematična »izgubljena« zemljišča, saj so se v letu 2012 z gotovostjo uporabljala v kmetijske namene in jih zato v nadaljevanju podrobneje analiziramo.**

Podatki glede gibanja kmetijskih zemljišč po **namenski rabi** pa kažejo, da je **bilanca poseganja na kmetijska zemljišča po letu 2013 bolj uravnotežena**, še vedno pa je več kmetijskih zemljišč prešlo v druge rabe kot obratno. V zadnjih letih je to predvsem posledica uskladitve z dejanskim stanjem v prostoru.

3.2.1. Izguba KZU, vpisanih v RKG GERK, med 2012 in 2022

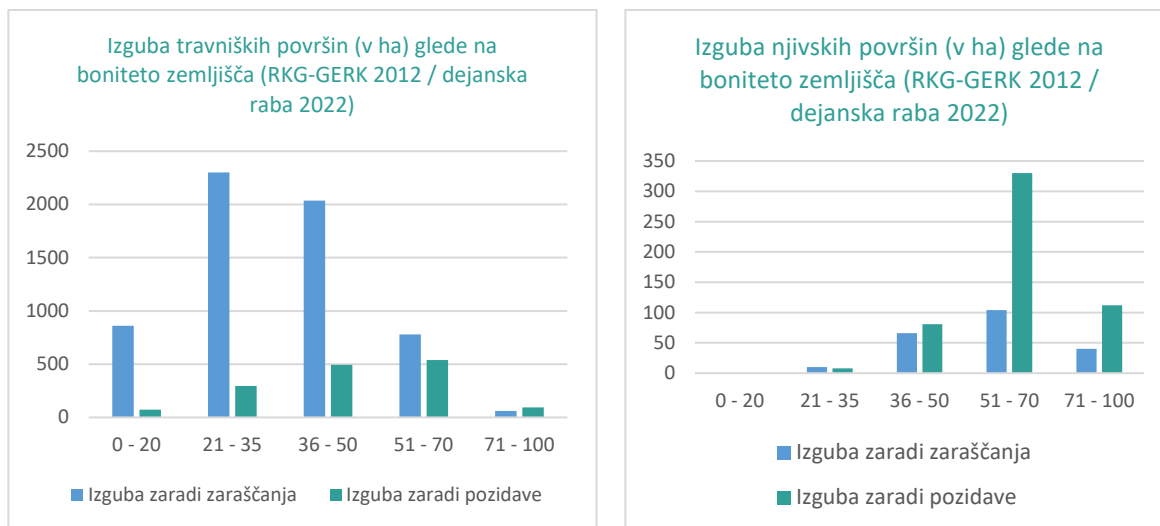
Glede na zemljišča, vpisana v RKG-GERK, ocenjujemo, da je bilo torej v obdobju 2012–2022 izgubljenih nekaj manj kot 8.600 ha kmetijskih zemljišč (okoli 857 ha letno). Upoštevana so bila zemljišča, kjer se je kmetijstvo v letu 2012 aktivno izvajalo (zemljišče vpisano v RKG-GERK), vendar so v letu 2022 glede na evidenco dejanske rabe postala bodisi pozidana in sorodna zemljišča, bodisi gozd ali zaraščanje. Okoli 1/4 omenjenih zemljišč je bilo spremenjenih v pozidano ali sorodno zemljišče (2.080 ha), okoli 3/4 se jih je zaraslo (6.490 ha). Ocenjene izgube so nižje, kot se jih lahko pridobi s presekom podatkov, ki so na spletnih straneh MKGP javno dostopni, saj so, kolikor je to mogoče, upoštevane značilnosti uporabljenih evidenc.

²⁵ Za stanje 2012 so vir letalski posnetki med 2009 in 2011, za stanje 2022 so vir letalski posnetki 2019 do 2021.

²⁶ Od rezultatov presekov smo odšteli vse delčke »izgubljenih« površin, ki so manjši od 50 m² in ožji od 2 m, saj menimo, da gre v teh primerih pretežno za spremembe zaradi izboljšave natančnosti. Nadalje smo z vizualnim pregledom »izgubljenih« površin izločili večje neustrezne površine, kot npr. travinje znotraj ograje letališč, kjer ne gre za izgubo, ampak spremembo metodologije zajema. Vse podatke o izgubah smatramo kot ocene.

Upoštevajoč KZU po skupinah vrst rabe, je bilo v analiziranem obdobju od 8567 ha izgubljenih kmetijskih zemljišč največ travniških površin (7.537 ha oz. 88%), nato njivskih površin (751 ha oz. 9 %) in najmanj trajnih nasadov (279 ha oz. 3 %), kar je glede na strukturo zemljišč pričakovano. Na sliki 23 v nadaljevanju je prikazana izguba travniških in njivskih površin glede na boniteto zemljišča. Pri travniških površinah je izguba pretežno na račun zaraščanja zemljišč slabših bonitet. Pri njivskih površinah je izguba pretežno na račun pozidave zemljišč boljših bonitet.

Slika 23: Izguba travniških in njivskih površin v obdobju 2012-2022 glede na boniteto zemljišča (v ha, RKG-GERK)



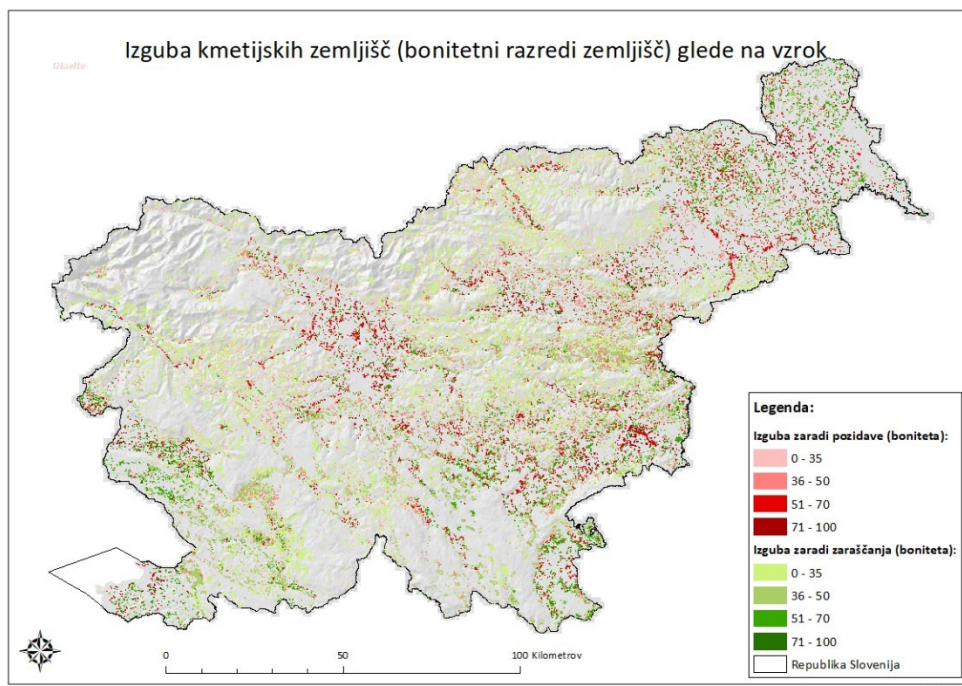
Vir: RKG-GERK, MKGP, 2022.

V nadaljevanju je problematika zaraščanja in pozidave predstavljena še na prostorski karti, ki je nadgrajena še s socio-demografskim dejavnikom, in sicer s povprečno letno spremembo števila prebivalstva po občinah od leta 2012–2021, da bi ugotovili, ali se procesi zaraščanja oziroma pozidave dogajajo na območjih zmanjševanja, povečanja ali stagnacije števila prebivalstva²⁷. Posamezni poligoni so zaradi jasnejšega prikaza poudarjeni in ne prikazujejo dejanske površine sprememb v naravi. V rdečih odtenkih so obarvane površine, kjer smo v obdobju 2012 – 2022 zaznali spremembo kmetijskega zemljišča v pozidano ali sorodno zemljišče. Z zelenimi odtenki so obarvane kmetijske površine, kjer smo zaznali zaraščanje.

Iz te karte je razvidno, da se izguba najboljših kmetijskih zemljišč dogaja na ravninskih območjih. Razbrati je možno tudi to, da se pozidava odvija na območjih povečevanja prebivalstva, zaraščanje pa na območju odseljavanja prebivalstva, vendar pa ni mogoče z gotovostjo potrditi te korelacije po celotnem ozemlju RS (primer: Kras, SV del države, kjer se prebivalstvo povečuje, kmetijske površine pa se vseeno zaraščajo).

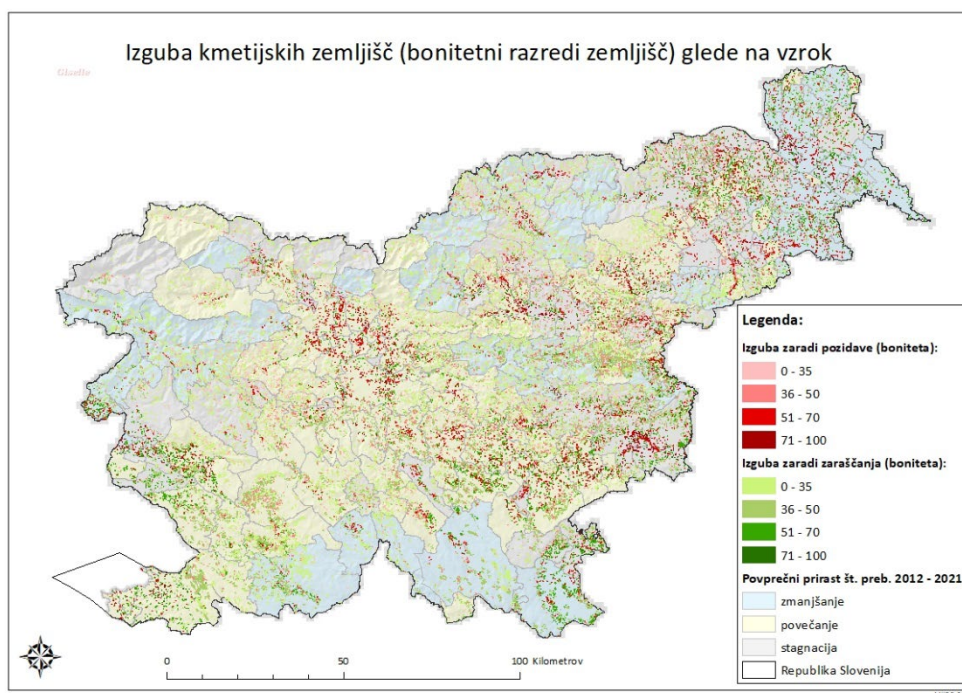
²⁷ Pri socio-demografskem kriteriju je bila na podlagi podatkov SURS o gibanju št. prebivalcev (selitve in naravno gibanje) po občinah za leta 2012 do 2021 izračunana povprečna letna sprememba prebivalstva. Kot stagnacija števila prebivalstva je bila opredeljena povprečna sprememba nad -2 preb./1.000 prebivalcev in pod +2 preb./1.000 prebivalcev.

Slika 24: Prikaz izgube kmetijskih površin zaradi zaraščanja ali pozidave – stanje v letu 2022 glede na stanje v letu 2010



Vir: RKG_GERK, MKGP, primerjava stanja iz leta 2012 in 2022.

Slika 25: Prikaz izgube kmetijskih površin zaradi zaraščanja ali pozidave – stanje v letu 2022 glede na stanje v letu 2010 v povezavi z območji priseljevanja, odseljevanja ali stagnacije števila prebivalcev



Vir: RKG_GERK, MKGP, primerjava stanja iz leta 2012 in 2022.

V kontekstu sprememb dejanske rabe je treba omeniti tudi, da zaznavamo tudi znatno povečevanje obsega kmetijskih zemljišč na račun gozda in zaraščenih površin. Spremembe med kmetijskimi površinami in gozdom oz. zaraščanjem se torej v naravi dogajajo v obe smeri.

3.2.2. Spreminjanje kmetijskih zemljišč po namenski rabi

Kmetijska zemljišča v Sloveniji se pred spremembo namenske rabe varuje na podlagi Zakona o kmetijskih zemljiščih (Zakon o kmetijskih zemljiščih (Uradni list RS, št. 71/11 – UPB, z vsemi spremembami, v nadaljevanju: ZKZ). MKGP sodeluje v postopkih spremembe namenske rabe kot eden izmed nosilcev urejanja prostora v postopkih, ki jih določa Zakon o urejanju prostora. Spremlja predloge sprememb prostorskih aktov in jih letno posreduje Kmetijskemu inštitutu Slovenije. Podatki so objavljeni v vsakoletnem Poročilu o stanju kmetijstva, živilstva, gozdarstva in ribištva.

V naslednji preglednici povzemamo površine sprememb kmetijskih zemljišč v druge namenske rabe in površine vračil iz drugih namenskih rab nazaj v namensko rabo kmetijskih zemljišč v občinskih prostorskih aktih za obdobje enajstih let od 2010 do 2021.

Preglednica 8: Površine sprememb kmetijskih zemljišč v druge namenske rabe in obratno, 2010-2021

Leto	Prostorski akt	Spremembe (ha)	Vračanje (ha)
2010	SD OPN	0	0
	OPN	2.320,60	0
2011	SD OPN	0	0
	OPN	650,3	0
2012	SD OPN	531	0
	SD PRO	1.353,80	0
2013	SD OPN	23,01	1,28
	OPN	725,17	511,65
	SD PRO	4,78	0
2014	SD OPN	105,47	21,82
	OPN	2.193,74	1.128,76
2015	SD OPN	984,74	80,56
	OPN	1.159,80	464,14
2016	SD OPN	108,87	101
	OPN	1.904	1.604,57
2017	SD OPN	462,5	257,4
	OPN	827,1	387,5
2018	SD OPN	389,6	170,4
	OPN	1.324,50	456,1
2019	SD OPN	181,1	106,2
	OPN	305,6	176,8
2020	SD OPN	84,42	62,99
	OPN	367,93	221,17
2021	SD OPN ⁽⁴⁾	286,99	141,38
	OPN ⁽⁴⁾	436,6	300,6

SKUPAJ	16.731,62	6.194,32
--------	-----------	----------

Vir: MKGP, 2022.

Glede na podatke iz tabele izhaja, da je v zadnjih 11 letih prišlo do spremembe namenske rabe na skupni površini 16.731,62 ha kmetijskih zemljišč v druge namenske rabe in 6.194,32 ha sprememb iz drugih namenskih rab nazaj v namensko rabo kmetijskih zemljišč.

Bilanca poseganja na kmetijska zemljišča je po letu 2013 postala bolj uravnotežena, če se ne upošteva zaraščanja (spremembe namenske rabe kmetijskih zemljišč v gozd). Pri tem je treba poudariti, da se je politika varovanja kmetijskih zemljišč z leti spreminjala. V zadnjih letih se zaradi zahteve po izvedbi omilitvenih ukrepov pri poseganju na kmetijska zemljišča bolj učinkovito ohranja bilančno stanje površine kmetijskih zemljišč v posameznih občinskih prostorskih aktih kot v preteklosti.

Pri tolmačenju podatkov iz zgornje preglednice je treba upoštevati tudi dejstvo, da gre pri spremembah kmetijskih zemljišč v druge rabe za vse spremembe, ne samo za potrebe pozidave, temveč tudi gozda, vode in drugih. Po oceni MKGP je približno 60 % vse namenske rabe kmetijskih zemljišč prešlo v gozd in vode. V vseh teh primerih je šlo za uskladitev stanja v občinskih prostorskih načrtih s stanjem v naravi. Ugotavljamo tudi, da je pri spremembi namenske rabe kmetijskih zemljišč v namensko rabo stavbnih zemljišč (približno 40 %) vsaj polovica teh sprememb namenske rabe posledica uskladitve stanja v občinskih prostorskih načrtih s stanjem v prostoru in gre za legalno zgrajene objekte.

MKGP si prizadeva ohranjati površine zemljišč, ki so po namenski rabi kmetijska zemljišča. To velja tako za občinske kot državne prostorske akte. V postopkih priprave prostorskih aktov izdaja smernice in mnenja s področja varstva kmetijskih zemljišč. Pri tem obravnava posege na kmetijska zemljišča in posege, ki se nanašajo na spreminjanje nekmetijske namenske rabe v namensko rabo kmetijskih zemljišč. Več o politiki varovanja kmetijskih zemljišč sledi v 4. poglavju tega poročila.

3.3. Naravni omejitveni dejavniki – OMD območja

Pomemben delež kmetijskih zemljišč v uporabi se nahaja na območjih z naravnimi ali drugimi posebnimi omejitvami (OMD). Slovenija sodi med države članice EU-27 z daleč najvišjim deležem površin v OMD, kar zmanjšuje konkurenčnost slovenskega kmetijstva, omejuje izbor možnih proizvodnih usmeritev in povišuje stroške proizvodnje.

Preglednica 9: Obseg OMD v Sloveniji

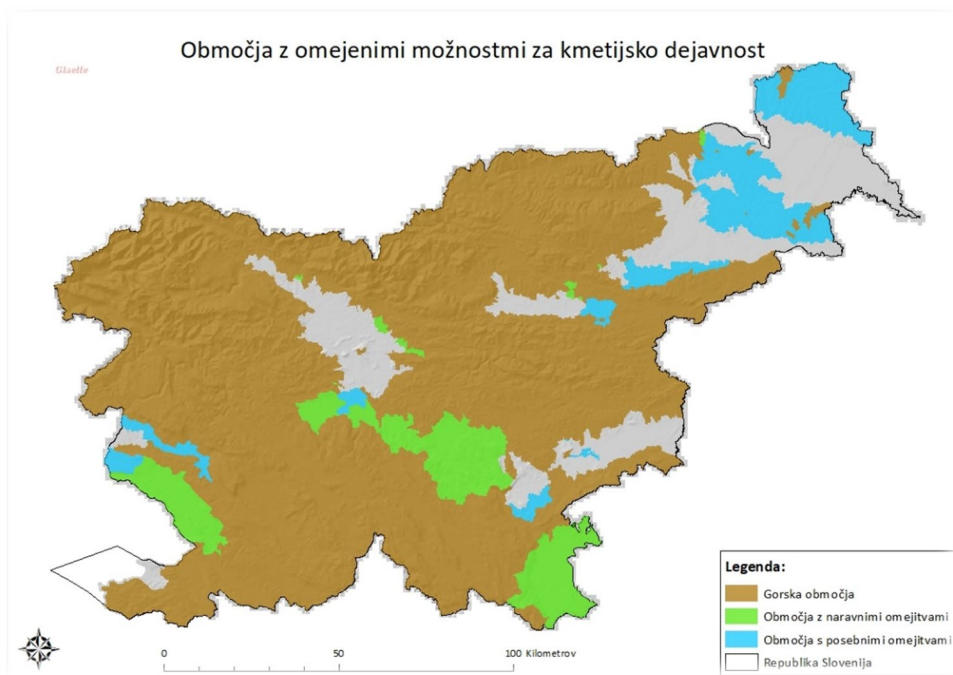
Območja	Površina (ha)	Delež skupne površine (%)	Kmetijska zemljišča v rabi (brez ostalih kmet. zemljišč)	
			Površina (ha)	Delež (%)
Gorska območja	1.470.914	72,4	330.700	55,6
Območja z naravnimi omejitvami	146.407	7,2	49.054	8,2
Območja s posebnimi omejitvami	143.941	7,1	72.874	12,2
Skupaj OMD	1.761.262	86,9	452.628	76,1
Območja izven OMD	265.826	13,1	142.492	23,9
Slovenija	2.027.100	100,0	595.120	100,0

Vir: RKG_GERK, MKGP, 2022.

Največji delež teh območij je uvrščenih med gorska območja (55,8 % vseh KZU). Za ta območja je zaradi višje nadmorske višine značilna krajša vegetacijska doba. V kombinaciji s strmimi nagibi je na gorskih območjih omejena uporaba standardne mehanizacije in zožena možnost izbire primernih rastlin.

Za ta območja je torej značilna precejšnja omejenost možnosti uporabe kmetijskih zemljišč in uporaba dražje specialne mehanizacije.

Slika 26: Porazdelitev OMD v Sloveniji



Vir: MKGP, 2022.

V spodnji preglednici so prikazane površine po posameznih vrstah rabe in deleži teh površin v OMD, kot je razvidno iz RKG-GERK. Podatki kažejo, da je velika večina trajnega travinja (91 % vsega) prav v OMD, kar je posledica naravnih danosti, ki ne omogoča drugačne rabe. Drugače velja za njive, kjer je ta delež približno pri polovici.

Preglednica 10: KZU v OMD v ha in v %, stanje 30.6.2022, RKG

	v RKG (ha)	OMD (ha)	OMD %
njivske površine	180.403	84.985	47,1
trajni nasadi	20.854	17.650	84,6
travniške površine	289.913	263.478	90,9
skupaj KZU	491.170	366.113	74,5

Vir: RKG_GERK, MKGP, 2022.

3.4. Območja posebnih varovanj zaradi okolja

Poleg tega, da so v Sloveniji zelo pogosti naravni omejitveni dejavniki za uporabo kmetijskih zemljišč, se pomemben del kmetijskih zemljišč nahaja tudi na območjih, ki so zaradi okoljskih vidikov deležna posebne obravnave oz. zaščite z vidika varovanja voda in biotske raznovrstnosti. Takšna območja so območja Natura 2000, najožja vodovarstvena območja (VVO 1), območja okoljsko občutljivega trajnega travinja (OOTT) znotraj območij Natura 2000, varovalni pasovi ob vodotokih I. in II. reda.

Območja Natura 2000

Na območjih Natura 2000 se nahaja 23,2 % kmetijskih zemljišč v uporabi (cca. 114.361 ha). Glavnino teh zemljišč (68 %) predstavljajo travniške površine.²⁸

Znotraj območij Natura 2000 so bila zaradi zahtev t.i. »pogojenosti« v okviru skupne kmetijske politike 2023–2027 opredeljena območja OOTT. Opredelitev OOTT je standard²⁹, ki ga uvaja Uredba 2021/2115/EU in varuje del občutljivega trajnega travinja znotraj območij Natura 2000 na okvirno 33.000 ha s tem, ko prepoveduje spreminjanje ali preoravanje trajnih travnikov. Na teh travniških površinah je prepovedano preoravanje v njive ali spreminjanje v drugo rabo, sicer pa se površina lahko upravlja brez omejitev.

V okviru pogojenosti je za območja Natura 2000 v sklopu Strateškega načrta SKP 2023–2027 opredeljena tudi obvezna zahteva, da na območjih Natura 2000 – habitatih za varstvo proteusa, kjer je vrsta v neugodnem ohranitvenem stanju zaradi onesnaženosti podzemnih vod z dušikom, ni dovoljeno gnojenje kmetijskih zemljišč z digestatom in bioplinno gnojevko.

Vodovarstvena območja

Z namenom zaščite pitne vode je pomemben del kopne površine države opredeljen tudi kot vodovarstveno območje (VVO). To so območja vodnih teles in njihovega napajalnega območja, na katerih je določen vodovarstveni režim v obliki prepovedi, omejitev in zaščitnih ukrepov z namenom zaščite vodnega vira pitne vode. Pravna podlaga za vzpostavitev VVO in VVR je Zakon o vodah (Uradni list RS, št. [67/02](#), z vsemi spremembami). Najstrožje omejitve veljajo za VVO I, ki je območje okoli zajetja. Na teh območjih so s predpisi Vlade RS določene zahteve, omejitve in prepovedi tudi za kmetovanje, in sicer na področju obdelave tal (npr. zahteva se pokritost z zelenim pokrovom, prepoved preoravanja travnikov), gnojenja (zahteva se gnojenje na osnovi gnojilnega načrta, prepovedana je uporaba gnojevke in gnojnice ter mineralnih gnojil, ki vsebujejo dušik v določenem delu leta itd.), opredeljene so omejitve glede rabe FFS (prepovedano je uporabljati FFS, ki vsebujejo aktivne snovi s seznama, ki ga vsako leto objavi MKGP na svoji spletni strani, prednost imajo nekemični ukrepi varstva rastlin (mehanski, biološki in biotehniški ukrepi) in uporaba tistih kemičnih ukrepov in tistih FFS, ki jih je dovoljeno uporabljati v ekološki pridelavi itd.), predpisane so določene omejitve glede izvajanja paše.

Območja ob vodotokih I. in II. reda

Ob vodotokih I. in II. reda so bile s ciljem varovanja kakovosti voda in preprečevanja onesnaženja voda z Zakonom o vodah opredeljene še nekatere omejitve za kmetijsko dejavnost, ki so bile nato prenesene tudi v okvir okrepljene pogojenosti, ki velja za vse upravičence do plačil SKP.

Gre za t.i. DKOP 4: Vzpostavitev varovalnih pasov vzdolž vodotokov, ki se nanaša na priobalna zemljišča ob vodah I. reda v širini 15 m in II. reda v širini 5 m, ki morajo biti vzpostavljena v skladu z Zakonom o vodah (za namen tega standarda so to varovalni pasovi). Ta standard se nanaša tudi na varovalne pasove ob osuševalnih jarkih, širših od 2 m, v širini 3 m, ki imajo iztok do hidrografske mreže voda I. in II. reda. Znotraj teh varovalnih pasov velja prepoved gnojenja z organskimi in mineralnimi gnojili (kar ne velja za iztrebljanje živali na pašnikih med pašo), prepoved uporabe FFS, prepoved odlaganja organskih gnojil, prepoved oranja, dovoljena je površinska obdelava zaradi vzdrževanja priobalnega zemljišča (košnja, mulčenje ali paša), varovalni pas je lahko zaraščen s travo, samoniklimi rastlinami, grmovjem ali drevesi, predpisanih je več omejitev s področja paše živine. DKOP 4 je namenjen zaščiti vodotokov pred onesnaževanjem in odtokanjem sredstev za varstvo rastlin in gnojil v vodno telo.

Območja različnih omejitev kmetovanja

²⁸ Indicator Dashboard: <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardIndicators/DataExplorer.html> in CAP Context Indicators: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-indicators/context/2014/indicator-table_en

²⁹ Gre za obvezni standard DKOP 9 (dobri kmetijski in okoljski pogoji), predpisan v okviru okrepljene pogojenosti.

Del KZU se torej nahaja na območjih, ki so zaradi okoljskih vidikov deležna posebne obravnave, zato zanje veljajo določene omejitve rabe. Na istem KZU je lahko ena ali več omejitev. V preglednici 11 so navedene kmetijske površine, ki so bile na dan 30.6.2022 vpisane v RKG-GERK, in za katere glede na stanje v RKG-GERK veljajo omejitve na območju OOTT, na območju habitatov za varstvo proteusa znotraj območij Natura 2000 ter na območjih varovanja voda (državni VVO1 in varovalni pasovi ob vodah ter območja prepovedi uporabe FFS – pri tem gre za predpisane zahteve ravnanja v okviru pogojenosti - PZR8 FFS).

Preglednica 11: Kmetijska zemljišča, vpisana v RKG-GERK - pregled po skupinah rabe GERK in omejitvah

	skupaj RKG-GERK	Prepoved vnosa digestata	OOTT	Varovalni pasovi ob vodah	VVO I državni nivo	FFS prepoved
njivske površine	180.403	3.063	/	1.662	815	12
trajni nasadi	20.854	96	/	121	25	8
travniške površine	289.913	13.079	32.637	6.889	605	318
skupaj	491.170	16.238	32.637	8.672	1.445	338

Vir: RKG_GERK, MKGP, 2022.

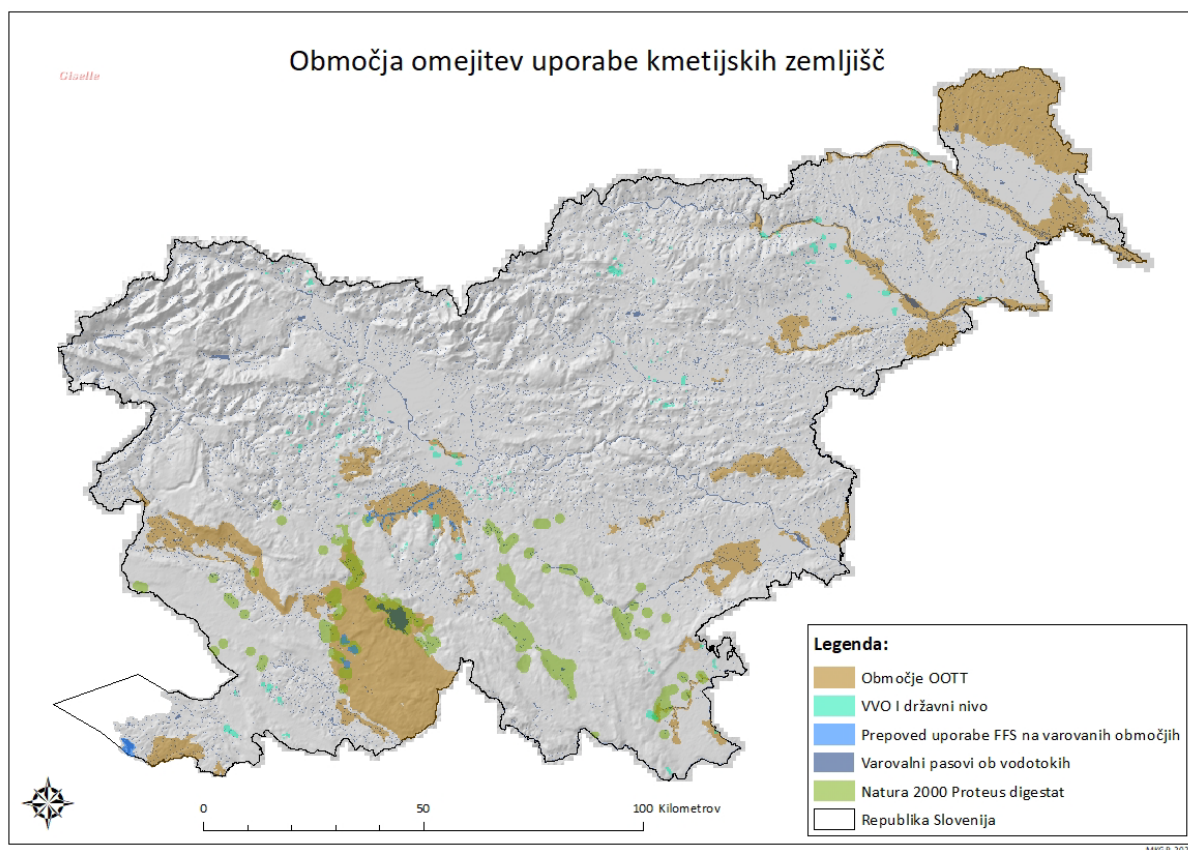
Obseg travniških površin v RKG-GERK, ki ležijo na območju OOTT, znaša 32.637 ha. To je nekoliko manj od 33.000 ha, navedenih v Strateškem načrtu SKP 2023–2027, to odstopanje pa je večinoma posledica sprememb v naravi. Znotraj območja OOTT se nahajajo tudi njivske površine in intenzivni trajni nasadi, za katere omejitve OOTT ne veljajo, dokler raba teh površin ni travniška. Če bi površina z vrsto rabe njiva ali intenzivni trajni nasad znotraj območja OOTT v prihodnosti prešla v trajno travinje, bi za to kmetijsko površino veljale omejitve OOTT.

Kmetijska gospodarstva, ki imajo v uporabi površine s statusom OOTT, morajo upoštevati predpisane omejitve rabe, sicer kršijo pogojenost, ki je osnovni standard za vse, ki želijo pridobiti plačila, vezana na površino ali živali, iz naslova skupne kmetijske politike.

Ostala območja, za katere veljajo določene omejitve kmetovanja, pa niso vezana izključno na travniške površine, temveč veljajo tudi na ostale vrste rabe, pri čemer pa travniki kljub vsemu prevladujejo (razen v primeru omejitev na VVO 1 – državni nivo).

Pri tem je potrebno opozoriti, da so omejitve lahko zelo različne in da nimajo vse enakega vpliva na izvajanje kmetijske dejavnosti. Npr. zahteve za trajno travinje OOTT prepovedujejo preoravanje travnikov v njive ali drugo rabo, vendar pa ne omejujejo ostalih praks: npr. gnojenja, rabe FFS ali pa števila košenj. Na spodnjem zemljevidu je prikazano, kje v prostoru se nahajajo območja omejitev.

Slika 27: Prostorski prikaz omejitev uporabe kmetijskih zemljišč kot posledica območij posebnih varovanj



V preglednici 12 so prikazani podatki glede kakovosti KZU (bonitete), ki so vpisane v RKG-GERK in se nahajajo bodisi na OMD oziroma na območjih omejitev kmetovanja. Bonitetni razredi, v katerih se nahaja največ površin za posamezno omejitev, so v naslednji preglednici odebeljeni.

Preglednica 12: Kmetijska zemljišča, vpisana v RKG-GERK na območjih omejitev - razvrstitev v razrede bonitetnih točk

	OMD	Prepoved vnosa digestata	OOT	5/15 m pas ob vodotokih	VVO I državni nivo	FFS prepoved
BON	ha	ha	ha	ha	ha	ha
0-20	24.543	15	755	236	46	0
21-35	87.412	2.472	8.645	2.244	133	72
36-50	129.411	5.754	12.627	2.476	300	177
51-70	111.032	7.600	8.224	2.948	412	79
71-100	13.717	397	2.386	768	554	10
skupaj	366.115	16.238	32.637	8.672	1.445	338

Vir: RKG_GERK, MKGP, 2022.

Varovalni režimi s področja varstva narave in voda vplivajo na kmetijska zemljišča tudi posredno. Pri pripravi prostorskih aktov MKGP pogosto obravnava predloge posegov na kmetijska zemljišča, ki jih zaradi navedenih režimov ni mogoče umeščati na nekmetijska oziroma manj kakovostna kmetijska zemljišča. V praksi se varovalnim režimom, ki pokrivajo večje površine kmetijskih zemljišč, izogiba že v fazi načrtovanja. S tem se posredno povečuje pritisk pozidave na območje najboljših kmetijskih zemljišč.

3.5. Ključne ugotovitve

Glede stanja kmetijskih zemljišč skozi čas ter različnih omejitev uporabe kmetijskih zemljišč ugotavljamo sledeče:

- ➡ **Ugotovitev 1: Kmetijska zemljišča je nujno potrebno še bistveno bolj zaščititi pred nadaljnjo pozidavo, zlasti najboljša kmetijska zemljišča - njive.** Ne glede na vse mehanizme varovanja kmetijskih zemljišč in pomen, ki se v zadnjem času pripisuje zagotavljanju prehranske samooskrbe, je dejstvo, da se spreminjanje namenske rabe iz kmetijske v druge vrste rab še vedno dogaja, čeprav v manjšem obsegu. To dokazuje, da za omejena kmetijska zemljišča v RS tekmujejo številni interesi in da obstoječi mehanizmi varovanja kmetijskih zemljišč tega ne preprečujejo.
- ➡ **Ugotovitev 2: Na kmetijskih zemljiščih obstajajo različne omejitve – te so lahko naravne (nagibi, erozija, nadmorska višina, kakovost tal, lega itd.) ali pa zakonsko predpisane zaradi varovanja voda in ohranjanja narave.** Na teh območjih so z »režimi« predpisane različne zahteve ravnanja, ki omejujejo do določene mere upravljanje s kmetijskimi zemljišči.

4. Politika upravljanja s kmetijskimi zemljišči

MKGP je nosilec urejanja prostora za področje kmetijskih zemljišč v postopkih prostorskega načrtovanja v skladu s predpisi, ki urejajo prostorsko načrtovanje, in nosilec urejanja prostora v postopkih prostorskega načrtovanja, v katerih se spreminjata obseg in podrobnejša namenska raba površin z objekti za kmetijsko proizvodnjo znotraj območij proizvodnih dejavnosti.

Varstvo kmetijskih zemljišč ni podprto z evropsko zakonodajo na način, kot so nekateri drugi režimi, na primer okoljski režimi. Varovanje kmetijskih zemljišč ni režim kot tak, pri tem gre za koncept ohranjanja in izboljševanja pridelovalnega potenciala ter povečevanja obsega kmetijskih zemljišč, trajnostnega ravnanja z rodovitno zemljo in navsezadnje koncept ohranjanja krajine ter razvoj podeželja.

Varstvo kmetijskih zemljišč ureja Zakon o kmetijskih zemljiščih (v nadaljevanju: ZKZ). ZKZ pri umeščanju objektov v prostor predvideva, da se ti čim bolj izogibajo najboljšim kmetijskim zemljiščem, kljub vsemu pa se umeščanju objektov v prostor ne moremo izogniti (na primer infrastrukturalni objekti, prostorske ureditve v javnem interesu ipd.).

I. Za izvajanje **varstva kmetijskih zemljišč** so z ZKZ vzpostavljeni sledeči mehanizmi:

1. določitev trajno varovanih kmetijskih zemljišč,
2. omilitveni ukrepi v postopkih prostorskega načrtovanja,
3. plačilo odškodnine zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča,
4. prednostni vrstni red nakupa kmetijskih zemljišč,
5. zaščitene kmetije v okviru postopkov dedovanja (urejeno z Zakonom o dedovanju kmetijskih gospodarstev),
6. načrtovanje objektov na kmetijskih zemljiščih,
7. ravnanje z rodovitno zemljo pri gradbenih posegih.

II. Za **izboljševanje proizvodnega potenciala kmetijskih zemljišč** so z ZKZ vzpostavljeni ukrepi:

1. odprave zaraščanja,
2. izvedbe agrarnih operacij, kot npr. komasacije, namakanje, agromelioracije itd.

S kmetijskimi zemljišči v lasti Republike Slovenije upravlja Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS (v nadaljevanju: Sklad). Ena pglavitnih nalog Sklada je izvajanje pravnega prometa s kmetijskimi zemljišči in kmetijami ter drugimi zemljišči, s katerimi razpolaga v okviru Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 19/10 – uradno prečiščeno besedilo, z vsemi spremembami, v nadaljevanju:). Podrobneje je vloga Sklada opisana v nadaljevanju v poglavju 4.3.

4.1. Sistem varovanja kmetijskih zemljišč v Republiki Sloveniji

Določitev trajno varovanih kmetijskih zemljišč

Pomemben ukrep, ki bo prispeval k omejitvi pozidave kmetijskih zemljišč, je določitev **trajno varovanih kmetijskih zemljišč** (v nadaljevanju: TVKZ). Določitev TVKZ v občinskih prostorskih načrtih (v nadaljevanju: OPN) je ukrep, ki je namenjen trajnemu varovanju kmetijskih zemljišč pred spremembo namenske rabe in s tem varovanju naravnega vira, ključnega za pridelavo hrane, razvoj podeželja in nadaljnji razvoj kmetijstva. Z določitvijo TVKZ bo namreč omejena gradnja in spreminjanje namenske rabe kmetijskih zemljišč. **ZKZ namreč določa, da se območja TVKZ najmanj 10 let od uveljavitve**

OPN, s katerim so bila ta območja določena, ne bodo smela spreminjati. TVKZ se bodo vzpostavljala ob spremembi OPN.

Kriteriji za določitev TVKZ so opredeljeni v Pravilniku o podrobnejših pogojih za določitev predloga območij trajno varovanih kmetijskih zemljišč ter o podrobnejši vsebini strokovnih podlag s področja kmetijstva (Uradni list RS, št. [55/17](#)). Ti kriteriji so boniteta kmetijskih zemljišč, nagib, izvedena komasacija, osuševanje, namakanje, trajni nasadi, lokalne značilnosti kmetijske pridelave in rabe kmetijskih zemljišč.

Ob upoštevanju teh kriterijev ter navodil in usmeritev iz tega pravilnika se pripravijo strokovne podlage glede določitve TVKZ. V okviru strokovne podlage se pripravi predlog območij TVKZ in predlog območij ostalih kmetijskih zemljišč (v nadaljevanju: OKZ). V skladu s 3.c členom ZKZ ministrstvo, pristojno za kmetijstvo, naroči izdelavo strokovne podlage, ko je iz prostorskega informacijskega sistema v skladu z zakonom, ki ureja prostorsko načrtovanje, razvidno, da je bil sprejet sklep o začetku postopka priprave prostorskega akta, iz katerega izhaja, da se s prostorskim aktom predlaga sprememba namenske rabe kmetijskih zemljišč. V času priprave tega Poročila je izdelanih 10 strokovnih podlag, 3 strokovne podlage so v pregledu in potrjevanju, 2 strokovni podlagi pa sta v izdelavi.

Občina pri pripravi OPN na podlagi predloga strokovne podlage določi območja kmetijskih zemljišč in jih razvrsti v območja TVKZ in OKZ. Pri pripravi OPN so občine dolžne v čim večji meri upoštevati predlog območij TVKZ in OKZ.

Občina mora pri pripravi OPN upoštevati podatke iz strokovne podlage in, ob upoštevanju načel ZUreP-3, načrtovati najprej na zemljiščih nekmetijske namenske rabe. Če to ni mogoče, pa mora, ob upoštevanju predloga območij TVKZ in OKZ, najprej načrtovati na območju predloga OKZ ter šele nato na območju predloga TVKZ, pri tem pa se na teh območjih najprej načrtuje na kmetijskih zemljiščih nižjih bonitet.

MKGP ocenjuje, da bo v Sloveniji določenih okoli 350.000 ha TVKZ. Glede na predlagano delitev strateških območij za kmetijstvo in pridelavo hrane bo bistven delež TVKZ določen na izjemno pomembnih in zelo pomembnih območjih, pomemben delež TVKZ bo določen v pomembnih območjih, manjši delež pa v ostalih območjih.

Problematika trenutnega koncepta TVKZ in preučitev možnih rešitev

Velika dolgotrajnost postopka določanja TVKZ: MKGP ocenjuje, da bo določanje TVKZ po občinah potekalo več let (tudi 10 ali več let), saj je postopek odvisen o dinamike spreminjanja OPN. Zaenkrat nobena občina še nima določenih TVKZ in OKZ v OPN. MKGP tudi ocenjuje, da bodo postopki sprejemanja OPN vsebinsko zelo zahtevni in verjetno tudi dolgotrajni, saj bo treba zaradi določitve TVKZ, ureditvenih območij naselij in območij za dolgoročni razvoj naselja po ZUreP-3 na nivoju občine uskladiti različne interese v prostoru, pri čemer imajo poleg razvojnih interesov občine in interesa MKGP po določitvi čim večjega obsega TVKZ v posamezni občini, pomembno vlogo tudi ostali varstveni režimi (npr. narava, voda, kultura, gozd).

Spreminjanje zakonodaje z vplivom na TVKZ: Koncept določanja TVKZ je bil prvič določen s spremembo ZKZ v letu 2011. Koncept določanja TVKZ je bil močno postavljen pod vprašaj v letu 2012, ko je bila odškodnina zaradi spremembe namembnosti kmetijskih zemljišč drastično znižana in ni bilo več na voljo dovolj finančnih sredstev za izdelavo strokovnih podlag za določitev TVKZ v z zakonom določenem obsegu (poleg določitve TVKZ bi strokovna podlaga lahko uredila ugotovljena neskladja med določeno boniteto kmetijskih zemljišč in stanjem v naravi, predlagala območja, ki so primerna za odpravo zaraščanja in izvajanje agrarnih operacij glede na boniteto zemljišč, zaokroženost in topografske značilnosti). V vmesnem obdobju so se iskale alternativne rešitve (določitev TVKZ z vladno uredbo za celo Slovenijo (leto 2013), določitev obveznih kvot TVKZ po občinah) ter poenostavil se je koncept strokovnih podlag (določa se zgolj predlog TVKZ, ostale sestavine pa so bile izključene). V času

epidemije COVID-19 je zakon o interventnih ukrepih določil izjemo, da če se s prostorskim aktom predlaga sprememba namenske rabe kmetijskih zemljišč v obsegu več kot 10 ha, občini ni potrebno določiti območij TVKZ. V tem času je več občin sprejelo sklep o začetku postopka priprave prostorskega akta brez določanja območij TVKZ.

Vsa navedena dejstva so razlog, da v Sloveniji do danes še nobeno kmetijsko zemljišče ni določeno kot trajno varovano.

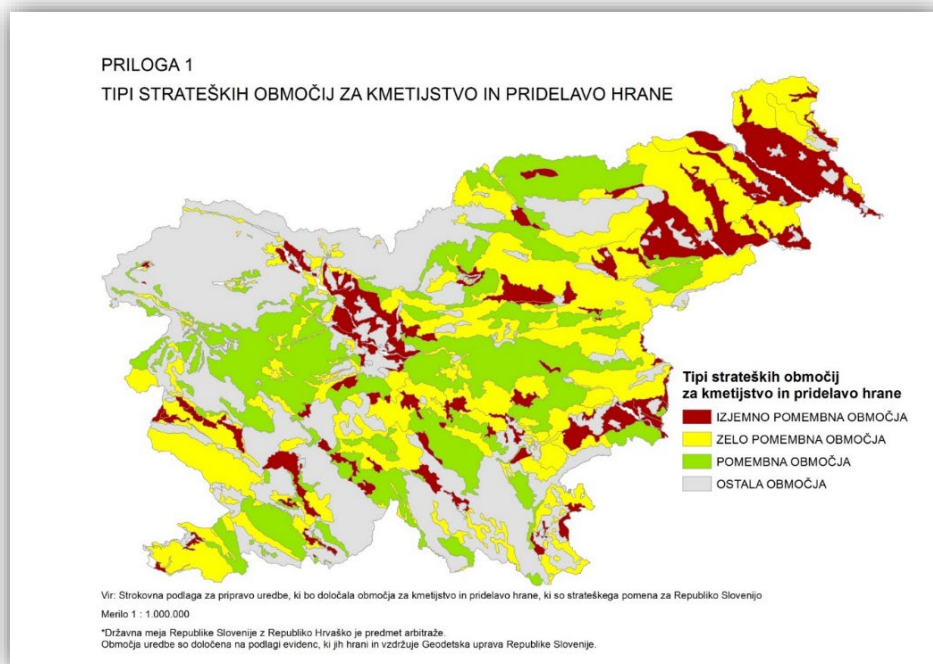
Poleg tega se je s sprejetjem ZUrep-2 in ZureP-3 vzpostavilo načelo javne koristi, ki omogoča razrešitev nasprotja javnih interesov. To pomeni, da lahko prihaja do primerov, ko bo Komisija vlade za prostorski razvoj presodila, da je javni interes na primer za pozidavo večji od javnega interesa zaščite kmetijskih zemljišč ne glede na določena območja TVKZ oziroma mnenje MKGP.

Na MKGP je bilo preučenih več možnih rešitev za hitrejšo določitev predloga TVKZ na območju celotne države. Kot ena od možnosti se je presojala tudi rešitev, da bi se območja TVKZ določala ob sprejemanju regionalnih prostorskih planov. Zaključek je bil, da to ne pride v poštev, saj bodo regionalni prostorski plani izdelani v merilu, ki ne omogoča opredelitve območij TVKZ na parcelo natančno. Regionalni prostorski plan je bolj strateške narave, medtem ko so območja TVKZ določena v merilu, ki omogoča izvedbeno raven. Na ta način bi postopek določanja TVKZ z regionalnimi prostorskimi plani le podaljšali, saj bi še vedno na koncu bilo potrebno določiti območja TVKZ v občinskih prostorskih aktih na parcelo natančno.

Prešibka osveščenost javnosti glede varstva kmetijskih zemljišč in tal

V družbi je premalo zavedanja o pomenu varovanja kmetijskih zemljišč in tal, ki so ključni vir za zagotavljanje prehranske varnosti v državi. V prihodnjem obdobju je treba to zavedanje okrepiti in pristopiti k izdelavi celovite komunikacijske strategije ter več pozornosti nameniti varstvu kmetijskih zemljišč in tal ter njihovemu ohranjanju.

Slika 28: Tipi strateških območij za kmetijstvo in pridelavo hrane



Omilitveni ukrepi v postopkih prostorskega načrtovanja

K varstvu kmetijskih zemljišč pripomorejo tudi omilitveni ukrepi v postopkih prostorskega načrtovanja v okviru OPN in državnih prostorskih načrtov (v nadaljevanju: DPN).

V primerih, ko občina načrtuje spremembo namenske rabe kmetijskih zemljišč v stavbna zemljišča in območja mineralnih surovin, večina prostih površin, ki so primerne za zgostitve, prenovo ali spremembo rabe pa še ni izkoriščenih, se sprememba namenske rabe dopusti kot:

1. prerazporeditev namenske rabe stavbnih zemljišč v kmetijska zemljišča ob izpolnjevanju pogoja primerljive površine in kakovosti kmetijskih zemljišč, na katerih se načrtuje sprememba namenske rabe;
2. vzpostavitev nadomestnih kmetijskih zemljišč, ki bodo po površini in kakovosti primerljiva s kmetijskimi zemljišči, na katerih se načrtuje sprememba namenske rabe;
3. izboljšanje pridelovalnega potenciala obstoječih kmetijskih zemljišč ob upoštevanju pogojev: boniteta kmetijskega zemljišča ne sme presegati 50 točk in boniteta kmetijskega zemljišča se mora izboljšati za najmanj 20 točk.

Pri DPN pa je z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih zemljišč (Uradni list RS, 44/22, v nadaljevanju: ZKZ-G) za trajno izgubljena kmetijska zemljišča uvedena obveza:

1. izboljšanja pridelovalnega potenciala obstoječih kmetijskih zemljišč ob upoštevanju pogojev: boniteta kmetijskega zemljišča ne sme presegati 50 točk in boniteta kmetijskega zemljišča se mora izboljšati za najmanj 20 točk ali
2. plačila odškodnine zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča v dvakratni vrednosti predpisane odškodnine, za kmetijska zemljišča, za katera ni mogoče izpolniti pogoja iz prve točke tega odstavka.

Odškodnine zaradi spremembe namembnosti kmetijskih zemljišč

Ukrep, katerega osnovni namen je preusmerjati investitorje na kmetijska zemljišča z nižjimi bonitetami, je tudi plačilo odškodnine zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča. S plačilom odškodnine se želi razvoj oziroma pozidavo usmeriti v zapolnjevanje in zgoščevanje naselij, spodbuditi skrbnejše in racionalnejše gospodarjenje s kmetijskimi zemljišči ter gradnjo usmeriti na zemljišča nižjih bonitet kadar se posegom na kmetijska zemljišča ni mogoče izogniti.

Plačilo odškodnine, ki je namenski proračunski vir, se v skladu z ZKZ lahko nameni za pripravo in izvajanje ukrepov kmetijske zemljiške politike kot na primer izdelava strokovnih podlag s področja kmetijstva, investicijsko vzdrževanje osuševalnih in namakalnih sistemov, odprava zaraščanja in nakup kmetijskih zemljišč. Za slednje prejme Sklad letno 1 mio € za nakup kmetijskih zemljišč.

V obdobju med 2003 in 2011 odškodnin ni bilo. Z uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih zemljiščih – ZKZ-C (Uradni list RS, št. 43/11) so bile leta 2011 ponovno uvedene odškodnine, vendar so bile že v letu 2012 spremenjene in bistveno znižane (na 10 % tedanje vrednosti), kar je imelo posledice predvsem na pripravo strokovnih podlag. Takrat se je hkrati črtala obveznost za plačilo odškodnine za zemljišča, ki so imela boniteto nižjo od 50, ter spremenil se je način odmere tako, da se odškodnina odmeri na osnovi tlorisne površine objekta in ne več od celotnega zemljišča, kateremu se je spremenila namembnost iz kmetijskega. Po trenutno veljavnem ZKZ še vedno velja, da se odškodnina zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča plača za gradnjo objekta, katerega tlorisna površina ali del tlorisne površine leži na kmetijskem zemljišču (v nadaljevanju: tlorisna površina kmetijske rabe).

Z uveljavitvijo ZKZ-G aprila 2022 se je razširila obveznost plačila odškodnine in sicer se po spremembi odškodnina odmerja tudi za kmetijska zemljišča, ki imajo boniteto od 35 do 50 točk (pred ZKZ-G se je odškodnina plačala za gradnjo na kmetijskem zemljišču z boniteto več kot 50 točk). Odmerna odškodnine se je razširila tudi za gradnjo parkirišč in drugih ureditev v sklopu zunanje ureditve stavbe (pripadajoč objekt), skupne površine več kot 300 m².

Za spodbujanje razvoja kmetijske dejavnosti so z ZKZ določene nekatere izjeme kot na primer, da se za gradnjo objektov za pridelavo in predelavo kmetijskih proizvodov ter gradnjo akumulacij, katerih prostornina je v celoti namenjena namakanju kmetijskih zemljišč, odškodnina ne odmeri. Omenjene izjeme so pomembne za kmetijsko proizvodnjo, zakon sicer določa še nekatere izjeme, ki ne vplivajo bistveno na proizvodni potencial.

Promet s kmetijskimi zemljišči v RS

Trg kmetijskih zemljišč je v Sloveniji reguliran, saj zakonodaja zanje določa javno objavo prodajnih ponudb in predkupno pravico subjektov. Na tak način se omejuje nakupe kupcev, ki ne opravljajo kmetijske dejavnosti in kmetijskih zemljišč ne kupujejo za njihovo osnovno rabo, temveč za druge, bodisi špekulativne, naložbene ali rekreativne namene in so za njih pripravljene plačati tudi višjo ceno. Taka regulacija omogoča prednostno pravico kmetom za nakup kmetijskih zemljišč, ki se bodo kot taka tudi dejansko uporabljala.

Promet s kmetijskimi zemljišči podrobno ureja ZKZ v III. poglavju. Pri nakupu kmetijskega zemljišča, gozda ali kmetije, če ni glede kmetijskega zemljišča, gozda ali kmetije z drugimi zakoni določeno drugače, lahko uveljavljajo predkupno pravico predkupni upravičenci po naslednjem vrstnem redu:

1. solastnik;
2. kmet, katerega zemljišče, ki ga ima v lasti, meji na zemljišče, ki je naprodaj;
3. zakupnik zemljišča, ki je naprodaj;
4. drug kmet;
5. kmetijska organizacija ali samostojni podjetnik posameznik, ki jima je zemljišče ali kmetija potrebna za opravljanje kmetijske oziroma gozdarske dejavnosti;
6. Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije za Republiko Slovenijo.

Iz Poročila o slovenskem nepremičninskem trgu za leto 2021³⁰ izhaja, da zemljišča, ki so po namenski rabi evidentirana kot kmetijska, pokrivajo okoli 35 % površine Slovenije. Vrednostno predstavljajo okoli 6 % slovenskega nepremičninskega fonda oziroma okoli 8,5 mrd €. Več kot 80 % kmetijskih zemljišč je v lasti fizičnih oseb. Glede na kmetijske površine in število transakcij s kmetijskimi zemljišči lahko kot »kmetijska območja« države opredelimo pet tržnih analitičnih območij po GURS, in sicer »Štajersko območje«, »Dolenjsko območje in Belo Krajino«, »Savinjsko območje«, »Osrednjeslovensko območje« in »Prekmurje«. V teh petih območjih se nahaja prek 60 odstotkov vseh kmetijskih površin in se praviloma opravi prek 70 odstotkov vseh transakcij z njimi. Z okoli 120 tisoč hektari ima med obravnavanimi območji največji fond kmetijskih zemljišč Štajersko območje, ki je tudi po velikosti med največjimi. Daleč najmanjši fond kmetijskih zemljišč (okoli 14 tisoč hektarov) pa ima Primorsko območje, ki je tudi po velikosti najmanjše. Največja gostota obdelovalne zemlje je v Prekmurju, ki je tako najbolj agrarno območje v državi, najmanjša pa na Alpskem območju.

Cene kmetijskih zemljišč so po različnih analitičnih območjih različne zaradi različnih naravnih in demografskih dejavnikov, kot so mikroklima, konfiguracija terena, kakovost prsti, stopnja poseljenosti in podobno. Na območjih, kjer so kmetijska zemljišča praviloma najdražja, so bile cene zemljišč v letu 2021

³⁰ Geodetska uprava RS (2022) Poročilo o slovenskem nepremičninskem trgu za leto 2021. Dostopno na: https://www.e-prostor.gov.si/fileadmin/Podrocja/Trg_vrednosti_nep/Trg_nepremicnin/Porocila_o_trgu_nepremicnin/2021/Letno_porocilo_za_leto_2021.pdf (21.12.2022)

do šestkrat višje kot na območjih, kjer so najcenejša. Praviloma so cene kmetijskih zemljišč najvišje na »Primorskem območju« (tudi zaradi špekulativnih nakupov, pa tudi sicer visokih cen nepremičnin na priobalnem območju). Od leta 2015 je v Sloveniji stalno prisoten trend rasti cen kmetijskih zemljišč.

Iz raziskave (fi compass, 2020³¹) je razvidno, da dostop do zemlje predstavlja težavo slovenskim kmetijskim gospodarstvom, s čimer lahko vsaj delno pojasnimo rast cen kmetijskih zemljišč v zadnjih letih. Tudi druge raziskave (Potočnik Slavič et al, 2017³²) kažejo, da problem dostopnosti ustreznih kmetijskih površin na ravni individualne kmetije postaja vse bolj akuten problem. V strukturi KZU najeta zemljišča namreč predstavljajo kar tretjino vseh KZU. Načrtovanje razvoja dejavnosti na ravni kmetije je v takšnih razmerah, ko kmet nima zagotovljenega osnovnega pridelovalnega vira (ustreznih površin zemljišč), veliko bolj tvegano.

Zaščitene kmetije

Zakon o dedovanju kmetijskih gospodarstev je z namenom preprečevanja drobitve kmetij uvedel pojem zaščitene kmetije. Kmetije so po tem zakonu lahko zaščitene ali nezaščitene. Zaščitena kmetija je kmetijska oz. kmetijsko-gozdarska gospodarska enota, ki je v lasti ene fizične osebe, zakonskega para, zunajzakonskega para, para v registrirani istospolni partnerski skupnosti, ali v solasti starša in otroka in obsega najmanj 5 ha in ne več kot 100 ha primerljive kmetijske površine.

Zaščitena kmetija se v prometu ni smela deliti, kar pomeni da zaščitene kmetije (posestvo z vsemi pripadajočimi zemljišči) ni bilo možno prodati po delih, možno je bilo prodati le kmetijo v celoti. V praksi je prihajalo do tega, da so lastniki kmetij zaradi različnih razlogov ostali brez denarja ali pa so se želeli rešiti posameznih parcel, ki jih niso več potrebovali (npr. preveč oddaljene od doma, težko dostopne ipd), vendar parcel enostavno niso mogli prodati. Obstajali so tudi primeri, ko niti posameznih parcel opuščenih kmetij ni bilo možno prodati, parcele pa so se še naprej zaraščale.

Uveljavitev ZKZ-G v aprilu 2022 je posegla v Zakon o dedovanju kmetijskih gospodarstev na način, da ni več omejitev pri prometu z zaščitnimi kmetijami. Status zaščitene kmetije je v pravnih poslih med živimi odpravljen z namenom, ker se je v praksi pokazalo, da kljub vsemu lahko prihaja do težav. Ne glede na to, da se v postopku prometa ne preverja statusa zaščitene kmetije, pa promet še vedno poteka po določbah ZKZ.

Zaščitena kmetija se sicer še vedno preverja v postopku dedovanja, torej v zapuščinskem postopku, z namenom preprečitve drobitve kmetije v teh postopkih.

Načrtovanje kmetijskih objektov na kmetijskih zemljiščih

Z uvedbo 5. člena ZKZ-G (nov 3.čb člen ZKZ) je pomožna kmetijsko-gozdarska oprema dopustna na vseh kmetijskih zemljiščih neposredno po zakonu in ne glede na določbe prostorskih aktov lokalnih skupnosti. Občina tudi nima možnosti predpisati dodatnih prostorsko izvedbenih pogojev glede postavitve pomožne kmetijsko-gozdarske opreme, saj ji zakon tega ne omogoča.

Izpostaviti velja, da je bil kot odziv na posledice epidemije (prekinitev dobavnih verig, zapiranje mej...) s tretjim interventnim zakonom o ukrepih za omilitev in odpravo posledic epidemije SARS-COV-2 (PKP3) za takratno spodbujanje kmetijske pridelave sprejet ukrep, da je na kmetijskih zemljiščih z boniteto, nižjo od 35, dopustno postaviti rastlinjak, ki omogoča pridelavo hrane, ima površino do 1 ha in gre za objekt, ki je kot celota dan na trg kot proizvod, ki izpolnjuje zahteve iz predpisov, ki urejajo splošno

³¹ FI Compass (2020) Financial needs in the agriculture and agri-food sectors in Slovenia. Dostopno na: https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/financial_needs_agriculture_agrifood_sectors_Slovenia.pdf (12.12.2022).

³² Potočnik Slavič, Irma et al. (2017): (Ne)raba razpoložljivih virov na kmetijah v Sloveniji. Dostopno na: <https://e-knjige.ff.uni-lj.si/znanstvena-zalozba/catalog/view/22/62/2544-1> (13.12.2022).

varnost proizvodov (rastlinjaki prefabrikati). Ukrep je veljal do konca leta 2020. Kasneje so se nekatere določbe iz PKP3 povzele v ZKZ-G, pri tem so bile črtane omejitve glede površine in bonitete zemljišč, na katerih je dopustno postaviti rastlinjake prefabrikate, pridelava se je omejila na pridelavo hrane, vezano neposredno na kmetijsko zemljišče. Rastlinjaki prefabrikati so po uredbi o razvrščanju objektov enostavni objekti, ki ne potrebujejo izdaje gradbenega dovoljenja. Na ta način je realizacija umestitve rastlinjaka prefabrikata v prostor hitrejša in s tem tudi začetek pridelave hrane.

Poleg pomožne kmetijsko-gozdarske opreme je ZKZ-G razširil tudi nabor objektov in posegov v 3.č členu ZKZ, ki jih občine z načrtovanjem lahko v občinskih prostorskih načrtih dopustijo na kmetijskih zemljiščih.

Potrebna bi bila sprememba klasifikacije objektov za objekte namenjene akvaponiki in vzreji insektov za prehrano na način, da se omogoči tovrstna pridelava tudi npr. v nekdanjih industrijskih halah. Akvaponika in vzreja insektov za prehrano sta opredeljena kot kmetijska pridelava.

Z instrumentom občinski podrobni prostorski načrt (v nadaljevanju: OPPN) se lahko na kmetijskih zemljiščih načrtuje gradnja kmetijskih objektov, ki so neposredno namenjeni kmetijski dejavnosti. Podlaga za načrtovanje na kmetijskih zemljiščih z OPPN brez spremembe namenske rabe prostora je 3.ea člen ZKZ. V postopek priprave OPPN so lahko vključene le pobude subjektov, ki izpolnjujejo pogoje, opredeljene v ZKZ (status nosilca kmetijskega gospodarstva / zadruge, letni prihodek iz kmetijske dejavnosti, površine...). Načrtovanje z OPPN v primerjavi z OPN predstavlja predvsem hitrejši postopek in možnosti za širjenje večjih kmetij, kmetijske proizvodnje ali selitev kmetije na nove površine, objekti pa se pri tem še vedno načrtujejo v bližini obstoječe lokacije kmetijskega gospodarstva oziroma zadruge, če pa to ni mogoče, se jih prednostno načrtuje na kmetijskih zemljiščih z nižjo boniteto.

Ravnanje z rodovitno zemljo pri gradbenih posegih

V skladu z 9. členom ZKZ je rodovitna zemlja material površinskega sloja tal, ki zaradi fizikalnih, kemičnih in mikrobioloških lastnosti omogoča rast rastlin in jo je treba varovati pred trajno izgubo. Ukrep predvideva, da se rodovitna zemlja, ki je odrinjena pri gradbenih posegih, uporabi za izboljšanje kmetijskih zemljišč, urejanje javnih zelenih površin ali sanacijo degradiranih območij, razen kadar se rodovitna zemlja uporabi za ureditev okolice objekta, zaradi gradnje katerega je bila odrinjena.

Ker podzakonski predpis za izvajanje ukrepa še ni sprejet, se ukrep ne izvaja. S sprejemom podzakonskega predpisa, ki bi opredeljeval natančno ravnanje z rodovitno zemljo pri gradbenih posegih, bi ukrep lahko izvajali. Na ta način bo vzpostavljen nadzor nad ravnanjem z viški rodovitne zemlje ob gradbenih posegih.

4.2. Analiza izgube kmetijskih zemljišč v postopkih državnega prostorskega načrtovanja

Objekti državne infrastrukture in ostali objekti, za katere se izdelujejo državni prostorski načrti, predstavljajo praviloma velike posege v prostor. Namen analize je, na podlagi že sprejetih državnih prostorskih načrtov in tistih v pripravi, podati približno oceno, koliko kmetijskih zemljišč je bilo zaradi državnega prostorskega načrtovanja izgubljenih in na koliko kmetijskih površin lahko še vplivajo.

Za analizo^{33,34} so bili uporabljeni vektorski podatki:

³³ Ministrstvo je v primeru, kadar je na nekem območju načrtovan več kot en projekt DPN, v analizi upoštevalo neto površino, ki je predmet načrtovanja, tako da v analizi zaradi več projektov DPN na istem območju ni prihajalo do podvajanja podatkov.

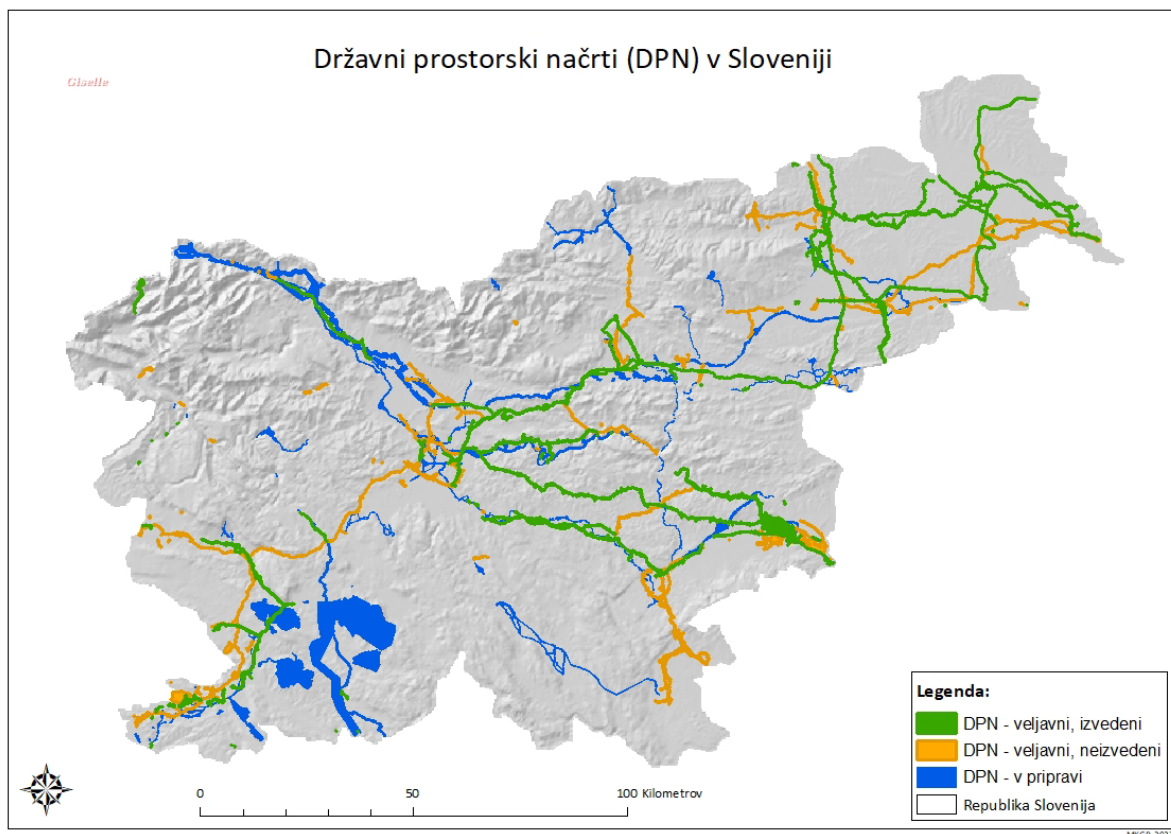
³⁴ V analizi so iz rezultatov odšteti poligoni manjši od 100 m², ker se je pri ročnem pregledu pokazalo, da so to ozki linijski poligoni, ki so nastali kot posledica prekrivanj slojev in kot takšni niso relevantni pri vrednotenju. Končne skupne površine območij so se zaradi tega nepomembno zmanjšale.

- območja veljavnih državnih prostorskih aktov z dne 13. 1. 2023, vir: PIS, MNVP (v nadaljevanju tega poglavja: DPN),
- območja državnih prostorskih aktov v pripravi z dne 23. 2. 2023, vir: PIS, MNVP (v nadaljevanju tega poglavja DPNp),
- generalizirana namenska raba prostora za celo Slovenijo 2022, vir: PIS, MNVP (v nadaljevanju tega poglavja: namenska raba)
- evidenca dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč za leto 2002³⁵, 2012, 2023, vir: RKG_GERK, MKGP (v nadaljevanju tega poglavja: dejanska raba),
- grafične enote rabe kmetijskih gospodarstev z dne 31. 3. 2023; vir: RKG_GERK, MKGP (v nadaljevanju tega poglavja: GERK),
- grafični prikaz območij enakih bonitet z dne 29. 5. 2022; vir: GURS (v nadaljevanju tega poglavja: bonitete).

Ministrstvo je podatek o že izvedenih DPN prejelo s strani MNVP (dne 18. 4. 2023). Na osnovi prejete informacije je ministrstvo za nadaljnjo analizo pripravilo dva ločena vektorska sloja veljavnih DPN glede na status izvedbe, saj osnovni vektorski podatek o veljavnih DPN ne vsebuje informacije o stanju izvedbe projektov DPN. Ministrstvo je primerjalo predvsem podatke dejanske rabe iz različnih časovnih obdobj ter jih presojalo v kombinaciji z ostalimi evidencami. Za že izvedene projekte DPN je ministrstvo primerjalo dejansko rabo iz različnih časovnih obdobj (leto 2002, 2012, 2023).

Za veljavne DPN, ki še niso realizirani, je ministrstvo njihov obseg preverilo v kombinaciji z namensko rabo prostora, dejansko rabo iz 2023 ter bonitetami.

Slika 29: Prikaz državnih prostorskih načrtov v Sloveniji glede na status priprave



³⁵ Evidenca dejanske rabe je bila v Sloveniji prvič vzpostavljena leta 2002 in predstavlja izhodiščno stanje za nadaljnjo primerjavo sprememb na zemljiščih po tem letu.

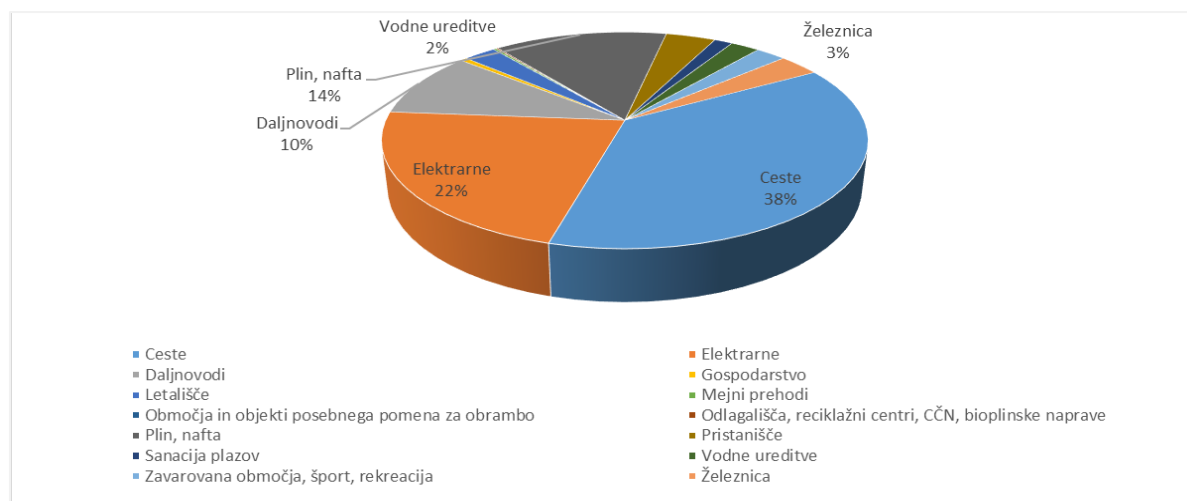
Preglednica 13: Skupno število projektov in skupna površina vseh veljavnih DPN in DPN v pripravi, v ha

	DPN veljavni		DPN v pripravi
Število projektov		171	75
Izvedeni / neizvedeni	94	77	-
Površina (ha)	11.200	8.725	-
Površina skupaj (ha)	19.926		76.744

Po aktualnih podatkih je v Sloveniji 171 veljavnih državnih prostorskih načrtov v skupni površini 19.926 ha. Prevladujejo vrste prostorske ureditve DPN cest in elektrarn, sledijo plin in nafta ter ostali. Za izgradnjo cestne infrastrukture je sprejetih 82 projektov v površini okoli 7.500 ha in za elektrarne 9 projektov v površini 4.400 ha, ki oboji skupaj predstavljajo 91 projektov oziroma slabih 60 % površine (11.900 ha) med veljavnimi DPN.

V času priprave analize je v naravi realiziranih 94 projektov DPN, 77 projektov je v fazi pred začetkom izvedbe ali sredi izvajanja.

Slika 30: Delež vrste prostorske ureditve veljavnih DPN glede na skupno površino, v odstotkih



4.2.1. Analiza veljavnih državnih prostorskih načrtov, ki so že izvedeni

Skupna površina veljavnih DPN, ki so v naravi že izvedeni, meri 11.018 ha in predstavlja 57 % celotne neto površine sprejetih DPN.

Na podlagi podatkov iz preglednice 14 ocenjujemo, da je bilo med letoma 2002 in 2023 na območjih DPN spremenjenih več okoli 3.760 ha površin v smislu povečanja pozidanih in vodnih površin na račun predvsem kmetijskih zemljišč. Podrobnejši pregled razkrije, da je v sklopu sprememb kmetijskih zemljišč šlo predvsem za izgubo njivskih površin (-1.349 ha) ter trajnih travnikov (-1.058 ha).

Odkar se zajema dejanska raba, se je v metodologiji zajema vzpostavila tudi podkategorija »neobdelano kmetijsko zemljišče«, ki je v analizi na proučevanem območju zaznana prvič v letu 2012. Podkategorija se je do leta 2023 povečala na 385 ha (znotraj obsega 3.760 ha površin). Ugotavljamo, da so bila zemljišča v podkategoriji »neobdelano kmetijsko zemljišče« v preteklosti običajno obdelana zemljišča (njive, travniki), zanimiv pa je tudi podatek, da je več kot tretjina zemljišč, ki so bila leta 2012 »neobdelano kmetijsko zemljišče«, danes pozidanih.

Preglednica 14: Prikaz osnovne dejanske rabe površin po letih 2002, 2012 in 2023 za veljavne DPN, v ha

Kategorija dejanske rabe ³⁶	Površina (ha)	2002	Površina (ha)	2012	Površina (ha)	2023	Razlika 2023 (ha)	2002- 2023 (ha)
K – kmetijska zemljišča		6.715		5.084		4.519		-2.196
G – gozdna zemljišča		2.099		1.269		1.168		-931
U – pozidana zemljišča		1.328		3.612		4.017		+2.689
V – vodne površine		555		677		939		+384
D – druga zemljišča ³⁷		50		105		105		+55
Skupaj		10.748		10.748		10.748		0

Slika 31: Izsek iz območja DPN za odsek avtoceste Slivnica - Pesnica in za oskrbni center ob avtocestnem odseku Slivnica - Pesnica – letalski posnetek iz 2006 (levo) in 2022 (desno)



Hidroelektrarne (HE) Boštanj, Blanca, Krško, Brežice na Spodnji Savi

MKGP je naredilo podrobnejšo analizo ocene izgube kmetijskih zemljišč na primeru izgradnje štirih hidroelektrarn (HE) na Spodnji Savi naslednjih veljavnih DPN:

- **Lokacijski načrt hidroelektrarne Boštanj,**
- **Državni lokacijski načrt za hidroelektrarno Blanca,**
- **Državni lokacijski načrt za hidroelektrarno Krško,**
- **Državni prostorski načrt za območje hidroelektrarne Brežice.**

Celotno območje DPN HE Boštanj, Blanca, Krško in Brežice obsega 3.048 ha. Preglednica xx prikazuje spremembe v površinah med osnovnimi kategorijami dejanske rabe tal med leti 2002 in 2023. Ker se je gradnja HE Boštanj³⁸ začela graditi konec leta 2002, je izhodiščno stanje za primerjavo z aktualnim stanjem dejanska raba iz leta 2002. Gradnji HE Boštanj so sledile ostale – do konec leta 2011 sta bili zgrajeni HE Boštanj in HE Blanca, do konec leta 2014 oziroma 2018 pa še HE Krško in HE Brežice. Skladno s časovnico gradenj smo dejansko rabo površin primerjali med letoma 2002 in 2023, v primerjavo pa je vključena še dejanska raba iz 2012.

³⁶ Primerjava je razdeljena na osnovne kategorije (K, G, U, V, D) zaradi sprememb v metodologiji zajema dejanske rabe zemljišč. Neposredna primerjava podkategorij je bolj primerna od leta 2012 dalje, zato je ministrstvo med leti primerjalo osnovne kategorije rabe zemljišč.

³⁷ Kategorija »D – druga zemljišča« zajema dejanske rabe 4210 – trstičje, 4220 – ostalo zamočvirjeno zemljišče, 5000 – Suho odprto zemljišče s posebnim rastlinskim pokrovom, 6000 – odprto zemljišče brez ali z nepomembnim rastlinskim pokrovom (vir: MKGP RKG).

³⁸ Vir: Hidroelektrarne na Spodnji Savi (www.he-ss.si)

V obdobju od 2002 do 2023 je bilo skupaj prizadetih 576 ha površin, od tega največ kmetijskih površin. V urbano rabo je prešlo 47 %, v vodne površine pa 53 % površin, ki so bile predhodno kmetijska zemljišča (90 %) in gozd (9 %).

Preglednica 15: Prikaz osnovne dejanske rabe površin po letih 2002, 2012 in 2023 na primeru štirih hidroelektrarn na Spodnji Savi, v ha

Kategorija dejanske rabe ³⁹	Površina (ha)	2002	Površina (ha)	2012	Površina (ha)	2023	Razlika 2002 - 2023 (ha)
K – kmetijska zemljišča		2.253		2.032		1.733	-520
G – gozdna zemljišča		229		242		178	-51
U – pozidana zemljišča		112		261		383	+271
V – vodne površine		412		476		717	+305
D – druga zemljišča⁴⁰		6		0		0	-5
Skupaj		3.011		3.011		3.011	0

Slika 32: Izsek iz območja DPN HE Brežice – letalski posnetek iz 2006 (levo) in 2021 (desno)



Vir: RKG MKGP, 2023

4.2.2. Analiza veljavnih državnih prostorskih načrtov, ki niso izvedeni

V Sloveniji je še 77 veljavnih DPN, ki v naravi še niso bili izvedeni, in kot takšni niso zaznani v podatkih dejanske rabe. Območje je veliko 8.114 ha in rezultat iz preseka s slojem dejanske rabe, bonitet, GERK in namensko rabo prostora pokaže, da so skoraj polovica predvsem kmetijska zemljišča s prevladujočo rabo njivske površine in trajni travniki, oboji z visokimi bonitetami (64 za njivske površine oziroma 56 za travniške površine).

Preglednica 16: Območja veljavnih DPN, ki niso izvedeni, na kmetijskih zemljiščih po površini glede na podatke iz različnih evidenc (namenska raba prostora, dejanska raba, GERK)

Evidenca	Površina (ha)
Namenska raba prostora (kmetijsko zemljišče)	3.225
Dejanska raba ⁴¹ (kmetijska raba)	4.386
GERK	3.158

³⁹ Primerjava je razdeljena na osnovne kategorije (K, G, U, V, D) zaradi sprememb v metodologiji zajema dejanske rabe zemljišč. Neposredna primerjava podkategorij je bolj primerna od leta 2012 dalje, zato je ministrstvo med leti primerjalo osnovne kategorije rabe zemljišč.

⁴⁰ Kategorija »D – druga zemljišča« zajema dejanske rabe 4210 – trstičje, 4220 – ostalo zamočvirjeno zemljišče, 5000 – Suho odprto zemljišče s posebnim rastlinskim pokrovom, 6000 – odprto zemljišče brez ali z nepomembnim rastlinskim pokrovom (vir: MKGP RKG).

⁴¹ Dejanska raba z dne 31. 3. 2023.

Hidroelektrarna (HE) Mokrice na Spodnji Savi

MKGP je naredilo podrobnejšo analizo ocene izgube kmetijskih zemljišč na primeru državnega prostorskega načrta za območje hidroelektrarne Mokrice, ki v naravi še ni izveden.

Veljavni DPN za območje HE Mokrice, ki v naravi še ni izveden, obsega dobrih 1.000 ha, od tega je po namenski rabi 540 ha kmetijskih zemljišč, po dejanski rabi⁴² 835 ha kmetijskih površin. Preglednica 17 prikazuje, da je znotraj kmetijske dejanske rabe skoraj 60 % njivskih površin in skoraj 30 % trajnih travnikov, oboji z zelo visokim proizvodnim potencialom (povprečne bonitete 70). Glede na dodatni presek s podatki GERK je na območju 600 ha površin vpisanih v register kmetijskih gospodarstev, pri čemer ravno tako prevladujejo njivske površine (460 ha) in trajni travniki (130 ha). Gre za območje, ki je izrazito v kmetijski rabi in je primerno za intenzivno pridelavo hrane.

Preglednica 17: Površine in deleži znotraj območja DPN HE Mokrice glede na dejansko rabo zemljišč in bonitete, v ha in %

Dejanska raba na območju DPN HE Mokrice (RABA ID)	Površina (ha)	Delež (%)	Povprečna boniteta
1100	490,53	47,52	71
1180	1,50	0,14	67
1211	0,11	0,01	55
1222	0,87	0,08	72
1300	229,69	22,25	70
1410	43,51	4,21	68
1420	0,09	0,01	70
1500	52,38	5,07	67
1600	17,24	1,67	67
2000	59,31	5,75	60
3000	35,56	3,44	68
4220	0,64	0,06	58
7000	100,84	9,77	66
Skupaj	1032,26	100	66

4.2.3. Analiza državnih prostorskih načrtov v pripravi

Po veljavnih podatkih je v Sloveniji 75 državnih prostorskih načrtov v pripravi, ki skupaj obsegajo 73.450 ha površine zemljišč. Po vrsti ureditve prevladujejo načrti za plin in nafto, sledijo ceste, območja in objekti posebnega pomena za obrambo ter elektrarne. Ceste in elektrarne zajemajo skupaj 26.670 ha oziroma dobro tretjino površine vseh DPNp.

Preglednica 18: Območja vseh DPN v pripravi na kmetijskih zemljiščih po površini glede na podatke iz različnih evidenc (namenska raba prostora, dejanska raba, GERK)

Evidenca	Površina (ha)
Namenska raba prostora (kmetijsko zemljišče)	26.775
Dejanska raba ⁴³ (kmetijska raba)	28.454
GERK	20.641

Območja DPNp po podatkih namenske rabe prostora v največjem obsegu posegajo na gozdna zemljišča (skoraj polovica vse predvidene površine), zatem sledijo kmetijska zemljišča (več kot tretjina celotne površine).

⁴² Dejanska raba z dne 31. 3. 2023.

⁴³ Dejanska raba z dne 31. 3. 2023.

Morda je najbolj pomembno, da gre znotraj kmetijske dejanske rabe pravzaprav po večini za njivske površine (7.400 ha; 26 %) ter trajne travnike (15.200 ha; 53 %), pa tudi, da so to kmetijska zemljišča z visokim proizvodnim potencialom, saj znaša povprečna boniteta njivskih površin po dejanski rabi 56 točk, trajnih travnikov pa 46 točk.

4.2.4. Povzetek analize

Opravljenе analize v okviru izgube kmetijskih zemljišč zaradi umeščanja DPN v prostor izkazujejo vzorec, da je pri že izvedenih projektih DPN med 2002 in 2023 prišlo do največ sprememb na račun kmetijskih zemljišč, ki so prešla v pozidane površine. Če preslikamo vzorec na projekte DPN, ki so bili izvedeni pred letom 2002, lahko ocenjujemo, da so bile po dejanski rabi danes pozidane površine znotraj teh območij nekoč pretežno v kmetijski rabi.

Po tej metodologiji ter po podatkih zadnje dejanske rabe v letu 2023 je znotraj območja izvedenih DPN površine, zaznane kot pozidano ali sorodno zemljišče, 4.017 ha. Pri tem gre za oceno, da so bila pred izvedbo v osnovi to večinoma kmetijska zemljišča. Ob upoštevanju še okoli 400 ha na novo zaznanih vodnih površin⁴⁴ po letu 2002, ki so bile po vsej verjetnosti v večjem delu ravno tako kmetijska zemljišča, je to skupaj skoraj 4.500 ha izgubljenih kmetijskih površin iz naslova državnega prostorskega načrtovanja od časa osamosvojitve Slovenije do danes. Podatki veljavnih DPN ne vključujejo izgradnje avtocest pred osamosvojitvijo.

Iz analize je razvidno tudi, da se največji delež posegov v okviru državnega prostorskega načrtovanja dogaja predvsem na njivskih in travniških površinah najboljših bonitet. Pri tem so najbolj problematične ravno njivske površine, ki imajo največje donose, najmanj omejitev pri izbiri kultur in načinov pridelave ter omogočajo večjo konkurenčnost pridelave glede na ostala zemljišča. Hkrati se z umeščanjem različne infrastrukture dodatno fragmentira kmetijski prostor, kar lahko prinese neželene učinke v smislu nastanka degradiranih površin, večje razdrobljenosti parcel, pojava zaraščanja ob prometnicah, otežene izvedbe zemljiških operacij, višjih stroškov obdelave, opuščanja kmetijske dejavnosti...

Glede na to, da bodo že sprejeti DPN, ki niso realizirani, v naravi še izvedeni, ter da se sočasno sprejemajo novi DPN, ki so še v fazi priprave, je v prihodnje glede na veljavne predpise pričakovati nadaljnjo izgubo (najboljših) kmetijskih zemljišč iz naslova državnega prostorskega načrtovanja.

Preglednica 19: Ocena potencialno prizadetih kmetijskih površin v sklopu državnega prostorskega načrtovanja, v ha

Evidenca o kmetijskih zemljiščih	DPN veljavni, izvedeni	DPN veljavni, neizvedeni	DPN v pripravi
Dejanska raba 2023 (ha)	4.401*	4.386	28.454
Namenska raba (ha)**	-	3.225	26.775
GERK (ha)	-	3.158	20.641
Boniteta, povprečna	-	njivske površine – 64, trajni travniki – 54	njivske površine – 56, trajni travniki – 46
*vsota pozidanih površin po dejanski rabi 2023 in na novo zaznanih vodnih površin 2002-2023 (4.017 ha + 384 ha)			
**zaradi odsotnosti podatkov v času analize ni bilo mogoče primerjati namenske rabe prostora na način »prej in potem« za že izvedene DPN, zato je podana groba ocena iz primerjave dejanske rabe v letih 2002-2023			

⁴⁴ Povečanje vodnih površin je praviloma posledica antropogenega delovanja.

4.3. Izboljšanje potenciala kmetijskih zemljišč

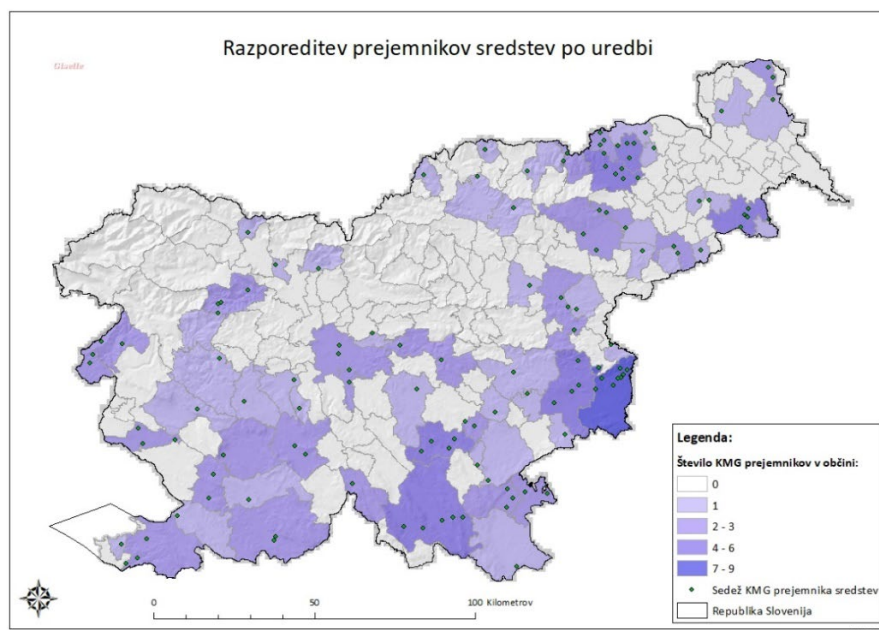
4.3.1. Odprava zaraščanja

MKGP na podlagi Uredbe o izvajanju ukrepa odpravljanje zaraščanja na kmetijskih zemljiščih (Uradni list RS, št. 3/17, 18/18 in 3/21, v nadaljevanju: uredba) s finančno podporo spodbuja preprečevanje oziroma odpravo zaraščanja na kmetijskih zemljiščih. Ukrepi se izvajajo od leta 2017 in do konca leta 2022 je bilo objavljenih šest javnih razpisov. Do konca leta 2022 je bilo odobrenih 1,65 milijona evrov in izplačanih 786 tisoč evrov.

Podpora v povprečnem znesku 5.000,00 evrov/ha se dodeli za vsa zemljišča, ki so v prostorskem načrtu lokalne skupnosti po namenski rabi prostora opredeljena kot kmetijsko zemljišče in so v skladu z zakonom, ki ureja kmetijstvo, v evidenci dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč vpisana kot 1410 - zemljišče v zaraščanju, 1500 - drevesa in grmičevje ali 2000 – gozd).

Skupaj je bilo doslej očiščenih 168,60 ha kmetijskih zemljišč. Po odpravi zaraščanja je najbolj pogosta raba GERK z vrsto rabe 1131 – začasno travinje⁴⁵ (74,1 ha oziroma 44 odstotkov), sledi GERK z vrsto rabe 1610⁴⁶ – kmetijsko zemljišče v pripravi (45,7 ha oziroma 27,1 odstotkov) in nato GERK z vrsto rabe 1100⁴⁷ – njiva (18 ha oziroma 10,7 odstotkov). Sledijo trajni nasadi (9,6 ha), travniške površine (2,0 ha) in druge kmetijske površine. Ker je vzpostavitev kmetijske pridelave na predmetnih zemljiščih lahko večleten proces, kar nakazuje tudi podatek, kako malo je travniških površin, lahko pričakujemo, da se bo v nekajletnem obdobju povečal delež obdelovalnih površin iz naslova GERK-ov z vrsto rabe 1131 in 1610.

Slika 33: Karta po občinah, v katerih se nahajajo KMG-ji, ki so odpravili zaraščanje po uredbi o zaraščanju



Vir: MKGP, 2023.

⁴⁵ 1131 – začasno travinje se določi na zemljišču, ki se z namenom trajne zatratitve zaseje s travami ali drugimi zelenimi krmnimi rastlinami in posevek ni namenjen pridelavi semen. Šesto zaporedno leto se po uradni dolžnosti, če ne prej, vrsta rabe GERK spremeni v 1300 – trajni travnik (Pravilnik o registru kmetijskih gospodarstev).

⁴⁶ 1610 – kmetijsko zemljišče v pripravi se določi, kadar kmetijsko zemljišče začasno ni zasajeno (največ dve koledarski leti), je pa pripravljeno za kmetijsko dejavnost (Pravilnik o registru kmetijskih gospodarstev).

⁴⁷ 1100 – njiva se določi na zemljišču, ki se orje ali drugače obdeluje in je namenjeno pridelavi netrajnih rastlin (Pravilnik o registru kmetijskih gospodarstev).

Glede na karto zgoraj se največje število KMG, ki so odpravili zaraščanje, nahaja v občini Brežice (9). V Sloveniji je 70 občin takšnih, na območju katerih ležijo KMG, ki so odpravili zaraščanje po uredbi, torej tretjina od vseh 212 občin v Sloveniji.

Osnovni presek veljavne namenske rabe in dejanske rabe pokaže, da je potencialnih kmetijskih zemljišč v zaraščanju, ki bi jih lahko očistili preko ukrepa odprave zaraščanja, 80.160 ha.

Preglednica 20: Površine kmetijskih zemljišč, ki so po dejanski rabi vpisane kot 1410–zemljišče v zaraščanju, 1500–drevesa in grmičevje, 2000–gozd

RABA_ID	Površina kmetijskih zemljišč z dejansko rabo (RABA_ID)	Površina kmetijskih zemljišč z dejansko rabo (RABA_ID) – poligoni večji od 1000 m ² *
1410	18.435 ha	14.150 ha
1500	24.254 ha	17.510 ha
2000	57.191 ha	48.949 ha
SKUPAJ	99.880 ha	80.610 ha

* Poizvedba v zadnjem stolpcu je vključevala kriterij minimalne površine poligona 1000 m² zaradi pogoja po uredbi, ki določa, da mora biti posamezna zaraščena površina večja od 0,1 ha.

Do podatka je treba biti kritičen, saj presek v tem primeru zajema tudi območja, ki jih varujemo, kot so na primer mejice, obvodni pasovi, naravne vrednote ipd. Na teh območjih odprava zaraščanja po uredbi ni podprta in upravičenost se preverja z vsako vlogo za izvedbo ukrepa po uredbi posebej.

Presek tudi ne zajema na primer vrednosti naklonov, nadmorske višine, osončenosti, bonitet površin in ostalih pomembnih dejavnikov, ki vplivajo na to, ali je reaktivacija kmetijskih zemljišč v zaraščanju za pridelavo hrane smiselna ali ne.

V večini primerov pri teh zemljiščih najverjetneje ne gre za najkvalitetnejša in lahko dostopna zemljišča. Velik dejavnik zaraščanja sta naklon in nadmorska višina. Pri obeh velja, da z naraščanjem primernost za kmetijsko pridelavo upada. Strukturni dejavniki, ki vplivajo na zaraščanje, pa so predvsem razdrobljenost kmetijskih zemljišč in majhne parcele. Hkrati sta odseljevanje mladega prebivalstva in siromašenje delovnega potenciala socioekonomski dejavnik, ki še dodatno prispeva k opuščanju kmetijske pridelave ter posledično k zaraščanju.

Ponekod v slovenskem prostoru je sicer zaraščanje lahko tudi sprejemljiv proces, npr. na območjih varstva vodnih virov. Nasprotno pa je kot nezaželen proces mišljen tam, kjer je cilj ohraniti pridelavo hrane, poseljenost podeželja, pokrajine, kar pa zahteva vzdrževanje, ki ga dosežemo s kmetijsko dejavnostjo. Na takšnih območjih je smiselno preprečevati spreminjanje namembnosti kmetijskih zemljišč v nekmetijska oz. se zavzeti za ponovno aktivacijo kmetijske rabe na kmetijskih zemljiščih v zaraščanju. Vzroki opuščanja kmetijske pridelave so veliko bolj kompleksni in presegajo pristojnost MKGP, zato bo treba k rešitvam pristopiti večplastno oziroma medresorsko.

4.3.2. Namakanje kmetijskih zemljišč

Stanje na področju namakanja

V Sloveniji imamo z namakalnimi sistemi opremljenih 6.500 ha kmetijskih zemljišč. Potenciala za namakanje kmetijskih zemljišč je še veliko. Glede na ugotovitve dveh CRP projektov »Ocena vodnih perspektiv na območju RS in možnosti rabe vode v kmetijski pridelavi« in »Projekcija vodnih količin za

namakanje v RS« je bilo ugotovljeno, da **potencial kmetijskih zemljišč za namakanje v Sloveniji znaša 221.355 ha, od tega na 182.147 ha njiv.**

Za odpravo in preprečevanje posledic vse pogostejših suš je bil na podlagi sklepa Vlade RS z dne 3. 4. 2014 v letu 2017 pripravljen **Načrt razvoja namakanja in rabe vode za namakanje v kmetijstvu v Republiki Sloveniji do leta 2023** (v nadaljevanju: načrt) in **Program ukrepov za izvedbo načrta razvoja namakanja in rabe vode za namakanje v kmetijstvu v Republiki Sloveniji do leta 2023** (v nadaljevanju: program), ki je akcijski načrt za izvedbo ciljev iz načrta namakanja. Iz niza podatkov od suše leta 2003 je namreč razvidno, da je pojav suš vse pogostejši in da kmetijstvo že močno občuti negativne vplive podnebnih sprememb.

Na podlagi leta 2017 zaznanega interesa so se oblikovala območja, na katerih naj bi se prednostno gradili novi namakalni sistemi ter območja, na katerih bi se prednostno posodabljali obstoječi namakalni sistemi. Vzpostavljene so bile tudi regionalne in centralna delovna skupina za razvoj namakanja, katerih namen je bil spodbujanje izgradnje namakalnih sistemov ter svetovanje kmetom pri odločanju za vzpostavitev namakalnih sistemov.

Po izteku obdobja veljavnosti načrta in programa ukrepov ugotavljamo odstopanja med načrtovano realizacijo in izvedenimi investicijami.

Preglednica 21: Realizacija načrta in programa namakanja do 2023

Načrt namakanja in program ukrepov 2017–2023	Cilji	Realizacija do 2023
izgradnja novih namakalnih sistemov z več uporabniki	2.467 ha	Zaključene investicije: 474 ha Investicije v teku: 234 ha Skupaj: 708 ha
izgradnja novih individualnih namakalnih sistemov	348 ha	765,9 ha
tehnološke posodobitve namakalnih sistemov z več uporabniki	1.237 ha	Zaključene investicije: 953 ha Investicije v teku: 2.142 ha Skupaj: 3.095 ha

Stanje realiziranih investicij v tehnološke posodobitve je preseglo cilje iz načrta in programa namakanja, medtem ko je bila realizacija pri uvedbi novih namakalnih sistemov bistveno nižja od zaznanega interesa v letu 2017. Predvidoma bodo zgrajeni novi namakalni sistemi z več uporabniki le na **708 ha** kmetijskih zemljišč. Tudi če k navedeni površini prištejemo vloge za uvedbo namakalnih sistemov, ki so v fazi izdajanja odločb o uvedbi namakalnih sistemov na MKGP, teh je za **745 ha**, je skupna površina KZU s **1.453 ha** bistveno nižja od načrtovane.

Razlogov za odstopanje je več, ključno pa je:

- ➔ **pomanjkanje interesa za namakanje kmetijskih zemljišč med kmeti;**
- ➔ **dolgotrajno pridobivanje ustreznih soglasij in dovoljenj;**
- ➔ **pomanjkanje oziroma slaba promocija namakanja in prenos znanja;**
- ➔ **oteženo umeščanje namakalnih sistemov v prostor.**

MKGP se v veliko primerih srečuje s pomanjkanjem interesa po namakanju med lastniki zemljišč. Lokalne skupnosti in Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS prevzemata investitorstvo v izgradnjo novih namakalnih sistemov, kmetje pa imajo veliko zadržkov pri podpisovanju pogodb o namakanju oziroma soglasij k uvedbi namakalnih sistemov. Razlogov za neaktivnost oziroma neodločanje lastnikov zemljišč je več, med drugim tudi majhno število tržno usmerjenih kmetij oziroma kmetij, ki bi jim kmetijska proizvodnja predstavljala pomemben prihodek. S tem je povezano tudi pomanjkanje promocije oziroma občasno celo negativna promocija namakanja. Zato je treba velik poudarek dati informiranju in prenosu znanja s področja namakanja.

Namakanje je agrarna operacija, ki mora biti dopustna tudi v prostorskih aktih lokalne skupnosti. Nekateri prostorski akti tega ne dopuščajo oziroma so v tem delu pomanjkljivi, kar lahko predstavlja oviro pri umeščanju namakalnih sistemov v prostor.

Namakanje je prav tako zemljiška operacija, ki v prostoru trči tudi v druge omejitve in režime. Za vsak poseg v območja varovanj in omejitev po posebnih predpisih je tako treba dobiti ustrezna soglasja oziroma dovoljenja, kar lahko močno podaljša postopke uvedbe in kasnejše izgradnje namakalnih sistemov. Varovalnih režimov je lahko zelo veliko, tudi več deset (vloga, ki je imela največ območij varovanj in omejitev po posebnih predpisih, je imela teh režimov 27).

Problem izvajanja načrta in programa je bilo tudi delovanje regionalnih in centralne delovna skupina za namakanje, ki niso izpolnile svojega namena. Zelo pomembna promocija namakanja mora priti s strani javne službe kmetijskega svetovanja, ki je dnevno v stiku s samimi kmeti, ter s strani pristojnega MKGP, ki pa je bila v tem obdobju šibka. Ključno pa je, da se bodo kmetje zavedali pomena namakanja in potrebe po izgradnji namakalnih sistemov, ki bodo dali osnovo za stabilen in kakovosten pridelek. Od tu naprej pa je treba zagotoviti povezovanje kmetov ter vzpostaviti tržne verige in sisteme.

Potencial za namakanje

Potenciali za namakanje zaenkrat ostajajo slabo izkoriščeni:

- Potenciala za namakanje **ob Dravskem kanalu** je vsaj 40.000 ha, pripravljajo se projekti za namakanje v skupni površini okoli 2.000 ha (občine Kidričevo, Starše in Hajdina).
- Na **Spodnji Savi** se pripravlja projekt namakanja v občini Krško, potencialna površina je 1.800 ha kmetijskih zemljišč.
- V **jugozahodnem delu Slovenije** (Vipava, Dragonja in Rižana) se prednostno načrtuje raba vode iz obstoječih vodnih virov, kot je na primer akumulacijsko jezero Vogršček, ki je bilo vzpostavljeno v 80. letih za namakanje kmetijskih zemljišč v Vipavski dolini v skupni površini okoli 3.500 ha. Trenutno je v Vipavski dolini zgrajen namakalni sistem na 980 ha kmetijskih zemljišč. Občini Ajdovščina in Vipava pripravljata projekt za izgradnjo lokalnega namakalnega sistema v skupni površini okoli 1.200 ha.

V Sloveniji je bilo zgrajenih še okoli **60 drugih zadrževalnikov**, pri katerih je kot ena izmed osnovnih rab vode opredeljena tudi raba za namakanje kmetijskih zemljišč. Interes kmetijstva je, da se ob teh zadrževalnikih prednostno vzpostavijo namakalni sistemi, saj je vodni vir zagotovljen. Velikost namakalnih območij pa je pogojena z izdatnostjo vodnega vira in mogočimi odvzemi, kar pa se opredeli v vodnem dovoljenju, ki ga izda pristojni organ za vode.

MKGP pri vseh novih infrastrukturnih objektih, ki se umeščajo v prostor, in pri katerih gre tudi za vzpostavitev zadrževalnikov, želi, da se kot ena izmed rab te vode opredeli tudi voda za namakanje. Na tak način je bila podeljena koncesija za rabo vode iz zadrževalnika HE Brežice, podobno se pripravljajo projekti za poplavno varnost Spodnje Savinjske doline, kjer bi se gradili tako suhi kot tudi mokri zadrževalniki.

Analiza namakalnih sistemov

Z namenom evalvacije in podrobnejšega vpogleda v uspešnost dosedanjih prizadevanj na področju namakanja je bila na MKGP pripravljena analiza kmetijskih gospodarstev na območjih namakalnih sistemov, ki so bili podprti v okviru PRP 2007–2013 in PRP 2014–2020. Analiziran je bil del investicij, saj določene investicije še niso zaključene oziroma namakalni sistemi še ne delujejo v polnem obsegu.

V analizo je bilo vključenih **8 namakalnih sistemov** v skupni površini **1.165 ha**. Na tem območju je imelo zemljišča skupaj **269** kmetijskih gospodarstev.

Preglednica 22: Povprečne velikosti KMG, povprečno površine njiv na KMG, povprečno živine na KMG in povprečni standardni prihodki na KMG, na podlagi ZBIRNE VLOGE

KMG - Slovenija	Vsi KMG na območju namakanja	Vsi KMG na območju namakanja (brez KMG nad 100 ha KZU)
-----------------	------------------------------	--

Povprečna velikost KMG (ha)	8,05	48,55	12,87
Povprečno njiv na KMG (ha)	2,88	42,41	10,17
Poprečno GVŽ na KMG	8,64	19,26	13,67
Standardni prihodek (2020)	18.500 €	137.600 €	47.000 €

Vir: Zbirna vloga 2018 (ARSKTRP), Območja namakanja (MKGP), lasten preračun

Podatki kažejo, da so kmetijska gospodarstva s površinami na namakalnih sistemih bistveno drugačna od povprečja, saj imajo večji delež njivskih površin, nižjo obtežbo in bistveno večji standardni prihodek, kar kaže na znatno boljši ekonomski položaj ter posredno boljše možnosti za prihodni razvoj. Vse skupaj je posledica dejstva, da so vsi namakalni sistemi locirani na razvitejših kmetijskih območjih in na kakovostnejših kmetijskih zemljiščih.

Tudi ostali podatki kažejo, da so KMG s površinami na namakalnih sistemih bistveno drugačna od povprečja KMG v RS. Glede na tipizacijo KMG za leto 2020 (metodologija Standardnega prihodka), je v populaciji KMG s površinami na namakalnih sistemih v primerjavi s celotno populacijo KMG več mešanih KMG (41% - 24%) in poljedelskih KMG (29% - 12%) ter tudi nekoliko več specializiranih vrtnarskih KMG (4% - 1%). Na drugi strani pa je manj čistih govedorejskih KMG (4% - 16%) in tudi čistih mlekarških KMG (4% - 8%) (Preglednica 23).

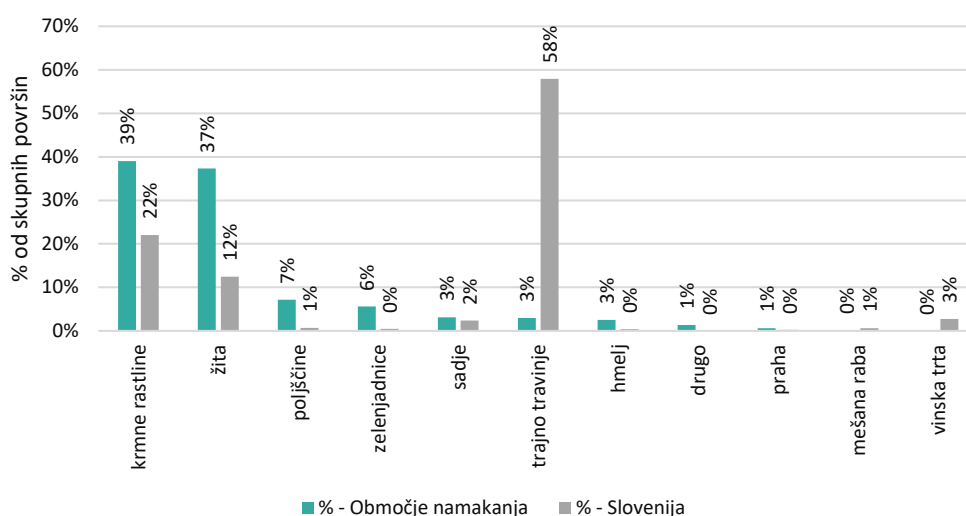
Preglednica 23: Primerjave tipizacije KMG za leto 2020 med KMG s površinami na namakalnih sistemih in celotni populacijo KMG.

	Št. KMG - območje namakanja		Št. KMG - Slovenija	
Kmetijstvo - mešano brez čebelarstva	110	41%	13.785	24%
Poljedelstvo – splošno	77	29%	6.621	12%
Specializirani vrtnar	12	4%	479	1%
Specializirani proizvajalec mleka	12	4%	4.397	8%
Govedoreja pitanje - pitanje	11	4%	9.211	16%
Mešana rastlinska pridelava	10	4%	1.467	3%
Ostalo	37	14%	20.523	36%
Skupaj	269	100%	56.483	100%

Vir: Standardni prihodek za leto 2020 (MKGP)

KMG s površinami na namakalnih sistemih v primerjavi s splošno populacijo KMG v Sloveniji gojijo večji delež krmnih rastlin in žit ter bistveno manjši delež trajnega travinja, kar je posledica bistveno več njivskih površin, ki jih obdelujejo.

Slika 34: Primerjava deleža gojenih kmetijskih rastlin med KMG na območjih namakanja in vsemi KMG v letu 2018.



Vir: Zbirna vloga 2018 (ARSKTRP), lasten preračun.

Analiza je v tem delu pokazala, da 76 % površin na območju analiziranih namakalnih sistemov predstavljajo krmne rastline in žita, sledijo zelenjadnice, poljščine in hmelj. Primerjava rabe zemljišč in kultur na območju navedenih namakalnih sistemov v letih 2018 in 2022⁴⁸ je pokazala, da med navedenima letoma ni bistvenih odstopanj v pridelavi, saj je obdobje primerjave prekratko, da bi se vpliv namakalnih sistemov že zaznal oziroma da bi bistveno vplival na spremembo kmetijske proizvodnje.

Vpliv namakalnih sistemov na prestrukturiranje kmetij (v na primer pridelavo zelenjave) je omejen tudi zato, ker je prestrukturiranje odvisno od več dejavnikov, namakanje je le horizontalni ukrep, ki omogoča stabilno pridelavo in večje hektarske donose. Za prestrukturiranje pa je treba urediti celotno verigo, od proizvodnje do skladiščenja, trženja in prodaje.

4.3.3. Komasacije

Zemljiška razdrobljenost na podeželju je ena izmed ključnih težav pri razvoju slovenskega kmetijstva, saj posamezno kmetijsko gospodarstvo v povprečju obdeluje več deset obdelovalnih kosov. Zato je njihovo združevanje in zaokroževanje predpogoj za izboljšanje konkurenčnosti slovenskega kmetijstva.

S tem namenom se izvajajo komasacije. Po ZKZ so opredeljene kot postopek, pri katerem se zemljišča na določenem območju lahko zložijo in ponovno razdelijo med prejšnje lastnike tako, da dobi vsak čimbolj zaokrožena zemljišča. Iz tega sledi osnovni namen komasacij kmetijskih zemljišč, in to je združevanje zemljišč posameznih lastnikov v enotne obdelovalne kose. Na tak način se zmanjšujejo stroški obdelave in pridelave, ob tem pa se lahko poveča tudi hektarski donos na teh zemljiščih.

4.4. Vloga Sklada kmetijskih in gozdnih zemljišč RS

⁴⁸ . Leto 2018 je bilo izbrano zaradi zaključka zakonskih obveznosti in določb glede uporabe namakalnih sistemov in nakupa namakalne opreme, leto 2022 pa je zadnje leto, za katere je podatke mogoče pridobiti.

Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS ima pomembno vlogo na področju upravljanja s kmetijskimi zemljišči, ker gospodari s kmetijskimi zemljišči in kmetijami, ki so v lasti Republike Slovenije. Naloge, ki jih opravlja v skladu z Zakonom o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 19/10 – UPB, z vsemi spremembami, v nadaljevanju: ZSKZ), so predvsem sledeče:

- skrbi za trajnostno gospodarjenje s kmetijskimi zemljišči in kmetijami v skladu s cilji prilagajanja podnebnim spremembam, ohranjanja narave in ohranjanja dobrega stanja voda;
- razpolaga in upravlja s kmetijskimi zemljišči in kmetijami v skladu s predpisi;
- upravlja in vodi evidence o pravnih in stvarnih lastnostih nepremičnin, s katerimi gospodari po ZSKZ, za namene učinkovitega izvrševanja upravnih nalog Sklada in drugih organov ali organizacij po ZSKZ;
- upravlja finančna sredstva, ki jih dobi z gospodarjenjem s kmetijskimi zemljišči in kmetijami;
- opravlja druge naloge, ki se nanašajo na kmetijska zemljišča in kmetije v lasti RS, določene v predpisih in aktih Sklada.

Z zemljišči, ki so v lasti RS, upravlja na način, da skrbi za njihovo dejansko in pravno urejenost, za investicijsko vzdrževanje ter da oddaja kmetijska zemljišča v zakup v skladu z zakonom, ki ureja kmetijska zemljišča. Sklad skrbi za obdelanost, racionalno rabo in ohranjanje zemljišč, ki služijo za proizvodno, učno-vzgojno ali raziskovalno dejavnost in tudi za ohranjanje naravnega okolja.

Ena pglavitnih nalog Sklada je izvajanje pravnega prometa s kmetijskimi zemljišči in kmetijami ter drugimi zemljišči, s katerimi razpolaga v okviru ZSKZ. S prodajo, nakupom in menjavo teh nepremičnin, ki ležijo znotraj državnih kompleksov, namreč zagotavlja smotrno zaokroževanje površin oziroma proizvodnih enot in izboljšuje njihovo posestno strukturo ter povečuje delež zemljišč, s katerimi gospodari.

Sklad na podlagi Zakona o kmetijskih zemljiščih izvaja tudi ukrepe kmetijske zemljiške politike, med katere spadajo odprava zaraščanja na kmetijskih zemljiščih ter zemljiške operacije. Sklad tako aktivno izvaja komasacije kmetijskih zemljišč, medsebojne menjave zemljišč, izvaja aktivnosti na področju uvedbe državnih namakalnih sistemov ter razdružitve solastnine na kmetijskih zemljiščih. Sklad je tudi odgovoren za upravljanje in vzdrževanje hidromelioracijskih sistemov.

S spremembo ZKZ v aprilu 2022 lahko država preko Sklada gradi državne namakalne sisteme. Osnovni namen ukrepa je dvig samooskrbe, saj z namakanjem zagotavljamo kakovostno in stabilno pridelavo hrane skozi vse leto. Sklad lahko gradi namakalne sisteme na svojih zemljiščih, lahko pa tudi na drugih, če lastniki teh zemljišč izrazijo velik interes, zaradi šibke kapitalne moči pa si same izgradnje ne morejo privoščiti.

Sklad ima možnost usmerjanja kmetijske proizvodnje na državnih zemljiščih, s katerimi upravlja, in sicer na način, da ob poteku posamezne zakupne pogodbe in v razpisu za sklenitev nove zakupne pogodbe opredeli določeno rabo oziroma pridelavo na teh zemljiščih. Če bi imeli sektorske analize, bi lahko ta vzvod natančneje usmerjali, npr. na določene lokacije, kjer so najprimernejša zemljišča za pridelavo posamezne kulture ob hkratnem izpolnjevanju tudi drugih pogojev kot so npr. dostopnost, možnost namakanja...

Okrepitev vloge Sklada na področju izvajanja zemljiških operacij je smiselna. Lahko postane eden izmed ključnih akterjev v Sloveniji, ki pomembno vplivajo na zmanjšanje zaraščanja in izboljšanja posestne strukture kmetijskih zemljišč ter opremljenost kmetijskih zemljišč z namakalnimi sistemi. S svojo prakso lahko ugodno vpliva tudi na preostale lastnike kmetijskih zemljišč v smislu dobre prakse in spodbude izvajanja ukrepov.

4.5. Ključne ugotovitve

Glede upravljanja in izboljševanja kmetijskih zemljišč ugotavljamo sledeče:

- ➔ **Ugotovitev 1:** *Pri načrtovanju rabe kmetijskih zemljišč je treba upoštevati hierarhijo rabe zemljišč, kot jo opredeljuje Strategija EU za tla do leta 2030.*
- ➔ **Ugotovitev 2:** *Zaradi dolgotrajnega postopka sprejemanja območij TVKZ bi morali spremeniti koncept določanja TVKZ. Možna sta dva načina: bodisi na način, da se z vladno uredbo za vse občine v Sloveniji naenkrat uvede režim trajno varovanih kmetijskih zemljišč ALI da se obstoječe stanje kmetijskih zemljišč v prostorskih aktih »zamrzne« (gre za približno 681.000 ha zemljišč) in onemogoči nadaljnje spremembe namenske rabe kmetijskih zemljišč. Te površine se ohranja kot naravni vir, možne so sicer alokacije v skladu z določbami ZKZ (zahtevani omilitveni ukrepi).*
- ➔ **Ugotovitev 3:** *Smiselno je razmisliti o dvigu odškodnine za spremembo namembnosti kmetijskih zemljišč z namenom čim bolj preusmerjati morebitne investitorje na kmetijska zemljišča z nižjimi bonitetami, kadar se posegom na kmetijska zemljišča ni mogoče izogniti.*
- ➔ **Ugotovitev 4:** *Pristopi se k pripravi podzakonskega predpisa, ki bo določal ravnanje z rodovitno zemljo pri gradbenih posegih.*
- ➔ **Ugotovitev 5:** *MKGP pristopi k izdelavi celovite komunikacijske strategije s ciljem, da se najširša javnost zave pomena kmetijskih zemljišč in tal ter načinov njihovega ohranjanja.*
- ➔ **Ugotovitev 6:** *Glede na velik potencial za odpravo zaraščanja bi veljalo nadaljevati z obstoječimi ukrepi odprave zaraščanja in jih finančno okrepiti. Hkrati pa vlagatelje, ki so vključeni v ta ukrep, favorizirati pri dostopu do investicijskih sredstev.*
- ➔ **Ugotovitev 7:** *Spremeni se ZKZ ali Zakon o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, da lahko Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS usmerja politiko pridelave v smeri deficitarnih sektorjev (ekološka pridelava, zelenjava, sadje, žita...) na državnih kmetijskih zemljiščih, s katerimi upravlja (za namen usmerjanja pridelave na že obstoječih zakupnih pogodbah; za nove zakupne pogodbe pa se usmeritev opredeli v razvojni strategiji Sklada).*
- ➔ **Ugotovitev 8:** *Za dvig deleža kmetijskih zemljišč, na katerih so zgrajeni namakalni sistemi, bi morali na državnih kmetijskih zemljiščih, s katerimi upravlja Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS, in imajo dostop do vode, zgraditi državne namakalne sisteme (za to bi bilo treba predhodno spremeniti Zakon o kmetijskih zemljiščih oziroma Zakon o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov RS) – obvezna izgradnja in pristop lastnikov zemljišč.*
- ➔ **Ugotovitev 9:** *Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS v novo razvojno strategijo za obdobje 2023-2027 vključi operativne cilje skladno z usmeritvami MKGP, med drugim: usmerjanje kmetijske proizvodnje v pridelavo hrane za potrebe prehrane ljudi, z zakupnimi pogodbami, ki potečejo, ter z novimi se usmerja vzpostavitev vinogradov v gričevnatih in hribovitih predelih namesto na ravninah, obvezen pristop k vsem zemljiškim operacijam, strateški nakupi kmetijskih zemljišč kot npr. tistih, kjer solastniški delež Sklada presega 50 %, pri nakupu kmetij je poudarek na tistih, kjer pretežni del dohodka predstavljajo kmetijski pridelki, del presežka nad odhodki se nameni izvajanju zemljiških operacij in odpravi zaraščanja.*
- ➔ **Ugotovitev 10:** *Povečati je treba obseg kmetijskih površin, ki so opremljene z namakalnimi sistemi.*

5. SN 2023–2027 v povezavi s prehransko samooskrbo

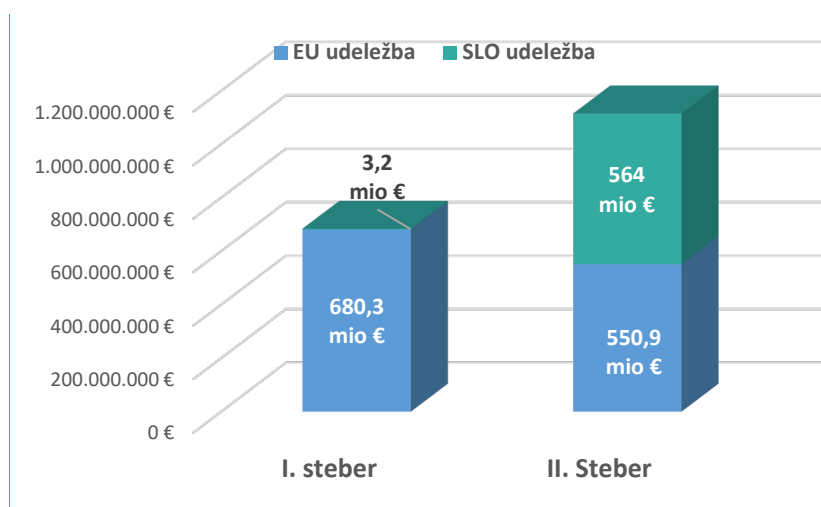
5.1. Orientacija veljavnega Strateškega načrta 2023–2027

SN 2023–2027 je ključni strateški dokument kmetijske politike za obdobje od leta 2023 dalje. Večja produktivnost v kmetijstvu, ki je ključna za dvig prehranske samooskrbe, je sicer eden od ciljev, ki jih zasleduje SN 2023–2027, ni pa to edini cilj kmetijske politike. Orientacija evropske skupne kmetijske politike sledi Evropskemu zelenemu dogovoru in Strategijama »od vil do vilic« ter Strategiji o biotski raznovrstnosti do leta 2030, zato gre vedno bolj v smeri naslavljanja okoljskih in podnebnih izzivov. Posledično se znaten del sredstev SN 2023–2027 usmerja tudi v te vsebine. To je v določeni meri v navzkrižju s cilji povečanja prehranske samooskrbe.

Usmeritev, podana z Resolucijo o nacionalnem programu o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva »Naša hrana, podeželje in naravni viri od leta 2021« (Uradni list RS, št. 8/20), je da mora kmetijstvo poleg hrane zagotavljati tudi številne druge javne dobrine (varovanje naravnih virov, podnebja).

Cilji SN 2023–2027 so izrazito večplastni, zato je bila priprava tega strateškega dokumenta izrazito zahteven proces, ki je terjal usklajevanje različnih interesov: predvsem okoljskih in kmetijskih. Cilji segajo od dohodkovne stabilnosti, produktivnosti do naslavljanja okolja in podnebja ter širšega razvoja podeželja in znanja. Za vse cilje SN 2023–2027 je namenjenih slabih 1,8 mrd. € nepovratnih sredstev (I. in II. steber SKP skupaj). Iz grafikonov v nadaljevanju je razvidno, da s SN 2023–2027 zasledujemo več ciljev kmetijske politike.

Slika 35: Finančni okvir SN 2023–2027 - I. in II. steber SKP



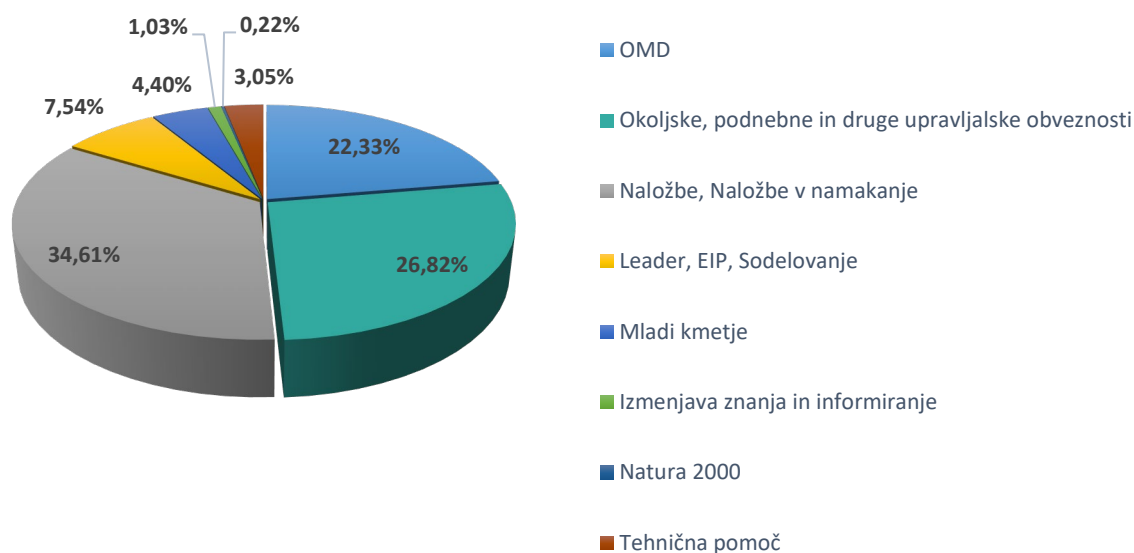
Vir: MKGP

Znotraj I. stebra SKP je za osnovna dohodkovna neposredna plačila in neposredna plačila za okolje in podnebje (SOPO) namenjenih 657.647.938 €, ovojnica za vinski sektor znaša 19.396.000 €, ovojnica za čebelarski sektor pa: 6.454.208 €.

Slika 36: Razdelitev sredstev v okviru intervencij neposrednih plačil

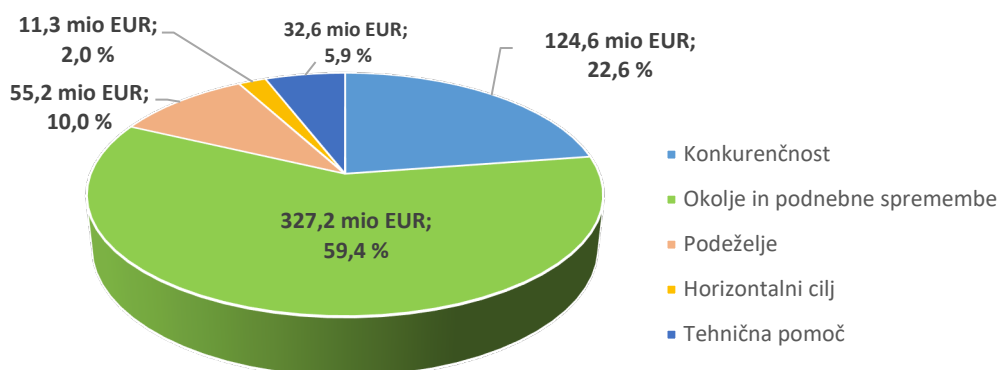


Slika 37: Razdelitev sredstev (EKSFP + RS) v okviru intervencij razvoja podeželja



- ➡ Slovenski SN predvideva, da se skoraj **60 % od vseh sredstev EKSFP** nameni okolju in podnebnim izzivom. To je znatno nad zahtevami EU zakonodaje, ki ta obvezni delež postavljajo pri **35 %**.
- ➡ Ambiciozno zastavljeni so tudi cilji na področju **ekološkega kmetovanja**, kjer se podvojujejo ambicije glede obsega površin pod ekološkim kmetijstvom (na **81.545 ha**), kar gre v smeri cilja Evropskega zelenega dogovora.
- ➡ Za **6 x** se na letni ravni povečujejo sredstva za **biotsko raznovrstnost**, glede na obdobje 2014–2020 (11,7 mio € na leto).

Slika 38: Obseg in % sredstev EKSFP za različne cilje



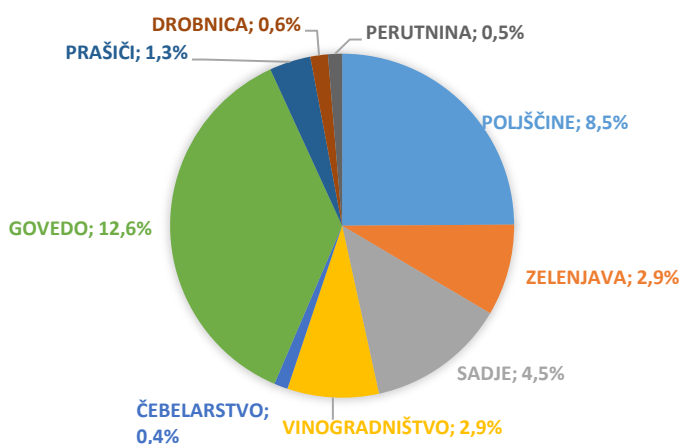
Posredno v povezavi s prehransko samooskrbo veljavni SN 2023–2027 vsebuje več ukrepov: od naložb v povečanje produktivnosti in konkurenčnosti, naložbe v ekološko pridelavo ter dvig dodane vrednosti, ureditev trajnih nasadov, prilagoditev na nadstandardne zahteve dobrobiti živali do naložb v namakanje, komasacije. Poleg investicijskih ukrepov so s povečanjem samooskrbe povezani tudi ukrepi, ki krepijo dodano vrednost kmetijskih proizvodov (sheme kakovosti, naložbe v predelavo).

SN 2023–2027 vsebuje tudi ukrepe, katerih namen je izboljšati organiziranost in povezovanje v agro-živilski verigi, in sicer daje začetne spodbude za vzpostavitev in delovanje organizacij in skupin proizvajalcev, oblikovanje medpanožnih organizacij, izvedbo kolektivnih naložb.

Vsebuje tudi celoten nabor ukrepov, povezanih z znanjem in inovacijami, tudi AKIS – ang. »agricultural knowledge and innovation system«. Sicer povezano posredno, vendar z vidika prehranske samooskrbe, ohranjanja proizvodnje stabilizirajoče delujejo tudi vsa dohodkovna plačila: neposredna plačila, prerazporeditveno plačilo, različna proizvodno vezana plačila in OMD plačila.

Prav zaradi te večfunkcijskega modela kmetijstva, ki ga zasledujemo s SN 2023–2027, strogo sektorsko usmerjenih podpor ni veliko. Glede na vsa razpoložljiva sredstva SN (1,8 mrd. €) je za sektorsko naravnane intervencije na voljo 34,2 % sredstev, od tega za sadje 4,5 %, za zelenjavo 2,9 % in za prašiče 1,3 % (Slika 39). Znotraj sektorsko specifičnih intervencij je najmočnejše podprt sektor govedoreje, kar je pričakovano, saj je ta panoga v kmetijstvu naj in je zato tudi prejemnica največ sredstev (Slika 40).

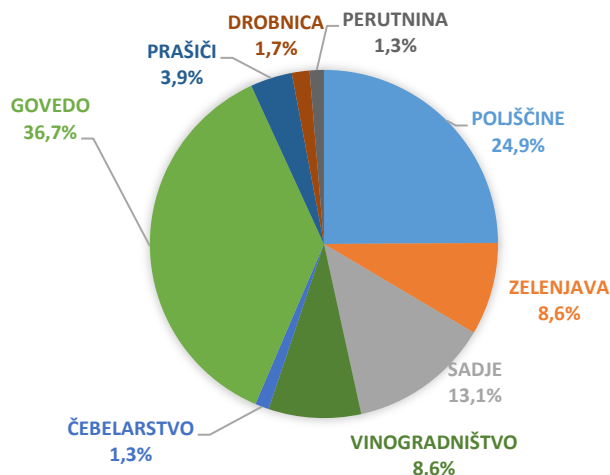
Slika 39: Delež sredstev SN 2023–2027 za posamezne kmetijske sektorje v % od celotnega SN 2023–2027



Vir: MKGP

Slika 40: Znotraj sektorsko specifičnih ukrepov prikaz delež sredstev SN 2023–2027 za posamezne kmetijske sektorje v % (skupaj sektorji = 100 %)

DELEŽI OD SKUPNIH SREDSTEV ZA SEKTORJE (SKUPAJ SEKTORJI = 100%)



Vir: MKGP

5.2. Predlogi sprememb SN 2023–2027 in izven SN 2023–2027 v smeri večje samooskrbe

Na MKGP je bil opravljen tudi temeljit pregled SN 2023–2027 z vidika učinkovitejšega uresničevanja prehranske samooskrbe. Ključna ugotovitev je, da zgolj preko SN 2023–2027 tega cilja ni mogoče dovolj učinkovito zasledovati. Zelo pomembni sistemski vzvodi so izven dometa SN 2023–2027, kot na primer:

- ➔ **strožje varstvo kmetijskih zemljišč** je prvi predpogoj za uresničevanje prehranske samooskrbe in najbolj učinkovit vzvod za uresničevanje samooskrbe, ki pa se ureja izven okvirov SN 2023–2027, s spremembami predpisov s področja kmetijskih zemljišč in druge zakonodaje.
- ➔ **vračanje zaraščenih kmetijskih površin nazaj v kmetijsko funkcijo** je pomemben ukrep, ki ni del SN 2023–2027, vendar pa lahko s tem ukrepom povečamo obseg kmetijskih zemljišč, ki so v kmetijski funkciji,
- ➔ **izboljševanje produktivnosti kmetijskih zemljišč preko namakanja** je sicer del SN 2023–2027, vendar če ne bo dovolj izkazanega interesa s strani kmetijskih gospodarstev, lokalnih skupnosti... za vzpostavitev namakalnih sistemov in bodo obstajale ovire umeščanju te infrastrukture v prostor, je tudi preko SN 2023–2027, ki omogoča do 100 % javno podporo za vlaganja v namakalne sisteme z več uporabniki, težko zagotoviti povečanje obsega kmetijskih površin za namakanje,
- ➔ **upravljanje s tveganji v kmetijstvu** – del instrumentov upravljanja s tveganji je sicer zajet v SN 2023–2027 preko spodbujanja npr. naložb v trajne nasade, opremljene s preventivnimi

mehanizmi (mreže proti toči, namakalni sistemi), rastlinjakov, vlaganja v izgradnjo in posodobitev namakalnih sistemov, plačil v okviru površinskih ukrepov za izvajanje nadstandardnih agro-tehničnih kmetijskih praks, s katerimi se prilagaja na podnebne izzive. Pa vseeno je velik del sistemskih ukrepov izven SN 2023–2027, kot je celoten sistem povračila škod po naravnih nesrečah, sofinanciranje zavarovanja kmetijske proizvodnje. Dokler obstaja sistem »varnostne mreže«, bodo spremembe v smislu hitrejšega prilagajanja in uvajanja preventivnih mehanizmov počasnejše,

- ➔ **javno naročanje lokalne hrane za šole, vrtce, bolnišnice in druge javne zavode** ni del SN 2023–2027, vendar je izjemno pomemben sistemski ukrep, ki lahko učinkovito poveča obseg ponudbe lokalne, kakovostne, sezonsko pridelane in ekološke hrane – v tem delu je še manevrski prostor za izboljšave, tako na strani ponudnikov kot na strani naročnikov in sistema naročanja; obenem je potrebno spodbujati zeleno javno naročanje hrane, tudi na način določanja in postopnega zviševanja ciljev obveznih deležev ekoloških živil, ki bo usklajen z lokalno ponudbo in spodbujanjem le-te v smeri ekološke ponudbe,
- ➔ **za bolj organiziran vstop lokalno pridelanih proizvodov v verige preskrbe s hrano (javne zavode, trgovinske sisteme, HORECA sektor) mora obstajati interes pri kmetijskih proizvajalcih kot tudi pri ostalih členih verige.** Država bo preko SN 2023–2027 sicer ponudila vzvode za financiranje sektorskih intervencij, spodbujanje povezovanja ter delovanje skupin ali organizacij proizvajalcev, kot tudi za kolektivne naložbe, vendar pa je ključen interes pri akterjih samih. Posamezne oblike povezovanja pridelovalcev, kot so zadruga, skupine ali organizacije proizvajalcev bi morale imeti pomembno vlogo pri povezovanju in organiziranju proizvodnje/prodaje kmetijskih pridelkov in živil,
- ➔ **vzgoja in opolnomočenje potrošnika od najzgodnejših let naprej glede pomena lokalne, kakovostne in ekološke hrane in spoštovanja hrane (in planeta), je lahko močno gibalno sprememb tako na strani ponudbe kot potrošnje (manj izgub hrane in odpadne hrane) ter obenem ukrep, ki ponuja sinergije s politikami ohranjanja zdravja. Več raziskav že potrjuje tudi finančne prihranke z vidika zdravstvene blagajne, če vlagamo v kakovostno in ekološko prehrano⁴⁹.** V tem delu je ključno, da se preseže sektorske politike, doseže sinergije med različni politikami, zlasti z izobraževalno, zdravstveno, okoljsko in gospodarsko politiko na področju promocije in potrošnje lokalne hrane. Aktivnosti, kot so Tradicionalni slovenski zajtrk, Šolska shema..., ki so dobri sistemski vzvodi, je treba posnemati tudi širše ter te vsebine še močneje vpeti v vzgojno-izobraževalne programe,
- ➔ **vlaganje v znanje in inovacije (ang. AKIS):** Pomemben del sistema znanja in inovacij je izven SN 2023–2027: javne službe v rastlinski proizvodnji, rejski programi, javna služba kmetijskega svetovanja, CRP program, Horizon 2020, SRIP hrana... V tem delu so pomembni sistemski vzvodi razvoja in prenosa znanja, ki imajo neposredni učinek na povečanje učinkovitosti tehnologij, odpornosti sort, produktivnosti živali itd. V SN 2023–2027 je en segment AKIS-a, vendar le njegov manjši del. Predvideti je potrebno načrtna vlaganja v znanje in razvoj kmetijskih tehnologij, ki zmanjšujejo vplive na naravne vire, povečujejo kmetijsko proizvodnjo in povečujejo učinkovitejšo rabo kmetijskih zemljišč. Pozornost naj se nameni tudi okoljskemu vidiku kmetijske proizvodnje (kmetijska pridelava ob vodotokih, kmetijska pridelava na vodovarstvenih območjih, problematika gnojenja in uporabe fitofarmacevtskih sredstev...).

Navedeni vidiki so izpostavljeni z namenom, da se nakaže, kako je vprašanje prehranske samooskrbe izrazito večsektorsko, večplastno vprašanje, ki ga ni mogoče omejiti zgolj na kmetijsko politiko in še manj zgolj na SN 2023–2027. Bistven bo družbeni konsenz glede pomena tega vprašanja v povezavi z drugimi strateškimi razvojnimi cilji te države, ki so si potencialno lahko v nazvkrizju s cilji večje samooskrbe, kot so npr: razvoj infrastrukture, gospodarski razvoj, energetika, varovanje okolja itd.

⁴⁹ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581922/EPRS_STU\(2016\)581922_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581922/EPRS_STU(2016)581922_EN.pdf)

V procesu priprave sprememb SN 2023–2027 je bil opravljen razmislek glede potencialnih sprememb finančne alokacije po ukrepih, spremembe višine plačil pri površinskih ukrepih, spremembe glede ciljne usmerjenosti podpor in pogojev upravičenosti. Ugotovili smo, da bi bila kakršnakoli sprememba finančne alokacije med posameznimi ukrepi tvegana. SN 2023–2027 se še niti ni začel izvajati, zato so kakršnekoli projekcije glede uspešnosti in učinkovitosti izvajanja ukrepov preuranjene.

Spremembe v finančni alokaciji bi vplivale tudi na zviševanje ciljev (kazalnikov rezultata in učinka), kar pa je v aktualnih gospodarskih razmerah in upoštevajoč še potekajoči PRP 2014–2020 tvegano, saj bi lahko privedlo do slabe realizacije. Tudi za spremembe na področju višine plačil pri površinskih ukrepih se je zavzel previdnostni pristop, ker so bile te višine certificirane nedolgo nazaj s strani kvalificiranih neodvisnih zunanjih institucij. Zviševanje plačil ob enakih ali večjih ciljnih površinah pod ukrepi bi privedlo do potreb po dodatnih sredstvih, kar pa bi lahko ogrozilo uresničevanje drugih zastavljenih ciljev.

V ospredju je tudi upoštevanje zahtevnega, težko doseženega kompromisa med pričakovanji okoljskih akterjev in kmetijstva. Zavezuje nas uresničevanje večplastnih ciljev SN 2023–2027, zlasti okoljskih in podnebnih, kjer kakršnokoli zmanjševanje sredstev oz. »backsliding« ne bi bilo sprejeto tudi na strani Evropske komisije.

5.3. Ključne ugotovitve

Glede izboljšanja učinkovitosti uresničevanja samooskrbe preko SN 2023–2027 ugotavljamo sledeče:

Ugotovitev 1: Kmetijska politika EU spodbuja večfunkcijski razvoj kmetijstva. Z Evropskim zelenim dogovorom in zakonodajo, ki je v nastajanju na EU ravni (glede pesticidov, deforestacije...) se EU politika vedno bolj usmerja v varovanje okolja in podnebja, zato je manever za spodbujanje povečanja »produkcije« realno omejen. Priložnosti je potrebno iskati v dvigu kakovosti, shemah kakovosti, ekološkem kmetijstvu, dobrobiti živali, povečanju znanja, da bo mogoče več proizvesti z manj vplivi na naravne vire in podnebje.

Ugotovitev 2: Potencialni predlogi sprememb SN 2023–2027 v smeri večje samooskrbe so:

- sprememba pogojev upravičenosti pri naložbah v smeri večjega % pogodbeno vezane lokalne surovine;
- olajšanje izvedbe kolektivnih naložb in naložb v namakanje (odprava omejitve 800.000 €/programsko obdobje);
- preferenčni dostop do investicij za proizvajalce, povezane v organizacijo proizvajalcev;
- usmerjanje naložb v rastlinsko proizvodnjo na območja z namakalnimi sistemi in/ali geotermijo;
- dvig stopnje podpore za naložbe v proizvodnjo zelenjave v pokritih prostorih (rastlinjakih) na 50%;
- krepitev investicij v akvaponiko/hidroponiko;
- dodatno usmerjanje podpor v preventivne mehanizme (mreže proti toči, namakanje, odporne sorte, oroševanje ...), tudi ob upoštevanju primernih območij za proizvodnjo, upoštevajoč nadgrajeno karto rajonizacije;
- prednostna obravnava vlagateljev pri investicijah, ki imajo zavarovano kmetijsko proizvodnjo (lahko kot merilo ali kot višja stopnja podpore);
- povišanje stopnje podpore za majhne kmetije na 75%, na ta način bi spodbudili majhne kmetije, da postanejo bolj tržno naravnane;
- sprememba pogojev na področju investicij v naložbe, povezane z dobrobitjo živali;

- višja stopnja podpore za ureditev zaščite živali na paši pred napadi velikih zveri - do 100 % upravičenih stroškov neproizvodne naložbe;
- v merilih za izbor vlog pri investicijah bi se dodatno točkovalo projekte, ki bodo vključevali vidik zmanjševanja izgub hrane in odpadne hrane, upravičence, ki izvajajo ukrep odprave zaraščanja, ki imajo zavarovano proizvodnjo, ki so povezani v skupine ali organizacije proizvajalcev;
- na površinskem delu bi lahko bil poudarek na prilagoditvi kolobarja v smeri spodbujanja setve kmetijskih rastlin, ki rastejo in zorijo v času, ko jih suša ne prizadene ter na lokalnih sortah (in pasmah).

6. Zaključne ugotovitve poročila

To Poročilo podaja sledeče zaključne ugotovitve:

- ➔ **Ugotovitev 1:** *Vprašanje prehranske samooskrbe je izrazito večplastno vprašanje, ki ga ni mogoče omejiti zgolj na kmetijsko politiko in še manj zgolj na SN 2023–2027. V zvezi z določitvijo minimalne ravni samooskrbe bi bilo predhodno potrebno izvesti celovito raziskavo o ekonomskih, okoljsko/podnebnih in socialnih posledicah ter doseči družbeni konsenz glede tega vprašanja. Vprašanja prehrane, prehranske varnosti in spremembe prehranjevalnih vzorcev bi morale biti sinhronizirane in v ospredju več politik, ne le kmetijske, temveč tudi zdravstvene, okoljske, socialne, gospodarske, infrastrukturne, izobraževalne itd in podprte s podatki. Te povezave in sinergije zlasti z okoljskimi cilji so tudi ključne za kakovostno kmetijsko pridelavo.*
- ➔ **Ugotovitev 2:** *Zaščita kmetijskih zemljišč je bistvena. Treba je zmanjšati delež površin, ki se jih vsako leto izgubi zaradi zaraščanja ali pozidave. Preprečiti je treba, da se spreminjajo najboljše kmetijska zemljišča, zlasti njive v stavbno zemljišče, in da se zmanjša obseg zaraščanja kmetijskih zemljišč.*
- ➔ **Ugotovitev 3:** *Ohraniti oziroma izboljšati je treba kakovost kmetijskih tal, saj le kakovostna tla omogočajo zadostno produktivnost kmetijskih zemljišč in pridelavo kakovostnih, varnih kmetijskih pridelkov. S tem se izboljša tudi samooskrba s hrano.*
- ➔ **Ugotovitev 4:** *Pri načrtovanju rabe kmetijskih zemljišč je treba upoštevati hierarhijo rabe zemljišč, kot jo opredeljuje Strategija EU za tla do leta 2030.*
- ➔ **Ugotovitev 5:** *Povečati je treba obseg kmetijskih površin, predvsem njivskih ter zlasti z učinkovitim, ciljnim izvajanjem ukrepa odprave zaraščanja prednostno na površine, ki so primerne za njivsko rabo.*
- ➔ **Ugotovitev 6:** *Zagotoviti je treba učinkovito uporabo obstoječih kmetijskih zemljišč, predvsem njiv – zlasti z vidika kultur, ki se proizvajajo na teh njivah, v smeri večjega obsega površin s krompirjem in zelenjavo ter večje produktivnosti in opremljenosti z namakalnimi sistemi.*
- ➔ **Ugotovitev 7:** *Povečati je treba odpornost kmetijstva na podnebne spremembe. Pri pospeševanju namakanja bo ključno sodelovanje tako okoljske kot kmetijske politike ter zlasti povečanje interesa za uvedbo namakanja na strani kmetijskih proizvajalcev, lokalnih skupnosti...*
- ➔ **Ugotovitev 8:** *Živinorejo je potrebno umestiti v koncept krožnega kmetijstva in krožnega prehranskega sistema ter krepiti njene ekosistemske storitve. Živinoreja bo ostala ključen segment slovenskega kmetijstva, spodbujati pa bo treba njen trajnostni razvoj v smeri večje dobrobiti živali, ekološke živinoreje, zmanjšanja emisij TGP (zlasti metana) in drugih okoljskih obremenitev iz živinoreje (predvsem nitratov), višje dodane vrednosti, povezovanja v verige vrednosti ter jo usmerjati na območja trajnega travinja, več njiv pa bi bilo smiselno nameniti neposredni pridelavi hrane za ljudi.*
- ➔ **Ugotovitev 9:** *Spodbujati je treba strukturne spremembe v kmetijstvu, predvsem izboljšanje starostne strukture v kmetijstvu, povečanje usposobljenosti kmetij, njihove tržne usmerjenosti, izboljšati dostop do kapitala tudi preko uvedbe finančnih instrumentov.*
- ➔ **Ugotovitev 10:** *Krepiti je treba verige vrednosti in bolj organiziran vstop lokalne surovine v verige vrednosti. Za bolj organiziran vstop lokalno pridelanih proizvodov v verige preskrbe s*

hrano (javne zavode, trgovinske sisteme, HORECA sektor) mora obstajati interes pri kmetijskih proizvajalcih kot tudi pri ostalih členih verige.

- ➡ **Ugotovitev 11:** Javno naročanje lokalne hrane za šole, vrtce, bolnišnice in druge javne zavode ni del SN 2023–2027, vendar je izjemno pomemben sistemski ukrep, ki lahko učinkovito poveča obseg ponudbe lokalne, kakovostne, sezonsko pridelane in ekološke hrane – v tem delu je še maneverski prostor za izboljšave, tako na strani ponudnikov kot na strani naročnikov in sistema naročanja; obenem je potrebno spodbujati zeleno javno naročanje hrane, tudi na način določanja in postopnega zviševanja ciljev obveznih deležev ekoloških živil, ki bo usklajen z lokalno ponudbo in spodbujanjem le-te v smeri ekološke ponudbe.
- ➡ **Ugotovitev 12:** Več poudarka nameniti osveščanju oz. opolnomočenju potrošnika od najzgodnejših let naprej ter spodbujanju trajnostne potrošnje (lokalne, ekološke, kakovostne, sezonske, raznolike, okolju prijaznejše, z manj odpadne hrane) v smeri najnovejših prehranskih smernic, za kar je nujno sinhrono sodelovanje več politik: zdravstvene, okoljske, kmetijske, gospodarske in šolske politike (npr. Akcijski načrt za manj izgub hrane in odpadne hrane, ki je v pripravi).