



ZAKLJUČNO POROČILO O REZULTATIH CILJNEGA RAZISKOVALNEGA PROJEKTA

A. PODATKI O RAZISKOVALNEM PROJEKTU

1. Osnovni podatki o raziskovalnem projektu

Šifra	V4-1608
Naslov	Učinki in perspektive SKP na slovensko kmetijstvo in podeželje
Vodja	16329 Luka Juvančič
Naziv težišča v okviru CRP	2.1.2 Skupna kmetijska politika in Slovenija – presoja sedanjih ukrepov in možni okviri sprememb politike po 2020
Obseg učinkovitih ur raziskovalnega dela	1760
Cenovna kategorija	B
Obdobje trajanja	10.2016 - 09.2019
Nosilna raziskovalna organizacija	510 Univerza v Ljubljani 481 Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta
Raziskovalne organizacije - soizvajalke	401 Kmetijski inštitut Slovenije 404 Gozdarski inštitut Slovenije 482 Univerza v Mariboru, Fakulteta za kmetijstvo in biosistemske vede 502 Inštitut za ekonomska raziskovanja 582 Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede
Raziskovalno področje po šifrantu ARRS	4 BIOTEHNIKA 4.03 Rastlinska produkcija in predelava 4.03.08 Ekonomika agroživilstva in razvoj podeželja
Družbeno-ekonomski cilj	08. Kmetijstvo
Raziskovalno področje po šifrantu FORD	4 Kmetijske vede in veterina 4.01 Kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo

2. Sofinancerji

	Sofinancerji		
1.	Naziv	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	
	Naslov	Dunajska c. 22, 1000 Ljubljana	

B. REZULTATI IN DOSEŽKI RAZISKOVALNEGA PROJEKTA

3. Povzetek raziskovalnega projekta¹

SLO

Cilji, instrumenti, obseg sredstev in izvedba skupne kmetijske politike EU (SKP) pomembno vplivajo na ekonomski položaj slovenskega kmetijstva in z njim povezanih panog, obenem pa tudi na stanje okolja, poseljenost in blaginjo podeželja. Ureditve in javnofinančni okvir SKP se soočata z dinamičnim in negotovim okoljem, ki ga zaznamujejo številni notranji (proizvodna in tržna tveganja, razmerja moči in kompleksnost verig vrednosti, tehnološki razvoj) in zunanji dejavniki (podnebne spremembe, makroekonomska in politična stabilnost, mednarodni odnosi). Nabor izzivov in pričakovanja javnosti, povezana s SKP, postajajo vse zahtevnejši in kompleksnejši, javnofinančni okvir pa se krči. V naslednje programske obdobje SKP vstopa z nespremenjenim naborom ciljev, manjšim obsegom razpoložljivih sredstev in s korenitimi spremembami v načrtovanju in izvedbi, ki bosta v večji pristočnosti držav članic. Za reševanje razvojnih izzivov slovenskega kmetijstva in podeželja v okviru Strateškega načrta SKP je pomembno, da se o prioritetnih področjih ukrepanja, zastavljenih ciljih in načinih izvajanja ukrepov odločamo informirano, celovito in strateško.

Projekt je zasnovan kot raziskovalna podpora načrtovalcem in nosilcem odločanja v slovenskem kmetijstvu in kmetijski politiki. V njem je sodelovala interdisciplinarna skupina raziskovalcev iz šestih institucij, delujočih na področju kmetijstva, gozdarstva, varstva narave, presoje javnih politik ter mednarodnih odnosov. Izveden je bil po pristopu participativnega raziskovanja, spodbujajoč interakcijo z deležniki o prioritetah in prihodnji organiziranosti slovenske kmetijske politike.

Aktivnosti projekta lahko razdelimo na tri vsebinsko zaokrožene dele. V uvodnem delu raziskave smo preučili vsebinski, finančni in izvedbeni okvir prenovljene SKP ter v sodelovanju s ključnimi deležniki strnili razvojne izzive slovenskega kmetijstva in podeželja v štiri problemske sklope, ki bi lahko predstavljali vsebinske poudarke Strateškega načrta SKP za Slovenijo (odpornost, verige vrednosti, kmetijstvo in okolje ter znanje). V drugem delu raziskave smo opredelili cilje in kazalnike kmetijske politike ter izvedli prvo celovito in kvantitativno podprto presojo kmetijske politike v Sloveniji. V podporo strateškemu načrtovanju kmetijske politike smo po pristopu predhodnega vrednotenja analizirali, kako so ekonomski, okoljski in socialni vidiki upoštevani in uresničeni skozi ukrepe kmetijske politike. V zaključnem delu raziskave smo na podlagi predhodnih rezultatov razvili različne scenarije prihodnje ureditve SKP in z modelom kmetijskih gospodarstev kvantitativno ocenili učinke. V večini scenarijev se znižujejo prihodki kmetij iz naslova SKP, kar posledično vodi v poslabšanje ekonomskega položaja. Za dolgoročno izboljšanje odpornosti slovenskega kmetijstva je treba pozornost nameniti ukrepom za doseganje višjih in stabilnih tržnih prihodkov ter nadgraditvi sistema upravljanja s tveganji v slovenskem kmetijstvu.

ANG

Goals, instruments, funding and implementation of the EU's Common agricultural policy (CAP) importantly affect the economic position of Slovenian agriculture and its related sectors, as well as the environment, settlement and wellbeing in rural areas. The CAP's institutional and financial framework face a dynamic and volatile environment marked by numerous internal (production and market risks, power relations and complexity in value chains, technological development) and external (climate change, macroeconomic and political stability, international relations) factors. The array of challenges and public expectations related to the CAP are becoming more demanding and complex, while the financial framework is being reduced. The CAP is entering the next programming period with an unchanged set of goals, fewer funds and radical changes in planning and implementation, which will fall more under Member states' competencies. In order to address developmental issues of Slovenian farming and rural areas in the frame of the CAP Strategic plan, it is important to form informed, comprehensive, strategic decisions about the priority areas of intervention, goals and modes of implementation of measures.

The project was conceived as research support to planners and decision-makers in Slovenian agriculture and agricultural policy. It brought together an interdisciplinary group of researchers from six institutions active in the fields of agriculture, forestry, nature conservation, public policy analysis and international relations. It followed the approach of participatory research, supporting interaction with stakeholders on the priorities and future organisation of Slovenian agricultural policy.

Activities of the project can be divided into three coherent parts. In the introductory part, we studied the substantive, financial and implementation framework of the new CAP and, in cooperation with key stakeholders, condensed the developmental challenges of Slovenian agriculture and rural areas into four problem sets that might be used in the Slovenian (CAP) Strategic plan (resilience, value chains, agriculture and environment, knowledge). In the second part, we defined agricultural policy goals and indicators and conducted the first comprehensive, quantitatively supported assessment of agricultural policy in Slovenia. To support agricultural policy strategic planning, we applied the ex-ante evaluation approach to analyse how economic, environmental and social aspects are integrated into agricultural policy measures. In the final part, we used the previous results to develop different scenarios of the future CAP and used the model of agricultural holdings to quantitatively assess their effects. In most scenarios, CAP-based receipts decrease, leading to worse economic situations. To improve the resilience of Slovenian agriculture in the long-run, measures supporting higher, more stable market revenue and the risk management system should be improved.

4. Poročilo o realizaciji predloženega programa dela oz. ciljev raziskovalnega projekta²

Projekt je zasnovan kot raziskovalna podpora načrtovalcem in nosilcem odločanja v slovenski kmetijski politiki. V ureditvi skupne kmetijske politike EU (SKP), ki predstavlja referenčni okvir kmetijski politiki v Sloveniji, se v programskem obdobju 2021-2027 obetajo spremembe. Za učinkovito vključevanje države v reševanje razvojnih izzivov slovenskega kmetijstva in podeželja v spremenjeni ureditvi SKP je pomembno, da k načrtovanju kmetijske politike pristopa informirano in strateško. Temeljni namen raziskave je zagotovitev ustreznih analitičnih podlag. V največji možni meri je bila izvedena po metodi participativnega raziskovanja, vključujoč ključne deležnike procesa sprejemanja odločitev o SKP. Razdelili smo jo na tri vsebinsko zaokrožene dele, ki smo jih za namen tehničnega načrtovanja dela nadalje razvrstili na šest sklopov (DS). V uvodnem delu raziskave (DS1) smo podrobno preučili vsebinski, finančni in izvedbeni okvir prenovljene SKP ter v tesnem sodelovanju z naročnikom projekta (MKGP) in drugimi ključnimi deležniki opredelili nabor razvojnih izzivov slovenskega kmetijstva in podeželja. V drugem delu raziskave (DS2-4) utemeljujemo načelo na dejstvih utemeljenega načrtovanja politik. Opredelili smo cilje in kazalnike kmetijske politike in izvedli prvo celovito presojo kmetijske politike v Sloveniji, katere rezultati so neposredno uporabljivi v novem krogu strateškega načrtovanja te politike. V zaključnem delu raziskave (DS5-6) smo na podlagi rezultatov presoje kmetijske politike in poznavanja prihodnje ureditve SKP razvili več alternativnih scenarijev in kvantitativno (modelno) ocenili učinke na ravni kmetijskih gospodarstev. V nadaljevanju kratko poročamo o opravljenem delu in povzemamo ključne rezultate oz. ugotovitve.

1 KONTEKST IN PRISTOP K OPREDELITVI RAZVOJNIH VPRAŠANJ KMETIJSTVA IN KMETIJSKE POLITIKE V SLOVENIJI

1.1 Predvideni vsebinski, finančni in izvedbeni okvir prenovljene SKP

Konture organiziranosti in finančnega okvirja SKP po letu 2020 so se oblikovale od priprav na širok javni posvetovalni proces o 'modernizaciji in poenostavitvi SKP' konec leta 2016 do predloga zakonodajnega in finančnega paketa EU, ki ga je objavila Evropska komisija (EK) junija 2018. Predlog prihodnje ureditve SKP ne spreminja bistveno obstoječih ciljev in ukrepov politike, predvideva pa korenito spremembo v načrtovanju in načinu izvajanja SKP, ki bo v večji meri v pristojnosti držav članic. Razširjen obseg pristojnosti držav članic bo temeljil na večji fleksibilnosti v razporejanju prioritet in posledično sredstev nacionalne ovojnice, še bolj pa na prenosu pristojnosti v zvezi z definiranjem ukrepov na izvedbeni ravni. Namesto pravil za doseganje skladnosti (angl.: *compliance*), ki zagotavljajo enoten okvir od ravni EU do končnega upravičenca, značilnih za dosednji model SKP, bo za novo obdobje značilen pristop »osredotočenje na rezultate in učinke« (angl.: *result-based*). Večja fleksibilnost in učinkovitost politike oziroma porabe sredstev naj bi nadomestila predvideno zmanjšanje finančnih virov (zadnji predlog večletnega finančnega okvira (december 2019) govori o 9,3 % realnem znižanju nacionalne ovojnice za Slovenijo).

1.2 Poskus opredelitve razvojnih vprašanj kmetijstva in kmetijske politike v Sloveniji – rezultati strateških delavnic

Slovensko kmetijstvo in podeželje se soočata s številnimi notranjimi in zunanjimi izzivi, ki zahtevajo nov strateški dogovor vseh ključnih akterjev o skupni viziji in konceptu razvoja kmetijstva. V podporo široki razpravi o razvojnih usmeritvah slovenskega kmetijstva in kmetijske politike po letu 2020 je raziskovalna skupina skupaj z ministrstvom izvedla serijo delavnic, na katerih so udeleženci (predstavniki vladnih in nevladnih organizacij ter stroke s področja kmetijstva, varstva okolja in podeželja) poskušali razviti nove poglede o ključnih temah prihodnosti slovenskega kmetijstva in podeželja. Oblikovali so se štirje problemski sklopi, ki bi lahko predstavljali vsebinske poudarke strateškega načrta SKP za Slovenijo:

- Odpornost: Kako zagotavljati stabilnost poslovanja in upravljati s tveganji v nestabilnem proizvodnem in ekonomskem okolju za kmetijstvo in živilstvo?
- Verige vrednosti: Kako pospešiti razvoj kmetijstva in organizirati bolj učinkovite agroživilske verige ter krepiti sodelovanje med členi verige?
- Kmetijstvo in okolje: Kako učinkoviteje prispevati k ohranitvi okolja in kmetijstvo močnejše povezati v skrbi za naravo?
- Znanje: Kako oblikovati učinkovitejši sistem inovacij in znanja (AKIS) ter dati znanju in podjetništvu večjo vlogo in pomen v razvoju kmetijstva?

2) CELOVITA PRESOJA KMETIJSKE POLITIKE V SLOVENIJI

2.1 Priprava strokovnih podlag za vrednotenje in strateško načrtovanje kmetijske politike v Sloveniji

Za potrebe vrednotenja, po potrebi pa tudi prihodnjega strateškega načrtovanja kmetijstva in kmetijske politike v Sloveniji smo na podlagi analize temeljnih nacionalnih in evropskih strateških dokumentov opredelili štiri splošne cilje slovenske kmetijske politike (ki sovpadajo s problemskimi sklopi, opisanimi v prejšnji točki), 18 iz njih izvedenih ciljev. V podporo podatkovno podprtemu načrtovanju in vrednotenju smo cilje kmetijske politike opremili s statističnimi kazalniki (50), ugotovili stanje in predstavili časovno dinamiko 2006-2017. Uporabnost kazalnikov za potrebe naknadnega vrednotenja smo preizkusili z ekonometrično presojo dveh ukrepov PRP 2007-2013 (kmetijsko-okoljska plačila in podpore mladim prevzemnikom kmetij).

2.2. Vrednotenje kmetijske politike 2014-2020

V podporo strateškemu načrtovanju kmetijske politike, utemeljenemu na dejstvih, smo v vrednotenju kmetijske politike v Sloveniji za obdobje 2014-2020 podrobno analizirali, kako so ekonomski, okoljski in socialni vidiki upoštevani in uresničeni skozi aktualne ukrepe in podpore kmetijske politike. Izvedeno je bilo po pristopu predhodnega vrednotenja. Vanj so bili prvič zajeti vsi ukrepi kmetijske politike v Sloveniji (1. in 2. steber SKP in nacionalni ukrepi).

Poleg analize relevantnosti ciljev kmetijske politike je vrednotenje obsegalo tudi državne strateške in operativne dokumente. V tem delu se je zajelo oceno intervencijske logike – povezavo med utemeljitvijo potreb, definiranjem ciljev, izborom ukrepov ter načrtom spremljanja in vrednotenja. Tak pristop je omogočil presojo, kako strateško pristopamo k načrtovanju v kmetijski politiki. V presoji ustreznosti ukrepov smo ocenjevali, v kolikšni meri ukrepi slovenske kmetijske politike naslavlja posamezne splošne in izvedene cilje. V naslednjem koraku (presoja potencialnih učinkov) smo ocenjevali, v kolikšni meri bi lahko posamezni ukrepi glede na njihovo zasnovano v letih 2014–2020 prispevali k uresničevanju ciljev slovenske kmetijske politike. Presojeno, kako slovenska kmetijska politika razporeja svoje resurse med posameznimi cilji smo izvedli tako, da smo ocene ustreznosti oziroma potencialnih učinkov ukrepov korigirali s pripadajočimi proračunskimi utežmi.

V sklepnem koraku vrednotenja smo podali oceno, v kolikšni meri so cilji doseženi, kakšna je uspešnost izbranih ukrepov pri doseganju ciljev ter oblikovali predloge za izboljšanje ustreznosti, učinkovitosti in uspešnosti kmetijske politike v Sloveniji. V razpravi smo ključne poudarke predstavili po naslednjih vsebinskih sklopih: prehranska varnost, dohodkovni položaj in stabilnost dohodka, dostopnost in učinkovitost rabe virov, verige vrednosti, podnebne spremembe, ohranitev biotske pestrosti, varstvo tal in voda, dobrobit živali, zaposlenost na podeželju, kakovost življenja in socialna vključenost, ustvarjanje in prenos znanja. Sklepe in priporočila vrednotenja ukrepov kmetijske politike v Sloveniji smo oblikovali v kontekstu priprave Strateškega načrta SKP za Slovenijo 2021-2027.

3 ANALIZA UČINKOV RAZLIČNIH SCENARIJEV PRENOVLJENE SKP NA RAVNI TIPIČNIH KMETIJSKIH GOSPODARSTEV

3.1 Izhodišča raziskave

Z razvojem in aplikacijo simulacijskega modela smo omogočili vpogled v učinke različnih scenarijev izvedbe prenovljene SKP na posamezne tipe kmetijskih gospodarstev. Raziskava je zasnovana kot kvantitativna podpora nosilcem odločanja in širši zainteresirani javnosti. Modelno orodje je zasnovano na način, da simulira učinke na ravni konkretnega kmetijskega gospodarstva. K temu nas je vodilo prepričanje, da je spremljanje učinkov na tej ravni izjemnega pomena za učinkovito načrtovanje ukrepov kmetijske politike, pa tudi za usmerjanje nadaljnega razvoja celotne panoge.

Raziskava je zasnovana na modelnem orodju, ki omogoča simulacijo sprememb prihodkov in spremenljivih stroškov (bruto dodana vrednost) na ravni 23 tipičnih kmetijskih gospodarstev, ki se razlikujejo po velikosti, proizvodni usmeritvi in intenzivnosti pridelave. Za potrebe raziskave smo Model kmetijskih gospodarstev (MKMG) povezali s sistemom Modelnih kalkulacij Kmetijskega inštituta Slovenije (MK) in nadgradili s scenarijskim modulom, ki omogoča simuliranje ukrepov SKP na ravni kmetijskega gospodarstva. Po zgledu Presoje učinkov, ki jo je v podporo za načrtovanje prihodnje ureditve SKP pripravila Evropska komisija, smo tudi v naši raziskavi oblikovali niz scenarijev, ki opredeljujejo poenostavitve, okoljsko usmerjenost, proizvodne in družbene vidike v skladu z možnostmi, ki jih ponuja predlog Evropske komisije o prihodnjih ukrepih in proračunu SKP.

3.2 Ključni poudarki raziskave

Med poudarki raziskave izpostavljamo, da večina scenarijev prihodnje SKP vodi v zmanjšanje podpor in s tem posledično tudi v zmanjšanje prihodkov in bruto dodane vrednosti. V večini primerov je to rezultat sprememb v skupnem obsegu sredstev, izgube zgodovinskega dela plačil oz. nekaterih drugih predpostavk. Učinki po tipih kmetij so vsaj v nekaterih ozirih izraziti. To velja predvsem za učinke izgube zgodovinskih plačil, ki negativno prizadenejo zlasti nekatere tipe kmetij (npr. pitanje govedi za meso). Prehod na enotna plačila pri nekaterih tipih kmetij predstavlja celo večji preskok kot razlike med analiziranimi (precej skrajnimi) scenariji. V večini scenarijev se znižujejo prihodki kmetij iz naslova SKP, kar posledično vodi v poslabšanje ekonomskega položaja. Za dolgoročno izboljšanje odpornosti slovenskega kmetijstva je potrebno pozornost nameniti ukrepom za doseganje višjih in stabilnih tržnih prihodkov ter nadgraditvi sistema upravljanja s tveganji v slovenskem kmetijstvu.

Na podlagi rezultatov scenarijske analize učinkov SKP in predhodnih korakov raziskave smo skušali prispevati k argumentirani in kvantitativno podprti javni razpravi o nekaterih pomembnejših vprašanjih slovenske kmetijske politike v razmerah prihodnje SKP. Med njimi izpostavljamo zlasti predloge raziskovalne skupine glede prihodnje organiziranosti neposrednih plačil, ki predstavljajo največjo posamično finančno postavko SKP: (a) vprašanje nadaljnega izvajanja proizvodno vezanih neposrednih plačil; (b) vprašanje o enotni višini ali diferenciranem osnovnem plačilu; (c) dileme glede načinov in obsega izvajanja eko-scheme in (d) vprašanje o vzpostavitvi sistema za upravljanje s tveganji v prvem stebru SKP.

V zaključku smo podali še nekatere predloge za okrepitev metodološkega okvira presoje učinkov kmetijske politike v prihodnje, kot so nadgraditev in boljša povezanost ekonomskih podatkovnih virov (s posebnim poudarkom na sistemu FADN) ter nadaljnji razvoj empiričnih orodij za presojo kmetijske politike, zlasti analitičnih orodij na ravni kmetijskih gospodarstev.

5. Ocena stopnje realizacije programa dela na raziskovalnem projektu in zastavljenih raziskovalnih ciljev³

Temeljni namen raziskave je podpora odločanju vladnih in nevladnih organizacij glede organiziranosti kmetijske politike v Sloveniji v vsebinskem, finančnem in izvedbenem okviru prenovljene SKP. V ta namen smo v skladu z zastavljenim načrtom dela zagotovili analitične (kvantitativne in kvalitativne) podlage za odločanje in objektivno informiranje strokovni in splošni javnosti o tej temi. V prejšnji točki poročila smo poročali o poteku dela in ključnih rezultatih po treh vsebinskih sklopih (Opredelitev konteksta, Celovita presoja kmetijske politike v Sloveniji, Simulacijska analiza učinkov prenovljene SKP). V tem delu poročamo o načrtovanih in realiziranih korakih raziskave po alinejah, kot so bile opredeljene v projektni vlogi.

Načrtovano	Realizirano
Celovita presoja kmetijske politike v Sloveniji	
Časovno: preučiti in ovrednotiti učinke ukrepov kmetijske politike v preteklem (2007-2013) in sedanjem programskem obdobju (2015-2020).	V okviru vrednotenja smo cilje kmetijske politike opremili s statističnimi kazalniki (50) in jih predstavili v časovni vrsti (2006-2017). V okviru (ex-ante) presoje 2015-2020 so obravnavani potencialni učinki (vseh) ukrepov kmetijske politike v Sloveniji.

Vsebinsko: preučiti učinkovitost in uspešnost vpliva ukrepov na kmetijstvo, gozdarstvo, živilstvo (ekonomski učinki), stanje okolja in socialno-teritorialno ravnoesje na podeželju.	Okvir presoje je presegel prvotno načrtovani okvir in je obsegal naslednje elemente: presoja intervencijske logike ukrepov; presoja ustreznosti, skladnosti in potencialnih učinkov ukrepov; presoja uresničevanja ciljev in uspešnosti ukrepov. Predmet presoje so predstavljali štirje splošni cilji, osemnajst izvedenih ciljev in 46 ukrepov.
Metodološko: preučiti ukrepe s pomočjo evalvacijske teorije in ob podpori empiričnih raziskav	Opisani okvir presoje je bil načrtovan in izveden v skladu s teoretičnimi izhodišči in priporočenimi praksami vrednotenja javnih politik.
Analiza prihodnje SKP	
Analizirati (pregledati, komentirati in sintetizirati) dokumente in stališča deležnikov ter znanstvene vire o prihodnji SKP	Raziskovalna skupina je ažurno spremljala vsebine, povezane z oblikovanjem vsebinskega, institucionalnega in finančnega okvira prenovljene SKP in o tem poročala naročniku.
Izdelati in ovrednotiti scenarije prihodnjega razvoja SKP	Oblikovan je bil niz scenarijev, ki povzema možnosti, obravnavane v Oceni učinkov (EK, 2017)
Ovrednotiti predloge Evropske komisije o spremembah temeljnih uredb SKP	Izdelano poročilo naročniku: SKP 2021-2027: Zakonodajni predlogi, možni izidi pogajanj in verjetne posledice za Slovenijo
Izvesti oceno trajnostnih učinkov s pomočjo scenarijske analize z uporabno modelnih orodij.	Izvedena je bila scenarijska analiza vpliva prihodnje SKP na z modelom kmetijskih gospodarstev (MKMG)
Na podlagi opisanega poročamo, da so cilji raziskovalnega projekta realizirani v celoti.	

6. Spremembe programa dela raziskovalnega projekta oziroma spremembe sestave projektne skupine⁴

Tekom dela na projektu je prišlo do razširitve dela v DS1 (Kontekst in pristop k presoji) in sicer v delu, ki se nanaša na določitev razvojnih vprašanj in ciljev slovenske kmetijske politike. Dodatno delo je predvsem v smislu (i) spremljanja in poglobljenih analiz gradiv, relevantnih v razpravi o prihodnji organiziranosti SKP na ravni EU ter (ii) intenzivnega dela s sodelavci MKGP in predstavniki deležnikov pri definiranju ključnih razvojnih vprašanj slovenskega kmetijstva v obdobju po letu 2020. Nadalje smo v sklopu DS4 (Presoja ukrepov SKP v Sloveniji) razširili okvir presoje na celoten korpus kmetijske politike v Sloveniji in za obdobje 2015-2020. S pristopom predhodnega vrednotenja smo analizirali, kako so ekonomski, okoljski in socialni vidiki upoštevani in uresničeni skozi ukrepe kmetijske politike. Smotrnost te odločitve utemeljujemo s tem, da rezultati vrednotenja na ta način neposredno koristijo naročniku pri aktivnostih priprave nacionalnega strateškega načrta SKP 2021-2027. Delo na preostalih delovnih sklopih projekta (DS2, DS3, DS5, DS6) je potekalo v skladu z načrtom dela. V času trajanja projektov ni prišlo do sprememb v sestavi projektne skupine.

7. Najpomembnejši dosežki projektne skupine na raziskovalnem področju⁵

Dosežek			
1.	COBISS ID	297597184	Vir: COBISS.SI
	Naslov	SLO	Vrednotenje slovenske kmetijske politike v obdobju 2015-2020
		ANG	Evaluation of Slovenian agricultural policy in the period 2015-2020
Opis	SLO	Namen raziskave je bil napraviti celostno presojo slovenske kmetijske politike (KP). Gre za poskus kritičnega in neodvisnega vrednotenja, katerega izsledki, ki temeljijo na evalvacijski teoriji, lahko prispevajo k načrtovanju nacionalne KP po letu 2020. V raziskavi smo želeli ovrednotiti, kako slovenska KP opredeljuje in dosega zastavljene cilje. Zanimalo nas je, kako so ekonomski, okoljski in socialni vidiki upoštevani in uresničeni skozi aktualne ukrepe KP, ter povezanost ciljev z ukrepi in uspešnost doseganja zastavljenih ciljev. Cilj vrednotenja, v katero so bili prvič zajeti vsi ukrepi KP v Sloveniji, je bil napraviti presojo ukrepov z vidika ustreznosti, skladnosti in potencialnih učinkov ukrepov, ki smo jo izvedli s pristopom predhodnega (ex-ante) vrednotenja. Za potrebe vrednotenja smo na podlagi analize temeljnih nacionalnih in evropskih strateških dokumentov opredelili štiri splošne cilje slovenske KP in 18 iz njih izvedenih ciljev. Okvir vrednotenja je zajemal celoten spekter ukrepov slovenske KP, ki so se uresničevali v letih 2016 in 2017. Za vrednotenje uspešnosti uresničevanja ciljev slovenske KP smo izbrali 50 kazalnikov. Opisali smo intervencijsko logiko za 18 izvedenih ciljev KP. Presoja je temeljila na iterativnem skupinskem kvalitativnem vrednotenju na podlagi štiristopenjske ocenjevalne lestvice. Analiza kaže, da je intervencijska logika oblikovana le delno oz. opazna le v sledovih. Ključno vrzel pri oblikovanju bolj strateško naravnane KP vidimo v nacionalni opredelitvi potreb po intervenciji. V presoji ustreznosti ukrepov smo ocenjevali, v kolikšni meri naslavlja več posamezne splošne in izvedene cilje; večina jih naslavlja več izvedenih ciljev hkrati. Daleč največ ukrepov naslavlja splošni cilj Odporna in konkurenčna proizvodnja (86 %). Rezultati presoje potencialnih učinkov ukrepov kažejo na razpršeno delovanje in šibko rezultatsko naravnost intervencij. Za presojo razporeditve sredstev med cilji smo ocene ustreznosti oziroma potencialnih učinkov ukrepov korigirali s pripadajočimi proračunskimi utežmi. 60 % sredstev slovenske kmetijske politike je namenjenih doseganju cilja Odporna in konkurenčna proizvodnja. Namen presoje skladnosti ukrepov je bil oceniti, v kolikšni meri delujejo skladno v smeri uresničevanja zastavljenih ciljev in ali se medsebojno podpirajo ali si nasprotujejo. Med ukrepi ni veliko izrazitih neskladnosti niti sinergijskih učinkov; v večjem deležu je opaziti pozitivne učinke.	
		The purpose of the research was to conduct a comprehensive assessment of Slovenian agricultural policy (AP). It is an attempt at critical and independent evaluation whose results, based in evaluation theory, can contribute to the planning of national AP after 2020. In the research, we wished to evaluate how Slovenian AP defines and achieves its goals. We were interested in how economic, environmental and social aspects are taken into account and realised through current AP measures, as well as the connection of goals with measures and the success in achieving the set goals. The aim of the evaluation, which included for the first time all AP measures in Slovenia, was to assess the measures in terms of relevance, coherence and potential effects of the measures, which was carried out using the ex-ante evaluation approach. For the purposes of evaluation, based on the analysis of basic national	

Dosežek		
	ANG	and European strategic documents, we defined four general objectives of Slovenian AP and 18 objectives derived from them. The evaluation framework covered the entire spectrum of measures of the Slovenian AP implemented in 2016 and 2017. 50 indicators were selected to evaluate the success of the implementation of the goals of Slovenian AP. We described the intervention logic for the 18 implemented AP objectives. The assessment was based on an iterative group qualitative evaluation based on a four-point assessment scale. The analysis shows that the intervention logic is formed only partially or noticeable only in traces. We see a key gap in the formation of a more strategically oriented AP in the national definition of intervention needs. In assessing the relevance of the measures, we assessed the extent to which they address individual general and derived objectives; most address several derived goals at the same time. By far the most measures address the general objective of Sustainable and Competitive Production (86%). The results of the assessment of the potential effects of the measures show a dispersed operation and a weak result orientation of the interventions. In order to assess the distribution of funds among objectives, the estimates of the relevance or potential effects of the measures were equipped with the corresponding budgetary weights. 60% of Slovenian agricultural policy funds are directed towards the goal of Sustainable and Competitive Production. The purpose of assessing the coherence of measures was to assess the extent to which they work in a coherent manner towards achieving the set objectives and whether they are mutually supportive or contradictory. There are not many marked inconsistencies or synergies between the measures; positive interactions were observed in the majority of cases.
Objavljeno v		Kmetijski inštitut Slovenije; 2018; XL, 224 str.; A': 1; Avtorji / Authors: Erjavec Emil, Šumrada Tanja, Juvančič Luka, Rac Ilona, Cunder Tomaž, Bedrač Matej, Lovec Marko
Tipologija		2.01 Znanstvena monografija
2.	COBISS ID	3895176 Vir: COBISS.SI
Naslov	SLO	Raziskave Skupne kmetijske politike Evropske unije: onkraj disciplinarnih meja
	ANG	Research of European Union 's Common Agricultural Policy: disciplinary boundaries and beyond.
Opis	SLO	Prispevek, ki temelji na pristopu filozofije znanosti in pregledu literature, dokazuje, da se je skozi čas fokus raziskav o Skupni kmetijski politiki Evropske unije premaknil s področij izkrivljanja trga na področja mednarodne trgovine in odločevalskih okvirov o proračunu, kot tudi širših družbenih vprašanj, kot so hrana, okolje in razvoj. Nabor disciplinarnih pristopov se je spremenil v skladu s tem in se premaknil od (agrarne) ekonomike v politološke in družboslovne znanosti. Nekatere ključne vrzeli v obstoječih raziskavah nakazujejo težave pretirano problemsko orientiranih in delnih pristopov k znanosti ter na področju nedeljivih plasti objekta raziskovanja terjajo inter- in trans-disciplinarno delo.
	ANG	Based on the philosophy of science approach and literature analysis, this contribution demonstrates that over time, the focus of the European Union's Common Agricultural Policy research has shifted from market distortions to international trade and budgetary decision-making frameworks, as well as broader societal issues, such as food, environment and development. The array of disciplinary approaches has changed accordingly: from (agricultural) economics towards political and social sciences. Some key gaps in the existing research indicate the limits of overly problem-oriented and partial approaches towards science, calling for inter- and trans-disciplinary work when it comes to indivisible layers of

	Dosežek	
		the research object.
	Objavljeno v	Oxford University Press; European review of agricultural economics; 2017; Vol. 44, no. 4; str. 732-754; Impact Factor: 1.667; Srednja vrednost revije / Medium Category Impact Factor: 1.282; A'': 1; A': 1; WoS: AF, GY; Avtorji / Authors: Erjavec Emil, Lovec Marko
	Tipologija	1.01 Izvirni znanstveni članek
3.	COBISS ID	4363656 Vir: COBISS.SI
	Naslov	<i>SLO</i> Nov izvedbeni model SKP, stare težave
		<i>ANG</i> New CAP delivery model, old issues
	Opis	<i>SLO</i> Predlagana Skupna kmetijska politika (SKP) za obdobje 2021-2027 bo fleksibilnejša in predvidoma učinkovitejša. Da bi zagotovila zadostno ambicioznost in preprečila tekmo do dna, bodo uvedeni nacionalni strateški načrti s kvantitativnimi cilji, ki bodo pokrivali oba stebra. V tem članku dokazujemo, da je verjetnost bistvenih izboljšav nizka zaradi šibkih formalnih zahtev in evalvacijskega modela v smislu dolgoročnih učinkov. Hipotezo smo testirali tako, da smo pravila programiranja poskusno evalvirali na izvajanju SKP v Sloveniji v obdobju 2014-2020. Poskus je pokazal, da je kljub splošnemu ujemanju ukrepov in virov s cilji politike specifična ustreznost ukrepov na splošno šibka, potencialni učinki pa so razpršeni na več ciljev, kar v najboljšem primeru rezultira v visokih stroških za posamezne cilje. Brez učinkovite vključitve presoje vplivov bo izid odvisen od kapacitet in dobrohotnosti nacionalnih sistemov upravljanja.
		<i>ANG</i> The proposed Common Agricultural Policy (CAP) for the period 2021-2027 will be more flexible and, presumably, more effective. To provide for sufficient ambition and prevent a race to the bottom, national strategic plans will be introduced with quantitative targets covering both policy pillars. This article argues that since formal requirements and the evaluation model are weak on actual long-term impact, substantial improvements are unlikely. To test this, programming rules are experimentally evaluated on the implementation of CAP 2014-2020 in Slovenia. The experiment shows that while measures and resources broadly correspond to policy objectives, the specific relevance of measures is generally weak and has potential effects dispersed among several objectives, resulting in high costs for individual objectives at best. Without the effective inclusion of an impact assessment, the outcome will rely on the capacity and benevolence of national governance systems.
	Objavljeno v	Verlag Weltarchiv; Intereconomics; 2020; Vol. 55, no. 2; str. 112-119; A': 1; Avtorji / Authors: Lovec Marko, Šumrada Tanja, Erjavec Emil
	Tipologija	1.01 Izvirni znanstveni članek
4.	COBISS ID	4363400 Vir: COBISS.SI
	Naslov	<i>SLO</i> Sposobna za nalogo? Integracija biodiverzitetne politike v Skupno kmetijsko politiko po letu 2020
		<i>ANG</i> Fit for the task? Integration of biodiversity policy into the post-2020 Common Agricultural Policy
		V Evropski uniji (EU) imajo Skupno kmetijsko politiko (SKP) za ključno javno politiko v smislu tako učinkov kot sredstev, namenjenih ohranjanju narave, vendar ostaja cilj ustavitve izgube biodiverzitete izmuzljiv. Pričujoči članek ocenjuje stopnjo integracije biodiverzitetne politike v SKP ter kakovost programiranja politike v izbrani državi članici EU v obdobju 2014-2020. Uporabili smo hevrstični model, ki kombinira oceno integracije biodiverzitetne politike ter programske teoretično analizo logičnega modela politike. Poleg tega so za potrebe primerjave ovrednotene izraženost logičnega modela za druge cilje kmetijske politike, ustreznost in potencialni učinek ukrepov ter razporeditev proračunskih sredstev. Programski logični model je bil le ohlapno definiran za večino ciljev

Dosežek		
Opis	SLO	slovenske kmetijske politike. Na strateški ravni je integracija biodiverzitetne politike omejena na instrumente, ki poplačajo nadstandardne kmetijske prakse, investicije in plačila za območja z naravnimi omejitvami. Nasprotno pa je vključenost in doslednost ohranjanja biotske pestrosti v instrumente, ki podpirajo standardne prakse (npr. neposredna plačila) naslovljena le v omejeni meri. Bodoča SKP bi morala vključiti ustrezna varovala in spodbude za izboljšanje kakovosti programiranja in integracijo biodiverzitetne politike, zlasti zaradi povečanega poudarka na odločanju na nacionalni ravni. Vendar, četudi bi lahko sistem programiranja za SKP po letu 2020 načeloma predstavljal korak naprej, ostaja velika nevarnost nedoseganja ciljev na področju ohranjanja biotske pestrosti v državah članicah EU.
	ANG	In the European Union (EU), the Common Agricultural Policy (CAP) is considered to be the critical public policy in terms of both impacts and funds dedicated to nature conservation, yet the goal of halting biodiversity loss in the EU remains elusive. The present paper examines the degree of biodiversity policy integration into the CAP and the quality of policy programming in a selected EU Member State in the 2014–2020 period. We use a heuristic model combining an assessment of biodiversity policy integration and a program theory analysis of the policy's logic model. In addition, the elaboration of the logic model for other agricultural policy objectives, relevance and potential effects of measures and allocation of budgetary funds are evaluated for comparative purposes. The program logic model was found to be only loosely defined for most objectives of Slovenian agricultural policy. At the strategic level, the integration of biodiversity policy is limited to instruments that remunerate above-standard farming practices, investments and payments to areas with natural constraints. In contrast, the inclusion and consistency of biodiversity conservation in instruments supporting standard practices (e.g. direct payment schemes) is addressed only to a limited extent. Given their design and implementation, fewer than 10 % of relevant measures were judged to have strong or significant potential effects and will thus probably only partly meet the policy objectives. The future CAP should include adequate safeguards and incentives to improve the quality of programming and integration of biodiversity policy, particularly since an increasing emphasis is given to decision-making at the national level. However, although the post-2020 CAP programming system could, in principle, be seen as a step forward, there remains a high risk of underperformance in the field of biodiversity conservation in the EU Member States.
Objavljeno v		Jena; Journal for nature conservation; 2020; Vol. 54, art. no. 125804; str. 1-11; Impact Factor: 2.289; Srednja vrednost revije / Medium Category Impact Factor: 2.163; Avtorji / Authors: Šumrada Tanja, Lovec Marko, Juvančič Luka, Rac Ilona, Erjavec Emil
Tipologija		1.01 Izvirni znanstveni članek
5.	COBISS ID	4359048 Vir: COBISS.SI
	Naslov	SLO Analiza scenarijev prihodnje SKP z modelom kmetijskih gospodarstev
	ANG	Scenario analysis of future CAP with the model of agricultural holdings
		Podobno, kot so dosedanje reforme ukrepov SKP vodile do določene prerazdelitve plačil (med tipi kmetijskih gospodarstev, panogami, regijami), lahko pričakujemo tudi ob uveljavitvi prenovljenega zakonodajnega in finančnega okvira SKP po letu 2020. V prispevku obravnavamo scenarijsko analizo vpliva prihodnje SKP na s pomočjo modela kmetijskih gospodarstev (MKMG). Model je zasnovan po načelih matematičnega programiranja z omejeno optimizacijo, kar omogoča obravnavo različnih obratoslovnih izzivov in pri tem tudi analizo na ravni proizvodnega načrta. Pri analizi smo temeljili na izboru (11) značilnih kmetijskih gospodarstev. Za izhodišče scenarijske analize SKP po letu

Dosežek		
Opis	SLO	2020 smo privzeli finančne predpostavke predloga višine ovojnic za Slovenijo, scenariji izvajanja neposrednih plačil SKP pa sledijo študiji Ocena učinkov (EK). Rezultati nakazujejo, da posledično s pričakovanim znižanjem ovojnice lahko v splošnem pričakujemo znižanje prihodkov na ravni kmetije iz naslova neposrednih plačil SKP in posledično poslabšanje njihovega ekonomskega položaja, k čemur v nekaterih panogah (zlasti govedoreja) dodatno prispeva ukinitvev zgodovinskih plačil. Predlog prihodnje ureditve SKP daje državam članicam širok manevrski prostor in razpon posledic na ravni kmetije je lahko znaten, kar še posebej velja za sektorje in proizvodne usmeritve z visokim deležem SKP plačil v strukturi skupnih prihodkov kmetije. Za dolgoročno izboljšanje odpornosti slovenskega kmetijstva je potrebno večjo pozornost kot doslej nameniti ukrepom za doseganje višjih in stabilnih tržnih prihodkov ter nadgraditvi sistema upravljanja s tveganji v slovenskem kmetijstvu.
	ANG	In line with the previous reforms of CAP, which have led to a certain redistribution of payments (between types of agricultural holdings, sectors, regions), we can expect similar to happen for implementation of the CAP legislative and financial framework for the period beyond 2020. This paper discusses a scenario analysis of the impact of the future CAP, carried out using the model of agricultural holdings. The model is based on the principles of mathematical programming with limited optimization, which allows addressing various farm-level technological challenges and also analysis at the level of the production plan. The analysis was based on a shortlist of 11 farm types. We have adopted the financial assumptions as the starting point for the scenario analysis of the CAP after 2020, as stemming from the proposal on the financial envelopes for Slovenia, and the scenarios in line with the EC Impact Assessment. The results of the analysis suggest that the expected reduction in the envelope will generally lead to lower farmlevel revenues from CAP direct payments and consequently, to deterioration of their economic performance, amplified in some sectors with the abolition of historical payments (especially cattle breeding). The proposal for a future CAP regime gives Member States a wide margin of maneuver and the range of consequences at farm level can be considerable, especially for sectors and production types with a high share of CAP payments in the structure of total farm income. In order to improve the longterm resilience of Slovenian agriculture, greater attention must be paid to measures to achieve higher and stable market revenues and to upgrade the risk management system in Slovenian agriculture.
Objavljeno v		Društvo agrarnih ekonomistov Slovenije - DAES; Razvojni vidiki prenosa znanja v skupni kmetijski politiki po letu 2020; 2020; Str. 11-26; Avtorji / Authors: Žgajnar Jaka, Juvančič Luka, Erjavec Emil, Kavčič Stane
Tipologija		1.08 Objavljeni znanstveni prispevek na konferenci

8. Najpomembnejši dosežek projektne skupine na področju gospodarstva, družbenih in kulturnih dejavnosti⁶

Dosežek		
1.	COBISS ID	4141704
	Vir: COBISS.SI	
	Naslov	SLO Raziskave za odbor AGRI: Strateški načrti SKP po letu 2020
		ANG Research for AGRI Committee - the CAP strategic plans beyond 2020
Opis		Rezultati analize kakovosti zakonodajnih predlogov za spremembo Skupne kmetijske politike po letu 2020 in odziva ključnih deležnikov na EU ravni so relevantni za odločevalce in deležnike na področju kmetijske in z njo povezanih politik na ravni EU, njenih držav članic in regij. V publikaciji in na javni predstavitvi v Evropskem parlamentu (EP) smo članom odbora
	SLO	

	Dosežek	
		AGRI EP in zainteresirani javnosti podali svojo oceno in priporočila, vezana na izboljšanje zakonodajnih predlogov in naslavljanje z njimi povezanih institucionalnih vprašanj.
	ANG	The results of the analysis of the quality of the legislative proposals on the reform of the Common Agricultural policy post-2020 and the responses of key stakeholders at the EU level are relevant for decisionmakers and stakeholders at the EU, national and regional level. In a publication and public presentation in the European parliament (EP), we presented to members of the EP's AGRI Committee and the interested public our assessment and recommendations for improvement of the legislative proposals and addressing the related institutional issues.
	Šifra	F.30 Strokovna ocena stanja
	Objavljeno v	European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies; 2018; Avtorji / Authors: Erjavec Emil, Lovec Marko, Juvančič Luka, Šumrada Tanja, Rac Ilona
	Tipologija	2.12 Končno poročilo o rezultatih raziskav
2.	COBISS ID	297597184 Vir: COBISS.SI
	Naslov	SLO Vrednotenje slovenske kmetijske politike v obdobju 2015-2020
	ANG	Evaluation of Slovenian agricultural policy in the period 2015-2020
	Opis	SLO Gre za prvo celostno in kvantitativno podprto presojo učinkov kmetijske politike obeh stebrov SKP v Sloveniji po pristopu k EU. Vrednotenje, ki je vključevalo vse ukrepe slovenske kmetijske politike v obdobju 2015-2020, predstavlja pomembno podatkovno podlago za strateško odločanje na področju kmetijske politike, saj celovito naslavlja vprašanja o razvojnih danostih in potrebah kmetijstva in podeželja, ustroju kmetijske politike, njeni strateški in rezultatski naravnosti ter uspešnosti pri uresničevanju zastavljenih ciljev. Poročilo je bilo predstavnikom naročnika (Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano) in drugim deležnikom na področju kmetijstva predstavljeno na javni predstavitvi in objavljeno kot znanstvena monografija. Predstavljeno in obravnavano je bilo tudi na seji Odbora za kmetijstvo Državnega zbora (DZ) in citirano v resoluciji DZ Resolucija o nacionalnem programu o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva »Naša hrana, podeželje in naravni viri od leta 2021« (ReNPURSK).
	ANG	The research represents the first comprehensive, quantitatively substantiated evaluation of the effects of agricultural policy measures of both Pillars in Slovenia since accession to the EU. The assessment, which included all Slovenian agricultural policy measures in the period 2015-2020, represents an important factual basis for strategic planning in the field of agricultural policy, as it comprehensively addresses questions regarding the developmental situation and needs of agriculture and rural areas, the design of agricultural policy, its strategic and result orientation, and success in meeting its objectives. The report was presented to representatives of the disburser (the Ministry of agriculture, forestry and food) and other stakeholders at a public presentation and published as a scientific monograph. It was also presented and discussed at the National assembly's Committee for agriculture and cited in the Assembly's Resolution: Our food, rural areas and natural resources after 2021.
	Šifra	F.30 Strokovna ocena stanja
	Objavljeno v	Kmetijski inštitut Slovenije; 2018; XL, 224 str.; A': 1; Avtorji / Authors: Erjavec Emil, Šumrada Tanja, Juvančič Luka, Rac Ilona, Cunder Tomaž, Bedrač Matej, Lovec Marko
	Tipologija	2.01 Znanstvena monografija
3.	COBISS ID	4334728 Vir: COBISS.SI

	Dosežek			
	Naslov	SLO	Odpornost slovenskega kmetijstva - izziv prihodnje kmetijske politike	
		ANG	Resilient agricultural sector - challenge for the future agricultural policy in Slovenia	
	Opis	SLO	Vabljeni uvodno predavanje na letnem posvetu Javne kmetijske svetovalne službe, 25.11.2019. Skozi prizmo rezultatov scenarijske analize učinkov prenovljene SKP so predstavljeni ključni izzivi slovenskega kmetijstva in kmetijske politike po letu 2020.	
		ANG	Invited introductory lecture at the annual conference of the Public Agricultural Advisory Service. Through the prism of the results of the scenario analysis of the effects of the renewed CAP, the key challenges of Slovenian agriculture and agricultural policy after 2020 are presented.	
	Šifra	B.04 Vabljeno predavanje		
	Objavljeno v	2019; Avtorji / Authors: Juvančič Luka		
	Tipologija	3.16 Vabljeno predavanje na konferenci brez natisa		
4.	COBISS ID	4196232	Vir: COBISS.SI	
	Naslov	SLO	Posledice strateškega načrtovanja SKP za države članice	
		ANG	Implications of the CAP strategic planning for the Member States	
	Opis	SLO	Predavanje na delavnici evropskih krovnih okoljevarstvenih NVO (NABU / BirdLife / EEB International): Kako iz predlogov ustvariti boljšo SKP - ali je spodletelo politiko možno popraviti? Brussels, 22.11.2018. Na podlagi analize zakonodajnih predlogov EK so predstavljena ključna tveganja strateškega načrtovanja kmetijskih politik v okviru prenovljene SKP, poudarek je dan ukrepom SKP s področja varovanja okolja in narave.	
		ANG	Invited lecture at NABU / BirdLife / EEB International Workshop: How a bill becomes a better CAP - can a broken system be fixed? Brussels, 22.11.2018. Based on the analysis of the EC legislative proposals, the key risks of strategic planning of agricultural policies within the renewed CAP are presented. Emphasis is placed on CAP measures in the field of environmental and nature protection.	
	Šifra	B.04 Vabljeno predavanje		
	Objavljeno v	2018; Avtorji / Authors: Juvančič Luka		
Tipologija	3.16 Vabljeno predavanje na konferenci brez natisa			
5.	COBISS ID	4056200	Vir: COBISS.SI	
	Naslov	SLO	Izhodišča skupne kmetijske politike (SKP) po letu 2020	
		ANG	Challenges of the Common Agricultural Policy (CAP) after 2020	
	Opis	SLO	Predavanje na posvetu o razvoju ekološkega kmetovanja z naslovom "Ekološko kmetovanje za bolj zdravo življenje", Državni Svet, Ljubljana, 27. februar 2018. Na podlagi analize zakonodajnih predlogov EK so predstavljena ključna tveganja strateškega načrtovanja kmetijskih politik v okviru prenovljene SKP, poudarek je dan ukrepom SKP s področja ekološkega kmetijstva.	
		ANG	Lecture at the conference on the development of organic farming entitled "Organic farming for a healthier life", National Council, Ljubljana, 27 February 2018. Based on the analysis of EC legislative proposals, key risks of strategic planning of agricultural policies under the renewed CAP are presented with respect to the CAP measures in the field of organic farming.	
	Šifra	B.04 Vabljeno predavanje		
	Objavljeno v	2018; Avtorji / Authors: Juvančič Luka		
Tipologija	3.15 Prispevek na konferenci brez natisa			

9. Drugi pomembni rezultati projektne skupine⁷

10. Pomen raziskovalnih rezultatov projektne skupine⁸

10.1. Pomen za razvoj znanosti⁹

SLO

a) Vrednotenje kmetijske politike

Skupina je za potrebe vrednotenja kmetijske politike razvila izviren metodološki pristop, ki temelji na poglobljenem pregledu literature in kvalitativnem skupinskem ocenjevanju s pomočjo vključitve deležnikov –poznavalcev slovenske in evropske kmetijske politike.

Vrednotenje je potekalo v treh sklopih:

1. Priprava podlag za presojo ukrepov s sistematizacijo in opisom ciljev kmetijske politike, oblikovanjem skupin ukrepov kmetijske politike ter presojo intervencijske logike.
2. Vrednotenje v ožjem smislu je vključevalo presojo ustreznosti, skladnosti in potencialnih učinkov ukrepov kmetijske politike po Delphi-metodi v obliki treh delavnic, na katerih so sodelovali vsebinski poznavalci kmetijske politike iz različnih institucij.

Udeleženci so najprej v dveh krogih usklajevanj napravili presojo ustreznosti ukrepov glede na posamezne izvedene cilje kmetijske politike. Usklajene ocene ustreznosti so bile podlaga za presojo potencialnih učinkov ukrepov. Ocene ustreznosti in potencialnih učinkov smo dodatno ovrednotili s proračunskimi utežmi, s čimer smo prišli do grobe ocene porazdelitve sredstev po ciljeh. S pomočjo te metode smo prvič dobili oceno dejanske hierarhije prioritet kmetijske politike.

Pri vrednotenju skladnosti ukrepov nas je zanimalo, kakšno je vzajemno delovanje (sinergije, antagonizmi ali izostanki povezav) med posameznimi ukrepi v kontekstu doseganja splošnih ciljev kmetijske politike.

3. Ocena uresničevanja izvedenih ciljev: V sklepnem delu raziskave smo s pomočjo kazalnikov stanja in ugotovitev prejšnjih korakov vrednotenja ocenili uspešnost ukrepov ter oblikovali predloge za izboljšanje njihove učinkovitosti in uspešnosti.

Metoda, ki jo je razvila raziskovalna skupina za presojo ustreznosti, potencialnih učinkov in skladnosti ukrepov, lahko služi kot osnova za celovito vrednotenje politik v primerih, ko podatkovne podlage, zlasti rezultati monitoringov, niso dostopne ali zanesljive oz. celovit monitoring še ni vzpostavljen, na voljo pa so nepristranski strokovnjaki. Dodatno uteževanje ocen ustreznosti in potencialnih učinkov ukrepov z dodeljenimi proračunskimi sredstvi pa predstavlja inovativen način za relativno preprosto presojo hierarhije ciljev politik.

b) Analiza scenarijev z modelom kmetijskih gospodarstev

Za potrebe pričujoče raziskave smo razvili modelno orodje, ki z integracijo načel operacijskih raziskav in matematičnega programiranja omogoča simulacijsko analizo različnih pristopov k izvedbi izbranih ukrepov SKP na ravni posamezne kmetije. Pri tem smo uporabili Model kmetijskih gospodarstev (v nadaljevanju MKMG) ter ga nadgradili s scenarijskim modulom, ki omogoča simuliranje ukrepov SKP na ravni analiziranega kmetijskega gospodarstva.

Osnovno orodje MKMG temelji na modelnih kalkulacijah (MK), ki jih razvijajo na Kmetijskem inštitutu Slovenije, in omogoča mikro-simuliranje tako realnih kot hipotetičnih KMG ter prilagajanje modelnih kalkulacij za posamezne proizvodne aktivnosti na različnih ravneh analiziranemu KMG. V osnovi temelji na matematičnem programiranju z omejeno optimizacijo, ki omogoča uporabo različnih tehnik operacijskih raziskav pri avtomatizirani pripravi proizvodnega načrta, ki predstavlja izhodišče za analizo vpliva reforme SKP na ravni KMG. To poleg simuliranja razmer na konkretnem KMG omogoča tudi analize na različnih ravneh proizvodnih dejavnosti KMG. MKMG je zasnovan na modularnem pristopu; tako so za posamezne faze analize razvili samostojni moduli, ki omogočajo celostno analizo proizvodnega načrta KMG.

Za potrebe izvedbe simulacijske analize je bilo orodje MKMG dodatno nadgrajeno. Ključna nadgradnja je bila narejena v smeri omogočanja analize vpliva možnih scenarijev SKP. Za potrebe testiranja različnih scenarijev ukrepov SKP smo razvili samostojen modul (MODUL SKP), ki omogoča simuliranje različnih višin in tudi ukrepov SKP na ravni analiziranega KMG.

ANG

a) Evaluation of agricultural policy

For the purposes of evaluating agricultural policy (AP), the group developed an original methodological approach based on an in-depth review of the literature and qualitative group assessment through the involvement of stakeholders – experts in Slovenian and European AP. The evaluation took place in three parts:

1. Preparation of bases for the assessment of measures with the systematization and description of AP objectives, grouping of AP measures and assessment of the intervention logic.

2. The evaluation in the narrow sense included an assessment of the adequacy, coherence and potential effects of AP measures in the form of three Delphi workshops with the participation of agricultural policy experts from different institutions.

Participants first assessed the relevance of the measures in two consultation rounds with regard to individual derived AP objectives. The harmonized assessments were the basis for assessing potential effects of the measures. Assessments of relevance and potential effects were given with budgetary weights, yielding a rough estimate of the distribution of funds by objectives. For the first time an assessment was made of the actual hierarchy of AP priorities.

When evaluating coherence, we were interested in the interaction (synergies, antagonisms or no links) between measures in the context of achieving the general objectives of AP.

3. Evaluation of the attainment of derived objectives: In the concluding part of the research, with the help of context indicators and findings of previous evaluation steps, we assessed the effectiveness of measures and formulated proposals for improving their effectiveness and efficiency.

The method developed by the research team to assess the relevance, potential effects and coherence of measures can serve as a basis for a comprehensive evaluation of policies in cases where data, in particular monitoring results, are not available or reliable or comprehensive monitoring has not yet been established, and impartial experts are available. Furthermore, weighting the assessments of the relevance and potential effects of actions with allocated budgetary resources is an innovative way to assess the hierarchy of policy objectives in a relatively simple way.

b) Scenario analysis with the farm model

For the needs of the present research, we developed a model tool that, by integrating the principles of operational research and mathematical programming, enables simulation analysis of various approaches to the implementation of selected CAP measures at the level of individual farms. We used the Agricultural Holdings Model (hereinafter AHM) and upgraded it with a scenario module that enables the simulation of CAP measures at the level of the analyzed agricultural holding (AH).

The basic AHM tool is based on model calculations developed by the Agricultural Institute of Slovenia and enables micro-simulation of real and hypothetical AH and adjustment of model calculations for individual production activities at different levels to the analyzed AH. It is based on mathematical programming with constrained optimization, which enables the use of operational research techniques in the automated preparation of farm production plans, allowing for analysis of the impact of CAP reform at AH level. In addition to simulating the situation at a specific AH, this enables analyses at various levels of production activities. AHM is based on a modular approach; independent modules were developed for individual phases of analysis, enabling comprehensive analysis of the AH production plan.

For the purposes of the simulation analysis, the AHM tool was additionally upgraded. A key upgrade was made to enable an analysis of the impact of possible CAP scenarios. For the needs of testing different scenarios of CAP measures, we developed an independent module (MODUL SKP), which enables the simulation of different amounts and CAP measures at the level of the analysed AH.

10.2. Pomen za razvoj Slovenije¹⁰

SLO

a) Vrednotenje kmetijske politike

Raziskovalna skupina se je vrednotenja kmetijske politike za obdobje 2014–2020 lotila z namenom naslavljanja vprašanj o razvojnih danostih in potrebah kmetijstva in podeželja, organiziranosti kmetijske politike, njeni strateški in rezultatski naravnosti ter uspešnosti in učinkovitosti pri uresničevanju zastavljenih ciljev, ki so ključnega pomena za kakovost javne razprave o ciljih in prioritetah kmetijske politike v Sloveniji po letu 2020 ter

argumentirano odločanje. Pomen raziskave za slovenski prostor odražata relativna odmevnost (monografija je bila med drugim obravnavana na seji Državnega zbora) in citiranost raziskave v Resoluciji Naša hrana, podeželje in naravni viri od leta 2021, glavnem programskem dokumentu za to vsebinsko področje.

b) Analiza scenarijev z modelom kmetijskih gospodarstev

Razvoj in uporaba ustreznih modelnih orodij v okviru tega dela projekta sta bila narejena z namenom pridobitve vpogleda v učinke sprememb skupne kmetijske politike EU (SKP) na posamezne tipe kmetijskih gospodarstev. Tovrstna kvantitativna podlaga nudi podporo nosilec odločanja in širši zainteresirani javnosti pri odločanju o prihodnji ureditvi SKP v Sloveniji. Analitični vpogled v učinke različnih scenarijev na ekonomske kazalnike poslovanja kmetijskih gospodarstev je eden od ključnih pogojev za učinkovito načrtovanje ukrepov kmetijske politike, kot tudi za usmerjanje nadaljnjega razvoja celotne panoge.

Za razliko od doslej razvitih analitičnih orodij, ki so se primarno dotikala vprašanja učinkov SKP na dohodkovni položaj na ravni posameznih kmetijskih trgov oziroma distributivnih učinkov sprememb politike neposrednih plačil na slovensko kmetijstvo, smo v tej raziskavi skušali ovrednotiti trend sprememb na posameznih tipih kmetijskih gospodarstev. Tovrstna celovita analiza v Sloveniji še ni bila narejena, zaradi svojega izrazitega in neposrednega vpliva na ekonomiko poslovanja pa je pomembna z vidika strateškega načrtovanja kmetijske politike.

Uporaba in razvoj ustreznih empiričnih orodij skušata podpreti tudi proces odločanja na mikro- ravni. Konkretnije gre za povezovanje različnih dostopnih informacijskih baz s poudarkom na modelnih kalkulacijah Kmetijskega inštituta Slovenije ter uporabi metode oziroma modelov matematičnega programiranja.

c) Raziskave za odbor AGRI: Strateški načrti SKP po letu 2020

Raziskava, opravljena za Odbor za kmetijstvo Evropskega parlamenta (in predstavljena na javni seji odbora), predstavlja dodatno podatkovno podlago za strateško odločanje na področju kmetijske politike, s tem da prihodnje načrtovanje umešča v kontekst sprememb institucionalnega okvira na evropski ravni, ki gredo v smer strateškega načrtovanja na ravni držav članic (t.i. Novi izvedbeni model) in večje rezultatske usmerjenosti. Osredotočala se je na opis glavnih značilnosti ter analizo prednosti in slabosti institucionalnega okvira, predlaganega v zakonodajnih predlogih Komisije za spremembo uredb, ki določajo kmetijsko politiko, ter njegove skladnosti z načeli politike, temelječe na dejstvih. Celovita analiza ustroja prihodnje kmetijske politike, opravljena v okviru te raziskave, je relevantna tako za Slovenijo kot za širši evropski prostor.

Rezultati poudarjajo potrebo po izboljšanju podatkovnih podlag in institucionalnih kapacitet tako na ravni držav članic kot na ravni Evropske unije. Izpostavljene so bile tudi šibkosti trenutno predvidenega nadzornega sistema, ki omogočajo velik razkorak med deklariranimi ambicijami na ravni EU in rezultati implementacije na ravni držav članic. Pri tem posebno šibkost novega izvedbenega predstavlja omejena odgovornost držav članic, razlike med samimi članicami v smislu ambicij in kadrovskih kapacitet ter šibkost intervencijske logike pri oblikovanju zakonodajnih predlogov Evropske komisije.

ANG

a) Integral evaluation of agricultural policy

The group approached the assessment of agricultural policy in the period 2014-2020 with the intention of addressing questions regarding the developmental situation and needs of agriculture and rural areas, the design of agricultural policy, its strategic and result orientation, and success in meeting its objectives, which are crucial in informing public consultation on the goals and priorities of agricultural policy in Slovenia post-2020 and substantiated decision-making. The importance of the research for Slovenia is reflected in its visibility (the monograph was also discussed at the National assembly) and citation in the Resolution Our food, rural areas and natural resources after 2021, the main programming document for this field.

b) Scenario analysis (model of agricultural households)

The development and use of appropriate modeling tools in this part of the project were done in order to gain insight into the effects of changes to the EU's Common Agricultural Policy (CAP) on individual types of agricultural holdings. Such a quantitative basis offers support to decision-makers and the general public in deciding on the future CAP in Slovenia.

Analytical insight into the effects of different scenarios on the economic performance of agricultural holdings is one of the key conditions for effective planning of agricultural policy measures, as well as for directing the further development of the entire sector. Unlike the analytical tools developed so far, which primarily touched on the effects of the CAP on the income situation at the level of individual agricultural markets or the distributive effects of changes in direct payments on Slovenian agriculture, this study sought to evaluate the trend of changes in individual types of agricultural holdings. Such a comprehensive analysis had not yet been made in Slovenia, but due to its distinct and direct impact on farm economics, it is important from the point of view of strategic planning of agricultural policy.

The use and development of appropriate empirical tools also seek to support micro-decision-making process. More specifically, it is about linking various accessible information databases with an emphasis on model calculations of the Agricultural Institute of Slovenia and the use of methods or models of mathematical programming.

c) Research for the AGRI Committee:

Strategic plans for the CAP after 2020

The survey carried out for the European Parliament's Agriculture Committee (and presented at the committee's public session) provides an additional data base for strategic decision-making in the field of agricultural policy, placing future planning in the context of changes in the institutional framework at the European level, most notably planning at Member State level (the so-called New Delivery Model) and greater result orientation. It focused on describing the main features and analyzing the strengths and weaknesses of the institutional framework proposed in the Commission's legislative proposals for regulations governing agricultural policy, and its compliance with principles of evidence-based policymaking. A comprehensive analysis of the structure of the future agricultural policy, performed within the framework of this research, is relevant both for Slovenia and for the wider European area.

The results highlight the need to improve data bases and institutional capacity at both Member State and European Union level. The weaknesses of the currently envisaged control system were also highlighted, which allow for a large gap between the declared ambitions at the EU level and the results of implementation at the Member State level. A particular weakness of the new implementation is the limited responsibility of the Member States, the differences between the states themselves in terms of ambitions and human resources, and the weakness of the intervention logic in formulating the European Commission's legislative proposals.

11. Vpetost raziskovalnih rezultatov projektne skupine

11.1. Vpetost raziskave v domače okolje

Kje obstaja verjetnost, da bodo vaša znanstvena spoznanja deležna zaznavnega odziva?

☒ v domačih znanstvenih krogih

☒ pri domačih uporabnikih

Kdo (poleg sofinancerjev) že izraža interes po vaših spoznanjih oziroma rezultatih?¹¹

Raziskovalno:

Društvo agrarnih ekonomistov Slovenije

Strokovno:

Državni Zbor R Slovenije

Državni Svet R Slovenije

Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije

Združenje ekoloških kmetov Slovenije

11.2. Vpetost raziskave v tuje okolje

Kje obstaja verjetnost, da bodo vaša znanstvena spoznanja deležna zaznavnega odziva?

- ☒ v mednarodnih znanstvenih krogih
☒ pri mednarodnih uporabnikih

Navedite število in obliko formalnega raziskovalnega sodelovanja s tujini raziskovalnimi inštitucijami:¹²

- 1) Evropsko združenje agrarnih ekonomistov
 2) Evropska komisija
 3) mreža evropskih nevladnih okoljskih organizacij

Kateri so rezultati tovrstnega sodelovanja:¹³

- ad 1) tč.7, dosežek 2
 ad 2) tč. 8, dosežek 1
 ad 3) tč. 8, dosežek 4

12.Označite, katerega od navedenih ciljev ste si zastavili pri projektu, katere konkretne rezultate ste dosegli in v kakšni meri so doseženi rezultati uporabljeni

Cilj		
F.01	Pridobitev novih praktičnih znanj, informacij in veščin	
	Zastavljen cilj	☒ DA ☐ NE
	Rezultat	Dosežen
	Uporaba rezultatov	V celoti
F.02	Pridobitev novih znanstvenih spoznanj	
	Zastavljen cilj	☒ DA ☐ NE
	Rezultat	Dosežen
	Uporaba rezultatov	Uporabljen bo v naslednjih 3 letih
F.03	Večja usposobljenost raziskovalno-razvojnega osebja	
	Zastavljen cilj	☐ DA ☒ NE
	Rezultat	Dosežen
	Uporaba rezultatov	V celoti
F.04	Dvig tehnološke ravni	
	Zastavljen cilj	☐ DA ☒ NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.05	Sposobnost za začetek novega tehnološkega razvoja	
	Zastavljen cilj	☐ DA ☒ NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.06	Razvoj novega izdelka	
	Zastavljen cilj	☐ DA ☒ NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.07	Izboljšanje obstoječega izdelka	
	Zastavljen cilj	☐ DA ☒ NE

	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.08	Razvoj in izdelava prototipa	
	Zastavljen cilj	☐ DA ☒ NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.09	Razvoj novega tehnološkega procesa oz. tehnologije	
	Zastavljen cilj	☐ DA ☒ NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.10	Izboljšanje obstoječega tehnološkega procesa oz. tehnologije	
	Zastavljen cilj	☐ DA ☒ NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.11	Razvoj nove storitve	
	Zastavljen cilj	☐ DA ☒ NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.12	Izboljšanje obstoječe storitve	
	Zastavljen cilj	☐ DA ☒ NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.13	Razvoj novih proizvodnih metod in instrumentov oz. proizvodnih procesov	
	Zastavljen cilj	☐ DA ☒ NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.14	Izboljšanje obstoječih proizvodnih metod in instrumentov oz. proizvodnih procesov	
	Zastavljen cilj	☐ DA ☒ NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.15	Razvoj novega informacijskega sistema/podatkovnih baz	
	Zastavljen cilj	☒ DA ☐ NE
	Rezultat	Dosežen
	Uporaba rezultatov	V celoti
F.16	Izboljšanje obstoječega informacijskega sistema/podatkovnih baz	
	Zastavljen cilj	☐ DA ☒ NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	

F.17	Prenos obstoječih tehnologij, znanj, metod in postopkov v prakso	
	Zastavljen cilj	☒ DA ☐ NE
	Rezultat	Dosežen 
	Uporaba rezultatov	V celoti 
F.18	Posredovanje novih znanj neposrednim uporabnikom (seminarji, forumi, konference)	
	Zastavljen cilj	☒ DA ☐ NE
	Rezultat	Dosežen 
	Uporaba rezultatov	V celoti 
F.19	Znanje, ki vodi k ustanovitvi novega podjetja ("spin off")	
	Zastavljen cilj	☐ DA ☒ NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.20	Ustanovitev novega podjetja ("spin off")	
	Zastavljen cilj	☐ DA ☒ NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.21	Razvoj novih zdravstvenih/diagnostičnih metod/postopkov	
	Zastavljen cilj	☐ DA ☒ NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.22	Izboljšanje obstoječih zdravstvenih/diagnostičnih metod/postopkov	
	Zastavljen cilj	☐ DA ☒ NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.23	Razvoj novih sistemskih, normativnih, programskih in metodoloških rešitev	
	Zastavljen cilj	☐ DA ☒ NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.24	Izboljšanje obstoječih sistemskih, normativnih, programskih in metodoloških rešitev	
	Zastavljen cilj	☐ DA ☒ NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.25	Razvoj novih organizacijskih in upravljavskih rešitev	
	Zastavljen cilj	☐ DA ☒ NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.26	Izboljšanje obstoječih organizacijskih in upravljavskih rešitev	
	Zastavljen cilj	☒ DA ☐ NE

	Rezultat	Dosežen
	Uporaba rezultatov	Uporabljen bo v naslednjih 3 letih
F.27	Prispevek k ohranjanju/varovanje naravne in kulturne dediščine	
	Zastavljen cilj	☒ DA ☐ NE
	Rezultat	Dosežen
	Uporaba rezultatov	Uporabljen bo v naslednjih 3 letih
F.28	Priprava/organizacija razstave	
	Zastavljen cilj	☐ DA ☒ NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.29	Prispevek k razvoju nacionalne kulturne identitete	
	Zastavljen cilj	☐ DA ☒ NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.30	Strokovna ocena stanja	
	Zastavljen cilj	☒ DA ☐ NE
	Rezultat	Dosežen
	Uporaba rezultatov	V celoti
F.31	Razvoj standardov	
	Zastavljen cilj	☐ DA ☒ NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.32	Mednarodni patent	
	Zastavljen cilj	☐ DA ☒ NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.33	Patent v Sloveniji	
	Zastavljen cilj	☐ DA ☒ NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.34	Svetovalna dejavnost	
	Zastavljen cilj	☐ DA ☒ NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.35	Drugo	
	Zastavljen cilj	☐ DA ☒ NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	

Komentar

13. Označite potencialne vplive oziroma učinke vaših rezultatov na navedena področja

	Vpliv	Ni vpliva	Majhen vpliv	Srednji vpliv	Velik vpliv	
G.01	Razvoj visokošolskega izobraževanja					
G.01.01.	Razvoj dodiplomskega izobraževanja	☐	☐	☒	☐	
G.01.02.	Razvoj podiplomskega izobraževanja	☐	☐	☐	☒	
G.01.03.	Drugo:	☐	☐	☐	☐	
G.02	Gospodarski razvoj					
G.02.01	Razširitev ponudbe novih izdelkov/storitev na trgu	☒	☐	☐	☐	
G.02.02.	Širitev obstoječih trgov	☒	☐	☐	☐	
G.02.03.	Znižanje stroškov proizvodnje	☒	☐	☐	☐	
G.02.04.	Zmanjšanje porabe materialov in energije	☒	☐	☐	☐	
G.02.05.	Razširitev področja dejavnosti	☒	☐	☐	☐	
G.02.06.	Večja konkurenčna sposobnost	☐	☒	☐	☐	
G.02.07.	Večji delež izvoza	☒	☐	☐	☐	
G.02.08.	Povečanje dobička	☒	☐	☐	☐	
G.02.09.	Nova delovna mesta	☒	☐	☐	☐	
G.02.10.	Dvig izobrazbene strukture zaposlenih	☒	☐	☐	☐	
G.02.11.	Nov investicijski zagon	☒	☐	☐	☐	
G.02.12.	Drugo:	☐	☐	☐	☐	
G.03	Tehnološki razvoj					
G.03.01.	Tehnološka razširitev/posodobitev dejavnosti	☒	☐	☐	☐	
G.03.02.	Tehnološko prestrukturiranje dejavnosti	☒	☐	☐	☐	
G.03.03.	Uvajanje novih tehnologij	☒	☐	☐	☐	
G.03.04.	Drugo:	☐	☐	☐	☐	
G.04	Družbeni razvoj					
G.04.01	Dvig kvalitete življenja	☐	☒	☐	☐	
G.04.02.	Izboljšanje vodenja in upravljanja	☐	☐	☐	☒	
G.04.03.	Izboljšanje delovanja administracije in javne uprave	☐	☐	☐	☒	
G.04.04.	Razvoj socialnih dejavnosti	☐	☒	☐	☐	
G.04.05.	Razvoj civilne družbe	☐	☐	☒	☐	
G.04.06.	Drugo:	☐	☐	☐	☐	
G.05.	Ohranjanje in razvoj nacionalne naravne in kulturne dediščine in identitete	☐	☒	☐	☐	
G.06.	Varovanje okolja in trajnostni razvoj	☐	☐	☒	☐	
G.07	Razvoj družbene infrastrukture					
G.07.01.	Informacijsko-komunikacijska infrastruktura	☒	☐	☐	☐	
G.07.02.	Prometna infrastruktura	☒	☐	☐	☐	

G.07.03.	Energetska infrastruktura					
G.07.04.	Drugo:					
G.08.	Varovanje zdravja in razvoj zdravstvenega varstva					
G.09.	Drugo:					

Komentar

14. Naslov spletne strani za projekte, odobrene na podlagi Javnih razpisov za sofinanciranje ciljnih raziskovalnih projektov za leta 2016, 2017, 2018 in 2019¹⁴

http://www.bf.uni-lj.si/index.php?
eID=dumpFile&t=f&f=22823&token=2b17511466789d314b1a92ddec13177c2d841916

C. IZJAVE

Podpisani izjavljam/o, da:

- so vsi podatki, ki jih navajamo v poročilu, resnični in točni;
- se strinjamo z obdelavo podatkov v skladu z zakonodajo o varstvu osebnih podatkov za potrebe ocenjevanja in obdelavo teh podatkov za evidence ARRS;
- so vsi podatki v obrazcu v elektronski obliki identični podatkom v obrazcu v pisni obliki (v primeru, da poročilo ne bo oddano z digitalnima podpisoma);
- so z vsebino zaključnega poročila seznanjeni in se strinjajo vsi soizvajalci projekta;
- bomo sofinancerjem istočasno z zaključnim poročilom predložili tudi elaborat na zgoščenki (CD), ki ga bomo posredovali po pošti, skladno z zahtevami sofinancerjev.

Podpisi:

*zastopnik oz. pooblaščen oseba
raziskovalne organizacije:*

in

vodja raziskovalnega projekta:

Univerza v Ljubljani, Biotehniška
fakulteta

Luka Juvančič

ŽIG

Datum: 20.5.2020

Oznaka poročila: ARRS-CRP-ZP-2020/41

¹ Napišite povzetek raziskovalnega projekta (največ 3.000 znakov v slovenskem in angleškem jeziku). [Nazaj](#)

² Navedite cilje iz prijave projekta in napišite, ali so bili cilji projekta doseženi. Navedite ključne ugotovitve, znanstvena spoznanja, rezultate in učinke raziskovalnega projekta in njihovo uporabo ter sodelovanje s tujimi partnerji. Največ 12.000 znakov vključno s presledki (približno dve strani, velikost pisave 11). [Nazaj](#)

³ Realizacija raziskovalne hipoteze. Največ 3.000 znakov vključno s presledki (približno pol strani, velikost pisave 11). [Nazaj](#)

⁴ Navedite morebitna bistvena odstopanja in spremembe od predvidenega programa dela raziskovalnega projekta, zapisanega v prijavi raziskovalnega projekta. Navedite in utemeljite tudi spremembe sestave projektne skupine v zadnjem letu izvajanja projekta. Če sprememb ni bilo, navedite »Ni bilo sprememb«. Največ 6.000 znakov vključno s presledki (približno ena stran, velikosti pisave 11). [Nazaj](#)

⁵ Navedite dosežke na raziskovalnem področju, ki so nastali v okviru tega projekta. Raziskovalni dosežek iz obdobja izvajanja projekta (do oddaje zaključnega poročila) vpišete tako, da izpolnite COBISS kodo dosežka – sistem nato sam izpolni naslov objave, naziv, IF in srednjo vrednost revije, naziv FORD področja ter podatek, ali je dosežek uvrščen v A'' ali A'. [Nazaj](#)

⁶ Navedite dosežke na področju gospodarstva, družbenih in kulturnih dejavnosti, ki so nastali v okviru tega

projekta. Dosežke iz obdobja izvajanja projekta (do oddaje zaključnega poročila) vpišete tako, da izpolnite COBISS kodo dosežka – sistem nato sam izpolni naslov objave, naziv, IF in srednjo vrednost revije, naziv FORD področja ter podatek, ali je dosežek uvrščen v A'' ali A'.

Dosežek na področju gospodarstva, družbenih in kulturnih dejavnosti je po svoji strukturi drugačen kot dosežek na raziskovalnem področju. Povzetek dosežka na raziskovalnem področju je praviloma povzetek bibliografske enote (članka, knjige), v kateri je dosežek objavljen.

Povzetek dosežka na področju gospodarstva, družbenih in kulturnih dejavnosti praviloma ni povzetek bibliografske enote, ki ta dosežek dokumentira, ker je dosežek sklop več rezultatov raziskovanja, ki je lahko dokumentiran v različnih bibliografskih enotah. COBISS ID zato ni enoznačen, izjemoma pa ga lahko tudi ni (npr. prehod mlajših sodelavcev v gospodarstvo na pomembnih raziskovalnih nalogah, ali ustanovitev podjetja kot rezultat projekta ... - v obeh primerih ni COBISS ID). [Nazaj](#)

⁷ Navedite rezultate raziskovalnega projekta iz obdobja izvajanja projekta (do oddaje zaključnega poročila) v primeru, da katerega od rezultatov ni mogoče navesti v točkah 7 in 8 (npr. v sistemu COBISS rezultat ni evidentiran). Največ 2.000 znakov, vključno s presledki. [Nazaj](#)

⁸ Pomen raziskovalnih rezultatov za razvoj znanosti in za razvoj Slovenije bo objavljen na spletni strani: <http://sicris.izum.si/> za posamezen projekt, ki je predmet poročanja. [Nazaj](#)

⁹ Največ 4.000 znakov, vključno s presledki. [Nazaj](#)

¹⁰ Največ 4.000 znakov, vključno s presledki. [Nazaj](#)

¹¹ Največ 500 znakov, vključno s presledki. [Nazaj](#)

¹² Največ 500 znakov, vključno s presledki. [Nazaj](#)

¹³ Največ 1.000 znakov, vključno s presledki. [Nazaj](#)

¹⁴ Izvajalec mora za projekte, odobrene na podlagi Javnega razpisa za izbiro raziskovalnih projektov Ciljnega raziskovalnega programa »CRP 2016« v letu 2016, Ciljnega raziskovalnega programa »CRP 2017« v letu 2017 in Ciljnega raziskovalnega programa »CRP 2019« v letu 2019 ter Javnega razpisa za izbiro raziskovalnih projektov Ciljnega raziskovalnega programa »Zagotovimo.si hrano za jutri« v letu 2016 in Ciljnega raziskovalnega programa »Zagotovimo.si hrano za jutri« v letu 2018, na spletnem mestu svoje RO odpreti posebno spletno stran, ki je namenjena projektu. Obvezne vsebine spletne strani so: vsebinski opis projekta z osnovnimi podatki glede financiranja, sestava projektne skupine s povezavami na SICRIS, faze projekta in njihova realizacija, bibliografske reference, ki izhajajo neposredno iz izvajanja projekta ter logotip ARRS in drugih sofinancerjev. Spletna stran mora ostati aktivna še 5 let po zaključku projekta. [Nazaj](#)

Obrazec: ARRS-CRP-ZP/2020 v1.00

CF-84-AB-EC-B5-EA-0A-3D-39-59-70-72-C1-83-11-A1-63-45-9B-1E



Učinki in perspektive SKP na slovensko kmetijstvo in podeželje (V4-1608)

Končno poročilo o rezultatih opravljenega
raziskovalnega dela na projektu v okviru ciljnega
raziskovalnega programa (CRP) »zagotovimo.si
hrano za jutri«

Avtorji:

Luka Juvančič

Emil Erjavec

Jaka Žgajnar

Ilona Rac

Tanja Šumrada

Tina Kocjančič

Stane Kavčič

Marko Lovec

Renata Erker

Jernej Prišenk

Tomaž Cunder

Ljubljana, oktober 2019

KAZALO VSEBINE

POVZETEK	1
SUMMARY	23
1 Kontekst in pristop k analizi razvojnih vprašanj kmetijstva in kmetijske politike v Sloveniji	2
1.1 RAZISKOVANJE SKP KOT REFERENČNEGA OKVIRJA KMETIJSKE POLITIKE V SLOVENIJI	2
1.1.1 Uvod: površna evropeizacija	2
1.1.2 Teoretično-konceptualni okvir	2
1.1.3 Metodologija	5
1.1.4 Rezultati analize	6
1.1.5 Zaključna razprava: evropeizacija v času manj Evrope?	14
1.2 SKP 2021-2027: ZAKONODAJNI PREDLOGI, MOŽNI IZIDI POGAJANJ IN VERJETNE POSLEDICE ZA SLOVENIJO	14
1.2.1 Uvod	14
1.2.2 »Prihodnost hrane in kmetijstva«	15
1.2.3 Proračunski okvir	20
1.2.4 Zakonodajni predlog	23
1.2.5 Zaključki	31
1.3 RAZVOJNA VPRAŠANJA KMETIJSTVA IN KMETIJSKE POLITIKE V SLOVENIJI – REZULTATI STRATEŠKIH DELAVNIC	31
1.3.1 Izhodišča strateške delavnice	31
1.3.2 Stabilnost gospodarjenja in odpornost kmetijskih gospodarstev	33
1.3.3 Kmetija prihodnosti – proizvodna sredstva in verige vrednosti	35
1.3.4 Kmetijstvo in okolje	37
1.3.5 Kmetija prihodnosti – AKIS	40
1.3.6 Sklepno sporočilo	41
2 Strateške in analitične podlage za spremljanje in vrednotenje kmetijske politike v Sloveniji – cilji in ukrepi kmetijske politike v Sloveniji	42
2.1 OPREDELITEV SPLOŠNIH IN IZVEDENIH CILJEV KMETIJSKE POLITIKE V SLOVENIJI	42
2.1.1 Cilji skupne kmetijske politike	42
2.1.2 Cilji slovenske kmetijske politike	48
2.1.3 Primerjava strateških dokumentov skp in slovenske kmetijske politike	53
2.1.4 Splošni in izvedeni cilji slovenske kmetijske politike	53
2.2 KAZALNIKI ZA VREDNOTENJE USPEŠNOSTI PRI DOSEGANJU CILJEV KMETIJSKE POLITIKE	55
2.2.1 Izbor kazalnikov	55
2.3 OKVIR PRESOJE: UKREPI SLOVENSKE KMETIJSKE POLITIKE V SLOVENIJI 2014-2020	85

2.3.1	Opis ukrepov slovenske kmetijske politike v obdobju 2014–2020	85
2.3.2	Tržni ukrepi in neposredne podpore proizvajalcem.....	89
2.3.3	Razvoj podeželja in kmetijska strukturna politika.....	101
2.3.4	Splošne storitve v podporo razvoju kmetijstva	124
3	Vrednotenje kmetijske politike v Sloveniji.....	134
3.1	PODLAGE ZA VREDNOTENJE KMETIJSKE POLITIKE V SLOVENIJI.....	134
3.1.1	Predmet vrednotenja: cilji in ukrepi slovenske kmetijske politike.....	134
3.1.2	Namen, cilji in hipoteze raziskave	137
3.2	PRESOJA INTERVENCIJSKE LOGIKE UKREPOV KMETIJSKE POLITIKE	139
3.2.1	Pristop k presoji intervencijske logike	139
3.2.2	Opis intervencijske logike slovenske kmetijske politike v obdobju 2014-2020	139
3.2.3	Ključne ugotovitve presoje intervencijske logike	166
3.3	VREDNOTENJE USTREZNOSTI, SKLADNOSTI IN POTENCIALNIH UČINKOV UKREPOV	170
3.3.1	Pristop k vrednotenju	170
3.3.2	Ustreznost in potencialni učinki ukrepov	172
3.3.3	Primerjava ustreznosti in potencialnih učinkov ukrepov	178
3.3.4	Presoja prioritet slovenske kmetijske politike.....	182
3.3.5	Skladnost ukrepov	184
3.4	PRESOJA UČINKOVITOSTI IN USPEŠNOSTI KMETIJSKE POLITIKE V OBDOBJU 2007-2013 S POMOČJO EKONOMETRIČNE ANALIZE	188
3.4.1	Ocena učinkov kmetijske politike na okolje in naravo	188
3.4.2	Ocena učinkov kmetijske politike na kazalnike ekonomske uspešnosti kmetij na primeru ukrepa 'Mladi prevzemniki kmetij'	208
3.5	SKLEPI IN PRIPOROČILA ZA STRATEŠKO NAČRTOVANJE KMETIJSKE POLITIKE V SLOVENIJI.....	232
3.5.1	Nov pristop v kmetijski politiki EU: strateško načrtovanje na ravni držav članic.....	233
3.5.2	Izzivi novega strateškega načrtovanja	239
4	Scenarijska analiza ukrepov SKP po letu 2021: dohodkovni učinki na ravni tipičnih kmetijskih gospodarstev Slovenije	245
4.1	PRISTOP K RAZISKAVI.....	245
4.2	IZHODIŠČA SCENARIJSKE ANALIZE.....	248
4.2.1	SKP 2021–2027: Zakonodajni predlogi, možni izidi pogajanj in verjetne posledice za Slovenijo	248
4.2.2	Scenarijska ocena učinkov prenovljene SKP (Evropska komisija).....	259
4.3	METODOLOGIJA – MODEL KMETIJSKIH GOSPODARSTEV IN SCENARIJSKA ANALIZA VPLIVA	264
4.3.1	Uporabljeni pristop.....	264
4.3.2	Tipična kmetijska gospodarstva (TKMG)	269

4.3.3	Scenariji, uporabljeni v raziskavi	271
4.4	REZULTATI.....	280
4.4.1	Poljedelske kmetije.....	280
4.4.2	Vinogradniške in sadjarske kmetije	287
4.4.3	Govedorejske kmetije – specializirana prireja mleka ali kombinirana reja.....	295
4.4.4	Govedoreja – prireja mesa	307
4.4.5	Ovčerejske kmetije	317
4.4.6	Prašičerejske kmetije.....	321
4.5	KLJUČNI POUDARKI SCENARIJSKE ANALIZE IN PRIPOROČILA NOSILCEM ODLOČANJA.....	329
4.5.1	Metodološki in vsebinski okvir presoje učinkov sprememb SKP.....	329
4.5.2	Ključni poudarki raziskave	332
5	Literatura.....	339

POVZETEK

1. Kontekst in pristop k opredelitvi razvojnih vprašanj kmetijstva in kmetijske politike v Sloveniji

1.1 Predvideni vsebinski, finančni in izvedbeni okvir prenovljene SKP

Konture organiziranosti in finančnega okvirja SKP po letu 2020 lahko razberemo iz treh ključnih dokumentov, ki jih je pripravila Evropska komisija:

- (i) Sporočila Evropske komisije »Prihodnost preskrbe s hrano in kmetijstva – za prožno, pravično in trajnostno skupno kmetijsko politiko« (objavljeno 29. novembra 2017),
- (ii) Predloga večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027 (objavljeno 2. maja 2018) in
- (iii) Predloga Uredbe Evropskega Parlamenta in Sveta »o določitvi pravil o podpori za strateške načrte, ki jih pripravijo države članice v okviru skupne kmetijske politike...« (objavljeno 1. junija 2018).

Predlogi bistveno ne spreminjajo obstoječih ciljev in ukrepov politike, spreminjajo pa način izvajanja s krepitvijo nacionalnih pristojnosti ter uvajanjem strateškega načrtovanja usmerjenega k ciljem, ki naj bi zagotavljalo ohranjanje skupnega trga na eni strani in odgovorno porabo proračunskih sredstev pri izvajanju politike na drugi strani. Večja fleksibilnost in učinkovitost politike oziroma porabe sredstev, kot jo predvideva predlog uredbe, naj bi nadomestila predvideno zmanjšanje finančnih virov (predlog večletnega finančnega okvira govori o 5-odstotnem nominalnem znižanju proračuna SKP, kar bi pomenilo realno znižanje za 15 odstotkov). V podpoglavjih, ki sledijo, kratko povzemamo glavne značilnosti predloga reforme.

Cilji Skupne kmetijske politike v obdobju 2021–2027

Med razlogi za spremembe SKP ključni dokumenti Evropske komisije navajajo nihanja cen na kmetijskih trgih, izzive globalne trgovine, podnebne spremembe, skrb za okolje, depopulacijo podeželja, ter potrebo po krepitvi odpornosti, digitalizacije in generacijske prenove v kmetijstvu. Cilji SKP 2021–2027 v veliki meri odražajo Cilje trajnostnega razvoja Združenih narodov in deset prioritet aktualne zasedbe Evropske komisije.

Vrstni red navedbe ciljev SKP, tako splošnih kot specifičnih, odraža pomen posameznih elementov in logiko reforme v celoti. Na prvem mestu je tako še vedno **dohodek kmetijstva** »po vsem ozemlju« v povezavi z odpornostjo, ta kombinacija ciljev pa kaže na ohranjanje razdelitvene logike podpor. Besedna zveza »po vsem ozemlju« nakazuje na zavezanost k nadaljnji konvergenci plačil. Prehranska varnost oziroma povečanje proizvodnje še vedno vsaj nominalno nastopa kot eden izmed primarnih ciljev skupne politike. Šele za tem pride ekonomski cilj tržne usmerjenosti in konkurenčnosti, medtem ko je položaj kmetijstva v verigah vrednosti potisnjen na zadnje mesto ekonomskih ciljev.

Med **okoljskimi cilji** je v ospredje postavljeno prilagajanje na podnebne spremembe, torej pasivni pristop, in izpostavlja negotovost, ki so ji kmetijski proizvajalci podvrženi zaradi podnebno pogojenih tveganj. Za tem ciljem pride na vrsto učinkovito upravljanje z naravnimi viri (varstvo okolja). Kot tretji cilj v tem sklopu je navedeno ohranjanje biotske pestrosti in krepitev ekosistemskih storitev (varstvo narave), ki je podobno kot v prejšnjem programskem obdobju opredeljeno kot samostojen cilj.

Družbeni cilji se začenjajo z generacijsko prenovo in konkurenčno usposobitvijo kmetij, kar bi sicer bolj sodilo med ekonomske cilje, položaj teh ciljev pa nakazuje, da so strukturna vprašanja potisnjena v drugi plan. Tudi cilji, povezani z zaposlovanjem, gospodarsko rastjo, socialno vključenostjo in krepitevijo biogospodarstva ter večjim osredotočanjem na zahteve potrošnikov, so potisnjeni nekoliko v ozadje. To lahko razumemo kot poskus osredotočenja skupne kmetijske politike na vprašanja, povezana s kmetijstvom. Cilji, ki segajo onkraj sektorskih ciljev na področja novih poslovnih modelov in verig vrednosti ter blaginje na podeželju, so prikazani kot neke vrste dopolnitev temeljnih nalog SKP.

Spodbujanje **znanja, inovacij in digitalizacije** v kmetijstvu in na podeželskih območjih ohranja vlogo horizontalnega cilja in še naprej pridobiva na pomenu.

Novi pristopi k načrtovanju in izvedbi: strateško načrtovanje na ravni držav članic, prednost doseganju ciljev

Predlog nove ureditve predvideva korenito spremembo v načrtovanju in načinu izvajanja **SKP, ki bo v večji meri v pristojnosti držav članic**. Razširjen obseg pristojnosti držav članic bo temeljil na večji fleksibilnosti v razporejanju prioritet in posledično sredstev nacionalne ovojnice, še bolj pa na prenosu pristojnosti v zvezi z definiranjem ukrepov na izvedbeni ravni. Države članice bodo na podlagi merljivih dejstev dokazovale potrebe po ukrepanju in si zastavljale merljive cilje po posameznih prednostnih področjih svojih strateških načrtov. Vzpostavile bodo mehanizem za spremljanje napredka pri doseganju zastavljenih ciljev, pri čemer bo Komisija igrala vlogo skrbnika.

Na vsebinski ravni ni pričakovati bistvenih sprememb v naboru ukrepov, ki bo državam članicam na voljo. Zato pa Komisija izpostavlja korenit zasuk v pristopu k izvajanju le-teh. Namesto pravil za doseganje skladnosti (*angl.: compliance*), ki zagotavljajo enoten okvir na ravni EU in vse do posameznega upravičenca, značilnih za dosednji model SKP, bo za novo obdobje značilno »**osredotočenje na rezultate in učinke**« (*angl.: result-based*) ter pristop »**prilagojen specifičnim potrebam**«.

V okviru novega modela bodo tako na ravni EU postavljeni skupni okvirni cilji SKP in kazalniki za vrednotenje doseženega, nabor intervencij ter določene druge enotne določbe. Države članice bodo znotraj tega okvira oblikovale **večletne strateške načrte**, v katerih bodo opredeljeni nacionalni izvedbeni cilji, prilagoditve ukrepov ter spremljanje napredka. Pri tem bodo morale zagotoviti, da ne bo prišlo do izkrivljanj notranjega trga ter do prevelikih administrativnih bremen ali dodatnih bremen za upravičence. To kaže, da bo odgovornost za pameten pristop in administrativno breme prenešana na države članice, medtem ko bo Komisija odgovorna predvsem za potrditev strateških načrtov in spremljanje njihovega izvajanja.

Izvedbeni model prenovljene SKP predvideva tudi sprotno preverjanje izvajanja strateških načrtov SKP. Podatkovno osnovo za presojo bodo predstavljala letna poročila, v katerih bodo države članice poročale o doseženem napredku s pomočjo nabora kazalnikov, usklajenega na ravni Unije. V primeru več kot 25-odstotnega odmika od posameznega mejnika za leto poročanja bo lahko Komisija od države članice zahtevala pripravo akcijskega načrta s popravnimi ukrepi in pričakovanim časovnim okvirom. V skrajnem primeru, da država članica oblikuje neustrezen načrt, ki ne dobi odobritve Komisije, lahko pride celo do zadržanja plačil.

Za Slovenijo kot neto prejemnico in državo z omejenimi izkušnjami strateškega načrtovanja in izvajanja ukrepov, temelječih na ciljem usmerjenih pristopih, nov okvir predstavlja velik izziv, hkrati pa tudi

priložnost za ustrezne prilagoditve izvajanja, povečanje učinkovitosti ter izboljšanje rezultatov izvajanja politike.

Uspešnost držav pri uvedbi novega modela načrtovanja in izvajanja ukrepov SKP v okviru nacionalnih strateških načrtov bo odvisna od usposobljenosti nosilnih institucij, podpornega sistema in končnih upravičencev za kakovosten prehod v politiko, utemeljeno na dejstvih in oblikovano v okviru ustaljenega cikla politike. Medtem ko bodo dobro pripravljene države možnost prilagoditev izkoristile za oblikovanje bolj ciljnih ukrepov, je upravičena bojazen, da bo novi model SKP v slabše pripravljenih državah članicah povzročil zastoje v izvajanju in dodatno administrativno breme za upravičence.

Večja povezanost plačil v kmetijstvu z merljivimi koristmi za okolje in naravo

Predlog nove organiziranosti SKP uvaža nov sistem pogojenosti, ki povezuje dohodkovno podporo z ustreznimi kmetijsko-okoljskimi praksami. Predvidena je t.i. **okrepljena pogojenost**, ki poleg sedanjega, vendar nekoliko razširjenega nabora zahtev iz sistema Navzkrižne skladnosti, vključuje tudi elemente iz obstoječe Zelene komponente. Izjem in omejene veljavnosti glede na velikostne razrede kmetij v predlogu ni več. Tu so še dodatne zahteve, vezane na ohranjanje organske snovi v tleh, prepoved pretvorbe travinja na območjih Natura 2000 in uvedbo novega orodja za trajnostno upravljanje s hranili na kmetijah. Vse to kaže na povečano okoljsko ambicioznost, ki jo morajo dosegati strateški načrti držav članic in posledično kmetijska gospodarstva, vključena v sistem neposrednih plačil.

Novost so tudi Sheme za podnebje in okolje (t.i. **eko-sheme**), ki se bodo financirale iz sredstev I. stebra. Ta instrument bodo morale države članice obvezno vzpostaviti, vendar pa bo vključitev v shemo za kmete prostovoljna. Države članice lahko ukrepe in zahteve eko-sheme v skladu s svojimi danostmi in prioritetami oblikujejo samostojno. Podpora se v obliki letnega plačila na upravičeni hektar lahko odobri bodisi kot plačilo upravičencem za nadomestilo celotnih ali dela nastalih dodatnih stroškov ali izpada dohodka zaradi obveznosti (podobno kot pri obstoječem ukrepu KOPOP) bodisi kot plačila, ki dopolnjujejo osnovno dohodkovno podporo. Pri tem zlasti slednja možnost omogoča razvoj pomembnih novih rešitev, predvsem v smislu ohranjanja določenih tradicionalnih proizvodnih sistemov, ki imajo visoko naravovarstveno vrednost. Ocenjujemo, da so eko-sheme največja inovacija v predlogu instrumentov SKP, ki omogoča tudi Sloveniji oblikovanje sistema plačil, namenjenega za doseganje zastavljenih dohodkovne ravni v izbranih panogah oz. proizvodnih usmeritvah, seveda pod pogojem, da pogoje izvajanja lahko povezujemo z realnimi okoljskimi rezultati.

Predlog nove ureditve SKP predvideva tudi **prepoved absolutnega zmanjšanja sredstev za okolje** glede na prejšnje obdobje (*angl.: no backsliding*) ter **dodatek za rezultate** (*angl.: performance bonus*) v letu 2026 za tiste države članice, ki bodo dosegale vsaj 90 % ciljnih vrednosti kazalnikov na področju okoljskih in podnebnih ciljev, in sicer v vrednosti 5 % letne nacionalne ovojnice za razvoj podeželja za leto 2027. Nedoseganje ciljev torej zaenkrat še ne bo vzrok za finančno kazen, bo pa neupravičenost do dodatnih 5 % gotovo povzročila določen pritisk javnosti in slabše pogajalsko izhodišče v naslednji proračunski perspektivi EU.

1.2 Poskus opredelitve razvojnih vprašanj kmetijstva in kmetijske politike v Sloveniji – rezultati strateških delavnic

Slovensko kmetijstvo in podeželje se soočata s številnimi notranjimi in zunanji izzivi. Digitalizacija tehnoloških in poslovnih procesov prinaša dramatične spremembe v kmetijstvo in z njim povezane verige vrednosti. Sektor se sooča z vse bolj intenzivnimi vplivi podnebnih sprememb in rastoče

družbene skrbi za okolje, zdravje in potrošnika. Povečujejo se globalizacijski pritiski, trg s hrano obvladujejo korporacije in med seboj tekmujejo povezane agroživilske verige. Kmetijstvo je pred novim valom strukturnih sprememb. Pod vplivom teh izzivov se spreminja tudi Skupna kmetijska politika (SKP). Slovensko kmetijstvo se hkrati s tem srečuje še z notranjimi izzivi, ki izhajajo iz drobno posestne zemljiške strukture, pomanjkanja sodelovanja med tržnimi subjekti, zaostanki v produktivnosti, šibkem sprejemanju nove okoljske paradigme in siromašenju dela podeželja.

Vse to zahteva nov premislek o vlogi države pri urejanju razmer v slovenskem kmetijstvu in podeželju. Mnogi menijo, da Slovenija potrebuje zasuk v konceptu in načinu delovanja slovenskega kmetijstva in kmetijske politike. Slovenija potrebuje vizijo in nov skupni strateški dogovor vseh ključnih akterjev o skupni viziji in konceptu razvoja kmetijstva. V podporo javni razpravi o razvojnih usmeritvah kmetijstva in kmetijske politike po letu 2020 v okviru prenovljene SKP je raziskovalna skupina skupaj z ministrstvom izvedla tri **delavnice** z deležniki, na katerih so udeleženci na podlagi prihodnjih izzivov poskušali razvijati nove prioritete in rešitve za kmetijsko politiko. Cilj delavnic je bil razviti nove poglede o ključnih temah prihodnosti slovenskega kmetijstva in načrtovati novo smer delovanja kmetijske politike v Sloveniji. Ugotovitve naj bi služile pripravi stališč Slovenije v okviru razprave o organiziranosti SKP po letu 2021 ter ključnih vsebinskih poudarkov strateškega načrta SKP za Slovenijo. Delo v delavnicah je bilo razdeljeno na štiri vsebinske sklope, v okviru katerih so bila obravnavana naslednja **problemska področja**:

1. Kako zagotavljati stabilnost poslovanja in upravljati s tveganji v nestabilnem proizvodnem in ekonomskem okolju za kmetijstvo in živilstvo? Kakšno vlogo naj ima pri tem politika neposrednih plačil? (**ODPORNOST**)
2. Za kakšna kmetijska gospodarstva in kakšno povezanost med člani v verigi oskrbe s hrano si bomo prizadevali v prihodnje? Kako pospešiti razvoj kmetijstva in organizirati bolj učinkovite agroživilske verige ter krepiti sodelovanje med člani verige? (**VERIGE VREDNOSTI**)
3. Kako učinkoviteje prispevati k ohranitvi okolja in kmetijstvo močneje povezati v skrbi za naravo? (**KMETIJSTVO IN OKOLJE**)
4. Kako oblikovati učinkovitejši sistem inovacij in znanja (AKIS) ter dati znanju in podjetništvu večjo vlogo in pomen v razvoju kmetijstva? (**ZNANJE**)

Obravnava vsakega od štirih vsebinskih sklopov je bila razdeljena v dva dela. V prvem delu smo na podlagi dosedanje razprave in gradiv določili temeljni strateški okvir na izbranem problemskem področju. Udeleženci so poenotili razumevanje dilem in možnosti znotraj problemskega področja ter podali skupno stališče k posameznemu vprašanju. V drugem delu je na podlagi dosedanjih delavnic in izbranega strateškega okvirja potekala razprava o različnih rešitvah in spremembah kmetijske politike po posameznih problemskih področjih. V zaključni skupni razpravi so bile predlagane rešitve predstavljene in združene v posamezne sklope rešitev. Zaključki delavnic, ki jih povzemamo v nadaljevanju, so izbor predlaganih rešitev, ki so skladni z izbrano strateško usmeritvijo in so dosegli večinsko podporo udeležencev. Nekateri predlogi niso bili deležni soglasja in jih je zato treba jemati dejansko zgolj kot predloge rešitev.

Stabilnost gospodarjenja in odpornost kmetijskih gospodarstev

Skupno mnenje udeležencev delavnic je, da je treba sedanji sistem zagotavljanja **odpornosti** kmetijskih gospodarstev in zagotavljanja stabilnosti gospodarjenja temeljito premisliti. Pri tem ne kaže stremeti k radikalnim reformam, temveč k **učinkoviti nadgradnji obstoječih sistemov**, ohranitvi tistega, kar je

dobro in dopolniti z novimi mehanizmi. To še posebej velja za neposredna plačila, ki jih je treba ohraniti kot temeljni mehanizem dohodkovnih podpor.

Večje spremembe so potrebne pri ukrepih **upravljanja s tveganji**. Udeleženci delavnice menijo, da je čas dozorel za razvoj celovitejšega in sodobnega sistema upravljanja s tveganji, ki bo temeljil na kombinaciji javne podpore, zasebnih shem in soudeležbe kmetijskih proizvajalcev. Pri tem so potrebni koreniti premiki pri iskanju novih ukrepov, saj sedanji sistem ni dovolj učinkovit.

Udeleženci so tudi izrazili nezadovoljstvo zaradi vse manj učinkovitih mehanizmov za zagotavljanje stabilnosti trgov. Treba je nadomeščati izgube dohodkov v kriznih razmerah, ob tem pa tudi okrepiti ter **nadgraditi sistem tržnih intervencij**, zavedajoč se omejitev, ki izhajajo iz mednarodnih sporazumov EU.

Kmetija prihodnosti – proizvodna sredstva in verige vrednosti

Udeleženci delavnic so se opredelili za **vizijo razpršene strukture kmetijskih gospodarstev**, kjer pa je za vsako obliko treba opredeliti, kakšna je njihova vloga v razvoju kmetijstva in podeželja in temu primerno oblikovati instrumente kmetijske politike.

Ukrepi v podporo **naložbam v kmetijska gospodarstva** sicer dosegajo določene rezultate pri izboljšanju konkurenčnosti kmetijstva, vendar je sistem potreben sprememb. Poudarjena je bila potreba po večji strateški naravnosti naložb, njihovi vpetosti v lokalno oskrbo in agroživilske verige ter (postopnega, delnega) prehoda v izvedbo v obliki finančnih instrumentov. Pri naložbenih podporah kaže okrepiti poudarek na pripravi uresničljivih in strateško utemeljenih poslovnih načrtov ter povezovanja proizvajalcev – bodisi horizontalno v skupine oziroma organizacije proizvajalcev, ali pa vertikalno s poslovnimi partnerji vzdolž oskrbnih verig.

Korenitejši premiki so potrebni tudi na področju **zemljiške politike**. Za razvoj kmetijstva je potrebna aktivnejša vloga države, ki jo le-ta izvaja preko Sklada kmetijskih zemljišč. Z različnimi mehanizmi si je treba prizadevati, da zemljišča (tako tista v prometu kot tudi tista v javni lasti) pridejo v roke razvojno sposobnih kmetijskih gospodarstev (kmetij in podjetij, pri čemer se daje večjo vlogo družinskim kmetijam). Iskati je treba tudi pristope za smiselno deregulacijo zemljiške zakonodaje.

Pozitivne učinke dosedanje kmetijske politike (podpore ob prenosu kmetije, naložbene podpore) na področju **generacijske prenove** na kmetijah, spodbujene s podporami za mlade prevzemnike, bi kazalo nadgraditi z ukrepi za kakovosten preskok v upravljanju kmetijskih gospodarstev s strani mladih prevzemnikov: podpore za pridobivanje novih znanj in veščin, podjetništvo, obvladovanje tehnoloških ter finančnih izzivov ter ekonomsko povezovanje kmetijskih gospodarstev.

Slovenija ne izkorišča možnosti, ki jih ponujajo **organizacije proizvajalcev**. K organiziranju proizvajalcev je treba zato še aktivneje pristopiti. Organiziranje proizvajalcev prispeva k višji ponudbi, stabilnosti razmer ter trajnosti kmetijske pridelave. Treba je iskati mehanizme, da bodo organizacije proizvajalcev tudi realno zaživele.

Potreben je resen premik v organiziranju slovenskega kmetijstva v smislu sodobnih **agroživilskih verig**, saj so le-te ključni vzvod delovanja modernega kmetijstva in doseganja konkurenčnosti vseh akterjev oskrbnih verig, kot tudi doseganja razvojnih in proizvodnih ciljev kmetijstva. Slovenija nima dovolj učinkovite politike na tem področju, zato je treba preusmeriti sredstva v smeri strateško zasnovane in celostne podpore delovanju agroživilskih verig in ne le njenih posameznih členov. Sedanje ukrepe je treba nadgraditi in postopoma krepiti.

Slovenija nima jasne strategije za **male kmetije**, ki kljub prejetim proračunskim sredstvom ne izkazujejo razvojnega napredka. Podpore malim kmetijam je treba zato bolj ciljno usmeriti (npr. v smislu podpor za ekološko kmetovanje in lokalno oskrbo). V tem smislu je treba razširiti nabor in kakovost izbranih ukrepov.

Kmetijstvo in okolje

Varstvo okolja in narave sta pomembni družbeni prioriteti in zaradi povezav s kmetijstvom tudi pomemben del kmetijske politike. Ta izkazuje določene pozitivne učinke na tem področju, potrebne pa so nadaljnje prilagoditve v smeri **večje okoljske ciljnosti in učinkovitosti ukrepov**, ki naj bodo v skladu z zmogljivostjo kmetov za prevzem tovrstnih praks in podprti z ukrepi za usposabljanje. Več je treba delati tudi na ozaveščanju o teh vprašanjih pri kmetih in splošni javnosti. Okolje je javna dobrina, ki zahteva skupno ukrepanje. Priložnost se kaže v novih pristopih, kot so pilotni projekti na področju prenosa znanja in tržne valorizacije okoljskih koristi kmetijstva.

Obstoječe pozitivne učinke reguliranja in spodbujanja okoljsko vzdržnega ravnanja z viri je treba nadgraditi z večjo **rezultatsko naravnostjo** ukrepov, ki pa naj upoštevajo kapaciteto kmetov, zlasti v smislu dodatnih stroškovnih in administrativnih zahtev. Potrebne so poenostavitve, med njimi tudi podpore lokalnim skupinskim pobudam. Večji poudarek okolju in varstvu narave je treba dati tudi pri naložbenih podporah.

Mehanizme in ukrepe v podporo varstvu narave je treba premisliti, okrepiti in nadgraditi. Zaradi raznolikosti Slovenije in s tem povezanih razlik v naravnih danostih (npr. habitati, vegetacijska doba) je treba **prilagoditi ukrepe lokalnim naravnim in pridelovalnim razmeram**. Treba je podpirati povezovanje kmetijskih gospodarstev v skupinske pobude za podporo varovanju narave. Ukrepi morajo biti premišljeno uvedeni, ob hkratnem dvigu osveščenosti kmetov.

Slovenija ima na področju ukrepov za območja z **omejenimi dejavniki za kmetijstvo (OMD)** dolgo tradicijo in določene pozitivne učinke v smislu ohranitve kmetijske dejavnosti. Ukrepi so v določeni meri že ciljno naravnani, treba pa je okrepiti rezultatsko naravnost, predvsem z vključitvijo krajinskih in naravovarstvenih kriterijev v izračun višine plačil. To bi tudi dodatno opravičilo dolgoročno ohranitev ravni sredstev, ki se namenjajo za ohranitev kmetovanja v teh območjih.

Tudi podpore **ekološkemu kmetijstvu** so doslej dale pozitivne rezultate, zlasti v smislu obsega površin in števila kmetijskih gospodarstev, vključenih v ekološko proizvodnjo. Zaostanek za načrtanimi cilji oziroma še pomembneje za rastjo tržnega povpraševanja pa beležimo pri preskrbi z ekološko hrano, pri čemer največjo vrzel beležimo v prodajnih formatih široke potrošnje. V skladu s tem je v Sloveniji treba nadalje krepiti ekološko pridelavo in oskrbo z ekološko hrano in to tudi preko drugih ukrepov politike razvoja podeželja zlasti na področjih povezovanja tako na ravni primarne proizvodnje, kot tudi v predelavi in trženju. V večji meri je treba delati na združevanju pridelave, predelave in krepitvi verig vrednosti. Več je treba delati na osveščanju kmetov. Nadgraditi je treba tudi naložbeno politiko v verige oskrbe z ekološko hrano, ki bo zmožna konkurirati tudi v formatu široke preskrbe s hrano.

Ne glede na določene pozitivne učinke pri izvedbi kmetijskih ukrepov v podporo prilagajanju kmetijstva podnebnim spremembam je treba okrepiti aktivnosti in predvsem izdelati natančen akcijski načrt, ki bo vgrajen v ukrepe politike razvoja podeželja. Trajnostno intenziviranje slovenske živinoreje lahko prispeva k blaženju in prilagoditvi kmetijstva podnebnim spremembam. **Podnebne spremembe** naj postanejo jasna prioriteta prihodnje slovenske kmetijske politike.

Prenos znanja in inovacij

Znanje je ključni dejavnik razvoja kmetijstva. Priča smo bliskovitemu napredku znanja in tehnologije. Obstaja široko soglasje, da je v Sloveniji treba posvetiti več pozornosti izgradnji povezanega in učinkovitega sistema razvoja, prenosa in uporabe znanja.

Slovenija v kmetijstvu nima več dovolj učinkovite razvojne infrastrukture. Oblikovanje izvirnih inovacij zastaja in ne pokriva potreb, prenos znanja je šibek, kmetijski proizvajalci so prepuščeni lastni pobudi in zmožnostim. Sodelovanje med člani je šibko, kmetijska politika ne usmerja dovolj sredstev in mehanizmov v oblikovanje in prenos znanja. Drugi državni sistemi na področju prenosa znanje in inovacij zanemarijajo kmetijstvo in podeželje.

Potrebne so radikalne reforme sistemov in več vlaganja javnih in zasebnih sredstev v razvoj:

- Prispevek slovenskih javnih in zasebnih ustanov k inovacijam in prenosu znanja je zaskrbljujoče nizek, vendar odraža dovolj potenciala, da bi ob premišljenem konceptu, vlaganju v ustanove in kadre ter izrazitejšem **sodelovanju med ustanovami** prišlo do napredka na tem področju in krepitve vloge domačega znanja.
- Stanje pri oblikovanju in prenosu znanja (**AKIS**) v Sloveniji ni zadovoljivo, vendar potenciali za izboljšanje obstajajo. Treba je okrepiti obstoječo infrastrukturo in postaviti prioritete delovanja. Zaradi tega so potrebne postopne spremembe v ukrepih kmetijske politike, obenem pa je treba okrepiti vlogo kmetijstva v drugih javnih politikah. Treba je izboljšanje organiziranosti in materialnih pogojev dela (vlaganja v infrastrukturo) in tako oblikovati sodobnejši sistem prenosa znanja in inovacij v prakso.
- Slovenija ima delujoč sistem prenosa znanja, ki pa ga je treba znatno posodobiti in kadrovsko okrepiti. Omogočiti je treba več zasebne pobude na področju prenosa znanja in izoblikovati tudi učinkovite zasebno-javne sisteme prenosa znanja. Krepi je treba sodelovanje med člani v verigi znanja in v ospredje postaviti končnega uporabnika – kmeta (in javni interes v primeru javnih dobrin).

2. strokovne podlage za vrednotenje in strateško načrtovanje kmetijske politike v Sloveniji

2.1 Priprava strokovnih podlag za spremljanje in vrednotenje kmetijske politike – namen, cilji in pristop

Načelo **strateškega načrtovanja**, kateremu so bili doslej podvržene intervencije iz naslova politike razvoja podeželja (oz. ti. II. stebra SKP), bo s programskim obdobjem 2021-2027 prvič uvedeno za vse sklope intervencij v okviru SKP. Temelji na jasni opredelitvi potreb za javno intervencijo, določitvi ciljev ukrepanja ter izboru ukrepov, ki prispevajo k uresničitvi ciljev. Poleg tega je pomembno, da delovanje politike temelji na **logiki cikla politike**, ki ob stalnem spremljanju učinkov, rezultatov in vplivov ukrepanja politiko tudi vrednoti in spreminja glede na doseženo. Spremljanje in vrednotenje kmetijske politike se tako dokončno uveljavljata kot ključna elementa strateškega delovanja države.

Prihodnja organiziranost SKP predvideva večjo pristojnost držav članic na področju strateškega načrtovanja, vključno z večjo odgovornostjo za doseganje merljivih ciljev, kar predstavlja temeljno spremembo SKP. Države članice bodo morale pripraviti **enovit strateški načrt za izvajanje SKP**, ki bo vključeval utemeljitev potreb, definiranje ciljev, izbor ukrepov ter načrt spremljanja in vrednotenja za ukrepe tako iz I. kot tudi iz II. stebra SKP.

Načrtovalci politik bodo pri snovanju politike za naslednje obdobje postavljeni pred pomemben izziv, ki bo zahteval tehten **razmislek o prioritetah, konceptu in načinu vodenja kmetijske politike**. Ta razmislek ni potreben zgolj zaradi pričakovanih sprememb SKP, ki poleg zahtev po samostojnejšem oblikovanju politike prinašajo tudi bistveno manjša sredstva, temveč tudi zaradi drugih novih izzivov kmetijstva, kot so digitalizacija, podnebne spremembe in novi družbeni izzivi.

Za kakovost javne razprave o ciljih in prioritetah kmetijske politike v Sloveniji po letu 2020 ter argumentirano odločanje je ključnega pomena, da razpolagamo z odgovori na vprašanja o **razvojnih danostih in potrebah** kmetijstva in podeželja, **organiziranosti kmetijske politike**, njeni strateški in rezultatski naravnosti ter **uspešnosti pri uresničevanju zastavljenih ciljev**. Raziskovalna skupina se je vrednotenja aktualne kmetijske politike, ki velja za obdobje 2014–2020, lotila z namenom naslavljanja teh vprašanj. V vrednotenje so prvič zajeti vsi ukrepi kmetijske politike v Sloveniji, kar pomeni, da smo v raziskavo poleg ukrepov, vezanih na evropska sredstva, vključili tudi vse pomembne nacionalne ukrepe.

2.2 Splošni in izvedeni cilji kmetijske politike v Sloveniji

Slovenija opredeljuje cilje in področja ukrepanja svoje kmetijske politike v Zakonu o kmetijstvu (UL RS, št. 45/08, 57/12, 90/12 – ZdZPVHVVR, 26/14, 32/15, 27/17 in 22/18), strateškem dokumentu »Resolucija o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – 'Zagotovimo.si hrano za jutri'« (UL RS, št. 25/11) ter njenem izvedbenem delu »Strategija za izvajanje resolucije...« (2014). S pristopom k EU sovpadajo tudi izkušnje s strateškim načrtovanjem politike v okviru programov razvoja podeželja. Vzpostavljen imamo sistem spremljanja stanja v kmetijstvu. Vendar pa natančnejši vpogled v navedene zakonske podlage in strateške dokumente razkriva, da operativni cilji kmetijske politike v teh dokumentih niso konsistentno izpeljani, so med seboj le delno primerljivi in kot taki ne omogočajo učinkovitega vključevanja v ustroj strateškega načrtovanja, kot ga predvideva prihodnja organiziranost SKP.

Za potrebe vrednotenja, po potrebi pa tudi prihodnjega strateškega načrtovanja kmetijstva in kmetijske politike v Sloveniji smo na podlagi analize temeljnih nacionalnih in evropskih strateških dokumentov opredelili **štiri splošne cilje slovenske kmetijske politike in 18 iz njih izvedenih ciljev** za ožja, njim podrejena področja ukrepanja (preglednica I). Prvi trije splošni cilji neposredno izhajajo iz strateških ciljev, ki so opredeljeni v Resoluciji o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020. Na podlagi poudarjene vloge v Resoluciji ter v drugih strateških dokumentih na nacionalni in evropski ravni smo opredelili tudi splošni cilj Znanje in komuniciranje.

Preglednica I. Splošni in iz njih izvedeni cilji kmetijske politike v obdobju 2014–2020

Splošni cilji	Izvedeni cilji za podrejena področja ukrepanja
Odporna in konkurenčna proizvodnja	Prehranska varnost Dohodkovni položaj Stabilnost dohodka Učinkovita raba virov Dostopnost virov Verige vrednosti Varnost hrane
Trajnostno upravljanje z naravnimi viri in zagotavljanje javnih dobrin	Podnebne spremembe Ohranitev biodiverzitete Varstvo tal Varstvo voda Dobrobit živali
Uravnotežen razvoj podeželja	Zaposlenost na podeželju Kakovost življenja na podeželju Socialna vključenost
Znanje in komuniciranje	Ustvarjanje znanje Prenos znanja Informiranost in ozaveščenost

Okvir vrednotenja je zajemal celoten spekter ukrepov slovenske kmetijske politike, ki so se izvajali v letih 2016 in 2017, in sicer tako ukrepov, financiranih iz sredstev EU, vključno z nekaterimi gozdarskimi ukrepi, ki se izvajajo v okviru Programa razvoja podeželja RS 2014–2020, kot tudi ukrepov, financiranih iz državnega proračuna na področju kmetijske politike. Na ta način smo identificirali 46 ukrepov, ki smo jih v skladu s klasifikacijo Kmetijskega inštituta Slovenije razdelili v tri skupine: (1) Tržni ukrepi in neposredne podpore proizvajalcem, (2) Razvoj podeželja in kmetijska strukturna politika ter (3) Splošne storitve v podporo razvoju kmetijstva.

2.3 Kazalniki za presojo uspešnosti doseganja ciljev kmetijske politike v Sloveniji

Za vrednotenje uspešnosti uresničevanja štirih splošnih ciljev in osemnajstih iz njih izvedenih ciljev slovenske kmetijske politike, ki smo jih opredelili za potrebe te presoje, smo izbrali 50 kazalnikov, ki so podrobneje opisani v nadaljevanju tega poročila. Od tega jih je bilo največ, 22, izbranih za vrednotenje splošnega cilja Odporna in konkurenčna proizvodnja, 16 za vrednotenje cilja Trajnostno upravljanje z naravnimi viri in zagotavljanje javnih dobrin, 7 za cilj Uravnotežen razvoj podeželja ter 5 za cilj Znanje in komuniciranje.

Pri izboru kazalnikov smo poleg razpoložljivosti podatkov upoštevali naslednja načela: (i) Ustreznost: vsebinska naravnost opredeljenemu cilju, za katerega so izbrani; (ii) Dosegljivost: realna dosegljivost podatkov, tako v normativnem kot tudi v vsebinskem smislu; (iii) Merljivost: kvantitativne vrednosti, ki jih je možno med seboj primerjati (absolutno, relativno); (iv) Časovna omejenost: jasna časovna opredeljenost, redno spremljanje, tvorjenje časovnih vrst; (v) Zanesljivost: zanesljivo merjenje kazalnikov z zanesljivim virom podatkov in (vi) Jasnost: jasna definicija kazalnikov z jasno opredeljenimi načini njihovega merjenja.

Navedeni nabor kazalnikov predstavlja referenčno osnovo za pregled stanja slovenskega kmetijstva. Kot tak je bil vključen v vrednotenje kmetijske politike v Sloveniji (ključne poudarke katerega predstavljamo v naslednjem poglavju). V obširnejšem pisnem poročilu, ki sledi temu povzetku, pa te kazalnike pregledno predstavljamo z definicijo, virom uporabljenih podatkov, prikazom podatkov v časovni vrsti 2007–2016 ter kratko interpretacijo le-teh.

3. Vrednotenje kmetijske politike v Sloveniji

3.1 Presoja intervencijske logike

V prvem koraku vrednotenja smo želeli ugotoviti, v kolikšni meri lahko med seboj logično povežemo potrebe, cilje, ukrepe in kazalnike kmetijske politike v Sloveniji v vsebinsko konsistenten okvir intervencijske logike. V okviru raziskave smo pripravili opis intervencijske logike za 18 izvedenih ciljev kmetijske politike do te mere, kolikor je intervencijsko logiko mogoče prepoznati v relevantni zakonodaji in strateških dokumentih. Presoja je temeljila na iterativnem skupinskem kvalitativnim vrednotenju na podlagi štiristopenjske ocenjevalne lestvice.

Iz analize intervencijske logike lahko sklepamo, da je **intervencijska logika slovenske kmetijske politike le delno oblikovana ali prisotna le v sledovih**. Šibek in manj kakovosten strateški pristop smo zaznali tudi pri ciljih, ki jih z ukrepi naslavlja politika razvoja podeželja, četudi je strateško načrtovanje v okviru priprave Programa razvoja podeželja že sedaj pogoj za pridobitev sredstev s strani EU.

Ključno vrzel pri oblikovanju bolj strateško naravnane kmetijske politike v Sloveniji vidimo v **nacionalni opredelitvi potreb po intervenciji**. Problema ne zaznavamo le v formulaciji samih potreb, ki so le redko ustrezno kvantificirane, temveč tudi v šibki argumentiranosti, saj so podatki, ki naj bi jih podpirali, pogosto pomanjkljivi ali pa je njihova interpretacija premalo prepričljiva. Veliko izzivov, ki zahtevajo intervencijo kmetijske politike, ni dovolj raziskanih ali pa obstoječi sistem in **uporaba kazalnikov, empiričnih podlag in nacionalnih analiz** kmetijske politike ne omogočata dovolj kakovostnega načrtovanja. To je še posebno opazno pri potrebah, ki naj bi utemeljile neposredna plačila in druge ukrepe v okviru I. stebra skupne kmetijske politike EU, saj je vanje usmerjen največji delež proračunske porabe.

Pomembna posledica pomanjkljivo kvantificiranih in utemeljenih potreb in ciljev je težavnost **objektivne primerjave med cilji** oziroma potrebami v smislu njihove pomembnosti oziroma vrstnega reda glede na prioritetni status. Posledično razpored sredstev med posameznimi potrebami in cilji s celostnega, strateškega vidika ni dobro utemeljen. Tudi na področju razvoja podeželja, kjer je strateško načrtovanje poudarjeno, razporejanje sredstev med ukrepi pogosto ni prepričljivo utemeljeno, njihov prispevek k posameznim ciljem in potrebam pa je slabo razviden tudi zaradi velikega števila povezav.

V strateških dokumentih pogosto **ni razvidna kakovostna evalvacija ukrepanja** v preteklih programskih obdobjih ali pa ni jasno razvidno, ali in kako je bila uporabljena kot izhodišče za načrtovanje nove politike. Spremljanje stanja in kazalniki so v splošnem večinoma omejeni na spremljanje neposrednih učinkov ukrepov (npr. število izvedenih aktivnosti). Spremljajo se tudi nekateri kazalniki rezultata, vpliva in stanja, vendar povezava med trendi, ki jih ti kazalniki izkazujejo, in delovanjem ukrepov na večini področij ni dovolj raziskana.

Intervencijska logika in s tem strateško načrtovanje v slovenski kmetijski politiki že obstaja, kar še posebej velja za celoten sistem politike razvoja podeželja, kjer je vzpostavitev elementov spremljanja, vrednotenja in strateškega načrtovanja tudi pravno zavezujoča. Navzlic temu pa ocenjujemo, da **snovanje politike pogosto ne poteka po načelih intervencijske logike**, torej v smeri od identifikacije potreb do ukrepov s povratno zanko v obliki spremljanja in vrednotenja s pomočjo kazalnikov, temveč se proces sprejemanja odločitev pogosto odvija v obratni smeri.

3.2 Presoja ustreznosti ukrepov

V presoji ustreznosti ukrepov smo ocenjevali, **v kolikšni meri ukrepi slovenske kmetijske politike naslavlja posamezne splošne in izvedene cilje**. Zanimalo nas je, ali obstoječi ukrepi slovenske kmetijske politike celovito naslavlja cilje in ali so osredotočeni na posamične cilje ali delujejo bolj razpršeno (tj. naslavlja večje število ciljev). Pri tem smo izhajali iz predpostavke, da je večje učinke mogoče dosegati z ukrepi, ki so bolj osredotočeni v smislu naslavljanja posameznih izvedenih ciljev in kažejo tudi na večjo prisotnost intervencijske logike pri načrtovanju.

Po mnenju presojevalcev **večina ukrepov naslavlja več izvedenih ciljev** hkrati, pri čemer je zaznati tako posredno kot tudi neposredno naslavljanje. Ukrepi, ki **izrazito in celovito** naslavlja posamezne izvedene cilje, so v naboru instrumentov kmetijske politike v Sloveniji relativno redki, saj je takšnih le dobrih 6 % vseh podanih ocen ustreznosti. Nekoliko več je ukrepov, ki so pomembno usmerjeni v naslavljanje ciljev na posameznem področju (19 % vseh ocen).

Agregirane ocene na ravni splošnih ciljev kažejo, da **daleč največ ukrepov posredno ali neposredno naslavlja splošni cilj Odporna in konkurenčna proizvodnja (86 %)**. Ti rezultati kažejo na pomen tega splošnega cilja v slovenski kmetijski politiki (predvsem dohodkovnega vprašanja kmetijstva), na katerega je vsaj posredno vezana velika večina ukrepov. Druge tri splošne cilje naslavlja manj ukrepov, in sicer Trajnostno upravljanje z naravnimi viri in Uravnotežen razvoj podeželja okrog 49 % ukrepov, splošni cilj Znanje in komuniciranje pa 61 % ukrepov. V vseh primerih prevladujejo ukrepi, ki zgolj posredno ali pa šibko neposredno naslavlja cilje.

Ocene ustreznosti ukrepov kažejo na generalno usmeritev ukrepov kmetijske politike in nakazujejo na kakovost strateške povezave med cilji in ukrepi. Rezultati kažejo, da predvsem na področju splošnega cilja Odporna in konkurenčna proizvodnja prevladujejo ukrepi z razpršenim delovanjem, kar je v skladu z rezultati presoje intervencijske logike. Pri tem poudarjamo, da ustreznost oziroma ciljnost ukrepov sama po sebi ne pove veliko o njihovi uspešnosti in učinkovitosti. Za ocenjevanje slednjega je potrebna ocena kakovosti ukrepov in nenazadnje tudi tega, koliko sredstev namenimo njihovem izvajanju.

3.3 Presoja potencialnih učinkov ukrepov

V naslednjem koraku smo ocenjevali, v kolikšni meri bi lahko posamezni ukrepi glede na njihovo zasnovo v obdobju 2014–2020 prispevali k uresničevanju posameznih izvedenih ciljev. Na ta način smo želeli oceniti potencialno uspešnost ukrepov pri naslavljanju posameznih ciljev kmetijske politike.

Rezultati presoje potencialnih učinkov ukrepov slovenske kmetijske politike kažejo na **razpršeno delovanje in šibko rezultatsko naravnost intervencij**, kar pomeni, da bo glede na svojo zasnovo večina ukrepov verjetno le šibko ali delno uresničila zastavljene cilje. Potencialni učinek nekaterih ukrepov na uresničevanje ciljev je izrazito šibek, saj so presojevalci za kar 26 % oziroma 12 ukrepov slovenske kmetijske politike presodili, da v obravnavanem obdobju ne bodo imeli pomembnejših ali izrazitih učinkov na doseganje nobenega od opredeljenih ciljev kmetijske politike.

Agregirane ocene po splošnih ciljeh kmetijske politike podobno kot pri presoji ustreznosti ukrepov največjo razpršenost pokažejo pri cilju Odporna in konkurenčna proizvodnja, pri čemer je po oceni presojevalcev ukrepov s pomembnimi neposrednimi učinki zgolj 11 %. Pozornost kaže nameniti nizki ocenjeni potencialni uspešnosti ukrepov pri splošnih ciljeh Trajnostno upravljanje z naravnimi viri in Uravnotežen razvoj podeželja, kjer je ukrepov s pomembnimi neposrednimi učinki zgolj 5 % oziroma 4 %. Nekoliko večji delež ukrepov s pomembnimi potencialnimi neposrednimi učinki smo zaznali pri splošnem cilju Znanje in komuniciranje (11 %).

Rezultati tega dela presoje torej nakazujejo, da kmetijska politika ni najbolj uspešna pri uresničevanju temeljnih ciljev. Pri tem vendarle kaže poudariti, da lahko tudi ukrepi s prevladujočimi šibkimi posrednimi in neposrednimi učinki prinesejo določene rezultate pri uresničevanju zastavljenih ciljev, zlasti če dosežejo veliko število upravičencev in zanje namenimo veliko sredstev, vendar je v tem primeru vprašljiva učinkovitost politike (tj. kolikšne učinke dosežemo z danimi sredstvi).

3.4 Presoja prioritet slovenske kmetijske politike

Presoja, kako slovenska kmetijska politika razporeja svoje resurse med posameznimi splošnimi oziroma izvedenimi cilji, smo izvedli tako, da smo ocene ustreznosti oziroma potencialnih učinkov ukrepov korigirali s pripadajočimi proračunskimi utežmi. S pomočjo te metode smo tako prvič dobili izvirno oceno dejanske hierarhije prioritet kmetijske politike. Izhajajoč iz vsot ocen ustreznosti ukrepov je **60 % sredstev slovenske kmetijske politike namenjenih doseganju cilja Odporna in konkurenčna proizvodnja**. Preostalih trem splošnim ciljem je namenjenih bistveno manj sredstev, in sicer za cilj Trajnostno upravljanje z naravnimi viri 22 %, cilju Uravnotežen razvoj podeželja 11 % ter cilju Znanje in komuniciranje 7 % sredstev. Izračuni proračunskih sredstev po ciljih, v katerih upoštevamo vsote ocen za potencialno učinkovitost, dajejo nekoliko drugačne vrednosti, vendar ne spremenijo vrstnega reda med cilji.

3.5 Presoja skladnosti ukrepov

Vrednotenje skladnosti ukrepov je potekalo na ravni štirih splošnih ciljev slovenske kmetijske politike, ki smo jih identificirali v okviru raziskave. Namen presoje je bil oceniti, v kolikšni meri ukrepi delujejo skladno v smeri uresničevanja zastavljenih ciljev in ali se ukrepi medsebojno podpirajo ali si nasprotujejo. Pri tem smo paroma primerjali vse identificirane ukrepe slovenske kmetijske politike, ki smo jih vključili v presoj.

Pregled deležev ocen za skladnost pokaže, da ni veliko **niti izrazitih neskladnosti niti sinergijskih učinkov** med ukrepi, kar je verjetno povezano z večinoma šibkimi potencialnimi učinki ukrepov. V splošnem je bilo ocenjenih relativno malo negativnih medsebojnih učinkov med ukrepi pri doseganju ciljev (< 1 %). V večjem deležu so prisotni pozitivni učinki, ki lahko podprejo oziroma povečajo učinke posameznih ukrepov pri doseganju zastavljenih ciljev. Delež ocenjenih pozitivnih medsebojnih učinkov pri delovanju ukrepov je bil največji pri cilju Odporna in konkurenčna proizvodnja (52 %) ter Znanje in komuniciranje (38 %), medtem ko je bil bistveno nižji pri cilju Uravnotežen razvoj podeželja (22 %) in Trajnostno upravljanje z naravnimi viri (17 %).

3.6 Ocena uresničevanja ciljev kmetijske politike v Sloveniji

V sklepnem koraku vrednotenja smo zaokrožili pridobljene ugotovitve in podali oceno, **v kolikšni meri so cilji doseženi in kakšna je uspešnost izbranih ukrepov pri doseganju ciljev** ter oblikovali **predloge za izboljšanje** ustreznosti, učinkovitosti in uspešnosti kmetijske politike v Sloveniji. V nadaljevanju predstavljamo ključne poudarke po vsebinsko povezanih skupinah izvedenih ciljev.

Prehranska varnost

Če cilj prehranske varnosti razumemo v bolj ohlapnem smislu, tj. kot povečanje domače pridelave in izkoriščanja domačih proizvodnih virov, potem lahko ocenimo, da tega **cilja slovenska kmetijska politika ne dosega**. Kmetijska pridelava v glavnem stagnira, pokritost uvoza z izvozom pa je nizka. Vzroke za takšno stanje kaže iskati v razpršenosti in šibki ciljni usmerjenosti ukrepov. Temu se pridružujejo šibke povezave in posledična stagnacija v učinkovitosti verig vrednosti, realni deficiti

zaradi strukturnih in topografskih značilnosti kmetovanja in zaostajajoč sistem ustvarjanja in prenosa znanja v kmetijstvu (AKIS). Med predlogi za izboljšanje stanja izpostavljamo potrebo po **krepitevi partnerskega sodelovanja med akterji v verigah vrednosti hrane in krepitve njihove konkurenčnosti**. Prihodnje strateško načrtovanje bi bilo zato smotrno izkoristiti za ciljno podporo kolektivnim pobudam v smeri horizontalnega in vertikalnega povezovanja in posledično krepitve agroživilskih verig.

Dohodkovni položaj in stabilnost dohodka

V Sloveniji je slika o tem, kakšen je ekonomski položaj po tipih kmetij, precej nejasna. To ne omogoča učinkovitega spremljanja, posledično pa tudi ne načrtovanja in implementacije ciljnih in na podatkih utemeljenih ukrepov. Ne glede na pomanjkanje podatkovnih virov se v presoji nagibamo k ugotovitvi, da so **cilji le deloma doseženi**, tako glede višine kot tudi glede stabilnosti dohodkov. Vpliv neposrednih plačil kot temeljnega ukrepa za podporo dohodku je nedvoumen, vprašanje pa je njihova učinkovitost. Dohodkovni položaj šibkejših je le deloma podprt, ob večjih nihanjih izgube niso neposredno podprte, precej sredstev pa verjetno dobijo tisti, ki so do njih manj upravičeni (npr. lastniki površin namesto pridelovalcev) ali pa tisti, ki imajo že zaradi ekonomije obsega nižje stroške in večje dohodke. Tudi domet proizvodno vezanih plačil se je na področju dohodkovnih ciljev izkazal za omejenega.

V fleksibilnejši ureditvi ukrepov SKP po letu 2020 bi bilo racionalno razmisliti o poenostavitvah politike v smeri opustitve zgodovinskega dela osnovnega plačila, ukinitve proizvodno vezanih plačil in opustitve plačilnih pravic. Hkrati bi bilo v luči dejstva, da je v novi ureditvi določitev upravičencev do podpor v pristojnosti držav članic, smotrno opraviti široko razpravo o oblikovanju modalitet izvajanja neposrednih plačil v Sloveniji. Spodbujati kaže predvsem tista kmetijska gospodarstva, ki imajo pomembno proizvodno perspektivo, vključno z intenzivnejšim vključevanjem v verige vrednosti, pa tudi tiste, ki pomembno prispevajo k doseganju okoljskih in družbenih ciljev.

V povezavi s stabilnostjo poslovanja izpostavljamo **potrebo po izboljšavah v politiki upravljanja s tveganji v kmetijstvu**. V preteklih letih je bil narejen napredek pri podpori naložbam, namenjenih preprečevanju in zmanjšanju posledic škodnih dogodkov. Za primere škod, ki presegajo mejo normalnih tveganj v kmetijstvu, pa stanje ostaja nezadovoljivo. Kljub sofinanciranju zasebnih zavarovanj stopnja zavarovanosti v kmetijski proizvodnji ostaja nizka. K temu prispeva tudi prekomerno zanašanje sektorja na *ad hoc* podpore prizadetim kmetijskim gospodarstvom v primeru naravnih nesreč. Razmisliti bi bilo treba o iskanju novih in sodobnejših pristopov na področju upravljanja s tveganji. Pri tem je smotrno graditi na tistem, kar imamo (vlaganja v preventivo in sofinanciranje komercialnih zavarovanj), saj je vzpostavitev alternativnih rešitev (npr. vzpostavitev vzajemnih sistemov upravljanja s tveganji) vprašljiva z več vidikov, kot sta težavno doseganje zadostnega finančnega vzvoda in velike razlike med panogami v izpostavljenosti tveganjem.

Dostopnost in učinkovitost rabe virov

Dostopnost virov sodi med tiste cilje kmetijske politike, ki dosegajo **najvišjo stopnjo uresničenja**. Strukturne spremembe so upočasnjene in viri se uporablja, vprašanje pa je, kako učinkovito. V zvezi z učinkovitostjo rabe virov pri večini opazovanih spremenljivk v Sloveniji beležimo **pozitivne trende**. Če kazalnike primerjamo z državami s primerljivo strukturo kmetijstva, pa še vedno obstajajo precejšnje rezerve pri bolj učinkoviti rabi virov.

Pri pripravi strateškega načrta prihodnje kmetijske politike bo treba več pozornosti nameniti **ravnovesju med ukrepi za podporo izboljšanja učinkovitosti rabe virov in ukrepi za omogočanje dostopnosti**, ki so si do določene mere med seboj v nasprotju. Revizijo in nadgradnjo je treba izvesti tudi na celotnem področju kapitalskih naložb, podprtih z ukrepi kmetijske politike. Po predhodnem

skrbnem pregledu stanja na področju proizvodnih sredstev v kmetijstvu kaže tudi jasno opredeliti potrebe in na podlagi tega sredstva vložiti smotrno in z največjimi trajnostnimi učinki. Obenem so potrebne spremembe v poudarjanju večje vloge znanja, inovacij in skupnega delovanja pri naložbenih ukrepih, pa tudi pri krepitvi sistema AKIS, kjer je treba bistveno povečati vlaganje v institucije in njihovo ciljno delovanje za potrebe razvoja kmetijstva.

Pomembne korake je treba narediti tudi na področju **zemljiške politike**, ki naj ob ohranjanju virov dobi jasnejše naloge na področju povečanja učinkovitosti rabe virov, predvsem s krepitvijo razvojno sposobnih kmetijskih gospodarstev.

Verige vrednosti

Kmetijska politika namenja večji poudarek verigam lokalne oskrbe, manj pa večjim verigam in odnosom znotraj takšnih sistemov, predvsem med pridelovalci in živilsko industrijo. Kazalniki stanja v živilski industriji kažejo na stagnacijo panoge z nekaj pozitivnimi spremembami v zadnjih letih, to pa se posledično odraža tudi na razmerah v kmetijski pridelavi. Ta se je do neke mere oddaljila od svojih verig in predelovalne industrije, saj pomemben delež kmetijskih gospodarstev in njihovega združenega sistema išče najboljše kupce in je manj pripravljen vstopiti v dolgoročne poslovne odnose. Kot manj uspešne lahko jemljemo tudi različne ukrepe v podporo organiziranju proizvajalcev. Tukaj je nizka pripravljenost proizvajalcev za povezovanje in skupno ekonomsko delovanje trčila z manj uspešnim snovanjem ukrepov.

Za izboljšanje stanja na tem področju je potreben tehten premislek o potrebah, prioritetah in primerni izbiri ukrepov, povezanih s krepitvijo verig vrednosti, ki zajema vse od lokalne oskrbe in organizacij proizvajalcev do krepitve agroživilskih verig. Pri opredeljevanju potreb je treba raziskati, kje ležijo ključne ovire za povezovanje in jih preseči z ukrepi, ki bodo bolj prilagojeni razmeram v slovenskem kmetijstvu. Prav tako velja posebej razmisliti, kako bi s podeljevanjem in morebitnim pogojevanjem naložbenih podpor s **skupinskimi naložbami** v še večji meri krepili skupinsko delovanje ter razvoj obstoječih in novih agroživilskih verig.

Podnebne spremembe

Podnebne spremembe imajo v kmetijstvu dve pomembni razsežnosti: blaženje podnebnih sprememb (zmanjševanje izpustov toplogrednih plinov) in prilagajanje na podnebne spremembe (proizvodno-tehnološke in ekonomske prilagoditve na spremenjene razmere). Kmetijska politika v Sloveniji potreb po zmanjšanju izpustov TGP doslej ni obravnavala kot posebno pereč izziv, posledično tudi ni bilo veliko ciljnih ukrepov in rezultatov. Na drugi strani pa je **prilagajanje na podnebne spremembe eno od osrednjih področij delovanja** slovenske kmetijske politike. Na tem področju so do določene mere uspešni predvsem ukrepi, ki spodbujajo individualne naložbe (npr. protitočne mreže in ukrepi v podporo diverzifikaciji), manj učinkoviti pa so ukrepi, ki zahtevajo kolektivne odločitve, večja finančna sredstva in spremembe tehnologij.

Na področju prilagajanja je ključen razvoj sodobnega sistema upravljanja s tveganji, o katerem pišemo v povezavi s ciljem stabiliziranja dohodkov. Kadrovsko in vsebinsko je treba okrepiti vlogo AKIS-a in svetovanje za tehnološko in proizvodno prilagajanje podnebnim spremembam. Potreben bi bil tudi strateški premislek o **prilagoditvah proizvodnih sistemov** ter ustreznih rešitvah za spodbujanje kolektivnih prilagoditev. Na področju blaženja podnebnih sprememb bi bilo treba povečati nabor naložbenih in kmetijsko-okoljskih ukrepov, ki v najbolj problematičnih živilorejskih sektorjih na učinkovit način zmanjšujejo izpuste toplogrednih plinov.

Ohranitev biotske pestrosti

Kazalniki stanja kažejo na izrazito in relativno hitro slabšanje stanja biotske pestrosti v kmetijski krajini in drugih ekosistemih. Zmanjševanje biotske pestrosti je zaradi svoje kompleksnosti proces, ki ga je težko nadzorovati in z njim upravljati, čeprav se kmetijska politika vsaj z identifikacijo cilja nanj poskuša odzvati. Dosedanji ukrepi, ki naslavljajo ta izvedeni cilj, so glede na kazalnike stanja **premalo učinkoviti**. Izjema so morda le ukrepi za ohranjanje avtohtonih in tradicionalnih pasem živali oziroma genskih virov v kmetijstvu. Kar se tiče ohranjanja narave, pa kmetijska politika doslej ni bila uspešna.

Na področju ohranjanja narave bo treba razviti inovativne in celostne rešitve, oblikovati **bolj rezultatsko naravnane ukrepe** ter okrepiti ciljne raziskave in testiranje ukrepov. Testirati in razviti bi bilo smiselno tudi podpore za kolektivno delovanje na zaokroženih, varstveno pomembnih območjih in druge sodobne oblike naravovarstvenih ukrepov v kmetijstvu. Bolj ambiciozno kot doslej bi kazalo **atribute biotske pestrosti** (npr. zaščiteno območje kot označba porekla, proizvodi avtohtonih sort rastlin oz. pasem domačih živali) **uporabiti v procesu tržnega pozicioniranja in dodajanja vrednosti** končnih izdelkov.

Varstvo tal in voda

Kmetijska politika se problema varstva tal in voda loteva predvsem s sistemom Navzkrižne skladnosti in kmetijsko-okoljskimi ukrepi. Poudariti je treba, da je bil doslej agrarnopolitični nabor instrumentov usmerjen predvsem v doseganje skladnosti (*compliance*) z zahtevami za pridobitev sredstev, medtem ko je bilo bistvo intervencijske logike, to je uresničevanje ciljev, bolj v ozadju. Zato ocene o uspešnosti ne moremo podati dovolj zanesljivo. Vsekakor pa lahko trdimo, da je kmetijska politika z razpršeno strukturo ukrepov na tem področju imela določene **pozitivne učinke**.

V predlogu Evropske komisije o SKP po letu 2020 je jasno opredeljena zahteva po novi opredelitvi okoljskih ukrepov, ki naj bi bili rezultatsko naravnani, treba pa je razmisliti tudi o inovativnih oblikah podpor. Temelj ukrepanja na tem področju je vzpostavitev dobre podatkovne osnove, ki bo omogočila opredelitev potreb in izbiro pravih ukrepov na ključnih območjih.

Dobrobit živali

To področje je šele relativno nedavno postalo predmet intervencije kmetijske politike. Dobrobit živali je vtkana v zahteve Navzkrižne skladnosti, Slovenija pa ima tudi poseben ukrep v okviru politike razvoja podeželja, katerega namen je podpora nadstandardnih praks reje. Uspešnosti ukrepov zaradi ohlapne definicije ciljev in pomanjkanja ustreznih kazalnikov **ni mogoče nedvoumno ovrednotiti**. Potrebna je bolj jasna opredelitev intervencijske logike, na nivoju ukrepa pa nadaljnji vsebinski razvoj in bolj rezultatska naravnost. Niso izkoriščene tudi priložnosti učinkovitejšega tržnega pozicioniranja in dodajanja vrednosti, ki jih ponujajo višji standardi ravnanja z živalmi.

Zaposlenost na podeželju

Kmetijska politika **le z redkimi ukrepi neposredno naslavlja** problematiko zaposlenosti na podeželju. Močne učinke imajo verjetno neposredna plačila, do določene mere pa tudi plačila OMD in kmetijsko-okoljska plačila, ki skupaj pomembno vplivajo na dohodkovni položaj in s tem na zaposlenost v kmetijskem sektorju. Govorimo lahko o pasivni politiki zaposlovanja, katerih rezultat je prvenstveno ohranitev delovnih mest. Pomemben neposredni vpliv na zaposlenost imajo lahko tudi naložbe, vključno s tistimi, ki omogočajo diverzifikacijo dejavnosti na kmetijskih gospodarstvih. Med bolj pomembnimi in učinkovitimi ukrepi na področju zaposlovanja izpostavljamo **politiko generacijske obnove in podpore mladim prevzemnikom kmetij**. Politika je na tem področju že bolj ciljno in

rezultatsko naravnana, nastaja v interakciji z organizacijami mladih na podeželju ter ima obenem izrazito promocijsko in povezovalno naravo.

Za področje zaposlenosti na podeželju velja, da je treba najprej določiti prioritete slovenske kmetijske politike na tem področju ter jih uskladiti s cilji regionalne in drugih politik, ki delujejo na podeželju. Pri zaposlenosti na podeželju ne bi smeli zanemariti kolektivnih rešitev. Delujoče agroživilske verige lahko krepijo zaposlitev v sektorju, prav tako bolj organiziran pristop pri diverzifikaciji dejavnosti in iskanje dodane vrednosti v kmetijski pridelavi v povezavi z novimi okoljskimi in naravovarstvenimi pristopi.

Kakovost življenja in socialna vključenost

Intervencijska logika slovenske kmetijske politike na področju kakovosti življenja in vključevanja ranljivih skupin na podeželju je **zaenkrat relativno šibko razvita**, z izjemo na področju mladih prevzemnikov. Odprto ostaja še vprašanje, kaj je dejansko naloga in prioriteta kmetijske politike na tem področju. Ukrepi z neposrednimi učinki so redki, vendar tisti, ki so, verjetno prispevajo k izboljšanju stanja (**podpore mladim prevzemnikom**). Pozdraviti velja tudi napore in prizadevanja na področju **socialnega podjetništva** na podeželju.

Na tem področju v prihodnosti vidimo potrebo po izboljšanju razumevanja stanja in jasnejši opredelitvi potreb, prioritet in ciljev. Ukrepanje bo treba jasneje **razmejiti glede na druge javne politike**, po drugi strani pa jih s celovitim strateškim načrtovanjem tudi bolje povezati in povečati njihove sinergijske učinke. Pomembna področja intervencije kmetijske politike, ki so trenutno relativno podhranjena, vidimo predvsem v socialnem podjetništvu, zagotavljanju storitev na podeželju, vprašanju ostarelih in revščine na podeželju, posebej s kmetij. Sem zagotovo sodijo tudi vprašanja žensk na podeželju ter generacijski konflikti na kmetijah.

Ustvarjanje in prenos znanja

Ocenjujemo, da so znanje, kreativnost in inovativnost deficitarni dejavniki slovenskega trajnostnega razvoja. Splet akterjev, vključno z delujočimi institucijami (javne svetovalne službe, raziskovalne organizacije in kmetijski izobraževalni sistem), je slabo povezan ter **le delno pokriva potrebe** družbe in upravičencev. Za doseganje trajnostnega razvoja kmetijstva so potrebne spremembe po vsej verigi ustvarjanja in prenosa znanja. Rešitve bodo morale krepiti sodelovanje, spodbujati kreativnost in družbeno relevantno reševanje problemov tako v sistemih formalnega izobraževanja, usposabljanja in svetovanja kot tudi v neformalnih mrežah znanja. Zaradi pomena znanja za razvoj predlagamo ustanovitev Sveta za razvoj kmetijstva in podeželja, ki naj ugotovi in spremlja stanje ter koordinira aktivnosti na tem področju. Zagotoviti je treba tudi dovolj javnih sredstev ter učinkovitejše načrtovanje novih instrumentov, kot sta Strategija pametne specializacije in Evropsko inovacijsko partnerstvo.

3.7 Sklepi in priporočila za strateško načrtovanje

Sklepe in priporočila vrednotenja ukrepov kmetijske politike v Sloveniji za obdobje 2014-2020 smo oblikovali predvsem v kontekstu priprav na strateško načrtovanje kmetijske politike v Sloveniji za prihodnje programsko obdobje, 2021-2027.

Cilji in izvedbeni model skupne kmetijske politike v obdobju 2021-2027

Nove prioritete Skupne kmetijske politike so zajete v treh splošnih ciljih ('sektorskem', 'okoljskem' in 'družbeno-gospodarskem') in njim podrejenih devetih specifičnih ciljih. V naboru ciljev in instrumentov prihodnje SKP ni zaznati pomembnejših sprememb v prioritetah in usmeritvah, več sprememb se obeta v zvezi z novimi pristopi izvajanja SKP. Prva in največja sprememba je že omenjena **vrnitev pristojnosti**

in **hkrati odgovornosti za strateško načrtovanje na države članice**. Medtem ko bodo dobro pripravljene države možnost prilagoditev izkoristile za oblikovanje bolj ciljnih ukrepov, je upravičena bojazen, da se bodo večje pristojnosti v slabše pripravljenih članicah odrazile v zastojih v izvajanju in dodatnem administrativnem bremenu za upravičence.

Druga pomembna sprememba je v **načinu spremljanja in implementacije strateških načrtov**. Predvideno je sprotno preverjanje izvajanja strateških načrtov SKP s pomočjo letnih poročil, v katerih bodo države članice opisale svoj napredek na podlagi sistema kazalnikov, dogovorjenih na ravni Unije. Za zadevno leto poročanja bo Komisija od države članice lahko zahtevala pripravo akcijskega načrta s popravnimi ukrepi in časovnim okvirom, v skrajnem primeru pa lahko pride celo do zadržanja plačil. Uveden je tudi sistem nagrajevanja uspešnosti na področju okolja in podnebnih sprememb.

Država članica bo znotraj danega okvirja sama **definirala skupne elemente**, kot so kmetijska površina, kmetijska dejavnost, pravi kmet, mala kmetija, mladi kmet, do določene mere pa tudi (ne)vezane podpore in sistem pogojenosti.

Elementi strateškega načrta, časovni okvir in osrednja vprašanja načrtovanja

Podlaga za strateški načrt SKP bo **analiza prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti (SWOT)** za vsakega od devetih specifičnih ciljev SKP. Na podlagi tega bodo **opredeljene potrebe** z vsebinsko utemeljitvijo in prioritizacijo zahtevanih sredstev na podlagi ustreznih podatkov. V naslednjem koraku je predvidena določitev intervencijske logike ukrepanja, vključno s kvantitativno opredelitvijo ciljev in časovnih mejnikov. V delu, ki se nanaša na opis intervencijske logike, novi zakonodajni predlogi izpostavlja potrebo po oblikovanju posebne strategije za področji mladih kmetov, okoljske in podnebne strukture ter upravljanja s tveganji v kmetijstvu.

Kriteriji Evropske komisije za oceno strateških načrtov SKP kažejo, da bo vsaj v začetni fazi poudarek na izpolnjevanju formalnih zahtev, medtem ko bodo cilji in njihovo doseganje bolj odvisno od kakovosti in celovitosti **javne razprave** ter usposobljenosti vseh udeleženi v izvajanje intervencij. Učinkovito izvajanje takšnega pristopa zahteva kakovostne **človeške vire**, dobro **koordinacijo** procesa ter demokratičen diskurz, ki vključuje širok krog deležnikov, nenazadnje pa tudi dobro **analitično in strokovno podporo**.

Predlog pristopa k novemu strateškemu načrtovanju kmetijske politike v Sloveniji

V študiji predlagamo **nabor kazalnikov**, ki so lahko uporabni v procesu strateškega načrtovanja. Obenem opozarjamo da je ta nabor treba razširiti na številnih področjih, vključno z izboljšanjem uporabne vrednosti podatkov o knjigovodstvu na kmetijskih gospodarstvih (FADN). Za podatkovne vire bi bilo smiselno vzpostaviti **robusten sistem spremljanja**, ki je javno dostopen in del letnega poročanja o stanju v kmetijstvu. Uporaba podatkov zahteva široko razumevanje povezav, vplivov in učinkov posameznih spremenljivk, iz česar izhaja potreba po usposabljanju kadrov tako na nosilnem ministrstvu kot tudi v podpornih institucijah in pri deležnikih.

Bistvenega pomena je tudi vzpostavitev **široke javne strokovne in politične razprave o prioritetah**. Nabor izvedenih ciljev, razvit v okviru te študije, je skupaj s prioritetami iz predloga Evropske komisije lahko osnova za določanje hierarhije prednostnih vprašanj kmetijske politike.

Osnovni scenarij na področju **neposrednih plačil** bi moral biti **poenostavitev v smeri enotnega plačila na hektar in odprave plačilnih pravic**. Če ta sistem ne omogoča pravične porazdelitve podpor, kaže razmišljati o dodatnih prerazdelitvenih plačilih in modalitetah izvajanja, vključno z možnostjo različnih zneskov osnovnega plačila. Konceptualno največji izziv predstavlja novo definiranje **okoljske**,

podnebne in naravovarstvene politike kmetijstva. Osrednje vprašanje je, kako opredeliti novo **ekoshemo**, ki je lahko ključna inovacija na nivoju ukrepov, po drugi strani pa je pomembno **nadgraditi kmetijsko-okoljske in podnebne ukrepe** predvsem v smeri večje rezultatske naravnosti in podpore kolektivnih rešitev in aktivnosti.

Po mnenju avtorjev bo pri novem strateškem načrtovanju bistvenega pomena **usmeritev v razvoj**, ki bo upošteval vse tri vidike trajnosti. Tukaj je treba vnesti predvsem vidik kreativnosti idej in kolektivnih rešitev, ki omogočajo rast kmetijskih gospodarstev. Novi strateški načrt vidimo tudi kot priložnost, da v upravljanju kmetijske politike poudarimo **pomen znanja in inovacij** kot ključnih dejavnikov sprememb in razvoja. Znanje naj postane ne le osrednja prioriteta, ampak tudi vodilo in vzvod za dodelitev podpor, kar bo omogočilo večjo strateško premišljenost podpor v kmetijstvu, s tem pa tudi večjo trajnost rezultatov kmetijske politike.

4. Simulacijska analiza dohodkovnih učinkov alternativnih scenarijev SKP na ravni tipičnih kmetijskih gospodarstev

4.1 Namen in pristop k raziskavi, domet in omejitve scenarijske analize

V zadnjem delovnem sklopu raziskovalnega projekta smo **z razvojem in aplikacijo simulacijskega modela** omogočili vpogled v učinke različnih scenarijev izvedbe prenovljene skupne kmetijske politike EU (SKP) na posamezne tipe kmetijskih gospodarstev. Raziskava z zagotovitvijo kvantitativnih podlag nudi podporo nosilcem odločanja in širši zainteresirani javnosti pri odločanju o prihodnji ureditvi SKP v Sloveniji. Pri tem smo izhajali iz podmene, da je razumevanje učinkov različnih scenarijev na ekonomske kazalnike poslovanja kmetijskih gospodarstev ključnega pomena za učinkovito načrtovanje ukrepov kmetijske politike, kot tudi za usmerjanje nadaljnega razvoja celotne panoge. Tovrstna podpora je še posebej koristna zato, ker pravna ureditev SKP za obdobje po letu 2020 daje večji pomen subsidiarnosti in strateškemu načrtovanju politik tudi na področjih, ki so bila doslej predmet enotne ureditve (npr. neposredna plačila).

Raziskavo o dohodkovnih učinkih različnih opcij kmetijske politike po letu 2021 smo izvedli s pomočjo **simulacije sprememb prihodkov in spremenljivih stroškov (bruto dodana vrednost) na 23 tipih kmetijskih gospodarstev**, ki se razlikujejo po velikosti, proizvodni usmeritvi in intenzivnosti pridelave. Nahajajo se na različnih tipih območij (ravnine, različna OMD območja). Za potrebe raziskave smo Model kmetijskih gospodarstev (v nadaljevanju MKMG) povezali s sistemom Modelnih kalkulacij Kmetijskega inštituta Slovenije (MK) in nadgradili s scenarijskim modulom, ki omogoča simuliranje ukrepov SKP na ravni analiziranega kmetijskega gospodarstva. Po zgledu Presoje učinkov, ki jo je za potrebe priprave predlogov pravne ureditve po letu 2021 pripravila Evropska komisija, smo tudi v naši raziskavi oblikovali niz scenarijev, ki opredeljujejo poenostavitve, okoljsko usmerjenost, proizvodne in družbene vidike v skladu z možnostmi, ki jih ponuja predlog Evropske komisije o prihodnjih ukrepih in proračunu SKP.

S scenarijsko analizo smo testirali tudi metodo in pristop ter ugotovili njuno uporabnost. Ta pristop je treba v prihodnje okrepiti z izbiro širšega in realnim razmeram bolj prilagojenega izbora kmetij, ki bo pokazal vso raznolikost razmer in pestrost potencialnih učinkov. Prav tako je treba prilagoditi orodje MKMG in njegovo osnovo Modelne kalkulacije, da bosta še uporabnejša za tovrstne analize, ki pa jih je po mnenju raziskovalne skupine treba tudi institucionalno umestiti v nabor orodij in pristopov za presojo kmetijske politike.

V nadaljevanju kratko povzemamo ugotovitve scenarijske analize in na podlagi teh sintetiziramo priporočila raziskovalne skupine načrtovalcem kmetijske politike. Pred tem se nam zdi pomembno izpostaviti nekatere realne omejitve uporabljenega modelnega orodja:

1. **Presojamo samo mikroekonomske (obratoslovne) spremembe na ravni kmetijskih gospodarstev** in ne analiziramo sektorjev, niti **ne trgovinskih in proizvodnih učinkov**. Ta analiza **ne zajema okoljskih, naravovarstvenih, prostorskih in socialnih elementov**, ki so pomembni v luči trajnostnega pristopa v kmetijstvu, ki mu sledi nova kmetijska politika (MKGP, 2019). Za to bi bila potrebna še kompleksnejša orodja ali boljše družina empiričnih orodij, ki bi združevala in omogočala tako analizo. Žal s tem v Sloveniji ne razpolagamo.
2. Mikroekonomska analiza s tem, ko **ne vključuje stalnih stroškov**, ne upošteva celovitega finančnega in poslovnega stanja na kmetijah, ki lahko pomembno vplivata na ekonomski položaj. Če je kmetija zadolžena, je njen položaj bistveno bolj občutljiv in so proračunske podpore pomemben del njihove likvidnosti in solventnosti. Nezmožnost pokrivanja vsaj pretežnega dela amortizacije se najpogosteje pojavlja pri večjih in tehnološko zahtevnejših tipih kmetij in je lahko pomembna ovira tekočega poslovanja kmetije.
3. V analizo **nismo zajeli kmetijsko okoljskih in podnebnih ukrepov in ukrepov za podporo ekološkemu kmetovanju**. Za nekatere obravnavane tipe kmetij je to pomemben dohodkovni vir, včasih celo bolj kot neposredna plačila. Obravnavali jih nismo zato, ker prihodnji okoljski ukrepi niso definirani; če bi zgolj nadaljevali z istimi kot doslej, pa bi lahko dalo napačno sliko, v bistvu pa njihovega vpliva ne bi imeli analiziranega. Definiranje okoljskih operacij na ravni kmetije bi bilo tako popolnoma arbitrarno početje in dobljeni rezultati posledično pristranski. Pa tudi empirično orodje ni prilagojeno za tovrstne analize in bi zahtevalo nadaljnje posodobitve, ki pa so v teku.

Zavedajoč se vseh metodoloških in podatkovnih omejitev modela, scenarijska analiza po našem mnenju odpira nove uvide in daje možnost vsebinske in argumentirane razprave, za katero upamo, da bo vodila k strateškem in ciljno zasnovanem definiranju ukrepov v strateškem načrtu kmetijske politike za obdobje 2021-2027.

4.2 Ključni poudarki raziskave

Večina sprememb, obravnavanih v scenarijih prihodnje SKP, vodi v **zmanjšanje podpor in s tem posledično tudi v zmanjšanje prihodkov in bruto dodane vrednosti**. Tega seveda ne moremo označiti kot presenečenje. V večini primerov je to rezultat sprememb v skupnem obsegu sredstev, izgube zgodovinskega dela plačil oz. drugih predpostavk, ki smo jih po zgledu Presoje učinkov Evropske komisije izoblikovali pri opredelitvi scenarijev. Rezultati po tipih kmetij pa so vsaj v nekaterih ozirih presenetljivi. To velja predvsem za **izgubo zgodovinskih plačil, ki je pri nekaterih tipih kmetij precej izrazita, če ne že ključna sprememba**. Prehod na enotna plačila pri nekaterih tipih kmetij predstavlja celo večji preskok kot razlike med postavljenimi scenariji.

Druga skupna značilnost rezultatov je, da večina scenarijev prinaša **velike spremembe na ravni kmetije, če rezultate presojamo na ravni bruto dodane vrednosti**, manjše seveda v relativnem smislu na ravni prihodka. Spremembe na ravni dohodka bi bile seveda še bolj potencirane. To smo v analizi ugotovili že pri analiziranih tipih kmetij, ki so večinoma večje in nadpovprečno proizvodno usmerjene, pri ekstenzivnejših pa je to še bolj očitno. To je v naravi koncepta kmetijske politike v EU, do katerega je prišla skozi vse reforme po letu 2003, in v okviru, ki ga ponujajo trenutne spremembe SKP. Gre za enotna plačila na površino, ki so lahko nekoliko diferencirana, vendar ni nujno, da s tem lahko pomembno spremenimo značaj in učinke politike.

Spremembe, ki jih ponuja prihodnja reforma SKP in ga opredeljujejo scenariji, ki naj bi kazali ves spekter možnih sprememb, so bolj v prid neproizvodno naravnanih kmetijskih gospodarstev. Če želimo omiliti **pričakovane negativne učinke na tržno pridelavo hrane v Sloveniji**, je torej treba biti previden pri odločitvi o izbiri ukrepov.

Za realne spremembe v razvoju slovenskega kmetijstva je **treba izkoristiti tudi vse podpore, ki segajo v ves spekter politike razvoja podeželja in posebej tudi v podpore na področju oblikovanja in prenosa znanja**. Smo pred veliko transformacijo kmetijske politike, ki se ji je treba prilagoditi s kvalitetnim preskokom v razumevanju in oblikovanju podpor za kmetijstvo.

4.3 Ugotovitve in priporočila po posameznih skupinah ukrepov

V okviru dometa, ki jo pričujoča analiza dopušča, skušamo podpreti nosilce odločanja in širšo zainteresirano javnost pri informiranemu odločanju nekaterih pomembnejših vprašanj, ki so že in bodo predmet agrarnopolitične razprave v zvezi s Strateškim načrtom in novo kmetijsko politiko v Sloveniji.

Imeti ali ne imeti proizvodno vezane podpore?

Manevrski prostor za proizvodno vezane podpore v prihodnjem sistemu kmetijske politike v EU je izrazito omejen. Te so omejene na precej nizke odstotke proračuna in le nekaj sektorjev, ki jih je treba utemeljiti. Z malo sredstev se ne da veliko narediti, predvsem ne, če se razpoložljiva sredstva razporeja na veliko sektorjev. Analiza ni pokazala neke izjemne koristnosti take politike. Prej nasprotno, na ta način se zjedaš v plačila, gre za dodatno administriranje, ekonomski učinki v smislu konkurenčnosti in razvoja so vprašljivi. Najbrž pa imajo precej pomembno psihološko vlogo za tržno proizvodnjo hrane. Vključitev proizvodno vezanih plačil v scenarij s socialno noto najbrž ni bil najbolj posrečen. Kazalo bi preigrati dodatne scenarije, ki bi vključevali tudi proizvodno vezana plačila, zlasti scenarij 4. Najbrž bi jih kazalo nameniti za sektorje, kjer imamo večje neizkoriščene potencialne, in manj zato, da umetno usmerjamo proizvodnjo v sektorje, za katere nimamo proizvodnih virov.

Imeti enotna ali diferencirana osnovna plačila?

Prednosti enotnih in enostavnih plačil ne glede na tip upravičenih kmetijskih zemljišč nedvomno obstajajo, vendar so tudi pasti in pomanjkljivosti. Tudi če raven sprememb v prihodkih iz naslova neposrednih plačil poskušamo reševati na podlagi določenih kriterijev (različni stroški z različno rabo zemljišč, različna ekonomska zmogljivost različnih velikostnih razredov kmetijskih gospodarstev), analiza na tem omejenem vzorcu tipov kmetij ni pokazala neke izjemne prednosti. Lahko pa jih izkoristimo za manjše favoriziranje določene velikostne strukture ali (tudi tehnološko) načina rabe zemljišč, ki sta družbeno ali politično bolj zaželena. Na to naj bi odgovoril strateški načrt.

Dejstvo je, da se obseg ekstenzivnega travinja v Sloveniji povečuje, kar je spodbujeno tudi z razmeroma visokimi javnimi podporami za določene ekstenzivne proizvodne sisteme, kar bi se z uvedbo regionalne sheme še stopnjevalo. Nekoliko drugačna je zgodba z velikostnimi razredi, tukaj se diferenciacija pozna in je ekonomsko smiselna, vendar je malih kmetij toliko, da ni nekih posebnih učinkov. Podobno velja tudi za prerazdelitveno plačilo, katerega prednost pa je, da je sorazmerno enostavno.

Različna višina plačil je morda zanimiva z agrarnopolitičnega vidika, podobno kot proizvodno vezana plačila, ni pa nujno, da bi vodila v neke večje učinke. Vsi ti ukrepi povečujejo kompleksnost administriranja v primerjavi z enotnim plačilom pri čisti regionalni shemi. V primerjavi z obstoječim sistemom pa ne gre za dodatno kompleksnost, le pravila bi morala biti dovolj jasno postavljena.

Manjša ali večja eko-shema v prvem stebru?

Eko-shema z dohodkovnimi učinki, ki ima tudi okoljske učinke, je inovacija, do katere so odločevalci kmetijske politike precej zadržani. Doslej smo že imeli nekaj tovrstnih ukrepov, ki so bili financirani predvsem iz ukrepov razvoja podeželja (npr. integrirane pridelave, sonaravna živinoreja). Njihov čas v drugem stebru se je zaradi rezultatske naravnosti okoljske politike verjetno iztekel, velja pa razmisliti o možnostih v prvem stebru.

Pri nekaterih tipih kmetij je namreč prav udeležba v okviru dosedanjih kmetijsko-okoljsko podnebnih plačil pomembno prispevala k izboljšanju ekonomskih rezultatov poslovanja. Seveda je to le polovica zgodbe. Eko-shema mora imeti jasno okoljsko funkcijo in rezultate. Le-ti pa ne bi smeli biti povezani z visokimi dodatnimi stroški prilagoditve in bi lahko bili primerni za financiranje iz prvega stebra. Pri odločanju o prihodnji 'arhitekturi' ukrepov s kmetijsko-okoljsko podnebnimi učinki torej ostajamo pred dilemo, ali prenesti del plačil z okrepljeno okoljsko pogojenostjo v 1. steber ali pa se osredotočiti na ukrepe z močnejšimi okoljskimi učinki v 2. stebru.

Sredstva za upravljanje s tveganji v prvem stebru?

Sektorjem, ki so posebej izpostavljeni proizvodnim tveganjem (npr. vinogradništvo, sadjarstvo, poljedelstvo), bi ambicioznejši pristop kmetijske politike pri vzpostavitvi sistema upravljanja s tveganji najbolj koristil. Je pa ob tem treba vzeti v zakup, da bo to prineslo dodatno prerazporeditev denarja med sektorji oz. tipi kmetij. Analiza je pokazala, da razmeroma nizek delež v proračunu (predpostavili smo, tako kot Evropska komisija, 10 %), ne vpliva močnejše negativno na ekonomski položaj obravnavanih kmetij. Torej, če pripravljavci in odločevalci vedo, kako bi podprli upravljanje s tveganji, in za to ne potrebujejo več kot 5-10 % proračuna prvega stebra, bi kazalo iti v to smer.

4.4 Odprta vprašanja presoje učinkov kmetijske politike v prihodnje

V zaključku podajamo še nekatere predloge, za okrepitev metodološkega okvira presoje učinkov kmetijske politike v prihodnje.

Krepiti in uporabljati podatkovne vire

Izkoristiti je treba obstoječe vire podatkov in jih inteligentno povezati in nadgraditi, po potrebi pa tudi razvijati nove podatke. Kakovostnega strateškega načrtovanja ne bo brez ustreznega podatkovnega sistema. Veliko je na voljo, vendar ni dostopno, ne omogoča povezovanja, nekateri viri so šibki. Posebej je treba okrepiti FADN knjigovodstvo, pa tudi spremljanje okoljskih in socialnih kazalnikov. Potrebna je večja investicija v podatkovni sistem v smislu kadrov in opreme.

Oblikovati družino empiričnih orodij za presojo kmetijske politike

Po zgledu Evropske komisije in nekaterih drugih članic kaže opredeliti, s katerimi orodji in na kakšen način se bodo v prihodnjem desetletju (za potrebe trenutne reforme in predvsem kot priprava za naslednjo) izvajale presoje učinkov. Predlagamo, da se uporabijo obstoječa orodja (MKMG za analizo na ravni tipičnih KMG in AGMEMOD model na ravni kmetijskih trgov), da se nekatera obnovijo (model na osnovi ERK), obenem pa, da se bolj angažirano kot doslej uporablja referenčna orodja Evropske komisije (IFM-CAP in CAPRI) in da se poskušati aktivno vključevati v njihov nadaljnji razvoj. Ta orodja je treba vzdrževati in obenem nadgraditi v smeri kompleksne strukture ciljev kmetijske politike. Ob njih je treba krepiti sistem indikatorjev (ta se preveč poudarja kot edina oblika na dejstvih utemeljenih politik, kar je napačna predpostavka, saj indikatorji ne omogočajo analize vzročnih povezav in

večdimenzionalne perspektive) in posebej tudi razviti modele, ki bodo presojali okoljske in socialne učinke.

Nadaljnji razvoj analitičnih orodij na ravni kmetijskih gospodarstev

Model, ki smo ga razvili v okviru tega raziskovalnega projekta, je pilotski in podaja prve, grobe rezultate presoje učinkov. V okviru drugega ciljnega raziskovalnega projekta (V4-1809 'Razvoj modela za sistematično spremljanje ekonomskega položaja in analizo vpliva kmetijske politike na ravni tipičnih kmetijskih gospodarstev') se oblikuje širši in bolj realen nabor tipov kmetijskih gospodarstev. Pri nadaljnjem delu na izboljševanju kvantitativnih podlag (zlasti Modelnih kalkulacij KIS) je treba preveriti predpostavke, ki zlasti v delu, ki se nanaša na stalne stroške, še ne omogočajo dovolj realne slike. Treba je izgraditi stalen podatkovni vir, predvsem pa ustvariti stalne naloge, ki bodo omogočale njegovo ohranitev. Njegov namen naj ne bi bil zgolj presoja učinkov, lahko bi bil tudi del stalnega monitoringa stanja, prav tako pa tudi pomoč pri kompleksnejšem svetovanju na ravni kmetijskih gospodarstev.

SUMMARY

1. CONTEXT AND APPROACH TO DEFINING THE DEVELOPMENTAL ISSUES OF SLOVENIAN AGRICULTURE AND AGRICULTURAL POLICY

1.1 The envisaged substantive, financial and implementation framework of the renewed CAP

The outline of the organisation and financial framework of the CAP after 2020 can be found in three key documents prepared by the European Commission:

- (iv) European Commission Communication "The Future of Food and Farming – for a flexible, fair and sustainable Common Agricultural Policy " (published November 29th, 2017),
- (v) Proposal for a Multiannual Financial Framework 2021-2027 (published May 2nd, 2018), and
- (vi) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council " establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the Common agricultural policy" (published June 1st, 2018).

The proposals do not modify the existing policy goals and measures substantially, but they do affect the policy's implementation by strengthening national competencies and introducing goal-oriented strategic planning, which is supposed to ensure the maintaining of the common market on the one hand and responsible budgetary spending on the other. The increased flexibility and efficiency of the policy and spending as envisaged by the Regulation proposal is intended to compensate for the proposed reduction in financing (the proposed MFF envisages a 5-percent nominal reduction in CAP funding, which translates into a 15-percent reduction in real terms). In the following sections, we briefly describe the main characteristics of the reform proposal.

Common agricultural policy goals in the period 2021–2027

In its documents, the European Commission describes the reasons for the need for reform: price fluctuations in agricultural markets, global trade challenges, climate change, environmental concerns, rural depopulation, and the need to strengthen resilience, digitization and generational renewal in agriculture. The CAP's goals for the 2021-2027 period largely reflect the UN Sustainable development goals and the current Commission's ten priorities.

The ordering of goals, both general and specific ones, reflects the importance of individual elements and the logic of the inform. Thus, priority is still given to **agricultural incomes** "across Europe" in combination with resilience, which still indicates a predominantly distributive logic of support. At the same time, the phrasing "across Europe" indicates the intention to continue reducing the differences in payments (convergence). Food security or increase in production still features, at least in principle, as one of the primary goals of the common policy. The economic goal of market orientation and competitiveness comes only after it, while the position of agriculture in value chains is given last place among the economic goals.

Among **environmental goals**, adapting to climate change (a passive approach) is given priority, highlighting the uncertainty that farmers face from climate-related risks. Effective management of natural resources (environmental protection) comes second, while third conserving biodiversity and enhancing ecosystem services (nature conservation) is third and, similarly to the previous programming period, defined as an independent objective.

The **social goals** start with generational renewal and competitive enhancement of farms, which would otherwise be more of an economic objective, and the positioning of these goals indicates that structural issues are being sidelined. Objectives related to employment, economic growth, social inclusion and strengthening the bioeconomy, as well as greater focus on consumer demands, are also pushed back slightly. This can be understood as an attempt to focus the CAP on agricultural issues. Goals that go beyond sectoral targets into the field of new business models, value chains and rural prosperity, are presented as a kind of complement to the core tasks of the CAP.

The promotion of **knowledge, innovation and digitization** in agriculture and rural areas remains a horizontal objective and continues to gain in importance.

New approaches to planning and implementation: strategic planning at Member State level, priority to achieving objectives

The proposed new arrangements foresee a radical change in the **programming and implementation of the CAP, which will be largely under the responsibility of the Member States**. The broader scope of Member States' competences will be based on greater flexibility in the allocation of priorities and consequently resources, and even more on the delegation of powers related to defining measures at the implementing level. On the basis of measurable facts, Member States will demonstrate the need for action and set measurable targets for each priority area of their strategic plans. They will set up a mechanism to monitor progress towards the objectives set, with the Commission playing the role of guardian.

At the substantive level, no significant change is expected in the range of measures available to Member States, but there will be a radical change in their implementation. Instead of the current compliance-based model, which provides a single framework at EU level down to the individual beneficiary, the new era will be characterized by a **result-based focus and a "tailor made" approach**.

The new model will thus set common EU-wide CAP targets and indicators for evaluating what has been achieved, a set of interventions and other common provisions at EU level. Within this framework, Member States will draw up **multi-annual strategic plans** defining national implementation objectives, adapting measures and monitoring progress. In doing so, they will have to ensure that the internal market is not distorted and that there is no excessive administrative burden or additional burden for beneficiaries. This means that the responsibility for a smart approach and the administrative burden will be transferred to Member States, while the Commission will be primarily responsible for approving strategic plans and monitoring their implementation.

The implementation model of the renewed CAP also foresees regular review of the implementation of CAP strategic plans. The basis for the assessment will be the annual reports in which Member States will report on the progress achieved through a set of indicators harmonized at Union level. In the event of a deviation of more than 25% from each milestone for the reporting year, the Commission will be able to request the Member State to draw up an action plan detailing remedial measures and an expected timeframe. In the extreme, if a Member State devises an inappropriate plan that does not receive Commission approval, it may even delay payments.

For Slovenia as a net recipient and a country with limited experience in strategic planning and implementing measures based on goal-oriented approaches, the new framework presents a major challenge, but also an opportunity to make appropriate adjustments to its implementation structure, increase efficiency and improve the results of policy implementation.

The quality of actual strategic plans at national level will depend on the capacity of institutions and the support system to make a transition to policy based on facts and an established policy cycle. While well-prepared countries will use the possibility of adaptation to formulate more targeted measures, there is a justified fear that the new CAP model will cause implementation delays and an additional administrative burden for beneficiaries in the less prepared Member States.

Greater linking of payments in agriculture with measurable environmental and nature benefits

The proposed new CAP organization introduces a new system of conditionality linking income support with relevant agri-environmental practices. It envisages so-called **enhanced conditionality** which comprises the current, slightly expanded, set of cross compliance requirements as well as elements from the existing Green component. There are no more exemptions, including those depending on farm size, in the proposal. There are also additional requirements related to the conservation of soil organic matter, the prohibition of conversion of grassland in Natura 2000 sites, and the introduction of a new tool for sustainable nutrient management on farms. All this points to increased environmental ambition that MS strategic plans and consequently agricultural holdings included in the direct payments system will be subject to.

Schemes for the Climate and the Environment (so-called **eco-schemes**), which will be financed in Pillar I, are another novelty. This instrument will be compulsory for Member States and voluntary for farmers. Member States may design the measures and requirements of the eco-scheme in accordance with their own characteristics and priorities. Support in the form of an annual payment per eligible hectare may be granted either as payment to the beneficiaries to compensate for all or part of the additional costs incurred or for income forgone (similar to the existing agri-environmental measures), or as payments supplementing basic income support. The latter facilitates the development of important new solutions, especially in terms of maintaining certain traditional production systems of high nature conservation value. We deem that eco-schemes are the biggest innovation of the proposed CAP instruments, which also enables Slovenia to create a payment system designed to achieve the set income levels in selected sectors, provided, of course, that the conditions of implementation can be linked to real environmental results.

The CAP proposal also envisages a ban on reducing the overall environmental budget compared to the previous period (**no backsliding**) and a **performance bonus** in 2026 for MS achieving at least 90% of their climate and environmental goals; the bonus will amount to 5% of their annual national envelope for rural development funding for 2027. Failure to achieve goals will thus not be a cause for financial penalties yet, but the prospect of not securing an additional 5% of funding will certainly invite public critique and put the MS in an inferior negotiating position for the next EU financial perspective.

1.2 An attempt to identify agricultural development issues and agricultural policy in Slovenia – Results of strategic workshops

Slovenian agriculture and rural areas are facing numerous internal and external challenges. The digitalisation of technological and business processes has brought about dramatic changes in agriculture and related value chains. The sector is facing increasingly intense impacts of climate change and growing societal concern for the environment, health and the consumer. Pressures to globalize are increasing, food markets are controlled by corporations and integrated agri-food chains are competing amongst themselves. Agriculture is facing a new wave of structural changes. Under the influence of these challenges, the Common Agricultural Policy (CAP) is also changing. At the same time, Slovenian agriculture also faces internal challenges stemming from the fragmented land structure, lack

of cooperation between market entities, productivity gaps, weak adoption of the new environmental paradigm and impoverishment of some rural areas.

All this demands a new rethinking of the role of the state in regulating the situation in Slovenian agriculture and rural areas. Many believe that Slovenia needs a shift in the concept and mode of operation of Slovenian agriculture and agricultural policy. Slovenia needs a vision and a new joint strategic agreement of all key players on a common vision and concept for the development of agriculture. To support the public debate on the orientation of agriculture and agricultural development beyond 2020 under the renewed CAP, the research team, together with the ministry, conducted three **stakeholder workshops** in which participants sought to develop new agricultural policy priorities and solutions based on future challenges. The aim of the workshops was to develop new views on the key topics of the future of Slovenian agriculture and to outline a new direction of agricultural policy in Slovenia. The findings are meant to serve to prepare Slovenia's position in the context of the debate on the organization of the CAP after 2021 and the key substantive highlights of its CAP strategic plan. Work in the workshops was divided into four substantive sections, in which the following **problem areas** were addressed:

5. How to ensure stability of operation and manage risks in an unstable production and economic environment? What role do direct payments have in this respect? (**RESILIENCE**)
6. What kind of agricultural holdings and value chains do we want in the future? How to speed up the development of agriculture and organize more effective agri-food value chains and improve cooperation between their links? (**VALUE CHAINS**)
7. How to better contribute towards environmental protection and enhance the internalization of concern for nature in agriculture? (**AGRICULTURE AND ENVIRONMENT**)
8. How to form a more effective system of agricultural knowledge and innovation (AKIS), as well as increase the importance of knowledge and entrepreneurship in the development of agriculture? (**KNOWLEDGE**)

Work on each of the four substantive sections was divided into two parts. In the first part, based on the preceding discussions and materials, we determined the basic strategic framework in the chosen problem area. The participants harmonized their understanding of the dilemmas and possibilities within the problem area and presented a common position on each issue. In the second part, based on the previous workshops and the selected strategic framework, a discussion was held on different solutions and changes in agricultural policy in each problem area. In the final joint discussion, the proposed solutions were presented and grouped into individual sets of solutions. The conclusions of the workshops, which are summarized below, are a selection of proposed solutions that are consistent with the chosen strategic direction and have achieved majority support of the participants. Some proposals were not accepted unanimously and should therefore only be taken as suggestions.

Stability of operation and resilience of agricultural holdings

In the common opinion of the workshop attendants that the current system of ensuring the **resilience** of agricultural holdings is in need of thorough reconsideration. This does not mean that the goal is radical reform; rather, it is an **effective upgrading of existing systems**, preserving what is good and supplementing it with new mechanisms. This is especially true of direct payments, which should be preserved as the basic mechanism of income support.

Greater change is required in the field of **risk management**. Attendants believe that the time is ripe for the development of a more comprehensive, modern system of risk management based on a

combination of public support, private schemes and participation of agricultural producers. This entails fundamental shifts in terms of devising new measures, as the current system is not effective enough.

Attendants also expressed their dissatisfaction with the increasingly ineffective market regulation mechanisms. Loss of income in crisis situations should be compensated for, but the **market intervention system should also be improved and upgraded**, taking into account the limitations imposed by the EU's international agreements.

The farm of the future – production factors and value chains

Workshop participants opted for a **vision of a dispersed farm structure**, but for each form it is necessary to define what its role is in the development of agriculture and rural areas and to formulate agricultural policy instruments accordingly.

While measures to support **investment in agricultural holdings** are achieving some results in improving the competitiveness of agriculture, the system needs change. The need for greater strategic orientation of investments, their integration into local supply and agri-food chains, and a (gradual, partial) transition to implementation in the form of financial instruments were emphasized. In the case of investment grants, the emphasis is placed on drawing up viable and strategically sound business plans and integrating producers – either horizontally into producer groups or organizations, or vertically with business partners along supply chains.

There is a need for more radical shifts in **land use policy**, as well. An active role of the state, exercised through the Agricultural land fund, is necessary for agricultural development. Land (both commercial and publicly owned) should be funnelled towards agricultural holdings with developmental potential (farms and firms, with family farms given priority) through different mechanisms. A sensible way to deregulate land use legislation should also be sought.

The positive effects of the current agricultural policy (measures supporting transfer of farms, investment support) on **generational renewal**, stimulated by support for young farmers, should be complemented with measures for a qualitative leap in agricultural management by young farmers: support for the acquisition of new knowledge and skills, entrepreneurship, managing technological and financial challenges, and economic cooperation of agricultural holdings.

Slovenia does not take advantage of the opportunities offered by **producer organizations**. It is therefore necessary to take a more active approach to organizing producers, which contributes to higher supply, stability of conditions and sustainability of agricultural production. Mechanisms need to be sought to bring producer organizations to life.

A big shift is needed in the organization of Slovenian agriculture in the sense of forming modern **agri-food chains**, which are the key lever of the functioning of modern agriculture and achieving competitiveness of all actors of supply chains, as well as of achieving developmental and production goals of agriculture. Slovenia does not have a sufficiently effective policy in this field, so it is necessary to divert funding towards strategic, comprehensive support to agri-food chains, not only to their individual links. Current measures must be upgraded and gradually strengthened.

Slovenia does not have a clear strategy for **small farms** which, despite received budgetary funds, do not show developmental progress. Support for small farms should therefore be more targeted (e.g. support for organic farming and local supply). In this context, it is necessary to expand the range and quality of the selected measures.

Agriculture and environment

Environmental protection and conservation are important societal priorities and, due to their link with farming, an important part of agricultural policy. There are certain positive effects in this field, but further adaptations are necessary in terms of **more result-oriented, effective measures**, which should be commensurate to the capacity of farmers to manage land according to demands. More should also be done in terms of spreading awareness of these issues in the agricultural community and wider society. The environment is a public good that demands common action. New approaches, such as pilot projects in the field of knowledge and marketing, offer opportunity.

The existing positive effects of regulating and promoting environmentally sustainable resource management need to be further enhanced by more **result-based** measures, which should take into account farmers' capacities, in particular in terms of additional cost and administrative requirements. There is a need for simplification, including support for local group initiatives. Investment support should put a greater emphasis on the environment and nature conservation needs, as well.

Mechanisms and measures supporting nature conservation should be reconsidered, strengthened and upgraded. Due to the diversity of Slovenia and related differences in natural conditions (e.g. habitats, vegetation period), measures should be **adapted to local natural and growth conditions**. Cooperation of agricultural holdings in group initiatives supporting conservation should be supported. Measures must be well thought-out, while simultaneously farmers' awareness should be raised.

Slovenia has a long tradition and certain positive effects in terms of maintaining agricultural activity in the field of measures for less-favoured areas for agriculture / areas with natural constraints (**LFA/ANC**). The measures are already targeted to some extent, but the result orientation must be strengthened, notably by incorporating landscape and nature protection criteria into the calculation of the level of payments. This would further justify the long-term preservation of the level of resources earmarked for the conservation of farming in these areas.

Support to **organic farming** has also yielded positive results, especially in terms of increased area and numbers of holdings under organic management. However, there is a marked lag behind the set goals and, more importantly, behind the growth in market demand for organic food; the greatest gap is in broad sales formats. Therefore, organic farming and organic food supply should be further strengthened in Slovenia, including through other rural development measures. Integrating farming, processing and strengthening value chains should be given more attention. In addition, investment policy regarding organic value chains should be upgraded to enable competition in broader sales formats.

Regardless of certain positive effects in the execution of measures supporting the adaptation of holdings to climate change, activities should be strengthened and, most importantly, an action plan should be devised and integrated into rural development policy. Sustainable intensification of Slovenian agriculture can contribute towards the mitigation and adaptation of agriculture to climate change. **Climate change** should become a clear priority of future Slovenian agricultural policy.

Transfer of knowledge and innovation

Knowledge transfer is a crucial factor of agricultural development. We are witness to great leaps in the progress of knowledge and technology. There is broad consensus that it is necessary to focus more on the construction of an integrated and effective system of knowledge generation, transfer and application in Slovenia.

Slovenia no longer has an effective developmental infrastructure in agriculture. The creation of original innovations is sluggish and insufficient given needs, knowledge transfer is weak, agricultural producers are left to their own devices and initiative. Cooperation between actors is weak and policy is not directing sufficient funds towards the creation and transfer of knowledge. Other state systems are neglecting agriculture and rural areas.

There is a need to radically reform systems and invest more private and public funds into development:

- The contribution of Slovenian public and private institutions to innovations and knowledge transfer is worryingly low, but exhibits enough potential for progress and a greater role of domestic knowledge, provided a good concept, investment into institutions and human resources, as well as **stronger cooperation between institutions**.
- The situation of knowledge creation and transfer (**AKIS**) in Slovenia is not satisfactory, but there is potential for improvement. Existing infrastructure should be strengthened and priorities set. This in turn demands gradual changes in agricultural policy measures and at the same time a stronger role of agriculture in other public policies. It is necessary to improve organization and material conditions for work (investment into infrastructure) and thus create a more modern system of knowledge and innovation transfer and practical application.
- Slovenia has a functioning system of knowledge transfer, but it demands substantial modernization and strengthening in terms of human resources. More private initiative should be enabled in the field of knowledge transfer and effective public-private systems of knowledge transfer should be formed. Cooperation between actors in the knowledge chain should be improved and the final user – farmer – should be put centre-stage (as well as public interest in the case of public goods).

2. ANALYTICAL BASIS FOR THE EVALUATION AND STRATEGIC PLANNING OF AGRICULTURAL POLICY IN SLOVENIA

2.1 Preparing the analytical basis for the monitoring and evaluation of agricultural policy – purpose, objectives and approach

In the period 2021-2027, the principle of **strategic planning**, which has hitherto only been applied to Rural development policy (i.e., the Second Pillar of the CAP), will be applied for the first time to the entire CAP. It is founded on a clear definition of needs for public intervention, on setting objectives and choosing measures that contribute towards their attainment. In addition, it is important that the functioning of policies be based on the **policy cycle logic**, which, in addition to constantly monitoring the outputs, results and impacts of interventions, also evaluates the policy and appropriately changes it given its effectiveness. Therefore, monitoring and evaluation of public policies are important elements of a country's strategic activities.

The future CAP is expected to entail increased competencies of Member states in the field of strategic planning, including increased responsibility for achieving measurable objectives, which is a fundamental change to the CAP. Member states will have to prepare a **single, comprehensive plan of CAP implementation**, which will comprise the justification of needs, definitions of objectives, choice of measures and monitoring and evaluation plan for measures of both pillars.

Policy-makers will face a significant challenge in planning policy for the next period, which will require careful **reflection on the priorities, concept and mode of conducting agricultural policy**. This reflection

is not only necessary in view of the expected changes in the CAP, which, in addition to requiring more autonomous policy-making, will also bring significantly lower resources, but also in light of other new challenges for agriculture, such as digitalization, climate change and new societal challenges.

It is crucial for the quality of public discussions of the goals and priorities of agricultural policy in Slovenia after 2020, as well as for reasoned decision-making, to dispose of the answers to the questions regarding **developmental needs** of agriculture and rural areas, **the organization of agricultural policy**, its strategic and result-based orientation and **effectiveness in meeting set goals**. Our research group embarked upon the evaluation of the current (2014-2020) agricultural policy in order to answer these questions. This is the first time that all Slovenian agricultural policy measures are included in evaluation, which means that we included in the research both EU-funded measures and important national measures.

2.2 General and derived objectives of Slovenian agricultural policy

Slovenia defines the goals and areas of action of its agricultural policy in the Agriculture Act (OJ RS, n. 45/08, 57/12, 90/12 – ZdZPVHVVR, 26/14, 32/15, 27/17 and 22/18), the strategic document "Resolution on strategic orientations for the development of Slovenian agriculture and foodstuffs until 2020 – Providing food for tomorrow" (OJ RS, n. 25/11) and its implementation document »A strategy for implementing the resolution..." (2014). Accession to the EU has also brought about experience in strategic policy planning within rural development programmes. We have a system in place to monitor the situation in agriculture. However, a closer look at the aforementioned legal bases and strategic documents reveals that the operational objectives of agricultural policy in these documents are not consistently derived, are only partially comparable and as such do not allow effective integration into the strategic planning structure as envisaged by the future organization of the CAP.

For the purposes of evaluation and based on our analysis of the main national and EU strategic documents, **we defined four general and 18 derived objectives of Slovenian agricultural policy**, the latter pertaining to narrower, subsidiary fields of intervention (Table I). The first three general objectives are directly taken from the strategic objectives defined in the Resolution on the strategic orientations for the development of Slovenian agriculture and food industry by 2020 (»Zagotovimo.si hrano za jutri« [Ensuring food for tomorrow]). In addition, we defined the general objective Knowledge and communication due to its strong role in the Resolution and other EU and national strategic documents.

Table I. General and derived objectives of Slovenian agricultural policy 2014–2020

General objectives	Derived objectives for subsidiary fields of intervention
Resilient and competitive production	Food security Income situation Stable incomes Efficient use of resources Accessibility of resources Value chains Food safety
Sustainable management of natural resources and provision of public goods	Climate change Conservation of biodiversity Soil protection Protection of water Animal welfare
Balanced rural development	Employment in rural areas Quality of life in rural areas Social inclusion
Knowledge and communication	Knowledge generation Knowledge transfer Informing and awareness-raising

The framework of evaluation covered the entire spectrum of Slovenian agricultural policy measures running in the years 2016 and 2017. This included both EU-funded measures, including certain measures under the 2014–2020 Rural development programme pertaining to forestry, and measures funded from the national budget. In this manner, 46 measures were identified, which were divided into three groups in accordance with the Slovenian Agricultural Institute's classification: (1) Market measures and direct support to producers, (2) Rural development and agricultural structural policy and (3) General services supporting the development of agriculture.

2.3 Indicators for the evaluation of effectiveness in achieving agricultural policy goals in Slovenia.

50 indicators were selected for the evaluation of the effectiveness in attaining the identified Slovenian agricultural policy objectives described in detail in the main report. Of these, most (22) were selected to evaluate the general goal Resilient and competitive production, 16 for Sustainable management of natural resources and provision of public goods, 7 for Balanced rural development and 5 for Knowledge and communication.

When selecting indicators, we used the following criteria in addition to data availability: (i) Relevance: substantive orientation towards the defined goal that they were selected for; (ii) Attainability: real availability of data, both in a normative sense and in a substantive sense; (iii) Measurability: quantitative values that can be compared (in absolute in relative terms); (iv) Timeliness: clear temporal definition, regular data collection, time series creation; (v) Reliability: reliable measurement of indicators with a reliable data source and (vi) Clarity: clear definition of indicators with clearly defined methods of measurement.

The set of indicators provided is the reference basis for the review of the state of Slovenian agriculture. As such, it was included in the evaluation of agricultural policy in Slovenia (key highlights of which are

presented in the next section). In the extended written report that follows this summary, however, we present these indicators with a clear definition, the source of the data used, the presentation of data in the 2007-2016 period, and a brief interpretation of them.

3. EVALUATION OF SLOVENIAN AGRICULTURAL POLICY

3.1 Evaluation of intervention logic

The first step of evaluation was directed towards exploring **how well the needs, objectives, measures and indicators of Slovenian agricultural policy can be logically linked** into a substantively consistent intervention logic framework. A description of intervention logic for the 18 derived policy objectives was prepared based on the extent to which this logic is discernible from relevant legislative and strategic documents. The assessment was based on iterative group qualitative evaluation using a four-step scale.

This analysis has led to the conclusion that **the intervention logic of Slovenian agricultural policy is only partly formed or only present in traces**. A weak strategic approach was also found to be present in the formulation of the objectives addressed by Rural development policy measures, even though strategic planning during Rural development programme preparation is already a prerequisite for eligibility for EU funding.

We see the deficient **national definition of needs for intervention** as the key element hampering the formation of a more strategically oriented agricultural policy. There are issues firstly with the formulation of the needs as such, as they are rarely adequately quantified, and secondly in their weak justification, as the data supposedly substantiating them are often poor or poorly interpreted. Many challenges demanding agricultural policy intervention are insufficiently researched or the current system and **use of indicators, empirical bases and national analyses** of agricultural policy do not allow for appropriate planning. This is especially evident when looking at needs justifying indirect payments and other first-pillar measures of the EU CAP, where the greatest proportion of funding is directed.

Importantly, as a result of inadequately quantified and justified needs and objectives, it is difficult to **objectively compare objectives/needs** in terms of their importance or priority. Consequently, the allocation of funds between individual needs and objectives is not well supported from a holistic, strategic viewpoint. Even in the field of rural development, where strategic planning is emphasized more strongly, the allocation of funding between measures is frequently not convincingly justified, while the contribution of measures towards specific objectives and needs is opaque, partly due to a large number of interlinkages.

It is often not apparent from strategic documents whether a **good evaluation of intervention in previous programming periods** was conducted, or else it is not clear whether and how it was used as a basis for the formation of the new policy. Monitoring and indicators are generally limited to documenting the direct outputs of measures (e.g. number of activities conducted); while certain indicators of result, impact and context are also used, the links between the trends shown by these indicators and actual effects of measures are insufficiently explored in most fields.

A certain intervention logic and consequently strategic planning are certainly **already present** in Slovenian agricultural policy, especially in the entire Rural development policy system, where setting up elements of monitoring, evaluation and strategic planning is also legally binding. However, we judge that **the planning of policy is often not done according to the principles of intervention logic**, i.e.

identification of needs leading to measures, with a feedback loop through monitoring and evaluation with the use of indicators; the decision-making process is actually frequently done in reverse.

3.2 Evaluation of the relevance of measures

The evaluation of relevance examined **to which extent Slovenian agricultural policy measures address individual general and derived objectives**. The objective was to determine whether the existing measures of Slovenian agricultural policy address objectives holistically, and whether they are focussed on individual objectives or are dispersed (i.e., address several objectives). The premise was that it is possible to achieve greater effects with measures that are more focussed in terms of addressing individual objectives and that this also indicates a stronger intervention logic during the planning stages.

In the opinions of the evaluators, **most measures address several derived objectives** simultaneously; both direct and indirect instances of addressing were detected. Measures addressing individual derived objectives **strongly and comprehensively** are relatively rare in the array of Slovenian agricultural policy instruments, accounting for only about 6 % of all relevance scores. The percentage of measures importantly addressing objectives in a certain field is somewhat higher (19 %).

Scores aggregated at the level of general objectives indicate that **by far the biggest share of measures address the general objective Resilient and competitive production (86 %)**. This result indicates the importance of this general objective in Slovenian agricultural policy, especially the income issue, which is at least indirectly addressed by a large majority of measures. The other three general objectives are addressed by fewer measures: about 49 % measures address Sustainable management of natural resources and Balanced rural development, while 61 % address Knowledge and communication. In all cases, measures addressing objectives either indirectly or weakly directly prevail.

The assessment of the relevance of the measures points to a general orientation of the agricultural policy measures and indicates the quality of the strategic link between objectives and measures. The results show that, especially in the field of Resilient and competitive production, measures with dispersed action prevail, which is in line with the results of the assessment of the intervention logic. However, it must be emphasized that the appropriateness and goal-orientation of measures do not in themselves say much about their effectiveness and efficiency. The evaluation of the latter also requires an assessment of the quality of the measures, as well as of the amount of funds allocated to their implementation.

3.3 Evaluation of the potential effects of measures

In the next step, we evaluated **to what extent individual measures could contribute towards the attainment of derived objectives given their design in the 2014-2020 period**, with the intention of estimating the potential effectiveness of measures in addressing individual agricultural policy objectives.

Results of the evaluation of potential effects indicate a **dispersed functioning and weak result orientation of interventions**, which means that, given their design, most measures are only likely to partly meet the set objectives. The potential effect of some measures on meeting objectives is very weak, as evaluators have deemed that 26 % (12) measures will not have important or strong effects in terms of attaining any of the defined policy goals.

Aggregated scores according to general agricultural policy goals show, similarly as with appropriateness, the **largest dispersion** for the objective **Resilient and competitive production**, with

only 11 % of measures evaluated as having important direct effects. The **low scores for the potential effectiveness of measures for the general objectives Sustainable management of natural resources and Balanced rural development** merit special attention; here, only 5 and 4 % of measures, respectively, have important direct effects. A somewhat higher percentage of measures with important potential direct effects was found for the general objective Knowledge and Communication (11 %).

The results of this part of the evaluation thus indicate that agricultural policy is relatively ineffective in meeting its fundamental objectives. However, it should be stressed that even measures with prevalent weak indirect and direct effects can bring about certain results in meeting the set objectives, especially if they reach a large number of beneficiaries and if a large amount of funds is dedicated to them; this, however, brings into question the efficiency of policy (i.e. effects achieved with a given amount of funding).

3.4 Evaluation of priorities of Slovenian agricultural policy

The evaluation of **how Slovenian agricultural policy distributes its resources between individual general and derived objectives** was conducted by weighting the relevance and potential effects scores with the appropriate budgetary funds. This method has thus given us the first assessment of the actual hierarchy of agricultural policy goals. Based on the summed scores of the relevance of measures, **60 % of Slovenian agricultural policy funding is directed towards meeting the objective Resilient and competitive production**. The remaining three general objectives are allocated with significantly fewer funds: 22 % for Sustainable resource management, 11 % for Balanced rural development and 7 % for Knowledge and communication. Calculations of budgetary allocations based on the sums of scores for potential effectiveness yield somewhat different values but do not change the ranking of objectives. The calculated shares of funds according to general objectives are comparable to the distribution of funds between strategic goals envisaged in the national resolution »Zagotovimo.si hrano za jutri«.

3.5 Evaluation of the coherence of measures

The evaluation of the coherence of measures was done at the level of the four identified general objectives. The purpose of the evaluation was to estimate **how coherently measures work towards meeting the set objectives and whether they mutually support or counteract each other**. Pairwise comparisons of all the identified measures were conducted. Coherence scores show that there are neither strong incoherencies nor strong synergies between measures, which is probably related to the mostly weak potential effects of measures.

An examination of the proportions of coherence assessments shows that there are neither many marked inconsistencies nor synergistic effects between the measures, which is likely to be related to the mostly weak potential effects of the measures. Generally, **relatively few negative mutual effects were identified (< 1 %)**. Synergies were present to a greater degree, potentially contributing towards improved effects of individual measures on meeting the set objectives. The share of estimated synergies was largest for the objectives Resilient and competitive production (52 %) and Knowledge and communication (38 %), while it was significantly lower for the goals Balanced rural development (22 %) and Sustainable resource management (17 %).

3.6 Evaluation of the attainment of the goals of agricultural policy in Slovenia

In the final stage of the evaluation, we **rounded our findings and gave our estimate on the extent to which objectives have been met and how effective the measures have been in attaining objectives**; we also formed **recommendations for improving** the relevance, effectiveness and efficiency of

Slovenian agricultural policy. In the ensuing text, we present the key findings in groups of interconnected derived goals.

Food security

Understood broadly, i.e. as the increase of domestic production and improving the use of production factors, we can say that **Slovenian agricultural policy does not meet the objective of food security**. Agricultural production is stagnating for most key production, and the exports to imports ratio is about 50 %. The reasons for this situation can be found in weak integration and consequently stagnation of the efficiency of value chains, actual disadvantages due to the structural and topographic characteristics of agriculture and a lagging system of knowledge generation and transfer in agriculture (AKIS). In addition, agricultural policy measures are dispersed and weakly objective-oriented. Our main recommendations for improvement are to **strengthen partnerships along agricultural value chains and improve their competitiveness**. Future strategic planning should thus be utilised to directly support collective action towards horizontal and vertical integration and thus the strengthening of agricultural value chains.

Income situation and stability of incomes

Information on the economic situation of different types of farms in Slovenia is inadequate, hampering effective evaluation and consequently the planning and implementation of directed and data-driven measures. Regardless of the lack of data sources, we deem that **objectives are only partly met**, in terms of both the level and stability of incomes. The impact of direct payments as the main measures supporting incomes is undisputed, but their efficiency is questionable. The incomes of the disadvantaged are only partly supported, losses in the face of larger fluctuations are not compensated for directly, and the majority of funding probably goes to those less entitled to them (e.g. land owners rather than producers) or those who already face lower costs and receive higher incomes due to economies of scale. The impact of coupled support has also proven to be limited in this field.

In the more flexible implementation of CAP measures after 2020, it would be rational to consider simplifying the policy towards the abandonment of the historical part of the basic payment, abolishing of production-coupled payments and abandoning payment entitlements. At the same time, in light of the fact that in the new regulation the determination of the beneficiaries of grants lies within the competence of the Member States, it would be wise to conduct a wide discussion on forming modalities for the implementation of direct payments in Slovenia. In particular, those agricultural holdings with an important production perspective and are intensively integrating into value chains, as well as those that contribute significantly to the attainment of environmental and societal goals, should be supported.

In terms of improving business stability, we highlight the need for **improvements in the policy of risk management in agriculture**. In recent years, progress has been made in supporting investment aimed at preventing and reducing the consequences of loss events. The situation remains unsatisfactory for cases of damage exceeding normal risks in agriculture. Despite the co-financing of private insurance, the level of insurance in agricultural production remains low. This is also due to over-reliance of the sector on ad hoc support to affected agricultural holdings in the event of natural disasters. Consideration should be given to finding new and more modern approaches in risk management. It is wise to build on the existing system of measures (investment in prevention and co-financing of commercial insurance) since the creation of alternative solutions (e.g. the establishment of mutual risk

management systems) is questionable in several respects, such as the difficulty in achieving sufficient leverage and the wide diversity between industries in terms of risk exposure.

Availability and efficient use of resources

Availability of resources is one of the goals of agricultural policy achieving the **highest level of attainment**. Structural changes have slowed down and resources are in use, though it is another matter how efficiently they are being used. We have noted **positive trends** in relation to resource efficiency for most of the observed variables. However, comparing Slovenia to countries with a similar structure in agriculture, there is still ample space in terms of improving resource use.

When drawing up the strategic plan for the future agricultural policy, more attention should be paid to the balance between measures to **support the improvement of resource efficiency and measures improving accessibility**, which are to some extent mutually contradictory. Revision and upgrading should also be carried out in the entire area of capital investments supported by agricultural policy measures. After careful prior examination of the situation in the field of factors of agricultural production, needs should be assessed and funds invested on this basis, rationally and with the greatest sustainable effects. At the same time, the role of knowledge, innovation and collective action in investment measures should be further emphasized, as well as the strengthening of the AKIS system, where investment in institutions and their targeted action for the development of agriculture needs to be significantly increased.

Important steps must also be made in the **land policy**, which should, in addition to preserving resources, have a clearer role in terms of improving resource efficiency, especially by promoting agricultural holdings with potential for development.

Value chains

Agricultural policy places a great deal of emphasis on local supply chains and less on larger chains and relations within such systems, especially among producers and the food industry. Context indicators for the food industry show stagnation of the sector with some positive changes in recent years, which is reflected in the situation in agricultural production. This has somewhat distanced itself from its chains and processing industries, since a significant proportion of agricultural holdings and their cooperatives seek the best buyers and are less willing to enter into long-term business relationships. We also consider various measures to support producer organization to be **less successful**. Here the low willingness of producers to connect and enter into joint economic activity has collided with relatively poor drafting of measures.

It is necessary to thoroughly reflect on the needs, priorities and appropriate choice of measures related to the strengthening of value chains, covering everything from local sourcing and producer organizations to strengthening agro-food chains, if the situation in this field is to improve. When defining the needs, it is necessary to investigate where the key obstacles to integration lie and to overcome them with measures better adapted to the situation in Slovenian agriculture. It is also necessary to separately consider how to **strengthen collective action and the development of existing and new agro-food chains** through the granting and possibly conditioning of investment support through group investments.

Climate change

Climate change has two important aspects in agriculture: mitigation (reducing emissions of greenhouse gases) and adaptation (adaptations of production technologies and economic adaptation to changed circumstances). Until now, agricultural policy in Slovenia has not seen the need to **reduce agricultural GHG emissions** as an especially important challenge, and consequently **there have not been many directed measures and results**. On the other hand, **adapting to climate change is one of the central fields of activity of Slovenian agricultural policy**. In this field, there are certain successful measures that promote individual investment (e.g. anti-hail nets and support to diversification), while measures demanding collective decision-making, larger amounts of funds and changes in technologies have been less successful.

In the field of adaptation, the development of a modern risk management system, which we write about in connection with the objective of stabilizing incomes, is key. The AKIS should be strengthened in terms of personnel and substance, as should advice on technological and production adaptation to climate change. It is also necessary to conduct a strategic reflection on the **adaptation of production systems** and appropriate solutions to promote collective adaptation. In the field of climate change mitigation, there should be an increase in the range of investment and agri-environmental measures, which effectively reduce greenhouse gas emissions in the most problematic livestock sectors.

Conservation of biodiversity

Context indicators show a pronounced and relatively rapid deterioration of the state of biodiversity in agricultural landscapes and other ecosystems. Due to its complexity, the loss of biodiversity is a process that is difficult to control and manage, even though the agricultural policy is attempting to respond to it by at least identifying the objective. The measures so far that address this derived objective are **insufficiently effective** considering the context indicators. Measures for the conservation of indigenous and traditional breeds of animals (i.e., genetic resources in agriculture) are the only exception, while in the field of nature conservation, agricultural policy has **not been effective** so far.

In the area of nature conservation, it will be necessary to develop innovative and comprehensive solutions, create more **result-oriented measures** and improve targeted research and testing of measures. It would also be sensible to test and develop support for collective action in rounded areas important for conservation, as well as other modern forms of conservation measures in agriculture. The **attributes of biodiversity** (e.g. protected areas as a geographic indication of origin, products from autochthonous plant and animal breeds) should be **used more ambitiously in the process of market positioning and value adding**.

Protection of soil and water

Agricultural policy addresses soil and water protection mainly through the system of cross-compliance and agri-environmental measures. It should be stressed that until now agricultural policy instruments have been directed mainly towards achieving compliance with the condition for acquiring funds, while the essence of intervention logic, i.e. attaining objectives, was less important. Therefore we cannot provide a sufficiently reliable assessment of effectiveness. But we can certainly claim that agricultural policy, with its dispersed structure of measures, has had certain **positive impacts** in this field.

The European Commission's proposal on the CAP after 2020 contains a clear requirement for a new definition of environmental measures, which should be targeted, and innovative forms of support should also be considered. The cornerstone of action in this area is to **establish a good data base** that will enable the identification of needs and selection of the right measures in key areas.

Animal welfare

This area has only recently become the subject of agricultural policy interventions. Animal welfare is embedded in the requirements of cross-compliance, and Slovenia also has a specific measure within the framework of its Rural development policy, which aims to support higher standards in animal husbandry. The effectiveness of the measures **cannot be evaluated unequivocally** due to the loose definition of objectives and lack of appropriate indicators. A clearer definition of intervention logic is needed, and at the level of the measure itself, further substantive development and a stronger result-orientation are required. The opportunities for better market positioning and value-adding provided by higher animal welfare standards are also not exploited.

Employment in rural areas

Agricultural policy measures directly addressing the issue of employment in rural areas are rare. Direct payments are likely to have strong effects, as are ANC and agri-environmental payments to a certain extent; together, they have a significant impact on the income situation and hence on employment in the agricultural sector. It is possible to speak of a kind of passive employment policy, the result of which is the preservation of jobs. Investments, including those that enable the diversification of farm activities, can have a significant direct impact on employment. We highlight the **policy of generational renewal and support for young farmers** as important and effective measures in the field of employment. The policy is more targeted and result-oriented in this field, it is created in cooperation with youth organizations in rural areas, and at the same time it has a distinct promotional and integrative role.

In this field, it is necessary to first **determine the priorities of Slovenian agricultural policy and to align them with the goals of regional and other rural policies**. Collective solutions should not be overlooked. Functioning agri-food chains can boost employment in the sector, as can a more organized approach to diversifying activities and finding value-added in agricultural production in connection with new environmental and nature conservation approaches.

Quality of life and social inclusion

The intervention logic of Slovenian agricultural policy in the fields of quality of life and inclusion of vulnerable groups in rural areas is **currently relatively weakly developed**, with the exception of young farmers. The question as to what the task and priority of agricultural policy in this field actually are remains open. Measures with direct effects are rare, but those that have them are likely contributing to the improvement of the situation (**support for young farmers**). Efforts in the field of **social entrepreneurship** in rural areas should also be commended.

We deem that there is a need to improve the understanding of the situation and for a clearer definition of needs, priorities and objectives in this field. Action will need to be **more clearly delimited from other public policies**, and on the other hand, these policies will have to be better integrated through comprehensive strategic planning in order to strengthen their synergistic effects. We find important areas of agricultural policy intervention that are currently relatively underfunded to be especially social entrepreneurship, the provision of services in rural areas and the issues of aging and poverty in rural areas, especially on farms. The issue of rural women and generational conflicts on farms are evident as well.

Knowledge generation and transfer

We deem knowledge, creativity and innovativeness to be deficient factors in Slovenian sustainable development. The network of actors, including existing institutions (public advisory services, research organisation and the agricultural education system) are weakly linked and **only partly serve the needs** of society and beneficiaries. To achieve sustainable development in agriculture, changes are needed along the entire chain of knowledge generation and transfer. Solutions will have to improve cooperation, promote creativity and societal relevance of issues that are addressed both in systems of formal education, training and consulting, and in informal knowledge networks. Due to the significance of knowledge for development, **we suggest that a Council for the development of agriculture and rural areas be founded**, which is to assess and monitor the situation and coordinate activities in this field. Adequate public funding must also be ensured, as must more effective planning of new programmes like the Smart specialisation strategy and European innovation partnership.

3.7 Conclusions and recommendations for strategic planning

The conclusions and recommendations of this study were developed primarily in the context of the requirements of strategic planning proposed by the European Commission in its legislative proposal for the Common Agricultural Policy (CAP) for the period after 2020.

Objectives and the new CAP delivery model in the 2021-2027 period

The new priorities of the CAP are covered by three general objectives ('sectoral', 'environmental' and 'socio-economic'), and nine specific objectives subordinate to the general three. There are no significant changes in priorities and orientations to be detected in the set of objectives and instruments of the future CAP; more changes are expected in relation to new approaches to the implementation of the policy. The first and greatest change is the already mentioned **return of competence and, at the same time, responsibility for strategic planning**, to the Member States. While well-prepared countries will take advantage of the possibility of adjustments to create more targeted measures, it may not be unjustified to fear that greater competences in less-prepared members will be reflected in delays in implementation and additional administrative burden for beneficiaries.

Another important change is in the way of **monitoring and implementation of strategic plans**. It is anticipated that ongoing review of the implementation of the CAP's strategic plans will be carried out with the help of annual reports in which Member States will describe their progress using a system of indicators agreed at the Union level. For the reporting year in question, the Commission will be able to request a Member State to draw up an action plan detailing corrective measures and a timeframe, and in the extreme case, even to withhold payments. A system of rewarding performance in the field of environment and climate change has also been introduced.

Within the given framework, Member states will be able to relatively autonomously **define common elements** such as agricultural area, agricultural activity, genuine farmer, small farm and young farmer, and to a certain extent even (un)coupled support and the system of Conditionality.

Elements of the strategic plan, timeframe and main issues regarding planning

Analysis of strengths, weaknesses, opportunities and threats (SWOT) for each of the nine specific CAP objectives will be the basis for the CAP strategic plan. On the basis of this analysis, the needs will be defined and justified, and the funding requirements will be prioritized with the use of relevant data. In the next step, the intervention logic will be determined, including the quantification of targets and

setting timelines. In the part relating to the description of the intervention logic, the new legislative proposal highlights the need to develop a specific strategy in the fields of young farmers, environmental and climatic issues and risk management in agriculture.

The European Commission's criteria for assessing the CAP's strategic plans show that, at least in the initial phase, emphasis will be placed on meeting formal requirements, while the objectives and their achievement will depend more on the **quality and comprehensiveness of the public debate** and the competence of all involved in the implementation of interventions. Effective implementation of such an approach requires high-quality human resources, good coordination of the process and a democratic discourse involving a wide range of stakeholders, and finally good analytical and expert support.

A suggested approach to new strategic planning of agricultural policy in Slovenia

In this study, we propose a **set of indicators** that could be useful in the process of strategic planning. However, this set needs to be expanded in a number of areas, including improving the usability of farm holding accounting data (FADN). It would be sensible to establish a **robust monitoring system** for data sources that is publicly accessible and part of the annual reporting on the state of agriculture. The use of data requires a broad understanding of the links, impacts and effects of individual variables, which will require training staff both in the line ministry and in support institutions and stakeholders.

Setting up a broad public expert and political discussion on priorities is also crucial. The selection of derived goals listed in this study and the priorities from the European Commissions' proposal can represent a basis for determining the hierarchy and priority of agricultural policy issues.

The main scenario in the area of **direct payments** should be a **simplification towards a single payment per hectare and the abolition of payment entitlements**. If this system does not allow for an equitable distribution of support, additional redistributive payments and implementation modalities should be considered, including the possibility of different amounts of basic payment. The largest conceptual challenge is the new definition of the **environmental, climate and nature conservation policy** in agriculture. The central question is how to define the new **eco-scheme**, which could be a key innovation at the level of measures; on the other hand, it is important to **upgrade the agri-environmental and climate measures**, especially towards greater result orientation and support for collective solutions and activities.

In the view of the authors, a **developmental orientation taking into account all three pillars of sustainability** will be crucial. This means adopting creative ideas and collective solutions that allow for the further development of agricultural holdings. We see the new strategic plans as an opportunity to emphasize the significance of **knowledge and innovation** as the key drivers of change and progress in agricultural policy management. Knowledge should become not only the key priority, but also a guiding principle and condition in allocating funds, which will enable a more strategically considered distribution of support and consequently sustainability of the results of agricultural policy.

4. SIMULATION ANALYSIS OF THE INCOME EFFECTS OF ALTERNATIVE CAP SCENARIOS AT THE TYPICAL AGRICULTURAL HOLDING LEVEL

4.1 Purpose and approach to the research, scope and limitations of the scenario analysis

In the last work package of the research project, we **developed and applied a simulation model** to provide insight into the effects of different scenarios of the implementation of the new Common Agricultural Policy (CAP) on individual types of agricultural holdings. By providing quantitative bases, the survey provides support for decision-makers and the general public in deciding on the future CAP in Slovenia. In doing so, we proceeded from the assumption that understanding the effects of different scenarios on the economic performance of agricultural holdings is crucial for the effective planning of agricultural policy measures, as well as for guiding the further development of the entire industry. This support is particularly useful because the post-2020 CAP arrangement places greater importance on subsidiarity and strategic policy planning, including in areas that have hitherto been subject to common regulation (e.g. direct payments).

The research on the income effects of different agricultural policy options after 2021 was conducted by **simulating changes in income and variable costs (gross value added) for 23 types of farms** that vary in size, production orientation and production intensity. They are located in different types of areas (plains, different LFA areas). For the purposes of the research, the Model of agricultural holdings (hereinafter referred to as MKMG) was linked to the Model Calculations System of the Agricultural Institute of Slovenia (MK) and upgraded with a scenario module that enables simulation of CAP measures at the level of the analysed agricultural holding. Following the example of the Impact Assessment prepared by the European Commission for the preparation of proposals for regulation after 2021, in our research we also formed a set of scenarios defining simplification, environmental orientation, production and social aspects in accordance with the options offered by the proposal of the European Commission on the future measures and budget of the CAP.

The scenario analysis also tested the method and approach and assessed their usefulness. In the future, the approach should be improved by selecting a broader, more realistic array of farms, which will reflect the diversity of conditions and potential effects. In addition, the MKMG tool and Model Calculations System should be adapted to render them even more useful for such analyses, which should in the research group's opinion also be institutionally embedded into the policy evaluation toolbox.

In the following section, we briefly summarize the findings of the scenario analysis and synthesize our recommendations for agricultural policymakers. Prior to this, we think it important to highlight certain real limitations of the used modelling tool:

4. **Only microeconomic changes at the agricultural holding level are evaluated; neither sectors nor trade and production effects are analysed.** The analysis does not include environmental, conservational, land use and social effects, which are important in light of the sustainable agriculture approach of the new agricultural policy (MKGP, 2019). Even more complex tools, or rather group of empirical tools, would be required for such comprehensive analysis, which we unfortunately do not have at our disposal in Slovenia.
5. **By not including fixed costs,** microeconomic analysis does not take into account the entire financial and business situation on farms, which can importantly influence their economic

situation. If a farm is in debt, its position is significantly more precarious and budgetary support represents an important part of their liquidity and solvency. The inability to cover at least most of amortisation costs is most common in larger, technologically more demanding farm types and is an important obstacle to the current operation of farms.

6. Our analysis did not include **agri-environmental schemes and support to organic farming**. For some of the analysed farm types, this is an important source of income, sometimes even more so than direct payments. The reason that they were not included is that the future schemes are not defined yet; if we had simply used the current ones, this could yield a distorted image, while their influence would really remain unanalysed. Defining environmental operations at the farm level would thus have been a purely arbitrary endeavour, and the results would consequently be biased. In addition, the empirical tool is not adapted to such analyses and would require further upgrades, which are ongoing.

Taking into account the methodological and data-related limitations of the model, we believe that the scenario analysis still offers useful insights and the opportunity for substantive, reasoned debate; we hope this debate will lead to a strategic, goal-oriented definition of measures in the agricultural policy Strategic plan for 2021-2027.

4.2 Key highlights of the research

Most of the changes addressed in the scenarios of the future CAP lead to a **reduction in grants and, consequently, to a reduction in revenue and gross value added**. Of course, this cannot be deemed a surprising result. In most cases, it is the result of changes in the total amount of funds, in the loss of the historical part of payments, and/or other assumptions that, following the example of the European Commission's Impact Assessment, were applied when defining scenarios. However, the results by farm type are surprising in certain respects. This is particularly true of the **loss of historical payments**, which is a quite pronounced, if not **key, change for some types of farms**. For some farm types, the transition to single payments is an even bigger leap than the differences between the scenarios.

The second characteristic of the results is that most scenarios bring about **big changes at the farm level if the results are judged at the level of gross value added**, which are of course smaller in relative terms at the income level. Changes at the income level would, of course, be even more pronounced. In our analysis, this was already found for the type of farms that are larger and have above-average production-orientation, while it is even more pronounced in more extensive farms. This is a consequence of the nature of the EU's agricultural policy since 2003 and remains within the framework of the proposed reform – single area payments are key; they may be somewhat differentiated, but this will not necessarily change the character and effects of policy. This is the most important finding of this research and an important message.

The changes brought about by the future CAP reform and defined by the scenarios, which are designed to reflect the entire spectrum of possible changes, favour extensive (less production-oriented) farm holdings. If we wish to **limit the negative effects on market-oriented food production** in Slovenia, care should be taken regarding the selection of measures.

For real changes in the development of Slovenian agriculture, it is also necessary to **use all the support, which extends to the entire spectrum of rural development policy, particularly support in the field of knowledge creation and transfer**. We are facing a major transformation of agricultural policy, which needs to be adapted through a qualitative leap in understanding and designing support for agriculture.

4.3 Findings and recommendations by groups of measures

Within the remit allowed by the present analysis, we seek to support decision makers and the general public in informed decision making on some important issues already are the subject of current and future agricultural policy debates related to the Strategic Plan and the new agricultural policy in Slovenia.

To offer voluntary coupled support or not to offer voluntary coupled support?

The room for manoeuvre for production coupled supports is markedly limited in the future EU agricultural policy system. They will be limited to a low percentage of the budget and only certain sectors, subject to substantiation. It is not possible to do a lot with a limited number of sectors, especially if the funds are distributed between them. The analysis did not show a marked utility of such a policy, rather the opposite – these payments are eating away at the entire pie and require additional administration, while their economic effects (competitiveness and development) are questionable. But they probably do play a rather important psychological role in market-oriented production of food. The inclusion of product-related payments in the socially oriented scenario was probably not the most fortunate. Additional scenarios should be run that include coupled payments, in particular scenario 4. These payments should probably be targeted at sectors where there is a greater untapped potential, and less to artificially direct production to sectors for which we do not have the production resources.

Single or differentiated basic payments?

There are undoubtedly advantages of single and simple payments, but they also have their disadvantages and pitfalls. Even different combinations of criteria (different costs with different land use, different economic capacity of different size classes of agricultural holdings), the analysis did not show any real advantages for this limited sample of farm types. However, they can be used to favour to some extent a certain size structure or land use (including technological) that is more socially or politically desirable. The strategic plan should respond to this.

The fact is that the area of extensive grassland in Slovenia is increasing, which is also stimulated by relatively high public support for certain extensive production systems, which would be further enhanced by the introduction of the regional scheme. The story is a bit different with size classes – the effects of differentiation are evident here and it does make economic sense, but there are so many small farms that there are no marked effects. The same applies to redistributive payments, the advantage of which is that they are relatively simple.

Different levels of payments may be interesting from an agricultural policy point of view, just like coupled payments, but may not necessarily lead to strong effects. All these measures increase the complexity of administration compared to the single payment under a pure regional scheme. Compared to the existing system, there is no additional complexity, but the rules should be clearly defined.

An extensive or smaller eco-scheme in the first pillar?

An eco-scheme with income effects, which also has environmental effects, is an innovation to which agricultural policy makers are quite reserved. So far, we have had some similar measures, which were mainly financed as rural development measures (e.g. integrated production, sustainable livestock production). Their time in the second pillar may have expired due to the result-orientation of environmental policy, but options in the first pillar should be considered.

For some types of farms, it is precisely participation in the current agri-environment payments that has made a significant contribution to improving their economic results. Of course, this is only half the story. The eco-scheme should have a clear environmental function and results. However, these results should not be associated with high additional costs and could be eligible for Pillar I funding. Therefore, when deciding on the future green architecture, we are faced with the dilemma of whether to move part of the payments with enhanced environmental conditionality Pillar 1 or to focus on actions with stronger environmental impacts in Pillar 2.

Risk management support in the first pillar?

Our analysis showed that the relatively low share of the budget (we assumed, just like the European Commission, 10%), does not affect the economic position of farms substantially. Thus, if planners and decision makers know how to support risk management and do not need more than 5-10% of the first pillar budget, it would be a good idea to pursue this course of action. At this level of budgetary allocation, there are no serious effects on the economy of individual types of farms. A more ambitious policy in setting up a risk management system approach would benefit sectors particularly exposed to production risks (e.g. viticulture, fruit, crops) the most. However, it has to be taken into account that this would bring about an additional reallocation of money between sectors and/or farm types.

4.4 Open issues of agricultural policy impact assessment in the future

Finally, we make some suggestions on how to strengthen the methodological framework for agricultural policy impact assessment in the future.

Strengthen and use data sources

Existing data sources should be exploited and intelligently linked and upgraded, as well as new data developed. There will be no quality strategic planning without a proper data system. There is a great deal available, but it is not accessible, it does not allow linking, some resources are weak. FADN accounting, as well as monitoring of environmental and social indicators, needs to be strengthened. More investment is needed in the data system in terms of staff and equipment.

Develop a group of empirical tools for agricultural policy assessment

Following the example of the European Commission and some other Member States, it is pertinent to identify the appropriate tools and define how the impact assessments will be carried out in the coming decade (for the needs of the current reform and, in particular, in preparation for the next reform). We propose to use existing tools (MKMG for analysis at the level of typical holdings and the AGMEMOD model at the agricultural market level) and restore others (the EAA-based model), while at the same time using the European Commission's reference tools more actively (IFM-CAP and CAPRI) and to try to be actively involved in their further development. These tools must be maintained and at the same time upgraded in the context of the complex structure of agricultural policy objectives. They need to be strengthened by a system of indicators (which are overly emphasized as the only base for fact-based policy, which is a false assumption, since indicators do not allow causality and multidimensional perspectives to be analysed), and in particular by developing models that will assess environmental and social effects.

Further development of farm-based tools

The model developed as part of this research project is a pilot one and provides the first, robust results of impact assessment. In the framework of another targeted research project (V4-1809 'Development

of a model for systematic monitoring of the economic situation and analysis of the impact of agricultural policy at the level of typical agricultural holdings'), a broader and more realistic set of farm types is being formed. Continued work on improving quantitative bases (in particular the Model Calculations by the Agricultural Institute) needs to verify the assumptions that, especially in the part relating to fixed costs, do not yet provide a sufficiently realistic picture. It is necessary to build a permanent data source and, above all, to create permanent services that will allow its maintenance. Its purpose should not only be to assess the effects, but also to be part of ongoing monitoring, as well as to assist in the provision of more complex advice at farm level.

1. Kontekst in pristop k analizi razvojnih vprašanj kmetijstva in kmetijske politike v Sloveniji

1.1 RAZISKOVANJE SKP KOT REFERENČNEGA OKVIRJA KMETIJSKE POLITIKE V SLOVENIJI

1.1.1 Uvod: površna evropeizacija

Skupna kmetijska politika (SKP) je ena izmed politik z največjim obsegom pristoynosti Evropske unije (EU). Čeprav je Slovenija neto prejemnica sredstev, velja prepričanje, da skupni okvir ni najbolj izkoriščen: sooča se namreč z nadpovprečno dohodkovno odvisnostjo od podpor, upočasnjanim strukturnim prilagajanjem, stagnacijo proizvodnje in položajem neto uvoznice.

Prispevek zagovarja trditev, da je položaj posledica površne evropeizacije (Risse in dr. 2001; Radaelli 2004) v smislu instrumentalnega zasledovanja ciljev znotraj skupnega okvirja, namesto prenosa skupnostnih načel kot je politika utemeljena na dejstvih (Evropska komisija 2015a), ki bi omogočala ustrezno izkoriščanje razpoložljivih virov. Slovenija se je namreč zadovoljila s položajem neto prejemnice, medtem ko sredstva niso bila ustrezno porabljena, pritisk na zmanjšanje sredstev znotraj skupnega okvirja pa je razmere poslabšal in izpostavil potrebo po utemeljevanju politike na dejstvih.

Zato, da bi lahko govorili o vplivu (ne)uspele evropeizacije na primeru načela politike utemeljene na dejstvih bomo to dvojje postavili v kontekst konvergence oz. skladnosti ciljev (kaj želimo), načel (kako je mogoče doseči, strategije) in ukrepov na skupnostni ravni. Preizkusili bomo naslednji hipotezi:

- Prvič, da je za skupno in slovensko kmetijsko politiko značilno vsebinsko razhajanje med cilji in ukrepi
- Drugič, kljub temu, da tudi v primeru SKP prihaja do oddaljevanja od načel politike utemeljene na dejstvih, je to v slovenskem primeru večje in zaradi divergence bolj škodljivo.

Metodologija prispevka temelji na primerjalni analizi ključnih evropskih in nacionalnih dokumentov v zvezi s temeljnimi cilji, strateškimi usmeritvami in operacionalizacijo izvajanja za Slovenijo in EU za cikel politike med leti 2014-2020.

Prispevek v nadaljevanju predstavlja okvir za analizo – pristop Evropeizacije in načela spremljanja in ocenjevanja kot elemente politike utemeljene na dejstvih. Temu sledi primerjalna analiza dokumentov. V zaključku razpravljamo o relevantnosti rezultatov za uspešno slovensko kmetijsko politiko znotraj EU v novem ciklu politike po letu 2020 ko bo na voljo manj sredstev, skupni okvir pa bo bolj odprt.

1.1.2 Teoretično-konceptualni okvir

'Evropskost' je ključnega pomena za skupno politiko, ki presega običajne okvirje interesnega meddržavnega sodelovanja. Eno od pomembnih načel, ki naj bi spodbujalo razvoj evropskih politik, je načelo politike utemeljene na dejstvih. Cilj tega razdelka je predstaviti teoretsko-konceptualni okvir za analizo in sicer najprej pristop evropeizacije, ter nato načelo politike utemeljene na dejstvih skozi elemente spremljanja in ocenjevanja ter intervencijske logike politike.

1.1.2.1 EVROPEIZACIJA

Evropeizacija se nanaša tako na prenos politik EU kot tudi na institucionalni okvir delovanja in vprašanja identitete. Evropeizacija ni specifična teorija, temveč je nabor vprašanj in konceptov, ki so lahko predmet širše teoretične obravnave.

Evropeizacija se nanaša na obstoj in razvoj EU kot »specifične strukture vladanja« (Risse in dr. 2001: 3). V skladu z definicijo Radaellija (2004: 3) je evropeizacija »proces, ki vključuje a) vzpostavljanje b) razširjanje in c) institucionalizacijo formalnih in neformalnih pravil, postopkov, *policy* paradigem, stilov, 'načinov pristopanja k stvarjem', ter skupnih prepričanj in norm, ki so najprej definirani in nato utrjeni v političnem procesu EU, ter nato vključeni v logiko domačega (nacionalnega in sub- nacionalnega) diskurza, političnih struktur in javnih politik.«

Pristop evropeizacije je zagon doživel v času približevanja kandidatki in kasneje novih članic, držav Vzhodne in Jugovzhodne Evrope (Grabbe 2003). Slednje so prevzele posamezne politike, institucionalne okvirje delovanja in tudi širše družbene norme. V skladu z liberalnim institucionalnim razumevanjem (Schimmelfennig in Sedelmeier 2002) je EU oziroma evropeizacija skozi omogočanje bolj učinkovitega doseganja ciljev nacionalnim političnim elitam zagotavljala legitimnost. Posebno vlogo je igral tudi sistem pogojevanja. Kandidatke in nove države članice so kot postsocialistične države pri tem imele določen primanjkljaj na področju politik in vzpostavljanja institucij, tudi v smislu identitete so bile relativno nepopoln list.

Poleg prevzemanja politik iz evropske ravni (*downloading*) pa obstajajo tudi konceptualno bolj 'splošeni' pogledi na evropeizacijo. Države članice lahko svoje politike 'naložijo' na EU raven (*uploading*), prihaja pa tudi do navzkrižnega prenašanja in vplivanja (*cross-loading*), tudi v smislu učenja, razvoja dobrih praks in mehkega prava. Konceptualno različne mehanizme evropeizacije predstavlja Preglednica 1.

Preglednica 1: Vrste evropeizacije

Način vladanja	Tip politike	Analitično jedro	Mehanizem	Privzeta razlaga
Pogajanja	Pozitivna ali negativna	Oblikovanje EU politik, implementacija	Pričakovane posledice	Struktura političnih priložnosti
Hierarhija	Pozitivna	Pravila, ki popravljajo trge, EU predlogi politik	Vertikalni	Dobro ustrežanja
Hierarhija	Negativna	Tržna pravila, odsotnost EU predlogov politik	Horizontalni	Konkurenca regulatorjev
Olajšano usklajevanje	Usklajevanje	Primerjanje, mehko pravo, OMK*, prenos, jemanje lekcij	Horizontalni	Učenje

*Odporna metoda koordinacije

Vir: Radaelli 2004: priloge

Cilj teoretičnega prizadevanja v kontekstu evropeizacije kot raziskovalnega področja je tako prinesiti domačo politiko v razumevanje evropske integracije, brez da bi predpostavljali, da ravnotežje moči med državo in evropskimi institucijami (ki je bolj pomembno z vidika teorij integracij kot evropeizacije) teži v eno ali drugo smer (Radaelli 2004: 3). Bulmer in Radaelli (2004) tako delita evropsko integracijo, evropeizacijo od zgoraj navzdol (*top-down*) in od spodaj navzgor (*bottom-up*).

1.1.2.2 SPREMLJANJE IN OCENJEVANJE

Spremljanje in ocenjevanje se uporablja zato, da ugotovimo v kakšni meri ukrepi politike dosegajo zastavljene cilje in predlagamo ustrezne spremembe. Razumevanje spremljanja in ocenjevanja zahteva »razlikovanje med spremljanjem, ocenjevanjem in revizijo kot komplementarnimi a različnimi aktivnostmi« (Evropska komisija 2015a: 9).

Evropska komisija spremljanje (*monitoring*) definira kot »neprekinjeno nalogo pregleda informacij, sistematičnega zbiranja podatkov o proračunskih zahtevah in financiranih aktivnosti. Ustvarja kvantitativne podatke in zagotavlja odzive o ustrezni implementaciji ukrepov/sredstev, ki omogoča popravljanje odmakov od operativnih ciljev. Spremljanje prispeva k odgovorni javni porabi in zagotavlja dragocene informacije za ocenjevanje ukrepov/sredstev« (ibid.).

Ocenjevanje medtem »vključuje presojo posegov (*interventions*) skladno z njihovimi rezultati (*results*) in učinki (*impacts*) in potrebami, ki naj bi jih zadovoljili. Je sistematično sredstvo, ki zagotavlja dokaze za odločanje ter izboljšuje učinkovanje (*effectiveness*), uporabnost (*usefulness*) in učinkovitost (*efficiency*). Še več, ocenjevanje prispeva k izboljšani transparentnosti, učenju in odgovornosti. Tako omogoča pridobivanje izkušenj za naprej o tem kaj deluje, v katerih pogojih in zakaj (ali zakaj ne)« (ibid.).

V primerjavi s spremljanjem in ocenjevanjem je cilj revizije izboljšati administrativno in finančno upravljanje ukrepov in sredstev.

Rezultati spremljanja in ocenjevanja tako prispevajo k:

- Pravočasnim in ustreznim predlogom za odločanje in osnovi za vzpostavljanje prioritet;
- Učenju (kvaliteta posegov, implementacija, oblikovanje politik, pa tudi poenostavljanje);
- Povečani legitimnosti, transparentnosti, odgovornosti in dodani vrednosti EU delovanja;
- Učinkovitejši alokaciji sredstev (tudi med in znotraj ukrepov).

Spremljanje in ocenjevanje sta po Evropski komisiji (2015a: 9; 2015b: 51) s tem ključ do odločanja utemeljenega na dejstvih (*evidence-based*) o učinkujoči porabi za ukrepe.

Namene ocenjevanja je mogoče vzporediti z razlagami evropeizacije (Tabela 1), v smislu:

- Prispevati k obliki intervencij (uspešnost) → struktura priložnosti
- Pomagati pri učinkoviti porabi sredstev (odgovornost) → dobro ustrezanja
- Izboljšati kvaliteto intervencij (učinkovitost) → konkurenca
- Poročati o dosežkih intervencij (transparentnost) → učenje

Intervencijska logika

Intervencijska logika oz. logika posegov je po Evropski komisiji (2015a: 10) »logična povezava med problemom ali ciljem, globalnimi dejavniki ter razpoložljivimi izbirami politik (ali dejanskimi EU ukrepi). Uporablja se pri vnaprejšnjih ocenah učinkov in ex-post ocenah«.

Ključno vlogo pri tem igrajo kazalci, t.j. sredstva za merjenje dosežkov cilja. Ločevati je potrebno med kazalci, ki kažejo na mobilizacija vira, produkt (*output*) in učinek (*effect*) – slednji je lahko neposredni kot rezultat (*result*) ali dolgoročni učinek (*impact*) – ali za opis konteksta (ekonomski, družbeni,

okoljski). Kazalec lahko meri dejstva ali mnenja v dani časovni točki. Ustrezen kazalec omogoča kvantifikacijo in poenostavljanje opazovanega fenomena (Evropska komisija 2015a: 14, 17).¹

Pogosto več kot en ukrep/sredstvo prispeva k doseganju ciljev, hkrati en ukrep prispeva tudi k več ciljem. Podobno se lahko en kazalec uporablja za spremljanje več ciljev. Medtem ko je merjenje produktov običajno zanesljivo, so pri rezultatih in učinkih konteksti pomembnejši – to še posebej velja za kmetijstvo, ki je izpostavljeno spremembam v naravnih in drugih pogojih (Evropska komisija 2014; 2015a: 15). Sami učinki še nič ne povedo: pomembni so tudi rezultati drugih dejavnikov, od kontekstualnih do drugih politik in ukrepov. Potrebno je torej izračunati 'neto učinke' kar zahteva ustrezne teorije in metodologijo.

Vloga držav članic in EU v ciklu politike je deljena (Evropska unija 2015a: 16). Evropeizacija je tesno povezana s politiko utemeljeno na dejstvih. Po mnenju Komisije (2015: 56) je »spremljanje in ocenjevanje ključno za učinkovanje EU delovanja – pričakovanih in dejanskih učinkov politik zakonodaje /.../ v vseh fazah cikla politike: kako deluje, je še vedno upravičeno, naj se spremeni /.../ .«

1.1.3 Metodologija

Empirična raziskava temelji na primerjalni analizi načela politike utemeljene na dejstvih. Nanaša se na cikel politike med leti 2014-2020 v katerem se je načelo spremljanja in ocenjevanja uveljavilo kot splošno načelo za celotno SKP. Analiza ločeno obravnava cilje kot splošne cilje oziroma stvar identifikacije (*politics*), načela in strategije kot operative cilje znotraj danega institucionalnega okvirja (*polity*) ter ukrepe kot izvedbene cilje politik (*policy*). V nadaljevanju predstavljamo in utemeljujemo izbiro analiziranih dokumentov.

Veljavne cilje SKP kot so zapisani v Lizbonski pogodbi je postavila že Rimska pogodba v čl. 38-44. V zvezi s cilji se najpogosteje navaja čl. 39.

Specifični okvir za SKP v opazovanem obdobju predstavlja dokument Pregled reforme SKP 2014-2020, ki govori o izzivih in ciljih, proračunu in njegovem razvoju, novostih v politiki in tem kako so cilji naslovljeni. Dokument razlaga rezultat triletnega procesa pregleda, predlogov in pogajanj o politiki v celoti, prvič s so-odločanjem Evropskega parlamenta. Proces se je pričel leta 2010 z javno razpravo, temu je sledilo sporočilo Komisije v zvezi z izzivi in prioritetami, ter zakonodajni predlogi (neposredna plačila, razvoj podeželja, organizacija trgov in horizontalni vidiki) na osnovi posvetovanj in analize učinkov (*Impact Assessment*). Proces je potekal vzporedno s pogajanjem o večletnem finančnem okvirju, na podlagi česar je bil na koncu sprejet paketni dogovor, ki je ohranil osnovne cilje in pristop, a, glede na prvotni predlog Komisije, zmanjšal proračun.

Tehnični rokovnik spremljanja in ocenjevanja SKP v obdobju 2014-2020 uvaja omenjena načela, ki prvič veljajo tudi za I. steber (neposredna plačila in organizacija trgov), skladno z uredbo, ki je del reforme (Evropska komisija 2015a: 9). Omenjena Uredba 1306/2013, čl. 110 (3) pravi takole: »Učinkovitost SKP pri doseganju skupnih ciljev bo merjena in ocenjevana na podlagi skupnih kazalcev učinka ter specifičnih ciljev, na katerih slonijo kazalci rezultata.« Na ta način se krepi intervencijska logika –

¹ Ustrezni kazalci naj bi bili: a) relevantni (povezani s ciljem, vključno z ustrezno ravnanje: kazalec učinka meri učinek in kazalec rezultata rezultat); b) sprejeti (s strani deležnikov), c) kredibilni (zunanje sprejeti, nedvoumni in enostavni za interpretacijo za nestrokovnjake) d) enostavni (za spremljanje) in e) robustni (trajni, z njimi ni lahko manipulirati) (Evropska komisija 2015a: 14).

povezava med cilji in sredstvi politike. Dokument navaja operativne cilje politike (Evropska komisija 2015a: 10) in jih umešča v okvir.

Cilje slovenske kmetijske politike določa Zakon o kmetijstvu iz 2008 (ZKme-1).

Okvir zasledovanja ciljev opredeljuje Resolucija o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 Zagotovimo.si hrano za jutri. Kmetijska politika Slovenije je do leta 1998 temeljila predvsem na visoki tržno-cenovni zaščiti (Volk, 2004). Trgovinski sporazumi in prilagajanje EU so med letoma 1998 in 2004 vodili v znižanje le teh in uvajanje ukrepov primerljivih SKP. Po vstopu so bile aktivnosti usmerjene v prevzemanje sprejetih reform SKP, vzpostavljanje administrativnih in kontrolnih sistemov ter kmetijske institucionalne infrastrukture. Pri Resoluciji gre šele za drugi tovrstni dokument – po Strategiji razvoja slovenskega kmetijstva, ki jo je državni zbor sprejel leta 1993. Za razliko od prvega, Slovenija sedaj svojo vlogo vidi kot aktivna članica EU. Kot pravi resolucija (Državni zbor 2011), »po letu 2008 kmetijska politika prehaja iz obdobja, ko smo v večji meri prevzemali SKP, v obdobje, ko je potrebno na podlagi doseženega razvoja, razpoložljivih razvojnih potencialov in z upoštevanjem hitro spreminjajočega se globalnega okolja na novo določiti strateške usmeritve razvoja slovenskega kmetijstva za naslednje srednjeročno obdobje.«

Strategija za izvajanje resolucije iz 2015 poudarja konsistentnost in koherentnost izvedbe resolucije, prisotnost obveznih sestavin, predpisanih s predpisi o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopki za pripravo predloga državnega proračuna in je tako »ključna za uresničevanje sprejetih ciljev in prednostnih programskih usmeritev« (MKGP 2014: 5).

1.1.4 Rezultati analize

1.1.4.1 SKUPNA KMETIJSKA POLITIKA EU

V skladu z čl. 39 Rimske pogodbe ima SKP naslednje cilje:

- (a) Povečati produktivnost v kmetijstvu s spodbujanjem tehničnega napredka in zagotavljanjem smotrnega razvoja proizvodnje in smiselno uporabo proizvodnih sredstev, še posebej dela;
- (b) tako zagotoviti pravičen življenjski standard kmetijske skupnosti;
- (c) ohranjovati stabilnost trgov;
- (d) zagotoviti dostopnost ponudbe;
- (e) zagotoviti razumne cenovne ravni za potrošnike.

Ob tem je potrebno upoštevati:

- (a) posebno naravo kmetijstva, ki izhaja iz socialne strukture in razlik v strukturnih in naravnih danostih med regijami;
- (b) potrebo po postopnosti pri usmerjanju strukturnega prilagajanja v panogi;
- (c) dejstvo, da v državah članicah kmetijstvo predstavlja panogo, ki je tesno povezana z gospodarstvom kot celoto.

Cilji SKP temeljijo na t.i. modernizaciji, ki je utemeljena v ekonomski teoriji in izhaja iz razvojnega zaostanka v sektorju. To dopolnjujejo cilji, povezani z dohodki v panogi, stabilnost trgov in dostopnost ponudbe po razumni ceni, ki se nanašajo na specifične značilnosti kmetijstva: šibek položaj v kmetijsko-živilski verigi, izpostavljenost tržnim nihanjem in prehransko varnost – nacionalni pomen ponudbe (vključno z dostopnostjo). Drugi del čl. 39 se nanaša na meddržavno razsežnost; razlike v strukturnih

danostih, potrebo po postopnem prilagajanju in upoštevanju vpetosti kmetijstva v gospodarstvo kot celoto.

Kljub temu, da so bili postavljeni pred več kot pol stoletja, so cilji SKP še vedno relevantni; strukturne razlike so se s širitvami dodatno povečale, prav tako se krepi problem tržnih nihanj in rasti cen. Zaradi večjih razlik v EU je kmetijska politika občutljivo vprašanje.

Reforma 2014-2020

SKP je od leta 1992 v procesu reform v smeri »večje tržne naravnosti, skrbi za dohodek in varnostne mreže, povečane integracije okoljskih ciljev ter okrepljenega razvoja podeželja po EU« (Evropska komisija 2013: 2). Podpore se tako postopoma preusmerjajo od proizvodno vezanih, v smeri podpor, vezanih na površino (*area-based*) in torej brez neposredne navezave s kmetijsko proizvodnjo.

Nadaljnja prisotnost izzivov, od katerih nekateri segajo tudi onkraj okvira kmetijstva, zahteva nadaljnje reforme. V skladu z javno razpravo, ki je potekala pred oblikovanjem predlogov, so bili izzivi razvrščeni na (ibid.):

- Ekonomske: prehranska varnost, globalizacija, padanje rasti produktivnosti, nihanje cen, pritiski na proizvodne stroške zaradi cen vstopnih surov in slabšanje položaja kmetov v prehranski verigi;
- Okoljske: učinkovita uporaba virov, kvaliteta zemlje in vode, grožnje habitatom in biodiverziteti
- Teritorialne: podeželje se sooča z demografskimi, ekonomskimi in družbenimi trendi kot je depopulacija in opuščanje.

Vloga SKP je spodbujati proizvajalce k naslavljanju teh izzivov. V zvezi s tem so bili postavljeni trije specifični cilji: vzdržna proizvodnja hrane; trajnostno upravljanje z naravnimi viri in prilagajanje podnebnim spremembam; uravnotežen razvoj podeželja. Cilji so zahtevali prilagoditev sredstev – reforma se je tako osredotočila na operativne cilje, ki bi dali bolj učinkovita sredstva za izboljšanje konkurenčnosti in s tem vzdržnosti na dolgi rok (Evropska komisija 2013: 2). Namen je bil proizvesti več varne in kakovostne hrane, ter ohranjati ugodno stanje naravnih resursov, ki so odločilnega pomena tudi za ohranjanje produktivnosti. To pa je bilo mogoče s konkurenčno panogo sektorjem, na podlagi ustrezno delujočih verig, ki prispevajo k vzdrževanju podeželskega gospodarstva.

Reformirana SKP je ohranila dvo-stebrno strukturo a okrepila njuno konsistenco in medsebojno povezljivost. Bistvena novost je arhitektura neposrednih plačil: te so bolj ciljne, enakopravne in zelene, okrepljena je varnostna mreža in razvoj podeželja (Tabela 2).

Omenjeno je bilo doseženo z omejenimi sredstvi. Predlog Komisije je bil ohranitev nominalne ravni obeh stebrov iz 2013 za obdobje 2014-2020. Dogovor je I steber znižal za 1,8%, II steber pa za 7,6% (v cenah iz 2011), delež SKP v novi finančni perspektivi pa je padel na 37,8% (Evropska komisija 2013: 3). finančna meja SKP 2014-2020 je (v milijardah €, tekoče cene) 408,31 milijarde (I steber 312,74, II steber 95,58), v cenah iz 2011 pa 362,79 milijarde (I steber 277,85 in II steber 84,94 milijarde) (Evropska komisija 2013: 3).

Pri izidu je potrebno upoštevati vpliv dolgoročnega načrtovanja sprememb: zato podpore od 1992 postopoma, vendar konsistentno, prehajajo od proizvoda do proizvajalcev in okolja. Stabilizacija izdatkov je bila potrebna tudi v luči širitve, ki je zaradi večjih razlik prinesla tudi fleksibilizacijo. Ne glede na to je reforma razumljena kot mejnik: v središče namreč postavlja zagotavljanje javnih in zasebnih dobrin, kot so krajina, biodiverziteti in podnebne spremembe; te sicer nimajo ustrezne tržne vrednosti, zato pa narašča njihova družbena legitimnost.

Preglednica 2: Operativni cilji in spremembe ukrepov

Konkurenčnost: - Odprava proizvodnih omejitev pri sladkorju (2017), mleku (2015) in vinu (2018), ukinitve nekaterih ter posodobitev drugih shem; - Kolektivno pogajanje v nekaterih sektorjih in dobaviteljske pogodbe v vseh za organizacije proizvajalcev, združenja in medsektorske organizacije ter začasna izjema konkurenčnih pravil (zasebni umik s trga zaradi neravnovesij); - Sodelovanje: izboljšanje položaja, dostop do kreditov ipd., pa tudi diferenciacija proizvodov, kvaliteta, predelava na kmetiji, inovacije, ukrepi II stebra in podpore mladim kmetom. - Bolj odzivna varnostna mreža in krizna rezerva (400 milijonov letno v cenah iz 2011 z zmanjšanjem neposrednih plačil). Ob tem je v II stebru nabor ukrepov za upravljanje s tveganji, dohodkovno stabilnost ipd.	Trajnost: - Prilagoditev izzivom podnebnih sprememb: odpravljati in prilagajati se: večja odpornost na poplave, suše in požar idr. - Poenostavljena in bolj ciljna navzkrižna skladnost kot osnovna raven, zelena plačila v obsegu 30% ovojnice neposrednih plačil, namenjena ohranjanju stalnega travinja, ekoloških namenskih območij in raznolikosti posevkov poljščin. - Za namene trajnostnih kmetijskih praks je namenjenih še 30% sredstev razvoja podeželja za te namene (kmetijsko okolijski ukrepi, ekološka pridelava, območja z naravnimi omejitvami, Natura 2000, gozdni ukrepi in investicije za okolje ali podnebne spremembe). Navezava s svetovanjem in inovacijskimi shemami.
Bolj učinkujoča in učinkovita SKP: Bolj ciljna in enakopravna neposredna plačila (*opcijsko): - Problem staranja (samo 14% kmetov je mlajših od 40 let): od 2015 vsi mladi kmetje dobijo dodatno podporo (do 2% ovojnice, do 25% na ha za do 5 let), ki se ji lahko doda tudi sredstva razvoja podeželja. - Redistributivno plačilo na prve hektarje (male, srednje kmetije – do 65% povprečja na ha, do 30% ovojnice)* - Posebna shema za male kmete (do 10%, do 1250€, poenostavljeni pogoji)* - Fleksibilnost pri vezanih podporah (10-15%) za občutljive sektorje* - Kmetovanje v težjih pogojih (do 5%). - 5% degresivnost nad 150.000. Možnost za prostovoljno kapico (dodatno prostovoljno degresivnost plačil). - Zunanja konvergenca: minimalna povprečna podpora na hektar do 2020: nacionalno ali regionalno hektarsko plačilo.	

Vir: Evropska komisija 2013: 5-8

Na področju razvoja podeželja je reforma uveljavila bolj strateški pristop. Članice so morale pri pripravi programov izbrati štiri od šestih prioritet: prenos znanja in inovacije; vzdržnost in konkurenčnost kmetijstva; kmetijsko-prehranska veriga v širšem smislu; obnavljanje, ekosistemske storitve, učinkovita raba energije; de-karbonizacija in podnebne spremembe; socialna vključenost (Evropska komisija 2013: 9).

Izzivi izpostavljeni v javni razpravi so lahko stvar polemike – problem prehranske varnosti v Evropi je denimo vprašljiv. Evropska komisija je kljub temu poizkusila postaviti ekonomsko upravičljive cilje – vzdržno proizvodnjo, ohranjanje in zagotavljanje okoljskih dobrin in uravnotežen ozemeljski razvoj. Zaradi omejenega proračuna se je v operativnem smislu osredotočila na izboljšano učinkovanje in učinkovitost ukrepov. Pri tem je poudarila konkurenčnost, ob ustreznem urejanju razmerij znotraj verig, kot ekonomsko podstat.

Sam predlog Komisije je spremljala analiza učinkov treh scenarijev (konzervativni, napredni in reformni), ki je bila problematična iz teoretskega in metodološkega vidika, vendar pa je hkrati želela utemeljiti predlog znotraj dane politične realnosti. Predlog je imel nekatere liberalne elemente na področju tržnih ukrepov, uvajal je zelenitev neposrednih podpor, ter krepil fleksibilnost, s čemer sicer

ni bistveno prispeval k danim ciljem.² V procesu odločanja o reformi je prišlo do dodatne razvojenitve predlogov zaradi paketnega dogovora skupaj s proračunom, ki je omogočil zmanjšanje sredstev v zameno za milejšo reformo, in dodatnih konservativnih veto igralcev kot je Evropski parlament (Erjavec in dr. 2015a).

Neglede na omenjeno pa je Komisija skozi celoten proces uspela ohraniti tako načelo intervencijske logike kot ekonomsko podstat splošnih ciljev in v tem duhu tudi nekatere novosti, kot je razvrščanje outputov kmetijstva med javne in zasebne dobrine ter s tem povezano bolj ciljno usmerjanje ukrepov.

Izvedba

Leta 2014 so bili sprejeti operativni cilji SKP (Evropska komisija 2015: 10):

- Vzdržna proizvodnja hrane za prispevek k prehranski varnosti skozi povečanje konkurenčnosti kmetijstva EU ob zagotavljanju sredstev za naslavljanje izzivov povezanih s tržnimi nepravilnostmi in delovanjem prehranske verige;
- Trajnostno upravljanje z naravnimi viri in prilagajanje kmetijske proizvodnje podnebnim spremembam za zagotavljanje dolgoročne trajnosti in potenciala kmetijstva EU skozi varovanje naravnih virov;
- Uravnotežen ozemeljski razvoj za prispevek k družbenoekonomskemu razvoju podeželskih območji ob spodbujanju ustreznih pogojev za varovanje strukturne raznolikosti po EU.

Spremljanje naj bi potekalo na naslednji način: ob upoštevanju kontekstov (situacija in trendi) naj bi opazovali učinek na ravni splošnih ciljev, rezultat na področju specifičnih (specifični cilji za I steber in prioritete za II steber), ter dosežek/produkt na ravni ukrepov stebra I in II (Evropska komisija 2015: 14-15) (Preglednica 3).

Kot je razvidno iz tabele 3, so splošni cilji operativno opredeljeni v obliki specifičnih ciljev I. stebra in prioritet II. stebra. Ključni ukrepi so povezani s posameznimi specifičnimi cilji oziroma prioritetami, pri čemer lahko posamezen ukrep prispeva k več ciljem/prioritetam, vendar pa je vsak izmed ukrepov namenjen predvsem enemu cilju. Posamezni specifični cilj/prioriteta je na drugi strani lahko odvisen od več ukrepov, vključno z bistvenimi. Opredeljeni so tudi ključni kazalci produkta posameznih ukrepov.

Povezavo med posameznimi cilji in ukrepi je mogoče problematizirati. Mogoče je tudi trditi, da razdelitev postavlja intervencijsko logiko na glavo v smislu tega, da so cilji prilagojeni obstoječim ukrepom (Erjavec in dr. 2015a). Vendar pa je pomembno to, da je vzpostavljena nedvoumna povezava med ukrepi in produkti na eni ter cilji na drugi strani, kar s pomočjo ustreznih kazalcev omogoča spremljanje in ocenjevanje politike, s tem pa podlago za njeno spreminjanje (v prihodnje).

² Analiza strateškega dokumenta iz 2010 in predlogov komisije iz 2011 Erjavca in Erjavčeve (2015) je celo pokazala, da je v povezavi s I. stebrom prevladoval produktivistični diskurz, kar se je naposled odrazilo v rezultatih politike.

Preglednica 3: Spremljanje in ocenjevanje SKP

Splošni cilji	(1) Vzdržna proizvodnja hrane (2) Trajnostno upravljanje z naravnimi viri in podnebno delovanje (3) Uravnotežen ozemeljski razvoj								
specifični cilji SKP / produkti (kazalci)	Steber I specifični cilji (Uredba 1307/2013)				Razvoj podeželja - prioritete (Uredba 1308/2013)				
	Ohranjati stabilnost trgov	Zadostiti pričakovanjem potrošnikov	Ohranjati raznoliko kmetijstvo po vsej EU	Povečati dohodke kmetov	Izboljšati konkurenčnost kmetijstva	Spodbujati inovacije	Zagotavljati okoljske javne dobrine	Prilagajati proizvodnjo podnebnim spremembam	Spodbujati družbeno-ekonomski razvoj podeželja
I a) osnovno/SAPS (št. KG, ha)			X	X					
Re-dis (št. KG, ha)			X	X					
Zeleno (+%: vključene površine, obveznost kolobarja, EFA, travinje in ekvivalent)					X		X		
Mladi (št. KG, ha)				X	X				
Mali kmetje (št. KG, ha)			X	X					
Vezano (št. upravičencev, ha, količina, št. glav živali)			X	X			X		
Omejene možnosti (št. KG, ha)			X	X			X		
I b) tržne (intervencije-obseg)	X			X					
PO (% tržne proizvodnje)	X	X	X	X	X		X		
Šolska shema (št. upravičencev)		X							
Vino (ha: novi, restrukt., št. prom. projekti, št. invest. in inovac. projekt.)		X	X		X				
I c) Navzkrižna sklad. (št ha, % plačil)		X	X				X		
Sheme kakovosti (GI, vino, druge sheme)		X	X	X	X				
Ekološko kmetijstvo (ha, +ha, št. certificiranih proizvodov)		X	X	X			X		
Promocija (št. programov)		X	X		X				
Svetovanje (št.)	X	X	X	X	X	X	X		

Legenda: I a) – neposredne podpore; I b) – tržni; I c) – horizontalni; X – zveza; X – ključni ukrep

Vir: Evropska komisija 2015: 11-13

1.1.4.2 SLOVENSKA KMETIJSKA POLITIKA

Drugi člen zakona o kmetijstvu iz 2008 postavlja naslednje cilje:

- Stabilna pridelava varne, kakovostne in čim cenejše hrane ter zagotavljanje prehranske varnosti in čim višje stopnje samooskrbe;
- Ohranjanje poseljenosti in obdelanosti podeželja ter krajine;
- Trajno ohranjanje rodovitnosti kmetijskih zemljišč;
- Varstvo kmetijskih zemljišč pred onesnaženjem in nesmotrno rabo ter ohranjanje in izboljšanje virov za trajnostno pridelavo hrane;
- Trajno povečevanje konkurenčne sposobnosti kmetijstva;
- Zagotavljanje primerne dohodkovne ravni kmetijskim gospodarstvom in
- Uresničevanje načel varstva okolja in ohranjanja narave ter ohranjanja genskih virov.

Slovenske cilje lahko razdelimo na dva dela. Prvi štirje cilji umeščajo slovensko kmetijstvo znotraj SKP v obdobju Fischlerjeve reforme in Zdravstvenega pregleda SKP, ki sta prinesla prehod v podporah od zgodovinskih pravic in proizvodne vezanosti proti podporam, ki ohranjajo proizvodni potencial zemljišč in ugodnega stanja okolja. Hkrati s tem se je zaradi rasti cen hrane na svetovnih trgih odprlo vprašanje prehranske varnosti in okolja. Slovenski cilji zaradi položaja neto uvoznice in opuščanja proizvodnje ter spremembe namembnosti zemljišč nekoliko bolj poudarjajo te probleme. Drugi del, ki ga predstavljajo zadnji trije cilji, predstavlja splošne cilje SKP z dodano okoljsko dimenzijo, ponovno v kontekstu razprav na EU ravni v danem obdobju, ter 'ohranjenje genskih virov', ki izhaja tako iz EU razprav o GSO kot iz politizacije razprave v Sloveniji.

Čeprav so na splošno rečeno slovenski cilji skladni s cilji SKP jih od ciljev Rimske pogodbe, ki slonijo na ekonomski modernizacijski logiki, loči izrazita zaščitna usmerjenost. Opaziti je mogoče tudi nekonsistentnost in necelovitost v smislu vključevanja diametralno različnih stališč, ki so v nasprotju z razpoložljivimi ukrepi (npr. samooskrba na eni in načela varovanja okolja, ki pomenijo, da onesnaževalec plača, s čemer se povečujejo stroški proizvodnje, na drugi strani) ter odzivanje na trenutno aktualne teme v kmetijski politiki (npr. samooskrba in ohranjanje genskih virov). Opazen je tudi poizkus poudarjanja ogroženosti, kot način dajanja legitimnosti nacionalni politiki oziroma nosilcem oblasti.

Nacionalna strategija v okviru SKP 2014-2020

Resolucija o strateških usmeritvah slovenskega kmetijstva iz 2011 uvodoma ugotavlja, da je v Sloveniji položaj kmetijstva slabši kot v povprečju EU v smislu višjega deleža kmetijstva v BDP (za 47%) in zaposlitvah (za 59%) (podatki za 2009) ob večjih strukturnih problemih – majhnosti in nizki produktivnosti kmetij. Slednja denimo znaša polovico povprečja EU in tretjino povprečja EU-15. Razdrobljenost vpliva tudi na položaj kmetij v verigi. Resolucija ob tem ugotavlja, da so »dosedanji ukrepi SKP (neposredna plačila, ukrepi programa razvoja podeželja) /.../ delovali v smeri ohranjanja obstoječe strukture, kar je za Slovenijo razvojno zaskrbljujoče« (Državni zbor 2011).

Ključni problemi, ki jih dokument navaja, so še: težavni naravni pogoji; odvisnost od vremenskih razmer in podnebja; rastoča nihanja cen in zaostrovanje cenovno-stroškovnih razmerij, nizki dohodki in samooskrba; položaj neto uvoznice hrane; okoljsko občutljiva območja; revščina in socialna marginalizacija; asimetrija moči akterjev vzdolž verig vrednosti hrane; globalni izzivi; razmerje med proizvodnimi in okoljskimi cilji.

Splošni cilj, ki iz tega izhaja, je »trajnostno kmetijstvo kot medsebojno odvisen in uravnotežen razvoj v ekonomskem, socialnem in okoljskem smislu«, torej konkurenčno, socialno in družbeno odgovorno, okolju prijazno in vzdržno (ibid.). Poleg tega je skladno z Resolucijo »zagotavljanje hrane lokalnemu

prebivalstvu strateška opredelitev slovenske države, ki določa tudi njeno politično in ekonomsko suverenost« (ibid.). Slednje je povezano z dostopnostjo dobrin, s socialnimi vidiki in uravnoveženim razvojem.

Resolucija navaja naslednje strateške cilje (ibid.):

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

Na podlagi Zakona o kmetijstvu in razprave o SKP 2014-2020 Resolucija določa prednostne programske usmeritve in identificira izzive in ukrepe, s pomočjo katerih bodo te zasledovane. Omenjeno se ponovno pojavi tudi v Strategiji, vendar z bolj podrobnimi ukrepi – strategija je bila namreč oblikovana po tem, ko je bila reforma SKP 2014-2020 že sprejeta (MKGP 2014). Prednostne nacionalne programske usmeritve in ukrepe, ki se nanašajo na okvir SKP, navajamo v preglednici 4.

Preglednica 4: Prednostne programske usmeritve in ukrepi SKP

Prednostne programske usmeritve	I steber	PRP	Nacionalni
(I) Zagotavljanje stabilnih proizvodnih in ekonomskih razmer za kmetijstvo.	Neposredna plačila, vključno s prilagoditvami/drugimi cilji, tržne intervencije, položaj v verigi		x
(II) Prestrukturiranje in dvig konkurenčnosti kmetijstva in povezanih panog.	Mladi kmetje	x	x
(III) Ohranjanje rodnosti tal in proizvodnega potenciala kmetijskih zemljišč.	Navzkrižna skladnost	KOPOP	x
(IV) Učinkovitejše tržno organiziranje kmetijstva, krepitev agroživilskih verig in večja prepoznavnost domačih proizvodov.	Sheme kakovosti, podpore organizacijam proizvajalcev (sadje, zelenjava), šolska shema (sadje, zelenjava, mleko)	x	x
(V) Krepitev zagotavljanja javnih dobrin kmetijstva na področju varstva okolja in ohranjanja kulturne krajine.	Zelena komponenta	KOPOP, OMD	
(VI) Socialno vzdržen in skladen razvoj podeželja.	»Sedanja SKP je manj učinkovita«	x, LEADER	
(VII) Večja vloga znanja in njegov učinkovitejši prenos.		Ukrep Svetovanje	x

Vir: Resolucija in Strategija

Resolucija in Strategija razpravljata tudi o proračunu. Uvedba SKP je bila povezana s precejšnjo rastjo stroškov kmetijske politike.³ V letu 2012 so proračunski izdatki povezani s kmetijstvom znašali 384 milijona evrov. Od tega je del EU znašal 263 milijonov, oziroma skoraj 70% kmetijskega proračuna.

³ Kmetijski proračun je naraščal od 1995, hitro zlasti od 1998, ko je s ciljem postopno približati vsebino, obliko in višino podpor kmetijstvu SKP EU prišlo do pomembnega povečanja proračuna. Trend rasti neposrednih plačil se je nato nadaljeval po vstopu Slovenije v EU (v letu 2004), hkrati pa so se izjemno povečala proračunska izplačila za ukrepe politike razvoja podeželja. Na primer v letu 2004 so proračunski izdatki za kmetijstvo skupaj znašali skoraj 228 milijonov evrov, kar je 2,4-krat več kot v letu 1998.

Tržni ukrepi in neposredna plačila so predstavljali 163 milijonov, sredstva za razvoj podeželja in strukturne ukrepe pa 182 milijonov. Delež proračuna ministrstva za kmetijstvo v celotnem državnem proračunu se je med leti 2003 in 2012 povečeval z rahlimi nihanji iz 3,7% na 4,5%, kolikor je znašal leta 2011 (MKGP 2015: 158).

V finančnem obdobju 2014-2020 bo slovenski kmetijski proračun znašal 2,1 milijarde evrov, od tega 51% razvoj podeželja (1,1 milijarde, od tega 838 milijonov s strani EU), 38% neposredna plačila in 11% ostali ukrepi (MKGP 2015: 160). Največ, 40% denarja, bo namenjeno I. programski prioriteti (zagotavljanje stabilnih ekonomskih in proizvodnih razmer), sledi V. (krepitev zagotavljanja javnih dobrin) s 25% in II. (prestrukturiranje in dvig konkurenčnosti) s 16%. Nato se zvrstijo VI. prioriteta (Socialno vzdržen in skladen razvoj podeželja) z 9%, VII. (Večja vloga znanja in njegov učinkovit prenos) z 8%, IV. (učinkovitejše tržno organiziranje kmetijstva) z 2% in III. (ohranjanje rodnosti tal) z 0,5% (MKGP 2015: 161).

Resolucija kot ključen problem prepoznava strukturne probleme slovenskega kmetijstva, hkrati s tem pa opozarja na njihovo vztrajanje v okviru SKP. Ob tem navaja še druge ekonomske probleme kot so naravni pogoji in stroškovno-ekonomska razmerja, nizke dohodke ter položaj drugih členov v verigi, socialna vprašanja kot sta revščina in marginalizacija, ter vlogo občutljivih naravnih območij. Če se s tem delom resolucija povsem umešča v kontekst SKP, pa hkrati kot izzive navaja tudi samooskrbo, ki je v kontekstu vključenosti v sistem SKP šibko argumentiran cilj. Resolucija izpostavlja še globalno dilemo razmerja med proizvodnjo in ohranjanjem okolja, ki izhaja iz razprav o SKP, in katere namen je bil preprečiti krepitev okoljskih ciljev (Erjavac in dr. 2015a). Izzivom sledi splošni cilj trajnosti v ekonomskem, socialnem in okoljskem smislu. Navajanje socialne dimenzije pred okoljsko kaže na večje poudarjanje tega problema. Sam cilj ekonomske, socialne in okoljske trajnosti ustreza trem kategorijam izzivov SKP 2014-2020 a je formuliran presplošno, da bi ga bilo mogoče povezati s specifičnimi izzivi in operativnimi cilji. Strateški cilji so na drugi strani sestavljeni iz nacionalnega cilja samooskrbe in treh specifičnih ciljev SKP.

Na ravni operativnih ali strateških ciljev lahko opazimo (a) poudarjanje socialno-proizvodne komponente (v primerjavi z operativnimi cilji SKP), ki kaže na zaščitno usmerjenost, (b) nekonsistentnost in ne celovitost v smislu radikalnih ciljev kot so proizvodnja na eni in socialna komponenta na drugi strani, ki imajo za posledico uporabo presplošnih operativnih kategorij, kot je 'trajnost', ter (c) sklicevanje na nacionalni interes, pri čemer gre lahko za obratno kavzalnost ko se nacionalno delovanje, izhodiščni vzrok problema, predstavlja kot rešitev. Vse troje je znak neuspešne evropeizacije. Poleg tega v naboru strateških ciljev pogrešamo take, ki bi naslavljali problem neugodnih strukturnih danosti slovenskega kmetijstva (tehnološko zaostajanje, šibka povezanost gospodarskih subjektov vzdolž verig vrednosti, razdrobljenost zemljišč, majhnost kmetij).

Prednostne programske usmeritve, ki se nanašajo na izvedbeno raven, so kombinacija specifičnih in programskih ciljev SKP ter slovenskih potreb. Temeljijo na strukturnih izzivih in so sistematične. Problem pa je navezava na ukrepe SKP. Čeprav ti predstavljajo večji del razpoložljivih sredstev je namreč vzpostavljena zelo splošna povezava: celoten prvi steber je namenjen zagotavljanju 'stabilnih ekonomskih razmer', ob tem pa se prepleta še s V. prioriteto (zagotavljanje javnih dobrin), pri čemer je v obeh primerih v ospredju dohodek proizvajalcev. Hkrati s tem je ob socialni prioriteti zapisano, da SKP to zasleduje slabo (Državni zbor 2011). Z drugimi besedami se največji del sredstev v paketu namenja cilju, za katerega se ugotavlja, da ni dosežen. Drži sicer, da pomembno vlogo v strukturi porabe igra program razvoja podeželja, ki je bolj ciljno usmerjen, vendar očino v kombinaciji z ostalimi ukrepi ne daje ustreznih rezultatov (kar uvodoma ugotavlja že sama Resolucija). Na podlagi tega lahko sklenemo, da načrtovanje ukrepov ustrezno ne odraža načela politike utemeljene na dejstvih.

1.1.5 Zaključna razprava: evropeizacija v času manj Evrope?

Teza, ki jo bomo formalno preverjali v evalvaciji je, da Slovensko kmetijstvo v okviru SKP kljub položaju neto prejemnice ni izboljšalo svojega položaja. Nasprotno, ob večjem obsegu sredstev so strukturne spremembe upočasnjene, odvisnost od podpor pa večja. V kolikor se teza izkaže za pravilno, je med vzroki za slab položaj spodbudila evropeizacija, ki se kaže v neustreznem uveljavljanju skupnostnega načela politike utemeljene na dejstvih.

Primerjalna analiza ključnih dokumentov SKP in nacionalne kmetijske politike za obdobje 2014-2020 je pokazala, da so splošni cilji SKP skladni s cilji slovenske kmetijske politike: oboji namreč v ospredje postavljajo strukturne probleme kmetijstva. Večji problem je, ko gre za strateške usmeritve in operativne cilje v smislu tega, kako cilje doseči. Čeprav je SKP pri tem ujeta v okvir delovanja, ki ga predstavljajo prvotna zasnova politike, interesi akterjev in okvirji odločanja, je politika v osnovi še vedno utemeljena na ekonomskih načelih in sledi intervencijski logiki, kar je razvidno tudi iz reforme SKP za proračunsko obdobje, v katerem se trenutno nahajamo. V nasprotju s tem slovenska politika poudarja relativno konservativne preference in nacionalni interes, operativne cilje pa izpeljuje nekonsistentno, kar kaže na problem neskladja z evropsko politiko. Nadalje analiza načrtovanja ukrepov kaže pomanjkanje povezav med izvedbenimi prioritetami in ukrepi, ki bi omogočale smiselno ocenjevanje politike.

Paradoksalno utegne spodbuda za evropeizacijo priti s strani 'manj Evrope'. Omejena sredstva in večja fleksibilnost ter nagrajevanje tistih, ki prispevajo več k skupnim ciljem (dobrinam) utegne spodbuditi države za evropeizacijo in uvajanje načela politike utemeljene na dejstvih. Seveda pa lahko pride tudi do nacionalnega odziva v obliki dodatne re-nacionalizacije kar ponovno zavisí od kakovosti domače razprave v smislu omenjenega načela.

1.2 SKP 2021-2027: ZAKONODAJNI PREDLOGI, MOŽNI IZIDI POGAJANJ IN VERJETNE POSLEDICE ZA SLOVENIJO

1.2.1 Uvod

Evropska komisija je novembra 2017 objavila sporočilo »Prihodnost hrane in kmetijstva«, ki je postavilo strateški okvir za SKP po letu 2020, temu pa je sledila objava predloga prihodnje finančne perspektive (2. maj 2018) in uredb (1. junij 2018).

Predlogi bistveno ne spreminjajo obstoječih ciljev in ukrepov politike, spreminjajo pa način izvajanja s krepitvijo nacionalnih pristojnosti ter uvajanjem strateškega načrtovanja usmerjenega k ciljem, ki naj bi zagotavljalo ohranjanje skupnega trga na eni strani in odgovorno porabo proračunskih sredstev pri izvajanju politike na drugi strani. Večja fleksibilnost in učinkovitost politike oziroma porabe sredstev naj bi nadomestila realno zmanjšanje razpoložljivih finančnih virov.

V procesu pogajanj večjih sprememb predlogov ni pričakovati, odprta vprašanja pa se nanašajo predvsem na obseg proračunskih virov in sofinanciranje na eni strani ter tehnične možnosti v okviru prilagodljivosti na drugi.

Evropska komisija želi v izogib zamiku izvajanja 'nove' SKP dogovor doseči še pred koncem mandata Evropskega parlamenta, to je do pomladi 2019, kar pomeni, da bi bilo s pripravo Strateškega načrta

potrebno začeti že letos, kar bi bilo tudi sicer smiselno glede na povezanost načrta s tehničnimi vidiki pogajanj.

Za Slovenijo kot neto prejemnico in državo z omejenimi izkušnjami strateškega načrtovanja in izvajanja ukrepov, temelječih na ciljem usmerjenih pristopih, nov okvir predstavlja velik izziv, hkrati pa tudi priložnost za ustrezne prilagoditve izvajanja in povečanje učinkovitosti ter izboljšanje rezultatov izvajanja politike.

Namen tega dokumenta je opraviti pregled ključnih zakonodajnih predlogov in prvih analiz ter predvideti možne izide in verjetne posledice za Slovenijo ter na podlagi tega podati okvirne smernice za strateško delovanje.

1.2.2 »Prihodnost hrane in kmetijstva«

1.2.2.1 CILJI IN NAČELA

Evropska komisija je novembra 2017 objavila dokument »Prihodnost hrane in kmetijstva«, s katerim je načrtala strateški okvir SKP 2021-2027.

Sam naslov dokumenta, ki na prvo mesto postavlja »hrano«, nakazuje premik k potrošniku in prehranski politiki vendar pa so poudarki ostali podobni kot v prejšnjem obdobju in še vedno bližje utemeljeni s širšimi družbenimi vidiki kmetijske politike: t.j. proizvodnja hrane, prehranska varnost, okoljske storitve, vključno z ogljičnimi ponori, stabilnost in konkurenčnost verige oskrbe s hrano ter razvoj podeželja.

Dokument se že uvodoma vrača k opredelitvi kmetijstva kot »posebnega sektorja«, ki je prevladovala pred obdobjem reform in prilagajanja novemu svetovnemu trgovinskemu okvirju, pri čemer je posebnost kmetijstva opredelil kot posledico vpliva »vremena, nihanja cen, naravnih in okoljskih katastrof ter podnebnih sprememb«. Okoljske spremembe je tako predstavil kot vir tveganja za proizvodnjo (ne pa denimo proizvodnje kot vira negativnih okoljskih sprememb, kljub nesorazmernem deležu kmetijskega sektorja pri celotnih izpustih toplogrednih plinov glede na delež v BDP).

»Skupna« politika je opredeljena kot »zagotovitev ohranitve skupnega trga«, tudi v kontekstu tega, da visoki evropski standardi vplivajo na profitabilnost. To je mogoče razumeti kot prizadevanje za ohranitev visokih kakovostnih in varnostnih standardov proizvodnje hrane ter preprečevanje erozije standardov in rasti zaščit v primeru šibitve »skupne« politike. Neposredna zveza med podporami in stroški višjih standardov je sicer šibka, obenem pa je v primeru odprave SKP rast razlik v standardih, ravni podpor in erozije skupnega trga zelo verjetna. Študije nakazujejo tudi na verjetno rast celotnih stroškov kmetijske politike (t.j. seštevka stroškov nacionaliziranih kmetijskih politik).

Dokument uvodoma navaja ključne mehanizme politike in njihovo vlogo, s čemer utemeljuje njihovo ohranjanje tudi v prihodnje. Na prvem mestu so to neposredna plačila, ki v povprečju prispevajo 46% dohodka kmetov (v posameznih regijah – tudi v Sloveniji – in sektorjih pa še več). Ključna vloga neposrednih plačil je, tako dokument, zagotavljanje »dohodkovne stabilnosti«.

Neposredne podpore v ožjem smislu resda zagotavljajo stalen in pomemben delež dohodka, vendar pa so strukturni učinki podpor kontroverzni; od upočasnjevanja strukturnih sprememb do spodbujanja

ekonomsko neutemeljenih investicij, ob tem pa prihaja tudi do velikih razlik v razdelitvi podpor med sektorji, regijami in kmetijskimi gospodarstvi, s tem pa do različnih in neenakih učinkov. Negativnih vidikov neposrednih plačil dokument v uvodu ne omenja, posredno nekatere od njih navaja v nadaljevanju. Tudi na podlagi niansiranja sporočil lahko torej sklepamo na to, da bistvenih sprememb v smeri razreševanja teh problemov ni pričakovati.

Poleg neposrednih podpor dokument omenja razvoj podeželja in njegov prispevek h kmetijskemu in podeželskemu gospodarstvu, ob tem pa poudarja, da je potrebno več narediti v smeri krepitve znanja kot horizontalne prioritete.

Novosti

Uvodnemu delu, ki utemeljuje razloge za ohranitev obstoječe politike, sledi obrazložitev nekaterih sprememb na področju ciljev in načel SKP. Medtem, ko je javna razprava iz 2017, tako dokument, pokazala na »konsenz, da obstoječi mehanizmi ustrezno naslavlajo izzive«, je »na področju okolja in podnebnih sprememb potrebno narediti več«. Drugo področje kjer so potrebne spremembe pa je, kot navaja dokument »pretirana birokracija«.

Podpore pridelovalcem, definirane na enoto površine, dokument opredeljuje kot ključne za doseganje okoljsko-podnebnih ciljev in naj bi kot take predstavljale okvir za pristop k neposrednim plačilom, medtem ko naj bi bil razvoj podeželja nadgradnja tega (tako kot doslej). Med drugim se omenja prispevek SKP k povečanju ekološkega kmetijstva. »Ozelenitev« je bila, tako dokument, deležna kritik zaradi administrativnih zahtev in kontrol. Obenem se panoga sooča z naraščanjem izzivov, povezanih s prilagajanjem podnebnim spremembam. Tovrstna razlaga kaže na poizkus odprave zelene komponente z ohranjanjem nekaterih elementov kot neke vrste pasivno obliko površinskih podpor (bodisi kot del predhodne pogojenosti, bodisi kot del posebne odprte sheme), medtem ko bi proaktivni okoljski ukrepi ostali stvar II. stebra. Vsebinske kritike, ki jih je bila deležna zelena komponenta (oportunitetni stroški so znašali manj kot tretjino višine podpore že po prvotnem predlogu) sicer na ta način ne bodo naslovljene – še več, predlog gre v nasprotno smer.

SKP je, tako dokument, »povečal produktivnost kmetijstva ob zmanjšanju izpustov« vendar pa je »potrebno narediti še več za skladnost z drugimi horizontalnimi cilji«, od kakovosti zaposlitev, energetske unije, digitalizacije, migracij ... Horizontalna skladnost in integracija politik tako predstavljata drugo vsebinsko novost. Dokument se v zvezi s tem neposredno sklicuje na pariški podnebni sporazum in na cilje vzdržnega razvoja (*Sustainable development goals – SDGs*). Vprašanje je sicer v kolikšni meri bo SKP res bolje prispevala k tem ciljem in ali ne gre bolj za poizkus iskanja nove embalaže stare politike. To bo v veliki meri odvisno od konkretnih zavez in vloge drugih direktoratskih procesov izvajanja.

Dokument na koncu še omenja deklaracijo iz Corka v zvezi s politiko razvoja podeželja in potrebo po investicijah v človeške vire, javne storitve in infrastrukturo, hkrati s tem pa različne možnosti financiranja, od nacionalnega sofinanciranja SKP, drugih strukturnih skladov ipd. »Holistični in integriran pristop osredotočen na javne dobrine« v tem smislu predstavlja nadomeščanje upada virov SKP z drugimi viri in politikami, pogosto utemeljenimi na bolj liberalnih načelih (intervencijska logika), na kar se nanaša naslednje poglavje, ki prinaša ključno novost.

1.2.2.2 NOV MODEL IZVAJANJA

Skladno z dokumentom je potrebno »izboljšati odzivnost na izzive« na EU, nacionalni in regionalni ravni s tem pa tudi »vladanje« (*governance*): glede na obseg razlik v EU predpisovanje vsega na EU ravni, od zgoraj navzdol vse do posamezne kmetije/upravičenca, ni več smiselno. V prihodnje bo zato EU postavila okvir izvajanja: cilje, tipe intervencijskih mehanizmov in osnovne zahteve, države članice pa bodo prevzele odgovornost za doseganje dogovorjenih ciljev na podlagi nacionalnih prilagoditev. Doseganje dogovorjenih javnih ciljev in učinkovita poraba javnih sredstev – predpogoj za ohranjanje skupnega financiranja in trga – bo zagotovljeno s pomočjo t.i. Strateških načrtov, ki bodo upoštevali EU zakonodajo tudi na drugih področjih, države članice pa bodo odgovorne za kredibilno poročanje, za kar bodo jamčile s svojimi proračunskimi pravicami, ki bodo lahko v primeru neustreznega pristopa zadržane. Države članice bodo imele več maneverskega prostora pri določanju skladnosti in nadzora, vključno s kaznimi.

Strateški načrt, ki bo vključeval tako I. kot tudi II. Steber SKP, bo zagotavljal ohranjanje enotnega trga. Priprava Strateških načrtov SKP bo v pristojnosti držav članic, zagotavljanje 'dodane vrednosti za Skupnost' pa naj bi zagotavljale pristojne službe Komisije v vlogi ocenjevalca in odobritelja. Kompleksnost priprave in implementacije Strateških načrtov bo po oceni dokumenta pod ravno dosedanjih programov razvoja podeželja, saj v primerjavi s slednjimi ne bodo vsebovali predpisujočih pravil o skladnosti, le-te naj bi bile odslej v nacionalni pristojnosti. Cilji in rezultati bodo ključ. Da bi bilo to mogoče, pa bo potreben sistem spremljanja s kvalitetnimi kazalci in podatki.

Kratek opis novega izvedbenega modela vključuje številne izzive, kot so: definiranje potreb, analize učinkov obstoječih ukrepov, odločitev za posamezne ukrepe (ki je tudi politična), prilagoditev ukrepov na izvedbeni ravni, ki vključuje kontrolo in je tako strokovno kot tudi politično zahtevna, razpoložljivost podatkov za spremljanje in vrednotenje, vodenje javne razprave za utemeljitev intervencij na podlagi dejstev, izpostavljenost kritikam in politična odgovornost.

1.2.2.3 UKREPI PO POSAMEZNIH CILJIH

Ključna gesla nove SKP so »pametnejša, moderna, vzdržna« kar izpostavlja pomen učinkovitejšega izvajanja obstoječe politike. Dokument razdelek o konkretnih ciljih sicer začne s »potrošniki« in potrebo po »prilagajanju proizvodnje njihovim pričakovanjem«, nato pa našteva »nove-stare« cilje, ki so osredotočeni na kmetijsko proizvodnjo nekoliko »prilagojeno novim pričakovanjem«, t.j. širšemu družbenemu okvirju:

- (1) »Pameten in odporen kmetijski sektor« (v prejšnji reformi: »vzdržna proizvodnja«)
- (2) »Okoljska in podnebna skrb« (prej: »trajnostno upravljanje«)
- (3) »Družbeno-ekonomsko tkivo podeželja« (prej: »uravnovežen teritorialni razvoj«)

Četrty cilj, ki povezuje omenjene, pa je

- (4) Okoljska, ekonomska in socialna trajnost.

Gre torej za manjše spremembe, ki izhajajo iz nekaterih premikov, kot so večji poudarek na cenovnih tveganjih in podnebnih spremembah pri utemeljevanju neposrednih plačil (prvi in drugi cilj), povezovanju strukturnega razvoja z različnimi skladi (tretji cilj) ter uvajanja skladnosti z zakonodajo in pogodbami na drugih področjih skupnega interveniranja (četrty cilj). Kot že omenjeno, se obsežnejša

sprememba napoveduje v načinu izvajanja. Skladno z dokumentom, zgornji štirje cilji tako slonijo na 3 horizontalnih načelih:

- Poenostavitev in nov model;
- Znanje;
- Skladnost z drugimi cilji.

Posebej je omenjeno, da ta načela zahtevajo boljšo povezavo z razvojem človeških virov in raziskavami in inovacijami. Pomembno je tudi upoštevanje pričakovanj javnosti, povezano z zagotavljanjem prehranske varnosti. Vloga človeških virov in vključevanja znanja je torej v novem modelu izvajanja izrecno poudarjena. Vendar pa gre pri vključevanju teh vidikov za kompleksna vprašanja, ki jih bodo morale v veliki meri nasloviti države članice same.

Raziskave in razvoj

Na področju raziskav in razvoja se omenjajo digitalizacija, predvsem v povezavi z učinkovito uporabo virov in okoljem. Dokument izpostavlja, da trenutna tehnološka raven evropskega kmetijstva ni zadovoljiva. Prav tako izpostavlja potrebo po boljši tehnološki usposobljenosti in pretoku izkušenj med državami. Sheme, ki ciljajo na izboljšanje ekonomskih, družbenih in okoljskih rezultatov, bodo vezane na svetovanje kot jedro AKIS kar bo pogoj za sprejem strateškega načrta. Sama razvitost sistema AKIS bo sicer ostala v pristojnosti držav članic.

Cilj 1: Pameten in odporen sektor

Pravičen dohodek

Neposredna plačila dokument utemeljuje kot ključen element za pokrivanje razlik med kmetijstvom in ostalimi sektorji, ki (skupaj s tržnimi intervencijami) zagotavljajo »varnostno mrežo« kmetijstva. Pri tem pa dokument izpostavlja problem neenakomerne razporeditve plačil, kjer 80% plačil konča na računih 20% proizvajalcev, kar je posledica vezanosti podpor na površino ob različnih velikostih kmetij (polovica kmetij v EU je »majhnih«, v Sloveniji je delež majhnih nad povprečjem). Dokument govori o spremembah neposrednih plačil v smeri »boljše ciljnosti« a z »ohranjanjem notranjega trga«, kar pomeni spremembe pri pogojevanju in prilagajanju, ne pa nacionalnega doplačevanja (prvotni dokumenti Komisije, npr. *Budget reflection paper*, so omenjali možnost sofinanciranja I. stebra). Možnosti sprememb neposrednih plačil, ki jih dokument navaja, so:

- Obvezna kapica z upoštevanjem dela;
- Degresija;
- Redistribucijsko plačilo;
- Upravičenost dejanskega kmeta.

Dokument še pravi, da je potrebno izenačiti podpore med državami kljub različnim stroškom dela (izzivi so namreč povsod enaki) s čemer podpira nadaljnjo t.i. konvergenco neposrednih plačil.

Vse omenjeno je sicer že poznano iz pretekle reforme in reform pred tem. Ko opozarja Matthews, so imeli tovrstni predlogi do sedaj minimalne učinke (leta 2015 sta degresivnost in kapica predstavljali 0,44% osnovnega plačila in 0,25% I. Stebra), manjši del držav pa je uvedel redistributivno plačilo. Še več, vpliv se je v primerjavi s preteklimi reformami (Fischlerjeva, Zdravstveni pregled) celo zmanjšal, kljub temu da je denar sedaj ostal v državi članici. Problematično je tudi upoštevanje stroškov dela, kar podrobneje obravnavamo pri zakonodajnem predlogu.

Resnični problem je medtem širši; povezava med neposrednih plačilom in dohodkom je namreč vprašljiva: neposredno plačilo je posplošena zgodovinska hektarska renta, ki različno vpliva na različne tipe kmetij, regije in države članice, stare in nove kmete. Na dohodek kmetovalca bi bilo denimo mogoče vplivati s podporo na standardno enoto dela merjeno v obsegu proizvodnje (gre za predlog skupine hitro rastočih gospodarstev in držav v razvoju v okviru WTO, na ta način deluje tudi financiranje raziskav), medtem ko bi površinske podpore vezali izključno na stroške okoljskih storitev glede na opredeljene probleme (lahko tudi s kompetitivnimi mehanizmi, npr. z licitiranjem, kjer bi okoljske storitve zagotavljali najugodnejši ponudniki le-teh). Neposredna plačila zato nekateri avtorji slikovito primerjajo s »političnim dinosavrom«, s čimer želijo ponazoriti dejstvo, da kaže ta mehanizem kmetijske politike razumeti predvsem v luči preteklih političnih odločitev in interesnih blokad v procesu reform.

Naložbe za višje prihodke v verigi preskrbe s hrano

V tem delu dokumenta je govora o pomenu naložb, položaju v prehranski verigi in potrebi po krepitvi organizacij proizvajalcev ter ustvarjanju novih vzdržnih podeželskih verig v biogospodarstvu skozi različne instrumente.

Kmetje so sami odgovorni za učinkovito upravljanje z različnimi viri tveganj, pri čemer kaže bolje izkoristiti temu namenjene zasebne mehanizme. SKP sodeč po dokumentu že vsebuje nabor orodij, od neposrednih plačil do intervencij in kompenzacij ter ukrepov razvoja podeželja (mehanizem za stabilizacijo dohodka s sprožilcem na 20% upada dohodka, podpore zavarovalnim premijam in vzpostavitvi vzajemnih skladov). Dokument postavlja vprašanje, kako te mehanizme dodatno okrepiti in poudarja potrebo po ustrezni fleksibilnosti pristopov med državami članicami.

Ta del torej ne predvideva sprememb in tudi ne zanika, da 'močnejšega orožja' EU na področju delovanja trga (vertikalno in horizontalno) nima in si ga tudi ne želi. Kot navaja v svojem komentarju dokumenta Matthews (2018), tiste, ki si želijo več regulacije trga, te del gotovo ni navdušil.

Cilj 2: Okolje in podnebne spremembe

Vprašanja podnebnih sprememb in pomanjkanja naravnih virov dokument postavlja v ospredje, pri čemer je kmetijstvo opredeljeno kot žrtev in ne (tudi) kot krivec. Na drugi strani pa je opredeljen »strateški in merljiv prispevek«, kar pomeni bolj ciljno usmerjene (in na merljivih dejstvih utemeljene) ukrepe.

Trenutna arhitektura, ki temelji na navzkrižni skladnosti, zeleni komponenti in prostovoljnih kmetijsko-okoljskih-podnebnih ukrepih, bo nadomeščena z »bolj ciljnim, ambicioznim in fleksibilnim pristopom prostovoljnih in obveznih ukrepov v okviru obeh stebrov«. Članice bodo morale definirati merljive cilje.

Dohodkovna podpora bo pogojena z okoljskimi in podnebnimi zahtevami, ki bodo osnova za bolj ambiciozne prakse. Pogojenost bo bolj usmerjena. Dokončno bodo te elemente definirale članice same v okviru nacionalnih strategij. To bo, po mnenju Komisije, prispevalo k poenostavitvi: ena raven zahtev za neposredna plačila, enotna pravila za upravljanje in nadzor ... vendar pa bo morala dokončne načrte potrditi Komisija.

Zgornje pomeni, da bo predhodna pogojenost bolj pomembna, hkrati pa bo večja prilagodljivost na področju sedanje zelene komponente, vse skupaj pa zaokroža natančnejše spremljanje in analiza

učinkov. Tudi za Matthews je zgolj od slednjega odvisna okoljska ambicioznost. Medtem ko bodo bolj razvita okolja izkoristila priložnost za smiselno prilagoditev ukrepov za boljši okoljski izplen, pa bi lahko v manj razvitih okoljih to vodilo do težav pri odločanju in premajhne ambicioznosti, posledično pa pritiskov Komisije.

Cilj 3: Krepitev Družbeno-ekonomskega tkiva podeželja

Rast in delovna mesta na podeželju

Dokument našteva Evropske in nacionalne investicije v infrastrukturo, človeški kapital, dostop do storitev, omenja različne finančne mehanizme EU, biogospodarstvo kot del strateških načrtov ipd. Del tega poglavja so tudi pametne vasi in pristop od spodaj navzgor (LEADER).

Kot zanimivost kaže izpostaviti, da se mladi kmetje pojavijo šele v tem poglavju, ki pravi, da imajo »države članice škarje in platno v obliki davčne ureditve, dednega prava, zemljiške politike,...« SKP mora biti, tako dokument, predvsem usklajena z nacionalnim pristopom, za kar bo omogočena fleksibilnost, pa tudi podpore v okviru usposabljanja in podobno. Sodeč po dokumentu je potrebno mladim kmetom pomagati predvsem prva leta, bodisi z enkratno podporo ali doplačilom (top-up) na površino, v zvezi s tem izpostavlja tudi finančne instrumente v okviru II. stebra.

V dokumentu torej ni govora o vstopnem pragu za prejemanje neposrednih podpor. Poleg vprašanja dohodka in okolja je pomladitev (strukturne spremembe) tretja pomembna tema, kjer se pokaže konservativnost dokumenta.

Cilj 4: Skrbi državljanov

V okviru zadnjega cilja so omenjeni vidiki trajnosti proizvodnje, odpadkov, zagotavljanju kakovosti in sledljivosti, dobrobiti živali in drugo. Vse to je sodeč po besedilu potrebno približati kmetom. V zvezi s temi vidiki se izpostavlja vloga II. stebra in nekaterih ukrepov skupne ureditve trga (npr. šolske sheme).

Globalni vidik SKP

SKP je namenjena EU, a ima tudi globalne učinke. V tem smislu dokument poudarja potrebo po upoštevanju mednarodnih zavez, kot so Cilje trajnostnega razvoja (ZN) ter spodbujati druge države pri doseganju teh ciljev.

Na področju trgovine je poudarja potrebo po nadaljnjem zagotavljanju usklajenosti s pravili Svetovne trgovinske organizacije. Nekateri elementi, tako dokument, sicer ne prenesejo konkurence, opozarja še na neutemeljene nevarinske ovire (npr. sanitarni in fitosanitarni standardi), s katerimi se soočajo izvozniki EU.

Na področju migracij dokument govori o potrebi po spodbujanju razvoja v Afriki in vključevanju sezonskih delavcev.

Zdi se, da je ta zadnji del dokumenta predvsem poizkus uvajanja nove razsežnosti SKP, vendar zaenkrat brez jasnih opredelitev in prilagoditev mehanizmov.

1.2.3 Proračunski okvir

Evropska komisija je 2. maja 2018 objavila predlog večletnega proračunskega okvirja oz. t.i. finančne perspektive za obdobje 2021-2027. Komisar za kmetijstvo je ob predstavitvi govoril o 5% znižanju

razpoložljivih sredstev. Različni izračuni kažejo, da bo znižanje realno gledano (upoštevaje inflacijo) okoli 15%. Pri tem se razlikujejo ocene glede znižanja obeh stebrov, na te namreč vplivajo upoštevanje obstoječe fleksibilnosti premikanja sredstev med stebroma ter različnih vplivov inflacije (plačila I. stebra so nominalna, medtem ko na II. steber vpliva inflacija). Poleg »novih izzivov«, s katerimi se sooča EU, je eden glavnih razlogov za zmanjšanje sredstev odhod Velike Britanije iz povezave. Tudi glede finančnih posledic slednjega se ocene zaradi neenakega upoštevanja vhodnih parametrov razlikujejo.

1.2.3.1 VPLIV BREXITA

Sodeč po besedah komisarja za proračun bo Komisija iskala srednjo pot med neto vplačniki in neto prejemniki, na podlagi katere bodo vplačniki prispevali malo več v zameno za to, da bo vsak evro porabljen učinkoviteje in bo prispeval k dodani vrednosti. Neto prejemniki bodo morali tako sprejeti več nadzora nad strukturno porabo (ali pa večje reze in večji obseg nacionalnega sofinanciranja, čeprav slednje ni prva izbira Komisije).

Pričakovana realna gospodarska rast in s tem nominalna rast proračuna ustvarja manevrski prostor za financiranje 'novih izzivov'. Celotna razpoložljiva sredstva bi lahko v obdobju 2021-2027 ob pričakovani rasti nominalno narasla za 30%. Ker so neposredna plačila nominalno fiksirana, bi bil omogočen mehak prehod na realno zmanjšanje. Vendar pa je v enačbo posegel odhod Velike Britanije iz povezave.

Neto prispevek Velike Britanije (povprečje zadnjih let) je 10,2 milijarde EUR na leto. Ob letnih izdatkih okoli 129 milijard EUR v istem obdobju to pomeni 8% upad razpoložljivih sredstev. Pomembno je tudi razmerje med deležem Velike Britanije v BDP EU (vir proračuna) in izdatkih, pa tudi prihodnji trendi na tem področju. Velika Britanija relativno veliko prispeva k BDP EU glede na porabo EU sredstev (razmerje je 17% napram 5,7% v prid prispevka) kar pomeni, da bo odhod povzročil relativni upad BDP, manj pa same porabe. Ob tem pričakovani trend govori o razpiranju škarij (relativno večji prispevek k BDP glede na prejemke). Ker so se države članice dogovorile, da bodo ohranjale mejo izdatkov na 1% BDP, zmanjšanje razpoložljivih sredstev dejansko znaša najmanj 16 milijard EUR, to pa skupaj z upoštevanjem prihodnjih trendov po izračunih Matthewsja za okoli 80% zmanjšuje manevrski prostor za porabo, ki ga ustvarja pričakovana rast.

1.2.3.2 VLOGA INFLACIJE

Evropska Komisija za primerjavo proračunskih okvirjev uporablja dva pristopa:

- Celotni proračun v obeh obdobjih in
- Proračun zadnje leto x število let v perspektivi (7)

Ob tem navaja nominalne izračune, ki ne upoštevajo učinka inflacije (tekoče cene) in realne, ki upoštevajo 2% učinek inflacije letno (cene preračunane za določeno leto).

Ob enakomerni razporeditvi sredstev med leti in inflaciji bi morala oba izračuna dati enak rezultat. Nasprotno pa več sredstev ob koncu perspektive daje višjo osnovo za primerjavo pri formuli zadnje leto x 7 (in obratno).

Preglednica 1: Finančna perspektiva 2014-2020 in 2021-2027

Total CAP spending	EU28 2014-2020	EU27 2020 spending*	EU27 2014- 2020	UK 2014- 2020	EU27 2021- 2027	% change vs EU 27 2020*7	% change vs EU27 2014- 2020
7							
Total CAP spending							
Current prices	403,343	382,477	375,864	27,479	365,006	-5%	-3%
2018 prices	411,335	367,625	383,297	28,038	324,284	-12%	-15%
Inflation factor	2.0%	-3.9%	2.0%	2.0%	-11.2%		
EAGF spending							
Current prices	317,790	287,437	295,507	22,283	286,195	0%	-3%
2018 prices	325,184	276,275	302,438	22,746	254,247	-8%	-16%
Inflation factor	2.3%	-3.9%	2.3%	2.1%	-11.2%		
EAFRD spending							
Current prices	85,552	95,040	80,357	5,195	78,811	-17%	-2%
2018 prices	86,151	91,350	80,859	5,292	70,037	-23%	-13%
Inflation factor	0.7%	-3.9%	0.6%	1.9%	-11.1%		

Source: Alan Matthews, capreform.eu, elaborated on basis of Commission figures

Zgornja tabela predstavlja primerjavo izdatkov za SKP v stari in novi finančni perspektivi, ki jo je na podlagi dokumentov Komisije pripravil Matthews (2018). Iz tabele izhaja, da se napoved 5% reza nanaša na nominalne vrednosti zadnjega leta pomnoženo s 7 kar, glede na visoko osnovo, nekoliko precenjuje zmanjšanje. Vendar pa je za primerjavo dejanskega razpoložljivega obsega sredstev v določenem trenutku ustreznejša primerjava realnih vrednosti, torej celotnega zneska iz 2014-2020 preračunanega v cene iz 2018, in prihodnjega zneska preračunanega v iste cene iz 2018. Ta primerjava kaže, da bo rez v celotni proračun znašal 15%.

1.2.3.3 VLOGA FLEKSIBILNOSTI

Pri primerjavi sredstev po obeh stebrih je potrebno upoštevati vlogo fleksibilnosti. Neto učinek fleksibilnosti (4 milijarde EUR) je krepitev II. stebra (razlog za to je enak dovoljeni delež za premeščanje ob absolutno večjem obsegu sredstev v I. stebru). Učinek upoštevanja fleksibilnosti je, da so napovedani rezi v II. steber večji, v I. steber pa manjši kot kažejo izračuni Komisije. Fleksibilnost bo sicer na voljo tudi v okviru nove SKP.

Spremembe v I. stebru so po Matthews u okvirno skladne z ocenami zunanjih analiz: brez bistvenih sprememb v tekočih cenah (nominalno) in zmanjšanje za 8-16% realno. V primeru II. stebra pa se ocene nekoliko razlikujejo. Po podatkih Komisije znižanje v tekočih cenah upošteva zadnje leto nominalno znaša 17%, realno pa 23%. Upošteva celotno obdobje pa 2% nominalno in 13% realno. Razlog za razliko je večji obseg sredstev ob koncu obdobja in upoštevanje fleksibilnosti v tej oceni. Upošteva možnost fleksibilnosti (prenašanja sredstev med Stebroma I in II) tudi pri sredstvih za celotno obdobje je rez precej večji kot kažejo izračuni Komisije.

1.2.4 Zakonodajni predlog

Zakonodajni predlog objavljen 1. junija vključuje predloge uredb:

- o strateškem načrtu,
- o skupni ureditvi trga,
- horizontalne uredbe o financiranju, upravljanju in nadzoru.

Skupaj z analizo učinkov gre za 662 strani teksta. Enotna uredba s pomenljivim naslovom »Strateški načrt« je ključni del, ki vsebuje glavnino obstoječih ukrepov I. in II. stebra.

1.2.4.1 CILJI SKP 2021-2027

Kot razlogi za reformo so navedeni družbeni izzivi: »podnebne spremembe, nihanje cen, ekonomska negotovost, depopulacija, globalna trgovina«, ki zahtevajo »krepitev odpornosti, digitalizacijo in generacijsko prenavo«. Identificirani problemi kljub širšemu družbenemu okvirju kmetijstvo postavljajo v vlogo žrtve, s čemer skušajo utemeljiti prerazporeditveno logiko politike.

Cilji SKP 2021-2027 so predstavljeni v spodnji preglednici:

Preglednica 2: Cilji SKP 2021-2027

Ekonomski	Okoljski	Družbeni
(1) Podpora vzdržnemu dohodku kmetij in odpornosti po vsem ozemlju EU za izboljšanje prehranske varnosti	(4) Prispevati k zmanjševanju posledic in prilagajanju na podnebne spremembe ter k trajnostnim virom energije	(7) Pritegniti mlade kmete in spodbuditi zaposlovanje na podeželju
(2) Krepitev tržne usmerjenosti in konkurenčnosti vključno z večjim poudarkom na raziskavah, tehnologiji in digitalizaciji	(5) Krepiti trajnostni razvoj in učinkovito upravljanje z naravnimi viri kot so voda, zemlja in zrak	(8) Spodbujati zaposlovanje, rast, socialno vključenost in lokalni razvoj na podeželju vključno z biogospodarstvom in trajnostnim kmetijstvom
(3) Krepitev položaja kmetov v verigah vrednosti	(6) Prispevati k zaščiti biotske raznolikosti, okrepiti ekosistemske storitve ter ohraniti habitate in krajine	(9) Izboljšati odziv kmetijstva EU na družbene zahteve v zvezi z hrano in zdravjem, vključno z varno, hranljivo in trajno hrano, kot tudi dobrobit živali
Znanje, inovacije in digitalizacija v kmetijstvu in na podeželju		

Sami cilji z vrstnim redom, skupnim in po treh kategorijah, opredeljujejo pomen posameznih elementov in logiko reform v celoti: na prvem mestu je tako še vedno dohodek po vsem ozemlju v povezavi z odpornostjo, ta kombinacije ciljev pa kaže na ohranjanje redistributivnih površinskih podpor. Eksplicitno omenjanje »po vsem ozemlju« nakazuje na nadaljnjo konvergenco plačil (gledano na enoto površine, ne pa tudi glede na dohodke kmetijskih gospodarstev ali stroške dela). Šele za tem pride ekonomski cilj tržne usmerjenosti in konkurenčnosti, medtem ko je položaj v verigah potisnjen na zadnje mesto ekonomskih ciljev.

Podobno okoljski cilji začenjajo s prilagajanjem podnebnim spremembam, t.j. pasivnim pristopom, ki proizvajalce predstavlja kot žrtev, šele za tem pa pride na vrsto učinkovito upravljanje z naravnimi viri in na koncu biotska raznolikost in ekosistemske storitve.

Družbeni cilji začenjajo z generacijsko prenovo in konkurenčno usposobitvijo kmetij, ki bi bolj spadala med ekonomske cilje, njeno mesto pa kaže, da so strukturna vprašanja potisnjena v drugi plan. Tudi zaposlovanje, rast, biogospodarstvo in potrošniške zahteve bi si zaslužili bolj pomembno vlogo, njihov status »III. stebra« pa kaže, da gre za dodatek k SKP oz. da SKP prispeva tudi k tem področjem.

1.2.4.2 PRISTOP

Uredbe v zvezi z novim pristopom kot največjo novostjo sledijo temu, kar je že bilo navedeno v predhodnih dokumentih: namesto »pravil skladnosti« oblikovanih na EU ravni vse do posameznega upravičenca, ki so bila značilna za dosedanje SKP, bo za novo obdobje značilno »osredotočenje na rezultate in učinke« ter pristop »prilagojen specifičnim potrebam«. Na ravni EU bodo postavljeni naslednji elementi:

- Cilji;
- Nabor intervencij;
- Pravila enotnega trga;
- Varovalke in
- Kazalci za ocenjevanje.

Države članice pa bodo znotraj tega oblikovale strateške načrte, ki jih bo Komisija potrdila, skladno s cilji, tako da »ne bo izkrivljanj notranjega trga, prevelikih bremen za upravičence in administracijo«. To zadnje kaže, da bo odgovornost za pameten pristop in administrativno breme Komisija prenesla na države članice.

Sprotno preverjanje bo potekalo s pomočjo letnih poročil o doseganju ciljev. Ob ustrezni ravni uspešnosti bodo države deležne nagrade v višini 5% sredstev razvoja podeželja za prilagajanje podnebnim spremembam. V nasprotnem primeru bo potrebno oblikovati akcijske načrte, ki jih bo morala potrditi Komisija, v skrajnem primeru (država članica oblikuje neustrezen načrt, ki ne dobi odobritve Komisije) pa lahko pride celo do zadržanja plačil. To pomeni, da nedoseganje ciljev še vedno ne bo vzrok za finančno kazen (kvečjemu za neupravičenost do dodatnih 5%), bo pa gotovo povzročilo določen javni pritisk in slabše pogajalsko izhodišče v naslednji proračunski perspektivi EU. Matthews sicer opozarja, da bi lahko sistem nagrajevanja (ob premajhnem notranjem in zunanjem pritisku) celo deloval negativno v smislu spodbujanja postavljanja premalo ambicioznih ciljev.

Dejanska vloga strateških načrtov bo odvisna od kvalitete javnega sistema (sposobnost za politiko utemeljeno na dejstvih, intervencijsko logiko in policy cikel ter ustrezno kakovost javne razprave): medtem ko bodo razvite države možnost prilagoditev izkoristile za oblikovanje bolj ciljnih ukrepov, bo za manj razvite sisteme zgolj dodatno administrativno breme. V teh primerih bo Komisija odigrala vlogo t.i. skrbnika (gatekeeperja), interesne skupine v bolj razvitih državah namreč ne bodo dopustile nelojalne konkurence oz. bodo zahtevale sofinanciranje. Strateški načrt je torej nekaj, kar ohranja 'skupno' politiko ob vse večji raznolikosti in prilagodljivosti. V primeru ustreznega izvajanja bo preprečeval tekmo nižanja standardov in omogočal oblikovanje različnih praks ter učenje med državami članicami. Ta vloga bo postala bolj očitna s krepitvijo fleksibilnosti in prilagodljivosti, ki se kaže kot dolgoročen trend razvoja SKP.

Elementi strateškega načrta

Podlaga

Podlaga za načrt bo SWOT analiza po posameznem cilju (9 ciljev v tabeli zgoraj) s sklicevanjem na zakonodajo ter »posebnim poudarkom« na (a) mladih kmetih in (b) AKIS (pri tem posebni poudarek pomeni poseben pomen, hkrati pa tudi pričakovano vlogo nacionalnih ukrepov na tem področju). Na podlagi tega bodo definirane potrebe, posebej za upravljanje tveganj in občutljiva območja. Pričakovana je ustrezna utemeljitev potreb in opredelitev zahtevanih sredstev na podlagi ustreznih podatkov. Pri tem je mogoče koristiti sredstva iz obstoječe tehnične pomoči.

Intervencijska logika

Postaviti bo potrebno cilje in mejnike in uporabiti kazalce iz danega nabora. Upoštevati bo potrebno prispevek obstoječih mehanizmov (ocena učinkov dosedanjega izvajanja). Potrebno bo izkazovati celovitost ter skladnost z okoljskimi zahtevami (vloga DG okolje). Pričakuje se posebna strategija za (a) mlade kmete in (b) upravljanje s tveganji, kar ponovno pomeni, da je tema področjema namenjena posebna pozornost, hkrati pa Komisija pričakuje večjo vlogo nacionalnih ukrepov (s tem pa tudi večjo nacionalno odgovornost za ti dve področji). SKP bo v tem smislu omogočala dodaten okvir za ukrepanje. Pri ukrepih za upravljanje s tveganji se tako pričakuje vključitev vsaj ene izmed shem, ki jih predvideva predlog zakonodaje (zgolj nacionalni ukrepi ali ukrepi s posrednim učinkom, npr. PRP podpore naložbam ne zadoščajo).

Skupni elementi

Država članica bo, znotraj danega okvirja, sama definirala naslednje elemente:

- kmetijsko površino;
- kmetijsko aktivnost;
- aktivnega kmeta;
- mladega kmeta;
- (ne)vezane podpore (do določene mere) in
- Pogojenost (do določene mere)

Pri elementih v njeni pristojnosti mora upoštevati obstoječe zaveze, denimo okvir WTO ko gre za vezane podpore. Potrebno je upoštevati tudi ustrezno razmejitev z drugimi skladi na podeželju za preprečitev dvojnega financiranja ipd.

Manevrski prostor kaže na precejšnje možnosti članic, hkrati pa tudi na izziv, na definicije bo namreč vezano izvajanje, spremljanje (ustrezni podatki) ter nadzor in kontrole. Ob tem bodo članice deležne manjše zaščite, ko gre denimo za skladnost z zavezami WTO in podobnim in bodo izpostavljene neposrednim pritiskom, kar bo obremenjujoče predvsem za članice z manj viri.

Opis intervencij

Opredelitev intervencij vključuje:

- Teritorialni obseg,
- zahteve in pogoje za upravičence,
- skladnost z zeleno škatlo,
- načrtovan output (alokacije),
- pogoje države pomoči.

Možna je fleksibilnost v smislu določitev podpor v določenem intervalu za lažje kasnejše izvajanje.

Drugi elementi in postopek

Strateški načrt mora vsebovati pregledne tabele s cilji, ukrepi in sredstvi, poglavje o vladanju in koordinaciji, razdelek o AKIS in strategiji digitalizacije, v aneksih pa celotno SWOT, predhodno vrednotenje, ter rezultate posvetovanja z deležniki.

Komisija bo strategijo odobrila v osmih mesecih, to pa ne upošteva časa ko dokument ni pri Komisiji (vračanje in popravljanje). Kriteriji za oceno bodo: popolnost (*completeness*), konsistentnost, koherenca, ter prispevek k ciljem. Kriteriji kažejo, da bo vsaj v začetni fazi poudarek na izpolnjevanju formalnih zahtev medtem ko bodo cilji in njihovo doseganje vsaj v začetku bolj odvisni od javne razprave in poročanja.

Spremljanje bo potekalo na podlagi letnih poročil o uspešnosti (upravljavski organ in plačilna agencija) na podlagi katerih lahko Komisija zahteva akcijske načrte.

Če primerjamo pričakovano dinamiko in kakovost spremljanja z obstoječimi programi razvoja podeželja, lahko opazimo, da gre za bolj strateški in k rezultatom in učinkom usmerjen pristop, ki zahteva hitro ukrepanje (v programih razvoja podeželja se s podobno dinamiko poroča kvečjemu o outputih in porabi sredstev, kar pa je bolj tehnična kot vsebinska in politična naloga). Učinkovito izvajanje takšnega pristopa zahteva kakovostne človeške vire (denimo strateške delovne ekipe).

1.2.4.3 NEPOSREDNE PODPORE

Dohodek

Neposredne podpore vezane na površino ostajajo ključni ukrep SKP. Predlog uredbe predvideva dodatno konvergenco podpor med državami članicami v velikost 50% obstoječe razlike do 90% povprečja EU. Glede na razlike, ki so stale po konvergenci v okviru prejšnje reforme in glede na obseg konvergence v okviru prejšnje reforme bo učinek ukrepa relativno majhen.

Več pozornosti je bilo tako v strateških dokumentih kot med javno predstavitvijo predloga uredbe namenjeno prerazporejanju sredstev med majhnimi in velikimi prejemniki. Uredba predvideva prerazporeditve glede na velikost prejemnikov: degresija je možna že od 60,000 EUR do minimalno obvezne kapice nad 100,000 EUR na prejemnika, upošteva stroške dela. Tako pridobljena sredstva ostanejo znotraj države, porabiti jih je mogoče za redistributivno plačilo ali II. steber.

V okviru trenutne SKP je degresija postavljena nad 150,000 EUR s prostovoljnim upoštevanjem stroškov dela in prostovoljno kapico. Velja za osnovni plačilo in SAPS (v primerjavi s tem uredba

predvideva uveljavljanje degresije/kapice za celotno neposredno plačilo). Leta 2015 je 9 članic uvedlo kapico na osnovno plačilo, 15 jih je izvajalo minimalno 5% zmanjšane nad 150,000 EUR, 6 pa jih zmanjšanja ni izvajalo (Valonija, Nemčija, Francija, Hrvaška, Litva in Romunija – uporabile so prerezporeditveni mehanizem). Od 24 držav članic, ki so izvajale degresivnost/kapico, jih 9 uporablja možnost upoštevanja stroškov plač (tudi Slovenija). V primerjavi s tem predlog Komisije predvideva prerezporejanje sredstev že nad nekoliko nižjim pragom. Sami zneski bodo zaradi povečanja osnove in zmanjšanja neposrednih plačil sicer ostali približno enaki, hkrati pa bo osnovo zniževalo sedaj obvezno upoštevanje stroškov dela.

Zanimiva je še primerjava s prvotnimi predlogi modulacije Komisije v okviru Fischlerjeve reforme in Zdravstvenega pregleda, ki niso upoštevali stroškov dela, sredstva (3-5% v okviru Fischlerjeve reforme nad 5,000 EUR in dodatnih 5% v okviru Zdravstvenega pregleda) pa so polnila II. Steber. Degresivna kapica je bila uvedena v okviru Zdravstvenega pregleda je veljala za plačila nad 300,000 EUR. Primerjava kaže na konservativnost sedanjega pristopa Komisije ko gre za premeščanje med kmeti, stebri in državami članicami.

Predvsem zaradi upoštevanja izdatkov za delo večje spremembe niso previdene. Glede na povprečno podporo na hektar v EU (250 EUR), 60,000 EUR predstavlja 240 hektarjev veliko kmetijo. Izračuni Matthews, ki upoštevajo velikostne razrede kmetij in stroške dela po državah kažejo, da so spremembe verjetne le v nekaterih novih državah članicah, opazneje le na Madžarskem (6% sprememba). Predvidena rast stroškov dela in upadanje podpor v teh državah pa bosta učinek še zmanjšala. Strošek dela sicer predstavlja tudi sezonsko delo, samo upoštevanje pa zaradi premajhnega obsega gospodarstev v vplivnem območju ukrepa glede na ponudbo dela na dejanske dohodke v sektorju ne bo vplivalo.

Še naprej bo omogočen poenostavljen pristop v primeru malih kmetov. Definicija malega in dejanskega kmeta bo odvisna od članice v danem okvirju: dejanski kmet ne more biti ta, katerega dohodek iz aktivnega kmetovanja predstavlja manjšino dohodka, hkrati pa je potrebno ohraniti mešane kmetije.

Države članice morajo rezervirati minimalno 2% neposrednih plačil za dopolnitev podpor (top-up) ali začetno pomoč v primeru mladih kmetov (prevzemnikov), pri čemer je maksimalna zgornja meja pomoči dvignjena na 100,000 EUR. Strategija na področju mladih kmetov je, kot že rečeno, hkrati obvezni del strateškega načrta in predvideva kombiniranje z nacionalnimi ukrepi. Ob tem je mogoče uporabiti tudi sredstva II. Stebra za financiranje shem za dostop do zemljišč, medgeneracijska partnerstva, pa tudi za investicije, usposabljanje ipd. Na voljo se še finančni instrumenti za start-up fazo, sredstva EIB idr.

Okolje in podnebne spremembe

Ključni element na tem področju so strateški načrti, ki bodo opredeljevali doseganje ciljev s pomočjo kombiniranja ukrepov obeh stebrov.

Uredba uvaja nov sistem pogojevanja, ki povezuje dohodkovno podporo z ustreznimi kmetijsko-okoljskimi praksami.

Novost so še ekološke sheme, financirane iz neposrednih plačil, ki predstavljajo obvezen del za države članice, ne pa tudi za kmete. Države članice jih lahko oblikujejo po svoje (npr. podpore v primeru

neuporabe gnojil za izboljšanje vode). Podpora bo predstavljala dopolnitev hektarske podpore (top-up).



Slika 1: Sistem okoljskih podpor v okviru SKP 2021-2027

Predvidena je t.i. okrepljena pogojenost, ki vključuje elemente iz obstoječe zelene komponente (trajna travinja, »kolobar« namesto obstoječe »diverzifikacije« ter »neproizvodna območja« namesto obstoječih »površin z ekološkim pomenom«). Izjem in omejene veljavnosti glede na velikostne razrede kmetij več ni. Tu so še dodatne zahteve, vezane na ohranjanje organske snovi v tleh, prepoved pretvorbe travinja v njive območjih Natura 2000, večje število SMR-jev ipd. Vse to kaže na povečano okoljsko ambicioznost.

Proposed change in GAEC standards in the CAP post 2020 legislative proposals	
2014-2020 GAEC standards	Proposed post 2020 GAEC standards
Climate change	Climate change
	GAEC 1 Maintenance of permanent pasture
	GAEC 2 Protection of carbon-rich soils through appropriate protection of peatland and wetland
GAEC 6 Maintenance of soil organic matter through ban on burning stubble	GAEC 3 Maintenance of soil organic matter through ban on burning stubble
Water	Water
GAEC 1 Establishment of buffer strips along water courses	GAEC 4 Establishment of buffer strips along water courses
GAEC 2 Where use of water for irrigation is subject to authorisation, compliance with authorisation procedures	
GAEC 3 Protection of groundwater against pollution	
	GAEC 5 Use of Farm Sustainability Tool for Nutrients
Soil protection and quality	Soil protection and quality
GAEC 5 Minimum land management reflecting site specific conditions to limit erosion	GAEC 6 Minimum land management under tillage to reduce risk of soil degradation including on slopes
GAEC 4 Minimum soil cover	GAEC 7 No bare soil in most sensitive period
	GAEC 8 Crop rotation
Biodiversity and landscape	Biodiversity and landscape
GAEC 7 Retention of landscape features, a ban on cutting hedges and trees during the bird breeding and nesting season, and as an option, measures for avoiding invasive plant species.	GAEC 9 Maintenance of non-productive features and area, including a minimum share of agricultural area devoted to non-productive features or areas, retention of landscape features, a ban on cutting hedges and trees during the bird breeding and nesting season, and as an option, measures for avoiding invasive plant species.
	GAEC 10 Ban on converting or ploughing permanent grassland in Natura 2000 sites

Sources: Annex III of Regulation No 1306/2013 and Annex II of draft CAP Strategic Plan Regulation

Druga plat predloga pa je, da lahko države same definirajo minimalne standarde, npr. za neproduktivna območja, medtem ko je bil prej za EFA minimalni delež 5%. Vprašanje je tudi, kakšno vlogo bo imela t.i. eko-shema. Delež sredstev za to shemo določijo države same. Lahko je dodatno plačilo k osnovnemu ali kompenzacija za celotne ali delne stroške izvajanja sheme. Tovrstna prostovoljnost pomeni, da bo ambicioznost povsem odvisna od držav članic in strateških načrtov. Kot možni razlogi za vzpostavitev eko-shem se omenjajo upravičenost ne-kmetijskih subjektov za ta del ter vstopni pogoj ali spodbuda za nekatere ukrepe II. stebra. Še ena možnost zakaj eko-sheme so obvezne kvote porabe sredstev za okoljsko-podnebne namene.

Skladno z uredbo bo potrebno 30% II. stebra porabiti za kmetijsko-okoljske-podnebne ukrepe. Ta delež ne upošteva prispevka ukrepov na področju znanja, naložb in sodelovanja ter podpor za obočja z omejitvami.

Skladno s Pariškim sporazumom in zavezami v okviru Ciljev trajnostnega razvoja mora SKP 40% proračuna prispevati k uravnavanju podnebnih sprememb. Pri tem bodo za ovrednotenje uporabljene 'RIO' obtežitve:

- 40% za osnovnih dohodek,
- 100% za eko-sheme,
- 100% za minimum 30% znotraj II. stebra – opisano zgoraj,
- 40% za izdatke za naravne in druge prostorske omejitve kmetovanju.

Zgornje lahko vpliva na državo, ki bi se znotraj I. stebra želela usmeriti na proizvodno vezane podpore, znotraj II. pa na podpore naložbam. S tem namenom bo sicer omogočena dodatna fleksibilnost prenosa sredstev v II. steber za podnebne spremembe (15% + dodatnih 15%). To zadnje sicer spet pod vprašaj postavlja vlogo eko-shem.

Uredba predvideva še prepoved absolutnega zmanjšanja sredstev za okolje glede na prejšnje obdobje (»no backsliding«) ter dodatek za rezultate (»performance bonus«) v letu 2026 za tiste, ki dosegajo okoljske in podnebne cilje (vsaj 90% cilja) v vrednosti 5% letne nacionalne ovojnice.

1.2.4.4 SKUPNA ORGANIZACIJA TRGA

Ta del SKP je še naprej namenjen varnostni mreži in se nanaša na javne intervencije in zasebno skladiščenje, intervencijske ukrepe, šolsko shemo, sektorske programe za sadje, zelenjavo, vino, oljke ... Večje spremembe niso predvidene, razen tega, da bo potrebno oblikovati operativne programe za posamezne skupine proizvodov in jih integrirati v strateške načrte (izjema sta etilni alkohol in tobak). Do 3% podpor I. stebra bo po novem mogoče nameniti za sektorske intervencije, podpreti je mogoče tudi skupine proizvajalcev za skupno delovanje.

Pod pogojem posebnega pomena je za določene sektorje omogočena vezana dohodkovna podpora. Uredba obstoječi seznam razširja na ne-prehranske proizvode kot so biogoriva. Celoten dovoljen obseg vezanih dohodkovnih podpor znaša 10% neposrednih plačil z dodatnimi 2% za proteinske proizvode.

Glede odzivanja na tveganja predlog ohranja obstoječe mehanizme, od dohodkovnih podpor do tržnih intervencij, mehanizmov za upravljanja s tveganji v okviru PRP, povezovanja z usposabljanjem in investicijami. Tisto kar je dodano je 3% I. stebra za podporo dodatnim sektorjem in spodbujanje organizacij proizvajalcev. Obstoječa praksa rezerve iz plačil I. stebra se ohranja, a z možnim prenašanjem obstoječe rezerve naprej.

Države članice bodo kot že rečeno morale programirati mehanizme za upravljanje s tveganji v okviru PRP v obliki finančnega prispevka premijam za proizvodna in dohodkovna tveganja, obvezni del bo usposabljanje o tveganjih, vzpostavljena pa bo tudi skupna EU platforma na temo upravljanja s tveganji v kmetijstvu.

1.2.4.5 PROGRAM RAZVOJA PODEŽELJA

Predvideno je večje sofinanciranje II. stebra za 10 odstotnih točk. Države članice lahko dopolnilno plačilo (top-up) porabijo za financiranje ukrepov II. stebra. Predvidena je fleksibilnost med stebroma v obsegu 15% v obe smeri. V primeru premika v II. steber sofinanciranje ni potrebno. Slednje in večji absolutni delež I. stebra naj bi spodbudilo 'prostovoljno modulacijo'. Mogoče je prenesti še dodatnih 15% ko gre za okoljsko-podnebne cilje. Tudi sredstva pridobljena iz naslova kapice se lahko prenesejo v II. steber. Vse to sicer omogoča (ne pa tudi zagotavlja) ohranjanje vloge strukturnih podpor, ki se precej zmanjšuje s proračunskim predlogom (do 30% zmanjšanje).

Dosedanjih 69 ukrepov in pod-ukrepov nadomešča 8 področij delovanja: okolje in podnebne spremembe, mladi kmetje, mehanizmi za upravljanje s tveganji, znanje in informacije idr. ki so osredotočena na ključne probleme.

1.2.5 Zaključki

Pregled strateškega sporočila, proračunskega predloga in predloga uredb SKP 2021-2027 kaže, da na ravni ukrepov bistvenih sprememb ni pričakovati. V nasprotju s tem pa predlog nove ureditve predvideva manjšo revolucijo v samem načinu izvajanja, ki bo v večji meri v pristojnosti držav članic, pri čemer bodo morale le-te utemeljevati upravičenost do sredstev z doseganjem ciljev. Večja pristojnost bo temeljila na nekoliko večjem obsegu fleksibilnosti politike, še bolj pa na prenosu pristojnosti v zvezi z definiranjem ukrepov na izvedbeni ravni. Dokazovanje ciljne usmerjenosti bo na drugi strani temeljilo na strateškem načrtu in spremljanju, pri čemer bo Komisija igrala vlogo skrbnika.

Zaradi majhnih vsebinskih sprememb je načrt o sprejemu uredb še v času mandata obstoječega Evropskega parlamenta izvedljiv. Predmet pogajanj bo predvsem obseg proračuna v odnosu do nacionalne fleksibilnosti in zahtev. Pričakovati je mogoče lajšanje nekaterih zahtev (kapica pri dohodku, predhodna pogojenost pri neposrednih plačilih) oziroma večjo fleksibilnost, hkrati pa večji obseg sofinanciranja in/ali manj razpoložljivih obveznih sredstev za posamezne 'zahtevnejše' vsebine in ukrepe.

Na drugi strani 'tiha revolucija' prinaša številne izzive za članice, predvsem tiste, ki imajo omejene zmogljivosti na področju ciljnega delovanja, vključno s podatki, strateškim pristopom, kvalitetno javno razpravo in podobnim. Čeprav strateško načrtovanje deluje zgolj kot dodatna administrativna zahteva, gre za prerazporejanje odgovornosti med EU in nacionalno ravno. Za države, ki ne bodo opravile domače naloge, bo nov pristop na dolgi rok pomenil dvojni pritisk: s strani EU ker brez rezultatov ne bo podlage za sredstva in s strani domače javnosti, ker bo nacionalni sistem odgovoren za ustrezno prilagojeno izvajanje.

Skladno z načrti Komisije naj bi se strateški načrti pričeli pripravljati že konec letošnjega leta. Glede na tehnično raven pogajanj povezano s samo vsebino strateškega načrta in izzive v domačem sistemu na tem področju priporočamo takojšnji začetek dela na strategiji izvajanja SKP v Sloveniji v obdobju 2021-2027.

1.3 RAZVOJNA VPRAŠANJA KMETIJSTVA IN KMETIJSKE POLITIKE V SLOVENIJI – REZULTATI STRATEŠKIH DELAVNIC

1.3.1 Izhodišča strateške delavnice

1.3.1.1 UVOD

Slovensko kmetijstvo in podeželje se soočata s številnimi notranjimi in zunanjimi izzivi. Svet doživlja novo tehnološko revolucijo, nahajamo se v času podnebnih sprememb in rastoče družbene skrbi za okolje, zdravje in potrošnika. Povečujejo se globalizacijski pritiski, trg s hrano obvladujejo korporacije in med seboj tekmujejo povezane agroživilske verige. Kmetijstvo je pred novim valom strukturnih sprememb. Pod vplivom teh izzivov se spreminja tudi Skupna kmetijska politika (SKP). V letu 2016 se je tako pričela intenzivna razprava o spremembah SKP po letu 2020. Slovensko kmetijstvo se hkrati s tem srečuje še z notranjimi izzivi, ki izhajajo iz drobno posestne zemljiške strukture, pomanjkanja sodelovanja med tržnimi subjekti, zaostanki v produktivnosti, šibkem sprejemanju nove okoljske paradigme in siromašenju dela podeželja.

Vse to zahteva nov premislek o vlogi države pri urejanju razmer v kmetijstvu in podeželju. Mnogi menijo, da Slovenija potrebuje zasuk v konceptu in načinu delovanja slovenskega kmetijstva in

kmetijske politike. Slovenija rabi novo zavezo, nov skupni strateški dogovor vseh ključnih akterjev o skupni viziji in konceptu razvoja kmetijstva.

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je v podporo razpravi o reformi Skupne kmetijske politike EU (SKP) po letu 2020 razpisalo Ciljni raziskovalni projekt o učinkih in perspektivah SKP na slovensko kmetijstvo in podeželje, ki bo podlaga za odločanje vladnih organov na področju novih izzivov kmetijske politike. V pomladanskem času je raziskovalna skupina skupaj z ministrstvom izvedla dve delavnici, na katerih so udeleženci na podlagi prihodnjih notranjih in predvsem evropskih izzivov poskušali razvijati nove prioritete in rešitve kmetijske politike. Izpostavljenih je bilo pet problemskih sklopov: (i) odpornost, (ii) okolje, (iii) verige vrednosti, (iv) kmetija prihodnosti in (v) vitalno podeželje, za katere je pripravljeno poročilo. Pripravljeno je bilo tudi poročilo o dosedanjih rezultatih razprave.

Člani Sveta za kmetijstvo in razvoj podeželja so se dogovorili, da v skladu s svojimi pristojnostmi svetovalnega telesa ministra za kmetijstvo, organizirajo strateško delavnico, ki bo na temelju dosedanje razprave poskuša opredeliti strateške usmeritve za nadaljnji razvoj kmetijske politike v Sloveniji. Ta je bila izvedena 21. avgusta 2017 v prostorih Kmetijsko-gozdarske zbornice Slovenije. Udeležili so se ga predstavniki vseh ustanov, vključenih v Svet za kmetijstvo, večinoma s svojimi predstojniki in številno zastopstvo Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano z ministrom in državno sekretarko, skupaj 61 posameznikov iz 2 vladnih, 7 interesnih in gospodarskih združenj ter dveh vladnih resorjev.

1.3.1.2 CILJ DELAVNICE

Cilj delavnice je bil na temelju dosedanje razprave in njenih zaključkov poskušati razviti nove poglede o ključnih temah prihodnosti slovenskega kmetijstva in pri tem pa predvsem poskušati začrtati novo smer delovanja kmetijske politike v Sloveniji. Ugotovitve naj bi služile pripravi prihodnjih programskih dokumentov kmetijske politike in temelj za pripravo pogajalskih izhodišč Slovenije o prihodnji SKP po 2021.

Delavnica je poskušala iskati skupne odgovore na vprašanja, ki so bila razdeljena v štiri vsebinske sklope, ki so predstavljali tudi posamezne dele delavnice:

1. Kako zagotavljati stabilnost poslovanja in upravljati s tveganji v nestabilnem proizvodnem in ekonomskem okolju za kmetijstvo in živilstvo? Kakšno vlogo naj ima pri tem politika neposrednih plačil? (ODPORNOST)
2. Za kakšna kmetijska gospodarstva in kakšno povezanost med člani v verigi oskrbe s hrano si bomo prizadevali v prihodnje? Kako pospešiti razvoj kmetijstva in organizirati bolj učinkovite agroživilske verige ter krepiti sodelovanje med člani verige? (KMETIJA PRIHODNOSTI – PROIZVODNA SREDSTVA in VERIGE VREDNOSTI)
3. Kako učinkoviteje prispevati k ohranitvi okolja in kmetijstvo močnejše povezati v skrbi za naravo? (KMETIJSTVO IN OKOLJE)
4. Kako oblikovati učinkovitejši sistem inovacij in znanja (AKIS), dati znanju in tudi podjetništvu večjo vlogo in pomen v razvoju kmetijstva? (KMETIJA PRIHODNOSTI – ZNANJE)

1.3.1.3 IZVEDBA DELAVNICE

Obravnava vsakega od štirih vsebinskih sklopov je bil razdeljena v dva dela. V prvem delu smo na podlagi dosedanje razprave in gradiv določili temeljni strateški okvir na izbranem problemskem področju. Udeleženci so poenotili razumevanje dilem in možnosti znotraj izbranega vprašanja, ki je bilo

predstavljeno v obliki treh trditev, vsaka od njih je podajala vsebinsko profilirano in zaokroženo stališče na posamezno vprašanje.

Prvo stališče je vedno izhajalo iz podmene, da je trenutne ureditev nekaga področja ustrezno urejena in korenitejšie spremembe niso potrebne. Tretje stališče, ki predstavlja nasprotje prvemu, iz različnih zornih kotov utemeljuje neustreznost trenutne ureditve in predlaga korenite spremembe. Drugo stališče zagovarja zmerne spremembe trenutne ureditve z ohranitvijo tega, kaj je dobrega v sedanjih mehanizmi in spremembami tam, kjer izzivi niso ustrezno naslovljeni. S pomočjo metode izbire je vsak udeleženec označil, katero stališče je po njegovi presoji najbolj primerno za slovensko kmetijsko politiko. V zaključni razpravi je bilo izpostavljeno večinsko stališče in presoja udeležencev ovrednotena.

V drugem delu je na podlagi dosedanjih delavnic in izbranega strateškega okvirja potekala razprava o različnih rešitvah in spremembah kmetijske politike po posameznih vprašanjih. Udeleženci delavnice so po posameznih omizjih razvijali svoje ideje izvedbenih rešitev z zapisom na lističe v obliki ključnih gesel. V zaključni skupni razpravi so bile predlagane rešitve predstavljene in združene v posamezne sklope rešitev.⁴

Po zaključku vseh vsebinskih sklopov so udeleženci podali tudi posamična mnenja o tem, na katerih področjih kmetijske politike je potrebno okrepiti aktivnosti in obseg javnega financiranja in nadalje na račun katerih področij kmetijske politike bi bilo to izvedljivo.⁵

1.3.2 Stabilnost gospodarjenja in odpornost kmetijskih gospodarstev

1.3.2.1 STRATEŠKI OKVIR PRIHODNJE KMETIJSKE POLITIKE – ZAKLJUČKI DELAVNICE

Skupno mnenje udeležencev delavnice je, da je potrebno sedanji sistem zagotavljanja odpornosti kmetijskih gospodarstev in zagotavljanja stabilnosti gospodarjenja temeljito premisliti, ob čemer ne kaže stremeti k radikalnim reformam, temveč k učinkoviti nadgradnji obstoječih sistemov, ohraniti tistega, kar je dobro in dopolniti z novimi mehanizmi. To še posebej velja za neposredna plačila. Potrebno jih je ohraniti kot temeljni mehanizem dohodkovnih podpor.

Večje spremembe so potrebne pri ukrepih upravljanja s tveganji. Udeleženci delavnice menijo, da je čas dozorel za razvoj celovitejšega in sodobnega sistema upravljanja s tveganji, ki bo temeljil na kombinaciji javne podpore, zasebnih shem in soudeležbe kmetijskih proizvajalcev. Pri tem so potrebni koreniti premiki pri iskanju novih ukrepov, saj sedanji sistem ni dovolj učinkovit.

Udeleženci so tudi izrazili nezadovoljstvo zaradi vse manj učinkovitih mehanizmov za zagotavljanje stabilnosti trgov. Potrebno je nadomeščati izgube dohodkov v kriznih razmerah, ob tem pa storiti več in okrepiti ter nadgraditi sistem tržnih intervencij, zavedajoč se omejenih možnosti, ki izhajajo iz mednarodnih sporazumov EU.

⁴ Predstavljene rešitve v nadaljevanju so izbor predlaganih rešitev, ki so skladni z izbrano strateško usmeritvijo in so dosegli večinsko podporo udeležencev. Nekateri predlogi niso bili deležni soglasja in jih je potrebno zato jemati dejansko zgolj kot predloge rešitev.

⁵ Opozorilo: Ugotovitve so izraz kolektivne dinamike na delavnici in ne predstavljajo večinskega mnenja deležnikov v kmetijstvu, oz. javnosti, niti niso zavezujoče za vključene institucije. Predstavljajo pa presek mnenj in stališč posameznikov in posameznic, ki se ukvarjajo z različnimi vidiki kmetijske politike in kot tako so pomemben okvir za nadaljnjo razpravo na nacionalni ravni.

1.3.2.2 PREDLOGI USMERITEV IN POSAMEZNIH REŠITEV

- A. Potrebna je nadgradnja obstoječega sistema neposrednih podpor v smeri večje ciljnosti in učinkovitosti z nekaj elementi večjih sprememb.
- B. Neposredna plačila potrebujejo spremembe v smislu dokončnega odmika od zgodovinskih pravic k dejavnim (aktivnim) proizvajalcem:
- Premislek lahko gre v smeri odprave zgodovinskih delov.
 - Resno razmisliti o zahtevi po ukinitvi plačilnih pravic, ki so nepotrebno administriranje in ne prispevajo veliko k doseganju ciljev kmetijske politike.
 - Okoljska komponenta ni najboljši kompromis: potrebno je okrepiti navzkrižno skladnost in/ali vlogo okolja v programih razvoja podeželja.
 - Temeljna dilema so proizvodno vezana plačila: ali ohranitev ter ohlapnejša opredelitev pogojev na ravni EU (trenutno le za sektorje v težavah); ali pa le se nadomestijo s specifičnimi ukrepi za obvladovanje tveganj (vzajemni skladi, zavarovanje, individualni varčevalni računi, drugo)?
 - Vsekakor stremeti za piramidalno obliko neposrednih plačil (npr.: osnovno plačilo, zelena komponenta, OMD, ...).
 - Pomembno je dodatno spodbuditi generacijski prenos kmetijskih gospodarstev, saj je vloga mladih kmetov ključna v prihodnjem razvoju kmetijstva. Ena izmed rešitev je nadomestilo za prepustitev pravic (izplačilo pravic) za mlade kmete.
- C. Pri upravljanju s tveganji je potrebno ločevati na eni strani med običajnimi tveganji, ki bi jih kmetijska gospodarstva morala biti sposobna v pretežni meri reševati sama ali skupaj z drugimi akterji vzdolž verige vrednosti hrane. Na drugi strani v kmetijstvu prihaja do katastrofičnih izidov, kjer je potrebno posredovanje javne politike. Glede na naravo tveganj in njihovo intenzivnost je smotno izgraditi večnivojski sistem ukrepov upravljanja s tveganji:
- Za prvo raven zaščite (normalna tveganja) se poleg že obstoječih strategij na kmetijskih gospodarstvih (npr. razpršitev prodajnih poti, diverzifikacija dejavnosti) pojavlja tudi predlog varčevanja za investicije: varčevalni račun (oz. jamstveni sklad).
 - Drugo raven zaščite lahko predstavljajo zasebne ali javno-zasebne zavarovalne sheme (stimulacija: davčne olajšave?).
 - Velik izziv predstavlja zagotovitev podatkov o dohodku na ravni kmetijskega gospodarstva, čemur mora kmetijska politika v prihodnje nameniti bistveno več pozornosti, v kolikor mislimo resno glede vzpostavitve sistema za upravljanje z dohodkovnimi tveganji.
 - Več je potrebno tudi delati na podpori aktivnostim, ki jih lahko sprovedejo sama kmetijska gospodarstva, kot je npr. diverzifikacija proizvodnje.
 - Potrebno je spodbujati lastno iniciativo proizvajalcev v smislu individualnih varčevalnih računov, vzajemnih skladov ipd., npr. v obliki doplačil, dodatnih točk ali obveznosti aktivnega soočanja s tveganji v primeru razpisnih podpor.
 - Pomembno vlogo pri upravljanju s tveganji igra ureditev odnosov v verigi.
- D. Na področju stabilnosti trgov gre predvsem za EU raven ukrepov: Morali bi si prizadevati, da EU vzpostavi krizni sklad in v večji meri posreduje v kriznih razmerah:
- Varnostna mreža EU ni dovolj učinkovita.
 - Potrebne so boljše informacije o tržnih trendih za koordinirano in učinkovitejše ravnanje.

1.3.3 Kmetija prihodnosti – proizvodna sredstva in verige vrednosti

1.3.3.1 STRATEŠKI OKVIR PRIHODNJE KMETIJSKE POLITIKE - ZAKLJUČKI DELAVNICE

Udeleženci delavnice so se opredelili za vizijo razpršene strukture kmetijskih gospodarstev, kjer pa je za vsako obliko treba opredeliti strategije pri njihovi vlogi pri trajnostnem razvoju.

Ukrepi v podporo naložbam v kmetijska gospodarstva sicer dosegajo določene rezultate pri izboljšanju konkurenčnosti kmetijstva, vendar je sistem potreben sprememb. Naložbene podpore premalo učinkovito prispevajo k dvigu proizvodnje in samooskrbe s kmetijskimi proizvodi. Nadgradnjo vidimo predvsem v smeri večje strateške naravnosti naložb (tako na ravni KMG kot tudi njihove vpetosti v lokalno oskrbo in agroživilske verige) in (postopnega, delnega) prehoda v izvedbo v obliki finančnih instrumentov. Pri naložbenih podporah tudi okrepiti, da je podelitev podpor odvisna od uresničljivih in strateško utemeljenih poslovnih načrtov ter povezovanja proizvajalcev – bodisi horizontalno v skupine oziroma organizacije proizvajalcev, ali pa vertikalno s poslovnimi partnerji vzdolž oskrbnih verig.

Korenitejši premiki so potrebni tudi na področju zemljiške politike. Za razvoj kmetijstva je potrebna aktivnejša vloga države, ki jo le-ta izvaja preko Sklada kmetijskih zemljišč. Z različnimi mehanizmi si je potrebno prizadevati, da zemljišča (tako tista v prometu kot tudi tista v javni lasti) pridejo v roke razvojno sposobnih kmetijskih gospodarstev (kmetij in podjetij, pri čemer se daje večjo vlogo družinskim kmetijam). Iskati je potrebno tudi pristope za smiselno deregulacijo zemljiške zakonodaje.

Beležimo pozitivne učinke na področju podpore generacijski prenovi s podporami za mlade prevzemnike, kjer pa bo dosedanje napore na področju podpor ob prenosu kmetije in naložbenih podpor nadgraditi z ukrepi za kakovostni preskok v upravljanju kmetijskih gospodarstev z mladimi prevzemniki: podpore za pridobivanje novih znanj in veščin, podjetništvo, obvladovanje tehnoloških ter finančnih izzivov. Pomemben element za podpore naj postane tudi ekonomsko povezovanje kmetijskih gospodarstev.

Slovenija ne izkorišča možnosti, ki jih ponujajo organizacije proizvajalcev. K organiziranju proizvajalcev je potrebno zato še aktivneje pristopiti. Organiziranje proizvajalcev prispeva k višji ponudbi, stabilnosti razmer ter trajnosti kmetijske pridelave. Potrebno je iskati mehanizme, da bodo organizacije proizvajalcev tudi realno zaživele.

Potreben je resen premik v organiziranju slovenskega kmetijstva v smislu sodobnih agroživilskih verig, saj so le-te ključni vzvod delovanja modernega kmetijstva in doseganja konkurenčnosti vseh akterjev sodelujočih v oskrbnih verigah, kot tudi doseganja razvojnih in proizvodnih ciljev kmetijstva. Slovenija nima dovolj učinkovite politike na tem področju, zato je potrebno preusmeriti podpore kmetijske politike v smeri strateško zasnovane in celostne podpore delovanju agroživilskih verig in ne le njenih posameznih členov. Sedanje ukrepe je potrebno nadgraditi in postopoma krepiti.

Slovenija nima jasne strategije za male kmetije, ki kljub prejetim proračunskim sredstvom ne izkazujejo razvojnega napredka. Podpore malim kmetijam je potrebno zato bolj ciljno usmeriti (npr. v smislu podpor za ekološko kmetovanje in lokalno oskrbo). V tem smislu je potrebno razširiti nabor in kakovost izbranih ukrepov. Glede na njihovo široko zastopanost v strukturi slovenskega kmetijstva dati temu segmentu kmetij večjo prioriteto, tudi v smislu zvišanja javnih sredstev za male kmetije.

1.3.3.2 PREDLOGI USMERITEV IN REŠITEV

Investicije v kmetijstvu morajo biti odgovorne.

- A. Investicijske podpore so dale določene rezultate, potrebna pa je nadgradnja v smeri finančnih instrumentov.
- Razmisliti velja o stopnjevanju pogojev glede na obseg investicije. Še bolj izostrena segmentacija naložbenih podpor glede na tip kmetije (različni cilji in s tem tudi kriteriji točkovanja za male – hobi in dopolnilne, manjše in srednje, večje profesionalne kmetije in kmetijska podjetja).
 - Investicije morajo biti celovite v smislu upoštevanja elementov vzdržnosti, upravljanja s tveganji, varovanja okolja, zaščite živali, varne hrane in drugih družbenih zahtev.
 - Potrebno je boljše povezovanje investicij z znanjem in uvajanjem inovacij.
 - Večanje finančnega vzvoda s preходом od nepovratnih podpor na finančne instrumente.
 - Prednostna obravnava celovitih projektov - povezovanja akterjev vzdolž celotnih verig vrednosti. »Nagrajevanje« (=višje točkovno ovrednotenje) kolektivnih naložb in strategij (kmetov, zadrug, agroživilskih verig) (zlasti ukrepi PRP za povečanje konkurenčnosti agroživilstva).
 - Pri naložbenih podporah v kmetijska gospodarstva na zavarovanih območjih (VVO, Natura, NP) upoštevati značilnosti in zahteve teh območij za lažjo prilagoditev kmetovanja.
 - Tipske in lokalnim razmeram prilagojene rešitve za naložbe na zavarovanih območjih.
- B. Slovenija potrebuje dejavnejšo in bolj učinkovito zemljiško politiko v smeri zaokroževanja posesti razvojno sposobnih kmetijskih gospodarstev:
- Aktivnejša vloga Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov RS pri doseganju ciljev zemljiške politike, vključno z aktivnostmi zaokroževanja posesti in izboljšanja velikostne strukture.
 - Razmislek o aktivnejši uporabi instrumentov davčne politike za doseg večje likvidnosti na trgu s kmetijskimi zemljišči.
 - Neposredna plačila morajo biti vezana na dejansko uporabo kmetijskih zemljišč.
 - Ključen je vrstni red akterjev pri prednostni nakupni pravici zemljišč; prednost naj gre tistim, ki bodo v večji meri prispevali k javnim ciljem kmetijske politike, npr. v smislu ekosistemskih storitev.
- C. Potrebne so inovativne rešitve na področju podpore generacijskih sprememb na kmetijah.
- Poudarek je potrebno dati realizaciji podjetniških idej, razvitih na podlagi znanja.
 - Potrebno je daljše obdobje spremljanja pri prenosu kmetije in dati večji pomen preveritve dolgoročne ekonomske vzdržnosti ob prevzemu.
 - Uvajati nove pristope pri podporah za mlade prevzemnike (uvajanje podjetništva, intenzivnejši prenos znanja, organiziranje proizvajalcev).
- D. Potreben je občuten premik v smeri bolj učinkovitih organizacij proizvajalcev.
- Ključen izziv je uskladiti zadružni sistem z drugimi manj razvitimi oblikami sodelovanja in zadružništvo dodatno usposobiti za gospodarsko povezovanje kmetov.
 - Pri ukrepih za izboljšanje konkurenčnosti (npr. naložbene podpore, podpore trženju) je smotrna pozitivna diskriminacija (nagrajevanje) medsebojno povezanih in sodelujočih proizvajalcev.
 - Boljša izkoriščenost podpor povezovanju, ki jih omogoča Skupna tržna ureditev (SUT)
 - Okrepitev aktivnosti horizontalnega povezovanja in s tem izboljšanje konkurenčnega položaja primarnih proizvajalcev (SP in OP) – poskus oblikovanja nacionalnih panožnih organizacij

- Prispevati h kvalitativnemu preskoku v razumevanju OP: od tradicionalnih predstav (»mlekarji«, »žitarji«), k širšemu razumevanju pojma (npr. ekološki pridelovalci, kmetje z zavarovanega območja,...)
- E. Slovenija potrebuje strateško usmerjene agroživilske verige.
 - Organizirano sodelovanje v agroživilskih verigah (dolgoročne pogodbe, sheme kakovosti in drugo) lahko predstavlja pogoj za pridobitev naložbenih podpor.
 - Paket podpor za vzpostavitev in razvoj verig vrednosti (odvisno od obsega/dometa verig vrednosti, ali podpore ne glede na tip oziroma velikost verige.
 - Potenciali sodelovanja so v kratkih verigah, na področju promocije in trženja, ob tem pa ne smemo zanemariti oblikovanja nacionalno relevantnih in gospodarsko močnejših agroživilskih verig.
 - Strateške naložbe v prepoznane in razvojno sposobne agroživilske verige, ki krepijo koncentracijo pridelave (tržna vloga) in razvoj vseh členov v agroživilski verigi.
 - Nadaljevati je potrebno z aktivnostmi v korist enakopravne razporeditve dodane vrednosti med posamičnimi člani v verigi vrednosti.
- F. Glede na njihovo številčnost in pomen v strukturi slovenskega kmetijstva bi morale male kmetije biti deležne posebne obravnave .
 - Potrebna je jasna definicija malih kmetij.
 - Potreben je usmerjen pristop k usmerjanju razvoja na malih kmetijah v smislu čim učinkovitejšega izkoristka njihovih resursov, zlasti dela (npr. dopolnilne dejavnosti, vključitev v lokalne sisteme oskrbe s hrano, ekološka proizvodnja).
 - Male kmetije je potrebno še posebej spodbujati tam, kjer poleg proizvodne igrajo pomembno družbeno-ekonomsko vlogo, denimo v hribovitih predelih in drugih podeželskih predelih, ki se soočajo z depopulacijo in opuščanjem rabe kmetijskih zemljišč.
 - Nove in izdatne podpore za organiziranje in povezovanje malih kmetij.

1.3.4 Kmetijstvo in okolje

1.3.4.1 Strateški okvir prihodnje kmetijske politike – zaključki delavnice

Varstvo okolja in narave sta pomembni družbeni prioriteti in zaradi povezav s kmetijstvom tudi pomemben del kmetijske politike. Ta izkazuje določene pozitivne učinke na tem področju, potrebne pa so nadaljnje prilagoditve v smeri večje okoljske ciljnosti in učinkovitosti ukrepov, ki naj bodo postopne v skladu s zmogljivostjo kmetov za prevzem tovrstnih praks. Več je potrebno delati tudi na ozaveščanju o teh vprašanjih pri kmetih in splošni javnosti. Okolje je skupna javna dobrina, ki zahteva skupno ukrepanje. Priložnost se kaže v novih pristopih kot so pilotni projekti na področju znanja in trženja.

Obstoječe pozitivne učinke reguliranja in spodbujanja okoljsko vzdržnega ravnanja z viri je potrebno nadgraditi z bolj rezultatsko naravnostjo ukrepov, ki pa naj upoštevajo kapaciteto kmetov, zlasti v smislu dodatnih stroškovnih in administrativnih zahtev. Potrebne so poenostavitve, med njimi tudi podpore lokalnim skupinskim pobudam. Večji poudarek okolju in varstvu je potrebno dati tudi pri naložbenih podporah. Tudi manj zahtevni, a dejansko učinkoviti ukrepi lahko prinesejo pomembne pozitivne koristi.

Mehanizme in ukrepe v podporo varstvu narave v povezavi s kmetijstvom je potrebno premisliti, okrepiti in nadgraditi. Zaradi raznolikosti Slovenije in s tem povezanih razlik v naravnih danostih (npr. habitati, vegetacijska doba) je potrebno prilagoditi ukrepe lokalnim naravnim in pridelovalnim razmeram. Potrebno je podpirati povezovanje kmetijskih gospodarstev v skupinske pobude za

podporo varovanju narave. Ukrepi morajo biti premišljeno uvedeni, ob hkratnem dvigu osveščenosti kmetov.

Slovenija ima na področju ukrepov za območja z omejenimi dejavniki za kmetijstvo (OMD) dolgo tradicijo in pozitivne učinke. Ukrepi so v veliki meri že ciljno in rezultatsko naravnani. Potrebne so nadaljnje prilagoditve (npr. ukinitve zgodovinskega dela) in tudi krepitev krajinske in naravovarstvene funkcije, kar bo upravičilo tudi ohranitev ravni sredstev, ki se namenjajo za ohranitev kmetovanja v teh območjih.

Tudi podpore ekološkemu kmetijstvu so doslej dale pozitivne rezultate zlasti v smislu obsega površin in števila kmetijskih gospodarstev, vključenih v ekološko proizvodnjo. Zaostanek za načrtanimi cilji oziroma še pomembnejše za rastjo tržnega povpraševanja pa beležimo pri preskrbi z ekološko hrano, pri čemer največjo vrzel beležimo v prodajnih formatih široke potrošnje. V skladu s tem je v Sloveniji potrebno nadalje krepiti ekološko pridelavo in oskrbo z ekološko hrano in to tudi preko drugih ukrepov politike razvoja podeželja. V večji meri je potrebno delati na združevanju pridelave, predelave in krepitvi verig vrednosti. Več je potrebno delati na osveščanju kmetov. Nadgraditi je potrebno tudi naložbeno politiko v verige oskrbe z ekološko hrano, ki bo zmožna konkurirati tudi v široke preskrbe s hrano.

Ne glede na določene pozitivne učinke pri izvedbi kmetijskih ukrepov v podporo prilagajanju kmetijstva podnebnim spremembam je potrebno okrepiti aktivnosti in predvsem izdelati natančen akcijski načrt, ki bo vgrajen v ukrepe politike razvoja podeželja. Trajnostno intenziviranje slovenske živinoreje lahko prispeva k blaženju in prilagoditvi kmetijstva podnebnim spremembam. Podnebne spremembe naj postanejo jasna prioriteta prihodnje slovenske kmetijske politike.

1.3.4.2 Predlogi usmeritev in rešitev

- A. Kmetijstvo in okolje je pomembna prioriteta kmetijske politike, ki v prvi vrsti zahteva predvsem boljšo medsebojno komunikacijo in razumevanje. Narava, okolje in trajnostno upravljanje zemljišč (kmetijstvo in gozdarstvo) je primerljiva prednost Slovenije in je lahko pomembna priložnost za vse udeležene akterje in deležnike.
- Potrebujemo boljše podatke v smislu kartiranja habitatov in drugih pomembnih območij ter opredelitve njihove naravne vrednosti, kar bo omogočalo bolj usmerjeno in učinkovito politiko.
 - Nov poudarek in teži je potrebno dati skupinskim pristopom pri varstvu okolja in narave ter s tem povezanimi kmetijsko okoljskimi ukrepi, nastali na podlagi kolektivnih pobud.
- B. Sistem podpor okoljsko vzdržnega ravnanja z okoljskimi viri je potrebno preveriti, dopolniti in nadgraditi.
- Vprašanje najustreznost načina vključitve okoljevarstvenih zahtev v neposredna plačila 1. stebra SKP ostaja odprto: ohranitev zahtev navzkrižne skladnosti (ali celo nadgraditev kot alternativa zeleni komponenti)? Ali ohranitev oz. modifikacija izvajanja zelene komponente v neposrednih plačilih?
 - Razmisliti o večji izbirljivosti v zeleni komponenti in vezave skupnega financiranja na večji obseg izpolnjevanja obvez.
 - Kako povečati ciljnost ukrepov, ki pa bodo dosegali čim večje število kmetijskih gospodarstev, ne bomo onemogočali ekonomskega razvoja in na ta način dosegali višjo trajnost pridelave hrane v Sloveniji?
 - Kako znižati transakcijske stroške izvajanja (administrativne zahteve, kontrole) ob hkratnem izboljšanju spremljanja doseženih ciljev?

- C. Tudi na področju varstva narave potrebujemo manj splošnih in bolj usmerjene ter finančno okrepljene ukrepe kmetijske politike.
- Zahteve za ukrepe morajo slediti jasnim javnim koristim, ki izhajajo iz lokalnih pogojev. Zato večja prilagojenost vezanih na stanje in letno dinamiko habitatov.
 - Potrebno je zadostno usmerjanje sredstev (polno nadomestilo oportunitetnih stroškov).
 - Razmisliti velja o sistemu stopnjevanja v smislu osnovnih shem in nadgradnje.
 - Vprašanje narave je potrebno povezati s shemami kakovosti.
 - Višino podpor prilagoditi ne le stroškovnim elementom, ampak upoštevati tudi doseganje pogojev in ciljev s področja varovanja narave z namenom doseganja večjih naravovarstvenih učinkov.
- D. Podpore za območja z omejenimi dejavniki za kmetijstvo so izjemnega pomena za Slovenijo in jih je potrebno ohraniti z nekaterimi prilagoditvami.
- Ukinitve zgodovinskega dela pri OMD plačilih in določitev OMD po novih kriterijih s preходом na točkovni sistem vrednotenja izplačil OMD.
 - Temeljno vprašanje je mogoče v razmerah nižjih podpor za politiko razvoja podeželja ohraniti višino podpor za OMD?
 - Razmisliti velja o inovacijah pri pogojih in ukrepih predvsem v povezavi z ohranjanjem živinoreje in njene dovoljšne obtežbe površin zaradi preprečevanja zaraščanja.
- E. Ekološko pridelavo je potrebno nadalje krepiti, ob tem pa dodatno usposobiti za okrepitev prisotnosti teh proizvodov na trgu.
- Namesto pasivne je potrebna aktivna, proizvodna usmerjenost ekološke pridelave.
 - Potrebno je razširiti obseg in vrste proizvodnje ter proizvodov.
 - Potreben je razvoj ekološke proizvodnje po celotni verigi, zato aktivnosti za povečanje tržne ekološke pridelave in predelave (npr. diferenciacija plačil glede na doseženi prag tržne ekološke pridelave; podpore poslovnemu povezovanju v verige vrednosti ekološke hrane)
 - Večji poudarek podporam ekološkemu kmetovanju tudi skozi druge oblike podpor (naložbene, podpore predelavi, organiziranju, OP).
 - Naravne vire je potrebno uporabljati na smotrni način tudi pri ekološki pridelavi (odpraviti določene nesmotnosti pri ureditvi tega področja).
- F. Kmetijstvo je potrebno učinkoviteje prilagoditi podnebnim spremembam.
- Premisliti kako dodatno (od sedanje prakse) podpreti prilagajanje kmetijskih gospodarstev podnebnim spremembam.
 - Investirati je potrebno v sisteme namakanja in preventivami pred pozebo, točo in drugimi naravnimi nesrečami.
 - Potrebno je trajnostno intenziviranje živinoreje, ki prispeva k blažitvi posledic podnebnih sprememb.
 - Pomembno je upoštevanje znanja in strokovnih podlag vezanih na podnebne spremembe pri splošnem ravnanju v kmetijstvu, svetovanju in opredelitvi ukrepov kmetijske politike.
 - Vse podpore kmetijske politike presoditi iz vidika učinkov na blaženje in prilagajanje podnebnim spremembam.
 - Večjo vlogo znanju in prenosu znanja na tem področju (velja za celoten sklop kmetijstvo in okolje).

1.3.5 Kmetija prihodnosti – AKIS

1.3.5.1 Strateški okvir prihodnje kmetijske politike – zaključki delavnice

Znanje je ključni dejavnik razvoja kmetijstva. Priča smo bliskovitemu napredku znanja in tehnologije. Obstaja široko soglasje, da je v Sloveniji potrebno posvetiti več pozornosti izgradnje povezanega in učinkovitega sistema razvoja, prenosa in uporabe znanja.

Slovenija nima v kmetijstvu več dovolj učinkovite razvojne infrastrukture. Oblikovanje izvirnih inovacij zastaja in ne pokriva potreb, prenos znanja je šibek, kmetijski proizvajalci so prepuščeni lastni pobudi in zmožnostim. Sodelovanje med člani je šibko, kmetijska politika ne usmerja zadostno sredstev in mehanizmov v oblikovanje in prenos znanja. Drugi državni sistemi zanemarljajo kmetijstvo.

Potrebne so radikalne reforme sistemov in bistveno več vlaganja javnih in zasebnih sredstev v razvoj:

Prispevek slovenskih javnih in zasebnih ustanov k inovacijam in prenosu znanja je zaskrbljujoče nizek, vendar odraža dovolj potenciala, da bi ob bolj premišljenem konceptu, vlaganju v ustanove in kadre, izrazitejšemu sodelovanju med ustanovami prišlo do napredka na tem področju in krepite vloga domačega znanja.

Stanje pri oblikovanju in prenosu znanja (AKIS) v Sloveniji ni zadovoljivo, vendar potenciali za izboljšanje obstajajo. potrebno je potrebam okrepiti obstoječo infrastrukturo in postaviti prioritete delovanja. Zaradi tega so potrebne postopne spremembe v ukrepih kmetijske politike, obenem pa je potrebno okrepiti vlogo kmetijstva v drugih javnih politikah. Potrebno je izboljšanje organiziranosti in materialnih pogojev dela (vlaganja v infrastrukturo) in tako oblikovati sodobnejši koncept AKISa.

Slovenija ima delujoč sistem prenosa znanja, ki pa ga je potrebno znatno posodobiti in kadrovsko okrepiti. Omogočiti je potrebno več zasebne pobude na področju prenosa znanja in izoblikovati tudi učinkovite zasebno-javne sisteme prenosa znanja. Krepite je potrebno sodelovanje med člani v verigi znanja in v ospredje potrebno postaviti končnega uporabnika – kmeta (in javni interes v primeru javnih dobrin).

1.3.5.2 Predlogi usmeritev in rešitev

- A. Potrebno je dati znanju več veljave in izgraditi učinkoviti sistem javno-zasebnega partnerstva za oblikovanje, prenos in uporabo znanja (AKIS) v kmetijstvu in podežlju.
- Trenutno sta razvoj in distribucija znanja in tehnologije v veliki meri v rokah velikih zasebnih podjetij. Nacionalni sistem AKIS pa je pogoj za učinkovitejše oblikovanje in prilagajanje znanje specifičnim in odpira dodatne možnosti za razvoj gospodarstva.
 - Izboljšanje sodelovanja med člani v verigi znanja (AKIS), postavitve končnega uporabnika – kmeta (in javnega interesa v primeru javnih dobrin) v ospredje.
 - Potrebna je enotna in koordinirana politika vseh (javnih) akterjev na področju financiranja strokovnih nalog, raziskav in inovacij v kmetijstvu (SRIP, EIP, strokovne naloge). Nov koncept in nadgradnja strokovnih nalog v kmetijstvu, ki zagotavljajo temeljno podporo razvoju.
 - Učinkovitejša podpora za inovativne pristope in nacionalno pomembne projekte prenosa znanja (npr. krepitev podjetništva, digitalizacije) skozi PRP?
 - Oblikovanje Sveta za razvoj kot koordinacijskega telesa za delovanja AKISa.
- B. Inovacije je potrebno usmerjati na področja, ki so za nas pomembna in imamo strateške deficite.
- Nadgraditi sistem CRP projektov (širitev, monitoring, večja aplikativnost).
 - V večji meri pritegniti zasebna sredstva v financiranje razvoja kmetijstva.

- Večja usmeritev raziskav in inovacij končnemu uporabniku.
- C. Potrebno je izgraditi infrastrukturo znanja, ki podpira zastavljene razvojne cilje kmetijstva in omogoča delovanje AKISa.
 - Kako ciljno vlagati v nacionalno potrebno raven razvojne infrastrukture? Kaj je predmet kmetijske politike in kaj drugih politik? V kolikšni meri del PRP?
 - Demonstracijski centri so se izkazali za dobro prakso – potrebno jih je izgraditi za ključna razvojna področja kmetijstva. Oblikovanje in tudi podpora centrom odličnosti za kmetijstvo.
 - Digitalizacijska podpora oblikovanju in prenosu znanja - vlaganja v materialno in podatkovno infrastrukturo (povezljivost med statističnimi, administrativnimi in poslovnimi bazami).
- D. Doreči in oblikovati učinkovitejši sistem prenosa znanja v kmetijstvu.
 - Sistem svetovanja se sooča s problemom velikega števila upravičencev, ki vse pogosteje sami iščejo in uporabljajo razpoložljivo znanje.
 - Modernejša zasnova javne službe kmetijskega svetovanja, ki temelji na koordinaciji nacionalnih razvojnih skupin prenosa znanja.
 - Razmisliti je potrebno o participaciji upravičencev pri plačilu storitev prenosa znanja.
 - Premisliti je potrebno razmerje med javno službo in vlogo zasebnih združenj. Ena izmed idej je razvoj dvotirnega sistema v skladu s katerim je znanje na voljo vsem, ki želijo, javne podpore pa zahtevajo sodelovanje v sistemih svetovanja in znanja (po principu več podpor, več sodelovanja).
 - Razvijati ukrep Sodelovanje in ukrep Prenos znanja v PRP v smeri doseganja širših razvojnih ciljev.

1.3.6 Sklepno sporočilo

Udeleženci delavnice so na koncu tudi tehtali posamezne ukrepe v smislu, za katere ukrepe je potrebno nameniti več sredstev in na računi katerih. Več sredstev bi udeleženci namenili za ukrepe v podporo upravljanja s tveganji, prilagajanja podnebnim sprememb, naložbam v agroživilske verige, OMD in oblikovanja ter prenosa znanja in to na račun predvsem manjših sredstev za neposredna plačila. Pri vseh drugih oblikah podpor ni bilo enotnega mnenja. Na ta način so se udeleženci jasno odločili za nove teme in vprašanja ter s tem za potrebo za dograditev in dopolnitev strateških usmeritev kmetijske politike.

Predstavniki kmetijskih interesnih organizacij so pri tem opozorili na pomen, ki ga imajo neposredna plačila za dohodkovni položaj v kmetijstvu, in da tukaj velike spremembe niso sprejemljive.

Večina udeležencev je izrazila svoje zadovoljstvo z organizacijo in načinom dela strateške delavnice, ki je odprla nekatera nova vprašanja in pokazala, na nujnost sprememb v slovenski kmetijski politiki. Potrebno bo nadaljevati s podobnim delom in na ta način skupno prispevati k nujnim prilagoditvam kmetijske politike. Te gredo v smeri večje krepitve gospodarnosti in podjetništva, pa tudi zagotavljanja družbenih ciljev v povezavi s kmetijstvom. Pri tem je ključno doseči nacionalno soglasje, zakaj in za koga imamo kmetijsko politiko in na kakšen način opravičiti vložena javna sredstva.

2. Strateške in analitične podlage za spremljanje in vrednotenje kmetijske politike v Sloveniji – cilji in ukrepi kmetijske politike v Sloveniji

2.1 OPREDELITEV SPLOŠNIH IN IZVEDENIH CILJEV KMETIJSKE POLITIKE V SLOVENIJI

2.1.1 Cilji skupne kmetijske politike

Okvir slovenske kmetijske politike določajo cilji Skupne kmetijske politike (SKP) Evropske unije. Veljavni cilji SKP so bili opredeljeni že v Rimski pogodbi iz leta 1957 (Avsec in Erjavec, 2005) in so se ohranili tudi ob zadnji spremembi temeljnih pravnih aktov EU z Lizbonsko pogodbo (Uradni list EU, 2007). Člen 39 Pogodbe o delovanju EU določa naslednje cilje SKP (Uradni list EU, 2012, str. 62):

- a) *»povečati kmetijsko produktivnost s pospeševanjem tehničnega napredka in zagotavljanjem racionalnega razvoja kmetijske proizvodnje ter z optimalno uporabo proizvodnih dejavnikov, zlasti delovne sile,*
- b) *s tem zagotoviti primerno življenjsko raven kmetijske skupnosti, zlasti s povečanjem individualnega zaslužka oseb, ki se ukvarjajo s kmetijstvom,*
- c) *stabilizirati trge,*
- d) *zagotoviti redno preskrbo,*
- e) *zagotoviti, da je preskrba potrošnikom dostopna po primernih cenah.«*

Ob tem se upošteva *»(a) posebna narava kmetijske dejavnosti, ki je posledica socialne strukture kmetijstva ter strukturnih in naravnih neskladij med različnimi kmetijskimi regijami, (b) potreba, da se ustrezne prilagoditve izvedejo postopno in (c) dejstvo, da je kmetijstvo v državah članicah panoga, ki je tesno povezana s celotnim gospodarstvom«* (Uradni list EU, 2012, str. 63).

Cilji SKP temeljijo na konceptu *modernizacije*, ki je utemeljena v ekonomski teoriji in izhaja iz razvojnega zaostanka kmetijstva v smislu nezadostne rabe posameznih proizvodnih dejavnikov v primerjavi z delom, ki ima za posledico nizek dohodek (Fennell, 2002). To dopolnjujejo cilji, povezani z dohodki v panogi, stabilnostjo trgov in dostopnostjo ponudbe po razumni ceni. Iz ciljev je razvidno upoštevanje specifičnih značilnosti kmetijstva: šibek položaj v agro-živilski verigi, izpostavljenost tržnim nihanjem in pomen panoge za zagotavljanje prehranske varnosti (razumljene tako v smislu dostopnosti, kot tudi varnosti hrane). Drugi del člena 39 poudarja razlike med državami članicami in njihovimi regijami v strukturnih danostih, potrebo po postopnem prilagajanju in upoštevanju vpetosti kmetijstva v gospodarstvo kot celoto.

Kljub temu, da so bili postavljeni pred več kot pol stoletja, so cilji SKP še vedno relevantni. Strukturne razlike v kmetijstvu s širitvami EU ostajajo aktualne, prav tako se krepi problem tržnih nihanj in rasti cen (Evropska komisija, 2017a). Posledično SKP v EU ostaja občutljivo vprašanje.

V kontekstu razumevanja drugih ciljev in področij delovanja SKP kaže izpostaviti člen 11, ki kot horizontalno področje politik in aktivnosti na ravni EU vključuje varstvo okolja: *»Zahteve varstva okolja je treba vključevati v opredelitve in izvajanje politik in dejavnosti Unije, zlasti zaradi spodbujanja trajnostnega razvoja«* (Uradni list EU, 2012, p. 53). Na podoben način je v členih 9, 10 in 12 navedeno, da je pri opredeljevanju in izvajanju politik in dejavnosti EU treba upoštevati zahteve varstva potrošnikov in zahteve, povezane s spodbujanjem visoke stopnje zaposlenosti, zagotavljanjem

ustrezne socialne zaščite, bojem proti socialni izključenosti, dviga ravni izobrazbe in usposobljenosti ter varovanja človekovega zdravja. Poleg tega naj bi si prizadevali tudi za boj proti različnim oblikam diskriminacije. V členu 13 je med drugim za področje kmetijstva eksplicitno poudarjeno tudi, da je treba pri oblikovanju in izvajanju politik v celoti upoštevati zahteve po dobrem počutju živali kot čutečih bitij ob spoštovanju zakonodajnih in upravnih določb ter ustaljenih običajev držav članic (Uradni list EU, 2012, str. 53–54).

SKP je od leta 1992 v procesu reform v smeri večje tržne naravnosti kmetijstva, ohranjanju skrbi za dohodek in raven cen v kmetijstvu, intenzivnejšega vključevanja okoljskih ciljev ter okrepljenega razvoja podeželja v EU (Evropska komisija, 2013). Podpore se tako postopoma preusmerjajo od proizvodno vezanih podpor v smeri podpor, vezanih na površino (*area-based*), torej v podpore brez neposredne navezave na tip ali intenzivnost kmetijske proizvodnje.

Cilji in prioritete SKP v programskem obdobju 2014–2020

Ureditev SKP 2014–2020 predstavlja referenčni okvir SKP za obdobje, na katero se nanaša pričujoče vrednotenje. Ta ureditev je rezultat triletnega procesa pregleda, priprave predlogov sprememb in pogajanj. V slednjih je kot politično enakopravno telo poleg Evropske komisije in Sveta EU v vlogi so-zakonodajalca prvič sodeloval tudi Evropski parlament. Proces se je pričel leta 2010 z javno razpravo o prihodnosti SKP, čemur je sledilo sporočilo Evropske komisije v zvezi z izzivi in prioritetami ter zakonodajni predlogi (neposredna plačila, razvoj podeželja, skupna ureditev trgov in horizontalni vidiki), nastali na osnovi posvetovanj in ocene učinkov (*Impact Assessment*). Proces je potekal vzporedno s pogajanjem o večletnem finančnem okvirju, zato je bil na koncu sprejet paketni dogovor. Ta je ohranil osnovne cilje in pristop, a je v primerjavi s prvotnim predlogom Komisije zmanjšal proračun SKP in nekoliko spremenil predlagane ukrepe (Erjavec *et al.*, 2015a).

Intervencijsko logiko so poskušali vgraditi že v samo zasnovo prenovljene politike. Evropska komisija SKP in njene reforme utemeljuje z novimi izzivi, ki širijo nabor nalog onkraj zgolj dohodkovnih in strukturnih izzivov kmetijstva. V skladu z javno razpravo, ki je potekala pred oblikovanjem predlogov, so bili izzivi razvrščeni v naslednje skupine (Evropska komisija, 2013):

- Ekonomski izzivi (prehranska varnost, globalizacija, padanje rasti produktivnosti, nihanje cen, pritiski na proizvodne stroške zaradi visokih cen inputov in slabšanje položaja kmetov v prehranski verigi),
- Okoljski izzivi (učinkovita raba virov, kakovost tal in voda ter grožnje življenjskim okoljem in biotski pestrosti),
- Teritorialni izzivi (demografski, ekonomski in družbeni trendi na podeželju, kot so depopulacija in opuščanje poslovanja).

Na podlagi tega so bili nato postavljeni tudi splošni cilji SKP (Evropska komisija, 2015a, p. 10):

- Trajnostna pridelava hrane, ki prispeva k prehranski varnosti s povečanjem konkurenčnosti kmetijstva EU ob hkratnem zagotavljanju sredstev za naslavljanje izzivov tega sektorja, ki so povezani z motnjami na trgu in delovanjem prehranske verige,
- Trajnostno upravljanje naravnih virov in podnebni ukrepi, ki zagotavljajo dolgoročno trajnost in potencial kmetijstva EU preko varovanja naravnih virov, od katerih je odvisna kmetijska pridelava,

- Uravnotežen ozemeljski razvoj, ki prispeva k družbeno-ekonomskemu razvoju podeželskih območij ob hkratnem zagotavljanju ustreznih pogojev za varovanje strukturne raznolikosti v EU.

Namen politike je tako proizvesti več varne in kakovostne hrane ob hkratnem ohranjanju ugodnega stanja naravnih virov, ki so ključnega pomena za ohranjanje storilnosti kmetijstva. Po mnenju Evropske komisije (2013) naj bi to dosegli z razvojem konkurenčnega in ekonomsko vzdržnega kmetijstva ter dobro delujoče dobavne verige, oba pa bi prispevala k vzdrževanju uspešnega gospodarstva na podeželju. Poleg tega bi bilo treba zaradi manjšega obsega razpoložljivih proračunskih sredstev EU po mnenju Komisije zagotoviti tudi bolj ciljno porabo sredstev, njihovo pravičnejšo porazdelitev ter strateški pristop k izvajanju politike.

Opredeljeni cilji SKP so zahtevali prilagoditev ukrepov oziroma sredstev, zato so tekom reforme skušali razviti bolj učinkovite instrumente, ki bi pripomogli tako k izboljšanju konkurenčnosti kot tudi trajnosti kmetijstva. Tako preurejena SKP je ohranila dvo-stebarno strukturo, vendar je nekoliko povečala usklajenost in medsebojno povezanost med ključnimi mehanizmi (neposredna plačila in tržni ukrepi na eni in razvoj podeželja na drugi strani). Bistvena novost v smislu usklajenosti med področji SKP je bila nova arhitektura neposrednih plačil, ki so jo poskusili oblikovati tako, da bi bili posamezni instrumenti bolj ciljno naravnani in bi vključevali tudi naslavljanje nekaterih strukturnih, okoljskih in socialnih ciljev, sama plačila pa bi bila tako lahko tudi bolj enakomerno porazdeljena. Okrepljena je bila tudi varnostna mreža (preglednica 5). Gre za usmeritve politike, ki se nadaljujejo in se v še večji meri odlikavajo v zakonodajnih predlogih za prihajajoče programsko obdobje 2021–2027 (Evropska komisija, 2018b).

Novo strukturo je bilo treba zasnovati z manjšim obsegom sredstev. Predlog Komisije je bil, da se v obdobju 2014–2020 ohrani nominalne ravni sredstev za oba stebra na ravni cen iz leta 2013. Na koncu dogovorjeni obseg sredstev se je v primerjavi s tem predlogom za I. steber znižal za 1,8 %, za II. steber pa za 7,6 % (v cenah 2011, tj. realno, upošteva inflacijo). Relativna zastopanost SKP v celotnem proračunu EU se je v finančni perspektivi 2014–2020 zmanjšala na 37,8 %. Predvidena sredstva za SKP so bila tako (v cenah 2013) omejena na 408,31 milijarde EUR, in sicer je bilo na ravni EU za I. steber namenjenih 312,74 milijarde EUR, za II. steber pa 95,58 milijarde EUR (Evropska komisija, 2013).

Preglednica 5. Pregled ključnih sprememb instrumentov Skupne kmetijske politike v obdobju 2014–2020 (povzeto po Evropska komisija, (2013))

Konkurenčnost kmetijstva	Trajnostna raba naravnih virov in podnebne spremembe	Bolj uspešna in učinkovita kmetijska politika
Odprava proizvodnih omejitev pri sladkorju (2017), mleku (2015) in vinu (2018) ter ukinitve ali posodobitev drugih tržnih mehanizmov.	Poenostavitev in bolj ciljno zastavljen sistem navzkrižne skladnosti kot osnovne ravni okoljevarstvenih standardov.	Poskus omejitve upravičenosti do podpore le na tiste, ki se aktivno ukvarjajo s kmetijsko dejavnostjo.
Omogočanje kolektivnih pogajanj v nekaterih sektorjih in dobaviteljske pogodbe v vseh za organizacije proizvajalcev, združenja in medsektorske organizacije ter začasni izjem pri konkurenčnih pravilih (zasebni umik s trga zaradi neravnovesij).	Vzpostavitev sheme »zelenih« plačil v obsegu 30 % ovojnice neposrednih plačil, namenjene ohranjanju trajnega travinja, površinam z ekološkim pomenom in diverzifikaciji posevkov na njivskih površinah.	Možnost vzpostavitve poenostavljene sheme za mlade kmete (do 10 %), prerazdelitvenega plačila, ki je vezano na prve hektarje kmetij z namenom bolj ciljne podpore za manjše kmetije (do 30 %), proizvodno vezanih plačil (do 10–15 %) in plačil za območja z

		naravnimi omejitvami (do 5 %) v okviru I. stebra.
Spodbujanje sodelovanja z namenom izboljšanja položaja na trgu, dostopa do kreditov ipd., pa tudi diferenciacije proizvodov, kakovosti, promocije in predelave na kmetijah.	Ukrepi za spodbujanje večje odpornosti in pripravljenosti na podnebne spremembe, vključno z vremenskimi ujami, poplavami, sušami in požari.	Vzpostavitev obvezne sheme za mlade kmete v okviru I. stebra, ki se ji lahko doda tudi podpora za vzpostavitev dejavnosti iz sredstev za razvoja podeželja z namenom reševanja problema staranja kmetijskih proizvajalcev.
Spodbujanje prenosa znanja in inovacij z novimi ukrepi II. stebra.	Spodbujanje prenosa znanja in inovacij z novimi ukrepi II. stebra.	Vzpostavitev zunanje (med državami članicami) in notranje konvergenca (znotraj držav) neposrednih plačil.
Vzpostavitev bolj odzivne varnostne mreže in krizne rezerve (400 milijonov EUR letno v cenah 2011 z zmanjšanjem neposrednih plačil) ter nabora ukrepov za upravljanje s tveganji, dohodkovno stabilnost ipd. v II. stebru.	Spodbujanje trajnostnih kmetijskih praks preko ukrepov v okviru II. stebra v obsegu vsaj 30 % sredstev za razvoja podeželja (kmetijsko-okoljsko-podnebnih ukrepi, ekološko kmetijstvo, območja z omejenimi dejavniki, plačila Natura 2000, gozdarski ukrepi in investicije, ki ugodno vplivajo na okolje ali podnebje).	Večji poudarek na strateškem načrtovanju politike razvoja podeželja ter vzpostavitev enotnega okvirja za vse evropske strukturne in investicijske sklade, vključno z EKSRP.

Komentar strateških dokumentov SKP v programskem obdobju 2014–2020

Za razumevanje izida pogajanj o aktualni SKP je treba upoštevati vpliv dolgoročnega toka sprememb kmetijske politike v EU. Neposredna plačila od uvedbe 1992 postopoma, vendar dosledno prehajajo od vezanosti na proizvodnjo do vezanosti na resurse (zlasti zemljišča) in varstvo okolja. Stabilizacija izdatkov je bila potrebna tudi v luči širitev EU s pridružitvijo novih držav članic, ta pa je zaradi večjih razlik med državami prinesla tudi potrebo po večji fleksibilnosti ukrepov. Ne glede na to je reforma razumljena kot mejnik: v središče namreč postavlja zagotavljanje javnih dobrin, in sicer zlasti na področjih okolja, narave in podnebnih sprememb. Trg teh dobrin sicer ne uspeva ovrednotiti, zato pa narašča njihova družbena legitimnost.

Na področju politike razvoja podeželja, ki že od intenzivnejšega uveljavljanja te politike v SKP v 90. letih temelji na ciklu in vrednotenju politike, je zadnja reforma SKP nadgradila strateški pristop. Države članice so morale pri pripravi programov razvoja podeželja izbrati vsaj štiri od šestih prioritet: (1) prenos znanja in inovacij, (2) vzdržnost in konkurenčnost kmetijstva, (3) kmetijsko-prehranska veriga v širšem smislu, (4) obnavljanje in ohranjanje ekosistemov, ki so povezani s kmetijstvom in gozdarstvom, (5) učinkovita raba energije in prilagajanje podnebnim spremembam ter (6) spodbujanje socialne vključenosti, zmanjševanje revščine in gospodarski razvoj podeželskih območij (Evropska komisija, 2013).

Izzivi, ki so bili izpostavljeni v javni razpravi, so lahko stvar polemike – problem prehranske varnosti v Evropi je denimo vprašljiv. Evropska komisija je kljub temu skušala postaviti ekonomsko upravičene cilje – vzdržno proizvodnjo, ohranjanje in zagotavljanje okoljskih javnih dobrin ter uravnotežen ozemeljski razvoj. Zaradi omejenega proračuna se je v operativnem smislu osredotočila tudi na izboljšanje uspešnosti in učinkovitosti ukrepov. Pri tem je ob ustreznem urejanju razmerij znotraj prehranskih verig kot ekonomsko podstat poudarila konkurenčnost.

Zakonodajni predlog Evropske komisije je spremljala ocena učinkov treh scenarijev (konservativni, napredni in reformni), ki je bila problematična s teoretskega in metodološkega vidika, vendar jo kaže obravnavati v luči dane politične realnosti. Predlog je imel nekatere liberalne elemente na področju tržnih ukrepov, uvažal je »ozelenitev« neposrednih podpor ter krepil fleksibilnost, čeprav s slednjim ni bistveno prispeval k doseganju zastavljenih ciljev. V nadaljnjem procesu odločanja o reformi je prišlo do dodatne razvodenitve predlogov, in sicer predvsem zaradi paketnega dogovora skupaj z večletnim finančnim okvirjem (zmanjšanje sredstev v zameno za milejšo reformo) ter dodatnih manj reformno naravnanih udeležencev procesa, kot je Evropski parlament (Erjavec et al., 2015a).

Ne glede na omenjeno je Evropska komisija skozi celoten proces uspela ohraniti tako načelo intervencijske logike kot ekonomsko podstat splošnih ciljev in v tem duhu tudi nekatere novosti, kot je razvrščanje učinkov kmetijstva med javne in zasebne dobrine ter s tem povezano bolj ciljno usmerjanje ukrepov.

Splošni cilji SKP so operativno opredeljeni v obliki specifičnih ciljev I. stebra in prioritet II. stebra. Ključni ukrepi so povezani s posameznimi specifičnimi cilji oziroma prioritetami, pri čemer je vsak ukrep načeloma namenjen predvsem enemu cilju, v nekaterih primerih pa lahko posamezen ukrep prispeva tudi k več ciljem. Posamezen specifični cilj je po drugi strani lahko odvisen od več ukrepov, vključno s t.i. ključnimi ukrepi (preglednica 6).

Spremljanje naj bi potekalo tako, da se ob upoštevanju konteksta (stanje in trendi) spremlja in vrednoti učinke (outpute) na ravni instrumentov I. in II. stebra, rezultatov na področju specifičnih ciljev za I. steber in prioritet za II. steber ter vplivov na ravni splošnih ciljev (slika 2). Na podlagi določil uredbe št. 1306/2013 (Uradni list EU, 2013b) so se tako načela vrednotenja politike prvič uveljavila tudi za I. steber SKP (Evropska komisija, 2015a).

Povezave med posameznimi cilji in ukrepi je mogoče problematizirati. Upravičena je tudi kritika, da razdelitev postavlja intervencijsko logiko »na glavo« v smislu tega, da so cilji prilagojeni obstoječim ukrepom (Erjavec et al., 2015a). Vendar pa je pomembno to, da je vzpostavljena nedvoumna povezava med ukrepi in učinki na eni ter cilji na drugi strani, kar s pomočjo ustreznih kazalnikov omogoča spremljanje in vrednotenje politike, s tem pa podlago za njeno spreminjanje v prihodnje.

Preglednica 6: Prikaz povezav med cilji ter horizontalnimi ukrepi in instrumenti I. stebra SKP (prirejeno po Evropski komisiji, (2015a), str. 11–13)

	Splošni cilji	(1) Vzdržna proizvodnja hrane, (2) Trajnostno upravljanje z naravnimi viri in podnebni ukrepi, (3) Uravnotežen ozemeljski razvoj								
		Specifični cilji v I. stebru / Prioritete v II. stebru								
		Ohranjati stabilnost trgov	Zadostiti pričakovanjem potrošnikov	Ohranjati raznoliko kmetijstvo v EU	Povečati dohodke kmetov	Izboljšati konkurenčnost kmetijstva	Spodbujati inovacije	Zagotavljati okoljske javne dobrine	Spodbujanje blaženja in prilagajanja na podnebne spremembe	Spodbujati družbeno-ekonomski razvoj podeželja
	Instrumenti I. stebra SKP									
I.A	Schema osnovnega plačila/ Schema enotnega plačila na površino			○	●					
I.A	Prerazdelitveno plačilo			○	●					
I.A	Plačilo za kmetijske prakse, ki ugodno vplivajo na podnebje in okolje					○		●	●	
I.A	Plačilo za mlade kmete				○	●				
I.A	Schema za male kmete			○	●					
I.A	Proizvodno vezana plačila			○	●			○	○	
I.A	Plačilo za območja z naravnimi omejitvami			●	○			○	○	
I.B	Tržni instrumenti	●			○					
I.B	Organizacije proizvajalcev	○	○	○	○	●		○	○	
I.B	Šolska shema		●							
I.B	Podporni programi v vinskem sektorju		○	○		●				
I.C	Navzkrižna skladnost		○	○				●	●	
I.C	Sheme kakovosti		○	●	○	○				
I.C	Ekološko kmetijstvo		○	○	○			●	●	
I.C	Promocijski programi		○	○		●				
I.C	Sistem kmetijskega svetovanja	○	○	○	○	○	●	○	○	

Legenda: I.A – neposredna plačila, I.B – tržni instrumenti, I.C – horizontalni ukrepi, ○ – povezava; ● – ključni ukrep

2.1.2 Cilji slovenske kmetijske politike

Temeljni cilji slovenske kmetijske politike so opredeljeni v 2. členu Zakona o kmetijstvu, ki je bil prvič sprejet leta 2008 (Uradni list RS, 2018c):

- *»stabilna pridelava varne, kakovostne in čim cenejše hrane ter zagotavljanje prehranske varnosti in čim višje stopnje samooskrbe,*
- *ohranjanje poseljenosti in obdelanosti podeželja ter krajine,*
- *trajno ohranjanje rodovitnosti kmetijskih zemljišč,*
- *varstvo kmetijskih zemljišč pred onesnaženjem in nesmotrno rabo ter ohranjanje in izboljšanje virov za trajnostno pridelavo hrane,*
- *trajno povečevanje konkurenčne sposobnosti kmetijstva,*
- *zagotavljanje primerne dohodkovne ravni kmetijskim gospodarstvom in*
- *uresničevanje načel varstva okolja in ohranjanja narave ter ohranjanja genskih virov.«*

Omenjeni cilji umeščajo slovensko kmetijstvo v okvir Skupne kmetijske politike (SKP) iz obdobja Fischlerjeve reforme in Zdravstvenega pregleda SKP (2002–2010), ki je prineslo prehod od proizvodno vezanih podpor k podporam na temelju zgodovinskih pravic in njihovega dodatnega pogojevanja (navzkrižna skladnost). Hkrati s tem se je zaradi rasti cen hrane na svetovnih trgih odprlo vprašanje prehranske varnosti. Slovenski cilji zaradi položaja neto uvoznice, opuščanja proizvodnje ter sprememb v namembnosti zemljišč nekoliko bolj poudarjajo te probleme. Izpostavljena je tudi okoljska dimenzija politike v obliki upoštevanja načel varstva okolja ter ohranjanja narave in genskih virov, kar je ponovno v skladu z razpravami, ki so v obdobju obeh reform v prejšnjem desetletju potekale na ravni EU.

Čeprav so slovenski cilji v splošnem skladni s cilji SKP, jih od ciljev Rimske pogodbe, ki slonijo na ekonomski modernizacijski logiki, loči izrazita zaščitna usmerjenost. Opazen je poizkus poudarjanja ogroženosti kot načina dajanja legitimnosti nacionalni politiki oziroma nosilcem oblasti. Prav tako se zaščitna usmerjenost politike legitimira skozi prenos trenutno aktualnih tem v evropski in svetovni kmetijski politiki v nacionalni kontekst (prehranska varnost). Opaziti je mogoče tudi določeno neuravnoteženost med zastavljenimi cilji in ukrepi (npr. cilji dohodkovne stabilnosti in samooskrbe so implicitno zastopani v nekaterih kmetijsko-okoljskih ukrepih in v plačilih za kmetovanje na območjih z naravnimi omejitvami). Z vidika možnosti male države v okviru skupne politike EU so tovrstni cilji neustrezni, za malo državo bi namreč skladno s teorijo bilo racionalno poudarjati pro-evropsko držo. Cilji so neustrezni tudi z vidika teorije vladne moči in liberalne institucionalne teorije (Moravcsik, 1998; Schimmelfennig in Sedelmeier, 2002), skladno s katero mora vlada izkoriščati evropsko raven za pospeševanje (ne pa upočasnjevanje) strukturnih reform.

Resolucija o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva

Temeljni cilji kmetijske politike, ki so zapisani v Zakonu o kmetijstvu, so podrobneje opredeljeni v Resoluciji o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 »Zagotovimo si hrano za jutri« (Uradni list RS, 2011a). Resolucija je šele drugi tovrstni dokument v Sloveniji po Strategiji razvoja slovenskega kmetijstva, ki jo je Državni zbor RS sprejel leta 1993 (Ministrstvo za kmetijstvo in gozdarstvo, 1992). Slovenska kmetijska politika je do leta 1998 temeljila predvsem na visoki tržno-cenovni zaščiti, med letoma 1998 in 2004 pa so trgovinski sporazumi in prilagajanje EU vodili v njeno znižanje ter uvajanje ukrepov, primerljivih SKP. Po vstopu Slovenije v EU so bile aktivnosti usmerjene v prevzemanje sprejetih reform SKP, vzpostavljanje administrativnih in kontrolnih sistemov ter kmetijske institucionalne infrastrukture (Uradni list RS, 2011a). V primerjavi s

prvo strategijo Slovenija sedaj v Resoluciji svojo vlogo vidi kot aktivna članica EU (Uradni list RS, 2011a): *»Po letu 2008 kmetijska politika prehaja iz obdobja, ko smo v večji meri prevzemali SKP, v obdobje, ko je potrebno na podlagi doseženega razvoja, razpoložljivih razvojnih potencialov in z upoštevanjem hitro spreminjajočega se globalnega okolja na novo določiti strateške usmeritve razvoja slovenskega kmetijstva za naslednje srednjeročno obdobje.«*

Resolucija uvodoma ugotavlja, da je v Slovenija po podatkih iz leta 2009 delež kmetijstva v bruto dodani vrednosti blizu povprečja EU (skupaj z gozdarstvom in ribištvom 2,4 %, povprečje EU-27 1,7 %), višji pa je delež zaposlenosti v tem sektorju (8,6 %, povprečje EU-27 5,4 %). Ob tem ima Slovenija manj ugodne strukturne danosti, ki se kažejo predvsem v manjši povprečni velikosti kmetijskih gospodarstev (6,5 ha v 2007) in nizki produktivnosti kmetij (0,17 PDM/ha). Slednja denimo znaša polovico povprečja EU in tretjino povprečja EU-15, čeprav se od 90. let zaostanek za državami z razvitejšim kmetijstvom, predvsem preko večje koncentracije in specializacije kmetijskih gospodarstev, zmanjšuje. Razdrobljenost in zaostanek v proizvodnem in tržnem povezovanju kmetij vpliva tudi na položaj kmetij v prehranski verigi. Resolucija ob tem navaja, da so *»dosedanji ukrepi SKP (neposredna plačila, ukrepi programa razvoja podeželja) /.../ delovali v smeri ohranjanja obstoječe strukture, kar je za Slovenijo razvojno zaskrbljivo«* (Uradni list RS, 2011a).

Ključni problemi, ki jih navaja Resolucija, so še neugodni naravni pogoji za kmetijstvo, odvisnost od vremenskih razmer in posledic podnebnih sprememb, rastoča nihanja cen in zaostrovanje cenovno-stroškovnih razmerij, dohodkovna odvisnost od proračunskih transferjev, nizka samooskrba v večini kmetijskih sektorjev in položaj neto uvoznice hrane, kmetovanje na opredeljenih okoljsko občutljivih območjih, revščina in delna socialna marginalizacija kmečkega prebivalstva, asimetrija moči akterjev vzdolž verig vrednosti hrane, nazadovanje živilskopredelovalne industrije ter novi globalni izzivi (prehranska varnost, liberalizacija trgov, podnebne spremembe in ekonomska kriza).

Vizija razvoja slovenskega kmetijstva naj bi tako temeljila na uveljavljanju večnamenskega kmetijstva in njegovem trajnostnem razvoju, kar Slovenija razume kot *»medsebojno odvisen in uravnotežen razvoj v ekonomskem, socialnem in okoljskem smislu«*, torej razvoj kmetijstva, ki je *»ekonomsko učinkovito in konkurenčno, socialno in družbeno odgovorno, hkrati pa tudi okolju prijazno in vzdržno«* (Uradni list RS, 2011a). Poleg tega je skladno z Resolucijo *»zagotavljanje hrane lokalnemu prebivalstvu s trajnostnim izkoriščanjem domačih proizvodnih virov strateška opredelitev slovenske države, ki določa tudi njeno politično in ekonomsko suverenost.«*

V skladu s temi načeli in vizijo so v Resoluciji navedeni naslednji strateški cilji (Uradni list RS, 2011a), ki so formulirani nekoliko drugače kot cilji iz Zakona o kmetijstvu:

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

Resolucija strateške cilje nadalje opredeljuje in operacionalizira preko določitve sedmih prednostnih programskih usmeritev ter z identifikacijo podrejenih operativnih ciljev in ključnih mehanizmov ukrepanja. Bolj podrobna obrazložitev ciljev in opredelitev ukrepov je nato navedena v Strategiji za

izvajanje Resolucije o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 (MKO, 2014). Ukrepi v Strategiji se nanašajo na aktualno programsko obdobje, saj je bil ta dokument objavljen po tem, ko je bila reforma SKP 2014–2020 že sprejeta (preglednica 7).

Preglednica 7. Prednostne programske usmeritve in ključni mehanizmi ukrepanja v okviru slovenske kmetijske politike v programskem obdobju 2014–2020 (povzeto po (MKO, 2014; Uradni list RS, 2011a) (KMG – kmetijska gospodarstva, ŽPI – živilskopredelovalna industrija)

Prednostne programske usmeritve	I. steber SKP	II. steber SKP	Nacionalni instrumenti
(I) Zagotavljanje stabilnih proizvodnih in ekonomskih razmer za kmetijstvo	neposredna plačila, tržno cenovni ukrepi	ukrepi za prilagajanje in blaženje podnebnih sprememb	ukrepi za obvladovanje tveganj v kmetijstvu, davčna in socialna politika
(II) Prestrukturiranje in dvig konkurenčnosti kmetijstva in povezanih panog	dodatek k neposrednim plačilom za mlade kmete	ukrepi za prestrukturiranje KMG in ŽPI, podpora mladim kmetom, naložbe v človeške vire in inovativne tehnologije	
(III) Ohranjanje rodnosti tal in proizvodnega potenciala kmetijskih zemljišč		spodbujanje agromelioracij, odpravljanja zaraščenosti, komasacij in namakanja	določitev trajno varovanih kmetijskih zemljišč, spodbujanje agromelioracij, odpravljanja zaraščenosti in komasacij, zemljiška in prostorska politika
(IV) Učinkovitejše tržno organiziranje kmetijstva, krepitev agroživilskih verig in večja prepoznavnost domačih proizvodov	Sheme kakovosti, podpore organizacijam proizvajalcev, šolska shema	Sheme kakovosti, ukrep Sodelovanje, lokalni sistemi oskrbe s hrano (LEADER/CLLD)	promocija kmetijskih in živilskih proizvodov, zeleno javno naročanje
(V) Krepitev zagotavljanja javnih dobrin kmetijstva na področju varstva okolja in ohranjanja kulturne krajine	Navzkrižna skladnost, Zelena komponenta	Ekološko kmetovanje, Plačila območjem z naravnimi ali drugimi omejitvami (OMD), kmetijsko-okoljska-podnebna plačila, naložbeni ukrepi	Fitosanitarni ukrepi
(VI) Socialno vzdržen in skladen razvoj podeželja	Shema za male kmete	Naložbe v predelavo in podjetništvo, LEADER, širokopasovna infrastruktura, Mreža za podeželje, podpora majhnih kmetijam	Podpora razvoju dopolnilnih dejavnosti in (socialnega) podjetništva
(VII) Večja vloga znanja in njegov učinkovitejši prenos		Prenos znanja in dejavnosti informiranja, Podpora za pomoč pri uporabi storitev svetovanja, ukrep Sodelovanje	Javne službe, podpora strokovni in raziskovalni dejavnosti, sofinanciranje kmetijskega izobraževanja

Oba dokumenta navajata tudi oceno potrebnih proračunskih sredstev, in sicer tako po ciljih kot tudi po ukrepih. Uvedba SKP je bila v Sloveniji povezana s precejšnjo rastjo sredstev kmetijske politike. Proračun slovenske kmetijske politike je naraščal od leta 1995, zlasti pa od 1998, ko je prišlo do

znatnega povečanja proračuna na podlagi postopnega približevanja vsebine, oblike in višine slovenskih podpor za kmetijstvo kmetijski politiki v EU. Rast obsega sredstev za neposredna plačila se je nadaljevala tudi po pristopu Slovenije k EU v letu 2004, močno pa so se povečala tudi proračunska sredstva za ukrepe politike razvoja podeželja. V primerjavi z letom 1998 so bili tako na primer leta 2004 proračunski izdatki za kmetijstvo večji za 2,4-krat in so skupaj znašali skoraj 228 milijonov EUR. Proračunski izdatki za kmetijstvo so se povečevali tudi po vstopu Slovenije v EU, in sicer predvsem na račun povečevanja EU sredstev (MKO, 2014).

V letu 2012 so proračunski izdatki, povezani s kmetijstvom, znašali 384 milijonov EUR. Od tega je delež EU sredstev znašal 263 milijonov EUR oziroma skoraj 70 % kmetijskega proračuna. Tržni ukrepi in neposredna plačila so predstavljali 163 milijonov EUR, sredstva za razvoj podeželja in strukturne ukrepe 182 milijonov EUR, za splošne storitve v podporo razvoju kmetijstva pa 38 milijonov EUR. Delež proračuna ministrstva za kmetijstvo v celotnem državnem proračunu se je od leta 2003 povečeval z rahlimi nihanji s 3,7 % na 6,7 %, kolikor je znašal leta 2012 (MKO, 2014).

Resolucija (Uradni list RS, 2011a) predvideva okvirno porazdelitev proračunskih sredstev po strateških ciljih za obdobje 2014–2020 v naslednjih deležih: zagotavljanje prehranske varnosti in stabilne pridelave 40 %, povečevanje konkurenčnosti 23 %, trajnostna raba proizvodnih potencialov in zagotavljanje javnih dobrin 25 % ter skladen in socialno vzdržen razvoj podeželja 12 %. Posodobitev razdelitve glede na reformo SKP iz kasneje objavljene Strategije ni več jasno razvidna, je pa za programsko obdobje do 2020 objavljena okvirna razdelitev sredstev po prednostnih programskih usmeritvah (MKO, 2014):

- I. zagotavljanje stabilnih ekonomskih in proizvodnih razmer 40,2 %,
- II. prestrukturiranje in dvig konkurenčnosti 15,7 %,
- III. ohranjanje rodnosti tal in proizvodnega potenciala 0,5 %,
- IV. učinkovitejše tržno organiziranje, krepitev agroživilskih verig in promocija 2,1 %,
- V. krepitev zagotavljanja javnih dobrin in ohranjanje krajine 24,9 %,
- VI. socialno vzdržen in skladen razvoj podeželja 8,8 % in
- VII. večja vloga znanja in njegov učinkovit prenos 7,8 %.

Ocena višine sredstev za aktualno programsko obdobje je znašala 2,1 milijarde EUR, od tega 51 % za razvoj podeželja (1,1 milijarde EUR, od tega 0,83 milijarde s strani EU), 38 % za neposredna plačila in 11 % za nacionalne ukrepe in ostale ukrepe I. stebra (MKO, 2014).

Komentar strateških dokumentov slovenske kmetijske politike do leta 2020

Resolucija (Uradni list RS, 2011a) kot ključen problem prepoznava strukturne probleme slovenskega kmetijstva, ki se nadaljujejo tudi v obdobju vpetosti panoge v okvir SKP. Navaja tudi splošno neugodne naravne razmere za kmetijsko proizvodnjo in ekonomske probleme, kot so zaostrovanje prihodkovno-stroškovnih razmerij, nizki dohodki in podrejen položaj KMG v prehranski verigi. Izpostavljena so tudi socialna vprašanja, kot sta revščina in marginalizacija, pomen varstva okolja ter vloga občutljivih naravnih območij. Če se s tem delom Resolucija povsem umešča v kontekst SKP, pa hkrati kot izzive navaja tudi nacionalno samooskrbo, ki je v kontekstu vključenosti v sistem SKP šibko argumentiran cilj. Resolucija izpostavlja še globalno dilemo razmerja med proizvodnjo in ohranjanjem okolja, ki izhaja iz razprav o SKP in katere namen je bil preprečiti krepitev okoljskih ciljev (Erjavec *et al.*, 2015a).

Izzivom sledi splošni cilj oziroma t.i. vizija trajnostnega razvoja slovenskega kmetijstva v ekonomskem, socialnem in okoljskem smislu. Navajanje socialne dimenzije pred okoljsko kaže na večje politično poudarjanje tega problema v primerjavi z varstvom okolja. Sam cilj ekonomske, socialne in okoljske trajnosti ustreza trem kategorijam izzivov SKP 2014–2020, a je formuliran dokaj nedoločno. Štirje strateški cilji so na drugi strani sestavljeni iz nacionalnega cilja samooskrbe in treh splošnih ciljev SKP na ravni EU.

V konkretizaciji strateških ciljev na ravni programskih usmeritev in operativnih ciljev lahko v primerjavi s cilji SKP opazimo predvsem poudarjanje socialno-proizvodne komponente, ki kaže na zaščitno usmerjenost nacionalne politike. Izpostavljeno je tudi sklicevanje na nacionalni interes lastne kmetijske proizvodnje, čeprav gre tu lahko za obratno kavzalnost, saj se nacionalno delovanje, ki je izhodiščni vzrok problema, predstavlja kot rešitev. Problematična je tudi precejšna nekonsistentnost, ki se kaže v smislu do določene mere nasprotujočih si ciljev, kot so povečevanje proizvodnje na eni in socialna komponenta na drugi strani, ki imajo za posledico uporabo presplošnih operativnih kategorij, kot je »trajnost«.

Nabor operativnih ciljev celokupno gledano zajema vsa področja ukrepanja kmetijske politike, vendar pa so med posameznimi cilji opazne precejšnje razlike v kakovosti opredelitve. Na eni strani imamo cilje, ki že dokaj konkretno nakazujejo na način ukrepanja (predvsem cilji na področju varstva kmetijskih zemljišč), na drugi strani pa na nekaterih področjih operativni cilji zgolj ohlapno nakazujejo na posamezne vidike problemov. Na področju programskih usmeritev II (prestrukturiranje in dvig konkurenčnosti) in IV (učinkovitejše tržno organiziranje, krepitev agroživilskih verig in promocija) na primer pogrešamo bolj konkretno formulacijo ciljev, ki bi nakazala, kako nasloviti neugodne strukturne probleme slovenskega kmetijstva in živilske industrije, kot so tehnološko zaostajanje in šibka povezanost gospodarskih subjektov vzdolž verig vrednosti. Podobno je tudi pri operacionalizaciji socialnih ciljev (programska usmeritev VI), kjer so cilji večinoma opredeljeni presplošno (npr. *»posebna skrb za manjše kmetije«*). Na področju okolja po drugi strani pri formulaciji ciljev pogrešamo bolj konkretno navezavo na področne okoljske in naravovarstvene politike, zato cilji v Resoluciji delujejo precej nedoločno (npr. *»uveljavljanje nadstandardnih okoljskih tehnologij«* in *»izvajanje kmetijskih praks, ki bodo ohranjale biotsko raznovrstnost, kakovost tal in voda«*).

Prednostne programske usmeritve, ki se nanašajo na izvedbeno raven, so kombinacija specifičnih in programskih ciljev SKP ter specifičnih potreb slovenskega kmetijstva in podeželja. Temeljijo na strukturnih izzivih in so sistematično opredeljene. Problem je njihova navezava na ukrepe SKP. Čeprav ti predstavljajo večji del razpoložljivih sredstev, so namreč vzpostavljene povezave med prednostnimi usmeritvami in ukrepi dokaj splošne in nedoločne. To je še posebej očitno pri I. stebri, pri katerem je večji del sredstev preko neposrednih plačil namenjen reševanju dohodkovnih problemov v kmetijstvu, čeprav naj bi v skladu s Strategijo vplivali na vse programske usmeritve. Podobno je tudi pri drugih glavnih skupinah instrumentov politike (tržno cenovni ukrepi, Program razvoja podeželja, nacionalne področne strategije in državne pomoči) (MKO, 2014, str. 166), s čimer se zaradi množice povezav izgubi jasna sled ukrepanja, ki izvira iz opredeljenih ciljev.

Nejasne povezave med cilji in ukrepi kažejo na problem pomanjkanja domišljenosti in razvitosti intervencijske logike v nacionalni politiki, ki se v praksi materializira v premajhni ciljnosti ukrepov, saj – kot rečeno – praktično vse skupine instrumentov, vključno z že izpostavljenimi neposrednimi plačili, z množico povezav naslavlja vse cilje. Posledično so takšni presplošno zastavljeni ukrepi večinoma neuspešni, kar je na več mestih izpostavljeno tudi v sami Resoluciji. Ta na primer ugotavlja, da

dosedanji ukrepi SKP ohranjajo strukturna neskladja v kmetijstvu, prav tako je politika tudi »*manj učinkovita pri reševanju rastočih socialnih problemov na podeželju*« (Uradni list RS, 2011a). Podobno je v Resoluciji izpostavljena tudi potreba po večji ciljni naravnosti in učinkovitosti ukrepov na področju varstva okolja in narave. Na podlagi tega lahko sklenemo, da trenutno načrtovanje ukrepov v slovenski kmetijski politiki še ne odraža ustrezno načela t.i. rezultatsko naravnane politike in politike, utemeljene na dejstvih.

2.1.3 Primerjava strateških dokumentov skp in slovenske kmetijske politike

Primerjalna analiza ključnih dokumentov SKP in nacionalne kmetijske politike za obdobje 2014–2020 pokaže, da so cilji slovenske kmetijske politike večinoma skladni s splošnimi cilji SKP, saj oboji v ospredje postavljajo strukturne probleme kmetijstva. Večji problem je v operacionalizaciji zastavljenih ciljev, ki bi pokazala podrobno razčlenitev vzrokov za opazovane težave in nakazala pot za njihovo reševanje.

Čeprav je SKP na ravni EU pri tem ujeta v okvir delovanja, ki ga predstavljajo počasne spremembe zgodovinske zasnove politike, interesi akterjev in okvirji odločanja, je politika v osnovi še vedno utemeljena na ekonomskih načelih in sledi intervencijski logiki, kar je razvidno tudi iz reforme SKP za proračunsko obdobje, v katerem se trenutno nahajamo.

V nasprotju s tem slovenska kmetijska politika zavzema relativno konservativna stališča in izpostavlja nacionalni interes, operativne cilje pa izpeljuje nekonsistentno, kar kaže na problem neskladja z evropsko politiko. Nadalje analiza načrtovanja ukrepov kaže na pomanjkanje povezav med izvedbenimi prioritetami in ukrepi, ki bi omogočale smiselno ocenjevanje politike.

Na podlagi tega postavljamo izhodiščno tezo, ki jo bomo formalno preverjali v nadaljnjih korakih vrednotenja slovenske kmetijske politike. Ta pravi, da slovensko kmetijstvo v okviru SKP kljub položaju neto prejemnice ni izrazito izboljšalo svojega položaja. Nasprotno, ob večjem obsegu sredstev so strukturne spremembe upočasnjene, odvisnost od podpor pa večja. V kolikor se teza izkaže za pravilno, je med vzroki za slab položaj umanjkanje strateškega pristopa pri implementaciji, ki se navkljub strateškim dokumentom in poskusom opredelitve intervencijske logike odrazi v neustreznem uveljavljanju skupnostnega načela politike, utemeljene na dejstvih. Dejstvo, da pri tem vprašanju Slovenija ne odstopa posebej od številnih drugih članic (ECA, 2017), ne opraviči deficitov pri načrtovanju nacionalne kmetijske politike.

2.1.4 Splošni in izvedeni cilji slovenske kmetijske politike

Resolucija o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva (Uradni list RS, 2011a) vsebuje 49 operativnih ciljev, ki so le deloma primerni za vrednotenje. Poleg velikega števila ključno težavo pri tem predstavljata kombiniranje več ciljev v enem ali pa njihovo podvajanje. Za potrebe vrednotenja smo zato opredelili štiri splošne cilje slovenske kmetijske politike in 18 iz njih izvedenih ciljev za ožja, njim podrejena področja ukrepanja (preglednica 8). Opredeljeni cilji neposredno izhajajo tako iz ciljev v Resoluciji (Uradni list RS, 2011a) kot tudi iz ciljev, ki jih za SKP opredeljuje Evropska komisija (2015a).

Prvi trije splošni cilji (Odporna in konkurenčna proizvodnja, Trajnostno upravljanje z naravnimi viri in zagotavljanje javnih dobrin ter Uravnotežen razvoj podeželja) neposredno izhajajo iz štirih strateških

ciljev, ki so opredeljeni v nacionalni strategiji (Uradni list RS, 2011a). Na podlagi poudarjene vloge v Resoluciji ter v drugih EU in nacionalnih strateških dokumentih smo kot splošni cilj opredelili tudi Znanje in komuniciranje, ki sicer v dokumentih pogosto nastopa kot horizontalni cilj.

Preglednica 8. Splošni in iz njih izvedeni cilji za podrejena področja ukrepanja, ki so bili opredeljeni za potrebe vrednotenja slovenske kmetijske politike v obdobju 2014–2020

Splošni cilji	Izvedeni cilji za podrejena področja ukrepanja
Odporna in konkurenčna proizvodnja	Prehranska varnost Dohodkovni položaj Stabilnost dohodka Učinkovita raba virov Dostopnost virov Verige vrednosti Varnost hrane
Trajnostno upravljanje z naravnimi viri in zagotavljanje javnih dobrin	Podnebne spremembe Ohranitev biodiverzitete Varstvo tal Varstvo voda Dobrobit živali
Uravnotežen razvoj podeželja	Zaposlenost na podeželju Kakovost življenja na podeželju Socialna vključenost
Znanje in komuniciranje	Ustvarjanje znanje Prenos znanja Informiranost in ozaveščenost

Prvi opredeljeni splošni cilj Odporna in konkurenčna proizvodnja pokriva temeljne dohodkovne, proizvodne in ekonomsko-strukturne cilje kmetijske politike. Nadalje smo ga razvrstili v sedem izvedenih ciljev oz. področij ukrepanja, ki se vsebinsko nanašajo predvsem na prve štiri prednostne programske usmeritve v Resoluciji. Poleg dohodkovnih in strukturnih ciljev kmetijske politike, ki izhajajo tudi iz SKP (Evropska komisija, 2013), je na nacionalni ravni pomemben cilj kmetijske politike zagotavljanje prehranske varnosti (Uradni list RS, 2011a). Slednjega lahko razumemo predvsem kot krovno usmeritev nacionalne politike v podporo razvoju kmetijstva in domačim proizvajalcem, ki se konkretno opredeljuje predvsem kot doseganje samooskrbe s posameznimi kmetijskimi proizvodi. Verige vrednosti v Resoluciji nastopajo predvsem v smislu podpore zadružništvu, razvoju agroživilskih in lokalnih oskrbnih verig (Uradni list RS, 2011a), medtem ko je manj izpostavljen njihov pomen v ožjem smislu dodajanja vrednosti proizvodom. V okvir tega splošnega cilja smo uvrstili tudi zaščito potrošnikov z vidika zagotavljanja varnosti hrane, pri čemer tu v polje kmetijske politike uvrščamo predvsem tista področja ukrepanja, ki se neposredno dotikajo kmetijskih proizvajalcev.

Drugi in tretji splošni cilj – Trajnostno upravljanje z naravnimi viri in zagotavljanje javnih dobrin ter Uravnotežen razvoj podeželja – izhajata iz razširitve področij ukrepanja kmetijske politike v smeri spodbujanja okoljskih in socialnih dimenzij trajnostnega razvoja podeželskih območij, ki se kaže v paradigmi t.i. večnamenskosti kmetijstva. Na nacionalni ravni se ta dva cilja vsebinsko nanašata predvsem na peto in šesto prednostno programsko usmeritev Resolucije (tj. Krepitev zagotavljanja javnih dobrin kmetijstva na področju varstva okolja in ohranjanja kulturne krajine ter Socialno vzdržen in skladen razvoj podeželja). Za drugi splošni cilj, ki pokriva okoljsko področje, smo tako identificirali pet izvedenih ciljev, za tretji splošni cilj pa tri.

Splošni cilj Znanje in komuniciranje je v okviru Resolucije neposredno opredeljen predvsem v okviru sedme prednostne programske usmeritve (Večja vloga znanja in njegov učinkovitejši prenos), medtem

ko se kot horizontalen cilj pojavlja tudi v okviru drugih usmeritev. Podobno je v okviru Skupne kmetijske politike, kjer je kot eden od specifičnih ciljev izpostavljeno spodbujanje inovacij ter v okviru II. stebra (politika razvoja podeželja) tudi kot prednostno področje Pospeševanje prenosa znanja ter inovacij v kmetijstvu, gozdarstvu in na podeželskih območjih (Evropska komisija, 2015a).

2.2 KAZALNIKI ZA VREDNOTENJE USPEŠNOSTI PRI DOSEGANJU CILJEV KMETIJSKE POLITIKE

2.2.1 Izbor kazalnikov

Za vrednotenje uspešnosti uresničevanja štirih splošnih ciljev in osemnajstih iz njih izvedenih ciljev slovenske kmetijske politike, ki smo jih opredelili za potrebe te presoje, smo izbrali 58 kazalnikov. Od tega jih je bilo največ, 26, izbranih za vrednotenje splošnega cilja Odporna in konkurenčna proizvodnja, 19 za vrednotenje cilja Trajnostno upravljanje z naravnimi viri in zagotavljanje javnih dobrin, 8 za cilj Uravnotežen razvoj podeželja ter 5 za cilj Znanje in inovacije (preglednica 10).

Preglednica 10. Izbor kazalnikov po splošnih in iz njih izvedenih ciljih slovenske kmetijske politike

Splošni cilj	Izvedeni cilji	Izbrani kazalniki
ODPORNA IN KONKURENČNA PROIZVODNJA	Prehranska varnost	– Stopnja samooskrbe za izbrane kmetijske proizvode – Trgovinska bilanca na področju agroživilstva
	Dohodkovni položaj	– Faktorski dohodek v kmetijstvu – Faktorski dohodek na polnovredno delovno moč – Standardni prihodek na kmetijsko gospodarstvo po tipih kmetovanja
	Stabilnost dohodka	– Vrednost kmetijske proizvodnje – Indeksi cen kmetijskih pridelkov pri pridelovalcih – Delež subvencij v faktorskem dohodku
	Učinkovita raba virov	– Delež bruto dodane vrednosti kmetijstva – Produktivnost dela v kmetijstvu – Intenzivnost pridelave za izbrane kmetijske pridelke – Povprečna velikost kmetijskih gospodarstev – Velikostna struktura kmetijskih gospodarstev – Posek lesa v slovenskih gozdovih
	Dostopnost virov	– Kmetijska zemljišča v uporabi – Delež kmetijskih zemljišč v uporabi glede na vsa kmetijska zemljišča – Površina gozda – Glave velike živine (GVŽ) – Polnovredne delovne moči (PDM)
	Verige vrednosti	– Delež bruto dodane vrednosti živilske industrije – Produktivnost dela v živilsko predelovalni industriji – Prihodki od prodaje živilsko predelovalne industrije – Vrednost izvoza slovenskih agroživilskih proizvodov
	Varnost hrane	– Vsebnost ostankov pesticidov v živilih – Ostanke zdravil za uporabo v veterinarski medicini – Delež proračunskih sredstev za ukrepe, povezane z varnostjo in kakovostjo hrane

TRAJNOSTNO UPRAVLJANJE Z NARAVNIMI VIRI IN ZAGOTAVLJANJE JAVNIH DOBRIN	Podnebne spremembe	– Izpusti toplogrednih plinov iz kmetijstva – Raba energije v kmetijstvu, gozdarstvu in prehranski industriji – Pridobivanje energije iz obnovljivih virov iz kmetijstva in gozdarstva – Delež namakanih kmetijskih zemljišč
	Ohranitev biodiverzitete	– Kmetijska zemljišča v uporabi v zavarovanih območjih in območjih Natura 2000 – Slovenski indeks ptic kmetijske krajine – Stanje ohranjenosti evropsko pomembnih habitatnih tipov
	Varstvo tal	– Delež kmetijskih zemljišč v uporabi glede na vsa kmetijska zemljišča – Površina zemljišč, ogroženih zaradi vodne erozije – Kmetijska zemljišča z ekološko pridelavo
	Varstvo voda	– Poraba mineralnih gnojil v kmetijstvu – Izpusti dušika v kmetijstvu – Poraba fitofarmacevtskih sredstev, – Vsebnost nitrátov in pesticidov v podzemni vodi – Letna poraba vode za namakanje – Raba kmetijskih zemljišč v uporabi na vodovarstvenih območjih
URAVNOTEŽEN RAZVOJ PODEŽELJA	Dobrobit živali	– Kmetijska gospodarstva in živina, vključena v ukrep Dobrobit živali
	Zaposlenost na podeželju	– Delovno aktivno prebivalstvo na podeželskih območjih – Stopnja zaposlenosti na podeželskih območjih – Stopnja zelo nizke delovne intenzivnosti na podeželskih območjih
	Kakovost življenja na podeželju	– Dostop gospodinjstev do interneta
ZNANJE IN KOMUNICIRANJE	Socialna vključenost	– Starostna struktura prebivalstva na podeželskih območjih – Starostna struktura gospodarjev na kmetijskih gospodarstvih – Spolna struktura gospodarjev na kmetijskih gospodarstvih – Stopnja tveganja revščine in resne materialne prikrajšanosti na podeželskih območjih
	Ustvarjanje znanja	– Proračunska sredstva za raziskave in razvoj v kmetijstvu
ZNANJE IN KOMUNICIRANJE	Prenos znanja	– Vključenost prebivalstva v različne oblike formalnega in neformalnega izobraževanja – Gospodarji na kmetijskih gospodarstvih s formalno kmetijsko izobrazbo – Delež sredstev kmetijskega proračuna za raziskovalne, razvojne, svetovalne in strokovne storitve

		– Struktura aktivnosti Kmetijske svetovalne službe za svetovanje in informiranje
	Informiranost in ozaveščenost	Trenutno ni vzpostavljenega ustreznega kazalnika.

Kazalniki stanja za cilj Odporna in konkurenčna proizvodnja

Prehranska varnost

- Stopnja samooskrbe za izbrane kmetijske proizvode

Kazalnik je definiran kot razmerje med kmetijsko pridelavo in potrošnjo pri posameznih kmetijskih proizvodih (preglednica 11). Pri žitih ta kazalnik pokaže, v kolikšni meri domača proizvodnja zadošča domačim potrebam, tj. porabi za krmo, hrano in potrebe industrije. Pri mesu kazalnik odraža razmerje med pridelavo mesa goved, mesa prašičev, perutninskega, ovčjega, kozjega in konjskega mesa ter domačo potrošnjo. Podobno je pri mleku, kjer so količine tako na strani domače proizvodnje kot tudi na strani domače porabe preračunane v ekvivalente suhe snovi (SS).

Izvirne podatke tako na strani kmetijske pridelave kot tudi na strani potrošnje zagotavlja Statistični urad Republike Slovenije (SURS). Na osnovi bilance proizvodnje in porabe ter preračunov Kmetijskega inštituta Slovenije (KIS) so bilance stopnje samooskrbe izdelane na ravni posameznih kmetijskih proizvodov.

Preglednica 11. Stopnja samooskrbe za izbrane kmetijske proizvode (v %) (vir podatkov: SURS, preračun KIS)

Kmetijski proizvodi	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Žita	53,6	63,5	56,6	56,6	71,1	70,2	54,7	76,6	72,1	50,0
Meso	92,5	91,0	82,6	84,2	84,7	83,4	81,9	79,8	73,9	88,1
Mleko skupaj	120,3	114,6	113,8	116,4	119,7	117,4	118,2	120,3	125,1	120,2
Vrtnine (skupaj s predelanimi)	45,6	46,2	48,3	40,5	48,1	45,3	44,8	49,7	51,6	54,7

Interpretacija kazalnika

Vremenske razmere in posledična količina pridelka v posameznih letih pomembno vplivata na stopnjo samooskrbe za žita. To je še posebej pomembno v primeru, ko govorimo o agregatni stopnji samooskrbe, kjer na raven pomembno vpliva tudi struktura žit, ki so v določenem letu posejane na njivskih površinah. V obravnavanem desetletnem obdobju se je stopnja samooskrbe z žiti gibala v razponu več kot dvajsetih odstotnih točk.

Predvsem na račun prašičjega mesa se je stopnja samooskrbe z mesom v obravnavanem obdobju znižala. Raven samooskrbe z mlekom v Sloveniji je zaradi naravnih razmer, ki pogojujejo pretežno travniško rabo zemljišč, že tradicionalno pozitivna. Domača proizvodnja v povprečju za okoli 20 % presega potrošnjo tega kmetijskega proizvoda. Stopnja samooskrbe je razmeroma stabilna in se giblje v razponu dobrih 10 odstotnih točk.

V nasprotju z mlekom pri vrtninah domača pridelava še zdaleč ne zadošča povpraševanju. Stopnja samooskrbe se je v letu 2015 povzpela na preko 50 %, na kar je pomembno vplival večji delež pokritih površin, v katerih pridelava ni tako izrazito odvisna od vremenskih razmer.

- Trgovinska bilanca na področju agroživilstva

Kazalnik prikazuje uravnoveščenost vrednosti izvoza in uvoza agroživilskih proizvodov (preglednica 12). Ocenjuje se, da je trgovinska bilanca ugodna, če izvoz presega uvoz, in neugodna, če uvoz presega izvoz.

Preglednica 12. Trgovinska bilanca v agroživilstvu (v mio EUR) (vir podatkov: SURS, preračun KIS)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Blagovna menjava – skupaj	2.108,0	2.464,0	2.349,9	2.461,9	2.781,2	2.677,9	2.818,2	2.937,5	3.157,5	3.319,0
– izvoz	646,7	779,2	707,6	781,0	875,3	827,1	887,7	967,6	1.060,1	1.137,6
– uvoz	1.461,3	1.684,9	1.642,3	1.680,9	1.905,8	1.850,8	1.930,5	1.969,9	2.097,4	2.181,3
– bilanca	-814,6	-905,7	-934,7	-900,0	-1.030,5	-1.023,7	-1.042,8	-1.002,3	-1.037,3	-1.043,7
Pokritost uvoza z izvozom (v %)	44,3	46,2	43,1	46,5	45,9	44,7	46,0	49,1	50,5	52,2

Interpretacija kazalnika

Absolutna vrednost blagovne menjave z agroživilskimi proizvodi se je v obdobju 2007–2016 povečevala in je bila ob koncu obdobja za več kot 50 % večja kot na začetku. Značilno je, da je bila rast izvoza v omenjenem obdobju večja kot rast uvoza (75 % oziroma 50 %). Pokritost uvoza z izvozom se je pomembno izboljšala, in sicer za skoraj 8 odstotnih točk. Skozi celotno obravnavano obdobje je pozitiven zunanjetrgovinski saldo dosežen pri skupinah proizvodov žive živali in izdelki iz mesa ter v posameznih letih tudi v skupinah mlečni izdelki, jajca, med (2008 in 2009) ter skupini oljna semena in plodovi (2010). V vseh ostalih skupinah proizvodov je bil uvoz vrednostno večji od izvoza. Vrednostno je bil največji primanjkljaj v skupinah meso in drugi užiten klavni proizvodi, užiten sadje, užitne vrtnine ter pri izdelkih iz žit, moke, škroba ali mleka.

Dohodkovni položaj

- Faktorski dohodek v kmetijstvu

Kazalnik prikazuje dohodek, ki kmetijskim gospodarstvom ostane za nadomeščanje vseh proizvodnih dejavnikov (zemlja, kapital, delo) (preglednica 13). V faktorskem dohodku so vključene subvencije na kmetijske proizvode in druge subvencije na kmetijsko proizvodnjo. Zaradi pomembnosti subvencij v kmetijstvu oziroma preusmeritve kmetijske politike v posredno podporo kmetijstvu z drugimi oblikami subvencij na kmetijsko proizvodnjo faktorski dohodek bolje odraža ekonomsko stanje kmetijstva kot bruto dodana vrednost. Faktorski dohodek je enak neto dodani vrednosti, od katere so odšteti drugi davki na proizvodnjo in ki so ji prištete druge subvencije na proizvodnjo. Faktorski dohodek je tudi enak vsoti neto poslovnega presežka oz. raznovrstnega dohodka in sredstev za zaposlene (SURS, 2017a).

Preglednica 13. Faktorski dohodek v kmetijstvu po osnovnih cenah (vir podatkov: SURS)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Faktorski dohodek (v mio EUR)	445,7	408,0	386,3	402,9	469,9	394,9	414,5	468,9	517,5	476,3
Faktorski dohodek na PDM (v EUR)	5.308,9	4.904,7	4.817,4	5.231,7	6.025,4	4.887,7	5.009,3	5.732,1	6.359,7	5.956,1
Indeks – faktorski dohodek na PDM (2007=100)	100,0	92,4	90,7	98,5	113,5	92,1	94,4	108,0	119,8	112,2

Interpretacija kazalnika

Faktorski dohodek je v obravnavanem desetletnem obdobju izrazito nihalo in odraža obseg kmetijske proizvodnje. Vrednosti, ki so preračunane na PDM, kažejo, da so bila posamezna obdobja (2008–2010, 2012–2013) z dohodkovnega vidika neugodna, obdobje zadnjih treh let pa izrazito ugodno. V letu 2009 je bil faktorski dohodek na PDM najnižji v celotnem obravnavanem obdobju in je znašal le dobrih 4.800 EUR. K temu so največ prispevale spremembe fizičnega obsega proizvodnje in subvencij, predvsem pa spremembe cen. Močno so realno padle cene večine rastlinskih pridelkov in mleka. V okviru vmesne porabe so na letni ravni močno padle cene mineralnih gnojil (po izredno visokem porastu v letu 2008) in močne krme. Faktorski dohodek na PDM je bil najvišji v letu 2015, ko je znašal skoraj 6.400 EUR. To je predvsem posledica dobrih rezultatov v sadjarstvu, vinogradništvu in pri pridelavi vrtnin (porast fizičnega obsega in odkupnih cen). V okviru živinoreje prišlo do občutnega povečanja pridelka v čebelarstvu in pri reji drobnice (višje cene), pri pitanju govedi in v perutninarstvu pa se ekonomski rezultati niso pomembneje spremenili.

- Standardni prihodek na kmetijsko gospodarstvo po tipih kmetovanja

Standardni prihodek na KMG je razmeroma enostaven ekonomski kazalnik, ki po definiciji odraža povprečno vrednost proizvodnje, ki jo kmetijsko gospodarstvo ob svoji strukturi proizvodnje lahko pričakuje (preglednica 14). Izračuna se iz povprečne bruto vrednosti kmetijske proizvodnje na enoto na ravni države (t.i. SO koeficienti) in proizvodnih kazalcev posameznega kmetijskega gospodarstva (površine, število živali). Način izračuna SO in izvedenih kazalcev (razred ekonomske velikosti, tip kmetovanja) je predpisan z enotno metodologijo na ravni EU (EUROSTAT, 2018a).

Preglednica 14. Povprečni standardni prihodek na kmetijsko gospodarstvo po tipih kmetovanja (v EUR) (vir podatkov: SURS)

	2007	2010	2013	2016	Indeks 2007=100			
					2007	2010	2013	2016
0 Tip kmetovanja - SKUPAJ	11.746,7	12.233,7	13.944,1	16.577,1	100,0	104,1	118,7	141,1
1 Specializirana pridelava poljščin	4.022,4	4.904,2	5.906,5	7.904,6	100,0	121,9	146,8	196,5
2 Specializirano vrtnarstvo	146.199,6	52.109,0	56.360,8	63.960,6	100,0	35,6	38,6	43,7
3 Specializirano gojenje trajnih nasadov	8.032,6	8.770,0	11.082,2	17.419,6	100,0	109,2	138,0	216,9
4 Specializirana reja pašne živine	13.138,8	15.322,3	17.713,0	20.170,2	100,0	116,6	134,8	153,5
5 Specializirana reja prašičev oziroma perutnine	79.865,8	101.114,9	148.045,8	228.702,4	100,0	126,6	185,4	286,4

6 Mešana rastlinska pridelava	4.602,9	5.721,7	7.119,5	10.568,0	100,0	124,3	154,7	229,6
7 Mešana živinoreja	9.091,5	9.684,5	11.533,1	11.275,2	100,0	106,5	126,9	124,0
8 Mešano rastlinska pridelava – živinoreja	7.516,9	10.290,6	12.946,1	13.722,8	100,0	136,9	172,2	182,6

Interpretacija kazalnika

Vrednost standardnega prihodka na kmetijsko gospodarstvo se je v Sloveniji zaradi dviga produktivnosti tako človeškega kot tudi strojnega dela, tehnološkega napredka, izboljšanja velikostne strukture in večje stopnje specializacije pridelave v obdobju 2007–2016 povečala za več kot 40 %. Po proizvodnih usmeritvah pa je bila rast zelo različna. Očitno je, da se je ekonomski položaj specializiranih kmetijskih gospodarstev (specializirana reja prašičev oziroma perutnine, specializirano gojenje trajnih nasadov, specializirana pridelava poljščin) izboljševal hitreje kot pri gospodarstvih z mešano kmetijsko pridelavo. V slednji skupini so hitrejšo rast dosegla le gospodarstva z mešano rastlinsko pridelavo.

PREDLOGI ZA DOPOLNITEV/ IZBOLJŠANJE

Dohodkovni položaj bi bilo smiselno vrednotiti tudi na osnovi empiričnih podatkov iz vzorca posameznih kmetijskih gospodarstev. V tem smislu bi bilo treba predvsem kritično presoditi in ovrednotiti realno vrednost kazalnika Neto dodana vrednost (NDV) oziroma NDV/PDM iz podatkov knjigovodstva na kmetijah (FADN).

Stabilnost dohodka

- Vrednost kmetijske proizvodnje

Kazalnik je izračunan iz ekonomskega računa in predstavlja seštevek vrednosti rastlinskih pridelkov, živinoreje in kmetijskih storitev. Vrednost je prikazana po tekočih cenah in tekočem tečaju (preglednica 15).

Preglednica 15. Vrednost kmetijske proizvodnje (v mio EUR) (vir podatkov: SURS)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Rastlinski pridelki	588,4	589,8	536,4	586,3	669,1	595,4	598,7	655,3	724,6	675,9
Živali in živ. proizvodi	509,2	556,7	495,4	496,7	544,8	535,4	542,4	551,9	532,3	528,4
Kmetijske storitve	18,8	20,7	20,5	20,6	20,0	20,3	19,2	19,7	19,9	17,7
Skupaj kmet. proizvodnja	1.116,4	1.167,2	1.052,2	1.103,6	1.233,8	1.151,1	1.160,3	1.227,0	1.276,7	1.222,0
Indeks (2007=100)	100,0	104,6	94,2	98,9	110,5	103,1	103,9	109,9	114,4	109,5

Interpretacija kazalnika

Vrednost kmetijske proizvodnje se je v zadnjem desetletnem obdobju v Sloveniji gibala med 1,05 in 1,27 milijarde EUR. V zadnjih treh letih je bila v povprečju za dobrih 10 % večja kot leta 2007. Zaradi spremenljivih vremenskih razmer so skoki v obsegu vrednosti proizvodnje še posebej izraziti pri rastlinski pridelavi.

- Indeksi cen kmetijskih pridelkov pri pridelovalcih

Kazalnik indeksov cen je izračunan na osnovi povprečnih mesečnih cen kmetijskih pridelkov pri pridelovalcih po Laspeyresovi formuli (standardizirano povprečje s količino in ceno iz baznega obdobja

– indeks s stalno osnovo). S primerjavo mesečnih cen so izračunani bazni indeksi cen za vsak pridelek posebej (individualni indeks cen). Na podlagi teh je s pomočjo sheme uteži izračunan še bazni indeks cen skupin in skupni bazni indeks cen kmetijskih pridelkov pri pridelovalcih (agregatni indeksi). Kot bazno je izbrano leto 2010 (preglednica 16).

Preglednica 16. Indeksi cen kmetijskih pridelkov pri pridelovalcih (2010=100) (vir podatkov: SURS)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Rastlinski pridelki	105,9	120,5	98,0	100,0	108,2	111,7	128,2	108,1	114,0	118,6
Živali in živ. proizvodi	98,0	110,9	98,9	100,0	110,6	115,4	119,8	120,8	110,5	104,3
Km. proizvodi skupaj	100,7	114,1	98,6	100,0	109,8	114,1	122,7	116,5	111,7	109,1

Interpretacija kazalnika

Za cene kmetijskih pridelkov je v zadnjem desetletju značilno, da močno nihajo. Samo v zadnjem štiriletnem obdobju so se cene kmetijskih pridelkov pri pridelovalcih (predvsem na račun cen v živinoreji) na letni ravni znižale že tretje leto zapored. V primerjavi z baznim letom pa so bile cene kmetijskih pridelkov nominalno še vedno višje malo manj kot 10 %.

- Delež subvencij v faktorskem dohodku

Kazalnik je izračunan iz ekonomskega računa za kmetijstvo kot razmerje med vrednostjo drugih subvencij na proizvodnjo (v mio EUR) in faktorskim dohodkom (mio EUR) (preglednica 17). V splošnem velja, da večji ko je delež subvencij, višja je stabilnost dohodka, vendar na račun izpostavljenosti dohodkov od javnofinančnih transferjev.

Preglednica 17. Delež subvencij v faktorskem dohodku (vir podatkov: SURS)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Subvencije (v mio EUR)	254,4	254,7	247,8	241,8	237,1	253,8	258,9	251,0	243,5	252,7
Indeks (2007=100)	100,0	100,1	97,4	95,0	93,2	99,8	101,8	98,7	95,7	99,3
Delež (v %)	57,1	62,4	64,1	60,0	50,5	64,3	62,5	53,5	47,1	53,1

Interpretacija kazalnika

Kmetijska politika je v zadnjih desetih letih v povprečju na leto izplačevala okoli 250 milijonov subvencij. V povezavi s precej večjo variabilnostjo v dinamiki faktorskih dohodkov v kmetijstvu je delež subvencij v faktorskem dohodku nihal med 47 % in 64 %.

PREDLOGI ZA DOPOLNITEV/ IZBOLJŠANJE

Stabilnosti dohodka bi bilo smiselno ovrednotiti tudi s pomočjo empiričnih podatkov s posameznih kmetijskih gospodarstev. V ta namen bi bilo treba dokončati že začeto delo na bazi podatkov za izračun standardnega dohodka na kmetijskih gospodarstvih v Sloveniji.

Učinkovita raba virov

- Delež bruto dodane vrednosti kmetijstva

Delež bruto dodane vrednosti kmetijstva v bruto domačem proizvodu prikazuje ekonomsko pomembnost kmetijstva v gospodarstvu posamezne države. V evropskih državah se ta delež kmetijstva dolgoročno gledano zmanjšuje, povečuje pa se njegova strateška pomembnost, povezana s prehransko varnostjo države in poseljenostjo podeželja (Stele in Žaucer, 2013). Kazalnik prikazuje BDV kmetijstva,

gozdarstva in ribištva izražen v milijonih EUR in delež BDV kmetijstva, gozdarstva in ribištva v skupnem BDV (preglednica 18).

Preglednica 18. Bruto dodana vrednost (BDV) kmetijske dejavnosti v narodnem gospodarstvu (vir podatkov: UMAR)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
BDV kmetijstva, gozdarstva in ribištva (v mio EUR)	659,2	628	598,6	626	733,9	647	651,6	758,6	786,7	760,4
Indeks (2007=100)	100,0	95,3	90,8	95,0	111,3	98,1	98,8	115,1	119,3	115,4
Delež BDV kmetijstva, gozdarstva in ribištva v skupnem BDV (v %)	2,1	1,9	1,9	2,0	2,3	2,1	2,1	2,3	2,3	2,2

Interpretacija kazalnika

Kmetijstvo skupaj z gozdarstvom in ribištvom ustvari okoli 2 % celotne bruto dodane vrednosti slovenskega gospodarstva. V zadnjih treh opazovanih letih je absolutna vrednost zaradi ugodnih ekonomskih kazalnikov poslovanja panoge za okoli 100 milijonov EUR višja kot je bila na začetku obravnavanega obdobja.

- Produktivnost dela v kmetijstvu

Kazalnik je izračunan kot razmerje med bruto domačim proizvodom v stalnih cenah in zaposlenostjo po metodologiji statistike nacionalnih računov. Indeks produktivnosti dela v kmetijstvu je izračunan kot razmerje med produktivnostjo dela na zaposlenega v kmetijstvu in produktivnostjo dela na zaposlenega vseh dejavnosti (preglednica 19).

Preglednica 19. Produktivnost dela v kmetijstvu (vir podatkov: SURS)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
BDV kmetijstva, gozdarstva in ribištva na zaposlenega (v EUR)	7.755	7.548	7.327	7.825	9.409	8.370	8.440	9.995	10.448	10.318
Indeks (2007=100)	100,0	97,3	94,5	100,9	121,3	107,9	108,8	128,9	134,7	133,0
Indeks produktivnosti dela v kmetijstvu (v %)	0,25	0,23	0,23	0,24	0,28	0,25	0,25	0,29	0,29	0,28

Interpretacija kazalnika

Produktivnost dela se je začela predvsem po letu 2010 razmeroma hitro zviševati, kar pa gre v prvi vrsti na račun zniževanja vložka dela v kmetijstvu. Na koncu obravnavanega obdobja je bila BDV kmetijstva, gozdarstva in ribištva na zaposlenega že za tretjino večja kot na začetku obdobja. Posledično se je izboljšal tudi indeks produktivnosti dela v kmetijstvu.

- Intenzivnost pridelave za pomembnejše kmetijske pridelke

Kazalnik prikazuje raven povprečnih hektarskih pridelkov za najpomembnejše njivske kulture (pšenica in koruza za zrnje) ter pridelavo namiznih jabolk. S področja živinoreje ga dopolnjuje podatek o povprečni mlečnosti krav (preglednica 20).

Preglednica 20. Povprečen pridelek pomembnejših kmetijskih pridelkov (v t/ha oziroma v kg/kravo) (vir podatkov: SURS)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pšenica	4,2	4,5	4,0	4,8	5,2	5,5	4,4	5,3	5,2	5,3
Koruzna za zrnje	7,5	7,3	7,8	8,5	8,7	7,1	5,4	9,1	9,0	9,5
Jabolka	30,3	24,9	26,7	28,0	29,7	20,5	26,3	27,9	34,0	17,7
Mleko	5.726	5.764	5.531	5.517	5.516	5.593	5.435	5.718	5.598	6.024

Interpretacija kazalnika

Pridelki v splošnem naraščajo, kar kaže na določen tehnični napredek v panogi. Zlasti v rastlinski proizvodnji so zaradi klimatskih razmer prisotna tudi precejšnja nihanja (kot odslakavajo npr. hektarski pridelki pšenice in koruze). Zaradi ugodnejših vremenskih razmer za rast izrazito izstopa zadnje triletno obdobje 2014–2016, ko so bili pridelki pri omenjenih dveh kulturah v povprečju za četrtno večji kot na začetku obravnavane dekade. Velika variabilnost pri povprečnih pridelkih namiznih jabolk kaže na izrazit vpliv ekstremnih vremenskih pojavov. Za prirejo mleka je značilno, da se mlečnost krav še vedno počasi povečuje.

- Povprečna velikost kmetijskih gospodarstev

Kazalnik prikazuje povprečno površino kmetijskih zemljišč v uporabi na kmetijsko gospodarstvo in površino zemljišč glede na osnovno rabo kmetijskih zemljišč (njive, trajni nasadi, travinje) na gospodarstvo. Glede na pomen živinoreje v Sloveniji je ločeno prikazana tudi povprečna velikost kmetijskih gospodarstev z živino glede na število glav velike živine (GVŽ) in število najpomembnejših vrst (govedo, krave in prašiči) (preglednica 21).

Preglednica 21. Povprečna površina kmetijskih zemljišč v uporabi (KZU) in posameznih tipov zemljišč (v ha) ter število glav velike živine (v GVŽ) na kmetijsko gospodarstvo (vir podatkov: SURS)

	2007	2010	2013	2016	Indeks 2007=100			
					2007	2010	2013	2016
Vsa kmetijska gospodarstva								
Kmetijska zemljišča v uporabi	6,49	6,37	6,60	6,87	100,0	98,2	101,7	105,8
Njive	2,49	2,69	2,53	2,65	100,0	108,0	101,4	106,3
Sadovnjaki in oljčniki, skupaj	0,37	0,45	0,49	0,55	100,0	124,4	133,0	149,1
Vinogradi	0,59	0,62	0,61	0,66	100,0	105,1	103,8	112,0
Trajni travniki in pašniki	4,53	4,48	4,43	4,57	100,0	98,9	97,9	101,0
Kmetijska gospodarstva z živino								
Glave velike živine	5,75	5,65	5,52	5,99	100,0	98,2	95,9	104,1
Govedo	11,57	13,08	13,56	14,82	100,0	113,1	117,2	128,1
Krave molznice	6,47	9,86	10,63	11,61	100,0	152,3	164,3	179,4
Prašiči	17,18	14,45	12,13	12,07	100,0	84,1	70,6	70,3

Interpretacija kazalnika

Povprečna površina kmetijskih zemljišč v uporabi na gospodarstvo se je v desetletnem obdobju 2007–2016 povečala za 0,4 ha ali za slabih 6 %. Najbolj se je povečala površina trajnih nasadov (sadovnjakov), najmanj pa površina travinja.

Kmetijska gospodarstva, ki redijo živino, so stalež v povprečju povečale za 4 %. Za 28 % se je povečal povprečni stalež govedi na gospodarstvo in kar za 80 % stalež krav molznic. Prašiči so kategorija živali, katerih povprečno število na gospodarstvo se je najbolj zmanjšalo.

- Velikostna struktura kmetijskih gospodarstev

Kazalnik prikazuje hitrost strukturnih sprememb v kmetijskem sektorju. Te se odražajo v intenzivnosti preračunavanja proizvodnih potencialov (kmetijskih zemljišč in števila glav živine) med posameznimi velikostnimi razredi gospodarstev v izbranem časovnem obdobju (preglednica 22).

Preglednica 22. Velikostna struktura kmetijskih gospodarstev glede na površino kmetijskih zemljišč v uporabi (KZU) in število glav velike živine (v GVŽ) (vir podatkov: SURS)

	2007	2010	2013	2016	Indeks 2007=100				Delež (%)	
					2007	2010	2013	2016	2007	2016
Do 20 ha KZU										
število KMG	72.126	71.167	68.773	60.336	100,0	98,7	95,4	83,7	95,8	93,9
površina KZU (ha)	357.31	337.49	330.49	316.16	100,0	94,5	92,5	88,5	73,1	66,3
Nad 20 ha KZU										
število KMG	3.171	3.288	3.505	3.888	100,0	103,7	110,5	122,6	4,2	6,1
površina KZU (ha)	131.46	136.93	146.53	160.69	100,0	104,2	111,5	122,2	26,9	33,7
Do 20 GVŽ										
število KMG	59.130	54.109	53.499	50.766	100,0	91,5	90,5	85,9	93,0	91,0
število glav	243.80	227.54	215.51	199.73	100,0	93,3	88,4	81,9	56,3	47,7
Nad 20 GVŽ										
število KMG	4.419	4.539	4.249	5.016	100,0	102,7	96,2	113,5	7,0	9,0
število glav	189.57	194.00	183.83	218.94	100,0	102,3	97,0	115,5	43,7	52,3

Interpretacija kazalnika

Delež kmetijskih gospodarstev, ki imajo v uporabi nad 20 ha kmetijskih zemljišč, se povečuje, in sicer se je v primerjavi z letom 2007 povečal za skoraj 2 odstotni točki. Kmetijska zemljišča, ki jih obdelujejo ta gospodarstva, v zadnjem letu obravnavanega obdobja predstavljajo dobro tretjino vseh kmetijskih zemljišč v uporabi (KZU). Število kmetijskih gospodarstev v velikostnem razredu do 20 ha KZU se je v primerjavi z letom 2007 zmanjšalo za okrog 16 %, površina kmetijskih zemljišč, ki jo za gospodarstva obdelujejo pa za 11,5 %.

Velikostna struktura na živinorejskih kmetijskih gospodarstvih se je v primerjavi s popisom iz leta 2007 precej izboljšala. Delež gospodarstev, ki redijo več kot 20 GVŽ, se je v obdobju 2007–2016 s 7 % povečal na 9 %. Ta gospodarstva redijo že dobrih 52 % vseh GVŽ v Sloveniji.

- Posek lesa

Kazalnik prikazuje evidentirani posek lesa v zasebnih gozdovih in gozdovih drugih lastnikov (preglednica 23).

Preglednica 23. Posek lesa v slovenskih gozdovih (v 000 m3) (vir podatkov: Zavod za gozdove)

	2007	2010	2013	2016	Indeks 2007=100			
					2007	2010	2013	2016
Gozd – SKUPAJ (v 000 m3)	3.242	3.427	3.374	3.374	100,0	105,7	104,1	104,1
Zasebni gozdovi	2.073	2.266	2.155	2.218	100,0	109,3	104,0	107,0
Drugi gozdovi	1.169	1.161	1.219	1.156	100,0	99,3	104,3	98,9

Interpretacija kazalnika

Posek lesa v slovenskih gozdovih se je v obdobju 2007–2016 povečal za dobrih 130.000 m³ oziroma za 4,1 %. Povečanje je predvsem posledica intenzivnejše sečnje v zasebnih gozdovih, deloma pa tudi različnih naravnih ujm.

PREDLOGI ZA DOPOLNITEV/ IZBOLJŠANJE

Kapitalska intenzivnost predstavlja pomemben kazalnik za vrednotenje učinkovite rabe virov. Za pridobitev te empirične informacije bi bilo treba ovrednotiti rezultate knjigovodstva na kmetijah (FADN).

Dostopnost virov

- Temeljni proizvodni dejavniki v upravljanju kmetijskih gospodarstev

Kmetijska zemljišča v uporabi (KZU) vključujejo njivske površine, vrtove, travinje in pašnike, sadovnjake, oljčnike, vinograde, drevesnice, trsnice in matičnjake, ki jih obdelujejo kmetijska gospodarstva. Skupni travniki in pašniki v površino KZU niso vključeni in so do leta 2007 obsegali 22.786 ha, leta 2007 9.062 ha, leta 2010 8.221 ha, leta 2013 8.733 ha in leta 2016 8.812 ha (SURs, 2017b) (preglednica 24).

Število živine merimo s standardno merilno enoto **glava velike živine (GVŽ)**, s katero je mogoče združevati in primerjati podatke o različnih kategorijah živine za posamezna leta in med posameznimi državami. Kot izhodišče za izračun koeficientov se uporablja 500 kg žive mase živali. Slovenski koeficienti GVŽ so razlikujejo od tistih na ravni Eurostata in so usklajeni z Ministrstvom za kmetijstvo in okolje (SURs, 2017b) (preglednica 24).

Delovna sila na kmetijskih gospodarstvih se izraža s koeficientom **polnovrednih delovnih moči (PDM)**, ki ga uporablja nacionalna statistika delovne sile in predstavlja enoletni obseg dela polno zaposlene osebe (1800 ur). Obseg dela se izračuna kot razmerje med številom ur, ki so na letni ravni porabljene za delo v kmetijski dejavnosti, in PDM (SURs, 2017b) (preglednica 24).

Preglednica 24. Temeljni proizvodni dejavniki v upravljanju kmetijskih gospodarstev (vir podatkov: SURs)

	2007	2010	2013	2016	Indeks 2007=100			
					2007	2010	2013	2016
Kmetijska zemljišča v uporabi (v ha)	488.774	474.432	477.023	479.589	100,0	97,1	97,6	98,1
Gozd (v ha)	377.768	373.629	375.504	387.868	100,0	98,9	99,4	102,7
Živina (v GVŽ)	433.382	421.553	399.349	418.684	100,0	97,3	92,1	96,6
Delovna sila (v PDM)	83.950	77.012	82.746	79.967	100,0	91,7	107,4	96,6

- Delež kmetijskih zemljišč v uporabi (KZU) glede na kmetijska zemljišča (KZ)

Kazalnik je izračunan kot razmerje med kmetijskimi zemljišči v uporabi (KZU) in vsemi kmetijskimi zemljišči. Za izračun so uporabljeni podatki iz evidence dejanske rabe kmetijskih zemljišč, ki jo objavlja MKGP. Podatki o skupnih kmetijskih zemljiščih in kmetijskih zemljiščih v uporabi se razlikujejo od podatkov, ki jih objavlja Statistični urad Republike Slovenije v okviru raziskovanja strukture kmetijskih gospodarstev. Podatki v evidenci dejanske rabe zajemajo vsa kmetijska zemljišča na podlagi ortofoto posnetkov ločljivosti 0,5 × 0,5 metra, medtem ko se v statistično raziskovanje vključena samo kmetijska

gospodarstva, ki izpolnjujejo določene kriterije (obdelujejo najmanj 1 ha kmetijskih zemljišč, imajo 2 ali več glav velike živine, najmanj 30 arov trajnih nasadov itd.).

Z vidika kmetijske proizvodnje in razvoja kmetijskega sektorja je ugodno, da je delež KZU visok, saj pomeni nižji delež neobdelanih kmetijskih zemljišč in zemljišč v zaraščanju (preglednica 25).

Preglednica 25. Delež kmetijskih zemljišč v uporabi glede na vsa kmetijska zemljišča (vir podatkov: MKGP)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kmetijska zemljišča v uporabi (KZU) (v ha)	636.317	637.691	634.759	618.572	614.332	611.697	599.654	602.943	609.014	608.216
Kmetijska zemljišča (KZ) (v ha)	675.612	675.885	673.729	666.705	665.209	664.560	670.144	673.537	679.024	677.826
Delež KZU glede na KZ (v %)	94,2	94,3	94,2	92,8	92,4	92,0	89,5	89,5	89,7	89,7

Interpretacija kazalnika

Proces zaraščanja je eden od najpomembnejših dejavnikov, ki vpliva na to, da se delež kmetijskih zemljišč v uporabi glede na vsa kmetijska zemljišča v Sloveniji še vedno zmanjšuje. To se je dogajalo tudi v zadnjem desetletnem obdobju, ko se je ta delež zmanjšal za okrog 5 odstotnih točk in znaša manj kot 90 %.

PREDLOGI ZA DOPOLNITEV/ IZBOLJŠANJE

Bruto investicije v osnovna sredstva predstavljajo pomemben kazalnik za vrednotenje ravni naložb na kmetijskih gospodarstvih. Za pridobitev te empirične informacije bi bilo treba ovrednotiti rezultate knjigovodstva na kmetijah (FADN).

Verige vrednosti

- Delež bruto dodane vrednosti živilske industrije

Bruto dodana vrednost (BDV) se izračuna na podlagi vrednosti kosmatega donosa od poslovanja (AOP 126), od katerega so odšteti stroški blaga, materiala in storitev (AOP 128) ter drugi poslovni odhodki (AOP 148). Kazalnik je izražen kot delež BDV živilske industrije glede na bruto dodano vrednost celotnega slovenskega gospodarstva (preglednica 26).

Preglednica 26. Bruto dodana vrednost (BDV) živilske industrije (vir podatkov: AJPEŠ)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Delež BDV živilske industrije v BDV skupnega gospodarstva (v %)	1,65	1,42	1,59	1,47	1,43	1,46	1,50	1,53	1,53	1,53
Indeks 2007=100	100	86,4	96,7	89,0	86,4	88,4	91,2	92,8	92,9	92,9

Interpretacija kazalnika

Živilska industrija v Sloveniji prispeva okoli 1,5 % skupnega BDV gospodarstva, prispevek pa med leti niha v razponu +/- 0,1 % skupne BDV. Po izrazitem padcu v prvi polovici obravnavanega obdobja se je po letu 2013 delež znova povečal in stabiliziral.

- Produktivnost dela v živilsko pridelovalni industriji

Kazalnik je izračunan kot razmerje med čistimi prihodki iz prodaje in povprečnim številom zaposlenih v živilsko predelovalni industriji. Izražen je v 000 EUR na zaposlenega (preglednica 27).

Preglednica 27. Produktivnost dela v živilsko predelovalni industriji (vir podatkov: AJPES)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Prihodek na zaposlenega (v 000 EUR)	130,3	143,4	140,7	141,5	159,4	156,0	159,4	160,8	162,9	154,0
Indeks (2007=100)	100,0	110,1	108,0	108,6	122,3	119,7	122,3	123,4	125,0	118,2

Interpretacija kazalnika

Prihodek na zaposlenega v živilsko predelovalni industriji se je v desetih letih povečal za dobrih 18 %, večji del tega na račun zmanjšanja števila zaposlenih v panogi. Rast prihodkov na zaposlenega je v letu 2016 nekoliko padla, potem ko je v predhodnem letu dosegla najvišjo vrednost v obravnavanem obdobju.

- Delež izvoza od prodaje

Kazalnik je izračunan kot razmerje med prihodki od prodaje in vrednostjo izvoza v živilsko predelovalni industriji, ki sta izražena v milijonih EUR. V splošnem velja, da večji kot je delež izvoza, bolj je živilsko predelovalna industrija konkurenčna (preglednica 28).

Preglednica 28. Prihodki od prodaje živilskih proizvodov in delež izvoza (vir podatkov: AJPES)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Prihodek od prodaje	1.984	2.058	1.875	1.840	2.005	2.010	1.995	2.009	2.062	2.053
Indeks (2007=100)	100,0	103,7	94,5	92,7	101,1	101,3	100,6	101,3	103,9	103,5
Vrednost izvoza (v mio EUR)	337	383	343	372	424	449	439	466	501	532
Delež izvoza v prihodkih od prodaje (v %)	17,0	18,6	18,3	20,2	21,1	22,3	22,0	23,2	24,3	25,9

Interpretacija kazalnika

Prihodki od prodaje so kljub medletnim nihanjem v drugi polovici obravnavanega desetletnega obdobja dosegli minimalno rast in so bili za dobre 3 % večji kot v začetnem letu 2007. Na to je pomembno vplival izvoz, ki se je v tem obdobju povečal za 58 % in je v letu 2016 predstavljal že skoraj 26 % celotne vrednosti prodaje.

Varnost hrane

- Vsebnost ostankov pesticidov v živilih

Uprava za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin Republike Slovenije (UVHVVR) zaradi potencialne nevarnosti za zdravje ljudi, ki jo predstavljajo pesticidi v živilih, spremlja vrednosti ostankov pesticidov v živilih rastlinskega in živalskega izvora in preverja njihovo skladnost z vrednostmi, ki so določene v področni zakonodaji (Uradni list RS, 2017e). Zgornja dovoljena meja koncentracije ostankov pesticidov v ali na hrani je opredeljena z mejnimi vrednostmi ostankov pesticidov (MVO). Ti temeljijo na dobri kmetijski praksi in najnižji izpostavljenosti potrošnika, ki je potrebna za zaščito ranljivih potrošnikov (UVHVVR, 2016).

Kazalnik Vsebnost pesticidov v živilih je prikazan kot število odvzetih vzorcev in delež skladnih vzorcev, ki ga v okviru uradnega nadzora objavlja UVHVVR (preglednica 29).

Preglednica 29. Vsebnost ostankov pesticidov v živilih (vir podatkov: UVHVVR)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Število odvzetih vzorcev	210	166	280	866	746	326	1075	777	774	725
Delež skladnih vzorcev (v %)	98,1	98,8	96,0	98,6	98,9	98,6	98,8	99,2	98,2	98,6

Interpretacija kazalnika

Število odvzetih vzorcev za analizo ostankov pesticidov v živilih v obravnavanem obdobju se je povečalo, delež skladnih vzorcev je visok in se med leti ne spreminja bistveno.

- Ostanki zdravil v veterinarski medicini

Kazalnik je prikazan kot število odvzetih vzorcev ter število in delež neskladnih vzorcev, ki ga v okviru uradnega nadzora objavlja Uprava za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin (UVHVVR) (preglednica 30).

Preglednica 30. Ostanki zdravil v veterinarski medicini (vir podatkov: UVHVVR)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Število odvzetih vzorcev	2.047	2.162	2.054	1.826	-	1.823	1.825	1.852	1.824	1.786
Delež skladnih vzorcev (v %)	98,0	99,8	99,0	99,5	-	99,6	99,5	99,7	99,6	99,0

Interpretacija kazalnika

Število odvzetih vzorcev v veterinarski medicini v Sloveniji se je od leta 2010 ustalilo na številki okrog 1.800. delež skladnih vzorcev je visok in se med leti ne spreminja bistveno.

- Delež proračunskih sredstev za ukrepe, povezane z varnostjo in kakovostjo hrane

Kazalnik prikazuje, koliko sredstev in kakšen delež sredstev kmetijskega proračuna se porabi za ukrepe, povezane z varnostjo in kakovostjo hrane. Med temi ukrepi so ukrepi na področju veterine, naloge in ukrepi na področju varstva rastlin, varstvo sort ter ukrepi na področju varnosti in kakovosti hrane in krme (preglednica 31).

Preglednica 31. Delež proračunskih sredstev za ukrepe, povezane z varnostjo in kakovostjo hrane (vir podatkov: MKGP)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Vrednost (v mio EUR)	15.369	16.323	15.907	16.052	16.939	13.670	12.669	12.869	12.633	12.713
Indeks (2007=100)	100,0	106,2	103,5	104,4	110,2	88,9	82,4	83,7	82,2	82,7
Delež (v %)	4,9	4,1	3,9	4,5	4,8	3,6	3,4	3,7	3,7	4,1

Interpretacija kazalnika

Proračunska sredstva za ukrepe, povezane z varnostjo in kakovostjo hrane, so se v obdobju 2007–2016 zmanjšala za skoraj petino. Zelo očitna je sprememba v obsegu sredstev, ki je nastopila z letom 2012 (rebalans proračuna 2012 in znižanje proračuna v prihodnjih letih). Omenjeni ukrepi predstavljajo porabo v višini okrog 4 % proračunskih sredstev za področje kmetijstva.

Kazalniki stanja za cilj Trajnostno upravljanje z naravnimi viri in zagotavljanje javnih dobrin

Podnebne spremembe

- Izpusti toplogrednih plinov iz kmetijstva

Kazalnik prikazuje gibanje izpustov toplogrednih plinov, predvsem metana (CH₄) in didušikovega oksida (N₂O) iz kmetijstva v obdobju 2007–2014 (preglednica 32). Podatki so ocenjeni na letni ravni po metodi Medvladnega foruma o podnebnih spremembah (IPCC) ob upoštevanju lokalnih posebnosti v načinu kmetovanja. Metan in didušikov oksid sta najbolj pomembna toplogredna plina, ki izhajata iz kmetijske dejavnosti. Zaradi razlik v toplogrednem učinku ju preračunamo v ekvivalente ogljikovega dioksida, pri čemer ima metan 25-krat, didušikov oksid pa 298-krat močnejši toplogredni učinek od ogljikovega dioksida (ARSO, 2016a).

Preglednica 32. Izpusti toplogrednih plinov (TPG) iz kmetijstva (vir podatkov: ARSO)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Izpusti TPG iz kmetijstva (v 000 t)	1.824,0	1.739,6	1.753,2	1.720,2	1.696,5	1.679,3	1.662,5	1.707,6	1.743,5
Indeks (2007=100)	100,0	95,4	96,1	94,3	93,0	92,1	91,1	93,6	95,6
Delež izpustov TPG iz kmetijstva od vseh izpustov TPG (v %)	8,7	8,1	8,9	8,7	8,6	8,8	9,0	10,2	10,3

Interpretacija kazalnika

Glede na leto 2007 so se izpusti toplogrednih plinov iz kmetijstva v povprečju znižali za okrog 5 %. Kljub temu se je njihov delež v skupnih emisijah TPG povečal, saj je bilo zmanjšanje izpustov v kmetijstvu relativno nižje v primerjavi z drugimi sektorji. Kmetijstvo tako trenutno prispeva že 10 % skupnih izpustov TPG v Sloveniji.

- Raba energije v kmetijstvu, gozdarstvu in prehranski industriji

Kazalnik prikazuje porabo različnih oblik energije, ki je preračunana v ekvivalente nafte, za opravljanje kmetijskih dejavnosti (preglednica 33).

Preglednica 33. Raba energije v kmetijstvu, gozdarstvu in prehranski industriji (vir podatkov: EUROSTAT)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Raba energije (v 000 t ekvivalenta nafte)	156,2	156,3	140,0	142,0	135,4	132,6	132,6	148,1	141,2	137,9
Indeks (2007=100)	100,0	100,1	89,6	90,9	86,7	84,9	84,9	94,8	90,4	88,3
Delež rabe energije od vse rabe energije (v %)	2,1	2,0	2,0	1,9	1,8	1,9	1,9	2,2	2,1	2,0

Interpretacija kazalnika

Raba energije, ki je količinsko izražena v 000 t ekvivalenta nafte, se je v slovenskem kmetijstvu v zadnjih letih zmanjšala za več kot 10 %. Kmetijstvo v povprečju porabi 2 % vse energije, ki se porabi v Sloveniji. Omenjeni delež je v zadnjem desetletju ostal na približno enaki ravni.

- Obnovljivi viri iz kmetijstva in gozdarstva

Obnovljivi viri energije (OVE) vključujejo vse vire energije, ki jih zajemamo iz stalnih naravnih procesov, kot so sončno sevanje, veter, vodni tok v rekah, fotosinteza (ustvarjanje biomase), zemeljski toplotni tokovi in morski tokovi. V kazalnik je vključena subvencionirana proizvodnja električne energije iz lesne

biomase in bioplina, pri čemer slednji vključuje bioplin iz biološko razgradljivih živalskih in rastlinskih odpadkov ter bioplin iz biomase (preglednica 34).

Preglednica 34. Pridobivanje energije iz obnovljivih virov iz kmetijstva in gozdarstva (vir podatkov: Ministrstvo za infrastrukturo, Direktorat za energijo)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
OVE skupaj (v mio kWh)	426,2	664,2	645,9	718,3	656,9	454,2	572,3	633,0	639,1	678,4
Indeks (2007=100)	100,0	155,8	151,5	168,5	154,1	106,6	134,3	148,5	149,9	159,2
OVE iz kmetijstva in gozdarstva (v mio kWh)	65,2	212,6	176,2	197,0	220,6	167,1	152,4	158,4	175,1	197,2
Indeks (2007=100)	100	326,1	270,3	302,2	338,4	256,3	233,8	243,0	268,6	302,5
Delež OVE iz kmetijstva in gozdarstva od vseh OVE (v %)	15,3	32,0	27,3	27,4	33,6	36,8	26,6	25,0	27,4	29,1

Interpretacija kazalnika

Za pridobivanje energije iz obnovljivih virov v kmetijstvu in gozdarstvu je značilno, da je rast sektorja v Sloveniji skoraj še enkrat hitrejša kot to velja za obnovljive vire v celoti. Njihov delež je v letu 2016 znašal že slabih 30 %.

- Namakanje kmetijskih zemljišč

Kazalnik prikazuje obseg kmetijske zemlje v uporabi, na kateri se uporabljajo različne tehnike namakanja. Podatek je prikazan v absolutni (v ha) in relativni obliki z deležem namakanih zemljišč glede na vsa kmetijska zemljišča v uporabi (preglednica 35).

Preglednica 35. Namakanje kmetijskih zemljišč (vir podatkov: SURS)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kmetijska zemljišča v uporabi	498.466	492.424	468.496	482.653	458.195	479.653	478.888	482.219	476.862	477.671
Namakana kmetijska zemljišča (v ha)	3.759	3.651	3.732	3.501	3.851	2.029	2.232	2.324	3.175	3.133
Indeks 2007=100	100,0	98,8	94,0	96,8	91,9	96,2	96,1	96,7	95,7	95,8
Delež namakanih površin (v %)	0,8	0,7	0,8	0,7	0,8	0,4	0,5	0,5	0,7	0,7

Interpretacija kazalnika

Tako površina kot tudi delež namakanih kmetijskih zemljišč sta se v Sloveniji v primerjavi z letom 2007 precej zmanjšala. Opazno je izrazito zmanjšanje namakanih površin v letu 2012, ko se je obseg tovrstnih površin več kot prepolovil. Od leta 2012 naprej se je obseg namakanih površin zvišal za dobro polovico.

PREDLOGI ZA DOPOLNITEV/ IZBOLJŠANJE

Zaradi izrazitih vremenskih nihanj in vedno pogostejših ekstremnih vremenskih pojavov bi bilo treba z ustreznimi kazalniki vzpostaviti tudi sistematično **spremljanje ukrepov za prilagajanje na podnebne spremembe** in podrobnejših kazalnikov v zvezi z blaženjem (npr. število oziroma kapacitete vzpostavljenih modernih gnojišč, površine trajnih nasadov z vzpostavljenimi mrežami za protitočno zaščito in z vzpostavljenimi sistemi za oroševanje).

Ohranitev biodiverzitete

- Kmetijska zemljišča v uporabi v zavarovanih območjih in območjih Natura 2000

Trenutno imamo v Sloveniji en narodni park, tri regijske parke, 44 krajinskih parkov, en strogi naravni rezervat, 56 naravnih rezervatov in 1164 naravnih spomenikov. Zavarovanih je 269.475 ha, kar je 13,3 % površine Slovenije. Predlagani kazalnik prikazuje površino kmetijskih zemljišč v uporabi na zavarovanih območjih in delež od vseh kmetijskih zemljišč v uporabi (KZU) (preglednica 36).

Preglednica 36. Kmetijska zemljišča v uporabi (KZU) v zavarovanih območjih in območjih Natura 2000 (vir podatkov: MKGP).

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kmetijska zemljišča v uporabi (v ha)	618.572	614.332	611.697	599.654	602.943	609.014	608.216
Zavarovana območja skupaj (v ha)	243.806	243.577	243.577	243.808	243.808	243.807	254.359
KZU v zavarovanih območjih (v ha)	66.293	66.284	66.284	64.761	65.118	65.704	69.326
Delež od vseh KZU (v %)	10,7	10,8	10,8	10,8	10,8	10,8	11,4
Območja NATURA 2000 skupaj (v ha)	720.288	720.288	720.288	768.288	768.288	768.151	768.151
KZU v območju NATURA 2000 (v ha)	142.067	140.942	140.942	148.714	149.878	152.727	152.561
Delež od vseh KZU (v %)	23,0	22,9	23,0	24,8	24,9	25,1	25,1

* Število KZU je opredeljeno po metodologiji MKGP (več v pojasnilu k preglednici 25).

Interpretacija kazalnika

Na območjih, kjer je kmetijska pridelava zaradi različnih varstvenih režimov omejena oziroma prilagojena, se nahaja pomemben del kmetijsko-zemljiškega potenciala v Sloveniji (okrog 11 % v zavarovanih območjih oziroma okrog 25 % v območju Natura 2000). Zaradi opredelitve novih območij se je površina kmetijskih zemljišč v uporabi po letu 2010 v zavarovanih območjih povečala za 4,6 %, v območjih Natura 2000 pa za 7,4 %.

- Slovenski indeks ptic kmetijske krajine

Kazalnik meri spremembe v populacijah 29 indikatorskih vrst ptic kmetijske krajine. Meri se kot relativna sprememba (sestavljani indeks) v številu parov indikatorskih vrst na osnovi terenskih popisov, ki potekajo v obliki standardnih transektnih popisov v dveh pasovih. S Slovenskim indeksom ptic kmetijske krajine (SIPKK) lahko spremljamo dolgoročne populacijske trende indikatorskih vrst. Poleg sestavljenega indeksa za ptice kmetijske krajine, se izračunajo še sestavljeni indeksi za generaliste (11 vrst), travniške vrste (8 vrst) in vrste mejic (8 vrst) (preglednica 37).

Preglednica 37. Slovenski indeks ptic kmetijske krajine (SIPKK) (vir podatkov: DOPPS)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Indeks ptic kmetijske krajine (2008=100)	100,0	94,9	80,5	82,7	84,6	79,8	79,4	71,8	75,4
Indeks generalistov (2008=100)	100,0	99,7	90,2	97,2	97,0	85,6	87,2	84,1	85,8
Indeks travniških vrst ptic (2008=100)	100,0	96,0	82,4	77,4	72,7	67,5	67,7	61,8	62,5
Indeks vrst mejic (2008=100)	100,0	97,2	87,4	82,5	88,6	71,1	67,9	65,2	74,4

Interpretacija kazalnika

Sestavljeni indeks ptic kmetijske krajine kaže izrazit negativni trend v populacijah indikatorskih vrst. Med posameznimi leti se lahko pojavijo večja populacijska nihanja, zato je pri interpretaciji treba upoštevati dolgoročne (vsaj nekajletne) trende. V obdobju 2008–2016 se je indeks ptic kmetijske krajine zmanjšal za skoraj četrtino, pri čemer je zmanjšanje številčnosti še posebej izrazito pri travniških vrstah ptic.

- Stanje ohranjenosti evropsko pomembnih habitatnih tipov

Kazalnik obravnava oceno stanja ohranjenosti evropsko pomembnih habitatnih tipov Natura 2000, ki jo na podlagi 17. člena Direktive o habitatih (Uradni list EU, 1992) vsakih šest let izvedejo države članice. Stanje v okviru 9 skupin habitatnih tipov se ocenjuje kvalitativno na podlagi naslednjih vprašanj (ARSO, 2016b):

- ali so naravna območja razširjenosti in površine, ki jih na tem območju habitatni tipi prekrivajo, stabilna oziroma se ne zmanjšujejo,
- ali obstajajo in bodo tudi v prihodnosti verjetno obstajale posebne strukture in funkcije, potrebne za njihovo dolgoročno ohranitev,
- ali je stanje ohranjenosti njihovih značilnih vrst ugodno.

Za potrebe kazalnika so bile izbrane štiri značilne skupine habitatnih tipov: habitatni tipi travišč (skupaj 18 habitatnih tipov v dveh biogeografskih regijah), gozdni habitatni tipi (skupaj 17), habitatni tipi barij in močvirij (skupaj 11) ter habitatni tipi sladkovodnih voda (skupaj 16) (preglednica 38).

Preglednica 38. Ocena stanja ohranjenosti evropsko pomembnih habitatnih tipov po skupinah habitatnih tipov za poročevalski obdobji 2004–2006 in 2007–2012, združeno za alpsko in celinsko biogeografsko regijo (po številu habitatnih tipov in v %) (vir podatkov: ZRSVN)

	Habitatni tipi travišč				Gozdni habitatni tipi				Habitatni tipi barij in močvirij				Habitatni tipi sladkih voda			
	2008		2013		2008		2013		2008		2013		2008		2013	
	št.	delež (v %)	št.	delež (v %)	št.	delež (v %)	št.	delež (v %)	št.	delež (v %)	št.	delež (v %)	št.	delež (v %)	št.	delež (v %)
Ugodno stanje	4	22,2	5	27,8	13	76,5	5	29,4	2	18,2	3	27,3	3	18,8	2	12,5
Neugodno stanje	6	33,3	4	22,2	2	11,8	10	58,8	7	63,6	5	45,5	8	50,0	4	25,0
Slabo stanje	8	44,4	9	50,0	2	11,8	2	11,8	2	18,2	3	27,3	5	31,3	10	62,5
Neznano stanje	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0

Interpretacija kazalnika

Med leti poročanja 2008 in 2013 je v splošnem prišlo do poslabšanja stanja v vseh štirih skupinah habitatnih tipov. Do največjih sprememb je prišlo pri skupini gozdnih habitatnih tipov, kjer je 8 habitatnih tipov, za katera je bilo leta 2008 ocenjeno ugodno stanje, prešlo v kategorijo neugodnega stanja. Do večjih sprememb je prišlo tudi pri habitatnih tipih sladkih voda, kjer je prav tako prišlo do poslabšanja stanja s povečanjem števila habitatnih tipov z oceno slabega stanja.

PREDLOGI ZA DOPOLNITEV/ IZBOLJŠANJE

Za spremljanje **stanje evropsko pomembnih vrst Natura 2000**, ki so vezane na kmetijsko krajino, bi bilo smiselno vzpostaviti kazalnik stanja, ki bi temeljil na podatkih že vzpostavljenih monitoringov izbranih vrst ptic in metuljev na območjih Natura 2000 v Sloveniji. Splošno stanje biotske pestrosti v kmetijski krajini bi bilo poleg ptic smiselno spremljati tudi z monitoringom travniških vrst metuljev, in sicer s primerljivo metodologijo, kot se uporablja za izračun **evropskega kazalnika stanja travniških vrst** metuljev (EEA, 2013).

Varstvo tal

- Površina zemljišč, ogroženih zaradi vodne erozije

S kazalnikom se ocenjuje izgubo zemlje zaradi vodne erozije in opredeljuje območje, na katero vpliva določena stopnja erozije tal (huda izguba tal, $E > 10$ ton/hektar/leto). Izražen je kot površina (v km^2) ali kot delež (v %) skupnega erozivnega območja v državi (preglednica 39). Kazalnik je pripravljen s pomočjo podatkov iz podatkovnih zbirk Evropske komisije (Joint Research Centre) o tleh. Trenutno zajemajo tri referenčna leta (2000, 2010 in 2012).

Preglednica 39. Površina zemljišč, ogroženih zaradi vodne erozije (vir podatkov: EUROSTAT)

	2000	2010	2012
Površina erozivnega območja v Sloveniji (v km^2)	92,5	84,2	83,4
Delež od vseh zemljišč, ogroženih zaradi erozije (v %)	53,6	56,6	70,2

Interpretacija kazalnika

V Sloveniji je zaradi vodne erozije ogroženih okoli 0,5 % zemljišč (pretežno kmetijskih in gozdnih). V strukturi zemljišč, ki so na splošno erozivna, se je njihov delež precej povečal, saj znaša že več kot 2/3 vseh površin.

- Kmetijska zemljišča z ekološko pridelavo

Delež kmetijskih zemljišč v uporabi z ekološko pridelavo ali v preusmeritvi je delež vseh kmetijskih zemljišč v uporabi (KZU), ki na katerih poteka ekološko kmetovanje oziroma so v obdobju preusmeritve (preglednica 40).

Preglednica 40. Kmetijska zemljišča z ekološko pridelavo (vir podatkov: SURS)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
KZU z ekološko pridelavo (v ha)	29.322	29.836	29.388	30.689	32.149	35.101	38.665	41.237	42.189	43.579
Indeks (2007=100)	100,0	101,8	100,2	104,7	109,6	119,7	131,9	140,6	143,9	148,6
Delež KZU z ekološko pridelavo glede na vsa KZU (v %)	4,6	4,7	4,6	5,0	5,2	5,7	6,4	6,8	6,9	7,2

Interpretacija kazalnika

Površina kmetijskih zemljišč, na katerih poteka ekološka pridelava, se je v desetletnem obdobju 2007–2016 počasi, vendar vztrajno povečevala. Delež kmetijskih zemljišč z ekološkim kmetijstvo se je v Sloveniji povečal za skoraj polovico in povzpел na 7,2 %.

- Predlogi za dopolnitev/izboljšanje

Pomemben kazalnik v okviru varstva tal je tudi **Založenost tal in organska snov v tleh**. Vzorčenje tal za te parametre se je izvajalo že v obdobju 1986–1999, sicer za druge namene v obdobju izdelave pedološke karte, kasneje pa ne več. Sedaj se znova vzpostavlja sitem merilnih mest.

Varstvo voda

- Poraba mineralnih gnojil v kmetijstvu

S kazalnikom je prikazana skupna količina (masa) porabljenih mineralnih gnojil in povprečna količina porabljenih mineralnih gnojil na hektar kmetijskih zemljišč v uporabi (KZU). V obeh primerih velja, da nižja vrednost pozitivno prispeva k zmanjšanju obremenitev voda in zraka iz kmetijstva (preglednica 41).

Preglednica 41. Poraba mineralnih gnojil v kmetijstvu (vir podatkov: SURS)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Skupna poraba (v t)	149.587	135.011	119.135	131.855	131.304	128.364	130.347	136.054	136.114	129.480
Poraba na ha KZU (v kg)	300,1	274,2	254,3	273,2	286,6	267,6	272,2	282,1	285,4	271,1
Indeks (2007=100)	100,0	91,4	84,7	91,0	95,5	89,2	90,7	94,0	95,1	90,3

Interpretacija kazalnika

V Sloveniji se v povprečju porabi nekaj več kot 132.000 t mineralnih gnojil na leto. Poraba na hektar kmetijskih zemljišč v uporabi se je v zadnjih letih nekoliko znižala (v povprečju za desetino).

- Izpusti dušika v kmetijstvu

Kazalnik prikazuje bilančni presežek dušika (N) v kmetijstvu in predstavlja v skladu z metodologijo EUROSTAT (2013) razliko med vnosom dušika na kmetijska zemljišča in odvzemom dušika s kmetijskih zemljišč s pridelkom kmetijskih rastlin (preglednica 42). Skupen (bruto) vnos dušika vključuje skupen dušik, ki ga izločijo rejne živali, dušik v mineralnih gnojilih, biološka fiksacija dušika z metuljnicami, depozicija (nanos) atmosferskega dušika, dušik iz drugih organskih gnojil (komposti, blata čistilnih naprav ipd.) ter dušik, ki pride na kmetijska zemljišča s semenom in sadilnim materialom. Odvzem dušika predstavlja dušik v pospravljenih rastlinskih pridelkih (KIS, 2018).

Preglednica 42. Izpusti dušika v kmetijstvu (vir podatkov: SURS)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Vnos dušika (v kg/ha)	159	148	162	155	159	149	151	154	159	158
Odvzem dušika (v kg/ha)	99	104	107	109	108	92	82	112	114	116
Bruto bilančni presežek	60	45	55	46	50	57	69	43	45	42

Interpretacija kazalnika

Bruto bilančni presežek dušika v kmetijstvu izrazito niha med leti opazovanja. Medtem ko je vnos dušika relativno stabilen, je odvzem zaradi variabilnosti letin precej spremenljiv.

- Poraba fitofarmacevtskih sredstev

Kazalnik prikazuje prodajo aktivnih snovi, ki sestavljajo fitofarmacevtska sredstva (FFS) ter porabo FFS na hektar obdelovalnih zemljišč (njive, vrtovi in trajni nasadi) (preglednica 43). FFS so aktivne snovi ali njihovi pripravki, ki so namenjeni varstvu rastlin oziroma rastlinskih proizvodov. Aktivne snovi imajo splošni ali posebni učinek na škodljive organizme ali rastline, dele rastlin ali rastlinske proizvode (ARSO, 2016c).

Preglednica 43. Poraba fitofarmacevtskih sredstev (vir podatkov: SURS)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Poraba pesticidov skupaj (v t)	1.155	1.218	1.163	1.134	1.122	1.016	917	1.010	1.047	1.156
Poraba pesticidov na hektar obdelovalnih zemljišč (v kg/ha)	2,3	2,5	2,5	2,4	2,4	2,1	1,9	2,1	2,2	2,4
Indeks 2007 =100	100,0	106,7	107,1	101,4	105,6	91,4	82,7	90,4	94,7	104,4

Interpretacija kazalnika

Kljub letnim nihanjem se poraba fitofarmacevtskih sredstev bistveno ne spreminja. Poraba aktivnih snovi na ha kmetijskih zemljišč v uporabi v povprečju znaša okrog 2,3 kg.

- Vsebnost nitratov in pesticidov v podzemnih vodah

Kazalnik je opredeljen na osnovi podatkov merilnih mest za 21 vodnih teles podzemne vode v Sloveniji. Podzemna voda je prekomerno obremenjena z nitrati, kadar je vsebnost nitratov višja od 50 mg NO₃/l, oziroma s pesticidi, če so vsebnosti posameznega pesticida in njegovega relevantnega razgradnega produkta višje od 0,1 µg/l (za aldrin, dieldrin, heptaklor in heptaklor epoksid 0,030 µg/l) ali če je vsota vseh izmerjenih pesticidov in njihovih razgradnih produktov višja od 0,5 µg/l (Uradni list RS, 2016c). Na vsakem merilnem mestu znotraj vodnega telesa se izračuna letna povprečna vrednost nitratov oziroma pesticidov in njihovih razgradnih produktov (preglednici 44 in 45).

Preglednica 44. Povprečna letna vrednost vsebnosti nitratov v podzemni vodi (v mg NO₃/l) (vir podatkov: Enotna zbirka podatkov monitoringa kakovosti voda, ARSO, 2016)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Slovenija – povprečje	13,1	13,0	12,8	11,8	12,5	11,3	11,7	11,7	11,8
Indeks 2007 =100	100,0	99,2	97,7	90,1	95,4	86,3	89,3	89,3	90,1
Slovenija – aluvialni vodonosniki	31,8	32,8	32,9	31,9	31,2	30,2	32,3	32,2	31,1
Slovenija – kraško-raspoklinski vodonosniki	7,3	6,8	6,6	5,5	6,6	5,4	5,3	5,3	5,8

Preglednica 45. Povprečne letne vrednosti vsebnosti pesticidov v vodnih telesih podzemne vode z aluvialnimi vodonosniki (v µg/l) (vir podatkov: Enotna zbirka podatkov monitoringa kakovosti voda, ARSO, 2016)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Savska kotlina in Ljubljansko barje	0,26	0,12	0,1	0,07	0,04	0,05	0,03	0,02	0,03
Savinjska kotlina	0,48	0,14	0,17	0,27	0,06	0,08	0,05	0,06	0,07
Krška kotlina	0,06	0,1	0,09	0,08	0,08	0,07	0,07	0,05	0,07
Dravska kotlina	0,27	0,23	0,23	0,2	0,26	0,2	0,18	0,13	0,13
Murska kotlina	0,2	0,16	0,18	0,11	0,14	0,17	0,17	0,12	0,15

Interpretacija kazalnika

Povprečna letna vrednost vsebnosti nitratov v podzemni vodi v Sloveniji je približno štirikrat manjša od dovoljene in je bila v letu 2015 za 10 % manjša kot leta 2007. Aluvialni vodonosniki so bistveno bolj onesnaženi z nitrati kot kraško-raspoklinski vodonosniki, pri čemer so najbolj obremenjene Savinjska, Dravska in Murska kotlina. Povprečne letne vsebnosti pesticidov v podzemni vodi aluvialnih vodonosnikov so se v zadnjem desetletju močno zmanjšale, čeprav na posameznih obremenjenih mestih nekateri pesticidi še vedno presegajo standarde kakovosti.

- Letna poraba vode za namakanje

Kazalnik je opredeljen na osnovi podatkov o stanju števca na vodomoru. Če teh ni, se poraba vode oceni na podlagi namakane površine, števila dni namakanja in povprečnega izkoristka črpalk (preglednica 46). Pravilno namakanje pomeni pravilno porabo vode in čim manjše obremenjevanje okolja. Pri tem je treba upoštevati naslednje parametre: obrok namakanja, turnus namakanja in trajanje namakanja.

Preglednica 46. Letna poraba vode za namakanje (v 000 m³) (vir podatkov: SURS)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Letna poraba vode	4.440	1.728	1.955	1.608	3.147	2.235	3.604	1.712	3.625	3.370
Indeks (2007=100)	100,0	38,9	44,0	36,2	70,9	50,3	81,2	38,6	81,6	75,9
Njive in vrtovi	2.965	1.280	1.237	1.022	1.463	560	1.081	614	1.775	1.611
Sadovnjaki, oljčniki, drevesnice	1.445	302	528	370	799	678	1.578	288	872	752
Vinogradi, trsnice, matičnjaki	1	-	1	7	z	29	64	z	13	11
Travniki, pašniki	29	9	12	20	17	30	11	z	19	8
Rastlinjaki	-	-	-	-	139	106	84	79	158	77
Druge namakane površine	30	146	190	216	885	997	945	810	978	325

Interpretacija kazalnika

Letna poraba vode za namakanje v Sloveniji v odvisnosti od vremenskih razmer zelo niha. Kljub nekaterim sušnim letom pa v nobenem letu ni najvišjih zabeleženih količin iz leta 2007. Z vidika namenske rabe se največ vode (v povprečju preko 50 %) porabi za namakanje poljščin in vrtnin.

- Raba kmetijskih zemljišč v uporabi na vodovarstvenih območjih

Kazalnik opredeljuje pomen kmetovanja na območjih, na katerih so s področno zakonodajo določene različne stopnje varovanja, ki so odvisne od naravnih značilnosti in stopnje ogroženosti vodonosnikov oziroma površinskih voda (preglednica 47). Uredbe, ki določajo posamezna vodovarstvena območja, predvidevajo tri stopnje varovanja oziroma razvrstitve vodovarstvenih območij (Uradni list RS, 2016d), in sicer VVO I (najožja območja), na katerih velja najstrožji režim varovanja (prepovedana ali omejena raba mineralnih gnojil, gnojnice in gnojevke ter fitofarmacevtskih sredstev), VVO II (ožja območja) in VVO III (širša območja).

Preglednica 47. Raba kmetijskih zemljišč v uporabi (KZU) na vodovarstvenih območjih v Sloveniji (v ha) (vir podatkov: MKGP, 2011; Agencija Republike Slovenije za okolje, 2011; obdelava Kmetijski inštitut Slovenije, 2011)

	2002	2007	2009	2011
KZU skupaj	98.823	97.640	98.714	99.681
Indeks 2007 =100	100,0	98,8	99,9	100,9
Travniki in pašniki	48.693	51.143	51.298	50.794
Njive	42.278	36.314	36.234	36.306
Trajni nasadi	7.852	10.183	11.182	12.581

Interpretacija kazalnika

Površina kmetijskih zemljišč v uporabi na vodovarstvenih območjih se med leti ne spreminja bistveno in znaša nekaj manj kot 100.000 ha. Znotraj posameznih rab pa se je v obdobju 2002–2011 na eni strani povečala površina travinja in trajnih nasadov in na drugi strani zmanjšala površina njiv. Po letu 2011 tovrstne analize niso bile izvedene, zato novejši podatki niso na razpolago.

Dobrobit živali

- Kmetijska gospodarstva in živina, vključena v ukrep Dobrobit živali

Kazalnik je izračunan kot razmerje med številom glav velike živine (GVŽ), vključenih v ukrep Dobrobit živali, in skupnim številom GVŽ. Izračunan je tudi delež kmetijskih gospodarstev, vključenih v ukrep Dobrobit živali, glede na skupno število kmetijskih gospodarstev (preglednica 48). Za skupno število GVŽ in skupno število kmetijskih gospodarstev so uporabljeni podatki Popisa kmetijskih gospodarstev iz leta 2016.

Preglednica 48. Kmetijska gospodarstva in živina, vključena v ukrep Dobrobit živali (vir podatkov: MKGP)

	2015*			2016*		
	KMG	GVŽ	000 EUR	KMG	GVŽ	000 EUR
Prašiči	169	37.445	1.222	237	41.585	1.686
Govedo				6.832	75.119	4.011
Skupaj	169	37.445	1.222	7.069	116.704	5.698
Delež od vseh KMG oz. GVŽ (v %)	0,2	8,9		10,1	27,9	

*Subvencijsko leto

Interpretacija kazalnika

V ukrep dobrobit živali je bilo po razširitvi ukrepa na govedo v letu 2016 vključenih dobrih 7.000 gospodarstev (10 %) in več kot četrtnina vseh GVŽ. Vrednost sredstev za ta ukrep se je s tem povečala skoraj za petkrat.

PREDLOGI

Predlagani kazalnik za Dobrobit živali je kot kazalnik stanja na tem področju le deloma ustrezen, saj doseganje ciljev na tem področju meri zgolj posredno (preko vključevanja v ukrep). Sistem kazalnikov bi bilo treba razširiti z bolj vsebinskimi kazalniki, in sicer na osnovnem nivoju npr. s kazalnikom, ki bi spremljal število opravljenih nadzorov in primerov evidentiranih neskladnosti oziroma **delež rej, ki dosegajo predpisane minimalne standarde dobrobiti živali**. Na podoben način bi bilo smiselno vzpostaviti tudi vsebinske kazalnike, ki bi spremljali **obseg izvajanja nadstandardne reje**.

Kazalniki stanja za cilj Uravnotežen razvoj podeželja*Zaposlenost na podeželju*

- Delovno aktivno prebivalstvo v starostni skupini 15–64 let

Kazalnik prikazuje delež zaposlenih (delovno aktivnih) oseb v starostni skupini 15–64 let. Podatki so prikazani za podeželska območja in za Slovenijo v celoti. Izražen je tudi v deležu od celotne populacije v tej starostni skupini (preglednica 49).

Preglednica 49. Delovno aktivno prebivalstvo skupini 15–64 let na podeželskih območjih (v 000 oseb) (vir podatkov: EUROSTAT)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Skupaj Slovenija										
Prebivalstvo 15–64 let	1.412	1.422	1.414	1.422	1.421	1.415	1.404	1.397	1.382	1.371
Delovno aktivno prebivalstvo 15–64 let	1.007	1.021	1.016	1.017	998	996	990	991	992	982
Delež zaposlenih 15–64 let (v %)	95,0	95,5	94,0	92,6	91,7	91,0	89,7	90,1	90,9	91,9
Podeželska območja										
Prebivalstvo 15–64 let	645	652	648	650	643	708	698	703	693	655
Delovno aktivno prebivalstvo 15–64 let	465	470	472	470	454	500	497	503	498	467
Delež zaposlenih 15–64 let (v %)	95,2	95,8	94,2	93,2	92,1	90,9	90,1	90,7	91,2	92,7

Interpretacija kazalnika

Povprečni delež delovno aktivnega prebivalstva glede na vso prebivalstva v starostni skupini 15–64 let je na podeželskih območjih nekoliko višji (za 0,5 %) od slovenskega povprečja. Podobno je tudi pri deležu zaposlenih. Po padcu deleža zaposlenih v obdobju recesije v zadnjih letih beležimo počasno zviševanje tega kazalnika, ki pa še ni dosegel pred-krizne ravni.

- Stopnja zelo nizke delovne intenzivnosti

Kazalnik predstavlja odstotek oseb, starih do 59 let, ki živijo v gospodinjstvih, katerih odrasli člani, stari 18–59 let, so v referenčnem letu (tj. v letu pred izvedbo raziskave EU-SILC) za dohodek delali manj kot 20 % svojega razpoložljivega delovnega časa, izraženega v mesecih (delovna intenzivnost teh gospodinjstev je bila od 0 do 0,2) (preglednica 50).

Preglednica 50. Stopnja nizke delovne intenzivnosti na podeželskih območjih (v 000 oseb) (vir podatkov: EUROSTAT)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Stopnja zelo nizke delovne intenzivnosti, starost do 59 let	56,0	49,0	39,0	50,0	58,0	52,0	59,0	63,0	51,0	53,0
Indeks (2007=100)	100,0	87,5	69,6	89,3	103,6	92,9	105,4	112,5	91,1	94,6
Stopnja zelo nizke delovne intenzivnosti, starost do 59 let (v % od celotne populacije)	7,4	6,7	5,4	7,0	8,1	7,4	8,3	8,9	6,8	7,0

Interpretacija kazalnika

Stopnja nizke delovne intenzivnosti na podeželskih območjih je v veliki meri odraz razmer na trgu dela, splošnih gospodarskih razmer, pa tudi življenjske ravni gospodinjstev. V povprečju je stopnja nizke delovne intenzivnosti na podeželskih območjih za okoli 13 % nižja v primerjavi z urbanimi območji, v primerjavi z suburbanimi območji pa za okoli 6 % višja.

Kakovost življenja na podeželju

- Gospodinjstva z dostopom do interneta

Kazalnik prikazuje število gospodinjstev v podeželskih območjih z dostopom do interneta in delež od vseh gospodinjstev z dostopom do interneta (preglednica 51). Glede na stopnjo urbanizacije razlikujemo gosto poseljena območja (mesta, večja urbana središča), vmesna območja (manjša mesta, predmestja, manjša urbana središča) in redko poseljena (podeželska) območja. Podatki po stopnji urbanizacije so od leta 2012 prikazani po spremenjeni metodologiji in s predhodnimi objavami niso povsem primerljivi.

Preglednica 51. Gospodinjstva z dostopom do interneta (vir podatkov: SURS)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Število gospodinjstev na podeželskih območjih z dostopom do interneta	158.444	156.523	172.293	181.354	203.469	212.563	248.837	266.107	259.930	277.147
Indeks 2007=100	100,0	98,8	108,7	114,5	128,4	134,2	157,1	168,0	164,1	174,9
Delež od vseh gospod. z dostopom do interneta (v %)	42,1	41,0	42,0	41,7	43,3	40,5	45,6	47,7	45,9	48,9

Interpretacija kazalnika

Število gospodinjstev z dostopom do interneta na podeželskih območjih narašča in se je v obdobju 2007-2016 skoraj podvojilo. Hitra rast se odraža tudi v odstotni udeleženiosti podeželskih gospodinjstev med vsemi gospodinjstvi, ki imajo dostop do interneta, ki se je v tem obdobju znižala za slabih 7 odstotnih točk.

Socialna vključenost

- Starostna struktura prebivalstva na podeželskih območjih

Kazalnik prikazuje skupno število prebivalcev in delež prebivalcev mlajših od 15 let ter starejših od 65 let po Eurostatovi klasifikaciji urbanih in podeželskih območij (preglednica 52). Ta razločuje med pretežno podeželskimi območji (če je delež prebivalcev, ki živijo na podeželju, višji od 50 %), vmesnimi območji (če je delež prebivalstva, ki živi na podeželju, med 20 in 50 %) in pretežno urbanih območji (če je delež prebivalcev, ki živijo na podeželju, manjši od 20 %).

Preglednica 52. Število (v 000 oseb) in starostna struktura prebivalstva (vir podatkov: EUROSTAT)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Skupaj	2.010	2.010	2.032	2.047	2.050	2.056	2.059	2.061	2.063
Indeks (2007=100)	100,0	100,0	101,1	101,8	102,0	102,2	102,4	102,5	102,6
Vmesna območja	795	803	818	828	833	837	843	848	851
Indeks (2007=100)	100,0	100,9	102,8	104,1	104,7	105,2	105,9	106,6	107,0
Podeželska območja	1.215	1.208	1.214	1.219	1.218	1.218	1.216	1.213	1.212
Indeks (2007=100)	100,0	99,4	99,9	100,3	100,2	100,3	100,1	99,8	99,7
Vmesna območja < 15 let (v %)	14,2	14,2	14,3	14,4	14,7	14,9	15,1	15,2	15,4
Vmesna območja > 65 let (v %)	16,1	16,2	16,2	16,2	16,1	16,4	16,7	17,0	17,4
Podeželska območja < 15 let (v %)	13,8	13,8	13,8	13,8	13,9	13,9	14,1	14,2	14,3
Podeželska območja > 65 let (v %)	15,8	16,3	16,6	16,8	16,8	17,0	17,4	17,8	18,3

Interpretacija kazalnika

Med zgoraj navedenimi skupinami območij v Sloveniji še vedno beležimo razlike v demografskih trendih. Navkljub majhnim razlikam podeželska območja še vedno nekoliko zaostajajo za slovenskim

povprečjem in se soočajo s sicer minimalno stopnjo depopulacije. Na podeželskih območjih je prisoten tudi nekoliko višji delež starejšega prebivalstva (nad 65 let) in manjši delež otrok (do 15 let) kot na vmesnih območjih.

- Starostna struktura gospodarjev kmetijskih gospodarstev

Kazalnik prikazuje starostno strukturo oseb, ki so odgovorne za vodenje kmetijskega gospodarstva. Kazalnik prikazuje njihovo število in površino kmetijske zemlje, ki jo obdelujejo (preglednica 53).

Preglednica 53. Starostna struktura gospodarjev (upraviteljev) kmetijskih gospodarstev (vir podatkov: EUROSTAT)

	2007		2010		2013		2016	
	Število	KZU	Število	KZU	Število	KZU	Število	KZU
Skupaj	75.340	488.770	74.650	482.650	72.380	485.760	69.900	488.400
< 25 let	190	2.070	300	2.830	350	3.460	380	4.600
25–34 let	2.810	29.280	2.930	29.720	3.120	33.700	2.850	38.530
35–44 let	9.800	96.150	10.440	90.850	10.390	94.630	8.520	90.540
45–54 let	18.550	134.160	18.710	140.620	19.130	146.310	18.080	143.570
55–64 let	17.690	98.810	19.560	113.450	21.090	124.610	20.140	124.570
> 65 let	26.300	128.300	22.700	105.190	18.300	83.030	19.930	86.600

Interpretacija kazalnika

V starostni strukturi gospodarjev na kmetijskih gospodarstvih je v zadnjih 10 letih opazno zmanjšanje števila gospodarjev v najstarejši starostni skupini (> 65 let), medtem ko se je počasi povečevalo število lastnikov razredu od 55 do 64 let. Do opaznejšega povečanja je prišlo tudi v razredu najmlajših gospodarjev (do 25 let), katerih število in obseg zemljišč, s katerimi upravljajo, se je v zadnjem desetletju podvojilo.

- Spolna struktura gospodarjev kmetijskih gospodarstev

Kazalnik prikazuje strukturo zastopanosti moških in žensk, ki so odgovorni za kmetijska gospodarstva (preglednica 54). Ugodna struktura je eden od pokazateljev enakovrednejšega in enakopravnega vključevanja žensk v gospodarjenje in odločanje na kmetijskih gospodarstvih.

Preglednica 54. Spolna struktura gospodarjev (upraviteljev) kmetijskih gospodarstev (vir podatkov: EUROSTAT)

	2007		2010		2013		2016	
	Število	Delež (v %)	Število	Delež (v %)	Število	Delež (v %)	Število	Delež (v %)
Gospodarji – skupaj	75.340	100,0	74.650	100,0	72.380	100,0	69.900	100,0
Moški	55.560	73,7	54.310	72,8	55.900	77,2	55.760	79,8
Ženske	19.780	26,3	20.340	27,2	16.480	22,8	14.140	20,2

Interpretacija kazalnika

V strukturi gospodarjev na kmetijskih gospodarstvih v Sloveniji je le dobra petina žensk. Njihovo število se je v desetih letih zmanjšalo za skoraj 5.600. Medtem ko je v istem obdobju število moških gospodarjev ostalo približno enako, se je število žensk zmanjšalo za skoraj 30 %.

- Stopnja tveganja revščine in resne materialne prikrajšanosti

Kazalnik **Stopnja tveganja revščine** predstavlja odstotek oseb, ki živijo v gospodinjstvih z ekvivalentnim (neto) razpoložljivim dohodkom, nižjim od praga tveganja revščine (preglednica 55). Prag tveganja revščine se določi kot 60 % mediane ekvivalentnega (neto) razpoložljivega dohodka vseh gospodinjstev. Za izračun ekvivalentnega dohodka oz. dohodka na ekvivalentnega odraslega člana gospodinjstva se uporablja prilagojeno ekvivalenčno lestvico OECD. Lestvica daje prvemu odraslemu članu utež 1, otrokom, mlajšim od 14 let, utež 0,3, drugim članom, starim 14 ali več let, pa utež 0,5.

Resno materialno prikrajšane so osebe, katerih življenjski pogoji so močno omejeni zaradi omejenih finančnih virov gospodinjstva in ne zaradi lastne izbire oziroma navad (preglednica 55). Gre za osebe, ki so materialno prikrajšane za najmanj 4 od 9 elementov materialne prikrajšanosti. To pomeni, da si ne morejo privoščiti: 1) plačila najemnine ali hipoteke, rednih stanovanjskih stroškov, obrokov za kredit ali drugih odplačil posojil, 2) primerno ogrevanega stanovanja, 3) poravnave nepričakovanih izdatkov, 4) mesnega ali enakovrednega vegetarijanskega obroka vsaj vsak drugi dan, 5) enotedenskih letnih počitnic za vse člane gospodinjstva, 6) osebnega avtomobila, 7) pralnega stroja, 8) barvnega televizorja, 9) telefona.

Preglednica 55. Stopnja tveganja revščine in resne materialne prikrajšanosti (v %) (vir podatkov: EUROSTAT)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Delež prebivalstva pod pragom revščine v Sloveniji	17,1	18,5	17,1	18,3	19,3	19,6	20,4	20,4	19,2	18,4
Delež prebivalstva pod pragom revščine v podeželskih območjih	19,0	19,7	18,4	19,8	20,3	20,2	21,7	21,6	19,4	18,7
Stopnja resne materialne prikrajšanosti v Sloveniji	5,1	6,7	6,1	5,9	6,1	6,6	6,7	6,6	5,8	5,4
Stopnja resne materialne prikrajšanosti v podeželskih območjih	5,5	6,7	6,8	6,3	5,6	6,7	6,6	6,8	5,9	4,8

Interpretacija kazalnika

V zadnjem desetletju je bil delež prebivalstva pod pragom revščine na podeželskih območjih v povprečju za eno odstotno točko višji (19,9 %) kot na ravni države (18,8 %). Prav tako so bile v primerjavi s slovenskim povprečjem zaradi resne materialne prikrajšanosti v povprečju nekoliko bolj izpostavljene osebe, ki živijo na podeželskih območjih.

Kazalniki stanja za cilj Znanje in komuniciranje

Pridobivanje znanja

- Proračunska sredstva za raziskave in razvoj v kmetijstvu

Kazalnik predstavlja proračunska sredstva, ki so namenjena za izdatke za raziskave in razvoj (preglednica 56). GBAORD podatki merijo vladno podporo raziskovalnim in razvojnim dejavnostim in so izdelani po smernicah t.i. priročnika Frascati (OECD, 2015) za zbiranje in poročanje o podatkih o raziskavah in razvoju. Podatki GBAORD so razčlenjeni po družbeno-ekonomskih ciljih v skladu z Nomenklaturo za analize in primerjavo znanstvenih programov in sredstev (NABS) iz leta 2007.

Preglednica 56. Proračunska sredstva vlade za raziskave in razvoj v kmetijstvu in biotehniki (vir podatkov: EUROSTAT)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sredstva vlade za raziskave in razvoj v kmetijstvu in biotehniki (v mio EUR)	7,5	7,7	8,1	8,2	9,2	7,5	7,0	6,8	6,0	6,9
Indeks (2007=100)	100,0	102,7	108,0	109,3	122,7	100,0	93,3	90,7	80,0	92,0
Delež od celotnega proračuna vlade RS za raziskave in razvoj (v %)	4,1	4,0	3,3	3,8	4,2	3,9	4,0	4,2	3,7	4,3

Interpretacija kazalnika

Javna sredstva za raziskave in razvoj na področju kmetijstva in biotehnike so se po rasti, ki je trajala do leta 2011, od tega leta naprej začela močno zmanjševati. Po drugi strani je delež sredstev, ki so bila namenjena za področje kmetijstva in biotehnike, glede na celotni obseg sredstev za raziskave in razvoj v Sloveniji relativno stabilen in se giblje okrog 4 %.

Prenos znanja

- Vključenost prebivalstva v različne oblike formalnega in neformalnega izobraževanja

Kazalnik prikazuje, v kolikšni meri so odrasli vključeni v katero koli obliko izobraževanja (preglednica 57). Formalno izobraževanje je namensko, organizirano in institucionalizirano izobraževanje. Poteka v izobraževalnih ustanovah (šolah, fakultetah), ki sestavljajo izobraževalni sistem države.

Preglednica 57. Vključenost prebivalstva v različne oblike formalnega in neformalnega izobraževanja (v %) (vir podatkov: EUROSTAT)

	2007	2011	2016
Slovenija skupaj	40,6	36,2	46,1
Večja urbana središča	44,1	42,4	52,7
Suburbana območja	40,0	36,7	47,0
Podeželska območja	39,5	33,5	42,8

Interpretacija kazalnika

Prebivalstvo na podeželskih območjih v smislu vključevanja v različne oblike formalnega in neformalnega izobraževanja zaostaja v primerjavi s suburbanimi in urbanimi območji, prav tako se na teh območjih delež povečuje počasneje kot na urbanih območjih.

- Gospodarji kmetijskih gospodarstev s formalno kmetijsko izobrazbo

Kazalnik prikazuje izobrazbeno raven gospodarjev oziroma nosilcev kmetijskih gospodarstev v Sloveniji na podlagi dosežene kmetijske izobrazbe (preglednica 58). Ugodna starostna in izobrazbena sestava je eden od pomembnih dejavnikov, ki pripomorejo k učinkovitemu vodenju kmetijskega gospodarstva, saj se dobro izobraženi, inovativni in ozaveščeni kmetje načeloma lažje prilagodijo sodobnim gospodarskim, okoljevarstvenim in družbenim razmeram.

Preglednica 58. Število in delež gospodarjev (upraviteljev) kmetijskih gospodarstev s formalno kmetijsko izobrazbo (vir podatkov: SURS)

	2005	2010	2013	2016
Gospodarji s formalno kmetijsko izobrazbo	5.110	6.559	8.405	9.981
Indeks (2005=100)	100,0	128,4	164,5	195,3
Delež od vseh gospodarjev (v %)	6,6	8,8	11,6	14,3

Interpretacija kazalnika

Izobrazbena struktura gospodarjev kmetijskih gospodarstev se je v zadnjem desetletju močno izboljšala. Število oseb, ki so pridobile eno od formalnih oblik kmetijske izobrazbe, se je v dobrih desetih letih skoraj podvojilo. Njihov delež se je posledično povečal za skoraj 8 odstotnih točk. Kljub temu je v letu 2016 še vedno znašal zgolj 14,3 %.

- Delež sredstev kmetijskega proračuna za raziskovalne, razvojne, svetovalne in strokovne storitve

Kazalnik prikazuje, koliko sredstev je namenjenih za raziskovalne, razvojne, svetovalne in strokovne storitve v okviru kmetijskega proračuna (preglednica 59). S tem kazalnikom lahko do določene mere posredno ocenjujemo obseg javnih vlaganj v ustvarjanje in izmenjavo med udeleženci v verigi znanja v kmetijstvu.

Preglednica 59. Sredstva MKGP za raziskovalne, razvojne, svetovalne in strokovne storitve (v mio EUR) (vir podatkov: MKGP)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kmetijstvo skupaj	313,9	397,5	404,1	355,5	349,4	384,1	375,2	350,4	342,5	312,7
Indeks (2007=100)	100,0	126,7	128,8	113,3	111,3	122,4	119,5	111,6	109,1	99,6
Raziskovalne, razvojne, svetovalne in strokovne storitve v kmetijstvu	22,7	24,2	24,5	23,7	24,0	20,4	18,9	18,9	18,1	18,3
Indeks (2007=100)	100,0	106,5	107,9	104,4	105,6	89,7	83,4	83,2	79,7	80,8
Raziskave in razvoj	1,8	2,0	2,1	1,9	2,5	2,0	1,4	1,5	1,5	1,6
Svetovalna služba	10,8	11,6	11,6	11,6	11,1	9,7	8,4	8,2	7,7	7,9
Kmetijsko šolstvo in infrastruktura	0,5	0,5	0,7	0,4	0,4	0,2	1,0	1,0	0,7	0,3
Strokovne naloge v kmetijstvu	9,6	10,2	10,1	9,8	10,0	8,4	8,1	8,3	8,2	8,5
Delež proračunskih izplačil za raziskovalne, razvojne svetovalne in strokovne storitve za kmetijstvo v kmetijskem proračunu (v %)	7,2	6,1	6,1	6,7	6,9	5,3	5,0	5,4	5,3	5,9

Interpretacija kazalnika

Sredstva za raziskovalne, razvojne, svetovalne in strokovne storitve so v zadnjem desetletju znašale okrog 6 % celotnega proračuna za kmetijstvo, pri čemer je njihova vrednost, gledano relativno, padala

veliko hitreje (zmanjšanje za skoraj 20 %), kot to velja za ostale proračunske postavke za kmetijstvo. Med posameznimi področji so bile še posebej velikega padca deležne javne svetovalne službe.

- Struktura aktivnosti Kmetijske svetovalne službe za svetovanje in informiranje

Kazalnik je povzet po poročilu o delu KGZS, kjer so aktivnosti kmetijskega svetovanja vsebinsko združene v 4 osnovne skupine (preglednica 60).

Preglednica 60. Struktura aktivnosti KGZS (delež opravljenih ur) za svetovanje in informiranje (v %) (vir podatkov: KGZS)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Delež ur za tehnološko-okoljsko in poslovno svetovanje	35,9	35,1	35,6	60,5	60,1	50,2	54,2	56,3	53,1
Delež ur za pomoč pri izvajanju ukrepov kmetijske politike	53,1	51,2	51,3	22,1	19,1	14,6	13,6	14,0	12,9
Delež ur za združevanje in povezovanje na podeželju	6,8	6,8	6,6	5,7	6,0	3,8	3,4	3,3	3,0
Delež ur - drugo	4,2	7,0	6,5	11,7	14,7	31,4	28,8	26,5	31,0

Interpretacija kazalnika

Struktura aktivnosti, ki jih v okviru Kmetijske gozdarske zbornice izvaja Kmetijska svetovalna služba, se je v zadnjem desetletnem obdobju pomembno spremenila. Medtem ko je vse do leta 2010 tehnološko svetovanje predstavljalo le dobro tretjino vseh svetovalnih ur, pa se je po tem letu njihov delež v povprečju povečal na dobro polovico. Nasprotno pa se je, tudi zaradi elektronskega načina vnašanja, precej zmanjšal obseg ur za pomoč pri vlaganju vlog za ukrepe kmetijske politike.

Informiranost in ozaveščenost

- Predlog za dopolnitev/ izboljšanje

Zaradi nepopolnih podatkov o aktivnostih Mreže za podeželje in drugih nosilcev informiranja (Kmetijsko gozdarska zbornica, Zadružna zveza) ni bilo možno opredeliti relevantnega kazalnika za vrednotenje informiranosti. V ta namen bi bilo potrebno vzpostaviti ustrezen in poenoten informacijski sistem, ki bi beležil rezultate navedenih aktivnosti.

Za vrednotenje ozaveščenosti potrošnikov bi bilo treba vzpostaviti sistem za spremljanje potrošnje živil s poudarkom na **spremljanju potrošnje proizvodov lokalnega porekla**.

2.3 OKVIR PRESOJE: UKREPI SLOVENSKE KMETIJSKE POLITIKE V SLOVENIJI 2014-2020

2.3.1 Opis ukrepov slovenske kmetijske politike v obdobju 2014–2020

V pripravi na presojo ukrepov slovenske kmetijske politike smo kot posamezen ukrep opredelili najmanjšo smiselno skupino instrumentov, ki so vsebinsko zaokroženi z vidika namena, naslovljenih ciljev in upravičencev. Na ta način smo identificirali 46 ukrepov, ki smo jih v skladu s klasifikacijo Kmetijskega inštituta Slovenije (Bedrač *et al.*, 2017) razdelili v tri skupine: Tržni ukrepi in neposredne podpore proizvajalcem, Razvoj podeželja in kmetijska strukturna politika ter Splošne storitve v podporo razvoju kmetijstva. Nadalje smo v prvih dveh skupinah ukrepe glede na vir financiranja (sredstva EU in nacionalna sredstva) posledično razvrstili v dve podskupini (preglednica 9).

Večina ukrepov, ki smo jih vključili v skupino Tržni ukrepi in neposredne podpore proizvajalcem, je vključenih v prvi steber kmetijske politike, dodali pa smo tudi tri ukrepe, ki se financirajo izključno iz državnega proračuna. Preračunano na letno raven ta skupina ukrepov v obravnavanem obdobju v Sloveniji zavzema največji delež proračuna za podporo kmetijstvu, in sicer 46 % (slika 3).

Največji delež ukrepov iz te skupine predstavljajo vse oblike neposrednih podpor kmetijskim gospodarstvom (Bedrač *et al.*, 2017), med katerimi so finančno najpomembnejša neposredna plačila. Neposredna plačila v skladu z veljavno evropsko zakonodajo (Uradni list EU, 2013c) in glede na izbrani model na nacionalni ravni (Uradni list RS, 2018a) vključujejo 6 ukrepov (preglednica 9). V tej skupini smo kot samostojen ukrep opredelili tudi Navzkrižno skladnost, ki je sistem predpisanih zahtev in standardov na področju varstva okolja in tal, javnega zdravja, zdravja živali in rastlin ter dobrobiti živali. Zavezuje vse nosilce kmetijskih gospodarstev, ki so prejemniki neposrednih plačil ali plačil iz Programa razvoja podeželja (Uradni list RS, 2018b). Med neposredne podpore proizvajalcem, ki so sofinancirane s strani EU, uvrščamo tudi Začasne izredne ukrepe na kmetijskih trgih (npr. Uradni list RS, 2016a), ki so namenjeni podpori prizadetim sektorjem ob pojavu izrednih razmer na ravni EU ali posamezne države.

Podporo dohodku kmetijskih proizvajalcev lahko kmetijska politika izvaja tudi posredno preko ukrepov za podporo trgov (Bedrač *et al.*, 2017), kar na nivoju EU med drugim ureja Uredba (EU) št. 1308/2013 (Uradni list EU, 2013d). V tej nalogi smo se pri opisu in vrednotenju osredotočili na šolsko shemo (Uradni list RS, 2017a), ki je z vidika obsega financiranja in izvajanja na nacionalni ravni najpomembnejši ukrep te vrste.

Izključno iz državnega proračuna se kot neposredna podpora proizvajalcem financirajo še dodatni ukrepi. Finančno najpomembnejše je vračilo dela trošarine za gorivo (Uradni list RS, 2018d), ki se financira iz sredstev Ministrstva za finance (Bedrač *et al.*, 2017). Poleg tega poteka tudi sofinanciranje zavarovalnih premij (Uradni list RS, 2017b) ter več ukrepov, ki smo jih v postopku vrednotenja obravnavali kot enoten sklop, ki vključuje podpore ob nepredvidljivih dogodkih na kmetijskih gospodarstvih (Uradni list RS, 2017c), dodelitev sredstev za odpravo posledic naravnih nesreč (Uradni list RS, 2014a) in odškodnine zaradi odrejenih ukrepov na področju varne hrane ter zdravstvenega varstva rastlin in živali (Uradni list RS, 2015a, 2011b).

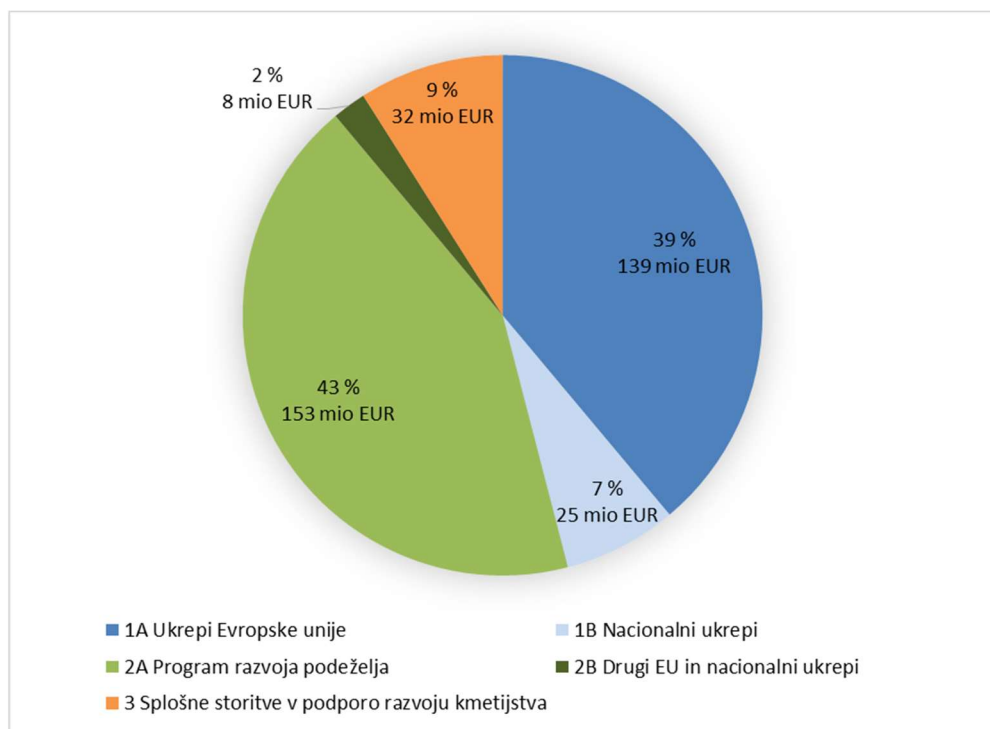
Politika razvoja podeželja in kmetijska strukturna politika (drugi steber) vključuje različne ukrepe, ki so namenjeni krepitvi konkurenčnosti v kmetijskem in živilskem sektorju, zagotavljanju okoljskih in drugih družbenih koristi kmetijstva ter podporo podeželskemu gospodarstvu in prebivalstvu (Bedrač *et al.*, 2017). Skupaj ta skupina ukrepov zavzema okrog 45 % preračunanega letnega obsega proračunskih sredstev kmetijske politike (slika 3). Večina ukrepov se izvaja preko Programa razvoja podeželja (PRP) (MKGP, 2017a), ki se financira iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) in državnega proračuna. Izmed nabora možnih ukrepov (Uradni list EU, 2013e) je Slovenija v aktualnem programskem obdobju izbrala 14 ukrepov, pri čemer smo za potrebe nadaljnje analize nekatere, predvsem investicijske, ukrepe opisali na nivoju podukrepov. V okviru PRP deluje tudi Mreža za podeželje (MKGP, 2015), ki smo jo obravnavali kot samostojni ukrep.

Preglednica 9. Pregled opredeljenih ukrepov za vrednotenje slovenske kmetijske politike v obdobju 2014–2020

Skupina ukrepov	Podskupina ukrepov	Nazivi ukrepov
1. TRŽNI UKREPI IN NEPOSREDNE PODPORE PROIZVAJALCEM	Ukrepi Evropske unije	Navzkrižna skladnost Shema osnovnega plačila Plačilo za kmetijske prakse, ki ugodno vplivajo na podnebje in okolje Plačilo za mlade kmete Sheme proizvodno vezanih podpor Plačilo za območja z naravnimi omejitvami Shema za mlade kmete Začasni izredni ukrepi na kmetijskih trgih Šolska shema
	Nacionalni ukrepi	Vračilo trošarine za gorivo Sofinanciranje zavarovalnih premij Podpora ob nepredvidljivih dogodkih, odprava posledic naravnih nesreč in odškodnine
2. RAZVOJ PODEŽELJA IN KMETIJSKA STRUKTURNA POLITIKA	Program razvoja podeželja	Prenos znanja in dejavnosti informiranja (M01) Storitve svetovanja (M02.1) Sheme kakovosti (M03.1) Naložbe v kmetijska gospodarstva (M04.1) Naložbe v predelavo, trženje in razvoj kmetijskih proizvodov (M04.2) Naložbe v infrastrukturo kmetijstva in gozdarstva (M04.3) Pomoč za zagon dejavnosti za mlade kmete (M06.1) Pomoč za zagon dejavnosti majhnih kmetij (M06.3) Naložbe v nekmetijske dejavnosti (M06.4) Podpora za širokopasovno infrastrukturo (M07.3) Podpora za odpravo škode v gozdovih (M08.4) Naložbe v gozdarske tehnologije in gozdne proizvode (M08.6) Ustanovitev skupin in organizacij proizvajalcev (M09) Kmetijsko-okoljska-podnebna plačila (M10) Ekološko kmetovanje (M11) Plačila območjem z naravnimi ali drugimi posebnimi omejitvami (M13) Dobrobit živali (M14) Sodelovanje (M16) Podpora za lokalni razvoj v okviru pobude LEADER (M19) Mreža za podeželje
	Drugi EU in nacionalni ukrepi	Pomoč za dokončanje komasacijskih postopkov Program podpor čebelarjem Podporni program v vinskem sektorju in tržne dejavnosti Promocija kmetijskih in živilskih proizvodov
3. SPLOŠNE STORITVEV PODPORO RAZVOJU KMETIJSTVA		Kmetijsko znanstveno raziskovalno delo FADN Naloge genske banke Svetovalna služba Kmetijsko šolstvo in infrastruktura Strokovne naloge v kmetijstvu Ukrepi na področju veterinarstva Fitosanitarni ukrepi ter varstvo in registracija sort Ukrepi na področju kakovosti hrane in krme Podpora nevladnim organizacijam

V presojo ukrepov iz drugega stebra smo uvrstili še štiri druge ukrepe. Izmed ukrepov kmetijske strukturne politike, ki se financirajo izključno iz državnega proračuna, smo v presojo vključili ukrep Pomoč za dokončanje komasacijskih postopkov (Uradni list RS, 2015b), ki je potekal v obravnavanem obdobju 2014–2017 in je namenjen predvsem izvedbi v preteklosti nedokončanih komasacijskih postopkov. V skladu z uredbo (EU) št. 1308/2013 (Uradni list EU, 2013d) se s financiranjem iz evropskih in nacionalnih sredstev izvajata tudi Program podpor čebelarjem (Uradni list RS, 2016b) ter Podporni program v vinskem sektorju (Uradni list RS, 2018e) in druge podpore določenim tržnim dejavnostim na trgu vina (Uradni list RS, 2017d). Vsi omenjeni ukrepi poleg strukturnih podpor vključujejo tudi podpore na področju trženja in promocije ter v primeru čebelarskega programa tudi nekatere splošne storitve v tem sektorju. Zadnji ukrep iz te podskupine je Promocija kmetijskih in živilskih proizvodov, ki je v skladu s področnim strateškim načrtom (Vlada RS, 2013a) namenjen predvsem informiranju potrošnikov. Financira se iz državnih sredstev in sredstev, ki jih s plačilom prispevka zberejo zavezanci iz določenih kmetijskih sektorjev.

V tretjo skupino ukrepov Splošne storitve v podporo razvoju kmetijstva oz. t.i. III. steber kmetijske politike smo upoštevali po klasifikaciji Kmetijskega inštituta Slovenije (Bedrač *et al.*, 2017) uvrstili ukrepe, ki so namenjeni podpori raziskovalnim, razvojnim, svetovalnim in strokovnim storitvam, nadzoru nad varnostjo in kakovostjo hrane in krme ter stanovskemu in interesnemu povezovanju. V presojo smo vključili deset ukrepov, za katere smo presodili, da so na tem področju najpomembnejši (preglednica 9). Omenjeni ukrepi v obravnavanem obdobju skupaj zavzemajo 9 % preračunanega letnega proračuna za ukrepe kmetijske politike (slika 3). Z izjemo FADN in posameznih manjših nalog v okviru nekaterih ukrepov se ukrepi te skupine v celoti financirajo iz državnega proračuna.



Slika 3. Preračunani letni obseg proračunskih sredstev za ukrepe slovenske kmetijske politike v obdobju 2014–2020 po skupinah ukrepov v odstotkih (%) in milijonih EUR po skupinah ukrepov: 1 – Tržni ukrepi in neposredne podpore proizvajalcem, 2 – Razvoj podeželja in kmetijska strukturna politika, 3 – Splošne storitve v podporo razvoju kmetijstva

2.3.2 Tržni ukrepi in neposredne podpore proizvajalcem

2.3.2.1 UKREPI EVROPSKE UNIJE

- Navzkrižna skladnost

Namen in opis ukrepa

Namen ukrepa je preko izpolnjevanja predpisanih zahtev ravnanja in standardov za ohranjanje dobrega kmetijskega in okoljskega stanja zemljišč na kmetijskih gospodarskih in v kmetijski proizvodnji uveljaviti minimalne standarde na področjih varstva okolja, podnebnih sprememb, dobrega kmetijskega stanja zemljišč, javnega zdravja, zdravja živali in rastlin ter dobrobiti živali.

Struktura ukrepa

Pravila o navzkrižni skladnosti so opredeljena v obliki 20 predpisanih zahtev ravnanja (PZR) in standardov za dobro kmetijsko in okoljsko stanje zemljišč (DKOS) na treh osnovnih področjih: okolje, podnebne spremembe in dobro stanje zemljišč (A), javno zdravje, zdravje živali in rastlin (B) ter dobrobit živali (C). Področje A vključuje 10 PZR in DKOS: varstvo voda pred onesnaženjem z nitrati iz kmetijskih virov, varovalni pasovi ob vodotokih, vodno dovoljenje za namakanje, zaščita podtalnice pred onesnaženjem, minimalna talna odeja, minimalno upravljanje zemljišč (erozija), vzdrževanje ravni vsebnosti organske snovi v tleh, ohranjanje prosto živečih ptic, ohranjanje naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst in ohranjanje krajinskih značilnosti. Področje B vključuje 7 PZR: varnost živil in krme, zdravstveno varstvo ljudi in živali, identifikacija in registracija prašičev, identifikacija in registracija govedi, identifikacija in registracija ovc in koz, preprečevanje širjenja TSE (Transmisivnih spongiformnih encefalopatij) in pravilna uporaba fitofarmacevtskih sredstev. Področje C vključuje 3 PZR: dobrobit telet, dobrobit prašičev in dobrobit rejnih živali.

Upravičenci in pogoji

Zavezanci za izpolnjevanje pravil so nosilci KMG, ki vlagajo vloge in zahtevke za neposredna plačila iz predpisa, ki ureja sheme neposrednih plačil, plačila za ukrepe OMD, KOPOP, EK in DŽ (Program razvoja podeželja) ter prejemniki podpore za prestrukturiranje in preusmeritev vinogradov ter zeleno trgatev.

Merila za izbor

Ni meril za izbor.

Višina podpore

Izpolnjevanje pravil preverja Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja. Če ugotovi, da pravila niso izpolnjena zaradi malomarnosti ali nenamerno, v skladu s težo kršitve določi odstotek znižanja plačil v višini 1 %, 3 % ali 5 %. Za iste kršitve, ki se ponovijo do trikrat, se uporabi prejšnji odstotek zmanjšanja plačil in se pomnoži s tri, vendar največ do 15 % zmanjšanja. Če agencija ugotovi namerno neizpolnjevanje pravil, v skladu s težo kršitve določi odstotek znižanja plačil v višini od 20 do 100 %. V primeru, da ugotovljeno neizpolnjevanje pravil ne vpliva bistveno na okolje in zdravje ter ga je mogoče odpraviti na kraju samem ali v razumno kratkem roku, se uporablja sistem zgodnjega opozarjanja.

Upravičeno območje

Območje RS.

Opombe

/

Podlage in viri

- Uradni list RS (2018b): Uredba o navzkrižni skladnosti (UL RS št. 97/15, 18/16, 84/16 in 5/18).
- MKGP (2017b): Navodila za uveljavljanje ukrepov kmetijske politike 2017.
- Shema osnovnega plačila

Namen in opis ukrepa

Namen ukrepa je zagotavljanje neposredne dohodkovne podpore subjektom, ki aktivno opravljajo kmetijsko dejavnost, in razvoj trajnostnega kmetijstva preko izpolnjevanja pravil o navzkrižni skladnosti na področjih varstva okolja, javnega zdravja in dobrobiti živali ter obvezne vključitve v ukrep Plačila za kmetijske prakse, ki ugodno vplivajo na podnebje in okolje.

Struktura ukrepa

Slovenija je izbrala model delne notranje konvergence osnovnih plačil, ki ohranja določen delež (preteklih) zgodovinskih dodatkov in določen delež razlik, ki izhajajo iz različnih vrednosti starih plačilnih pravic za travinje in za njive, ter poleg izplačila plačilnih pravic za 2014 upošteva tudi izplačilo dodatnega plačila za ekstenzivno rejo ženskih govedi, ki ga je kmetija prejela za leto 2014. Plačilnim pravicam, katerih izhodiščna vrednost je višja od nacionalnega povprečja v letu 2019, se bo vrednost postopoma znižala za do 30 % izhodiščne vrednosti, vendar ne na manj kot na višino nacionalnega povprečja v letu 2019. Plačilnim pravicam, katerih izhodiščna vrednost je nižja od 90 % nacionalnega povprečja v letu 2019, se bo vrednost zvišala za 1/3 razlike med njihovo izhodiščno vrednostjo in 90 % nacionalnega povprečja v letu 2019 oz. najmanj na vrednost 60 % nacionalnega povprečja. Plačilnim pravicam, katerih izhodiščna vrednost je med 90 % in 100 % vrednosti nacionalnega povprečja v letu 2019, se vrednost do vključno leta 2019 ne bo spremenila.

Upravičenci in pogoji

Upravičenci so nosilci KMG, ki izvajajo kmetijsko dejavnost, so aktivni kmetje in so vpisani v RKG. KMG mora imeti najmanj 1 ha upravičenih površin, na katerih uveljavlja podpore iz sheme neposrednih plačil, oz. mora biti v primeru podpore za mleko v gorskih območjih in za rejo govedi v danem koledarskem letu upravičeno do najmanj 100 EUR neposrednih plačil. Nosilec KMG, ki ne aktivira (uveljavi) 100 % svojih plačilnih pravic, torej vseh, vsaj eno leto v dvoletnem obdobju, izgubi neaktivirane plačilne pravice, ki se vrnejo v nacionalno rezervo.

Merila za izbor

Ni meril za izbor.

Višina podpore

Plačilne pravice so se prvič dodelile v letu 2015, pri čemer je bilo izhodišče za določitev vrednosti plačilnih pravic KMG za obdobje 2015–2020 vsota izplačil plačilnih pravic in dodatnega plačila za

ekstenzivno rejo ženskih govedi (oboje brez upoštevanja sankcij), ki jih je KMG prejelo za leto 2014. Število plačilnih pravic, ki je bilo dodeljeno KMG, je bilo enako številu hektarjev vseh ugotovljenih upravičenih površin KMG, ki jih je nosilec KMG prijavil v zbirni vlogi za leto 2015 in so bile vpisane v RKG 1. junija 2015. V letu 2015 dodeljene plačilne pravice so predmet delne notranje konvergence. Od vključno leta 2016 se plačilne pravice lahko dodelijo le iz nacionalne rezerve.

Upravičeno območje

Območje RS.

Opombe

Upravičencem, pri katerih skupni znesek osnovnega plačila presega 150.000 EUR se znesek plačila nad tem pragom zniža za 5 %, pri čemer se od te osnove lahko odštejejo plače, povezane s kmetijsko dejavnostjo, ki se dejansko plačajo in jih upravičenec prijavi v predhodnem koledarskem letu. Po letu 2015 se lahko vrednosti vseh plačilnih pravic linearno znižajo ali zvišajo, če se v primerjavi z letom 2015 deleži letnih nacionalnih zgornjih mej za druge sheme neposrednih plačil spremenijo ali se uvede nova shema neposrednih plačil. Zvišajo se lahko tudi, če so v nacionalni rezervi za posamezno leto razpoložljiva sredstva.

Podlage in viri

- Uradni list RS (2018a): Uredba o shemah neposrednih plačil (UL RS št. 2/15, 13/15, 30/15, 103/15, 36/16, 84/16, 23/17 in 5/18),
 - MKGP (2017b): Navodila za uveljavljanje ukrepov kmetijske politike 2017.
-
- Plačilo za kmetijske prakse, ki ugodno vplivajo na podnebje in okolje

Namen in opis ukrepa

Namen ukrepa (t.i. »zelena komponenta«) je izboljšanje učinkovitosti kmetijstva na področju varstva okolja in podnebnih sprememb preko izvajanja obveznih kmetijskih praks, ki naj bi bile prednostno namenjene izpolnjevanju ciljev podnebne in okoljske politike. Te prakse morajo potekati v obliki enostavnih, splošnih, letnih in nepogodbenih ukrepov, ki presegajo pravila navzkrižne skladnosti in so povezani s kmetijstvom.

Struktura ukrepa

Ukrep vključuje tri kmetijske prakse: Diverzifikacijo kmetijskih rastlin, Okoljsko občutljivo trajno travinje (OOTT) in Površine z ekološkim pomenom (PEP). Diverzifikacija se izvaja v skladu s 44. členom Uredbe 1307/2013/EU, in sicer jo morajo izvajati nosilci KMG, ki imajo 10 ha in več ornih zemljišč v obdobju od 7. 5. do 31. 7. tekočega leta. OOTT je opredeljeno kot GERK z rabo 1300, 1320 in 1222, ki leži na območju Natura 2000, kjer se hkrati pojavljata vsaj dve vrsti oziroma habitatna tipa z oceno slabega stanja ohranjenosti, in ki leži na območjih, kjer je kot varstveni cilj zastavljeno povečanje površin travnikov. OOTT ni dovoljeno preorati ali spreminjati v drugo kmetijsko ali nekmetijsko rabo. Zagotavljanje PEP se izvaja v skladu s 46. členom Uredbe 1307/2013/EU, pri čemer se za izračun PEP uporabljajo utežni faktorji, izvajati pa jih morajo nosilci KMG, ki imajo več kot 15 ha ornih zemljišč. Do leta 2018 so bile kot PEP opredeljena zgolj zemljišča v prahi, površine s kmetijskimi rastlinami, ki vežejo dušik, ter površine pod naknadnimi posevki ali površine pod podsevki trave. V letu 2018 so bile dodane nove kategorije PEP, in sicer površina v prahi za medonosne rastline. Na novo se med PEP uvrščajo tudi

nekateri mešani posevki rastlin, ki vežejo dušik, in drugih rastlin, pod pogojem, da prevladujejo rastline, ki vežejo dušik. Kot PEP so od leta 2018 obravnavani tudi podsevki nekaterih stročnic med glavno kmetijsko rastlino. Od vključno leta 2018 dalje je na PEP prepovedana uporaba fitofarmacevtskih sredstev, vključno s prepovedjo uporabe tretiranih semen.

Upravičenci in pogoji

Nosilec KMG, ki je upravičen do plačila na podlagi sheme osnovnega plačila, mora na vseh svojih upravičenih kmetijskih površinah izvajati kmetijske prakse iz naslova zelene komponente. Katere prakse mora izvajati, je odvisno od obsega in vrste kmetijskih površin KMG. Iz izvajanja obveznosti kmetijskih praks iz naslova zelene komponente so izvzeti nosilci KMG, katerih kmetijsko gospodarstvo je v celoti vključeno v kontrolo ekološkega kmetovanja ali pa je v preusmeritvi v ekološko kmetovanje. V tem primeru se ekološko kmetovanje šteje kot izvajanje vseh obveznosti zelene komponente. Če je v ekološkem kmetovanju le del površin, je nosilec KMG izvzet le za ta del površin. Iz izvajanja obveznosti kmetijskih praks iz naslova zelene komponente so izvzeti tudi nosilci KMG, ki so vključeni v shemo za male kmete.

Merila za izbor

Ni meril za izbor.

Višina podpore

Višina podpore se upravičencu za tekoče leto izračuna tako, da se skupna vrednost plačilnih pravic, ki jih je za tekoče leto aktiviral, množi z odstotkom, ki se za tekoče leto izračuna tako, da se letna nacionalna zgornja meja za zeleno komponento deli s skupno vrednostjo vseh aktiviranih plačilnih pravic za tekoče leto.

Upravičeno območje

Območje RS, pri čemer so obvezne kmetijske prakse OOTT omejene na določene dele območij Natura 2000.

Opombe

/

Podlage in viri

- Uradni list RS (2018a): Uredba o shemah neposrednih plačil (UL RS št. 2/15, 13/15, 30/15, 103/15, 36/16, 84/16, 23/17 in 5/18),
- MKGP (2017b): Navodila za uveljavljanje ukrepov kmetijske politike 2017.
- MKGP (2018b): Navodila za uveljavljanje ukrepov kmetijske politike 2018.
- Plačilo za mlade kmete

Namen in opis ukrepa

Namen ukrepa je z dohodkovno podporo za mlade kmete, ki začenjajo s kmetijsko dejavnostjo, pospešiti potrebne generacijske spremembe v kmetijstvu ter olajšati zagon dejavnosti mladih kmetov in strukturne prilagoditve njihovih kmetijskih gospodarstev.

Struktura ukrepa

Ukrep ni podrobneje strukturiran.

Upravičenci in pogoji

Upravičenci so nosilci KMG, ki so upravičeni do podpore v okviru sheme osnovnega plačila, ki v letu predložitve vloge niso starejši od 40 let in ki prvič vzpostavljajo KMG kot njegovi nosilci (prvi vpis fizične osebe kot nosilca KMG v RKG) ali so ga vzpostavili v petih letih pred prvo predložitvijo vloge. Kljub prvemu vpisu fizične osebe kot nosilca kmetije v RKG, ta ni upravičen do plačila za mlade kmete, če je eden izmed prejšnjih nosilcev kmetije že prejel plačilo za mlade kmete in je bil zdajšnji nosilec kmetije član kmetije.

Merila za izbor

Ni meril za izbor.

Višina podpore

Podpora se izplača kot dodatek v višini 74,66 EUR na posamezno plačilno pravico, ki se zniža, če predvidena višina sredstev (1,5 % oz. 2 % nacionalne ovojnice za neposredna plačila) ne zadostuje, pri čemer se upošteva največ 90 aktiviranih plačilnih pravic. Plačilo se upravičencu odobri za največ 5 let.

Upravičeno območje

Območje RS.

Opombe

/

Podlage in viri

- Uradni list RS (2018a): Uredba o shemah neposrednih plačil (UL RS št. 2/15, 13/15, 30/15, 103/15, 36/16, 84/16, 23/17 in 5/18),
- MKGP (2017b): Navodila za uveljavljanje ukrepov kmetijske politike 2017.
- Sheme proizvodno vezanih podpor

Namen in opis ukrepa

Namen ukrepa je zagotavljanje podpore v posameznih sektorjih, za katere so značilne posebne razmere, ali na območjih, kjer so zaradi gospodarskih, okoljskih in/ali socialnih razlogov pomembne določene vrste kmetovanja ali določene panoge kmetijske proizvodnje.

Struktura ukrepa

V okviru ukrepa se izvaja pet shem podpore: za strna žita (pšenica, trda pšenica, rž, pira, tritikala, oves, ječmen, soržica ali mešanica strnih žit), za mleko v gorskih območjih, za rejo govedi, za zelenjadnice in za beljakovinske rastline (lucerna, detelja, krmni bob, soja, grašica, volčji bob, grahor ali krmni grah).

Upravičenci in pogoji

Do podpore za strna žita, zelenjadnice ali beljakovinske rastline so upravičeni nosilci KMG, ki pridelujejo upravičene rastline do dopolnjene tehnološke zrelosti na skupni površini vsaj 0,3 ha za posamezno vrsto podpore. Do podpore za mleko so upravičeni nosilci KMG, katerih KMG je razvrščeno v gorsko območje, redijo eno ali več ženskih govedi in je v kvotnem letu 2014/2015 (oz. od leta 2018 dalje v preteklem letu) njihova oddaja in neposredna prodaja mleka znašala več kot 5.167 kg na kravo oz. za KMG, ki so vključena v ekološko rejo, več kot 4.359 kg. Do podpore za rejo govedi so upravičeni nosilci KMG, ki imajo registriranega bika ali vola, starejšega od 9 mesecev, ki je na KMG prisoten več kot 6 mesecev in do 1. 1. v tekočem letu ni presegel starosti treh let.

Merila za izbor

Ni meril za izbor.

Višina podpore

Okvirne višine podpor so za leto 2017 znašale 126 EUR/ha za strna žita, 131 EUR/za kravo molznico, 52 EUR/žival za rejo govedi in 1.033 EUR/ha za zelenjadnice. Višina podpore se izračuna tako, da se letna sredstva za posamezno shemo delijo s številom upravičenih hektarjev oziroma živali v tekočem letu. Podpora je za strna žita omejena na površino do 60.687 ha, za zelenjadnice do 3.881 ha in za beljakovinske rastline do 6.574 ha ter za mleko v gorskih območjih na število do 39.163 krav in za rejo govedi do 82.598 živali.

Upravičeno območje

Območje RS, razen za podporo za mleko v gorskih območjih, ki je omejena na gorska območja v skladu s predpisom, ki ureja razvrstitev KMG v območja OMD.

Opombe

Podpora za beljakovinske rastline je bila od vključno leta 2017 dalje ukinjena zaradi prekoračitve referenčne količine.

Podlage in viri

- Uradni list RS (2018a): Uredba o shemah neposrednih plačil (UL RS št. 2/15, 13/15, 30/15, 103/15, 36/16, 84/16, 23/17 in 5/18),
- MKGP (2017b): Navodila za uveljavljanje ukrepov kmetijske politike 2017.

- Plačilo za območja z naravnimi omejitvami

Namen in opis ukrepa

Namen ukrepa je prispevati k večji konkurenčnosti kmetijskih gospodarstev z nadomestitvijo dodatnih stroškov in izpada dohodka, ki nastane zaradi težjih pogojev kmetovanja na območjih z naravnimi omejitvami.

Struktura ukrepa

Ukrep se izvaja v okviru dveh regij z naravnimi omejitvami: gorsko območje z nagibom od 35 % do 50 % (1) in gorsko območje z najmanj 50 % nagibom (2).

Upravičenci in pogoji

Upravičenci so nosilci KMG v regiji 1 oz. 2, ki so upravičeni do podpore v okviru sheme osnovnega plačila in imajo na ravni GERK, ki jih za tekoče leto uveljavljajo za aktiviranje plačilnih pravic, predpisan nagib po podatkih, ki se vodijo v registru kmetijskih gospodarstev (RKG), ter so na gorskem območju v skladu z zakonom, ki ureja kmetijstvo. Najmanjša ugotovljena upravičena površina kmetijske parcele, za katero se uveljavlja plačilo, je 0,1 ha.

Merila za izbor

Ni meril za izbor.

Višina podpore

Za regijo 1 se nameni 72 % in za regijo 2 28 % letne zgornje meje za plačila za območja z naravnimi omejitvami. Višino plačila se izračuna tako, da se sredstva za posamezno regijo delijo s številom vseh upravičenih hektarjev kmetijskih površin v tekočem letu. V letu 2017 je bila tako predvidena okvirna višina podpore na hektar upravičene površine 50 EUR/ha (v regiji 1) in 100 EUR/ha (v regiji 2).

Upravičeno območje

Regija 1 (gorsko območje z nagibom od 35 % do 50 %) in regija 2 (gorsko območje z najmanj 50 % nagibom) na gorskem območju, ki je opredeljeno v skladu z zakonom, ki ureja kmetijstvo.

Opombe

Ukrep je bil v sklop neposrednih plačil vključen naknadno. Izplačila so bila prvič izvedena v letu 2017.

Podlage in viri

- Uradni list RS (2018a): Uredba o shemah neposrednih plačil (UL RS št. 2/15, 13/15, 30/15, 103/15, 36/16, 84/16, 23/17 in 5/18),
- MKGP, (2017b): Navodila za uveljavljanje ukrepov kmetijske politike 2017.

- Shema za male kmete

Namen in opis ukrepa

Namen ukrepa je uvesti preprosto in specifično shemo za male kmete, s katero bi zmanjšali stroške organov v zvezi z upravljanjem in kontrolo ter zmanjšali obremenitev malih kmetov v zvezi z administrativnimi postopki, izpolnjevanjem pravil navzkrižne skladnosti ter izvajanjem kmetijskih praks, ki ugodno vplivajo na podnebje in okolje.

Struktura ukrepa

Ukrep ni podrobneje strukturiran.

Upravičenci in pogoji

Upravičenci so nosilci KMG, ki so upravičeni do podpore v okviru sheme osnovnega plačila in so oddali vlogo za vključitev v shemo za male kmete do vključno 15. 10. 2015. Nosilec KMG mora med sodelovanjem v shemi ohraniti najmanj enako število hektarjev upravičenih površin, ki ustreza številu dodeljenih plačilnih pravic v letu 2015. Upravičenec za izplačila iz tega naslova ni zavezan za izvajanje

zelene komponente in na tem KMG se ne izvajajo kontrole v okviru navzkrižne skladnosti (razen če prejema podporo tudi v okviru določenih ukrepov PRP).

Merila za izbor

Ni meril za izbor.

Višina podpore

Višina podpore je vsota dejanskih plačil, ki bi jih upravičenec prejel v okviru shem neposrednih plačil v letu 2015, vendar največ do 1.050 EUR letno. Plačilo ostaja enako skozi celotno obdobje in se ustrezno spreminja le zaradi nižanja nacionalne ovojnice za neposredna plačila.

Upravičeno območje

Območje RS.

Opombe

Upravičenci lahko iz sheme izstopijo od leta 2016 dalje, vstop pa je bil možen le z letom 2015.

Podlage in viri

- Uradni list RS (2018a): Uredba o shemah neposrednih plačil (UL RS št. 2/15, 13/15, 30/15, 103/15, 36/16, 84/16, 23/17 in 5/18),
- MKGP (2017b): Navodila za uveljavljanje ukrepov kmetijske politike 2017.
- Začasni izredni ukrepi na kmetijskih trgih

Namen in opis ukrepa

Namen ukrepa je z uvedbo začasnih izrednih ukrepov omogočiti učinkovit in uspešen odziv prizadetih sektorjev na motnje na trgu, ki so jih ali bi jih lahko povzročila večja nihanja cen na notranjem ali zunanjem trgu EU ali drugi posebni dogodki in okoliščine. Ob pojavu izrednih razmer se na ravni EU in države sprejme ustrezna pravna podlaga za izvedbo ukrepov in dodelitev pomoči.

Struktura ukrepa

Ukrep ni podrobneje strukturiran.

Upravičenci in pogoji

Upravičenci so nosilci KMG, ki pridelujejo oziroma proizvajajo predpisane proizvode, oddajo vlogo oziroma obvestilo pristojnemu organu (ARSKTRP) ter izpolnjujejo druge pogoje, kot so vpis v RKG, vodenje predpisanih evidenc, oddaja zbirne vloge pristojnemu organu in podobno.

Merila za izbor

Ni meril za izbor.

Višina podpore

Podpora se običajno dodeli v obliki nepovratnih sredstev na enoto proizvoda ali na površino oziroma GVŽ. Višina podpore se razlikuje med posameznimi ukrepi.

Upravičeno območje

Območje RS.

Opombe

Ukrepi se praviloma sofinancirajo tudi iz proračuna RS.

Podlage in viri

- Uradni list EU (2013d): Uredba EU št. 1308/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o vzpostavitvi skupne ureditve trgov kmetijskih proizvodov in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 922/72, (EGS) št. 234/79, (ES) št. 1037/2001 in (ES) št. 1234/2007,
 - Uradni list RS (2016a): Uredba o začasnih izrednih pomočeh na trgih kmetijskih proizvodov za sektorja mleka in mlečnih proizvodov ter prašičjega mesa (UL RS št. 8/16),
 - Uradni list RS (2016e): Uredba o začasnih izrednih ukrepih na trgu s svežim sadjem in zelenjavo (UL RS št. 46/16 in 67/16),
 - Uradni list RS (2016f): Uredba o zagotavljanju izjemne izravnalne pomoči proizvajalcem mleka (UL RS št. 77/16).
- Šolska shema

Namen in opis ukrepa

Namen ukrepa je ohranitev oziroma povečanje porabe sadja in zelenjave ter mleka in mlečnih izdelkov pri otrocih in mladostnikih ter ozaveščanje otrok o prehrani in kmetijstvu. Glede na razpoložljivost na trgu morajo šole pri izbiri proizvodov dati prednost lokalni nabavi, ekološkim proizvodom in proizvodom, priznanim na podlagi shem kakovosti, pri čemer se upoštevajo kratke oskrbovalne verige in okoljevarstvene koristi.

Struktura ukrepa

Šolska shema zajema pomoč šoli za dobavo sadja in zelenjave ter mleka in mlečnih izdelkov, pomoč za izvedbo spremljevalnih izobraževalnih ukrepov, pomoč za izvajanje obveščanja javnosti in pomoč za izvajanje vrednotenja. Pomoč šoli se nanaša na sveže sadje in zelenjavo (dodatno lahko tudi predelano sadje in zelenjavo) ter mleko in mleko brez laktoze (dodatno lahko tudi mlečni izdelki), ki se otrokom in mladostnikom razdeljujejo v šoli kot dodatni obrok poleg redne šolske prehrane.

Upravičenci in pogoji

Upravičenci so šole, ki do 1. 12. v letu pred letom izvajanja vložijo vlogo za odobritev pomoči ter v času izvajanja sheme izvedejo najmanj eno spremljevalno izobraževalno dejavnost, izdelajo plakat za obveščanje javnosti in sodelujejo z izvajalcem vrednotenja. Upravičenci za izvajanje spremljevalnih izobraževalnih aktivnosti so tudi javne službe na področju kmetijstva, zdravstvene in vzgojno-izobraževalnih dejavnosti (CŠOD) ter zunanji izvajalci, za obveščanje javnosti pa izvajalci, izbrani v skladu s predpisi, ki urejajo javno naročanje.

Merila za izbor

Ni meril za izbor.

Višina podpore

Vrednost pomoči šoli znaša na učenca v šolskem letu okvirno 6 EUR za šolsko sadje in zelenjavo in do 4 EUR za šolsko mleko.

Upravičeno območje

Območje RS.

Opombe

/

Podlage in viri

- Uradni list RS (2017a): Uredba o izvajanju šolske sheme (UL RS št. 26/17),
- MKGP (2017c): Strategija za izvajanje šolske sheme v Sloveniji za šestletno obdobje od šolskega leta 2017/2018 do 2022/2023.

2.3.2.2 NACIONALNI UKREPI

- Vračilo dela trošarine za gorivo

Namen in opis ukrepa

Namen ukrepa je izboljšanje dohodkovnega položaja subjektov v kmetijskem in gozdarskem sektorju.

Struktura ukrepa

Ukrep ni podrobneje strukturiran.

Upravičenci in pogoji

Upravičenci so nosilci KMG, ki so registrirani v RKG in so imeli na dan 30. junija leta, za katero se vračilo uveljavlja, v uporabi toliko kmetijskih in gozdnih zemljišč, da njihova normativna poraba goriva znaša vsaj 540 litrov za kmetijska zemljišča in gozd, ter subjekti, ki niso nosilci KMG in so imeli v uporabi toliko gozdnih zemljišč, da njihova normativna poraba goriva znaša vsaj 150 litrov za gozd. Upravičenci vložijo na pristojnem finančnem uradu zahtevek za vračilo skupaj z računi o nabavi goriva ali računi za strojno storitev na zemljiščih.

Merila za izbor

Ni meril za izbor.

Višina podpore

Vračilo trošarine se prizna v višini 70 % povprečnega zneska trošarine, ki je predpisana za plinsko olje za pogonski namen v koledarskem letu, za katerega se zahteva vračilo. Vračilo se prizna za dejansko porabljene količine goriva, vendar največ do višine normativne porabe goriva. Normativna poraba znaša 200 litrov/ha njive, rastlinjaka, matičnjaka, travnika ali ekstenzivnega sadovnjaka, 420 litrov/ha intenzivnega sadovnjaka ali drugega trajnega nasada, 50 litrov/ha za plantaže gozdnega drevja in 15 litrov/ha gozda. Informativni izračun višine vračila za leto 2017 je znašal 298 EUR/1000 litrov porabljenih energentov.

Upravičeno območje

Območje RS.

Opombe

/

Podlage in viri

- Uradni list RS (2018d): Pravilnik o načinu vračila trošarine za energente, ki se porabijo za kmetijsko in gozdarsko mehanizacijo (UL RS št. 70/17 in 8/18),
- FURS (2018): Vračilo trošarine za energente, porabljene za pogon kmetijske in gozdarske mehanizacije. Podrobnejši opis. 3. izdaja, marec 2018.
- Sofinanciranje zavarovalnih premij

Namen in opis ukrepa

Namen ukrepa je nadomestiti izgube zaradi naravnih nesreč, drugih slabih vremenskih razmer v kmetijski proizvodnji in poginov živali zaradi bolezni, ki jih je mogoče zavarovati, ter spodbujanje kmetijskih pridelovalcev k zavarovanju svojih pridelkov in živali, s čimer se zmanjšujejo tveganja.

Struktura ukrepa

Ukrep ni podrobneje strukturiran.

Upravičenci in pogoji

Upravičenci so KMG, ki so vpisane v RKG, izpolnjujejo pogoje za mikro, mala ali srednja podjetja in niso podjetje v težavah ter imajo z zavarovalnico sklenjeno pogodbo za zavarovanje primarne kmetijske proizvodnje na KMG. Zavarovalnica lahko za istega upravičenca v koledarskem letu uveljavlja sofinanciranje zavarovalne premije samo za eno rastno dobo oziroma leto.

Merila za izbor

Ni meril za izbor.

Višina podpore

Višina sofinanciranja zavarovalne premije znaša 40 % obračunane zavarovalne premije, vključno s pripadajočim davkom od prometa zavarovalnih poslov, za žita, industrijske rastline, vrtnine, pridelavo semena, krmne rastline in sadike, 50 % za sadje, grozdje in hmelj ter 20 % za rejne živali na KMG.

Upravičeno območje

Območje RS.

Opombe

Upravičenci so tudi fizične in pravne osebe, ki opravljajo dejavnost gojitve vodnih živali.

Podlage in viri

- Uradni list RS (2017b): Uredba o sofinanciranju zavarovalnih premij za zavarovanje primarne kmetijske proizvodnje in ribištva (UL RS št. 89/14, 2/15, 3/15, 98/15, 28/16, 81/16 in 66/17).
- Podpora ob nepredvidljivih dogodkih, odprava posledic naravnih nesreč in odškodnine

Namen in opis ukrepa

Namen ukrepa je dodelitev finančne pomoči za blažitev poslabšanja ekonomskega položaja kmetijskih gospodarstev zaradi nepredvidljivega škodnega dogodka, ki prizadene nosilca ali člana kmetije ali ki se zgodi na kmetijskem gospodarstvu.

Struktura ukrepa

Skupina ukrepov vključuje tri sklope: podpora ob nepredvidljivih dogodkih (sklop 1), odprava posledic naravnih nesreč (sklop 2) in odškodnine (sklop 3). Sklop 1 vključuje tri ukrepe: finančna pomoč za nadomestilo škode zaradi požara ali strele na kmetijskem gospodarstvu (1), finančna pomoč ob smrti, invalidnosti ali nezmožnosti za delo (2) in finančna pomoč za nadomestilo škode ob drugih nepredvidenih dogodkih (3). Sredstva se dodelijo po pravilih o dodeljevanju pomoči *de minimis*. Sklop 2 vključuje dodelitev sredstev za odpravo posledic škode v kmetijstvu, ki nastane na geografsko zaokroženem območju, na katerem se verificirajo podatki o stopnji poškodovanosti zaradi neugodnih vremenskih razmer, kot so žled, pozeba, neurje in toča ali množičen izbruh rastlinskih škodljivih organizmov in živalskih bolezni. Sredstva državnega proračuna za odpravo posledic naravne nesreče v okviru sklopa 2 se lahko uporabijo v škodnih primerih, v katerih je ocena neposredne škode na stvareh večja od 0,3 promila načrtovanih prihodkov državnega proračuna. Vlada odloči o uporabi sredstev za odpravo posledic škode v kmetijstvu na podlagi ocene neposredne škode in predloga za odpravo posledic škode v kmetijstvu. Določbe o odpravi posledic škode v kmetijstvu zaradi naravnih nesreč se smiselno uporabljajo tudi za odpravo posledic množičnega izbruha rastlinskih škodljivih organizmov ali kužnih živalskih bolezni (Sklop 3). V ta sklop so vključeni ukrepi za izplačilo odškodnin na področju varne hrane ter zdravstvenega varstva rastlin in živali zaradi odrejenih ukrepov za zatiranje in preprečevanje širjenja škodljivih organizmov oz. bolezni živali.

Upravičenci in pogoji

Sklop 1: Nosilci KMG, ki izpolnjujejo pogoje in vložijo vlogo na javni razpis oz. na drug predpisan način. Sklop 2: Nosilci KMG, ki so vpisani v RKG in vložijo vlogo za kmetijske pridelke, za katere je bilo z oceno neposredne škode ugotovljeno zmanjšanje običajne letne kmetijske proizvodnje za več kot 30 %. Sklop 3: Upravičenci so imetniki živali, rastlin, rastlinskih proizvodov in predmetov, ki izpolnjujejo pogoje in uveljavljajo odškodnino.

Merila za izbor

Ni meril za izbor.

Višina podpore

Sklop 1: odvisno od ocenjene škode od 1.500 do 7.500 EUR (ukrep 1), od 2.200 EUR do 3.000 EUR (ukrep 2), 6 EUR na čebeljo družino (odvisno od leta) (ukrep 3) in od 250 EUR do 900 EUR na poginulo žival (ukrep 4). Sklop 2: do 30 % ocene neposredne škode (do 40 % na OMD) v primeru pridobitve plačil zavarovalnih zneskov za škodo v višini do 50 % vrednosti običajne letne kmetijske proizvodnje oz. do 40 % (do 45 % na OMD) v primeru, da škoda nastane zaradi vremenskih razmer, za katere na območju RS ni možno skleniti zavarovalne pogodbe. Sklop 3: Odškodnina se izplača v višini do 100 % ocenjene vrednosti uničenih ali drugače odstranjenih rastlin, rastlinskih proizvodov in predmetov oz. usmrčenih ali zaklanih živali in pri tem poškodovanih, pokvarjenih ali uničenih predmetov.

Upravičeno območje

Območje RS.

Opombe

/

Podlage in viri

- Uradni list RS (2017c): Uredba o pomoči ob nepredvidljivih dogodkih v kmetijstvu (UL RS št. 45/14, 65/14, 32/15, 84/15, 3/17 in 4/17 – popr.),
- Uradni list RS (2017f): Odlok o finančni pomoči za izpad krme v živinorejski proizvodnji na kmetijskem gospodarstvu (UL RS št. 38/17),
- Uradni list RS (2017g): Odlok o finančni pomoči za nadomestilo škode v čebelarstvu v letu 2017 (UL RS št. 55/17),
- Uradni list RS (2014a): Zakon o odpravi posledic naravnih nesreč (UL RS št. 114/05, 90/07, 102/07, 40/12 – ZUJF in 17/14),
- Uradni list RS (2004): Uredba o načinu izračuna potrjene škode v kmetijstvu in načinu izračuna višine dodeljenih sredstev za odpravo posledic škode v kmetijstvu (UL RS št. 109/03, 77/04 in 97/04),
- Uradni list RS (2011b): Pravilnik o odškodninah na področju zdravstvenega varstva rastlin (UL RS št. 27/03, 33/05, 30/07 in 74/11),
(Uradni list RS (2015a): Pravilnik o odškodninah na področju veterinarstva (UL RS št. 105/07 in 57/15).

2.3.3 Razvoj podeželja in kmetijska strukturna politika

2.3.3.1 PROGRAM RAZVOJA PODEŽELJA

- Prenos znanja in dejavnosti informiranja (M01)

Namen in opis ukrepa

Namen ukrepa je povečati raven usposobljenosti oseb, ki so dejavne v kmetijskem in gozdarskem sektorju na tehnološkem, gospodarskem in okoljskem področju.

Struktura ukrepa

Ukrep je razdeljen na dva podukrepa. Podpora za dejavnosti poklicnega usposabljanja in pridobivanja spretnosti (M01.1) se dodeljuje za usposabljanja in druge načine teoretičnega ali praktičnega pridobivanja strokovnih znanj. Ta vključujejo obvezna usposabljanja ob vstopu in v času trajanja obveznosti v okviru ukrepov Kmetijsko-okoljska-podnebna plačila (KOPOP), Ekološko kmetovanje (EK) in Dobrobit živali (DŽ) ter izbirna usposabljanja na področju gozdarstva, usposabljanja mladih kmetov in drugih ciljnih skupin ter predelave in trženja kmetijskih proizvodov. Podpora za demonstracijske aktivnosti in ukrepe informiranja (M01.2) se dodeljuje projektom, ki so namenjeni praktičnemu prikazu uporabe tehnologij, mehanizacije, postopkov, strojev, praks in drugih vsebin na področjih kmetijstva, gozdarstva, predelave in trženja kmetijskih proizvodov ter varstva okolja in podnebnih sprememb. Demonstracijski projekti se lahko izvajajo na kmetijskih ali gozdarskih gospodarstvih, sofinanciranih iz ukrepa Sodelovanje, ali v okviru javne infrastrukture.

Upravičenci in pogoji

Upravičenci so subjekti, ki so izbrani za izvedbo storitve v skladu z zakonom, ki ureja javno naročanje.

Merila za izbor

Merila za izbor ekonomsko najugodnejše ponudbe med drugim vključujejo inovativnost in aplikativnost programa, podnebno-okoljske vsebine programa in ponudbeno ceno.

Višina podpore

Upravičeni stroški so stroški organizacije storitve in izvedbe usposabljanj oz. demonstracijskih projektov. Udeležba na usposabljanjih in demonstracijskih projektih je za udeležence brezplačna.

Upravičeno območje

Območje RS.

Opombe

/

Podlage in viri

- Uradni list RS (2016g): Uredba o ukrepih prenosa znanja in svetovanja iz Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020 (UL RS št. 9/15 in 68/16),
 - MKGP (2017a): Program razvoja podeželja RS za obdobje 2014-2020 (različica 5.1).
-
- Podpora za pomoč pri uporabi storitev svetovanja (M02.1)

Namen in opis ukrepa

Namen ukrepa je izboljšanje gospodarske in okoljevarstvene učinkovitosti ter prenosa znanja na področjih dobrobiti živali (DŽ), kmetijsko okoljsko podnebnih plačil (KOPOP) ter ekološkega kmetovanja (EK).

Struktura ukrepa

Podpora se dodeljuje za izvedbo storitev individualnega svetovanja za potrebe ukrepov KOPOP, EK in DŽ. Te vključujejo pripravo programa aktivnosti in obvezno individualno svetovanje v okviru ukrepov KOPOP in EK, program dobrobiti živali za gospodarstva v okviru ukrepa DŽ ter individualni načrt preusmeritve KMG iz konvencionalne v ekološko pridelavo.

Upravičenci in pogoji

Upravičenci so subjekti, ki so izbrani za izvedbo svetovanj v skladu z zakonom, ki ureja javno naročanje.

Merila za izbor

Merila za izbor ekonomsko najugodnejše ponudbe vključujejo oceno vzorčnega poročila o opravljeni storitvi svetovanja, programa aktivnosti ali načrta preusmeritve in ponudbeno ceno.

Višina podpore

Upravičeni stroški so stroški izvedbe svetovanja. Izvedba svetovanj je za upravičena kmetijska gospodarstva, ki se vključujejo v ukrepe KOPOP, EK ali DŽ, brezplačna.

Upravičeno območje

Območje RS.

Opombe

/

Podlage in viri

- Uradni list RS (2016g): Uredba o ukrepih prenosa znanja in svetovanja iz Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020 (UL RS št. 9/15 in 68/16),
 - MKGP (2017a): Program razvoja podeželja RS za obdobje 2014-2020 (različica 5.1).
-
- Podpora za novo sodelovanje v shemah kakovosti (M03.1)

Namen in opis ukrepa

Namen ukrepa je spodbuditi kmetijska gospodarstva ali skupine kmetijskih gospodarstev k povezovanju in sodelovanju v shemah kakovosti, okrepiti promocijo in informiranje o izdelkih iz shem kakovosti ter s tem povezano izboljšanje ekonomskega položaja kmetijskih gospodarstev in drugih akterjev, vključenih v ponudbo kmetijskih in prehranskih proizvodov iz shem kakovosti.

Struktura ukrepa

Upravičene so sheme kakovosti, ki so priznane s predpisi EU (zaščitena geografska označba, zaščitena označba porekla, zajamčena tradicionalna posebnost, ekološka pridelava in predelava ter registrirane sheme kakovosti za vino) ali z nacionalnimi predpisi (izbrana kakovost).

Upravičenci in pogoji

Upravičenci so KMG, ki so prijavljena v postopek certificiranja za upravičeno shemo, ali (z izjemo ekološke pridelave in predelave ter integrirane pridelave) pravne osebe, ki so v postopek certificiranja prijavile vsaj 3 KMG.

Merila za izbor

Merila za ocenjevanje vlog vključujejo vrsto sheme kakovosti ter v primeru KMG lokacijo KMG in prispevek k horizontalnim ciljem, v primeru pravne osebe pa število prijavljenih KMG in certificiran proizvod za druge sheme kakovosti.

Višina podpore

Podpora se dodeli za koledarsko leto prijave v shemo in še naslednja 4 koledarska leta in znaša do 3.000 EUR na koledarsko leto.

Upravičeno območje

Območje RS.

Opombe

/

Podlage in viri

- Uradni list RS (2017h): Uredba o izvajanju ukrepa Sheme kakovosti za kmetijske proizvode in živila iz Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020 (UL RS št. 67/16 in 68/17),
- MKGP (2017a): Program razvoja podeželja RS za obdobje 2014-2020 (različica 5.1).
- Podpora za naložbe v kmetijska gospodarstva (M04.1)

Namen in opis ukrepa

Namen ukrepa je povečanje konkurenčne sposobnosti kmetijstva ter ekonomske in okoljske učinkovitosti kmetijskih gospodarstev preko povečanja produktivnosti, stroškovne učinkovitosti ter dodane vrednosti in kakovosti proizvodov in prestrukturiranja kmetijskih gospodarstev. Posebna pozornost je namenjena tistim kmetijskim gospodarstvom, ki jim kmetijstvo ne predstavlja poglavitnega vira dohodka, se skromno vključujejo v tržno proizvodnjo in bodo šele z naložbo postala gospodarsko vitalna.

Struktura ukrepa

V okviru ukrepa je mogoče pridobiti podporo za enostavne (do vključno 200.000 EUR) in zahtevne (nad 200.000 EUR) naložbe na kmetijskih gospodarstvih z naslednjimi cilji: izvajanje tehnoloških izboljšav na področju higiene, varovanja okolja in varnosti pri delu ter znižanje stroškov pridelave, izvajanje pridelave ekoloških in drugih proizvodov iz shem kakovosti, prilagoditev zahtevam kmetovanja na gorskih območjih, prilagoditev podnebnim spremembam, prilagoditev izvajanju nadstandardnih zahtev na področju zaščite rejnih živali, povečanje učinkovite rabe energije (URE) in spodbujanje ponudbe in uporabe obnovljivih virov energije (OVE) za lastne potrebe ter izboljšanje učinkovitosti rabe živinskih gnojil in zmanjšanje emisij toplogrednih plinov in amonijaka.

Upravičenci in pogoji

Upravičenci so KMG, ki so vpisane v RKG ter predložijo ustrezen poslovni načrt in v koledarskem letu pred oddajo vloge s poslovanjem kmetijskega gospodarstva ustvarijo prihodek v višini letne bruto minimalne plače na zaposlenega v RS na PDM (izjema so naložbe v prestrukturiranje majhnih kmetij v vrednosti do vključno 50.000 EUR). Možne so tudi kolektivne naložbe.

Merila za izbor

Merila za ocenjevanje vlog majhnih kmetij vključujejo ekonomski in geografski vidik naložbe, proizvodno usmeritev kmetijskega gospodarstva ter prispevek k horizontalnim ciljem na področjih varstva okolja, inovacij in podnebnih sprememb. Pri ostalih upravičencih merila vključujejo še družbeno-socialni vidik naložbe ter horizontalno in vertikalno povezovanje vlagatelja.

Višina podpore

Najnižji znesek javne podpore znaša 2.000 EUR na vlogo, v primeru naložb, namenjenih zaščiti čebeljih panjev pred medvedi, pa 1.000 EUR. Upravičenci lahko v programskem obdobju pridobijo do 500.000 EUR, mala, srednja in velika podjetja pa do 1.750.000 EUR podpore. Stopnja podpore znaša od 30 do 50 % upravičenih stroškov naložbe, pri čemer so do višjega deleža upravičene naložbe na območjih z OMD in problemskih območjih, socialna podjetja, mladi kmetje, kolektivne naložbe ter naložbe v okviru EIP na področju kmetijske produktivnosti in trajnosti.

Upravičeno območje

Območje RS.

Opombe

/

Podlage in viri

- Uradni list RS (2017i): Uredba o izvajanju ukrepa naložbe v osnovna sredstva in podukrepa podpora za naložbe v gozdarske tehnologije ter predelavo, mobilizacijo in trženje gozdarskih proizvodov iz Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020 (UL RS št. 104/15, 32/16, 66/16, 14/17, 38/17 in 40/17 – popr.),
- MKGP (2017a): Program razvoja podeželja RS za obdobje 2014-2020 (različica 5.1).
- Podpora za naložbe v predelavo/trženje in/ali razvoj kmetijskih proizvodov (M04.2)

Namen in opis ukrepa

Namen ukrepa je izboljšanje konkurenčnosti živilskopredelovalne panoge, povečanje dodane vrednosti kmetijskih proizvodov in izboljšanje okoljske učinkovitosti živilskopredelovalnih obratov.

Struktura ukrepa

V okviru ukrepa je mogoče pridobiti podporo za enostavne (do vključno 200.000 EUR) in zahtevne (nad 200.000 EUR) naložbe v predelavo kmetijskih proizvodov v živila, predelavo kmetijskih proizvodov v ne-kmetijske proizvode in trženje kmetijskih proizvodov iz lastne pridelave oziroma predelave.

Upravičenci in pogoji

Upravičenci so nosilci kmetije ali dopolnilne dejavnosti na kmetiji, samostojni podjetniki posamezniki, zadruga, zavodi, gospodarske družbe, gospodarska interesna združenja in agrarne skupnosti. Podjetja imajo lahko do 750 zaposlenih in letni promet do 200 milijonov EUR. Predložiti je treba poslovni načrt (razen za majhne kmetije).

Merila za izbor

Merila za ocenjevanje vlog majhnih kmetij vključujejo ekonomski in geografski vidik naložbe, proizvodno usmeritev kmetijskih gospodarstev, horizontalno in vertikalno povezovanje vlagatelja ter prispevek k horizontalnim ciljem na področjih varstva okolja, inovacij in podnebnih sprememb. Pri ostalih upravičencih merila vključujejo še družbeno-socialni vidik naložbe.

Višina podpore

Najnižji znesek javne podpore znaša 5.000 EUR na vlogo. Kmetije in mikro podjetja lahko v programskem obdobju pridobijo do 1.500.000 EUR, mala podjetja do 3.000.000 EUR ter srednje velika in velika podjetja do 5.000.000 EUR podpore. Stopnja podpore znaša od 15 do 50 % upravičenih stroškov naložbe, pri čemer se deleži razlikujejo glede na območje teritorialne enote NUTS 2, v kateri se izvaja naložba (Vzhodna in Zahodna Slovenija), in tip upravičenca.

Upravičeno območje

Območje RS.

Opombe

Upravičenec mora pri enostavni naložbi zagotavljati obseg dela v višini vsaj 0,5 PDM, pri zahtevni naložbi pa obseg dela v višini vsaj 1 PDM.

Podlage in viri

- Uradni list RS (2017i): Uredba o izvajanju ukrepa naložbe v osnovna sredstva in podukrepa podpora za naložbe v gozdarske tehnologije ter predelavo, mobilizacijo in trženje gozdarskih proizvodov iz Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020 (UL RS št. 104/15, 32/16, 66/16, 14/17, 38/17 in 40/17 – popr.),
- MKGP (2017a): Program razvoja podeželja RS za obdobje 2014-2020 (različica 5.1).
- Podpora za naložbe v infrastrukturo, povezano z razvojem, posodabljanjem ali prilagoditvijo kmetijstva in gozdarstva (M04.3)

Namen in opis ukrepa

Namen ukrepa je razvoj kmetijske in gozdarske infrastrukture s ciljem boljšega upravljanja in gospodarjenja s kmetijskimi in gozdnimi zemljišči.

Struktura ukrepa

Podukrep je razdeljen na štiri operacije: Izvedba agromelioracij na komasacijskih območjih (1), Izgradnja namakalnih sistemov, ki so namenjeni več uporabnikom (2), Tehnološke posodobitve namakalnih sistemov, ki so namenjeni več uporabnikom (3), in Ureditev gozdne infrastrukture (4).

Upravičenci in pogoji

Pri operacijah 1, 2, in 3 so upravičenci fizične in pravne osebe, ki so jih lastniki kmetijskih zemljišč pooblastili za izvedbo naložbe. Pri operaciji 4 so upravičenci lastniki gozdov in agrarne skupnosti.

Merila za izbor

Merila za ocenjevanje vlog vključujejo ekonomski in geografski vidik naložbe ter prispevek k horizontalnim ciljem, pri operaciji 4 pa tudi proizvodni (tehnološki) vidik naložbe.

Višina podpore

Operacija 1: od 2.000 EUR na vlogo oz. do 100 % upravičenih stroškov. Operaciji 2 in 3: od 5.000 EUR na vlogo oz. do 100 % upravičenih stroškov. Operacija 4: od 500 EUR na vlogo oz. do 50 % upravičenih stroškov, pri čemer lahko posamezni upravičenec v programskem obdobju pridobi največ 500.000 EUR javne podpore.

Upravičeno območje

Območje RS.

Opombe

/

Podlage in viri

- Uradni list RS (2017i): Uredba o izvajanju ukrepa naložbe v osnovna sredstva in podukrepa podpora za naložbe v gozdarske tehnologije ter predelavo, mobilizacijo in trženje gozdarskih proizvodov iz Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020 (UL RS št. 104/15, 32/16, 66/16, 14/17, 38/17 in 40/17 – popr.),
 - MKGP (2017a): Program razvoja podeželja RS za obdobje 2014-2020 (različica 5.1).
-
- Pomoč za zagon dejavnosti za mlade kmete (M06.1)

Namen in opis ukrepa

Namen ukrepa je spodbujanje mladih kmetov k vzpostavitvi kmetije in kmetijskih dejavnosti. S tem naj bi prispevali k izboljšanju konkurenčnosti kmetijskih gospodarstev preko izboljšanja starostne in izobrazbene strukture nosilcev, hitrejšega prestrukturiranja in uvajanja inovacij in sprememb ter okrepili podeželsko gospodarstvo preko ustvarjanja novih delovnih mest in razvoja podjetništva na kmetijah.

Struktura ukrepa

Podukrep ni podrobneje strukturiran.

Upravičenci in pogoji

Upravičenci so mladi kmetje, ki so na dan oddaje vloge stari od 18 do vključno 40 let, imajo ustrezno poklicno znanje in usposobljenost, upravljajo od 6 do 80 ha primerljivih kmetijskih površin (PKP), pripravijo poslovni načrt ter prvič vzpostavljajo kmetijo. Kot vzpostavitev kmetije se šteje lastniški prevzem kmetije, vpis nosilca v RKG in vzpostavitev knjigovodstva za primarno kmetijsko proizvodnjo. Po odobritvi sredstev mora upravičenec pričeti z izvajanjem poslovnega načrta, zaključiti z vzpostavitvijo kmetije in ohranjati obseg zemljišč kmetije.

Merila za izbor

Merila za ocenjevanje vlog vključujejo socialno-ekonomski in geografski vidik.

Višina podpore

Podpora se dodeli kot pavšalna pomoč v višini 45.000 EUR na upravičenca, ki je zaposlen ali v poslovnem načrtu predvidi zaposlitev na prevzeti kmetiji, oz. v višini 18.600 EUR na upravičenca, ki ni zaposlen ali v poslovnem načrtu ne predvidi zaposlitve na prevzeti kmetiji.

Upravičeno območje

Območje RS.

Opombe

/

Podlage in viri

- Uradni list RS (2017j): Uredba o izvajanju podukrepa pomoč za zagon dejavnosti za mlade kmete iz Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020 (UL RS št. 55/15, 38/16, 84/16 in 19/17),

- MKGP (2017a): Program razvoja podeželja RS za obdobje 2014-2020 (različica 5.1).
- Pomoč za zagon dejavnosti, namenjena razvoju majhnih kmetij (M06.3)

Namen in opis ukrepa

Namen ukrepa je ohranjanje in razvoj majhnih kmetij, katerih kmetijska zemljišča pretežno ležijo na OMD, izboljšanje konkurenčnosti, povečanje produktivnosti, izboljšanje potenciala za pridelavo, predelavo in trženje kmetijskih proizvodov, izboljšanje ekonomske in okoljske učinkovitosti majhnih kmetij ter prispevanje k ohranjanju poseljenosti na podeželju, ohranjanju značilne kmetijske krajine, preprečevanju zaraščenosti in ohranjanju biotske raznovrstnosti.

Struktura ukrepa

Podukrep ni podrobneje strukturiran.

Upravičenci in pogoji

Upravičenci so nosilci majhnih KMG, ki so vpisane v RKG, so vložili zbirno vlogo, upravljajo z od 3 do 6 ha primerljivih kmetijskih površin (PKP), od katerih jih je vsaj 50 % na območju OMD, redijo od 3 do 15 GVŽ, imajo obtežbo vsaj 0,7 GVŽ/ha trajnega travinja (ekološke kmetije vsaj 0,5 GVŽ/ha) in ustrezajo opredelitvi mikro ali malih podjetij. Vlogi je treba priložiti triletni poslovni načrt, katerega cilje mora upravičenec izpolniti v roku 36 mesecev po odobritvi sredstev.

Merila za izbor

Merila za ocenjevanje vlog vključujejo socialno-ekonomski in geografski vidik ter prispevek k horizontalnim ciljem na področju varstva okolja, inovacij in podnebnih sprememb.

Višina podpore

Podpora se dodeli kot pavšalna pomoč v višini do 5.000 EUR na upravičenca.

Upravičeno območje

Območje RS.

Opombe

/

Podlage in viri

- Uradni list RS (2017k): Uredba o izvajanju podukrepa pomoč za zagon dejavnosti, namenjene razvoju majhnih kmetij, iz Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020 (UL RS št. 47/17),
- MKGP (2017a): Program razvoja podeželja RS za obdobje 2014-2020 (različica 5.1).

- Podpora za naložbe v vzpostavitev in razvoj nekmetijskih dejavnosti (M06.4)

Namen in opis ukrepa

Namen ukrepa je spodbujanje razvoja nekmetijskih dejavnosti preko večje rabe endogenih potencialov ter ustvarjanje dodatnih virov dohodka na podeželju preko ohranjanja obstoječih in ustvarjanja novih delovnih mest.

Struktura ukrepa

Podukrep ni podrobneje strukturiran. Prednostno bodo podprte predvsem nekmetijske dejavnosti v povezavi z dodajanjem vrednosti lesu, lokalno samooskrbo, zelenim turizmom, naravno in kulturno dediščino ter tradicionalnimi znanji, socialnim podjetništvom, socialno-varstvenimi storitvami, ravnanjem z organskimi odpadki ter pridobivanjem električne in toplotne energije iz obnovljivih virov energije.

Upravičenci in pogoji

Upravičenci so fizične osebe, ki imajo registrirano dopolnilno dejavnost na kmetiji, in mikro podjetja (v primeru naložb v dodajanje vrednosti lesu tudi mala podjetja) s sedežem in delovanjem v naseljih z do 5.000 prebivalci. Predložiti je treba poslovni načrt, naložba pa bo morala biti zaključena v dveh letih od prejema pomoči.

Merila za izbor

Merila za ocenjevanje vlog vključujejo vidik gospodarske učinkovitosti, razvojne naravnosti in spodbujanja socialne vključenosti na podeželskih območjih.

Višina podpore

Javna podpora se dodeli preko finančnih instrumentov oz. povratnih oblik financiranja (posojila, jamstva, kapitalske naložbe ali naložbe navideznega lastniškega kapitala).

Upravičeno območje

Območje RS.

Opombe

/

Podlage in viri

- MKGP (2017a): Program razvoja podeželja RS za obdobje 2014-2020 (različica 5.1).

- Podpora za širokopasovno infrastrukturo (M07.3)

Namen in opis ukrepa

Namen ukrepa je podeželskemu prebivalstvu in gospodarstvu omogočiti dostop do širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij, s čimer naj bi se povečala gospodarska aktivnost, intenzivnost

investiranja in uvajanja inovacij in nastanek novih delovnih mest ter izboljšala demografska struktura na podeželju.

Struktura ukrepa

Cilj ukrepa je izgradnja širokopasovnih omrežij, ki bodo omogočala priključke s pasovno širino 100 Mb/s v naseljih z manj kot 5.000 prebivalci, kjer ob času vložitve vloge na javni razpis širokopasovna infrastruktura še ni zgrajena in kjer ni tržnega interesa za njeno gradnjo. Do podpore so upravičene samo naložbe na območjih, kjer je izgradnja širokopasovnih povezav zajeta v lokalne razvojne programe na ravni ene ali več občin in kjer gradnja širokopasovnega omrežja poteka v sinergiji s postavitvijo druge male infrastrukture na podeželju.

Upravičenci in pogoji

Upravičenci so občine ali konzorciji občin, ki se prijavijo na javni razpis skupaj s soinvestitorjem ali zasebnim partnerjem, izbranim v skladu s predpisi, ki urejajo javno naročanje in javno–zasebno partnerstvo.

Merila za izbor

Merila za ocenjevanje vlog bodo med drugim vključevala delež vloženih zasebnih sredstev, delež pokritosti gospodinjstev na upravičenih območjih na enoto vloženih sredstev in doseganje horizontalnih ciljev.

Višina podpore

Najvišji znesek javne podpore znaša 1.200 EUR na posamezni priključek oz. do 50 % upravičenih stroškov projekta oziroma naložbe. Zasebna sredstva soinvestitorja morajo predstavljati vsaj 50 % vrednosti naložbe.

Upravičeno območje

Območje RS.

Opombe

/

Podlage in viri

- MKGP (2017a): Program razvoja podeželja RS za obdobje 2014-2020 (različica 5.1).
- Podpora za odpravo škode v gozdovih zaradi gozdnih požarov ter naravnih nesreč in katastrofičnih dogodkov (M08.4)

Namen in opis ukrepa

Ukrep je namenjen krepitvi ekoloških funkcij gozda preko podpore sanacije in obnove v naravni nesreči (žledolomu leta 2014) poškodovanih gozdov.

Struktura ukrepa

Podukrep vključuje operaciji Odprava škode in obnova gozdov po naravni nesreči (1) in Ureditve gozdnih vlak, potrebnih za izvedbo sanacije gozdov (2). V okviru prve operacije je možno pridobiti

podporo za nakup sadik gozdnega drevja in potrebnega materiala za zaščito mladja pred divjadjo ter podporo za dela, ki so potrebna za odpravo škode in obnovo gozda (npr. priprava površin za obnovo, odstranitev podrtega drevja iz varovalnih gozdov, obnova s sadnjo, nega obnovljenih površin in vzpostavljanje gozdne higiene).

Upravičenci in pogoji

Nakup sadik in materiala za zaščito sadik izvaja Zavod za gozdove Slovenije v skladu s predpisi, ki urejajo javno naročanje. Prejemniki sadik in materiala za zaščito sadik ter upravičenci do podpore za dela in ureditev gozdnih vlak so lastniki gozdov na upravičenih območjih (v primeru ureditev gozdnih vlak tudi agrarne skupnosti).

Merila za izbor

Merila za ocenjevanje vlog za pridobitev podpore za dela za odpravo škode in obnovo gozda vključujejo vrsto del, stopnjo poudarjenosti funkcij gozda in potencialno nevarnost. Merila za ocenjevanje vlog za operacijo Ureditve gozdnih vlak vključujejo dolžino ureditev gozdnih vlak, stopnjo poudarjenosti funkcij gozda in potencialno nevarnost.

Višina podpore

Za nakup sadik in materiala je stopnja podpore 100 % upravičenih stroškov, za dela, ki so potrebna za odpravo škode in obnovo gozda, pa podpora znaša do 100 % upravičenih stroškov in je odvisna od stopnje poudarjenosti ekoloških in socialnih funkcij gozda. Podpora za ureditev gozdnih vlak znaša od 500 EUR na vlogo oz. do 50 % upravičenih stroškov. Upravičenci lahko v programskem obdobju pridobijo do 500.000 EUR.

Upravičeno območje

Površine gozdov, določene v Načrtu sanacije gozdov poškodovanih v žledolomu od 30. januarja do 10. februarja 2014.

Opombe

/

Podlage in viri

- Uradni list RS (2017I): Uredba o ukrepih za sanacijo in obnovo gozda po naravni nesreči žledu med 30. januarjem in 10. februarjem 2014 iz Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020 (UL RS št. 3/16 in 63/17),
- MKGP (2017a): Program razvoja podeželja RS za obdobje 2014-2020 (različica 5.1).
- Podpora za naložbe v gozdarske tehnologije ter predelavo, mobilizacijo in trženje gozdnih proizvodov (M08.6)

Namen in opis ukrepa

Namen ukrepa je spodbujanje trajnostnega razvoja gozdarstva kot gospodarske panoge preko naložb v trajnostno gospodarjenje z gozdom, krepitev gozdno-lesne verige, povečanje dodane vrednosti lesa, večjo profesionalizacijo in varnost dela v gozdovih ter potencialno ustvarjanje novih delovnih mest.

Struktura ukrepa

Podukrep vključuje dve operaciji. Operacija 1, Naložbe v nakup nove mehanizacije in opreme za sečnjo in spravilo lesa, je namenjena podpori enostavnim (do vključno 100.000 EUR) in zahtevnim naložbam (nad 100.000 EUR) v nakup nove mehanizacije in opreme. Operacija 2, Naložbe v predindustrijsko predelavo lesa, je namenjena podpori naložbam v dejavnosti obdelave okroglega lesa pred industrijsko predelavo lesa in v dejavnosti prve predelave lesa majhnega obsega, ki diverzificira proizvodnjo upravičencev.

Upravičenci in pogoji

Operacija 1: Upravičenci so lastniki oz. zakupniki gozda in agrarne skupnosti z najmanj 10 ha gozdne posesti ter mikro, mala in srednja podjetja in samostojni podjetniki posamezniki, ki imajo registrirano ustrezno dejavnost. Operacija 2: Upravičenci so gospodarske družbe, zadruga, samostojni podjetniki posamezniki ali kmetije z registrirano dopolnilno dejavnostjo, ki izpolnjujejo pogoje za mikro, mala in srednja podjetja in imajo registrirano ustrezno dejavnost.

Merila za izbor

Merila za ocenjevanje vlog vključujejo ekonomski in geografski vidik naložbe ter prispevek k okoljskim ciljem, pri operaciji 2 pa tudi tehnološki vidik naložbe.

Višina podpore

Operacija 1: od 1.000 EUR na vlogo oz. do 40 % upravičenih stroškov. Operacija 2: od 3.500 EUR na vlogo oz. do 40 % upravičenih stroškov. Upravičenci lahko v programskem obdobju pridobijo do 500.000 EUR.

Upravičeno območje

Območje RS.

Opombe

Pravna oseba ali samostojni podjetnik posameznik mora zaposliti najmanj eno osebo za polni delovni čas in ohraniti število zaposlenih glede na stanje ob vložitvi vloge še tri koledarska leta po datumu izplačila sredstev (pri operaciji 1 le, če se odobri več kot 40.000 EUR podpore).

Podlage in viri

- Uradni list RS (2017i): Uredba o izvajanju ukrepa naložbe v osnovna sredstva in podukrepa podpora za naložbe v gozdarske tehnologije ter predelavo, mobilizacijo in trženje gozdarskih proizvodov iz Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020 (UL RS št. 104/15, 32/16, 66/16, 14/17, 38/17 in 40/17 – popr.),
- MKGP (2017a): Program razvoja podeželja RS za obdobje 2014–2020 (različica 5.1).

- Ustanovitev skupin in organizacij proizvajalcev v kmetijskem in gozdarskem sektorju (M09.1)

Namen in opis ukrepa

Namen ukrepa je pokritje stroškov ustanovitve organizacij proizvajalcev, ki imajo pomemben tržni delež lastne proizvodnje v sektorjih sadje in zelenjava, oljčno olje in namizne oljke, hmelj, mleko in mlečni izdelki ali prašičje meso, in skupin proizvajalcev, ki imajo pomemben tržni delež lastne proizvodnje v sektorjih sadje in zelenjava, meso, mesni izdelki in žive živali goveda, drobnice ter gojene divjadi, sladkorna pesa, gozdni lesni proizvodi, konoplja, čebelji proizvodi, kmetijski proizvodi iz sheme kakovosti ekološka pridelava in predelava, krušna pšenica, zelišča, okrasne rastline ali bučno olje. Ukrep naj bi proizvajalce spodbujal k povezovanju in skupnemu nastopu na trgu, s čimer naj bi prispeval k skupnemu dajanju blaga v promet, prilagajanju proizvodnje in obsega proizvodnje zahtevam trga, centralizaciji prodaje in dobave trgovcem, oblikovanju skupnih pravil o proizvodnih informacijah ter pridobivanju znanja in izmenjavi izkušenj.

Struktura ukrepa

Ukrep ni podrobneje strukturiran.

Upravičenci in pogoji

Upravičenci so organizacije in skupine proizvajalcev, organizirane kot mikro, mala ali srednja podjetja, ki izpolnjujejo pogoje o obsegu proizvodnje v posameznem sektorju. Vlogi je treba priložiti poslovni načrt.

Merila za izbor

Merila za ocenjevanje vlog na javnem razpisu vključujejo sektorski in ekonomski vidik, vključenost v shemo kakovosti, družbeno-socialni vidik ter prispevek k horizontalnim ciljem.

Višina podpore

Podpora se upravičencu dodeli za posamezno koledarsko leto do pet let od datuma priznanja organizacije oz. skupine proizvajalcev. Stopnja podpore znaša do 10 % vrednosti tržne proizvodnje organizacije oz. skupine proizvajalcev za koledarsko leto priznanja, pri čemer lahko letna podpora znaša do 50.000 EUR za organizacijo oz. do 25.000 EUR za skupino proizvajalcev.

Upravičeno območje

Območje RS.

Opombe

/

Podlage in viri

- Uradni list RS (2018f): Uredba o izvajanju podukrepa Ustanavljanje skupin in organizacij proizvajalcev v kmetijskem in gozdarskem sektorju iz Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020 (UL RS št. 28/18),
- MKGP (2017a): Program razvoja podeželja RS za obdobje 2014–2020 (različica 5.1).

- Kmetijsko-okoljska-podnebna plačila (M10)

Namen in opis ukrepa

Namen ukrepa je spodbujanje kmetijskih gospodarstev h gospodarjenju s kmetijskimi zemljišči z nadstandardnimi praksami, ki zmanjšujejo negativne vplive kmetovanja na okolje, prispevajo k blaženju in prilagajanju podnebnim spremembam ter zagotavljajo izvajanje družbeno pomembnih storitev in neblagovnih javnih dobrin.

Struktura ukrepa

Ukrep vključuje 19 operacij z naborom obveznih in izbirnih zahtev, v katere se lahko vključi kmetijsko gospodarstvo. Operacije so: Poljedelstvo in zelenjadarstvo, Hmeljarstvo, Sadjarstvo, Vinogradništvo, Trajno travinje I, Trajno travinje II, Posebni traviščni habitati, Traviščni habitati metuljev, Habitati ptic vlažnih ekstenzivnih travnikov, Steljniki, Vodni viri, Ohranjanje habitatov strmih travnikov, Grbinasti travniki, Reja domačih živali na območju pojavljanja velikih zveri, Planinska paša, Visokodebelni travniški sadovnjaki, Ohranjanje mejic, Reja lokalnih pasem, ki jim grozi prenehanje reje, in Ohranjanje rastlinskih genskih virov, ki jim grozi genska erozija.

Upravičenci in pogoji

Upravičenci so KMG, ki upravljajo najmanj 1 ha kmetijskih zemljišč ter imajo opravljen 6-urni program predhodnega usposabljanja in izdelan program aktivnosti. V obdobju petih let morajo izpolnjevati pogoje vpisanih zahtev oz. operacij in voditi ustrezne evidence opravil, opraviti 4-urno usposabljanje letno, najmanj enkrat uporabiti storitev svetovanja in ne smejo uporabljati blata iz komunalnih čistilnih naprav.

Merila za izbor

Ni meril za izbor.

Višina podpore

Na isti površini se lahko izvaja več operacij oziroma zahtev, vendar so najvišji zneski plačil omejeni na 600 EUR/ha letno za njivske površine, 900 EUR/ha za trajne nasade in 450 EUR/ha za druge vrste rabe (trajno travinje, mejice).

Upravičeno območje

Večina operacij se lahko izvaja na območju celotne Slovenije, nekatere pa so omejene na ciljna območja.

Opombe

/

Podlage in viri

- Uradni list RS (2018g): Uredba o ukrepih kmetijsko-okoljska-podnebna plačila, ekološko kmetovanje in plačila območjem z naravnimi ali drugimi posebnimi omejitvami iz Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020 (UL RS št. 16/16, 51/16, 84/16, 15/17, 63/17, 68/17 in 5/18),
- MKGP (2017a): Program razvoja podeželja RS za obdobje 2014-2020 (različica 5.1).

- Ekološko kmetovanje (M11)

Namen in opis ukrepa

Namen ukrepa je spodbujanje kmetijskih gospodarstev k preusmeritvi in izvajanju ekološkega kmetovanja, s katerim se zmanjšujejo negativni vplivi kmetovanja na okolje preko prepovedi uporabe kemično sintetiziranih fitofarmacevtskih sredstev in mineralnih gnojil. Posredno naj bi ukrep prispeval k ohranjanju rodovitnosti tal, sklenjenemu kroženju hranil na kmetijskem gospodarstvu, izboljšanju stanja tal, izvajanju vrstam živali primerne reje, pridelavi zdravih, kakovostnih in varnih živil, varovanju biotske pestrosti in varstvu voda. Poleg tega je njegov namen tudi spodbujanje ustvarjanja novih delovnih mest, razvoj lokalnih trgov z ekološkimi proizvodi in oživitev podeželskih skupnosti.

Struktura ukrepa

Ukrep je razdeljen na dva podukrepa: plačila za preusmeritev v prakse in metode ekološkega kmetovanja (M11.1) in plačila za ohranitev praks in metod ekološkega kmetovanja (M11.2).

Upravičenci in pogoji

Upravičenci so nosilci KMG, ki so vpisani v RKG in so aktivni kmetje, upravljajo najmanj 1 ha kmetijskih zemljišč ali vsaj 1 čebeljo družino, so prijavljeni pri pooblašteni organizaciji za kontrolo in certificiranje ekološke pridelave oziroma predelave in imajo izdelan program aktivnosti. V obdobju petih let morajo opraviti 6-urno usposabljanje letno, najmanj enkrat uporabiti storitev svetovanja in ne smejo uporabljati blata iz komunalnih čistilnih naprav. Spodnja meja obtežbe za pridobitev plačila je 0,5 GVŽ/ha trajnega travinja.

Merila za izbor

Ni meril za izbor.

Višina podpore

Letna plačila: M11.1 – poljščine 378 EUR/ha, vrtnine 600 EUR/ha, oljčniki, sadovnjaki, vinogradi, drevesnice in hmeljišča 900 EUR/ha, travniški visokodebelni sadovnjaki 291 EUR/ha, trajno travinje 312 EUR/ha in pridelava semenskega materiala 800 EUR/ha; M11.2 – poljščine 326 EUR/ha, vrtnine 600 EUR/ha, oljčniki in sadovnjaki 677 EUR/ha, travniški visokodebelni sadovnjaki 189 EUR/ha, vinogradi 693 EUR/ha, hmeljišča in drevesnice 900 EUR/ha, trajno travinje 156 EUR/ha, pridelava semenskega materiala 600 EUR/ha in čebelarjenje 22 EUR/ čebeljo družino.

Upravičeno območje

Območje RS.

Opombe

/

Podlage in viri

- Uradni list RS (2018g): Uredba o ukrepih kmetijsko-okoljska-podnebna plačila, ekološko kmetovanje in plačila območjem z naravnimi ali drugimi posebnimi omejitvami iz Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020 (UL RS št. 16/16, 51/16, 84/16, 15/17, 63/17, 68/17 in 5/18),
- MKGP (2017a): Program razvoja podeželja RS za obdobje 2014-2020 (različica 5.1).

- Plačila območjem z naravnimi ali drugimi posebnimi omejitvami (M13)

Namen in opis ukrepa

Namen ukrepa je izravnava stroškov pridelave zaradi težjih pridelovalnih razmer, s čimer naj bi se ustvarili pogoji za kmetovanje in zagotavljanje nadaljnje obdelanosti kmetijskih zemljišč na območjih z naravnimi ali drugimi posebnimi omejitvami (območja OMD), ohranjanje poseljenosti podeželskih območij in zagotavljanje javnih koristi na območjih OMD.

Struktura ukrepa

Ukrep vključuje tri podukrepe za izplačila nadomestil na gorskih območjih (M13.1), na drugih območjih, ki imajo pomembne naravne omejitve (M13.2) in na drugih območjih s posebnimi omejitvami (M13.3).

Upravičenci in pogoji

Upravičenci so nosilci KMG, ki so vpisani v RKG in so aktivni kmetje, njihova skupna kmetijska površina, ki je vključena v ukrep, pa ni manjša od 1 ha. Upravičenci morajo v času trajanja obveznosti na upravičenih površinah opravljati svojo kmetijsko dejavnost.

Merila za izbor

Ni meril za izbor.

Višina podpore

Višina plačila je vsota fiksnega in variabilnega dela plačila za ukrep OMD. Letna vrednost fiksnega dela plačila znaša za gorsko višinska KMG 107,50 EUR/ha, za KMG – planine 107,50 EUR/ha, za gričevnato hribovita KMG 66,20 EUR/ha, za kraška KMG 93,20 EUR/ha, za strma KMG 80,50 EUR/ha, za druga KMG 32,30 EUR/ha in osnovna KMG 12,80 eura EUR/ha. Variabilni del plačila se izračuna kot 45 % zmnožka števila točk, ki so pripisane KMG, in vrednosti točke, ki znaša 0,40 EUR. Maksimalno plačilo je za gorska območja omejeno na 450 EUR/ha, za ostala OMD pa na 250 EUR/ha.

Upravičeno območje

Gorsko območje je opredeljeno na 72 % površine države oz. zajema 55 % vseh kmetijskih zemljišč, druga območja z naravnimi omejitvami so opredeljena na 4 % površine države oz. zajemajo 4 % kmetijskih zemljišč, območja s posebnimi omejitvami pa so opredeljena na 10 % površine države oz. zajemajo 16 % kmetijskih zemljišč.

Opombe

Degresija višine plačil na v ukrep vključenih kmetijskih površinah, ki na posameznem KMG presegajo obseg 70 ha.

Podlage in viri

- Uradni list RS (2018g): Uredba o ukrepih kmetijsko-okoljska-podnebna plačila, ekološko kmetovanje in plačila območjem z naravnimi ali drugimi posebnimi omejitvami iz Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020 (UL RS št. 16/16, 51/16, 84/16, 15/17, 63/17, 68/17 in 5/18),
- MKGP (2017a): Program razvoja podeželja RS za obdobje 2014-2020 (različica 5.1).

- Dobrobit živali (M14)

Namen in opis ukrepa

Namen ukrepa je spodbujanje rejcev k izvajanju nadstandardnih oblik reje živali, ki presegajo zahteve ravnanja, navedene v predpisu, ki ureja navzkrižno skladnost, in običajno rejsko prakso, kot je opredeljena v Programu razvoja podeželja 2014–2020.

Struktura ukrepa

Ukrep vključuje operacije za prašiče z več možnimi zahtevami za plemenske svinje in mladice, tekače in pitance ter za pašo goveda in drobnice.

Upravičenci in pogoji

Upravičenci so nosilci KMG, ki so aktivni kmetje in izpolnjujejo pogoje o številu rejnih živali, imajo izdelan program dobrobiti živali, se vključijo v eno ali več operacij ukrepa za vsaj eno leto in se udeležijo usposabljanja v obsegu najmanj štirih pedagoških ur.

Merila za izbor

Ni meril za izbor.

Višina podpore

Višina plačila se pri prašičih razlikuje glede na vrsto živali in vsebino zahteve, in sicer znaša od 17,10 do 129,62 EUR/GVŽ na posamezno zahtevo. Pri govedu plačilo znaša 53,40 EUR/GVŽ, pri drobnici pa 27,60 EUR/GVŽ.

Upravičeno območje

Območje RS.

Opombe

/

Podlage in viri

- Uradni list RS (2018h): Uredba o ukrepu dobrobit živali iz Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020 v letu 2018 (UL RS št. 38/17, 10/18 in 19/18),
- MKGP (2017a): Program razvoja podeželja RS za obdobje 2014–2020 (različica 5.1).
- Podpora za lokalni razvoj v okviru pobude LEADER (lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost) (M19)

Namen in opis ukrepa

Namen ukrepa je spodbujanje celovitega in uravnovešenega razvoja podeželskih območij z aktivnim vključevanjem prebivalstva v skupno načrtovanje in odločanje o lastnem lokalnem razvoju v skladu s t.i. pristopom »od spodaj navzgor«. Načrtovanje in izvajanje potekata po načelu subsidiarnosti in participativne demokracije ter ob upoštevanju endogenih razvojnih potencialov in zmogljivosti. Ukrep prispeva k spodbujanju socialnega vključevanja, boja proti revščini in diskriminaciji, zmanjševanju regionalnih razvojnih razlik in gospodarskega razvoja območij ter varstvu narave, okolja, kulturne dediščine in kulturne krajine. Tematska področja ukrepanja so ustvarjanje delovnih mest, razvoj

osnovnih storitev, varstvo okolja in ohranjanje narave ter večja vključenost mladih, žensk in drugih ranljivih skupin.

Struktura ukrepa

Ukrep je razdeljen na štiri podukrepe. Pripravljalna podpora (M19.1) je namenjena podpori oblikovanju lokalnih partnerstev, krepitvi institucionalne usposobljenosti ter usposabljanju in mreženju za pripravo in izvedbo strategije lokalnega razvoja (SLR). Podpora za izvajanje operacij v okviru SLR (M19.2) je namenjena sofinanciranju stroškov izvedbe operacij LAS ali lokalnih akterjev, katerih rezultati prispevajo k uresničevanju ciljev SLR. Operacije izbire LAS na podlagi javnega poziva. Priprava in izvajanje dejavnosti sodelovanja LAS (M19.3) je namenjena sofinanciranju stroškov izvedbe operacij sodelovanja med LAS znotraj države in za mednarodno sodelovanje. Podpora za tekoče stroške in stroške animacije (M19.4) je namenjena sofinanciranju stroškov upravljanja in delovanja LAS, spremljanja in vrednotenja SLR, animacije in pomoči potencialnim upravičencem za razvijanje in pripravo operacij.

Upravičenci in pogoji

M19.1 – upravičenci so lokalna partnerstva, ki so se oblikovala v skladu z zahtevami za oblikovanje LAS in so predložila SLR. M19.2 – upravičenci so LAS ter fizične in pravne osebe, ki na območju LAS izvedejo operacijo, izbrano na podlagi javnega poziva LAS. M19.3 – upravičenci so v operaciji sodelujoči LAS ali skupine lokalnih javno-zasebnih partnerstev iz drugih držav. M19.4 – upravičenci so LAS, ki izvajajo SLR.

Merila za izbor

Merila za izbor SLR in LAS so usklajenost SLR z razvojnimi potrebami območja, tematska področja ukrepanja, vsebinska usklajenost, usklajenost akcijskega načrta, vključenost lokalnih akterjev in učinkovitost partnerstva. Merila za izbor operacij temeljijo na naslednjih načelih: prispevek k doseganju ciljev SLR in horizontalnih ciljev, okoljska trajnost, socialna vzdržnost, vključenost partnerjev in vpliv na območje LAS.

Višina podpore

M19.1 – Za potrjeno SLR pavšalni znesek v višini 20.000 EUR, za zavrnjeno SLR podpora za povrnitev upravičenih stroškov v višini do 10.000 EUR. M19.2 – Nepovratna finančna spodbuda v višini od 2.000 do 300.000 EUR (do 85 % upravičenih stroškov). M19.3 – Nepovratna finančna spodbuda v višini od 5.000 do 100.000 EUR (do 85 % upravičenih stroškov). M19.4 – Do 20 % finančnega okvira LAS (brez pripravljalne podpore) (do 100 % upravičenih stroškov).

Upravičeno območje

Območja LAS in v primeru M19.4 tudi območja v drugih državah članicah EU ali v tretjih državah.

Opombe

/

Podlage in viri

- Uradni list RS (2018i): Uredba o izvajanju lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, v programskem obdobju 2014–2020 (UL RS št. 42/15, 28/16, 73/16, 72/17 in 23/18),
- MKGP (2017a): Program razvoja podeželja RS za obdobje 2014-2020 (različica 5.1).

- Sodelovanje (M16)

Namen in opis ukrepa

Namen ukrepa je podpora subjektom na podeželskih območjih pri premagovanju gospodarskih, okoljskih in drugih omejitev zaradi razdrobljenosti in nepovezanosti. Ukrepi podpira različne oblike sodelovanja med akterji, predvsem preko prenosa znanja in inovacij iz raziskovalne sfere v prakso, na področjih spodbujanja tehnološkega razvoja v kmetijstvu, gozdarstvu in živilstvu, razvoja kratkih dobavnih verig in lokalnih trgov, zmanjševanja negativnih vplivov kmetijstva na okolje, predvsem na področju biotske pestrosti in kakovosti voda, podnebnih sprememb ter reševanja socialne problematike na podeželju, zlasti preko diverzifikacije nekmetijskih dejavnosti na kmetijah.

Struktura ukrepa

Ukrep je razdeljen na štiri podukrepe, ki podpirajo pilotne projekte in razvoj novih proizvodov, praks, procesov in tehnologij (M16.2), horizontalno in vertikalno sodelovanje med udeleženci v dobavni verigi za vzpostavitev in razvoj kratkih dobavnih verig in lokalnih trgov (M16.4), skupno ukrepanje za blažitev podnebnih sprememb ali prilagajanje nanje ter za skupne pristope k okoljskim projektom in stalnim okoljskim praksam (M16.5) ter diverzifikacijo kmetijskih dejavnosti v dejavnosti v zvezi z zdravstvenim varstvom, socialnim vključevanjem, kmetijstvom, ki ga podpira skupnost, ter izobraževanjem o okolju in hrani (M16.9).

Upravičenci in pogoji

Upravičenci so KMG in pravne osebe, ki se povežejo v partnerstva in vložijo pilotni projekt ali projekt EIP na javni razpis. Obdobje trajanja projektov je omejeno na največ 36 mesecev.

Merila za izbor

Merila za ocenjevanje vlog na javnem razpisu med drugim vključujejo kakovost partnerstva, kakovost projekta, prispevek projekta k dvigu inovativnosti, razširjanje, uporabnost in trajnost rezultatov ter finančno konstrukcijo projekta.

Višina podpore

Nepovratna finančna pomoč znaša do 100 % upravičenih stroškov oz. za podukrep M16.2 od 15.000 do 75.000 EUR za pilotni projekt in od 75.000 EUR do 350.000 EUR za projekt EIP, za M16.4 od 45.000 do 100.000 EUR, za M16.5 od 5.000 do 45.000 EUR za pilotni projekt in od 45.000 EUR do 250.000 EUR za projekt EIP ter za M16.9 od 5.000 do 75.000 EUR.

Upravičeno območje

Območje RS.

Opombe

/

Podlage in viri

- Uradni list RS (2017m): Uredba o izvajanju ukrepa Sodelovanje iz Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020 (UL RS št. 68/17),
- MKGP (2017a): Program razvoja podeželja RS za obdobje 2014-2020 (različica 5.1).

- Mreža za podeželje

Namen in opis ukrepa

Mreža za podeželje združuje institucije, organizacije, skupine in posameznike, ki delujejo na področju razvoja podeželja. Splošni cilji Mreže so obveščanje širše javnosti in potencialnih upravičencev o politiki razvoja podeželja in možnostih financiranja, kakovostnejše izvajanje PRP, večja vključenost deležnikov v izvajanje politike razvoja podeželja ter spodbujanje inovacij in prenosa znanja v kmetijstvu, proizvodnji hrane, gozdarstvu in na podeželskih območjih. Naloge in aktivnosti koordinira podporni enota Mreže, ki deluje v okviru MKGP.

Struktura ukrepa

Ukrep ni podrobneje strukturiran. Aktivnosti Mreže za podeželje vključujejo komunikacijske aktivnosti (1), aktivnosti usposabljanja, sodelovanja in povezovanja (2) ter druge podporne aktivnosti (3).

Upravičenci in pogoji

Aktivnosti Mreže se lahko izvajajo v okviru podporne enote Mreže, preko zunanjih izvajalcev, ki so izbrani preko sistema javnega naročanja, in preko članov Mreže. Članstvo v Mreži je prostovoljno in odprto za vse organizacije, aktivnosti Mreže pa se lahko udeležujejo oz. so na voljo tudi nečlanom.

Merila za izbor

Ni meril za izbor.

Višina podpore

Dejavnost Mreže za podeželje se financira iz tehnične pomoči PRP 2014–2020 glede na predvidene aktivnosti v letnih programih dela.

Upravičeno območje

Območje RS.

Opombe

/

Podlage in viri

- MKGP (2015): Akcijski in komunikacijski načrt Mreže za podeželje za obdobje 2014–2020 (št. 3310-8/2015/1).

2.3.3.2 DRUGI EU IN NACIONALNI UKREPI

- Pomoč za dokončanje komasacijskih postopkov

Namen in opis ukrepa

Namen ukrepa je spodbujanje izvedbe komasacijskih postopkov, ki so ostali nedokončani.

Struktura ukrepa

Ukrep ni podrobneje strukturiran.

Upravičenci in pogoji

Upravičenec je komasacijski udeleženec, ki je fizična ali pravna oseba, ki se ukvarja s primarno proizvodnjo kmetijskih proizvodov, izpolnjuje merila za mikro, mala in srednje velika podjetja, ni podjetje v težavah ter nima neporavnane naloge za izterjavo. Vlagatelj za pomoč je upravna enota, na območju katere leži nedokončana komasacija.

Merila za izbor

Pomoč je v tekočem letu do porabe sredstev prednostno namenjena komasacijam, ki jih v letnem Programu dokončanja komasacijskih postopkov določi ARSKTRP v soglasju z MKGP.

Višina podpore

Pomoč, ki se dodeljuje kot subvencionirana storitev, znaša do 100 % upravičenih stroškov dokončanja komasacijskih postopkov.

Upravičeno območje

Območje RS.

Opombe

/

Podlage in viri

- Uradni list RS (2015b): Uredba o ukrepih kmetijske strukturne politike in kmetijske politike razvoja podeželja (UL RS št. 35/15).
- Program podpor čebelarjem

Namen in opis ukrepa

Namen ukrepa je ohranjanje pasemske čistosti kranjske čebele, enakomerne in zadostne poseljenosti čebeljih družin po vsej Sloveniji ter kakovosti in varnosti medu in čebeljih pridelkov.

Struktura ukrepa

Ukrep je razdeljen na 7 podukrepov: Tehnična pomoč čebelarjem in organizacijam čebelarjev (1), ki vključuje sofinanciranje čebelarske opreme, pomoč čebelarjem začetnikom ter usposabljanje in izobraževanje o čebelarjenju, Zatiranje škodljivcev in bolezni čebel (2), Racionalizacija sezonske selitve panjev (3), Podpora laboratorijem za analizo čebeljih pridelkov (4), Podpora pri obnovi čebeljega fonda v EU (5), ki vključuje spodbujanje osnovne odbire in menjava čebeljih matic, subvencioniranje vzreje ter spremljanje kakovosti matic kranjske čebele in odbira čebeljih družin, ki so odporne proti varojam, Sodelovanje s specializiranimi organi za izvajanje aplikativnih raziskav (6) in Spremljanje trga (7).

Upravičenci in pogoji

Upravičenci do podpore v okviru ukrepov 1 in 3 so čebelarji, ki so vpisani v register čebeljakov in RKG ter so se udeležili predpisanih usposabljanj (in so v primeru pomoči za čebelarje začetnike stari od 15 do 39 let). Upravičenci za preostale ukrepe so subjekti, ki izpolnjujejo pogoje in so v skladu z zakonom, ki ureja javno naročanje, izbrani za izvajanje storitev, ki so potrebne za izvedbo ukrepov.

Merila za izbor

Ni meril za izbor. V okviru javnega naročanja je kot merilo upoštevana najnižja ponudbena cena.

Višina podpore

Ukrep 1: do 80 % oz. do 12.000 EUR upravičenih stroškov (do 100 % v primeru ekološkega čebelarjenja ali vključenosti v sheme kakovosti) za nakup opreme ter do 80 % oz. do 1.000 EUR za nakup opreme za čebelarje začetnike. Ukrep 3: do 80 % upravičenih stroškov oz. do 8.000 EUR.

Upravičeno območje

Območje RS.

Opombe

/

Podlage in viri

- Uradni list RS (2016b): Uredba o izvajanju Programa ukrepov na področju čebelarstva v Republiki Sloveniji v letih 2017–2019 (UL RS št. 73/16),
- MKGP (2016a): Program ukrepov na področju čebelarstva v Republiki Sloveniji v letih 2017–2019,
- predmetna javna naročila.
- Podporni program v vinskem sektorju in tržne dejavnosti

Namen in opis ukrepa

Namen ukrepa je izvajanje podpornih ukrepov v vinskem sektorju za okrepitev konkurenčne strukture in zagotavljanje možnosti za razvoj in prilagajanje proizvajalcev razmeram na trgu vina. Ukrepi se izvajajo na podlagi petletnega programa, ki ga pristojno ministrstvo predloži Evropski komisiji.

Struktura ukrepa

Skupina ukrepov vključuje naslednje ukrepe: Podpora za prestrukturiranje in preusmeritev vinogradov (1), ki je namenjena zamenjavi sort, spremembi lokacije vinogradov ali izboljšavi tehnologije, Podpora za promocijo vina (2), ki je namenjena promociji vina na trgih tretjih držav ter obveščanju potrošnikov v državah članicah o odgovornem uživanju vina in sistemih EU za označbe porekla in geografske označbe, ter Podpora vinarskemu sektorju za sejemske in promocijske dejavnosti (3). Ukrep 3 vključuje pomoč upravičencem za sodelovanje na izbranih specializiranih sejmi in promocijske dejavnosti na izbranih trgih v Evropi ter za svetovanje pri uvajanju vina na novem tržišču in za izobraževanje in svetovanje na področju enologije.

Upravičenci in pogoji

Ukrep 1: nosilci KMG, ki obdelujejo najmanj 0,85 ha vinogradov (0,6 ha na določenih območjih ali čgre za vinograd, ki je bil uničen zaradi naravne nesreče). Ukrep 2: pridelovalci, vpisani v register, združenja pridelovalcev, organizacije proizvajalcev vina in strokovne organizacije, ki izpolnjujejo pogoje. Ukrep 3: upravičenci so gospodarske družbe, zadruge in KMG, ki izpolnjujejo pogoje.

Merila za izbor

Ni meril za izbor.

Višina podpore

Ukrep 1: najmanj 35 % priznanih stroškov (delež in priznane stroške se določi letno). Ukrep 2: do 50 % upravičenih stroškov. Ukrep 3: do 80 % priznanih stroškov za sodelovanje na sejnih, objave v medijih, predstavitve vin in izobraževanje ter do 50 % priznanih stroškov za tržne raziskave in svetovanje.

Upravičeno območje

Območje RS.

Opombe

/

Podlage in viri

- Uradni list RS (2018e): Uredba o izvajanju podpornega programa v vinskem sektorju (UL RS št. 38/16, 23/17, 76/17 in 35/18),
- Uradni list RS (2017d): Uredba o ureditvi trga z vinom (UL RS št. 6/12, 38/12, 24/13, 66/14, 38/16 in 14/17).
- Promocija kmetijskih in živilskih proizvodov

Namen in opis ukrepa

Namen ukrepa je zagotavljanje systemskega financiranja, načrtovanja in izvajanja promocije proizvodov, izboljšanje informiranosti potrošnikov in utrjevanje kompetenc potrošnikov pri odločanju za nakup proizvodov, spodbujanje sodelovanja kmetijskih pridelovalcev, živilsko predelovalnih podjetij, njihovih reprezentativnih organizacij in države pri promociji, krepitev konkurenčnosti agroživilstva v RS, povečanje prodaje slovenskih kmetijskih in živilskih proizvodov ter spodbujanje lokalne pridelave in potrošnje, promocija proizvodov iz shem kakovosti oziroma prostovoljnih označb ter vpliv zavezancev za plačilo prispevka na načrtovanje promocije in namensko porabo zbranih sredstev. Načrtovanje in izvajanje promocije se določi s šestletnim strateškim načrtom in izvedbenimi dokumenti (programi promocije v izbranih sektorjih) za obdobje treh let.

Struktura ukrepa

Promocija se izvaja v obliki skupne splošne promocije ter promocije shem kakovosti in prostovoljnih označb ter proizvodov iz teh shem preko izobraževanja, informiranja in oglaševanja, organiziranja promocijskih dogodkov ter raziskav trga in učinkovitosti promocije. Promocija se lahko izvaja v sektorjih pridelave in predelave mleka, mesa, sadja, vrtnin, žit, oljk, grozdja za vino in medu.

Upravičenci in pogoji

Upravičenci so subjekti, ki izpolnjujejo pogoje in so v skladu z zakonom, ki ureja javno naročanje, izbrani za izvajanje storitev promocije in informiranja.

Merila za izbor

V okviru javnega naročanja se kot merila za izbor upoštevajo ponudbena cena, ideja kampanje in učinkovitost medijske strategije.

Višina podpore

Promocija se financira iz proračuna RS, obveznih prispevkov nosilcev KMG in kupcev, prostovoljno zbranih namenskih sredstev in drugih virov.

Upravičeno območje

Območje RS.

Opombe

/

Podlage in viri

- Uradni list RS (2012a): Zakon o promociji kmetijskih in živilskih proizvodov (UL RS št. 26/11 in 57/12),
- Vlada RS (2013a): Strateški načrt promocije kmetijskih in živilskih proizvodov 2013-2018 (št. 33000-1/2013/5),
- Uradni list RS (2017n): Odredba o Programu promocije za obdobje od 2016 do 2018 (UL RS št. 21/16 in 25/17),
- predmetna javna naročila.

2.3.4 Splošne storitve v podporo razvoju kmetijstva

- Kmetijsko znanstveno raziskovalno delo

Namen in opis ukrepa

Namen ukrepa je financiranje raziskovalnih projektov, ki so podpora izvajanju temeljnih razvojnih nalog države na področju izboljšanja konkurenčnosti in trajnostnega razvoja slovenskega kmetijstva, gozdarstva, prehrane in podeželja, ter financiranje slovenske udeležbe v mednarodnih raziskovalnih konzorcijih z namenom krepitev znanstvenih dognanj in sodelovanja na evropski ravni.

Struktura ukrepa

Ukrep vključuje sofinanciranje projektov v okviru Ciljnega raziskovalnega programa "Zagotovimo.si hrano za jutri" (CRP), sodelovanja slovenskih partnerjev v projektih tematskih iniciativ ERA-NET, področnih aplikativnih projektov (ARRS) ter projektov tehnične in strokovne pomoči.

Upravičenci in pogoji

Upravičenci so raziskovalne organizacije in zasebni raziskovalci, ki so vpisani v zbirko podatkov ARRS o izvajalcih raziskovalne in razvojne dejavnosti ali v register zasebnih raziskovalcev, in izpolnjujejo pogoje razpisov in raziskovalne uspešnosti raziskovalcev.

Merila za izbor

Merila za ocenjevanje predlogov projektov med drugim vključujejo ustreznost in potencialni vpliv projekta, raziskovalno in razvojno kakovost ter izvedljivost.

Višina podpore

Višina podpore je odvisna od posameznih programov oz. razpisov.

Upravičeno območje

Območje RS in EU.

Opombe

/

Podlage in viri

- Uradni list RS (2011c): Resolucija o raziskovalni in inovacijski strategiji Slovenije 2011–2020 (UL RS št. 43/11),
 - Uradni list RS (2012b): Pravilnik o Ciljnih raziskovalnih programih (CRP) (UL RS št. 43/11 in 6/12),
 - MVZT, MKGP & ARRS (2011): Sklep o izvajanju in financiranju Ciljnega raziskovalnega programa »Zagotovimo.si hrano za jutri« v obdobju 2011 do 2020,
 - predmetni javni razpisi ERA-NET in ARRS.
-
- FADN

Namen in opis ukrepa

Namen ukrepa je v okviru evropske mreže FADN (Farm Accountancy Data Network) zbirati računovodske podatke o dohodkih in poslovanju KMG, ki naj bi se uporabljali za analiziranje učinkov ter načrtovanje ciljev in ukrepov kmetijske politike ter za raziskovalne in svetovalne namene.

Struktura ukrepa

Ukrep ni podrobneje strukturiran.

Upravičenci in pogoji

V mreži FADN prostovoljno sodelujejo poročevalske kmetije, ki imajo sklenjeno pogodbo z MKGP ter v koledarskem letu vodijo kmetijsko knjigovodstvo in posredujejo podatke računovodski pisarni. Poleg KMG v mreži sodelujejo še nacionalna komisija FADN, pristojni upravni organ, Statistični urad RS (SURS), Javna služba kmetijskega svetovanja in izbrana računovodska pisarna (KGZS).

Merila za izbor

Poročevalske kmetije so izbrane na podlagi načrta za izbor poročevalskih kmetij, ki ga v skladu s predmetnimi uredbami EU pripravi SURS. Načrt je pripravljen na osnovi predpisanega števila KMG glede na celotno število KMG, določenih tipov kmetovanja, ekonomske velikosti in določenih območij.

Višina podpore

Poročevalske kmetije so upravičene do finančnega nadomestila.

Upravičeno območje

Območje RS.

Opombe

Pet obračunskih let po izplačilu sredstev morajo po sistemu FADN poročati tudi KMG, ki so prejela sredstva v okviru investicijskih ukrepov PRP (t.i. obvezniki).

Podlage in viri

- Uradni list RS (2014b): Pravilnik o delovanju mreže za zbiranje računovodskih podatkov o dohodkih in poslovanju kmetijskih gospodarstev, ki vodijo kmetijsko knjigovodstvo po metodologiji FADN (UL RS št. 76/14).
- Naloge genske banke

Namen in opis ukrepa

Namen ukrepa je podpora izvajanju javnih služb nalog rastlinske genske banke in genske banke v živinoreji. Naloge javnih služb vključujejo zbiranje in evidentiranje avtohtonega genskega materiala, ocenjevanje in vrednotenje materiala po mednarodnih deskriptorjih, razmnoževanje in zagotavljanje trajnostne rabe genskega materiala ter izobraževanje, usposabljanje in ozaveščanje javnosti.

Struktura ukrepa

Ukrep je razdeljen na podporo izvajanju javnih služb nalog rastlinske genske banke (RGB) in javnih služb nalog genske banke v živinoreji. Izvajalec javne službe je imenovan za obdobje 7 let in izvaja naloge v skladu s sprejetim programom dela.

Upravičenci in pogoji

Živinoreja: upravičenci so izvajalci, ki so izbrani na podlagi javnega razpisa in imajo v ustanovitvenem aktu podlago za opravljanje nalog, ki se izvajajo kot javna služba, in izpolnjujejo predpisane kadrovske in tehnične pogoje. RGB: upravičenci so izvajalci v skladu s programom javne službe, ki izpolnjujejo predpisane kadrovske in tehnične pogoje.

Merila za izbor

Živinoreja: merila za izbor koncesionarja vključujejo strokovno usposobljenost oseb, opremo in prostore za izvajanje nalog, izkušnje na področju ohranjanja biotske raznovrstnosti v živinoreji in mednarodno sodelovanje na predmetnem področju. RGB: ni meril za izbor.

Višina podpore

Javni službi se financirata iz proračuna RS glede na predvidene aktivnosti v programih dela.

Upravičeno območje

Območje RS.

Opombe

/

Podlage in viri

- Uradni list RS (2008a): Uredba o načinu in pogojih izvajanja javnih služb v živinoreji (UL RS št. 99/08),

- Uradni list RS (2016h): Javni razpis za izbiro koncesionarja za izvajanje javne službe nalog genske banke v živinoreji (UL RS št. 64/16),
- Uradni list RS (2017o): Uredba o javni službi nalog rastlinske genske banke (UL RS št. 60/17).
- Svetovalna služba

Namen in opis ukrepa

Namen ukrepa je podpora izvajanju javnih služb na področju kmetijskega svetovanja in svetovanja v čebelarstvu, ki so namenjeni nosilcem KMG, članom kmetij in čebelarjem ter javni upravi, interesnim organizacijam in širši javnosti. Naloge javnih služb vključujejo svetovanje na področju tehnologije, ekonomike, varne hrane in varstva okolja, svetovanje in pomoč pri izdelavi razvojnih načrtov, uveljavljanju ukrepov kmetijske politike ter organizaciji in delovanju različnih oblik združevanja proizvajalcev, svetovanje na področju predmetnih predpisov, promocijo in ozaveščanje ter druge naloge. Storitve javnih služb so za uporabnike lahko brezplačne ali delno ali v celoti plačljive.

Struktura ukrepa

Ukrep je razdeljen na podporo delovanju Javne službe kmetijskega svetovanja (JSKS) in Javne svetovalne službe v čebelarstvu (JSSČ). Izvajalec javne službe je imenovan za obdobje 7 let (JSKS) oz. 5 let (JSSČ) in izvaja naloge v skladu s sprejetim programom dela.

Upravičenci in pogoji

JSKS: Izvajalec mora izpolnjevati predpisane pogoje ter je imenovan z odločbo pristojnega ministra in deluje na podlagi letnih pogodb in programov dela. JSSČ: Koncesionar je izbran z javnim razpisom pristojnega ministrstva in mora zagotavljati predpisane kadrovske in tehnične pogoje.

Merila za izbor

Pri izboru koncesionarja se upoštevajo naslednja merila: reference osebja na področju svetovanja, kakovost osnutka programa dela ter opremljenost infrastrukture in prostorov za opravljanje nalog.

Višina podpore

Javni službi se financirata iz proračuna RS glede na predvidene aktivnosti v programih dela.

Upravičeno območje

Območje RS.

Opombe

/

Podlage in viri

- Uradni list RS (2017p): Uredba o načinu in obveznostih izvajanja javne službe kmetijskega svetovanja (UL RS št. 60/17),
- Uradni list RS (2015c): Uredba o izvajanju javne svetovalne službe v čebelarstvu (UL RS št. 9/15).

- Kmetijsko šolstvo in infrastruktura

Namen in opis ukrepa

Namen ukrepa je sofinanciranje vzpostavitve ugodnih razmer za izvajanje izobraževanja in usposabljanja za potrebe kmetijstva, živilstva in razvoja podeželja.

Struktura ukrepa

Sklop vključuje ukrep Sofinanciranje kmetijskega izobraževanja – praktični pouk, v okviru katerega se sofinancira materialne stroške praktičnega izobraževanja dijakov in študentov biotehniških, kmetijskih, vrtnarskih, gozdarskih, živilskih in veterinarskih srednjih in višjih strokovnih šol ter fakultet.

Upravičenci in pogoji

Upravičenci so izbrani vlagatelji na javnem razpisu, ki izvajajo veljavne izobraževalne programe rednega izobraževanja s praktičnim poukom na upravičenih področjih.

Merila za izbor

Merila za ocenjevanje vlog na javnem razpisu vključujejo delež lastnih sredstev oziroma drugih virov sofinanciranja, število udeležencev praktičnega izobraževanja ter obseg v izobraževanje vključenih kmetijskih in gozdnih površin oziroma učnih delavnic.

Višina podpore

Najvišji znesek javne podpore znaša 20.000 EUR na posamezno vlogo oz. do 50 % priznane vrednosti programa.

Upravičeno območje

Območje RS.

Opombe

/

Podlage in viri

- Uradni list RS (2018c): Zakon o kmetijstvu (UL RS št. 45/08, 57/12, 90/12 – ZdZPVHVVR, 26/14, 32/15, 27/17 in 22/18),
- Uradni list RS (2017q): Javni razpis za sofinanciranje kmetijskega izobraževanja – praktični pouk v letu 2017 (UL RS št. 12/17).
- Strokovne naloge v kmetijstvu

Namen in opis ukrepa

Namen ukrepa je financiranje izvedbe strokovnih nalog v proizvodnji kmetijskih rastlin in v živinoreji. S tem se pridelovalcem v rastlinski pridelavi zagotavlja kakovostno seme in sadilni material sort, ki so odpornejše na bolezni in škodljivce, prilagojene pridelovalnim razmeram v Sloveniji in zmanjšujejo potrebo po uporabi fitofarmaceutskih sredstev in mineralnih gnojil, ter omogoča višjo kakovost pridelkov in hitrejši prenos priporočljivih tehnologij pridelave v prakso. Namen podpore izvajanju strokovnih nalog v živinoreji je kontinuirano izboljševanje genetskega potenciala za vrste in pasme domačih živali iz potrjenih rejskih programov, ki so vključeni v skupni temeljni rejski program.

Struktura ukrepa

Strokovne naloge na področju poljedelstva, vrtnarstva, sadjarstva, vinogradništva, oljkarstva in hmeljarstva vključujejo selekcijo, žlahtnjenje, introdukcijo, ekološko rajonizacijo sort, zagotavljanje izhodiščnega razmnoževalnega materiala, tehnologijo pridelave, ugotavljanje vrednosti za predelavo in oceno letnika hmelja. Strokovne naloge v živinoreji vključujejo reprodukcijo, selekcijo, ocenjevanje plemenske vrednosti, ugotavljanje proizvodnih oz. delovnih sposobnosti, rodovništvo, spremljanje in napovedi medenja v čebelarstvu, izvajanje skupnega temeljnega rejskega programa, razvojno raziskovalne naloge, širjenje genetskega napredka in vodenje katastra čebelje paše.

Upravičenci in pogoji

Izvajalci javnih služb so izbrani z neposrednim imenovanjem ali z javnim razpisom. Izvajalci so lahko Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije, javni zavodi ali koncesionarji, ki izpolnjujejo predpisane pogoje glede prostorov, opremljenosti in kadrov.

Merila za izbor

Za ta ukrep ni meril oz. so določena v predmetnih javnih razpisih.

Višina podpore

Naloge javnih služb se financirajo iz proračuna RS glede na predvidene aktivnosti v programih dela ter (v določenih primerih) iz plačil za opravljene storitve.

Upravičeno območje

Območje RS. Javna služba v vinogradništvu se izvaja v vinorodnih deželah Podravje, Posavje in Primorska.

Opombe

/

Podlage in viri

- Uradni list RS (2018c): Zakon o kmetijstvu (UL RS št. 45/08, 57/12, 90/12 – ZdZPVHVVR, 26/14, 32/15, 27/17 in 22/18),
 - MF (2017): Obrazložitev sprejetega proračuna Republike Slovenije za leto 2017. 11 – Kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrana,
 - Uradni list RS (2017r): Uredba o javnih službah strokovnih nalog v proizvodnji kmetijskih rastlin (UL RS št. 60/17),
 - Uradni list RS (2015d): Pravilnik o nalogah, pogojih in cenah storitev opravljanja javne službe v hmeljarstvu (UL RS št. 45/10 in 81/15),
 - Uradni list RS (2008a): Uredba o načinu in pogojih izvajanja javnih služb v živinoreji (UL RS št. 99/08).
- Ukrepi na področju veterinarstva

Namen in opis ukrepa

Namen ukrepa je podpora delovanju sistema nadzora in zagotavljanja zdravja živali, ki omogoča pogoje za neovirano trgovanje z živalmi in njihovimi proizvodi.

Struktura ukrepa

Ukrep vključuje naloge identifikacije in registracije živali, varstva živali, uradnih veterinarskih pregledov ter odstranjevanja klavničnih odpadkov.

Upravičenci in pogoji

Izvajalci nalog so Uprava RS za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin, pooblaščen veterinarske in druge organizacije, ki delujejo v mreži javne veterinarske službe, ter organizacije, ki izvajajo javno službo strokovnih nalog v živinoreji. Javno službo ravnanja s stranskimi živalskimi proizvodi izvaja gospodarska družba, ki se ji dodeli koncesijo na podlagi javnega razpisa.

Merila za izbor

Za ta ukrep ni meril oz. so določena v predmetnih javnih razpisih.

Višina podpore

Naloge se financirajo iz proračuna RS ter (v določenih primerih) iz plačil uporabnikov za opravljene storitve.

Upravičeno območje

Območje RS.

Opombe

/

Podlage in viri

- Uradni list RS (2018j): Zakon o veterinarstvu (UL RS št. 33/01, 45/04 – ZdZPKG, 62/04 – odl. US, 93/05 – ZVMS, 90/12 – ZdZPVHVVR in 22/18),
- Uradni list RS (2018k): Zakon o veterinarskih merilih skladnosti (UL RS št. 93/05, 90/12 – ZdZPVHVVR, 23/13 – ZZZiv-C, 40/14 – ZIN-B in 22/18),
- Uradni list RS (2008b): Uredba o mreži javne veterinarske službe in izvajalcev nalog odobrenih veterinarjev (UL RS št. 54/08),
- Uradni list RS (2016i): Uredba o načinu, predmetu in pogojih izvajanja gospodarske javne službe ravnanja s stranskimi živalskimi proizvodi kategorije 1 in 2 (UL RS št. 134/06, 1/10 in 22/16),
- Uradni list RS (2008c): Pravilnik o izvajanju rednih uradnih veterinarskih pregledov na gospodarstvih (UL RS št. 23/06 in 57/08),
- Uradni list RS (2016j): Odredba o izvajanju sistematičnega spremljanja zdravstvenega stanja živali, programov izkoreninjanja bolezni živali ter cepljenj živali v letu 2017 (UL RS št. 82/16),
- MF (2017): Obrazložitev sprejetega proračuna Republike Slovenije za leto 2017. 11 – Kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrana,
- področni pravilniki o identifikaciji in registraciji živali.

- Fitosanitarni ukrepi ter varstvo in registracija sort

Namen in opis ukrepa

Namen ukrepa je omogočanje optimalne pridelave in trgovanja s kmetijskimi rastlinami ter varovanje okolja in zdravja ljudi preko podpore spremljanju in varovanju zdravja rastlin pred škodljivimi organizmi, fitosanitarnih pregledov in ukrepov, ocenjevanja, registracije in varne uporabe fitofarmacevtskih sredstev (FFS) ter varstva in registracije sort.

Struktura ukrepa

Ukrep je razdeljen na tri sklope. Zdravstveno varstvo rastlin (1) vključuje stalni zdravstveni nadzor rastočih rastlin, spremljanje in napovedovanje škodljivih organizmov (javna služba zdravstvenega varstva rastlin), fitosanitarni nadzor vnosa škodljivih organizmov, fitosanitarno ukrepanje in inšpekcijsko nadzorstvo. Nadzor nad fitofarmacevtskimi sredstvi (2) vključuje registracijo in izdajanje dovoljenj za promet in uporabo FFS, ocenjevanje aktivnih snovi in FFS, testiranje učinkovitosti, izvajanje nacionalnega akcijskega programa za doseganje trajnostne rabe FFS, usposabljanje za ravnanje s FFS, preglede naprav za nanašanje, obveščanje javnosti, strokovne naloge in raziskovalno delo, inšpekcijski nadzor in vodenje evidenc. Varstvo in registracija sort (3) vključuje uradno potrjevanje in nadzor semenskega materiala kmetijskih rastlin, registracijo dobaviteljev, nadzor nad uvozom, naknadno kontrolo in primerjalne poskuse ter preizkušanje sort (javna služba na področju semenarstva) in vodenje sortne liste.

Upravičenci in pogoji

Izvajalci nalog so Uprava RS za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin, Finančna uprava RS, pristojne inšpekcijske službe in MKGP. Naloge javne službe zdravstvenega varstva rastlin in javne službe na področju semenarstva izvajajo pravne in fizične osebe, ki se jim dodeli koncesija na podlagi javnega razpisa. Naloge zdravstvenega varstva rastlin na področju gozdarstva izvaja javna gozdarska služba. Določene naloge iz sklopov 2 in 3 izvajajo pravne in fizične osebe z javnim pooblastilom oz. ki so bile izbrane na podlagi javnega razpisa.

Merila za izbor

Za ta ukrep ni meril oz. so določena v predmetnih javnih razpisih.

Višina podpore

Naloge se financirajo iz proračuna RS ter (v določenih primerih) iz plačil imetnikov rastlin.

Upravičeno območje

Območje RS.

Opombe

/

Podlage in viri

- Uradni list RS (2018l): Zakon o zdravstvenem varstvu rastlin (UL RS št. 62/07, 36/10, 40/14 – ZIN-B in 21/18 – ZNOrg),
- Uradni list RS (2012c): Zakon o fitofarmacevtskih sredstvih (UL RS št. 83/12),

- Uradni list RS (2018m): Zakon o semenskem materialu kmetijskih rastlin (UL RS št. 25/05, 41/09, 32/12, 90/12 – ZdZPVHVVR in 22/18),
 - Uradni list RS (2007a): Pravilnik o pogojih in nalogah opravljanja javne službe zdravstvenega varstva rastlin (UL RS št. 34/06 in 36/07),
 - Uradni list RS (2007b): Pravilnik o pogojih za opravljanje nalog zdravstvenega varstva rastlin po javnem pooblastilu (UL RS št. 110/05 in 36/07),
 - Vlada RS (2012): Nacionalni akcijski program za doseganje trajnostne rabe fitofarmacevtskih sredstev za obdobje 2012–2022 (št. 34300-2/2012/3),
 - MF (2017): Obrazložitev sprejetega proračuna Republike Slovenije za leto 2017. 11 – Kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrana.
- Ukrepi na področju kakovosti hrane in krme

Namen in opis ukrepa

Namen ukrepov je zagotavljanje varnosti in kakovosti hrane in krme v vseh fazah proizvodnje, skladiščenja in distribucije, s čimer se zagotavlja varovanje zdravja ljudi in interesov potrošnikov, varovanje zdravja in zaščita živali, varovanje zdravja rastlin in okolja ter povečuje zaupanje potrošnikov, drugih uporabnikov in trgovinskih partnerjev. Zagotavljanje varnosti živil temelji na načelu neprekinjenega nadzora in sledljivosti od vključno pridelave do prodaje ali dobave živil potrošniku.

Struktura ukrepa

Naloge v okviru ukrepa obsegajo ugotavljanje skladnosti in uradni nadzor ter registracijo živilskih obratov in obratov na področju proizvodnje krme.

Upravičenci in pogoji

Izvajalci nalog so Uprava RS za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin, Fitosanitarna uprava RS, pristojne inšpekcijske službe, nacionalni referenčni in uradni laboratoriji ter MKGP.

Merila za izbor

Ni meril za izbor.

Višina podpore

Naloge se financirajo iz proračuna RS na podlagi letnega finančnega programa.

Upravičeno območje

Območje RS.

Opombe

/

Podlage in viri

- Uradni list EU (2002): Uredba (ES) št. 178/2002 o določitvi splošnih načel in zahtevah živilske zakonodaje, ustanovitvi Evropske agencije za varnost hrane in postopkih, ki zadevajo varnost hrane,
- Uradni list RS (2018k): Zakon o veterinarskih merilih skladnosti (UL RS št. 93/05, 90/12 – ZdZPVHVVR, 23/13 – ZZZiv-C, 40/14 – ZIN-B in 22/18),

- Uradni list RS (2012d): Zakon o krmi (UL RS št. 127/06 in 90/12 – ZdZPVHVVR).
- Podpora nevladnim organizacijam

Namen in opis ukrepa

Namen ukrepa je spodbujanje boljše organiziranosti civilne družbe na področju kmetijstva in gozdarstva, združevanja in povezovanja zainteresiranega prebivalstva na podeželju ter prenosa znanja in informiranja deležnikov v kmetijskem in gozdarskem sektorju.

Struktura ukrepa

Sklop vključuje tri ukrepe: Pomoč za prenos znanja in informiranje na področju predelave ter s kmetijstvom povezanega delovanja na podeželju (sofinanciranje izvajanja strokovnih prireditev), Pomoč delovanju nepridobitnih združenj na področju kmetijstva, gozdarstva in podeželja, Pomoč nepridobitnim organizacijam pri organizaciji strokovnih in jubilejnih dogodkov.

Upravičenci in pogoji

Upravičenci so na javnih razpisih izbrane nevladne organizacije, nepridobitna združenja ali druge nepridobitne oblike sodelovanja kmetov, ki imajo aktivne člane, delujejo na ožjem ali širšem območju Slovenije in predložijo program dela oziroma dogodka.

Merila za izbor

Merila za ocenjevanje vlog na javnih razpisih med drugim vključujejo število aktivnih članov, geografsko pokritost delovanja vlagatelja, izvajanje aktivnosti, delež lastnih sredstev za izvedbo programa in status delovanja društva v javnem interesu.

Višina podpore

Delež dodeljene pomoči znaša do 70 % upravičenih stroškov na upravičenca (v določenih primerih do 100 %).

Upravičeno območje

Območje RS.

Opombe

/

Podlage in viri

- Uradni list RS (2015b): Uredba o ukrepih kmetijske strukturne politike in kmetijske politike razvoja podeželja (UL RS št. 35/15),
- predmetni javni razpisi v letu 2017.

3. Vrednotenje kmetijske politike v Sloveniji

3.1 PODLAGE ZA VREDNOTENJE KMETIJSKE POLITIKE V SLOVENIJI

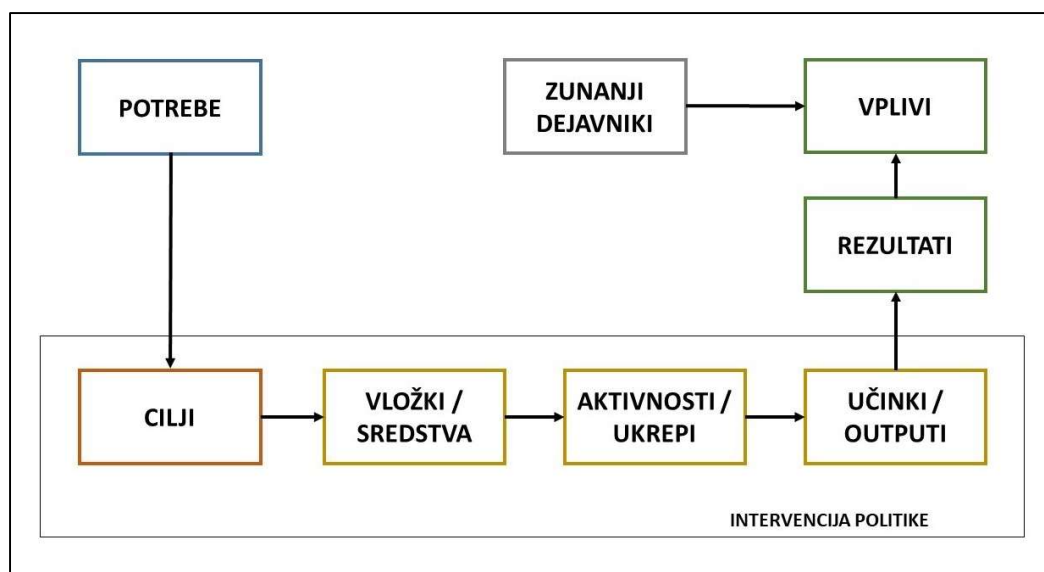
3.1.1 Predmet vrednotenja: cilji in ukrepi slovenske kmetijske politike

Okvir in mehanizme slovenske kmetijske politike od pristopa Slovenije v Evropsko unijo (EU) določajo institucije EU v okviru rednih zakonodajnih postopkov in strateških političnih odločitev. Skupna kmetijska politika (SKP) je ena izmed prvih skupnih politik, ki še vedno sodi med najpomembnejše politike EU. Proračunski, strateški in zakonodajni okvir SKP se praviloma preverja in po potrebi preoblikuje v nekajletnih cikliih, ki sovpadajo z večletnim finančnim okvirjem EU. V večletnem finančnem okvirju 2014–2020 tako sredstva za SKP zavzemajo okrog 38 % proračuna EU (Uradni list EU, 2013a).

Proces oblikovanja SKP za obdobje 2021–2027 z objavo predloga večletnega finančnega okvirja (Evropska komisija, 2018a) ter predlogov uredb o ukrepih politike (Evropska komisija, 2018b) v maju in juniju 2018 vstopa v osrednjo fazo odločanja v Svetu EU in Evropskem parlamentu. Trenutno je že mogoče napovedati, da bo šlo za eno od korenitejših sprememb politike, ki jo lahko postavimo ob bok MacSharrjevi (1992) in Fischlerjevi (2003) reformi SKP. Podobno kot v imenovanih dveh primerih tudi tokrat lahko govorimo o dejanski reformi SKP. Reformni vidik je izražen zlasti v predvidenem znižanju podpor ter uvajanju strateškega načrtovanja za celoten spekter kmetijske politike, ki bo vključeval tako neposredna plačila (I. steber SKP) kot tudi politiko razvoja podeželja (II. steber SKP). Prehod na strateško načrtovanje ukrepov, ki temelji na kvantitativnih podlagah (cilji, kazalniki), predstavlja pomembno spremembo v paradigmi SKP. Ta se načelno spreminja iz politike izpolnjevanja pogojev (*angl.: compliance*) v politiko doseganja zastavljenih ciljev (*angl.: performance*).

Strateško načrtovanje temelji na kvantitativni opredelitvi potreb in iz tega izvedenih ciljev kmetijske politike, ki jih uresničujemo z najboljšo možno kombinacijo ukrepov. Kakovost zastavljene in uresničene politike ocenjujemo z metodo vrednotenja (evalvacije) (Rossi *et al.*, 1999), ki smo jo uporabili v tej raziskavi z namenom, da bi analitično podprli strateško načrtovanje prihodnje kmetijske politike v Sloveniji. Raziskovalni projekt tako predstavlja preizkus obstoječe slovenske kmetijske politike v okvirju, kot ga predvideva nova reforma SKP, ki naj bi pokazal na izzive in ponudil možne odgovore nanje.

Strateško načrtovanje politike je pogoj za družbeno racionalno (smotno) in predvsem učinkovito delovanje javnih politik. Temelji na jasni opredelitvi potreb za javno intervencijo, določitvi ciljev ukrepanja ter izboru ukrepov, ki prispevajo k uresnitvi ciljev. Ukrepi imajo učinke, dosegajo rezultate ter vplivajo na razvoj in stanje predmeta obravnave, v našem primeru kmetijstva in podeželja. Strateški pristop k vodenju javne politike lahko opredelimo takrat, ko se ti elementi povežejo v intervencijsko logiko (slika 1).



Slika 1. Prikaz povezanosti posameznih elementov intervencijske logike (prirejeno po Evropski komisiji, 2015b)

Intervencijsko logiko oziroma logiko posegov kmetijske politike Evropska komisija (2015a, str. 10) opredeljuje kot »logično povezavo med problemom, ki ga je treba nasloviti, (ali ciljem, ki ga je treba zasledovati), globljimi dejavniki, ki vplivajo na problem, ter razpoložljivimi možnostmi politik (ali dejanskimi EU ukrepi), ki naslavlja problem ali dosegajo cilje. Intervencijska logika se uporablja tako pri vnaprejšnjih ocenah učinkov kot tudi pri presoji za nazaj«.

Pomembno je, da delovanje politike temelji na logiki cikla politike, ki ob stalnem spremljanju učinkov, rezultatov in vplivov ukrepanja politiko tudi vrednoti in spreminja glede na doseženo. Spremljanje (monitoring) in vrednotenje (evalvacija) javnih politik sta zato pomembna elementa strateškega delovanja države. Uporabljata se z namenom, da ugotovimo, v kolikšni meri ukrepi politike dosegajo zastavljene cilje, in predlagamo ustrezne spremembe. Za namen spremljanja in ocenjevanja politik lahko izvajamo tri različne aktivnosti, ki se med seboj dopolnjujejo: spremljanje, vrednotenje in revizija (Evropska komisija, 2015a).

Evropska komisija spremljanje (monitoring) definira kot »neprekinjeno nalogo pregledovanja informacij ter sistematičnega zbiranja podatkov o proračunskih vložkih in financiranih aktivnosti. Monitoring ustvarja kvantitativne podatke in zagotavlja povratne informacije o ustrezni izvedbi instrumentov/ukrepov ter tako omogoča popravljanje odmikov od operativnih ciljev. Spremljanje prispeva k odgovorni javni porabi in zagotavlja dragocene informacije za vrednotenje instrumentov/ukrepov« (Evropska komisija, 2015a, str. 9).

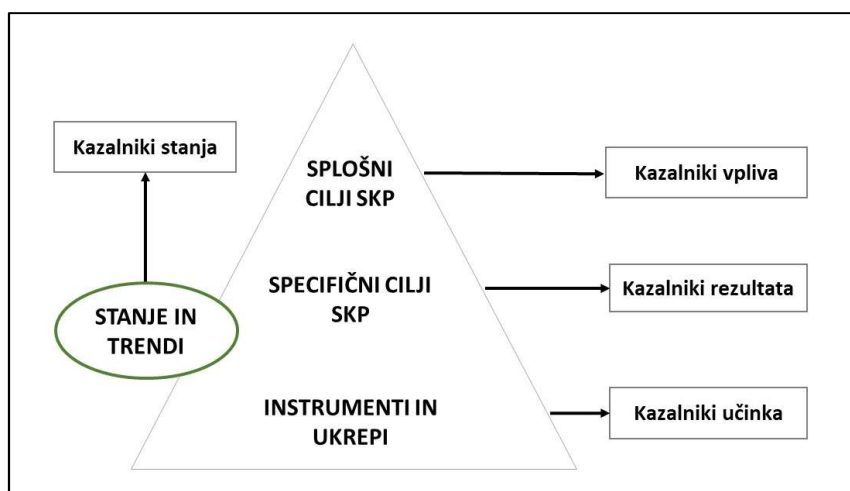
Vrednotenje javnih politik po drugi strani »vključuje presojo intervencij skladno z njihovimi rezultati, učinki in potrebami, ki naj bi jih zadovoljile. Je sistematično orodje, ki zagotavlja dokaze za odločanje ter izboljšuje uspešnost, uporabnost in učinkovitost. Še več, vrednotenje prispeva k izboljšani transparentnosti, učenju in odgovornosti. Tako omogoča pridobivanje izkušenj za prihodnost o tem, kaj deluje, v katerih pogojih in zakaj (ali zakaj ne)« (Evropska komisija, 2015a, p. 9). Cilj revizije je izboljšati administrativno in finančno upravljanje ukrepov in sredstev (Evropska komisija, 2015a).

Ključno vlogo pri teh aktivnostih igrajo kazalniki, s katerimi lahko merimo ali opišemo doseganje ciljev v danem trenutku (slika 2). Uporaba kazalnikov nam torej omogoča kvantifikacijo opazovanih

fenomenov, ki jih spremljamo oziroma vrednotimo v okviru delovanja javnih politik. Ločimo lahko med naslednjimi tipi kazalnikov (Evropska komisija, 2015a):

- kazalniki učinka (*output indicators*), s katerimi merimo neposredne aktivnosti in izdelke intervencij,
- kazalniki rezultata (*result indicators*), s katerimi spremljamo neposredne in takojšnje posledice oziroma rezultate intervencij,
- kazalniki vpliva (*impact indicators*), s katerimi vrednotimo bolj dolgoročne posledice oziroma vplive intervencij,
- kazalniki stanja (*context indicators*), s katerimi spremljamo širše ekonomske, družbene in okoljske trende in stanje na ciljnih področjih javne politike.

Merjenje neposrednih učinkov (outputov) ukrepov je sicer pomembno za spremljanje in vrednotenje določenih vidikov izvajanja instrumentov, vendar sami po sebi ne povedo dovolj, da bi lahko celovito presodili uspešnost in učinkovitost politike. K doseganju posameznega cilja pogosto prispeva več različnih ukrepov oziroma instrumentov kmetijske politike, hkrati pa lahko posamezen ukrep prispeva tudi k več različnim ciljem. Podobno velja za kazalnike, saj se lahko posamezen kazalnik uporablja za spremljanje več ciljev in obratno. Pri interpretaciji kazalnikov je pomembno upoštevati tudi to, da je merjenje neposrednih aktivnosti v okviru ukrepov (kazalniki učinka) običajno precej zanesljivo, medtem ko na vrednosti kazalnikov rezultata in vpliva lahko pomembno vplivajo tudi zunanji dejavniki, ki niso nujno povezani z instrumenti politike. Kazalnike učinka, rezultata in vpliva je torej treba interpretirati v širšem kontekstu delovanja politike, kar je še posebej relevantno v primeru kmetijstva, ki je izpostavljeno številnim spremembam v naravnih in drugih pogojih (Evropska komisija, 2015a).



Slika 2. Prikaz hierarhije kazalnikov, ki se uporabljajo v okviru spremljanja in vrednotenja Skupne kmetijske politike (SKP) Evropske unije (povzeto po Evropski komisiji, 2015a)

Kakovostno spremljanje in vrednotenje nam omogoča sprotno učenje, ki izhaja iz izkušenj pri izvajanju politik, pravočasno in dobro podprto odločanje ter bolj učinkovito razporejanje sredstev. Poleg tega izboljšuje tudi legitimnost, transparentnost in odgovornost pri oblikovanju javnih politik (Evropska komisija, 2015b). Obe aktivnosti sta zato ključnega pomena v procesu odločanja ter za oblikovanje in izvajanje politike, utemeljene na dejstvih (*evidence-based policy*).

3.1.2 Namen, cilji in hipoteze raziskave

Uradni zakonodajni predlogi Evropske komisije o prihodnji SKP (Evropska komisija, 2018b) napovedujejo večjo pristojnost držav članic na področju strateškega načrtovanja, s tem pa tudi njihovo odgovornost za doseganje merljivih ciljev, kar predstavlja temeljno spremembo SKP. Ob tem se bodo ohranili dosedanja dvostebna struktura in instrumenti (oblike neposrednih plačil in politika razvoja podeželja) ter širile družbene vloge in naloge kmetijske politike. Treba bo pripraviti strateški načrt za izvajanje celotne SKP v državi članici, ki bo vključeval utemeljitev potreb, definiranje ciljev, izbor ukrepov ter načrt spremljanja in vrednotenja.

V dosednji razpravi uvedba strateške logike in rezultatske naravnosti kmetijske politike na ravni držav članic ni sporna in bo po vsej verjetnosti tudi uveljavljena ob sprejetju zakonodajnih predlogov. Zato je v državi potreben resen razmislek o prioritetah, konceptu in načinu vodenja kmetijske politike. Ta sprememba ni potrebna zgolj zaradi pričakovanih sprememb SKP, ampak jo kaže uveljaviti tudi zaradi novih izzivov kmetijstva (digitalizacija kmetijstva, podnebne spremembe, novi družbeni izzivi) in premajhne uspešnosti in učinkovitosti sedanjega modela SKP. Nosilci odločanja bi se morali vprašati, zakaj in kakšno kmetijsko politiko imamo, koliko je ta sploh strateško in rezultatsko naravnana ter kako uresničujemo zastavljene cilje kmetijske politike. V tej študiji želimo prispevati k iskanju odgovorov na ta vprašanja, ki se na prvi pogled zdijo preprosta, a se v nadaljevanju izkažejo za izjemno kompleksna in zahtevna.

Slovenija ima formalni strateški okvir izvajanja kmetijske politike, ki se manifestira v Resoluciji o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 (Uradni list RS, 2011a) in spremljajočih dokumentih, pa tudi s strategijami in zakonodajo na področju varstva okolja, narave, dobrobiti živali in drugih relevantnih področjih, ter nenazadnje s Programom razvoja podeželja RS za obdobje 2014–2020 (MKGP, 2017a). Vprašanje torej ni, ali Slovenija ima strateški okvir kmetijske politike ali ne, temveč kako uspešno kmetijska politika uresničuje zastavljene cilje in kakšna je kakovost strateškega načrtovanja.

V iskanju odgovorov na ta vprašanja se je raziskovalna skupina v sklopu CRP projekta št. V4-1608 z naslovom »Učinki in perspektive SKP na slovensko kmetijstvo in podeželje« in v dogovoru z naročnikom lotila vrednotenja aktualne kmetijske politike, ki velja za obdobje 2014–2020. Pri tem je bil naš namen predvsem podpreti prihodnje strateško načrtovanje kmetijske politike. Poudariti velja, da so v vrednotenje prvič zajeti vsi ukrepi kmetijske politike v Sloveniji, kar pomeni, da smo v raziskavo poleg politike in ukrepov, vezanih na evropska sredstva, vključili tudi vse pomembne nacionalne ukrepe. Slednje je pomembno tudi z vidika prihodnjih nacionalnih strateških načrtov SKP, ki predvidevajo vključevanje ukrepov iz I. in II. stebra kmetijske politike.

Cilj vrednotenja je bil izvesti presojo ukrepov slovenske kmetijske politike v okviru aktualnega programskega obdobja 2014–2020 z vidika ustreznosti, skladnosti in potencialnih učinkov ukrepov, ki smo jo izvedli z vidika predhodne (*ex-ante*) presoje. Okvir vrednotenja je predstavljal celoten nabor ukrepov slovenske kmetijske politike, ki smo jih opredelili v predhodni analizi (poglavje **Napaka! Vira sklicevanja ni bilo mogoče najti.**3.1).

Na podlagi identificiranih splošnih in iz njih izvedenih ciljev slovenske kmetijske politike (poglavje **Napaka! Vira sklicevanja ni bilo mogoče najti.**) smo opredelili naslednja evalvacijska vprašanja:

1. V kolikšni meri so izbrani ukrepi slovenske kmetijske politike v obdobju 2014–2020 ustrezni, skladni in potencialno učinkoviti:
 - a) pri doseganju splošnega cilja *Odporna in konkurenčna proizvodnja* in iz njega izvedenih ciljev na področjih prehranske varnosti, dohodkovnega položaja, stabilnosti dohodka, učinkovitosti rabe virov, dostopnosti virov, verig vrednosti in varnosti hrane;
 - b) pri doseganju splošnega cilja *Trajnostno upravljanje z naravnimi viri in zagotavljanje javnih dobrin* in iz njega izvedenih ciljev na področjih podnebnih sprememb, ohranitve biotske pestrosti, varstva tal, varstva voda in dobrobiti živali;
 - c) pri doseganju splošnega cilja *Uravnotežen razvoj podeželja* in iz njega izvedenih ciljev na področjih zaposlenosti in kakovosti življenja na podeželju ter socialne vključenosti;
 - d) pri doseganju splošnega cilja *Znanje in komuniciranje* in iz njega izvedenih ciljev na področjih ustvarjanja in prenosa znanja ter informiranja in ozaveščanja?

Poleg zgoraj opisanega standardnega pristopa k vrednotenju kmetijske politike v Sloveniji smo si zastavili še nekaj dodatnih vprašanj:

2. Kako se struktura ukrepov slovenske kmetijske politike zrcali v spektru ciljev in prioritet SKP?
3. Kateri cilji in ukrepi opredeljujejo intervencijsko logiko slovenske kmetijske politike, do kakšne mere je izpeljana in kakšna je njena kakovost?
4. Kakšen je pomen posameznih ciljev kmetijske politike oziroma kateri cilji imajo največjo težo glede na ustreznost, vpliv in porazdelitev proračunskih sredstev?
5. Kateri so ključni kazalniki stanja za posamezne cilje kmetijske politike in kakšno je gibanje njihovih vrednosti v zadnjem obdobju kot okvirnih meril uspešnosti ukrepov kmetijske politike?
6. Kakšna je uspešnost in učinkovitost uresničevanja splošnih in izvedenih ciljev ter ukrepov kmetijske politike, kot je razvidno iz pregleda dosedanjih analiz?
7. Kako izboljšati strateški pristop pri načrtovanju kmetijske politike v prihodnje (priporočila)?

Razvili smo izviren metodološki pristop na podlagi metodologije, ki je bila za potrebe Evropske komisije uporabljena pri vrednotenju SKP na ravni EU (Chartier in Cronin, 2016). Ta temelji na intenzivnem raziskovanju virov in kvalitativnem skupinskem raziskovanju s pomočjo vključitve deležnikov – poznavalcev slovenske in evropske kmetijske politike.

Pri izvedbi raziskave bomo preizkusili naslednje temeljne hipoteze:

1. Intervencijska logika med cilji in ukrepi slovenske kmetijske politike je le redko jasno izpeljana, zato lahko govorimo o šibki povezavi med potrebami, cilji in ukrepi kmetijske politike.
2. Večina ukrepov poskuša uresničevati več ciljev, zato so pogosto zastavljeni splošno in posledično manj uspešni pri doseganju ciljev.
3. Kmetijska politika je predvsem zaradi šibkega določanja potreb, premalo natančne opredelitve ciljev in preveč splošnih ukrepov sorazmerno šibko rezultatsko naravnana in pomanjkljivo strateško utemeljena.
4. Ekonomski, predvsem dohodkovni, cilji imajo ključno prioriteto v okviru kmetijske politike.
5. Uresničevanje zastavljenih ciljev kmetijske politike je večinoma šibko.

3.2 PRESOJA INTERVENCIJSKE LOGIKE UKREPOV KMETIJSKE POLITIKE

3.2.1 Pristop k presoji intervencijske logike

Intervencijsko logiko, tj. načrtovano povezavo med cilji in ukrepi kmetijske politike, smo opisali za vsak izvedeni cilj, in sicer do mere, kot je intervencijsko logiko mogoče prepoznati v relevantnih nacionalnih dokumentih. V prvem koraku smo pripravili splošno vsebinsko opredelitev ciljev, kot jih opredeljujejo ekonomska teorija, teorija javnih politik, drugi strokovni viri s področja kmetijske politike in relevantne mednarodne konvencije. V drugem koraku smo podrobno pregledali državne strateške in operativne dokumente na področju kmetijske politike ter obrazložitev sprejetega proračuna RS za leto 2018 (MF, 2018). Na podlagi tega pregleda smo povzeli:

1. nacionalno opredelitev posameznega izvedenega cilja in v zvezi z njim identificiranih potreb po ukrepanju kmetijske politike,
2. specifične cilje in instrumente kmetijske politike v skladu s teorijo vrednotenja javnih politik.

Pri opisu in navedbah posameznih elementov intervencijske logike (potrebe, cilji in instrumenti) smo se držali okvirov obstoječih dokumentov, tudi če so bili ti elementi nejasno opredeljeni. Če posameznih elementov intervencijske logike nismo zasledili, jih nismo posebej razvijali. Instrumente v opisu intervencijske logike smo naknadno dopolnili na podlagi izvedene analize ustreznosti ukrepov kmetijske politike (poglavje 3.3.2), kjer smo identificirali ukrepe, ki neposredno naslavlja posamezne cilje (ocena vsaj 2 glede na opredeljene kriterije za vrednotenje ustreznosti ukrepov, preglednica 2). V opis intervencijske logike smo vključili tudi predlog možnega nabora kazalnikov za vrednotenje kmetijske politike po posameznih izvedenih ciljeh (poglavje 2.2).

V tretjem koraku smo za vsak izvedeni cilj podali kratko oceno kakovosti intervencijske logike in do kakšne mere je ta izpeljana. Presoja je potekala v okviru raziskovalne skupine s skupinskim kvalitativnim vrednotenjem na podlagi pripravljenih kriterijev (preglednica 1).

Preglednica 1. Kriteriji za presojo opredeljenosti intervencijske logike posameznih izvedenih ciljev kmetijske politike v Sloveniji

Ocena	Obrazložitev kriterija
4	Celovito in podrobno izpeljana intervencijska logika
3	Manjše vrzeli v intervencijski logiki
2	Večje vrzeli v intervencijski logiki
1	Intervencijska logika opredeljena le v sledovih

3.2.2 Opis intervencijske logike slovenske kmetijske politike v obdobju 2014-2020

3.2.2.1 ODPORNA IN KONKURENČNA PROIZVODNJA

Prehranska varnost

Opredelitev

Prehranska varnost obstaja, ko ima prebivalstvo ob vsakem času zagotovljene pogoje za fizičen, socialen in ekonomski dostop do zadostne količine varne in ustrezno hranljive prehrane, ki ustreza njihovim potrebam in prehranskim preferencam za aktivno in zdravo življenje (FAO, 2001). V agrarno političnem smislu se prehransko varnost razume tudi kot primerno razmerje med uvozom in izvozom

hrane (čim manjša uvozna odvisnost), kar merimo praviloma s stopnjami samooskrbe za tiste proizvode, ki se pridelujejo v določenem narodnem gospodarstvu.

Nacionalna opredelitev cilja in potreb

Cilj je proizvodnja varne in kakovostne hrane, ki prispeva k zagotavljanju prehranske varnosti v svetovnem, evropskem in nacionalnem okviru, s trajnostnim izkoriščanjem domačih proizvodnih virov. V pričakovanih razmerah večjih težav z oskrbo s hrano v svetovnem merilu in spoznanj o negativnih učinkih velikih transportov hrane na okolje naj bi tako na nacionalni ravni okrepili proizvodnjo in ekonomsko učinkovito pokrivanje dela svojih potreb po hrani ter tam, kjer je mogoče zagotoviti konkurenčnost, tudi prispevali h globalni prehranski varnosti.

Specifični cilji

Specifični cilji za posamezne kmetijske sektorje so opredeljeni v okviru Strategije za izvajanje Resolucije o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020, vendar pristop ni sistematičen in je le delno kvantificiran.

Kazalniki

- Stopnja samooskrbe za izbrane kmetijske proizvode,
- Trgovinska bilanca na področju agroživilstva.

Instrumenti

- 1A.2 Shema osnovnega plačila,
- 1A.3 Plačilo za kmetijske prakse, ki ugodno vplivajo na podnebje in okolje,
- 1A.4 Plačilo za mlade kmete,
- 1A.5 Sheme proizvodno vezanih podpor,
- 1A.6 Plačila za območja z naravnimi omejitvami,
- 1A.8 Začasni izredni ukrepi na kmetijskih trgih,
- 1A.9 Šolska shema,
- 1B.2 Sofinanciranje zavarovalnih premij,
- 2A.3 M03.1 – Podpora za novo sodelovanje v shemah kakovosti,
- 2A.4 M04.1 – Naložbe v kmetijska gospodarstva,
- 2A.5 M04.2 – Naložbe v predelavo, trženje in razvoj kmetijskih proizvodov,
- 2A.6 M04.3 – Naložbe v infrastrukturo kmetijstva in gozdarstva,
- 2A.7 M06.1 – Pomoč za zagon dejavnosti za mlade kmete,
- 2A.8 M06.3 – Pomoč za zagon dejavnosti majhnih kmetij,
- 2A.13 M09 – Ustanovitev skupin in organizacij proizvajalcev,
- 2A.15 M11 – Ekološko kmetovanje,
- 2A.16 M13 – Plačila območjem z naravnimi ali drugimi posebnimi omejitvami,
- 2A.18 M16 – Sodelovanje,
- 2A.19 M19 – Podpora za lokalni razvoj v okviru pobude LEADER,
- 2B.1 Pomoč za dokončanje komasacijskih postopkov,
- 2B.2 Program podpor čebelarjem,
- 2B.3 Podporni program v vinskem sektorju in tržne dejavnosti,
- 2B.4 Promocija kmetijskih in živilskih proizvodov,
- 3.1 Kmetijsko znanstveno raziskovalno delo,
- 3.4 Svetovalna služba,
- 3.5 Kmetijsko šolstvo in infrastruktura,

- 3.6 Strokovne naloge v kmetijstvu,
- 3.7 Ukrepi na področju veterinarstva,
- 3.8 Fitosanitarni ukrepi ter varstvo in registracija sort,
- 3.9 Ukrepi na področju kakovosti hrane in krme.

Ocena	Obrazložitev ocene opredeljenosti intervencijske logike
2	V intervencijski logiki so prisotne vrzeli. Splošni cilj prehranske varnosti je razumljen kot doseganje stopnje samooskrbe za posamezne kmetijske proizvode, vendar so specifični cilji in kazalniki po posameznih kmetijskih sektorjih le delno izpeljani, povezava med specifičnimi cilji in ukrepi kmetijske politike pa je v strateških dokumentih pomanjkljiva in ne dovolj jasno izpostavljena. To posebej velja za naložbe v znanje, povečanje učinkovitosti in boljšo organiziranost v kmetijstvu.

Strateške podlage in viri

- FAO (2002): The State of Food Insecurity in the World 2001. – FAO, Rim.
- Uradni list RS, 2011a): Resolucija o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – »Zagotovimo.si hrano za jutri« (UL RS št. 25/11),
- MKO (2014): Strategija za izvajanje Resolucije o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020,
- MF (2018): Obrazložitev sprejetega proračuna Republike Slovenije za leto 2018. 11 – Kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrana,
- MKGP (2017a): Program razvoja podeželja RS za obdobje 2014-2020 (različica 5.1).

Dohodkovni položaj

Opredelitev

Dohodkovni položaj je eno od ključnih vprašanj kmetijske politike, ki pa ni enoznačno opredeljeno. V kmetijstvu ga merimo na različne načine, in sicer kot faktorski dohodek na agregatni ravni (Ekonomski račun za kmetijstvo), kot razmerje med prihodki in stroški po sektorjih (prihodkovno-stroškovna pariteta iz Modelnih kalkulacij KIS) ali kot različne dohodkovne kategorije iz knjigovodstva (po sistemu FADN ali drugih sistemih knjigovodstva). Zanima nas primerjava z dohodki iz gospodarstva, med kmetijskimi sektorji, med velikostnimi skupinami, med časovnimi obdobji, na ravni vložka dela in drugo.

Nacionalna opredelitev cilja in potreb

Cilj je zagotavljanje primerne dohodkovnega položaja kmetijstva z ohranjanjem stabilnih pogojev za kmetovanje in obsega kmetijske pridelave. Kot temelj trajnostnega razvoja slovenskega kmetijstva so bile opredeljene tržno usmerjene družinske kmetije in druge oblike kmetijskih gospodarstev, ki bodo s svojo kmetijsko proizvodnjo prispevale k uresničevanju ciljev kmetijske politike in kjer se s kmetijstvom poklicno ukvarja vsaj ena oseba.

Specifični cilji

Podrobnejši in kvantificirani cilji po sektorjih in tipih kmetijskih gospodarstev niso opredeljeni.

Kazalniki

- Faktorski dohodek v kmetijstvu,
- Faktorski dohodek na polnovredno delovno moč,
- Standardni prihodek na kmetijsko gospodarstvo po tipih kmetovanja.

Instrumenti

- 1A.2 Shema osnovnega plačila,
- 1A.3 Plačilo za kmetijske prakse, ki ugodno vplivajo na podnebje in okolje,
- 1A.4 Plačilo za mlade kmete,
- 1A.5 Sheme proizvodno vezanih podpor,
- 1A.6 Plačila za območja z naravnimi omejitvami,
- 1A.7 Shema za male kmete,
- 1A.8 Začasni izredni ukrepi na kmetijskih trgih,
- 1B.1 Vračilo dela trošarine za gorivo,
- 1B.2 Sofinanciranje zavarovalnih premij,
- 1B.3 Podpora ob nepredvidljivih dogodkih, odprava posledic naravnih nesreč in odškodnine,
- 2A.3 M03.1 – Podpora za novo sodelovanje v shemah kakovosti,
- 2A.4 M04.1 – Naložbe v kmetijska gospodarstva,
- 2A.5 M04.2 – Naložbe v predelavo, trženje in razvoj kmetijskih proizvodov,
- 2A.6 M04.3 – Naložbe v infrastrukturo kmetijstva in gozdarstva,
- 2A.7 M06.1 – Pomoč za zagon dejavnosti za mlade kmete,
- 2A.8 M06.3 – Pomoč za zagon dejavnosti majhnih kmetij,
- 2A.9 M06.4 – Naložbe v nekmetijske dejavnosti,
- 2A.11 M08.4 – Podpora za odpravo škode v gozdovih,
- 2A.12 M08.6 – Naložbe v gozdarske tehnologije in gozdne proizvode,
- 2A.13 M09 – Ustanovitev skupin in organizacij proizvajalcev,
- 2A.14 M10 – Kmetijsko-okoljska-podnebna plačila,
- 2A.15 M11 – Ekološko kmetovanje,
- 2A.16 M13 – Plačila območjem z naravnimi ali drugimi posebnimi omejitvami,
- 2A.17 Dobrobit živali,
- 2A.18 M16 – Sodelovanje,
- 2A.19 M19 – Podpora za lokalni razvoj v okviru pobude LEADER,
- 2B.2 Program podpor čebelarjem,
- 2B.3 Podporni program v vinskem sektorju in tržne dejavnosti,
- 2B.4 Promocija kmetijskih in živilskih proizvodov,
- 3.1 Kmetijsko znanstveno raziskovalno delo,
- 3.2 FADN,
- 3.4 Svetovalna služba,
- 3.6 Strokovne naloge v kmetijstvu.

Ocena	Obrazložitev ocene opredeljenosti intervencijske logike
1	Intervencijska logika je v okviru neposrednih plačil kot glavnega instrumenta kmetijske politike na področju dohodkovnega položaja prisotna le v sledovih. V okviru PRP 2014–2020 določeni elementi intervencijske logike obstajajo, vendar gre večinoma za posredne in ne dovolj jasne povezave med učinki ukrepov in izboljšanjem dohodkovnega položaja. Podrobnejši specifični cilji in kazalniki (npr. po sektorjih, velikostnih skupinah kmetij, območjih ali posebnih vrednostih) niso opredeljeni, zato je prenos ciljev do instrumentov nejasen.

Strateške podlage in viri

- Uradni list RS (2011a): Resolucija o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – »Zagotovimo.si hrano za jutri« (UL RS, št. 25/11),
- MKO (2014): Strategija za izvajanje Resolucije o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020,
- MF (2018): Obrazložitev sprejetega proračuna Republike Slovenije za leto 2018. 11 – Kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrana,
- MKGP (2017a): Program razvoja podeželja RS za obdobje 2014–2020 (različica 5.1).

Stabilnost dohodka

Opredelitev

Proizvodna, cenovna in dohodkovna nihanja so stalnica kmetijstva in pomembno vprašanje kmetijske politike. Dohodki nihajo zaradi vremenskih razmer (neugodni naravni pojavi) in cenovnih nihanj (sprememb v ponudbi in povpraševanju), pa tudi sprememb kmetijskih politik.

Nacionalna opredelitev cilja in potreb

Spremembe razmer na kmetijskih trgih, ki so med drugim posledica naravnih in političnih razmer ter sprememb cen proizvodnih vložkov in povpraševanja, povzročajo nihanja v cenah kmetijskih proizvodov. Slovenija razen »zagotavljanja stabilnih pogojev za kmetovanje« nima nacionalne opredelitve potreb, temveč se v tem pogledu navezuje na cilje SKP na EU ravni. Cilj je tam opredeljen kot uravnavanje notranjega trga EU s kmetijskimi in živilskimi proizvodi ter ohranitev dobro delujoče in hitro odzivne varnostne mreže, ki proizvajalcem zagotavlja primeren dohodek oz. razvoj panoge.

Specifični cilji

Specifični cilji so za določena proizvodna in dohodkovna tveganja (npr. naravne nesreče) okvirno opredeljeni v pravnih podlagah za izvajanje ciljnih instrumentov na tem področju, prav tako so za določene kmetijske panoge opredeljeni v Strategiji za izvajanje Resolucije o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020.

Kazalniki

- Vrednost kmetijske proizvodnje,
- Indeksi cen kmetijskih pridelkov pri pridelovalcih,
- Delež subvencij v faktorskem dohodku.

Instrumenti

- 1A.2 Shema osnovnega plačila,
- 1A.3 Plačilo za kmetijske prakse, ki ugodno vplivajo na podnebje in okolje,
- 1A.4 Plačilo za mlade kmete,
- 1A.5 Shema proizvodno vezanih podpor,
- 1A.6 Plačila za območja z naravnimi omejitvami,
- 1A.7 Shema za male kmete,
- 1A.8 Začasni izredni ukrepi na kmetijskih trgih,
- 1B.2 Sofinanciranje zavarovalnih premij,
- 1B.3 Podpora ob nepredvidljivih dogodkih, odprava posledic naravnih nesreč in odškodnine,
- 2A.3 M03.1 – Podpora za novo sodelovanje v shemah kakovosti,
- 2A.4 M04.1 – Naložbe v kmetijska gospodarstva,

- 2A.5 M04.2 – Naložbe v predelavo, trženje in razvoj kmetijskih proizvodov,
- 2A.6 M04.3 – Naložbe v infrastrukturo kmetijstva in gozdarstva,
- 2A.9 M06.4 – Naložbe v nekmetijske dejavnosti,
- 2A.11 M08.4 – Podpora za odpravo škode v gozdovih,
- 2A.12 M08.6 – Naložbe v gozdarske tehnologije in gozdne proizvode,
- 2A.13 M09 – Ustanovitev skupin in organizacij proizvajalcev,
- 2A.14 M10 – Kmetijsko-okoljska-podnebna plačila,
- 2A.15 M11 – Ekološko kmetovanje,
- 2A.16 M13 – Plačila območjem z naravnimi ali drugimi posebnimi omejitvami,
- 2A.17 M17 – Dobrobit živali,
- 2A.18 M16 – Sodelovanje,
- 2A.19 M19 – Podpora za lokalni razvoj v okviru pobude LEADER,
- 2B.3 Podporni program v vinskem sektorju in tržne dejavnosti,
- 2B.4 Promocija kmetijskih in živilskih proizvodov,
- 3.1 Kmetijsko znanstveno raziskovalno delo,
- 3.2 FADN,
- 3.4 Svetovalna služba.

Ocena	Obrazložitev ocene opredeljenosti intervencijske logike
1	Intervencijska logika je na področju zagotavljanja stabilnosti dohodka prisotna le v sledovih v okviru nekaterih pravnih podlag za izvajanje izrednih ukrepov ter posredno tudi za nekatere ukrepe PRP, predvsem na področju naložb. Tržni-cenovni instrumenti sledijo politiki na ravni Evropske unije. Na nacionalni ravni se ob krizah lahko uvedejo izredni ukrepi.

Strateške podlage in viri

- Uradni list RS (2011a): Resolucija o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – »Zagotovimo.si hrano za jutri« (UL RS, št. 25/11),
- MKO (2014): Strategija za izvajanje Resolucije o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020,
- MKGP (2017a): Program razvoja podeželja RS za obdobje 2014–2020 (različica 5.1).

Učinkovita raba virov

Opredelitev

Učinkovitost je ključna ekonomska kategorija kmetijske politike, ki določa storilnost (razmerja med proizvodi in vložki v pridelavo) v kmetijstvu. Doseganje večje učinkovitosti pomeni izboljšanje razmerij med proizvodi in vložki. Ključno razumevanje učinkovitosti je povezano s pridelki in prirejo, storilnostjo dela, učinkovitostjo vloženega kapitala in podobno.

Nacionalna opredelitev cilja in potreb

Cilj je izboljšanje posestne in velikostne strukture kmetijskih gospodarstev ter prestrukturiranje oziroma posodobitev vsaj 5.000 kmetijskih gospodarstev. Ekonomsko uspešna kmetijska gospodarstva so opredeljena kot tista, ki se usmerijo v zmanjševanje stroškov proizvodnje in povečanje kakovosti ter se preko različnih oblik povezovanja vključijo v lokalni trg in s tem prispevajo k dvigu lokalne samooskrbe. Optimalnejša raba proizvodnih dejavnikov je predvidena zlasti preko izvedbe zemljiških operacij, naložb v povečanje namakanih površin in gospodarnejšo rabo vode, zaščite pred neugodnimi vremenskimi pojavi, povečanja splošne učinkovitosti kmetijskih gospodarstev s pospešenim

zapiranjem tehnološke vrzeli in krepitve razvojne usmerjenosti in profesionalizacije kmetijskih gospodarstev preko spodbujanja generacijske pomladitve.

Specifični cilji

Specifični cilji za posamezne kmetijske sektorje so opredeljeni v okviru Strategije za izvajanje Resolucije o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020. Nekateri cilji so opredeljeni tudi v okviru PRP 2014–2020.

Kazalniki

- Delež bruto dodane vrednosti (BDV) kmetijstva v BDV vseh dejavnosti,
- Produktivnost dela v kmetijstvu,
- Intenzivnost pridelave za izbrane kmetijske pridelke,
- Povprečna velikost kmetijskih gospodarstev,
- Velikostna struktura kmetijskih gospodarstev,
- Posek lesa v slovenskih gozdovih,
- Razmerje med prirastkom in posekom lesa.

Instrumenti

- 1A.7 Plačilo za mlade kmete,
- 2A.1 M01 – Prenos znanja in dejavnosti informiranja,
- 2A.3 M03.1 – Podpora za novo sodelovanje v shemah kakovosti,
- 2A.4 M04.1 – Naložbe v kmetijska gospodarstva,
- 2A.5 M04.2 – Naložbe v predelavo, trženje in razvoj kmetijskih proizvodov,
- 2A.6 M04.3 – Naložbe v infrastrukturo kmetijstva in gozdarstva,
- 2A.7 M06.1 – Pomoč za zagon dejavnosti za mlade kmete,
- 2A.8 M06.3 – Pomoč za zagon dejavnosti majhnih kmetij,
- 2A.9 M06.4 – Naložbe v nekmetijske dejavnosti,
- 2A.12 M08.6 – Naložbe v gozdarske tehnologije in gozdne proizvode,
- 2A.13 M09 – Ustanovitev skupin in organizacij proizvajalcev,
- 2A.15 M11 – Ekološko kmetovanje,
- 2A.18 M16 – Sodelovanje,
- 2A.19 M19 – Podpora za lokalni razvoj v okviru pobude LEADER,
- 2B.1 Pomoč za dokončanje komasacijskih postopkov,
- 2B.2 Program podpor čebelarjem,
- 2B.3 Podporni program v vinskem sektorju in tržne dejavnosti,
- 3.1 Kmetijsko znanstveno raziskovalno delo,
- 3.2 FADN,
- 3.3 Naloge genske banke,
- 3.4 Svetovalna služba,
- 3.5 Kmetijsko šolstvo in infrastruktura,
- 3.6 Strokovne naloge v kmetijstvu,
- 3.8 Fitosanitarni ukrepi ter varstvo in registracija sort.

Ocena	Obrazložitev ocene opredeljenosti intervencijske logike
2	V intervencijski logiki na področju učinkovitosti rabe virov so prisotne večje vrzeli. Koncept učinkovitosti virov v strateških dokumentih ni v celoti razdelan, manjka predvsem vpliv novih tehnologij, znanja in organiziranja v povezavi s kmetijsko pridelavo in gozdarstvom. V okviru Strategije za izvajanje Resolucije o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 so opredeljeni nekateri specifični cilji po posameznih sektorjih, vendar pogosto niso dovolj razdelani. Predvsem pa ne najdemo veliko direktnih povezav med cilji in opredelitvijo vsebine posameznih ukrepov.

Strateške podlage in viri

- Uradni list RS (2011a): Resolucija o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – »Zagotovimo.si hrano za jutri« (UL RS, št. 25/11),
- MKO (2014): Strategija za izvajanje Resolucije o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020,
- MF (2018): Obrazložitev sprejetega proračuna Republike Slovenije za leto 2018. 11 – Kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrana,
- MKGP (2017a): Program razvoja podeželja RS za obdobje 2014–2020 (različica 5.1),
- Uradni list RS (2007c): Resolucija o Nacionalnem gozdnem programu (UL RS št. 110/07),
- MKGP (2017e): Operativni program za izvajanje Nacionalnega gozdnega programa 2017–2021.

Dostopnost virov

Opredelitev

Dostopnost virov opredeljujemo kot razpoložljivosti vseh proizvodnih dejavnikov (zemljišča, kapital, delo in znanje) v kmetijstvu in gozdarstvu, pri čemer imata pomembno vlogo tako njihov obseg kot kakovost.

Nacionalna opredelitev cilja in potreb

Cilj je opredeljen kot dolgoročno ohranjanje obsega kmetijske proizvodnje in površine kmetijskih zemljišč. Na nivoju države naj bi tako zagotovili 350.000 ha trajno varovanih kmetijskih zemljišč, pri čemer so identificirane potrebe predvsem varovanje najboljših zemljišč pred trajnim spreminjanjem rabe, izvajanje agrarnih operacij in preprečevanje zaraščanja. Na področju naložb v kapital so kot prednostne opredeljene naložbe, ki bodo namenjene povečanju proizvodnih kapacitet, in sicer predvsem v sektorjih z nizko samooskrbo in v sektorjih, ki so delovno intenzivnejši in lahko prispevajo tudi k ustvarjenju novih delovnih mest. Na področju razpoložljivosti delovne sile in njene usposobljenosti je izpostavljena potreba predvsem izboljšanje starostne strukture na kmetijskih gospodarstvih preko podpore vstopu mladih kadrov v kmetijski sektor.

Specifični cilji

Nekateri specifični cilji so opredeljeni v okviru Resolucije o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 in PRP 2014–2020.

Kazalniki

- Kmetijska zemljišča v uporabi,
- Kmetijska zemljišča v uporabi glede na vsa kmetijska zemljišča,

- Površina gospodarskega gozda (brez gozdov s posebnim namenom, v katerih gozdnogospodarski ukrepi niso dovoljeni oz. le izjemoma in varovalnih gozdov⁶),
- Glave velike živine (GVŽ),
- Polnovredne delovne moči (PDM).

Instrumenti

- 1A.1 Navzkrižna skladnost,
- 1A.2 Shema osnovnega plačila,
- 1A.3 Plačilo za kmetijske prakse, ki ugodno vplivajo na podnebje in okolje,
- 1A.4 Plačilo za mlade kmete,
- 1A.5 Sheme proizvodno vezanih podpor,
- 1A.6 Plačilo za območja z naravnimi omejitvami,
- 1A.7 Shema za male kmete,
- 1B.2 Sofinanciranje zavarovalnih premij,
- 1B.3 Podpora ob nepredvidljivih dogodkih, odprava posledic naravnih nesreč in odškodnine,
- 2A.4 M04.1 – Naložbe v kmetijska gospodarstva,
- 2A.5 M04.2 – Naložbe v predelavo, trženje in razvoj kmetijskih proizvodov,
- 2A.6 M04.3 – Naložbe v infrastrukturo kmetijstva in gozdarstva,
- 2A.7 M06.1 – Pomoč za zagon dejavnosti za mlade kmete,
- 2A.8 M06.3 – Pomoč za zagon dejavnosti majhnih kmetij,
- 2A.9 M06.4 – Naložbe v nekmetijske dejavnosti,
- 2A.10 M07.3 – Podpora za širokopasovno infrastrukturo,
- 2A.11 M08.4 – Podpora za odpravo škode v gozdovih,
- 2A.12 M08.6 – Naložbe v gozdarske tehnologije in gozdne proizvode,
- 2A.13 M09 – Ustanovitev skupin in organizacij proizvajalcev,
- 2A.14 M10 – Kmetijsko-okoljska-podnebna plačila,
- 2A.15 M11 – Ekološko kmetovanje,
- 2A.16 M13 – Plačila območjem z naravnimi ali drugimi posebnimi omejitvami,
- 2B.1 Pomoč za dokončanje komasacijskih postopkov,
- 2B.2 Program podpor čebelarjem,
- 2B.3 Podporni program v vinskem sektorju in tržne dejavnosti,
- 3.1 Kmetijsko znanstveno raziskovalno delo,
- 3.3 Naloge genske banke,
- 3.4 Svetovalna služba,
- 3.5 Kmetijsko šolstvo in infrastruktura,
- 3.6 Strokovne naloge v kmetijstvu,
- 3.7 Ukrepi na področju veterinarstva,
- 3.8 Fitosanitarni ukrepi ter varstvo in registracija sort,
- 3.9 Ukrepi na področju kakovosti hrane in krme.

⁶ Dve kategoriji gozdov v katerih je običajno gospodarjenje bodisi močno omejeno ali ga celo ni (3. čl. Pravilnika o načrtih za gospodarjenje z gozdovi in upravljanje z divjadjo, UL RS št. 91/10)

Ocena	Obrazložitev ocene opredeljenosti intervencijske logike
3	V intervencijski logiki na področju dostopnosti virov so prisotne delne vrzeli. Cilji in kazalniki so najbolj podrobno opredeljeni za področje zemljišč in generacijske prenove na kmetijah, najmanj pa na področju dostopa do osnovnih sredstev. Na področju izobraženosti in usposobljenosti delovne sile v kmetijstvu so cilji in kazalniki opredeljeni le na splošnem nivoju, manjka pa njihova razdelava. Pri izpeljavi ciljev v ukrepe pa najdemo precej pomanjkljivosti (izjema so le ukrepi za mlade prevzemnike). Na področju zemljiške politike opredeljeni cilji nimajo ustreznega odziva pri ukrepih, pri naložbenih podporah pa se ne glede na bogastvo ukrepov kaže primanjkljaj povezav do bolj jasno definiranih ciljev.

Strateške podlage in viri

- Uradni list RS (2011a): Resolucija o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – »Zagotovimo.si hrano za jutri« (UL RS, št. 25/11),
- MKO (2014): Strategija za izvajanje Resolucije o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020,
- MF (2018): Obrazložitev sprejetega proračuna Republike Slovenije za leto 2018. 11 – Kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrana,
- MKGP (2017a): Program razvoja podeželja RS za obdobje 2014–2020 (različica 5.1),
- Uradni list RS (2007c): Resolucija o Nacionalnem gozdnem programu (UL RS št. 110/07),
- MKGP (2017e): Operativni program za izvajanje Nacionalnega gozdnega programa 2017–2021,
- Uradni list (2012e): Odlok o gozdnogospodarskih in lovsko upravljaljskih načrtih območij (2011–2020) (UL RS št. 87/12).

Verige vrednosti

Opredelitev

Verige vrednosti je mogoče razumeti na dva načina. Širše razumevanje je v smislu ponudbene verige v pridelavi in predelavi hrane od virov v kmetijstvu do potrošnika hrane (agroživilska veriga). Učinkovite agroživilske verige povečujejo dodano vrednost in obseg pridelave, pravične verige pa stremijo k uravnoteženi razdelitvi koristi in stroškov med posameznimi členi v verigi. Verige vrednosti v ožjem smislu pa pomenijo vertikalne, horizontalne in hibridne verige členov, kjer je s pomočjo inovacije v organizacijskem, tehnološkem ali okoljskem smislu povečana dodana vrednost proizvodom.

Nacionalna opredelitev cilja in potreb

Cilj je učinkovito proizvodno organiziranje v obliki tržnih verig, ki temeljijo na konkurenčnem združništvu in živilskopredelovalni industriji. Povezovanje naj bi bilo usmerjeno tako horizontalno v smeri izkoriščanja tržnih prednosti skupnega nastopa kot vertikalno v smeri ponudbe varnih živil višje kakovosti in lokalnih značilnosti po konkurenčnih cenah. Proizvodnja hrane naj bi temeljila na lokalno pridelanih kmetijskih proizvodih, ki so vključeni v sheme višje kakovosti, vključujejo sodobna tehnološka znanja in sledijo zahtevam in trendom na področju proizvodnje in prodaje, so cenovno konkurenčni glede na kakovost, imajo visoko raven prepoznavnosti pri potrošnikih in omogočajo gradnjo prepoznavnosti države na področju turizma in na drugih področjih.

Specifični cilji

Nekateri cilji, ki so vezani predvsem na kratke dobavne verige, sheme kakovosti, organizacije proizvajalcev in podobno, so okvirno opredeljeni v PRP 2014–2020.

Kazalniki

- Delež bruto dodane vrednosti (BDV) živilske industrije v BDV vseh dejavnosti,
- Produktivnost dela v živilski industriji,
- Prihodki od prodaje živilsko predelovalne industrije,
- Vrednost izvoza slovenskih agroživilskih proizvodov,
- Delež BDV lesnopredelovalne industrije v BDV vseh dejavnostih.

Instrumenti

- 1A.5 Sheme proizvodno vezanih podpor,
- 1A.9 Šolska shema,
- 2A.1 M01 – Prenos znanja in dejavnosti informiranja,
- 2A.2 M02.1 – Podpora za pomoč pri uporabi storitev svetovanja,
- 2A.3 M03.1 – Podpora za novo sodelovanje v shemah kakovosti,
- 2A.4 M04.1 – Naložbe v kmetijska gospodarstva,
- 2A.5 M04.2 – Naložbe v predelavo, trženje in razvoj kmetijskih proizvodov,
- 2A.9 M06.4 – Naložbe v nekmetijske dejavnosti,
- 2A.12 M08.6 – Naložbe v gozdarske tehnologije in gozdne proizvode,
- 2A.13 M09 – Ustanovitev skupin in organizacij proizvajalcev,
- 2A.15 M11 – Ekološko kmetovanje,
- 2A.18 M16 – Sodelovanje,
- 2A.19 M19 – Podpora za lokalni razvoj v okviru pobude LEADER,
- 2B.2 Program podpor čebelarjem,
- 2B.3 Podporni program v vinskem sektorju in tržne dejavnosti,
- 2B.4 Promocija kmetijskih in živilskih proizvodov,
- 3.1 Kmetijsko znanstveno raziskovalno delo,
- 3.4 Svetovalna služba.

Ocena	Obrazložitev ocene opredeljenosti intervencijske logike
2	Splošni koncept in splošni cilji vezani na celotno področje verig vrednosti niso prepričljivo opredeljeni, obseg vrzeli v intervencijski logiki pa se razlikuje glede na posamezna področja ukrepanja. Določena področja, kot so organizacije proizvajalcev, sheme kakovosti in lokalna oskrba, so podrobneje razdelana s specifičnimi cilji, kazalniki in ukrepi v okviru PRP, pogrešamo pa predvsem podrobnejše cilje in izpeljavo intervencijske logike na področju celovitega razvoja agroživilskih verig.

Strateške podlage in viri

- Uradni list RS (2011a): Resolucija o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – »Zagotovimo.si hrano za jutri« (UL RS, št. 25/11),
- MKO (2014): Strategija za izvajanje Resolucije o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020,
- MF (2018): Obrazložitev sprejetega proračuna Republike Slovenije za leto 2018. 11 – Kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrana,
- MKGP (2017a): Program razvoja podeželja RS za obdobje 2014–2020 (različica 5.1),
- Uradni list RS (2007c): Resolucija o Nacionalnem gozdnem programu (UL RS št. 110/07),
- MKO & MGRT (2012): Akcijski načrt za povečanje konkurenčnosti gozdno-lesne verige v Sloveniji do leta 2020 »Les je lep« (št. 34000-1/2012/6).

Varnost hrane

Opredelitev

Varnost hrane v ožjem smislu pomeni zagotavljanje zdravstvene neoporečnosti hrane s strani ponudnikov hrane na trgu. V širšem smislu pa vključuje tudi skrb za zdravje živali, zagotavljanje standardov na področju zdravstvenega varstva rastlin in kakovosti hrane živalskega in rastlinskega izvora.

Nacionalna opredelitev cilja in potreb

Cilj je zagotavljanje zadostne preskrbe z varno in kakovostno hrano z uveljavljanjem visokih tehnoloških, fitosanitarnih in veterinarskih standardov ter standardov varstva okolja in dobrobiti živali, ki zagotavljajo nemoteno dajanje rastlin, živali in njihovih proizvodov na trg. Z namenom učinkovitejšega obvladovanja tveganj, ki izhajajo iz živil, je cilj tudi krepitev sodelovanja med pristojnimi nacionalnimi inštitucijami in EFSA.

Specifični cilji

Specifični cilji v povezavi z ukrepi kmetijske politike niso opredeljeni.

Kazalniki

- Vsebnost ostankov pesticidov v živilih,
- Ostanke zdravil za uporabo v veterinarski medicini,
- Delež proračunskih sredstev za ukrepe, povezane z varnostjo in kakovostjo hrane.

Instrumenti

- 1A.1 Navzkrižna skladnost,
- 2A.3 M03.1 – Podpora za novo sodelovanje v shemah kakovosti,
- 2A.4 M04.1 – Naložbe v kmetijska gospodarstva,
- 2A.5 M04.2 – Naložbe v predelavo, trženje in razvoj kmetijskih proizvodov,
- 2A.15 M11 – Ekološko kmetovanje,
- 2A.17 M14 – Dobrobit živali,
- 2B.2 Program podpor čebelarjem,
- 3.1 Kmetijsko znanstveno raziskovalno delo,
- 3.4 Svetovalna služba,
- 3.6 Strokovne naloge v kmetijstvu,
- 3.7 Ukrepi na področju veterinarstva,
- 3.8 Fitosanitarni ukrepi ter varstvo in registracija sort,
- 3.9 Ukrepi na področju kakovosti hrane in krme.

Ocena	Obrazložitev ocene opredeljenosti intervencijske logike
2	Področje varne hrane je urejeno in implementirano v skladu s področno zakonodajo na ravni Evropske unije. Ureditev področja, ki je vezan na ukrepe kmetijske politike, pa ni posebej opredeljen z intervencijsko logiko. Manjka pregleden zapis intervencijske logike v enotnem strateškem dokumentu v povezavi z ukrepi kmetijske politike.

Strateške podlage in viri

- Uradni list EU (2002): Uredba (ES) št. 178/2002 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2002 o določitvi splošnih načel in zahtevah živilske zakonodaje, ustanovitvi Evropske agencije za varnost hrane in postopkih, ki zadevajo varnost hrane,
- Uradni list RS (2011a): Resolucija o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – »Zagotovimo.si hrano za jutri« (UL RS, št. 25/11),
- MF (2018): Obrazložitev sprejetega proračuna Republike Slovenije za leto 2018. 11 – Kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrana.

3.2.2.2 TRAJNOSTNO UPRAVLJANJE Z NARAVNIMI VIRI IN ZAGOTAVLJANJE JAVNIH DOBRIN

Podnebne spremembe

Opredelitev

Podnebne spremembe so opredeljene kot spremembe podnebja, ki so nastale neposredno ali posredno zaradi človekovih dejavnosti, ki spreminjajo sestavo zemeljskega ozračja, in so poleg naravnih sprememb podnebja opazne tekom primerljivih časovnih obdobij (UNFCCC, 1992). Kmetijstvo na področju podnebnih sprememb nastopa kot eden od pomembnih povzročiteljev emisij toplogrednih plinov, hkrati sodi tudi med gospodarske dejavnosti, ki jih podnebne spremembe najbolj prizadenejo. V okviru kmetijske politike se zato uresničujejo tako cilji na področju blaženja kot tudi prilagajanja na podnebne spremembe.

Nacionalna opredelitev cilja in potreb

Kmetijstvo je tretji največji vir emisij toplogrednih plinov (TGP) po sektorjih v Sloveniji. Po drugi strani so gozdovi pomemben ponor toplogrednih plinov na ravni države. Cilj je obvladovanje emisij TGP na ravni do največ +6 % do leta 2030 glede na leto 2005 ob hkratnem povečanju samooskrbe Slovenije s hrano in ohranitvi površine kmetijske zemlje v uporabi. Glede na naravne danosti za kmetovanje in strukturo emisij TGP v kmetijstvu je treba zmanjšati emisije na enoto pridelane hrane predvsem pri prireji kravjega mleka ter mesa goveda in drobnice. Ključne potrebe so učinkovitejši prenos znanja v prakso in hitrejšo uvajanje sodobnih postopkov kmetovanja z majhnimi emisijami TGP. Na področju prilagajanja podnebnim spremembam je splošni cilj zmanjšanje izpostavljenosti vplivom podnebnih sprememb, občutljivosti in ranljivosti ter povečanje odpornosti in prilagoditvene sposobnosti. Pri tem je kot poseben cilj opredeljeno povečanje oziroma ohranjanje obsega proizvodnje z izgradnjo novih namakalnih sistemov na 5.000 ha kmetijskih zemljišč.

Specifični cilji

Specifični cilji so opredeljeni v Operativnem programu ukrepov zmanjšanja emisij toplogrednih plinov do leta 2020, Akcijskem načrtu strategije prilagajanja slovenskega kmetijstva in gozdarstva podnebnim spremembam za leti 2010 in 2011 in PRP 2014–2020.

Kazalniki

- Izpusti toplogrednih plinov iz kmetijstva,
- Raba energije v kmetijstvu, gozdarstvu in prehranski industriji,
- Pridobivanje energije iz obnovljivih virov iz kmetijstva in gozdarstva,
- Delež namakanih kmetijskih zemljišč,
- Ponori TGP v gozdarstvu.

Instrumenti

- 1A.1 Navzkrižna skladnost,
- 1A.3 Plačilo za kmetijske prakse, ki ugodno vplivajo na podnebje in okolje,
- 2A.1 M01 – Prenos znanja in dejavnosti informiranja,
- 2A.2 M02.1 – Podpora za pomoč pri uporabi storitev svetovanja,
- 2A.3 M03.1 – Podpora za novo sodelovanje v shemah kakovosti,
- 2A.4 M04.1 – Naložbe v kmetijska gospodarstva,
- 2A.6 M04.3 – Naložbe v infrastrukturo kmetijstva in gozdarstva,
- 2A.11 M08.4 – Podpora za odpravo škode v gozdovih,
- 2A.14 M10 – Kmetijsko-okoljska-podnebna plačila,
- 2A.15 M11 – Ekološko kmetovanje,
- 2A.18 M16 – Sodelovanje,
- 2A.19 M19 – Podpora za lokalni razvoj v okviru pobude LEADER,
- 3.1 Kmetijsko znanstveno raziskovalno delo,
- 3.4 Svetovalna služba,
- 3.8 Fitosanitarni ukrepi ter varstvo in registracija sort.

Ocena	Obrazložitev ocene opredeljenosti intervencijske logike
3	Na področju blaženja podnebnih sprememb v kmetijstvu je v Operativnem programu ukrepov zmanjšanja emisij toplogrednih plinov do leta 2020 intervencijska logika izpeljana od identifikacije potreb do instrumentov, vendar je spremljanje učinkov instrumentov pomanjkljivo in premalo rezultatsko naravnano. Na področju prilagajanja podnebnim spremembam so splošni in specifični cilji opredeljeni v PRP 2014–2020, vendar bi lahko bili bolj celovito in natančno opredeljeni. Obstajajo tudi vrzeli pri njihovem prenosu do instrumentov.

Strateške podlage in viri

- Združeni narodi (1992): United Nations Framework Convention on Climate Change,
- Vlada RS (2014): Operativni program ukrepov zmanjšanja emisij toplogrednih plinov do leta 2020 (št. 35405-1/2014/8),
- Vlada RS (2016b): Strateški okvir prilagajanja podnebnim spremembam,
- MKGP (2008): Strategija prilagajanja slovenskega kmetijstva in gozdarstva podnebnim spremembam,
- MKGP (2011): Akcijski načrt Strategije prilagajanja slovenskega kmetijstva in gozdarstva podnebnim spremembam za leti 2010 in 2011 - prečiščeno besedilo,
- MKO (2014): Strategija za izvajanje Resolucije o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020,
- MKGP (2017a): Program razvoja podeželja RS za obdobje 2014–2020 (različica 5.1),
- Uradni list RS (2007c): Resolucija o Nacionalnem gozdnem programu (UL RS št. 110/07).

Ohranitev biodiverzitete

Opredelitev

Biotska raznovrstnost je raznolikost živih organizmov, ki vključuje raznovrstnost znotraj vrst, med vrstami in na ravni ekosistemov (Zakon o ratifikaciji ..., 1996). Ohranitev biodiverzitete postaja eden od temeljnih ciljev sodobnih kmetijskih politik. Z vidika kmetijstva in gozdarstva je ohranjanje

biodiverzitete ključnega pomena zaradi različnih ekosistemskih storitev, ki so odvisne od ugodnega stanja kmetijskih, gozdnih in drugih z njimi povezanih ekosistemov, pa tudi zaradi omogočanja trajnostne rabe genskih virov v kmetijstvu.

Nacionalna opredelitev cilja in potreb

Cilj je ohranjanje in/ali izboljšanje stanja biotske pestrosti v kmetijstvu ter v ekosistemih, vezanih na kmetijsko krajino. V kmetijski krajini sta ključna izziva opuščanje kmetovanja na nekaterih strmih, hribovitih in gorskih območjih Natura 2000 ter intenzifikacija kmetijstva. Slednja se kaže predvsem v spremembah rabe (zlasti travniških) habitatov in izginjanju strukturnih elementov v kmetijski krajini. Poleg nezadostnih finančnih stimulacij v okviru ciljnih ukrepov so bile zaznane potrebe tudi boljše informiranje in izobraževanje kmetov ter ciljni pristop.

Cilj varstva biotske pestrosti v kmetijstvu je ohranjanje in trajnostna raba živalskih in rastlinskih genskih virov za prehrano in kmetijstvo ter pravična delitev koristi, ki izhajajo iz njihove rabe, med današnje in prihodnje generacije. Pri tem je posebej izpostavljena potreba po ohranjanju slovenskih avtohtonih ali tradicionalnih pasem domačih živali in sort kmetijskih rastlin, ki so prilagojene kmetovanju v lokalnem okolju, oz. tradicionalnim proizvodnim sistemom.

Specifični cilji

Specifični cilji so za kvalifikacijske vrste in habitatne tipe podrobno opredeljeni v Programu upravljanja območij Natura 2000 (2015–2020), za področje živinoreje pa v Programu varstva biotske raznovrstnosti v živinoreji (2017–2023).

Kazalniki

- Kmetijska in gozdna zemljišča v zavarovanih območjih in območjih Natura 2000,
- Slovenski indeks ptic kmetijske krajine,
- Stanje ohranjenosti evropsko pomembnih habitatnih tipov.

Instrumenti

- 1A.1 Navzkrižna skladnost,
- 1A.3 Plačilo za kmetijske prakse, ki ugodno vplivajo na podnebje in okolje,
- 2A.1 M01 – Prenos znanja in dejavnosti informiranja,
- 2A.2 M02.1 – Podpora za pomoč pri uporabi storitev svetovanja,
- 2A.4 M04.1 – Naložbe v kmetijska gospodarstva,
- 2A.14 M10 – Kmetijsko-okoljska-podnebna plačila,
- 2A.15 M11 – Ekološko kmetovanje,
- 2A.16 M13 – Plačila območjem z naravnimi ali drugimi posebnimi omejitvami,
- 2A.18 M16 – Sodelovanje,
- 2A.19 M19 – Podpora za lokalni razvoj v okviru pobude LEADER,
- 2B.2 Program podpor čebelarjem,
- 3.1 Kmetijsko znanstveno raziskovalno delo,
- 3.3 Naloge genske banke,
- 3.4 Svetovalna služba,
- 3.8 Fitosanitarni ukrepi ter varstvo in registracija sort.

Ocena	Obrazložitev ocene opredeljenosti intervencijske logike
2	Zaznane potrebe, splošni cilji in kazalniki so opredeljeni na večini področij, prav tako je vzpostavljeno spremljanje stanja. Specifični cilji in kazalniki so na ključnih področjih (npr. kvalifikacijske vrste in habitatni tipi Natura 2000, ohranjanje genskih virov) podrobno opredeljeni, vendar obstajajo delne ali večje vrzeli v prenašanju specifičnih oziroma operativnih ciljev do instrumentov. Ti so na omenjenih področjih sicer pogosto navedeni, vendar niso dovolj razdelani, da bi omogočali celovito uresničevanje ciljev. Spremljanje učinkov večinoma poteka v obliki kazalnikov, ki merijo neposredne aktivnosti instrumentov (npr. število vključenih hektarjev v okoljske ukrepe PRP), prav tako so vzpostavljeni nekateri monitoringi na višjem nivoju (npr. spremljanje trendov populacij vrst). Manjkajo rezultatsko naravnani kazalniki na vmesnem nivoju, ki bi omogočali bolj vsebinsko presojo instrumentov.

Strateške podlage in viri

- Uradni list RS (1996): Zakon o ratifikaciji Konvencije o biološki raznovrstnosti (UL RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/96),
- MKGP (2017a): Program razvoja podeželja RS za obdobje 2014–2020 (različica 5.1),
- MKO (2013): Prioritised Action Framework (PAF) for Natura 2000 – For the EU Multiannual Financing Period 2014–2020. Slovenia,
- Vlada RS (2015): Program upravljanja območij Natura 2000 (2015–2020) (št. 00719-6/2015/13),
- MKGP (2016b): Program varstva biotske raznovrstnosti v živinoreji za obdobje 2017–2023,
- Uradni list RS (2017s): Uredba o javni službi nalog rastlinske genske banke. Priloga: Program javne službe nalog rastlinske genske banke za obdobje 2018–2024 (UL RS št. 60/17),
- MKGP (2016a): Program ukrepov na področju čebelarstva v Republiki Sloveniji v letih 2017–2019,
- Uradni list RS (2007c): Resolucija o Nacionalnem gozdnem programu (UL RS št. 110/07),
- MKGP (2017e): Operativni program za izvajanje Nacionalnega gozdnega programa 2017–2021,
- Uradni list (2012e): Odlok o gozdnogospodarskih in lovsko upravljavskih načrtih območij (2011–2020) (UL RS št. 87/12).

Opombe

Ohranjanje biotske pestrosti v gozdnih ekosistemih, ki se med drugim izvaja na podlagi Pravilnika o financiranju in sofinanciranju vlaganj v gozdove (Uradni list RS, 2016k), ni vključeno v vrednotenje, saj v tem programskem obdobju ni vključeno med instrumente slovenske kmetijske politike.

Varstvo tal

Opredelitev

Degradacija tal v Sloveniji poteka predvsem zaradi širjenja urbanih območij, neustreznih kmetijskih in gozdarskih praks ter industrijskih dejavnosti. Najpomembnejši dejavniki degradacije tal v Sloveniji so pozidava tal, erozija, plazenje in onesnaževanje, medtem ko pomen in obseg drugih dejavnikov, zlasti vsebnosti organske snovi v tleh, še ni bil celovito ocenjen oz. sistematično raziskan s pomočjo dolgoročnih metod (Vrščaj in sod., 2017). Tla so temeljni substrat za rastlinsko pridelavo. Varstvo tal je v okoljskem in ekonomskem interesu kmetijstva in kot tako tudi predmet kmetijskih politik.

Nacionalna opredelitev cilja in potreb

Cilj je varstvo kmetijskih in gozdnih zemljišč pred nadaljnjo degradacijo in onesnaževanjem ter izvajanje kmetijskih praks, ki ohranjajo funkcije in kakovost tal. Izmed degradacijskih procesov je posebno izpostavljeno varovanje najboljših kmetijskih zemljišč pred pozidavo, zato naj bi na nivoju države zagotovili 350.000 ha trajno varovanih kmetijskih zemljišč, ki bi bila zaščitena pred trajnim spreminjanjem rabe. Identificiranje potrebe na področju ohranjanja kakovosti tal so predvsem zmanjšanje vnosa fitofarmacevtskih sredstev, mineralnih gnojil in rastlinskih hranil, spodbujanje strokovno utemeljenega gnojenja z organskimi gnojili, izvajanje kolobarja, ohranitvene obdelave tal in ozelenitve njivskih površin ter povečanje usposobljenosti pridelovalcev na tem področju.

Specifični cilji

Specifični cilji so deloma opredeljeni v okviru Resolucije o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 in PRP 2014–2020.

Kazalniki

- Delež kmetijskih zemljišč v uporabi glede na vsa kmetijska zemljišča,
- Površina zemljišč, ogroženih zaradi vodne erozije,
- Kmetijska zemljišča z ekološko pridelavo,
- Delež gozdov, kjer je funkcija varovanja gozdnih zemljišč in sestojev poudarjena na 1. stopnji.

Instrumenti

- 1A.1 Navzkrižna skladnost,
- 1A.3 Plačilo za kmetijske prakse, ki ugodno vplivajo na podnebje in okolje,
- 2A.1 M01 – Prenos znanja in dejavnosti informiranja,
- 2A.2 M02.1 – Podpora za pomoč pri uporabi storitev svetovanja,
- 2A.4 M04.1 – Naložbe v kmetijska gospodarstva,
- 2A.6 M04.3 – Naložbe v infrastrukturo kmetijstva in gozdarstva,
- 2A.11 M08.4 – Podpora za odpravo škode v gozdovih,
- 2A.14 M10 – Kmetijsko-okoljska-podnebna plačila,
- 2A.15 M11 – Ekološko kmetovanje,
- 2A.16 M13 – Plačila območjem z naravnimi ali drugimi posebnimi omejitvami,
- 2A.18 M16 – Sodelovanje,
- 3.1 Kmetijsko znanstveno raziskovalno delo,
- 3.4 Svetovalna služba,
- 3.8 Fitosanitarni ukrepi ter varstvo in registracija sort.

Ocena	Obrazložitev ocene opredeljenosti intervencijske logike
2	Varstvo tal kmetijska politika poskuša dosegati s podporo dobrih kmetijskih praks in naložbami. Vprašanje varovanja kmetijskih tal je prisotno v vseh ključnih dokumentih, tako v smislu splošnih ciljev kot prisotnosti v ukrepih, intervencijska logika na področju degradacijskih procesov in ohranjanja kakovosti tal pa je opredeljena manj določno. Specifični cilji in kazalniki na področju kakovosti tal večinoma niso opredeljeni dovolj natančno, zato je šibka tudi njihova povezava z instrumenti, vključno s spremljanjem učinkov.

Strateške podlage in viri

- Uradni list RS (2011a): Resolucija o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – »Zagotovimo.si hrano za jutri« (UL RS, št. 25/11),
- MKO (2014): Strategija za izvajanje Resolucije o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020,
- MF (2018): Obrazložitev sprejetega proračuna Republike Slovenije za leto 2018. 11 – Kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrana,
- MKGP (2017a): Program razvoja podeželja RS za obdobje 2014-2020 (različica 5.1),
- Vrščaj *et al.* (2017): The Soils of Slovenia. – Springer Science & Business Media, Dordrecht,
- Uradni list RS (2007c): Resolucija o Nacionalnem gozdnem programu (UL RS št. 110/07),
- Uradni list (2012e): Odlok o gozdnogospodarskih in lovsko upravljavskih načrtih območij (2011–2020) (UL RS št. 87/12).

Varstvo voda

Opredelitev

Vode so pomemben vir za kmetijsko pridelavo, obenem pa imata kmetijstvo in gozdarstvo tudi pomemben vpliv na kakovost in ekološko stanje površinskih in podzemnih voda. Preprečevanje onesnaževanja voda z nitrati in sredstvi za varstvo rastlin s kmetijsko pridelavo je eden od temeljnih ciljev varstva okolja na področju kmetijske politike, pomembno vprašanje pa postaja tudi učinkovita raba vode v pridelavi, zlasti za namakanje.

Nacionalna opredelitev cilja in potreb

Cilj je doseči dobro stanje površinskih in podzemnih voda preko varstva voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijskih virov in s fitofarmacevtskimi sredstvi ter nadzorovane in strokovno pravilne porabe vode za namakanje. Z vidika varstva voda pred onesnaževanjem z nitrati je celotno območje RS opredeljeno kot ranljivo območje, zato letni vnos dušika iz živalskih gnojil na ravni kmetijskega gospodarstva ne sme presegati 170 kg N/ha kmetijskih zemljišč v uporabi. Določena je tudi prepoved gnojenja in/ali uporabe sredstev za varstvo rastlin na priobalnih zemljiščih v tlorisni širini 15 m od meje brega voda 1. reda in 5 m od meje brega voda 2. reda. Identificirane potrebe so predvsem zmanjšanje vnosa fitofarmacevtskih sredstev in gnojil in uporaba ustreznih tehnologij obdelave tal, naložbe v učinkovitejšo rabo gnojil, skladiščne kapacitete in specialno mehanizacijo ter dvig usposobljenosti kmetov in učinkovit prenos znanja in inovacij.

Specifični cilji

Specifični cilji so opredeljeni v Programu ukrepov upravljanja voda, Nacionalnem akcijskem načrtu za doseganje trajnostne rabe fitofarmacevtskih sredstev in PRP 2014–2020.

Kazalniki

- Poraba mineralnih gnojil,
- Izpusti dušika v kmetijstvu,
- Poraba fitofarmacevtskih sredstev,
- Vsebnost nitratov in pesticidov v podzemni vodi,
- Letna poraba vode v kmetijstvu,
- Raba kmetijskih zemljiščih v uporabi na vodovarstvenih območjih,
- Delež gozdov, kjer je hidrološka funkcija poudarjena na 1. stopnji.

Instrumenti

- 1A.1 Navzkrižna skladnost,
- 1A.3 Plačilo za kmetijske prakse, ki ugodno vplivajo na podnebje in okolje,
- 2A.1 M01 – Prenos znanja in dejavnosti informiranja,
- 2A.2 M02.1 – Podpora za pomoč pri uporabi storitev svetovanja,
- 2A.4 M04.1 – Naložbe v kmetijska gospodarstva,
- 2A.5 M04.2 – Naložbe v predelavo, trženje in razvoj kmetijskih proizvodov,
- 2A.6 M04.3 – Naložbe v infrastrukturo kmetijstva in gozdarstva,
- 2A.11 M08.4 – Podpora za odpravo škode v gozdovih,
- 2A.14 M10 – Kmetijsko-okoljska-podnebna plačila,
- 2A.15 M11 – Ekološko kmetovanje,
- 2A.18 M16 – Sodelovanje,
- 3.1 Kmetijsko znanstveno raziskovalno delo,
- 3.4 Svetovalna služba,
- 3.6 Strokovne naloge v kmetijstvu,
- 3.8 Fitosanitarni ukrepi ter varstvo in registracija sort.

Ocena	Obrazložitev ocene opredeljenosti intervencijske logike
3	Intervencijska logika na področju varstva voda je izpeljana od identifikacije potreb do instrumentov vključno s kazalniki. Spremljanje učinkov instrumentov, predvsem Zelena komponenta in ciljni ukrepi v okviru PRP, je pomanjkljivo in ni rezultatsko naravnano.

Strateške podlage in viri

- MKGP (2017a): Program razvoja podeželja RS za obdobje 2014-2020 (različica 5.1),
- Vlada RS (2016a): Program ukrepov upravljanja voda,
- Uradni list RS (2017t): Uredba o varstvu voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijskih virov UL RS št. 113/09, 5/13, 22/15 in 12/17),
- Vlada RS (2012): Nacionalni akcijski program za doseganje trajnostne rabe fitofarmacevtskih sredstev za obdobje 2012–2022 (št. 34300-2/2012/3),
- MKGP (2017d): Načrt razvoja namakanja in rabe vode za namakanje v kmetijstvu v Republiki Sloveniji do leta 2023 in Program ukrepov za izvedbo Načrta razvoja namakanja in rabe vode za namakanje v kmetijstvu v Republiki Sloveniji do leta 2023,
- Uradni list RS (2007c): Resolucija o Nacionalnem gozdnem programu (UL RS št. 110/07),
- Uradni list (2012e): Odlok o gozdnogospodarskih in lovsko upravljaljskih načrtih območij (2011–2020) (UL RS št. 87/12).

Dobrobit živali

Opredelitev

V skladu s členom 13 Pogodbe o delovanju Evropske unije je treba pri oblikovanju in izvajanju politik Unije na področju kmetijstva upoštevati zahteve po dobrem počutju živali kot čutečih bitij. Družbeni interes za dobrobit (blaginjo) živali, izražen kot etična skrb za kakovost bivanja in počutje živali, je v porastu, zato to področje postaja pomemben cilj kmetijske politike.

Nacionalna opredelitev cilja in potreb

Cilj je doseganje in dopolnjevanje minimalnih standardov dobrobiti rejnih živali ter zagotavljanje konkurenčnih proizvodov živalskega izvora iz nadstandardnih načinov reje, ki dosegajo povpraševanje

po tovrstnih proizvodih. Identificirane potrebe vključujejo predvsem povečanje nadstandardne reje živali, izboljšanje osveščenosti rejcev ter izboljšanje informiranosti potrošnikov, predvsem v smislu razumevanja razlogov za višje cene proizvodov, ki izhajajo iz nadstandardnega načina reje.

Specifični cilji

Niso opredeljeni.

Kazalniki

- Kmetijska gospodarstva in živina, vključena v ukrep Dobrobit živali.

Instrumenti

- 1A.1 Navzkrižna skladnost,
- 2A.1 M01 – Prenos znanja in dejavnosti informiranja,
- 2A.2 M02.1 – Podpora za pomoč pri uporabi storitev svetovanja,
- 2A.3 M03.1 – Podpora za novo sodelovanje v shemah kakovosti,
- 2A.4 M04.1 – Naložbe v kmetijska gospodarstva,
- 2A.15 M11 – Ekološko kmetovanje,
- 2A.17 M14 – Dobrobit živali,
- 2A.18 M16 – Sodelovanje,
- 3.1 Kmetijsko znanstveno raziskovalno delo,
- 3.4 Svetovalna služba,
- 3.7 Ukrepi na področju veterinarstva,
- 3.9 Ukrepi na področju kakovosti hrane in krme.

Ocena	Obrazložitev ocene opredeljenosti intervencijske logike
2	Intervencijska logika je na področju dobrobiti živali prisotna le v sledovih. Opredeljene so določene potrebe in splošni cilj, specifični cilji s pripadajočimi kazalniki (npr. po vrstah rejnih živali) pa niso opredeljeni. V prenosu ciljev do ukrepov in spremljanju njihovih učinkov obstajajo večje vrzeli predvsem na področju zagotavljanja nadstandarnih načinov reje, kjer z delno izjemo ekološkega kmetovanja niso vzpostavljeni učinkoviti mehanizmi, ki bi spodbujali povezovanje in trženje tovrstnih proizvodov.

Strateške podlage in viri

- MKGP (2017a): Program razvoja podeželja RS za obdobje 2014-2020 (različica 5.1),
- MF (2018): Obrazložitev sprejetega proračuna Republike Slovenije za leto 2018. 11 – Kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrana.

3.2.2.3 URAVNOTEŽEN RAZVOJ PODEŽELJA

Zaposlenost na podeželju

Opredelitev

Zaposlenost na podeželju vključuje različne oblike in tipe zaposlitve prebivalstva. V fokusu kmetijske politike so predvsem vse oblike zaposlitev na kmetijskih gospodarstvih.

Nacionalna opredelitev cilja in potreb

Cilj je opredeljen kot diverzifikacija ekonomskih aktivnosti na kmetijah in v lokalnih skupnostih na podeželju. Spodbujale naj bi se predvsem tiste gospodarske dejavnosti, ki temeljijo na aktivaciji in razvoju endogenih potencialov lokalnega okolja ter ohranjajo ali ustvarjajo zelena delovna mesta na podeželju. Spodbujanje diverzifikacije dejavnosti je prepoznano kot pomembno za razvoj kmetij, lokalnih skupnosti in podeželja, saj med drugim zaradi specifične agrarne strukture večina slovenskih kmetij ne more preživeti le z dohodki iz osnovne kmetijske dejavnosti.

Specifični cilji

- Podpora razvoju dopolnilnih dejavnosti na kmetijah,
- Podpora mladim prevzemnikom kmetij,
- Razvoj (socialnega) podjetništva na podeželju.

Kazalniki

- Delovno aktivno prebivalstvo na podeželskih območjih,
- Stopnja zaposlenosti na podeželskih območjih,
- Stopnja zelo nizke delovne intenzivnosti na podeželskih območjih.

Instrumenti

- 1A.2 Shema osnovnega plačila,
- 1A.3 Plačilo za kmetijske prakse, ki ugodno vplivajo na podnebje in okolje,
- 1A.4 Plačilo za mlade kmete,
- 1A.5 Sheme proizvodno vezanih podpor,
- 1A.6 Plačilo za območja z naravnimi omejitvami,
- 1A.7 Shema za male kmete,
- 2A.3 M03.1 – Podpora za novo sodelovanje v shemah kakovosti,
- 2A.4 M04.1 – Naložbe v kmetijska gospodarstva,
- 2A.5 M04.2 – Naložbe v predelavo, trženje in razvoj kmetijskih proizvodov,
- 2A.7 M06.1 – Pomoč za zagon dejavnosti za mlade kmete,
- 2A.8 M06.3 – Pomoč za zagon dejavnosti majhnih kmetij,
- 2A.9 M06.4 – Naložbe v nekmetijske dejavnosti,
- 2A.12 M08.6 – Naložbe v gozdarske tehnologije in gozdne proizvode,
- 2A.13 M09 – Ustanovitev skupin in organizacij proizvajalcev,
- 2A.15 M11 – Ekološko kmetovanje,
- 2A.16 M13 – Plačila območjem z naravnimi ali drugimi posebnimi omejitvami,
- 2A.19 M19 – Podpora za lokalni razvoj v okviru pobude LEADER,
- 2B.2 Program podpor čebelarjem,
- 2B.3 Podporni program v vinskem sektorju in tržne dejavnosti,
- 2B.4 Promocija kmetijskih in živilskih proizvodov,
- 3.4 Svetovalna služba,
- 3.5 Kmetijsko šolstvo in infrastruktura.

Ocena	Obrazložitev ocene opredeljenosti intervencijske logike
3	Intervencijska logika je na področju zaposlenosti na podeželju načelno izpeljana od identifikacije potreb do instrumentov, vendar obstajajo manjše ali večje vrzeli predvsem pri opredelitvi specifičnih ciljev in pripadajočih kazalnikov ter pri prenašanju specifičnih ciljev do instrumentov. Politika ni celovito zastavljena v doseganje ciljev zaposlovanja, beležijo jo parcialni rezultati, ki se opravičujejo tudi z manjšimi sredstvi namenjenimi za tovrstno politiko. Ni razvidne jasne vizije zaposlenosti na podeželju, po regijah, demografski strukturi, tipih zaposlitve in podobno, prav tako je prioritizacija posameznih področij zaposlovanja (z izjemo mladih kmetov), ki so predmet večjih in bolj ciljnih podpor, prisotna le v zasnovah. Posledično so tudi ukrepi na tem področju premalo rezultatsko naravnani.

Strateške podlage in viri

- MKO (2014): Strategija za izvajanje Resolucije o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020,
- MKGP (2017a): Program razvoja podeželja RS za obdobje 2014-2020 (različica 5.1),
- Vlada RS (2013b): Strategija razvoja socialnega podjetništva za obdobje 2013–2016,
- Uradni list RS (2007c): Resolucija o Nacionalnem gozdnem programu (UL RS št. 110/07).

Kakovost življenja na podeželju

Opredelitev

Kakovost življenja zajema različne elemente, ki opredeljujejo kakovost življenja prebivalstva na podeželju. Gre za infrastrukturne, ekonomske, socialne, okoljske in kulturne vidike življenja na podeželju, ki se lahko izboljšujejo z zasebnimi in javnimi projekti, podprtimi z različnimi javnimi politikami.

Nacionalna opredelitev cilja in potreb

Cilj je ohranjanje vitalnega podeželskega prostora z ustreznimi socialnimi in družbenimi storitvami ter prostorskim razvojem in ohranitvijo vasi, zaselkov in posameznih gospodarstev.

Specifični cilji

- Skrb za kolektivne javne dobrine (naravna in kulturna dediščina), ki so povezane s kmetijstvom in pripadajočimi dejavnostmi na podeželju,
- Krepitev socialnih mrež na podeželju,
- Omogočanje dostopa do osnovnih storitev,
- Obnova in razvoj vasi.

Kazalniki

- Dostop gospodinjstev do interneta.

Instrumenti

- 1A.6 Plačilo za območja z naravnimi omejitvami,
- 1A.9 Šolska shema,
- 2A.4 M04.1 – Naložbe v kmetijska gospodarstva,
- 2A.5 M04.2 – Naložbe v predelavo, trženje in razvoj kmetijskih proizvodov,
- 2A.9 M06.4 – Naložbe v nekmetijske dejavnosti,

- 2A.10 M07.3 – Podpora za širokopasovno infrastrukturo,
- 2A.14 M10 – Kmetijsko-okoljska-podnebna plačila,
- 2A.15 M11 – Ekološko kmetovanje,
- 2A.16 M13 – Plačila območjem z naravnimi ali drugimi posebnimi omejitvami,
- 2A.18 M16 – Sodelovanje,
- 2A.19 M19 – Podpora za lokalni razvoj v okviru pobude LEADER,
- 2A.20 Mreža za podeželje,
- 3.1 Kmetijsko znanstveno raziskovalno delo,
- 3.4 Svetovalna služba,
- 3.10 Podpora nevladnim organizacijam.

Ocena	Obrazložitev ocene opredeljenosti intervencijske logike
2	V intervencijski logiki na področju kakovosti življenja na podeželju so prisotne večje vrzeli. Koncept kakovosti življenja na podeželju ni razvit, prav tako imamo vtis, da se elementi kakovosti življenja, ki naj bi bili predmet kmetijske politike, opredeljujejo priložnostno in ne na podlagi strateškega razmisleka. Posledično je šibka tudi rezultatska naravnost ukrepov ter povezava med učinki ukrepov in specifičnimi cilji.

Strateške podlage in viri

- Uradni list RS (2011a): Resolucija o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – »Zagotovimo si hrano za jutri« (UL RS, št. 25/11),
- MKO (2014): Strategija za izvajanje Resolucije o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020,
- MKGP (2017a): Program razvoja podeželja RS za obdobje 2014-2020 (različica 5.1).

Socialna vključenost

Opredelitev

S pojmom socialne vključenosti zajemamo različne vidike ogrožanja socialnega položaja podeželskega prebivalstva, ki izhajajo iz njihovega ekonomskega ali socialnega statusa. Pogosti vzrok je revščina, pa tudi različne oblike socialne izključitve.

Nacionalna opredelitev cilja in potreb

Cilj je opredeljen kot spodbujanje socialne vključenosti in zmanjševanja revščine na podeželskih območjih. V Sloveniji narašča delež oseb s tveganjem revščine ali socialne izključenosti (od 17,1 % leta 2009 do 20,4 % leta 2013), k čemur naj bi med drugim prispevalo povečevanje brezposelnosti, zlasti med mladimi, ženskami in različnimi ranljivimi skupinami. V povezavi z razvojem kmetijstva so identificirane predvsem potrebe po blažitvi socialnih pritiskov in uravnoveženem procesu prenehanja kmetovanja s procesom večanja perspektivnih kmetij ter reševanja socialnih problemov ostarelih nosilcev kmetijskih gospodarstev in majhnih kmetij.

Specifični cilji

Niso opredeljeni.

Kazalniki

- Starostna struktura prebivalstva na podeželskih območjih,
- Starostna struktura gospodarjev na kmetijskih gospodarstvih,
- Spolna struktura gospodarjev na kmetijskih gospodarstvih,
- Stopnja revščine in resne materialne prikrajšanosti na podeželskih območjih.

Instrumenti

- 1A.4 Plačilo za mlade kmete,
- 1A.7 Shema za male kmete,
- 2A.7 M06.1 – Pomoč za zagon dejavnosti za mlade kmete,
- 2A.8 M06.3 – Pomoč za zagon dejavnosti majhnih kmetij,
- 2A.9 M06.4 – Naložbe v nekmetijske dejavnosti,
- 2A.18 M16 – Sodelovanje,
- 2A.19 M19 – Podpora za lokalni razvoj v okviru pobude LEADER,
- 3.4 Svetovalna služba,
- 3.5 Kmetijsko šolstvo in infrastruktura,
- 3.10 Podpora nevladnim organizacijam.

Ocena	Obrazložitev ocene opredeljenosti intervencijske logike
1	V PRP je splošni cilj opredeljen v okviru 6. težišča ukrepanja (P6: Spodbujanje socialne vključenosti, zmanjševanja revščine in gospodarskega razvoja podeželskih območij) in naveden v nekaterih ukrepih, vendar intervencijska logika ni izpeljana. Ni jasno razvidno, kaj na področju socialne vključenosti in zmanjševanja revščine je predmet ukrepanja kmetijske politike. Poudarek je na spodbujanju ustvarjanja novih delovnih mest, medtem ko ciljnih ukrepov z izjemo določenih elementov v okviru ukrepov LEADER in Sodelovanje ter odškodnin iz 1. stebra ni.

Strateške podlage in viri

- Uradni list RS (2011a): Resolucija o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – »Zagotovimo.si hrano za jutri« (UL RS, št. 25/11),
- MKO (2014): Strategija za izvajanje Resolucije o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020,
- MKGP (2017a): Program razvoja podeželja RS za obdobje 2014–2020 (različica 5.1).

3.2.2.4 ZNANJE IN KOMUNICIRANJE

Ustvarjanje znanja

Opredelitev

Pridobivanje znanja je pojem, ki vključuje raziskovanje in inovacije v kmetijstvu in poteka v formalnih in neformalnih oblikah v javnih in zasebnih organizacijah. Raziskovanje tukaj pojmuje v razvojnem smislu, ki podpira ekonomske, proizvodne in okoljske procese na kmetijskih gospodarstvih.

Nacionalna opredelitev cilja in potreb

Cilj je opredeljen kot zagotavljanje podpore aplikativnim, razvojnim in ciljnim raziskovalnim programom in projektom, ki izkazujejo strateško pomembnost in uporabnost za trajnostni razvoj slovenskega kmetijstva in resornih področij ministrstva. Raziskave naj bi bile usmerjene predvsem v

zagotavljanje dviga produktivnosti in hkratnega prispevka kmetijstva in gozdarstva k ohranjanju naravnih virov v kontekstu sodobnih družbeno-ekonomskih in okoljskih izzivov.

Specifični cilji

Niso opredeljeni celovito, ampak jih najdemo v razpisih za posamezne raziskovalne programe (npr. CRP).

Kazalniki

- Proračunska sredstva za raziskave in razvoj v kmetijstvu in gozdarstvu.

Instrumenti

- 2A.18 M16 – Sodelovanje,
- 2A.19 M19 – Podpora za lokalni razvoj v okviru pobude LEADER,
- 2B.2 Program podpor čebelarjem,
- 3.1 Kmetijsko znanstveno raziskovalno delo,
- 3.2 FADN,
- 3.3 Naloge genske banke,
- 3.4 Svetovalna služba,
- 3.5 Kmetijsko šolstvo in infrastruktura,
- 3.6 Strokovne naloge v kmetijstvu.

Ocena	Obrazložitev ocene opredeljenosti intervencijske logike
2	Intervencijska logika je prisotna za posamezne programe, ni pa enovitega koncepta, tako da lahko govorimo o vrzelih. Pogrešamo celovito analizo stanja in opredelitev vizije oblikovanja AKIS-a. Ukrepi, ki obstajajo, so namenjeni predvsem financiranju raziskav razvojnih in družbeno relevantnih vprašanj, primanjkuje pa opredelitev ukrepov, ki bi pomagali definirati potrebe in podprli infrastrukturo oblikovanja znanja (raziskovalni inštituti, kadri, poskusna polja, oprema, hlevi in laboratoriji).

Strateške podlage in viri

- Uradni list RS (2011a): Resolucija o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – »Zagotovimo.si hrano za jutri« (UL RS, št. 25/11),
- MKO (2014): Strategija za izvajanje Resolucije o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020,
- MKGP (2017a): Program razvoja podeželja RS za obdobje 2014–2020 (različica 5.1),
- Uradni list RS (2007c): Resolucija o Nacionalnem gozdnem programu (UL RS št. 110/07),
- MKGP (2017e): Operativni program za izvajanje Nacionalnega gozdnega programa 2017–2021.

Prenos znanja

Opredelitev

Prenos znanja razumemo kot vse oblike formalnega in neformalnega svetovanja in individualnega iskanja znanja s strani kmetijskih gospodarstev, ki poteka preko javnih služb, gospodarskih družb in odprtega dostopa do znanja.

Nacionalna opredelitev cilja in potreb

Cilj je opredeljen kot zagotavljanje učinkovitega prenosa najnovejših spoznanj iz globalne in nacionalne ravni v kmetijstvo in večje vloge znanja pri odločanju, izboljšanje izobrazbene strukture na kmetijah in spodbujanje stanovskega in drugih oblik povezovanja zainteresiranih ljudi na podeželju. Prednostno naj bi podprli predvsem medsebojno sodelovanje različnih akterjev v prenosu znanja, celovito svetovanje in strateško odločanje na kmetijah, pripravo in uporabo sodobnih orodij za svetovanje in inovativnih pristopov k izobraževanju in usposabljanju ter mednarodne izmenjave. Ključne identificirane potrebe so izboljšanje prenosa znanja od raziskovalne sfere preko svetovalne službe in predstavniških interesnih organizacij do uporabnikov ter povratni tok informacij o zaznanih potrebah kmetijske prakse, ki temelji predvsem na sporadičnem in neformalnem sodelovanju med posameznimi akterji, šibko sodelovanje in koordinacija med akterji ter nezadostna usposobljenost kmetijskih svetovalcev in pomanjkanje specializiranih svetovalnih storitev, predvsem na področjih varovanja naravnih virov, ekološkega kmetovanja in tehnoloških inovacij.

Specifični cilji

Niso opredeljeni.

Kazalniki

- Vključenost prebivalstva v različne oblike formalnega in neformalnega izobraževanja,
- Gospodarji na kmetijskih gospodarstvih s formalno kmetijsko/gozdarsko izobrazbo,
- Delež sredstev MKGP za raziskovalne, razvojne, svetovalne in strokovne storitve,
- Struktura aktivnosti Kmetijske svetovalne službe za svetovanje in informiranje in Javne gozdarske službe.

Instrumenti

- 1A.1 – Navzkrižna skladnost
- 2A.1 M01 – Prenos znanja in dejavnosti informiranja,
- 2A.2 M02.1 – Podpora za pomoč pri uporabi storitev svetovanja,
- 2A.3 M03.1 – Podpora za novo sodelovanje v shemah kakovosti,
- 2A.4 M04.1 – Naložbe v kmetijska gospodarstva,
- 2A.5 M04.2 – Naložbe v predelavo, trženje in razvoj kmetijskih proizvodov,
- 2A.7 M06.1 – Pomoč za zagon dejavnosti za mlade kmete,
- 2A.9 M06.4 – Naložbe v nekmetijske dejavnosti,
- 2A.12 M08.6 – Naložbe v gozdarske tehnologije in gozdne proizvode,
- 2A.13 M09 – Ustanovitev skupin in organizacij proizvajalcev,
- 2A.18 M16 – Sodelovanje,
- 2A.19 M19 – Podpora za lokalni razvoj v okviru pobude LEADER,
- 2A.20 – Mreža za podeželje,
- 2B.2 Program podpor čebelarjem,
- 3.1 Kmetijsko znanstveno raziskovalno delo,
- 3.2 FADN,
- 3.3 Naloge genske banke,
- 3.4 Svetovalna služba,
- 3.5 Kmetijsko šolstvo in infrastruktura,
- 3.6 Strokovne naloge v kmetijstvu,
- 3.7 Ukrepi na področju veterinarstva,
- 3.8 Fitosanitarni ukrepi ter varstvo in registracija sort,

- 3.9 Ukrepi na področju kakovosti hrane in krme,
- 3.10 Podpora nevladnim organizacijam.

Ocena	Obrazložitev ocene opredeljenosti intervencijske logike
3	V intervencijski logiki na področju prenosa znanja so prisotne večje vrzeli. Te vidimo predvsem v pomanjkanju vključitve vpliva v sistem spremljanja in vrednotenja. Obstaja sistem kazalnikov in ciljev, ki se spremljajo predvsem pri financiranju javne kmetijske svetovalne službe, vendar ta ostaja na ravni aktivnosti in manj rezultatov in vplivov. Podobno lahko trdimo tudi za ukrepe povezane s prenosom znanja v PRP 2014–2020, kjer intervencijska logika obstaja, ni pa dovolj kvalitetno oblikovana, prav tako se ne spremljajo dejanski učinki posameznih ukrepov. Slovenija nima oblikovane celovite strategije prenosa znanja. Posledično manjkajo tudi jasne povezave med ukrepi in njihova umestitev v strateški okvir na tem področju.

Strateške podlage in viri

- Uradni list RS (2011a): Resolucija o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – »Zagotovimo.si hrano za jutri« (UL RS, št. 25/11),
- MKO (2014): Strategija za izvajanje Resolucije o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020,
- MKGP (2017a): Program razvoja podeželja RS za obdobje 2014–2020 (različica 5.1),
- MF (2018): Obrazložitev sprejetega proračuna Republike Slovenije za leto 2018. 11 – Kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrana,
- Uradni list RS (2007c): Resolucija o Nacionalnem gozdnem programu (UL RS št. 110/07).

Informiranost in ozaveščenost

Opredelev

Informiranost in ozaveščenost vsebujeta širok pojem oblikovanja informacij in njihovega posredovanja preko različnih kanalov, ki vplivajo na kmetijske pridelovalce, specifične ciljne skupine (npr. potrošnike hrane) ali splošno javnost z namenom uresničevanja splošnih ciljev kmetijstva. Pogosto gre za promocijske aktivnosti.

Nacionalna opredelitev cilja in potreb

Cilj je izboljšanje informiranosti in ozaveščenosti javnosti o kmetijstvu in kmetijski politiki s poudarkom na posebnih lastnostih, shemah kakovosti ter varnosti in kakovosti kmetijskih pridelkov oz. živil, verigi preskrbe s hrano, združevanju proizvajalcev, dopolnilnih dejavnosti na kmetijah in povečevanju konkurenčnosti kmetijstva in gozdarstva. Prav tako je cilj tudi informiranje širše javnosti in potencialnih upravičencev o politiki razvoja podeželja in možnostih financiranja ter vključevanje deležnikov v izvajanje politike razvoja podeželja.

Specifični cilji

Specifični cilji so podrobneje opredeljeni v Strateškem načrtu promocije kmetijskih in živilskih proizvodov, Strategiji za izvajanje šolske sheme v Sloveniji in Akcijskem in komunikacijskem načrtu Mreže za podeželje.

Kazalniki

Trenutno ni vzpostavljenega ustreznega kazalnika.

Instrumenti

- 1A.9 Šolska shema,
- 2A.3 M03.1 – Podpora za novo sodelovanje v shemah kakovosti,
- 2A.18 M14 – Sodelovanje,
- 2A.19 M19 – Podpora za lokalni razvoj v okviru pobude LEADER,
- 2A.20 Mreža za podeželje,
- 2B.3 Podporni program v vinskem sektorju in tržne dejavnosti,
- 2B.4 Promocija kmetijskih in živilskih proizvodov,
- 3.1 Kmetijsko znanstveno raziskovalno delo,
- 3.2 FADN,
- 3.3 Naloge genske banke,
- 3.4 Svetovalna služba,
- 3.6 Strokovne naloge v kmetijstvu,
- 3.10 Podpora nevladnim organizacijam.

Ocena	Obrazložitev ocene opredeljenosti intervencijske logike
4	Intervencijska logika je za področja informiranosti in ozaveščenosti, za katere obstajajo ciljni ukrepi kmetijske politike (Mreža za podeželje in Promocija kmetijskih in živilskih proizvodov), podrobno izpeljana od identifikacije potreb do instrumentov in vsaj deklarativno tudi do kazalnikov. Takšnemu pristopu bi kot primeru dobre prakse kazalo slediti tudi na drugih področjih.

Strateške podlage in viri

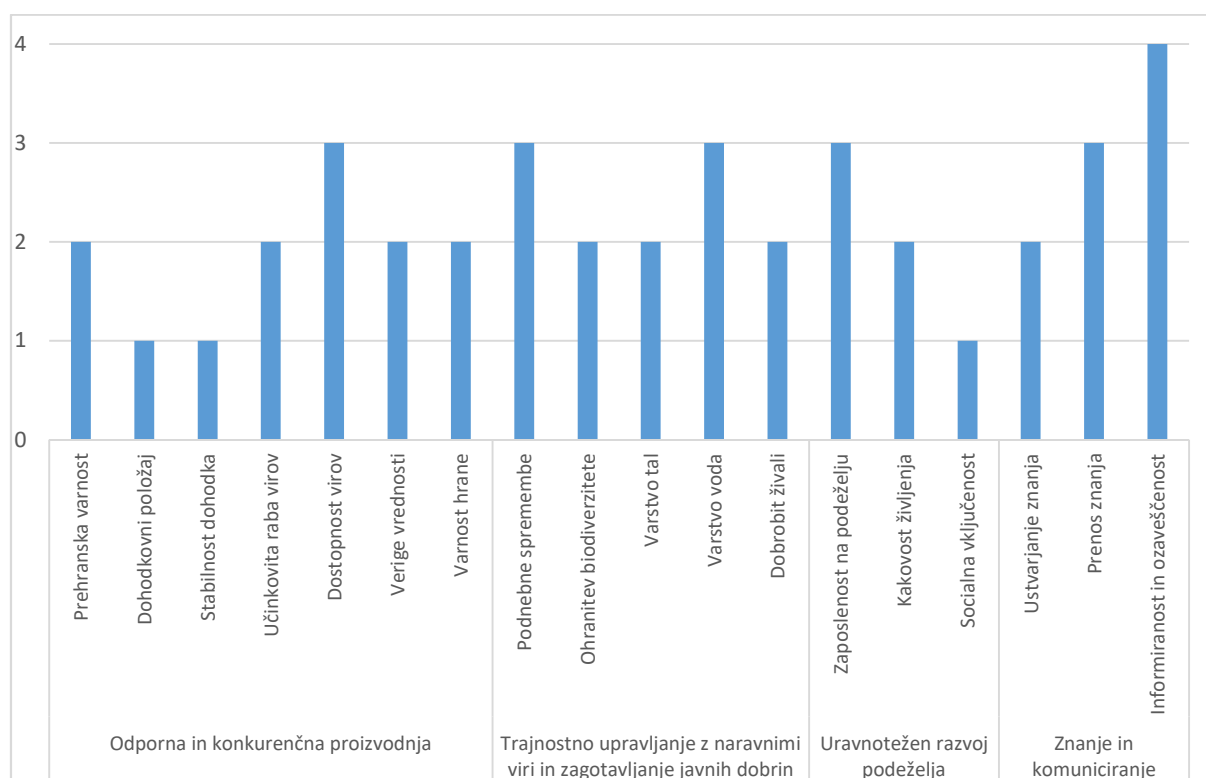
- Uradni list RS (2018c): Zakon o kmetijstvu (UL RS št. 45/08, 57/12, 90/12 – ZdZPVHVVR, 26/14, 32/15, 27/17 in 22/18),
- Uradni list RS (2012a): Zakon o promociji kmetijskih in živilskih proizvodov (UL RS št. 26/11 in 57/12),
- Vlada RS (2013a): Strateški načrt promocije kmetijskih in živilskih proizvodov 2013-2018 (št. 33000-1/2013/5),
- MKGP (2017): Strategija za izvajanje šolske sheme v Sloveniji za šestletno obdobje od šolskega leta 2017/2018 do 2022/2023,
- MKGP (2017a): Program razvoja podeželja RS za obdobje 2014–2020 (različica 5.1),
- MKGP (2015): Akcijski in komunikacijski načrt Mreže za podeželje za obdobje 2014–2020 (št. 3310-8/2015/1),
- Uradni list RS (2007c): Resolucija o Nacionalnem gozdnem programu (UL RS št. 110/07),
- MKGP (2017e): Operativni program za izvajanje Nacionalnega gozdnega programa 2017–2021.

3.2.3 Ključne ugotovitve presoje intervencijske logike

S pomočjo podrobnejše analize literature smo želeli ugotoviti prisotnost ključnih elementov intervencijske logike (logična povezanost potreb, ciljev, ukrepov in kazalnikov) po izvedenih ciljnih kmetijske politike. Ker doslej ni bilo takih potreb in torej v praksi ne obstaja celovit pristop in izvedba intervencijske logike, smo v podporo prihodnjim aktivnostim kmetijske politike želeli vzpostaviti enotno strukturo za opis in presojo intervencijske logike. Poskus opisov intervencijske logike po posameznih izvedenih ciljnih smo vključili v poglavje 3.2.2, v skladu metodologijo, opisano v poglavju

3.2.1, pa smo ocenili tudi kakovost opredelitev intervencijske logike po posameznih izvedenih ciljih (slika 4).

Iz analize intervencijske logike lahko sklepamo na precejšnje pomanjkljivosti pri strateškem načrtovanju kmetijske politike v Sloveniji. Pri kar polovici izvedenih ciljev kmetijske politike v Sloveniji smo zaznali večje vrzeli v opredeljevanju intervencijske logike (ocena 2), medtem ko so manjše vrzeli prisotne pri nadaljnjih petih izvedenih ciljih (ocena 3). Pri treh ciljih lahko govorimo o intervencijski logiki, ki je opredeljena le v sledovih (ocena 1). Skupna ocena bi torej lahko bila, da je intervencijska logika slovenske kmetijske politike le delno oblikovana ali prisotna le v sledovih. Zanimivo je, da smo šibek in manj kakovosten strateški pristop zaznali tudi pri ciljih, ki jih z ukrepi naslavlja politika razvoja podeželja. Strateško načrtovanje je namreč v okviru priprave Programa razvoja podeželja že sedaj pogoj za pridobitev sredstev s strani Evropske unije, zato smo pričakovali boljše rezultate v smislu celovitosti in podrobnosti izpeljave intervencijske logike (ocena 4). Gre za problem, zaznan v več državah članicah (ECA, 2017), za katere je značilno, da so programi razvoja podeželja zgrajeni okoli outputov in ne rezultatov, pozornost akterjev (tako organa upravljanja, kot tudi upravičencev in drugih deležnikov) pa je usmerjena na vprašanje učinkovite porabe sredstev (absorpcije).



Slika 4. Ocene opredeljenosti intervencijske logike po posameznih izvedenih ciljih slovenske kmetijske politike (kriteriji: 1 – Intervencijska logika opredeljena le v sledovih, 2 – Večje vrzeli v intervencijski logiki, 3 – Manjše vrzeli v intervencijski logiki, 4 – Celovito in podrobno izpeljana intervencijska logika)

Ključni razlogi za pomanjkljivosti, ki smo jih ugotovili pri analizi, so običajno slaba kakovost opredelitev posameznih elementov intervencijske logike, pomanjkanje kvantifikacije, nezadostna utemeljitev, ki bi izhajala iz analitičnih in podatkovnih podlag, ter nepreglednost, ki je posledica razpršenosti dokumentov.

Menimo, da je ključna vrzel pri oblikovanju bolj strateško naravnane politike v nacionalni opredelitvi potreb po intervenciji kmetijske politike. Problematična ni le formulacija samih potreb, ki so redko ustrezno kvantificirane, temveč tudi njihova verodostojnost, saj so podatki, ki naj bi jih podpirali, pogosto pomanjkljivi ali pa je njihova interpretacija premalo prepričljiva. Veliko fenomenov, ki zahtevajo intervencijo kmetijske politike, ni dovolj raziskanih ali pa obstoječi sistem in uporaba kazalnikov, empiričnih podlag in nacionalnih analiz kmetijske politike ne omogočata dovolj kakovostnega načrtovanja. To je še posebno opazno pri potrebah, ki naj bi utemeljile neposredna plačila in druge ukrepe v okviru I. stebra kmetijske politike, saj je vanje usmerjen največji delež proračunske porabe (slika 3). Resnici na ljubo kaže poudariti, da je problem znan tudi na ravni Evropske unije v celoti. V zvezi s tem Evropsko računsko sodišče opozarja na pomanjkanje ustreznih podatkov za utemeljitev potrebe po dohodkovnih podporah (ECA, 2018, str. 14). V tem smislu izstopa tudi socialno področje (zaposlenost, socialna vključenost in kakovost življenja na podeželju), kjer so pomanjkljivosti v opredelitvi in raziskanosti potreb močno opazne.

Pomanjkljiva kvantifikacija in slaba kakovost opredelitev se širi tudi navzdol po liniji intervencijske logike, saj večina izvedenih ciljev ni opredeljenih na merljiv način. Najmanj določna pa je na nivoju specifičnih ciljev, ki pogosto niso razvidno opredeljeni. V tem smislu torej tudi za Slovenijo velja ugotovitev Evropskega računskega sodišča, da ukrepi, ki naj bi izhajali iz opredeljenih ciljev in potreb, z njimi pogosto niso jasno povezani (ECA, 2017, str. 21).

Pomembna posledica pomanjkljivo kvantificiranih in utemeljenih potreb in ciljev je težavnost objektivne primerjave med cilji oziroma potrebami v smislu njihove pomembnosti oziroma vrstnega reda glede na prioriteten status. Posledično razpored sredstev med posameznimi potrebami in cilji s celostnega, strateškega vidika ni dobro utemeljen. Tudi na področju razvoja podeželja, kjer je poudarjeno strateško načrtovanje, razporejanje sredstev med ukrepi pogosto ni prepričljivo utemeljeno, njihov prispevek k posameznim ciljem in potrebam pa je slabo razviden zaradi velikega števila povezav (npr. en ukrep prispeva k večjemu številu ciljev) (ECA, 2017). Razdelitev sredstev med ukrepi politike razvoja podeželja tako verjetno bolj sledi logiki razdelitve sredstev tako, da bodo ta najverjetneje v celoti porabljena, kot pa tako, da se dejansko naslovi ključne potrebe in doseže rezultate (ECA, 2018, str. 19).

V strateških dokumentih pogosto ni razvidna kakovostna evalvacija ukrepanja v preteklih programskih obdobjih ali pa ni jasno razvidno, ali in kako je bila uporabljena kot izhodišče za načrtovanje nove politike. V tem smislu kot krovni dokument izstopa že strategija za izvajanje Resolucije (MKO, 2014), v katerem poglobljene evalvacije ukrepov kmetijske politike v preteklih obdobjih večinoma ni. Pomanjkanje evalvacije dosedanjega ukrepanja je očitno predvsem pri ukrepih I. stebra kmetijske politike ter pri veliki večini nacionalno financiranih ukrepov kmetijske politike, vključno s finančno najpomembnejšimi (npr. Vračilo dela trošarin in Splošne storitve za razvoj kmetijstva). V načrtovanje Programa razvoja podeželja je načeloma vključeno tudi vrednotenje preteklega obdobja, vendar so s tem povezane določene težave, saj se načrtovanje nove politike pogosto prične že v sredini aktualnega programskega obdobja, ko celovite analize aktualnih programov še niso izvedene (ECA, 2017, str. 13–14). Kljub temu pa tudi tukaj pogosto ni razvidno, kako so bili rezultati vrednotenja uporabljeni kot podlaga za načrtovanje novih ukrepov (ECA, 2017, str. 22). V tem smislu na primer izstopajo različni investicijski ukrepi, OMD in KOPOP, pri katerih je sicer razvidna poraba sredstev v preteklem obdobju in spremljani kazalniki učinka (število upravičencev, vključenih hektarjev ipd.), ni pa jasno, kakšni so bili njihovi rezultati in morebitne pomanjkljivosti ter kako so bile te naslovljene v aktualnem programskem obdobju.

Spremljanje stanja in kazalniki so v splošnem večinoma omejeni na spremljanje neposrednih učinkov ukrepov (npr. število izvedenih aktivnosti). Spremljajo se tudi nekateri kazalniki rezultata, vpliva in stanja, vendar povezava med trendi, ki jih ti kazalniki izkazujejo, in delovanjem ukrepov na večini področij ni dovolj raziskana, kar je še posebej razvidno pri podnebnih in okoljskih ukrepih, in sicer tako za ukrepe I. kot tudi II. stebra.

S povprečno oceno 1,86 smo najslabše ocenili opredeljenost izvedenih ciljev v okviru splošnega cilja *Odporna in konkurenčna proizvodnja*. Tu so posebej pomanjkljivo opredeljeni cilji, katerih ključni instrumenti ukrepanja sodijo v I. steber kmetijske politike (predvsem neposredne podpore in ukrepi za stabilizacijo dohodka), kjer je intervencijska logika na nacionalni ravni po naši oceni opredeljena le v sledovih. Ker strateško načrtovanje na ravni držav članic na tem področju doslej ni bila zahteva EU in posledično tudi ne prioriteta nacionalne kmetijske politike, je takšno stanje do določene mere razumljivo, čeprav glede na proračunski obseg teh ukrepov problematično z vidika odgovorne porabe javnih sredstev. Vendar pa intervencijska logika ni dosti bolj izražena niti pri ciljih, ki jih podrobneje pokrivata Resolucija (Uradni list RS, 2011a) (npr. Prehranska varnost) in politika razvoja podeželja (npr. Dostopnost in Učinkovita raba virov), kjer bi načeloma pričakovali boljše rezultate.

Razmeroma šibek pristop k strateškemu načrtovanju v okviru politike razvoja podeželja se kaže tudi na področju splošnega cilja *Trajnostno upravljanje z naravnimi viri in zagotavljanje javnih dobrin*, kjer smo pri vseh izvedenih ciljih zaznali večje ali manjše vrzeli v intervencijski logiki. Program razvoja podeželja vsebuje ključne ukrepe kmetijske politike na tem področju (npr. kmetijsko-okoljske in podnebne podpore – KOPOP, investicijski ukrepi in podpore za dobrobit živali). Potrebe so sicer pri okoljskih ciljih nekoliko bolj opredeljene in utemeljene, kar izhaja predvsem iz boljše podatkovne podprtosti na nekaterih področjih in podrobnejše opredeljenosti v strateških dokumentih, ki specifično urejajo posamezna področja okoljske politike (Vlada RS, 2016a, 2015, 2014). Njihova vsebina je sicer večinoma vključena v Programu razvoja podeželja (MKGP, 2017a), medtem ko se krovna Resolucija (Uradni list RS, 2011a) in strategija za njeno izvajanje (MKO, 2014) na te dokumente le deloma naslanjata. Posledično prihaja do nekonsistentnosti med kmetijsko in okoljsko ter naravovarstveno politiko (ECA, 2018, str. 18). Tako lahko predvsem v okviru obravnave tega splošnega cilja poudarimo problem razpršenosti elementov intervencijske logike po različnih formalnih dokumentih. Strateška logika ni niti celovito izpeljana na enem mestu niti ločeno za posamezna področja.

Prav tako nejasno kot na prvih dveh področjih so potrebe opredeljene pri cilju *Uravnotežen razvoj podeželja*, kjer vloga in umeščenost kmetijske politike v odnosu do drugih razvojnih in socialnih politik na podeželskih območjih ni jasno razvidna. Neizodostno jasna razmejitev in tudi nizka ambicioznost kmetijske politike onemogočata jasno vodenje ukrepov in doseganje ciljev. Kot pozitiven primer pa lahko izpostavimo politiko generacijske izmenjave, kjer se z Akcijskim načrtom dela z mladimi kmeti 2016–2020 (MKGP, ZSPM & KGZS, 2016) uveljavlja intervencijska logika in strateško načrtovanje.

Tudi področje splošnega cilja *Znanje in komuniciranje* po kakovosti intervencijske logike ne odstopa navzgor v primerjavi z ostalimi. Vloga znanosti in svetovanja za razvoj kmetijstva in podeželja je sicer prepoznana, vendar pogrešamo jasne cilje in povezave z ukrepi. Opazna je tudi odsotnost kvantificiranih vidikov spremljanja in vrednotenja politike. Izjema v splošno neugodni sliki je področje informiranja in ozaveščanja, ki je edino prejelo najvišjo oceno zaradi relativno podrobno in celovito izpeljane intervencijske logike predvsem na področjih delovanja Mreže za podeželje (MKGP, 2015) in kampanj za ozaveščanje potrošnikov (Vlada RS, 2013a).

Zaključimo lahko, da intervencijska logika in s tem strateško načrtovanje v slovenski kmetijski politiki že obstaja, kar še posebno velja za celoten sistem politike razvoja podeželja, ki je legitimiran s postopki vrednotenja in spremljanja tako na nacionalni ravni kot s strani Evropske komisije. Kljub temu se ne moremo izogniti vtisu, da v celotnem procesu manjka prava politična volja po doseganju konkretnih rezultatov, ki bi bili tudi jasno merljivi. Ocenjujemo, da snovanje politike pogosto ne poteka po načelih intervencijske logike, torej v smeri od identifikacije potreb do ukrepov s povratno zanko v okviru spremljanja in vrednotenja s pomočjo kazalnikov, temveč se proces sprejemanja odločitev pogosto odvija v obratni smeri.

3.3 VREDNOTENJE USTREZNOSTI, SKLADNOSTI IN POTENCIALNIH UČINKOV UKREPOV

3.3.1 Pristop k vrednotenju

Vrednotenje ukrepov kmetijske politike je potekalo v dveh delih, in sicer v obliki treh delavnic, na katerih so sodelovali strokovnjaki s širokim poznavanjem kmetijske politike iz raziskovalnih ustanov, pristojnega ministrstva in Kmetijsko-gozdarske zbornice, ki je najmočnejši interesni predstavnik. Sodelovalo je skupaj 18 posameznikov in posameznikov, ki na delavnicah niso formalno zastopali organizacij, ampak po lastni presoji podajali svoja mnenja in sodelovali v razpravi. Delavnice smo izvedli po Delphi metodi (Linstone in Turoff, 2002) s skupinsko presojo v več krogih, ki omogoča razpravo med udeleženci, usklajevanje (iskanje soglasja) ter na ta način iskanje najboljšega možnega približka skupni oceni po posameznih izbranih kriterijih.

Udeleženci so najprej v dveh krogih usklajevanj izvedli presojo ustreznosti ukrepov glede na posamezne izvedene cilje kmetijske politike v Sloveniji na podlagi evalvacijskega vprašanja *»Kako ukrep naslavlja potrebe in zastavljene naloge za doseganje obravnavanega izvedenega cilja?«* in kriterijev za presojo (preglednica 2). Usklajene ocene ustreznosti so bile podlaga za presojo potencialnih učinkov ukrepov, ki je prav tako potekalo v dveh krogih usklajevanj, in sicer na podlagi kriterijev za presojo (preglednica 3) in evalvacijskega vprašanja *»Kakšni so potencialni učinki ukrepa (zasnova in pogoji) na doseganje obravnavanega izvedenega cilja?«*.

Cilj tega pristopa je bil poleg presoje ustreznosti in potencialnih učinkov ukrepov tudi medsebojna primerjava teh dveh kriterijev. S tem smo želeli ugotoviti, ali pri ukrepih obstaja razlika med deklariranim naslavljanjem ciljev, kot je navedeno v strateških in programskih dokumentih kmetijske politike, in dejanskim potencialom za njihovo doseganje, ki izhaja iz zasnove in izvajanja ukrepov. Na podlagi tako pridobljenih podatkov smo lahko z vsotami in povprečji ocen ovrednotili ustreznost in potencialne učinke ukrepov v smislu doseganja zastavljenih splošnih in izvedenih ciljev.

Preglednica 2. Kriteriji za presojo ustreznosti ukrepov za doseganje posameznih izvedenih ciljev kmetijske politike v Sloveniji v obdobju 2014–2020

Ocena	Obrazložitev kriterija
4	Ukrep je izrazito in celovito usmerjen v naslavljanje ciljev na področju.
3	Ukrep je pomembno usmerjen v naslavljanje ciljev na področju.
2	Ukrep je šibko usmerjen v naslavljanje ciljev na področju.
1	Ukrep le posredno naslavlja cilje na področju.
0	Ukrep ne naslavlja ciljev na tem področju.

Preglednica 3. Kriteriji za presojo potencialnih učinkov ukrepov za doseganje posameznih izvedenih ciljev kmetijske politike v Sloveniji v obdobju 2014–2020

Ocena	Obrazložitev kriterija
4	Ukrep ima potencialne izrazito močne neposredne učinke, ki zagotavljajo celovito uresničevanje ciljev.
3	Ukrep ima potencialne neposredne učinke, ki pomembno prispevajo k uresničevanju ciljev.
2	Ukrep ima potencialne neposredne učinke, ki delno in šibko prispevajo k uresničevanju ciljev.
1	Ukrep ima potencialne posredne, vendar šibke učinke na doseganje zastavljenih ciljev.
0	Ukrep ni oblikovan na način, ki bi prispeval k uresničevanju ciljev.

Dodatno smo poleg kvantitativne primerjave ocen ustreznosti in potencialnih učinkov ukrepov le-te ovrednotili tudi z analizo porazdelitve proračunskih sredstev po posameznih ukrepih, s čimer smo poskušali podati grobo oceno, kateri so tisti cilji v slovenski kmetijski politiki, v katere vlagamo največ javnofinančnih sredstev. Tehtanje ustreznosti in potencialnih učinkov ukrepov smo izvedli z uporabo proračunski uteži, ki smo jih izračunali s pomočjo preračunanih letnih obsegov sredstev po ukrepih. Letni proračun vsakega ukrepa (LPU) smo delili z vsoto ocen za ustreznost/relevanco (R) oziroma potencialne učinke (PU) ukrepov po posameznih izvedenih ciljih kmetijske politike ter tako pridobili proračunsko vrednost točke (PVT) za ustreznost (R) in potencialni učinek (PU) posameznega ukrepa:

$$\text{PVT} = \text{LPU} / \sum \text{ocen za R}$$

$$\text{PVT} = \text{LPU} / \sum \text{ocen za PU}$$

Vrednost učinka ukrepa (VUU) na posamezni cilj kmetijske politike smo nato izračunali kot zmnožek med PVT in oceno za R oz. PU ukrepa za posamezni cilj:

$$\text{VUU} = \text{PVT} \times \text{ocena za R}$$

$$\text{VUU} = \text{PVT} \times \text{ocena za PU}$$

S seštevkom VUU za vse ukrepe kmetijske politike smo tako pridobili oceno obsega sredstev, ki se glede na deklarirano naslavljanje ciljev (relevanca ukrepov) oziroma glede na potencialne učinke ukrepov dodeljujejo za posamezne splošne in iz njih izvedene cilje slovenske kmetijske politike.

Vrednotenje skladnosti ukrepov je potekalo na ravni splošnih ciljev kmetijske politike v Sloveniji v obdobju 2014–2020, in sicer z vidika evalvacijskega vprašanja »Kako v kontekstu doseganja splošnega cilja ukrepa X in Y vplivata druga na drugega? Kakšno je njuno vzajemno delovanje?«. Vrednotenje so udeleženci na podlagi kriterijev za presojo (preglednica 4) najprej izvedli v štirih podskupinah za vsak splošni cilj kmetijske politike, čemur je sledil še en krog usklajevanj.

Preglednica 4. Kriteriji za presojo skladnosti ukrepov na področju splošnih ciljev kmetijske politike v Sloveniji v obdobju 2014–2020

Ocena	Oznaka	Obrazložitev kriterija
2	Sinergija	Ukrepa povečujeta medsebojne učinke.
1	Komplementarnost	Ukrepa se med seboj podpirata.
0	Nevtralnost	Ukrepa ne vplivata drug na drugega.
-1	Kompeticija	Ukrepa med seboj tekmujeta.
-2	Kontradikcija	Ukrepa si med seboj nasprotujeta.

3.3.2 Ustreznost in potencialni učinki ukrepov

3.3.2.1 USTREZNOST UKREPOV

Prvi del vrednotenja je predstavljala presoja ustreznosti ukrepov, v okviru katere smo ocenjevali, v kolikšni meri ukrepi slovenske kmetijske politike naslavlajo posamezne splošne in izvedene cilje, ki smo jih za namen vrednotenja opredelili na podlagi pregleda strateških dokumentov (poglavje **Napaka! Vira sklicevanja ni bilo mogoče najti.**). Zanimalo nas je, ali obstoječi ukrepi slovenske kmetijske politike celovito naslavlajo cilje in ali so ukrepi osredotočeni na posamične cilje ali delujejo bolj razpršeno (tj. naslavlajo večje število ciljev). V splošnem velja predpostavka, da je večje učinke mogoče dosegati z ukrepi, ki so bolj osredotočeni v smislu naslavljanja posameznih izvedenih ciljev in kažejo tudi na večjo prisotnost intervencijske logike pri načrtovanju (Van Tongeren, 2008). Celovitost naslavljanja posameznega cilja govori o njegovem pomenu za kmetijsko politiko, lahko pa je tudi odraz premisleka odločevalcev ali zgolj politično-ekonomske ujetosti ukrepov v pretekle odločitve.

Pri presoji ustreznosti ukrepov smo razločili med posrednim (ocena 1) in neposrednim naslavljanjem ciljev, pri čemer smo pri slednjem presojali tudi izrazitost naslavljanja (ocena 2 – šibka, 3 – pomembna in 4 – izrazita in celovita usmerjenost ukrepov v naslavljanje izvedenega cilja). Pri tem je treba poudariti, da je vrednotenje kvalitativno in je temeljilo na deklarativni opredelitvi namenov in ciljev ukrepov, ki jih je po ekspertizi ocenjevalcev mogoče zaslediti v strateških in programskih dokumentih kmetijske politike.

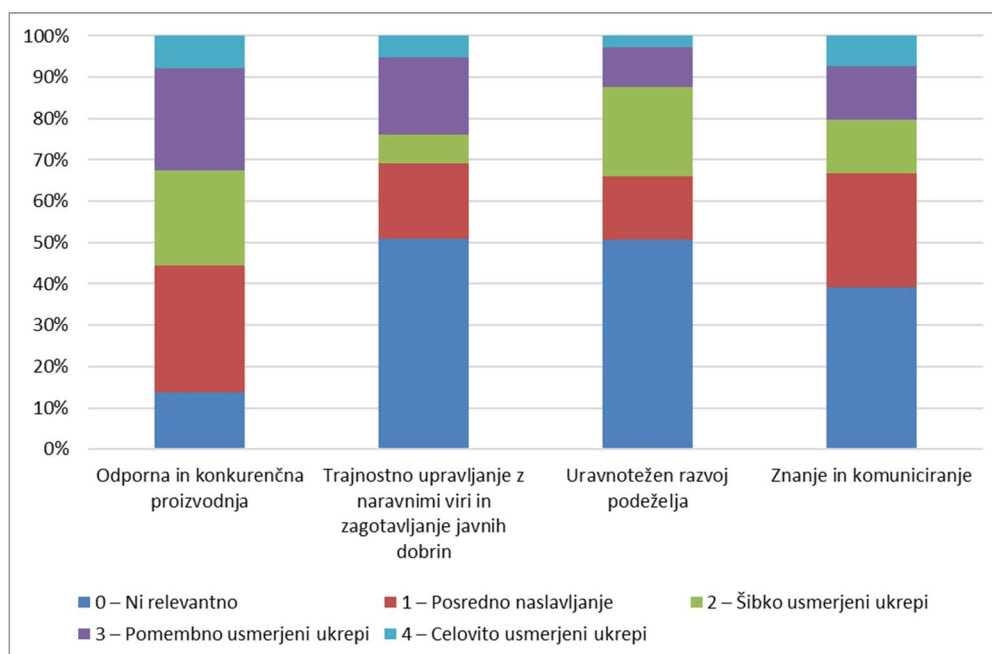
Za razliko od ocene ustreznosti smo potencialne učinke ukrepov (glej poglavje, 3.3.3) ocenjevali na podlagi dejanske vsebine ukrepov v smislu ustreznih aktivnosti, različnih pogojev, nabora upravičencev in meril za izbor.

Ukrepi, ki izrazito in celovito naslavlajo posamezne izvedene cilje (ocena 4), so v naboru instrumentov kmetijske politike v Sloveniji relativno redki, saj obsegajo le 6,2 % vseh podanih ocen ustreznosti in med drugim vključujejo naslednje primere:

- Shema osnovnega plačila → izvedeni cilj Dohodkovni položaj,
- Naložbene podpore → izvedeni cilj Učinkovita raba virov,
- Shema kakovosti → izvedeni cilj Verige vrednosti,
- Kmetijsko-okoljska-podnebna plačila → splošni cilj Trajnostno upravljanje z naravnimi viri in zagotavljanje javnih dobrin,
- Podpora za lokalni razvoj v okviru pobude LEADER → splošni cilj Uravnotežen razvoj podeželja,
- Svetovalna služba → izvedeni cilj Prenos znanja.

Po mnenju presojevalcev večina ukrepov naslavlja več izvedenih ciljev hkrati, pri čemer je zaznati tako posredno kot neposredno naslavljanje. Nekoliko več, vendar še vedno relativno malo je ukrepov, ki so pomembno usmerjeni k naslavljanju ciljev na posameznem področju (ocena 3, 18,6 % vseh ocen), in ukrepov, ki so šibko usmerjeni v naslavljanje ciljev (ocena 2, 16,7 % vseh ocen). Posredno naslavljanje ciljev (ocena 1) smo ocenili pri 24,2 % ukrepov, medtem ko pričakovano največ ukrepov za posamezni izvedeni cilj slovenske kmetijske ni relevantnih (ocena 0) s 34,4 % vseh podanih ocen ustreznosti.

Agregirane ocene na ravni splošnih ciljev kažejo, da daleč največ ukrepov posredno ali neposredno naslavlja splošni cilj Odporna in konkurenčna proizvodnja (86,3 %) (slika 5). Pri tem cilju prevladuje predvsem posredno in šibko neposredno naslavljanje (skupaj 53,7 %), medtem ko je celovito in izrazito usmerjenih ukrepov na tem področju zgolj 7,8 %. Ti rezultati kažejo na pomen tega splošnega cilja v slovenski kmetijski politiki (predvsem dohodkovnega vprašanja kmetijstva), na katerega je vsaj posredno vezana velika večina ukrepov. Po drugi strani je tu tudi največ ukrepov, ki so izrazito usmerjeni v naslavljanje tega cilja, in sicer v vseh treh stebrih kmetijske politike.

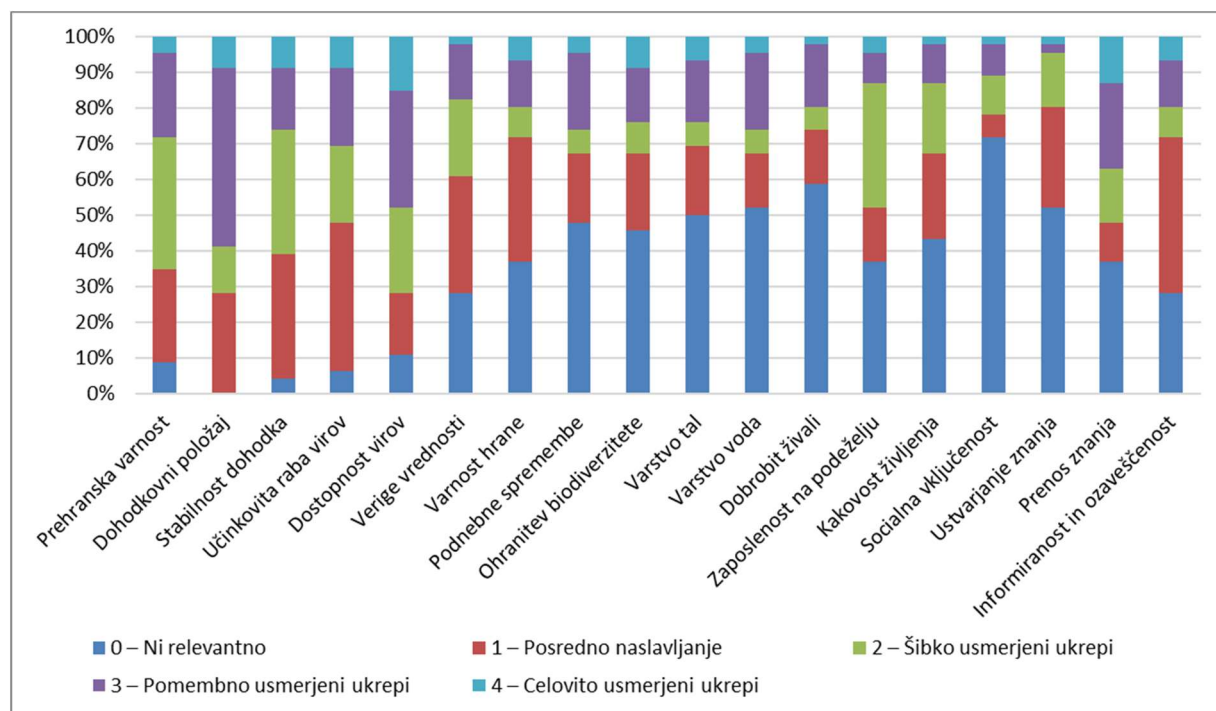


Slika 5. Delež ocen za ustreznost ukrepov po posameznih splošnih ciljeh slovenske kmetijske politike v obdobju 2014–2020

Druge tri splošne cilje naslavlja manj ukrepov, in sicer Trajnostno upravljanje z naravnimi viri in Uravnotežen razvoj podeželja okrog 49 % ukrepov, splošni cilj Znanje in komuniciranje pa 61 % ukrepov. Večina tovrstnih ukrepov je vezanih na Program razvoja podeželja, kjer sistem načrtovanja zahteva širši nabor ciljev ter večjo strateško naravnost in izrazitejšo intervencijsko logiko. Relativno visok delež ukrepov cilj Znanje in komuniciranje naslavlja zgolj posredno (27,5 %), medtem ko je tu v primerjavi z drugima splošnima ciljema tudi največji delež izrazito usmerjenih ukrepov (7,2 %), kar je lahko posledica bodisi specifičnosti cilja (in s tem pripadajočih ukrepov) bodisi nizke ravni integriranosti tega cilja v širšem naboru ukrepov. Pri cilju Trajnostno upravljanje z naravnimi viri smo zaznali relativno velik delež ukrepov, ki so pomembno usmerjeni na to področje (18,7 %), medtem ko je izrazito usmerjenih in ciljnih ukrepov malo (5,2 %). Pri obeh kategorijah gre predvsem za različne ukrepe v okviru II. stebra kmetijske politike. Za splošni cilj Uravnotežen razvoj podeželja je značilno izrazito nizko število ukrepov, ki so pomembno (9,4 %) ali celovito (2,9 %) usmerjeni v naslavljanje tega področja,

medtem ko prevladujejo šibko usmerjeni ukrepi (21, 7 %). Tudi v tem primeru se ciljni ukrepi na tem področju nahajajo predvsem v II. stebru (slika 5).

Razlike v naslavljanju ciljev so zanimive tudi na ravni posameznih izvedenih ciljev (slika 6). Razberemo lahko, da kmetijska politika k različnim ciljem pristopa z različno ravno osredotočenosti ukrepov. Najbolj razpršeno usmerjanje ukrepov prepoznamo pri cilju Dohodkovni položaj in tudi pri drugih ključnih izvedenih ciljeh slovenske kmetijske politike (Prehranska varnost, Stabilnost Dohodka, Učinkovita raba virov in Dostopnost virov). Gre torej za cilje, v katere so vsaj v določeni meri usmerjeni (skoraj) vsi ukrepi slovenske kmetijske politike, tudi če so načeloma ciljno usmerjeni na druga področja.



Slika 6. Delež ocen za ustreznost ukrepov po posameznih izvedenih ciljeh slovenske kmetijske politike v obdobju 2014–2020

Največ ukrepov s pomembnim in celovitim naslavljanjem (oceni 3 in 4) je zaslediti pri izvedenih ciljeh Dohodkovni položaj (skupaj 58,7 %) in Dostopnost virov (47,8 %) ter Prenos znanja (37,0 %). Pri ostalih izvedenih ciljeh so izrazito ali pomembno ciljno naravnani ukrepi v manjšini – njihov skupni delež se večinoma giblje med 30 % in 15 %. Izrazito malo ciljno naravnanih ukrepov (ocena 3 in 4) lahko najdemo pri izvedenih ciljeh Zaposlenost in Kakovost življenja na podeželju (oboje 13,0 %) ter Socialna vključenost (10,9 %). To je verjetno povezano s šibko razvito intervencijsko logiko na teh področjih, in sicer od predelitve potreb do snovanja ukrepov in spremljanja s pomočjo ustreznih kazalcev, kar je značilno že na ravni EU. Pri cilju Ustvarjanje znanja smo po drugi strani identificirali samo en izrazito usmerjen ukrep (Kmetijsko znanstveno raziskovalno delo) in en ukrep, ki je pomembno usmerjen tudi v naslavljanje tega cilja (Program podpor čebelarjem) (slika 6).

Ocene ustreznosti ukrepov kažejo na generalno usmeritev ukrepov kmetijske politike in nakazujejo na kakovost strateške povezave med cilji in ukrepi. Rezultati kažejo, da predvsem na področju splošnega cilja Odporna in konkurenčna proizvodnja prevladujejo ukrepi z razpršenim delovanjem, kar je v skladu z rezultati presoje intervencijske logike na teh področjih. Šibko opredeljene cilje in intervencijsko logiko

na tem področju naj bi tako verjetno odtehtalo veliko število ukrepov v upanju, da bo na ta način mogoče doseči boljše uresničevanje ciljev.

Poudariti je treba tudi, da ustreznost oziroma ciljnost ukrepov sama po sebi ne pove veliko o njihovi uspešnosti in učinkovitosti. Za ocenjevanje slednjega je potrebna ocena kakovosti ukrepov in nenazadnje tudi tega, koliko sredstev namenimo njihovem izvajanju.

3.3.2.2 POTENCIALNI UČINKI UKREPOV

V naslednjem koraku smo s pomočjo enakega pristopa ocenjevali, v kolikšni meri bi lahko posamezni ukrepi glede na njihovo zasnovo v obdobju 2014–2020 prispevali k uresničevanju posameznih izvedenih ciljev. Na ta način smo želeli oceniti njihovo potencialno uspešnost pri naslavljanju posameznih ciljev kmetijske politike. Tak pristop je pomemben, saj poda splošno mnenje poznavalcev kmetijske politike o posameznih področjih njenega delovanja, vendar je treba poudariti, da gre za subjektivne ocene presojevalcev. Te smo sicer poskusili objektivizirati skozi skupinsko razpravo in izmenjavo argumentov, vendar pa elementa subjektivnosti ni mogoče v celoti izločiti, zato kaže te rezultate jemati z določeno rezervo. Hkrati pri ocenjevanju kompleksnih elementov, kjer ni mogoča ustrezna natančnost tovrstne metode ocenjevanja predstavljajo najboljši približek in so tudi akademsko sprejete.

Lestvica presoje je podobno kot pri presoji ustreznosti ukrepov segala od 0 do 4. Pri tem so z oceno 0 ocenjeni ukrepi, ki niso oblikovani na način, ki bi prispeval k uresničevanju zastavljenih ciljev; 1 pomeni potencialne posredne, vendar šibke učinke ukrepa na doseganje zastavljenih ciljev; ocene 2, 3 in 4 pa pomenijo različno jakost potencialnih neposrednih učinkov (šibki, pomembni in izraziti). S podobno lestvico smo želeli v naslednjem koraku (poglavje 3.3.3) omogočiti primerjavo med ustreznostjo in potencialnimi učinki ukrepov po posameznih ciljih.

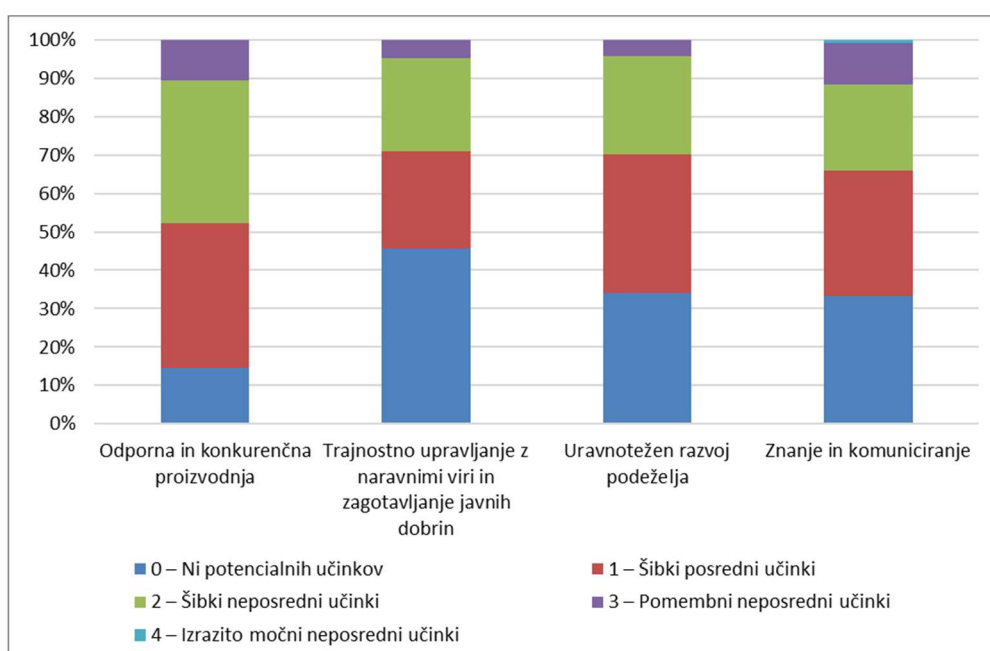
Izrazito močne potencialne neposredne učinke ukrepov (ocena 4) smo ocenili zgolj v enem primeru, in sicer za ukrep Mreža za podeželje pri naslavljanju izvedenega cilja Informiranost in ozaveščenost. Prav tako je bilo relativno malo ukrepov, za katere smo ocenili, da imajo potencialno pomembne neposredne učinke (8,0 % vseh ocen). Po mnenju presojevalcev torej v obravnavanem obdobju 2014–2020 v slovenski kmetijski politiki prevladujejo ukrepi s šibkimi neposrednimi (29,2 % vseh ocen) in šibkimi posrednimi (33,1 % vseh ocen) potencialnimi učinki na doseganje ciljev.

Agregirane ocene po splošnih ciljih kmetijske politike podobno kot pri presoji ustreznosti ukrepov največjo razpršenost pokažejo pri cilju Odporna in konkurenčna proizvodnja (slika 7). Prevladujejo ukrepi s šibkimi posrednimi (37,6 %) in neposrednimi (37,3 %) potencialnimi učinki na uresničevanje tega cilja, medtem ko je po oceni presojevalcev ukrepov s pomembnimi neposrednimi učinki zgolj 10,6 %. Ti vključujejo na primer Shemo osnovnega plačila, Naložbe v kmetijska gospodarstva, Plačila za območja z naravnimi omejitvami (PONO) ter Plačila območjem z naravnimi ali drugimi posebnimi omejitvami (OMD) ter Podporni program v vinskem sektorju in tržne dejavnosti.

V tem smislu kaže nameniti pozornost zaskrbljujoče nizki ocenjeni potencialni uspešnosti ukrepov pri splošnih ciljih Trajnostno upravljanje z naravnimi viri in Uravnotežen razvoj podeželja, kjer je ukrepov s pomembnimi neposrednimi učinki zgolj 4,8 % oziroma 4,3 % (slika 7). Pri cilju Trajnostno upravljanje z naravnimi viri lahko kot ukrepe z oceno 3 izpostavimo zgolj Kmetijsko-okoljsko-podnebna plačila (KOPOP) in Ekološko kmetijstvo (EK), pri cilju Uravnotežen razvoj podeželja pa zgolj ukrep LEADER in

nekatero naložbene ukrepe, predvsem Pomoč za zagon dejavnosti za mlade kmete in Naložbe v nekmetijske dejavnosti. Nekoliko večji delež ukrepov s pomembnimi potencialnimi neposrednimi učinki smo zaznali pri splošnem cilju Znanje in komuniciranje (10,9 %). To izhaja predvsem iz ukrepov III. in deloma tudi II. stebra kmetijske politike, ki naslavlja izvedene cilje Prenos znanja ter Informiranost in ozaveščenost.

Delež ukrepov s šibkimi posrednimi in neposrednimi potencialnimi učinki je pri splošnih ciljih Uravnotežen razvoj podeželja (36,2 % oziroma 25,4 %) ter Znanje in komuniciranje (32,6 % oziroma 22,5%) približno podoben. Pri splošnem cilju Trajnostno upravljanje z naravnimi viri smo zaznali najvišji delež ukrepov, ki na tem področju po mnenju presojevalcev ne bodo imeli učinkov (45,7 %) (slika 7), kar se konsistentno kaže tudi pri vseh posameznih izvedenih ciljih na tem področju (slika 8).

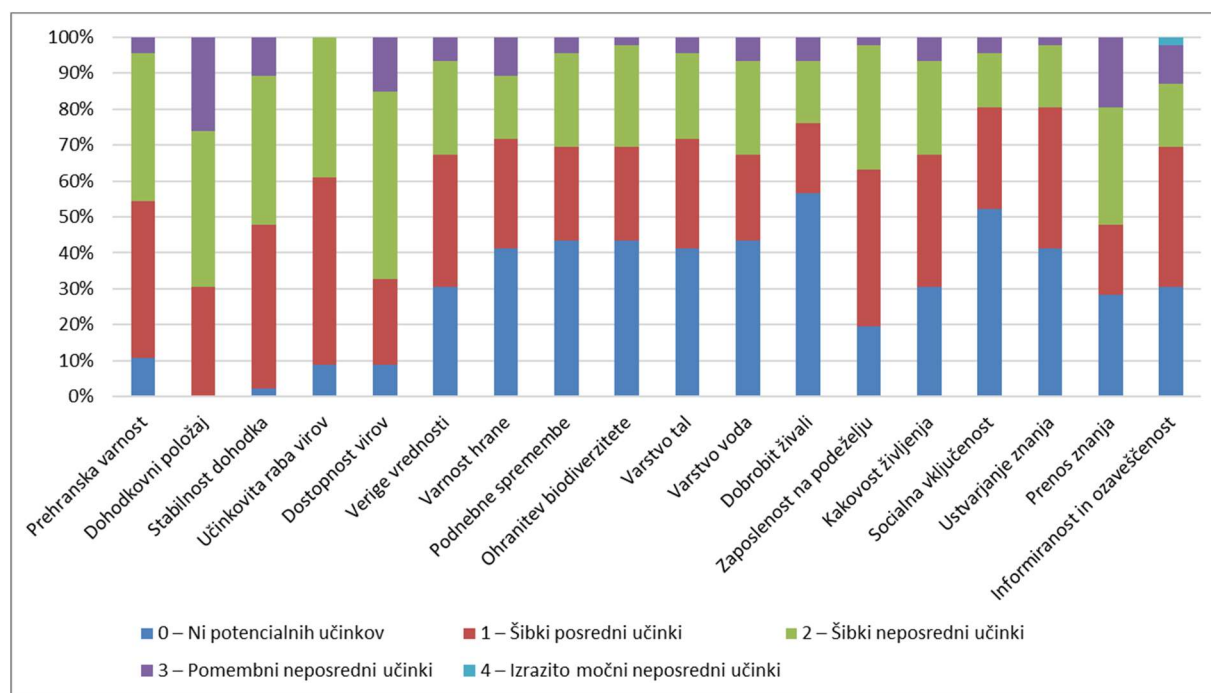


Slika 7. Delež ocen za potencialno učinkovitost ukrepov po posameznih splošnih ciljih slovenske kmetijske politike v obdobju 2014–2020

Bolj podroben pregled ocen o posameznih izvedenih ciljih kmetijske politike pokaže precejšnje razlike med posameznimi cilji (slika 8). Po številu ukrepov s pomembnimi potencialnimi učinki po oceni presojevalcev močno odstopa cilj Dohodkovni položaj (26,1 %). Sem sodijo predvsem različne sheme neposrednih plačil iz I. stebra, naložbeni ukrepi v II. stebri ter finančno močni ukrepi OMD, KOPOP, Dobrobit živali in Ekološko kmetovanje, pri katerih je močno prisotna tudi distributivna logika. Relativno visok delež ukrepov z oceno 3 se je pokazal tudi pri ciljih Prenos znanja (19,6 %) in Dostopnost virov (15,2 %). Rezultati pri prvem so v skladu z ugotovitvami presoje ustreznosti ukrepov, ki je pokazala, da je na tem področju več ciljno usmerjenih ukrepov, za katere je glede na presojo potencialnih učinkov pričakovati tudi, da bodo relativno uspešni. Ukrepi s pomembnimi potencialnimi učinki pri cilju Dostopnost virov vključujejo predvsem naložbene ukrepe, ki povečujejo dostopnost kapitala, ter ukrepe, ki ohranjajo kmetijsko pridelavo na zemljiščih z različnimi naravnimi in drugimi omejitvami za proizvodnjo.

Po drugi strani je pomembno izpostaviti izvedene cilje, pri katerih je število ukrepov s pomembnimi potencialnimi učinki izredno nizko. V tem smislu izrazito izstopa cilj Učinkovita raba virov, pri katerem ocenjevalci nobenemu od ukrepov niso prisodili ocene 3 ali 4, kar je z vidika strukturnih problemov

kmetijskega sektorja v Sloveniji in izboljšanja njegove konkurenčnosti v prihodnosti še posebej zaskrbljujoče. Zgolj en ukrep z oceno 3 smo zaznali pri ciljeh Ohranitev biodiverzitete (ukrep Naloge genske banke), Zaposlenost na podeželju (Naložbe v nekmetijske dejavnosti) in Ustvarjanje znanja (Kmetijsko znanstveno raziskovalno delo). Pri preostalih izvedenih ciljeh smo zaznali dva ali tri ukrepe s pomembnimi potencialnimi učinki, nekoliko več (5 ukrepov oziroma 10,9 %) pa pri ciljeh Stabilnost dohodka, Varnost hrane ter Informiranost in ozaveščenost (slika 8).



Slika 8. Delež ocen za potencialno učinkovitost ukrepov po posameznih izvedenih ciljeh slovenske kmetijske politike v obdobju 2014–2020

Rezultati presoje potencialnih učinkov ukrepov slovenske kmetijske politike kažejo na razpršeno delovanje in šibko rezultatsko naravnost intervencij, kar pomeni, da bo glede na svojo zasnovo večina ukrepov verjetno le šibko ali delno uresničila zastavljene cilje. Potencialni učinek nekaterih ukrepov na uresničevanje ciljev je izrazito šibek, saj so presojevalci za kar 26 % oziroma 12 ukrepov slovenske kmetijske politike presodili, da v obravnavanem obdobju ne bodo imeli pomembnejših ali izrazitih učinkov na doseganje nobenega od opredeljenih ciljev kmetijske politike. Pri tem prevladujejo ukrepi I. stebra politike, in sicer tako nacionalni ukrepi kot tudi tisti, ki so financirani iz EU sredstev. Takšni so na primer ukrepi Sheme proizvodno vezanih podpor, Začasni izredni ukrepi na kmetijskih trgih, Vračilo dela trošarine za gorivo, Prenos znanja in dejavnosti informiranja, Ustanovitev skupin in organizacij proizvajalcev, Pomoč za dokončanje komasacijskih postopkov ter FADN. Razlogi za odsotnost pomembnejših potencialnih učinkov se med ukrepi, pa tudi posameznimi cilji, razlikujejo, zato jih je pri izboljševanju njihove rezultatske naravnosti treba obravnavati individualno.

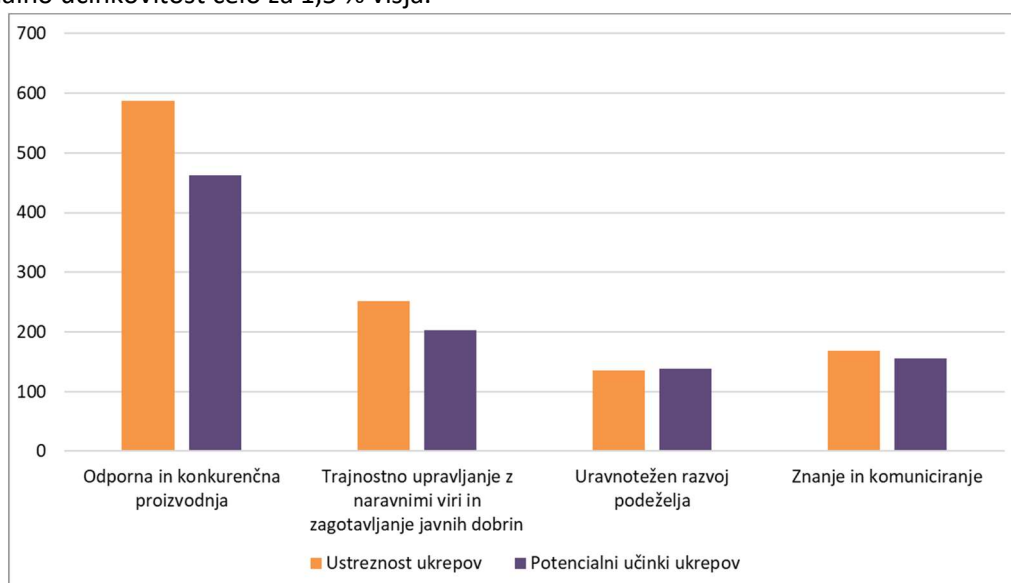
Po drugi strani lahko tudi prevladujoči šibki posredni in neposredni učinki ukrepov prinesejo določene rezultate pri uresničevanju zastavljenih ciljev, zlasti če dosežejo veliko število upravičencev in zanje namenimo veliko sredstev, vendar je v tem primeru vprašljiva učinkovitost politike (tj. kolikšne učinke dosežemo z danimi sredstvi). Kritično velja tudi izpostaviti, da pri presoji potencialnih učinkov ukrepov na izvedene cilje ni bilo znatno višjih ocen pri ukrepih, ki so vezani na Program razvoja podeželja, kjer bi že sedaj intervencijska logika morala biti del načrtovanja politike in posebej ukrepov.

Rezultati tega dela presoje so videti precej kritično in tudi, če zanemarimo možni subjektivni vpliv pretirano kritičnih ocenjevalcev, ostaja dejstvo, da poznavalci kmetijske politike v splošnem menijo, da slovenska kmetijska politika ni najbolj uspešna pri uresničevanju temeljnih ciljev. Poudariti je sicer treba, da bi bilo smotno te kvalitativne ocene dodatno preveriti s kvantitativnimi ocenami in analizami ter dodatnimi raziskavami na terenu, kar bi bilo smiselno izvesti pred strateškim načrtovanjem za programsko obdobje kmetijske politike po letu 2020.

3.3.3 Primerjava ustreznosti in potencialnih učinkov ukrepov

Zgoraj predstavljeni rezultati vrednotenja ustreznosti in potencialnih učinkov ukrepov nakazujejo, da obstaja razlika med deklariranim naslavljanjem ciljev (ustreznost) in potencialnimi učinki ukrepov za uresničevanje ciljev kmetijske politike v Sloveniji. To tezo smo želeli preveriti s primerjavo vsote ocen za posamezni ukrep oziroma cilj pri obeh kategorijah vrednotenja. Gre za grobo oceno, saj primerjamo različni kategoriji vrednotenja, vendar z enako mersko lestvico oziroma s podobnimi, a ne v celoti identičnim kriteriji. Menimo, da je metoda dovolj robustna, da omogoča predstavitev razlik med tem, kar po mnenju presojevalcev kmetijska politika z ukrepi naslavlja, ter potencialnimi učinki teh ukrepov.

Rezultati primerjave kažejo, da so potencialni učinki ukrepov v splošnem šibkejši od njihove načelne usmerjenosti v naslavljanje posameznih ciljev. To pomeni, da kakovost ukrepov, ki izhaja iz njihove dejanske zasnove v obravnavanem programskem obdobju, večinoma nima zadostnega potenciala, da bi ukrepi dosegli učinke, ki so predvideni v strateških in programskih dokumentih. Na ravni splošnih štirih obravnavanih ciljev razkorak med namerami in učinki politike zasledimo predvsem pri ciljih Odporna in konkurenčna proizvodnja (21,1 % razlike) in Trajnostno upravljanje z naravnimi viri in zagotavljanje javnih dobrin (19,1 % razlike) (slika 9). Pri splošnem cilju Znanje in komuniciranje je omenjena razlika manjša (7,1 %), medtem ko je pri cilju Uravnotežen razvoj podeželja vsota ocen za potencialno učinkovitost celo za 1,5 % višja.

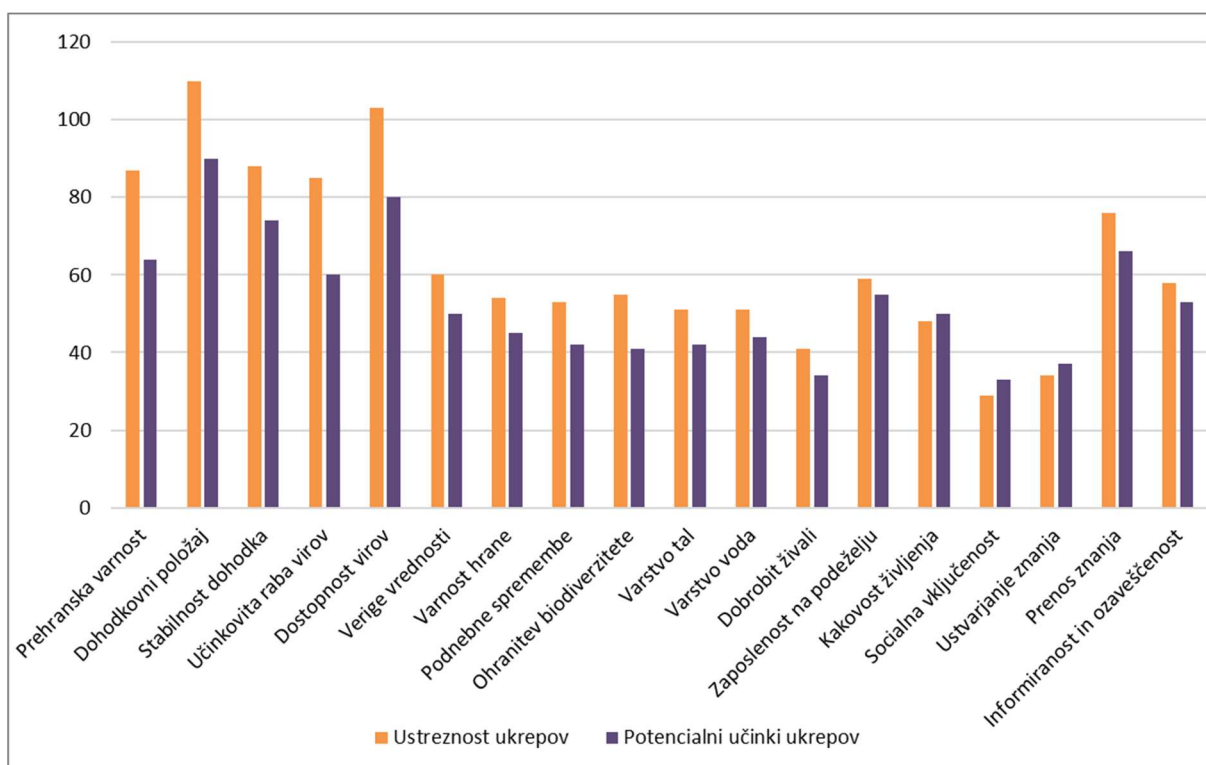


Slika 9. Vsota ocen za ustreznost in potencialno učinkovitost ukrepov po splošnih ciljeh slovenske kmetijske politike v obdobju 2014–2020

Podrobnejša primerjava na ravni posameznih izvedenih ciljev kmetijske politike (slika 10) pokaže podobno sliko. Največje razlike med vsotami ocen so opazne pri izvedenih ciljeh, ki sodijo v okvir splošnega cilja Odporna in konkurenčna proizvodnja, in sicer so to cilji Učinkovita raba virov (29,4 %

razlika), Prehranska varnost (26,4 %) in Dostopnost virov (22,3 %), medtem ko so relativno visoke razlike tudi med drugimi izvedenimi cilji na tem področju (med 15,9 % in 18,2 %). Največje razlike v ocenah so pri ciljih Dohodkovni položaj in Prehranska varnost opazne predvsem pri ukrepih 1. skupine (tržni ukrepi in neposredne podpore proizvajalcem), medtem ko so pri ciljih Učinkovita raba virov in Dostopnost virov razlike prisotne predvsem pri ukrepih 2. skupine (Razvoj podeželja in kmetijska strukturna politika) in 3. skupine ukrepov kmetijske politike v Sloveniji (Splošne storitve v podporo razvoju kmetijstva). Ukrepi na tem področju, ki so po mnenju presojevalcev sicer izrazito in celovito usmerjeni v naslavljanje določenega izvedenega cilja (ocena 4), vendar imajo zgolj šibke neposredne potencialne učinke (ocena 2), so:

- Sheme proizvodno vezanih podpor (izvedeni cilj Prehranska varnost),
- Naložbe v infrastrukturo kmetijstva in gozdarstva (izvedeni cilj Prehranska varnost),
- Podpora ob nepredvidljivih dogodkih, odprava posledic naravnih nesreč in odškodnine (izvedeni cilj Stabilnost dohodka),
- Naložbe v kmetijska gospodarstva in Naložbe v predelavo (izvedeni cilj Učinkovita raba virov),
- Kmetijsko znanstveno raziskovalno delo (izvedeni cilj Učinkovita raba virov) in
- Svetovalna služba (izvedeni cilj Učinkovita raba virov).



Slika 10. Vsota ocen za ustreznost in potencialno učinkovitost ukrepov po izvedenih ciljih slovenske kmetijske politike v obdobju 2014–2020

Velik razkorak med vsotami ocen je opazen tudi pri izvedenih ciljih v okviru splošnega cilja Trajnostno upravljanje naravnih virov (slika 10). Največje razlike so opazne pri izvedenih ciljih Ohranitev biodiverzitete (25,5 %) in Podnebne spremembe (20,8 %), visoke pa so tudi pri ostalih treh izvedenih ciljih (med 13,7 % in 17,6 %). Ukrepi, ki so na teh področjih prejeli oceno 4 za ustreznost (izrazito naslavljanje) in oceno 2 za potencialno učinkovitost (šibki neposredni učinki), so:

- Plačila za kmetijske prakse, ki ugodno vplivajo na podnebje in okolje (izvedeni cilja Ohranitev biodiverzitete in Varstvo tal),
- Kmetijsko-okoljska-podnebna plačila (izvedeni cilj Ohranitev biodiverzitete),

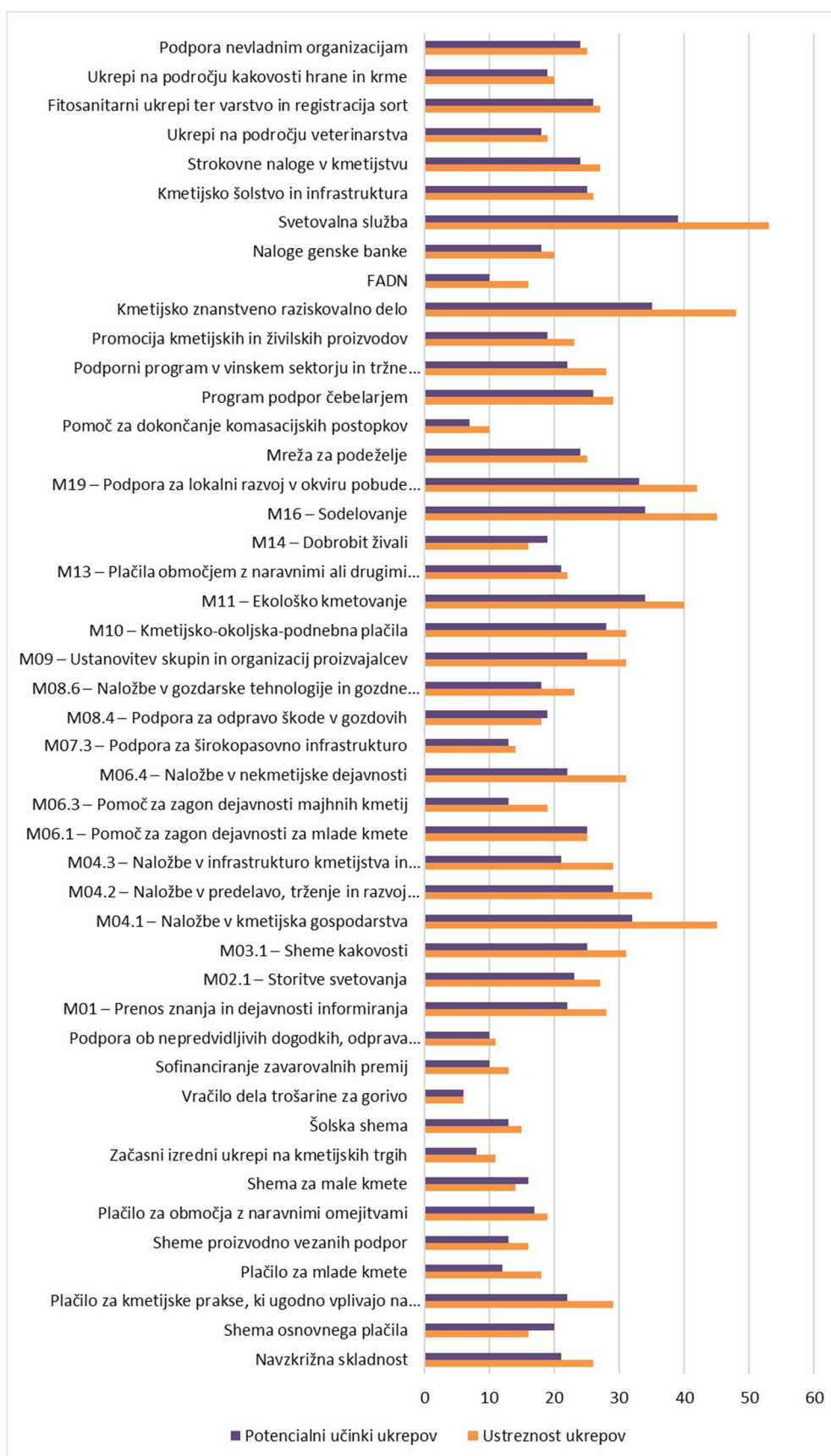
– Ekološko kmetovanje (izvedeni cilji Ohranitev biodiverzitete).

Pri izvedenih ciljih, ki sodijo na področje splošnih ciljev Uravnotežen razvoj podeželja ter Znanje in komuniciranje, lahko opazimo zanimivo situacijo, ko je pri nekaterih izvedenih ciljih vsota ocen za potencialno učinkovitost višja od vsote ocen za ustreznost (slika 10). To velja za izvedene cilje Socialna vključenost (13,8 % razlika), Ustvarjanje znanja (8,8 %) in Kakovost življenja na podeželju (4,2 %). Razlogi za to so predvsem v tem, da so presojevalci na teh področjih pri več ukrepih, ki sicer deklarativno niso usmerjeni v naslavljanje teh ciljev (ocena 0 za ustreznost), zaznali določene šibke posredne potencialne učinke (ocena 1). Primeri tovrstnih ukrepov so na primer različne sheme neposrednih plačil, Vračilo dela trošarine za gorivo, Podpora za odpravo škode v gozdovih in Plačila območjem z naravnimi in drugimi omejitvami (OMD) ter Program podpor čebelarjem pri izvedenem cilju Socialna vključenost, ki sicer niso namenjeni reševanju te problematike, vendar imajo verjetno zaradi širokega nabora prejemnikov določene podporne učinke tudi za ranljivejše skupine na podeželju, ki so aktivne v kmetijskem sektorju. Podobno je tudi pri izvedenem cilju Kakovost življenja. Pri izvedenem cilju Ustvarjanje znanja omenjena razlika izhaja iz ukrepov Prenos znanja in dejavnosti informiranja, Storitve svetovanja, Sheme kakovosti ter Ekološko kmetovanje, ki so pri tem cilju prav tako prejeli oceno 0 za ustreznost in oceno 1 za potencialne učinke. Slednja v tem primeru izhaja predvsem iz določenih učinkov, ki jih bodo omenjeni ukrepi imeli na neformalno ustvarjanje in pridobivanje znanja na kmetijskih gospodarstvih.

Preostali trije izvedeni cilji (Zaposlenost na podeželju, Prenos znanja ter Informiranost in ozaveščenost) imajo relativno majhno razliko med vsotami ocen ustreznosti in potencialnih učinkov (slika 10). Vsebinsko gledano je tukaj smiselno opozoriti predvsem na ukrep LEADER pri izvedenem cilju Zaposlenost na podeželju ter Prenos znanja in dejavnosti informiranja pri izvedenem cilju Prenos znanja, ki sta bila oba ocenjena kot izrazito usmerjena v naslavljanje teh ciljev (ocena 4), vendar so pričakovani neposredni učinki obeh šibki (ocena 2).

Smiselno je pogledati tudi razlike med vsotami ocen po posameznih ukrepih (slika 11), ki pokažejo relativno velik razkorak (v povprečju za 16,8 %, upoštevajoč absolutne vrednosti razlik). Vsebinsko smo po izvedenih ciljih že izpostavili določene problematične ukrepe, katerih kakovost bi bilo treba izboljšati, celokupno gledano pa so največje razlike med ustreznostjo in potencialno učinkovitostjo v I. stebru pri ukrepih Plačilo za mlade kmete (33,3 % razlika), Začasni izredni ukrepi na kmetijskih trgih (27,3 %), Plačilo za kmetijske prakse, ki ugodno vplivajo na podnebje in okolje ter Sofinanciranje zavarovalnih premij (23,1 %). Relativno velike razlike so tudi pri ukrepih II. stebra, kjer izstopajo predvsem različni naložbeni ukrepi, izmed ukrepov III. stebra pa izrazito izstopajo predvsem FADN (37,5 % razlika), Kmetijsko znanstveno raziskovalno delo (27,1 %) in Svetovalna služba (26,4 %).

Nekateri ukrepi so prejeli višje ocene za potencialno učinkovitosti kot za ustreznost, in sicer Shema osnovnega plačila (25,0 % razlika), Dobrobit živali (18,8 %), Shema za male kmete (14,3 %) in Podpora za odpravo škode v gozdovih (5,6 %). Razlogi za to so podobni, kot smo jih navedli zgoraj, saj razlike izhajajo predvsem iz določenih šibkih posrednih potencialnih učinkov, ki jih imajo ti ukrepi na področju izvedenih ciljev, ki jih načeloma ne naslavlja (slika 11).



Slika 11. Vsota ocen za ustreznost in potencialno učinkovitost ukrepov po ukrepih slovenske kmetijske politike v obdobju 2014–2020

Vsote ocen po posameznih ciljih nudijo vpogled tudi v to, kateri splošni in izvedeni cilji imajo večjo težo v okviru kmetijske politike, saj jih naslavlja večje število ukrepov, ali pa jih je manj, vendar so ti pomembnejše ali izraziteje usmerjeni. Pregled vsote ocen nakazuje na osredotočenost slovenske kmetijske politike na splošni cilj Odporna in konkurenčna proizvodnja, ki zajema različne ekonomske in proizvodne cilje kmetijske politike (slika 9). To je v skladu z okvirno prioritizacijo, ki jo je mogoče v Resoluciji (Uradni list RS, 2011a) razbrati iz porazdelitve sredstev po posameznih strateških ciljih slovenske kmetijske politike.

Podobno sliko o prioritetah dobimo tudi, če si ogledamo vsote ocen za izvedene cilje, vendar pa prihaja znotraj skupin do določenih razlik. Tako je na primer pri prvi skupini več pozornosti namenjene ciljem Prehranska varnost, Dohodkovni položaj, Stabilnost dohodka, Učinkovita raba virov in Dostopnost virov, manj pa ciljem Verige vrednosti in Varnost hrane, ki so v rangi večine ostalih ciljev. To lahko pojasnimo z večjo osredotočenostjo ukrepov na te teme. Najmanj prioritetni cilji kmetijske politike so glede na rezultate te analize Socialna vključenost in Ustvarjanje znanje ter Dobrobit živali (slika 10).

Primerjava med vsotami ocen za ustreznost in potencialne učinke ukrepov po izvedenih ciljih omogoča zanimivo ugotovitev, da pri ciljih, ki jim politika preko naslavljanja ukrepov namenja veliko pozornosti (Prehranska varnost, Dohodkovni položaj, Učinkovita raba virov in Dostopnost virov), prihaja tudi do največjih absolutnih razlik med naslavljanjem in oceno potencialnih učinkov (slika 10). To lahko razložimo po eni strani z relativno široko paleto ukrepov, ki so večinoma šibko ciljno naravnani, ter po drugi strani s premajhno kakovostjo in učinkovitostjo ključnih ukrepov, zlasti tistih, ki so močno ali izrazito usmerjeni v naslavljanje teh ciljev. Po mnenju presojevalcev so pri določenih izvedenih ciljih potencialni učinki večji kot njihovo naslavljanje. V teh primerih gre predvsem za izvedene cilje, kjer ni veliko ciljnih ukrepov. Imajo pa nekateri drugi, zlasti finančno močni, ukrepi določene šibke posredne učinke tudi na te cilje.

Ob vseh omejitvah tovrstnih primerjav ustreznosti in potencialnih učinkov ukrepov kaže poudariti, da tak pristop omogoča predvsem analizo razpršenosti in ciljnosti delovanja kmetijske politike ter daje uvid v to, kako strokovna javnost ocenjuje uresničevanje ciljev kmetijske politike. Te ocene lahko v praksi kmetijsko politiko podprejo predvsem pri strateškem načrtovanju ter pri izboljšanju ciljnosti in kakovosti zasnove pri problematičnih ukrepih.

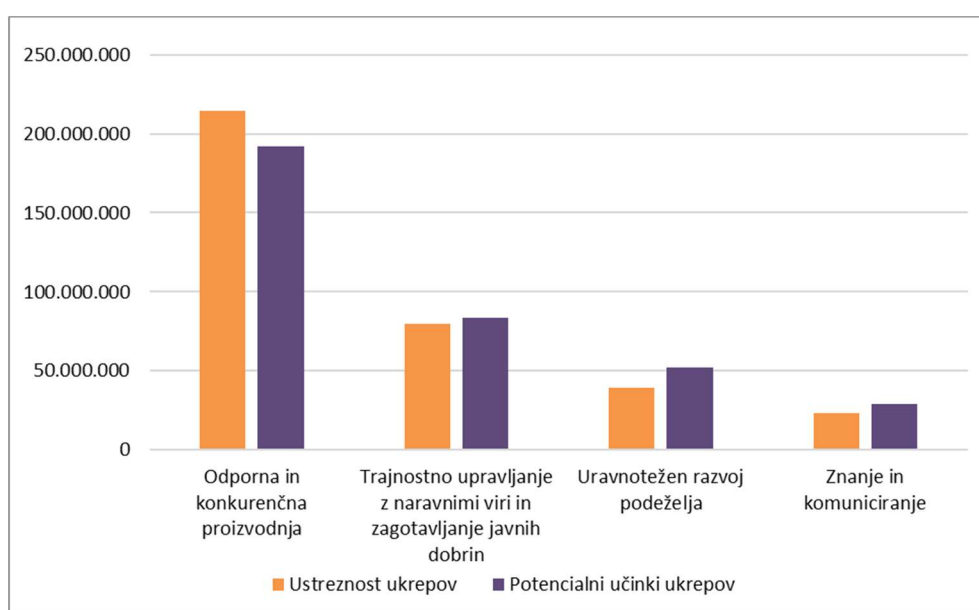
3.3.4 Presoja prioritet slovenske kmetijske politike

Presoja ustreznosti in potencialnih učinkov ukrepov kmetijske politike smo želeli dodatno poglobiti z oceno, kako slovenska kmetijska politika razporeja svoje finančne vire med posameznimi splošnimi oziroma izvedenimi cilji. To smo izvedli s tehtanjem ocen ustreznosti oziroma potencialnih učinkov ukrepov s proračunskimi sredstvi, ki so namenjena njihovem izvajanju. Ukrepi, ki imajo večji proračunski delež, tako prispevajo proporcionalno več sredstev k posameznim splošnim in izvedenim ciljem kmetijske politike. Na ta način smo pridobili kvantitativni kriterij, ki nam pomaga razumeti, kako slovenska kmetijska politika razporeja svoje resurse med posameznimi cilji oziroma skupinami ciljev. Podroben opis pristopa je predstavljen v poglavju 3.3.1

Rezultati analize, agregirani po splošnih ciljih, kažejo, da je 60,1 % oziroma 53,9 % sredstev slovenske kmetijske politike (glede na vsoto ocen za ustreznost oziroma za potencialno učinkovitost) namenjenih cilju Odporna in konkurenčna proizvodnja (slika 12). Preostalim trem splošnim ciljem je namenjenih

bistveno manj sredstev, in sicer za cilj Trajnostno upravljanje z naravnimi viri (22,3 % oziroma 23,3 % sredstev), medtem ko je preostanek namenjen ciljema Uravnotežen razvoj podeželja (10,9 % oziroma 14,6 %) ter Znanje in komuniciranje (6,6 % oziroma 8,2 %). Razlika med ocenjenimi sredstvi po kriterijih ustreznosti in potencialnih učinkov v korist slednje sugerira večjo učinkovitost ukrepanja predvsem pri ciljeh na področju cilja Uravnotežen razvoj podeželja.

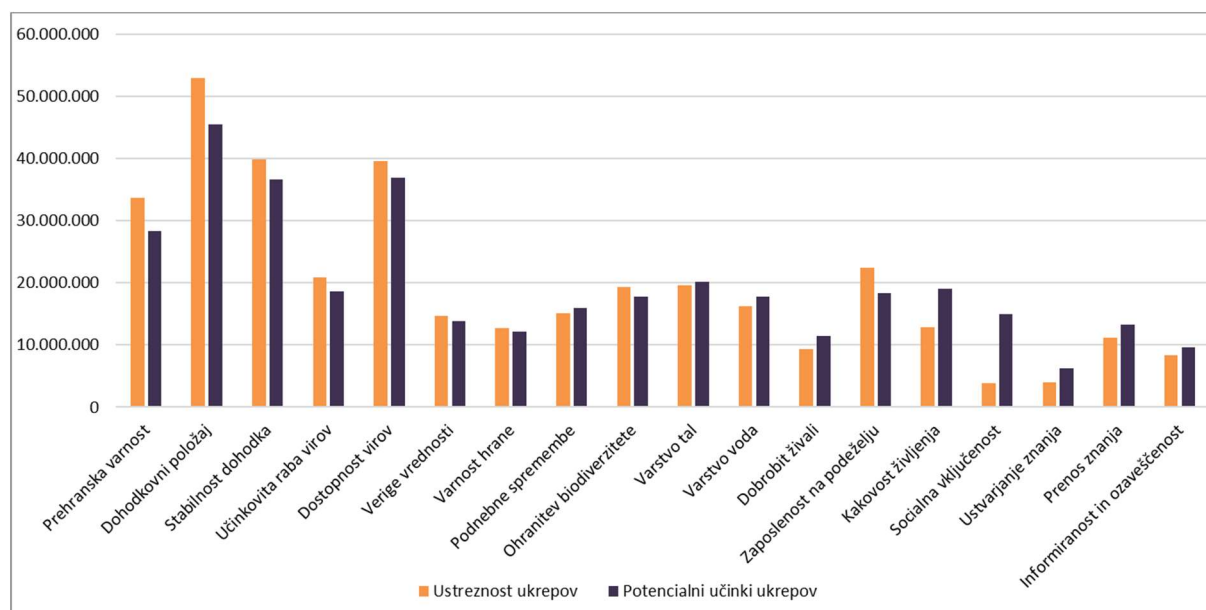
Neposredna primerjava med splošnimi cilji, kot smo jih opredelili za potrebe te presoje, ter strateškimi cilji slovenske kmetijske politike, ki so navedeni v Resoluciji (Uradni list RS, 2011a), sicer ni mogoča. Kljub temu pa je predvidena porazdelitev sredstev po strateških ciljeh okvirno primerljiva z rezultati te presoje. V skladu z določili Resolucije naj bi bilo namreč za zagotavljanje prehranske varnosti, stabilne pridelave in povečevanje konkurenčnosti namenjenih skupaj 63 % sredstev, za trajnostno rabo proizvodnih potencialov in zagotavljanje javnih dobrin 25 % ter za skladen in socialno vzdržen razvoj podeželja 12 %.



Slika 12. Pomen posameznih splošnih ciljev slovenske kmetijske politike v obdobju 2014–2020, merjen z vsotami ocen za ustreznost in potencialno učinkovitost ukrepov ter proračunskimi sredstvi (v EUR)

Na ravni izvedenih ciljev najvišjo prioriteto pričakovano dosegajo cilji Dohodkovni položaj, Dostopnost virov, Stabilnost dohodka in Prehranska varnost, ki skupaj obsegajo skoraj polovico (46,6 %) sredstev po kriteriju ustreznosti (slika 13). Zaradi manjše pričakovane uspešnosti ukrepov, ki izhajajo iz kakovosti njihove dejanske zasnove, je delež po kriteriju potencialne učinkovitosti ukrepi nekoliko nižji (41,3 % sredstev). Najvišjo prioriteto v slovenski kmetijski politiki dosega cilj Dohodkovni položaj z 14,8 % oziroma 12,8 % deležem sredstev.

V primerjavi z omenjenimi cilji je delež sredstev za izvedeni cilj Učinkovita raba virov za približno polovico nižji (5,8 % glede na ocene ustreznosti oziroma 5,2 % glede na ocene potencialne učinkovitosti ukrepov) (slika 13). Razlogi za to so predvsem v tem, da je za naložbene ukrepe II. stebra, ki so ključni pri uresničevanju tega cilja, namenjenih precej manj proračunskih sredstev kot za ukrepe I. stebra, ki so pomembni na primer pri uresničevanju ciljev Dohodkovni položaj in Stabilnost dohodka. Poleg tega so naložbeni ukrepi bolj razpršeni v smislu naslavljanja večjega števila ciljev, zato se tudi sredstva bolj razpršijo med cilji.



Slika 13. Pomen posameznih izvedenih ciljev slovenske kmetijske politike v obdobju 2014–2020, merjen z vsotami ocen za ustreznost in potencialno učinkovitost ukrepov ter proračunskimi sredstvi (v EUR)

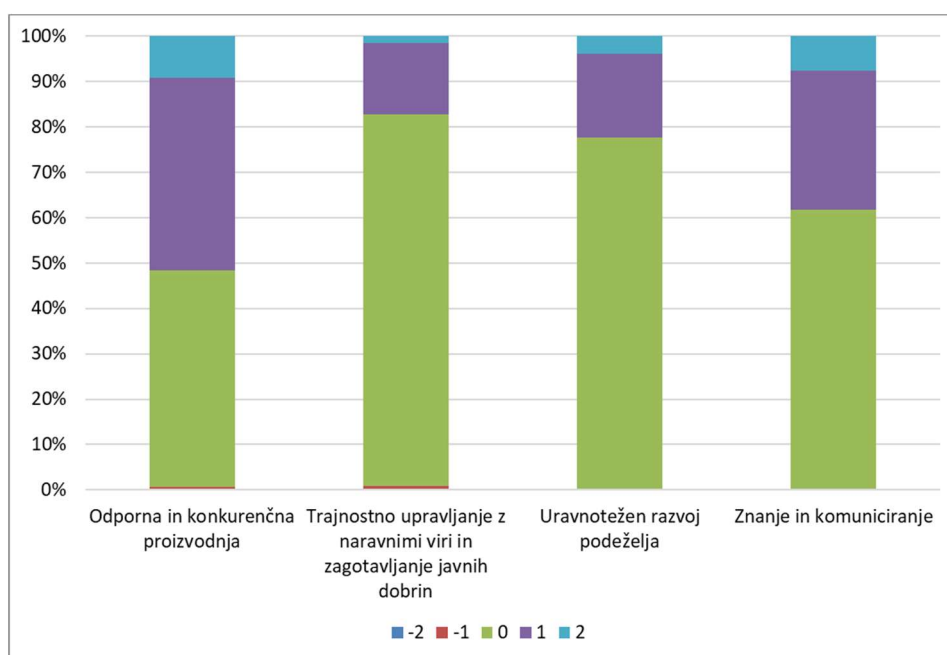
Izvedeni cilji na področju cilja Trajnostna raba naravnih virov in zagotavljanje javnih dobrin imajo primerljive deleže sredstev, ki se glede na obe kategoriji ocen gibljejo med 4,2 % in 5,7 %. Izjema je izvedeni cilji Dobrobit živali, katerega delež je skoraj polovico nižji (slika 13). Pri izvedenih ciljnih na področju Uravnoveženega razvoja podeželja izstopa cilj Socialna vključenost, pri katerem je delež sredstev glede na ocene potencialne učinkovitosti ukrepov bistveno višji kot delež glede na ocene ustreznosti. To izhaja iz nekaterih ukrepov z relativno visokim deležem proračunskih sredstev, ki imajo po mnenju presojevalcev nekatere šibke posredne učinke na tem področju, čeprav ga načeloma ne naslavlja. Ključni ukrepi pri tem so predvsem Vračilo dela trošarine za gorivo ter različne sheme neposrednih plačil (več v poglavju **Napaka! Vira sklicevanja ni bilo mogoče najti.**).

S pomočjo te metode smo tako prvič dobili izvirno oceno dejanske hierarhije prioritet kmetijske politike, ki pa v praksi nastaja glede na vzorec dovoljenih podpor in razreza sredstev EU (zlasti v primeru (1) tržnih ukrepov in neposrednih podpor proizvajalcem) ter postavljanja notranjih proračunskih prioritet za (2) ukrepe razvoja podeželja in kmetijske strukturne politike in (3) splošnih storitev v podporo razvoju kmetijstva. Poudariti velja, da bi bilo z nekaj prilagoditvami metodo mogoče uporabiti tudi pri prihodnjem strateškem načrtovanju kmetijske politike.

3.3.5 Skladnost ukrepov

Iskanje vzajemnega delovanja in zmanjševanje neskladnega delovanja med ukrepi lahko izboljša učinkovitost ukrepov in uresničevanje ciljev. Takšen pristop je predmet sodobnega strateškega načrtovanja in nam pokaže paleto ukrepov v povezavi s cilji v vsej širini delovanja. Vrednotenje skladnosti ukrepov je potekalo na ravni štirih splošnih ciljev slovenske kmetijske politike, ki smo jih identificirali v okviru raziskave. Namen presoje v tem delu je bil oceniti, v kolikšni meri ukrepi delujejo skladno v smeri uresničevanja zastavljenih ciljev in ali se ukrepi medsebojno podpirajo ali si nasprotujejo. Pri tem smo paroma primerjali vse identificirane ukrepe slovenske kmetijske politike, ki smo jih vključili v presojo (skupaj 1035 ocen na posamezen splošni cilj).

Pregled deležev ocen za skladnost pokaže, da ni veliko izrazitih nasprotij, na drugi strani pa tudi ne veliko sinergijskih učinkov med ukrepi (slika 14), kar je verjetno povezano z večinoma šibkimi potencialnimi učinki ukrepov. V splošnem je bilo ocenjenih relativno malo negativnih medsebojnih učinkov med ukrepi pri doseganju ciljev, pri čemer jih je bilo največ pri cilju Trajnostno upravljanje z naravnimi viri (0,8 %), nekoliko manj pa pri ciljnih Odporna in konkurenčna proizvodnja (0,7 %) ter Uravnotežen razvoj podeželja (0,2 %). Pri cilju Znanje in komuniciranje negativnih učinkov med ukrepi nismo zaznali. V večjem deležu so prisotni pozitivni učinki, ki lahko podprejo oziroma povečajo učinke posameznih ukrepov pri doseganju zastavljenih ciljev. Delež ocenjenih pozitivnih medsebojnih učinkov pri delovanju ukrepov je bil največji pri cilju Odporna in konkurenčna proizvodnja (52 %) ter Znanje in komuniciranje (38 %), medtem ko je bil bistveno nižji pri cilju Uravnotežen razvoj podeželja (22 %) in Trajnostno upravljanje z naravnimi viri (17 %).



Slika 14. Delež ocen za skladnost ukrepov pri doseganju splošnih ciljev slovenske kmetijske politike v obdobju 2014–2020 po ciljnih. Kriteriji: -2 – kontradikcija (ukrepa si med seboj nasprotujeta), -1 – kompeticija (ukrepa med seboj tekmujeta), 0 – nevtralnost (ukrepa ne vplivata drug na drugega), 1 – komplementarnost (ukrepa se med seboj podpirata), 2 – sinergija (ukrepa povečujeta medsebojne učinke)

Z vidika ukrepov je bilo pri naslavljanju splošnih ciljev največ negativnih povezav med ukrepi opaznih pri skupini 1 ukrepov kmetijske politike v Sloveniji (tržni ukrepi in neposredne podpore proizvajalcem) ter pri posameznih ukrepih skupine 2 (razvoj podeželja in kmetijska strukturna politika), npr. KOPOP, Ekološko kmetovanje in Naložbe v infrastrukturo. Pri ukrepih skupine 3 (splošne storitve v podporo razvoju kmetijstva) negativnih povezav praktično ni (slika 15). Največ pozitivnih povezav smo zasledili pri ukrepih, ki spodbujajo pridobivanje in prenos znanja ter informiranje (npr. Svetovalna služba, Kmetijsko znanstveno raziskovalno delo, Mreža za podeželje ter Prenos znanja in dejavnosti informiranja). Relativno veliko število pozitivnih povezav smo zasledili tudi pri naložbenih ukrepih v II. stebru, ki izhajajo predvsem iz podpornih učinkov med ukrepi na področju spodbujanja odpornosti in konkurenčnosti kmetijskega sektorja, ter pri Ekološkem kmetovanju in KOPOP.

Relativno nizko število pozitivnih povezav in še posebej sinergijskih učinkov smo zaznali pri ukrepih iz skupine 1 (slika 15). Menimo, da je to (podobno kot pri relativno nizko ocenjeni potencialni

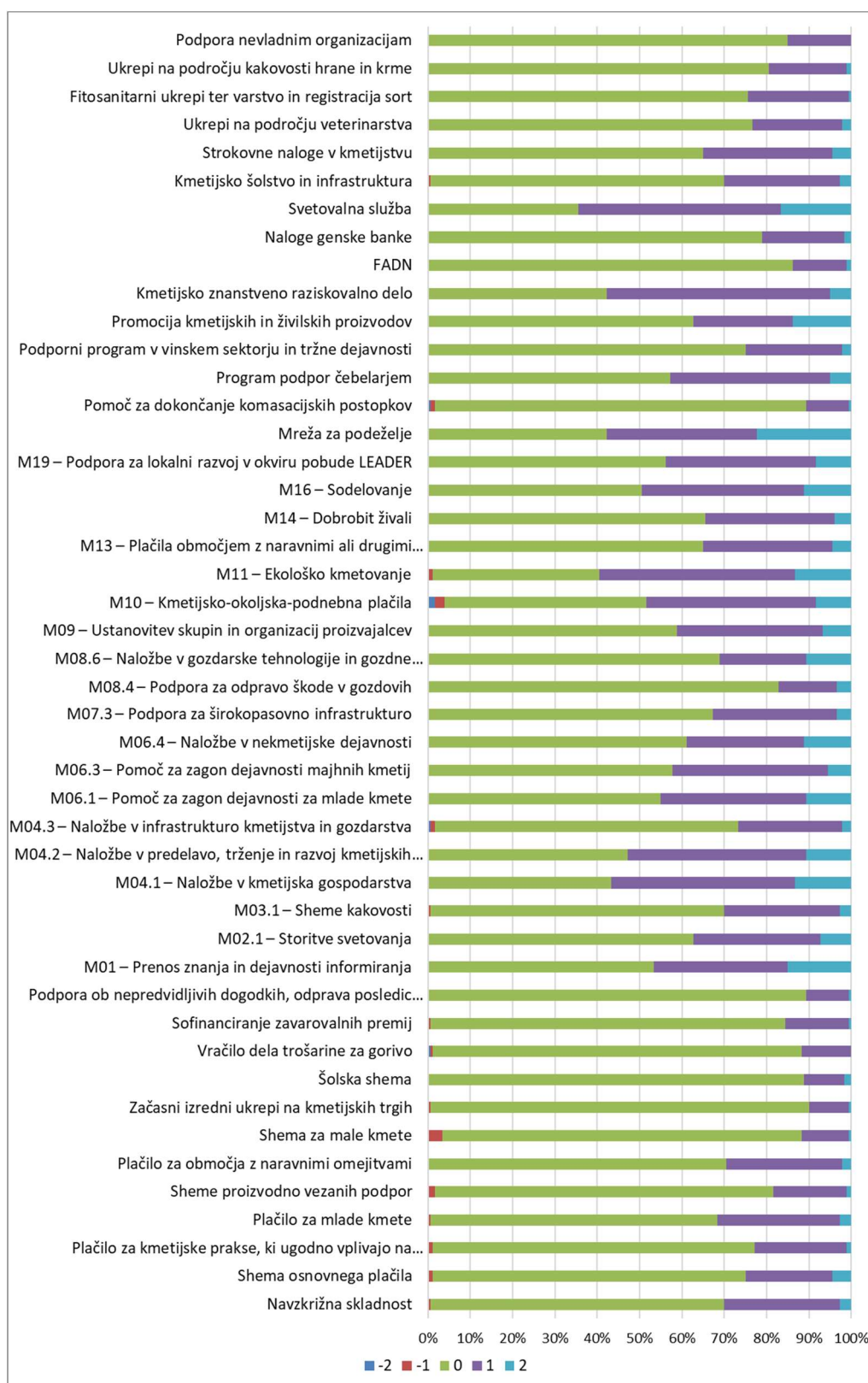
učinkovitosti teh ukrepov) posledica premalo razvite intervencijske logike na področju ekonomskih in strukturnih ciljev slovenske kmetijske politike. Ta se kaže po eni strani v nizkem potencialu ukrepov za uresničevanje tovrstnih ciljev in po drugi strani v premalo domišljenih povezavah med ukrepi, ki bi z medsebojno podporo in sinergijskih delovanjem še povečale njihovo uspešnost in učinkovitost.

Za cilj Odporna in konkurenčna proizvodnja je v primerjavi z drugimi splošnimi cilji značilno, da je največ ukrepov v medsebojni povezavi. Kontradikcij med ukrepi na tem področju nismo zaznali, medtem ko po mnenju presojevalcev obstaja kompeticija med Shemo za male kmete ter ukrepi neposrednih plačil in določenimi strukturnimi ukrepi, kot je na primer spodbujanje komasacijskih postopkov, ter med ukrepoma Začasni izredni ukrepi na kmetijskih trgih in Sofinanciranje zavarovalnih premij. Po drugi strani smo pri tem cilju zaznali največ sinergijskih učinkov med ukrepi, in sicer predvsem med strukturnimi ukrepi skupine 2 (razvoj podeželja in kmetijska strukturna politika), pa tudi med ukrepi, ki spodbujajo prenos znanja. Kot že omenjeno, je bilo relativno malo sinergijskih povezav ocenjenih pri ukrepih skupine 1 (tržni ukrepi in neposredne podpore proizvajalcem). Kot nekaj primerov sinergij med ukrepi pri tem splošnem cilju lahko izpostavimo naslednje:

- Shema osnovnega plačila ter naložbe v kmetijska gospodarstva in v predelavo in trženje,
- Plačilo za mlade kmete (skupina 1) in Pomoč z mlade kmete (skupina 2),
- različni naložbeni ukrepi v okviru skupine 2, vključno z naložbami v gozdarstvo,
- Ekološko kmetovanje in Sheme kakovosti ter ukrepi za prenos znanja,
- različni ukrepi za pridobivanje in prenos znanja.

Pri uresničevanju cilja Trajnostno upravljanje z naravnimi viri in zagotavljanje javnih smo zaznali največ negativnih povezav med ukrepi, hkrati pa tudi najmanj pozitivnih. Zaznanih kontradikcij je bilo sicer malo, in sicer med ukrepoma Vračilo dela trošarine za gorivo in KOPOP ter med ukrepi KOPOP ter Naložbe v infrastrukturo in Pomoč za dokončanje komasacijskih postopkov. Sinergijsko delovanje smo zaznali na primer med naslednjimi ukrepi:

- Navzkrižna skladnost ter KOPOP, Ekološko kmetovanje in Dobrobit živali,
- Prenos znanja ter KOPOP in Ekološko kmetovanje,
- Prenos znanja in Storitve svetovanja ter Mreža za podeželje,
- Sodelovanje ter Mreža za podeželje in Svetovalna služba.



Slika 15. Delež ocen za skladnost ukrepov pri doseganju splošnih ciljev slovenske kmetijske politike v obdobju 2014–2020 po ukrepih za vse cilje skupaj. Kriteriji: -2 – kontradikcija (ukrepa si med seboj nasprotujeta), -1 – kompeticija (ukrepa med seboj tekmujejo), 0 – nevtralnost (ukrepa ne vplivata drug na drugega), 1 – komplementarnost (ukrepa se med seboj podpirata), 2 – sinergija (ukrepa povečujeta medsebojne učinke)

Pri splošnem cilju Uravnotežen razvoj podeželja kontradikcij nismo zaznali, po mnenju presojevalcev pa obstaja kompeticija med ukrepi v skupini 2 (razvoj podeželja in kmetijska strukturna politika) in sicer med ukrepi KOPOP ter Naložbami v infrastrukturo in Pomočmi za dokončanje komasacijskih postopkov. Sinergijskih povezav med ukrepi je v splošnem nekoliko več kot pri cilju Trajnostno upravljanje z naravnimi viri in jih najdemo predvsem med naložbenimi ukrepi v skupini 2, ki omogočajo diverzifikacijo poslovanja na posameznih kmetijskih gospodarstvih (predvsem z ukrepi na področju gozdarstva ter naložbami v predelavo) in podeželskega gospodarstva ter ki spodbujajo sodelovanje med akterji na podeželju in opolnomočenje ranljivejših skupin (predvsem mladih kmetov). Nekaj primerov tovrstnega sinergijskega delovanja lahko najdemo na primer med naslednjimi ukrepi:

- Pomoč za mlade kmete ter Naložbe v nekmetijske dejavnosti in Naložbe v gozdarstvo,
- Pomoč za mlade kmete in Svetovalna služba,
- Pomoč za majhne kmetije ter Naložbe v nekmetijske dejavnosti in Naložbe v gozdarstvo,
- Organizacije proizvajalcev ter Sheme kakovosti in Šolska shema,
- Sodelovanje in Organizacije proizvajalcev,
- LEADER in Sheme kakovosti,
- Promocija proizvodov in Sheme kakovosti.

Pri splošnem cilju Znanje in komuniciranje nismo zasledili negativnih povezav med ukrepi, prisotnih pa je več sinergijskih učinkov med ukrepi, ki spodbujajo pridobivanje in prenos znanja ter informiranje, in številnimi drugimi ukrepi slovenske kmetijske politike. Gre torej za horizontalne ukrepe, predvsem Prenos znanja in informiranje ter Storitve svetovanja, Mreža za podeželje in Svetovalna služba. V ta okvir sodi tudi ukrep Znanstveno raziskovalno delo ter Šolstvo in informiranje, kjer pa smo v primerjavi s prej naštetimi ukrepi ocenili precej manj sinergijskih učinkov. To je verjetno predvsem posledica premajhne vpetosti in aktivnosti obeh ukrepov na določenih področjih delovanja kmetijske politike v Sloveniji.

3.4 PRESOJA UČINKOVITOSTI IN USPEŠNOSTI KMETIJSKE POLITIKE V OBDOBJU 2007-2013 S POMOČJO EKONOMETRIČNE ANALIZE

3.4.1 Ocena učinkov kmetijske politike na okolje in naravo

3.4.1.1 UVOD

Evropska Skupna kmetijska politika (SKP) še vedno – 50 let po sprejetju – sledi svojim primarnim ciljem, to je proizvodnja kakovostne hrane po dostopnih cenah in dostojen življenjski standard za kmete. Poleg tega se prilagaja spreminjajočim potrebam družbe in novim izzivom, ki se večinoma nanašajo na ohranjanje okolja, narave in biotske raznovrstnosti na podeželskih območjih. Čeprav dobi SKP največji delež evropskega proračuna, se sredstva v času zmanjšujejo, zlasti to velja za neposredna plačila, katerih cilj je zagotavljanje osnovne dohodkovne podpore kmetom v Evropski uniji. Po drugi strani postajajo kmetijsko-okoljska plačila vedno bolj pomembna. Politični odločevalci so zato zainteresirani za vprašanje učinkovitosti večje okoljske pogojenosti kmetijskih plačil. Nova spoznanja so v pomoč, da bi bili uspešni pri doseganju ciljev trajnostnega kmetijstva. Namen Delovnega sklopa 3 je oceniti učinke kmetijskih plačil. V tem delu se osredotočamo na prednostno nacionalno programsko usmeritev in ukrepe št. (v): Krepitev zagotavljanja javnih dobrin kmetijstva na področju varstva okolja in ohranjanja kulturne krajine. V ta namen smo si zastavili tri evalvacijska vprašanja:

- Kakšen je vpliv Skupne kmetijske politike na kakovost okolja?
- Kakšen je vpliv Skupne kmetijske politike na krajinsko pestrost?

- Kakšen je vpliv Skupne kmetijske politike na ohranjanje biotske raznovrstnosti?

Pri tem se bomo osredotočili na finančno perspektivo 2007-2013, ker so za to obdobje podatki najbolj popolni. Ker je razpoložljivost okoljskih podatkov, na ravni, ki jo potrebujemo za analizo, zelo omejena bomo učinke merili z manjšim številom kazalnikov. Učinke na stanje okolja bomo merili z ravno nitratov in pesticidov v podzemnih vodah, učinke na krajinsko pestrost s Shannonovim indeksom pestrosti kmetijske krajine, učinke na biotsko raznovrstnost pa s Shannonovim indeksom ptic kmetijske krajine.

Zato je besedilo v nadaljevanju strukturirano v treh vsebinskih sklopih, ki pokrivajo učinke na okolje, krajino in biotsko raznovrstnost. Vsako poglavje pa je naprej razdeljeno na tri do štiri razdelke: podatki, metoda, rezultati in kratek zaključek. Sledi poglavje, v katerem analiziramo sinergije in medsebojne vplive izvajanja različnih ukrepov. V sklepnem poglavju povzemamo zaključke in odpiramo razpravo o posledicah za politiko in prakso.

3.4.1.2 UČINKI KMETIJSKIH PLAČIL NA OKOLJE

V tem poglavju empirično preučujemo učinke kmetijskih plačil (ki so večinoma pogojena z okoljskimi standardi) na kakovost podzemne vode. Natančneje, ocenjujemo učinke neposrednih plačil in proizvodno vezanih plačil (I. steber), kmetijsko-okoljskih plačil in investicijskih podpor (II. steber) v obdobju 2007-2013 na dva kazalnika stanja okolja: raven pesticidov in nitratov v podzemni vodi.

Varstvo kakovosti podzemne vode v Sloveniji je izredno pomembno, saj več kot 97 % pitne vode prihaja iz plitvih, aluvialnih vodonosnikov in razpoklinskih ali kraških vodonosnikov (Krajnc et al., 2007). Da bi se izognili, preprečili ali zmanjšali koncentracije škodljivih onesnaževal v podzemni vodi, zlasti omenjenih dveh, je Evropski parlament in Svet Evropske unije sprejel Direktivo o podzemnih vodah (2006/118/ES). Glavni vir onesnaženja podzemne vode je ne-točkovno onesnaževanje iz kmetijskih virov. Kmetijsko onesnaževanje z nitrati in pesticidi je najpogostejši vzrok za nedoseganje standardov kakovosti in posledično slabo kemijsko stanje podzemne vode. Zaradi tega zakonodaja EU ureja to področje še posebej z Direktivo o nitratih (91/676/EGS), Direktivo o trajnostni rabi pesticidov (2009/128/ES) in z nekaterimi drugimi direktivami.

Uporaba dušikovih gnojil in pesticidov v kmetijstvu prinaša znatne gospodarske koristi za sektor, ampak tudi tveganja za okolje in zdravje ljudi. Glavni vir vnosa dušika na kmetijska zemljišča je uporaba organskih in kemičnih gnojil (Korsaeth in Eltun, 2000; Sieling in Kage, 2006), medtem ko je glavni ne-kmetijski vir onesnaževanja povezan z gostoto sistemov za čiščenje odpadnih vod (Wakida in Lerner, 2005). V Sloveniji imamo izjemno razpršen poselitveni vzorec, zato je to lahko pomembno okoljsko vprašanje. Poleg tega je koncentracija nitratov v podzemni vodi odvisna tudi od naravnih razmer, kot so pedološke značilnosti, klimatski in biološki dejavniki. Na drugi strani imamo pesticide, ki se uporabljajo v kmetijstvu; to so fitofarmacevtska sredstva, kot so sredstva za zatiranje plevela in regulatorji rasti rastlin. Zato so ukrepi SKP zasnovani tako, da čim bolj zmanjšujejo ta tveganja. V tem poglavju ocenjujemo učinke kmetijskih plačil na raven pesticidov in nitratov v podzemni vodi s pomočjo prostorskega panelnega modela.

Podatki in opisne statistike

Naš nabor podatkov združuje podatke ARSKTRP (Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja) o dejanskih izplačilih in okoljske podatke ARSO (Agencija Republike Slovenije za okolje) (ARSO, 2015; MKGP, 2105a; ARSKTRP, 2015a, 2015b). Analizirano površino sestavlja 210

slovenskih občin (LAU 2 oz. NUTS 5). Finančna perspektiva pa zajema obdobje 2007-2013, s tem da so bila prva plačila v Sloveniji izvedena v letu 2008.

Sledili smo »Common Monitoring and Evaluation Framework Logic« (Agri, 2006) in se osredotočili na osnovna kazalnika kakovosti okolja, t.j. raven nitratov in pesticidov v podzemnih vodah. Ta sta povezana s kazalnikom vpliva, t.j. je izboljšanje kakovosti podtalnice. V ta namen smo uporabili povprečne letne vrednosti nitratov in pesticidov na merilnih postajah državnega monitoringa (ARSO, 2015).

Preglednica 1 prikazuje število odobrenih vlog kmetijskih gospodarstev za kmetijsko-okoljska plačila (plačila KOP v tabeli 1), neposredna plačila in proizvodno vezana plačila. Večina kmetijskih gospodarstev, ki so prejela kmetijsko-okoljska plačila je dobila tudi neposredna plačila. Razmerje med kmetijskimi gospodarstvi, ki so bila vključena v kmetijsko-okoljske ukrepe, vendar niso prejela neposrednih plačil, in tistimi, ki so prejeli obe vrsti plačil je 13 : 100. Prav tako je večina kmetijskih gospodarstev, ki so prejela proizvodno vezana plačila prejela tudi neposredna plačila (razmerje 8 : 100 v korist kombiniranih vlog).

Preglednica 1: Število odobrenih vlog kmetijskih gospodarstev po letih in vrstah plačil.

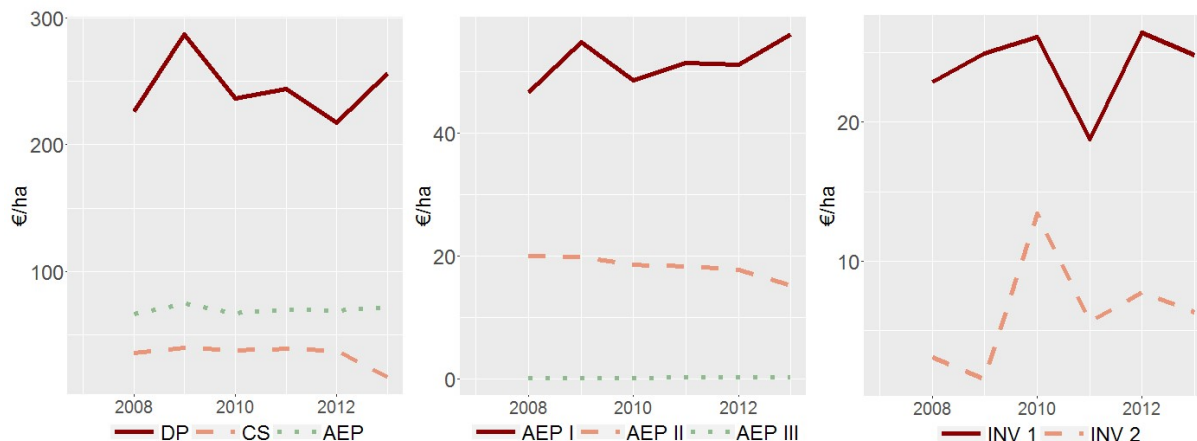
Leto	KOP	Neposredna plačila	Proizvodno vezana plačila
2008	18,383	58,619	27,818
2009	18,190	59,095	26,237
2010	18,113	51,904	26,155
2011	18,048	50,837	25,738
2012	18,304	51,652	25,329
2013	16,076	56,740	16,518
Total	107,114	328,847	147,795

Slika 1 prikazuje povprečne zneske neposrednih plačil, proizvodno vezanih plačil in kmetijsko-okoljskih plačil na hektar kmetijskih zemljišč v uporabi. Vsa plačila so v opazovanem obdobju precej stabilna. V primeru neposrednih plačil (DP na sliki) opazimo manjši vrh leta 2009 (t.j. 293,6 EUR/ha, v stalnih cenah iz leta 2008). Povprečni znesek kmetijsko-okoljskih plačil (AEP na sliki) in neposrednih plačil (DP na sliki) se je v zadnjem letu (2013) povečal, medtem ko se je povprečni znesek proizvodno vezanih plačil (CS na sliki) zmanjšal.

Kmetijsko-okoljska plačila oziroma ukrepi so razdeljeni v tri skupine: ukrepi za zmanjšanje negativnih vplivov na okolje, kot so integrirana pridelava poljščin in ekološko kmetovanje (AEP I na sliki), ohranitveni ukrepi, kot so košnja strmih in grbinastih travnikov, gorski pašniki in travniški sadovnjaki (AEP II na sliki) in ukrepi za varstvo habitatov, kot so ohranjanje traviščnih habitatov ter avtohtonih in tradicionalnih rastlin (AEP III). Povprečne letne vrednosti plačil za varstvo habitatov (AEP III na sliki) na hektar kmetijskih zemljišč v uporabi, so ves čas zelo nizke (od 0,19 EUR / ha v letu 2008 do 0,31 EUR / ha v letu 2012). V opazovanem obdobju je povprečna vrednost plačil za ohranitvene ukrepe (AEP II) na hektar kmetijskih zemljišč v uporabi 18,8 EUR. Od leta 2010 plačila za ohranitvene ukrepe upadajo. Največ kmetijsko-okoljskih plačil je usmerjenih v zmanjševanje negativnih vplivov kmetijstva na okolje (KOP I). največ jih je bilo v zadnjem letu (2013), to je 57,5 EUR na hektar kmetijskih zemljišč v uporabi.

V primeru investicijskih podpor na hektar kmetijskih zemljišč v uporabi odkrijemo dva vrhova: pri investicijah za posodabljanje kmetijskih gospodarstev - INV 1 (27,0 EUR / ha) v letu 2012 in pri investicijah za dodajanje vrednosti kmetijskim in gozdarskim proizvodom - INV 2 (13,8 EUR ha) v letu

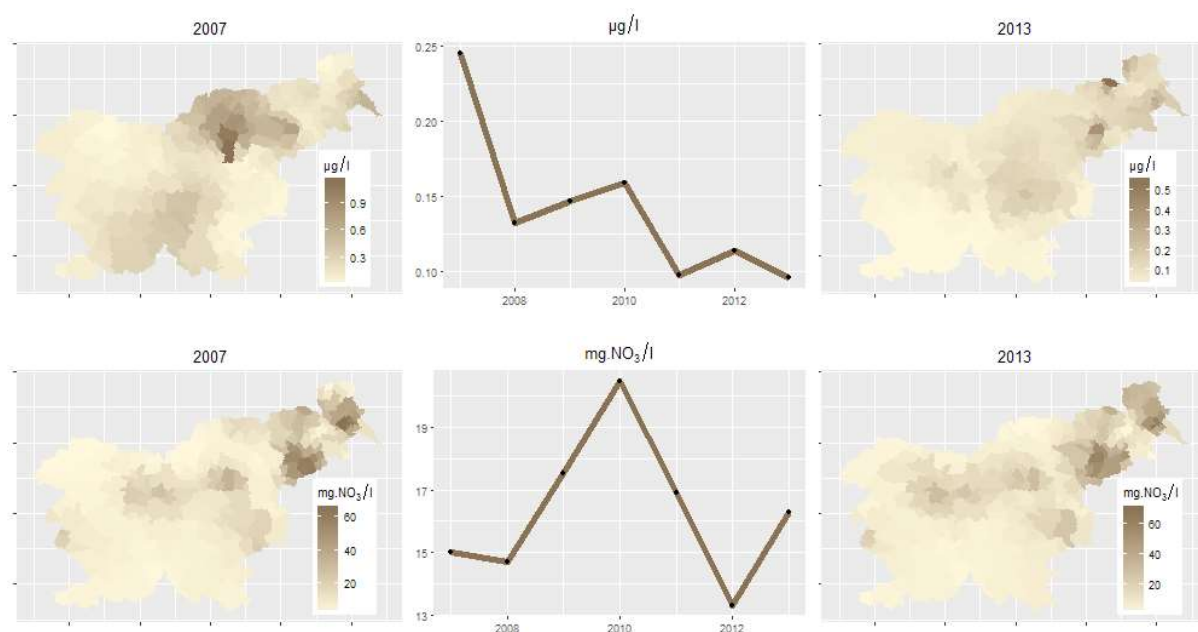
2010. V letu 2011 se je povprečna vrednost investicijskih podpor zmanjšala na 19,2 EUR / ha (INV 1) in 5,8 EUR / ha (INV 2). Večja razlika v povprečnih zneskih je pri investicijah za dodajanje vrednosti kmetijskim in gozdarskim proizvodom.



Slika 1: Povprečne vrednosti kmetijskih plačil v EUR / ha kmetijskih zemljišč v uporabi, 2008-2013.

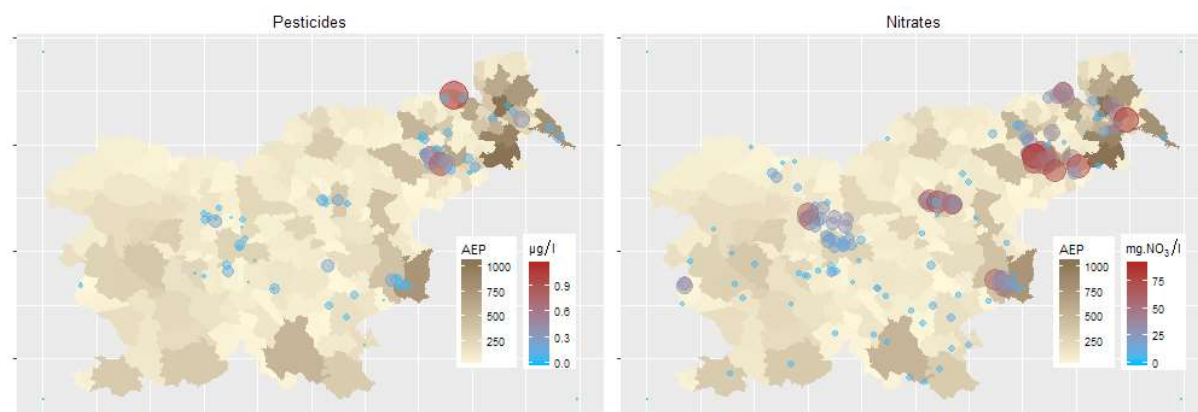
Slika 2 prikazuje gibanje osnovnih kazalnikov, in sicer povprečne letne ravni dušika in vsote pesticidov v podzemni vodi za obdobje 2007-2013, s prostorskim vzorcem v prvem in zadnjem letu opazovanja, ki je izračunan iz vrednosti na merilnih mestih državnega monitoringa. Povprečno število mest vzorčenja v opazovanem obdobju je bilo 154 za nitratre in 72 za pesticide. Predstavljene vrednosti so dobljene z kriging interpolacijo (glej npr. Mirzaei in Sakizadeh, 2015). Začetno in končno stanje onesnaženosti je izraženo v povprečju za občine, medtem ko je stanje onesnaženosti po letih, izraženo kot povprečje države.

Opazimo, da se prostorski vzorci za vsebnosti nitrátov ne spreminjajo dosti, medtem ko prostorski vzorci za vsebnosti pesticidov kažejo jasen upad, z največjim zmanjšanjem v severni in severovzhodni Sloveniji. Tam je očitno trend zmanjševanja ravni pesticidov v celotnem obdobju, medtem ko je vsebnost nitrátov dosegla vrhunec v letu 2010, vendar ostaja v zadnjem letu na podobni ravni kot v letu 2007. Možna razlaga za vrh v vrednosti nitrátov je vrh v padavinah v letu 2010 (SURs, 2016), saj je znano, da padavinski presežki vplivajo na obseg spiranja kmetijskih nitrátov (npr. Elmi et al, 2002; Salo in Turtola, 2006).



Slika 2: Gibanje vsebnosti pesticidov (mg/l) in nitratov (mg NO₃/l) v podzemni vodi po letih.

Slika 3 predstavlja prekrivanje med prostorskimi vzorci vsote kmetijskih plačil in onesnaževanjem podzemne vode. Iz teh vzorcev lahko vidimo, da so kmetijska plačila prostorsko neenakomerno porazdeljena. To je posledica večjega deleža obdelovalnih površin v vseh kmetijskih zemljiščih v severovzhodni Sloveniji. Poleg tega se vzorčenja postaj državnega monitoringa podzemnih voda izvajajo predvsem v nižinskih območjih, kjer je delež obdelovalnih površin običajno višji (Juvančič et al., 2012). Opazimo, da so plačila bolj ali manj zgoščena okoli območij visokega onesnaženja podzemne vode. Neusklajenost med prostorskimi vzorci je večja v primeru onesnaženja z nitrati. To je pričakovano zaradi nekmetijskih virov onesnaževanja podzemne vode z nitrati, kot so npr. nenadzorovana urbana infrastruktura (Nolan et al., 1998).



Slika 3: Prostorsko prekrivanje vsote kmetijskih plačil (2008-2013) in ravni pesticidov/nitratov v podzemni vodi (2007).

Metoda

Narava analiziranega problema nam preprečuje, da uporabimo podatke o posameznih kmetijskih gospodarstvih, saj ni mogoče pripisati učinka posamezne kmetije na kakovost podzemne vode na podlagi podatkov iz merilnih mest, zato je prostorska analiza narejena na občinski ravni. Izvedli smo panelno prostorsko ekonometrično analizo za ocenjevanje vplivov kmetijskih plačil na kakovost podzemne vode v vseh občinah, vključno s tistimi, brez intervencij / plačil. Vplivi kmetijsko-okoljskih plačil so ocenjeni ločeno za tri skupine ciljev: ukrepi za zmanjšanje negativnih vplivov na okolje (AEP I), ukrepi za ohranjanje (AEP II), in ukrepi za varstvo habitatov (AEP III). Nadalje smo predpostavili, da na kakovost podzemne vode vplivajo kmetijske značilnosti občine, kot je obseg njiv in število glav velike živine. Poleg tega smo za upoštevanje nekmetijskih virov dušika v urbanih območjih uporabili spremenljivko razpršenost poselitve. Upoštevali smo tudi različno raven razvitosti občin (Reinhard in Linderhof, 2013). Tako smo ocenili učinke, ki jih je mogoče pripisati kmetijskim plačilom, kot tudi strukturnim in razvojnim značilnostim občin.

Čeprav pesticidi prehajajo v podzemno vodo s pronicanjem skozi tla razmeroma hitro, pa tam ostanejo dalj časa zaradi počasnega procesa razgradnje. Tako so na primer, atrazin in njegov razgradni produkt desetil-atrazin še vedno prisotni v podzemni vodi, čeprav je bila uporaba atrazina v letu 2003 prepovedana (Mihorko in Gacin, 2013). Podobno se visoke koncentracije nitratov obdržijo dolgo potem, ko kmetje zmanjšajo intenziteto gnojenja. Slednje je eden izmed glavnih vzrokov za nitrato v podzemni vodi. Zato so bile pri ocenjevanju vpliva različnih plačil na vrednosti pesticidov in nitratov v podzemni vodi uporabljene njihove zgodovinske vrednosti. S krigingom je bila izvedena interpolacija vrednosti nitratov in pesticidov v mreži, nato pa so bile te vrednosti uporabljene za pridobitev povprečne ravni nitratov in pesticidov po občinah, vključno s tistimi, kjer ni bilo neposrednih meritev.

Za oceno vplivov kmetijskih plačil na raven pesticidov in nitratov v podzemni vodi je bil uporabljen model prostorske napake (ang. Spatial error model) – SEM). Ta se uporablja za odpravljanje potencialno pristranskega vpliva prostorske avtokorelacije zaradi uporabe prostorskih podatkov (ne glede na to, ali je model prostorski ali ne) (Anselin in Baltagi, 2001). Uporabili smo vrstično-standardizirano matriko prostorskih uteži (W), ki temelji na sosednosti parov občin. Za testiranje ničelne hipoteze naključnih učinkov (ang. Random effects) – RE in prostorske avtokorelacije pa je bil uporabljen skupni test Lagrange-ovega multiplikatorja (ang. Joint Lagrange Multiplier Test) (Baltagi et al., 2003). Ko test zavrne ničelno hipotezo, uporabimo cenilko največjega verjetja, saj za model s prostorsko-autokorelirano napako običajna metoda najmanjših kvadratov (OLS) za model naključnih učinkov ni učinkovita (Millo in Piras, 2012), medtem ko je ocena modela prostorskega odloga odvisne spremenljivke z OLS problematična samo takrat, kadar je prisotna avtokorelacija med ostanki regresije (Keele in Kelly, 2006). Za ocenjevanje parametra prostorske avtokorelacije uporabimo cenilko generaliziranih momentov (Kapoor in sod., 2007). Ker so spremenljivke eksponentno porazdeljene, so uporabljeni njihovi logaritmi. Analiza je bila izvedena v R (R Core Team, 2016).

Da bi preučili vpliv kmetijskih plačil na letne vrednosti nitratov in pesticidov v podzemnih vodah ocenjujemo naslednjo enačbo:

$$\begin{aligned} \ln(Polutant_{it}) = & \beta_1 \ln(Polutant_{it-1}) + \beta_2 \ln(Polutant_{it-1}) + \beta_3 \ln(NP_{it-1}) \\ & + \beta_4 \ln(PV_{it-1}) \\ & + \beta_5 \ln(KOP I_{it-1}) + \beta_6 \ln(KOP II_{it-1}) + \beta_7 \ln(KOP III_{it-1}) \\ & + \beta_8 \ln(INV I_{it}) + \beta_9 \ln(INV II_{it}) + \beta_{10} \ln(KZU_i) + \beta_{11} \ln(plače_{it}) \\ & + \beta_{12}^* \ln(GV\check{Z}_i) + \beta_{13}^* \ln(SD_{it}) + \varrho W \varepsilon_{it} + u_i, \end{aligned} \quad (1)$$

kjer *Polutant* označuje letne vrednosti nitratov ali pesticidov v podzemni vodi, *i* se nanaša na občino v letu *t* in dva časovna zamika onesnaževala (*t-1* in *t-2*). Predpostavljamo, da je vsak okoljski kazalnik odvisen od kmetijsko-okoljskih plačil (*KOP*), neposrednih plačil (*NP*), proizvodno vezanih plačil (*PV*) in investicijskih podpor (*INV*). Učinek kmetijsko-okoljskih plačil, neposrednih plačil in proizvodno vezanih plačil se meri s povprečnimi vrednostmi na hektar kmetijskih zemljišč v uporabi za vsako občino v preteklem letu in vpliv investicij se meri s povprečno vrednostjo na hektar kmetijskih zemljišč v uporabi v tekočem letu. *KZU* je opredeljen kot delež ornih površin v kmetijskih zemljiščih v uporabi, *GVŽ* pomeni število glav velike živine na hektar kmetijskih zemljišč v uporabi in *SD* pomeni razpršitev poselitve in se uporablja za ocenjevanje dodatnih neekmetijskih virov dušika v urbanih območjih. Razpršenost poselitve je bila izmerjena s pomočjo lokacij nepremičnin (MOP, 2016) po Clark in Evans agregacijskem indeksu *R*, ki je preprosto merilo »grozdenja« ali razvrščanja točkovnega vzorca. *R* je razmerje med opazovano povprečno razdaljo med najbližjimi sosednjimi enotami v vzorcu, in pričakovano razdaljo za »Poison-ov točkovni proces« enake intenzivnosti. Povprečne plače (*plače*) v modelu služijo kot približek za razvoj. *W* predstavlja matriko prostorskih uteži in *p* je koeficient prostorske avtokorelacije. Merjenje prostorske avtokorelacije opisuje splošen vzorec geografske pokrajine, ki se lahko pojavi zaradi izpuščenih spremenljivk ali prostorske heterogenosti, ki vpliva na prostorske metode manj kot OLS.

Rezultati

Ocenjeni koeficienti enačbe (1) so prikazani v preglednici 2. Povečanju neposrednih plačil za 1 odstotek sledi 0,357-odstotno povečanje vrednosti pesticidov v naslednjem letu. Poleg tega povečanju proizvodno vezanih plačil za 1 odstotek sledi 0,162-odstotno povečanje vrednosti pesticidov v naslednjem letu. Podobno višje investicijske podpore za dodajanje vrednosti kmetijskim in gozdarskim proizvodom nekoliko povečajo koncentracijo pesticidov v podzemni vodi (0,117). Nadalje, 1-odstotno povečanje obdelovalnih površin povzroči, da se raven pesticidov poveča za 0,07 odstotka. Na drugi strani pa povečanje kmetijsko-okoljskih plačil za ohranitvene ukrepe (kot so planinski pašniki, košnja strmih in grbinastih travnikov in ohranjanje ekstenzivnega travinja) za 1 odstotek zmanjša vrednosti pesticidov v podzemni vodi za 0,015 odstotka v naslednjem letu. Poleg tega pa 1-odstotno povečanje kmetijsko-okoljskih plačil za varstvo habitatov, kot so ohranjanje traviščnih habitatov, povzroči rahlo znižanje ravni pesticidov v podzemni vodi, to je za 0,08 odstotka. Model pojasnjuje 52 % variabilnosti v ravni pesticidov in prostorske napake niso statistično značilne. Skupni test Lagrange-ovega multiplikatorja zavrne ničelno hipotezo, kar pomeni, da lahko uporabimo RE in SEM.

V nasprotju s pesticidi, pri nitratih ne najdemo statistično značilne povezave med ravno nitratov v podzemni vodi in kmetijskimi plačili. Ravni nitratov je mogoče razložiti le s preteklimi ravnimi nitratov (v dveh časovnih zamikih), deležem ornih površin v *KZU* in razpršenostjo naselij. 1-odstotno povečanje ornih površin povzroči, da se vrednosti nitratov povečajo za 0,05 odstotka. Rezultati kažejo, da povečanju razpršenosti poselitve za 1 odstotek sledi 0,17-odstotno povečanje vrednosti nitratov. Model pojasnjuje 70 % variabilnosti nitratov in koeficient prostorske avtokorelacije je pozitiven in statistično značilen. Pozitiven koeficient prostorske avtokorelacije potrjuje prostorsko heterogenost, ki jo je mogoče razlagati kot avtoregresivno-prostorsko napako z zmanjševanjem intenzivnosti pri večjih razdaljah. Skupni test Lagrange-ovega multiplikatorja zavrne ničelno hipotezo naključnih učinkov in prostorske avtokorelacije.

Preglednica 2: Regresijski rezultati kmetijskih plačil na raven pesticidov in nitratov v podzemni vodi.

	Pesticidi	Nitrati
Const,	-3,880* (2,254)	-0,319 (1,247)
Polutant _{it-1}	0,352*** (0,029)	0,471*** (0,032)
Polutant _{it-2}	0,204*** (0,027)	0,323*** (0,033)
NP _{it-1}	0,357*** (0,105)	0,008 (0,059)
PVP _{it-1}	0,162*** (0,061)	-0,059 (0,038)
KOP I _{it-1}	-0,058 (0,038)	0,011 (0,021)
KOP II _{it-1}	-0,147*** (0,043)	0,019 (0,023)
KOP III _{it-1}	-0,079*** (0,024)	0,009 (0,013)
INV 1 _{it}	0,017** (0,008)	-0,002 (0,003)
INV 2 _{it}	-0,001 (0,010)	-0,003 (0,005)
KZU _i	0,073* (0,039)	0,047** (0,022)
GVŽ _i	-	0,064 (0,053)
SD _{it}	-	0,173*** (0,067)
plače _{it}	0,002 (0,299)	0,133 (0,164)
φ	0,001 (0,001)	0,001 (0,001)
ρ	0,006 (0,023)	0,192*** (0,0434)
Skupni LM Test	58,448***	13,688***
R ²	0,522	0,707
n	210	210
T	5	5

Stopnje značilnosti: * < 0,1; ** < 0,05; *** < 0,01.

Vmesni zaključek

Rezultati kažejo, da so neposredna plačila, proizvodno vezana plačila in investicijske podpore pozitivno povezani z ravno pesticidov v podzemni vodi, vendar nimajo statistično pomembnega vpliva na raven nitratov v podzemni vodi. Poleg tega nismo našli nobenih statistično značilnih učinkov kmetijsko-okoljskih plačil na zmanjšanje onesnaževanja podzemne vode z nitrati. Vendar pa so naše ugotovitve pokazale, da kmetijsko-okoljska plačila vplivajo na zmanjševanje pesticidov v podzemni vodi, vendar le v omejenem obsegu. Na žalost tega ne moremo trditi z gotovostjo za kmetijsko-okoljska plačila, ki se nanašajo na zmanjševanje negativnih vplivov kmetijstva na okolje.

3.4.1.3 UČINKI KMETIJSKIH PLAČIL NA KRAJINSKO PESTROST

Kakovostne in pestre evropske krajine, ki so se razvile skozi stoletja v interakciji s človekom in njegovo dejavnostjo, so skupen naravno-kulturni vir, ki je temelj evropske dediščine in prispeva k blaginji ljudi in evropski identiteti (European Landscape Convention, 2000). Evropski državljani preferirajo raznolike krajine v primerjavi s homogenimi. Bolj ko je krajina raznolika ali heterogena, več lahko potencialno prispeva k javnim dobrinam, kulturnim, rekreacijskim, izobraževalnim vrednostim (Brady et al., 2012). Ker je ohranjanje krajine in njena raznolikost ključnega pomena za prihodnje generacije, je zagotavljanje ustreznega upravljanja naša prednostna naloga.

V tem poglavju se osredotočamo na spremembe in pestrost kmetijske krajine. V Evropi je kmetijstvo glavno pri rabi tal in kmetijska raba tal predstavlja 47 % celotne površine (Eurostat, 2016). Kot tako ima kmetijstvo lahko velik vpliv na krajinsko pestrost in s tem na storitve, ki jih zagotavlja družbi. Vendar pa se kmetijska raba zemljišč že nekaj časa počasi zmanjšuje, npr. delež obdelovalnih površin v Evropi se je med letoma 2009 in 2012 zmanjšal za 0,7% in pašnikov za 0,35% (Eurostat e-storitve, 2016). Poleg tega v zadnjih desetletjih lahko opazimo trend opuščanja kmetijske proizvodnje na območjih z nizko produktivnostjo zemljišč in povečanje rabe zemljišč na bolj produktivnih področjih (npr. Brady et al., 2003). Na ta način izginja tradicionalna kmetijska krajina in se krepi kmetijska proizvodnja.

V nadaljevanju se bomo ukvarjali z vprašanjem, ali in v kolikšni meri so ukrepi SKP dejansko uspešni tudi z vidika ohranjanja pestrosti kmetijske krajine. Zato bomo ocenili učinke neposrednih plačil in kmetijsko-okoljskih plačil na spremembe Shannon-ovega indeksa pestrosti kmetijske krajine.

Podatki in metoda

Naš nabor podatkov združuje podatke o rabi zemljišč Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (Evidenca dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč; RABA), podatke Agencije RS za kmetijske trge in razvoj podeželja (ARSKTRP) o kmetijskih plačilih, podatke o območjih Natura 2000 (Zavod Republike Slovenije za varstvo narave; ZRSVN) in podatke iz Popisa kmetijstva Statističnega urada RS (SURS - PK).

Za naš namen uporabimo podatke o kmetijskih zemljiščih, v skladu s CORINE nomenklaturjo: njive in vrtovi, trajni nasadi, pašniki in heterogene kmetijske površine (2006, 2015). Da bi lahko razložili spremembe v krajini uporabimo podatke o kmetijskih plačilih, ki vključujejo neposredna plačila in kmetijsko-okoljska plačila na hektar kmetijskih zemljišč v uporabi (2008-2013). Kmetijsko okoljska plačila (KOP) so podobno kot pri ocenjevanju učinkov plačil na pesticide in nitrate, nadalje razdeljena v tri skupine: ukrepi za zmanjševanje negativnih vplivov na okolje (KOP1), ukrepi za ohranjanje (KOP2) in ukrepi za varstvo habitatov (KOP3). Poleg tega smo uporabili podatke o lastnostih kmetijskih gospodarjev in kmetijskih gospodarstev. Ti so bili pridobljeni iz Popisa kmetijstva (2010) Statističnega urada RS (SURS - PK). In še, podatke o območjih Natura 2000 - ukrep za ohranjanje politike varstva narave – smo pridobili iz ZRSVN (podatki 2013). Ker je dostop do podatkov omejen, panelna analiza ni bila mogoča. Zato smo naredili presečno analizo in se osredotočili na relativne razlike v zajeti finančni perspektivi. Analizirana površina je sestavljena iz 210 slovenskih občin (LAU 2).

Opisne statistike za uporabljene spremenljivke so predstavljene v preglednici 3. Po Kristensen et al. (2016) so gonilne sile za spremembe v rabi zemljišč spremenljivke, ki predstavljajo dejavnike makro ravni in lokalne dejavnike na ravni kmetijskih gospodarstev in na ravni kmetov.

Preglednica 3: Opisne statistike.

Spremenljivka	Povprečje	St, odklon	Min	Max
<i>Pestrost</i>				
ΔShannon indeks	0,034	0,064	-0,245	0,200
<i>Makro-raven</i>				
NP	1.986,644	731,503	148,586	6059,322
KOP1	398,543	390,356	9,112	2236,334
KOP2	148,874	130,523	0,000	715,663
KOP3	1,715	5,622	0,000	45,070
Natura 2000	0,326	0,299	0,000	1,000
<i>Raven kmetije</i>				
Fragmentacija	1,050	0,066	0,803	1,412
Velikost	12,758	7,039	3,350	46,795
Tip	0,149	0,088	0,000	0,403
<i>Raven kmeta</i>				
Izobrazba	0,113	0,078	0,010	0,440
Starost	0,204	0,051	0,009	0,388

Opomba: Vrednosti so skupna plačila v obdobju 7 let na hektar, v stalnih cenah 2008 (EUR).

Pestrost merimo s Shannon-ovim indeksom, ki je izračunan na podlagi naslednje rabe zemljišč: obdelovalna zemljišča, trajni nasadi, pašniki in heterogena kmetijska območja. V povprečju se je pestrost v obravnavanem obdobju povečala; povprečno povečanje pestrosti s poudarkom na komponenti bogastvo (število rab) merjeno s Shannon-ovim indeksom je 3,4 indeksne točke. Za pojasnjevalne spremenljivke na makro ravni vzamemo kmetijska plačila (neposredna plačila, NP in kmetijsko-okoljska plačila KOP1, KOP2 in KOP3) in območja Natura 2000 (Natura). V obravnavanem obdobju znašajo neposredna plačila povprečno 1.986 EUR na hektar kmetijskih zemljišč v uporabi (oz. letno 283 EUR), kar je skoraj štirikrat toliko kot povprečen znesek kmetijsko-okoljskih plačil – KOP (549 EUR). V okviru KOP so najpomembnejša plačila za zmanjševanje negativnih vplivov na okolje (KOP1), medtem ko so plačila za varstvo habitatov (KOP3) nepomembno velika. Povprečni delež Natura območij v občinah je 32,6 %.

V skladu s Kristenesen et al. (2016) uporabimo za kontrolo na ravni kmetij naslednje spremenljivke: ekonomska velikost kmetijskega gospodarstva (*Velikost*), tip kmetovanja (*Tip*), in fragmentacija (*Fragmentacija*). V povprečju je standardni output kmetijskih gospodarstev okoli 13.000 EUR, 15 % kmetijskih gospodarstev prakticira mešano rastlinsko-živinorejsko pridelavo in relativna razlika v standardnem odklonu velikosti GERK-ov je več kot 1. Za kontrolo na ravni kmeta uporabimo spremenljivki starost (*Starost*) in izobrazba kmetov (*Izobrazba*). V povprečju 11 % kmetijskih gospodarstev uporablja osebni računalnik za vodenje kmetije (proxy za izobrazbo), 2 % pa je mladih kmetov.

Za merjenje raznovrstnosti uporabimo v stroki najbolj priljubljen kazalnik raznovrstnosti, to je Shannon-ov indeks (Shannon & Weaver, 1949), ki poudarja število (bogastvo) različnih rab zemljišč. Za oceno učinkov kmetijskih plačil na krajinsko pestrost, merjeno s Shannon-ovim indeksom, izvedemo presečno analizo na ravni občin. Ocenjujemo naslednji prostorski model s prostorskim odlogom:

$$\begin{aligned}
 \Delta SI_i = & \lambda W \Delta SI_i + \beta_1 NP_i + \beta_2 KOP1_i + \beta_3 KOP2_i + \beta_4 KOP3_i + \beta_5 Natura2000_i \\
 & + \beta_6 Fragmentacija_i + \beta_7 Velikost_i + \beta_8 Tip_i + \beta_9 Izobrazba_i \\
 & + \beta_{10} Starost_i + e_i
 \end{aligned}
 \quad (2)$$

Pri čemer je i indeks občine, ΔSI opisuje razliko v obdobju 2005-15 za indeks pestrosti, W je prostorska povezovalna matrika ali matrika prostorskih uteži, λ pa je koeficient prostorskega odloga odvisne spremenljivke, $W\Delta DI$ – utežena povprečna vrednost v okolici. Oznake neodvisnih spremenljivk smo navedli že zgoraj. Dodali bi le še, da so za namene interpretacije vsa plačila v modelu izražena v 1.000 EUR.

Model je ocenjen s pomočjo prostorskih dvo-stopenjskih najmanjših kvadratov (S2SLS; angl. spatial two stages least squares) in s heteroskedastično in avtokorelacijsko konsistentno metodo za ocenjevanje standardne napake (HAC; Kelejian & Prucha, 2007), v programskem jeziku R (2016), z uporabo "sphet" paketa (Piras, 2010; Bivand & Piras 2015). Slike so izdelane z »ggplot2« knjižico (Wickham, 2009). Prisotnost heteroskedastičnosti je preverjena s Breusch-Pagan-ovim testom najmanjših kvadratov, ki se prilegajo prostorskemu modelu, medtem ko Moran-ov I in Lagrange multiplikator testirata OLS prileganje. Vsi testi se izvajajo z uporabo »spdep« knjižice (Bivand & Piras 2015; Bivand, Hauke, Kossowski, 2013). Ocena koeficienta prostorskega odloga skupaj s povratno zanko zahteva razlago parametrov, ki se razlikujejo od tradicionalne razlage koeficientov ocenjenih z metodo najmanjših kvadratov (OLS). Iz tega razloga poročamo ločeno: direktne, indirektne in skupne učinke, kjer indirektni učinki odražajo prostorsko prelivanje oziroma povratno zanko.

Rezultati

Ocenjeni koeficienti modelov so predstavljeni v preglednici 4. Moran-ova I statistika odvisne spremenljivke kaže prisotnost prostorske avtokorelacije. Tudi test Lagrange-ovega multiplikatorja zavrne ničelno hipotezo, da ni prostorske avtokorelacije. In Breusch-Pagan-ov test (BP-test) zavrne homoskedastičnost; zato so bile uporabljene HAC standardne napake pri ocenjevanju prostorskih modelov z odlogom.

Vrednosti v preglednici 4 prikazujejo direktne učinke. Čeprav zaradi prostorskega odloga obstajajo tudi indirektni učinki in posledično so skupni učinki večji od direktnih učinkov. Tako je za interpretacijo rezultatov bolj primerno, da predstavimo vse učinke - direktne, indirektne in skupne učinke (preglednica 5).

Preglednica 4: Rezultati regresije kmetijskih plačil na krajinsko pestrost.

	Shannon-ov indeks
Konstanta	-0,575*** (0,046)
NP	-0,017*** (0,005)
KOP1	0,024** (0,01)
KOP2	0,102*** (0,029)
KOP3	-0,156 (0,370)
Velikost	-0,001 (0,001)
Natura2000	0,018* (0,011)
Izobrazba	-0,001 (0,001)
Starost	0,003*** (0,001)
Tip	0,033 (0,041)
Fragmentacija	0,006*** (0,001)
Prostorski odlog	0,177** (0,071)
R ²	0,650
N	210
Se ²	0,038
BP test	42,319***
Moran's I	0,091**
LM test	3,8741**

Opomba: Stopnja značilnosti: * <0,1; ** <0,05; *** <0,01; HAC standardne napake so v oklepajih.

Rezultati iz preglednic 4 in 5 nas vodijo do naslednje razlage. Ob vseh nespremenjenih pogojih bi se pestrost krajine zmanjšala (negativna konstanta). Negativna je tudi povezava med neposrednimi plačili in pestrostjo krajine (Shannon-ov indeks). Direktni učinek povečanja neposrednih plačil za 1.000 EUR je povezan v povprečju z zmanjšanjem Shannon-ovega indeksa za 1,70 indeksne točke. Zaradi statistično pomembnega prostorskega odloga so skupni učinki večji – učinek prelivanja se kaže v skupnem učinku zmanjšanja Shannon-ovega indeksa za 2,00 indeksni točki. Kmetijsko-okoljska plačila za zmanjšanje negativnih vplivov na okolje (KOP1) pozitivno in statistično značilno vplivajo na indeks pestrosti krajine. Povečanje KOP1 za 1.000 EUR je povezano v povprečju z direktnim učinkom povečanja Shannon-ovega indeksa za 2,8 indeksne točke. Največji pozitiven učinek na pestrost kmetijske krajine imajo kmetijsko-okoljska plačila za ohranjanje (KOP2). V povprečju ima povečanje KOP2 za 1.000 EUR direkten učinek na povečanje Shannon-ovega indeksa za 10,20 indeksnih točk, indirektni učinek v višini 2,10 indeksnih točk, in skupni učinek na povečanje za 12,30 indeksnih točk.

Pozitiven učinek najdemo tudi v primeru Nature 2000. Za območja pod Naturo 2000 je bolj verjetno, da se jim poveča pestrost kmetijske krajine. Vsak dodaten odstotek površine pod Naturo 2000 je povezan s povečanjem Shannon-ovega indeksa za 1,8 indeksne točke direktno, 0,4 indeksne točke indirektno, in skupaj za 2,2 indeksnih točk. Kar se tiče značilnosti kmetov, so mladi kmetje pod 25 let starosti v pozitivni korelaciji s pestrostjo kmetijske krajine. In nazadnje, fragmentacija povečuje pestrost.

Preglednica 5: Direktni, indirektni in skupni učinki.

	Shannon indeks		
	Direktni učinek	Indirektni učinek	Skupni učinek
NP	-0,017	-0,003	-0,020
KOP1	0,023	0,005	0,028
KOP2	0,102	0,021	0,123
KOP3	0,000	0,000	0,000
Velikost	0,000	0,000	0,000
Natura2000	0,018	0,004	0,022
Izobrazba	0,000	0,000	0,000
Starost	0,003	0,001	0,004
Tip	0,000	0,000	0,000
Fragmentacija	0,006	0,001	0,007

Vmesni zaključek

Naši rezultati jasno kažejo, da so kmetijsko-okoljska plačila pomembna za krajinsko pestrost. Kmetijsko-okoljska plačila za zmanjševanje negativnih vplivov na okolje in tista, za ohranjanje povečujejo krajinsko pestrost v smislu števila rab. Vendar pa ne moremo trditi, da imajo plačila za varstvo habitatov statistično značilen vpliv na krajinsko pestrost. Ta rezultat je pričakovan, saj so bila za te ukrepe izplačana le zanemarljiva sredstva. Naša raziskava je še pokazala, da so neposredna plačila negativno statistično značilno povezana s pestrostjo kmetijske krajine v smislu bogastva / števila različnih rab.

Raziskava torej empirično potrjuje, da kmetijsko-okoljska plačila pozitivno vplivajo na pestrost krajine. Čeprav neposredna plačila delujejo na pestrost krajine v nasprotno smer, se ta vendarle še vedno povečuje. Po drugi strani pa kaže na problem nizke razširjenosti kmetijsko okoljskih plačil v primerjavi z neposrednimi plačili. To se še zlasti nanaša na kmetijsko-okoljska plačila namenjena varstvu habitatov, kot so ohranjanje travniških habitatov ter avtohtonih in tradicionalnih rastlin.

K kmetijskim ukrepom smo v našem modelu dodali še »čisti« naravovarstveni ukrep Natura 2000. Natura 2000 predstavlja omrežje območij, določenih za namene varstva okolja in ohranjanja tradicionalnih krajin. Naši rezultati so potrdili, da politika varstva narave vpliva ugodno na ohranjanje krajinske pestrosti, vendar učinki niso tako močni kot so učinki SKP. Poleg tega, je smiselno na tem mestu, da podamo še ugotovitev neke druge študije (Piorr et al., 2009), ki pravi, da se na marginalnih območjih, zlasti na območjih Natura 2000, velik delež zemljišč spreminja v praho in brez neposrednih plačil poljedelstvo na teh področjih ne bo mogoče ohraniti. Opustitev rabe zemljišč in posledično izguba pestrosti krajine in habitatov bi bilo v nasprotju s cilji Nature 2000.

3.4.1.4 UČINKI KMETIJSKIH PLAČIL NA BIOTSKO RAZNOVRSTNOST

Skoraj polovica vseh evropskih vrst je odvisna prav od ohranjenosti kmetijskih habitatov (Kristensen, 2003). Nekatere tradicionalne kmetijske prakse ohranjajo ustrezen habitat, druge pa so neugodne za prostoživeče živali v kmetijski krajini. V tem poglavju se bomo osredotočili na kmetijsko biotsko raznovrstnost, ki je opredeljena kot raznovrstnost habitatov v kmetijskih krajinah, raznolikost vrst prostoživečih živali, vključno s pticami, in genetska raznolikost kmetijskih živalskih in rastlinskih vrst (Herzog et al., 2012).

Zaradi intenziviranja kmetijstva in tudi zaradi spreminjanja travnišč v obdelovalne površine se je kmetijska biotska raznovrstnost v zadnjih desetletjih zmanjševala. Tako je bil na primer od leta 1980 v Evropi zaznan upad ptic kmetijske krajine, ki se pogosto uporabljajo kot merilo za merjenje kmetijske biotske raznovrstnosti (Chirion et al., 2013), kar za 50 % (Gamero et al., 2017). Zato varstvo ekosistemov in zmanjšanje izgube biotske raznovrstnosti ostajata pomembna izziva, s katerima se sooča evropsko kmetijstvo (Matthews, 2016).

Na te izzive odgovarja CAP s kmetijsko-okoljskimi plačili in pravzaprav na nek način tudi z direktnimi plačili, saj je dokazano, da bi odprava direktnih plačil vodila v opuščanje kmetijske rabe in posledično v zmanjšanje biotske raznovrstnosti (vsaj na daljši rok; gl. npr. Piore et al., 2009)). Do zdaj so redke študije, ki preučujejo vpliv kmetijskih plačil na kmetijsko biotsko raznovrstnost, pokazale zelo različne (celo nasprotujoče si) rezultate. Poleg študij, ki so odkrile pozitivne učinke kmetijsko-okoljskih plačil na biotsko raznovrstnost, obstajajo tudi številne študije, ki niso odkrile nobenih učinkov ali so odkrile negativne učinke (glej pregled študij Klejin & Sutherland, 2003 in Dicks et al., 2014). Pregledi študij so pokazali, da so dokazi precej sporni in da ni splošnega strinjanja glede učinkovitosti kmetijsko-okoljskih plačil.

Podatki in metoda

V naši raziskavi uporabimo indeks ptic kmetijske krajine za približek širši kmetijski biotski raznovrstnosti (gl. npr. Chirion et al., (2013), ki uporabijo za ta namen trende populacije ptic kmetijske krajine). Podatke o populaciji gnezdkil smo pridobili iz Monitoringa splošno razširjenih vrst ptic (Kmecl & Figelj 2016). Ptice so bile preštete med gnezdilno sezono dvakrat letno (maja in junija). Popisanih je bilo 110 vzorčnih ploskev (2 x 2 km transektov) s pretežno kmetijskimi zemljišči. Za to analizo smo upoštevali 29 vrst, ki so bile opredeljene kot indikatorske vrste v slovenski kmetijski krajini (Kmecl & Figelj 2016).

Za naše potrebe smo slovenske občine (210) razdelili na skupino občin, ki ima tudi površine deklarirane kot Posebna območja varstva za ptice – POV (105 občin) in skupino občin, ki POV nima (105). V vzorec smo vključili tiste POV, ki imajo med zaščiteni vrsto vsaj eno indikatorsko vrsto Slovenskega indeksa ptic kmetijske krajine (SIPKK). Izključili pa smo le nekaj gozdnatih, visokogorskih ali obalnih POV.

Povprečne vrednosti popisanih ptic za vsako občino smo dobili s kriging interpolacijo populacij vrst na mrežo 1000 x 1000. Te vrednosti smo nato uporabili za izračun Shannonovega indeksa raznovrstnosti ptic (SI v enačbi 3). Indeks meri biotsko raznovrstnost – bogastvo vrst in enakomernost porazdelitve in je občutljiv na prisotnost redkih vrst (Smale et al., 2003, Nagendra, 2002).

Tako kot pri ugotavljanju učinkov na okolje in krajinsko pestrost, tudi pri ugotavljanju učinkov na kmetijsko biotsko raznovrstnost uporabimo podatke o kmetijskih plačilih (AKTRP, 2007-2013), pri čemer so plačila zamaknjena za 1 leto. V modelu (enačba 3) so s KOP1 označena kmetijsko okoljska plačila za zmanjševanje negativnih vplivov na okolje (npr. ekološko kmetovanje, integrirana pridelava, kolobarjenje, ozelenitev njivskih površin), s KOP2 pa vsa ostala kmetijsko okoljska plačila, ki so bolj

naravnana na varstvo habitatov in vrst. DP označuje direktna plačila, PVP pa proizvodno vezana plačila (enačba 3).

V skladu s tem, kar priporoča strokovna literatura (glej npr. Overmars et al., 2013, Jiguet et al., 2010) smo vzeli za kontrolne spremenljivke v modelu spremenljivke, ki se nanašajo na rabe tal (MKGP – RABA), ki so pomembne za ptice (gozdni rob, travišča in heterogene kmetijske površine, kot so kmetijska zemljišča z naravnimi površinami, npr. drevesi, grmičevjem, živo mejo) in klimatske razmere (majska temperatura in padavine) (ARSO). Zato ker je učinek padavin na raznovrstnost ptic nelinearen in različen za različne vrednosti temperatur, saj padavine zmanjšujejo povprečno temperaturo zraka, smo v model vključili oboje hkrati. Ker se podatki o rabi tal zbirajo na tri leta, smo z linearno interpolacijo zapolnili vmesno obdobje.

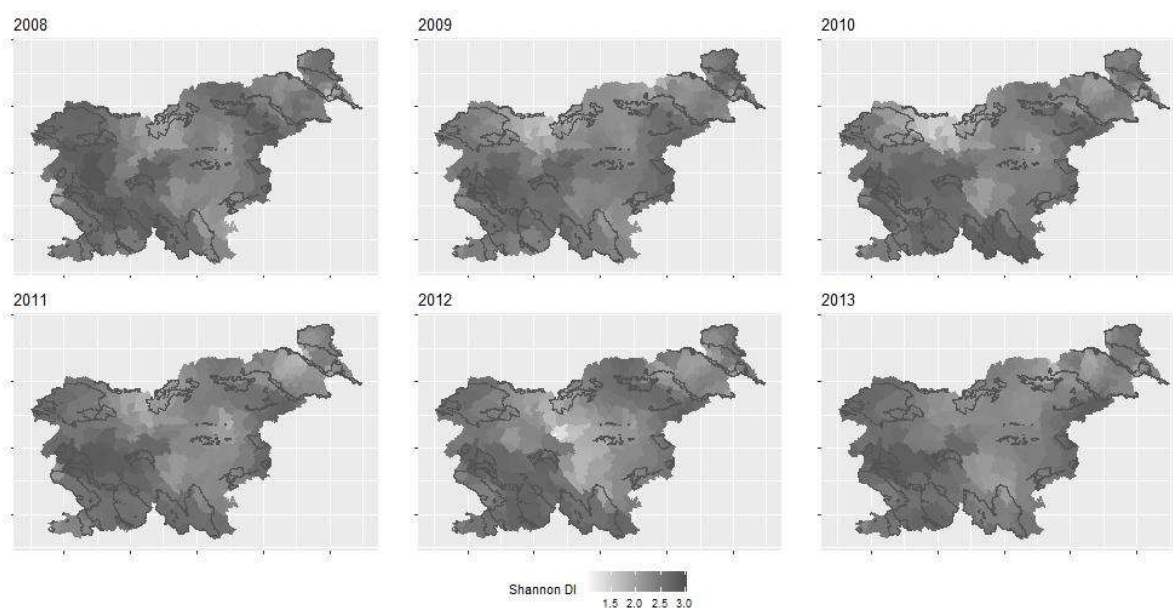
Na tej osnovi smo ocenili naslednji panelni model prvih diferenc:

$$\begin{aligned} \Delta SI_{i,t} = & \beta_1 \Delta SI_{i,t-1} + \beta_2 \Delta DP_{i,t} + \beta_3 \Delta PVP_{i,t} + \beta_4 \Delta KOP1_{i,t} + \beta_4 \Delta KOP2_{i,t} \\ & + \beta_5 \Delta Gozdni\ rob_{i,t} + \beta_6 \Delta Travišča_{i,t} + \beta_7 \Delta Heterogeno_{i,t} \\ & + \beta_8 \Delta Padavine_{i,t} + \beta_9 \Delta Temperatura_{i,t} : Padavine_{i,t} + e_{i,t} \end{aligned} \quad (3)$$

Kjer se spodnji indeks i nanaša na občino, t pa je časovni indeks.

Rezultati

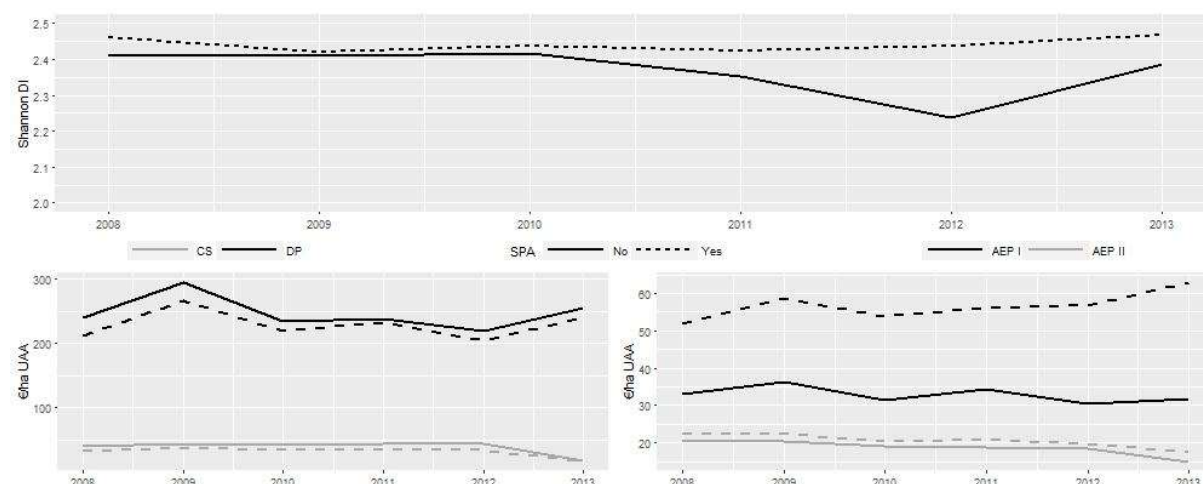
Shannonov indeks raznovrstnosti ptic kmetijske krajine je bil po Sloveniji zelo različen. Iz slike 4 sklepamo, da je ves čas višji v zahodni Sloveniji in na PVO območjih.



Slika 4: Shannonov indeks raznovrstnosti ptic kmetijske krajine po letih

V opazovanem obdobju je raznovrstnost ptic kmetijske krajine upadla v občinah, ki nimajo PVO, medtem ko ta trend ni bil prisoten v občinah, ki imajo PVO (zgornji del slike 5). V spodnjem delu slike 5 prikazujemo še kmetijska plačila po obeh skupinah občin. Direktna plačila so v obeh skupinah občin podobna in prav tako kmetijsko-okoljska plačila za ohranjanje vrst in habitatov. Treba pa je omeniti, da so le-ta zelo nizka in od leta 2012 naprej še upadajo. Kmetijsko okoljska plačila za zmanjšanje negativnih vplivov na okolje pa so precej višja v občinah, ki imajo PVO, kot v občinah brez PVO.

Slika 5: Shannonov indeks in kmetijska plačila po letih za občine s PVO in občine brez PVO



Legenda CS = proizvodno vezana plačila, DP = neposredna plačila, SPA = posebna varstvena območja, AEP = kmetijsko okoljska plačila

Slika 5: Shannonov indeks in kmetijska plačila po letih za občine s PVO in občine brez PVO

V preglednici 6 prikazujemo ključne opisne statistike.

Preglednica 6: Opisne statistike za kmetijska plačila in biotsko raznovrstnost

Občine s PVO (n = 105, t = 6)					Občine brez PVO (n = 105, t = 6)			
Obdobje 2008 – 2013								
Spremenljivka	Povp.	St. odklon	Min	Max	Povpr.	St. odklon	Min	Max
Shannon indeks	2,495	0,225	1,763	2,922	2,342	0,257	1,049	2,900
Neposredna plačila (€/ha)	258,580	141,440	7,846	1770,603	278,848	105,268	18,355	785,725
KOP1 (€/ha)	66,487	57,181	0,000	301,635	32,130	33,012	0,000	249,019
KOP2 (€/ha)	15,482	13,556	0,000	83,736	24,282	20,108	0,000	112,255

V obdobju 2007-2013 je bila povprečna vrednost Shannonovega indeksa višja v občinah s PVO (2,495) v primerjavi z občinami brez PVO (2,342). Neposredna plačila so bila nižja v občinah s PVO kot v občinah brez PVO, za skupna KOP pa velja ravno obratno. V preglednici 7 predstavljamo ocenjene koeficiente za model prvih diferenc.

Preglednica 7: Rezultati panelnega modela prvih diferenc za občine, v katerih so bile vzorčne ploskve za monitoring ptic.

	TETRADE	
	Shannon indeks	
	Občine brez PVO	Občine s PVO
Konstanta	-0,030** (0,012)	-0,009** (0,004)
Neposredna plačila	-0,092*** (0,031)	-0,031* (0,016)
Proizvodno vezana plačila	-0,041*** (0,014)	-0,019*** (0,006)
KOP1 – zmanjšanje neg, vplivov na okolje	0,071*** (0,019)	-0,01 (0,008)
KOP2 – varstvo narave	0,029* (0,015)	0,003 (0,004)
Gozdni rob	0,024 (0,53)	0,253** (0,104)
Heterogeno	0,623* (0,364)	-0,114 (0,204)
Travišča	-0,109 (0,159)	0,083** (0,038)
Padavine	-0,013 (0,069)	0,055* (0,031)
Temperatura:Padavine	0,016 (0,027)	-0,017 (0,013)
Shanon _{t-1}	-0,751*** (0,097)	-0,327*** (0,049)
Korelacija časovne vrste	0,08	2,534
R ²	0,584	0,211
Prilagojen R ²	0,544	0,173
F Statistika	14,719*** (df = 10; 105)	5,498*** (df = 10; 205)
n	29	54
Opazovanja	116	216

Rezultati modela na vseh slovenskih občinah so podobni, zato jih ne prikazujemo posebej. Zaključki, ki izhajajo iz teh rezultatov zato veljajo za celotno Slovenijo.

Test prvih diferenc za korelacijo v časovnih vrstah ni statistično značilen v nobenem primeru; R² je zmeren in v primeru občin brez PVO višji kot v primeru občin s PVO. Koeficient zakasnele spremembe v Shannonovem indeksu je bil v obeh primerih negativen, kar kaže na delno vračanje stanja v smeri doseganja ravnovesne vrednosti biotske raznovrstnosti.

V povprečju, pri konstantnih drugih prediktorjih, se Shannonov indeks raznovrstnosti ptic kmetijske krajine zmanjšuje za 0,03 odstotka na leto v občinah brez PVO in le za 0,01 odstotka v občinah s PVO. Učinki kmetijskih plačil se večinoma opažajo v občinah brez PVO. Povečanju neposrednih plačil za 1% sledi 0,092-odstotno zmanjšanje Shannonovega indeksa v naslednjem letu. Poleg tega povečanju

proizvodno vezanih plačil za 1% sledi 0.041-odstotno zmanjšanje Shannonovega indeksa v naslednjem letu. Statistično pomembno korelacijo med Shannonovim indeksom in neposrednimi plačili smo našli tudi v občinah s PVO – vsa neposredna plačila so torej negativno povezana z raznovrstnostjo ptic. Povečanje neposrednih plačil v višini 1 odstotka je povezano z zmanjšanjem Shannonovega indeksa za 0,031 odstotka v naslednjem letu, proizvodno vezanih plačil pa za 0,019 odstotka.

Odkrili smo tudi statistično značilno povezavo med Shannonovim indeksom raznovrstnosti ptic in kmetijsko okoljskimi plačili, vendar le v občinah brez PVO. Rezultati kažejo, da je v teh občinah povečanje kmetijsko okoljskih plačil za zmanjšanje negativnih vplivov na okolje povezano s povečanjem Shannonovega indeksa (koeficient 0,071), in prav tako je povečanje kmetijsko okoljskih plačil za varstvo narave povezano s povečanjem Shannonovega indeksa (koeficient 0,029).

Nasprotno, pa nismo našli statistično značilnih povezav med kontrolnimi spremenljivkami in raznovrstnostjo ptic v občinah brez PVO. Izjema je heterogena kmetijska krajina, kjer smo ugotovili, da je povečanje takšne rabe tal za 1% povezano s 0,623-odstotnim povečanjem Shannonovega indeksa. V primeru občin s PVO so se kontrolne spremenljivke izkazale kot bolj povezane z raznovrstnostjo ptic. Statistično značilne povezave smo našli med raznovrstnostjo ptic in dolžino gozdnega roba, travišči in padavinami. Vse tri povezave so pozitivne.

Vmesni zaključek

V tem poglavju smo ugotavljali učinke kmetijske politike na biotsko raznovrstnost. Za merjenje biotske raznovrstnosti smo uporabili Shannonov indeks ptic kmetijske krajine. Učinke smo ugotavljali posebej za občine, ki imajo površine posebnih varstvenih območij za ptice in za tiste brez teh površin. Posebna varstvena območja so sicer ukrep naravovarstvene politike, vendar zanje velja posebna tipična krajina, t.j. mozaična krajina in pretežno ekstenzivna kmetijska raba, ki omogoča ohranitev raznovrstnosti habitatov in vrst, zato lahko naše zaključke posredno navežemo na posebne krajine v geografskem smislu.

Ugotovili smo, da so neposredna plačila v obeh tipih občin – takih, ki imajo posebna varstvena območja za ptice in takih, ki teh območij nimajo, negativno povezana z biotsko raznovrstnostjo. kmetijsko-okoljska plačila pa imajo omejen pozitiven vpliv le v občinah, ki nimajo posebnih varstvenih območij. Kmetijsko okoljska plačila v teh občinah deloma kompenzirajo negativen vpliv neposrednih plačil na biotsko raznovrstnost, vendar nikakor ne dovolj, kajti biotska raznovrstnost na teh območjih se še kar zmanjšuje. Na drugi strani je trend biotske raznovrstnosti manj neugoden v občinah s posebnimi varstvenimi območji (če upoštevamo vse občine, tudi tiste, kjer ni neposrednih meritev, velja zanje, da je trend biotske raznovrstnosti tam ugoden), čeprav tam verjetno kmetijska politika nima okoljskih učinkov. Ugodnejše stanje biodiverzitete pripisujemo delovanju naravovarstvene politike.

Na podlagi teh zaključkov lahko sklepamo, da bi bilo smiselno pri pripravi kmetijsko okoljskih ukrepov upoštevati tudi kompleksnost kmetijske krajine, v smislu njene biodiverzitete. Na primer diferencirati ukrepe če se izvajajo v območjih Nature. Sploh na območjih biodiverzitetno kompleksne kmetijske krajine, bi se morali vprašati, če so kmetje dovolj plačani za naravovarstvene storitve. Pa tudi na sploh bi bil smiseln premislek o tem, na kakšen način povečati naravovarstveno usmerjeni del kmetijsko okoljskih plačil, ki so v primerjavi z neposrednimi plačili zelo slabo zastopana. Strokovnjaki se že pogovarjajo o tem, kako bi lahko kmetijsko okoljske sheme poenostavili in ukrepe bolj ciljno naravnali. Tako bi verjetno lahko bolj učinkovito prispevali tudi k ohranjanju biotske raznovrstnosti.

3.4.1.5 MEDSEBOJNI VPLIVI IZVAJANJA RAZLIČNIH UKREPOV

V tem poglavju bomo raziskali, kakšne so sinergije in medsebojni vplivi izvajanja različnih ukrepov v Sloveniji. Na to vprašanje bomo poiskali odgovor s pomočjo sistema simultanih medsebojno povezanih enačb. V sistem enačb bomo vključili vse prej obravnavane vidike učinkov, t.j. osnovna kazalnika vplivov na okolje (nitrati in pesticidi v podzemnih vodah), kazalnik pestrosti kmetijske krajine (Shannonov indeks pestrosti) ter kazalnik biodiverzitete (Shannonov indeks raznovrstnosti ptic kmetijske krajine).

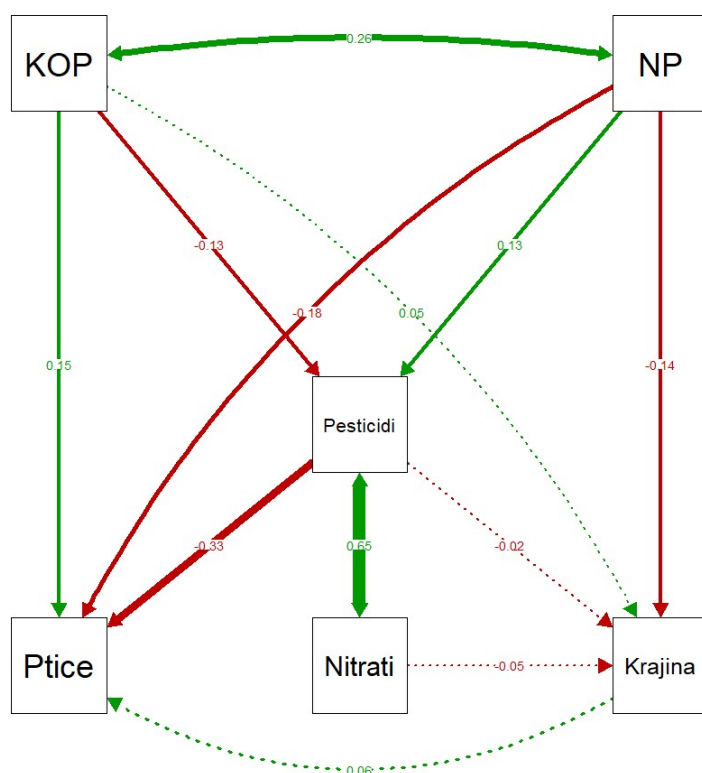
Kor rečeno, za oceno sinergij in medsebojnih vplivov med učinki na okolje in naravo uporabimo sistem simultanih medsebojno povezanih enačb. Modeliranje sistema enačb je statistična metodologija, ki temelji na teoriji predstavljanja »vzročnih« procesov z več spremenljivkami. Model statistično testiramo v hkratni analizi celotnega sistema spremenljivk. Če je mera prileganja ustrezna, pomeni, da so predpostavljeni odnosi med spremenljivkami verjetni, v kolikor pa ni ustrezna, pa verjetnost takšnih odnosov zavrnamo (Byrne, 2006). Prileganje modela podatkom ocenimo z R^2 .

Ocenili smo naslednji sistem simultano povezanih enačb:

$$\begin{aligned}\Delta P_{tice_i} &= \beta_1 + \beta_2 \Delta P_{esticidi_i} + \beta_3 \Delta K_{rajina_i} + \beta_4 KOP_i + \beta_5 NP_i + \varepsilon \\ \Delta P_{esticidi_i} &= \beta_6 + \beta_7 KOP_i + \beta_8 NP_i + \varepsilon \\ \Delta K_{rajina_i} &= \beta_9 + \beta_{10} KOP_i + \beta_{11} NP_i + \beta_{12} \Delta N_{itrati} + \beta_{13} \Delta P_{esticidi_i} + \varepsilon \\ cov(P_{esticidi_i}, N_{itrati_i}), cov(KOP_i, NP_i) \\ \varepsilon &\sim N(0, I_j)\end{aligned}\tag{4}$$

Pri čemer se spodnji indeks i nanaša na občino, sprememba Δ pa opisuje spremembe kazalnika v obdobju 2008-2013.

Na spremembe Shannonovega indeksa ptic kmetijske krajine vplivajo spremembe v ravni pesticidov v podtalnici, sprememba pestrosti krajine, merjena s Shannonovim indeksom pestrosti in kmetijska plačila. Na spremembe v ravni pesticidov v podtalnici vplivajo kmetijska plačila. Raven nitratov in raven pesticidov v podtalnici sta korelirani. Že v prvem poglavju smo pokazali, da kmetijska plačila ne vplivajo na raven nitratov, saj je koncentracija nitratov v podtalnici v veliki meri posledica nekmetijskih virov onesnaževanja (npr. gostejša poselitev), zato za nitrate kot odvisno spremenljivko nismo predvideli posebne enačbe v sistemu. Na pestrost krajine pa vplivajo kmetijska plačila, sprememba v ravni nitratov in sprememba v ravni pesticidov v podtalnici. Standardne napake se porazdeljujejo normalno, s standardnim odklonom I za posamezne enačbe j v sistemu. Rezultate opisanega sistema enačb prikazujemo grafično s standardiziranimi koeficienti (slika 6).



Slika 6: Medsebojni vplivi in sinergije

Kmetijsko okoljska plačila vplivajo ugodno tako na biotsko raznovrstnost (ptice) kot na stanje okolja (pesticidi), vendar pa njihov učinek (sicer ugoden) na pestrost krajine ni več statistično značilen, ko opazujemo vse kazalnike v sistemu enačb povezano. Neposredna plačila, vključno s proizvodno vezanimi plačili so negativno povezana s biodiverzitetjo in pestrostjo krajine, ter povečujejo raven pesticidov v podatalnici.

Sinergije med učinki torej ugotavljamo zgolj v povezavi z biotsko raznovrstnostjo. Biotsko raznovrstnost povečujejo kmetijsko okoljska plačila neposredno in tudi posredno preko zniževanja pesticidov. Na drugi strani neposredna plačila, ki vključujejo tudi proizvodno vezana plačila znižujejo pestrost krajine, vendar vpliv te na biodiverzitetjo ni statistično značilen. Drugih sinergij ne opazimo.

3.4.1.6 SKLEP

Na podlagi izvedenih ekonometričnih analiz v tem delu sklepamo, da kmetijsko okoljska plačila vplivajo ugodno na kazalnike kakovosti okolja in ohranjanja narave, vendar njihovi učinki niso tako veliki, da bi kompenzirali oziroma nevtralizirali negativne učinke neposrednih plačil na okolje in varstvo narave. Po drugi strani pa iz pregleda raziskav na področju izhaja, da so neposredna plačila pomemben inštrument tudi z vidika ohranjanja narave, ker bi odprava neposrednih plačil vodila v opuščanje kmetijske rabe in posledično v zmanjšanje pestrosti krajine in biotske raznovrstnosti, vsaj na daljši rok.

Sinergije med učinki ugotavljamo zgolj v povezavi z biotsko raznovrstnostjo. Biotsko raznovrstnost povečujejo kmetijsko okoljska plačila neposredno in tudi posredno preko zniževanja pesticidov. Na drugi strani neposredna plačila znižujejo biotsko raznovrstnost neposredno in tudi posredno prek znižanja pestrosti krajine (in povečanja ravni pesticidov).

Na podlagi vmesnih zaključkov lahko sklepamo, da bi bilo smiselno pri pripravi kmetijsko okoljskih ukrepov upoštevati tudi kompleksnost kmetijske krajine in biodiverzitete. Na primer diferencirati ukrepe, če se izvajajo v območjih Nature oziroma izven njih. Sploh na območjih biodiverzitetno kompleksne kmetijske krajine, bi se morali vprašati, če so kmetje dovolj plačani za naravovarstvene storitve. Pa tudi na sploh bi bil smel premislek o tem, na kakšen način povečati naravovarstveno usmerjeni del kmetijsko okoljskih plačil, ki so v primerjavi z neposrednimi plačili zelo slabo zastopana. Evropski strokovnjaki na področju se že pogovarjajo o tem, kako bi lahko kmetijsko okoljske sheme poenostavili in ukrepe bolj ciljno naravnali. Tako bi verjetno lahko bolj učinkovito prispevali tudi k ohranjanju biotske raznovrstnosti.

Prav tako se nakazuje problem slabe ciljne naravnosti ukrepov za zmanjševanje negativnih vplivov na okolje. Rezultati govorijo tudi v korist naporov za poenostavitev KOP sheme in njeno večjo fleksibilnost za implementacijo v državah članicah.

3.4.2 Ocena učinkov kmetijske politike na kazalnike ekonomske uspešnosti kmetij na primeru ukrepa 'Mladi prevzemniki kmetij'

3.4.2.1 OPREDELITEV PROBLEMA

Vsi dejavniki ne doprinesejo enako k rezultatom kazalnikov kmetijske politike. Torej, analiza velikosti vpliva teh dejavnikov je nujno potrebna, in sicer s pomočjo razvoja in testiranja večjih skupin regresijskih modelov. Z ekonometrično analizo, ki smo jo uporabili v tem delovnem sklopu, smo želeli ugotoviti kateri so tisti »bolj« in kateri tisti »manj« pomembni dejavniki, ki vplivajo na rezultate posameznih skupin kazalnikov. Hkrati smo želeli odgovoriti na vprašanje: »Kakšen je vpliv ukrepov na doseganje ciljev za katere so bili ukrepi sprejeti in kakšne so sinergije in medsebojni vplivi izvajanja različnih ukrepov, ki se izvajajo v okviru SKP«. Na to vprašanje smo poiskali odgovor s pomočjo ekonometrične analize.

Podatke, ki smo jih analizirali, smo izluščili iz FADN baze podatkov za deležnike v okviru ukrepa 112 (Mladi prevzemniki kmetij) kot tudi iz vlog vlagateljev ob vložitvi, ter iz podatkov o odobritvi in izplačilu sredstev iz Agencije Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja. Za izvedbo omenjenega delovnega sklopa smo zaprosili Kmetijski inštitut Slovenije za naslednje podatke: podatke o socio-ekonomskem statusu kmetij na individualni ravni, podatke o tipu kmetovanja, ekonomski velikosti, višini dodeljenih sredstev iz ukrepa 112, regiji, občini, podatke o zavezancu (izobrazba, starost, spol), podatke o kmetijskem gospodarstvu (velikost obdelovalne površine, OMD, VVO, HGO). Skupaj smo zbrali podatke za 2188 slovenskih kmetij.

Vsi podatki so pridobljeni na ravni kmetij in so bili uvoženi v program za obdelavo podatkov SPSS 24. Pred tem smo jih dodatno transformirali, glede na zahteve ekonometričnih analiz. Podatke iz leta 2010 in leta 2016 smo transformirali na način, da smo izračunali kakšna je bila razlika med podatki iz leta 2016 in podatki iz leta 2010, oziroma vstopno in zadnje leto kmetije v ukrepu 112.

3.4.2.2 CILJI

Cilje delovnega sklopa smo opredelili na naslednji način:

- Določitev vprašanj za analizo vpliva kmetijske politike z ekonometrično analizo;
- Priprava podatkov in izbira ustreznega ekonometričnega pristopa;
- Izvedba ekonometrične analize in ocena vplivov za izbrana vprašanja.

3.4.2.3 MATERIALI IN METODE DELA

Na podlagi pregleda znanstvene literature smo v prvem koraku zasnovali več modelov, na podlagi katerih smo določili vhodne spremenljivke. Vhodni podatki za ekonometrično analizo so predstavljeni v Preglednici 1. Podatke, ki so merjeni na nominalni dihtomni skali, smo v model vključili kot umetne (*angl. dummy*) spremenljivke (Dummy Spol, Dummy kmetijski zavarovanec, Dummy OMD nominal, Dummy HGO nominal in Dummy GVP nominal).

Za vsako izmed predstavljenih odvisnih spremenljivk smo v prvi fazi raziskovanja kreirali po štiri modele in sicer: linearni, logaritemski, linearno-logaritemski in logaritemsko-linearni model. Modeli so bili zasnovani na podlagi že uporabljenih in uveljavljenih pristopov ekonometričnega modeliranja, izhajajoči iz strokovne in znanstvene literature. Izvedba ekonometrične analize je bila opravljena v statističnem paketu SPSS 24.

Preglednica 1: Seznam vhodnih podatkov

Neodvisne spremenljivke	
Opis spremenljivke	Oznaka
Število let sodelovanja kmetije v ukrepu	ŠTEVILO_LET
Znesek upravičenih sredstev	ZNESEK_UPRAVICENIH_SREDSTEV
Starost vlagatelja	STAROST_VLAGATELJA
Zemljišča v uporabi v hektarjih	ZEMLJISCA_V_UPORABI_HA
Gozd v hektarjih	GOZD_HA
Kmetijska površina skupaj	KMET_POV_SKUPAJ
Spol vlagatelja	Dummy Spol
Ali je vlagatelj kmetijski zavarovanec?	Dummy Kmetijski zavarovanec
Ali se kmetija nahaja na območju z omejenimi dejavniki?	Dummy OMD nominal
Ali se kmetija nahaja na hribovskem gorskem območju?	Dummy HGO nominal
Ali se kmetija nahaja na gorskem višinskem območju?	Dummy GVP nominal
Odvisne spremenljivke	
Opis spremenljivke	Oznaka
Število polnovrednih delovnih moči (PDM)	SE010
Število glav velike živine (GVŽ)	SE080
Skupni prihodek	SE131
Koeficient elastičnosti	SE132
Neto dodana vrednost	SE415
Dohodek kmečke družine	SE420
Dohodek kmečke družine/PDM	SE430

S pomočjo statističnih in ekonometričnih kazalnikov smo v nadaljevanju ocenili ustreznost strukture regresijskih modelov. Podrobneje smo predstavili regresijsko moč oziroma povezanost med posameznimi dejavniki in izbranimi analiziranimi kazalniki. Z opisom rezultatov smo podrobneje identificirali dejavnike (izvedene ukrepe) in njihove vplive na končni rezultat kazalnikov.

3.4.2.4 REZULTATI Z RAZPRAVO

V prvem koraku smo specificirali 28 modelov. Za vsako izmed neodvisnih spremenljivk smo potem izbrali najboljši model, glede na vrednosti statističnih kazalnikov. V nadaljevanju predstavljamo omenjene modele. Glede na podatek, da za odvisno spremenljivko **»Neto dodana vrednost«** in **»Koefficient elastičnosti«** niti eden izmed štirih modelov ni bil statistično značilen, na koncu smo dobili pet ustreznih ekonometričnih modelov predstavljenih v nadaljevanju.

Za neodvisno spremenljivko **»Število polnovrednih delovnih moči (PDM)«** smo izbrali linearni model zaradi najvišje vrednosti multiple regresijskega koeficienta v primerjavi z ostalimi modeli (logaritemski, linearno-logaritemski in logaritemsko-linearni).

Po analizi vrednosti kazalca VIF (vse vrednosti manjše od 2) in Tolerance (vse vrednosti večje od 0,2) ugotavljamo, da niti ena izmed spremenljivk v tem koraku ni za izločanje (Preglednica 2). V nadaljevanju smo izločili spremenljivke: Starost vlagatelja, Kmetijska površina skupaj v hektarih, Dummy spol in Dummy OMD nominal, ker za omenjene spremenljivke ne smemo zavrniti ničelnih hipotez, da je vrednost regresijskega koeficienta β enaka nič ($p > 0,05$).

Preglednica 2: Regresijski koeficienti

Coefficients ^a									
Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	95,0% Confidence Interval for B		Collinearity Statistics	
	B	Std. Error	Beta			Lower Bound	Upper Bound	Tolerance	VIF
1 (Constant)	-,731	,191		-3,834	,000	-1,104	-,357		
Število let	-,076	,012	-,131	-6,279	,000	-,100	-,052	,984	1,016
Znesek upravičenih sredstev	1,730E-5	,000	,084	3,229	,001	,000	,000	,630	1,588
Starost vlagatelja	,002	,004	,010	,459	,646	-,006	,010	,972	1,029
Zemljišča v uporabi v hektarih	,017	,003	,151	5,279	,000	,010	,023	,519	1,927
Kmetijska površina skupaj v hektarih	-,001	,002	-,015	-,553	,580	-,004	,003	,565	1,770
Dummy Spol	,109	,063	,036	1,728	,084	-,015	,233	,980	1,021
Dummy Kmetijski zavarovanec	,285	,060	,119	4,773	,000	,168	,401	,689	1,452
Dummy omd nominal	-,080	,074	-,028	-1,089	,276	-,225	,064	,627	1,596
Dummy HGO nominal	,128	,059	,056	2,183	,029	,013	,244	,640	1,563
Dummy GVP nominal	,142	,064	,051	2,228	,026	,017	,266	,826	1,211

a. Dependent Variable: Število polnovrednih delovnih moči (PDM)

V naslednjem koraku (Preglednica 3) smo izločili spremenljivko Dummy HGO nominal zaradi istega razloga kot v prejšnjem koraku ($p > 0,05$).

Preglednica 3: Regresijski koeficienti

Coefficients ^a										
		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients			95,0% Confidence Interval for B		Collinearity Statistics	
Model		B	Std. Error	Beta	t	Sig.	Lower Bound	Upper Bound	Tolerance	VIF
1	(Constant)	-,691	,116		-5,947	,000	-,919	-,463		
	Število let	-,075	,012	-,129	-6,240	,000	-,099	-,052	,990	1,010
	Znesek upravičenih sredstev	1,584E-5	,000	,077	3,052	,002	,000	,000	,670	1,492
	Zemljišča v uporabi v hektarih	,016	,003	,143	6,247	,000	,011	,021	,816	1,225
	Dummy Kmetijski zavarovanec	,292	,058	,122	4,997	,000	,177	,406	,718	1,393
	Dummy HGO nominal	,091	,050	,040	1,814	,070	-,007	,188	,890	1,124
	Dummy GVP nominal	,159	,061	,057	2,620	,009	,040	,278	,905	1,105

a. Dependent Variable: Število polnovrednih delovnih moči (PDM)

Kakovost regresijskega modela je predstavljena v Preglednici 4. Multipli korelacijski koeficient R je 0,292, kar pomeni, da obstaja povezanost med odvisno spremenljivko in v model vključenimi neodvisnimi spremenljivkami (Število let, Znesek upravičenih sredstev, Zemljišča v uporabi v hektarih, Dummy kmetijski zavarovanec in Dummy GVP nominal).

Multipli prilagojeni determinacijski koeficient (Adjusted R Square) je 0,083, kar pomeni, da je 8,3 % variabilnosti odvisne spremenljivke (Število polnovrednih delovnih moči) razloženih z variabilnostjo v model vključenih neodvisnih spremenljivk.

Durbin-Watson koeficient znaša 2,058 in lahko zaključimo, da obstaja zanemarljiva negativna korelacija med reziduali, ki sicer ne predstavlja resen problem.

Preglednica 4: Kakovost regresijskega modela

Model Summary ^b					
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	,292 ^a	,085	,083	1,08642	2,058

a. Predictors: (Constant), Dummy GVP nominal, Dummy Kmetijski zavarovanec, Število let, Zemljišča v uporabi v hektarih, Znesek upravičenih sredstev

b. Dependent Variable: Število polnovrednih delovnih moči (PDM)

Iz rezultatov F-testa (Preglednica 5) je razvidno, da smemo ničelno hipotezo $H_0 = \beta_1 = \beta_2 = \dots = \beta_k$ zavrniti pri $p < 0,01$. Ugotavljamo, da je vsaj en regresijski koeficient statistično značilno različen od 0.

Preglednica 5: Rezultati F-testa

ANOVA ^a						
Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	235,666	5	47,133	39,933	,000 ^b
	Residual	2531,770	2145	1,180		
	Total	2767,436	2150			

a. Dependent Variable: Število polnovrednih delovnih moči (PDM)

b. Predictors: (Constant), Dummy GVP nominal, Dummy Kmetijski zavarovanec, Število let, Zemljišča v uporabi v hektarih, Znesek upravičenih sredstev

Vse vrednosti VIF so dovolj majhne, da smemo zaključiti, da je predpostavka o nekolinearnosti v model vključenih spremenljivk izpolnjena. Vse spremenljivke (Število let, Znesek upravičenih sredstev, Zemljišča v uporabi v hektarih, Dummy Kmetijski zavarovanec in Dummy GVP nominal) značilno vplivajo na vrednost odvisne spremenljivke (Preglednica 6).

Preglednica 6: Regresijski koeficienti

Coefficients ^a									
Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	95,0% Confidence Interval for B		Collinearity Statistics
		B	Std. Error	Beta			Lower Bound	Upper Bound	Tolerance
1	(Constant)	-,616	,109		-5,669	,000	-,830	-,403	
	Število let	-,074	,012	-,127	-6,134	,000	-,097	-,050	,994
	Znesek upravičenih sredstev	1,609E-5	,000	,078	3,098	,002	,000	,000	,671
	Zemljišča v uporabi v hektarih	,015	,002	,136	6,031	,000	,010	,020	,838
	Dummy Kmetijski zavarovanec	,290	,058	,121	4,968	,000	,176	,405	,718
	Dummy GVP nominal	,129	,058	,046	2,205	,028	,014	,243	,979

a. Dependent Variable: Število polnovrednih delovnih moči (PDM)

Za neodvisno spremenljivko »**Število glav velike živine (GVŽ)**« smo izbrali logaritemski model zaradi najvišje vrednosti multiple regresijskega koeficienta v primerjavi z ostalimi modeli (linearni, linearno-logaritemski in logaritemsko-linearni).

Po analizi vrednosti kazalca VIF (vrednosti okrog 5) in Tolerance (vrednosti okrog 0,2) predstavljenih v Preglednici 7, smo iz analize izločili sledeče spremenljivke LN_ZEMLJIŠČA_V_PORABI, LN_GOZD_HA in LN_KMET_POV_SKUPAJ.

Preglednica 7: Vrednosti regresijskih koeficientov

Coefficients ^a									
Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	95,0% Confidence Interval for B		Collinearity Statistics	
	B	Std. Error	Beta			Lower Bound	Upper Bound	Tolerance	VIF
1 (Constant)	3,065	2,025		1,513	,131	-,910	7,039		
Dummy Spol	-,008	,104	-,002	-,076	,939	-,211	,195	,964	1,037
Dummy Kmetijski zavarovanec	,351	,092	,123	3,803	,000	,170	,532	,661	1,512
Dummy omd nominal	,021	,123	,006	,172	,863	-,220	,262	,548	1,824
Dummy HGO nominal	-,191	,096	-,067	-1,995	,046	-,379	-,003	,608	1,645
Dummy GVP nominal	,296	,104	,082	2,850	,004	,092	,499	,827	1,209
LN_ŠTEVILO_LET	,097	,063	,040	1,525	,128	-,028	,221	,987	1,013
LN_ZNESEK_UPRAVICENIH_SREDSTEV	-,284	,197	-,052	-1,446	,149	-,670	,102	,542	1,844
LN_STAROST_VLAGATELJA	-,354	,208	-,046	-1,702	,089	-,763	,054	,962	1,040
LN_ZEMLJISCA_V_PORABI	1,697	,147	,689	11,507	,000	1,407	1,986	,193	5,173
LN_GOZD_HA	,129	,073	,100	1,774	,076	-,014	,272	,217	4,617
LN_KMET_POV_SKUPAJ	-,605	,183	-,244	-3,299	,001	-,965	-,245	,127	7,894

a. Dependent Variable: LN_SE080

V nadaljevanju smo izločili spremenljivke: Dummy Spol, Logaritem število let in Logaritem starost vlagatelja, ker ne smemo zavrniti ničelnih hipotez, da je vrednost regresijskega koeficienta β za omenjene spremenljivke enaka nič ($p > 0,05$).

Preglednica 8: Vrednosti regresijskih koeficientov

Coefficients ^a									
Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	95,0% Confidence Interval for B		Collinearity Statistics	
	B	Std. Error	Beta			Lower Bound	Upper Bound	Tolerance	VIF
1 (Constant)	-7,370	2,076		-3,551	,000	-11,443	-3,297		
Dummy Spol	-,097	,112	-,025	-,865	,387	-,317	,123	,982	1,018
Dummy Kmetijski zavarovanec	,409	,100	,141	4,074	,000	,212	,606	,666	1,501
Dummy omd nominal	-,514	,126	-,149	-4,070	,000	-,762	-,266	,592	1,690
Dummy HGO nominal	-,210	,104	-,073	-2,032	,042	-,414	-,007	,614	1,627
Dummy GVP nominal	,420	,110	,114	3,821	,000	,204	,636	,899	1,113
Logaritam število let	,068	,069	,028	,975	,330	-,068	,204	,991	1,009
Logaritam Znesek upravičenih sredstev	1,085	,192	,195	5,637	,000	,707	1,462	,665	1,503
Logaritam Starost vlagatelja	-,390	,222	-,050	-1,752	,080	-,826	,047	,973	1,028

a. Dependent Variable: Logaritam število glav velike živine (GVŽ)

Kakovost regresijskega modela je predstavljena v Preglednici 9. Multipli korelacijski koeficient R je 0,414, kar pomeni, da obstaja srednje močna povezanost med odvisno spremenljivko in v model vključenimi spremenljivkami.

Multipli prilagojeni determinacijski koeficient (Adjusted R Square) je 0,171, kar pomeni, da je 17,1% variabilnosti odvisne spremenljivke (Logaritem število glav velike živine) razloženih z variabilnostjo v model vključenih neodvisnih spremenljivk.

Durbin-Watson koeficient znaša 1,804 in lahko zaključimo, da obstaja zanemarljiva pozitivna korelacija med reziduali, ki sicer ne predstavlja resen problem.

Preglednica 9: Kakovost regresijskega modela

Model Summary ^b					
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	,414 ^a	,171	,167	1,30658	1,804

a. Predictors: (Constant), Logaritam Znesek upravičenih sredstev, Dummy omd nominal, Dummy GVP nominal, Dummy Kmetijski zavarovanec, Dummy HGO nominal

b. Dependent Variable: Logaritam Število glav velike živine (GVŽ)

Iz rezultatov F-testa (Preglednica 10) je razvidno, da smemo ničelno hipotezo $H_0 = \beta_1 = \beta_2 = \dots = \beta_k$ zavrniti pri $p < 0,01$. Ugotavljamo, da je vsaj en regresijski koeficient statistično značilno različen od 0.

Preglednica 10: Rezultati F testa

ANOVA ^a						
Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	393,655	5	78,731	46,118	,000 ^b
	Residual	1906,898	1117	1,707		
	Total	2300,553	1122			

a. Dependent Variable: Logaritam Število glav velike živine (GVŽ)

b. Predictors: (Constant), Logaritam Znesek upravičenih sredstev, Dummy omd nominal, Dummy GVP nominal, Dummy Kmetijski zavarovanec, Dummy HGO nominal

Vse vrednosti VIF so dovolj majhne, da smemo zaključiti, da je predpostavka o nekoreliranosti v model vključenih spremenljivk izpolnjena (Preglednica 11). Vse spremenljivke (Dummy kmetijski zavarovanec, Dummy omd Nominal, Dummy HGO nominal, Dummy GVP nominal in Logaritem znesek upravičenih sredstev) značilno vplivajo na vrednost odvisne spremenljivke (Logaritem število glav velike živine).

Preglednica 11: Vrednosti regresijskih koeficientov

Coefficients ^a										
		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients			95,0% Confidence Interval for B		Collinearity Statistics	
Model		B	Std. Error	Beta	t	Sig.	Lower Bound	Upper Bound	Tolerance	VIF
1	(Constant)	-8,529	1,814		-4,703	,000	-12,087	-4,970		
	Dummy Kmetijski zavarovanec	,447	,096	,154	4,652	,000	,258	,635	,676	1,479
	Dummy omd nominal	-,539	,120	-,158	-4,491	,000	-,774	-,303	,599	1,669
	Dummy HGO nominal	-,197	,100	-,069	-1,972	,049	-,392	-,001	,615	1,626
	Dummy GVP nominal	,380	,106	,103	3,590	,000	,172	,588	,895	1,117
	Logaritam Znesek upravičenih sredstev	1,076	,186	,192	5,773	,000	,710	1,441	,670	1,493

a. Dependent Variable: Logaritam Število glav velike živine (GVŽ)

Za neodvisno spremenljivko »**Skupni prihodek**« smo izbrali logaritemsko-linearni model zaradi najvišje vrednosti multipla regresijskega koeficienta v primerjavi z ostalimi trimi modeli (linearni, logaritemski in linearno-logaritemski).

Po analizi vrednosti kazalca VIF (vrednosti okrog 5) in Tolerance (vrednosti okrog 0,2) smo ugotovili, da v tem koraku nismo izključili določenih spremenljivk (Preglednica 12). V nadaljevanju bomo izločili spremenljivke: Število let, Starost vlagatelja, Kmetijska površina skupaj v hektarih, Dummy Spol, Dummy HGO nominal in Dummy GVP nominal, ker ne smemo zavrni ničelnih hipotez, da je vrednost regresijskega koeficienta β za omenjene spremenljivke enaka nič ($p > 0,05$).

Preglednica 12: Vrednosti regresijskih koeficientov

Coefficients ^a									
Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	95,0% Confidence Interval for B		Collinearity Statistics	
	B	Std. Error	Beta			Lower Bound	Upper Bound	Tolerance	VIF
1 (Constant)	8,134	,288		28,209	,000	7,568	8,700		
Število let	,000	,019	,000	-,014	,989	-,037	,036	,984	1,016
Znesek upravičenih sredstev	5,027E-5	,000	,192	6,283	,000	,000	,000	,628	1,593
Starost vlagatelja	-,008	,007	-,030	-1,230	,219	-,021	,005	,961	1,041
Zemljišča v uporabi v hektarih	,037	,004	,308	8,952	,000	,029	,045	,496	2,017
Kmetijska površina skupaj v hektarih	,004	,003	,057	1,741	,082	-,001	,009	,542	1,846
Dummy Spol	-,188	,097	-,048	-1,940	,053	-,379	,002	,971	1,030
Dummy Kmetijski zavarovanec	,372	,085	,126	4,352	,000	,204	,540	,699	1,432
Dummy omd nominal	-,423	,107	-,124	-3,942	,000	-,633	-,212	,597	1,674
Dummy HGO nominal	,021	,092	,007	,231	,818	-,159	,201	,596	1,677
Dummy GVP nominal	,245	,102	,064	2,395	,017	,044	,445	,830	1,205

a. Dependent Variable: LN_SE0131

Kakovost regresijskega modela je predstavljena v preglednici 13. Multipli korelacijski koeficient R je 0,556, kar pomeni, da obstaja močna povezanost med odvisno spremenljivko in v model vključenimi spremenljivkami.

Multipli prilagojeni determinacijski koeficient (Adjusted R Square) je 0,307, kar pomeni, da je 30,7 % variabilnosti odvisne spremenljivke (Logaritem skupni prihodek) razloženih z variabilnostjo v model vključenih neodvisnih spremenljivk.

Durbin-Watson koeficient znaša 1,802 in lahko zaključimo, da obstaja zanemarljiva pozitivna korelacija med reziduali, ki sicer ne predstavlja resen problem.

Preglednica 13: Kakovost regresijskega modela

Model Summary ^b					
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	,556 ^a	,309	,307	1,22112	1,802
a. Predictors: (Constant), Dummy omd nominal, Znesek upravičenih sredstev, Zemljišča v uporabi v hektarih, Dummy Kmetijski zavarovanec					
b. Dependent Variable: Logaritam Skupni prihodek					

Iz rezultatov F-testa (Preglednica 14) je razvidno, da smemo ničelno hipotezo $H_0 = \beta_1 = \beta_2 = \dots = \beta_k$ zavrni pri $p < 0,01$. Ugotavljamo, da je vsaj en regresijski koeficient statistično značilno različen od 0.

Preglednica 14: Rezultati F testa

ANOVA ^a						
Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	781,360	4	195,340	131,001	,000 ^b
	Residual	1746,116	1171	1,491		
	Total	2527,476	1175			

a. Dependent Variable: Logaritam Skupni prihodek

b. Predictors: (Constant), Dummy omd nominal, Znesek upravičenih sredstev, Zemljišča v uporabi v hektarih, Dummy Kmetijski zavarovanec

Vse vrednosti VIF so dovolj majhne (Preglednica 15), da smemo trditi, da je izpolnjena predpostavka o nekolinearnosti v model vključenih spremenljivk. Vse neodvisne spremenljivke značilno vplivajo na vrednost odvisne spremenljivke (Logaritem skupni prihodek).

Preglednica 15: Vrednosti regresijskih koeficientov

Coefficients ^a									
Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients			95,0% Confidence Interval for B		Collinearity Statistics
		B	Std. Error	Beta	t	Sig.	Lower Bound	Upper Bound	Tolerance
1	(Constant)	8,023	,157		51,004	,000	7,714	8,331	
	Znesek upravičenih sredstev	5,357E-5	,000	,204	6,779	,000	,000	,000	,651
	Zemljišča v uporabi v hektarih	,042	,003	,349	12,993	,000	,036	,048	,817
	Dummy Kmetijski zavarovanec	,369	,085	,125	4,364	,000	,203	,535	,722
	Dummy omd nominal	-,428	,087	-,125	-4,904	,000	-,599	-,257	,913

a. Dependent Variable: Logaritam Skupni prihodek

Na podlagi predstavljenih rezultatov v Preglednici 15 tvorimo regresijski model:

$$y = 8,023 + 0,204x_1 + 0,349x_2 + 0,125x_3 - 0,125x_4.$$

Če se poveča znesek upravičenih sredstev za 1000 evrov, tedaj se poveča skupni prihodek v povprečju za 204 evrov pri nespremenjeni vrednosti ostalih odvisnih spremenljivk.

Če se poveča površina zemljišča v uporabi za en hektar, tedaj se poveča skupni prihodek v povprečju za 349 evrov pri nespremenjeni vrednosti ostalih odvisnih spremenljivk.

Za dummy spremenljivko Dummy kmetijski zavarovanec imamo dve regresijski enačbi:

$$y = 8,023 + 0,204x_1 + 0,349x_2 - 0,125x_4 \text{ (če vlagatelj ni kmetijski zavarovanec);}$$

$$y = 8,148 + 0,204x_1 + 0,349x_2 - 0,125x_4 \text{ (če je vlagatelj kmetijski zavarovanec).}$$

Na podlagi tega lahko sklepamo, da v primeru, da je vlagatelj kmetijski zavarovanec, se je povečal skupni prihodek za 125 evrov pri nespremenjeni vrednosti ostalih neodvisnih spremenljivk.

Za odvisno spremenljivko »**Dohodek kmečke družine**« smo izbrali logaritemsko-linearni model, zaradi najvišje vrednosti multipla regresijskega koeficienta v primerjavi z ostalimi trimi modeli (linearni, logaritemski in linearno-logaritemski).

Po analizi vrednosti kazalca VIF (vrednosti okrog 5) in Tolerance (vrednosti okrog 0,2) ugotavljamo, da niti ena izmed spremenljivk v tem koraku ni primerna za izločanje (Preglednica 16). V nadaljevanju smo izločili spremenljivke: Število let, Starost vlagatelja, Kmetijska površina skupaj v hektarih, Dummy spol, Dummy HGO nominal in Dummy GVP nominal, ker ne smemo zavrniti ničelnih hipotez, da je vrednost regresijskega koeficienta β za omenjene spremenljivke enaka nič ($p > 0,05$).

Preglednica 16: Vrednosti regresijskih koeficientov

Coefficients ^a									
Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	95,0% Confidence Interval for B		Collinearity Statistics	
	B	Std. Error	Beta			Lower Bound	Upper Bound	Tolerance	VIF
1 (Constant)	8,474	,348		24,371	,000	7,792	9,156		
Število let	-,022	,022	-,030	-,963	,336	-,066	,022	,975	1,026
Znesek upravičenih sredstev	3,313E-5	,000	,136	3,450	,001	,000	,000	,621	1,611
Starost vlagatelja	-,007	,008	-,027	-,864	,388	-,023	,009	,974	1,027
Zemljišča v uporabi v hektarih	,016	,005	,139	3,268	,001	,007	,026	,529	1,890
Kmetijska površina skupaj v hektarih	,004	,003	,062	1,554	,120	-,001	,009	,604	1,655
Dummy Spol	-,015	,116	-,004	-,128	,898	-,243	,214	,974	1,027
Dummy Kmetijski zavarovanec	,373	,107	,129	3,483	,001	,163	,584	,704	1,420
Dummy omd nominal	-,419	,139	-,120	-3,009	,003	-,693	-,146	,599	1,669
Dummy HGO nominal	,064	,114	,023	,566	,571	-,159	,288	,599	1,670
Dummy GVP nominal	,096	,119	,028	,814	,416	-,136	,329	,815	1,227

a. Dependent Variable: LN_SE420

Iz istega razloga v nadaljevanju bomo izločili spremenljivko Kmetijska površina skupaj v hektarih (Preglednica 17).

Preglednica 17: Vrednosti regresijskih koeficientov

Coefficients ^a									
Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	95,0% Confidence Interval for B		Collinearity Statistics	
	B	Std. Error	Beta			Lower Bound	Upper Bound	Tolerance	VIF
1 (Constant)	8,106	,187		43,311	,000	7,739	8,473		
Znesek upravičenih sredstev	4,848E-5	,000	,199	5,797	,000	,000	,000	,826	1,211
Zemljišča v uporabi v hektarih	,017	,005	,144	3,448	,001	,007	,027	,555	1,801
Dummy omd nominal	-,454	,115	-,130	-3,936	,000	-,680	-,228	,884	1,132
Kmetijska površina skupaj v hektarih	,005	,003	,069	1,798	,072	,000	,010	,666	1,502

a. Dependent Variable: Logaritam Dohodek kmečke družine

Kakovost regresijskega modela je predstavljena v Preglednici 18. Multipli korelacijski koeficient R je 0,353, kar pomeni, da obstaja srednje močna povezanost med odvisno spremenljivko in v model vključenimi neodvisnimi spremenljivkami.

Multipli prilagojeni determinacijski koeficient (Adjusted R Square) je 0,122, kar pomeni, da je 12,2 % variabilnosti odvisne spremenljivke (Logaritem Dohodek kmečke družine) razloženih z variabilnostjo v model vključenih neodvisnih spremenljivk.

Durbin-Watson koeficient znaša 1,935 in lahko zaključimo, da obstaja zanemarljiva pozitivna korelacija med reziduali, ki sicer ne predstavlja resen problem.

Preglednica 18: Kakovost regresijskega modela

Model Summary ^b					
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	,353 ^a	,125	,122	1,31940	1,935

a. Predictors: (Constant), Dummy omd nominal, Znesek upravičenih sredstev, Zemljišča v uporabi v hektarih

b. Dependent Variable: Logaritam Dohodek kmečke družine

Iz rezultatov F-testa (Preglednica 19) je razvidno, da smemo ničelno hipotezo $H_0 = \beta_1 = \beta_2 = \dots = \beta_k$ zavrniti pri $p < 0,01$. Ugotavljamo, da je vsaj en regresijski koeficient statistično značilno različen od 0.

Preglednica 19: Rezultati F testa

Regresijska analiza: t-testi

ANOVA ^a						
Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	223,250	3	74,417	42,748	,000 ^b
	Residual	1568,479	901	1,741		
	Total	1791,729	904			

a. Dependent Variable: Logaritam Dohodek kmečke družine

b. Predictors: (Constant), Dummy omd nominal, Znesek upravičenih sredstev, Zemljišča v uporabi v hektarih

Vse vrednosti VIF so dovolj majhne, da smemo zaključiti, da je predpostavka o nekolinearnosti v model vključenih spremenljivk izpolnjena. Vse spremenljivke (Znesek upravičenih sredstev, Zemljišča v uporabi v hektarih in Dummy omd nominal) značilno vplivajo na vrednost odvisne spremenljivke (Preglednica 20).

Preglednica 20: Regresijski koeficienti

Coefficients ^a										
Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	95,0% Confidence Interval for B		Collinearity Statistics	
		B	Std. Error	Beta			Lower Bound	Upper Bound	Tolerance	VIF
1	(Constant)	8,122	,187		43,389	,000	7,754	8,489		
	Znesek upravičenih sredstev	4,842E-5	,000	,198	5,783	,000	,000	,000	,826	1,210
	Zemljišča v uporabi v hektarih	,022	,004	,185	5,246	,000	,014	,030	,784	1,275
	Dummy omd nominal	-,407	,113	-,117	-3,620	,000	-,628	-,186	,931	1,074

a. Dependent Variable: Logaritam Dohodek kmečke družine

Na podlagi rezultatov predstavljenih v Preglednici 20, tvorimo regresijski model na način:

$$y = 8,122 + 0,198x_1 + 0,185x_2 - 0,117x_3$$

Če se poveča znesek upravičenih sredstev za 1000 evrih, tedaj se poveča dohodek kmečke družine v povprečju za 198 evrih pri nespremenjeni vrednosti ostalih neodvisnih spremenljivk.

Če se poveča zemljišče v uporabi za 1 hektar, tedaj se poveča dohodek kmečke družine v povprečju za 185 evrov pri nespremenjeni vrednosti ostalih neodvisnih spremenljivk.

Za odvisno spremenljivko »Dohodek kmečke družine/PDM« smo izbrali logaritemsko-linearni model, zaradi najvišje vrednosti multiple regresijskega koeficienta v primerjavi z ostalimi trimi modeli (linearni, logaritemski in linearno-logaritemski).

Po analizi vrednosti kazalca VIF (vrednosti okrog 5) in Tolerance (vrednosti okrog 0,2) ugotavljamo, da niti ena spremenljivka v tem koraku ni primerna za izločanje (Preglednica 21). V nadaljevanju smo izločili spremenljivke: Število let, Starost vlagatelja, Zemljišča v uporabi v hektarjih, Dummy spol, Dummy kmetijski zavarovanec, Dummy HGO nominal in Dummy GVP nominal, ker ne smemo zavrniti ničelnih hipotez, da je vrednost regresijskega koeficienta β za omenjene spremenljivke enaka nič ($p > 0,05$).

Preglednica 21: Regresijski koeficienti

Coefficients ^a									
Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	95,0% Confidence Interval for B		Collinearity Statistics	
	B	Std. Error	Beta			Lower Bound	Upper Bound	Tolerance	VIF
1 (Constant)	8,415	,338		24,860	,000	7,750	9,079		
Število let	-,001	,022	-,002	-,051	,959	-,044	,042	,970	1,030
Znesek upravičenih sredstev	2,399E-5	,000	,103	2,558	,011	,000	,000	,627	1,595
Starost vlagatelja	-,004	,008	-,016	-,491	,624	-,019	,012	,972	1,029
Zemljišča v uporabi v hektarjih	,009	,005	,081	1,874	,061	,000	,019	,547	1,829
Kmetijska površina skupaj v hektarjih	,007	,003	,103	2,525	,012	,001	,012	,609	1,641
Dummy Spol	-,150	,113	-,043	-1,323	,186	-,373	,073	,972	1,029
Dummy Kmetijski zavarovanec	,076	,105	,027	,727	,468	-,129	,281	,714	1,400
Dummy omd nominal	-,454	,137	-,135	-3,304	,001	-,724	-,184	,609	1,643
Dummy HGO nominal	,126	,110	,046	1,141	,254	-,090	,342	,612	1,634
Dummy GVP nominal	,098	,116	,030	,851	,395	-,128	,325	,812	1,232

a. Dependent Variable: LN_SE430

Kakovost regresijskega modela je predstavljena v Preglednici 22. Multipli korelacijski koeficient R je 0,250, kar pomeni, da obstaja povezanost med odvisno spremenljivko in v model vključenimi spremenljivkami.

Multipli prilagojeni determinacijski koeficient (Adjusted R Square) je 0,06, kar pomeni, da je 6 % variabilnosti odvisne spremenljivke razloženih z variabilnostjo v model vključenih neodvisnih spremenljivk.

Durbin-Watson koeficient znaša 2,005 in lahko zaključimo, da ne obstaja korelacija med reziduali.

Preglednica 22: Kakovost regresijskega modela

Model Summary ^b					
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	,250 ^a	,063	,060	1,30146	2,005

a. Predictors: (Constant), Dummy omd nominal, Znesek upravičenih sredstev, Kmetijska površina skupaj v hektarih

b. Dependent Variable: Logaritam Dohodek kmečke družine/PDM

Iz rezultatov F-testa (Preglednica 23) je razvidno, da smemo ničelno hipotezo $H_0 = \beta_1 = \beta_2 = \dots = \beta_k$ zavrniti pri $p < 0,01$. Ugotavljamo, da je vsaj en regresijski koeficient statistično značilno različen od 0.

Preglednica 23: Rezultati F testa

Regresionni rezultati F testa

ANOVA ^a						
Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	106,306	3	35,435	20,921	,000 ^b
	Residual	1588,774	938	1,694		
	Total	1695,080	941			

a. Dependent Variable: Logaritam Dohodek kmečke družine/PDM

b. Predictors: (Constant), Dummy omd nominal, Znesek upravičenih sredstev, Kmetijska površina skupaj v hektarih

Vse vrednosti VIF so dovolj majhne, da smemo trditi, da je predpostavka o nekoreliranosti v model vključenih spremenljivk izpolnjena. Vse spremenljivke (Znesek upravičenih sredstev, Kmetijska površina skupaj v hektarih in Dummy OMD nominal) značilno vplivajo na vrednost odvisne spremenljivke (Preglednica 24).

Preglednica 24: Vrednosti regresijskih koeficientov

Coefficients ^a									
Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	95,0% Confidence Interval for B		Collinearity Statistics
		B	Std. Error				Lower Bound	Upper Bound	
1	(Constant)	8,271	,181		45,786	,000	7,916	8,625	
	Znesek upravičenih sredstev	3,357E-5	,000	,143	4,420	,000	,000	,000	,949
	Kmetijska površina skupaj v hektarih	,009	,002	,142	4,389	,000	,005	,014	,948
	Dummy omd nominal	-,431	,105	-,130	-4,105	,000	-,637	-,225	,995

a. Dependent Variable: Logaritam Dohodek kmečke družine/PDM

Na podlagi predstavljenih rezultatov, ustvarjamo regresijski model, ki se glasi:

$$y = 8,271 + 0,143x_1 + 0,142x_2 - 0,130x_3.$$

Če se poveča znesek upravičenih sredstev za 1000 evrih, tedaj se poveča dohodek kmečke družine/PDM v povprečju za 143 evrih pri nespremenjeni vrednosti ostalih neodvisnih spremenljivk.

Če se poveča kmetijska površina za 1 hektar, tedaj se poveča dohodek kmečke družine v povprečju za 142 evrov pri nespremenjeni vrednosti ostalih neodvisnih spremenljivk.

V nadaljevanju smo v modele vključili dodatne neodvisne spremenljivke: Sektor, Regija in Stopnja izobrazbe. Glede na podatek, da so navedene spremenljivke s slabšimi merskimi lastnosti, edina možnost za njihovo vključitev v regresijski model je bila s pomočjo umetnih spremenljivk (dummy spremenljivke). V preglednici 25 je predstavljen način transformacije omenjenih spremenljivk v umetne spremenljivke. Za vsako spremenljivko bomo uvedli $k-1$ umetnih spremenljivk, pri čemer je k številu kategorij spremenljivke, ki jo želimo transformirati v umetne spremenljivke. Kategorija, ki nima svoje vrednosti se imenuje referenčna kategorija. Na ta način se izogibamo problema multikolinearnosti.

Preglednica 25: Umetne spremenljivke vključene v regresijske modele

Spremenljivka	Vrsta spremenljivke in njene vrednosti	Dummy Spremenljivke	Referenčna kategorija
Sektor	Nominalna: 1 – čebele 2 – drugo 3 – Gozdarstvo 4 – Mešana proizvodnja (rastlinsko/živalska) 5 – Mleko 6 – Pašna živina 7 – Perutnina 8 – Poljščine 9 – Prašiči 10 – Trajni nasadi 11 – Vino 12 – Vrtnine	DUMMY1_Sektor_Čebele DUMMY2_Sektor_Drugo DUMMY3_Sektor_Gozdarstvo DUMMY4_Sektor_Mešano DUMMY5_Sektor_Mleko DUMMY6_Sektor_Pašna DUMMY7_Sektor_Perutnina DUMMY8_Sektor_Poljščine DUMMY9_Sektor_Prašiči DUMMY10_Sektor_TNasadi DUMMY11_Sektor_Vino	Vrtnine
Regija	Nominalna: 1 – Gorenjska 2 – Goriška 3 – Jugovzhodna Slovenija 4 – Koroška 5 – Notranjsko Kraška 6 – Obalno – Kraška 7 – Osrednjeslovenska 8 – Podravska 9 – Pomurska 10 – Savinjska 11 – Srednje posavska 12 – Zasavska	DUMMY1_REGIJA_GORENJSKA DUMMY2_REGIJA_GORIŠKA DUMMY3_REGIJA_JUGOVZHODNA DUMMY4_REGIJA_KOROŠKA DUMMY5_REGIJA_NOTRANJSKA DUMMY6_REGIJA_OBALNA DUMMY7_REGIJA_OSREDNJESLOVENSKA DUMMY8_REGIJA_PODRAVSKA DUMMY9_REGIJA_POMURSKA DUMMY_10_REGIJA_SAVINJSKA DUMMY_11_REGIJA_SREDNJEPOSavska	Zasavska regija
Izobrazba	Ordinalna: 1 – nepopolna ali popolna osnovnošolska 2 – poklicna 3 – srednješolska 4 – višja ali visoka 5 – univerzitetna ali več	DUMMY1_Izobrazba_Osnovnošolska DUMMY2_Izobrazba_Poklicna DUMMY3_Izobrazba_Srednješolska DUMMY4_Izobrazba_Višja_Visoka	Univerzitetna izobrazba ali več

V nadaljevanju smo želeli preveriti ali in na kakšen način različne skupine umetnih spremenljivk vplivajo na izboljšanje že predstavljenih modelov. Vsak izmed predstavljenih modelov smo skušali izboljšati z vsako izmed skupin umetnih spremenljivk: Sektor, Regija in Izobrazba.

V Preglednici 26 so predstavljeni rezultati F testa za dva modela, prvotno narejenega linearnega modela za spremenljivko »Znesek upravičenih sredstev« in modela, v kateri smo vključili skupino umetnih spremenljivk »Sektor«. Drugi F test primerja drugi model s prvim in preverja, ali je vpliv dodatnih spremenljivk statistično značilen. Ugotavljamo, da pri stopnji značilnosti $p < 0,01$ trdimo, da vsaj ena izmed dodatnih umetnih spremenljivk iz sklopa »Sektor« statistično značilno vpliva na odvisno spremenljivko »Število polnovrednih delovnih moči (PDM)«.

Preglednica 26: Kakovost regresijskih modelov z vključitvijo umetnih spremenljivk »Sektor«

Model Summary ^c										
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					Durbin-Watson
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	
1	,292 ^a	,085	,083	1,08642	,085	39,933	5	2145	,000	
2	,302 ^b	,091	,087	1,08381	,006	3,590	4	2141	,006	2,063

a. Predictors: (Constant), Dummy GVP nominal, Dummy Kmetijski zavarovanec, Število let, Zemljišča v uporabi v hektarih, Znesek upravičenih sredstev
b. Predictors: (Constant), Dummy GVP nominal, Dummy Kmetijski zavarovanec, Število let, Zemljišča v uporabi v hektarih, Znesek upravičenih sredstev, Dummy9 Sektor Prašiči, Dummy10 Sektor Trajni nasadi, Dummy8 Sektor Poljščine, Dummy11 Sektor Vino
c. Dependent Variable: Število polnovrednih delovnih moči (PDM)

V Preglednici 27 so predstavljeni rezultati F testa za dva modela, prvotno narejenega linearnega modela za spremenljivko »Znesek upravičenih sredstev« in modela, v kateri smo vključili skupino umetnih spremenljivk »Regija«. Drugi F test primerja drugi model s prvim in preverja, ali je vpliv dodatnih spremenljivk statistično značilen. Ugotavljamo, da pri stopnji značilnosti $p < 0,05$ lahko trdimo, da vsaj ena izmed dodatnih umetnih spremenljivk iz sklopa »Regija« statistično značilno vpliva na odvisno spremenljivko »Število polnovrednih delovnih moči (PDM)«.

Preglednica 27: Kakovost regresijskih modelov z vključitvijo umetnih spremenljivk »Regija«

Model Summary ^c										
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					Durbin-Watson
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	
1	,292 ^a	,085	,083	1,08642	,085	39,933	5	2145	,000	
2	,308 ^b	,095	,088	1,08335	,010	2,109	11	2134	,017	2,058

a. Predictors: (Constant), Dummy GVP nominal, Dummy Kmetijski zavarovanec, Število let, Zemljišča v uporabi v hektarih, Znesek upravičenih sredstev
b. Predictors: (Constant), Dummy GVP nominal, Dummy Kmetijski zavarovanec, Število let, Zemljišča v uporabi v hektarih, Znesek upravičenih sredstev, Dummy 6 Regija Obalno-Kraška, Dummy 11 Regija Srednjeposavska, Dummy 5 Regija Notranjsko-Kraška, Dummy 1 Regija Gorenjska, Dummy 3 Regija Jugovzhodna Slovenija, Dummy 2 Regija Goriška, Dummy 7 Regija Osrednjeslovenska, Dummy 8 Regija Podravska, Dummy 4 Regija Koroška, Dummy 9 Regija Pomurska, Dummy 10 Regija Savinjska
c. Dependent Variable: Število polnovrednih delovnih moči (PDM)

V Preglednici 28 so predstavljeni rezultati F testa za dva modela, prvotno narejenega linearnega modela za spremenljivko »Znesek upravičenih sredstev« in modela, v kateri smo vključili skupino umetnih spremenljivk »Izobrazba«. Drugi F test primerja drugi model s prvim in preverja, ali je vpliv dodatnih spremenljivk statistično značilen. Ugotavljamo, da niti ena izmed dodatnih umetnih spremenljivk iz sklopa »Izobrazba« statistično značilno ne vpliva na odvisno spremenljivko število polnovrednih delovnih moči (PDM).

Preglednica 28: Kakovost regresijskih modelov z vključitvijo umetnih spremenljivk »Izobrazba«

Model Summary ^c										
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					Durbin-Watson
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	
1	,292 ^a	,085	,083	1,08642	,085	39,933	5	2145	,000	
2	,295 ^b	,087	,083	1,08637	,002	1,050	4	2141	,380	2,057

a. Predictors: (Constant), Dummy GVP nominal, Dummy Kmetijski zavarovanec, Število let, Zemljišča v uporabi v hektarih, Znesek upravičenih sredstev

b. Predictors: (Constant), Dummy GVP nominal, Dummy Kmetijski zavarovanec, Število let, Zemljišča v uporabi v hektarih, Znesek upravičenih sredstev, Dummy4 Izobrazba Višja ali Visoka šola, Dummy1 Izobrazba Osnovnošolska, Dummy2 Izobrazba Poklicna, Dummy3 Izobrazba Srednješolska

c. Dependent Variable: Število polnovrednih delovnih moči (PDM)

V Preglednici 29 so predstavljeni rezultati F testa za dva modela, prvotno narejenega logaritemskega modela za spremenljivko »Število glav velike živine« in modela, v kateri smo vključili skupino umetnih spremenljivk »Sektor«. Drugi F test primerja drugi model s prvim preverja, ali je vpliv dodatnih spremenljivk statistično značilen. Ugotavljamo, da niti ena izmed dodatnih umetnih spremenljivk iz sklopa »Sektor« statistično značilno ne vpliva na odvisno spremenljivko »Število glav velike živine«.

Preglednica 29: Kakovost regresijskih modelov z vključitvijo spremenljivke »Sektor«

Model Summary ^c										
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					Durbin-Watson
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	
1	,414 ^a	,171	,167	1,30658	,171	46,118	5	1117	,000	
2	,421 ^b	,177	,170	1,30436	,006	1,951	4	1113	,100	1,802

a. Predictors: (Constant), LN_ZNESEK_UPRAVICENIH_SREDSTEV, Dummy omd nominal, Dummy GVP nominal, Dummy Kmetijski zavarovanec, Dummy HGO nominal

b. Predictors: (Constant), LN_ZNESEK_UPRAVICENIH_SREDSTEV, Dummy omd nominal, Dummy GVP nominal, Dummy Kmetijski zavarovanec, Dummy HGO nominal, Dummy11 Sektor Vино, Dummy10 Sektor Trajni nasadi, Dummy9 Sektor Prašiči, Dummy8 Sektor Poljščine

c. Dependent Variable: LN_SE080

V Preglednici 30 so predstavljeni rezultati F testa za dva modela, prvotno narejenega logaritemskega modela za spremenljivko »Število glav velike živine« in modela, v kateri smo vključili skupino umetnih spremenljivk »Regija«. Drugi F test primerja drugi model s prvim preverja, ali je vpliv dodatnih spremenljivk statistično značilen. Ugotavljamo, da vsaj ena izmed dodatnih umetnih spremenljivk iz sklopa »Regija« statistično značilno vpliva na odvisno spremenljivko »Število glav velike živine« ($p < 0,05$).

Preglednica 30: Kakovost regresijskih modelov z vključitvijo spremenljivke »Regija«

Model Summary ^c										
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					Durbin-Watson
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	
1	,414 ^a	,171	,167	1,30658	,171	46,118	5	1117	,000	
2	,443 ^b	,196	,185	1,29302	,025	3,142	11	1106	,000	1,852

a. Predictors: (Constant), LN_ZNESEK_UPRAVICENIH_SREDSTEV, Dummy omd nominal, Dummy GVP nominal, Dummy Kmetijski zavarovanec, Dummy HGO nominal

b. Predictors: (Constant), LN_ZNESEK_UPRAVICENIH_SREDSTEV, Dummy omd nominal, Dummy GVP nominal, Dummy Kmetijski zavarovanec, Dummy HGO nominal, Dummy 6 Regija Obalno-Kraška, Dummy 11 Regija Srednjeposavska, Dummy 5 Regija Notranjsko-Kraška, Dummy 2 Regija Goriška, Dummy 1 Regija Gorenjska, Dummy 3 Regija Jugovzhodna Slovenija, Dummy 7 Regija Osrednjeslovenska, Dummy 8 Regija Podravska, Dummy 4 Regija Koroška, Dummy 9 Regija Pomurska, Dummy 10 Regija Savinjska

c. Dependent Variable: LN_SE080

V Preglednici 31 so predstavljeni rezultati F testa za dva modela, prvotno narejenega logaritemskega modela za spremenljivko »Število glav velike živine« in modela, v kateri smo vključili skupino umetnih spremenljivk »Izobrazba«. Drugi F test primerja drugi model s prvim preverja, ali je vpliv dodatnih spremenljivk statistično značilen. Ugotavljamo, da niti ena izmed dodatnih umetnih spremenljivk iz

sklopa »Izobrazba« statistično značilno ne vpliva na odvisno spremenljivko »Število glav velike živine« ($p>0,05$).

Preglednica 31: Kakovost regresijskih modelov z vključitvijo spremenljivke »Izobrazba«

Model Summary ^c										
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					Durbin-Watson
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	
1	,414 ^a	,171	,167	1,30658	,171	46,118	5	1117	,000	1,808
2	,418 ^b	,174	,168	1,30633	,003	1,107	4	1113	,352	

a. Predictors: (Constant), LN_ZNESEK_UPRAVICENIH_SREDSTEV, Dummy omd nominal, Dummy GVP nominal, Dummy Kmetijski zavarovanec, Dummy HGO nominal

b. Predictors: (Constant), LN_ZNESEK_UPRAVICENIH_SREDSTEV, Dummy omd nominal, Dummy GVP nominal, Dummy Kmetijski zavarovanec, Dummy HGO nominal, Dummy4 Izobrazba Višja ali Visoka šola, Dummy1 Izobrazba Osnovnošolska, Dummy2 Izobrazba Poklicna, Dummy3 Izobrazba Srednješolska

c. Dependent Variable: LN_SE080

V Preglednici 32 so predstavljeni rezultati F testa za dva modela, prvotno narejenega logaritemsko-linearne modela za spremenljivko »Skupni prihodek« in modela, v kateri smo vključili skupino umetnih spremenljivk »Sektor«. Drugi F test primerja drugi model s prvim in preverja, ali je vpliv dodatnih spremenljivk statistično značilen. Ugotavljamo, da niti ena izmed dodatnih umetnih spremenljivk iz sklopa »Sektor« statistično značilno ne vpliva na odvisno spremenljivko »Skupni prihodek«.

Preglednica 32: Kakovost regresijskih modelov z vključitvijo spremenljivke »Sektor«

Model Summary ^c										
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					Durbin-Watson
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	
1	,556 ^a	,309	,307	1,22112	,309	131,001	4	1171	,000	1,806
2	,562 ^b	,316	,310	1,21803	,006	2,190	5	1166	,053	

a. Predictors: (Constant), Dummy omd nominal, Znesek upravičenih sredstev, Zemljišča v uporabi v hektarih, Dummy Kmetijski zavarovanec

b. Predictors: (Constant), Dummy omd nominal, Znesek upravičenih sredstev, Zemljišča v uporabi v hektarih, Dummy Kmetijski zavarovanec, Dummy10 Sektor Trajni nasadi, Dummy9 Sektor Prašiči, Dummy11 Sektor Vино, Dummy1 Sektor Čebele, Dummy8 Sektor Poljščine

c. Dependent Variable: LN_SE0131

V Preglednici 33 so predstavljeni rezultati F testa za dva modela, prvotno narejenega logaritemsko-linearne modela za spremenljivko »Skupni prihodek« in modela, v kateri smo vključili skupino umetnih spremenljivk »Regija«. Drugi F test primerja drugi model s prvim in preverja, ali je vpliv dodatnih spremenljivk statistično značilen. Ugotavljamo, da vsaj ena izmed dodatnih umetnih spremenljivk iz sklopa »Regija« statistično značilno vpliva na odvisno spremenljivko »Skupni prihodek«.

Preglednica 33: Kakovost regresijskih modelov z vključitvijo spremenljivke »Regija«

Model Summary ^c										
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					Durbin-Watson
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	
1	,556 ^a	,309	,307	1,22112	,309	131,001	4	1171	,000	1,826
2	,568 ^b	,323	,314	1,21451	,014	2,162	11	1160	,014	

a. Predictors: (Constant), Dummy omd nominal, Znesek upravičenih sredstev, Zemljišča v uporabi v hektarih, Dummy Kmetijski zavarovanec

b. Predictors: (Constant), Dummy omd nominal, Znesek upravičenih sredstev, Zemljišča v uporabi v hektarih, Dummy Kmetijski zavarovanec, Dummy 6 Regija Obalno-Kraška, Dummy 5 Regija Notranjsko-Kraška, Dummy 1 Regija Gorenjska, Dummy 3 Regija Jugovzhodna Slovenija, Dummy 11 Regija Srednjeposavska, Dummy 4 Regija Koroška, Dummy 2 Regija Gorlška, Dummy 7 Regija Osrednjeslovenska, Dummy 8 Regija Podravska, Dummy 9 Regija Pomurska, Dummy 10 Regija Savinjska

c. Dependent Variable: LN_SE0131

V Preglednici 34 so predstavljeni rezultati F testa za dva modela, prvotno narejenega logaritemsko-linearne modela za spremenljivko »Skupni prihodek« in modela, v kateri smo vključili skupino umetnih spremenljivk »Izobrazba«. Drugi F test primerja drugi model s prvim in preverja, ali je vpliv dodatnih spremenljivk statistično značilen. Ugotavljamo, da niti ena izmed dodatnih umetnih spremenljivk iz sklopa »Izobrazba« statistično značilno ne vpliva na odvisno spremenljivko »Skupni prihodek«.

Preglednica 34: Kakovost regresijskih modelov z vključitvijo spremenljivke »Izobrazba«

Model Summary ^c										
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					Durbin-Watson
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	
1	,556 ^a	,309	,307	1,22112	,309	131,001	4	1171	,000	1,804
2	,557 ^b	,311	,306	1,22194	,001	,606	4	1167	,659	

a. Predictors: (Constant), Dummy omd nominal, Znesek upravičenih sredstev, Zemljišča v uporabi v hektarih, Dummy Kmetijski zavarovanec
b. Predictors: (Constant), Dummy omd nominal, Znesek upravičenih sredstev, Zemljišča v uporabi v hektarih, Dummy Kmetijski zavarovanec, Dummy4 Izobrazba Višja ali Visoka šola, Dummy1 Izobrazba Osnovnošolska, Dummy2 Izobrazba Poklicna, Dummy3 Izobrazba Srednješolska
c. Dependent Variable: LN_SE0131

V Preglednici 35 so predstavljeni rezultati F testa za dva modela, prvotno narejenega logaritemsko-linearne modela za spremenljivko »Dohodek kmečke družine« in modela, v kateri smo vključili skupino umetnih spremenljivk »Sektor«. Drugi F test primerja drugi model s prvim in preverja, ali je vpliv dodatnih spremenljivk statistično značilen. Ugotavljamo, da niti ena izmed dodatnih umetnih spremenljivk iz sklopa »Sektor« statistično značilno ne vpliva na odvisno spremenljivko »Dohodek kmečke družine« ($p>0,05$).

Preglednica 35: Kakovost regresijskih modelov z vključitvijo spremenljivke »Sektor«

Model Summary ^c										
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					Durbin-Watson
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	
1	,353 ^a	,125	,122	1,31940	,125	42,748	3	901	,000	1,933
2	,359 ^b	,129	,121	1,32000	,004	,838	5	896	,523	

a. Predictors: (Constant), Dummy omd nominal, Znesek upravičenih sredstev, Zemljišča v uporabi v hektarih
b. Predictors: (Constant), Dummy omd nominal, Znesek upravičenih sredstev, Zemljišča v uporabi v hektarih, Dummy11 Sektor Vино, Dummy10 Sektor Trajni nasadi, Dummy9 Sektor Prašiči, Dummy 2 Sektor Drugo, Dummy8 Sektor Poljščine
c. Dependent Variable: LN_SE420

V Preglednici 36 so predstavljeni rezultati F testa za dva modela, prvotno narejenega logaritemsko-linearne modela za spremenljivko »Dohodek kmečke družine« in modela, v kateri smo vključili skupino umetnih spremenljivk »Regija«. Drugi F test primerja drugi model s prvim in preverja, ali je vpliv dodatnih spremenljivk statistično značilen. Ugotavljamo, da vsaj ena izmed dodatnih umetnih spremenljivk iz sklopa »Regija« statistično značilno vpliva na odvisno spremenljivko »Dohodek kmečke družine« ($p<0,01$).

Preglednica 36: Kakovost regresijskih modelov z vključitvijo spremenljivke »Regija«

Model Summary ^c										
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	Durbin-Watson
1	,353 ^a	,125	,122	1,31940	,125	42,748	3	901	,000	
2	,394 ^b	,155	,142	1,30401	,031	2,945	11	890	,001	1,931

a. Predictors: (Constant), Dummy omd nominal, Znesek upravičenih sredstev, Zemljišča v uporabi v hektarih

b. Predictors: (Constant), Dummy omd nominal, Znesek upravičenih sredstev, Zemljišča v uporabi v hektarih, Dummy 3 Regija Jugovzhodna Slovenija, Dummy 6 Regija Obalno-Kraška, Dummy 5 Regija Notranjsko-Kraška, Dummy 1 Regija Gorenjska, Dummy 11 Regija Srednjeposavska, Dummy 4 Regija Koroška, Dummy 2 Regija Goriška, Dummy 7 Regija Osrednjeslovenska, Dummy 8 Regija Podravska, Dummy 9 Regija Pomurska, Dummy 10 Regija Savinjska

c. Dependent Variable: LN_SE420

V Preglednici 37 so predstavljeni rezultati F testa za dva modela, prvotno narejenega logaritemsko-linearnega modela za spremenljivko »Dohodek kmečke družine« in modela, v kateri smo vključili skupino umetnih spremenljivk »Izobrazba«. Drugi F test primerja drugi model s prvim in preverja, ali je vpliv dodatnih spremenljivk statistično značilen. Ugotavljamo, da niti ena izmed dodatnih umetnih spremenljivk iz sklopa »Izobrazba« statistično značilno vpliva na odvisno spremenljivko »Dohodek kmečke družine«.

Preglednica 37: Kakovost regresijskih modelov z vključitvijo spremenljivke »Izobrazba«

Model Summary ^c										
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	Durbin-Watson
1	,353 ^a	,125	,122	1,31940	,125	42,748	3	901	,000	
2	,362 ^b	,131	,125	1,31724	,007	1,741	4	897	,139	1,932

a. Predictors: (Constant), Dummy omd nominal, Znesek upravičenih sredstev, Zemljišča v uporabi v hektarih

b. Predictors: (Constant), Dummy omd nominal, Znesek upravičenih sredstev, Zemljišča v uporabi v hektarih, Dummy3 Izobrazba Srednješolska, Dummy1 Izobrazba Osnovnošolska, Dummy2 Izobrazba Poklicna, Dummy4 Izobrazba Višja ali Visoka šola

c. Dependent Variable: LN_SE420

V Preglednici 38 so predstavljeni rezultati F testa za dva modela, prvotno narejenega logaritemsko-linearnega modela za spremenljivko »Dohodek kmečke družine/PDM« in modela, v kateri smo vključili skupino umetnih spremenljivk »Sektor«. Drugi F test primerja drugi model s prvim in preverja, ali je vpliv dodatnih spremenljivk statistično značilen. Ugotavljamo, da niti ena izmed dodatnih umetnih spremenljivk iz sklopa »Sektor« statistično značilno ne vpliva na odvisno spremenljivko »Dohodek kmečke družine/PDM« ($p>0,05$).

Preglednica 38: Kakovost regresijskih modelov z vključitvijo spremenljivke »Sektor«

Model Summary ^c										
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	Durbin-Watson
1	,249 ^a	,062	,059	1,30250	,062	20,373	3	925	,000	
2	,254 ^b	,064	,056	1,30432	,002	,484	5	920	,788	1,987

a. Predictors: (Constant), Dummy omd nominal, Znesek upravičenih sredstev, Zemljišča v uporabi v hektarih

b. Predictors: (Constant), Dummy omd nominal, Znesek upravičenih sredstev, Zemljišča v uporabi v hektarih, Dummy11 Sektor Vино, Dummy10 Sektor Trajni nasadi, Dummy9 Sektor Prašiči, Dummy 2 Sektor Drugo, Dummy8 Sektor Poljščine

c. Dependent Variable: LN_SE430

V Preglednici 39 so predstavljeni rezultati F testa za dva modela, prvotno narejenega logaritemsko-linearnega modela za spremenljivko »Dohodek kmečke družine/PDM« in modela, v kateri smo vključili skupino umetnih spremenljivk »Regija«. Drugi F test primerja drugi model s prvim in preverja, ali je vpliv dodatnih spremenljivk statistično značilen. Ugotavljamo, da vsaj ena izmed dodatnih umetnih

spremenljivk iz sklopa »Regija« statistično značilno vpliva na odvisno spremenljivko »Dohodek kmečke družine/PDM« ($p < 0,01$).

Preglednica 39: Kakovost regresijskih modelov z vključitvijo spremenljivke »Regija«

Model Summary ^c										
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	Durbin-Watson
1	,249 ^a	,062	,059	1,30250	,062	20,373	3	925	,000	
2	,323 ^b	,104	,090	1,28048	,042	3,917	11	914	,000	2,027

a. Predictors: (Constant), Dummy omd nominal, Znesek upravičenih sredstev, Zemljišča v uporabi v hektarih
b. Predictors: (Constant), Dummy omd nominal, Znesek upravičenih sredstev, Zemljišča v uporabi v hektarih, Dummy 5 Regija Notranjsko-Kraška, Dummy 6 Regija Obalno-Kraška, Dummy 1 Regija Gorenjska, Dummy 11 Regija Srednjeposavska, Dummy 3 Regija Jugovzhodna Slovenija, Dummy 4 Regija Koroška, Dummy 2 Regija Goriška, Dummy 7 Regija Osrednjeslovenska, Dummy 8 Regija Podravska, Dummy 9 Regija Pomurska, Dummy 10 Regija Savinjska
c. Dependent Variable: LN_SE430

V Preglednici 40 so predstavljeni rezultati F testa za dva modela, prvotno narejenega logaritemsko-linearnega modela za spremenljivko »Dohodek kmečke družine/PDM« in modela, v kateri smo vključili skupino umetnih spremenljivk »Izobrazba«. Drugi F test primerja drugi model s prvim in preverja, ali je vpliv dodatnih spremenljivk statistično značilen. Ugotavljamo, da niti ena izmed dodatnih umetnih spremenljivk iz sklopa »Izobrazba« statistično značilno ne vpliva na odvisno spremenljivko »Dohodek kmečke družine/PDM«.

Preglednica 40: Kakovost regresijskih modelov z vključitvijo spremenljivke »Izobrazba«

Model Summary ^c										
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	Durbin-Watson
1	,249 ^a	,062	,059	1,30250	,062	20,373	3	925	,000	
2	,258 ^b	,066	,059	1,30229	,004	1,076	4	921	,367	1,971

a. Predictors: (Constant), Dummy omd nominal, Znesek upravičenih sredstev, Zemljišča v uporabi v hektarih
b. Predictors: (Constant), Dummy omd nominal, Znesek upravičenih sredstev, Zemljišča v uporabi v hektarih, Dummy3 Izobrazba Srednješolska, Dummy1 Izobrazba Osnovnošolska, Dummy2 Izobrazba Poklicna, Dummy4 Izobrazba Višja ali Visoka šola
c. Dependent Variable: LN_SE430

Glede na predhodno predstavljene rezultate, v smo nadaljevanju želeli ugotoviti, ali obstajajo statistično značilne razlike med različnimi regijami za odvisni spremenljivki »**Dohodek kmečke družine**« in »**Dohodek kmečke družine/PDM**«. Za vsako izmed dveh predlaganih odvisnih spremenljivk smo kreirali po 12 novih regresijskih modelov, pri čemer je vsakič ena od 12 na novo narejenih umetnih spremenljivk predstavljala tudi referenčno kategorijo.

V Preglednici 41 so predstavljene vrednosti regresijskih koeficientov za 12 novih modelov za odvisno spremenljivko »Dohodek kmečke družine«. Referenčne kategorije so predstavljene v prvem stolpcu Preglednice 41. Pri nespremenjeni vrednosti ostalih odvisnih spremenljivk vključenih v model, so bile ugotovljene naslednje statistično značilne razlike med regijami:

- na stopnji značilnosti $p < 0,05$ med Gorenjsko in Pomursko regijo, Goriško in Obalno-kraško regijo, Goriško in Pomursko regijo, Goriško in Savinjsko regijo, Jugovzhodno Slovenijo in Osrednjeslovensko regijo, Jugovzhodno Slovenijo in Podravske regijo, Jugovzhodno Slovenijo in Savinjsko regijo;
- na stopnji značilnosti $p < 0,01$ med Gorenjsko in Goriško regijo, Gorenjsko in Koroško regijo, Gorenjsko in Obalno-kraško regijo, Goriško in Jugovzhodno Slovenijo, Goriško in Koroško

regijo, Jugovzhodno Slovenijo in Obalno-kraško regijo, Koroško in Obalno-kraško regijo, Notranjsko-Kraško in Obalno-Kraško regijo, Obalno-Kraško in Osrednjeslovensko regijo, Obalno-kraško in Podravske regijo, Obalno-kraško in Pomursko regijo, Obalno-kraško in Savinjsko regijo, Obalno-kraško in Srednjeposavsko regijo, Obalno-kraško in Zasavsko regijo.

Iz predstavljenih rezultatov sklepamo, da se je dohodek kmečke družine v Obalno-kraški regiji v primerjavi z vsemi drugimi regijami statistično značilno povečal. Opažamo tudi, da določene statistično značilne razlike v regresijskih koeficientih obstajajo med statističnimi regijami Zahodne kohezijske regije in statističnimi regijami Vzhodne kohezijske regije, in sicer v korist statističnih regij, ki se nahajajo v Zahodni kohezijski regiji. Predpostavljamo da lahko takšne rezultate pojasnimo predvsem z razlikami v razvoju kmetijstva med regijami, kot tudi z dejstvom, da se Obalno-kraška regija nahaja v skupini regij z najmanjšim številom kmetijskih gospodarstev, najmanjšim številom polnovrednih delovnih moči na kmetiji in najmanjšim številom hektarjev kmetijskega zemljišča v uporabi.

Preglednica 41: Vrednosti regresijskih koeficientov za

Referenčna Kategorija	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	0,06	-0,73*	-0,53*	-0,6	1,15*	-0,28	-0,25	-0,39*	-0,33	-0,3	-0,47
2		-0,79*	-0,59*	-0,66	1,08*	-0,34	-0,32	-0,45*	-0,4*	-0,36	-0,53
3			0,2	0,13	1,87*	0,45*	0,47*	0,34	0,39*	0,43	0,26
4				-0,07	1,67*	0,25	0,27	0,14	0,19	0,23	0,06
5					1,75*	0,32	0,35	0,21	0,27	0,3	0,13
6						-1,42*	-1,4*	-1,53*	-1,48*	-1,44*	-1,61*
7							0,02	-0,11	-0,06	-0,02	-0,2
8								-0,13	-0,08	-0,04	-0,21
9									0,05	0,09	-0,08
10										0,04	-0,14
11											-0,17
12											

Opombe: 1 – Gorenjska regija; 2 – Goriška regija; 3 – Jugovzhodna Slovenija; 4 – Koroška regija; 5 – Notranjsko-Kraška regija; 6 – Obalno-kraška regija; 7 – Osrednjeslovenska regija; 8 – Podravska regija; 9 – Pomurska regija; 10 – Savinjska regija; 11 – Srednjeposavska regija; 12 – Zasavska regija, * - stopnja značilnosti $p < 0,05$; ** - stopnja značilnosti $p < 0,01$.

V Preglednici 42 so predstavljene vrednosti regresijskih koeficientov za 12 novih modelov za odvisno spremenljivko »Dohodek kmečke družine/PDM«. Referenčne kategorije so predstavljene v prvem stolpcu Preglednice 42. Pri nespremenjeni vrednosti ostalih odvisnih spremenljivk vključenih v model, ugotovili smo naslednje statistično značilne razlike med regijami:

- na stopnji značilnosti $p < 0,05$ med Gorenjsko in Koroško regijo, Goriško in Jugovzhodno Slovenijo, Goriško in Srednjeposavsko regijo, Koroško in Podravsko regijo, Osrednjeslovensko in Savinsko regijo, Pomursko in Srednjeposavsko regijo.
- na stopnji značilnosti $p < 0,01$ Gorenjsko in Obalno-Kraško regijo, Goriško in Koroško regijo, Goriško in Obalno-Kraško regijo, Goriško in Savinjsko regijo, Koroško in Obalno-Kraško regijo, Koroško in Osrednjeslovensko regijo, Koroško in Pomursko regijo, Notranjsko-Kraško in Obalno-Kraško regijo, Obalno-Kraško in Osrednjeslovensko regijo, Obalno-Kraško in Podravsko regijo, Obalno-Kraško in Pomursko regijo, Obalno-Kraško in Savinjsko regijo, Obalno-Kraško in Srednjeposavsko regijo, Obalno-kraško in Zasavsko regijo, Pomursko in Savinjsko regijo.

Iz predstavljenih rezultatov sklepamo, da se je dohodek kmečke družine v Obalno-kraški regiji v primerjavi z vsemi drugimi regijami statistično značilno povečal. Opažamo tudi, da določene statistično značilne razlike v regresijskih koeficientih obstajajo med statističnimi regijami Zahodne kohezijske regije in statističnimi regijami Vzhodne kohezijske regije v korist regij, ki se nahajajo v Zahodni kohezijski regiji. Podobno kot za prejšnji regresijski model, so lahko ugotovljene statistično značilne razlike posledica razlik v razvoju kmetijstva med regijami. Predpostavljamo da so ugotovljene razlike lahko tudi razlog ki izhaja iz podatkov, da se Obalno-kraška regija nahaja v skupini regij z najmanjšim številom kmetijskih gospodarstev, najmanjšim številom polnovrednih delovnih moči na kmetiji in najmanjšim številom hektarjev kmetijskega zemljišča v uporabi.

Preglednica 42: Vrednosti regresijskih koeficientov

	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	0,38	-0,12	-0,39*	-0,11	1,75**	0,11	0,03	0,28	-0,25	-0,23	-0,3
2		-0,5*	-0,77**	-0,49	1,38**	-0,27	-0,04	-0,1	-0,62**	-0,6*	-0,67
3			-0,27	0,01	1,87**	0,23	0,15	0,4	-0,13	-0,11	-0,18
4				0,28	2,15**	0,5**	0,42*	0,67**	0,14	0,17	0,1
5					1,87**	0,22	0,14	0,39	-0,14	-0,12	-0,18
6						-1,64**	-1,73**	-1,47**	-2,00**	-1,98**	-2,05**
7							-0,09	0,17	-0,36*	-0,34	-0,41
8								0,25	-0,27	-0,25	-0,32
9									-0,53**	-0,51*	-0,58
10										0,02	-0,05
11											-0,07
12											

Opombe: 1 – Gorenjska regija; 2 – Goriška regija; 3 – Jugovzhodna Slovenija; 4 – Koroška regija; 5 – Notranjsko-Kraška regija; 6 – Obalno-kraška regija; 7 – Osrednjeslovenska regija; 8 – Podravska regija;

9 – Pomurska regija; 10 – Savinjska regija; 11 – Srednjeposavska regija; 12 – Zasavska regija, * - stopnja značilnosti $p < 0,05$; ** - stopnja značilnosti $p < 0,01$.

3.4.2.5 SKLEPI

Iz rezultatov smo ugotovili da za neodvisni spremenljivki »Neto dodana vrednost« in »Koeficient elastičnosti« niti eden izmed predlaganih modelov ni bil statistično značilen. V naslednji fazi smo v vsaki izmed petih modelov vključili po tri različne skupine umetnih spremenljivk: Sektor, Regija in Izobrazba. Najpomembnejše ugotovitve predstavljamo v nadaljevanju:

Število polnovrednih delovnih moči (PDM):

- Sektor kmetijstva in Regija v kateri se kmetija vlagatelja nahaja statistično značilno vplivata na »Število polnovrednih delovnih moči«. Stopnja izobrazbe vlagatelja statistično značilno ne vpliva na »Število polnovrednih delovnih moči« pri nespremenjeni vrednosti vseh ostalih neodvisnih spremenljivk prvotno vključenih v model.

Število glav velike živine (GVŽ):

- Sektor kmetijstva in Stopnja izobrazbe vlagatelja statistično značilno ne vplivata na »Število glav velike živine« na kmetiji. Regija v kateri se kmetija vlagatelja nahaja statistično značilno vpliva na »Število glav velike živine« na kmetiji pri nespremenjeni vrednosti vseh ostalih neodvisnih spremenljivk prvotno vključenih v model.

Skupni prihodek:

- Če se poveča znesek upravičenih sredstev dodeljenih iz ukrepa 112 za 1000€, tedaj se poveča skupni prihodek v povprečju za 204€ pri nespremenjeni vrednosti ostalih odvisnih spremenljivk.
- Če se poveča površina zemljišča v uporabi za en hektar, tedaj se poveča skupni prihodek na kmetijo v povprečju za 349€ pri nespremenjeni vrednosti ostalih odvisnih spremenljivk.
- V primeru, da je vlagatelj kmetijski zavarovanec, predvidevamo povečanje skupne prihodka za 125€ pri nespremenjeni vrednosti ostalih neodvisnih spremenljivk.
- Sektor kmetijstva in Stopnja izobrazbe vlagatelja statistično značilno ne vplivata na »Skupni prihodek«. Regija v kateri se kmetija vlagatelja nahaja statistično značilno vpliva na »Skupni prihodek« na kmetiji pri nespremenjeni vrednosti vseh ostalih neodvisnih spremenljivk prvotno vključenih v model.

Dohodek kmečke družine:

- Če se poveča znesek upravičenih sredstev iz ukrepa 112 za 1000€, tedaj se poveča dohodek kmečke družine v povprečju za 198€ pri nespremenjeni vrednosti ostalih neodvisnih spremenljivk.
- Če se poveča zemljišče v uporabi za 1 hektar, tedaj se poveča dohodek kmečke družine v povprečju za 185€ pri nespremenjeni vrednosti ostalih neodvisnih spremenljivk.
- Sektor kmetijstva in Stopnja izobrazbe vlagatelja statistično značilno ne vplivata na »Dohodek kmečke družine«, dokler Regija v kateri se kmetija vlagatelja nahaja statistično značilno vpliva na Dohodek kmečke družine pri nespremenjeni vrednosti vseh ostalih neodvisnih spremenljivk prvotno vključenih v model.

Dohodek kmečke družine/PDM:

- Če se poveča znesek upravičenih sredstev za 1000 evrih, tedaj se poveča dohodek kmečke družine/PDM v povprečju za 143 evrih pri nespremenjeni vrednosti ostalih neodvisnih spremenljivk.
- Če se poveča kmetijska površina za 1 hektar, tedaj se poveča dohodek kmečke družine v povprečju za 142 evrih pri nespremenjeni vrednosti ostalih neodvisnih spremenljivk.
- Sektor kmetijstva in Stopnja izobrazba vlagatelja statistično značilno ne vplivata na »Dohodek kmečke družine/PDM«, medtem ko Regija v kateri se kmetija vlagatelja nahaja statistično značilno vpliva na Dohodek kmečke družine/PDM pri nespremenjeni vrednosti vseh ostalih neodvisnih spremenljivk prvotno vključenih v model.

Na podlagi predstavljenih rezultatov ugotavljamo, da je ukrep 112 (Mladi prevzemniki kmetij) imel največji vpliv na »Skupni prihodek« na kmetiji, na »Dohodek kmečke družine« in na »Dohodek kmečke družine/PDM«, medtem pomembnejših vplivov ukrepa 112 na »Število polnovrednih delovnih moči« in »Število glav velike živine« ni bilo.

Z dodatno vključitvijo sklopa umetnih spremenljivk »Stopnja izobrazbe«, »Sektor« in »Regija« smo ugotovili, da stopnja izobrazbe ni dejavnik, ki pomembno vpliva na socio-ekonomski status kmetij. Z vključitvijo spremenljivke »Regija« smo izvedli prostorsko ekonometrično analizo na ravni slovenskih statističnih regij, pri čemer pa smo ugotovili, da so vsi predlagani modeli s tem značilno izboljšani in da je lega kmetije na določeni statistični regiji dejavnik, ki ima vpliv na socio-ekonomski status kmetij. Različni proizvodni sektorji v kmetijstvu s katerimi se kmetije ukvarjajo pa so dejavnik, ki statistično značilno vplivajo na »Število polnovrednih delovnih moči« na kmetiji.

Na podlagi predstavljenega, lahko sklepamo, da je ukrep 112 imel pomemben vpliv na ekonomske kazalnike poslovanja kmetij, posebej na »Dohodek kmečke družine« in »Dohodek kmečke družine/PDM«. Prostorska ekonometrična analiza je pokazala različne vplive omenjenega ukrepa na ekonomske kazalnike poslovanja kmetij, odvisno od lege kmetije določeni statistični regiji. Ugotovili smo, da sta se indikatorja »Dohodek kmečke družine« in »Dohodek kmečke družine/ŠDM« statistično značilno povečala v Obalno-kraški regiji v primerjavi z ostalimi statističnimi regijami, kot tudi statistično značilne razlike med regijami Zahodne kohezijske regije in regijami Vzhodne kohezijske regije. Omenjene razlike lahko pojasnimo v kontekstu različnega razvoja kmetijske dejavnosti v različnih statističnih regijah, kot tudi v kontekstu značilnosti samih kmetijskih gospodarstev Obalno-kraške regije v primerjavi s kmetijskimi gospodarstvi ki izhajajo iz drugih slovenskih statističnih regij.

3.5 SKLEPI IN PRIPOROČILA ZA STRATEŠKO NAČRTOVANJE KMETIJSKE POLITIKE V SLOVENIJI

Študijo zaključujemo s sklepi in priporočili, ki smo jih oblikovali predvsem v kontekstu zahtev strateškega načrtovanja, ki jih v svojem predlogu zakonske ureditve Skupne kmetijske politike (SKP) za obdobje po letu 2020 predlaga Evropska komisija (Uradni list EU, 2018). Temu dodajamo tudi nekaj priporočil za izboljšanje procesa strateškega načrtovanja kmetijske politike v Sloveniji.

3.5.1 Nov pristop v kmetijski politiki EU: strateško načrtovanje na ravni držav članic

Temelj strateškega načrtovanja SKP so nove prioritete kmetijske politike, ki so zajete v treh splošnih in devetih specifičnih ciljih SKP v programskem obdobju 2021–2027 (Evropska komisija, 2018b). V času zaključevanja dela na tej študiji so bili sicer objavljeni šele zakonodajni predlogi, ki bodo tekom medinstitucionalnih pogajanj na ravni EU še nekoliko spremenjeni. Na podlagi preteklih sprememb SKP pa lahko s precejšnjo gotovostjo trdimo, da se temeljne značilnosti predlagane ureditve ne bodo spremenile, pri čemer imamo v mislih predvsem strateško načrtovanje na ravni držav članic, ki je deležno osrednje pozornosti v sklepnem delu te študije.

3.5.1.1 CILJI SKUPNE KMETIJSKE POLITIKE V OBDOBJU 2021–2027

Kot razlogi za spremembe (reformo) SKP so v dokumentu Evropske komisije navedeni naslednji družbeni izzivi: nihanje cen na kmetijskih trgih, globalna trgovina, podnebne spremembe, skrb za okolje, depopulacija, krepitev odpornosti, digitalizacija in generacijska prenova. Cilji SKP 2021–2027 v veliki meri odražajo Cilje trajnostnega razvoja Združenih narodov in Junckerjevih deset priorit (preglednica 61). Identificirani izzivi izpostavljajo težavno okolje, v katerem deluje kmetijstvo, kar lahko interpretiramo kot poskus utemeljevanja nadaljevanja razdelitvene logike Skupne kmetijske politike EU.

Vrstni red navedbe ciljev SKP, tako splošnih kot specifičnih (Preglednica 61), odraža pomen posameznih elementov in logiko reform v celoti. Na prvem mestu je tako še vedno dohodek kmetijstva »po vsem ozemlju« v povezavi z odpornostjo, ta kombinacija ciljev pa kaže na ohranjanje razdelitvene logike podpor. Besedna zveza »po vsem ozemlju« nakazuje na zavezanost k nadaljnji konvergenci plačil. Prehranska varnost oziroma povečanje proizvodnje še vedno vsaj nominalno nastopa kot eden izmed primarnih ciljev skupne politike. Šele za tem pride ekonomski cilj tržne usmerjenosti in konkurenčnosti, medtem ko je položaj v verigah potisnjen na zadnje mesto ekonomskih ciljev.

Med okoljskimi cilji je v ospredje postavljeno prilagajanje na podnebne spremembe, torej pasivni pristop, in izpostavlja negotovost, ki so ji kmetijski proizvajalci podvrženi zaradi podnebno pogojenih tveganj. Za tem ciljem pride na vrsto učinkovito upravljanje z naravnimi viri (varstvo okolja). Kot tretji cilj v tem sklopu je navedeno ohranjanje biotske pestrosti in krepitev ekosistemskih storitev (varstvo narave), ki je podobno kot v prejšnjem programskem obdobju opredeljeno kot svoj cilj.

Družbeni cilji se začenjajo z generacijsko prenovo in konkurenčno usposobitvijo kmetij, kar bi sicer bolj sodilo med ekonomske cilje, položaj teh ciljev pa nakazuje, da so strukturna vprašanja potisnjena v drugi plan. Tudi cilji, povezani z zaposlovanjem, gospodarsko rastjo, socialno vključenostjo in krepitevijo biogospodarstva ter večjim osredotočanjem na zahteve potrošnikov, so potisnjeni nekoliko v ozadje. To lahko razumemo kot poskus osredotočenja skupne kmetijske politike na vprašanja, povezana s kmetijstvom. Cilji, ki segajo onkraj sektorskih ciljev na področja novih poslovnih modelov in verig vrednosti ter blaginje na podeželju, so prikazani kot neke vrste dopolnitev temeljnih nalog SKP.

Spodbujanje znanja, inovacij in digitalizacije v kmetijstvu in na podeželskih območjih ohranja vlogo horizontalnega cilja in še naprej pridobiva na pomenu.

Preglednica 61. Predlagani splošni in specifični cilji Skupne kmetijske politike v obdobju 2021–2027 (povzeto po Uradnem listu EU, 2018)

Spodbujanje pametnega, odpornega in raznolikega kmetijskega sektorja, ki zagotavlja prehransko varnost	Krepitev skrbi za okolje in podnebnih ukrepov ter prispevanje k doseganju okoljskih in podnebnih ciljev Unije	Krepitev socio-ekonomskega razvoja podeželskih območij
(1) Podpora vzdržnim dohodkom in odpornosti kmetij po vsem ozemlju EU za povečanje prehranske varnosti	(4) Prispevanje k blažitvi podnebnih sprememb in prilagajanju nanje ter k trajnostnim virom energije	(7) Privabljanje mladih kmetov in spodbujanje razvoja podjetništva na podeželju
(2) Krepitev tržne usmerjenosti in povečanje konkurenčnosti, tudi z večjim poudarkom na raziskavah, tehnologiji in digitalizaciji	(5) Spodbujanje trajnostnega razvoja in učinkovitega upravljanja naravnih virov, kot so voda, zemlja in zrak	(8) Spodbujanje zaposlovanja, rasti, socialne vključenosti in lokalnega razvoja na podeželskih območjih, vključno z biogospodarstvom in trajnostnim gozdarstvom
(3) Izboljšanje položaja kmetov v verigah vrednosti	(6) Prispevanje k varstvu biotske raznolikosti, krepitev ekosistemskih storitev ter ohranjanje habitatov in krajine	(9) Izboljšanje odziva kmetijstva EU na zahteve družbe v zvezi z hrano in zdravjem, vključno z varno, hranljivo in trajnostno hrano, ter dobrobiti živali
Spodbujanje znanja, inovacij in digitalizacije v kmetijstvu in na podeželskih območjih		

3.5.1.2 IZVEDBENI MODEL KMETIJSKE POLITIKE

Uredbe v zvezi z novimi pristopi izvajanja SKP sledijo temu, kar se je napovedovalo že v predhodnih dokumentih, npr. v Sporočilu Komisije o prihodnosti skupne kmetijske politike (Uradni list EU, 2017). Namesto pravil za doseganje skladnosti (*compliance*), ki zagotavljajo enoten okvir na ravni EU in vse do posameznega upravičenca, značilnih za dosednji model SKP, bo za novo obdobje značilno »osredotočenje na rezultate in učinke« ter pristop »prilagojen specifičnim potrebam«.

V okviru novega modela bodo tako na ravni EU postavljeni skupni okvirni cilji SKP in kazalniki za vrednotenje doseženega, nabor intervencij ter določene druge enotne določbe. Države članice bodo znotraj tega okvira oblikovale strateške načrte, v katerih bodo opredeljeni nacionalni izvedbeni cilji, prilagoditve ukrepov ter spremljanje napredka. Pri tem bodo morale zagotoviti, da ne bo prišlo do izkrivljanj notranjega trga ter do prevelikih administrativnih bremen ali dodatnih bremen za upravičence. To kaže, da bo odgovornost za pameten pristop in administrativno breme prenešana na države članice, medtem ko bo Komisija odgovorna predvsem za potrditev strateških načrtov in spremljanje njihovega izvajanja.

Kakovost dejanskih strateških načrtov bo na nacionalni ravni odvisna od kakovosti javne razprave, pa tudi od usposobljenosti nosilnih institucij, podpornega sistema in končnih upravičencev za kakovosten prehod v politiko, utemeljeno na dejstvih in oblikovano v okviru ustaljenega cikla politike. Medtem ko bodo dobro pripravljene države možnost prilagoditev izkoristile za oblikovanje bolj ciljnih ukrepov, je upravičena bojazen, da se bo nov model SKP v slabše pripravljenih državah članicah povzročil zastoje v izvajanju in dodatno administrativno breme za upravičence. V teh primerih je pričakovati, da bo Komisija odigrala vlogo t.i. skrbnika (*gatekeeperja*), saj interesne skupine v bolj razvitih državah ne bodo dopustile nelojalne konkurence oziroma bodo zahtevale nacionalno sofinanciranje.

Strateško načrtovanje na ravni držav torej Komisija razume kot nekaj, kar Skupno kmetijsko politiko ohranja »skupno« ob vse večji raznolikosti in prilagodljivosti. V primeru ustreznega izvajanja bo

preprečevalo tekmo nižanja standardov ter omogočalo oblikovanje različnih praks in učenje med državami članicami. Ta vloga bo postala bolj očitna s krepitvijo fleksibilnosti, ki se kaže kot dolgoročen trend razvoja SKP.

Sprotno preverjanje izvajanja strateških načrtov SKP bo potekalo s pomočjo letnih poročil, v katerih bodo države članice opisale svoj napredek s pomočjo sistema kazalnikov, ki bo dogovorjen na ravni Unije. V primeru več kot 25-odstotnega odmika od posameznega mejnika za zadevno leto poročanja bo lahko Komisija od države članice zahtevala pripravo akcijskega načrta s popravnimi ukrepi in pričakovanim časovnim okvirom. V skrajnem primeru, da država članica oblikuje neustrezen načrt, ki ne dobi odobritve Komisije, lahko pride celo do zadržanja plačil. Uveden bo tudi sistem nagrajevanja uspešnosti na področju okolja in podnebnih sprememb. Ob ustrezni ravni uspešnosti na teh področjih bodo namreč države deležne izplačila 'nagrade' v višini 5 % sredstev za razvoj podeželja za leto 2027. Nedoseganje ciljev torej zaenkrat še ne bo vzrok za finančno kazen, bo pa neupravičenost do dodatnih 5 % gotovo povzročila določen pritisk javnosti in slabše pogajalsko izhodišče v naslednji proračunski perspektivi EU. Matthews (2018a) sicer opozarja, da bi lahko sistem nagrajevanja ob premajhnem notranjem in zunanem pritisku deloval celo negativno, in sicer predvsem v smislu spodbujanja premalo ambicioznih zastavljenih ciljev v strateških načrtih.

V Sloveniji so prvi odzivi na izvedbeni model precej zadržani in kritični v smislu, da ne gre za resnično poenostavitev (MKGP, 2018a), pri čemer je dokaj zapostavljen vidik poenostavitve, ki izhaja iz možnosti oblikovanja nacionalnim razmeram prilagojenih pravil. Vtis je, da se Slovenija s tem uvršča med države, ki dvomijo v lastne zmožnosti kakovostnega načrtovanja ter snovanja politik in ukrepov oziroma se želi še naprej zanašati na navodila Evropske komisije. To je seveda pogojeno tudi z objektivnimi danostmi, kot je pomanjkanje primernih kadrov in načinov načrtovanja. Problem je kompleksen in se mu posvečamo v nadaljevanju.

3.5.1.3 ELEMENTI STRATEŠKEGA NAČRTA

Strateški načrt SKP bo predvidoma temeljil na analizi prednosti, slabosti priložnosti in nevarnosti (SWOT) in opredelitvi potreb po posameznih specifičnih ciljih SKP (preglednica 61). Pri tem je treba pri okoljskih in podnebnih ciljih upoštevati relevantno področno zakonodajo, posebno mesto pa bo zavzemalo tudi upravljanje s tveganji. Vse potrebe bo treba podrobno opisati na podlagi zadnjih razpoložljivih in najbolj zanesljivih podatkov, izvesti njihovo prioritizacijo ter utemeljiti izbor potreb, ki jih bo obravnaval strateški načrt SKP. Pri tem je mogoče koristiti sredstva iz obstoječe tehnične pomoči (Uradni list EU, 2018).

V naslednjem koraku bo treba določiti intervencijsko logiko ukrepanja za vsak specifični cilj. To pomeni postavitve ciljnih vrednosti in mejnikov za vse skupne in specifične kazalnike, navedene v prilogi Uredbe, ter opredelitev in utemeljitev izbora instrumentov iz danega nabora. Pri tem bo treba upoštevati prispevek obstoječih mehanizmov (ocena učinkov dosedanjega izvajanja) ter izkazati celovitost in skladnost s cilji v okoljski in podnebni zakonodaji.

Intervencijski strategiji bo treba priložiti tudi pregled okoljske in podnebne strukture strateškega načrta ter pregled intervencij in posebnih pogojev v zvezi s specifičnim ciljem generacijske prenove in spodbujanja podjetništva. Hkrati s tem Komisija pričakuje večjo vlogo nacionalnih ukrepov, vključno z opisom spremljajočih podpornih aktivnosti za ti dve področji v okviru nacionalnih politik. SKP bo v tem smislu omogočala dodaten okvir za ukrepanje. Posebej bo treba utemeljiti tudi pristop k upravljanju s tveganji, pri čemer se pričakuje vključitev vsaj ene izmed shem, ki jih predvideva predlog skupne zakonodaje (sofinanciranje zavarovalnih premij ali podpora pri vzpostavitvi oziroma delovanju vzajemnih shem upravljanja s tveganji), ter predložiti pregled sektorskih intervencij (Uradni list EU, 2018). Trenutno stališče Evropske komisije je, da zgolj nacionalni ukrepi upravljanja s tveganji v

kmetijstvu ali ukrepi s posrednim učinkom (npr. podpore naložbam za zmanjšanje proizvodnih tveganj v kmetijstvu) ne zadoščajo.

Države članice bodo v strateških načrtih v danih okvirih samostojno opredelile skupne elemente intervencij, kar vključuje opredelitev pojmov kmetijska dejavnost, kmetijska površina, upravičena površina, pravi kmet (oz. pristni kmetovalec), mali kmet in mladi kmet. Evropska komisija v primeru pravega kmeta postavlja zgolj okvirno (negativno) definicijo v smislu, da mora opredelitev zagotoviti, da se podpore ne dodelijo tistim, katerih kmetijska dejavnost ni glavna poslovna dejavnost oziroma ta predstavlja zgolj zanemarljiv delež dejavnost (z izjemo večdejavnih kmetov) (Uradni list EU, 2018). Zavedajoč se pomembnosti enakopravne obravnave kmetijskih gospodarstev in ohranitve mešanih kmetij je potrebno paziti, da podrobnejše opredelitve aktivnega kmeta na ravni države članice ne zarežejo v obstoječo strukturo kmetijstva.

Do določene mere samostojno bo treba opredeliti tudi (ne)vezane podpore in zahteve novega sistema Pogojenosti. Ko gre za proizvodno vezane podpore ali za vprašanje intenzivnosti podpor, bodo države pri elementih v njihovi pristojnosti morale upoštevati obstoječe zaveze, denimo okvir WTO. Za preprečitev dvojnega financiranja bo treba upoštevati tudi ustrezno razmejitev z drugimi skladi, ki delujejo na podeželju.

Manevrski prostor pri določanju definicij za članice pomeni precejšnje možnosti, hkrati pa tudi izziv. Na definicije bo namreč vezano izvajanje, spremljanje (ustrezni podatki) in nadzor. Ob tem bodo države deležne manjše zaščite, ko gre denimo za skladnost z zavezami WTO in podobno, in bodo izpostavljene neposrednim pritiskom, kar bo obremenjujoče predvsem za članice z manj viri.

Strateški načrt bo vseboval tudi podroben opis izbranih instrumentov iz nabora neposrednih plačil, sektorskih intervencij in intervencij za razvoj podeželja z naslednjimi elementi:

- morebitna struktura instrumentov,
- teritorialni obseg,
- zahteve, ki zagotavljajo dejanski prispevek k specifičnim ciljem ter pri okoljskih in podnebnih instrumentih tudi povezavo z zahtevami iz sistema Pogojenosti,
- pogoji za upravičence,
- skladnost s sporazumi WTO (t.i. »green box«, tj. intervencije, ki ne povzročajo tržnih izkrivljanj),
- načrtovani output ter letni zneski podpore, vključno z obliko in stopnjo podpore,
- letna dodeljena finančna sredstva po ukrepih,
- navedba, ali je instrument predmet ocene državne pomoči.

Možna je tudi fleksibilnost v smislu določitev podpor v določenem intervalu za lažje kasnejše izvajanje.

Strateški načrt bo torej vseboval pregledne tabele s cilji, ukrepi in sredstvi, poglavje o vodenju in koordinaciji, razdelek o AKIS in strategiji digitalizacije, v prilogah pa celotno SWOT analizo, predhodno vrednotenje ter opis procesa in rezultate posvetovanja z deležniki.

Komisija bo strategijo odobrila v osmih mesecih, kar ne zajema časa, ko dokument ni pri Komisiji (vračanje in popravljanje). Kriteriji za oceno bodo popolnost (*completeness*), konsistentnost, celovitost ter prispevek k ciljem. Kriteriji kažejo, da bo vsaj v začetni fazi poudarek na izpolnjevanju formalnih zahtev, medtem ko bodo cilji in njihovo doseganje vsaj v začetku bolj odvisni od kakovosti in celovitosti javne razprave ter usposobljenosti vseh udeležencev v procesu izvajanja intervencij (organi upravljanja, podporne institucije, upravičenci).

Spremljanje bo potekalo na podlagi letnih poročil o uspešnosti, odgovornost za pripravo pa nosita upravljavski organ in plačilna agencija. Kot je bilo že izpostavljeno, lahko na podlagi letnih poročil Komisija od države članice zahteva predložitev akcijskih načrtov za odpravo nepravilnosti oziroma zaostankov.

Če primerjamo pričakovano dinamiko in kakovost spremljanja z obstoječimi programi razvoja podeželja, lahko opazimo, da gre za bolj strateški ter k rezultatom in učinkom usmerjen pristop, ki zahteva hitro ukrepanje. Zaenkrat se v programih razvoja podeželja s podobno dinamiko poroča kvečjemu o outputih in porabi sredstev, kar pa je bolj tehnična kot vsebinska in politična naloga. Učinkovito izvajanje takšnega pristopa zahteva kakovostne človeške vire (denimo strateške delovne ekipe), dobro koordinacijo in organizacijo procesa ter demokratičen diskurz, ki vključuje širok krog deležnikov, nenazadnje pa tudi dobro analitično in strokovno podporo.

3.5.1.4 INSTRUMENTI V OBLIKI NEPOSREDNIH PLAČIL

Neposredne podpore, vezane na površino, v novi ureditvi ostajajo ključni instrument SKP. Predlog uredbe predvideva dodatno konvergenco podpor med državami članicami v obsegu 50 % obstoječe razlike do 90 % povprečja EU. Glede na razlike, ki so ostale po konvergenci v okviru prejšnje reforme, in obseg konvergence v okviru prejšnje reforme bo učinek predvidene dodatne konvergence relativno majhen.

Več pozornosti je bilo tako v strateških dokumentih kot med javno predstavitvijo predloga uredbe namenjene prerazporejanju sredstev med majhnimi in velikimi prejemniki. Uredba predvideva prerazporeditve glede na velikost prejemnikov, saj je zmanjšanje plačil predvideno že od zneska 60.000 EUR pa vse do obvezne kapice (100 % zmanjšanje plačil) za zneske, ki presegajo 100.000 EUR na prejemnika, upošteva stroške dela. Tako pridobljena sredstva ostanejo znotraj države, porabiti pa jih je mogoče za redistributivno plačilo ali za ukrepe II. stebra.

V okviru trenutnega modela SKP je zmanjšanje plačil določeno za osnovna plačila in SAPS, ki presegajo 150.000 EUR, z možnostjo upoštevanja stroškov dela. V sedanjem programskem obdobju je zmanjšanje plačil za minimalno 5 % nad 150.000 EUR uvedlo 14 držav članic. Nadaljnjih 12 držav članic je uvedlo t.i. kapico, tj. 100 % zmanjšanje plačil, ki presegajo določen mejnik, in sicer je 6 držav izbralo mejnik 150.000 EUR (vključno s Slovenijo), Madžarska 176.000 EUR, Bolgarija, Španija in Wales 300.000 EUR ter Italija in Škotska 500.000 EUR. Preostale države članice so uvedle zgolj redistributivno plačilo. Od navedenih držav jih zgolj 11 uporablja možnost upoštevanja stroškov plač (tudi Slovenija) (Henke *et al.*, 2015).

Nova Uredba v primerjavi s sedanjim modelom predvideva uveljavljanje zmanjšanja plačil za celoten znesek neposrednih plačil, torej ne več zgolj za osnovno plačilo. Prav tako je Komisija prerazporejanje sredstev predvideva že nad nekoliko nižjim pragom. Sami zneski bodo zaradi povečanja osnove in zmanjšanja neposrednih plačil sicer ostali približno enaki, hkrati pa bo osnovo zniževalo sedaj obvezno upoštevanje stroškov dela.

Zanimiva je še primerjava s prvotnimi predlogi modulacije Komisije v okviru Fishlerjeve reforme (2003) in Zdravstvenega pregleda SKP (2008), ki niso upoštevali stroškov dela, sredstva (3–5 % nad 5.000 EUR v okviru Fischlerjeve reforme in dodatnih 5 % v okviru Zdravstvenega pregleda) pa so polnila II. steber. Degresivna kapica, ki je bila uvedena v okviru Zdravstvenega pregleda, je veljala za plačila nad 300.000 EUR. Primerjava kaže na konservativnost sedanjega pristopa Komisije, ko gre za premeščanje med kmeti, stebri in državami članicami (Matthews, 2018b).

Predvsem zaradi upoštevanja izdatkov za delo večje spremembe niso previdene. Glede na povprečno podporo na hektar v EU (256 EUR/ha), 60.000 EUR predstavlja okrog 240 hektarjev veliko kmetijo. Izračuni Matthews (2018b), ki upoštevajo velikostne razrede kmetij in stroške dela po državah, kažejo, da so spremembe verjetne v nekaterih novih državah članicah, pri čemer bodo opaznejše le na Madžarskem (6-odstotna sprememba). Predvidena rast stroškov dela in upadanje podpor v teh državah bosta učinek še zmanjšala. Strošek dela sicer predstavlja tudi sezonsko delo, vendar glede na ponudbo dela to zaradi premajhnega obsega gospodarstev na vplivnem območju ukrepa na dejanske dohodke v sektorju ne bo pomembno vplivalo. V skladu z novim predlogom bo za male kmete še naprej mogoč poenostavljen način izplačila podpor v obliki pavšalnega zneska, pri čemer bo definicija malega kmeta v danem okviru odvisna od države članice.

Države članice bodo morale minimalno 2 % neposrednih plačil rezervirati za dopolnitev podpor (top-up) ali začetno pomoč mladim kmetom oziroma prevzemnikom. Posebna strategija na področju specifičnega cilja, povezanega s problematiko mladih kmetov, je kot že rečeno tudi obvezni del strateškega načrta SKP in predvideva kombiniranje z nacionalnimi ukrepi. Ob tem je za financiranje shem za dostop do zemljišč, medgeneracijska partnerstva, investicije in usposabljanje mogoče uporabiti tudi sredstva II. stebra. Na voljo se še finančni instrumenti za zagonsko pomoč podjetjem, sredstva EIB in podobno.

3.5.1.5 OKOLJE IN PODNEBNE SPREMEMBE

Ključni element strateškega načrtovanja na področju okoljskih in podnebnih ciljev nove SKP bo okoljska in podnebna struktura (t.i. Zelena struktura), v kateri bo treba opredeliti pregled sistema ukrepanja na tem področju. Opisati bo treba tudi, kako bodo omenjena struktura prispevala k doseganju že določenih nacionalnih ciljnih vrednosti v področni zakonodaji in dokumentih (Uradni list EU, 2018).

Uredba uvaja nov sistem pogojenosti, ki povezuje dohodkovno podporo z ustreznimi kmetijsko-okoljskimi praksami. Predvidena je t.i. okrepljena pogojenost, ki poleg sedanjega, vendar nekoliko razširjenega nabora zahtev iz sistema Navzkrižne skladnosti, vključuje tudi elemente iz obstoječe Zelene komponente (okoljsko občutljivo trajno travinje, »Kolobar« namesto obstoječe Diverzifikacije kmetijskih rastlin ter »Neproizvodna območja« namesto obstoječih Površin z ekološkim pomenom (PEP). Izjem in omejene veljavnosti glede na velikostne razrede kmetij v predlogu ni več. Tu so še dodatne zahteve, vezane na ohranjanje organske snovi v tleh, prepoved pretvorbe travinja na območjih Natura 2000 in uvedbo novega orodja za trajnostno upravljanje s hranili na kmetijah. Vse to kaže na povečano okoljsko ambicioznost, ki jo morajo dosegati strateški načrti držav članic in posledično kmetijska gospodarstva, vključena v sistem neposrednih plačil.

Novost so tudi Sheme za podnebje in okolje (t.i. Eko sheme), ki se bodo financirale iz sredstev I. stebra. Ta instrument bodo morale države članice obvezno vzpostaviti, vendar pa bo vključitev v shemo za kmete prostovoljna. Države članice lahko ukrepe in zahteve Eko sheme v skladu s svojimi danostmi in prioritetami oblikujejo samostojno. Podpora se v obliki letnega plačila na upravičeni hektar lahko odobri bodisi kot plačilo upravičencem za nadomestilo celotnih ali dela nastalih dodatnih stroškov ali izpada dohodka zaradi obveznosti (podobno kot pri obstoječem ukrepu KOPOP) bodisi kot plačila, ki dopolnjujejo osnovno dohodkovno podporo. Pri tem zlasti slednja možnost omogoča razvoj pomembnih novih rešitev, predvsem v smislu ohranjanja določenih tradicionalnih proizvodnih sistemov, ki imajo visoko naravovarstveno vrednost. Ocenjujemo, da so Eko sheme največja inovacija v predlogu instrumentov SKP, ki omogoča precejšnjo diferenciacijo politik med državami članicami.

Druga plat predloga je, da lahko države same definirajo minimalne standarde (npr. za neproduktivna območja), medtem ko so v obstoječem modelu določeni minimalni deleži (npr. za PEP). Vprašanje je tudi, kakšno vlogo bo imela Eko shema, saj delež sredstev za to shemo določijo države same. Tovrstna

prostovoljnost pomeni, da bo raven ambicije povsem odvisna od držav članic in strateških načrtov. Kot možne razloge za vzpostavitev Eko shem se omenja predvsem upravičenost nekmetskih subjektov do tega dela sredstev ter vzpostavitev vstopnih pogojev ali spodbud za nekatere ukrepe II. stebra. Še en mogoč razlog za uvedbo Eko shem so obvezne kvote porabe sredstev za okoljske in podnebne namene (Matthews, 2018a).

Skladno s predlogom Uredbe bo treba 30 % sredstev II. stebra porabiti za kmetijsko-okoljsko-podnebne ukrepe, pri čemer v tem deležu ne bo upoštevan prispevek ukrepov na področju znanja, naložb in sodelovanja ter podpor za območja z naravnimi in drugimi omejitvami (OMD). Skladno s Pariškim sporazumom in zavezami Ciljev trajnostnega razvoja Združenih narodov mora SKP 40 % proračuna prispevati k uravnavanju podnebnih sprememb. Pri tem bodo za ovrednotenje ukrepov uporabljene uteži, dogovorjene v okviru Konference ZN o trajnostnem razvoju ('Rio+20'): 40 % za različne sheme neposrednih plačil, 100 % za Eko sheme, 100 % za ukrepe, ki sodijo v prej omenjenih 30 % sredstev znotraj II. stebra, ter 40 % za izdatke za naravne in druge prostorske omejitve kmetovanju (Uradni list EU, 2018).

Zgornje uteži lahko vplivajo na državo, ki bi se znotraj I. stebra želela usmeriti na proizvodno vezane podpore, znotraj II. stebra pa na podpore naložbam. S tem namenom bo sicer omogočena dodatna fleksibilnost prenosa sredstev v II. steber za podnebne spremembe (15 % + dodatnih 15 %). To zadnje sicer spet postavlja pod vprašaj vlogo Eko shem (Matthews, 2018a).

Uredba predvideva tudi prepoved absolutnega zmanjšanja sredstev za okolje glede na prejšnje obdobje (*no backsliding*) ter dodatek za rezultate (*performance bonus*) v letu 2026 za tiste države članice, ki bodo dosegale vsaj 90 % ciljnih vrednosti kazalnikov na področju okoljskih in podnebnih ciljev, in sicer v vrednosti 5 % letne nacionalne ovojnice za razvoj podeželja za leto 2027.

3.5.2 Izzivi novega strateškega načrtovanja

3.5.2.1 SKLEPI VREDNOTENJA PO IZVEDENIH CILJIH V LUČI NOVEGA STRATEŠKEGA NAČRTOVANJA

Zaradi realnih podatkovnih omejitev vrednotenje ukrepov kmetijske politike v Sloveniji v veliki meri temelji na kvalitativnem ocenjevanju in strokovni ekspertizi. Zavedajoč se teh omejitev smo izvedli raziskavo na način, ki zagotavlja transparentnost in ponovljivost uporabljenih pristopov, vmesni rezultati pa so bili obravnavani v širokem in kompetentnem krogu strokovnjakov. Sklepe, ki izhajajo iz pričujočega vrednotenja, kaže razumeti predvsem kot prispevek raziskovalne skupine h kakovostnemu vodenju kmetijske politike v Sloveniji v luči predstavljenih načel strateškega načrtovanja te politike na ravni EU.

Ključne ugotovitve vrednotenja politike lahko strnemo v naslednjih točkah:

- (1) *Politika naslavlja veliko ciljev s celim nizom ukrepov.* Značilna je razpršenost delovanja ukrepov, ki večinoma naslavlja izvedene cilje kmetijske politike, vendar so pri njihovem doseganju omejeni, manj učinkoviti in manj uspešni.
- (2) *Politika ni dovolj strateško domišljena.* Ugotavljamo pomanjkljivo opredelitev intervencijske logike. Vidno je, da je v ospredju opredeljevanje ukrepov, brez tehtnejših premislekov o potrebah in specifičnih ciljih.
- (3) *Opredelitev potreb je bila nedosledno izpeljana.* Podobno kot v številnih drugih državah članicah bi bilo tudi v slovenski kmetijski politiki smotrno več pozornosti nameniti objektivni (po možnosti podatkovno podprti) utemeljitvi potreb, ki opredeljujejo cilje, obseg intervencij in načine izvedbe ukrepov.
- (4) *Podatkovna podlaga za opredelitev potreb je zelo šibka.* Na nekaterih temeljnih področjih ne spremljamo stanja in ne razpolagamo z ustreznimi podatki (npr. dohodkovni položaj kmetijstva). Na drugih področjih manjkajo tudi analitične podlage o stanju in vplivih nanj (varstvo okolja in narave, celoten spekter družbenih ciljev).
- (5) *Slovenska kmetijska politika doseženega ne spremlja dovolj sistematično in ne spreminja politike v skladu s potrebami in rezultati preteklih ukrepov.* Logika cikla politike, ki je formalno del logike vseh javnih politik v Sloveniji in v EU, na področju slovenske kmetijske politike žal še ni vzpostavljena na primernem nivoju.
- (6) *Iz časovnega in vsebinskega vpogleda v dinamiko kmetijske politike v Sloveniji po pristopu k EU je razvidno, da je pozornost nosilcev odločanja usmerjena v razdelitev sredstev in ohranjanje zgodovinskih pravic.* To dodatno prispeva k šibki strateški naravnosti politike.
- (7) *Ekonomski sektorski cilji so prioriteta kmetijske politike, ki pa glede na razpoložljive kazalnike uspešnosti panoge niso v celoti doseženi.* Ekonomski položaj večine proizvajalcev je kljub širokemu spektru ukrepov in precejšnjim javnim sredstvom neugoden. Problem vidimo predvsem v premajhni usmerjenosti v razvoj.
- (8) *Okoljska in socialna dimenzija kmetijske politike sta podrejeni dohodkovni naravnosti.* Kmetijska politika pridobiva na družbenem pomenu, družbeni cilji argumentirajo sredstva, vendar neravnovesje med tremi elementi trajnosti obstaja. Strateška presoja zahteva drugačno ravnanje.
- (9) *Oblikovanje in prenos znanja ter inovacije nimajo izrazitejšje vloge pri načrtovanju in izvedbi kmetijske politike.* Zmanjševanje proračunskih sredstev v zadnjih letih in premalo učinkovito načrtovanje pomembno prispevata k šibkosti nacionalnega AKIS-a. Na ta način je kakovost politike, ukrepov in razvojne naravnosti bistveno slabša, kot bi lahko bila. S tem ostaja neizkoriščen tudi potencial za zmanjševanje zaostankov za razvitejšimi državami.
- (10) *Politika ni rezultatsko naravnana.* To je zgolj ugotovitev, saj rezultatska naravnosti doslej niti ni bila zahteva pri načrtovanju in izvedbi kmetijske politike EU, vendar zaradi tega prehod v novi model SKP pomeni precejšen obrat v pristopih in načinu delovanja kmetijske politike.

3.5.2.2 DILEME IN CILJI NOVEGA STRATEŠKEGA NAČRTOVANJA

Pred začetkom procesa oblikovanja Strateškega načrta slovenske kmetijske politike za obdobje po letu 2020 je treba sprejeti odločitve o temeljni usmeritvi pri načrtovanju. Na podlagi pričujoče analize in analize zakonodajnih predlogov za prihodnjo SKP predlagamo, da nosilci odločanja pred pričetkom priprave Strateškega načrta izvedejo korake, ki bodo pripomogli k boljšemu načrtovanju in uveljavitvi strateške logike v načrtovanju ukrepov kmetijske politike. V tem procesu je po mnenju raziskovalne skupine smotno, da se soočijo z naslednjimi dilemami:

1. Kako vpeljati logiko cikla politike in strateškega načrtovanja v celoten okvir kmetijske politike v Sloveniji?
2. Kako v večji meri izhajati iz potreb kmetijske politike, utemeljenih z analitičnimi podlagami in podatkovnimi viri, še posebej tam, kjer ne ustrezni podatki niso na voljo, vendar so nujni za učinkovitejšo izvedbo kmetijske politike?
3. Katerim prioritetam kmetijske politike dati glavno prednost in predvsem kako razrešiti dilemo uravnoveženja ekonomskih, okoljskih in družbenih ciljev politike?
4. Kako bodo opredeljene vizije in specifični cilji znotraj posameznih prioritet?
5. Kako v večji meri uvajati ukrepe, ki bodo ciljno naravnani na posamezne cilje ali na skupino izvedenih ciljev?
6. Kako daleč iti z rezultatsko naravnostjo ukrepov in tudi koliko inovacij pri ukrepanju je slovensko kmetijstvo sposobno izpeljati in sprejeti?
7. V kolikšni meri in kako povečati vlogo sodelovanja, kolektivnih rešitev in znanja pri opredelitvi ukrepov?
8. Kako se najbolj učinkovito organizirati za proces načrtovanja, da bo prišlo do strokovno premišljenih in demokratično sprejetih predlogov in rešitev?

Mnogi odgovori so formalno samoumevni. Cikel politike in strateško načrtovanje, podatkovni viri in izhajanje iz potreb določajo že temeljni akti kmetijske in drugih javnih politik in o njih se praviloma niti ni treba odločati. Ključno vprašanje je, ali bodo ta načela tudi dejansko uporabljena v strateškem načrtovanju, ali pa bodo analitične podlage in podatkovni viri uporabljeni zgolj za argumentacijo vnapij sprejetih odločitev.

Pomemben argument za večjo uveljavitev strateškega načrtovanja in intervencijske logike v slovensko kmetijsko politiko je poleg formalnih zahtev novega modela SKP tudi v napovedanem zmanjšanju obsega sredstev. Na ostrejšje pogoje izvajanja, ki iz tega izhajajo, in nove izzive v sektorju bo kmetijska politika lahko dobro odgovorila le z izboljšanjem uspešnosti in učinkovitosti obstoječega nabora ukrepov. Z manj sredstvi bo torej potrebno doseči več.

Mnenje raziskovalne skupine je, da kljub težavam, ki v političnem procesu nastajajo zaradi politično ekonomskih dejstev in institucionalne rigidnosti, ne smemo pristati na to, da se k cilju večje strateškosti in uvajanja sodobnih načel načrtovanja kmetijske politike ne začnemo pogumneje približevati. Tukaj avtorji študije ponovno poudarjamo, da dilem ne bi smelo biti. Treba je vložiti vse napore v uveljavitev strateške logike ter družbenega in ne le sektorskega značaja kmetijske politike, v vzpostavitev in večjo uporabo podatkovnih virov ter v opredelitev potreb kot ključnega elementa določanja politike. Iskati je treba najboljše in najbolj kreativne ukrepe, ki bodo neposredno ali posredno pripeljali do največjega možnega doseganja zastavljenih ciljev.

3.5.2.3 KAKO PRISTOPITI K STRATEŠKEMU NAČRTOVANJU

Opredelitev potreb po intervenciji temelji na **dobrih podatkovnih virih in analitičnih podlagah**. V študiji prikazujemo vrsto kazalnikov, ki smo jih povezali s posameznimi izvedenimi cilji, izhajajočimi iz širokega nabora potreb. Večina jih je uporabnih, vendar je treba sistem kazalnikov razširiti, in sicer

predvsem na tistih področjih, kjer ni dovolj podatkov, vendar so ti pomembni za vodenje na dejstvih utemeljene politike.

V študiji predlagamo vrsto kazalnikov, ki so uporabni v procesu strateškega načrtovanja, obenem pa opozarjamo na potrebo po razširitvi nabora predvsem na tistih področjih, kjer ni dovolj podatkov in so pomembni za vodenje na dejstvih utemeljene politike. V zvezi s tem izpostavljamo nujnost izboljšanja razširitve uporabne vrednosti podatkov o knjigovodstvu na kmetijskih gospodarstvih (FADN), ki so postali temeljni referenčni okvir EU za spremljanje različnih dimenzij dohodkovnega vprašanja v kmetijstvu, ki je tudi temeljno vprašanje kmetijske politike v Sloveniji. Nadalje vidimo potrebo po izboljšanju podatkovnih podlag na področjih varstva okolja in narave ter celotnega spektra socialnih vprašanj. Uporaba podatkov zahteva tudi široko razumevanje povezav, vplivov in učinkov posameznih spremenljivk, za kar so potrebne premišljeno izbrane dodatne ciljne raziskave.

Za podatkovne vire kaže izgraditi **robusten sistem spremljanja**, ki je javno dostopen in je del letnega poročanja o stanju v kmetijstvu. Tak sistem je lahko temelj za poročanje Evropski komisiji in različne presoje učinkov kmetijske politike. Temu se je treba posebej posvetiti in obenem z različnimi študijami okrepiti znanja na tem področju. Marsikatero področje je precej šibko (npr. socialna vključenost) in zahteva precej dodatnih, tudi raziskovalnih naporov.

K oblikovanju podatkovnih virov je treba pristopiti sistematično, izdelati akcijski načrt in zato tudi uporabiti tehnično pomoč, ki je podprta z evropskimi viri. Pri teh prizadevanjih je treba krepiti zunanjo pomoč, obenem pa usposobiti pristojne službe. Pogrešamo več agrarno-ekonomske ekspertize in s tem povezanega usposabljanja kadrov tako na nosilnem ministrstvu kot tudi v podpornih institucijah. Za uspešno načrtovanje in izvajanje kmetijske politike, ki temelji na dejstvih, je treba usposobiti tudi deležnike.

Vzporedno s temi napori je bistvenega pomena vzpostavitev širše razprave na strokovni in politični ravni o **prioritetah in teži posameznih izvedenih ciljev**. Naš nabor izvedenih ciljev je skupaj s prioritetami iz predloga Evropske komisije lahko osnova za določanje prednostnih vprašanj, ki jo je nujno dopolniti in dograditi v razpravi z deležniki. Vzpostaviti je treba hierarhijo prednostnih vprašanj kmetijske politike. Znanje in analize o stanju in potrebah v kmetijstvu in na podeželju je nujno kombinirati s široko demokratično platformo razprave. V to razpravo, ki naj bo vodena profesionalno po metodah za strateško načrtovanje in interaktivni dialog, je treba vključiti predstavnike vseh interesnih skupin in poskušati doseči soglasje o temeljih potrebah slovenske kmetijske politike. Pri tem politični in zasebni interes ne smeta prevladati nad skupnim in družbenim. Tudi za tako delo morajo biti deležniki usposobljeni, predlogi pa morajo ustrezati dejanskim razmeram in biti strokovno utemeljeni. Presoj o uspešnosti uresničevanja posameznih ciljev in učinkov posameznih ukrepov, opravljeno v okviru pričujoče raziskave, vidimo kot pripomoček v procesu opredeljevanja prednostnih vprašanj kmetijske politike.

Vrednotenje ukrepov mora biti narejeno skrbno in strokovno ter omogočati ohranitev, spremembo ali ukinitve posameznega ukrepa kmetijske politike. Posebno pozornost je treba nameniti vprašanjem morebitne vzpostavitve novih ukrepov, ki jih kaže temeljito preveriti z upravičenci. Izpostavljamo nekatera ključna vprašanja in dileme.

Nabor **shem neposrednih plačil** je predložen s predlogu temeljne uredbe SKP. Slovenija je imela doslej precej kompleksen sistem, ki je temeljil na možni ohranitvi zgodovinskih plačil, proizvodno vezanih plačili, dodatkih za mlade prevzemnike in OMD območja ter Zelenem plačilu.

Osnovni scenarij novega sistema neposrednih podpor bi moral biti popolna poenostavitev v smeri enotnega plačila na hektar in odprave plačilnih pravic. Če ta sistem ne omogoča izpolnitve zastavljenih potreb, pri čemer je verjetno tukaj ključna pravična porazdelitev podpor, je treba razmišljati o dodatnih prerazdelitvenih plačilih. Odpreti je treba tudi vprašanje o možnosti različnih zneskov osnovnega plačila. Ta razprava zahteva jasno opredelitev, kaj hočemo in zakaj ima Slovenija tovrstne ukrepe; koga želimo podpirati, kdo kaj potrebuje ter kaj želimo s tem doseči. Potrebne bo precej modrosti in iskanja jasne argumentacije.

Konceptualno največji izziv predstavlja **ново definiranje okoljske, podnebne in naravovarstvene politike kmetijstva**. K temu je treba pristopiti strokovno in analitično ter upoštevati izkušnje dosedanje politike in predvsem dosežke drugih držav na tem področju. Idej ne manjka, vse pa zahtevajo razvitje intervencijske logike, ki temelji na dejstvih. Če si je pri širitvi navzkrižne skladnosti še mogoče predstavljati, v kakšni smeri lahko gre politika, pa je osrednje vprašanje, kako opredeliti novo Eko shemo. Ta je lahko prava inovacija, ki lahko prinese več za okolje in ima tudi dohodkovne elemente, saj tukaj ni treba sloneti na načelu »izgube dohodka«, na katerih temelji opredeljevanje kmetijsko-okoljskih in podnebnih ukrepov. Z njo bi kazalo stimulirati tehnologije trajnostne pridelave na podlagi pripravljenosti kmetov za tovrstne ukrepe, ki bi imeli prostorsko širši domet in dejansko prispevali k okoljskim ciljem.

Na drugi strani je pomembno nadgraditi kmetijsko-okoljske in podnebne ukrepe, in sicer predvsem v smeri večje rezultatske naravnosti in podpore kolektivnim rešitvam in aktivnostim. Potrebno je vzpostaviti sistemsko podporo za ciljne raziskave in testiranje uspešnosti novih predlogov ukrepov za doseganje okoljskih in naravovarstvenih ciljev. Po drugi strani kaže ukrepe tudi preveriti s kmetijskimi gospodarstvi, pri čemer možnosti segajo od testiranja ukrepov, analize njihove pripravljenost za sodelovanje do uvajanja pilotskih shem.

Predlagamo, da je ena pomembnih odločitev novega strateškega načrta **odločitev za razvoj**, in to upoštevajoč vse tri vidike trajnosti. V prvi vrsti to velja za gospodarske vidike, vendar v ravnovesju z okoljskimi in socialnimi vidiki. To pomeni, da so vsi ukrepi opredeljeni tudi z vidika, kaj bodo javna sredstva prinesla v razvojnem smislu (rast obsega, učinkovitosti in storilnosti v gospodarskem smislu, upoštevajoč širše okoljske in družbene učinke). Tukaj je treba vnesti predvsem vidik kreativnosti idej in kolektivnosti rešitev, ki omogočajo rast kmetijskih gospodarstev. Prav **krepitev agroživilskih verig** bi lahko bila nov element, ki bi pomagal bolj povezati člene agroživilske verige ter jim omogočil večjo dodano vrednost in dohodkovno stabilnost.

Znanje in inovacije žal v Sloveniji še niso prepoznani kot ključni dejavnik sprememb in razvoja. Tukaj je novi strateški načrt lahko tisti nujni obrat v upravljanju kmetijske politike. Znanje naj postane ne le osrednja prioriteta, ampak tudi vodilo in vzvod za dodelitev podpor. Uveljavitev znanja bo zahtevala tudi precejšnje spremembe pri upravičencih. Navajeni so, da si sami kreirajo rešitev, potem pa zahtevajo javno podporo. Vse preveč je primerov, da tovrstne javne podpore potem ne dajejo rezultatov prav zato, ker niso bile dovolj strateško premišljene in ker to pri razdelitvi sredstev ni bilo dovolj upoštevano.

V Sloveniji je zato potrebna nova zaveza za razvoj, ki bo spodbujala oblikovanje avtonomnih in kreativnih posameznikov in skupin, ki bodo sposobni načrtovati in tudi skupno izvajati rešitve. Za tovrstne namene je premalo javnih podpor, ki ne ustrezajo potrebam in možnostim kmetijstva podeželskega prostora in njenih prebivalcev kot to žal odraža usoda trenutne izvedbe Strategije pametne specializacije.

Pomemben vidik pri načrtovanju in izvajanju novih ukrepov je tudi krepitev nosilnih institucij v smeri bolj kakovostne izpeljave ukrepov in uporabe sodobnih tehnologij in pristopov pri izvajanju in nadzoru. Cilj obojega mora biti **zmanjševanje administrativnih bremen za upravičence**, čeprav ne na račun kakovosti izvedbe. Predvsem na področju ustvarjanja znanja in sodelovanja je treba pri zasnovi razpisov omogočiti dovolj fleksibilnosti in prostora, da imajo upravičenci **možnost predlagati in razvijati inovativne rešitve**. Pri tem so lahko zgled nekateri dobro razviti sistemi zasnove, ocenjevanja in izvajanja podobnih ukrepov, ki že potekajo v okviru nekaterih evropskih programov, pri čemer kaže izpostaviti predvsem programa LIFE in Horizon 2020.

3.5.2.4 ZAKLJUČNA MISEL

Slovenijo čaka tretja korenita sprememba kmetijske politike po osamosvojitvi. Prva je bila osamosvojitve, kjer smo za zgled vzeli zahodnoevropski model kmetijske politike (Avstrija, ki še ni bila članica EU, potem Švica in seveda EU). Uvedli smo tržno-cenovne podpore in dali prednost razvoju družinskih kmetij. Druga sprememba so bila pristopna pogajanja in pristop k Evropski uniji. Že pred pristopom smo s svojimi sredstvi in znanjem prilagodili SKP model, ki je temeljil na proizvodno vezanih plačilih in močnem II. stebru, kar je vodilo v uspešen zaključek in absorpcijo sredstev po pristopu. Nato smo 14 let sledili Evropski komisiji in poskušali svoje prednosti najti v rešitvah, ki so prihajali iz Bruslja. Bili smo solidni, če že ne odlični v izpolnjevanju obvez SKP. Danes ugotavljamo, da je to imelo pomemben vpliv na ohranitev kmetijstva, poseljenosti in obdelanosti krajine, prispevalo je k razvoju številnih posameznih kmetijskih gospodarstev, manj pa je vplivalo na razvoj agroživilstva kot takega in na izboljšanje stanja okolja in narave.

Zato je potrebna korenita sprememba, ki pomeni prevzem odgovornost in opredelitev lastnih potreb, ciljev in ukrepov na državni ravni. Pri tem bo treba seveda preseči sektorske okvire ter pogledati čez plot kmetijstva in sprejeti njegovo novo družbeno razsežnost. Družbeni položaj kmetijstva se je močno spremenil. Smo sredi nove tehnološke revolucije in novega dojetja vloge hrane, okolja in narave. Odgovornost za razvoj in do okolja je stvar tako institucij kot posameznikov ter zahteva tudi spremembe v delovanju javnih ustanov in interesnih organizacij.

Institucije kmetijstva so ključne. Za uspešno spopadanje z novimi nalogami je treba dvigniti kakovost delovanja na raven primerljivih ustanov v najbolj razvitih državah ter jih finančno in kadrovske okrepiti. Pogoji za vse to je, da skupni in družbeni interesi prevladajo nad posameznimi. Zato je potrebne precej politične volje in modrosti, predvsem pa veliko vlaganja v človeške vire, posebej v državni upravi. To so pomembni elementi delovanja in uspešnosti države, ki so bili v zadnjem času zanemarjeni.

Premik k strateškemu načrtovanju je odločilnega pomena za prihodnost slovenskega kmetijstva in podeželja. Temelji lahko le na samorefleksiji in spoznanju, da je nujno delati drugače, boljše in primerljivo z najboljšimi tujimi zgledi, obenem pa izvirno, izhajajoč iz slovenskih danosti in značilnosti.

Smo vsi, ki si prizadevamo za dobrobit podeželja, sposobni tega premika? Ali bomo zopet čakali le na »državo«, ki tukaj sicer lahko moderira, ne more pa spremeniti načinov delovanja posameznikov in organizacij? Že samo spoznanje, da moramo in zmoremo drugače, da damo znanju in skupnim rešitvam novo veljavo, je precejšnja sprememba. Je prvi in odločilni korak, ki ga je treba narediti, in to samozavestno, brez čakanja na Bruselj.

4. Scenarijska analiza ukrepov SKP po letu 2021: dohodkovni učinki na ravni tipičnih kmetijskih gospodarstev Slovenije

4.1 PRISTOP K RAZISKAVI

Cilji, instrumenti, obseg sredstev in izvedba Skupne kmetijske politike (SKP) pomembno vplivajo na ekonomski položaj kmetijstva in z njim neposredno povezanih panog (proizvodnja in trženje živil, gozdarstvo in predelava lesa). Sistem zahtev in spodbud SKP vpliva tudi na dinamiko vzpostavljanja novih verig vrednosti, temelječih na valorizaciji stranskih virov kmetijske in gozdne biomase (bio-osnovani materiali, biokompoziti, energetika) in ekosistemskih storitev, povezanih s kmetijstvom (turizem in prosti čas, gastronomija). Družbena relevantnost SKP pa ni omejena zgolj na kontekst ekonomskega položaja kmetijstva in z njim povezanih panog. Družbeni pomen SKP se v vse večji meri povezuje s stanjem narave in okolja, rabe prostora, v zvezi s slednjim pa tudi s poseljenostjo in blaginjo podeželja.

Ureditev SKP se spreminja pod vplivom zunanjih (stanje okolja, podnebne spremembe, varnostna vprašanja, mednarodna trgovina in odnosi med državami) ter notranjih dejavnikov (javno mnenje, proračun, institucionalni razvoj EU). Do korenitejših sprememb – t.i. 'reform SKP', ki spreminjajo strukturo in obseg podpor, praviloma prihaja v sedemletnih ciklikih, ki sovpadajo z večletnim finančnim okvirom EU. Tekom teh reform politika postaja bolj transparentna, vnaša nove cilje in namene, ima vse bolj poudarjeno okoljsko noto, manj regulira trge, a ohranja podporno naravo ukrepov in javnofinančni okvir.

Leta 2017 se je pričel nov krog sprememb SKP, ki bo svoj vrh dosegel v spremembi temeljnih uredb SKP, predvidoma v letu 2020. Smer in ton sprememb je načrtovalo Evropske komisije z naslovom 'Prihodnost oskrbe s hrano in kmetijstva' (Evropska komisija, 2017b), podrobneje pa predlog zakonodajnih predlogov (Evropska komisija, 2018). Najbolj očitna sprememba je premik v bolj rezultatsko naravnano kmetijsko politiko, ki ga bodo določali Strateški načrti držav, ki prvič zajemajo vse ukrepe SKP in jasna zaveza po krepitevi politike, temelječe na dejstvih in intervencijski logiki. Vidi se ciljna širitev politike k družbenim ciljem, povezanim s pridelavo hrane, naravnimi viri in podeželjem. Vsebinska področja in intervencijska logika ukrepov SKP ostajajo večinoma nespremenjeni, razvidna je le namera po izostritvi okoljskih ukrepov.

SKP ima izrazit vpliv na ekonomski položaj ter okoljske in socialne učinke slovenskega kmetijstva. Pristop Slovenije v EU je dejansko precej spremenil razmere v kmetijstvu. Trg se je razširil, uvoz kmetijskih surovin se je več kot podvojil, čemur izvoz ni mogel slediti, tako da se je zunanjetrgovinski deficit na tem področju do danes podvojil. Nove razmere so v nekaterih sektorjih vodile v drastično znižanje proizvodnje (npr. prašičereja), praktično vsi sektorji pa so bili deležni izrazitih sprememb v strukturi in delovanju verig vrednosti. V tem kontekstu lahko izpostavimo primer reje govedi, kjer je tako v primeru prireje mleka kot v primeru govejega mesa prišlo do izrazite preusmeritve prodajnih poti primarnih proizvodov izven Slovenije in s tem posledično do osiromašenja surovinske baze doma. Stik s konkurenco je živilsko industrijo zalotil premalo pripravljen; zaradi posledic finančne krize in pritiskov s strani rastoče konkurence v trgovini na drobno danes ta nekoč pomembni člen slovenske industrije ni v najboljšem ekonomskem položaju.

Zgolj iz zgoraj navedenih primerov sprememb v ekonomskih kazalnikih uspešnosti in strukturnih lastnosti slovenskega agroživilstva je razvidno, kako pomembno je, da akterji (gospodarski subjekti v

kmetijstvu in z njim povezanimi panogami, panožna združenja, načrtovalci in nosilci odločanja v kmetijski politiki) razpolagajo s kakovostnimi kvantitativnimi podlagami o smereh in obsegu učinkov sprememb SKP na slovensko kmetijstvo. Analitično spremljanje uspešnosti poslovanja kmetijskih gospodarstev je eden od ključnih pogojev za učinkovito načrtovanje ukrepov kmetijske politike, kot tudi za spremljanje dogajanj v kmetijskem sektorju. To je tudi temeljni namen pričujoče raziskave. Pri tem nas v prvi vrsti zanima, kakšni so učinki na odločanje na ravni določenih tipov KMG. Pomembno je znati predvideti, ali načrtovani ukrepi kmetijske politike spodbujajo kmete k racionalnim odločitvam, kot tudi, kakšen je morebitni trend sprememb.

Podobno, kot so dosedanje reforme ukrepov SKP vodile do določene prerazdelitve sredstev na različnih ravneh (tipi KMG, panoge, regije), lahko pričakujemo tudi ob uveljavitvi prenovljenega zakonodajnega in finančnega okvira SKP po letu 2020. Za razliko od doslej razvitih analitičnih orodij, ki so se v prvi vrsti dotikala vprašanja učinkov SKP na dohodkovni položaj slovenskega kmetijstva na ravni posameznih kmetijskih trgov (Kavčič in Erjavec, 2003, AGMEMOD, 2007, Salomon in sod., 2018) oziroma distributivnih učinkov spremenjene politike neposrednih plačil na slovensko kmetijstvo (Rednak in sod. 2005, Erjavec in sod., 2011), v naši raziskavi skušamo ovrednotiti, kakšen je trend sprememb na posameznih tipih kmetijskih gospodarstev. Pri tem izhajamo iz predpostavke, da spremenjeni način izvajanja ukrepov SKP vpliva na proizvodne odločitve kmetijskih gospodarstev, s tem pa tudi na ekonomske kazalnike njihovega poslovanja. Takšna celovita analiza v Sloveniji doslej še ni bila narejena, je pa pomembna z vidika strateškega načrtovanja kmetijske politike, zaradi izrazitega in neposrednega vpliva na ekonomiko poslovanja zlasti prvega stebra SKP.

V raziskavi se zavestno ogibamo poenostavljenemu prikazovanju dohodkovnih sprememb zgolj s primerjavo sprememb v plačilih SKP. V raziskavi skušamo ovrednotiti, do kakšnih strukturnih sprememb proizvodnega načrta prihaja oziroma bi prihajalo na ravni posameznega tipa kmetijskega gospodarstva ob predpostavki racionalnega odločanja. Proces odločanja na mikro- ravni (kmetijska gospodarstva) smo skušali podpreti z uporabo in razvojem ustreznih empiričnih orodij, konkretnije povezovanju različnih dostopnih informacijskih baz s poudarkom na modelnih kalkulacijah Kmetijskega inštituta Slovenije ter uporabi metode oziroma modelov matematičnega programiranja. Spremembe v plačilih SKP v scenarijski analizi vstopajo v modelna orodja, pri rezultatih pa nas v prvi vrsti zanimajo spremembe v dohodkovnem položaju analiziranih KMG.

Dohodek kmetijstva je po izračunih Kmetijskega inštituta Slovenije (Kmetijski inštitut Slovenije, 2019) postal v veliki meri odvisen od neposrednih podpor iz naslova Skupne kmetijske politike in domačih ukrepov. V nekaterih letih podpore prispevajo celo več kot polovico k skupnemu dohodku slovenskega kmetijstva. Podpore tako vplivajo na stabilizacijo dohodkov, nekatere pa zaradi svoje narave, ki podpira predvsem okolju prijaznejše tehnologije, tudi na ekstenzifikacijo pridelave. Proizvodnja namreč ne raste, temveč stagnira. Nekatere panoge, predvsem prašičereja, soočenja z ostrejšo konkurenco in drugih vplivov niso najboljše prestale. V pomembnem delu slovenskega kmetijstva podpore, pridobljene skozi evropski integracijski proces, postajajo ključ in žal v nekaterih primerih celo razlog za ohranitev kmetovanja.

Operacijske raziskave in matematično programiranje so pomemben in široko uporabljen pristop/nabor orodij za analize učinkov kmetijske politike (Buysse in sod., 2007). Gre za pristop, ki združuje t.i. neoklasično proizvodno teorijo z modeliranjem. Rehman in Romero (2003) poudarjata, da je vsem matematičnim metodam skupna teoretična predpostavka, da mora dobljena optimalna rešitev zadostiti vsem omejitvam analiziranega problema ob hkratnem upoštevanju namenske funkcije, ki vključuje preference nosilca odločanja. V literaturi so bile metode matematičnega programiranja

aplicirane na najrazličnejše probleme, tudi za potrebe analize učinkov ukrepov kmetijske politike (Breen in sod., 2005, Shrestha in sod., 2007, Ziolkowska, 2009, Majewski in sod., 2007, Žgajnar in sod., 2007a, Žgajnar in sod., 2007b). Za potrebe načrtovanja in analiziranja poslovanja kmetijskih gospodarstev se sicer pogosto uporablja linearno programiranje (Žgajnar in sod., 2011). Slednje omogoča, da z minimiranjem oziroma maksimiranjem ciljne funkcije ob upoštevanju danih omejitev iščemo optimalne rešitve. Pri slednji lahko nadalje s pomočjo post-optimalne in parametrske analize ugotavljamo, kaj se dogaja z oportunitetnega vidika (Winston, 2004). Ob tem pa Buysse in sod. (2007) poudarjajo, da so tovrstne normativne metode koristne, ko smo izven dosega preteklih izkušenj oziroma le-teh še nimamo.

Za potrebe pričujoče raziskave smo razvili modelno orodje, ki z integracijo načel operacijskih raziskav in matematičnega programiranja omogoča simulacijsko analizo različnih pristopov k izvedbi izbranih ukrepov SKP na ravni posamezne kmetije. Namen, ki mu avtorji raziskave pri tem sledimo, je, da nosilci odločanja pridobijo kvantitativne podlage, s katerimi na razumljiv in nazoren način primerjajo učinke različnih pristopov k izvajanju ukrepov SKP v Sloveniji. V raziskavi se osredotočamo na tiste ukrepe SKP, ki neposredno vplivajo na dohodek v kmetijstvu in dajejo glavni ton javni razpravi o prihodnjih ciljih in organiziranosti kmetijske politike v Sloveniji.

Poročilo začnemo s predstavitvijo ključnih vsebinskih poudarkov in predvidenega finančnega okvira SKP po letu 2020. Temu sledi pregled predpostavk izvajanja ukrepov prenovljene SKP, kakršne je Komisija uporabila pri pripravi delovnega dokumenta Ocene učinkov (European Commission 2018). Predpostavke, na osnovi katerih temeljijo scenariji v Oceni učinkov, povzemajo različne pristope k implementaciji prihodnje ureditve SKP. Bolj kot iskanju optimalnega pristopa k izvedbi ukrepov prenovljene SKP so ti scenariji namenjeni vpogledu v smer in razpon učinkov, h katerim vodijo različni pristopi k izvedbi ukrepov SKP, ki jih omogoča predlog zakonodajnega okvira SKP po letu 2020.

V naslednjem poglavju (Poglavje 4.3) utemeljujemo in podrobneje pojasnjujemo uporabljeni metodološki pristop. Le-ta temelji na integraciji in nadgradnji modela kmetijskih gospodarstev (MKMG) (Rednak in sod., 2009, Volk in sod. 2017) in uporabi proizvodnih in ekonomskih parametrov, definiranih v Modelnih kalkulacijah (MK) Kmetijskega inštituta Slovenije (KIS, 2018). Ključni element v nadgradnji MKMG je modul, ki omogoča simulacijsko analizo scenarijev prihodnje SKP na ravni posameznega tipičnega kmetijskega gospodarstva. Pojasnjujemo metodološka izhodišča MKMG, zasnovanega po načelih matematičnega programiranja z omejeno optimizacijo (maksimiranje bruto dodane vrednosti na ravni kmetijskega gospodarstva z uporabo determinističnega linearnega programiranja). Nabor in osnovni proizvodni parametri 23 tipičnih kmetij povzemajo tipična kmetijska gospodarstva, razvita v Rednak in sod. (2009). V opisu so povzete ključne značilnosti tipičnih KMG, ki smo jih za potrebe te raziskave deloma korigirali z namenom, da odsevajo prilagoditve v proizvodnih odločitvah, pogojene s spremembami tržnega okolja, ter spremembe v načinu izvajanja ukrepov SKP.

Za izhodišče scenarijske analize smo privzeli finančne predpostavke, kot izhajajo iz predloga višine ovojnic za Slovenijo, nabor in modalitete izvajanja ukrepov SKP pa poleg nadaljevanja dosedanje politike (*baseline*) predvidevajo podobne scenarije, kot jih je Komisija predvidela v delovnem dokumentu Ocena učinkov (European Commission, 2018). Predmet obravnave v scenarijski analizi so ukrepi SKP z neposrednim dohodkovnim učinkom (proizvodno vezane in proizvodno nevezane podpore 1. stebra SKP ter OMD plačila v okviru 2. stebra SKP). Kmetijsko okoljski ukrepi so v izogib arbitrarnemu odločanju o izvajanju operacij na ravni KMG izzeti iz scenarijske analize, zato pa smo v analizo vključili izvajanje bodoče eko-sheme, tj. nabora kmetijsko-okoljskih plačil v okviru 1. stebra SKP.

Rezultate scenarijske analize z uporabo MKMG predstavljamo za vsako od obravnavanih tipičnih kmetijskih gospodarstev posebej, saj obravnavani pristop z majhnim vzorcem kmetij ne dovoljuje agregiranja na raven proizvodnih tipov kmetij ali posameznih proizvodnih usmeritev. Učinke različnih scenarijev na ekonomske rezultate ponazarjamo s kazalnikom bruto dodane vrednosti na ravni obravnavanih tipičnih kmetijskih gospodarstev. V prikazu scenarijskih rezultatov se zaradi večje preglednosti omejujemo zgolj na temeljne scenarije.

Poročilo zaključujemo z razpravo, v kateri sintetiziramo ključne ugotovitve scenarijske analize in izpostavljam posledice rezultatov scenarijske analize za nosilce odločanja v slovenskem kmetijstvu in kmetijski politiki.

4.2 IZHODIŠČA SCENARIJSKE ANALIZE

4.2.1 SKP 2021–2027: Zakonodajni predlogi, možni izidi pogajanj in verjetne posledice za Slovenijo

4.2.1.1 PRORAČUNSKI OKVIR

Evropska komisija je 2. maja 2018 objavila predlog večletnega proračunskega okvirja oz. t.i. finančne perspektive za obdobje 2021–2027 (European Commission, 2018b). Komisar za kmetijstvo je ob predstavitvi govoril o 5 % (nominalnem) znižanju razpoložljivih sredstev. Različni izračuni kažejo, da bo znižanje realno gledano (upoštevaje inflacijo) okoli 15 %. Pri tem se ocene glede znižanja ovojnic za oba stebra razlikujejo, saj na njih vplivajo upoštevanje obstoječe fleksibilnosti premikanja sredstev med stebroma ter različnih vplivov inflacije na višino sredstev 1. in 2. stebra SKP (Matthews, 2018d). Poleg »novih izzivov«, s katerimi se sooča EU (varnost, migracije, okrepitev razvojnih podpor državam v razvoju), je eden glavnih razlogov za zmanjšanje sredstev odhod Velike Britanije iz povezave. Tudi glede finančnih posledic slednjega se ocene zaradi neenakega upoštevanja vhodnih parametrov razlikujejo (Farm Europe, 2018).

Sodeč po besedah Komisarja za proračun bo Komisija iskala ravnovesje med neto vplačniki in neto prejemniki, na podlagi katere bodo vplačniki prispevali malo več v zameno za to, da bo vsak evro porabljen učinkoviteje in bo prispeval k dodani vrednosti. Neto prejemniki bodo tako morali sprejeti več nadzora nad strukturno porabo (ali pa večje reze in večji obseg nacionalnega sofinanciranja, čeprav slednje ni prva izbira Komisije).

Pričakovana realna gospodarska rast in s tem nominalna rast proračuna ustvarja manevrski prostor za financiranje 'novih izzivov'. Celotna razpoložljiva sredstva bi lahko v obdobju 2021–2027 ob pričakovani rasti nominalno narasla za 30 %. Ker so neposredna plačila nominalno fiksirana, bi bil omogočen mehak prehod na realno zmanjšanje. Vendar pa je v enačbo posegel odhod Velike Britanije iz povezave.

Neto prispevek Velike Britanije (povprečje zadnjih let) je 10,2 milijarde na leto. Ob letnih izdatkih okoli 129 milijard EUR v istem obdobju to pomeni 8-% upad razpoložljivih sredstev. Pomembno je tudi razmerje med deležem Velike Britanije v BDP EU (vir proračuna) in izdatkih, pa tudi prihodnji trendi na tem področju. Velika Britanija relativno veliko prispeva k BDP EU glede na porabo EU sredstev (razmerje je 17 % napram 5,7 % v prid prispevka) kar pomeni, da bo odhod povzročil relativni upad BDP, manj pa same porabe. Ob tem pričakovani trend govori o razpiranju škarij (relativno večji prispevek k BDP glede na prejemke). Ker so se države članice dogovorile, da bodo ohranjale mejo izdatkov na 1 % BDP, zmanjšanje razpoložljivih sredstev dejansko znaša najmanj 16 milijard EUR, to pa

skupaj z upoštevanjem prihodnjih trendov po izračunih Matthews (2018c) za okoli 80 % zmanjšuje manevrski prostor za porabo, ki ga ustvarja pričakovana rast.

Evropska Komisija za primerjavo proračunskih okvirjev uporablja dva pristopa:

- celotni proračun v obeh obdobjih in
- proračun zadnjega leta pomnožen s številom let trajanja proračunske perspektive EU (7)

Ob tem navaja nominalne izračune, ki ne upoštevajo učinka inflacije (tekoče cene) in realne, ki predpostavljajo 'pavšalni' 2 % učinek inflacije letno.

Ob enakomerni razporeditvi sredstev med leti in inflaciji bi morala oba izračuna dati enak rezultat. Nasprotno pa več sredstev ob koncu perspektive daje višjo osnovo za primerjavo pri formuli '*znesek za zadnje leto x 7*' (in obratno).

Preglednica 3: Ocena proračunskega okvira SKP za finančni perspektivi 2014–2020 in 2021–2027 (vir: Matthews, 2018c)

Total CAP spending	EU28 2014-2020	EU27 2020 spending* 7	EU27 2014- 2020	UK 2014- 2020	EU27 2021- 2027	% change vs EU 27 2020*7	% change vs EU27 2014- 2020
Total CAP spending							
Current prices	403,343	382,477	375,864	27,479	365,006	-5%	-3%
2018 prices	411,335	367,625	383,297	28,038	324,284	-12%	-15%
Inflation factor	2.0%	-3.9%	2.0%	2.0%	-11.2%		
EAGF spending							
Current prices	317,790	287,437	295,507	22,283	286,195	0%	-3%
2018 prices	325,184	276,275	302,438	22,746	254,247	-8%	-16%
Inflation factor	2.3%	-3.9%	2.3%	2.1%	-11.2%		
EAFRD spending							
Current prices	85,552	95,040	80,357	5,195	78,811	-17%	-2%
2018 prices	86,151	91,350	80,859	5,292	70,037	-23%	-13%
Inflation factor	0.7%	-3.9%	0.6%	1.9%	-11.1%		

Source: Alan Matthews, capreform.eu, elaborated on basis of Commission figures

Preglednica 1 predstavlja primerjavo izdatkov za SKP v stari in novi finančni perspektivi, ki jo je na podlagi dokumentov Komisije pripravil Matthews (2018c). Iz tabele izhaja, da se napoved 5-% reza nanaša na nominalne vrednosti zadnjega leta pomnoženo s 7, kar glede na visoko osnovo nekoliko precenjuje zmanjšanje. Vendar pa je za primerjavo dejanskega razpoložljivega obsega sredstev v določenem trenutku ustreznejša primerjava realnih vrednosti, torej celotnega zneska iz 2014–2020, preračunanega v cene iz 2018, in prihodnjega zneska, preračunanega v iste cene iz 2018. Ta primerjava kaže, da bo rez v celotni proračun SKP znašal 15 %.

Pri primerjavi sredstev po obeh stebrih je treba upoštevati vlogo fleksibilnosti, t.j. možnosti. prenosa sredstev med stebri. Neto učinek fleksibilnosti (4 milijarde EUR) je krepitev 2. stebra (razlog za to je enak – dovoljeni delež za premeščanje ob absolutno večjem obsegu sredstev v 1. stebru). Učinek upoštevanja fleksibilnosti je, da so napovedani rezi v 2. steber večji, v 1. steber pa manjši, kot so videti. Fleksibilnost bo sicer na voljo tudi v okviru nove SKP.

Spremembe v 1. stebru so po Matthews (2018c) okvirno skladne z ocenami zunanjih analiz: brez bistvenih sprememb v tekočih cenah (nominalno) in zmanjšanje za 8-16 % realno. V primeru 2. stebra

pa se ocene nekoliko razlikujejo. Po podatkih Komisije znižanje v tekočih cenah upošteva zadnje leto nominalno znaša 17 %, realno pa 23 %; upošteva celotno obdobje pa 2 % nominalno in 13 % realno. Razlog za razliko je večji obseg sredstev ob koncu obdobja in upoštevanje fleksibilnosti v tej oceni. Upošteva fleksibilnost tudi pri sredstvih za celotno obdobje je rez precej večji, kot se kaže na prvi pogled.

Poudariti kaže, da dokončni dogovor o višini in strukturi večletne finančne perspektive 2021–2027 še ni sprejet. Številke, o katerih je govora v razpravi zgoraj, se nanašajo na predlog (odhajajoče zasedbe) Komisije iz maja 2018, prav tako še ni jasno, kakšen bo dokončni dogovor z Veliko Britanijo glede časovnice in poteka izstopa iz EU. Do določenih sprememb bo v teku sprejemanja večletne finančne perspektive EU še prišlo. Izkušnje preteklih proračunskih pogajanj pa nam govorijo, da večjih posegov v proračun SKP, zlasti njenega 1. stebra, ni pričakovati.

Za potrebe naše scenarijske analize je pomembna informacija o proračunskih sredstvih EU, ki bodo za ukrepe SKP v naslednji finančni perspektivi namenjeni Sloveniji. Tudi tukaj izhajamo iz informacij, vsebovanih v Sporočilu Komisije (Evropska komisija, 2018), kjer je hkrati z zakonodajnimi predlogi predstavila tudi indikativno razdelitev nacionalnih ovojnic po državah članicah za oba stebra SKP. V skladu s tem predlogom je za Slovenijo za izvajanje neposrednih plačil v okviru 1. stebra SKP predvidenih 903 milijonov EUR (znižanje glede na obdobje 2014–2020 nominalno znaša 3,9 %), za ukrepe 2. stebra pa 716 milijonov EUR (to znižanje je glede na obdobje 2014–2020 drastično, saj že nominalno znaša 15,3 %). V procesu sprejemanja dokončnega sporazuma o višini ovojnic po državah članicah korenitejših korekcij v primeru 1. stebra ne gre pričakovati. Tako predlog Komisije kot prevladujoča stališča držav članic (tudi Slovenije) sledijo cilju ohranitve ali vsaj približanju obsega financiranja ukrepov 1. stebra sedanjemu kljub realno znižanemu skupnemu finančnemu okviru. Tudi v zakonodajnem predlogu Komisija metodologijo določitve višine nacionalnih ovojnic za ukrepe 1. stebra predstavlja kot bolj ali manj dokončno. Več manevrskega prostora pušča pri dokončni določitvi ovojnic za 2. steber, kjer sama napoveduje korekcije v skladu z objektivnimi kriteriji, ki se nanašajo na cilje politike EU za razvoj podeželja (konkurenčnost, naravni viri, uravnotežen razvoj podeželja) in uspešnost izvajanja teh ukrepov v preteklosti.

V naši scenarijski analizi se osredotočamo na ukrepe SKP z neposrednim dohodkovnim učinkom, katerih večina se nahaja v 1. stebru (proizvodno vezana in nevezana neposredna plačila), iz 2. stebra pa upoštevamo plačila za kmetovanje v območjih z omejenimi dejavniki za kmetijstvo). Operiramo torej s tistim delom nacionalne ovojnice, kjer se bistvenih razlik med predlogom Komisije in dokončnim proračunskim dogovorom ne kaže nadejati.

4.2.1.2 ZAKONODAJNI PREDLOG

Zakonodajni predlog ureditve SKP po letu 2020, objavljen 1. junija 2018 (Evropska komisija, 2018), vključuje predloge uredb:

- o strateškem načrtu,
- o enotni tržni organizaciji,
- horizontalne uredbe o financiranju, upravljanju in nadzoru.

Cilji SKP 2021-2027

Med razlogi za reformo so navedeni družbeni izzivi: »podnebne spremembe, nihanje cen, ekonomska negotovost, depopulacija, globalna trgovina«, ki zahtevajo »krepitev odpornosti, digitalizacijo in generacijsko prenovo«. Izpostavljeni so torej izzivi, ki zmanjšujejo odpornost kmetijstva, s čimer se skuša utemeljiti prerazporeditveno logiko politike. Sam nabor ciljev (Preglednica 2) pa vsebuje tudi izzive, ki jih lahko postavimo v širši družbeni okvir, kot npr. skrb za stanje okolja in narave, varnost in kakovost hrane ter dobrobit živali.

Preglednica 4: Cilji SKP 2021–2027

Ekonomski	Okoljski	Družbeni
(1) Podpora vzdržnim dohodkom in odpornosti kmetij po vsem ozemlju EU za povečanje prehranske varnosti	(4) Prispevanje k blažitvi podnebnih sprememb in prilagajanju nanje ter k prehodu na trajnostne vire energije	(7) Privabljanje mladih kmetov in spodbujanje razvoja podjetij na podeželju
(2) Krepitev tržne usmerjenosti in povečanje konkurenčnosti, tudi z večjim poudarkom na raziskavah, tehnologiji in digitalizaciji	(5) Spodbujanje trajnostnega razvoja in učinkovitega upravljanja naravnih virov, kot so voda, tla in zrak	(8) Spodbujanje zaposlovanja, rasti, socialne vključenosti in lokalnega razvoja na podeželju vključno z biogospodarstvom in trajnostno rabo gozdov
(3) Krepitev položaja kmetov v verigah vrednosti	(6) Prispevanje k varstvu biotske raznovrstnosti, krepitev ekosistemskih storitev ter ohranjanje habitatov in krajine	(9) Izboljšanje odziva kmetijstva EU na potrebe družbe po hrani in zdravju, vključno z zdravo, hranljivo in trajnostno hrano, ter dobrobit živali.
Znanje, inovacije in digitalizacija v kmetijstvu in na podeželju (horizontalni cilj)		

Sami cilji z vrstnim redom, skupnim in po treh kategorijah, opredeljujejo pomen posameznih elementov in logiko reform v celoti: na prvem mestu je tako še vedno dohodek po vsem ozemlju v povezavi z odpornostjo, ta kombinacija ciljev pa kaže na ohranjanje redistributivnih površinskih podpor. Eksplicitno omenjanje »po vsem ozemlju« nakazuje na nadaljnjo konvergenco plačil (na površino, ne pa tudi glede na dohodke gospodarstev ali obseg dela na kmetijskem gospodarstvu). Šele za tem pride ekonomski cilj tržne usmerjenosti in konkurenčnosti, medtem ko je položaj v verigah potisnjen na zadnje mesto ekonomskih ciljev.

Med okoljskimi cilji je prioriteta namenjena zmanjševanju emisij toplogrednih plinov in prilagajanju na podnebne spremembe. Temu sledi cilj učinkovito upravljanje z naravnimi viri in na koncu biološka raznolikost in ekosistemske storitve.

Družbeni cilji začenjajo z generacijsko prenovo in poslovno logiko, ki bi bolj spadala med ekonomske cilje, njeno mesto pa kaže, da so strukturna vprašanja potisnjena v drugi plan. Tudi zaposlovanje, rast, biogospodarstvo in potrošniške zahteve bi si zaslužili bolj pomembno vlogo, njihovo mesto v »2. stebru« pa kaže, da gre za dodatek k SKP oz. da SKP prispeva tudi k tem področjem.

Pristop

Uredbe v zvezi z novim pristopom kot največjo novostjo sledijo temu, kar je že bilo navedeno v predhodnih dokumentih: namesto »pravil skladnosti«, oblikovanih na EU ravni vse do posameznega

upravičenca, značilnih za dosedanje SKP, bo za novo obdobje značilno »osredotočenje na rezultate in učinke« ter pristop »prilagojen specifičnim potrebam«. Na ravni EU bodo postavljeni naslednji elementi:

- Cilji;
- Nabor intervencij;
- Pravila enotnega trga;
- Varovalke in
- Kazalci za ocenjevanje.

Države članice bodo znotraj tega okvira skladno s cilji oblikovale strateške načrte, ki jih bo Komisija potrdila, tako da *»ne bo izkrivljanj notranjega trga, prevelikih bremen za upravičence in administracijo«* (Evropska komisija, 2018). To zadnje kaže, da bo odgovornost za pameten pristop in administrativno breme Komisija prenesla na države članice.

Sprotno preverjanje bo potekalo s pomočjo letnih poročil o doseganju ciljev. Ob ustrezni ravni uspešnosti bodo države deležne nagrade v višini 5 % sredstev razvoja podeželja za podnebne spremembe. V nasprotnem primeru pa bo treba oblikovati akcijske načrte, ki jih bo morala potrditi Komisija, v skrajnem primeru (država članica oblikuje neustrezen načrt, ki ne dobi odobritve Komisije) pa lahko pride celo do zadržanja plačil. To pomeni, da nedoseganje ciljev še vedno ne bo vzrok za finančno kazen (kvečjemu za neupravičenost do dodatnih 5 %), bo pa gotovo povzročilo določen javni pritisk. Matthews (2018e) sicer opozarja, da bi lahko sistem nagrajevanja (ob premajhnem notranjem in zunanjem pritisku) deloval celo negativno v smislu spodbujanja postavljanja premalo ambicioznih ciljev.

Dejanska vloga strateških načrtov bo odvisna od kakovosti javnega sistema (sposobnost za politiko, utemeljeno na dokazih, intervencijsko logiko in policy cikel ter ustrezno kakovost javne razprave): medtem ko bodo razvite države možnost prilagoditev izkoristile za oblikovanje bolj ciljnih ukrepov, bo za manj razvite sisteme predstavljala zgolj dodatno administrativno breme. Strateški načrt je torej nekaj, kar ohranja 'skupno' politiko ob vse večji raznolikosti in prilagodljivosti. V primeru ustreznega izvajanja bo preprečeval tekmo nižanja standardov in omogočal oblikovanje različnih praks ter učenje med državami članicami. Ta vloga bo postala bolj očitna s krepitvijo fleksibilnosti, ki se kaže kot dolgoročen trend razvoja SKP.

Elementi strateškega načrta

Podlaga

Podlaga za načrt bo SWOT analiza po posameznem cilju (9 ciljev v tabeli zgoraj) s sklicevanjem na zakonodajo ter »posebnim poudarkom« na (a) mladih kmetih in (b) AKIS (pri tem posebni poudarek pomeni poseben pomen, hkrati pa tudi pričakovano vlogo nacionalnih ukrepov na tem področju). Na podlagi tega bodo definirane potrebe, posebej za upravljanje tveganj in občutljiva območja. Pričakovana je ustrezna utemeljitev potreb in opredelitev zahtevanih sredstev na podlagi ustreznih podatkov. Pri tem je mogoče koristiti sredstva iz obstoječe tehnične pomoči.

Intervencijska strategija

Postaviti bo treba cilje in mejnike in uporabiti kazalnike iz danega nabora. Upoštevati bo treba prispevek obstoječih mehanizmov (ocena učinkov dosedanjega izvajanja). Strategija bo morala

izkazovati skladnost z okoljskimi zahtevami (vloga Generalnega direktorata za okolje). Pričakuje se posebna strategija za (a) mlade kmete in (b) upravljanje s tveganji, kar ponovno pomeni, da je tema področjema namenjena posebna pozornost, hkrati pa Komisija pričakuje večjo vlogo nacionalnih ukrepov (s tem pa tudi večjo nacionalno odgovornost za ti dve področji). SKP bo v tem smislu omogočala dodaten okvir za ukrepanje. Pri tveganjih se tako pričakuje programiranje vsaj ene izmed danih shem (PRP ne zadošča).

Skupni elementi

Država članica bo znotraj danega okvirja sama definirala naslednje elemente:

- kmetijsko površino;
- kmetijsko aktivnost;
- aktivnega kmeta;
- mladega kmeta;
- (ne)vezane podpore (do določene mere) in
- pogojenost (do določene mere)

Pri elementih v njeni pristojnosti mora upoštevati obstoječe zaveze, denimo okvir WTO, ko gre za vezane podpore. Treba je upoštevati tudi ustrezno razmejitev z drugimi skladi na podeželju za preprečitev dvojnega financiranja ipd.

Manevrski prostor kaže na precejšnje možnosti članic, hkrati pa tudi na izziv, na definicije bo namreč vezano izvajanje, spremljanje (ustrezni podatki) ter nadzor. Ob tem bodo članice deležne manjše zaščite, ko gre denimo za skladnost z zavezami WTO in podobno, in bodo izpostavljene neposrednim pritiskom, kar bo obremenjujoče predvsem za članice z manj viri.

Opis intervencij

Opredelitev intervencij vključuje:

- teritorialni obseg,
- zahteve in pogoje za upravičence,
- skladnost z zeleno škatlo⁷,
- načrtovano razporeditev sredstev po prioritetah in ukrepih,
- pogoje državne pomoči.

Možna je fleksibilnost v smislu določitev obsega izvajanja podpor v določenem intervalu za lažje kasnejše izvajanje.

Drugi elementi in postopek

Strateški načrt bo moral vsebovati pregledne tabele s cilji, ukrepi in sredstvi, poglavje o upravljanju in koordinaciji, razdelek o AKIS in strategiji digitalizacije, v aneksih pa celotno SWOT, ex-ante analizo ter rezultate posvetovanja z deležniki.

Komisija bo strategijo odobrila v osmih mesecih, v katere ni vštet čas, ko dokument ni pri Komisiji (vračanje in popravljanje). Kriteriji za oceno bodo: popolnost (*completeness*), konsistentnost, skladnost

⁷ Pojem iz tehničnega žargona WTO, ki označuje javnofinančne podpore določeni panogi (npr. kmetijstvu), ki so dovoljene brez omejitev, ker ne izkrivljajo pogojev mednarodnega trgovanja, ali pa povzroča le minimalno izkrivljanje.

(*coherence*) ter prispevek k ciljem. Kriteriji kažejo, da bo vsaj v začetni fazi poudarek na izpolnjevanju formalnih zahtev, medtem ko bodo cilji in njihovo doseganje vsaj v začetku bolj odvisni od javne razprave in poročanja.

Spremljanje bo potekalo na podlagi letnih poročil o uspešnosti (upravljavski organ in plačilna agencija), na podlagi katerih lahko Komisija zahteva akcijske načrte.

Če primerjamo pričakovano dinamiko in kakovost spremljanja z obstoječimi programi razvoja podeželja, lahko opazimo, da gre za bolj strateški in k rezultatom in učinkom usmerjen pristop, ki zahteva hitro ukrepanje (v programih razvoja podeželja se s podobno dinamiko poroča kvečjemu o realizaciji (*output*) in porabi sredstev, kar pa je bolj tehnična kot vsebinska in politična naloga). Učinkovito izvajanje takšnega pristopa zahteva kakovostne človeške vire (denimo strateške delovne ekipe).

Neposredne podpore

Neposredne podpore, vezane na površino, ostajajo ključni ukrep SKP. V sporočilu o večletnem finančnem okviru Komisija v zvezi z neposrednimi plačili kmetom potrjuje, da ostajajo bistven del politike, vendar morajo biti bolj usmerjena prek omejevanja ali zniževanja (degresivnosti) skupnih plačil. To pomeni, da se podpora prerazporedi na srednje velike in manjše kmetije in na ta način prispeva k enakomernemu razvoju podeželja. Poleg tega se bodo ravni neposrednih plačil na hektar še naprej približevale v vseh državah članicah v smeri povprečja EU. V zvezi s tem predlog uredbe predvideva dodatno konvergenco podpor med državami članicami v višini 50 % obstoječe razlike do 90 % povprečja EU. Glede na razlike, ki so ostale po konvergenci v okviru prejšnje reforme in glede na obseg konvergence v okviru prejšnje reforme, bo učinek ukrepa relativno majhen.

Več pozornosti je bilo tako v strateških dokumentih kot v javni razpravi o predlogu uredbe namenjeno prerazporejanju sredstev med majhnimi in velikimi prejemniki. Uredba predvideva prerazporeditve glede na velikost prejemnikov: degresija je možna že od 60.000 EUR do minimalno obvezne kapice nad 100.000 EUR na prejemnika, upošteva stroške dela. Tako pridobljena sredstva ostanejo znotraj države, porabiti jih je mogoče za redistributivno plačilo ali 2. steber.

V okviru trenutne SKP je degresija postavljena nad 150.000 EUR s prostovoljnim upoštevanjem stroškov dela in prostovoljno kapico. Velja za osnovno plačilo in SAPS (v primerjavi s tem uredba predvideva uveljavljanje degresije/kapice za celotno neposredno plačilo). Leta 2015 je 9 članic uvedlo kapico na osnovno plačilo, 15 jih je izvajalo minimalno 5-% zmanjšanje nad 150.000 EUR, 6 pa jih zmanjšanja ni izvajalo (Valonija, Nemčija, Francija, Hrvaška, Litva in Romunija – uporabile so prerazporeditveni mehanizem). Od 24 držav članic, ki so izvajale degresivnost/kapico, jih 9 uporablja možnost upoštevanja stroškov plač (tudi Slovenija). V primerjavi s tem predlog Komisije predvideva prerazporejanje sredstev že nad nekoliko nižjim pragom. Sami zneski bodo zaradi povečanja osnove in zmanjšanja neposrednih plačil sicer ostali približno enaki, hkrati pa bo osnovo zniževalo sedaj obvezno upoštevanje stroškov dela.

Zanimiva je še primerjava s prvotnimi predlogi modulacije Komisije v okviru Fischlerjeve reforme (2003) in Zdravstvenega pregleda SKP (2008), ki niso upoštevali stroškov dela, sredstva (3-5 % v okviru Fischlerjeve reforme nad 5.000 in dodatnih 5 % v okviru Zdravstvenega pregleda SKP) pa so polnila 2. steber. Degresivna kapica je bila uvedena v okviru Zdravstvenega pregleda in je veljala za plačila nad

300.000 EUR. Primerjava kaže na konservativnost sedanjega pristopa Komisije, ko gre za premeščanje med kmeti, stebri in državami članicami.

Predvsem zaradi upoštevanja izdatkov za delo večje spremembe niso prevedene. Glede na povprečno podporo na hektar v EU (250 EUR) 60.000 EUR predstavlja 240 hektarjev veliko kmetijo. Izračuni Matthews (2018f), ki upoštevajo velikostne razrede kmetij in stroške dela po državah, kažejo, da so spremembe verjetne le v nekaterih novih državah članicah, opazneje le na Madžarskem (6-% sprememba). Predvidena rast stroškov dela in upadanje podpor v teh državah pa bosta učinek še zmanjšala. Strošek dela sicer predstavlja tudi sezonsko delo, samo upoštevanje pa zaradi premajhnega obsega gospodarstev v vplivnem območju ukrepa glede na ponudbo dela na dejanske dohodke v sektorju ne bo vplivalo.

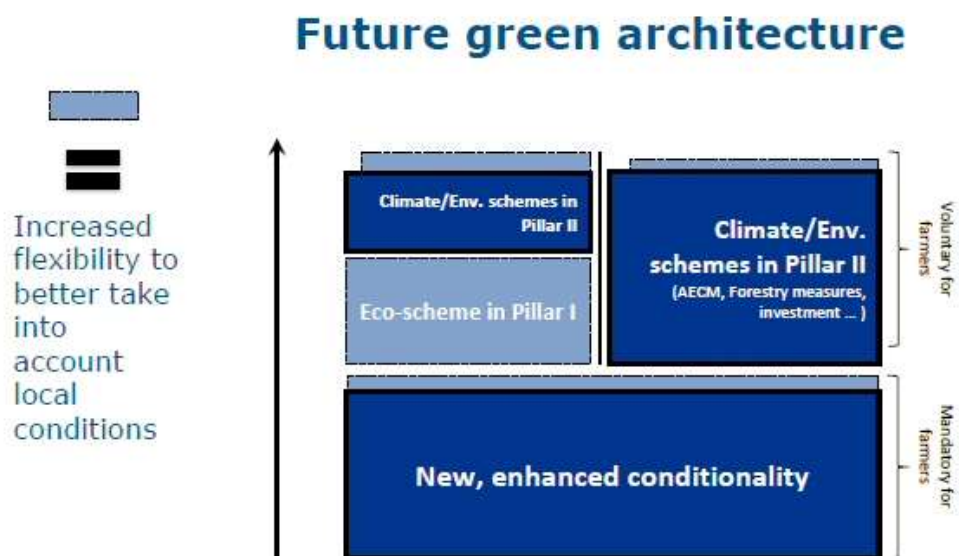
Še naprej bo omogočen poenostavljen pristop v primeru malih kmetov. Pristojnost za natančnejšo opredelitev kriterijev za definiranje malega in aktivnega oz. pravega kmeta (znotraj enotnega okvirja, opredeljenega na ravni EU) bo prenesena na raven posamezne države članice.

Države članice morajo rezervirati minimalno 2 % neposrednih plačil za dopolnitev podpor (*top-up*) ali začetno pomoč v primeru mladih kmetov (prevzemnikov), pri čemer je maksimalna zgornja meja pomoči dvignjena na 100.000 EUR. Strategija na področju mladih kmetov je, kot že rečeno, hkrati obvezen del strateškega načrta in predvideva kombiniranje z nacionalnimi ukrepi. Ob tem je mogoče uporabiti tudi sredstva 2. stebra za financiranje shem za dostop do zemljišč, medgeneracijska partnerstva, pa tudi za investicije, usposabljanje ipd. Na voljo so še finančni instrumenti za zagonsko fazo, sredstva EIB idr.

Okolje in podnebne spremembe

Ključni element na tem področju so strateški načrti, ki bodo opredeljevali doseganje ciljev s pomočjo kombiniranja ukrepov obeh stebrov. Predlog uredbe uvaja nov sistem pogojevanja, ki povezuje dohodkovno podporo z ustreznimi kmetijsko-okoljskimi praksami.

Novost so še ekološke sheme, financirane iz neposrednih plačil, ki predstavljajo obvezen del za države članice, ne pa tudi za kmete. Države članice jih lahko oblikujejo po svoje (npr. podpore v primeru neuporabe gnojil za izboljšanje vode). Podpora bo predstavljala dopolnitev hektarske podpore (*top-up*).



Slika 2: Sistem okoljskih podpor v okviru SKP 2021–2027 (Vir: Evropska komisija, 2017b)

Predvidena je t.i. okrepljena pogojenost, ki vključuje elemente iz obstoječe zelene komponente (trajno travinje, »kolobar« namesto obstoječe »diverzifikacije« ter »neproizvodna območja« namesto obstoječih »ekoloških fokusnih območij«). Izjem in omejene veljavnosti glede na velikostne razrede kmetij več ni. Tu so še dodatne zahteve, kot so ohranjanje tal, bogatih z organsko snovjo, prepoved pretvorbe travinja v druge kategorije kmetijskih zemljišč v območjih Natura 2000, večje število SMR-jev ipd. Vse to kaže na povečano okoljsko ambicioznost predlagane nove ureditve SKP.

Preglednica 5: Predvidene spremembe v standardih navzkrižne skladnosti, kot izhajajo iz predlogov pravne ureditve SKP po letu 2020 (Evropska komisija, 2018)

Proposed change in GAEC standards in the CAP post 2020 legislative proposals	
2014-2020 GAEC standards	Proposed post 2020 GAEC standards
Climate change	Climate change
	GAEC 1 Maintenance of permanent pasture
	GAEC 2 Protection of carbon-rich soils through appropriate protection of peatland and wetland
GAEC 6 Maintenance of soil organic matter through ban on burning stubble	GAEC 3 Maintenance of soil organic matter through ban on burning stubble
Water	Water
GAEC 1 Establishment of buffer strips along water courses	GAEC 4 Establishment of buffer strips along water courses
GAEC 2 Where use of water for irrigation is subject to authorisation, compliance with authorisation procedures	
GAEC 3 Protection of groundwater against pollution	
	GAEC 5 Use of Farm Sustainability Tool for Nutrients
Soil protection and quality	Soil protection and quality
GAEC 5 Minimum land management reflecting site specific conditions to limit erosion	GAEC 6 Minimum land management under tillage to reduce risk of soil degradation including on slopes
GAEC 4 Minimum soil cover	GAEC 7 No bare soil in most sensitive period
	GAEC 8 Crop rotation
Biodiversity and landscape	Biodiversity and landscape
GAEC 7 Retention of landscape features, a ban on cutting hedges and trees during the bird breeding and nesting season, and as an option, measures for avoiding invasive plant species.	GAEC 9 Maintenance of non-productive features and area, including a minimum share of agricultural area devoted to non-productive features or areas, retention of landscape features, a ban on cutting hedges and trees during the bird breeding and nesting season, and as an option, measures for avoiding invasive plant species.
	GAEC 10 Ban on converting or ploughing permanent grassland in Natura 2000 sites

Sources: Annex III of Regulation No 1306/2013 and Annex II of draft CAP Strategic Plan Regulation

Druga plat predloga je, da lahko države same definirajo minimalne standarde, npr. za neproduktivna območja, medtem ko je bil prej za EFA minimalni delež 5 %. Vprašanje je tudi, kakšno vlogo bo imela t.i. eko-shema. Delež sredstev za to shemo določijo države same. Lahko je dodatno plačilo k osnovnemu ali kompenzacija za celotne ali delne stroške izvajanja sheme. Tovrstna prostovoljnost pomeni, da bo ambicioznost povsem odvisna od držav članic in strateških načrtov. Kot možni razlogi, da se eko-shema sploh uvaja, se omenjajo upravičenost nekmetijskih subjektov za ta del ter vstopni pogoj ali spodbuda za nekatere ukrepe 2. stebra. Možen razlog za uvedbo eko-shem so tudi predpisani deleži porabe sredstev za okoljsko-klimatske namene.

Skladno s predlogom krovne uredbe (Evropska komisija, 2018) bo treba 30 % 2. stebra porabiti za kmetijsko-okoljske-klimatske ukrepe. Ta delež ne upošteva prispevka ukrepov na področju znanja, investicij in sodelovanja ter podpor za območja z omejitvami.

Skladno s Pariškim sporazumom in zavezami v okviru Ciljev trajnostnega razvoja mora SKP 40 % proračuna prispevati k uravnavanju podnebnih sprememb. Pri tem bodo za ovrednotenje uporabljene 'RIO' obtežitve:

- 40 % za osnovni dohodek,
- 100 % za eko-shema,
- 100 % za minimum 30 % znotraj 2. stebra – opisano zgoraj,
- 40 % za izdatke za naravne in druge prostorsko omejene pogoje.

Zgornje lahko vpliva na državo, ki bi se znotraj 1. stebra želela usmeriti na vezane podpore, znotraj 2. stebra pa na investicije. S tem namenom bo sicer omogočena dodatna fleksibilnost prenosa sredstev v 2. steber za klimatske spremembe (15 % + dodatnih 15 %). To zadnje sicer spet pod vprašaj postavlja vlogo eko-shem.

Uredba predvideva še prepoved absolutnega zmanjšanja sredstev za okolje glede na prejšnje obdobje (*no backsliding*) ter dodatek za rezultate (*performance bonus*) v letu 2026 za tiste, ki dosegajo okoljske in podnebne cilje (vsaj 90 % cilja) v vrednosti 5 % letne nacionalne ovojnice.

Ključne elemente predlagane nove ureditve izvajanja neposrednih plačil povzemamo v Preglednici 4.

Preglednica 6: Ključni elementi predlagane ureditve neposrednih plačil SKP v okviru SKP 2021-2027 (povzeto po Jongeneel, 2018)

Element	Kratek opis
Razširjena pogojenost	Vzpostavlja jasno opredeljena izhodišča obveznih minimalnih pogojev v zvezi s praksami kmetijske proizvodnje, ki mestoma zaostre in širi obseg zahtev dosedanje navzkrižne skladnosti.
Sheme za podnebje in okolje ('eko-sheme')	Države članice morajo kmetom ponuditi možnosti za preseganje ravni osnovnih plačil in nagraditi kmete za prizadevanja za podnebje in okolje, ki presegajo obvezne zahteve, ki jih določa razširjena pogojenost.
Obvezno omejevanje višine plačil	Namenjeno prerazporejanju sredstev med majhnimi in velikimi prejemniki. Omejevanje višine plačil je možno od 60.000 EUR do minimalno obvezne kapice nad 100.000 EUR letno na prejemnika.
Dopolnilna prerazporeditvena dohodkovna podpora	Obvezen element neposrednih plačil v obliki letnega nevezanega plačila na upravičeni hektar, namenjen prerazporejanju plačil z večjih na manjše ali srednje velike kmetije.
Vezana dohodkovna podpora	Plačilo v obliki letnega plačila na hektar ali žival z namenom izboljšanja konkurenčnosti, trajnostnosti ali kakovosti v izbranih sektorjih in proizvodnjah (čl. 30 predloga uredbe) ali posebne vrste kmetovanja v njih, ki so pomembni iz gospodarskih, socialnih ali okoljskih razlogov.
Dopolnilna dohodkovna podpora za mlade kmete	Opcijsko dodatno plačilo, namenjeno mladim kmetom, ki se lahko izvaja v obliki dodatnega plačila na površino (1. steber) ali v obliki zagonske podpore za vzpostavitev kmetije (2. steber).
Male kmetije	Poenostavljeno pavšalno letno izplačilo malim kmetijam (opcijsko)

Skupna organizacija trga

Ta del SKP je še naprej namenjen varnostni mreži in se nanaša na javne intervencije in zasebno skladiščenje, izjemne ukrepe, šolsko shemo ter sektorske programe za sadje, zelenjavo, vino, oljke. Večje spremembe niso predvidene, razen tega, da bo treba oblikovati operative programe za posamezne skupine proizvodov in jih integrirati v strateške načrte (izjema sta etilni alkohol in tobak).

Do 3 % podpor 1. stebra bo po novem mogoče nameniti za sektorske intervencije, podpreti je mogoče tudi skupine proizvajalcev za skupno delovanje.

Za določene sektorje, ki jih države članice označijo kot sektorje posebnega pomena, je omogočena vezana dohodkovna podpora. Uredba obstoječi seznam razširja na neprehranske proizvode, kot so biogoriva. Celotni dovoljeni obseg vezanih dohodkovnih podpor znaša 10 % neposrednih plačil z dodatnimi 2 % za proteinske proizvode.

Glede odzivanja na tveganja predlog ohranja obstoječe mehanizme, od dohodkovnih podpor do tržnih intervencij, mehanizmov za upravljanje s tveganji v okviru PRP, povezovanja z usposabljanjem in investicijami. Tisto, kar je dodano, je 3 % 1. stebra za podporo dodatnim sektorjem in spodbujanje organizacij proizvajalcev. Obstoječa praksa rezerve iz plačil 1. stebra se ohranja, a s prenašanjem obstoječe rezerve naprej.

Države članice bodo, kot že rečeno, morale programirati mehanizme za upravljanje s tveganji v okviru PRP v obliki finančnega prispevka premijam za proizvodna in dohodkovna tveganja, obvezni del bo usposabljanje o tveganjih, vzpostavljena pa bo tudi EU platforma na to temo.

Program razvoja podeželja

Predvideno je večje sofinanciranje 2. stebra za 10 odstotnih točk. Države članice lahko dopolnilno plačilo (top-up) porabijo za financiranje ukrepov 2. stebra. Predvidena je fleksibilnost med stebroma v obsegu 15 % v obe smeri. V primeru premika v 2. steber sofinanciranje ni potrebno. Slednje in večji absolutni delež 1. stebra naj bi spodbudilo 'prostovoljno modulacijo'. Mogoče je prenesti še dodatnih 15 %, ko gre za okoljsko-podnebne cilje. Tudi sredstva, pridobljena iz naslova kapice, se lahko prenesejo v 2. steber. Vse to sicer omogoča (ne pa tudi zagotavlja) ohranjanje vloge strukturnih podpor, ki se precej zmanjšujejo s proračunskim predlogom (do 30-% zmanjšanje).

Dosedanjih 69 ukrepov in podukrepov nadomešča 8 področij delovanja: okolje in podnebne spremembe, mladi kmetje, mehanizmi za upravljanje s tveganji, znanje in informacije idr., ki so osredotočena na ključne probleme.

4.2.2 Scenarijska ocena učinkov prenovljene SKP (Evropska komisija)

4.2.2.1 Scenariji – pristop

Hkrati z zakonodajnim predlogom SKP za obdobje po letu 2020, ki ga opisujemo v prejšnjem poglavju tega poročila, je Evropska komisija objavila obsežno oceno učinkov, v kateri so zajete različne modalitete oziroma scenariji oblikovanja instrumentov SKP. V nabor scenarijev so bile vključene različne možnosti in pristopi, ki jih omogoča predlog prihodnje ureditve SKP na področju neposrednih plačil. V zvezi s slednjim Komisija izpostavlja vidike boljše usmerjenosti plačil, povečanja okoljskih in podnebnih ambicij ter spodbujanja posodobitve in poenostavitve. Predlog nove ureditve izpostavlja načelo subsidiarnosti in strateškega načrtovanja pri snovanju in izvajanju ukrepov. Pričakovati je, da bo raznolikost pristopov v modalitetah izvajanja ukrepov SKP med državami članicami večja kot doslej.

Scenariji, obravnavani v oceni učinkov, so oblikovani na način, da preverijo učinke različnih pristopov k snovanju ukrepov prihodnje SKP. Scenarijska analiza v oceni učinkov se osredotoča na ukrepe SKP z neposrednim dohodkovnim učinkom, torej na neposredna plačila ter plačila za kmetovanje v območjih z omejenimi možnostmi. Skrajnost pristopov k razdelitvi sredstev in oblikovanju instrumentov SKP je v scenarijih za oceno učinkov bistveno večja, kot jo gre realno pričakovati v strateških načrtih držav

članic. Bolj kot stvarni analizi (naj)verjetn(ejš)ih učinkov prihodnje SKP je scenarijska analiza namenjena preverjanju mej možnih učinkov prihodnje ureditve SKP.

Ker potencialne izbire držav članic glede načina izvajanja neposrednih plačil in drugih ukrepov v svojih prihodnjih strateških načrtih SKP niso znane, je treba možnosti razlagati kot ponazoritev različnih načinov za doseganje teh ciljev, zlasti v smislu okoljsko-podnebnih rezultatov, pa tudi za usmerjanje in prerazporeditev podpore. Možnosti, obravnavane v scenarijih, niso medsebojno izključujoče. Scenariji niti niso zastavljeni na način, da bi Komisija nosilec odločanja v državah članicah sugerirala nek 'idealni' ali 'prednostni' pristop k snovanju ukrepov SKP⁸. Poleg osnovnih scenarijev so opredeljeni še pod-scenariji, ki odražajo stopnjo subsidiarnosti, ki je državam članicam prepuščena v okviru novega modela izvajanja, in možne razlike v ravni ambicioznosti na področju okoljskih in podnebnih prednostnih nalog držav članic, saj gre za področja, kjer obstaja največja negotovost glede teh možnih razlik. V scenarijih so bili preizkušeni tako prostovoljni kot obvezni pristopi za doseganje večje okoljske trajnosti.

Da bi v scenarijski analizi upoštevali višje okoljske in podnebne ambicije prenovljene SKP, ki jih predvideva načelo razširjene pogojenosti, vsi obravnavani scenariji vključujejo nekatere dodatne minimalne zahteve, ki presegajo sedanja pravila navzkrižne skladnosti.

4.2.2.2 Scenariji in ocena analiziranih možnosti

Vse ocenjene možnosti predvidevajo reformo SKP za leto 2013, ki se v celoti izvaja, in tržno okolje, kot je predvideno v študiji Komisije Pregled kmetijskih trgov in dohodkov 2018–2030 (European Commission 2018c), kar pomeni, da se vrednost proizvodnje v povprečju nominalno povečuje za 2 % letno.

Scenarij 2 oz. izhodiščni scenarij (*baseline*) predstavlja nadaljevanje izvajanja analiziranih ukrepov SKP (neposredna plačila, OMD plačila) v skladu z ureditvijo 2014–2020. Finančne predpostavke izvajanja izhodiščnega scenarija so bile korigirane za proračunske učinke Brexita.

Scenarij 3 (spodbude za okolje, podnebne ukrepe in zdravje) preverja potencial sheme za podnebje in okolje ('eko-sheme'). Preučuje tudi potencialno vlogo orodij za obvladovanje tveganj z nižjimi neposrednimi plačili za podporo dohodkom kmetov. Dva pod-scenarija odražata različno raven okoljskih ambicij in pristopov, povezanih z izvedbo neposrednih plačil:

- 3a: okolje ima prednost pred gospodarsko trajnostjo
- 3b: manjša okoljska ambicija kot v 3a, vendar večja osredotočenost na prerazporeditev neposrednih plačil.

Scenarij 4 (skupno obravnavanje okoljske in gospodarske vzdržnosti) predvideva večjo usmerjenost neposrednih plačil in bolj ambiciozno izvajanje pogojev s ciljem izboljšanja skupne gospodarske in okoljske učinkovitosti SKP ter naslavljanja podnebnih izzivov. Tudi tu sta razvita dva pod-scenarija, ki ponazarjata morebitne razlike v ambicijah držav članic glede okoljskih ciljev.

- 4a: okoljske in podnebne ambicije, ki jih odražajo zahteve, ki presegajo osnovno pogojenost
- 4b: ni nobenih zahtev, ki bi presegale osnovne pogoje (v izhodišču ambicioznejše kot trenutno).

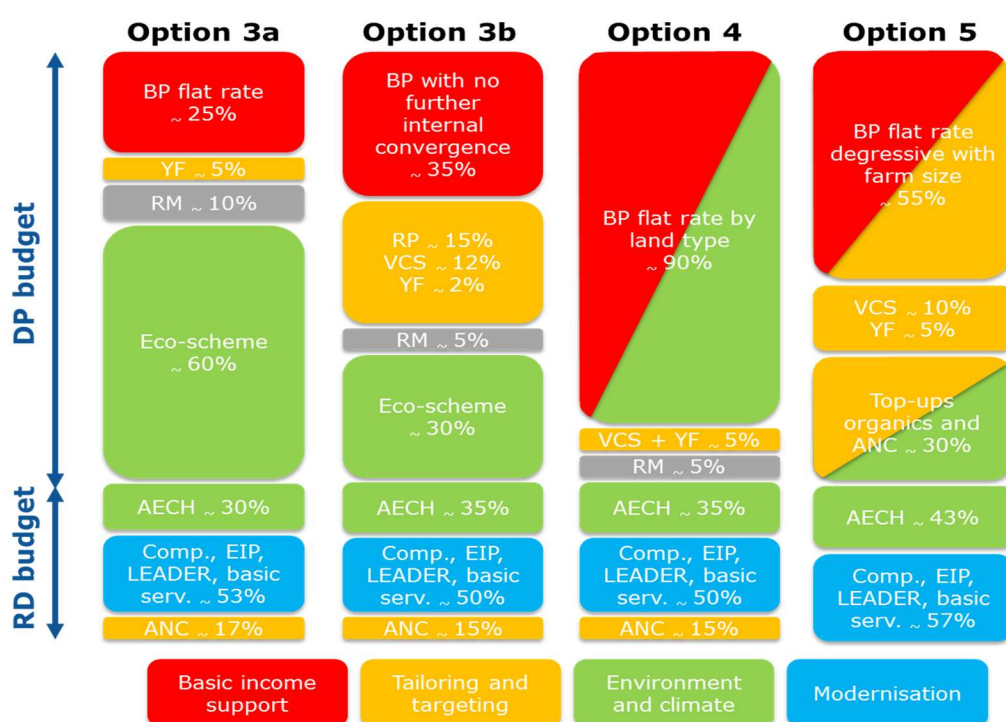
⁸ S tem se Komisija bistveno odmika od pristopa, ki ga je uporabila v Oceni učinkov za obdobje 2014-2020 (European Commission 2011), kjer je srednji od treh, t.i. 'integrativni' scenarij predstavljal najbolj sprejemljivo opcijo.

Scenarij 5 (poudarek na majhnih kmetijah in okolju) daje velik poudarek varstvu okolja in zaposlovanju – osredotoča se na male in srednje velike kmete, da ohranijo delovna mesta na podeželju. Države članice morajo dodeliti 30 % plačil iz prvega stebra, da bi zagotovile dodatke za štiri operacije (*schemes*), ki bi bile prostovoljne za kmete: ekološko kmetovanje, trajno travinje, območja z naravnimi omejitvami (ANC) in linearne krajinske elemente. Ta obveznost bi dodatno spodbudila podnebne ukrepe in trajnostno upravljanje naravnih virov.

Cilji in z njimi povezani različni poudarki neposrednih plačil v zgoraj navedenih scenarijih vplivajo tudi na porazdelitev podpore in s tem dohodka. Pri scenariju 3 se osnovna plačila znatno zmanjšajo, podpora pa je usmerjena v novo prostovoljno eko-shemo. Scenarij 3a je okoljsko ambicioznejši, vendar ne prinaša nadaljnje prerazporeditve podpore (ker so neposredna plačila zmanjšana). Okoljsko-podnebni poudarek scenarija 3b je manjši, večji poudarek je na prerazporeditvi plačil, omejevanju podpor navzgor in proizvodni vezanosti plačil. Scenarij 4 predvideva povezovanje neposredne dohodkovne podpore z dodatnimi okoljskimi zahtevami, hkrati pa prerazporeja (večji) del sredstev na trajno travinje. Scenarij 5 je namenjen simulaciji večje osredotočenosti plačil na majhne in srednje velike kmetije.

Slika 2 zgoščeno in nazorno povzema elemente, vsebovane v posameznih scenarijih oz. pod-scenarijih.

Za namene modeliranja so bila različna proračunska sredstva in intervencije prevedeni v podrobnejše sheme in ravni plačil. Nekatere okoljske zahteve so bile izbrane glede na izvedljivost njihovega modeliranja za namen preskušanja možnosti. Med njimi lahko izpostavimo številne zahteve, ki se obravnavajo v okviru novih pogojev (kolobar, zeleni zimski pokrov, vnos hranil, minimalni delež površin namenjen neproduktivni rabi, omejitve za trajno travinje...).



Okrajšave: BP = Basic Payment, RP = Redistributive Payment, YF = Young Farmers, RM = Risk Management, AECH = Agri-Environmental-Climat and Health, VCS = Voluntary Coupled Support, Comp = Competitiveness, EIP = European Innovation Partnership, ANC = Areas with natural constraints.

Slika 3: Povzetek ključnih predpostavk scenarijev za analizo učinkov reforme SKP po letu 2020 (Vir: European Commission, 2018a)

4.2.2.3 Ocena učinkov obravnavanih scenarijev na dohodek v kmetijstvu

Prikaz rezultatov avtorji (European Commission 2018a) začenjajo z opozorilom, da je treba biti previden pri interpretaciji, saj modelni rezultati precenjujejo zmanjšanje dohodka kmetije. Uporabljeni model namreč ne upošteva proizvodnih prilagoditev in strukturnih sprememb, do katerih pride zaradi sprememb v vrstah in obsegu podpor. Kljub temu so mnenja, da analiza daje koristen vpogled v kratkoročne učinke različnih scenarijev, kakor tudi pričakovanega vpliva na različne tipe kmetij in proizvodne usmeritve.

Kvantitativna ocena učinkov (Preglednica 5) kaže, da izhodiščni scenarij, ki operira na višjem proračunu (2014–2020), presega izide vseh scenarijev za obdobje 2021–2027. Znižanje proračunskih sredstev na račun Brexita (kar pomeni linearno zmanjšanje plačil) ima pomemben vpliv na dohodek v nekaterih sektorjih (slika 3). Poleg zmanjšanja proračuna tudi vključitev dodatnih poudarkov (npr. upravljanje s tveganji), prerazporeditev podpore (npr. majhne kmetije, regionalizacija) in dodatne okoljske zahteve vpliva na povprečno raven dohodka kmetijskih gospodarstev EU.

Preglednica 7: Učinek analiziranih scenarijev razvoja SKP po letu 2020 na povprečne dohodke iz kmetijstva v EU

	Glede na izhodiščni scenarij pred Brexitom	Glede na izhodiščni scenarij po Brexitu				
	po Brexitu	3a	3b	4a	4b	5
Neposredna plačila	-10 %	-75 %	-40 %	-6 %	-6 %	-26 %
Podpore skupaj	-10 %	-11 %	-7 %	-4 %	-4 %	-6 %
Dohodek	-2 %	-10 %	-5 %	-8 %	-5 %	-5 %

Opomba: Neposredna plačila vključujejo osnovno plačilo, redistribucijsko plačilo, plačila za mlade kmete in proizvodno vezana plačila; Podpore skupaj poleg tega vključujejo še eko-shemo in OMD/ANC plačila.

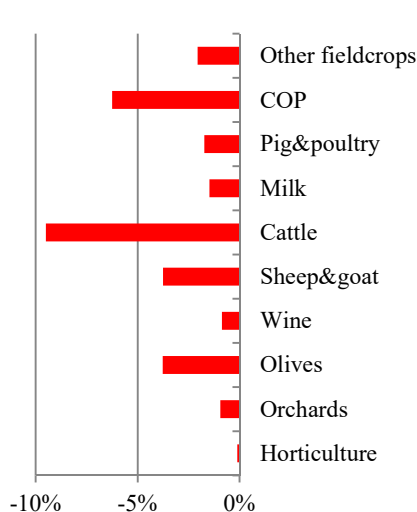
Vir: JRC, IFM-CAP

V primerjavi z izhodiščem po Brexitu se je dohodek kmetij v povprečju zmanjšal za 5 % pri scenarijih 3b, 4b in 5; upad v scenarijih 3a in 4a je višji, 10 % oziroma 8 %. Razliko v učinkih lahko razložimo z zelo nizkim osnovnim plačilom v scenariju 3a, kjer je proračun namenjen drugim (zlasti okoljsko-podnebnim) ukrepom. Pri dodajanju drugih meril, kot so na primer usmerjanje na manjše kmetije in kmetije z nižjimi dohodki, scenarij 5 izkazuje večje prerazdelitvene učinke. Vendar je ta rezultat pogojen z dejstvom, da se na območjih z naravnimi omejitvami (OMD/ANC) ohranja skupna raven podpore (EU in nacionalne).

Sektorski učinki se razlikujejo in so precejšnji (Sliki 3 in 4). Zmanjšanje neposrednih plačil (izhodiščni scenarij po Brexitu in Scenarij 3) močno vpliva na govedorejo, ovčerejo, pridelavo poljščin in oljk, saj neposredna plačila predstavljajo velik delež njihovih prihodkov. Poleg tega sta sektorja priraje govedi in ovčereja, kjer je znaten del podpor trenutno proizvodno vezanih, po definiciji bolj prizadeta, če se ukinejo proizvodno vezana plačila (scenarij 3a).

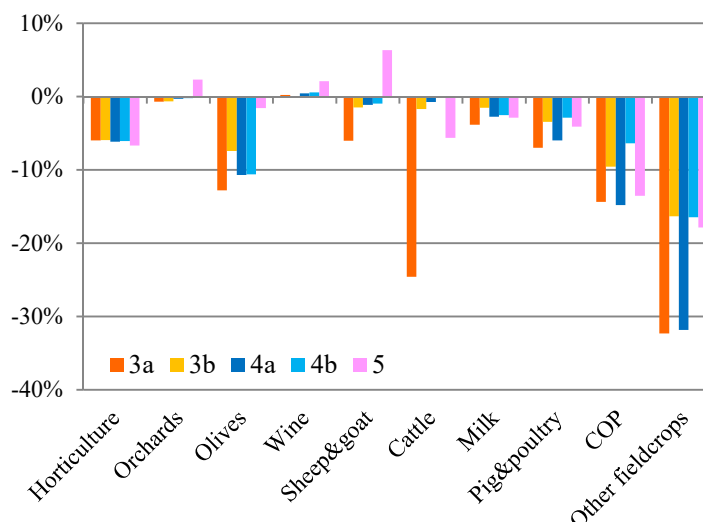
Rezultati scenarijske analize nadalje razkrivajo, da močnejša ko je povezava plačil z zgodovinskimi pravicami, večji je upad dohodka zaradi regionalizacije osnovnega plačila (pavšalni znesek) in omejevanja (scenarija 3a in 4). To se najbolj izrazito odraža v sektorjih pridelave oljk, intenzivne živinoreje in pridelave žit. Prerazporeditev podpore manjšim kmetijam (scenarija 3b in 5) vodi do višjih dohodkovnih kapic za večje kmetije (večinoma pridelovalci žit in ekstenzivne živinorejske kmetije), medtem ko pridelovalci oljk (ki so v povprečju 65 % manjši od EU povprečja) pridobijo pri takšni prerazporeditvi.

Nasprotno pa prerazporeditev podpor na trajno travinje koristi ekstenzivnim proizvodnim sistemom (scenarija 4 in 5). Višje zahteve za povečanje okoljske uspešnosti imajo navešči vpliv v poljedelstvu. Triletni kolobar vpliva zlasti na proizvajalce sladkorne pese in krompirja.



Source: JRC, IFM-CAP

Slika 4: Učinek 10-% znižanja dohodkovnih podpor ('Brexit') na dohodek iz kmetijstva, pregled po sektorjih



Source: JRC, IFM-CAP, changes relative to option 1

Slika 5: Dohodkovni učinki različnih scenarijev glede na proizvodne usmeritve kmetij

Izbira ciljev in razporeditev resursov med njimi pri izvajanju podpor se odražata tudi v razlikah v dohodkovnih učinkih.

Sodeč po rezultatih Ocene vplivov je mogoče **ciljno usmerjanje malih in srednje velikih kmetij** najboljše doseči z ne-vezanimi plačili, ki so modulirana po velikosti (ki združuje tako regresivnost plačil glede na velikost, kot tudi absolutno omejitev plačil). Vendar pa ta prerazporeditev nujno povzroča nasprotno učinke na drugi strani: močno zmanjšanje podpore za zelo velike kmetije (več kot 500 ha, ki v povprečju zaposlujejo 20 oseb), zvišanje osnovnih plačil za intenzivnejše kmetije (v povprečju manjše, izbira izdelkov z višjo donosnostjo), kot tudi upad podpor najbolj ekstenzivnim proizvajalcem. Scenarij 5 ponuja možnost omilitve tovrstnih učinkov, npr. z vezano podporo ekstenzivnim živinorejskim sistemom in dodatnim nadomestilom za trajno travinje. Dodelitev redistributivnega plačila (višja plačila za prve hektarje kmetije, kot se uporabljajo v scenariju 3b) je druga možnost za preusmeritev podpore malim in srednje velikim kmetijam, ki hkrati omejuje nezaželene učinke plačila, ki je bilo spremenjeno po velikosti.

Proizvodno vezane podpore, v kolikor niso ustrezno zasnovane, lahko vodijo v neenake konkurenčne pogoje na notranjem trgu EU. Priporočilo Ocene vplivov je, da ostajajo proizvodno vezane podpore osredotočene na tiste sektorje oziroma posamezne proizvodne usmeritve znotraj sektorjev, katerih izzivov zgolj nevezana plačila ne bi ustrezno razreševala. Proizvodno vezane podpore so v skladu z zakonodajnim okvirom EU omejene in se lahko odobrijo sektorjem, za katere države članice opredelijo, da se soočajo s specifičnimi težavami.

Države članice bi lahko v svojih strateških načrtih SKP (scenarij 5) predvidele usmerjanje pomembnega dela plačil SKP **okoljskim koristim** prek dodatkov za trajno travinje, ekološko kmetijstvo in elemente za povečanje biotske raznovrstnosti. Pripravljalci Ocene učinkov poročajo, da so imeli pri izvedbi tega scenarija precejšnje težave, ki izhajajo iz velikih razlik v naravnih danostih in (ne)ugodnosti razmer za

kmetijsko proizvodnjo med državami članicami (OMD/ANC). Posledično je bilo težko simulirati zgoraj navedene ukrepe za zvišanje okoljske trajnosti in zagotoviti, da imajo vse države članice za izvajanje teh ukrepov zagotovljen enak (30-odstotni) delež sredstev iz 1 stebra.

Omejevanje skupnega zneska neposrednih plačil na kmetijo naslavlja pomisleke glede visoke ravni plačil SKP, ki jih je prejelo nekaj velikih upravičencev. Ocena učinkov opozarja, da primerjava zgolj absolutnih zneskov plačil ni korektna, ampak jih je treba popraviti za zneske izplačanih plač zaposlenih, saj velike kmetije pogosto zagotavljajo veliko število delovnih mest. Večina tovrstnih kmetijskih gospodarstev se nahaja v srednji in vzhodni Evropi, kjer so ravni dohodkov nižje. Brez nadaljnjega zbliževanja ravni neposrednih plačil (scenarij 3b) bi lahko omejitev na hektar (sorazmerno z nacionalnim ali regionalnim povprečnim plačilom) omejila razlike v podpori med kmetijskimi gospodarstvi. Več negativnih učinkov bi v tem primeru beležile južne države članice in nekateri sektorji (npr. oljčno olje, prireja govedi).

V splošnem je sodeč po rezultatih scenarijske analize učinkovit način za doseg enakomernejše razporeditve podpor prilagoditev proizvodno nevezanih neposrednih plačil po velikosti (npr. različna plačila po razredih hektarjev, kot je vključeno v scenariju 5), in drugič, uvedba redistribucijskega plačila.

V gorskih območjih je dohodek kmetij skoraj 40 % nižji od dohodka kmetij, ki se nahajajo zunaj območij z naravnimi omejitvami (ANC), v drugih območjih z naravnimi omejitvami pa je dohodek za več kot 30 % nižji. Vsako zmanjšanje te podpore bi lahko ogrozilo sposobnost preživetja kmetij v območjih z naravnimi omejitvami, ki imajo ključno vlogo za vitalnost podeželskih območij in zagotavljanje ekosistemskih storitev. Zato je ohranjanje plačil na območjih z naravnimi omejitvami ključnega pomena, še posebej če se zmanjšajo druge intervencije. Zato je za države članice z velikim deležem območij z naravnimi omejitvami bolje obdržati plačila ANC v drugem stebru, kjer sofinanciranje omogoča odobritev višje podpore, obenem pa se ohranijo sredstva EU za reševanje drugih izzivov. Poleg tega se lahko razlike v dohodkih med območji z naravnimi omejitvami in območji brez tovrstnih omejitev zmanjšajo s prerazporeditvijo podpore trajnim travnikom (scenarija 4 in 5) in zvišanjem plačil OMD/ANC.

4.3 METODOLOGIJA – MODEL KMETIJSKIH GOSPODARSTEV IN SCENARIJSKA ANALIZA VPLIVA

4.3.1 Uporabljeni pristop

Analiza vpliva sprememb ukrepov SKP na dohodkovni položaj kmetijstva je izvedena na ravni tipičnih kmetijskih gospodarstev (TKMG). Gre za pristop, ki je uveljavljen v sodobni presoji učinkov sprememb kmetijske politike. Poznajo jo predvsem v ZDA (FARMSIM model Univerze Texas A&M⁹, ki pripravlja analize za Kongres), v EU pa različni modeli, ki temeljijo na FADN podatkih knjigovodstva na kmetijskih gospodarstvih po zahtevah EU. Najbolj uveljavljena sta IFM-CAP¹⁰ in CAPRI¹¹, ki se tudi uporabljata za presojo učinkov sprememb SKP za potrebe Evropske komisije.

V Sloveniji kakovost FADN podatkov žal še ne zadošča za dovolj kakovostno modeliranje sprememb kmetijske politike, zato smo se odločili za uporabo pristopa teksaške univerze, ki s pomočjo statističnih podatkov in ekspertnih ocen oblikuje tipično kmetijsko gospodarstvo, ki je zanimivo za presojo. V

⁹ Več o modelnem orodju na <https://blackland.tamu.edu/models/farmsim/>.

¹⁰ Več o modelnem orodju na <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eu-wide-individual-farm-model-common-agricultural-policy-analysis-ifm-cap-v1-economic-impacts-capv>

¹¹ Več o modelnem orodju na <https://www.capri-model.org/dokuwiki/doku.php?id=capri:project>.

sklopu več projektov smo na Biotehniški fakulteti Univerze v Ljubljani (avtor dr. Jaka Žgajnar) in na Kmetijskem inštitutu Slovenije tako razvili kompleksen pristop in orodje.

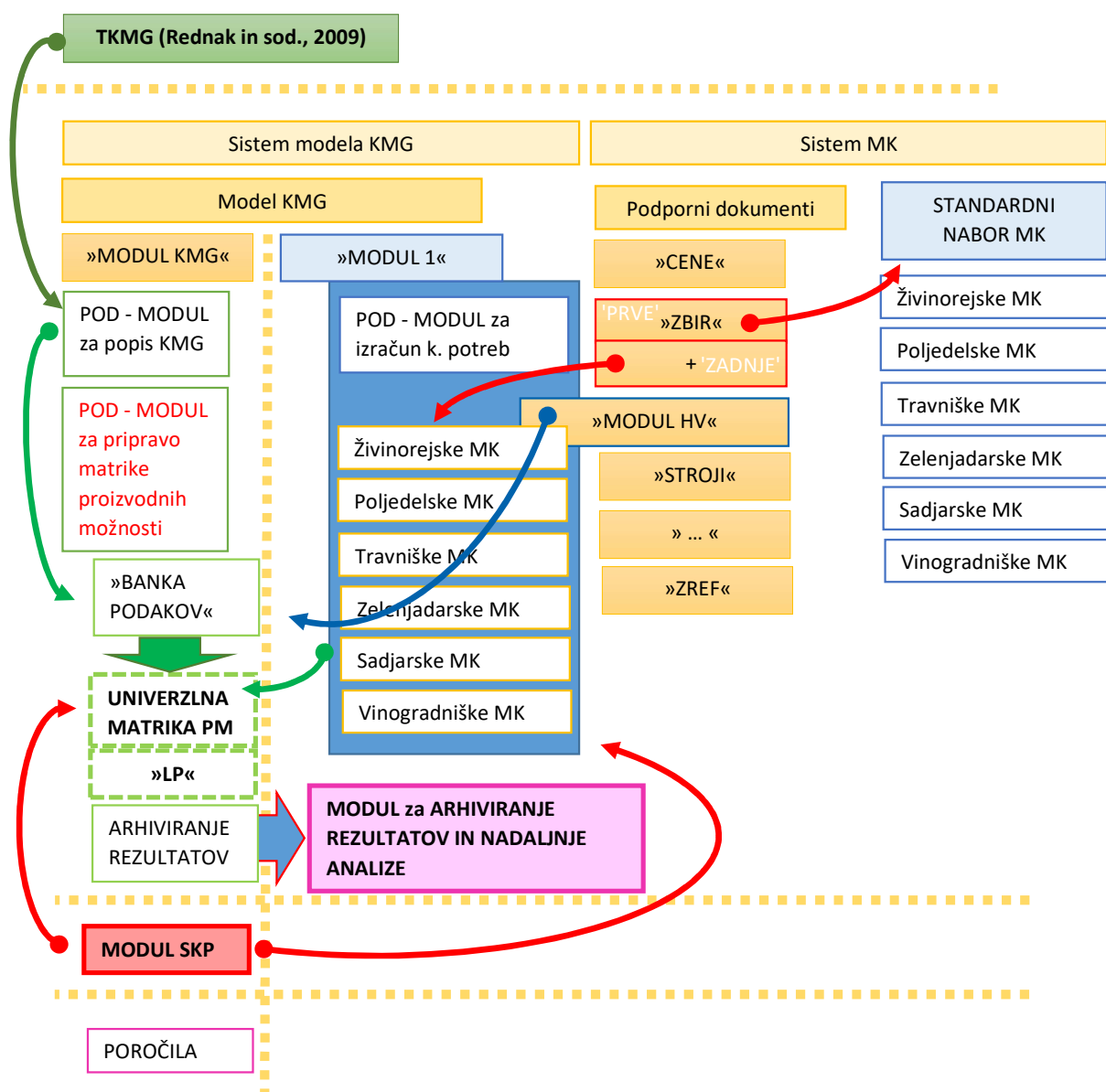
Za uspešno analizo je v prvi vrsti treba natančno popisati vse ključne proizvodne dejavnike posameznega kmetijskega gospodarstva in na ta način pripraviti proizvodni načrt. Za potrebe dane analize smo izhajali iz sistema Modela kmetijskih gospodarstev (v nadaljevanju MKMG) in sistema Modelnih kalkulacij Kmetijskega inštituta (MK).

MKMG je kompleksno orodje, ki je bilo zasnovano v okviru ciljnega raziskovalnega projekta »Razvoj celovitega modela kmetijskih gospodarstev in povezanih podatkovnih zbirk za podporo pri odločanju v slovenskem kmetijstvu« (CRP V4-1423, končan 2017) in omogoča prilagajanje modelnih kalkulacij za posamezne proizvodne aktivnosti na različnih ravneh analiziranemu kmetijskemu gospodarstvu (Slika 5). To omogoča poleg simuliranja razmer na konkretnem kmetijskem gospodarstvu tudi analize na različnih ravneh proizvodnih dejavnosti kmetijskega gospodarstva. Za podrobnejše informacije o MKMG glej poročilo navedenega projekta (Volk in sod., 2017), in sicer šesto poglavje z naslovom »Razvoj dinamičnega orodja za presojo ekonomske učinkovitosti gospodarjenja na ravni kmetijskih gospodarstev«.

Za potrebe tega projekta je bilo orodje MKMG dodatno nadgrajeno. Ključna nadgradnja gre v smeri omogočanja analize vpliva možnih scenarijev SKP (scenariji so podrobneje predstavljeni v poglavju 4.3.3) in poseben modul za primerjavo in analizo rezultatov po tipičnih kmetijskih gospodarstvih (TKMG) in med njimi. Za potrebe preigravanja različnih scenarijev ukrepov SKP smo razvili samostojen modul (MODUL SKP), ki omogoča simuliranje različnih višin in tudi ukrepov SKP na ravni analiziranega kmetijskega gospodarstva. Zaradi velikega števila scenarijev je bil za potrebe danega projekta razvit tudi samostojen modul za shranjevanje in podrobnejšo analizo rezultatov.

Nadgradnja modela kmetijskih gospodarstev je zasnovana na modularnem pristopu. Tako so za posamezne faze analize razvili samostojni moduli, ki omogočajo celostno analizo proizvodnega načrta kmetijskega gospodarstva. Torej tako za popis osnovnih proizvodnih atributov, uvoz in prilagoditev izbranih modelnih kalkulacij iz sistema Modelnih kalkulacij kot tudi za pripravo matrike proizvodnih možnosti, zapis v obliki matematičnega modela ter analizo ob maksimiranju ciljne funkcije s pomočjo linearnega programiranja.

MKMG je razvit v obliki elektronskih preglednic v programu MS Excel, pri tem pa je glavnina operacij avtomatiziranih s pomočjo VBA makrov. Slednje omogoča sorazmerno preproste mikroekonomske analize in sorazmerno enostavno prilagajanje modelnih kalkulacij (MK) analiziranemu primeru kmetijskega gospodarstva, hkrati pa pomembno zmanjša možnost napak. To pa omogoča vključitev MK v proizvodni načrt danega gospodarstva.



Slika 6: Shema povezovanja posameznih modulov sistema MKMG in sistema MK za analizo vpliva ukrepov SKP na primeru tipičnih kmetijskih gospodarstev (TKMG)

4.3.1.1 CENE

MKMG je zasnovan tako, da lahko opravljamo analizo za vsa leta, za katere obstajajo podatki tudi na ravni posameznih Modelnih kalkulacij v »CENIKu«. Na podlagi teh se oceni tudi lastna cena za vmesne produkte, ki (lahko) krožijo znotraj KMG in se nahajajo v »ZBIRu«.

V večini klasičnih primerov MK (standardni nabor) pomeni to sorazmerno dolgo časovno vrsto, medtem ko so za nekatere MK, ki povzemajo sodobnejšo tehnologijo in so bile razvite v zadnjih letih, te nekoliko krajše. Ker smo z analizo obravnavali raziskovalna vprašanja v povezavi s pričakovanimi spremembami na posameznem TKMG ob pogojih iz leta 2017, razlika v dolžinah časovnih vrst ni problematična.

Ker je bilo leto 2017 v marsičem ekstremno, smo v izogib temu, da bi ta razmerja zabrisala realnejšo sliko na posameznem kmetijskem gospodarstvu, pri analizi upoštevali triletno povprečje cen tako za proizvodne vire kot tudi proizvode. Tako so za vse kupljene inpute kot tudi prodajo tistih končnih

proizvodov, ki se vrednotijo po prodajni ceni, upoštevana triletna povprečja, in sicer za obdobje 2016–2018.

4.3.1.2 MODUL SKP

Za potrebe analize smo razvili samostojen modul »MODUL SKP« (Slika 5). Ta omogoča, da predvideno ovojnico razčlenimo na posamezne ukrepe, pri tem pa simuliramo različen obseg vključenih površin kot tudi zainteresiranih upravičencev. Modul je zasnovan tako, da ukrepe v prvi vrsti delimo na proizvodno nevezane ter proizvodno vezane, kar je ključnega pomena glede na to, kje nek ukrep in z njim povezani resursi vstopajo v analizo, in sicer a) na ravni matrike proizvodnih možnosti ali pa b) na ravni posameznih proizvodnih aktivnosti. Nadalje glede na predpostavke posameznega scenarija določimo delež ovojnice za posamezen ukrep in ključne pogoje, ki jih morajo izpolnjevati posamezna kmetijska gospodarstva, da so do plačil tudi upravičena. V zadnjem koraku se določi še predpostavko glede števila potencialnih upravičencev. Vse te predpostavke so bile definirane na podlagi izhodiščnega leta za našo primerjavo (2017).

Modul je zasnovan tako, da se v prvi fazi definira posamezne scenarijske predpostavke, ki se odrazijo v pričakovani višini plačil posameznih ukrepov v »MODUL-u SKP«. Nadalje pa se s pomočjo MKMG pri analizi vpliva samodejno kličejo iz baze, pri tem pa se pogoji za upravičenost posameznega gospodarstva ugotavljajo na ravni proizvodnega načrta. Tako se za vsako TKMG, ki smo ga analizirali, preko zanke izračunajo rekonstruirani proizvodni načrti, pri čemer do sprememb iz naslova vključenih aktivnosti lahko prihaja predvsem pri pridelavi krme in pri tržnih aktivnostih.

4.3.1.3 METODOLOŠKA IZHODIŠČA MKMG

MKMG je zasnovan po načelih matematičnega programiranja z omejeno optimizacijo. Ta omogoča uporabo različnih tehnik operacijskih raziskav pri avtomatizirani pripravi proizvodnega načrta, ki predstavlja izhodišče za analizo vpliva reforme SKP na ravni kmetijskih gospodarstev. V različici MKMG, ki je bil uporabljen za namen tega projekta, smo temeljili na klasičnem determinističnem linearnem programiranju (LP). Gre za eno-kriterijski pristop, ki predpostavlja, da se odločevalec (gospodar KMG) glede na spremenjene okoliščine pri definiranju proizvodnega načrta odloča predvsem na podlagi enega (najpomembnejšega) cilja, seveda ob upoštevanju vseh omejitev gospodarstva. Matrika proizvodnih možnosti tako predstavlja primer iskanja (optimalnega) proizvodnega načrta, pri katerem se osredotočimo na maksimiranje ciljne funkcije. V našem primeru je šlo za **maksimiranje bruto dodane vrednosti**, ki je predstavljala ciljno funkcijo in je bila ob predpostavki, da je to eden pomembnejših ciljev, ki poleg danosti kmetije vplivajo na odločanje, predmet maksimiranja ob upoštevanju nabora omejitev. Tako skupine omejitev kot tudi potencialne proizvodne aktivnosti, ki lahko vstopajo v reševanje, izhajajo iz izvirnega MKMG in so podrobneje opisane v poročilu Volk in sod. (2017).

Da pa je proces optimizacije generiral z ekonomskega vidika 'pozitivno' rešitev, smo deloma obšli 'normativno' naravo LP. Pri tem smo uporabili t.i. pristop delne optimizacije, ki prav tako temelji na LP in jo nekoliko podrobneje predstavljamo v nadaljevanju. Namreč značilnost LP je, da se pri optimizaciji zaradi sorazmerno občutljivega sistema enačb in v osnovi normativnega pristopa rešitev lahko hitro spremeni, kar pa je lahko za primer analize kot je ta, problematično. V primeru analize vpliva reforme ukrepov SKP nas zanimajo predvsem trendi sprememb, ki ne predvidevajo popolnega prestrukturiranja in preusmeritve kmetijskih gospodarstev. Tako smo uporabili pristop, ki omogoča rekonstruiranje (izhodiščnega) proizvodnega načrta KMG. Slednje z matematičnega vidika pomeni kompleksen sistem enačb, ki po eni strani omogoča iskanje vrednosti tistih spremenljivk, katerih vrednosti ne poznamo in jih želimo izračunati na način, da bo slika proizvodnega načrta na kmetijskem gospodarstvu popolna in

tudi tehnološko skladna. Po drugi strani pa fiksiramo določene spremenljivke, ki so poznane in na nek način tudi definirajo tip kmetijskega gospodarstva. V večini primerov gre za stalež živali, obseg pridelovalnih površin tržnih poljščin, obseg površin, namenjenih pridelavi sadja ter zelenjave. Torej predvsem obseg tržnih aktivnosti, ki vstopajo v proizvodni načrt. Poleg teh pa seveda pomembno vlogo igrajo tudi aktivnosti na trajnem travinju ter s travinjem zasejane njivske površine. Te so prvenstveno namenjene pridelovanju voluminozne krme. Nadalje pa gre tudi za nakup manjkajoče (močne) krme, ki jo KMG dokupijo na trgu, kot tudi možnost odprodaje viškov krme. Ključni namen tako ni optimizacija celotne proizvodnje, pač pa predvsem uravnavanje hranilnih bilanc in drugih tokov vmesne porabe na kmetijskem gospodarstvu.

Namen postopka rekonstruiranja je tako predvsem ocena trenutnega stanja na kmetijskem gospodarstvu ter možnost izračuna različnih ekonomskih in fizičnih kazalnikov ob predpostavki, da je proizvodni načrt tudi po tehnološki plati ustrezen.

Koncept rekonstruiranja proizvodnega načrta je v osnovi preprost, saj gre za popis aktivnosti in njihovega obsega na kmetijskem gospodarstvu. To pomeni, da iz nabora aktivnosti izberemo tiste, ki se na kmetijskem gospodarstvu izvajajo, in jih nadalje preko sistema pod-modulov prilagodimo do te mere, da kar najbolj odslikavajo stanje na gospodarstvu, ter vpišemo njihov obseg (npr. število krav molznic, posevek koruze ...), ki se mora v takšnem obsegu tudi vključiti v proizvodni načrt.

Izkaže se, da v primeru, ko izhajamo iz dostopnih podatkovnih baz tipičnih kmetijskih gospodarstev (TKMG) nimamo na voljo vseh potrebnih podatkov, po vsej verjetnosti pa bi se zaradi izjemno kompleksnega kmetijskega sistema na splošno podobno zgodilo tudi ob interaktivnem vnosu novega TKMG. Pri kmetijstvu gre namreč za zelo kompleksen proizvodni sistem, pri katerem moramo poleg naravnih danosti in tehnoloških zakonitosti upoštevati tudi ostale proizvodne omejitve in hitro se zgodi, da si definirani proizvodni pogoji med seboj nasprotujejo in z matematičnega vidika predstavljajo nerešljiv problem.

Pri tem so podatki o končnih, tržnih aktivnostih navadno podani dokaj natančno, medtem ko so druge aktivnosti manj natančno opredeljene, zlasti tiste, ki predstavljajo vmesno potrošnjo na kmetijskem gospodarstvu. V primeru živinorejskih tipov kmetijskih gospodarstev to pomeni, da nimamo vseh potrebnih informacij o aktivnostih, ki npr. zajemajo pridelovanje krme na travinju. Posledično je rekonstruiranje trenutnega stanja oteženo, saj tudi te aktivnosti pomembno vplivajo na ekonomsko sliko proizvodnje. Poleg tega nimamo podatkov o minimalnem in maksimalnem deležu načina spravila krme s travinja (npr. sušenje na tleh, sušenje na sušilni napravi itd.), kolobarju in deležih posameznih poljščin (minimum in maksimum) ter nenazadnje o povprečni kakovosti krme in s tem dostopnih hranil na ravni KMG. Tako je pri vnosu tovrstnih podatkov potrebna dodatna presoja in sklepanje na podlagi določenih razmerij v samem izpisu oziroma je potreben postopek kalibracije.

Opisane probleme rekonstruiranja, ko definiramo vse dane aktivnosti oziroma vsaj spodnje in zgornje meje, lahko na razmeroma enostaven način rešimo s postopkom t.i. delne optimizacije (enačbe 1 do 4), ki v osnovi temelji na klasičnem linearnem programiranju. Delna optimizacija se nanaša na dejstvo, da določen del aktivnosti fiksiramo (x_f) in zahtevamo, da jih reševalec v takšnem obsegu tudi vključi v reševanje (b_f).

$$\max EBDV = \sum_{j=1}^n c_j x_j + \sum_{f=1}^n c_f x_f \quad \dots(1)$$

tako, da je

$$\sum_{j=1, f=1}^{n; r} a_{ij} x_j + a_{if} x_f \leq b_i \quad \text{za vse } i = 1 \text{ do } m \quad \dots(2)$$

$$x_f = b_f \quad \text{za vse } f=1 \text{ do } r \quad \dots(3)$$

$$x_j \geq 0 \quad \text{za vse } j \quad \dots(4)$$

Osnovna ideja je, da manjkajoče podatke – spremenljivke (x_j) ocenimo oziroma izračunamo s pomočjo linearnega programa ob maksimiranju pričakovane bruto dodane vrednosti ($maxEBDV$). Vse aktivnosti (x_f), katerih obseg (npr. število krav molznic, pitancev, posevki tržnih poljščin itd.) poznamo, pa fiksiramo z dodatnimi omejitvami (b_f).

Pri tem velja poudariti, da je MKMG zasnovan tako, da lahko nabor omejitev (tako b_i , kot tudi b_f) prilagajamo posameznemu analiziranemu gospodarstvu in specifičnim danostim oz. omejitvam posameznega gospodarstva. Ti podatki se namreč skupaj s proizvodnimi atributi posameznega kmetijskega gospodarstva nahajajo v arhivu in jih z uvozom in ob pripravi matrike proizvodnih možnosti tudi upoštevamo. Namen tovrstnega pristopa je, da karseda učinkovito pripravimo rekonstruiran proizvodni načrt.

4.3.2 Tipična kmetijska gospodarstva (TKMG)

Analizo vpliva spremembe ukrepov SKP smo izvedli na tipičnih kmetijskih gospodarstvih (TKMG), ki so bila definirana v okviru projekta CRP V4-0361 »Analiza učinkov kmetijske politike z modelom tipičnih kmetijskih gospodarstev« (Rednak in sod., 2009). Da smo pri tem lahko uporabili MKMG, smo najprej vsa TKMG zapisali v vektorski obliki, kot jo zahteva model, da smo nadalje lahko za vsako gospodarstvo pripravili tudi proizvodni načrt in s pomočjo slednjega izvedli tudi scenarijsko analizo.

Pri zapisu in definiranju izhodišč posameznih TKMG smo v večjem delu temeljili na predpostavkah TKMG, ki so bile definirane v izhodiščnem modelu (Rednak in sod., 2009). Glede na to, da se je projekt, ki definira izhodiščni model, zaključil pred desetimi leti in se je tako v tehnološkem kot tudi upravljalnem smislu od takrat marsikaj spremenilo, smo nekatere predpostavke na podlagi ekspertne ocene strokovnjakov popravili in prilagodili razmeram v zadnjem obdobju.

Te spremembe se nanašajo predvsem na kolobar ter pridelovanje oljnic, deloma pa tudi na pričakovane pridelke, ki so se glede na dostopne podatke zvišali. Glavnina predpostavk kot tudi vsi definirani tipi kmetijskih gospodarstev pa ostajajo enaki.

Tipi kmetijskih gospodarstev predstavljajo zanimive proizvodne tipe za kmetijsko politiko, ki pa niso reprezentativni. So bolj ali manj specializirani v posamezne proizvodne aktivnosti, predvsem pa so taki, da jih je mogoče vizualizirati v slovenskih razmerah. Avtorji študije so izločili kmetijska podjetja, saj so ta v večini panog osamelci in jih ni mogoče generalizirati v nek splošnejši tip gospodarstev. Končni izbor obsega 23 kmetijskih gospodarstev. Tipe kmetij predstavljamo v Preglednici 6, podrobnejše predstavitev tehnoloških in ekonomskih elementov pa so v poglavju 4.4 (Rezultati). Rednak in sod. (2009) so opredelili tri poljedelske, po dve vinogradniški in sadjarski kmetiji, pet kmetij v priraji mleka in tri kmetije za krave dojilje, dve mešani (kombinirani) govedorejski kmetiji, dve ovčerejski in štiri prašičerejske kmetije.

Analizirane kmetije so različno velike, različno intenzivne glede na vložena sredstva in delo ter ležijo na ravninskih, gričevnato hribovitih ali gorskih območjih.

Preglednica 8: Osnovne značilnosti tipičnih kmetijskih gospodarstev (povzeto po Rednak in sod., 2009)

Oznaka kmetije *	Opis
KM1 (1-PO-1_S_ZI)	Veliko čisto poljedelsko gospodarstvo (dodatno zaposlena delovna sila), dobre proizvodne razmere, žita in oljnice v kolobarju. Integrirana pridelava, ravninsko območje.
KM2 (2-PO-2_M_I)	Manjše čisto poljedelsko gospodarstvo, dobre razmere, žita in krompir v kolobarju. Ravninsko območje.
KM3 (3-PO-3_M_E)	Manjše dopolnilno poljedelsko gospodarstvo, žita, okopavine, kmetijsko dejavnost opravljajo zemljo delajo ob zaposlitvi izven kmetije. OMD: Gričevnato hribovito
KM4 (4-VI-1_S_I)	Čista vinogradniška kmetija, grozdje belih sort, lastna predelava, prodaja vina po povprečni ceni. Integrirana pridelava
KM5 (5-VI-2_S_I)	Čista vinogradniška kmetija, prodaja grozdja belih sort, drugo samooskrbno, intenzivna pridelava. OMD: Gričevnato hribovito
KM6 (6-SA-1_V_ZI)	Pridelava jabolk, na večji specializirani kmetiji, pomemben del nasadov nov v glavni rodnosti, pridelek intenziven. Integrirana pridelava; OMD: Gričevnato hribovito
KM7 (7-SA-2_M_I)	Pridelava jabolk na manjši mešani kmetiji, poteka tudi pridelava vrtnin, žit in grozdja (belo, delna prodaja vina) – precej samooskrbno. Integrirana pridelava; OMD: Gričevnato hribovito
KM8 (8-ML-1_V_ZI_T)	Specializirana kmetija, krave ČB pasme, visoko intenzivna prireja, prodaja telet in telic, brez pitanja, pomemben delež travinja v krmi, ravninsko območje
KM9 (9-ML-2_S_I_T)	Specializirana kmetija, krave ČB pasme, srednje intenzivna prireja, prodaja telet in telic, brez pitanja, delež travinja v krmi pomemben, ravninsko območje
KM10 (10-ML-3_S_I_T)	Čista kmetija, krave lisaste pasme, intenzivna prireja, pitanje podmladka, pretežno krma s travinja. OMD: Gričevnato hribovito
KM11 (11-ML-4_S_E_K)	Mešana kmetija, krave kombinirane pasme, pol-intenzivna prireja, pitanje podmladka, obrok koruzna silaža, mrva, prodaja krušnih žit, ravninsko območje
KM12 (12-ML-5_S_E_T)	Mešana kmetija, krave kombinirane pasme, pol-intenzivna prireja, pitanje podmladka, obrok skoraj izključno s travinja, OMD: gorsko višinsko; sonaravna reja živali
KM13 (13-KD-1_S_E_T)	Specializirana kmetija, krave križanke z mesnimi pasmami, dokup sesnih telet, prodaja pitancev okoli 550 kg, paša in mrva. OMD: gorsko višinsko; sonaravna reja živali
KM14 (14-KD-2_M_E_T)	Mešana kmetija, krave lisaste pasme, ekstenzivna prireja, pitanje podmladka, pretežno krma s travinja, dokup nekaj telet. OMD: gričevnato hribovito
KM15 (15-KD-3_M_E_T)	Mešana kmetija, krave lisaste pasme, ekstenzivna prireja, pitanje podmladka, pretežno krma s travinja, dokup nekaj telet. OMD: gorsko višinsko
KM16 (16-GO-1_V_ZI_K)	Specializirana (mešana) kmetija. Obrok na koruzni silaži, mrvi in nakupu močne krme. Nakup 200-250 kg telet. Ravninsko območje
KM17 (17-GO-2_PI_MK)	Mešana kmetija. Obrok na koruzni silaži, mrvi in nakupu močne krme. Polintenzivno. Dokup 60-120 kg teleta. OMD: gričevnato hribovito.
KM18 (18-OV-1_S_I_T)	Intenzivna ovčereja na srednje veliki kmetiji. Jezersko-solčavska pasma. Intenzivna raba travinja na delu površin, dokup močne krme za jagnjeta. Dobri rezultati pitanja in plodnosti. OMD: gričevnato hribovito; genska banka.
KM19 (19-OV-2_S_E_T)	Ekstenzivna ovčereja na slabših površinah. Istrska pramenka. OMD: kraško; genska banka
KM20 (20-PR-1_S_I_LK)	Srednje velika specializirana prašičerejska kmetija. Vzreja pujskov in pitanje na istem obratu. Obrok na domači krmi, ob dokupu beljakovinskih komponent. Višek žit gre v prodajo. Ravninsko območje
KM21 (21-PR-2_V_ZI_LK)	Večja specializirana prašičerejsko-poljedelska kmetija. Vzreja pujskov in pitanje na istem obratu. Obrok na domači krmi, ob dokupu beljakovinskih komponent. Pomemben del žit prodan. Integrirana poljedelstvo; Ravninsko območje
KM22 (22-PR-3_V_ZI_LK)	Večje pitališče prašičev na kmetiji. Nakup pujskov. Obrok na osnovi domače krme. Višek žit prodaja. Ravninsko območje.
KM23 (23-PR-4_S_ZI-KK)	Srednje veliko pitališče prašičev na kmetiji (dopolnilna dejavnost). Nakup pujskov. Obrok na osnovi kupljene krme. Ravninsko območje

* Oznake v oklepajih so izvirne oznake kmetij, uporabljene v Rednak in sod. (2009)

4.3.3 Scenariji, uporabljeni v raziskavi

4.3.3.1 UKREPI IN OPERACIJE, VKLJUČENI V RAZISKAVO

Scenariji, uporabljeni v Presoji učinkov Evropske komisije (European Commission, 2018a), predstavljajo podlago za definiranje scenarijev tudi v naši analizi. Pristop je bil v času med decembrom 2018 in januarjem 2019 predstavljen in usklajen s financerjem ter predstavniki resornega ministrstva, ki so pripravili tudi nekatere podatke in vsebinska izhodišča za scenarijsko analizo. Gre zlasti za podatke o relevantnih operacijah, z njimi povezanih tehnoloških in okoljskih zahtevah ter površinah, ki bi jih bilo eventuelno smotno vključiti v sheme za podnebje in okolje ('eko-sheme').

Scenariji so opredeljeni glede na različne vrste in višine neposrednih plačil. Tako smo modelirali predvsem ukrepe, ki imajo neposreden dohodkovni učinek:

- Proizvodno vezane podpore za različne namene (strna žita, zelenjadarstvo, goveji pitanci, mleko v gorskih območjih, krave dojilje, beljakovinske rastline).
- Proizvodno nevezane podpore 1. stebra SKP (različne oblike osnovnih plačil, zelena komponenta, podpore za območja z naravnimi ovirami, eko-shema, prerazdelitveno plačilo, podpora za mlade kmete).
- OMD plačila v okviru drugega stebra ter, skladno s scenariji iz Ocene učinkov Evropske komisije (European Commission, 2018a), tudi v okviru 1. stebra.

Temeljni način za oblikovanje scenarijev je bil določitev izbire posameznih ukrepov in določitev obsega sredstev za posamezni ukrep, kar je omogočilo tudi preračune vrednosti plačil na enoto površine oz. živali.

Drugi ukrepi kmetijske politike niso bili neposredno modelirani, temveč se je zaradi njih zmanjšala ovojnica za zgoraj omenjena plačila. Tako nismo modelirali kmetijsko-okoljskih in podnebnih ukrepov, ki imajo sicer lahko pomembno vlogo na posameznem kmetijskem gospodarstvu in niso brez dohodkovnega značaja. Razlog je v tem, da izvedba okoljskih in podnebnih plačil za obdobje po 2021 v času analize še ni bila definirana, tako da bi bilo vsakršno 'kreiranje' in simulacija izvedbe okoljsko-podnebnih plačil na ravni modelne kmetije arbitrarna in rezultati zato povsem špekulativno.

Prav tako nismo modelirali ukrepov upravljanja s tveganji. Njihova oblika še ni opredeljena, hkrati pa tu trčimo tudi na omejitve uporabljenega modelnega orodja. Tudi v tem primeru so bile za posamezne scenarije, ki vsebujejo ukrepe upravljanja s tveganji, nacionalne ovojnice za prvi steber neposrednih plačil ustrezno zmanjšane.

Prav tako niso bili modelirani učinki podpore za mlade kmete, saj bi to bilo mogoče le na konkretni kmetiji.

Posebej smo raziskali tudi učinke različnih oblik osnovnega plačila. Skupaj z naročnikom smo se odločili, da izpostavimo različne višine za različno intenzivnost rabe zemljišč in za različno velikost kmetijskih gospodarstev. Oboje smo naredili v dveh različicah.

Pri učinkih rabe in intenzivnosti prva različica upošteva manjšo in druga večjo razliko v višini plačil med različnimi rabami. Osnovno vodilo pri tem konceptu izračunavanja osnovnega plačila je bilo, da višja ko je intenzivnost izkoriščanja, višje naj bo tudi osnovno plačilo. Pri tem smo upoštevali, da je v prvem primeru razlika med posameznimi rabami 25 % izhodiščne višine, v drugem primeru pa je med posameznimi rabami 100 % razlika glede na izhodiščno višino osnovnega plačila. Pri tem izhodiščno višino osnovnega plačila predstavlja ekstenzivna raba z zelo nizko obtežbo živine. Višino izhodiščnega osnovnega plačila (najnižja vrednost) smo izračunali glede na vsa potencialno upravičena zemljišča po

različnih kategorijah in načinih rabe, tako da dodeljena višina ovojnice zadošča za izplačilo tako izračunanega osnovnega plačila. Koncept v obeh primerih (25 % in 100 %) je enak, ključna razlika je tako v razliki med posameznimi kategorijami (v skladu s korekcijskim koeficientom oz. povišico glede na izhodiščno vrednost osnovnega plačila), kar pa se posledično zaradi omejene ovojnice odrazi tudi v izhodiščni višini osnovnega plačila. Tako je ta v primeru 100 % razlike bistveno nižja kot v prvem primeru, ko smo razliko med kategorijami rabe postavili na 25 %. Zemljišča so razdeljena v naslednje vrste rabe in množena s korekcijskim koeficientom:

- ekstenzivno travinje, travniški sadovnjak, oljčnik ($< 0,2$ GVŽ/ha): *izhodiščna višina osnovnega plačila*;
- srednje intenzivno travinje ($0,2 < 0,5$ GVŽ/ha): *izhodiščna višina + 1 x korekcijski koeficient (25 % oz. 100 % osnovnega plačila)*;
- intenzivno travinje ($0,5 > \text{GVŽ/ha}$): *izhodiščna višina + 2 x korekcijski koeficient (25 % oz. 100 % osnovnega plačila)*;
- njive: *izhodiščna višina + 2 x korekcijski koeficient (25 % oz. 100 % osnovnega plačila)*;
- trajni nasadi, hmeljišča, rastlinjaki in vrtovi: *izhodiščna višina + 3 x korekcijski koeficient (25 % oz. 100 % osnovnega plačila)*.

Pri upoštevanju velikosti kmetijskih gospodarstev je podobno višina osnovnega plačila korigirana s korekcijskim koeficientom (povišico glede na izhodiščno vrednost; **25 % oz. 100 %**) izhodiščnega osnovnega plačila, ki ga predstavlja višina za površine nad 50 ha. Tudi v tem primeru smo izhodiščno višino izračunali glede na dodeljeno višino ovojnice in dostopne podatke glede obsega obdelovalnih površin po kmetijskih gospodarstvih, s tem da je višina osnovnega plačila višja za prve ha, nižja pa za nadaljnje ha (od 50 ha dalje je višina enaka za vse obdelovalne površine kmetijskega gospodarstva in ta vrednost predstavlja tudi izhodiščno vrednost). Torej tudi v tem primeru višina osnovnega plačila variira, pri čemer pa je ključno vodilo, da vsa kmetijska gospodarstva, ki uveljavljajo to plačilo, ne glede na velikost, dobijo enako plačilo za prve ha (površine smo razdelili v pet skupin do 50 ha). Tako na primer za prvih pet ha vsi dobijo enako višino osnovnega plačila, ne glede na to, ali gre za 3-, 10- ali 100-hektarsko kmetijsko gospodarstvo. Torej je logika izračuna višine osnovnega plačila podobna dohodninski lestvici:

- *Površine od 0 do <5 ha: izhodiščna višina + 4 x korekcijski koeficient (25 % oz. 100 % osnovnega plačila)*;
- *Površine od 5 do <10 ha: izhodiščna višina + 3 x korekcijski koeficient (25 % oz. 100 % osnovnega plačila)*;
- *Površine od 10 do <20 ha: izhodiščna višina + 2 x korekcijski koeficient (25 % oz. 100 % osnovnega plačila)*;
- *Površine od 20 do <50 ha: izhodiščna višina + 1 x korekcijski koeficient (25 % oz. 100 % osnovnega plačila)*;
- *Površine nad 50 ha: izhodiščna višina osnovnega plačila.*

Nekateri scenariji (3c in 3b) uvajajo tudi učinke prerazdelitvenega plačila. Pri tem veljajo višji zneski osnovnega plačila za prvih 20 ha kmetijskih površin na posameznem kmetijskem gospodarstvu. Za te površine je znesek višji za 53,76 EUR/ha glede na izhodiščno osnovno plačilo.

Pomemben nov ukrep SKP po 2021 pa je tudi shema za podnebje in okolje (v nadaljevanju: **eko-shema**). Obseg in modalitete izvajanja eko-sheme za Slovenijo še niso določeni. Ker je možnih zelo veliko različnih kombinacij, in sicer tako z vidika višine ovojnice kot ciljnosti ukrepa in s tem zahtev ter

posledično obsega potencialno upravičenih površin in seveda višine plačil na ha, smo se v sodelovanju z naročnikom odločili, da podrobneje analiziramo dve različni možnosti z vidika upravičenih ha. Eko-shemo smo modelirali na enak način kot zeleno komponento, to je v enakem znesku na ha. S scenarijskimi predpostavkami smo opredelili obseg površin pod ukrepom. Zasnovali smo dve možnosti, pri čemer je ključna predpostavka obseg potencialno upravičenih površin, in sicer EKO 0 in EKO1. Pri tem EKO 0 vključuje enak obseg kot trenutno veljavni ukrep zelene komponente. Pri EKO1 smo upoštevali enak obseg površin, za katere se v trenutni shemi uveljavlja KOPOP plačila. Nadalje smo pri analizi na ravni posameznih tipičnih KMG (TKMG) definirali, v kateri ukrep bi se posamezno KMG potencialno lahko vključilo.

Pri posameznih kmetijah smo po logični presoji (izvedljivost in smotrnost izvajanja eko-sheme) uvedli eno ali obe plačili:

- EKO0: pri kmetijah številka 4, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 17, 18, 20, 22 in 23.
- EKO1 (dodatno poleg EKO0): pri kmetijah 1, 2, 3, 5, 6, 7, 12, 16, 19 in 21.

4.3.3.2 SCENARIJI ZA PRESOJO UČINKOV NOVE UREDITVE SKUPNE KMETIJSKE POLITIKE

Razvili smo osnovnih pet scenarijev, od katerih se nekateri delijo dalje v podrazličice.

Izhodiščni scenarij (Baseline 2017) predstavlja obravnavane ukrepe in nacionalno ovojnico, kot je bila v Sloveniji leta 2017. Z vsemi drugimi scenariji simuliramo spremembe, ki jih lahko prinese reforma SKP. Po zgledu Evropske komisije predstavljamo celoten nabor vprašanj in pristopov, ki jih lahko naslavljamo preko strateških načrtov s SKP.

Poenostavljena shema z enakimi plačili (Scenarij 2) ima zgolj en pomemben ukrep, to je osnovno plačilo z enakim zneskom na hektar. Scenarij je zanimiv z vidika poenostavitve ukrepov in njihove transparentnosti.

Okoljsko in naravovarstveno poudarjeni pristopi (Scenarij 3) se nadalje delijo na tri različice: '**Ultra zeleni' model (3A)**, **Zeleni model (3B)** in **Zeleni model s srednjo Eko-shemo (3C)**, ki se med seboj pomembno razlikujejo, skupna jim je vključitev eko-sheme v različnih deležih ovojnice za neposredne podpore. Scenarij 3A nima proizvodno vezanih podpor in eko-shema zavzema kar 60 % razpoložljive ovojnice. Scenarij 3B vključuje proizvodno vezane podpore, eko-shema pa zajema 25 % ovojnice in ob predpostavki, da bi šlo za podoben ukrep, kot je trenutna zelena komponenta (EKO0), predstavlja sorazmerno nizko višino plačilo na ha, ima pa tudi prerazdelitveno plačilo (podpora manjšim kmetijam). Scenarij 3C je enak scenariju 3B, s to izjemo, da smo predpostavili drugačno eko-shemo. V tem scenariju smo testirali, kaj bi se zgodilo, če bi ta ob enakem deležu ovojnice (25 %) vključevala manjši obseg površin, podobno kot se v trenutni shemi uveljavljajo KOPOP plačila (EKO1). Slednje posledično seveda pomeni izrazito višja plačila na ha kot v primeru 3B (skoraj za 2,7-krat).

Proizvodno naravnano kmetijsko politiko simuliramo s scenarijem **Proizvodni model s 25 % razliko glede na intenzivnost (4₂₅ %)** in scenarijem **Proizvodni model s 100 % razliko glede na intenzivnost (4₁₀₀ %)**. Razlikujeta se v višini plačil za posamezno vrsto rabe kmetijskih zemljišč v odvisnosti od intenzivnosti izkoriščanja, ostali ukrepi pa so enaki. Pristop vključuje 5 % proizvodno vezanih plačil za podporo strnim žitom, reji krav dojlj ter podporo za mleko v gorskem območju, večina ovojnice (83 %) pa gre za osnovno plačilo z različno višino glede na vrsto rabe, vključuje pa tudi plačila za mlade kmete (2 %).

Zadnji scenarij predstavlja pet različic, s katerimi simuliramo politiko, ki bi bila močnejše socialno naravnana v podporo manjšim kmetijam. Ključne razlike med scenariji so predvsem v stopnji razlik med

posameznimi velikostnimi obsegi obdelovanih površin, proizvodno vezanimi ukrepi ter viru sredstev za plačila OMD: **Socialni model s 25 % razliko glede na velikost KMG (5₂₅ %)**, **Socialni model s 100 % razliko glede na velikost KMG (5₁₀₀ %)**, : **Socialni model s 25 % razliko glede na velikost KMG s proizvodno vezanimi podporami za govedorejo (mleko in meso) (5₂₅ % PVP)**, **Socialni model s 100 % razliko glede na velikost KMG in enakimi proizvodno vezanimi plačili kot pri predhodni različici (5₁₀₀ % PVP)**, **Socialni model s 25 % razliko glede na velikost KMG s PVP (strna žita in krave) in OMD v drugem stebru (5₂₅ % PVP, OMD drugi steber)**. Razlikujejo se v višini podpor za posamezni velikostni razred, kjer dve uveljavljata večje (100 %) razlike in s tem bolj podpirata manjše kmetije, in pa v izboru proizvodno vezanih podpor. Prvi dve različici vključujeta širši izbor proizvodno vezanih ukrepov, tretji in četrti pa se osredotočata na ukrepe v podporo reje govedi. Vse vključujejo podpore za mlade kmete. Prve štiri imajo OMD plačila financirana s sredstvi prvega stebra, peta različica pa spreminja vir financiranja in so OMD plačila del politike 2. stebra SKP. Povzetek scenarijev je predstavljen v preglednici 7.

Preglednica 9: Predstavitev scenarijev za presojo učinkov sprememb kmetijske politike po 2021

Oznaka scenarija	Kratek naziv	Obrazložitev (izbira ukrepov in deleži za posamezne ukrepe v nacionalni ovojnici za neposredne podpore)
BASELINE 2017	Izhodiščni scenarij ob pogojih leta 2017	<u>Proizvodno vezane podpore</u>: 13 %; Od tega 5 % podpora za strna žita; 1,4 % za zelenjadarstvo; 3 % za goveje pitance; 3,5 % za podporo za mleko v gorskih območjih; 0,005 % podpora za beljakovinske rastline; <u>Proizvodno nevezane podpore</u>: 53 % ovojnice osnovnega plačila; 30 % ovojnice zelena komponenta; 2 % ovojnice za mlade kmete; 2 % plačilo za območja z naravnimi omejitvami;
2	Poenostavljena shema z enakimi plačili	<u>Ni proizvodno vezanih podpor</u>; <u>Proizvodno nevezane podpore</u>: 88 % gre za shemo osnovnega plačila; 2 % ovojnice za mlade kmete; 10 % za upravljanje s tveganji; 0 % eko-sheme; OMD v okviru drugega stebra znižana glede na manjši obseg ovojnice.
3A	Ultra zeleni model	<u>Ni proizvodno vezanih podpor</u>; <u>Proizvodno nevezane podpore</u>: 28 % gre za shemo osnovnega plačila (v izhodiščnem 25 %); 2 % ovojnice za mlade kmete (izhodiščno 5 %); 10 % za upravljanje s tveganji; 60 % eko-sheme; <u>OMD</u> v okviru drugega stebra znižana glede na manjši obseg ovojnice ter povišana za 2 %, kot je bil izhodiščni scenarij 3A.
3B	Zeleni model	<u>Proizvodno vezane podpore</u> v višini 10 %; Od tega 4 % za strna žita, 3 % za krave dojiče 0 % za goveje pitance in 3 % za podporo za mleko v gorskih območjih; <u>Proizvodno nevezane podpore</u>: 38 % gre za shemo osnovnega plačila (v izhodiščnem 35 %); 2 % ovojnice za mlade kmete (izhodiščno 2 %); 10 % za upravljanje s tveganji (izhodiščno 5 %); 25 % eko-sheme; Prerazdelitveno plačilo 15 % (za vse površine do 20 ha); <u>OMD</u> v okviru drugega stebra znižana glede na manjši obseg ovojnice.
3C	Zeleni model srednja Eko-shema	<u>Proizvodno vezane podpore</u> v višini 10 %; Od tega 4 % za strna žita, 3 % za krave dojiče 0 % za goveje pitance in 3 % za podporo za mleko v gorskih območjih; <u>Proizvodno nevezane podpore</u>: 38 % gre za shemo osnovnega plačila (v izhodiščnem 35 %); 2 % ovojnice za mlade kmete (izhodiščno 2 %); 10 % za upravljanje s tveganji (izhodiščno 5 %); 25 % eko-sheme (izhodiščno 30 %) - upoštevane so površine 120.997 ha po KOPOP (EKO1); Prerazdelitveno plačilo 15 % (za vse površine do 20 ha); <u>OMD</u> v okviru drugega stebra znižana glede na manjši obseg ovojnice.
4₂₅ %	Proizvodni model s 25 % razliko glede na intenzivnost	<u>Proizvodno vezane podpore</u> v višini 5 %; Od tega 2 % za strna žita, 2 % za krave dojiče, 0 % za goveje pitance in 1 % za podporo za mleko v gorskih območjih; <u>Proizvodno nevezane podpore</u>: 83 % gre za shemo osnovnega plačila (višina plačila odvisna od intenzivnosti in korigirana s koeficientom (enokratnik – 1x25 %)).

		<i>ekstenzivno travinje, travniški sadovnjak, oljčnik (< 0,2 GVŽ/ha) – izhodiščna višina; Srednje intenzivno travinje (0,2 do <0,5 GVŽ/ha) – enokratnik izhodiščnega plačila; Intenzivno travinje (nad 0,5 GVŽ/ha) – dvokratnik izhodiščnega plačila; Njive – dvokratnik izhodiščnega plačila; Trajni nasadi, hmeljišča, rastlinjaki in vrtovi – trikratnik izhodiščnega plačila);</i> 2 % ovojnice za mlade kmete (izhodiščno 5 % skupaj z proizvodno vezanimi ukrepi); 10 % za upravljanje s tveganji (izhodiščno 5 %); <u>OMD</u> v okviru drugega stebra znižana glede na manjši obseg ovojnice.
4 ₁₀₀ %	Proizvodni model s 100 % razliko glede na intenzivnost	<u>Proizvodno vezane podpore</u> v višini 5 %; Od tega 2 % za strna žita, 2 % za krave dojilje 0 % za goveje pitance in 1 % za podporo za mleko v gorskih območjih; <u>Proizvodno nevezane podpore</u>: 83 % gre za shemo osnovnega plačila (višina plačila odvisna od intenzivnosti in korigirana s koeficientom (enokratnik – 1x100 %): <i>ekstenzivno travinje, travniški sadovnjak, oljčnik (< 0,2 GVŽ/ha) – izhodiščna višina; Srednje intenzivno travinje (od 0,2 do <0,5 GVŽ/ha) – enokratnik izhodiščnega plačila; Intenzivno travinje (0,5 > GVŽ/ha) – dvokratnik izhodiščnega plačila; Njive – dvokratnik izhodiščnega plačila; Trajni nasadi, hmeljišča, rastlinjaki in vrtovi – trikratnik izhodiščnega plačila);</i> 2 % ovojnice za mlade kmete (izhodiščno 5 % skupaj z proizvodno vezanimi ukrepi); 10 % za upravljanje s tveganji (izhodiščno 5 %); <u>OMD</u> v okviru drugega stebra znižana glede na manjši obseg ovojnice.
5 ₂₅ %	Socialni model s 25 % razliko glede na obseg površin po razredih (velikost KMG)	<u>Proizvodno vezane podpore</u> v višini 10 %; Od tega 4 % za strna žita, 3 % za krave dojilje 0 % za goveje pitance in 3 % za podporo za mleko v gorskih območjih; <u>Proizvodno nevezane podpore</u>: 48 % gre za shemo osnovnega plačila (višina plačila odvisna od velikosti obdelovalnih zemljišč in korigirana s koeficientom (kratnikom za posamezen razred 25 % izhodiščnega osnovnega plačila); logika podobna dohodninski lestvici: <i>Površine 0 do <5 ha – štirikratnik izhodiščne višine osnovnega plačila; Površine 5 do <10 ha – trikratnik izhodiščne višine osnovnega plačila; Površine 10 do <20 ha – dvokratnik izhodiščne višine osnovnega plačila; Površine 20 do <50 ha – enokratnik izhodiščne višine osnovnega plačila; Površine nad 50 ha izhodiščna višina osnovnega plačila;</i> 2 % ovojnice za mlade kmete (izhodiščno 5 %); 10 % za upravljanje s tveganji (izhodiščno 0 %); <u>IZJEMA – 30 % za OMD</u> v okviru prvega stebra. [27]
5 ₁₀₀ %	Socialni model s 100 % razliko glede na obseg površin po razredih (velikost KMG)	<u>Proizvodno vezane podpore</u> v višini 10 %; Od tega 4 % za strna žita, 3 % za krave dojilje 0 % za goveje pitance in 3 % za podporo za mleko v gorskih območjih; <u>Proizvodno nevezane podpore</u>: 48 % gre za shemo osnovnega plačila (višina plačila odvisna od velikosti obdelovanih zemljišč in korigirana s koeficientom (kratnikom za posamezen razred 100 % izhodiščnega osnovnega plačila); logika podobna dohodninski lestvici: <i>Površine 0 do <5 ha – štirikratnik izhodiščne višine osnovnega plačila; Površine 5 do <10 ha – trikratnik izhodiščne višine osnovnega plačila; Površine 10 do <20 ha – dvokratnik izhodiščne višine osnovnega plačila; Površine 20 do <50 ha – enokratnik izhodiščne višine osnovnega plačila; Površine nad 50 ha izhodiščna višina osnovnega plačila;</i> 2 % ovojnice za mlade kmete (izhodiščno 5 %); 10 % za upravljanje s tveganji (izhodiščno 0 %); <u>IZJEMA - 30 % za OMD</u> v okviru prvega stebra. [29]
5 ₂₅ %; PVP	Socialni model s 25 % razliko glede na obseg površin po razredih (velikost KMG) in PVP-biki	<u>Proizvodno vezane podpore</u> v višini 10 %; Od tega 0 % za strna žita, 4 % za krave dojilje 3 % za goveje pitance in 3 % za podporo za mleko v gorskih območjih; <u>Proizvodno nevezane podpore</u>: 48 % gre za shemo osnovnega plačila (višina plačila odvisna od velikosti obdelovanih zemljišč in korigirana s koeficientom (kratnikom za posamezen razred 25 % izhodiščnega osnovnega plačila); logika podobna dohodninski lestvici: <i>Površine 0 do <5 ha – štirikratnik izhodiščne višine osnovnega plačila; Površine 5 do <10 ha – trikratnik izhodiščne višine osnovnega plačila;</i>

		<i>Površine 10 do <20 ha</i> – dvokratnik izhodiščne višine osnovnega plačila; <i>Površine 20 do <50 ha</i> – enokratnik izhodiščne višine osnovnega plačila; <i>Površine nad 50 ha</i> izhodiščna višina osnovnega plačila; 2 % ovojnice za mlade kmete (izhodiščno 5 %); 10 % za upravljanje s tveganji (izhodiščno 0 %); <u>IZJEMA</u> - 30 % za OMD v okviru prvega stebra. [30]
5 _{100 %; PVP}	Socialni model s 100 % razliko glede na obseg površin po razredih (velikost KMG) in PVP-biki	<u>Proizvodno vezane podpore</u> v višini 10 %; Od tega 0 % za strna žita, 4 % za krave dojlje 3 % za goveje pitance in 3 % za podporo za mleko v gorskih območjih; <u>Proizvodno nevezane podpore</u>: 48 % gre za shemo osnovnega plačila (višina plačila odvisna od velikosti obdelovanih zemljišč in korigirana s koeficientom (kratnikom za posamezen razred 100 % izhodiščnega osnovnega plačila); logika podobna dohodninski lestvici: <i>Površine 0 do <5 ha</i> – štirikratnik izhodiščne višine osnovnega plačila; <i>Površine 5 do <10 ha</i> – trikratnik izhodiščne višine osnovnega plačila; <i>Površine 10 do <20 ha</i> – dvokratnik izhodiščne višine osnovnega plačila; <i>Površine 20 do <50 ha</i> – enokratnik izhodiščne višine osnovnega plačila; <i>Površine nad 50 ha</i> izhodiščna višina osnovnega plačila; 2 % ovojnice za mlade kmete (izhodiščno 5 %); 10 % za upravljanje s tveganji (izhodiščno 0 %); <u>IZJEMA</u> - 30 % za OMD v okviru prvega stebra. [31]
5 _{25 %; PVP; OMD drugi steber}	Socialni model s 25 % razliko glede na obseg površin po razredih (velikost KMG) in; OMD v drugem stebra	<u>Proizvodno vezane podpore</u> v višini 10 %; Od tega 3 % za strna žita, 4 % za krave dojlje 0 % za goveje pitance in 3 % za podporo za mleko v gorskih območjih; <u>Proizvodno nevezane podpore</u>: 78 % (30 % pride iz prej namenjenih sredstev za OMD) gre za shemo osnovnega plačila (višina plačila odvisna od velikosti obdelovanih zemljišč in korigirana s koeficientom (kratnikom za posamezen razred 25 % izhodiščnega osnovnega plačila); logika podobna dohodninski lestvici: <i>Površine 0 do <5 ha</i> – štirikratnik izhodiščne višine osnovnega plačila; <i>Površine 5 do <10 ha</i> – trikratnik izhodiščne višine osnovnega plačila; <i>Površine 10 do <20 ha</i> – dvokratnik izhodiščne višine osnovnega plačila; <i>Površine 20 do <50 ha</i> – enokratnik izhodiščne višine osnovnega plačila; <i>Površine nad 50 ha</i> izhodiščna višina osnovnega plačila; 2 % ovojnice za mlade kmete (izhodiščno 5 %); 10 % za upravljanje s tveganji (izhodiščno 0 %); <u>OMD v okviru drugega stebra.</u>

Po dogovoru z naročnikom smo za celoten niz scenarijev (torej scenarije od številke 2 do 5) analizirali tudi alternativo, da ovojnico za neposredna plačila zmanjšamo za 10 % in ta sredstva namenimo ukrepu upravljanja s tveganji. Kot smo povedali zgoraj, ukrepov upravljanja s tveganji nismo neposredno modelirali, pač pa smo upoštevali, da se v primeru, ko bi se država odločila za koriščenje 10 % sredstev ovojnice za ukrepe upravljanja s tveganji, ta preprosto izvzame iz ovojnice in obratno.

Naslednji dve preglednici prikazujeta razdelitev skupnih sredstev za ukrepe, ki jih obravnavamo v presoji po posameznih obravnavanih scenarijih in dopolnjuje zgoraj predstavljene scenarije.

Preglednica 10: Razdelitev sredstev za posamezne ukrepe v scenarijski analizi kmetijske politike po 2021

		BASELINE 2017	2	3A	3B	3C	4_25 %	4_100 %	5_25 %	5_100 %	5_25 %_PVP	5_100 %_PVP	5_100 %_PVP_brez_OMD
Proizvodno nevezana plačila													
Skupni % ovojnice		87,0	100,0	100,0	90,0	90,0	95,0	95,0	90,0	90,0	90,0	90,0	90,0
Osnovno plačilo	%	53,3	98,0	38,0	48,0	48,0	93,0	93,0	58,0	58,0	58,0	58,0	88,0
Eko-shema	%	30,2	0,0	60,0	25,0	25,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tip Eko-scheme				EKO0	EKO0	EKO1							
Prerazdelitveno plačilo	%	0,0	0,0	0,0	15,0	15,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Plačila za mlade kmete	%	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Sredstva za upravljanje s tveganji	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Plačilo za območja z naravnimi omejitvami (samo 2017)	%	1,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
OMD	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	30,0	30,0	30,0	30,0	0,0
Proizvodno vezana plačila													
Skupni % ovojnice		13,0	0,0	0,0	10,0	10,0	5,0	5,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
Podpora za beljakovinske rastline	%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Podpora za strna žita	%	5,0	0,0	0,0	4,0	4,0	2,0	2,0	4,0	4,0	0,0	0,0	4,0
Krave dojlje	%	0,0	0,0	0,0	3,0	3,0	2,0	2,0	3,0	3,0	4,0	4,0	3,0
Zelenjadnice	%	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Podpora za rejo govedi (biki in voli)	%	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,0	3,0	0,0
Podpora za mleko v gorskih območjih	%	3,5	0,0	0,0	3,0	3,0	1,0	1,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0

Preglednica 11: Razdelitev sredstev za posamezne ukrepe v scenarijski analizi kmetijske politike po 2021 ob upoštevanju upravljanja s tveganji

	BASELINE 2017	2_rm	3A_rm	3B_rm	3C_rm	4_25%_rm	4_100%_rm	5_25%_rm	5_100%_rm	5_25%_PVP_rm	5_100%_PVP_rm	5_100%_PVP_brez_OMD_rm
Proizvodno nevezana plačila												
Skupni % ovojnice	87,0	100,0	100,0	90,0	90,0	95,0	95,0	90,0	90,0	90,0	90,0	90,0
Osnovno plačilo	53,3	88,0	28,0	38,0	38,0	83,0	83,0	48,0	48,0	48,0	48,0	78,0
Eko-shema	30,2	0,0	60,0	25,0	25,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tip Eko-scheme			EKO0	EKO0	EKO1							
Prerazdelitveno plačilo	0,0	0,0	0,0	15,0	15,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Plačila za mlade kmete	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Sredstva za upravljanje s tveganji	0,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
Plačilo za območja z naravnimi omejitvami (samo 2017)	1,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
OMD	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	30,0	30,0	30,0	30,0	0,0
Proizvodno vezana plačila												
Skupni % ovojnice	13,0	0,0	0,0	10,0	10,0	5,0	5,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
Podpora za beljakovinske rastline	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Podpora za strna žita	5,0	0,0	0,0	4,0	4,0	2,0	2,0	4,0	4,0	0,0	0,0	4,0
Krave dojlje	0,0	0,0	0,0	3,0	3,0	2,0	2,0	3,0	3,0	4,0	4,0	3,0
Zelenjadnice	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Podpora za rejo govedi (biki in voli)	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,0	3,0	0,0
Podpora za mleko v gorskih območjih	3,5	0,0	0,0	3,0	3,0	1,0	1,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0

Poudariti velja, da pri vseh scenarijih spreminjamo zgolj ukrepe kmetijske politike in ne tudi sprememb proizvajalčevih cen in cen proizvodnih vložkov. Oboje se bo v prihodnje tudi spreminjalo in bo pomembno vplivalo na ekonomski položaj kmetij, proizvodnih sektorjev in kmetijstva kot celote. Kmetijska politika namreč neposredno, še bolj pa posredno vpliva na delovanje kmetijskih trgov, kar lahko prispeva k spremembam v cenah. Prav tako niso obravnavane dinamične značilnosti kmetij v smislu sprememb intenzivnosti in, kar je še posebej pomembno, spreminjajočih se proizvodnih in cenovnih razmer na trgih. Vse to smo obravnavali z restriktivno *ceteris paribus* predpostavko z namenom, da izpostavimo zgolj učinke sprememb ukrepov kmetijske politike.

4.3.3.3 PREDSTAVITEV REZULTATOV

Orodje MKMG omogoča široko paleto proizvodnih in ekonomskih rezultatov po posamezni kmetiji. Sorazmerno majhno število tipskih kmetij ne omogoča agregiranja podatkov v proizvodne skupine. Predstavitev rezultatov smo zato opravili po posameznih kmetijah s pomočjo preglednice, ki predstavlja njene proizvodne značilnosti (viri in intenzivnost), in z dvema grafikonomoma, ki predstavljata ekonomske rezultate v absolutni in relativni obliki.

Za prikaz ekonomskih učinkov posameznih scenarijev smo izbrali bruto dodano vrednost (razliko med vsemi kmetijskimi prihodki in spremenljivimi stroški, vezanimi na kmetijsko dejavnost). Posebej smo spremljali prihodke, in to po obeh naslovih, izhajajočih iz vrednosti proizvodnje in iz proračunskih transferjev na kmetijo. Ponavljamo, da so predmet analize zgolj podpore SKP, ki neposredno vplivajo na ekonomski položaj obravnavanih tipičnih kmetij, torej neposredna plačila in (kjer je to relevantno) plačila za kmetovanje na območjih z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnost. Kmetijsko-okoljsko podnebna plačila in podpore ekološkemu kmetovanju, ki prav tako lahko pomembno vplivajo na ekonomski položaj kmetij, v analizo niso bila vključena. Pri presoji rezultatov je treba te omejitve imeti pred očmi.

Pri predstavitvi rezultatov grafično izpostavljamo le temeljne scenarije, ki smo jih predstavili v preglednici 7. Rezultatov dodatnih scenarijev, pri katerih zmanjšujemo sredstva za neposredne podpore na račun stroškov za ukrepe upravljanja s tveganji, v tem pregledu ne predstavljamo s podatki, ampak zgolj komentiramo, saj na večini kmetij nimajo vidnejšega učinka. Primere, kjer vendarle imajo večji vpliv, bomo izpostavili.

V sklepnem delu opisa rezultatov podajamo tudi nekatere ugotovitve in priporočila, ki segajo onkraj rezultatov simulacijskega modela, torej ugotovljenih učinkov različno zasnovanih podpor SKP na ekonomske kazalnike poslovanja obravnavanih kmetijskih gospodarstev. Ugotovitve scenarijske analize postavljamo v dinamični kontekst, kar pomeni da sproščamo izhodišča MKMG. Normativna narava MKMG namreč ne predvideva možnosti prestrukturiranja in preusmeritve kmetijskih gospodarstev. V sklepnih ugotovitvah na podlagi značilnosti analiziranih kmetij, rezultatov scenarijske analize, pa tudi poznavanja razmer na relevantnih trgih, razpravljamo o potencialno smotrnih strukturnih prilagoditvah analiziranih modelnih kmetij. Predlagane prilagoditve se lahko nanašajo na obseg, proizvodne usmeritve, pa tudi pristope k trženju proizvodov in storitev modelnih kmetij. Poudarjamo, da gre v tem delu za strokovno mnenje, ki bolj kot na empiričnih rezultatih temelji na ekspertizi in izkušnjah avtorjev. V priporočilih so podane le nekatere splošne smernice. Za operativno izvedbo predlaganih rešitev na konkretnih kmetijah bi bila potrebna podrobnejša in na konkretni primer vezana presoja in izvedbeni načrt prilagoditve kmetije.

4.4 REZULTATI

4.4.1 Poljedelske kmetije

4.4.1.1 KM1 – VELIKO ČISTO POLJEDELSKO GOSPODARSTVO, DOBRE PROIZVODNE RAZMERE, ŽITA IN OLNICE V KOLOBARJU; INTEGRIRANA PRIDELAVA

Prvo tipično gospodarstvo (Preglednica 10) je specializirana poljedelska kmetija. Je zelo velika in bi morala biti konkurenčna za slovenske razmere, gospodari na 92 ha s kolobarjem žit in ogrščice. Intenzivnost predelave je nadpovprečna, ne gre pa za ekstremne pridelke. Delovna sila je glede na normative modelnih kalkulacij zelo nizka z manj kot 1 polno delovno močjo. Realnejši bi bil vložek dela (lastnega ali v obliki najetih strojnih storitev) v obsegu vsaj 1 PDM.

Z vidika sedanje ureditve taka kmetija v Sloveniji trenutno prejema tudi razmeroma visok skupni znesek plačil iz naslova KOPOP v razponu 15.000-20.000 EUR, kar v simulacijah glede na izhodišča analize ni upoštevano. Ta vidik je lahko pomemben, ker prav na tem področju v prihodnje lahko pričakujemo določene spremembe v smeri znižanja teh podpor.

Preglednica 12: Proizvodne značilnosti kmetijskega gospodarstva KM1 – specializirana poljedelska kmetija

	Skupni obseg	Intenzivnost
Proizvodne aktivnosti	ha	kg/ha
Rastlinska proizvodnja – njive		
Ječmen tržni	20,70	6.000
Koruza za zrnje	30,70	10.000
Pšenica	25,30	6.500
Oljna ogrščica	15,30	3.500
Obdelovalne površine		
Njive	92,00 ha	
Delovna sila brez najetih strojnih storitev	1.280 h	

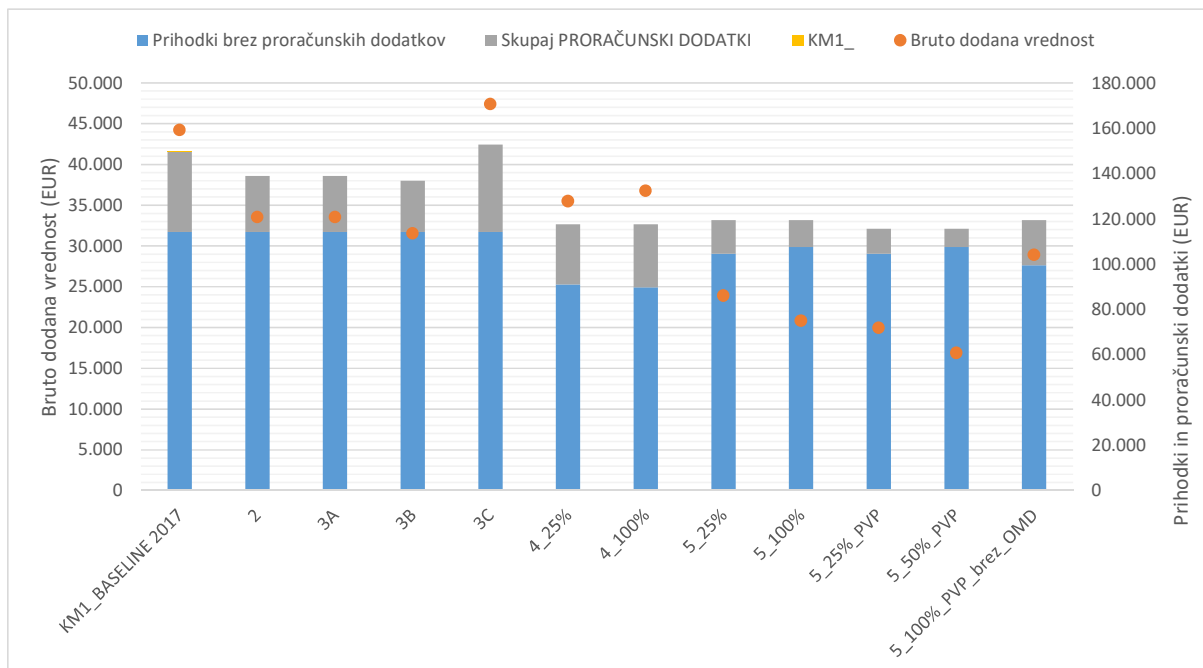
Simulacija izhodiščnega položaja (scenarij BASELINE 2017) kaže, da ta kmetija zaradi obsega pridelave ustvari okoli 140.000 EUR prihodkov, od tega 30.000 EUR iz naslova dohodkovnih plačil SKP¹². V povprečnem letu kmetija ustvari okoli 45.000 EUR bruto dodane vrednosti za pokritje stroškov dela in kapitala.

Vsi scenariji z izjemo 3C na tej kmetiji znižujejo prihodke iz naslova neposrednih podpor. Scenarij 3C je sicer okoljsko naravnan, a ima izrazito eko-shemo, ki ob proizvodno vezanih podporah in osnovnem plačilu na tej kmetiji ohranja prihodke dohodkovnih plačil. Pri tem scenariju bi se bruto dodana vrednost celo nekoliko povečala. V simulaciji nismo predvideli dodatnih okoljskih zahtev, ki lahko dvignejo stroške in s tem znižajo tudi bruto dodano vrednost pridelave.

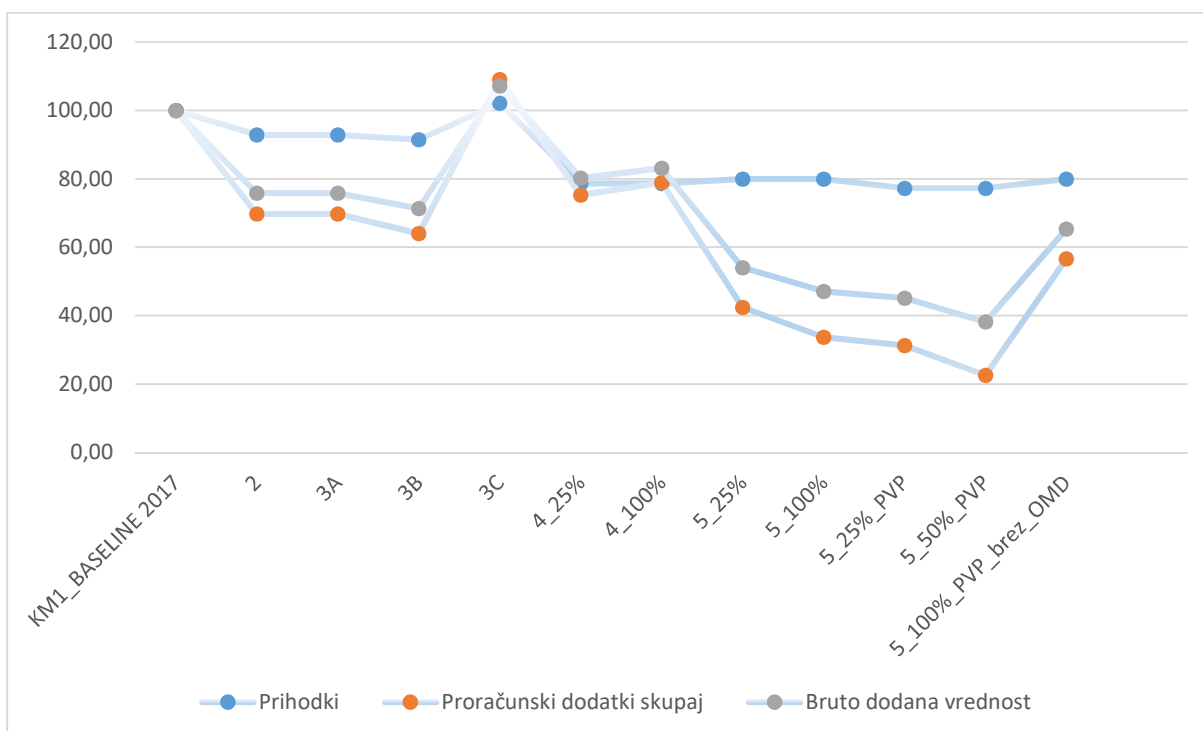
Zanimivo je, da poenostavljena shema (Scenarij 2), ki prinaša zgolj osnovno plačilo v enotni vrednosti, ne vodi do izrazitih poslabšanj ekonomskega položaja. Ocenili bi jih lahko celo kot zmerne, kar presenetljivo velja tudi za oba druga okoljsko naravnana scenarija (3A in 3B), kjer dodatna dohodkovna eko-plačila kompenzirajo padce dohodka. Podoben rezultat dobimo tudi, če bi uvedli različne višine

¹² Neposredna plačila 1. stebra SKP in OMD plačila iz 2. stebra SKP. Plačila iz naslova KOPOP sem niso vključena.

plačil za različno rabo zemljišč, ki favorizirajo njive napram travinju, tako da je tudi v tem primeru padec bruto dodane vrednosti manj izrazit, a še zmeraj opazen (za 20 %, kolikor bi padle tudi neposredne podpore).



Slika 7: Ekonomski položaj kmetije KM1 – rezultati scenarijske analize (prihodki in bruto dodana vrednost – absolutne vrednosti)



Slika 8: Ekonomski položaj kmetije KM1 – rezultati scenarijske analize (relativne spremembe v prihodkih in bruto dodani vrednosti glede na izhodiščni scenarij)

Scenariji 5 (socialni model), ki vključujejo različne višine plačil glede na velikost kmetijskih gospodarstev in del OMD plačil plačajo iz prvega stebra SKP ter favorizirajo manjša gospodarstva, vodijo v precejšnje padce proračunskih podpor in bruto dodane vrednosti. Proračunske podpore za veliko specializirano poljedelsko kmetijo lahko padejo na petino, bruto dodana vrednost pa pod polovico izhodiščne vrednosti. Če OMD plačila niso dodatno podprta iz prvega stebra (zadnji scenarij v grafikonih), je rezultat precej boljši, a še vedno negativno odstopa proti vsem drugim scenarijem.

Taka kmetija bi v primeru, da se bo kmetijska politika usmerila v podporo manjših kmetij, morala resno razmisliti o povečanju obsega pridelave, preusmeritvi v ekološko pridelavo in drugih možnih alternativah. Tukaj se vidi, kako so taka gospodarstva izrazito odvisna od podpor, vendar to še ne pomeni, da bi jih sprememba politike v smeri okoljske ali proizvodne naravnosti (Scenariji 3 in 4) zelo ogrozila, bi pa se morala tudi v tem primeru precej strateško zamisliti o prihodnosti in ciljnih pridelave.

Scenariji, kjer smo posebej proučevali 10 % oddelitev sredstev za ukrepe upravljanja s tveganji, ne prinašajo večjih sprememb ekonomskih kazalnikov kmetije.

4.4.1.2 KM2 – MANJŠE ČISTO POLJEDELSKO GOSPODARSTVO, DOBRE RAZMERE, ŽITA IN KROMPIR V KOLOBARJU

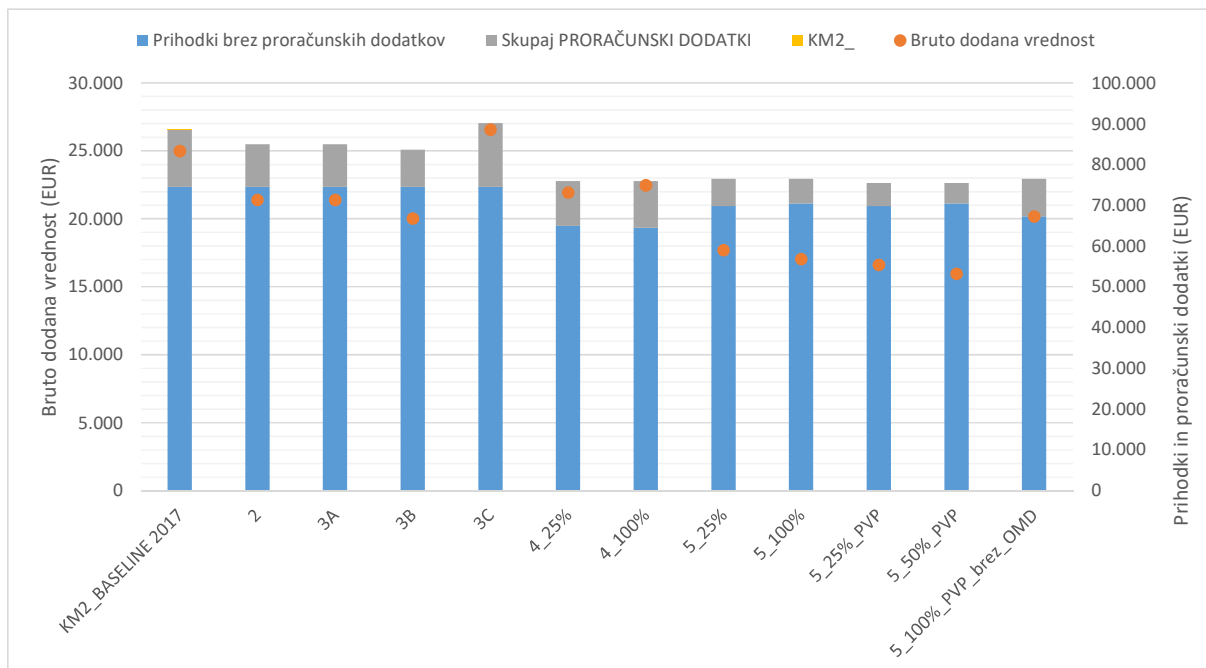
Drugo specializirano poljedelsko kmetijo bi lahko v slovenskih razmerah s skupaj 37,90 ha izključno njivskih površin opisali kot večje gospodarstvo, čeprav tudi ta kot prva (KM1) po normativih Modelnih kalkulacij ne zaposluje celotnega PDM. Za razliko od prve kmetije (KM1), ki ima v kolobarju žita in oljno ogrščico, ima ta kmetija s 6,30 ha tudi pomemben delež krompirja. Intenzivnost pridelave je primerljiva s prvo kmetijo, torej gre za intenzivno pridelavo, ki pa ne dosega najvišje možne vrednosti, kar je korektno glede na to, da so izjemni pridelki tudi zelo odvisni od naravnih razmer, vsekakor pa so rezerve tudi na tem področju.

Preglednica 13: Proizvodne značilnosti kmetijskega gospodarstva KM2 – specializirana poljedelska kmetija

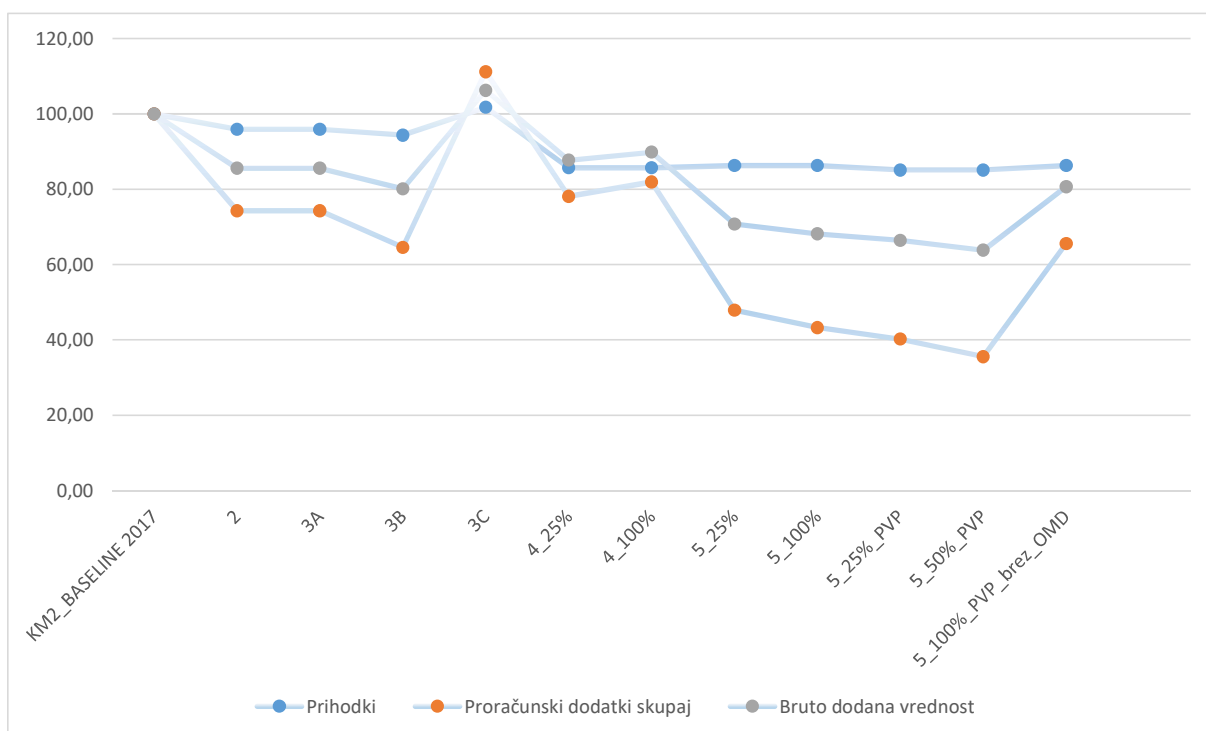
	Skupni obseg	Intenzivnost
Proizvodne aktivnosti	ha	kg/ha
Rastlinska proizvodnja – njive		
Ječmen tržni	6,30	6.000
Koruza za zrnje	12,70	10.000
Pšenica	6,30	6.500
Oljna ogrščica	6,30	3.500
Zgodni krompir	6,30	30.000
Obdelovalne površine		
Njive	37,90 ha	
Minimalno potrebna delovna sila	1.242 h	

Zaradi manjših možnosti doseganja koristi ekonomije obsega so rezultati na tej kmetiji seveda znatno manj ugodni kot pri prvi kmetiji. Trenutna raven dohodkovnih plačil SKP znaša okoli 14.000 EUR, bruto dodana vrednost okoli 25.000 EUR. Učinki scenarijev so podobni kot pri prvi kmetiji. To pomeni izboljšanje proračunskega prihodka pri obsežni eko-shemi (scenarij 3C). Ohranitev dveh tretjin plačil pri poenostavljeni shemi, obeh preostalih zelenih scenarijih (3A in 3B) in obeh proizvodnih scenarijih (4_25 %) in 4_100 %) in tudi socialnem scenariju, ki ne vključuje OMD plačil v prvem stebru. Drugi

socialni scenariji (5), ki spodbujajo manjše kmetije, se odrazijo v večjem znižanju proračunskih plačil, ki bi se znižala tudi do tretjine sedanjih plačil. Delež proračunskih podpor v skupnih prihodkih tako niha med nekaj več kot 20 % in pod 10 %



Slika 9: Ekonomski položaj kmetije KM2 – rezultati scenarijske analize (prihodki in bruto dodana vrednost – absolutne vrednosti)



Slika 10: Ekonomski položaj kmetije KM2 – rezultati scenarijske analize (relativne spremembe v prihodkih in bruto dodani vrednosti glede na izhodiščni scenarij)

Za razliko od prve kmetije (KM1) pa v tem primeru ni tako dramatičnih sprememb pri bruto dodani vrednosti. To gre na račun večje tržne vrednosti pridelave zaradi pridelave krompirja, ki na površino prinaša večje prihodke, pa tudi zaradi tega, ker je kmetija manjša in jo na ta način prerazdelitveni 'prijemi' pri oblikovanju osnovnih plačil manj prizadenejo. Socialni scenariji, ki bi vključevali plačila OMD v prvem stebru, bi znižali bruto dodano vrednost na 60–70 % izhodiščne, kar je cena odločitve, da bi bolj podpirali manjše kmetije.

Scenariji, ki upoštevajo večji delež proračuna za upravljanje s tveganji v prvem stebru, nekoliko znižujejo prihodke kmetije, ne vodijo pa v znatne spremembe glede na predstavljene scenarije.

Tudi za ta tip kmetije velja, da mora ob spremembi kmetijske politike, ne glede na scenarije, razmisliti o proizvodni tehnologiji in usmeritvi. Rezerve morda lahko išče v zvišanju intenzivnosti pridelave, radikalnejši spremembi proizvodne strukture ali v premiku proti ekološki pridelavi.

4.4.1.3 KM3 – MANJŠE DOPOLNILNO POLJEDELSKO GOSPODARSTVO, ŽITA, OKOPAVINE; ZAPOSLOITEV IZVEN KMETIJE; OMD – GRIČEVNATO HRIBOVITO

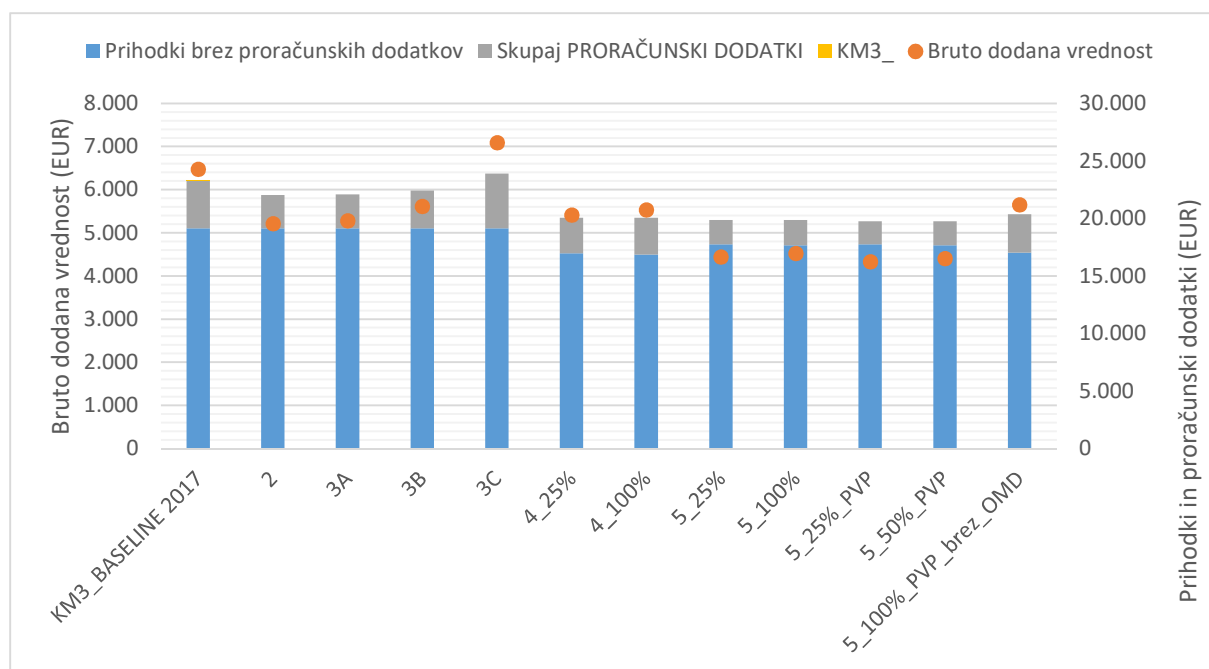
Tretja kmetija je kombinirana poljedelsko-živinorejska kmetija z 9,5 ha kmetijskih zemljišč (od tega 7,10 ha njiv). Na kmetiji, ki pomemben del dohodkov pridobi iz zaposlitve izven kmetije, potrebe po delu na kmetiji obsegajo eno polnovredno delovno moč. Živinoreja je šibka, s 3 kravami, vezanimi na pridelavo krme na travinju. Intenzivnost pridelave in prireje je na ravni slovenskih povprečij ali nekoliko nižje. V simulaciji je vključena tudi paša, kar pa je v realnem svetu na takšni kmetiji manj verjetno.

To je model kmetije, ki je bil relevanten pred 10–15 leti, danes pa hitro izginja in bi ga lahko našli le še ponekod v severovzhodni Sloveniji. Za analizo je zanimiv, ker lahko ugotovimo vzroke za njihovo izginjanje, pa tudi, ker se pogosto pojavlja v agrarnopolitični razpravi, da so to kmetije, ki so pomembne za poselitev in da imajo ekonomske težave.

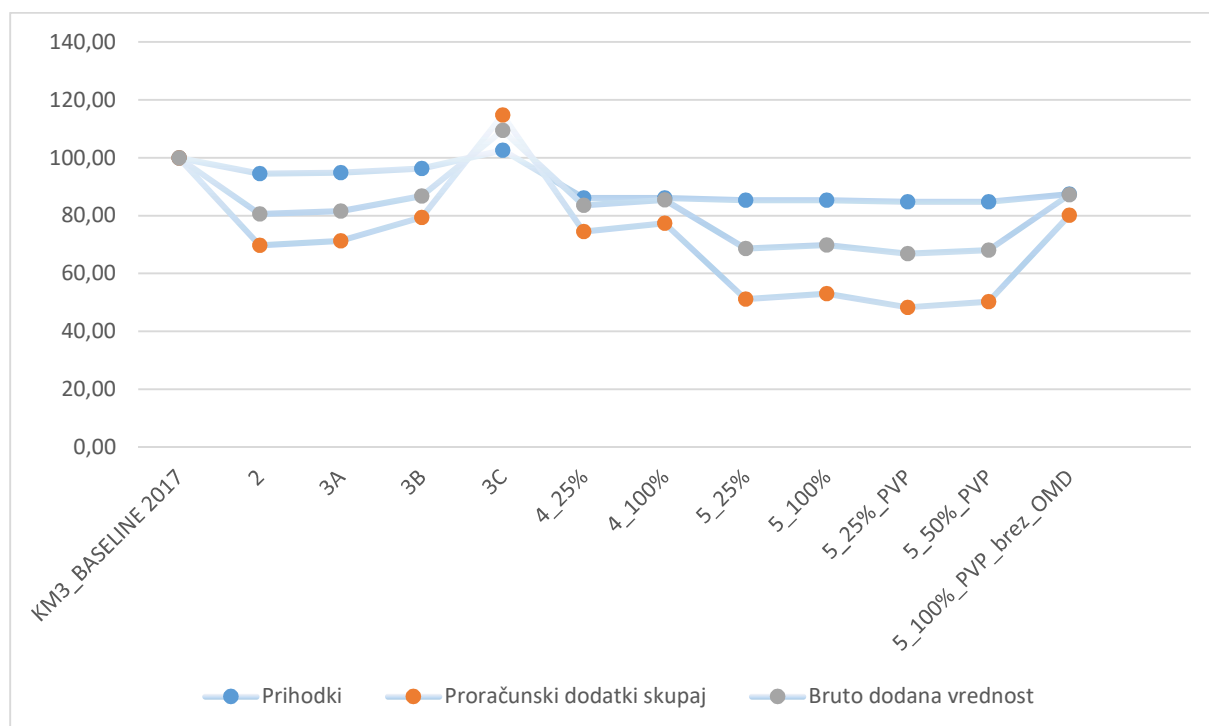
Preglednica 14: Proizvodne značilnosti kmetijskega gospodarstva KM3 – kombinirana poljedelsko-živinorejska manjša kmetija

	Skupni obseg	Intenzivnost
Proizvodne aktivnosti	Število, ha	Kg/ žival, kg/ha
Živinoreja		
Krave molznice	3,00	4.800
Vzreja plemenskih telic	1,20	550
Mlado pitano govedo	2,70	550
Pitani prašiči (kombinirano krmljenje)	1,70	100
Rastlinska proizvodnja – njive		
Ječmen tržni	1,20	5.500
Koruza za zrnje	1,50	9.500
Pšenica	1,20	5.500
Silažna koruza	0,80	47.000
Oljna ogrščica	1,20	3.000
Zgodni krompir	1,20	25.000
Rastlinska proizvodnja – trajno travinje		
Paša – čredinski pašnik (5 obhodov)	1,00	43.529
Trikosni travnik, silaža-bale	0,12	19.429
Trikosni travnik, seno-sušenje na tleh	0,32	7.442
Obdelovalne površine		
Njive	7,10 ha	
Trajni travniki	1,44 ha	
- od tega pašniki	1,00 ha	
Minimalno potrebna delovna sila	1.763 h	

Ta kmetija prejema, glede na izhodišča, okoli 4.000 EUR dohodkovnih plačil SKP. Tudi ta pridobi z izrazito eko-shemo oz. izgubi v vseh preostalih scenarijih. Izpadi plačil so lahko tudi do polovice, in to tudi pri scenarijih, kjer bi pričakovali, da bo ta tip kmetije pridobil (scenarij 5). Očitno je kmetija že prevelika, da bi od takega modela podpor imela koristi.



Slika 11: Ekonomski položaj kmetije KM3 – rezultati scenarijske analize (prihodki in bruto dodana vrednost – absolutne vrednosti)



Slika 12: Ekonomski položaj kmetije KM3 – rezultati scenarijske analize (relativne spremembe v prihodkih in bruto dodani vrednosti glede na izhodiščni scenarij)

Proračunske podpore so na ravni okoli 20 % prihodkov, ti pa so nizki zaradi majhnega obsega pridelave, proizvodne strukture in nizke intenzivnosti pridelave. Dodana vrednost na zaposlenega je nizka že v izhodiščnem scenariju z okoli 6.500 EUR, znižanja so v absolutnem znesku majhna, v relativnem bistveno večja (20–30 %), ne spreminjajo pa neugodne ekonomske perspektive te kmetije. Kmetija se

financira iz drugih virov, proračunska sredstva ob tej velikostni strukturi in proizvodni strukturi tega ne morejo pomembno izboljšati. Kmetija potrebuje resno pomoč v smislu strateškega načrtovanja. Delovne in zemljiške vire je treba drugače in bolje izkoristiti. Tudi če gre za mešano kmetijo, se s takim delovnim vložkom in prihodki ne more ohranjati. Med potencialno relevantnimi prilagoditvami se na tovrstnih kmetijah zdi smiselno razmišljati bodisi o zmanjšanju vložka dela in posledično usmeritvi v manj delovno intenzivne panoge, ali pa v zvišanju dodane vrednosti kmetijske proizvodnje (npr. predelava in trženje na kmetiji, usmeritev v ekološko pridelavo).

4.4.2 Vinogradniške in sadjarske kmetije

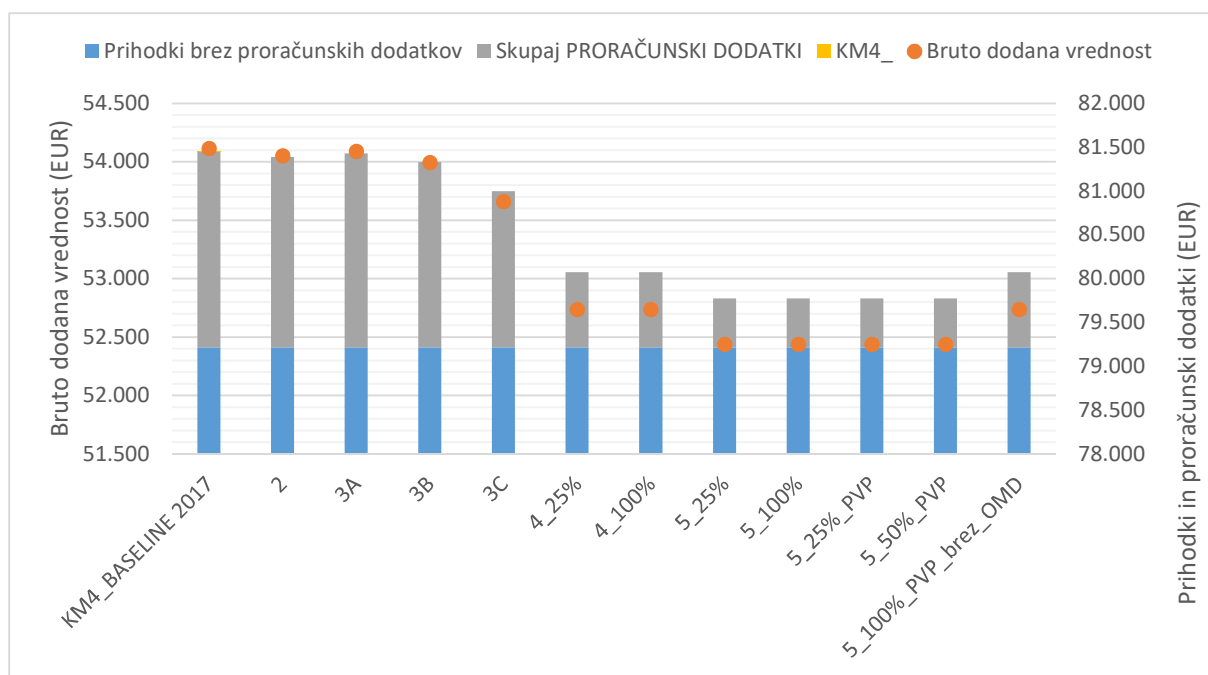
4.4.2.1 KM4 – ČISTA VINOGRADNIŠKA KMETIJA, GROZDJE BELIH SORT, LASTNA PREDELAVA, PRODAJA VINA PO POVPREČNI CENI; INTEGRIRANA PRIDELAVA

Četrta kmetija je čista vinogradniška, ki svoje belo grozdje sama predela v vino, ga stekleniči in prodaja po povprečnih tržnih cenah za kakovostno vino. Obseg površin je za to panogo izjemno velik, saj razpolaga s 5,2 ha. Je delovno precej intenzivna, minimalne potrebe po delu presegajo eno delovno moč za petino.

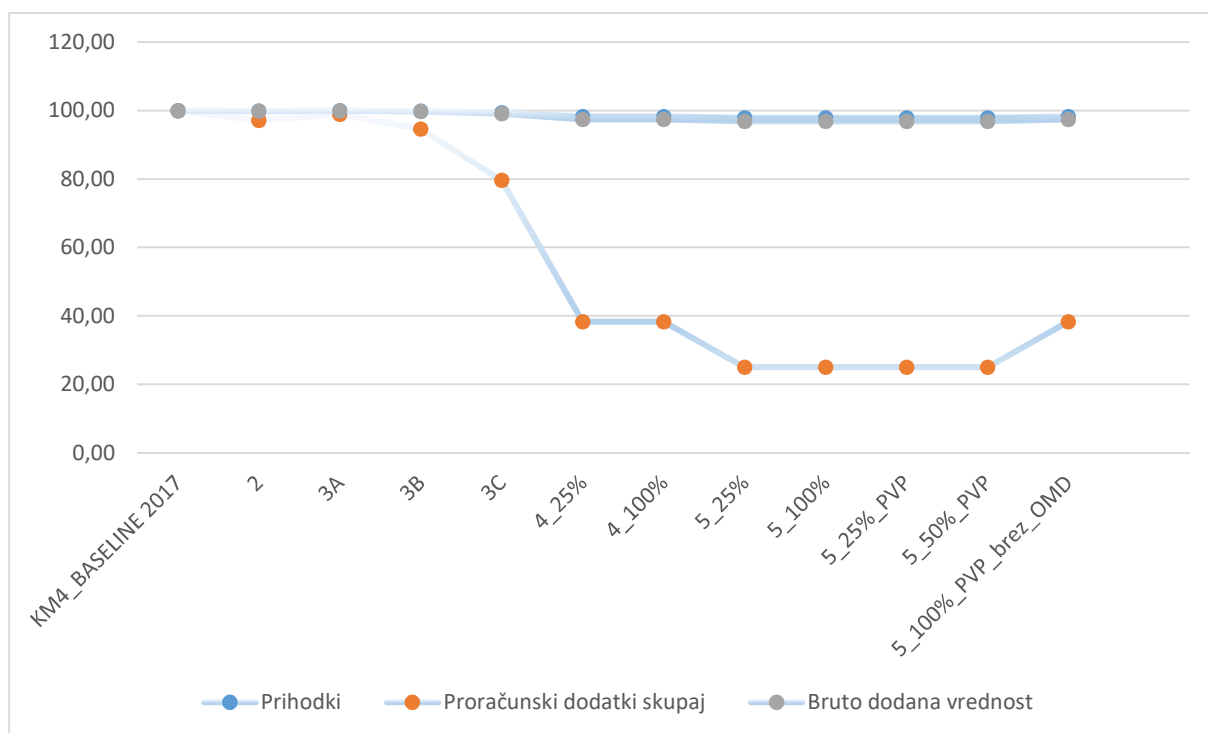
Preglednica 15: Proizvodne značilnosti kmetijskega gospodarstva KM4 – čista vinogradniška kmetija z lastno predelavo grozdja (belo vino)

	Skupni obseg	Intenzivnost
Proizvodne aktivnosti	ha	t/ha, l/ha
Vinogradništvo		
Vinograd, ravnina	5,20	8.000
Vino, stekleničeno (1 l)	5,20	5.600
Obdelovalne površine		
Vinograd	5,20 ha	
Minimalno potrebna delovna sila	2.044 h	

Proračunske podpore na tej kmetiji so z 2.200 EUR v izhodiščnem scenariju sorazmerno nizke, predvsem če jih primerjamo s tržnimi prihodki od prodaje vina. Vsi scenariji znižujejo proračunske podpore, nekateri tudi za tri četrtine, ampak to na same prihodke kmetije nima veliko vpliva (padec v deležu prihodkov s 3 % na 1 %). Seveda je tudi ta izguba pomembna, ni pa usodna in ne zahteva posebnih prilagoditev. Kmetija dosega v vseh primerih več kot 50 tisoč evrov bruto dodane vrednosti, kar je zanimiv dohodek za 1,5 osebe in omogoča lastne naložbe. Drugo je seveda, kakšne cene dejansko lahko ta kmetija dosega na trgu; ne smemo pozabiti na velika nihanja v pridelkih zaradi naravnih razmer, kar so ključni izzivi takega tipa kmetij, ampak to so druga vprašanja, ki nimajo veliko opravka z neposrednimi plačili kot temeljno obliko podpor v kmetijstvu.



Slika 13: Ekonomski položaj kmetije KM4 – rezultati scenarijske analize (prihodki in bruto dodana vrednost – absolutne vrednosti)



Slika 14: Ekonomski položaj kmetije KM4 – rezultati scenarijske analize (relativne spremembe v prihodkih in bruto dodani vrednosti glede na izhodiščni scenarij)

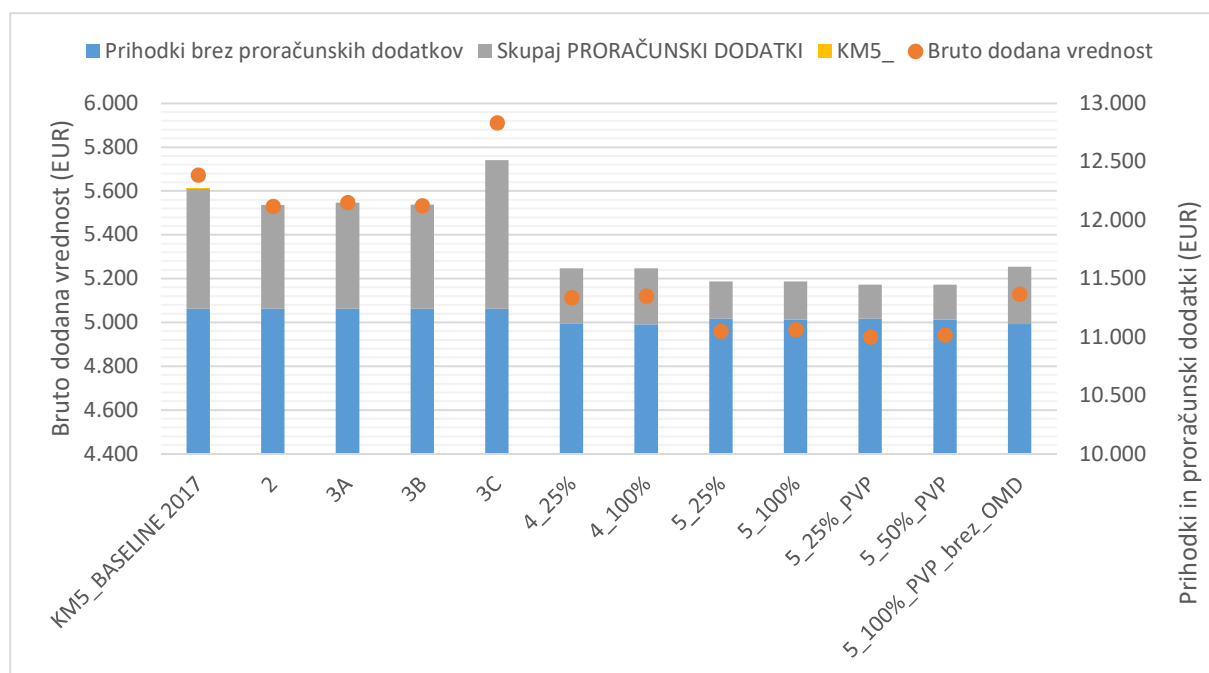
4.4.2.2 KM5 – MEŠANA VINOGRADNIŠKA KMETIJA, PRODAJA GROZDJA BELIH SORT, DRUGO SAMOOSKRIBNO; INTENZIVNA PRIDELAVA; OMD – GRIČEVNATO HRIBOVITO

Kmetija 5 je tipična samooskrbna manjša kmetija (2,20 ha), ki izkorišča svoje vire, glavni prihodek pa predstavlja vinogradništvo. Grozdje iz 1,40 ha velikega vinograda prodajo in predstavlja glavni zaslužek kmetije. Ob tem ta tip kmetije pridelava tudi nekaj pšenice, krompirja in jabolka za lastno porabo. Po normativih kmetija ne zaposluje niti polovice človeka, kar je izrazito malo. Deloma to lahko pripišemo najetemu delu, ki v tej številki ni zajeto. Kljub temu pa so v realnem svetu potrebe po vložku dela na tovrstni kmetiji verjetno bistveno višje.

Preglednica 16: Proizvodne značilnosti kmetijskega gospodarstva KM5 – mešana vinogradniška kmetija s prodajo grozdja in drugimi pridelki

	Skupni obseg	Intenzivnost
Proizvodne aktivnosti	ha	kg/ha
Rastlinska proizvodnja – njive		
Pšenica	0,30	5.500
Zgodni krompir	0,20	30.000
Vinograd, ravnina	1,40	8.000
Jabolka	0,30	30.000
Obdelovalne površine		
Njive	0,50 ha	
Intenzivni sadovnjak	0,30 ha	
Vinograd	1,40 ha	
Minimalno potrebna delovna sila	567 h	

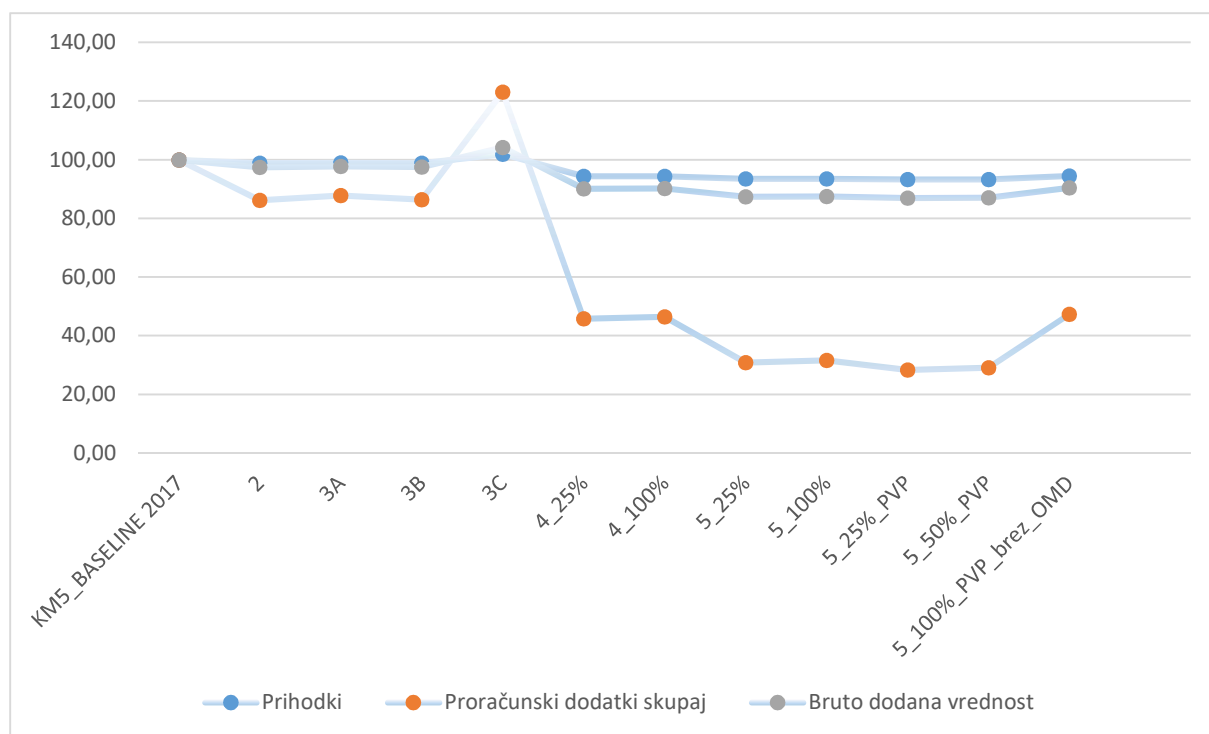
Tak tip kmetije bi prejemal okoli 1.000 EUR neposrednih plačil. Tudi tukaj bi se prihodki iz naslova dohodkovnih plačil SKP nekoliko povečali v primeru dodatne eko-sheme oziroma zmanjšali v primeru vseh drugih scenarijev. Tudi druga dva okoljsko naravnana scenarija, ki ohranjata velik delež sredstev za plačila na površino, v bistvu ohranjata raven podpor. Zanimivo je, da noben scenarij, s katerim smo poskušali podpreti tudi tak tip kmetije (niti scenarij 5) ne izboljšuje položaja. Dejstvo je, da bi v teh primerih morale priti do resnično velikega premika sredstev k manjšim, pa še to ne bi veliko pomagalo, saj je teh kmetij veliko in se učinek razprši na veliko število enot.



Slika 15: Ekonomski položaj kmetije KM5 – rezultati scenarijske analize (prihodki in bruto dodana vrednost – absolutne vrednosti)

Glavni prihodek na kmetiji s skupnimi prihodki v rangi nekaj čez 11.000 EUR je pridelava in prodaja grozdja. Glede na proizvodne parametre kmetije model ocenjuje, da bruto dodana vrednost znaša med 5.000 in 6.000 EUR, odvisno od scenarija. Gre za dopolnilni dohodek, ki pa na dolgi rok ni zelo perspektiven, saj je treba vlagati v vinograd, mehanizacijo, kljub vsemu je veliko ročnega dela. Vključitev ukrepov upravljanja s tveganji nima večjih ekonomskih učinkov.

Same podpore in spremembe politike pri tem tipu (in nasploh v vinogradništvu) nimajo veliko vloge. Ključ za spremembe, ki so očitno že tukaj, je seveda drugje. Dohodek bi morda lahko bil zanimiv kot dopolnilni vir, če to pomeni, da so v ozadju tudi drugi viri na kmetiji, kot tudi drugi motivi. Ob kalkilirani ceni grozdja tovrstna organiziranost proizvodnje na dolgi rok ne more biti vzdržna. Sama neposredna plačila pa zagotovo ne igrajo odločilne vloge pri odločanju o nadaljnjem poslovanju kmetije.



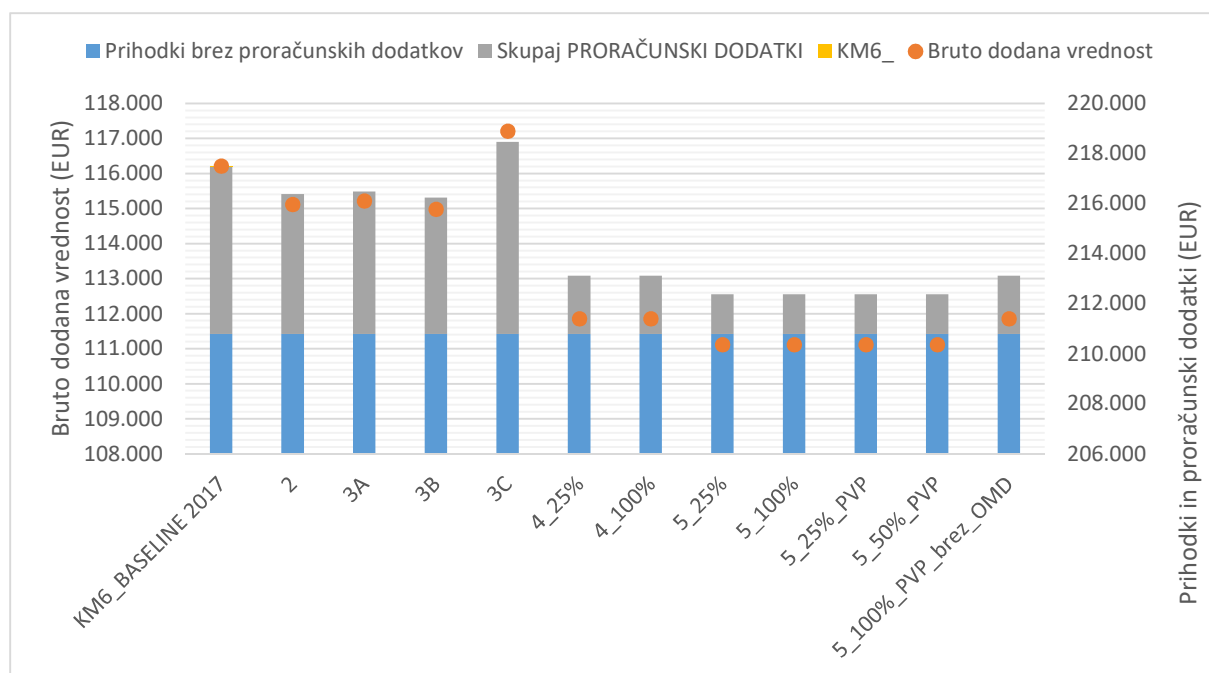
Slika 16: Ekonomski položaj kmetije KM5 – rezultati scenarijske analize (relativne spremembe v prihodkih in bruto dodani vrednosti glede na izhodiščni scenarij)

4.4.2.3 KM6 – INTENZIVNA PRIDELAVA JABOLK NA VEČJI SPECIALIZIRANI KMETIJI, POMEMBEN DEL NASADOV NOV V GLAVNI RODNOSTI; INTEGRIRANA PRIDELAVA; OMD – GRIČEVNATO HRIBOVITO

Šesta kmetija je specializirana v pridelavo jabolk. S sadovnjakom 12,90 ha jo lahko prištevamo med večja tovrstna gospodarstva za slovenske razmere. Pridelava je intenzivna, pridelek pa visok, niso pa izkoriščene vse danosti. Delovna obremenitev je precejšnja, saj takšna kmetija zahteva vložek dela v velikosti vsaj 3 polnovredne delovne moči.

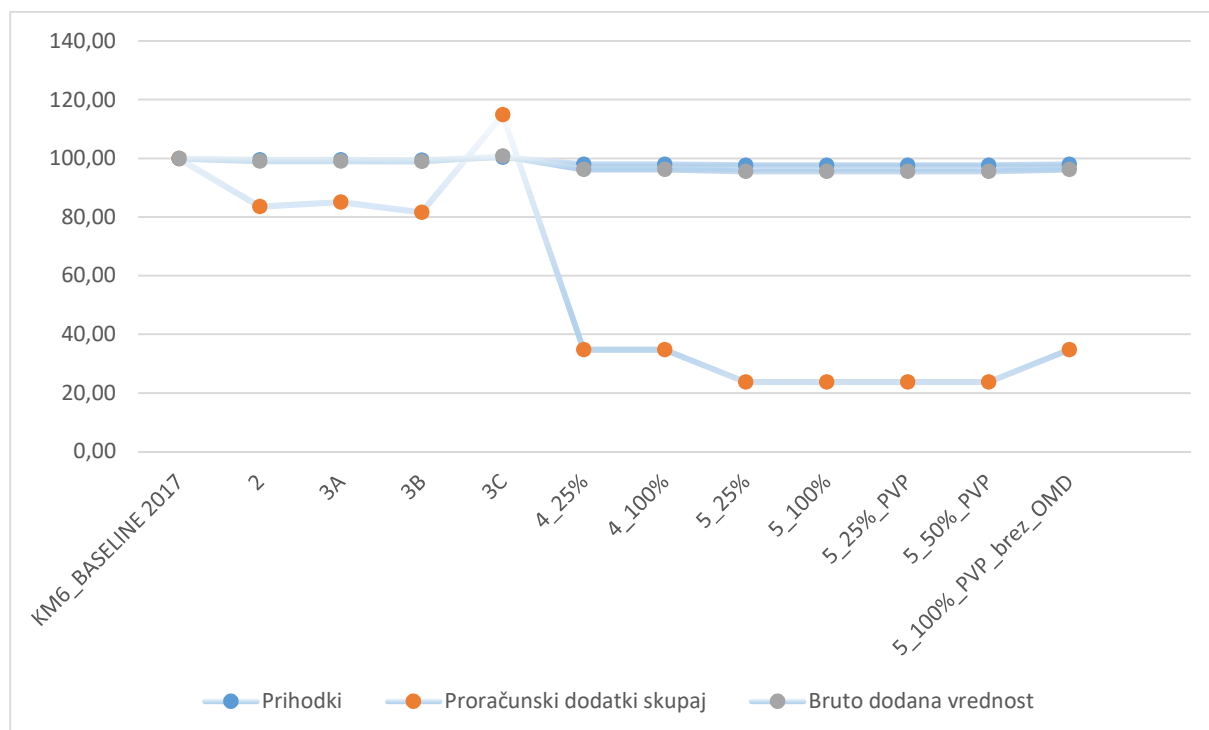
Preglednica 17: Proizvodne značilnosti kmetijskega gospodarstva KM6 – specializirana velika sadjarska kmetija

	Skupni obseg	Intenzivnost
Proizvodne aktivnosti	ha	kg/ha
Jabolka	12,90	40.000
Obdelovalne površine		
Intenzivni sadovnjak	12,90	ha
Minimalno potrebna delovna sila	6.415	h



Slika 17: Ekonomski položaj kmetije KM6 – rezultati scenarijske analize (prihodki in bruto dodana vrednost – absolutne vrednosti)

Izhodiščna raven dohodkovnih plačil SKP je nekaj manj kot 7.000 EUR. V realnosti bi bila na taki kmetiji seveda večja zaradi vključitve v KOPOP ukrepe. Tudi tukaj okoljsko naravnani scenarij 3 ne vodi v znižanje podpor, različica 3C vodi tudi v zvišanje. Scenarija 4 in 5 pomembno znižujeta podpore, ki lahko v ekstremnih padejo celo na petino sedanjih sredstev.



Slika 18: Ekonomski položaj kmetije KM6 – rezultati scenarijske analize (relativne spremembe v prihodkih in bruto dodani vrednosti glede na izhodiščni scenarij)

Prihodkovni učinek sprememb ukrepov kmetijske politike pa ni velik, saj je delež podpor v prihodkih kmetije le v višini nekaj odstotkov, in sprememba s 3 na 1 % je obvladljiva in predstavlja manjše tveganje kot tisto, ki nastopi zaradi proizvodnih in ekonomskih tveganj v realnem svetu. Bruto dodana vrednost, ki je v izhodiščnem scenariju 116 tisoč evrov, omogoča primeren dohodek takim gospodarstvom, če ni slabih vremenskih pojavov. V realnem svetu ti seveda obstajajo in lahko precej porušijo ekonomski položaj tovrstnih kmetij, čemur smo bili v zadnjem obdobju že večkrat priča. Scenarij z večjim deležem sredstev za upravljanje s tveganji bi bil za take kmetije seveda več kot dobrodošel. Izguba neposrednih proračunskih podpor je zanemarljiva, dobila pa bi podpore pri skupinskih oblikah upravljanja s tveganji (npr. sofinanciranje zavarovalnih premij) in drugih oblikah podpor.

4.4.2.4 KM7 – PRIDELAVA JABOLK, PRIDELAVA VRTNIN, ŽIT IN GROZDJA (BELO, DELNO PRODAJA VINA) NA MANJŠI MEŠANI KMETIJI; DELNO SAMOOSKRIBNO; INTEGRIRANA PRIDELAVA; OMD – GRIČEVNATO HRIBOVITO

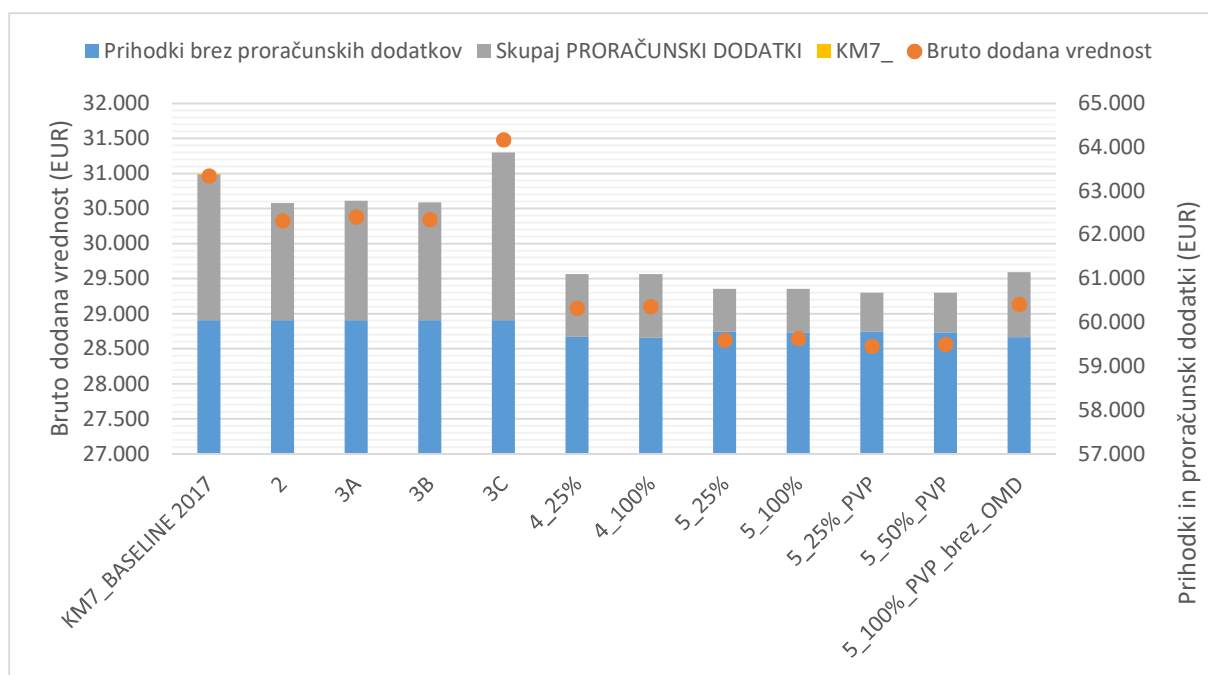
Sedma kmetija je majhno mešano gospodarstvo (6,6 ha) s ključnim tržnim proizvodom jabolki iz 4,3-hektarskega intenzivnega sadovnjaka. Intenzivnost pridelave je zmerna. Prideluje tudi grozdje, pšenico in krompir za domačo porabo in nekaj prodaje. Po normativih Modelnih kalkulacij potrebe po delu obsegajo 1,26 polnovredne delovne moči.

Preglednica 18: Proizvodne značilnosti kmetijskega gospodarstva KM7 – mešana samooskrbno naravnana sadjarska kmetija

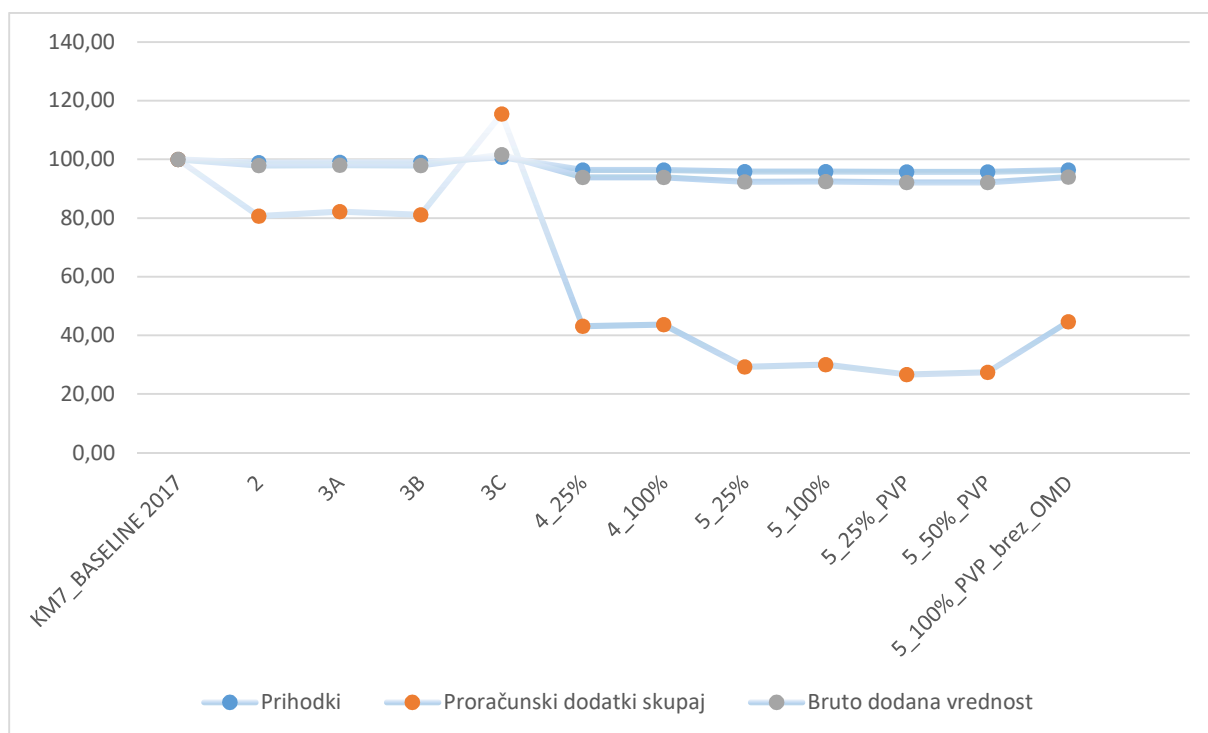
	Skupni obseg	Intenzivnost
Proizvodne aktivnosti	ha	kg/ha
Rastlinska proizvodnja – njive		
Pšenica	1,00	5.500
Zgodnji krompir	0,50	30.000
Vinograd, ravnina	0,80	8.000
Jabolka	4,30	30.000
Obdelovalne površine		
Njive	1,50	ha
Intenzivni sadovnjak	4,30	ha
Vinograd	0,80	ha
Minimalno potrebna delovna sila	2.268	h

Dohodkovna plačila SKP bi po izhodiščnem scenariju trenutno znašala okoli 3.300 EUR. Spremembe po scenarijih so podobne kot pri drugih sadjarskih in vinogradniških kmetijah, torej sorazmerno ugodno pri okoljsko naravnanih scenarijih (3A, 3B in 3C) in zelo neugodno, 60- in več odstotni padec glede na izhodišče pri drugih scenarijih, kjer ni veliko razlik.

Zaradi intenzivne sadjarske in vinogradniške pridelave so prihodki sorazmerno visoki (čez 60.000 EUR) in bruto dodana vrednost zanimiva s skoraj 30.000 EUR tudi pri scenarijih 4 in 5, ki krepko znižujejo višino podpor. Tudi na tej kmetiji izbira modela kmetijske politike nima zelo veliko vpliva na ekonomski položaj. Podobno kot pri vseh sadjarskih in vinogradniških kmetijah je gospodarnost pridelave odvisna predvsem od cenovnih in proizvodnih razmer in tveganj. Tudi za ta model je pomembnejša od neposrednih plačil možnost vključitve v ambicioznejši nabor ukrepov za upravljanje s tveganji.



Slika 19: Ekonomski položaj kmetije KM7 – rezultati scenarijske analize (prihodki in bruto dodana vrednost – absolutne vrednosti)



Slika 20: Ekonomski položaj kmetije KM7 – rezultati scenarijske analize (relativne spremembe v prihodkih in bruto dodani vrednosti glede na izhodiščni scenarij)

4.4.3 Govedorejske kmetije – specializirana prireja mleka ali kombinirana reja

4.4.3.1 KM8 – SPECIALIZIRANA KMETIJA V PRIREJO MLEKA, KRAVE ČB PASME, VISOKO INTENZIVNA PRIREJA, PRODAJA TELET IN TELIC, BREZ PITANJA, POMEMBEN DELEŽ TRAVINJA V KRMI; RAVNINSKO OBMOČJE

Osmo kmetijo je bila v času definiranja tipičnih kmetijskih gospodarstev (2009) razmeroma pogosto prisotna, velika, izključno v prirejo mleka usmerjena kmetija. Danes bi zaradi intenzivnih strukturnih sprememb v tej panogi našli veliko tudi večjih. Kmetija redi 63 krav in obdeluje okoli 31 ha njiv in 25 ha travinja. Sama vzreja svoj podmladek za remont črede. Krmni obrok vključuje tudi pašo, v veliki meri pa temelji na travni silaži s trajnih travnikov in na njivah posejanih travno-deteljnih mešanicah. V realnem svetu bi pričakovali več koruzne silaže v obroku. V obroku manjka dokupljena močna krma, kar je stvar simulacijskega modela, ki temelji na Modelnih kalkulacijah.

Mlečnost bi bila danes z 7.800 kg po kravi lahko višja, saj so tovrstne kmetije v zadnjem desetletju dosegle precejšen napredek. Če je bilo pri poljedelskih kmetijah opaziti podcenitev obsega dela, je tukaj nasprotno. Taka kmetija bi po normativih zahtevala več kot 2,5 PDM, v sodobnih rejah bi bil potreben obseg dela nekoliko nižji.

Preglednica 19: Proizvodne značilnosti kmetijskega gospodarstva KM8 – specializirana velika kmetija usmerjena v prirejo mleka

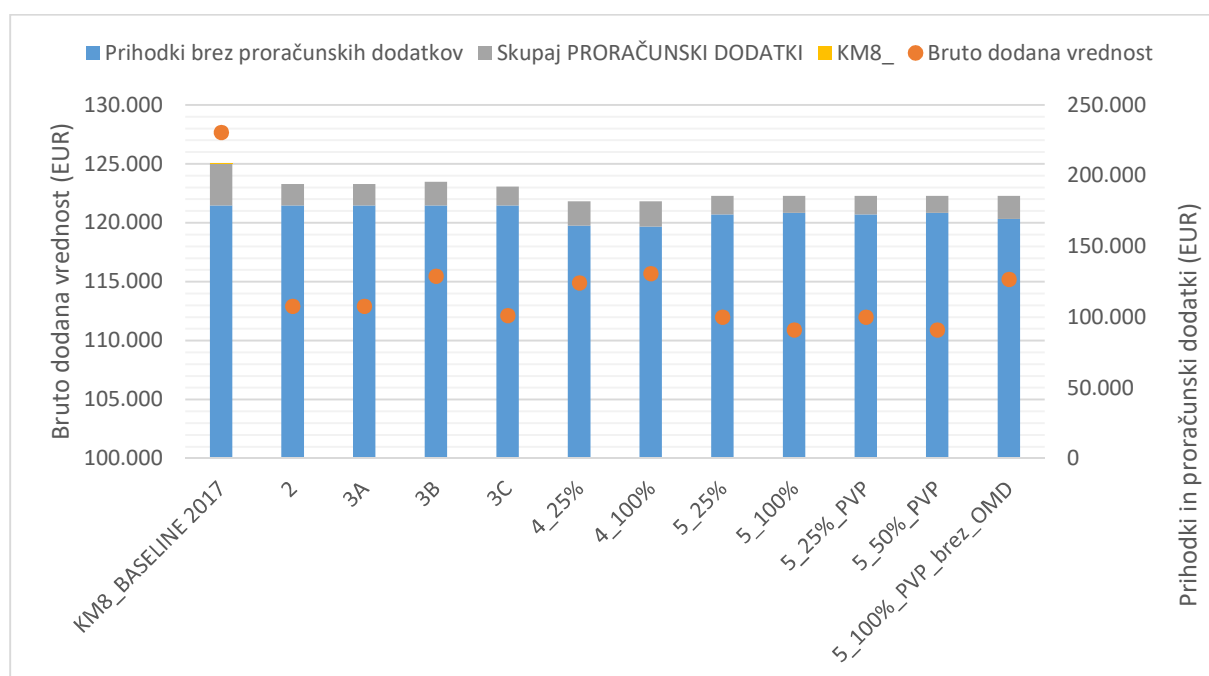
	Skupni obseg	Intenzivnost
Proizvodne aktivnosti	število, ha	kg/žival, kg/ha
Živinoreja		
Krave molznice - prosta reja	63	7.800
Vzreja plemenskih telic	20	550
Rastlinska proizvodnja – njive		
Koruza za zrnje	9,00	8.700
Silažna koruza	2,54	51.759
Njiva, TDM, štiri košnje, silaža-silos	15,51	21.857
Njiva, TDM, štiri košnje, seno-dosuševanje	3,74	8.895
Rastlinska proizvodnja – trajno travinje		
Paša - čredinski pašnik (5 obhodov)	6,65	48.971
Štirikosni travnik, silaža-silos	18,43	21.857
Obdelovalne površine		
Njive	30,78	ha
Trajni travniki	25,08	ha
- od tega pašniki	6,65	ha
Minimalno potrebna delovna sila	5.195	h

Dohodkovna plačila SKP bi trenutno znašala 30 tisoč evrov in pomembno temeljijo na zgodovinskih pravicah. To bi predstavljalo okoli 15 % prihodkov in četrtno bruto dodane vrednosti. Slednja je z 127.000 EUR dokaj zanimiva in če kmetija ni pretirano zadolžena, omogoča dobro gospodarjenje. Ocenjujemo, da so spremenljivi stroški precej podcenjeni, in da so prihodki seveda zelo odvisni od trenutne odkupne cene, dohodkovni položaj pa niha tudi v odvisnosti od investicij kmetij, ki so v taki reji lahko izjemne. Ne glede na zadržke glede predpostavk simulacije pa ta kmetija omogoča razpravo o temeljnih vprašanjih intenzivne reje krav molznic.

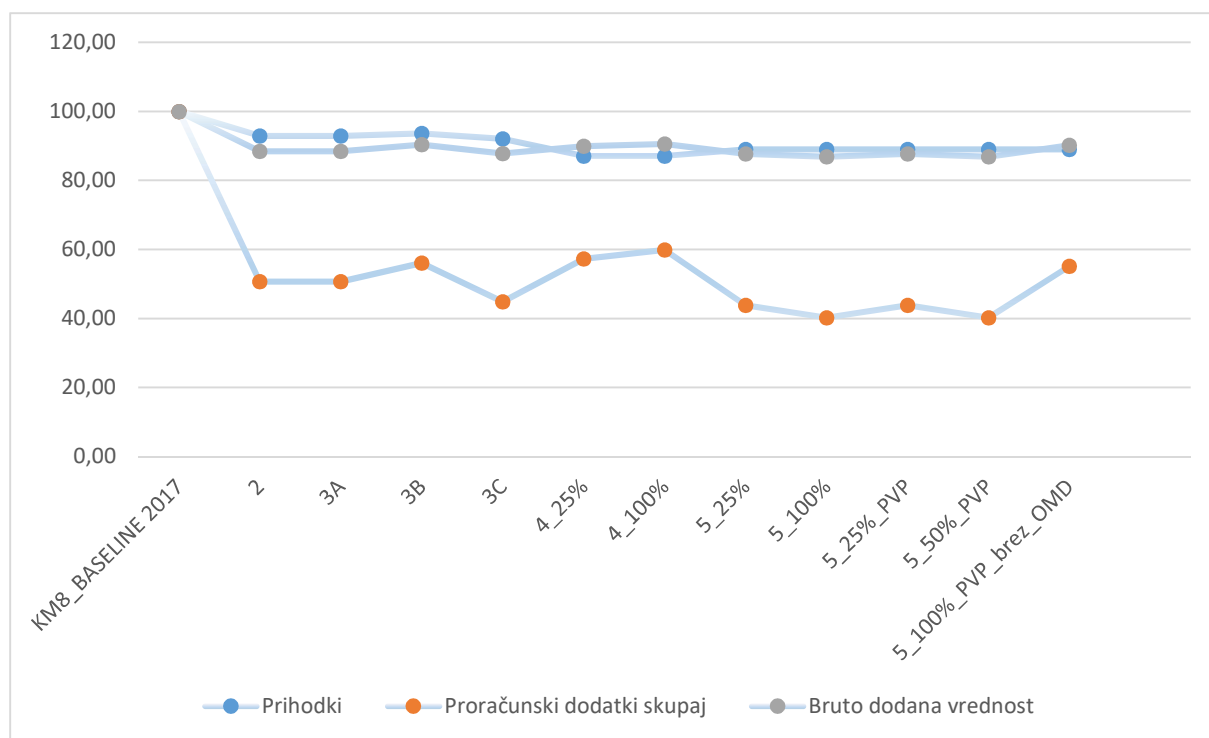
Proračunska plačila se bodo po letu 2021 za to kmetijo znatno znižala – za najmanj 40 do 60 % ne glede na scenarij, kar je predvsem rezultat izgube zgodovinskih pravic. Nekoliko boljše izpadejo scenariji, ki dajejo višje vrednosti njivskim površinam in slabše tisti, ki favorizirajo manjše kmetije, vendar te razlike niso zelo velike.

Ne glede na tolikšne izgube proračunskih plačil (okoli 15.000 evrov) zgolj tovrstne spremembe ne predstavljajo neposredne grožnje obstoju takih kmetij. Pri vseh scenarijih bi dosegale okoli 90 % sedanje bruto dodane vrednosti. Rezerve imajo v optimizaciji tehnologije, skrbnem ravnanju z naložbami, pa tudi v obsegu reje. Delež proračunskih plačil je sorazmerno nizek in tako uspeh takih rej ni zgolj v proračunskih podporah, čeprav je kratkoročno pričakovati tudi težave. Pomemben zaključek analize je, da na takih specializiranih kmetijah ob danih predpostavkah izbira scenarija ne igra pomembne vloge.

Tudi eventualna znižanja proračunskih plačil, do katerih bi prišlo zaradi sprostitve dodatnih sredstev za upravljanje s tveganji iz 1. stebra, ne bi bistveno spremenila ekonomskega položaja te kmetije.



Slika 21: Ekonomski položaj kmetije KM8 – rezultati scenarijske analize (prihodki in bruto dodana vrednost – absolutne vrednosti)



Slika 22: Ekonomski položaj kmetije KM8 – rezultati scenarijske analize (relativne spremembe v prihodkih in bruto dodani vrednosti glede na izhodiščni scenarij)

4.4.3.2 KM9 – KMETIJA, SPECIALIZIRANA V PRIREJO MLEKA, KRAVE ČB PASME, SREDNJE INTENZIVNA PRIREJA, PRODAJA TELET IN TELIC, POMEMBEN DELEŽ TRAVINJA V KRMI; RAVNINSKO OBMOČJE

Deveta kmetija je prav tako specializirana v prirejo mleka s kravami črno-bele pasme na ravninskem območju, gre pa za srednje veliko rejo (22 krav, 17 ha kmetijskih površin, od tega 9 ha travinja). Obrok krav molznic temelji na, koruzni in travni silaži paši in koruzi. Normativno je obseg potrebnega dela ocenjen na 1,46 PDM. Mlečnost krav je s 6.900 kg zrna.

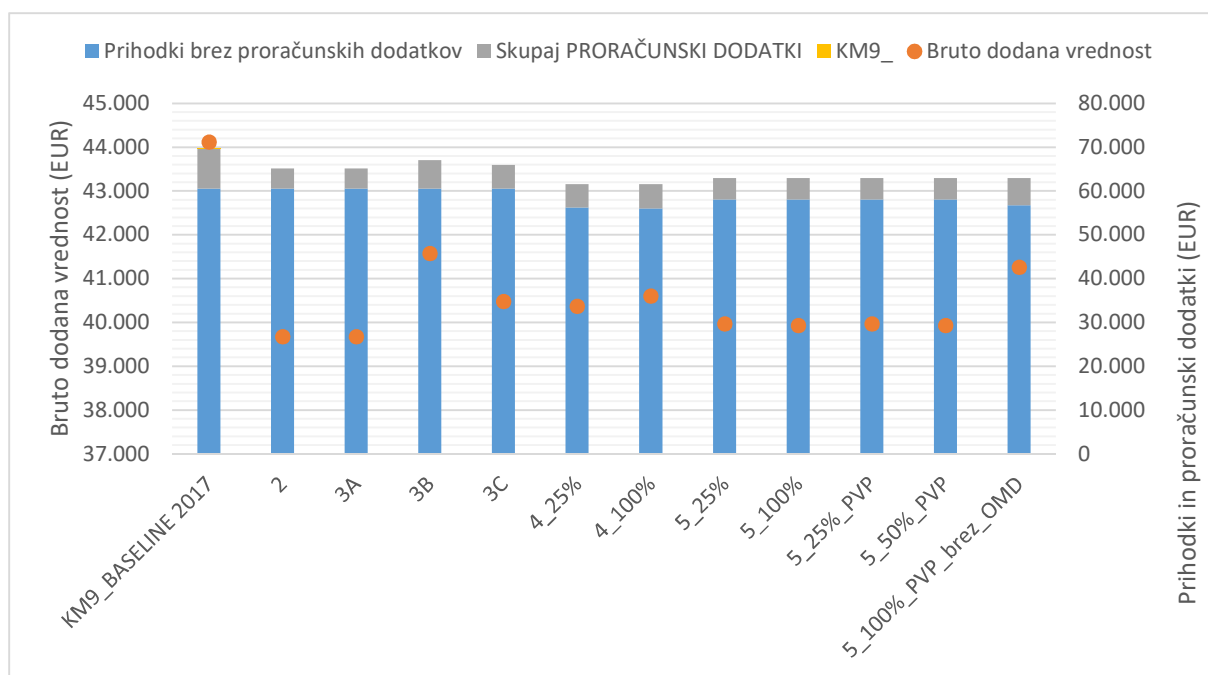
Preglednica 20: Proizvodne značilnosti kmetijskega gospodarstva KM 9 – specializirana srednje velika kmetija, usmerjena v prirajo mleka

	Skupni obseg	Intenzivnost
Proizvodne aktivnosti	število, ha	kg/žival, kg/ha
Živinoreja		
Krave molznice	22	6.900
Vzreja plemenskih telic	7	550
Rastlinska proizvodnja – njive		
Koruza za zrnje	4,23	8.700
Silažna koruza	3,06	51.759
Njiva, TDM, štiri košnje, silaža-silos	0,70	21.857
Rastlinska proizvodnja – trajno travinje		
Paša – čredinski pašnik (5 obhodov)	3,88	48.971
Štirikosni travnik, silaža-silos	3,23	21.857
Štirikosni travnik, seno-sušenje na tleh	0,97	8.372
Štirikosni travnik, seno-bale	0,92	8.895
Obdelovalne površine		
Njive	8,00	ha
Trajni travniki	9,00	ha
- od tega pašniki	3,88	ha
Minimalno potrebna delovna sila	2.630	h

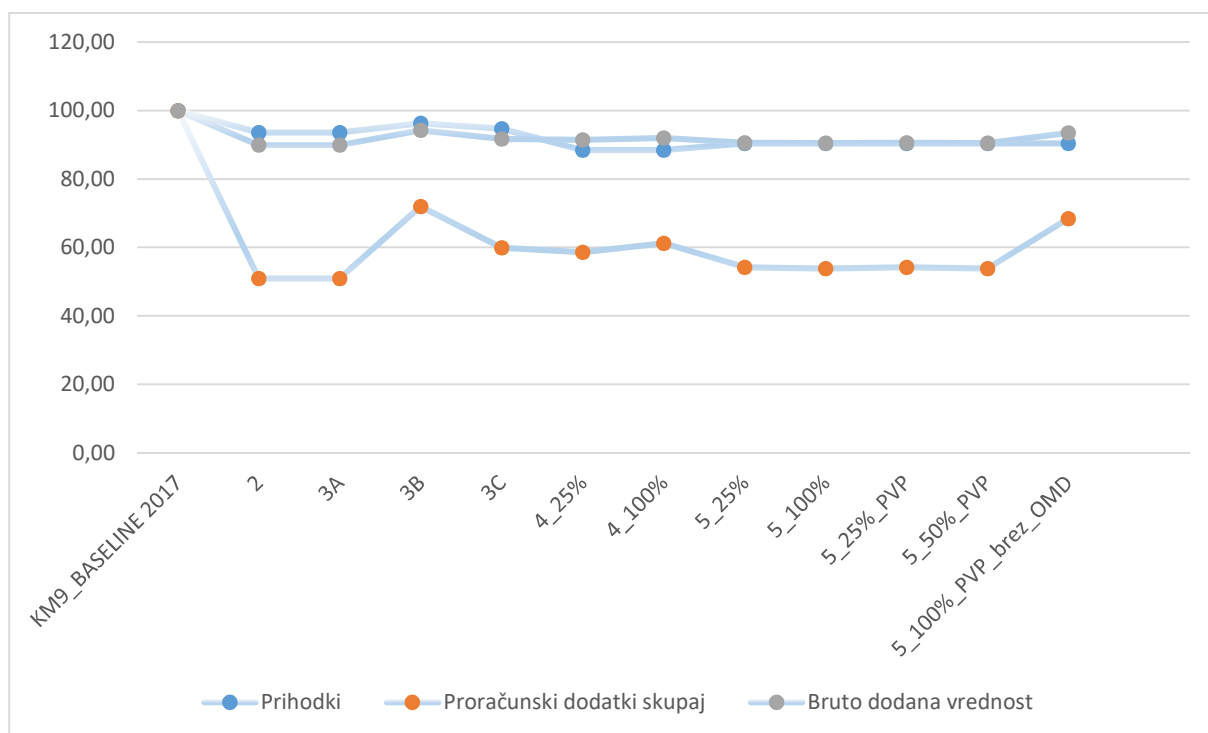
Prihodki kmetije se gibljejo na ravni 70.000 EUR, od tega 9.000 EUR dohodkovnih plačil SKP. Bruto dodana vrednost je tu z 44.000 EUR verjetno nekoliko precenjena, tako da je ekonomski položaj take kmetije močno odvisen od uravnavanja stroškov in odkupne cene mleka.

Zaključki scenarijske analize so podobni kot pri večji specializirani reji, ki jo predstavlja kmetija številka 8. To pomeni zmanjšanje neposrednih plačil na okoli polovico zaradi izgube zgodovinskih plačil in brez večjih razlik med scenariji. V smislu višine plačil bi bila najugodnejša uvedba eko-scheme s scenarijem 3B. Predpostavka je namreč bila, da ta KM9 ne izpolnjuje pogojev za EKO1 in posledično je scenarij C manj ugoden. Delež proračunskih plačil v prihodkih se zmanjša z nekaj nad 10 % na raven 5 %. Znižanje bruto dodane vrednosti se giblje na ravni do 10 %. Ker zgodovinskih plačil ni mogoče ohraniti oz. kompenzirati na drug način, je izbira scenarijev izvedbe ukrepov manj relevantna, kar velja tudi, če bi večji delež podpor namenili ambicioznejšemu sistemu ukrepov za upravljanje s tveganji, ki je tudi na taki kmetiji lahko pomembno (pridelava krme, predvsem koruze).

Tak tip kmetije bi moral resno razmisliti o strukturnih oziroma proizvodnih prilagoditvah. Brez povečevanja dodane vrednosti (predelava, ekološka priraja) ali povečevanja obsega poslovanje najverjetneje dolgoročno ni vzdržno.



Slika 23: Ekonomski položaj kmetije KM9 – rezultati scenarijske analize (prihodki in bruto dodana vrednost – absolutne vrednosti)



Slika 24: Ekonomski položaj kmetije KM9 – rezultati scenarijske analize (relativne spremembe v prihodkih in bruto dodani vrednosti glede na izhodiščni scenarij)

4.4.3.3 KM10 – ČISTA KMETIJA S KOMBINIRANO PRIREJO MLEKA IN MESA KRAV LISASTE PASME, INTENZIVNA PRIREJA, PRETEŽNO KRMA S TRAVINJA; OMD – GRIČEVNATO HRIBOVITO

Deseta kmetija je tako kot deveta srednje velika govedorejska kmetija. Predpostavili smo, da se nahaja v gričevnato hribovitem OMD območju. Redi 16 krav lisaste pasme in spita podmladek (10 bikov in telic). Krmo pridela na 15,5 ha kmetijskih zemljišč, od tega ima 4 ha njiv. V obroku je poleg koruzne in travne silaže in sena pomembna tudi paša. Mlečnost je s 5.200 kg razmeroma nizka. Potrebe po delu na kmetiji so ocenjene na 1,27 PDM.

Preglednica 21: Proizvodne značilnosti kmetijskega gospodarstva KM 10 – srednje velika govedorejska kmetija s kombinirano prirejo mleka in mesa

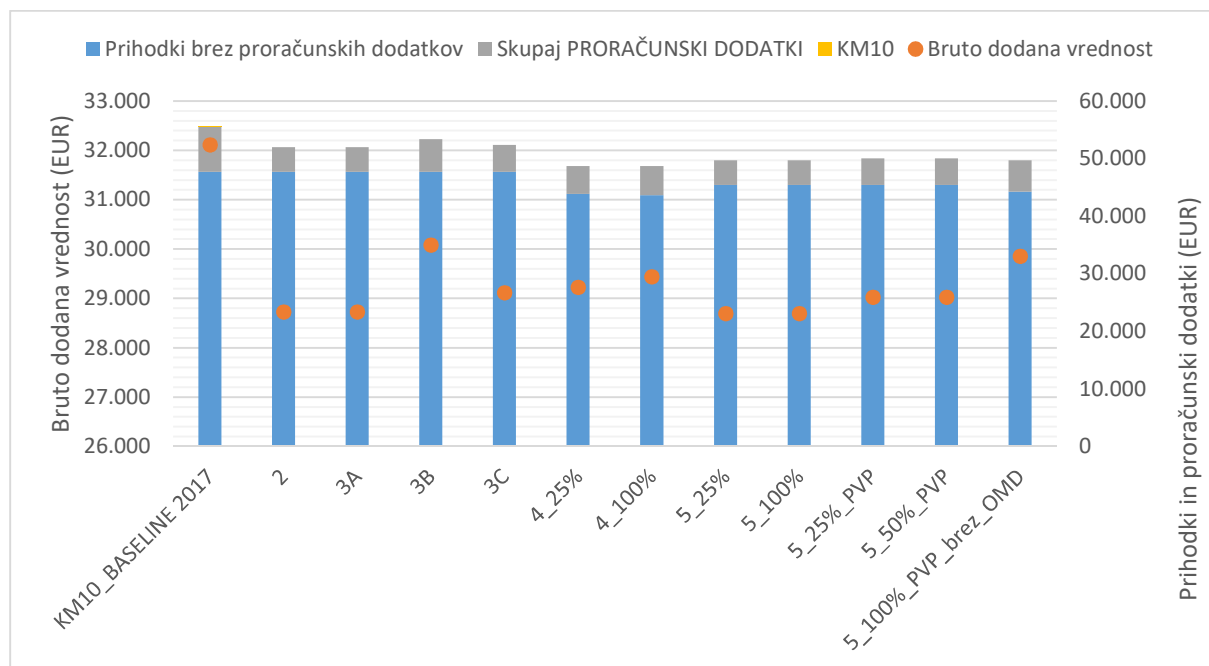
	Skupni obseg	Intenzivnost
Proizvodne aktivnosti	število, ha	kg/žival, kg/ha
Živinoreja		
Krave molznice	16	5.200
Vzreja plemenskih telic	4	550
Mlado pitano govedo	10	650
Rastlinska proizvodnja – njive		
Silažna koruza	2,43	47.000
Njiva, TDM, štiri košnje, silaža-silos	1,62	22.666
Rastlinska proizvodnja – trajno travinje		
Paša – čredinski pašnik (5 obhodov)	3,40	43.529
Trikosni travnik, silaža-silos	4,89	19.429
Trikosni travnik, silaža-bale	1,38	19.429
Trikosni travnik, seno-sušenje na tleh	0,65	7.442
Trikosni travnik, seno-bale	1,08	7.907
Obdelovalne površine		
Njive	4,05	ha
Trajni travniki	11,40	ha
- od tega pašniki	3,40	ha
Minimalno potrebna delovna sila	2.300	h

Ocenjeni prihodki kmetije znašajo 56.000 EUR, od tega 8.000 EUR dohodkovnih plačil SKP. Bruto dodana vrednost je ocenjena na 32 tisoč evrov letno. Proračunske podpore predstavljajo 14 % v prihodkih in 24 % v bruto dodani vrednosti.

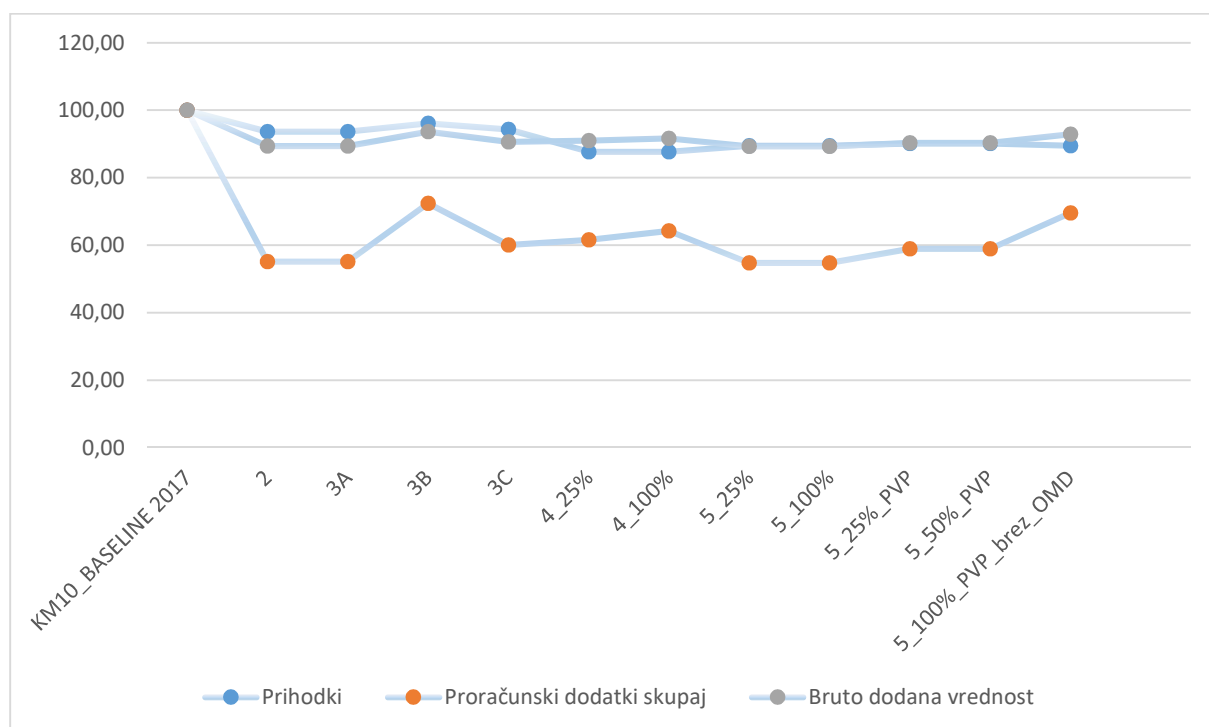
Vsi scenariji znatno znižujejo proračunske podpore in to na 50 do 70 %. Tudi tukaj je to predvsem rezultat izgube zgodovinskih podpor in nižjega obsega proračunskih podpor. Nekoliko višji zneski podpor ostajajo pri okoljsko naravnem pod-scenariju 3B (predvsem kot rezultat eko-scheme) in pri zadnjem socialnem modelu, ki ima OMD le v drugem stebru, ima pa proizvodno vezane podpore in višje podpore za manjše in srednje kmetije. Pri teh scenarijih je bruto dodana vrednost za 5-8 % nižja kot v izhodiščnem scenariju, pri drugih je zmanjšanje okoli 10 %. Scenariji, ki znižujejo skupne neposredne podpore zaradi zvišanih sredstev za upravljanje s tveganji, ne prinašajo posebnih sprememb.

Na tej kmetiji so spremembe proračunskih plačil privedle do približno enakih sprememb kot na drugih govedorejskih kmetijah s prirejo mleka, kar je predvsem rezultat izgube zgodovinskega dela plačil.

Kmetija ima dolgoročno težave z akumulacijo sredstev za naložbe in tudi vrednotenje delovnih vložkov glede na prihodke je precej odvisno od višine odkupnih cen.



Slika 25: Ekonomski položaj kmetije KM10 – rezultati scenarijske analize (prihodki in bruto dodana vrednost – absolutne vrednosti)



Slika 26: Ekonomski položaj kmetije KM10 – rezultati scenarijske analize (relativne spremembe v prihodkih in bruto dodani vrednosti glede na izhodiščni scenarij)

4.4.3.4 KM11 – MEŠANA KMETIJA S PRIREJO MLEKA IN MESA, KRAVE KOMBINIRANE PASME, POL-INTENZIVNA PRIREJA, OBROK KORUZNA SILAŽA, MRVA, PRODAJA KRUŠNIH ŽIT; RAVNINSKO OBMOČJE

Enajsta kmetija je manjše govedorejsko gospodarstvo s kombinirano prirejo mleka in mesa na ravninskem območju. Redi 4 krave in podmladek, ima še 4 prašiče. Obrok krav in pitanje temelji na koruzni silaži. Kmetija ima skupaj 6,5 ha obdelovalnih površin (slovensko povprečje). Mlečnost je sorazmerno nizka s 4.300 kg po kravi, prodaja tudi nekaj pšenice. Gre za tipično majhno kmetijo, kot so bile pred 20 in 30 leti, danes pa jih praktično ni več. V kolikor so ostale v živinoreji, so se tovrstne kmetije najpogosteje usmerile v rejo krav dojlj ali zgolj pitanje govedi. Po normativih bi taka kmetija zaposlovala približno dve tretjini polne delovne moči (0,66 %).

Preglednica 22: Proizvodne značilnosti kmetijskega gospodarstva KM 11 – manjša govedorejska ravninska kmetija

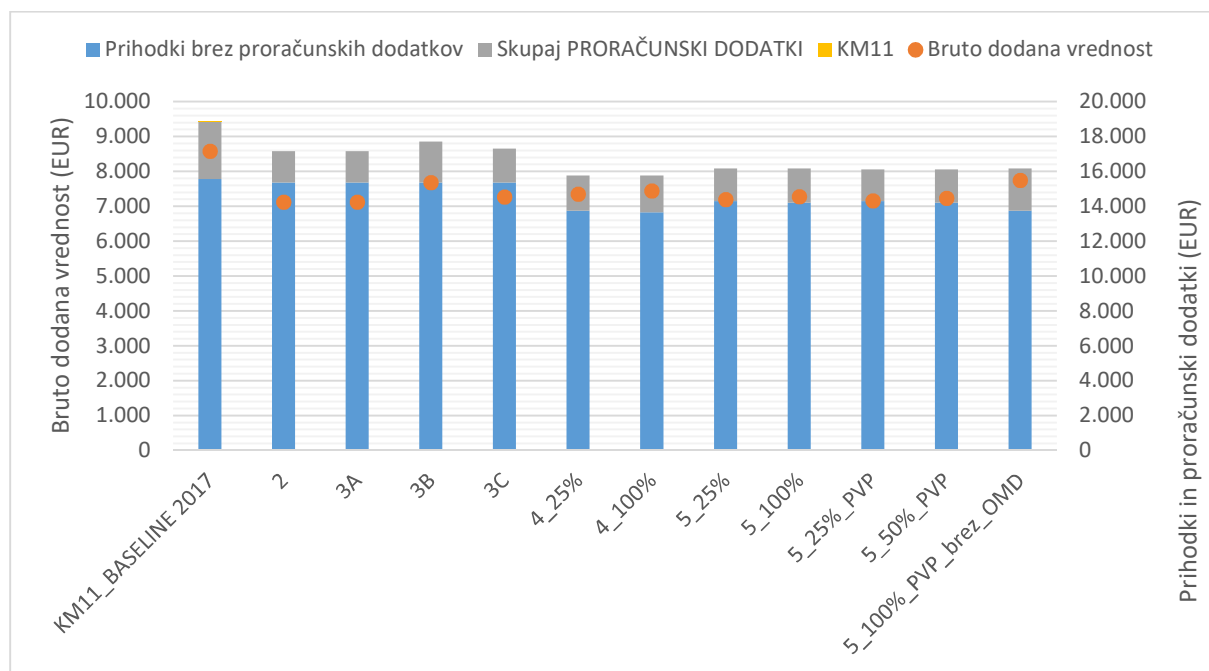
	Skupni obseg	Intenzivnost
Proizvodne aktivnosti	število, ha	kg/žival, kg/ha
Živinoreja		
Krave molznice	5,00	4.300
Vzreja plemenskih telic	1,00	550
Mlado pitano govedo	3,40	550
Pitani prašiči (kombinirano krmljenje)	4,15	100
Rastlinska proizvodnja – njive		
Koruza za zrnje	0,15	7.900
Pšenica	2,00	5.500
Silažna koruza	1,85	47.000
Rastlinska proizvodnja – trajno travinje		
Dvokosni travnik, seno-sušenje na tleh	0,75	4.884
Dvokosni travnik, seno-bale	0,75	5.189
Trikosni travnik, silaža-bale	1,00	19.429
Obdelovalne površine		
Njive	4,00	ha
Trajni travniki	2,50	ha
Minimalno potrebna delovna sila	1.185	h

Kmetija trenutno ustvari nekaj manj kot 19 tisoč evrov prihodkov, od tega dobrih 3 tisoč evrov iz naslova dohodkovnih plačil SKP, in manj kot 9 tisoč evrov bruto dodane vrednosti. Gre za skromne prihodke, ki narekujejo potrebo po strateški preusmeritvi kmetije. Podpore imajo pomemben delež v prihodkih (18 %) in še bolj v bruto dodani vrednosti (38 %).

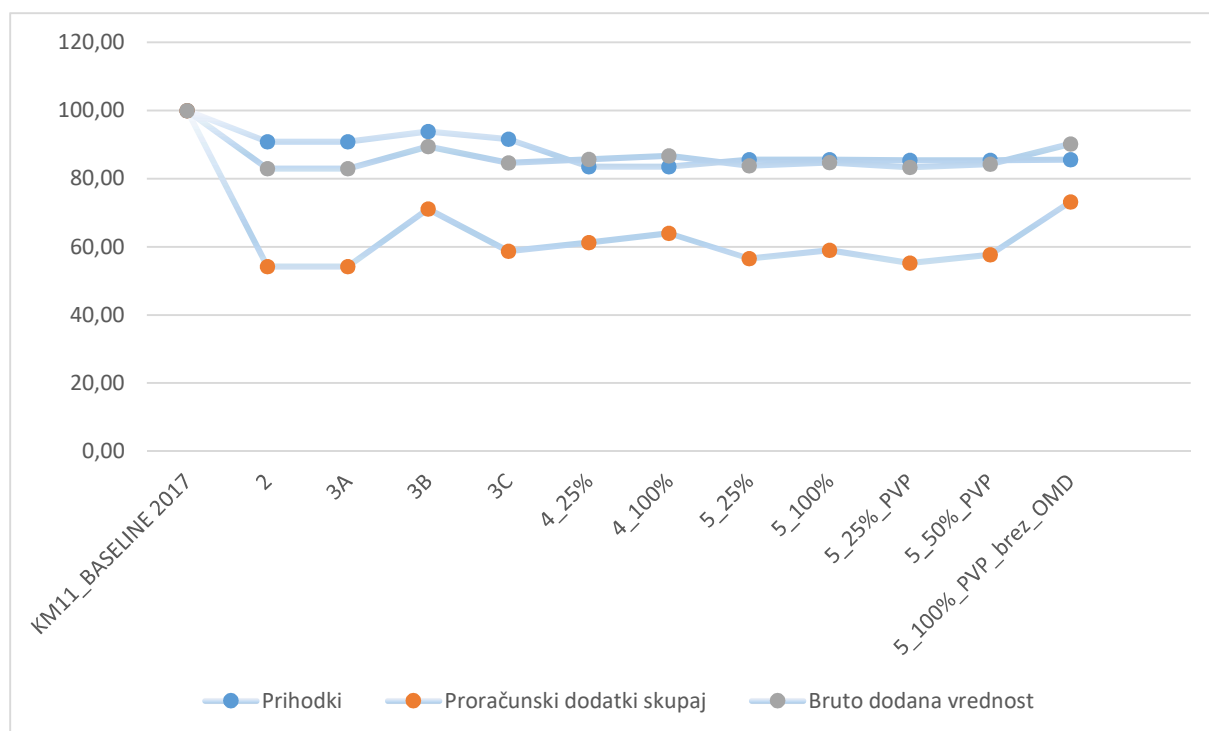
Tudi na tej kmetiji analizirani scenariji pomembno zmanjšujejo proračunska plačila, in sicer od 30 do 45 %. Razlog je deloma v skupnem znižanju razpoložljivih sredstev, predvsem pa v izgubi zgodovinskega dela plačil. Tudi tukaj je ekonomski rezultat nekoliko ugodnejši pri scenariju, kjer je vključena ekoshema (scenarij 3B), in pri scenariju, ki bolj podpira manjše kmetije, ima proizvodno vezana plačila in so OMD plačana zgolj v drugem stebru (scenarij 5). Izgube bruto dodane vrednosti so na ravni med 10 in 20 %, najmanj pri zgoraj navedenih dveh scenarijih.

Pri simulacijah za to kmetijo se zvišanje proračuna za upravljanje tveganj zazna, vendar ni izrazito.

Tovrstni tip kmetije potrebuje nujni razmislek o proizvodni strategiji v prihodnje. Bruto dodana vrednost na vloženo uro dela je nizka in brez resnih perspektiv za izboljšanje. Kmetija mora razmisliti o prestrukturiranju, ohranitvi virov čez ekstenzivno pridelavo ali iskanje različnih poti za povečanje dodane vrednosti. Tak tip kmetije je praktično izginil in ga nadomeščajo ekstenzivne prireje, hobi kmetije, ekološke kmetije. Večinoma pride do opustitve lastne pridelave. V ravninskem delu večino zemljišč prevzemajo druga gospodarstva.



Slika 27: Ekonomski položaj kmetije KM11 – rezultati scenarijske analize (prihodki in bruto dodana vrednost – absolutne vrednosti)



Slika 28: Ekonomski položaj kmetije KM11 – rezultati scenarijske analize (relativne spremembe v prihodkih in bruto dodani vrednosti glede na izhodiščni scenarij)

4.4.3.5 KM12 – MEŠANA KMETIJA S PRIREJO MLEKA IN PITANJEM, KRAVE KOMBINIRANE PASME, POL-INTENZIVNA PRIREJA, PITANJE PODMLADKA; OMD – GORSKO VIŠINSKO

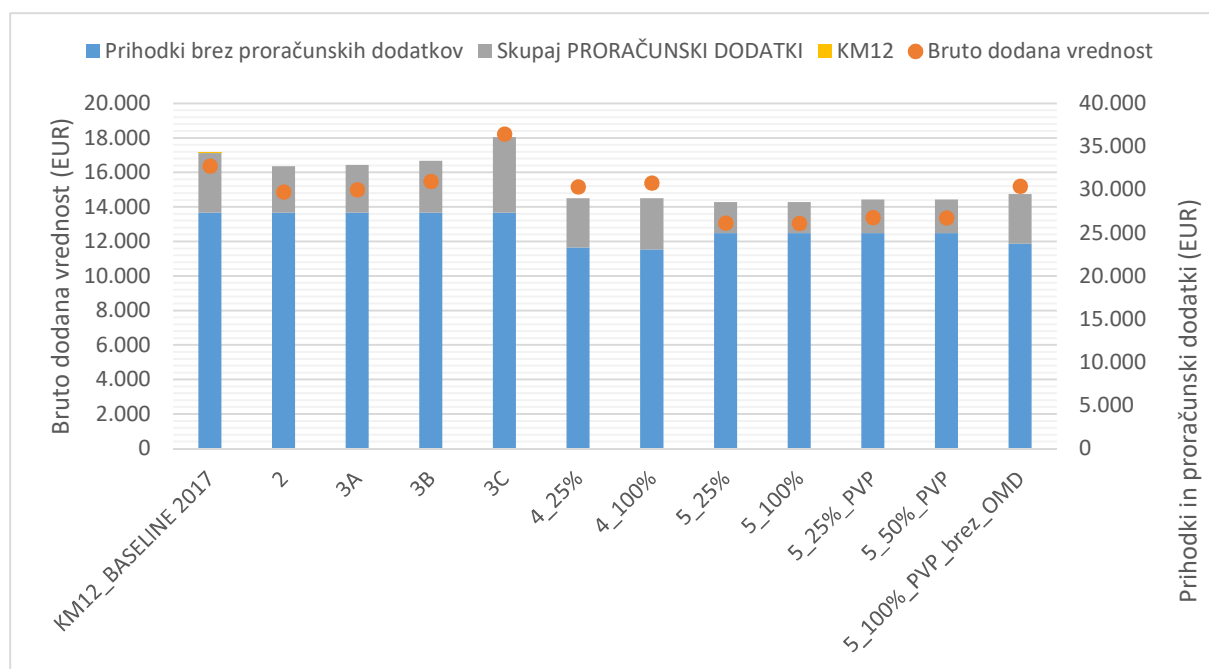
Dvanajsta kmetija je mešana (tudi nekmetijski viri dohodka) srednje velika reja krav kombinirane pasme s sorazmerno intenzivno prirejo mleka in mesa na gorsko višinskem območju. Kmetija redi 7 krav molznic, 2 kravi dojilji in pita podmladek. Obrok temelji na različnih oblikah rabe travinja (skupaj 20 ha). Potrebe po delu po normativih znašajo 0,82 PDM, realno pa je najverjetneje vse razpoložljivo delo članov kmečkega gospodinjstva.

Preglednica 23: Proizvodne značilnosti kmetijskega gospodarstva KM 12 – manjša govedorejska kmetija v gorsko-višinskem območju

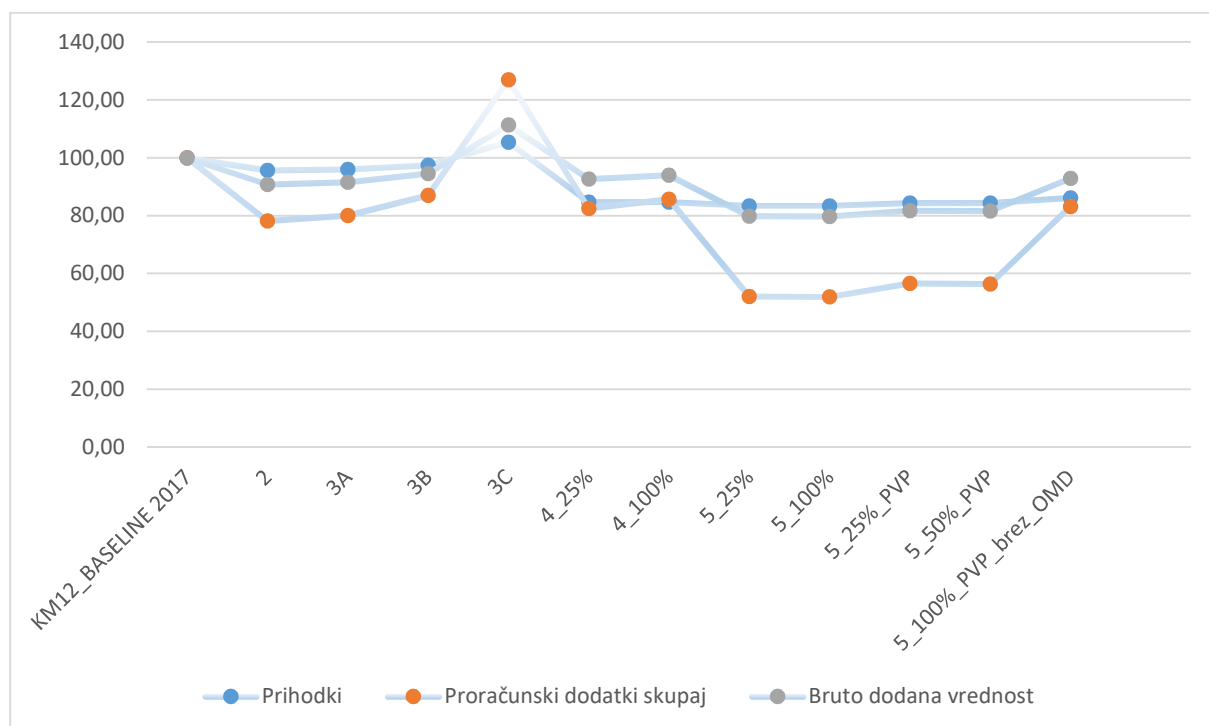
	Skupni obseg	Intenzivnost
Proizvodne aktivnosti	Število, ha	kg/žival, kg/ha
Živinoreja		
Krave molznice	7,00	4.800
Reja krav dojlj	2,00	197
Vzreja plemenskih telic	3,30	600
Mlado pitano govedo	8,30	550
Rastlinska proizvodnja – trajno travinje		
Paša – čredinski pašnik (5 obhodov)	4,00	26.667
Dvosni travnik, seno-sušenje na tleh	5,58	5.581
Trikosni travnik, silaža-bale	6,38	14.571
Obdelovalne površine		
Trajni travniki	15,96	ha
- od tega pašniki	4,00	ha
Minimalno potrebna delovna sila	1.467	h

Ocenjeni prihodki kmetije znašajo okoli 34 tisoč prihodkov, od tega nekaj manj kot 7 tisoč evrov dohodkovnih plačil SKP, ki predstavljajo 20 % prihodkov in 42 % bruto dodane vrednosti. Scenarij s poenostavljeno shemo in zeleni scenariji ohranjajo znatno večino podpor in prihodka, scenarij 3C z eko-shemo celo znatno poveča prihodke. Na drugi strani socialno naravnani scenarij 5, kjer se plačila OMD plačujejo iz prvega stebra, skoraj razpolovi proračunske podpore. Rezultati pri bruto dodani vrednosti so manj dramatični, saj v najslabšem padejo do 20 %, okoljsko naravnani scenarij 3 z eko-shemo pa celo za isti odstotek izboljša ekonomski položaj. Podobni rezultati so tudi pri simulaciji bruto dodane vrednosti, so pa razlike manjše. Scenariji z znižanjem proračuna za neposredna plačila zaradi vzpostavitve ukrepov za upravljanje s tveganji v 1. stebru poslabšajo položaj, vendar neizrazito. Rezultati po scenarijih gredo v isto smer, kot je opisano zgoraj.

Za to govedorejsko kmetijo v hribovitem in gorskem svetu vsekakor obstajajo torej tudi pozitivni možni scenariji sprememb SKP, je pa dejstvo, da brez drugih virov prihodkov taka kmetija težko obstane. Prihodki iz gozdarstva, dopolnilne dejavnosti (npr. turizem, predelava kmetijskih pridelkov), ekološka pridelava in predelava so nekatere očitne alternative, o katerih tovrstna kmetija lahko strateško razmišlja. To lahko spremlja tudi ekstenzifikacija prireje v smeri reje krav dojlj in drobnice. Ključno vprašanje prihodnosti te kmetije niso proračunske podpore, ampak strateška vizija.



Slika 29: Ekonomski položaj kmetije KM12 – rezultati scenarijske analize (prihodki in bruto dodana vrednost – absolutne vrednosti)



Slika 30: Ekonomski položaj kmetije KM12 – rezultati scenarijske analize (relativne spremembe v prihodkih in bruto dodani vrednosti glede na izhodiščni scenarij)

4.4.4 Govedoreja – prireja mesa

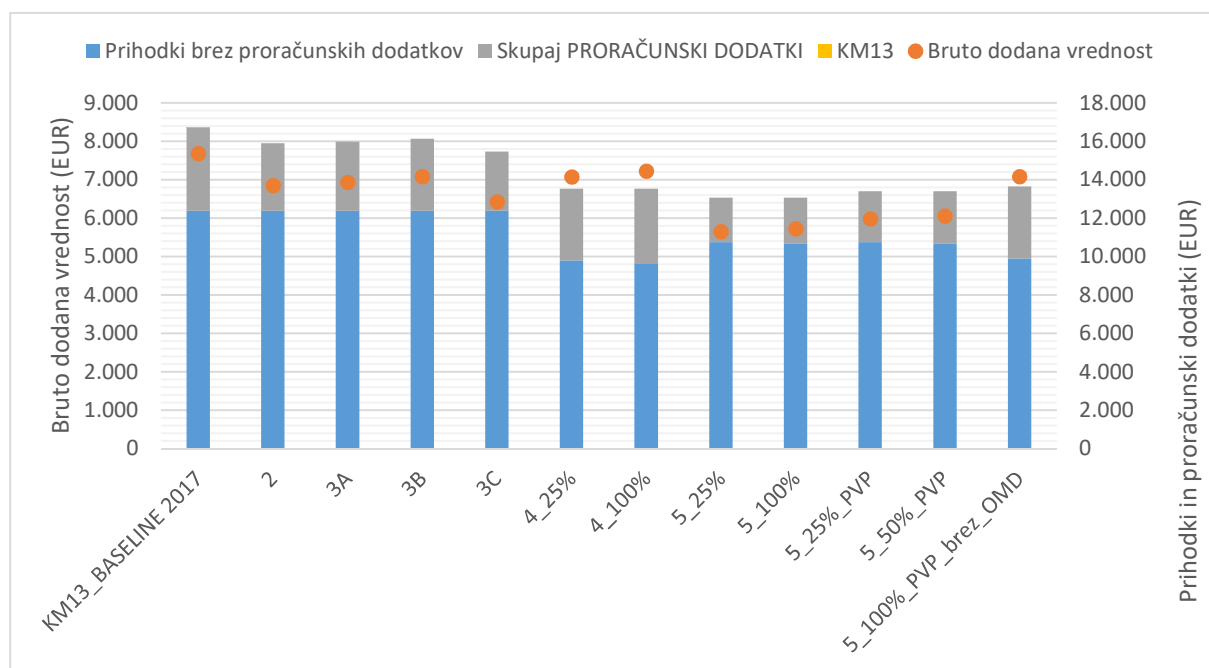
4.4.4.1 KM13 – MANJŠA KMETIJA Z REJO KRAV DOJILJ, KRAVE KRIŽANKE Z MESNIMI PASMAMI, DOKUP SESNIH TELET, PRODAJA PITANCEV OKOLI 550 KG, PAŠA IN MRVA; OMD – GORSKO VIŠINSKO

Trinajsta kmetija ima manjšo rejo krav dojilj (6 krav križank z mesnimi pasmami) na gorsko-višinskem OMD območju. Rejec dokupuje nekaj telet in jih spita do 550 kg. Obrok temelji na paši in senu. Kmetija ima nekaj več kot 10 ha zemljišč, od tega več kot 2 ha njiv (kar je redkost za ta območja). Normativno je le nekaj več kot tretjina (36,7 %) PDM vključena v prirejo, kar je v določenih primerih podcenjeno, glede na realne razmere (odvisno predvsem od vrste hleva in spravila krme). Pitanje govedi je predvideno do 550 kg, kar je prav tako verjetno podcenjeno.

Preglednica 24: Proizvodne značilnosti kmetijskega gospodarstva KM13 – manjša reja krav dojilj

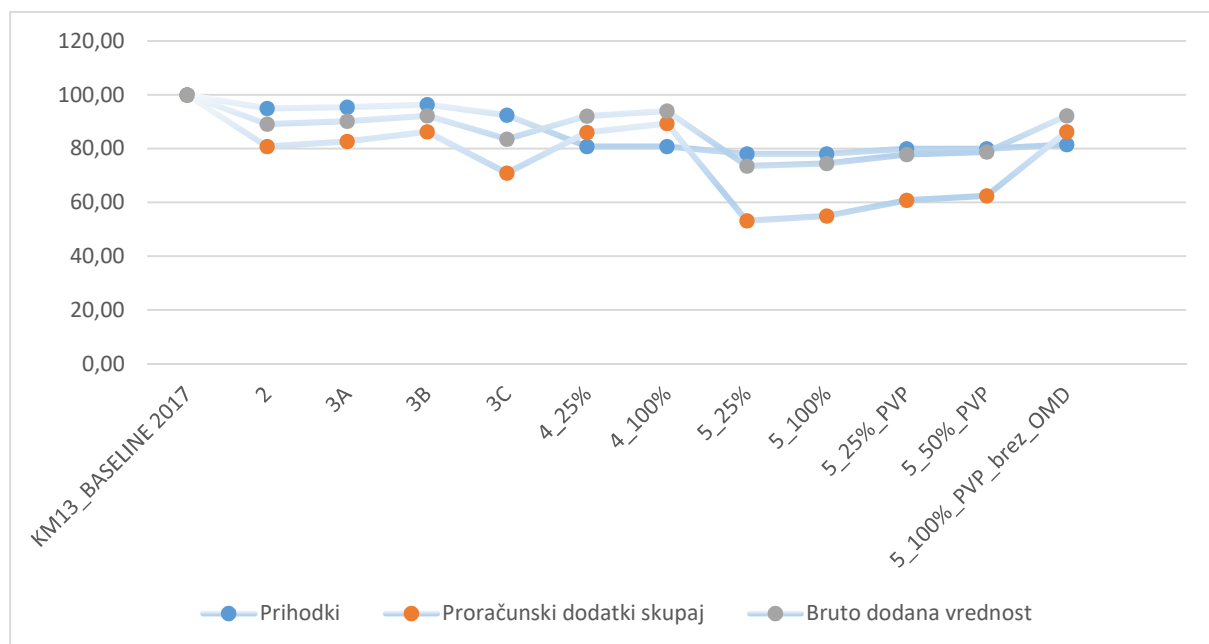
	Skupni obseg	Intenzivnost
Proizvodne aktivnosti	število, ha	kg/žival, kg/ha
Živinoreja		
Reja krav dojilj	6,00	197
Vzreja plemenskih telic za dojilje	1,00	550
Mlado pitano govedo	6,50	550
Rastlinska proizvodnja – njive		
Njiva, TDM, tri košnje, silaža-silos	2,28	18.617
Rastlinska proizvodnja – trajno travinje		
Paša – čredinski pašnik (5 obhodov)	0,98	23.333
Dvosni travnik, silaža-silos	4,95	12.750
Dvosni travnik, seno-bale	2,05	5.189
Obdelovalne površine		
Njive	2,28	ha
Trajni travniki	7,98	ha
- od tega pašniki	0,98	ha
Minimalno potrebna delovna sila	666	h

Kmetijski prihodki izhodiščnega scenarija te kmetije so nekaj manj kot 17 tisoč evrov ob proračunskih prihodkih nekaj več kot 4 tisoč evrov in bruto dodani vrednosti nekaj manj kot 8 tisoč evrov. Neposredne podpore predstavljajo 25 % prihodka in kar 56 % bruto dodane vrednosti, kar kaže na izrazito odvisnost te kmetije od podpor, ki jo lahko povečajo še morebitna okoljska plačila.



Slika 31: Ekonomski položaj kmetije KM13 – rezultati scenarijske analize (prihodki in bruto dodana vrednost – absolutne vrednosti)

Vsi scenariji znižujejo proračunske podpore, najmanj okoljsko naravnani scenariji 3 in proizvodno naravnani scenariji 4, več pa vsi socialno usmerjeni scenariji 5. Razlike v absolutnih zneskih niso tako velike, se pa pri socialno usmerjenih vrednostih znižujejo tudi za 40 % in več. Okoljsko in proizvodno naravnani scenariji v glavnem ohranjajo bruto dodano vrednost, pri socialnih scenarijih pa se le-ta zmanjša za petino. Spremembe pa niso tako odločilne, kot morda deluje, saj je ekonomski položaj teh kmetij izrazito šibak in so brez resne dolgoročne perspektive, v kolikor nimajo drugih virov prihodkov.



Slika 32: Ekonomski položaj kmetije KM13 – rezultati scenarijske analize (relativne spremembe v prihodkih in bruto dodani vrednosti glede na izhodiščni scenarij)

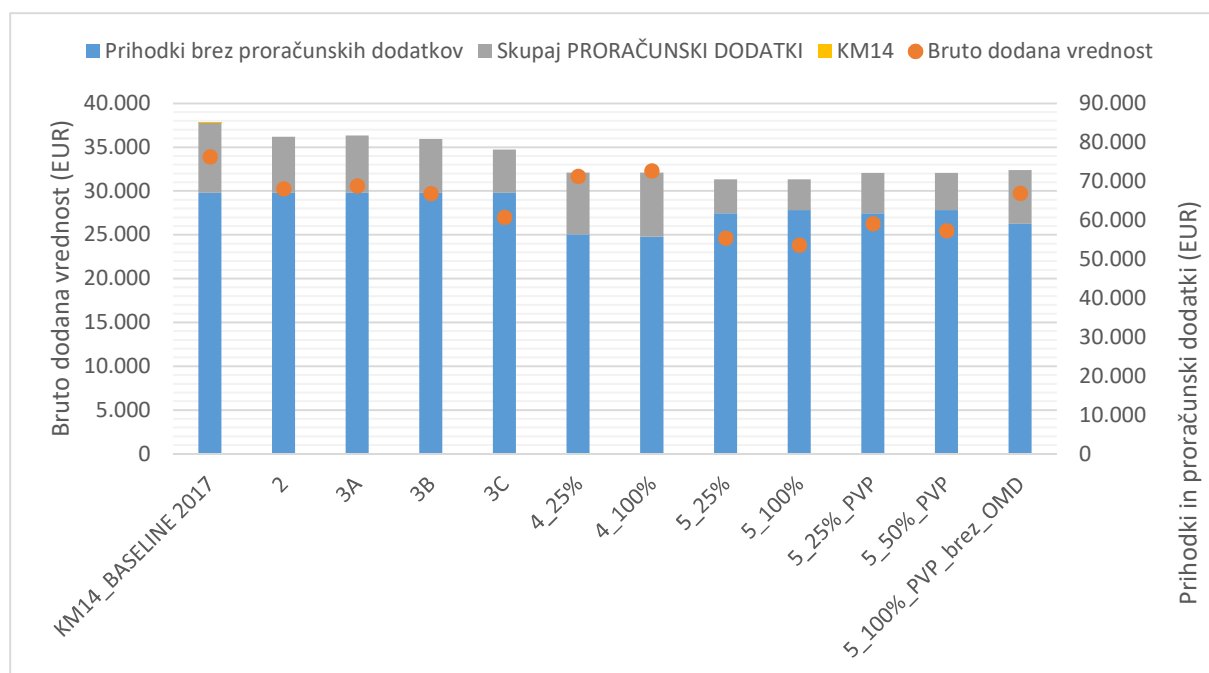
4.4.4.2 KM14 – MEŠANA KMETIJA Z REJO KRAV DOJILJ LISASTE PASME, EKSTENZIVNA PRIREJA, PITANJE PODMLADKA, PRETEŽNO KRMA S TRAVINJA; OMD – GRIČEVNATO HRIBOVITO

Štirinajsto kmetijo bi lahko označili kot večjo rejo krav dojilj za slovenske razmere (38 krav lisaste pasme in 42 ha kmetijskih površin). Nahaja se na gričevnato-hribovitem OMD območju. Ves podmladek spita, nekaj telet tudi dokupi. Prireja je ekstenzivna s pašo in različnimi oblikami rabe travinja. Kmetija po normativih zaposluje 1,8 PDM.

Preglednica 25: Proizvodne značilnosti kmetijskega gospodarstva KM 14 – večja reja krav dojilj

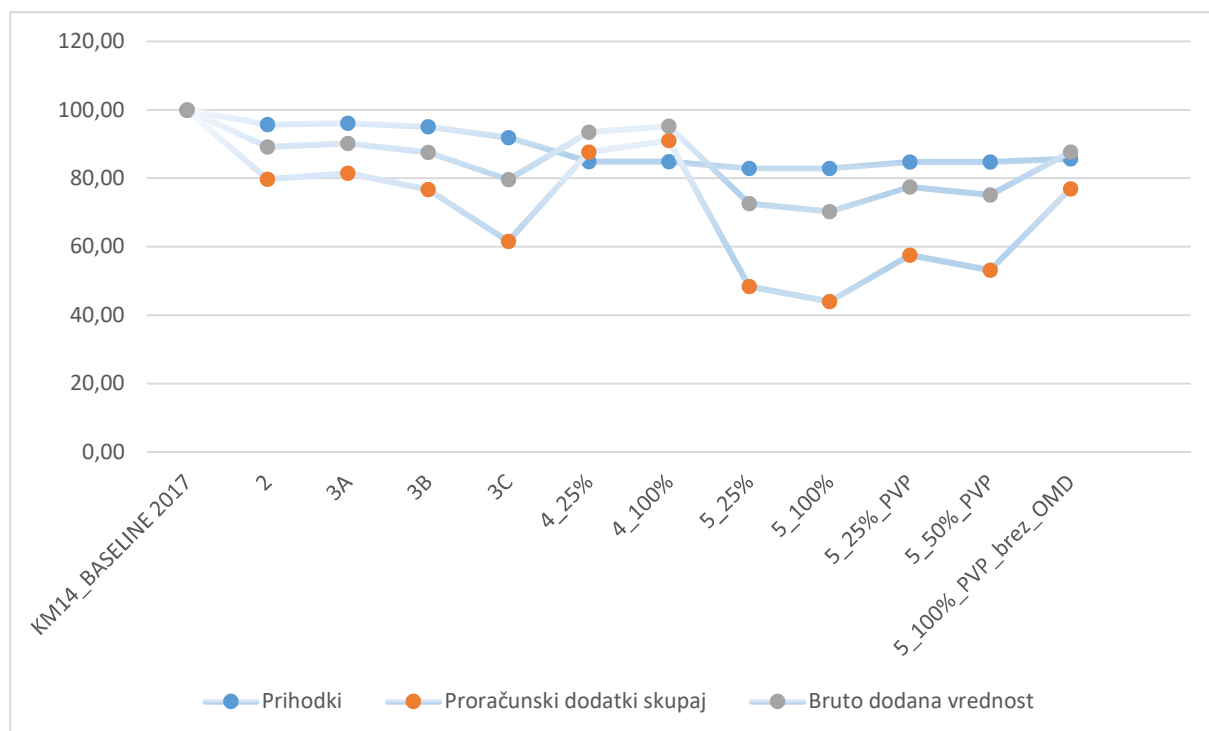
	Skupni obseg	Intenzivnost
Proizvodne aktivnosti	število, ha	kg/žival, kg/ha
Živinoreja		
Reja krav dojilj	38,00	197
Vzreja plemenskih telic	7,80	550
Mlado pitano govedo	28,00	550
Rastlinska proizvodnja – njive		
Njiva, TDM, štiri košnje, silaža-silos	1,14	20.643
Rastlinska proizvodnja – trajno travinje		
Paša – čredinski pašnik (5 obhodov)	10,55	43.529
Trikosni travnik, silaža-silos	19,95	19.429
Trikosni travnik, silaža-bale	2,11	19.429
Trikosni travnik, seno-sušenje na tleh	4,22	7.442
Trikosni travnik, seno-bale	4,22	7.907
Obdelovalne površine		
Njive	1,14	ha
Trajni travniki	41,04	ha
- od tega pašniki	10,55	ha
Minimalno potrebna delovna sila	3.314	h

Prihodki kmetije v izhodiščnem scenariju znašajo 85 tisoč evrov, od tega je 18 tisoč evrov dohodkovnih plačil SKP. Kmetija ustvari okoli 34 tisoč evrov bruto dodane vrednosti. Podpore predstavljajo 20 % prihodkov in 53 % dodane vrednosti. Vsi scenariji znižujejo vrednost podpor in to na račun splošnega znižanja plačil in izgube zgodovinskih dodatkov. Največje izgube iz tega naslova beleži pri socialno naravnanih scenarijih (5), ki vključujejo OMD v prvem stebru SKP. Na drugi strani se dosedanjim plačilom še najbolj približa proizvodno naravnani scenarij (4) z višjimi razlikami med ekstenzivno in intenzivno rabo zemljišč. Pri slednjem se ohrani 90 % izhodiščnih podpor, pri socialnih pa manj kot 50 %. Podobni, sicer ne tako izraziti trendi, so pri bruto dodani vrednosti, kjer jo proizvodni scenariji praktično ohranjajo, v veliki meri tudi del okoljskih scenarijev (3A z višjim obsegom EKO plačil), prav tako pa tudi poenostavljena shema scenarija 2. Učinek zmanjšanja sredstev v primeru prenosa dela sredstev 1. stebra v ukrepe upravljanja s tveganji je viden, vendar spremembe niso tako izrazite.



Slika 33: Ekonomski položaj kmetije KM14 – rezultati scenarijske analize (prihodki in bruto dodana vrednost – absolutne vrednosti)

Ta tip kmetije je tako lahko deležen večjih ali manjših pretresov pri izbiri sheme kmetijske politike po novi reformi SKP. Ni pa to poslovni model, ne glede na veliko vključenih virov, ki bi bil dolgoročno vzdržan. Odvisnost od podpor je precejšnja, kljub temu ta tip kmetije mora strateško razmišljati o svoji prihodnji usmeritvi, npr. v smeri ekološke priraje, z domačo predelavo, shemah kakovosti, predvsem pa o povečanju velikosti kmetije in obsega priraje, saj je to obvladljivo tudi s praktično enakim vložkom dela.



Slika 34: Ekonomski položaj kmetije KM14 – rezultati scenarijske analize (relativne spremembe v prihodkih in bruto dodani vrednosti glede na izhodiščni scenarij)

4.4.4.3 KM15 – MEŠANA KMETIJA S PRIREJO KRAV DOJILJ LISASTE PASME, EKSTENZIVNA PRIREJA; OMD – GORSKO VIŠINSKO

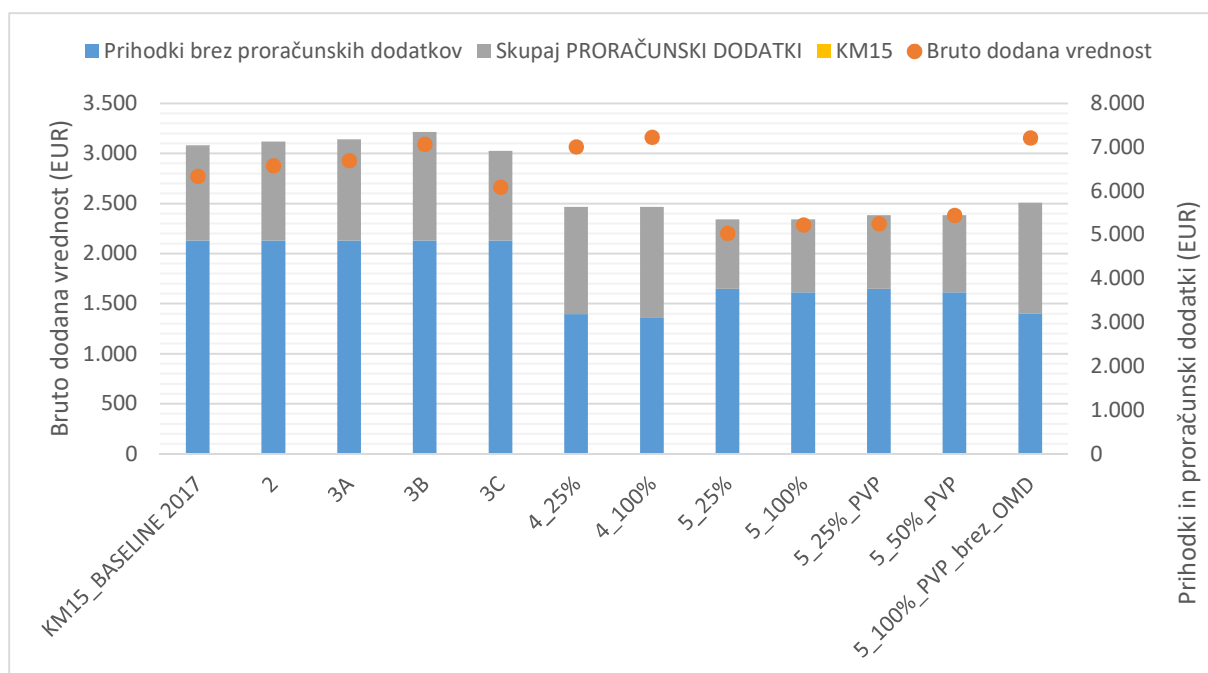
Petnajsta kmetija je manjša reja krav dojilj lisaste pasme na gorsko višinskem OMD območju. Ima pet krav, ki jih s pomladkom in nekaj dokupa telet redi na 6,6 ha. Gre za izrazito mešano kmetijo, ki pridobiva dohodke iz drugih virov. Dela je nekaj, a neposredno z živalmi in pri pridelavi krme glede na normative zaposluje približno petino PDM. Glede na realne razmere je poraba dela verjetno znatno podcenjena.

Preglednica 26: Proizvodne značilnosti kmetijskega gospodarstva KM 15 – manjša reja krav dojilj

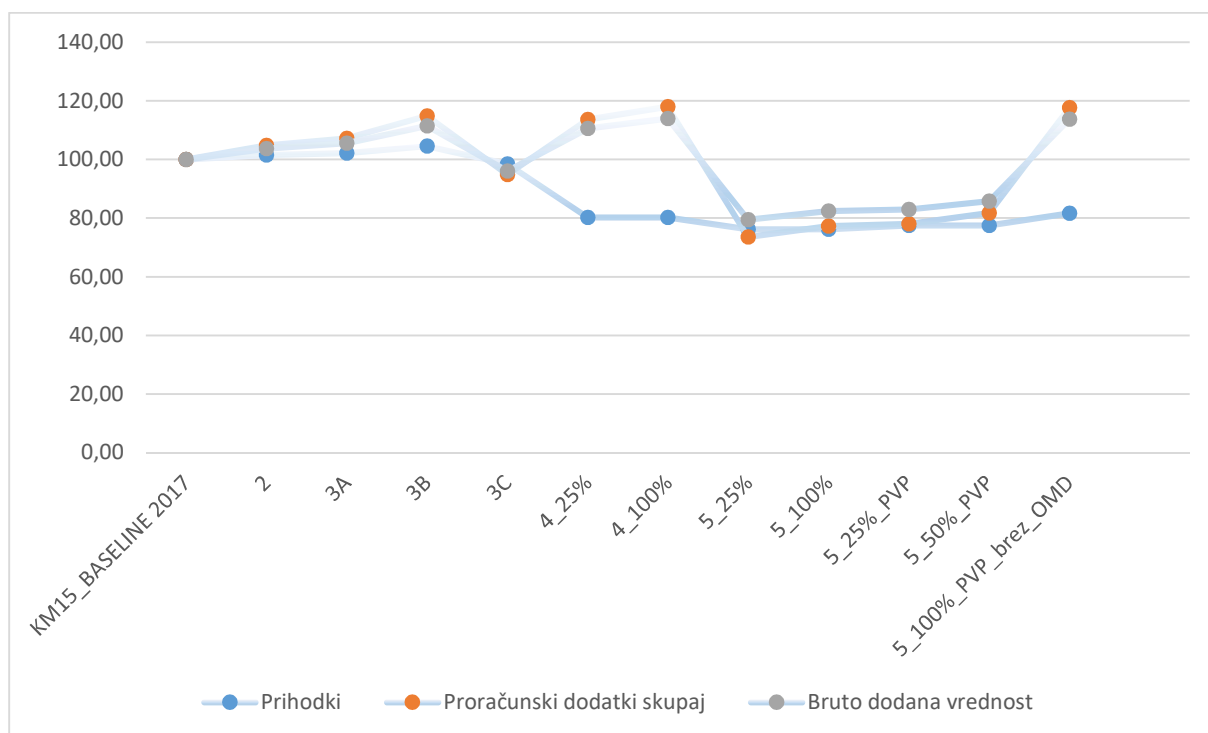
	Skupni obseg	Intenzivnost
Proizvodne aktivnosti	število, ha	kg/žival, kg/ha
Živinoreja		
Reja krav dojilj	5,00	197
Vzreja plemenskih telic za dojlje	1,00	550
Rastlinska proizvodnja – trajno travinje		
Paša – čredinski pašnik (5 obhodov)	3,00	28.889
Trikosni travnik, silaža-bale	0,67	15.786
Trikosni travnik, seno-sušenje na tleh	2,99	6.047
Obdelovalne površine		
Trajni travniki	6,65	ha
- od tega pašniki	3,00	ha
Minimalno potrebna delovna sila	346	h

Prihodki kmetije so skromni, pridobi jih okoli 7.000 EUR, od tega 2.100 EUR dohodkovnih plačil SKP, kar nanese 30 % prihodkov in prispeva kar 77 % (sicer skromne) bruto dodane vrednosti. To je prvi primer kmetije, kjer večina scenarijev izboljšuje podpore (izjema so socialno naravnani scenariji, kjer se OMD financira iz prvega stebra). Povečanja podpor so relativno velika, v absolutnih zneskih pa gre za nizke vrednosti in ne more biti razlog za ohranitev reje. Scenariji, ki upoštevajo rezervacijo deleža sredstev 1. stebra za upravljanje s tveganji, nekoliko poslabšajo položaj tega tipa kmetije, vendar ne odločilno.

Ta tip kmetije prvenstveno nima ekonomskega motiva. Gre za ljubiteljsko ali socialno naravo prireje. Lahko se sicer preusmeri v ekološko prirejo ali odloči za domačo predelavo, nekih pomembnih premikov v ekonomski strukturi kmetije pa ne moremo pričakovati. Kmetija se bo ohranila, če bodo drugi ekonomski viri dovolj močni in če bo tak osebni interes članov kmečkega gospodinjstva.



Slika 35: Ekonomski položaj kmetije KM15 – rezultati scenarijske analize (prihodki in bruto dodana vrednost – absolutne vrednosti)



Slika 36: Ekonomski položaj kmetije KM15 – rezultati scenarijske analize (relativne spremembe v prihodkih in bruto dodani vrednosti glede na izhodiščni scenarij)

4.4.4.4 KM16 – SPECIALIZIRANA (MEŠANA) KMETIJA, PITANJE BIKOV, OBROK NA KORUŽNI SILAŽI, MRVI IN KUPLJENI MOČNI KRMI, NAKUP TEŽKIH TELET; RAVNINSKO OBMOČJE

Šestnajsta kmetija je srednje veliko pitališče bikov, ki kupuje 200 do 250 kg teža teleta in vzredi 70 bikov na leto s kombiniranim obrokom koruzne in travne silaže, koruze in pšenice, ob dokupljeni beljakovinski krmi. Glede na trenutno prakso in razmere bi imel ta tip kmetije praviloma več silažne koruze, namesto pšenice pa bi verjetno prideloval ječmen. Kmetija ima skupaj več kot 28 ha, od tega 20 ha njiv. Tudi pitanje danes poteka na višjo težo. Normativno predvideni potrebni obseg dela je s 1.000 urami krepko podcenjen. V slovenskih razmerah taka kmetija zahteva vsaj enega polno zaposlenega človeka. Na tem primeru je še posebej razvidno, kako nujno je, da se izbira tipov kmetij nujno posodobi na realne razmere slovenskega kmetijstva.

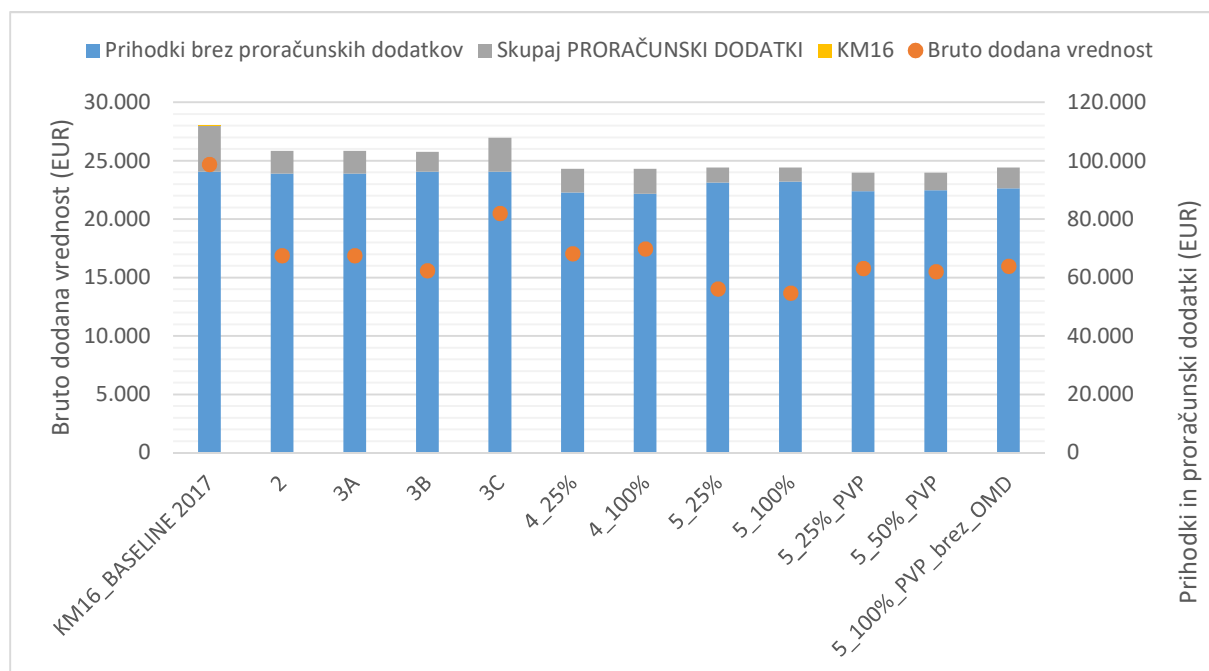
Preglednica 27: Proizvodne značilnosti kmetijskega gospodarstva KM 16 – srednje veliko pitališče govedi

	Skupni obseg	Intenzivnost
Proizvodne aktivnosti	število, ha	kg/žival, kg/ha
Mlado pitano govedo	70,00	650
Rastlinska proizvodnja – njive		
Koruzna za zrnje	2,61	9.000
Pšenica	8,81	5.500
Silažna koruza	5,93	50.000
Njiva, TDM, tri košnje, silaža-silos	0,49	19.429
Njiva, TDM, tri košnje, silaža-bale	2,67	19.429
Rastlinska proizvodnja – trajno travinje		
Trikosni travnik, silaža-silos	7,87	19.429
Trikosni travnik, seno-bale	0,11	7.907
Obdelovalne površine		
Njive	20,52	ha
Trajni travniki	7,98	ha
Minimalno potrebna delovna sila	1.009	h

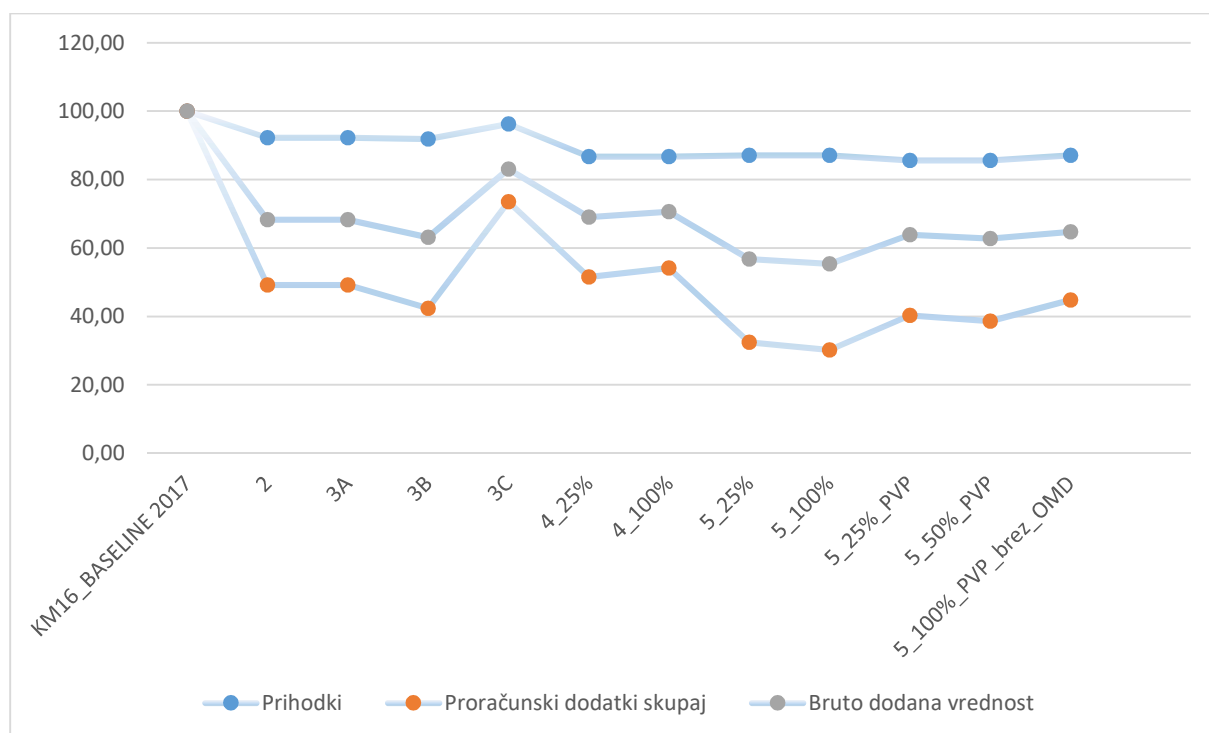
Trenutni prihodki kmetije so na ravni 112 tisoč evrov, od tega 16 tisoč evrov plačil SKP (14 %). Zaradi visokih stroškov take prireje z nakupom telet je bruto dodana vrednost nizka (25 tisoč evrov) in jo praktično določajo plačila SKP (64 %). Ta so v precejšnjem deležu rezultat zgodovinskih podpor nekdanjega modela SKP, ki ga ta reforma ukinja, kar se tudi kaže v za ta tip kmetij dramatičnem znižanju proračunskih podpor tudi do 70 % (socialno naravnani scenarij 5). Najnižji bi bil padec prihodkov iz naslova proračunskih podpor ob izraziti eko-shemi po scenariju 3C, kjer bi zadržali 70 % podpor. Podobno je tudi pri bruto dodani vrednosti. V najboljšem primeru (eko-shema, kjer pa je vprašanje če bi tak tip kmetije lahko zadostil predpisanim okoljskim zahtevam) bi se ohranilo 80 % dodane vrednosti v primerjavi z danes. Scenariji s prenosom dela sredstev 1. stebra na ukrepe za upravljanje s tveganji dodatno poslabšajo ekonomske rezultate.

Tak tip kmetij in njene različice, ki se je vzpostavil po letu 2000, je torej precej ogrožen. Temeljlil je na podporah z izrazitim vplivom zgodovinskih pravic, ki se bodo s to spremembo SKP ukinile. V tem primeru je več kot na mestu vprašanje postopnosti ukinjanja zgodovinskih pravic. Strateški razmislek je nujen ne le na ravni posamezne kmetije, ampak tudi na ravni celotne proizvodne usmeritve. Je

model, ki temelji na nakupu telet iz drugih držav, vzdržen? Zaradi zmanjšanja števila krav je pomanjkanje telet iz lokalnega in nacionalnega okolja očiten problem. Kmetija seveda lahko, kot že nekateri, poskuša v ekološki prireji (ekstenzifikacija, ki pa je vprašljiva z ekonomskega vidika), lastni predelavi, bolj pogumno bi morali vstopiti v sheme kakovosti, kjer pa bo problem izvor telet.



Slika 37: Ekonomski položaj kmetije KM16 – rezultati scenarijske analize (prihodki in bruto dodana vrednost – absolutne vrednosti)



Slika 38: Ekonomski položaj kmetije KM16 – rezultati scenarijske analize (relativne spremembe v prihodkih in bruto dodani vrednosti glede na izhodiščni scenarij)

4.4.4.5 KM17 – MEŠANA KMETIJA S SREDNJE INTENZIVNO REJO KRAV DOJILJ IN PITANJEM GOVEDI, DOKUP LAHKIH TELET; OMD – GRIČEVNATO HRIBOVITO.

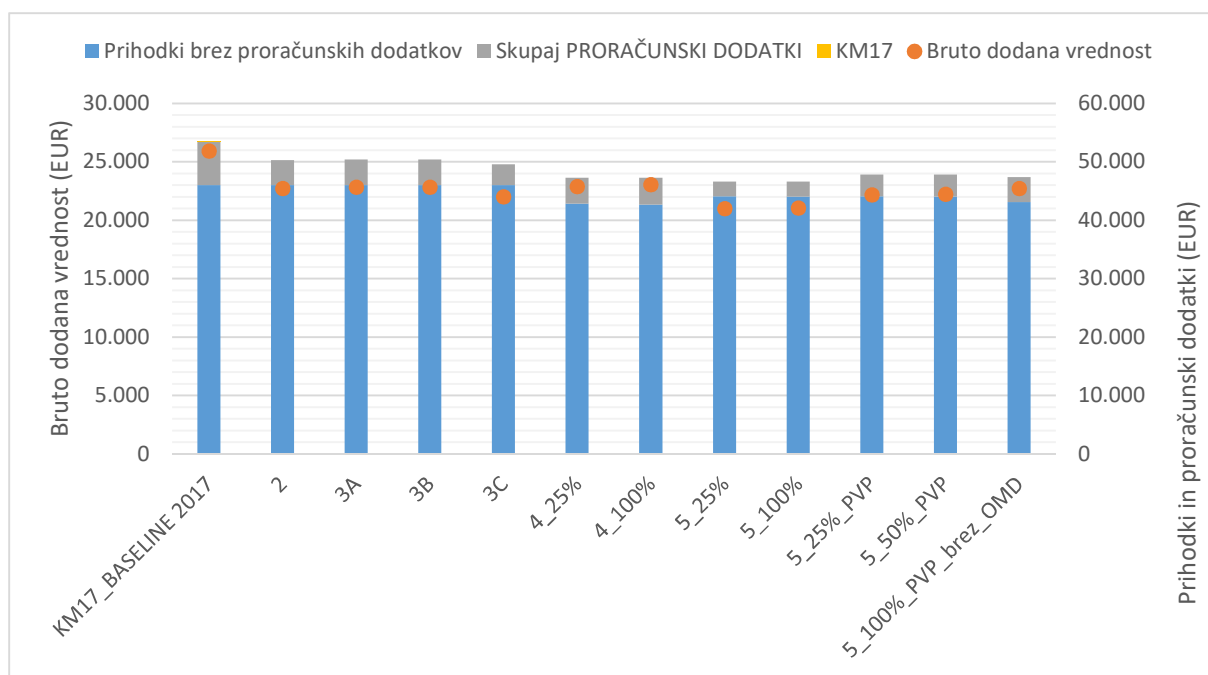
Sedemnajsta kmetija je sorazmerno redek tip kmetij, ki ob nekaj lastnih kravah dojiljah (4) večino telet za pitanje (teže 60 do 120 kg) dokupuje in jih spita ter na ta način tudi izkoristi svoja zemljišča (12,5 ha, od tega 3,4 ha njiv). Normativne potrebe po delu na kmetiji znašajo 0,81 PDM.

Preglednica 28: Proizvodne značilnosti kmetijskega gospodarstva KM 17 – delno intenzivno pitanje govedi

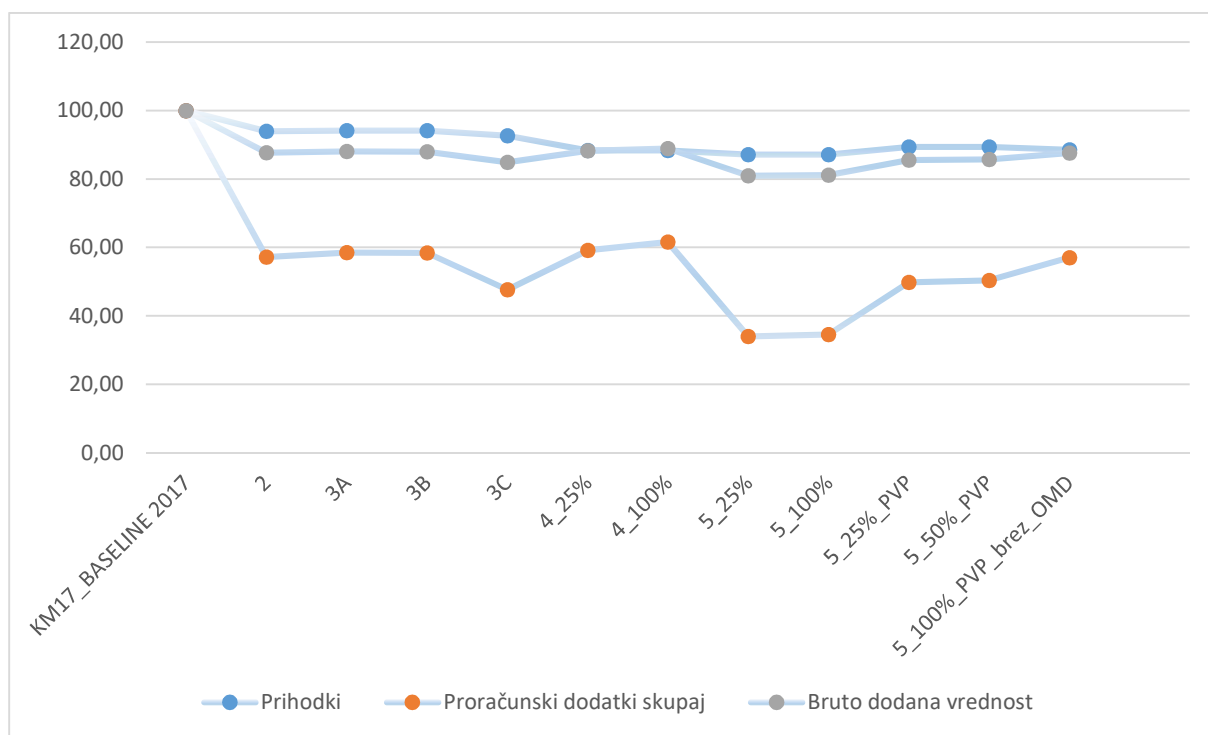
	Skupni obseg	Intenzivnost
Proizvodne aktivnosti	število živali, ha	kg/žival, kg/ha
Živinoreja		
Reja krav dojilj	4,00	197
Vzreja plemenskih telic	0,80	600
Mlado pitano govedo	33,50	650
Rastlinska proizvodnja – njive		
Silažna koruza	3,42	47.000
Rastlinska proizvodnja – trajno travinje		
Paša – čredinski pašnik (5 obhodov)	0,91	43.529
Trikosni travnik, silaža-silos	8,00	19.429
Trikosni travnik, seno-sušenje na tleh	0,20	7.442
Obdelovalne površine		
Njive	3,42	ha
Trajni travniki	9,11	ha
- od tega pašniki	0,91	ha
Minimalno potrebna delovna sila	1.460	h

Ocenjeni prihodki takega tipa kmetije bi znašali 53 tisoč evrov, od tega nekaj več kot 7 tisoč evrov dohodkovnih plačil SKP. Ta predstavljajo 14 % v prihodkih in ob 26 tisoč evrov dodane vrednosti 28 % deleža v bruto dodani vrednosti. Bruto dodana vrednost je primerljiva s predhodnim tipom kmetij (KM16), ki razpolaga z bistveno več proizvodnimi viri. Razlog je v tem, da je cena lažjih telet občutno nižja, vprašanje pa je, ali jih je mogoče v Sloveniji sploh nakupiti v takšnem številu, zato moramo biti previdni pri interpretaciji rezultatov tega tipa kmetije.

Proračunske podpore se tudi tukaj zmanjšajo, in to razen scenarija z eko-shemo (3C) na 50 in manj odstotkov glede na izhodišče. Tudi v tem primeru socialno naravnani scenariji (5) vodijo v največje znižanje plačil. Podobna so gibanja bruto dodane vrednosti po scenarijih. Rezultat je sicer nekoliko boljši kot pri KM16, pa vendar je videti, da bodo spremembe vodile v znatno nižanje dohodkov. Tudi tukaj je ključni razlog izguba zgodovinskega dela plačil. Če upoštevamo, da je cena telet verjetno podcenjena, pa je tudi za ta tip kmetij v prihodnje ekonomska slika zelo neugodna. Preveč temelji na podporah in na nakupu dragih telet.



Slika 39: Ekonomski položaj kmetije KM17 – rezultati scenarijske analize (prihodki in bruto dodana vrednost – absolutne vrednosti)



Slika 40: Ekonomski položaj kmetije KM17 – rezultati scenarijske analize (relativne spremembe v prihodkih in bruto dodani vrednosti glede na izhodiščni scenarij)

4.4.5 Ovčerejske kmetije

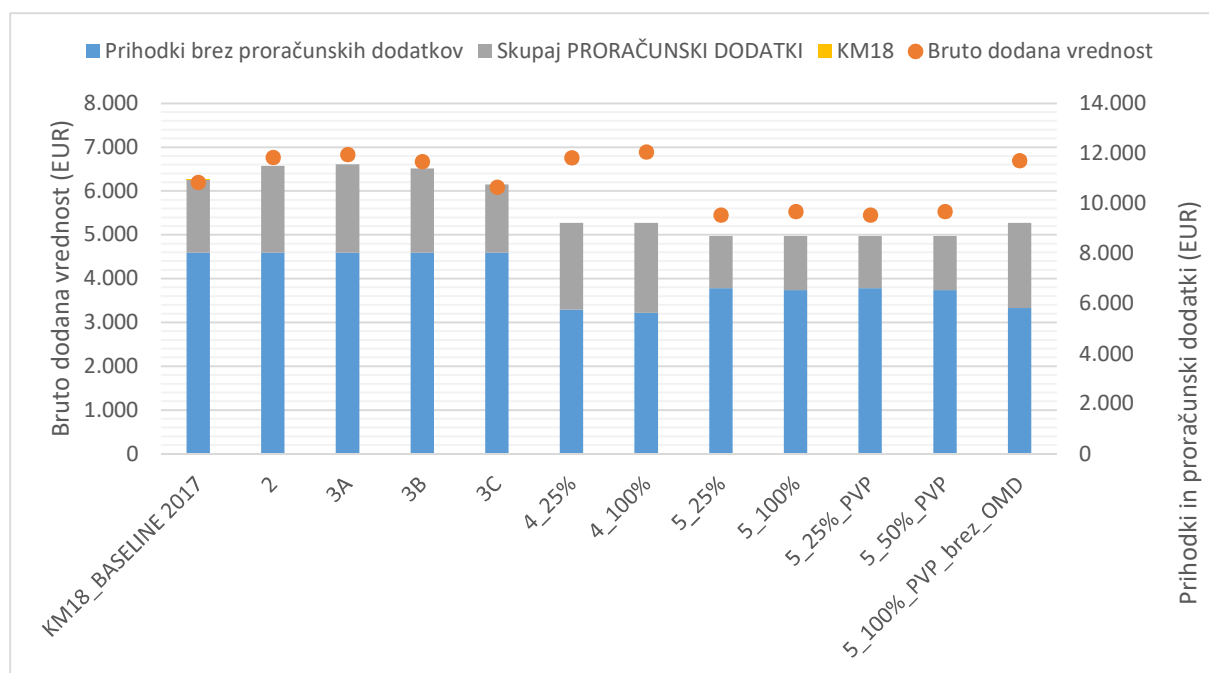
4.4.5.1 KM18 – INTENZIVNA OVČEREJA NA MANJŠI KMETIJI, JEZERSKO-SOLČAVSKA PASMA, INTENZIVNA RABA TRAVINJA NA DELU POVRŠIN, DOKUP MOČNE KRME ZA JAGNJETA; OMD – GRIČEVNATO HRIBOVITO.

Osemnajsta kmetija je manjša (v 2009, ko so bile definirane tipične kmetije, je bila še srednje velika) ovčerejska kmetija na gričevnato hribovitem območju, ki redi 50 plemenskih živali jezersko-solčavske pasme na 9 ha travinja. Prodaja jagnjeta ob intenzivni reji in paši ter dokupom močne krme. Kmetija ima dobre rezultate pitanja in plodnosti. Plemenske živali so v genski banki in zato dobivajo podporo. Tudi v tem primeru je normativni obseg dela z nekaj manj kot 700 urami na leto verjetno podcenjen.

Preglednica 29: Proizvodne značilnosti kmetijskega gospodarstva KM 18 – manjša reja jagnjet za meso

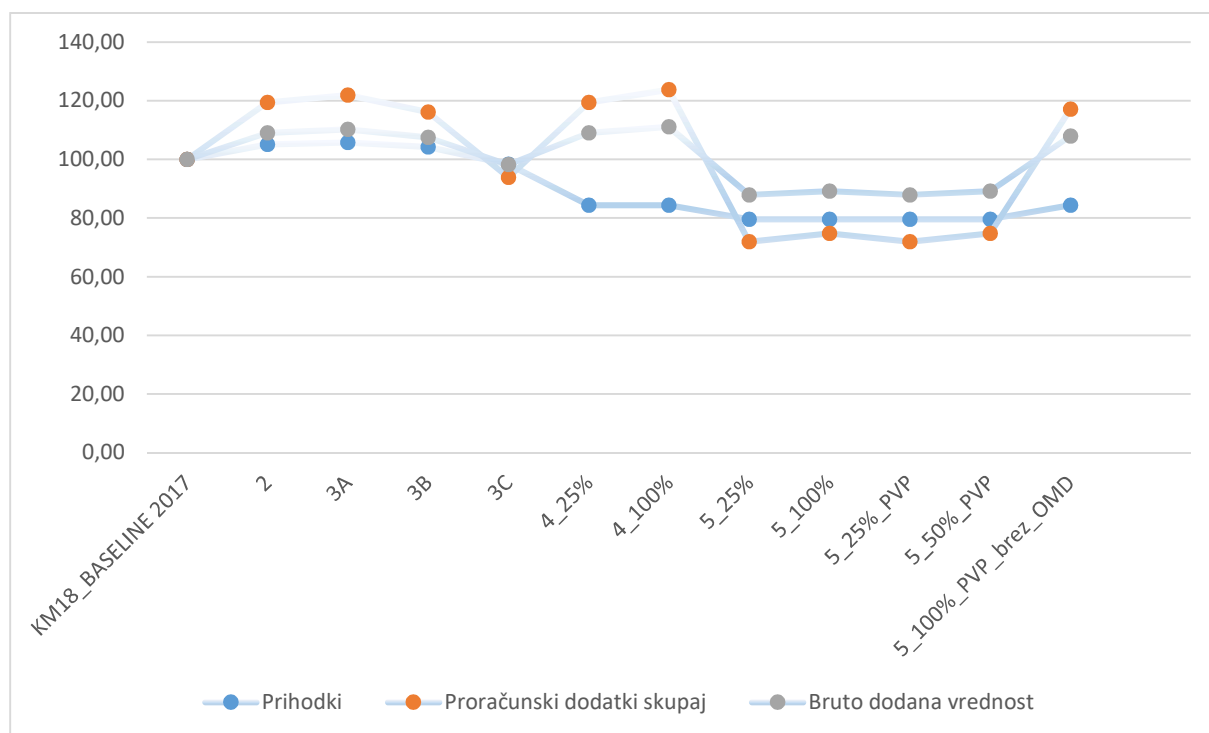
	Skupni obseg	Intenzivnost
Proizvodne aktivnosti	število živali, ha	kg/žival, kg/ha
Plemenske ovce	50	51
Rastlinska proizvodnja – trajno travinje		
Paša – čredinski pašnik (5 obhodov)	5,09	20.000
Dvosnosni travnik, seno-sušenje na tleh	3,91	4.186
Obdelovalne površine		
Trajni travniki	9,00	ha
- od tega pašniki	5,09	ha
Minimalno potrebna delovna sila	638	h

V izhodišču ta kmetija pridobi 11.000 tisoč evrov prihodkov, od tega nekaj manj kot 3 tisoč evrov dohodkovnih plačil SKP, in ustvari 6 tisoč evrov bruto dodane vrednosti. Proračunske neposredne podpore tako predstavljajo polovico dodane vrednosti. Ker na teh kmetijah ni bilo izrazitih zgodovinskih pravic, tudi spremembe kmetijske politike ne jemljejo, ampak dodajajo podpore, in to pri vseh realnih scenarijih. Padec je le pri socialno naravnem scenariju 5, kjer so OMD plačila financirana v prvem stebru (kar pa je zgolj teoretičen scenarij, ki ga ni pričakovati v praksi). Poenostavljena shema (scenarij 2), okoljsko naravnani scenarij 3 in proizvodno naravnani scenarij 4 vsi dvigujejo ali ohranjajo plačila. Rezultati za bruto dodano vrednost zato niso zaskrbljujoči. Tovrstni tip ne bo deležen posebnih sprememb, realno pa verjetno lahko računa tudi na dodatno izboljšanje dohodkovnega položaja iz naslova udeležbe v kmetijsko-okoljsko podnebnih ukrepih.



Slika 41: Ekonomski položaj kmetije KM18 – rezultati scenarijske analize (prihodki in bruto dodana vrednost – absolutne vrednosti)

Dejstvo je, da obstoj tovrstnega tipa kmetij ni odvisen od proračunskih podpor, ampak od pripravljenosti ohranitve kmetije in njenih virov ob sorazmerno nizkih prihodkih. Kmetija je lahko dopolnilna ali ljubiteljska; motivi za njeno ohranitev ne bodo izvirali iz njenega ekonomskega položaja, dokler bodo podpore ostale v tem rangi.



Slika 42: Ekonomski položaj kmetije KM18 – rezultati scenarijske analize (relativne spremembe v prihodkih in bruto dodani vrednosti glede na izhodiščni scenarij)

4.4.5.2 KM19 – EKSTENZIVNA OVČEREJA NA SLABŠIH POVRŠINAH, PRAMENKA; OMD – KRAŠKO;

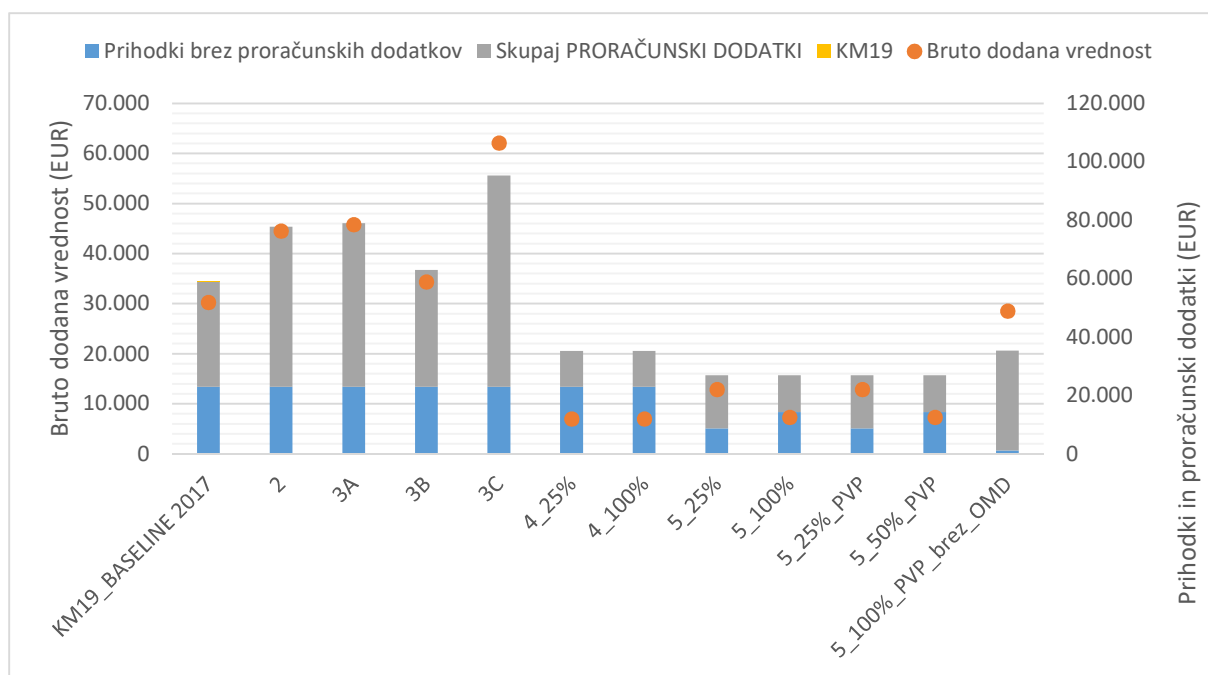
Devetnajsta kmetija je večja ovčerejska kmetija, ki redi 235 plemenskih živali na 147 ha, od tega lahko pase na 79 ha. Gre za ekstenzivno rejo na kraškem območju, ki redi eno od obeh pasem pramenk. Takšna reja po normativih zahteva okrog eno polno delovno silo in pol (1,46). Trenutno bi bila zagotovo v KOPOP programu ali ekološka (ali pa oboje), kar bi pomembno dvignilo prihodke.

Preglednica 30: Proizvodne značilnosti kmetijskega gospodarstva KM 19 – večja ekstenzivna reja ovac

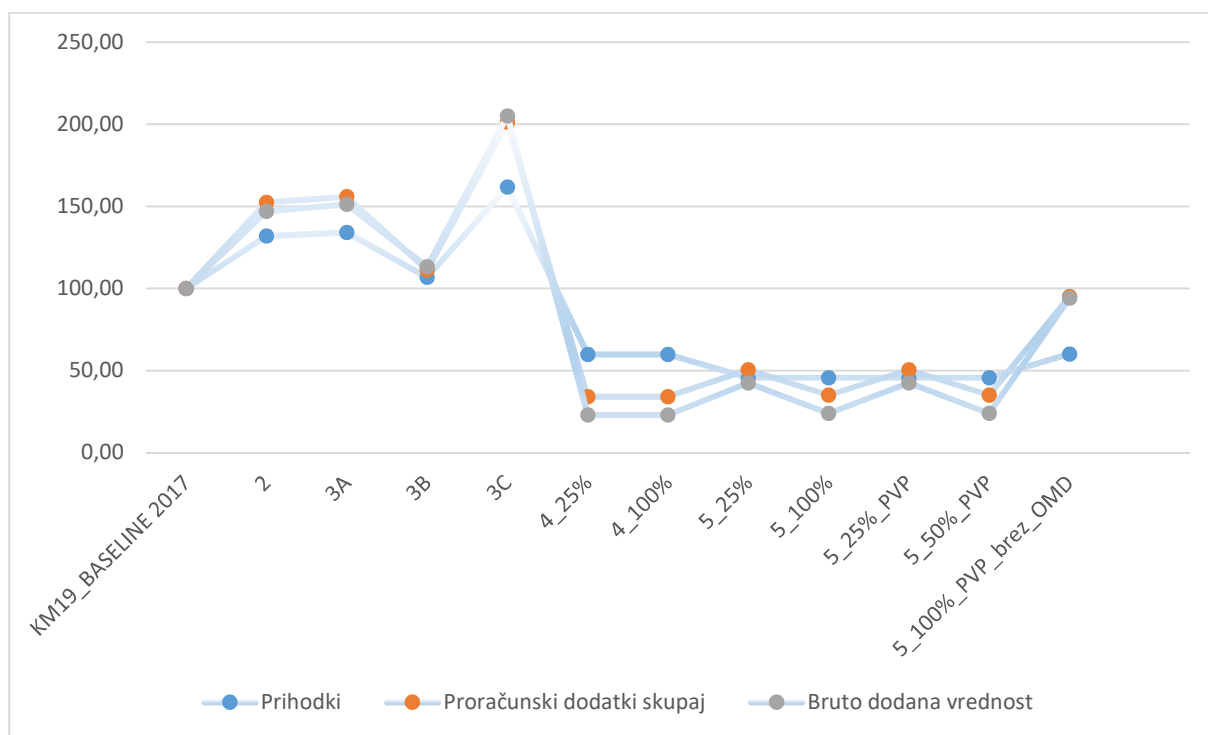
	Skupni obseg	Intenzivnost
Proizvodne aktivnosti		
Plemenske ovce	235	27
Rastlinska proizvodnja – trajno travinje		
Paša – čredinski pašnik (5 obhodov)	78,90	5.319
Enokosni travnik, seno-bale	67,65	1.137
Obdelovalne površine		
Trajni travniki	146,55	ha
- od tega pašniki	78,90	ha
Minimalno potrebna delovna sila	2.645	h

Ocenjeni prihodki kmetije v izhodiščni situaciji znašajo 59 tisoč evrov, od tega 36 tisoč evrov iz naslova dohodkovnih plačil SKP. To predstavlja 61 % prihodkov. V tržnem delu gospodarji celo z izgubo, saj neposredne podpore za 18 % presegajo bruto dodano vrednost.

To je tip kmetije, kjer prihaja do največjih razlik glede na izbrani scenarij. Poenostavljena shema zvišuje prihodke za 50 % in okoljsko naravnana eko-shema scenarija 3C celo za 100 %. Drugačna višina plačil za različno rabo zemljišč, ki daje nižje zneske za ekstenzivno travinje in socialno naravnani scenarij 5, ki daje več manjšim kmetijam, pa lahko dramatično znižata plačila, tudi za 80 %. Zaradi odvisnosti od podpor je seveda tudi bruto dodana vrednost in s tem gospodarnost takega modela kmetovanja izrazito odvisna od izbire modela. Kmetijska politika torej s plačili tudi določa, ali se bo tak model kmetovanja ohranil. Tukaj morajo zato biti izraziteje v presojo vključene tudi druge funkcije kmetijstva in zagotavljanje dejanskih javnih dobrin, povezanih s kmetijstvom. Kljub vsemu bi bilo treba okrepiti tudi tržni del prihodkov.



Slika 43: Ekonomski položaj kmetije KM19 – rezultati scenarijske analize (prihodki in bruto dodana vrednost – absolutne vrednosti)



Slika 44: Ekonomski položaj kmetije KM19 – rezultati scenarijske analize (relativne spremembe v prihodkih in bruto dodani vrednosti glede na izhodiščni scenarij)

4.4.6 Prašičerejske kmetije

4.4.6.1 KM20 – SREDNJE VELIKA SPECIALIZIRANA PRAŠIČEREJSKA KMETIJA, VZREJA PUJSKOV IN PITANJE NA ISTEM OBRATU, OBROK NA DOMAČI KRMI OB DOKUPU BELJAKOVINSKIH KOMPONENT; PRODAJA VIŠKA ŽIT; RAVNINSKO OBMOČJE

Kmetija je bila leta 2009 ob zasnovi nabora tipičnih kmetij srednje velika, danes bi jo umestili med manjše specializirane prašičerejske kmetije, nahaja se v ravninskem delu Slovenije. Ima 15 plemenskih svinj, odstavljene pujske tudi spita (proda 335 pitancev na leto, kar je povprečen rezultat z vidika intenzivnosti reje). Izkorišča domače vire krme (skoraj 11 ha njiv), dokupuje beljakovinski del krme. Taka kmetija po normativih zaposluje 0,75 PDM, kar je verjetno glede na način dela na takih kmetijah podcenjeno.

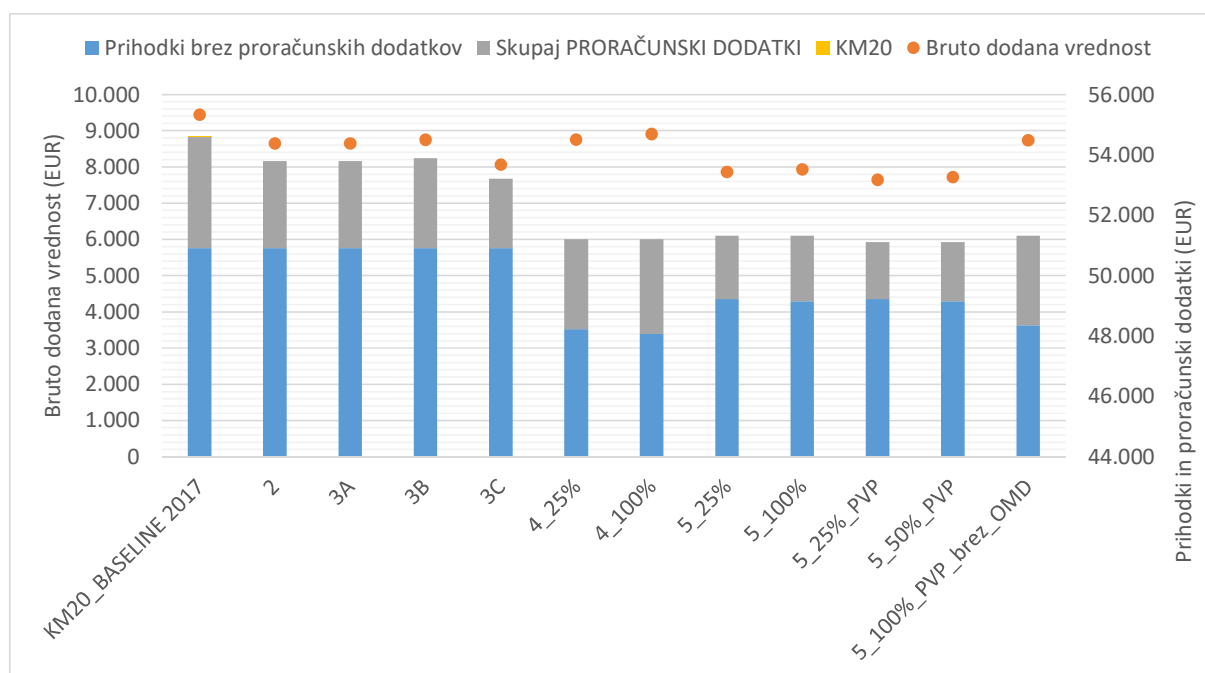
Preglednica 31: Proizvodne značilnosti kmetijskega gospodarstva KM 20 – manjša prašičerejska kmetija z vzrejo in pitanjem

	Skupni obseg	Intenzivnost
Proizvodne aktivnosti	število, ha	kg/žival, kg/ha
Živinoreja		
Plemenske svinje	15	437
Pitani prašiči (kombinirano krmljenje)	335	110
Rastlinska proizvodnja – njive		
Ječmen krmni	2,52	5.500
Silirano koruzno zrnje	8,10	10.142
Obdelovalne površine		
Njive	10,62	ha
Minimalno potrebna delovna sila	1.355	h

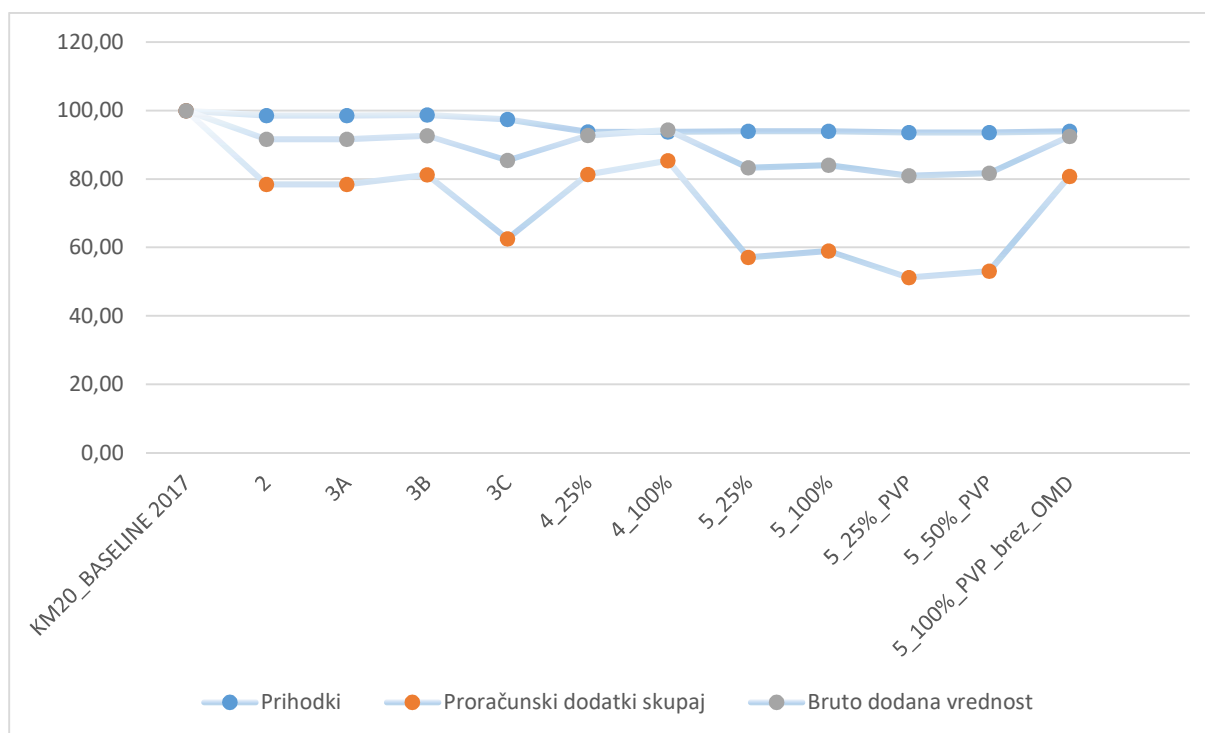
Ocenjeni prihodki kmetije v izhodiščni situaciji znašajo okrog 55 tisoč evrov, k čemur dohodkovna plačila SKP prispevajo nekaj manj kot 4 tisoč evrov. Ustvari le nekaj več kot 9 tisoč evrov bruto dodane vrednosti. Delež dohodkovnih plačil v prihodkih je sicer nizek (7 %), v bruto dodani vrednosti pa zaradi slabega ekonomskega rezultata kar 38 %.

Vsi scenariji znižujejo vrednost podpor, ki jih kmetija prejme na površino. V najboljšem primeru scenarija 4B, ki razlikuje v višini plačil glede na vrsto rabe zemljišč, ohrani nekaj več kot 80 %, podobno tudi tam, kjer lahko v okoljsko naravnem scenariju (3) pridobi eko-plačilo, čemur pa bi težko prilagodila svoj kolobar. Socialno naravnani scenariji (5) zaradi nižjih plačil znižujejo plačila tudi do 60 %. Vsekakor pa to ni usodno za ekonomski položaj te kmetije, saj z izjemo scenarija 5 ti ne znižujejo dodane vrednosti za več kot 10 %. Realno gledano pa tudi ta padec proračunskih podpor ni ključen za ekonomski položaj in vzdržnost take kmetije.

Zaradi nizkega obsega prireje in slabe tehnološke učinkovitosti (le 22 pitancev po plemenski živali, današnje sodobne reje tudi v Sloveniji dosegajo 30 in več) so dohodki nizki in nezanimivi. Ta kalkulacija nazorno kaže, zakaj tak model kmetije v Slovenji izginja in tudi v tem primeru gre vzroke iskati drugje kot pri proračunskih plačilih.



Slika 45: Ekonomski položaj kmetije KM20 – rezultati scenarijske analize (prihodki in bruto dodana vrednost – absolutne vrednosti)



Slika 46: Ekonomski položaj kmetije KM20 – rezultati scenarijske analize (relativne spremembe v prihodkih in bruto dodani vrednosti glede na izhodiščni scenarij)

4.4.6.2 KM 21 – VEČJA SPECIALIZIRANA PRAŠIČEREJSKO-POLJEDELSKA KMETIJA; VZREJA PUJSKOV IN PITANJE NA ISTEM OBRATU, OBROK NA DOMAČI KRMI OB DOKUPU BELJAKOVINSKIH KOMPONENT, POMEMBEN DEL ŽIT PRODAN; RAVNINSKO OBMOČJE

Enaindvajseta kmetija je bila v času definiranja (2009) večja, danes pa bi jo lahko uvrstili med srednje velike prašičerejsko-poljedelske kmetije. Ima zaprt krog prireje z lastno vzrejo pujskov in pitanjem prašičev. Redi 45 plemenskih svinj na skoraj 50 ha njiv. Spita 878 prašičev (manj kot 20 na plemensko žival, kar je glede na trenutne razmere slab rezultat, ne glede na to, da jih pitajo na višjo težo, 120 kg). Krmo z izjemo beljakovinskih komponent pridelava kmetija sama, presežke žita proda. Zaposluje skoraj dve PDM, kar govori, da je predvsem vzreja delovno intenzivna panoga. Take reje so v Sloveniji prisotne, a so v težavah v primeru nizkih cen, kar izkazuje tudi spodnja analiza.

Preglednica 32: Proizvodne značilnosti kmetijskega gospodarstva KM 21 – srednje velika prašičerejska kmetija z vzrejo in pitanjem

	Skupni obseg	Intenzivnost
Proizvodne aktivnosti	Število, ha	kg/žival, kg/ha
Živinoreja		
Plemenske svinje	45	602
Pitani prašiči (kombinirano krmljenje)	878	120
Rastlinska proizvodnja – njive		
Ječmen krmni	13,00	6.000
Pšenica	11,70	6.500
Silirano koruzno zrnje	20,00	11.169
Oljna ogrščica	4,97	3.000
Obdelovalne površine		
Njive	49,67	ha
Minimalno potrebna delovna sila	3.860	h

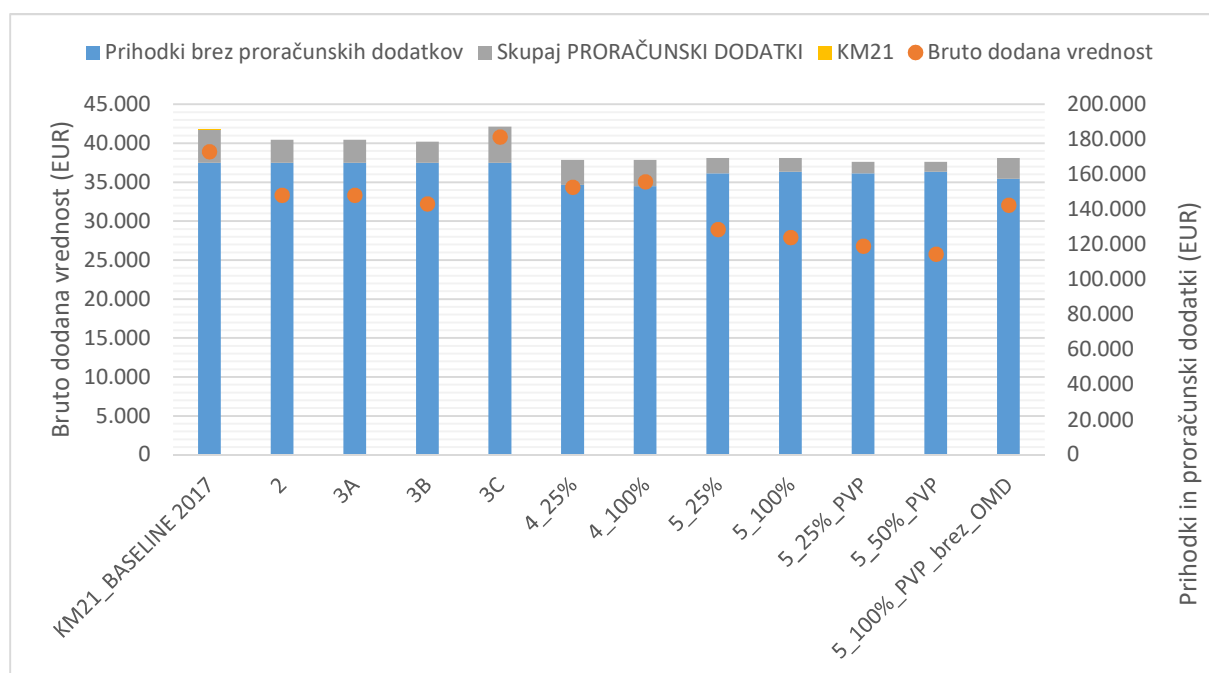
Prihodke takega tipa kmetije ocenjujemo na 185 tisoč evrov, od tega je 19 tisoč evrov neposrednih plačil, vezanih na zemljišča (10 %). Kmetija bi dosegala 39 tisoč evrov bruto dodane vrednosti, kjer neposredna plačila znašajo skoraj polovico dodane vrednosti.

Tako kot v primeru večjih poljedelskih kmetij (npr. KM 1, KM 2, isti tip podpor) prihaja ob spremembi politike do enakovrstnega učinka predvidene scenarijske spremembe podpor. Pri večini podpor prihaja do znižanja, posebej je to očitno pri socialno naravnanih scenarijih (5), pa tudi okoljskih (3) in proizvodnih (4). Te spremembe so lahko tudi 60 % in višje. Scenarij z izrazito eko-shemo (scenarij 3C) pa bi celo dvignil raven proračunskih plačil, a bi obravnavana kmetija težko zadostila pogojem za vključitev vanjo.

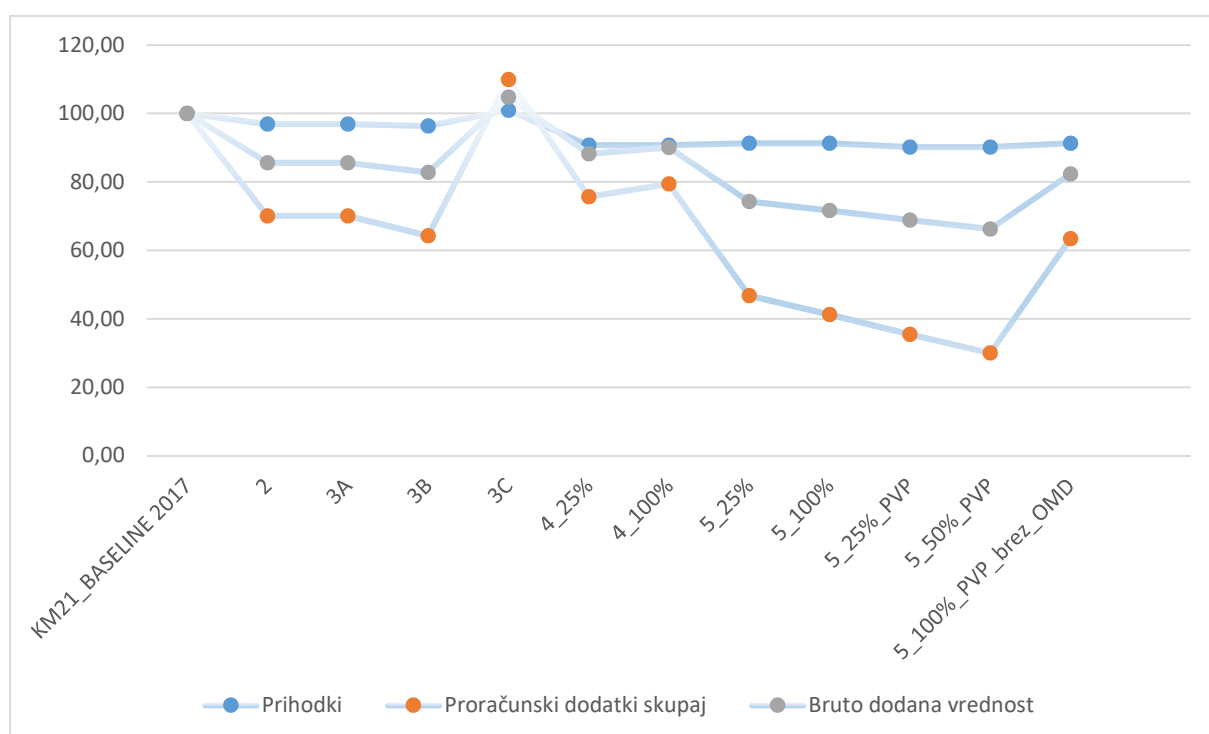
Modelne simulacije sprememb v bruto dodani vrednosti prinašajo istosmerne rezultate kot pri večjih poljedelskih kmetijah, vendar te spremembe niso tako izrazite, saj je delež podpor v strukturi prihodkov nizek. Z izjemo socialnih scenarijev bruto dodana vrednost ostane nekje na ravni od 80 do 90 % izhodiščnih vrednosti.

Proračunske podpore so pomemben, ne pa tudi ključni moment ohranitve in razvoja takih kmetij. Ključ leži v višini in stabilnosti odkupnih cen, pa tudi v večji tehnološki učinkovitosti, predvsem pa v ekonomiji

obsega. Sedanja bruto dodana vrednost je občutljiva na nihanja cenovnih ravni in ne omogoča veliko naložb. Zgolj izboljšanje produktivnosti za tretjino (predvsem z boljšim rejskim delom, zdravstvenim varstvom in prehrano) bi tako kmetijo naredilo odporno in morda že tudi ekonomsko zanimivo. Tu je tudi ključ sprememb v slovenski prašičereji.



Slika 47: Ekonomski položaj kmetije KM21 – rezultati scenarijske analize (prihodki in bruto dodana vrednost – absolutne vrednosti)



Slika 48: Ekonomski položaj kmetije KM21 – rezultati scenarijske analize (relativne spremembe v prihodkih in bruto dodani vrednosti glede na izhodiščni scenarij)

4.4.6.3 KM22 – VEČJE PITALIŠČE PRAŠIČEV NA KMETIJI, NAKUP PUJSKOV, OBROK NA OSNOVI DOMAČE KRME, PRODAJA VIŠKA ŽIT; RAVNINSKO OBMOČJE

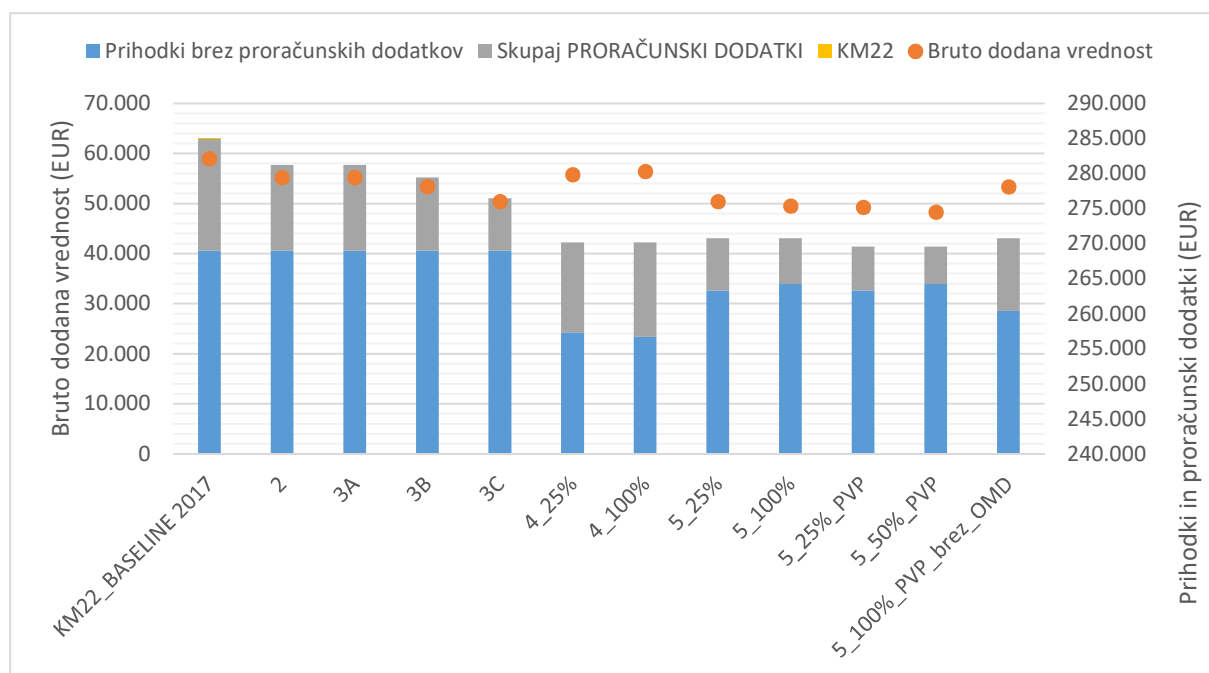
Dvaindvajseta kmetija kupuje pujske in jih spita do prodajne mase 120 kg. Letno proda 1.660 pitancev in za njih pridelava krmo na 46 ha njiv. Višek žit proda, po potrebi (odvisno od pridelka poljščin) pa je potreben dokup krme. To ni delovno intenzivna panoga in zahteva manj kot 1 PDM.

Preglednica 33: Proizvodne značilnosti kmetijskega gospodarstva KM 22 – večje pitališče prašičev na kmetiji

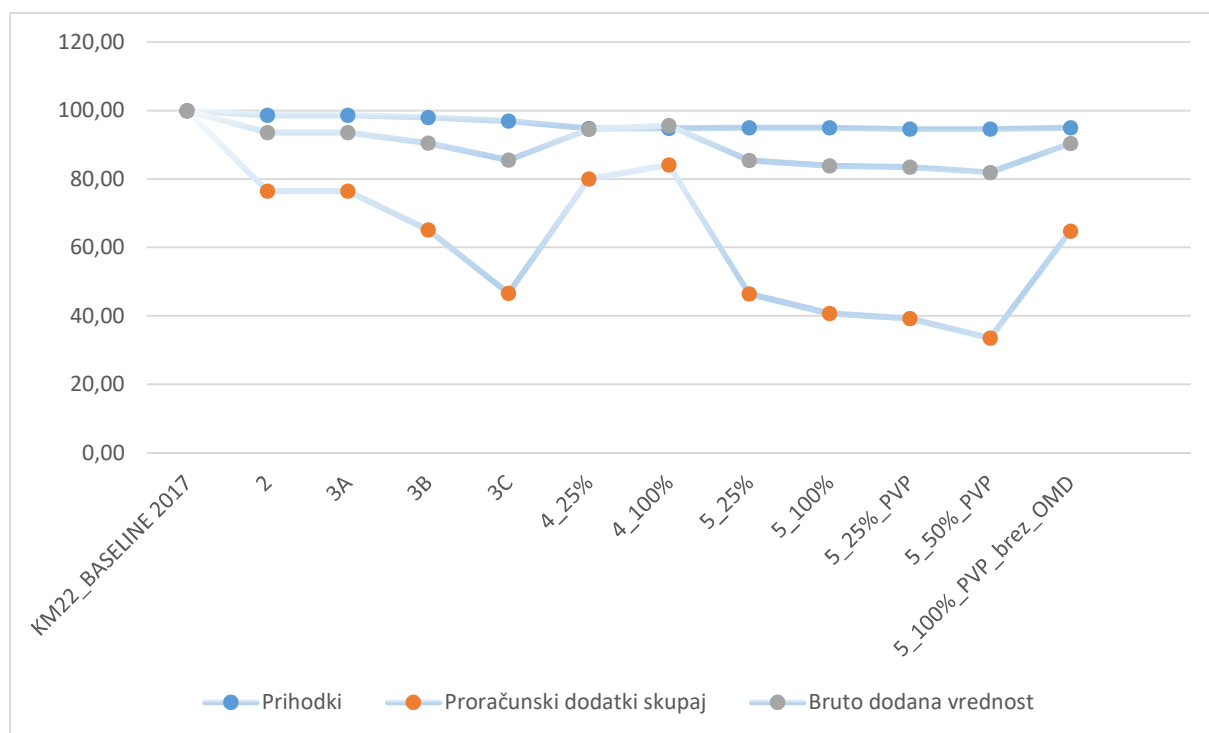
	Skupni obseg	Intenzivnost
Proizvodne aktivnosti	Število, ha	kg/žival, kg/ha
Pitani prašiči (kombinirano krmljenje)	1.660	120
Rastlinska proizvodnja – njive		
Ječmen krmni	13,52	6.000
Silirano koruzno zrnje	28,50	12.710
Oljna ogrščica	4,00	3.000
Obdelovalne površine		
Njive	46,02	ha
Minimalno potrebna delovna sila	1.532	h

Ta tip kmetije ima zaradi obsega prodaje in v izhodiščnih cenovnih pogojih izjemne prihodke. Ocenjena višina letnega prihodka take kmetije je 285 tisoč evrov; od tega je 16 tisoč evrov dohodkovnih plačil, kar je 6 % v prihodkih in 27 % v bruto dodani vrednosti, ki z 59 tisoč evri omogoča zelo primeren dohodek za 1 PDM. Se pa lahko tak položaj s spremembami cen pujskov in pitancev zelo hitro dramatično spremeni.

Vsi obravnavani scenariji tej kmetiji prinašajo znižanje podpor. Še najboljše za ta tip kmetije izpadejo poenostavljena shema, 'zeleni' scenarij 3A in oba scenarija, ki upoštevata višje zneske za bolj intenzivno rabo zemljišč (4A, 4B). V teh primerih padejo podpore le za okoli 20 %, druge spremembe so bolj izrazite. Vendar tudi v tem primeru, kot je primer kmetije 21, spremembe v proračunskih podporah ne ogrožajo kmetije, saj gre na ravni bruto dodane vrednosti za še obvladljive spremembe.



Slika 49: Ekonomski položaj kmetije KM22 – rezultati scenarijske analize (prihodki in bruto dodana vrednost – absolutne vrednosti)



Slika 50: Ekonomski položaj kmetije KM22 – rezultati scenarijske analize (relativne spremembe v prihodkih in bruto dodani vrednosti glede na izhodiščni scenarij)

Dolgoročna odpornost tega tipa kmetij je precej odvisna od cenovnih razmerij v prašičereji, pri tej pa še posebej nemotene oskrbe s tekači. Trenutno je to zagotovo vezano na uvoz živali, vključujoč tveganja na cenovni in zdravstveno varstveni ravni. Vsekakor bi dobro organiziranje in sodelovanje

znotraj slovenske prašičereje takim kmetijam (ki bi lahko tudi povečale obseg prireje, če imajo možnost priti do zemljišč) dalo določeno perspektivo.

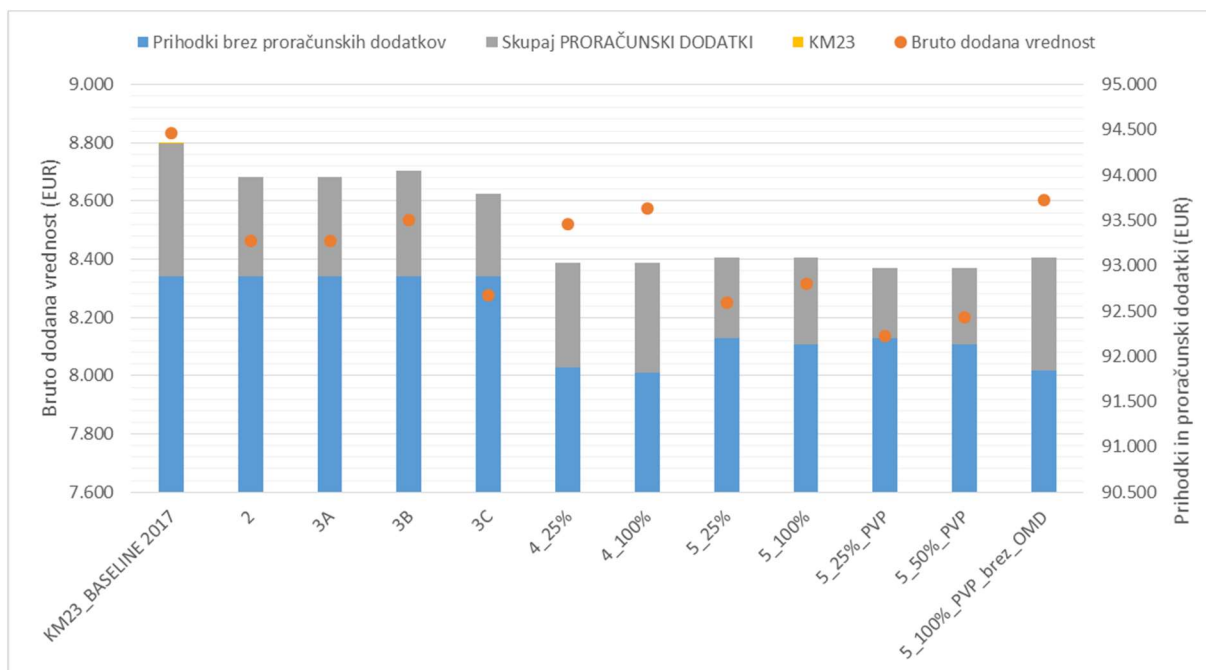
4.4.6.4 KM23 – SREDNJE VELIKO PITALIŠČE PRAŠIČEV NA KMETIJI (DOPOLNILNA DEJAVNOST), NAKUP PUJSKOV, OBROK NA OSNOVI KUPLJENE KRME; RAVNINSKO OBMOČJE

Zadnja prašičerejska in hkrati zadnja obravnavana kmetija svojo proizvodnjo temelji na nakupljenih inputih. Gre za srednje veliko pitališče, s 668 prodanimi pitanci na leto. Lastnih površin ima zelo malo, le 4 ha njiv, tako da mora večino krme kupovati. Dejavnost delovno sicer ni zahtevna, saj gre lahko za dopolnilno dejavnost na kmetiji, ki glede na normative potrebuje vsega 0,26 PDM (kar je verjetno vendarle nekoliko podcenjeno). Tak model je bil zanimiv v preteklosti, je pa praktično izginil, vzroke za to pa razgalja tudi naša scenarijska analiza. Cenovno-stroškovna razmerja v prašičereji so se v obdobju med definiranjem te kmetije (2009) do danes izrazito zaostrovala, posledice so navsezadnje razvidne tudi v dramatičnem upadu staleža prašičev v tem obdobju. Kmetija se z izrazito veliko obtežbo krmnih površin sooča tudi z okoljskimi težavami, povezanimi z zagotovitvijo zadostnih površin za razvoz gnojevke, saj lastne površine še zdaleč ne zadostujejo.

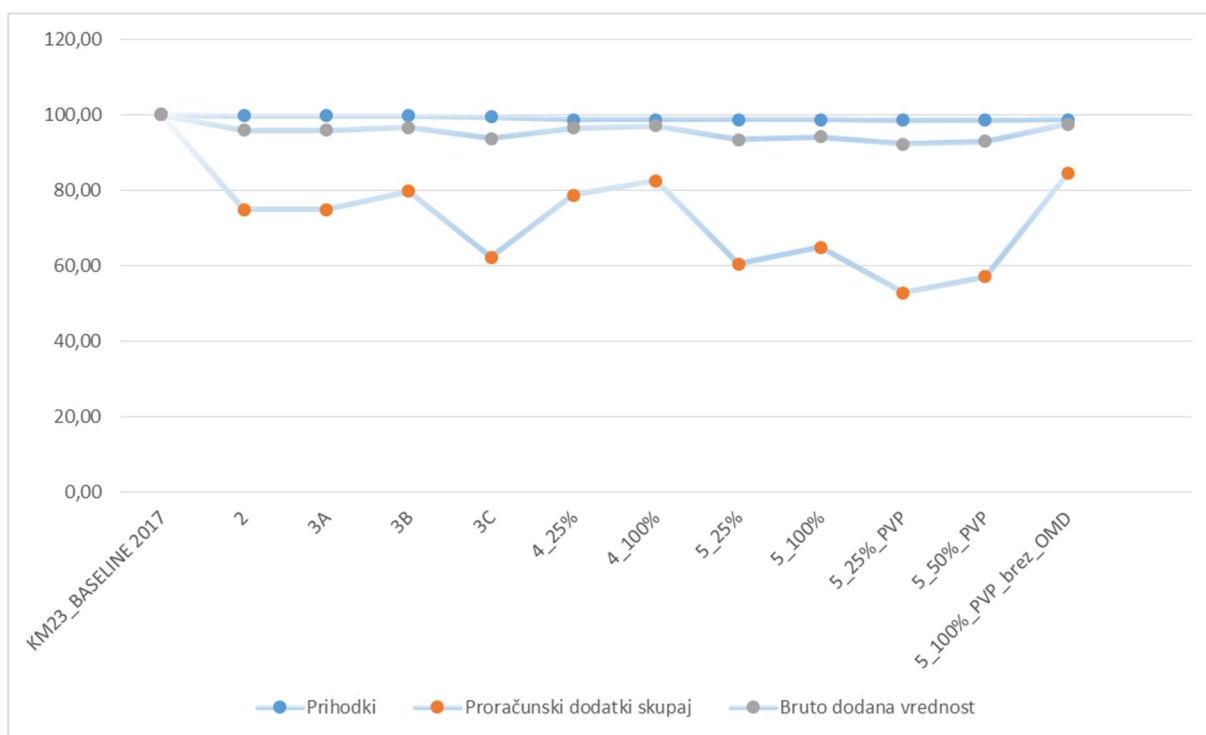
Preglednica 34: Proizvodne značilnosti kmetijskega gospodarstva KM 23 – srednje veliko pitališče prašičev na osnovi kupljenih virov krme

	Skupni obseg	Intenzivnost
Proizvodne aktivnosti	Število, ha	kg/žival, kg/ha
Pitani prašiči (krmljenje s popolnimi krmnimi mešanicami)	668	100
Rastlinska proizvodnja – njive		
Ječmen tržni	0,66	5.500
Koruza za zrnje	1,33	8.700
Pšenica	0,66	6.150
Oljna ogrščica	1,07	3.000
Zgodni krompir	0,27	27.000
Obdelovalne površine		
Njive	3,99	ha
Minimalno potrebna delovna sila	463	h

Ocenjeni letni prihodki na tej kmetiji so s 94 tisoč evrov sicer visoki, a bruto dodana vrednost je glede na finančna vlaganja, ki jih taka reja zahteva, izjemno nizka (9 tisoč evrov). Proračunska plačila znašajo zgolj 2 % v prihodkih in 17 % v bruto dodani vrednosti, kar je tako nizko, da proučevanje različnih scenarijev skorajda ni smiselno. Brez poglobljanja v razlike scenarijskih rezultatov lahko zaključimo, da v absolutnih zneskih ne prihaja do takih znižanj, ki bi ogrozile tak poslovni model prašičereje. Ta je nevzdržen iz drugih razlogov, ki smo jih omenili zgoraj.



Slika 51: Ekonomski položaj kmetije KM23 – rezultati scenarijske analize (prihodki in bruto dodana vrednost – absolutne vrednosti)



Slika 52: Ekonomski položaj kmetije KM23 – rezultati scenarijske analize (relativne spremembe v prihodkih in bruto dodani vrednosti glede na izhodiščni scenarij)

4.5 KLJUČNI POUDARKI SCENARIJSKE ANALIZE IN PRIPOROČILA NOSILCEM ODLOČANJA

4.5.1 Metodološki in vsebinski okvir presoje učinkov sprememb SKP

4.5.1.1 PRISTOP PRI ANALIZI – OMEJITVE IN MOŽNOSTI

Presojo učinkov smo izvedli s pomočjo simulacije tipičnih kmetijskih gospodarstev (TKMG). Izbor kmetij sega v prvo obdobje po pristopu v EU (Rednak in sod., 2009), od takrat slovensko kmetijstvo doživlja strukturne spremembe. Strukturni proces je dinamičen in na površje prihajajo novi tipi kmetij, ki jih ta prvotni izbor ne zajema. Heterogenost se povečuje v velikostnih razredih, v načinih rabe zemljišč, v tržnih odnosih, v rastoči okoljski naravnosti, dopolnilnih dejavnostih, predelavi na domu in še bi lahko naštevali. Celotne slike ti rezultati vsekakor ne prinašajo tudi zaradi šibke zastopanosti manjših kmetij, ki v Sloveniji močno prevladujejo. Dodatna težava je gotovo tudi ta, da so tipične kmetije poleg nadpovprečne velikosti tudi nadpovprečno intenzivne po proizvodnih rezultatih (ne povsod, v seštevku pa gotovo), izrazito nadpovprečne pa so tudi po obtežbi (živinoreja), ki pri učinkih odigrava zelo pomembno vlogo. Aktivnosti v smeri pridobitve celovitejšega in bolj reprezentativnega nabora tipičnih kmetijskih gospodarstev in nadaljnji razvoj MKMG kot orodja za podporo odločanja v kmetijski politiki že potekajo v okviru drugega raziskovalnega projekta.¹³

Druga omejitev pri interpretaciji TKMG izhaja tudi iz uporabljenega metodološkega pristopa. Ker je scenarijska analiza primarno namenjena primerjavi učinkov alternativnih pristopov k izvedbi dohodkovnih podpor SKP, smo morali drastično omejiti 'normativno' naravo modela, kar nam je omogočilo fiksiranje izhodiščne situacije, kjer se prilagaja le manjši del spremenljivk (večinoma v povezavi z bilancami hranil). S tem smo se izognili izrazitejšim šokom z vidika sprememb proizvodnega načrta. Posledično razlike v ekonomskih kazalnikih poslovanja na ravni kmetijskega gospodarstva med scenariji lahko med seboj neposredno primerjamo. Z omejitvijo normativne komponente MKMG pa smo na drugi strani onemogočili kvantitativen uvid v dinamično prilagajanje analiziranih kmetijskih gospodarstev. Empirična podlaga za razpravo o možnih (potrebni?) strukturnih prilagoditvah analiziranih kmetij je tako okrnjena in sloni bolj na poznavanju razmer v obravnavanih panogah kot na rezultatih scenarijske analize.

Zaradi strokovne **šibkosti FADN baze**, ki se uporablja za podobne presoje na ravni EU in v državah z bolj razvitimi agrarno-ekonomskimi podatkovnimi osnovami, ki izhaja iz tega, da naš FADN ne beleži podrobnih sektorskih stroškov, se praktično baza ne uporablja in nima dovolj razvitih kontrolnih presoj, ki bi dvignili kakovost; zato je izbrani pristop tudi edini možen. Že leta ugotavljamo, da tudi ni najslabši, namreč če so proizvodna in ekonomska razmerja določena po strokovnih izhodiščih, so spremembe res rezultat spremenjenih ekonomskih razmerij (cen in ukrepov kmetijske politike). Oba pristopa temeljita na teoretičnih predpostavkah optimalne izrabe proizvodnih dejavnikov in tehnologij rabe inputov za njihovo preoblikovanje v proizvodne outpute. Problem, ki nastane in ga naša analiza dodobra razgalja, pa je, da ob spremembah velikostnih in tehnoloških odnosov, ko te posamične proizvodne odnose sestavljamo na raven kmetijskih gospodarstev, lahko pride do izkrivljanj, ko podatki tako sestavljenih kmetij pomembno odstopajo od tega, kar si nekdo, ki je strokovno podkovan, predstavlja o realni sliki stanja v slovenskem kmetijstvu (realnih podatkov pa žal tako nimamo). Nekatere neskladnosti, zlasti v primeru prilagoditev v sestavi krmnih obrokov, smo tekom nadgradnje

¹³ Projekt 'Razvoj modela za sistematično spremljanje ekonomskega položaja in analizo vpliva kmetijske politike na ravni tipičnih kmetijskih gospodarstev' (V4-1809), poteka v okviru ciljnega raziskovalnega programa (CRP) »Zagotovimo si hrano za jutri«. Aktivnosti v okviru projekta, katerega vodja je dr. Jaka Žgajnar, potekajo od 11/2018 do 10/2021.

MKMG tudi odpravili. Na preostala odstopanja v prikazu rezultatov opozarjamo sproti in vodijo v ustrezne prilagoditve Modelnih kalkulacij, ki so v teku.

Izbor tipičnih kmetij za to analizo in izbira metodološkega orodja predstavlja omejitev, ki jo je treba upoštevati pri razlagi rezultatov. Sami smo si pred analizo rezultatov tudi postavili vprašanje, **ali tovrstni pristop sploh omogoča agrarno-politično relevantno analizo?** Rezultati so nas presenetili. Ne glede na vse omejitve prav tak pristop omogoča, da izluščimo bistvo ne le premikov, ki jih v ekonomski sistem kmetijstva prinašajo spremembe kmetijske politike, ampak nam že analiza teh 23 primerov omogoča novo razsežnost analize sprememb in stanja ekonomskega položaja posameznih tipov in proizvodnih usmeritev kmetij in s tem celotnega kmetijstva. Zavedajoč se vseh pomanjkljivosti, o katerih bomo govorili tudi v nadaljevanju, presoja po našem mnenju odpira nove uvide in daje možnost poglobljene razprave, kar bo glede na uvodoma predstavljeni novi način bolj strateškega in ciljno zasnovanega definiranja ukrepov preko Strateških načrtov toliko bolj pomembno.

S tem načinom analize ukrepov smo namreč prvič dobili **možnost presoje ukrepov na kmetijskih gospodarstvih na osnovi celotne kalkulacije prihodkov in spremenljivih stroškov** ter upoštevaje intenzivnost pridelave in prireje. Ta pristop tako nadgrajuje tistega, ki je temeljil na prihodkih in standardnem outputu in ga je med leti 2004 in 2016 razvil Rednak s sodelavci na realnih podatkih zbirnih vlog. Pristop je imel namreč hibo, da ni izhajal iz dejanskih intenzivnosti in cen ter je na ta način izpostavljal predvsem vlogo neposrednih plačil. V tej analizi uporabljeni pristop odpravlja vsaj problem intenzivnosti, ne pa tudi realnih cen. V primerjavi s knjigovodskimi podatki pa je očiščen tehnoloških anomalij in slabega spremljanja podatkov in kot tak primeren (trenutno) za tovrstne analize.

Največja prednost novega pristopa je, da presojava neposredna plačila v luči skupnih prihodkov in bruto dodane vrednosti, kjer je jasno, da niso vsi sektorji in tipi znotraj njih enako ekonomsko odvisni od podpor. Nova kmetijska politika bo vodila v **znižanje in prerazporeditev podpor** in pri strateškem odločanju je pomembno, ali to ogroža ali le spreminja ekonomski položaj posameznega gospodarstva. Dejstvo je, da je vsaka izguba podpor - tudi 100 evrov - za posamezno gospodarstvo pomembna, vendar zadrževanje vsem in za vsako ceno ne more biti edini kriterij. Javnih sredstev za kmetijsko politiko bo realno v prihodnje manj in zato jih je treba usmeriti tja, kjer se dosega največ iz kompleksnega arzenala ciljev kmetijske politike, ki jih predstavlja tudi predlog Resolucije 'Naša hrana, podeželje in naravni viri po 2021' (MKGP, 2019).

Pri analizi smo zato posebno pozornost namenili tudi širšim ekonomskim vidikom, ki določajo gospodarnost pridelave in prireje na izbranih tipih kmetij. Poskušamo vključiti zgodbo o ekonomiji obsega, tehnologiji, tveganjih, kombinaciji proizvodnih usmeritev in sploh **strateškemu načrtovanju na takih kmetijah**. Te so dejansko le približek neke realnosti, morda kakšen element ne ustreza realnosti, zato pa ta pristop omogoča poudarjanje širših ekonomskih vidikov, s čimer spremembe neposrednih plačil postavljajo v kontekst delovanja in perspektiv izbranih okvirnih tipov kmetij. Ne glede na razmeroma nizko število tipov kmetij in omejen pristop k analizi menimo, da smo dosegli namen in nadgrajujemo dosedanje pristope in omogočamo širšo analizo učinkov kmetijske politike na slovensko kmetijstvo.

Pri predstavitvi smo tako najprej predstavili tip kmetije in ga poskušali postaviti v luči realnih trenutnih razmer. Nato smo presodili, kakšne podpore ima tak tip kmetije v letu 2017 (izhodiščno stanje)¹⁴,

¹⁴ Seveda so tudi v tem delu v praksi lahko velike razlike med kmetijskimi gospodarstvi, ključen razlog pa je v izračunu plačilne pravice, ki v nekaterih primerih lahko vključuje pomemben delež zgodovinskih plačil. Naše temeljno vodilo pri izračunu slednjih je bilo, da se obseg proizvodnje na posameznem gospodarstvu ni spreminjal.

čemur je sledil prikaz prihodkovnih učinkov, ki jih spremembe SKP lahko prinesejo. Izbrani scenariji predstavljajo skrajne možnosti sprememb. Scenarijske rezultate smo analizirali v luči ekonomskega položaja posameznega tipa kmetije in zaključili s perspektivami kmetij, kakršne vidimo na podlagi naše analize.

V nadaljevanju bomo poskušali povzeti učinke na ravni skupin kmetij in potegniti tudi zaključke za slovensko kmetijstvo in spremembo kmetijske politike.

Ne glede na doseženo kakovost orodja in možnosti analize je treba pred povzemanjem jasno opredeliti, česa tak pristop ne zajema in kje so njegove dejanske omejitve:

1. Presojamo **samo mikroekonomske (obratoslovne) spremembe na ravni kmetijskih gospodarstev in ne analiziramo sektorjev, niti ne trgovinskih in proizvodnih učinkov**. Ta analiza **ne zajema okoljskih, naravovarstvenih, prostorskih in socialnih elementov**, ki so pomembni v luči trajnostnega pristopa v kmetijstvu, ki mu sledi nova kmetijska politika (MKGP, 2019). Za to bi bila potrebna še kompleksnejša orodja ali bolj družina empiričnih orodij, ki bi združevala in omogočala tako analizo. Žal s tem v Sloveniji ne razpolagamo.
2. Mikroekonomska analiza s tem, ko **ne vključuje stalnih stroškov**, ne upošteva celovitega finančnega in poslovnega stanja na kmetijah, ki lahko pomembno vplivata na ekonomski položaj. Če je kmetija zadolžena, je njen položaj bistveno bolj občutljiv in so proračunske podpore pomemben del njihove likvidnosti in solventnosti. Nezmožnost pokrivanja vsaj pretežnega dela amortizacije se najpogosteje pojavlja pri večjih in tehnološko zahtevnejših tipih kmetij in je lahko pomembna ovira tekočega poslovanja kmetije.
3. V analizo nismo zajeli **kmetijsko okoljskih in podnebnih ukrepov in ukrepov za podporo ekološkemu kmetovanju**. Za nekatere obravnavane tipe kmetij je to pomemben dohodkovni vir, včasih celo bolj kot neposredna plačila. Obravnavali jih nismo zato, ker prihodnji okoljski ukrepi niso definirani; če bi zgolj nadaljevali z istimi kot doslej, pa bi lahko dalo napačno sliko, v bistvu pa njihovega vpliva ne bi imeli analiziranega. Definiranje okoljskih operacij na ravni kmetije bi bilo tako popolnoma arbitrarno početje in dobljeni rezultati posledično pristranski. Pa tudi empirično orodje ni prilagojeno za tovrstne analize in bi zahtevalo nadaljnje posodobitve, ki pa so v teku.

4.5.1.2 ODPRTA VPRAŠANJA PRESOJE UČINKOV V PRIHODNJE

Preden se osredotočimo na sintetiziranje sklepnih rezultatov in zaključkov, podajamo še nekatere predloge, kako v prihodnje okrepiti metodološki okvir presoje učinkov kmetijske politike.

Krepiti in uporabljati podatkovne vire

Izkoristiti je treba obstoječe vire podatkov in jih inteligentno povezati in nadgraditi, po potrebi tudi razvijati nove podatke. Kvalitetnega strateškega načrtovanja ne bo brez ustreznega podatkovnega sistema. Veliko je na voljo, vendar ni dostopno, ne omogoča povezovanja, nekateri viri so šibki. Posebej je treba okrepiti FADN knjigovodstvo, pa tudi spremljanje okoljskih in socialnih kazalnikov. Potrebna je večja investicija v podatkovni sistem v smislu kadrov in opreme.

Oblikovati družino empiričnih orodij za presojo kmetijske politike

Po zgledu Evropske komisije in nekaterih drugih članic kaže opredeliti, s katerimi orodji in na kakšen način se bodo v prihodnjem desetletju (ta in predvsem priprava za naslednjo reformo) izvajale presoje učinkov. Predlagamo, da se uporabijo obstoječa orodja (MKMG za analizo na ravni tipičnih KMG in AGMEMOD model na ravni kmetijskih trgov), nekatera obnovijo (model na osnovi ERK), obenem pa da

se bolj angažirano kot doslej uporablja referenčna orodja Evropske komisije (IFM-CAP in CAPRI) in se poskušati aktivno vključevati v njihov nadaljnji razvoj. Ta orodja je treba vzdrževati in obenem nadgraditi v smeri kompleksne strukture ciljev kmetijske politike. Ob njih je treba krepiti sistem indikatorjev (ta se preveč prepoznava kot edina oblika na dejstvih utemeljenih politik, kar je napačna predpostavka, saj indikatorji ne omogočajo analize vzročnih povezav in večdimenzionalne perspektive) in pa posebej tudi razviti modele, ki bodo presojali okoljske in socialne učinke.

Nadaljnji razvoj orodij na temelju kmetijskih gospodarstev

Predstavljeni model je pilotski in v okviru te raziskave podaja prve rezultate presoje učinkov. V okviru vzporedne raziskovalne naloge¹⁵ poteka njegova posodobitev in širitev. Treba je oblikovati širši in bolj realen nabor tipov kmetijskih gospodarstev. Preveriti je treba vse predpostavke, ki sistematično trenutno še ne omogočajo dovolj realne slike. Treba je izgraditi stalni podatkovni vir, predvsem pa generirati stalne naloge, ki bodo omogočale njegovo ohranitev. Njegov namen naj ne bi bil zgolj za presojo učinkov, lahko bi bil tudi del stalnega monitoringa stanja, prav tako pa tudi pomoč pri kompleksnejšem svetovanju na ravni kmetijskih gospodarstev.

4.5.2 Ključni poudarki raziskave

Rezultati po tipih kmetij so verjetno za marsikoga presenečenje. Tega, da večina sprememb vodi v zmanjšanje podpor in s tem posledično tudi zmanjšanje prihodkov in bruto dodane vrednosti, seveda ne moremo označiti kot presenečenje. V večini primerov je to rezultat sprememb v skupnem obsegu sredstev, v izgubi zgodovinskega dela plačil oz. drugih predpostavk, ki smo jih po zgledu Presoje učinkov Evropske komisije (European Commission, 2018a) izoblikovali pri opredelitvi scenarijev. Predvsem **izguba zgodovinskih plačil** je pri nekaterih tipih kmetij precej izrazita, če ne že ključna sprememba. Med leti 2015 in 2020 namreč poteka postopno usklajevanje plačil in v letu 2017 je še precejšen del zgodovinskih plačil, generiran skozi spremembe kmetijske politike po letu 2005, ohranjen. V scenarijih sprememb kmetijske politike je predpostavljen takojšen prehod na enake zneske na površino, odvisno od vrste ukrepa, ne vključuje pa več dodatkov za posamezno kmetijsko gospodarstvo. Skrben bralec te raziskave mora to upoštevati, ko analizira in komentira rezultate. Ta prehod na enotna plačila pri nekaterih tipih kmetij predstavlja celo večji preskok kot razlike med postavljenimi scenariji!

Druga skupna značilnost rezultatov je, da večina **scenarijev prinaša izrazito velike spremembe na ravni kmetije, če rezultate presojamo na ravni bruto dodane vrednosti, manjše seveda v relativnem smislu na ravni prihodka. Spremembe na ravni dohodka bi bile seveda še bolj potencirane.** To smo v analizi ugotovili že pri tipu izbranih kmetij, ki so večinoma večje in nadpovprečno proizvodno usmerjene, pri ekstenzivnejših pa je to še bolj očitno. To je v naravi koncepta kmetijske politike v EU, do katerega je prišla skozi vse reforme po letu 2003, in v okviru, ki ga ponujajo trenutne spremembe SKP. Gre za enotna plačila na površino, ki so lahko nekoliko diferencirana, vendar ni nujno, da s tem lahko pomembno spremenimo značaj in učinke politike.

¹⁵ Projekt V4-1809 'Razvoj modela za sistematično spremljanje ekonomskega položaja in analizo vpliva kmetijske politike na ravni tipičnih kmetijskih gospodarstev', vodja dr. Jaka Žgajnar.

Spremembe, ki jih ponuja prihodnja reforma SKP in ga opredeljujejo scenariji, ki naj bi kazali ves spekter možnih sprememb, so bolj v prid neproizvodno naravnanih kmetijskih gospodarstev. Če želimo omiliti pričakovane negativne učinke na tržno pridelavo hrane v Sloveniji, je torej pomembno, za kakšen nabor ukrepov izmed možnih se bomo odločili.

Za realne spremembe v razvoju slovenskega kmetijstva je treba izkoristiti tudi vse podpore, ki segajo v ves spekter politike razvoja podeželja in posebej tudi v podpore na področju oblikovanja in prenosa znanja. Smo pred veliko transformacijo kmetijske politike, ki se ji je treba prilagoditi s kvalitetnim preskokom v razumevanju in oblikovanju podpor za kmetijstvo.

4.5.2.1 POVZETEK ZA SKUPINE TIPIČNIH KMETIJ

Poljedelske kmetije

Presojali smo učinke scenarijev sprememb na treh kmetijah, različnih predvsem po velikosti. Učinki scenarijev so podobni, zmanjšanje podpor pri večini scenarijev z izjemo okoljskega z eko-shemo, večje pa pri socialnih scenarijih, ki podpirajo manjša gospodarstva in obenem vključujejo OMD plačila v prvi steber. Slednji tudi nekoliko pomembneje znižajo prihodke in bruto dodano vrednost, pri ostalih je to še v zmernih okvirjih.

Če ne bo prišlo do socialno naravnanih scenarijev (5), kar je zelo verjetno (kasneje bomo razložili, zakaj je to neracionalno), lahko te kmetije zaradi sorazmerno nizkega deleža podpor v strukturi prihodkov oz. dodane vrednosti vzdržno prenesejo spremembe kmetijske politike, ki jih bo prineslo novo obdobje SKP. Zanimivo je, da v primeru močnih eko-shem, v kombinaciji s prerazdelitvenimi in proizvodno vezanimi plačili, ki dvigujejo skupno višino plačil na ha, tovrstne kmetije posebej pridobijo (kapitalsko manj intenzivno kmetijstvo). Podobno situacijo na tovrstnih kmetijah, ki se vključujejo v operacije KOPOP, srečujemo že danes.

Imajo pa kmetije še kar nekaj rezerv v ekonomiji obsega in tehnologiji. Če ne dosežajo nekega minimalnega obsega pridelave, potem so prihodki in bruto dodana vrednost prenizki, da bi bilo poslovanje dolgoročno ekonomsko vzdržno, in morajo razmišljati o preusmeritvi ali opustitvi. Tudi socialni scenariji (5) na manjših kmetijskih gospodarstvih tega ne morejo izboljšati, saj zaradi porazdelitve sredstev med veliko število manjših gospodarstev ti dodatki ne pomenijo bistvenega izboljšanja stanja, na večjih poljedelskih kmetijah pa vodijo v poslabšanje.

Vinogradniške in sadjarske kmetije

Obravnavali smo dve vinogradniški kmetiji, ki se razlikujeta po tem, ali same predelata grozdje ali ga prodata, ter po velikosti. Dve sadjarski kmetiji se razlikujeta predvsem po velikosti. Glede podpor je enak zaključek kot pri poljedelskih – znižanja, vendar so večji padci podpor prisotni le pri socialno naravnanih scenarijih (5) ter pozitivni pri okoljsko naravnem scenariju z eko-shemo (3C).

Za kmetije v tej skupini je značilno, da podpore predstavljajo sorazmerno nizek delež v prihodkih, kar pomeni, da še tako močno znižanje podpor nima zelo velikih učinkov na bruto dodano vrednost. Te kmetije tudi nimajo tako velikih površin kot večje poljedelske, zato tudi sam obseg podpor ni izrazit.

Pri teh kmetijah so odločilni drugi dejavniki ekonomskega položaja. To je cena proizvoda, ki jo je težko obdržati stabilno. Tveganje zaradi naravnih razmer in spreminjajočih se stroškovno-cenovnih razmerij je v sadjarstvu ključno – bistveno bolj kot ukrepi podpore kmetijske politike. Pri vinogradništvu k temu

lahko dodamo še tržni model, ki ga ima kmetija, kar je pogosto vezano na lastno proizvodnjo vina. Vse kmetije v obravnavi imajo tudi še precej tehnoloških in stroškovnih rezerv, ki so pomembnejše kot podpore.

V tej skupini se je pokazalo tudi - podobno kot pri drugih -, da manjša gospodarstva ustvarijo tako nizke prihodke in bruto dodano vrednost, da morajo iskati alternative, med katerimi je opustitev, glede na delovne vloške, pogosto precej realna opcija.

Govedorejske kmetije s specializirano in kombinirano prirejo mleka

V tej skupini smo analizirali učinke spremenjenih razmer na petih kmetijah, ki se razlikujejo po velikosti, specializiranosti, pasmah, krmi, lokaciji in intenzivnosti prireje. Skupno sporočilo za vse je, da zaradi izgube zgodovinskih plačil prihaja do precejšnjih izgub v podporah. Znižanja dohodkovnih podpor pa zaradi nižjega deleža podpor v prihodkih (kar velja posebej za večja gospodarstva s prirejo mleka) tudi v učinkih na bruto dodano vrednost niso tako izrazita, da bi ogrožala poslovanje. Razlike med scenariji so precejšnje, spremembe na nekaterih tipih kmetij nekoliko ublaži uvedba močne eko-sheme (3C), vendar učinek ni tako močan kot pri poljedelskih kmetijah.

Ekonomska analiza tipov kmetij je pokazala, zakaj manjša gospodarstva opuščajo prirejo mleka. Prihodki in dodana vrednost so enostavno prenizki glede na vloženo delo. Manjša gospodarstva bodo kmalu že tudi taka, ki so še deset let nazaj veljala za velika, danes pa za srednja. Alternative so v različnih preusmeritvah, tudi v ekološko prirejo in predelavo, oboje pa ima seveda svoje zahteve in je realna alternativa le za manjši delež v prirejo mleka usmerjenih kmetij. Pri danes večjih kmetijah pa je veliko tveganje cena in tehnološka učinkovitost. Te kmetije imajo še precej rezerve na obeh področjih in tudi tukaj proračunske podpore izgubljajo osrednjo vlogo kot dejavnik gospodarnosti. Je pa dejstvo, da nihče, ki izgubi nekaj sto, kaj šele nekaj tisoč evrov pričakovanih javnih sredstev, tega ne sprejema ravnodušno, zato potrebuje jasno informacijo, kaj ga čaka in kako naj se prilagodi.

Govedorejske kmetije, specializirane v prirejo mesa

V tej skupini smo obravnavali pet zelo različnih kmetij z rejo krav dojilj ali specializiranih v pitanje. Razlikujejo se po velikosti in lokaciji, po izvoru telet (ali pita samo svoj podmladek ali kupuje teleta) in po začetni masi pitanja. To je skupina, ki zaradi sorazmerno visokih zgodovinskih plačil in visokega deleža podpor v prihodkih tudi največ izgublja. Razlike so večje pri pitanju na temelju nakupa telet in manjše pri rejah s kravami dojiljami, kar je pogojeno tudi s strukturo kmetijskih zemljišč v njihovi uporabi. Manjše kmetije manj izgubljajo, a so njihovi prihodki tako skromni, da tak tip kmetije lahko obstane zgolj kot ljubiteljska reja, ali dopolnitev k drugim virom, ki jih imajo te kmetije.

Med scenariji so kritični za večje rejce predvsem tisti, ki dajejo prednost manjšim kmetijam (scenarij 5). Ključno vprašanje, ki ga ta analiza odpira, pa je, ali je pri tipu kmetij, ki temeljijo na nakupu telet in doslej izrazitih podporah kmetijske politike, v spremenjenih razmerah še kaj možnosti za obstanek in ohranitev. Glede na to, da bo pomemben del plačil z ukinitvijo zgodovinskih pravic odpadel, morajo te kmetije resno razmisliti, kako izboljšati prihodke in dodano vrednost (obseg prireje, krma, zdravstveno varstvo, predvsem pa usmeritev – in z njo povezano trženje – v višjo kakovost).

Kmetije z rejo drobnice

Analizirali smo dva tipa ovčerejskih kmetij, usmerjenih v pitanje jagnjet. Prva je manjša z nekoliko bolj intenzivno prirejo in druga večja ekstenzivna reja na kraških tleh. To je sektor, kjer so razlike med scenariji največje in je ekonomski položaj zelo odvisen od izbire modela kmetijske politike. Scenariji s

poenostavljeno shemo (2) in dodatnimi podporami z eko-shemami (3C) jim občutno izboljšujejo ekonomski položaj. Različna obravnava zemljišč, ki favorizira intenzivne rabe (4B), in različna obravnava velikosti kmetij s plačilom OMD v prvem stebru (scenarij 5) pa poslabšuje položaj v primerjavi z izhodiščnim položajem.

Pri obeh tipih je odvisnost od podpor zelo izrazita in verjetno pogosto tudi pomemben motiv pri izbiri vrste in intenzivnosti kmetijske proizvodnje. Ali so podpore tudi plačilo za ohranitev okolja in narave v tej funkciji, pa bo treba še ugotoviti. Vsekakor se temeljni model kmetijske politike ne bi smel prilagajati njihovim ekonomskim potrebam, ampak je treba to zagotoviti z bolj rezultatsko naravnanimi shemami podpor.

Prašičerejske kmetije

V tej skupini smo analizirali štiri zelo različne prašičerejske kmetije. Razlikujejo se po tem, ali vzrejajo in pitajo na isti kmetiji ali ločeno. Razlikujejo se tudi po velikosti in tem, ali sami pridelajo krmo ali jo večinoma kupujejo. Delež proračunskih prihodkov v strukturi skupnih prihodkov, pa tudi bruto dodane vrednosti kmetij, je sorazmerno nizek. Učinki obravnavanih scenarijev pri kmetijah, ki imajo lastno pridelavo krme, je podoben poljedelskim kmetijam, kar pomeni, da dodatna eko-plačila (v kombinaciji s prerazdelitvenimi in proizvodno vezanimi plačili) lahko celo ohranijo prihodke in dodano vrednost.

Analiza je tudi jasno pokazala, da še pred deset leti srednje velike, danes pa manjše reje, in pitanje na dokupljeni krmi ekonomsko niso vzdržni modeli. Prav tako so opažene velike rezerve v tehnološki učinkovitosti pri vzreji in pitanju, kar lahko pomembno vpliva na gospodarnost prireje.

4.5.2.2 POVZETEK PO SCENARIJIH

Scenariji s poenostavljeno shemo plačil

V tem scenariju se praktično vsa sredstva prvega stebra izplačujejo v obliki enotnega plačila. Rezultati na gospodarnost pridelave in prireje niso niti posebej slabi niti dobri. Ker je višina sorazmerno visoka, najbolj podpre ekstenzivne pridelovalce, vendar tudi za intenzivne pridelovalce ne glede na usmeritev prinaša neko stabilnost. Agrarnopolitično bi jo lahko razumeli kot neko podporo za vse proizvajalce, ti pa se morajo potem odločiti, kaj bodo pridelovali. Model podpore kmetijske politike bi se vsekakor poenostavil.

Nedvomni učinek uveljavitve bi bil nadaljnje spodbujanje ekstenzivne pridelave na večjih gospodarstvih, ki bi dobila dovolj zemljišč. Glede na strukturo rabe bi šlo predvsem za ekstenzivno rabo travinja, na katerem bi izvajali reje živali, katerih usmerjenost v proizvodne rezultate je manj izrazita. Model bi vsekakor zaviral tudi strukturne spremembe v slovenskem kmetijstvu, saj bi dodatno prispeval k zmanjšanju prometa s kmetijskimi zemljišči.

»Zeleni« scenariji

Vsi trije 'zeleni' scenariji temeljijo na različni vrsti eko-shem, in to odvisno od tega, koliko sredstev in za katere površine bi to bilo namenjeno. Zahtev za te ukrepe nismo posebej modelirali, zato je rezultate treba jemati z rezervo, saj je vsako pogojevanje povezano tudi z določenimi stroški, ki pa jih v tej fazi priprave nove politike nismo mogli predvideti. Eko-scheme so se pri nekaterih tipih kmetij (poljedelske in prašičerejske, v manjši meri tudi prireja mleka) pokazale kot možen način korigiranja izgube proračunskih podpor. To je logično, saj z njimi lahko usmerimo dodatna sredstva na določene tipe gospodarstev, vendar morajo ta seveda dajati tudi določene okoljske rezultate. Zato moramo biti

previdni pri interpretaciji rezultatov te analize, ki pa je vsekakor nakazala, da lahko kombinacija osnovnega plačila in primerne izbire eko-scheme daje zanimive ekonomske rezultate. V kolikor bi to pomenilo tudi dobre okoljske in naravovarstvene rezultate, bi bilo to še toliko boljše.

Dva od treh scenarijev sta imela tudi prerazdelitveno plačilo (prvi hektarji po gospodarstvu več) in tudi 10 % sredstev za proizvodno vezana plačila. To je ob eko-schemi v določenih primerih prispevalo, da so dodatna plačila na kmetijo dodatno prispevala k boljšemu rezultatu teh scenarijev v primerjavi z drugimi. Seveda to na drugi strani pomeni poslabšanje za kmetije, ki ne bi bile upravičene do tovrstnih dodatkov, saj so sredstva vzeta iz iste ovojnice.

»Proizvodni« scenariji

Proizvodni scenariji temeljijo na različni višini plačil za različno vrsto rabe zemljišč (ekstenzivne rabe bi dobivale manj, več pa npr. trajni nasadi). Preizkušali smo dve obliki, ki se razlikujeta po višini razlik. Na podlagi naših modelnih rezultatov nas ta scenarij ne prepriča. Ekstenzivno travinje je nastopalo pri reji drobnice in tam je bil viden učinek (korekcija »visokih« javnih podpor za to kategorijo rabe). Pri drugih pa je prinesel nekoliko manjše izgube proračunskih podpor, vendar te niso zelo izrazite. Pri nekaterih tipih kmetij se učinek izravna, ker imajo raznoliko rabo zemljišč, sicer pa je učinek odvisen od stopnje diferenciacije plačila za bolj ekstenzivno travinje. Model lahko logično utemeljujemo z agronomskega stališča, na proizvodnjo ima lahko tudi precejšen motivacijski učinek. Slednji je lahko bolj ključen od same višine podpor na kmetijskih gospodarstvih. Ne gre pa zanemariti administrativne zahtevnosti uvedbe in izvajanja tovrstnega sistema plačil.

»Socialni« scenariji

Socialni scenariji temeljijo na različni višini plačil za različno velikost gospodarstev, ob tem pa tudi na proizvodno vezanih plačilih in deloma tudi plačilu za OMD preko prvega stebra. Na ta način bi po zgledu Evropske komisije poskušali podpirati manjša gospodarstva. Vključitev sredstev 1. stebra v izvajanje OMD plačil se je izkazala kot popolnoma neprimerna, saj je le zniževala sredstva za druge namene in vodila v še večja znižanja podpor.

V analizo smo vključili le nekaj res manjših tipov gospodarstev in ugotovili, da tudi pri teh ni nekega večjega učinka. Tovrstna diferenciacija ne more rešiti slabšega ekonomskega položaja manjših kmetij, ki se lahko ohranjajo predvsem kot ljubiteljske, dopolnilne ali v neki tržni niši.

Tudi pri tem scenariju se iskalci rešitev za vsa vprašanja znotraj predlaganega modela kmetijske politike znajdejo v pasti. Malim kmetijam ne moreš pomagati s hektarskimi plačili. Naj poskušaš še tako povečevati te zneske, skupen izplen je preskromen, da bi lahko ta način kmetovanja ohranili na dolgi rok. Za manjše kmetije, to pa niso kmetije, ki v Sloveniji veljajo za majhne (pod 6 ha), ampak tu lahko govorimo o bistveno večjih številkah, bi pomagalo edino dohodkovno plačilo, to je plačilo po ljudeh, vključenih v delo na takem kmetijskem gospodarstvu. To bi vodilo v radikalno spremembo, ki je SKP zaenkrat ne predvideva, pa tudi sredstev bi zelo hitro zmanjkalo za take načrte.

Scenariji z upravljanjem tveganja

Na primeru vseh reformnih scenarijev smo pogledali tudi, kakšne bi bile posledice za prihodke in dodano vrednost na kmetijah, če bi 10 % proračuna 1. stebra namenili za ukrepe upravljanja s tveganji. To smo simulirali na način, da so se sredstva za ostale ukrepe zmanjšala. Učinek ni posebno velik niti pri tistih, kjer neposredne podpore predstavljajo višje deleže v prihodkih, tako da velja o tem razmisliti, če je seveda jasno, kako in na kakšen način bi jih spravili v življenje. Vendar bi ta delež moral ostati pod

10 %, sicer se bo to seveda precej poznalo na bruto dodani vrednosti vseh tipov kmetij. Dodatna past tovrstnega prerazporejanja sredstev je bržkone tudi v tem, da bi od izločenega dela ovojnice imeli največjo korist tipi, pri katerih so ekonomske posledice reforme najmanj izrazite in v povprečnih letih njihov dohodkovni položaj ni odvisen od proračunskih podpor.

4.5.2.3 UGOTOVITVE IN PRIPOROČILA PO POSAMEZNIH SKUPINAH UKREPOV

Preden podamo končne ugotovitve, s katerimi želimo (seveda v okviru dometa, ki jo pričujoča analiza dopušča) podpreti nosilce odločanja in širšo zainteresirano javnost pri informiranemu odločanju, poskušamo odgovoriti na nekatera vprašanja, ki so že in bodo predmet agrarnopolitične razprave v okviru Strateškega načrta in nove kmetijske politike v Sloveniji.

Imeti ali ne imeti proizvodno vezane podpore?

Manevrski prostor za proizvodno vezane podpore v prihodnjem sistemu kmetijske politike v EU je izrazito omejen. Te so omejene na precej nizek odstotek proračuna in le nekaj sektorjev, ki jih je treba utemeljiti. Z malo sredstev se ne da veliko narediti, predvsem ne, če se razpoložljiva sredstva razporeja na veliko sektorjev. Analiza ni pokazala neke izjemne koristnosti take politike. Prej nasprotno, na ta način se zajedaš v plačila, gre za dodatno administriranje, ekonomski učinki v smislu konkurenčnosti in razvoja so vprašljivi. Najbrž pa imajo precej pomembno psihološko vlogo za tržno proizvodnjo hrane. Vključitev proizvodno vezanih plačil v scenarij s socialno noto najbrž ni bil najbolj posrečen. Kazalo bi preigrati dodatne scenarije, ki bi vključevali tudi proizvodno vezana plačila, zlasti scenarij 4. Najbrž bi jih kazalo nameniti za sektorje, kjer imamo večje neizkoriščene potencialne, in manj zato, da umetno usmerjamo proizvodnjo v sektorje, za katere nimamo proizvodnih virov.

Imeti enotna ali diferencirana osnovna plačila?

Prednosti enotnih in enostavnih plačil nedvomno obstajajo, vendar so tudi pasti in pomanjkljivosti. Tudi če poskušamo reševati na podlagi določenih kriterijev (različni stroški z različno rabo zemljišč, različna ekonomska zmogljivost različnih velikostnih razredov kmetijskih gospodarstev), analiza na tem omejenem vzorcu tipov kmetij ni pokazala neke izjemne prednosti. Lahko pa jih izkoristimo za manjše favoriziranje določene velikostne strukture ali (tudi tehnološko) načina rabe zemljišč, ki je družbeno ali politično bolj zaželen. Na to naj bi odgovoril strateški načrt.

Dejstvo je, da se obseg ekstenzivnega travinja v Sloveniji povečuje, kar je spodbujeno tudi z razmeroma visokimi javnimi podporami za določene ekstenzivne proizvodne sisteme, kar bi se z uvedbo regionalne sheme še stopnjevalo. Nekoliko drugačna je zgodba z velikostnimi razredi, tukaj se diferenciacija pozna in je ekonomsko smiselna, vendar je malih kmetij toliko, da ni nekih posebnih učinkov. Podobno velja tudi za prerazdelitveno plačilo, katerega prednost pa je, da je sorazmerno enostavno.

Različna višina plačil je morda zanimiva z agrarnopolitičnega vidika, podobno kot proizvodno vezana plačila, ni pa nujno, da bi vodila v neke večje učinke. Vsi ti ukrepi povečujejo kompleksnost administriranja v primerjavi z enotnim plačilom pri čisti regionalni shemi. V primerjavi z obstoječim sistemom pa ne gre za dodatno kompleksnost, le pravila bi morala biti dovolj jasno postavljena.

Manjša ali večja eko-shema v prvem stebru?

Eko-shema z dohodkovnimi učinki, ki ima tudi okoljske učinke, je inovacija, do katere so odločevalci kmetijske politike precej zadržani. Doslej smo že imeli nekaj tovrstnih ukrepov, ki so bili financirani predvsem iz ukrepov razvoja podeželja (npr. integrirane pridelave, sonaravna živinoreja). Njihov čas v

drugem stebru se je zaradi rezultatske naravnosti okoljske politike verjetno iztekel, velja pa razmisliti o možnostih v prvem stebru.

Pri nekaterih tipih kmetij je namreč prav udeležba v okviru dosedanjih kmetijsko-okoljsko podnebnih plačil pomembno prispevala k izboljšanju ekonomskih rezultatov poslovanja. Seveda je to le polovica zgodbe. Eko-shema mora imeti jasno okoljsko funkcijo in rezultate. Le-ti pa ne bi smeli biti povezani z veliko dodatnimi stroški in bi lahko bili primerni za financiranje s prvega stebra. Pri odločanju o prihodnji 'arhitekturi' ukrepov s kmetijsko-okoljsko podnebnimi učinki torej ostajamo pred dilemo, ali prenesti del plačil z okrepljeno okoljsko pogojenostjo v 1. steber ali pa se osredotočiti na ukrepe z močnejšimi okoljskimi učinki v 2. stebru.

Sredstva za upravljanje s tveganji v prvem stebru?

Analiza je pokazala, da razmeroma nizek delež v proračunu (predpostavili smo, tako kot Evropska komisija, 10 %), ne vpliva močneje na ekonomski položaj obravnavanih kmetij. Torej, če pripravljavci in odločevalci vedo, kako bi podprli upravljanje s tveganji in za to ne potrebujejo več kot 5-10 % proračuna prvega stebra, potem bi kazalo iti v to smer. V tem obsegu ni nobenih resnih učinkov na gospodarnost posameznih tipov kmetij. Sektorjem, ki so posebej izpostavljeni proizvodnim tveganjem (npr. vinogradništvo, sadjarstvo, poljedelstvo), bi ambicioznejši pristop kmetijske politike pri vzpostavitvi sistema upravljanja s tveganji najbolj koristil. Je pa ob tem treba vzeti v zakup, da bo to prineslo dodatno prerazporeditev denarja med sektorji oz. tipi kmetij.

5. Literatura

- AGMEMOD Partnership (2007). Impact analysis of CAP reform on the main agricultural commodities —Report II AGMEMOD —Member States results. edited by L. Bartova and R. M'barek, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- ARSO, 2016a. Kazalci okolja v Sloveniji. [KM14] Izpusti metana in didušikovega oksida. URL http://kazalci.arso.gov.si/?data=indicator&ind_id=791#goal
- ARSO, 2016b. Kazalci okolja v Sloveniji. [NB12] Evropsko pomembni habitatni tipi. URL http://kazalci.arso.gov.si/?data=indicator&ind_id=786
- ARSO, 2016c. Kazalci okolja v Sloveniji. [KM01] Poraba sredstev za varstvo rastlin. URL http://kazalci.arso.gov.si/?data=indicator&ind_id=810
- Avsec, F., Erjavec, E., 2005. Evropsko kmetijsko pravo. GV Založba, Ljubljana.
- Bedrač, M., Kožar, M., Moljk, B., Brečko, J., Pintar, M., Travnikar, T., Zagorc, B., 2017. Poročilo o stanju kmetijstva, živilstva, gozdarstva in ribištva 2016. Kmetijski inštitut Slovenije; Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ljubljana.
- Baldwin, R., C. Wyplosz (2015) » The Economics of European Integration. The MacGraw-Hill Companies: London.
- Bayne (eds.) The new economic diplomacy: decision-making and negotiation in international economic relations, 341–358 (Aldershot: Ashgate).
- Baracuh, B. (2011) "Brazilian Economic Diplomacy: Agriculture and the WTO" in S. Woolcock and N. Breen J.P., Hennessy T.C., Thorne F.S. (2005). The effect of decoupling on the decision to produce: An Irish case study. Food Policy, 30: 129-144
- Buyse J., Huylenbroeck G.V., Lauwers L. (2007). Normative, positive and econometric mathematical programming as tools for incorporation of multifunctionality in agricultural policy modelling. Agriculture, Ecosystems & Environment, 120, 1: 70-81
- Boland, L. (1984) The Foundations of Economic Method (London: Geo. Allen & Unwin).
- Boylan, T. A. and P. F. O'Gorman (2006) Beyond rhetoric and realism in economics. Towards a reformulation of economic methodology (London and New York: Routledge).
- Buckwell, A. and S. Tangermann (1999) "The future of direct payments in the context of Eastern enlargement", Economic Policy in Transition Economies, 9 (3), 229–52.
- Bureau, J.-C. (2012) "Where Is the Common Agricultural Policy Heading?", Intereconomics, 6, 316–321.
- Buller, H., G. A. Wilson and A. Höll (eds.) (2000) Agri-environmental policy in the EU (Aldershot, Burlington: Ashgate).
- Chartier, O., Cronin, 2016. Mapping and analysis of the implementation of the CAP. Final report. Publication office of the European Union, Luxembourg.
- Coleman, W. D., G. D. Skogstad and M. M. Atkinson (1997) "Paradigm Shifts and Policy Networks: Cumulative Change in Agriculture", Journal of Public Policy, 16 (3), 273–301.
- Coleman, W.D., Tangermann, S., 1999. The 1992 CAP Reform, the Uruguay Round and the Commission: Conceptualizing Linked Policy Games. JCMS J. Common Mark. Stud. 37, 385–405.
- Crombez, C. (2008) "Institutional Reform and Agricultural Policy Reform" in J. F. M. Swinnen (ed.) The Perfect Storm: The Political Economy of the Fischer Reforms of Common Agricultural Policy, 25–40 (Brussels: Centre for European Policy Studies).
- Crombez, C., L. Knops and J. F. M. Swinnen (2012) "Reform of the Common Agricultural Policy Under the Co-decision Procedure", Intereconomics, 6, 336–342.
- Cunha, A. (2004) "A role for direct payments? The Doha round, EU enlargement and prospects for CAP reform" in A. Swinbank and R. Tranter, A bond scheme for CAP reform, 149–167 (Reading: Centre for agricultural strategy, the University of Reading, CABI publishing).
- Daugbjerg, C. (1999) "Reforming the CAP: Policy Networks and Broader Institutional Structures", Journal of Common Market Studies, 37(3), 407–428.

- Daugbjerg, C. and A. Swinbank (2004) "The CAP and EU Enlargement: Prospects for an Alternative Strategy to Avoid the Lock-in of CAP Support", *Journal of Common Market Studies*, 42 (1): 99–119
- Daugbjerg, C. and A. Swinbank (2011) "Explaining the 'Health Check' of the Common Agricultural Policy: budgetary politics, globalisation and paradigm change revisited", *Policy Studies*, 32 (2), 127–41.
- de Gorter, H. and J. F. M. Swinnen (1994) "The Economic Polity of Farm Policy", *Journal of Agricultural Economics*, 45, 312–326.
- ECA, 2018. Future of the CAP. Briefing paper. European Court of Auditors, Luxembourg.
- ECA, 2017. Rural Development Programming: less complexity and more focus on results needed. Special report no. 16/2017. European Court of Auditors, Luxembourg.
- EEA, 2013. The European Grassland Butterfly Indicator: 1990–2011 (EEA Technical report No. 11/2013). European Environment Agency, Copenhagen.
- Erjavec, Emil. 2018. CAP strategic planning: scope and implications. CAP reform blog. 21. Junij 2018. <http://capreform.eu/cap-strategic-planning-scope-and-implications/>
- Erjavec, K. and E. Erjavec (2009) "Changing EU Agricultural Policy Discourses? The Discourse Analysis of Commissioner's Speeches 2000–2007", *Food Policy*, 34, 218–26.
- Erjavec, K., E. Erjavec and L. Juvančič (2009) "New Wine in Old Bottles: Critical Discourse Analysis of the Current Common EU Agricultural Policy Reform Agenda", *Sociologia Ruralis*, 49 (1), 41–55.
- Erjavec, E., Erjavec, K., Lovec, M., 2015a. From "Greening" to "Greenwash": Drivers and Discourses of the CAP 2020 "Reform," in: *The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm*. Centre for European policy studies (CEPS); Rowman and Littlefield International, Brussels; London, pp. 215–244.
- Erjavec E., Volk T., Rednak M. (2011). Ocena učinkov reforme SKP na slovensko kmetijstvo. Študija za Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano po pogodbi št. 2311-10-000159 v okviru strokovno-raziskovalne podpore pri spremljanju in oceni učinkov reforme kmetijske politike. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ljubljana.
- European Commission (2018a). Commission staff working document – Impact Assessment. Accompanying the legislative proposals on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the Common agricultural policy (CAP Strategic Plans), on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and establishing a common organisation of the markets in agricultural products. Brussels, 1.6.2018 SWD(2018) 301 final, part 3/3. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2018/EN/SWD-2018-301-F1-EN-MAIN-PART-3.PDF>
- European Commission (2018b). A modern budget for a Union that protects, empowers and defends – The multiannual financial framework 2021-2027. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Bruselj, 2.5.2018.
- European Commission (2018c). EU Agricultural Outlook for markets and income 2018-2030. European Commission, DG Agriculture and Rural Development, Brussels. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/medium-term-outlook-2018-report_en.pdf
- European Commission (2011). Commission Staff Working Paper Executive Summary of the Impact Assessment - Common Agricultural Policy towards 2020. Brussels, 20.10.2011 SEC(2011) 1154 final/2. https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/policy-perspectives/impact-assessment/cap-towards-2020/report/summary_en.pdf
- Evropska komisija (2018). Predlog Uredba Evropskega Parlamenta in Sveta o določitvi pravil o podpori za strateške načrte, ki jih pripravijo države članice v okviru skupne kmetijske politike (strateški načrti SKP) in se financirajo iz Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) ter o razveljavitvi Uredbe (EU) št. 1305/2013

- Evropskega parlamenta in Sveta in Uredbe (EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta. Bruselj, 1.6.2018, COM(2018) 392 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0392&from=EN>
- Evropska komisija, 2018a. Legal texts and factsheets on the EU budget for the future. URL https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheets-long-term-budget-proposals_en
- Evropska komisija, 2018b. Natural resources and environment - legal texts and factsheets. URL https://ec.europa.eu/commission/publications/natural-resources-and-environment_en
- Evropska komisija, 2017a. EU Agricultural outlook for the agricultural markets and income 2017-2030 (18/12/2017). Evropska komisija, Bruselj.
- Evropska komisija, 2017b. Prihodnost preskrbe s hrano in kmetijstva. Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, Bruselj, 29.11.2017, COM(2017) 713 final. https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/future-of-cap/future_of_food_and_farming_communication_sl.pdf
- Evropska komisija, 2015a. Technical Handbook on the Monitoring and Evaluation Framework of the Common Agricultural Policy 2014–2020. Evropska komisija. Generalni direktorat za kmetijstvo in razvoj podeželja, Bruselj.
- Evropska komisija, 2015b. Commission staff working document. Better regulation guidelines. COM(2015) 215 final. Evropska komisija, Strasbourg.
- Evropska komisija, 2013. Overview of CAP Reform 2014-2020 (No. No. 5), Agricultural Policy Perspectives Brief.
- Evropska komisija, 2010. EVROPA 2020 Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast. KOM(2010) 2020 končno.
- EUROSTAT, 2018a. Standard Output Coefficients. URL <http://ec.europa.eu/eurostat/web/agriculture/so-coefficients>
- EUROSTAT, 2018b. EUROSTAT. Statistics Explained. Agri-environmental indicator - population trends of farmland birds. URL http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agri-environmental_indicator_-_population_trends_of_farmland_birds
- EUROSTAT, 2013. Methodology and Handbook Eurostat/OECD: Nutrient Budgets. EU-27, Norway, Switzerland. Evropska komisija, EUROSTAT, Luxembourg.
- Farm Europe (2018). Financial impact of Brexit on the CAP budget of the EU Member States. <https://www.farm-europe.eu/travaux/financial-impact-of-brexit-on-the-cap-budget-of-the-eu-member-states/>
- FAO, 2002. The State of Food Insecurity in the World 2001. Organizacija Združenih narodov za prehrano in kmetijstvo, Rim.
- Fennell, R., 2002. The common agricultural policy: continuity and change. Clarendon Press; Oxford University Press, Oxford; New York.
- Fouilleux, E. (2004) "CAP Reforms and Multilateral Trade Negotiations: Another View on DiscourseEfficiency", West European Politics, 27 (2), 235–55.
- FURS, 2018. Vračilo trošarine za energente, porabljene za pogon kmetijske in gozdarske mehanizacije. Podrobnejši opis. 3. izdaja, marec 2018. Ministrstvo za finance RS, Finančna uprava RS, Ljubljana.
- Gardner, B. (1996) European Agriculture: Policies, Production and Trade (London: Routledge).
- Garzon, I., 2006. Reforming the common agricultural policy: history of a paradigm change. Palgrave Macmillan, Basingstoke; New York.
- Grant, W. (1997) The Common Agricultural Policy (London: Macmillan).
- Greer, A. (2005) Agricultural Policy in Europe. Amnchester and New York: Manchester University Press.
- Henke, R., Pupo D'Andrea, M.R., Benos, T., Castellotti, T., Pierangeli, F., Lironcurti, S.R., De Filippis, F., Giua, M., Rosatelli, L., Resl, T., Heinschink, T., 2015. Implementation of the First Pillar of the

- CAP 2014 - 2020 in the EU Member States. Study for European Parliament's Committee on Agriculture and Rural Development. European Parliament, European Union.
- Hill, B. (2012) *Understanding the Common Agricultural Policy*. London and New York: Earthscan.
- Hollis, M. (1996) *Essays in the Philosophy of Social Science* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Jongeneel R.A. (2018). The CAP support beyond 2020: assessing the future structure of direct payments and the rural developments interventions in the light of the EU agricultural and environmental challenges. Research for AGRI Committee, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels.
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617502/IPOL_STU\(2018\)617502_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617502/IPOL_STU(2018)617502_EN.pdf)
- Josling, T. (2008) "External influences on CAP reforms: A historical perspective" in J. F. M. Swinnen (ed.) *The Perfect Storm: The Political Economy of the Fischer Reforms of Common Agricultural Policy*, 57-75 (Brussels: Centre for European Policy Studies).
- Josling, T. E., S. Tangermann and T. K. Warley (1996) *Agriculture in the GATT* (London: Macmillan).
- Kay, A. (2003) "Path dependency and the CAP", *Journal of European Public Policy*, 10 (3), 405-420.
- Kavčič, Stane, Erjavec, Emil. *Ocena dohodkovnega položaja slovenskega kmetijstva po pristopu k Evropski uniji*. V: Kavčič, Stane (ur.), Erjavec, Emil (ur.), Kuhar, Aleš (ur.). *Slovensko kmetijstvo in Evropska unija*. 1. izd. Ljubljana: Društvo agrarnih ekonomistov Slovenije – DAES. 2003, str. 37-52.
- King, G., R. O. Keohane and S. Verba (1994) *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research* (Princeton: Princeton University Press).
- KIS, 2018. *Bilančni presežek dušika v kmetijstvu v Sloveniji v letih 1992–2016*. Kmetijski inštitut Slovenije, Ljubljana.
- Kmetijski inštitut Slovenije. (2018). *Modelne kalkulacije – izvirna podatkovna zbirka*. Interni elektronski vir, Kmetijski inštitut Slovenije, Ljubljana.
- Koester, U. (1977) "The Redistributive Effects of the EC Common Agricultural Policy", *European Review of Agricultural Economics*, 4 (4), 321-345.
- Koester, U. and Ali El-Agraa (2007) "The Common agricultural policy" in A. M. El-Agraa (ed.) *The European Union. Economics and policies*, 8th edn, 373-410 (Cambridge: Cambridge university press).
- Kovačič, M., Perpar, A., 2002. Typology and development characteristics of rural areas in Slovenia, in: *Podeželje Na Prelomu Tisočletja: Problemi in Izzivi*, Dela. Presented at the Mednarodna znanstvena geografska konferenca 2001, Oddelek za geografijo, Filozofska fakulteta, Univerza v Ljubljani, Ljubljana, pp. 85-99.
- Lara P. (1993). Multiple objective fractional programming and livestock ration formulation: A case study for dairy cow diets in Spain. *Agricultural Systems*, 41, 3: 321-334
- Lara, P. & Romero, C. (1994). Relaxation of Nutrient Requirements on Livestock Rations through Interactive Multigoal Programming. *Agricultural Systems* 45: 443-453
- Lawson, T. (1998) *Economics and reality* (London and New York: Routledge).
- Legg, W. (2003) »Presidential Address Agricultural Subsidies: Measurement and Use in Policy Evaluation«, *Journal of Agricultural Economics*, 53 (2), 175 -201
- Linstone, H.A., Turoff, M. (Eds.), 2002. *The Delphi Method. Techniques and Applications*.
- Lovec, M. and E. Erjavec (2012) "'Big bang' enlargement and Common agricultural policy Reform", *Društvena istraživanja*, 21 (1), 219-238.
- Lovec, M. and E. Erjavec (2013) "The common agricultural policy health check: time to check the health of the theory of the reform?", *Journal of international relations and development*, 16 (1), 111-137.
- Lovec, M. and E. Erjavec (2015) "The co-decision trap: how the co-decision procedure hindered CAP reform", *Intereconomics*, 50 (1), 52-58.

- Lynggaard, K. and P. Nedergaard (2009) "The Logic of Policy Development: Lessons Learned from Reform and Routine within the CAP 1980-2003", *Journal of European Integration*, 31 (3), 291-309.
- Majewski E., Dalton G., Was A. (2006). Anticipated impacts of decoupling on the pattern of production in Poland. V: 93rd Seminar of the EAAE. Impacts of decoupling and cross compliance on Agriculture in the EU, Prague, Czech Republic, 22-23 sep. 2006
- Matthews, A., 2018a. The greening architecture in the new CAP. CAP Reform Blog. URL <http://capreform.eu/the-greening-architecture-in-the-new-cap/>
- Matthews, A., 2018b. Why capping will be a mirage. CAP Reform Blog. URL <http://capreform.eu/why-capping-will-be-a-mirage/>
- Matthews A. (2018c). Update on the budgetary framework for the CAP post 2020 negotiations. <http://capreform.eu/update-on-the-budgetary-framework-for-the-cap-post-2020-negotiations/>
- Matthews A. (2018d). Commission assaults rural development spending to protect direct payments. <http://capreform.eu/commission-assaults-rural-development-spending-to-protect-direct-payments/>
- Matthews A. (2018e). Evaluating the legislative basis for the new CAP Strategic Plans. <http://capreform.eu/evaluating-the-legislative-basis-for-the-new-cap-strategic-plans/>
- Matthews A. (2018f). More on capping direct payments. <http://capreform.eu/more-on-capping-direct-payments-2/>
- MF, 2018. Obrazložitev sprejetega proračuna Republike Slovenije za leto 2018. 11 – Kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrana. Ministrstvo za finance RS, Ljubljana.
- MF, 2017. Obrazložitev sprejetega proračuna Republike Slovenije za leto 2017. 11 – Kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrana. Ministrstvo za finance RS, Ljubljana.
- Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (2019). Naša hrana, podeželje in naravni viri po 2021. Strateški okvir razvoja slovenskega kmetijstva, predelave hrane in podeželja. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ljubljana. http://www.mkgp.gov.si/fileadmin/mkgp.gov.si/pageuploads/zakonodaja/predpisi/6_21.3.2_019/RESOLUCIJA_22_marec.pdf
- Ministrstvo za kmetijstvo in gozdarstvo, 1992. Strategija razvoja slovenskega kmetijstva. Ministrstvo za kmetijstvo in gozdarstvo, Ljubljana.
- MKGP, 2018a. Odločitve Republike Slovenije v zvezi z zadevami Evropske unije. Predlog za obravnavo (št. 542-105/2018/1).
- MKGP, 2018b. Navodila za uveljavljanje ukrepov kmetijske politike 2018. Februar 2018. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano RS, Ljubljana.
- MKGP, 2017a. Program razvoja podeželja RS za obdobje 2014-2020 (CCI 2014SI06RDNP001). Različica 5.1.
- MKGP, 2017b. Navodila za uveljavljanje ukrepov kmetijske politike 2017. Junij 2017. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano RS, Ljubljana.
- MKGP, 2017c. Strategija za izvajanje šolske sheme v Sloveniji za šestletno obdobje od šolskega leta 2017/2018 do 2022/2023 (št. 024-15/2016/6). Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano RS, Ljubljana.
- MKGP, 2017d. Načrt razvoja namakanja in rabe vode za namakanje v kmetijstvu v Republiki Sloveniji do leta 2023 in Program ukrepov za izvedbo Načrta razvoja namakanja in rabe vode za namakanje v kmetijstvu v Republiki Sloveniji do leta 2023. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano RS, Ljubljana.
- MKGP, 2017e. Operativni program za izvajanje Nacionalnega gozdnega programa 2017–2021. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano RS, Ljubljana.
- MKGP, 2016a. Program ukrepov na področju čebelarstva v Republiki Sloveniji v letih 2017–2019. Marec 2016. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano RS, Ljubljana.

- MKGP, 2016b. Program varstva biotske raznovrstnosti v živiloreji za obdobje 2017–2023. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano RS, Ljubljana.
- MKGP, 2015. Akcijski in komunikacijski načrt Mreže za podeželje za obdobje 2014–2020 (št. 3310-8/2015/1). Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano RS, Ljubljana.
- MKGP, 2011. Akcijski načrt Strategije prilagajanja slovenskega kmetijstva in gozdarstva podnebnim spremembam za leti 2010 in 2011 - prečiščeno besedilo. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano RS, Ljubljana.
- MKGP, 2008. Strategija prilagajanja slovenskega kmetijstva in gozdarstva podnebnim spremembam. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano RS, Ljubljana.
- MKGP, ZSPM & KGZS, 2016. Akcijski načrt dela z mladimi kmeti 2016–2020. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano RS; Zveza slovenske podeželske mladine; Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije, Velike Pece.
- MKO, 2014. Strategija za izvajanje Resolucije o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020. Ministrstvo za kmetijstvo in okolje RS.
- MKO, 2013. Prioritised Action Framework (PAF) for Natura 2000 – For the EU Multiannual Financing Period 2014-2020. Slovenia. Ministrstvo za kmetijstvo in okolje RS, Ljubljana.
- MKGP & MGRT, 2012. Akcijski načrt za povečanje konkurenčnosti gozdno-lesne verige v Sloveniji do leta 2020 »Les je lep« (št. 34000-1/2012/6). Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano RS, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo RS, Ljubljana.
- Moravcsik, A., 1998. The choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht, Cornell studies in political economy. Cornell University Press, Ithaca (New York).
- Moravcsik, A. and F. Schimmelfennig (2009) "Liberal Intergovernmentalism" in T. Diez and A. Wiener (eds.) *European Integration Theory*, 67–87 (Oxford: Oxford University Press).
- Moyer, H.W., Josling, T.E., 2002. Agricultural policy reform. Politics and Process in the EU and US in the 1990s. Ashgate, Aldershot.
- MVZT, MKGP & ARRS, 2011. Sklep o izvajanju in financiranju Ciljnega raziskovalnega programa »Zagotovimo si hrano za jutri« v obdobju 2011 do 2020.
- OECD, 2017. Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the European Union: The Common Agricultural Policy 2014-20. OECD Publishing, Paris.
- OECD, 2015. Frascati Manual 2015. Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development, The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities. OECD Publishing, Pariz.
- Olper, A. (2001) "Determinants of agricultural protection: The role of democracy and institutional setting", *Journal of Agricultural Economics*, 52 (2), 75–92.
- Oskam, A., G. Meester and H. Silvis (eds.) (2010) *EU policy for agriculture, food and rural areas* (Wageningen: Wageningen academic publishers).
- Pokrivcak, J., H. de Gorter and J. F. M. Swinnen (2001) "Does a 'Restaurant Table Effect' exist with the EU's Common Agricultural Policy? A Note", *Journal of Agricultural Economics*, 52 (3), 28–30.
- Pokrivcak, J., C. Crombez and J. F. M. Swinnen (2006) "The status quo bias and reform of the common agricultural policy: Impact of voting rules, the European Commission and external changes", *European Review of Agricultural Economics*, 33 (4), 562–90.
- Pokrivcak, J. and J. F. M. Swinnen (2004) "Decision-making on the CAP of the EU: the influence of the european commission" in G. Van Huylenbroeck, W. Verbeke and L. Lauwers (eds.) *Role of institutions in rural policies and agricultural markets*, 123–136 (Amsterdam: Elsevier).
- Potter, C. and M. Tilzey (2005) "Agricultural Policy Discourses in the European Post-Fordist Transition: Neo-liberalism, Neo-mercantilism and Multifunctionality", *Progress in Human Geography*, 29 (5), 581–601.
- Potter, C. and M. Tilzey (2007) "Agricultural Multifunctionality, Environmental Sustainability and the WTO: Resistance or Accommodation to the Neoliberal Project for Agriculture?", *Geoforum*, 38 (207), 1290–303.

- Radej, B., Golobič, M., Macur, M., Dragoš, S., 2011. Vrednotenje politik: obzorja nove miselnosti. Vega, Ljubljana.
- Rednak, M., Erjavec, E., Volk, T., Kavčič, S. (2005). Distributivni učinki spremenjene politike neposrednih plačil na slovensko kmetijstvo. V: KAVČIČ, Stane (ur). Slovenija v EU – izzivi za kmetijstvo, živilstvo in podeželje. 3. konferenca DAES, Moravske Toplice, 10.-11. november 2005. 1. izd. Ljubljana: Društvo agrarnih ekonomistov Slovenije – DAES. 2005, str. 13-27.
- Rednak, M., Erjavec, E., Volk, T., Zagorc, B., Moljk, B., Kavčič, S., Kožar, M., Turk, J., Rozman, Č., Vučko, I.. Analiza učinkov kmetijske politike z modelom tipičnih kmetijskih gospodarstev: zaključno poročilo CRP projekta V4-0361. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano in Javna agencija za raziskovalno dejavnost. Ljubljana: Kmetijski inštitut Slovenije, 2009. 69 str.
- Rehman T., Romero C. (1984). Multiple-criteria decision-making techniques and their role in livestock ration formulation. *Agricultural Systems*, 15, 1: 23-49
- Rehman T., Romero C. (1987). Goal Programming with penalty functions and livestock ration formulation. *Agricultural Systems*, 23, 2: 117-132
- Ritson, C., D. Harvey (1997) »The Common agricultural policy« (Wallingford: CAB international),.
- Romero, C., & Rehman, T. (2003). Multiple criteria analysis for agricultural decisions (Vol. 11). Elsevier.
- Rossi, P.H., Freeman, H.E., Lipsey, M.W., 1999. Evaluation: a systematic approach, 6th ed. ed. SAGE Publications, Thousand Oaks (CA).
- Salamon P., Banse M., Barreiro-hurlé J., Chaloupka O., Donnellan T., Erjavec E., Fellmann F., Hanrahan K., Hass M., Jongeneel R., Laquai V., vanLeeuwen M., Molnár A., Pechrová M., Salputra G., Baltussen W., Efken J., Hélaine S., Jungehülsing J., von Ledebur O., Rac I., Santini F. (2017). Unveiling diversity in agricultural markets projections: from EU to Member States. A medium-term outlook with the AGMEMOD model. JRC Technical Report, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Schimmelfennig, F., Sedelmeier, U., 2002. Theorizing EU enlargement: research focus, hypotheses, and the state of research. *J. Eur. Public Policy* 9, 500–528.
- Shrestha S., Hennessy T., Hynes S. (2007). The effect of decoupling on farming in Ireland: A regional analysis. *Irish Journal of Agricultural and Food Research*, 46: 1-13
- Shucksmith, M., K. J. Thomson and D. Roberts (ed.) (2005) *The CAP and the regions: the territorial impact of the CAP* (Wallingford, Cambridge: CABI publishing).
- Skogstad, G. (1998) "Ideas, paradigms and institutions: agricultural exceptionalism in the European Union and the United States", *Governance*, 11 (4), 463–90.
- Stele, A., Žaucer, I., 2013. O kmetijstvu doma in drugje po EU, Zbirka Brošure / Statistični urad Republike Slovenije. Statistični urad Republike Slovenije, Ljubljana.
- SURS, 2017a. Metodološko pojasnilo. Ekonomski računi za kmetijstvo. Statistični urad Republike Slovenije, Ljubljana.
- SURS, 2017b. Metodološko pojasnilo. Struktura kmetijskih gospodarstev. Statistični urad Republike Slovenije, Ljubljana.
- Swinbank, A., 1989. The Common Agricultural Policy and the Politics of European Decision Making. *JCMS J. Common Mark. Stud.* 27, 303–322.
- Swinbank, A. (1999) "EU Agriculture, Agenda 2000 and the WTO Commitments", *World Economy*, (1), 41–54. Swinbank, A. and C. Daugbjerg (2006) "The 2003 CAP Reform: Accommodating WTO Pressures",
- Swinnen, J. F. M. and H. Gorter (1993) "Why Small Groups and Low Income Sectors Obtain Subsidies: The 'Altruistic' Side Of A 'Self-Interested' Government", *Economics and Politics*, 5 (3), 285–93.
- Swinnen, J.(2010) "The Political Economy of Agricultural and Food Policies: Recent Contributions, New Insights, and Areas for Further Research", *Applied Economic Perspectives and Policy*, 32 (1), 33-58.

- Swinnen, J. (Ed.), 2015. The political economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy: an imperfect storm. Centre for European policy studies (CEPS); Rowman and Littlefield International, Brussels; London.
- Tangermann, S. (1979) "Germany's role within the CAP: Domestic Problems in International Perspective", *Journal of Agricultural Economics*, 30, 241-57.
- Tangermann, S. (2012) "CAP Reform and the Future of Direct Payments", *Intereconomics*, 6: 321-26.
- Tilzey, M. (2006) "Neo-liberalism, the WTO and New Modes of Agri-environmental Governance in the European Union, the USA and Australia", *International Journal of Sociology of Food and Agriculture*, 14 (1), 1-28.
- Tongeren, v.F., H.v. Meijl, Y. Surry (2001): »Global models applied to agricultural and trade policies: a review and assessment«, *Agricultural Economics*, 26, 149–172.
- Tracy, M., 1993. Food and agriculture in a market economy: an introduction to theory, practice and policy. *Agricultural Policy Studies*, La Hutte.
- Uradni list EU, 2018. Predlog Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi pravil o podpori za strateške načrte, ki jih pripravijo države članice v okviru skupne kmetijske politike (strateški načrti SKP) in se financirajo iz Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) ter o razveljavitvi Uredbe (EU) št. 1305/2013 Evropskega parlamenta in Sveta in Uredbe (EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta (COM/2018/392 final - 2018/0216 (COD)).
- Uradni list EU, 2017. Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij Prihodnost preskrbe s hrano in kmetijstva (COM/2017/0713 final).
- Uradni list EU, 2013a. Uredba Sveta (EU, EURATOM) št. 1311/2013 z dne 2. decembra 2013 o večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020 (OJ L 347).
- Uradni list EU, 2013b. Uredba (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 352/78, (ES) št. 165/94, (ES) št. 2799/98, (EC) No 814/2000, (ES) št. 1290/2005 in (ES) št. 485/2008 (OJ L 347).
- Uradni list EU, 2013c. Uredba (EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. december 2013 o pravilih za neposredna plačila kmetom na podlagi shem podpore v okviru skupne kmetijske politike ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 637/2008 in Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 (OJ L 347).
- Uradni list EU, 2013d. Uredba EU št. 1308/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o vzpostavitvi skupne ureditve trgov kmetijskih proizvodov in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 922/72, (EGS) št. 234/79, (ES) št. 1037/2001 in (ES) št. 1234/2007 (OJ L 347).
- Uradni list EU, 2013e. Uredba (EU) št. 1305/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 (OJ L 347).
- Uradni list EU, 2012. Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije (OJ C 326).
- Uradni list EU, 2007. Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti (OJ C 306).
- Uradni list EU, 2002. Uredba (ES) št. 178/2002 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2002 o določitvi splošnih načel in zahtevah živilske zakonodaje, ustanovitvi Evropske agencije za varnost hrane in postopkih, ki zadevajo varnost hrane (OJ L 31).
- Uradni list EU, 1992. Direktiva Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (OJ L 206).
- Uradni list RS, 2018a. Uredba o shemah neposrednih plačil (UL RS št. 2/15, 13/15, 30/15, 103/15, 36/16, 84/16, 23/17 in 5/18).
- Uradni list RS, 2018b. Uredba o navzkrižni skladnosti (UL RS št. 97/15, 18/16, 84/16 in 5/18).

- Uradni list RS, 2018c. Zakon o kmetijstvu (UL RS št. 45/08, 57/12, 90/12 – ZdZPVHVVR, 26/14, 32/15, 27/17 in 22/18).
- Uradni list RS, 2018d. Pravilnik o načinu vračila trošarine za energente, ki se porabijo za kmetijsko in gozdarsko mehanizacijo (UL RS št. 70/17 in 8/18).
- Uradni list RS, 2018e. Uredba o izvajanju podpornega programa v vinskem sektorju (UL RS št. 38/16, 23/17, 76/17 in 35/18).
- Uradni list RS, 2018f. Uredba o izvajanju podukrepa Ustanavljanje skupin in organizacij proizvajalcev v kmetijskem in gozdarskem sektorju iz Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020 (UL RS št. 28/18).
- Uradni list RS, 2018g. Uredba o ukrepih kmetijsko-okoljska-podnebna plačila, ekološko kmetovanje in plačila območjem z naravnimi ali drugimi posebnimi omejitvami iz Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020 (UL RS št. 16/16, 51/16, 84/16, 15/17, 63/17, 68/17 in 5/18).
- Uradni list RS, 2018h. Uredba o ukrepu dobrobit živali iz Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020 v letu 2018 (UL RS št. 38/17, 10/18 in 19/18).
- Uradni list RS, 2018i. Uredba o izvajanju lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, v programskem obdobju 2014–2020 (UL RS št. 42/15, 28/16, 73/16, 72/17 in 23/18).
- Uradni list RS, 2018j. Zakon o veterinarstvu (UL RS št. 33/01, 45/04 – ZdZPKG, 62/04 – odl. US, 93/05 – ZVMS, 90/12 – ZdZPVHVVR in 22/18).
- Uradni list RS, 2018k. Zakon o veterinarskih merilih skladnosti (UL RS št. 93/05, 90/12 – ZdZPVHVVR, 23/13 – ZZZiv-C, 40/14 – ZIN-B in 22/18).
- Uradni list RS, 2018l. Zakon o zdravstvenem varstvu rastlin (UL RS št. 62/07, 36/10, 40/14 – ZIN-B in 21/18 – ZNOrg).
- Uradni list RS, 2018m. Zakon o semenskem materialu kmetijskih rastlin (UL RS št. 25/05, 41/09, 32/12, 90/12 – ZdZPVHVVR in 22/18).
- Uradni list RS, 2017a. Uredba o izvajanju šolske sheme (UL RS št. 26/17).
- Uradni list RS, 2017b. Uredba o sofinanciranju zavarovalnih premij za zavarovanje primarne kmetijske proizvodnje in ribištva (UL RS št. 89/14, 2/15, 3/15, 98/15, 28/16, 81/16 in 66/17).
- Uradni list RS, 2017c. Uredba o pomoči ob nepredvidljivih dogodkih v kmetijstvu (UL RS št. 45/14, 65/14, 32/15, 84/15, 3/17 in 4/17 – popr.).
- Uradni list RS, 2017d. Uredba o ureditvi trga z vinom (UL RS št. 6/12, 38/12, 24/13, 66/14, 38/16 in 14/17).
- Uradni list RS, 2017e. Uredba o metodah vzorčenja proizvodov in izvajanju uredbe (ES) o mejnih vrednostih ostankov pesticidov v ali na hrani in krmi rastlinskega in živalskega izvora (UL RS št. 31/17).
- Uradni list RS, 2017f. Odlok o finančni pomoči za izpad krme v živinorejski proizvodnji na kmetijskem gospodarstvu (UL RS št. 38/17).
- Uradni list RS, 2017g. Odlok o finančni pomoči za nadomestilo škode v čebelarstvu v letu 2017 (UL RS št. 55/17).
- Uradni list RS, 2017h. Uredba o izvajanju ukrepa Sheme kakovosti za kmetijske proizvode in živila iz Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020 (UL RS št. 67/16 in 68/17).
- Uradni list RS, 2017i. Uredba o izvajanju ukrepa naložbe v osnovna sredstva in podukrepa podpora za naložbe v gozdarske tehnologije ter predelavo, mobilizacijo in trženje gozdarskih proizvodov iz Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020 (UL RS št. 104/15, 32/16, 66/16, 14/17, 38/17 in 40/17 – popr.).
- Uradni list RS, 2017j. Uredba o izvajanju podukrepa pomoč za zagon dejavnosti za mlade kmete iz Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020 (UL RS št. 55/15, 38/16, 84/16 in 19/17).

- Uradni list RS, 2017k. Uredba o izvajanju podukrepa pomoč za zagon dejavnosti, namenjene razvoju majhnih kmetij, iz Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020 (UL RS št. 47/17).
- Uradni list RS, 2017l. Uredba o ukrepih za sanacijo in obnovo gozda po naravni nesreči žledu med 30. januarjem in 10. februarjem 2014 iz Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020 (UL RS št. 3/16 in 63/17).
- Uradni list RS, 2017m. Uredba o izvajanju ukrepa Sodelovanje iz Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020 (UL RS št. 68/17).
- Uradni list RS, 2017n. Odredba o Programu promocije za obdobje od 2016 do 2018 (UL RS št. 21/16 in 25/17).
- Uradni list RS, 2017o. Uredba o javni službi nalog rastlinske genske banke (UL RS št. 60/17).
- Uradni list RS, 2017p. Uredba o načinu in obveznostih izvajanja javne službe kmetijskega svetovanja (UL RS št. 60/17).
- Uradni list RS, 2017q. Javni razpis za sofinanciranje kmetijskega izobraževanja – praktični pouk v letu 2017 (UL RS št. 12/17).
- Uradni list RS, 2017r. Uredba o javnih službah strokovnih nalog v proizvodnji kmetijskih rastlin (UL RS št. 60/17).
- Uradni list RS, 2017s. Uredba o javni službi nalog rastlinske genske banke. Priloga: Program javne službe nalog rastlinske genske banke za obdobje 2018–2024 (UL RS št. 60/17).
- Uradni list RS, 2017t. Uredba o varstvu voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijskih virov (UL RS št. 113/09, 5/13, 22/15 in 12/17).
- Uradni list RS, 2016a. Uredba o začasnih izrednih pomočeh na trgih kmetijskih proizvodov za sektorja mleka in mlečnih proizvodov ter prašičjega mesa (UL RS št. 8/16).
- Uradni list RS, 2016b. Uredba o izvajanju Programa ukrepov na področju čebelarstva v Republiki Sloveniji v letih 2017–2019 (UL RS št. 73/16).
- Uradni list RS, 2016c. Uredba o stanju podzemnih voda (UL RS št. 25/09, 68/12 in 66/16).
- Uradni list RS, 2016d. Pravilnik o spremembah Pravilnika o kriterijih za določitev vodovarstvenega območja (UL RS št. 15/16).
- Uradni list RS, 2016e. Uredba o začasnih izrednih ukrepih na trgu s svežim sadjem in zelenjavo (UL RS št. 46/16 in 67/16).
- Uradni list RS, 2016f. Uredba o zagotavljanju izjemne izravnalne pomoči proizvajalcem mleka (UL RS št. 77/16).
- Uradni list RS, 2016g. Uredba o ukrepih prenosa znanja in svetovanja iz Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020 (UL RS št. 9/15 in 68/16).
- Uradni list RS, 2016h. Javni razpis za izbiro koncesionarja za izvajanje javne službe nalog genske banke v živinoreji (UL RS št. 64/16).
- Uradni list RS, 2016i. Uredba o načinu, predmetu in pogojih izvajanja gospodarske javne službe ravnanja s stranskimi živalskimi proizvodi kategorije 1 in 2 (UL RS št. 134/06, 1/10 in 22/16).
- Uradni list RS, 2016j. Odredba o izvajanju sistematičnega spremljanja zdravstvenega stanja živali, programov izkoreninjenja bolezni živali ter cepljenj živali v letu 2017 (UL RS št. 82/16).
- Uradni list RS, 2016k. Pravilnik o financiranju in sofinanciranju vlaganj v gozdove (UL RS, št. 71/04, 95/04, 37/05, 87/05, 73/08, 63/10, 54/14, 60/15 in 86/16).
- Uradni list RS, 2015a. Pravilnik o odškodninah na področju veterinarstva (UL RS št. 105/07 in 57/15).
- Uradni list RS, 2015b. Uredba o ukrepih kmetijske strukturne politike in kmetijske politike razvoja podeželja (UL RS št. 35/15).
- Uradni list RS, 2015c. Uredba o izvajanju javne svetovalne službe v čebelarstvu (UL RS št. 9/15).
- Uradni list RS, 2015d. Pravilnik o nalogah, pogojih in cenah storitev opravljanja javne službe v hmeljarstvu (UL RS št. 45/10 in 81/15).
- Uradni list RS, 2014a. Zakon o odpravi posledic naravnih nesreč (UL RS št. 114/05, 90/07, 102/07, 40/12 – ZUJF in 17/14).

- Uradni list RS, 2014b. Pravilnik o delovanju mreže za zbiranje računovodskih podatkov o dohodkih in poslovanju kmetijskih gospodarstev, ki vodijo kmetijsko knjigovodstvo po metodologiji FADN (UL RS št. 76/14).
- Uradni list RS, 2012a. Zakon o promociji kmetijskih in živilskih proizvodov (UL RS št. 26/11 in 57/12).
- Uradni list RS, 2012b. Pravilnik o Ciljnih raziskovalnih programih (CRP) (UL RS št. 43/11 in 6/12).
- Uradni list RS, 2012c. Zakon o fitofarmacevtskih sredstvih (UL RS št. 83/12).
- Uradni list RS, 2012d. Zakon o krmi (UL RS št. 127/06 in 90/12 – ZdZPVHVVR).
- Uradni list RS, 2012e. Odlok o gozdnogospodarskih in lovsko upravljavskih načrtih območij (2011–2020) (UL RS št. 87/12).
- Uradni list RS, 2011a. Resolucija o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – »Zagotovimo.si hrano za jutri« (UL RS št. 25/11).
- Uradni list RS, 2011b. Pravilnik o odškodninah na področju zdravstvenega varstva rastlin (UL RS št. 27/03, 33/05, 30/07 in 74/11).
- Uradni list RS, 2011c. Resolucija o raziskovalni in inovacijski strategiji Slovenije 2011–2020 (UL RS št. 43/11).
- Uradni list RS, 2008a. Uredba o načinu in pogojih izvajanja javnih služb v živinoreji (UL RS št. 99/08).
- Uradni list RS, 2008b. Uredba o mreži javne veterinarske službe in izvajalcev nalog odobrenih veterinarjev (št. 54/08).
- Uradni list RS, 2008c. Pravilnik o izvajanju rednih uradnih veterinarskih pregledov na gospodarstvih (št. 23/06 in 57/08).
- Uradni list RS, 2007a. Pravilnik o pogojih in nalogah opravljanja javne službe zdravstvenega varstva rastlin (št. 34/06 in 36/07).
- Uradni list RS, 2007b. Pravilnik o pogojih za opravljanje nalog zdravstvenega varstva rastlin po javnem pooblastilu (UL RS št. 110/05 in 36/07).
- Uradni list RS, 2007c. Resolucija o Nacionalnem gozdnem programu (UL RS št. 110/07).
- Uradni list RS, 2004. Uredba o načinu izračuna potrjene škode v kmetijstvu in načinu izračuna višine dodeljenih sredstev za odpravo posledic škode v kmetijstvu (UL RS št. 109/03, 77/04 in 97/04).
- Uradni list RS, 1996. Zakon o ratifikaciji Konvencije o biološki raznovrstnosti (UL RS št. 7/96).
- UVHVVR, 2016. Poročilo Urada za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin o rezultatih uradnega vzorčenja ostankov pesticidov v živilih v letu 2016. Uprava Republike Slovenije za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin, Ljubljana.
- Van Tongeren, F., 2008. Agricultural Policy Design and Implementation. A Synthesis (OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers No. 7). OECD.
- Vlada RS, 2016a. Program ukrepov upravljanja voda (2016–2021) (št. 35500-7/2016/5). Vlada RS, Ljubljana.
- Vlada RS, 2016b. Strateški okvir prilagajanja podnebnim spremembam. Vlada RS, Ljubljana.
- Vlada RS, 2015. Program upravljanja območij Natura 2000 (2015–2020) (št. 00719-6/2015/13). Vlada RS, Ljubljana.
- Vlada RS, 2014. Operativni program ukrepov zmanjšanja emisij toplogrednih plinov do leta 2020 (št. 35405-1/2014/8). Vlada RS, Ljubljana.
- Vlada RS, 2013a. Strateški načrt promocije kmetijskih in živilskih proizvodov 2013–2018 (št. 33000-1/2013/5). Vlada RS, Ljubljana.
- Vlada RS, 2013b. Strategija razvoja socialnega podjetništva za obdobje 2013–2016 (št. 0076-3/2011/19). Vlada RS, Ljubljana.
- Vlada RS, 2012. Nacionalni akcijski program za doseganje trajnostne rabe fitofarmacevtskih sredstev za obdobje 2012–2022 (št. 34300-2/2012/3). Vlada RS, Ljubljana.
- Volk T., Brečko J., Erjavec E., Jerič D., Kavčič S., Kožar M., Moljk B., Rednak M., Zagorc B., Žgajnar J. (2017). Razvoj celovitega modela kmetijskih gospodarstev in povezanih podatkovnih zbirk za podporo pri odločanju v slovenskem kmetijstvu (V4-1423). Zaključno poročilo. Naročnika:

- Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano in Javna agencija za raziskovalno dejavnost. Ljubljana: Kmetijski inštitut Slovenije. 295 str.
- Vrščaj, B., Repe, B., Simončič, P., 2017. The soils of Slovenia, World soils book series. Springer, Dordrecht.
- Winston W.L. (2004). Operations research: applications and algorithms. 4th edition. Belmont, Thomson Learning: 1418 str.
- Združeni narodi, 1992. United Nations Framework Convention on Climate Change (FCCC/INFORMAL/84).
- Ziolkowska J. (2009). Hierarchical network modelling and multicriteria analysis for agri-environmental measures in Poland. V: 3rd MACE Conference. Multi-level Processes of Integration and Disintegration. Proceedings of the Third Green Week Scientific Conference, Berlin, 14-15 jan. 2009. Schaft F., Balmann A. (eds.). Leibniz Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe - IAMO: 168-178.
- Žgajnar, J., Erjavec, E., Kavčič, S.. (2007a). Optimisation of production activities on individual agricultural holdings in the frame of different direct payments options. Acta agriculturae Slovenica, ISSN 1581-9175. [Tiskana izd.], 2007, letn. 90, št. 1, str. 45-56.
- Žgajnar, J., Erjavec, E., Kavčič, S. (2007b). CAP reform policy alternatives and farm decisions' optimization: the case of Slovenia. V: IFMA 16 : congress 2007, Ireland. [S. l.: s. n. 2007?], str. 199-208.
- Žgajnar, J., Erjavec, E., Kavčič, S., Zadnik Stirn, L. (2011). Uporaba metod operacijskih raziskav pri načrtovanju kmetijske proizvodnje = The appliaction of operation research methods in agricultural production planning. Uporabna informatika, ISSN 1318-1882. [Tiskana izd.], jul.-avg.-sep. 2011, letn. 19, št. 3, str. 125-135