



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Zagotavljanje prehranske varnosti s pomočjo prehranske samooskrbe



2021

2 ODPRAVA
LAKOTE



12 ODGOVORNA
PORABA IN
PROIZVODNJA



CILJI
TRAJNOSTNEGA
RAZVOJA

POS LANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Zagotavljanje prehranske varnosti s pomočjo prehranske samooskrbe

Številka: 320-5/2020/27

Ljubljana, 8. decembra 2021

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo učinkovitost **Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano** (v nadaljevanju: ministrstvo) pri zagotavljanju prehranske varnosti s pomočjo prehranske samooskrbe v Republiki Sloveniji v obdobju od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2020. Po mnenju računskega sodišča je bilo ministrstvo pri tem **delno učinkovito**.

Prehranska varnost države se zagotavlja tako z uvozom dobrin kot tudi z lastno pridelavo oziroma s samooskrbo. Republika Slovenija je tradicionalno neto uvoznica agroživilskih proizvodov, največji primanjkljaj pa smo v letu 2019 imeli pri mesu, sadju, vrtninah, izdelkih iz žit, moke, škroba ali mleka ter v skupini ostanki in odpadki živil, krma.

Osnovni pogoj za zagotavljanje samooskrbe je varovanje kmetijskih zemljišč. Zemljišča, ki so namenjena kmetijski namenski rabi, določijo občine v prostorskih aktih. Kljub temu pa se lahko tudi posamezna zemljišča, ki po svoji namenski rabi niso kmetijska, uporabljajo za opravljanje kmetijske dejavnosti. Med letoma 2014 in 2019 je bilo v kmetijsko namensko rabo vrnjenih 4.955 ha zemljišč nekmetijske namenske rabe, hkrati pa je bilo v druge namenske rabe spremenjenih 2-krat toliko ali 9.947 ha kmetijskih zemljišč, pri čemer se je vsaj med letoma 2014 in 2017 v največji meri spreminjala namenska raba najboljših kmetijskih zemljišč.

Ministrstvo je sicer varovalo kmetijska zemljišča pred spreminjanjem namenske rabe v okviru prostorskega načrtovanja občin, vendar pa je šele julija 2020, po 9 letih od uveljavitve zakonskih sprememb, izpolnilo zadnji pogoj za pričetek določanja trajno varovanih kmetijskih zemljišč, z določitvijo katerih naj bi se do konca leta 2020 zavarovalo 350.000 ha najboljših kmetijskih zemljišč. Do konca leta 2020 tako nobena občina v svojem prostorskem aktu ni določila območij trajno varovanih kmetijskih zemljišč. Trajno varovana kmetijska zemljišča se, razen izjemoma, ne bi smela spreminjati 10 let od njihove določitve.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, cilji glede površine kmetijskih zemljišč v uporabi, ki so potrebna za doseganje zelene stopnje samooskrbe, niti niso bili določeni. Med letoma 2015 in 2019 so se kmetijska zemljišča v uporabi zmanjšala za 1,8 % oziroma za 11.120 ha, kar je enako 40 % površine Mestne občine Ljubljana.

Stopnjo samooskrbe, ki jo želi doseči, je Republika Slovenija določila le za pridelavo zelenjave (vsaj 50 % samooskrba) ter rejo prašičjega mesa (70 %), sicer pa jasnih ciljev glede zelene stopnje samooskrbe ni določila. Ministrstvo je ugotovilo vzroke za slabo samooskrbo, in sicer med drugim v

slabem prenosu znanja, slabem povezovanju proizvajalcev in tehnološki zaostalosti proizvodnje. Za ugotovljene vzroke je bilo predvideno izvajanje različnih ukrepov, ki pa jih ministrstvo nato ni izvajalo v celoti. Na obseg kmetijske proizvodnje je lahko ministrstvo vplivalo predvsem z različnimi finančnimi podporami. A kot kažejo podatki, do večjih sprememb pri stopnjah samooskrbe med letoma 2014 in 2019 ni prišlo, razen deloma na področju zelenjave (s 37,8 na 43,7 %).

Poleg tega na podlagi izplačil, za katere je mogoče ugotoviti, kateremu sektorju so bila namenjena, računsko sodišče meni, da so bili v sedanjem programskem obdobju najbolj podprti sektorji, v katerih je samooskrba že sicer visoka, torej živinoreja in proizvodnja živalskih proizvodov, kar še povečuje neuravnoteženost v stopnjah samooskrbe med živalskimi in rastlinskimi proizvodi.

Za vsak sektor obstajajo tudi specifični problemi, ki jih ministrstvo po oceni računskega sodišča ni dovolj naslovilo in so podrobneje predstavljeni v revizijskem poročilu.

Računsko sodišče je ministrstvu podalo več **priporočil**, ni pa zahtevalo predložitve odzivnega poročila.

Kazalo

1. Uvod	7
1.1 Cilj revizije	7
1.2 Predmet revizije	8
1.2.1 Prehranska varnost in prehranska samooskrba	8
1.2.2 Prehranska samooskrba v Sloveniji	11
1.2.3 Pravne podlage za zagotavljanje prehranske samooskrbe	13
1.3 Predstavitev Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	14
1.4 Revizijski pristop	15
1.5 Omejitve obsega revizije	15
2. Zagotavljanje prehranske varnosti s pomočjo prehranske samooskrbe	17
2.1 Varovanje kmetijskih zemljišč	17
2.1.1 Stanje na področju kmetijskih zemljišč	17
2.1.2 Cilji na področju kmetijskih zemljišč	19
2.1.3 Varovanje obsega kmetijskih zemljišč	20
2.1.4 Izboljševanje proizvodnega potenciala in kakovosti kmetijskih zemljišč	30
2.2 Glavni sektorji za zagotavljanje prehranske varnosti s pomočjo prehranske samooskrbe	35
2.2.1 Struktura sektorjev glede na vrednost kmetijske proizvodnje	35
2.2.2 Uporaba kmetijskih zemljišč po sektorjih	36
2.2.3 Proračunska sredstva	37
2.2.4 Zunanjetrgovinska bilanca	41
2.3 Rastlinska pridelava	43
2.3.1 Pidelava žit	43
2.3.2 Pidelava zelenjave	57
2.3.3 Pidelava in zagotavljanje semena v poljedelstvu in vrtnarstvu	67
2.4 Reja živali	77
2.4.1 Reja prašičev	77
2.4.2 Proizvodnja mleka	86
3. Mnenje	100
4. Priporočila	104

1. Uvod

Revizijo zagotavljanja prehranske varnosti s pomočjo prehranske samooskrbe v Republiki Sloveniji smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije² ter v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij³.

S sklepom o izvedbi revizije⁴ je bilo za revidiranja določeno Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati opisno mnenje o učinkovitosti ministrstva pri zagotavljanju prehranske varnosti s pomočjo prehranske samooskrbe v Republiki Sloveniji. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Cilj revizije

Revizija je bila opredeljena kot revizija smotrnosti poslovanja. Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti ministrstva pri zagotavljanju prehranske varnosti s pomočjo prehranske samooskrbe, in sicer v obdobju od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2020.

Da bi lahko izrekli mnenje, smo si zastavili glavno revizijsko vprašanje, **ali je bilo ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, učinkovito pri zagotavljanju prehranske varnosti s pomočjo prehranske samooskrbe v Republiki Sloveniji**. Odgovor na glavno vprašanje smo pridobili z odgovori na naslednja podvprašanja:

- ali je ministrstvo varovalo kmetijska zemljišča;
- ali je ministrstvo zagotovilo pogoje za povečanje oziroma ohranitev stopenj samooskrbe na področju rastlinske proizvodnje in
- ali je ministrstvo zagotovilo pogoje za povečanje oziroma ohranitev stopenj samooskrbe na področju reje živali.

V reviziji smo mnenje o učinkovitosti ministrstva pri zagotavljanju prehranske varnosti s pomočjo prehranske samooskrbe oblikovali na podlagi vnaprej določenih sodil. Varovanje kmetijskih zemljišč smo ocenili kot učinkovito, če je ministrstvo varovalo površine kmetijskih zemljišč tako, da je določilo cilje in izvajalo ukrepe za ohranjanje njihovega obsega ter preprečevanje njihovih izgub, in če je ministrstvo skrbelo za varovanje proizvodnega potenciala kmetijskih zemljišč tako, da je določilo cilje in izvajalo ukrepe za izboljšanje kmetijskih zemljišč z agrarnimi operacijami. Zagotavljanje pogojev za povečanje oziroma ohranitev stopenj samooskrbe na izbranih področjih rastlinske pridelave (žita, zelenjava, semenarstvo) oziroma reje živali (prašičereja, prireja mleka) smo ocenili

¹ Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Uradni list RS, št. 43/13.

⁴ Št. 320-5/2020/3 z dne 6. 3. 2020 in sprememba sklepa št. 320-5/2020/6 z dne 22. 10. 2020.

kot učinkovito, če je ministrstvo določilo cilje tako, da so bili določljivi, merljivi, dosegljivi, pomembni in časovno določeni⁵ za posamezen sektor samooskrbe na podlagi temeljite analize, in tako, da so bili medsebojno usklajeni, če je ugotovilo glavne probleme pri ohranjanju oziroma povečevanju samooskrbe v posameznem sektorju in jih naslovilo z ukrepi, če je spremljalo učinke ukrepov v posameznem sektorju in jih po potrebi prilagajalo ter če je zagotavljalo pogoje za delovanje prehranskih verig v posameznem sektorju.

1.2 Predmet revizije

1.2.1 Prehranska varnost in prehranska samooskrba

Za pojma prehranska varnost in prehranska samooskrba obstaja več definicij. V tem poročilu bomo pojma uporabljali v naslednjem pomenu:

- Prehranska varnost na osebni ravni, na ravni gospodinjstva ter na nacionalni, regionalni in globalni ravni je dosežena, ko imajo vsi ljudje vedno dostop do dovolj varne in hranljive hrane za zadovoljitev svojih prehranskih potreb in prehranskih preferenc za vzdrževanje zdravega in aktivnega življenja. Koncept prehranske varnosti vključuje tako fizični kot tudi socialni in ekonomski dostop do hrane.⁶
- **Prehranska samooskrba** pomeni, v kolikšni meri lahko **država zadovolji svoje potrebe po hrani z lastno pridelavo hrane**.⁷ Koncept lahko uporabimo na ravni države, lahko pa tudi na ravni posameznika ali regije.

Prehranska varnost se zagotavlja s pomočjo samooskrbe ali pa s trgovanjem, torej nakupom kmetijskih proizvodov v drugih državah. Zagotavljanje prehranske varnosti s pomočjo samooskrbe je pomembno predvsem v razmerah, ko je lahko moten uvoz in izvoz hrane med državami, na primer zaradi političnih ali vojaških nestabilnosti, zdravstvenih ali naravnih razmer, pa tudi zaradi cenovnih nihanj na globalnih in regionalnih trgih. V tem smislu je določena stopnja prehranske samooskrbe tudi element nacionalne varnosti. Med epidemijo covida-19 v letu 2020 se je sicer pokazalo, da je bila prehranska varnost v Sloveniji zagotovljena s pomočjo samooskrbe in s trgovanjem, saj so obstoječe trgovske poti delovale ves čas epidemije oziroma so se v primeru nedelovanja odprle nove.

Kljub kritikam pretiranega zagovarjanja samooskrbnih politik⁸, ki naj bi predstavljale oviro trgovini med državami, pa v svetu praktično ni države, ki bi kmetijstvo v celoti prepustila delovanju trga. Posamezna država lahko pri odločanju o tem, ali bo s svojo kmetijsko politiko podpirala domačo

⁵ Angl.: *Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Timely (SMART)*.

⁶ Angl.: *food security*. Gre za definicijo Organizacije Združenih narodov za prehrano in kmetijstvo, FAO, [URL: <http://www.fao.org/3/y4671e/y4671e06.htm#fn30>], 21. 9. 2021.

⁷ Angl.: *food self-sufficiency*. Stanje na trgih kmetijskih proizvodov 2015–2016, FAO, [URL: <http://www.fao.org/3/a-i5222e.pdf>], 21. 9. 2021.

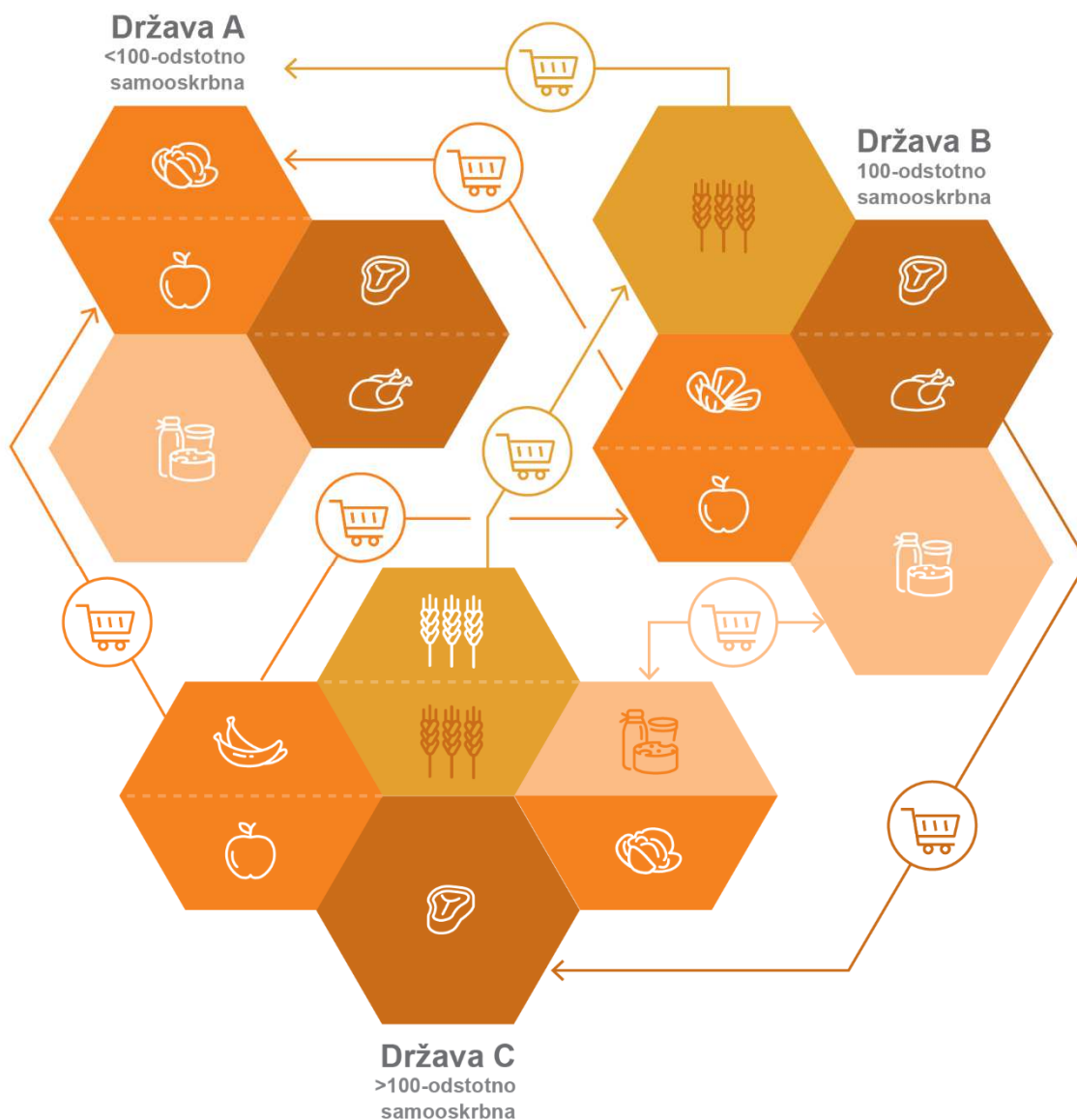
⁸ Kot v opombi 7.

proizvodnjo in s tem prehransko samooskrbo, upošteva različne dejavnike. Poleg ekonomskih stroškov in koristi doseganja želene stopnje samooskrbe so to lahko tudi:

- tržno-cenovna nihanja, zaradi katerih bo v prihodnosti težje ali lažje zagotavljati prehransko varnost s pomočjo uvoza (ki ga bo treba pokriti z dohodki iz izvoza);
- lastni (neizrabljeni) proizvodni viri v obliki kmetijskih zemljišč, vode, znanja, tehnologije, delovne sile in podobno (v primeru neizrabljenih virov se lahko s povečanjem stopenj samooskrbe vpliva na stabilizacijo cen in dostopnost hrane za potrošnike v državi);
- okoljski stroški in zdravje ljudi (če specializacija kmetijske proizvodnje v izvoz povzroča velike stroške degradacije okolja in so ti večji od dohodkov, ki se jih pridobi z uvozom, se lahko s kmetijsko politiko podpre usmeritev v proizvodnjo več različnih kmetijskih proizvodov in tako izboljša dostopnost ekosistemskih storitev, povezanih s kmetijstvom, ter zagotovi potrošniku večjo raznolikost domačih proizvodov);
- možnosti ohranjanja delovnih mest;
- obdobje, v katerem se nahaja država (če se želi doseči preusmeritev svoje kmetijske proizvodnje, se lahko začasno bolj zanaša na domačo kmetijsko proizvodnjo, nato pa bolj na uvoz);
- ali se želi usmeriti bolj v proizvodnjo osnovnih kmetijskih proizvodov ali predelanih proizvodov in drugo.

Cilj večine držav ni proizvajati 100-odstotno vso hrano na domačih tleh, ampak povečanje domačih zmognosti za proizvodnjo hrane ob hkratnem zanašanju na trgovino. Na podlagi sheme (Slika 1) si lahko predstavljamo, kakšne možnosti ima posamezna država pri zagotavljanju prehranske varnosti. Če je država manj kot 100-odstotno samooskrbna, mora manjkajoče proizvode zagotoviti s trgovino (država je neto uvoznica hrane). Če pa proizvaja viške posameznih proizvodov, jih bo želela oziroma morala izvoziti (država je neto izvoznica hrane). Kaj bo država proizvajala, je seveda odvisno od naravnih danosti, stroškov proizvodnje, državne podpore ali omejitev in tako dalje. Obenem je s slike razvidno, da je trgovina možna tudi ob 100-odstotni samooskrbi vsake države, če ta le proizvaja kmetijsko-živilske proizvode, ki so dovolj različni od kmetijsko-živilskih proizvodov druge države.

Slika 1 Različne možnosti pri zagotavljanju prehranske varnosti s pomočjo prehranske samooskrbe in trgovine med različnimi državami



Kmetijske proizvodnje ni mogoče bistveno spremeniti v zelo kratkem časovnem obdobju (na primer ob pojavu krize), ampak je za to potrebno več let. V kriznih časih bo zato samooskrba v državi podobna, kot je sicer, saj bodo zanjo na voljo predvsem obstoječa obdelana kmetijska zemljišča, delovna sila s potrebnim znanjem ter obstoječa tehnološka opremljenost. Ohranjanje teh potencialov za kmetijsko proizvodnjo in njihovo stalno nadgrajevanje je torej tisto, s čimer se vzdržujejo oziroma višajo stopnje samooskrbe in kar predstavlja podlago za prehransko varnost.

Zagotavljanje prehranske varnosti s pomočjo samooskrbe je pomembno tudi z vidika zdravja in okolja. Oskrba s hrano, ki je lokalno pridelana in sezonska, pomeni krajše prehranske verige in s tem manjše možnosti okužb ter manj globalnega transporta in s tem povezanega onesnaževanja okolja. Povezana je z ohranjanjem prehranskih navad, na katere so ljudje in njihov prebavni sistem najbolj prilagojeni, ter omogoča prehrano z bolj svežimi in kakovostnimi izdelki (na primer zelenjava in

sadje sta lahko obrana, ko sta zrela). Obenem pa vzdrževanje določene stopnje prehranske samooskrbe pomeni vzdrževanje lastnih proizvodnih zmogljivosti in virov in s tem manjšo stopnjo odvisnosti od drugih držav. Lokalna samooskrba pomaga tudi pri urejenosti in obdelanosti podeželja, ohranjanju delovnih mest na podeželju, zmanjšanju revščine in družbene neenakosti.

Zagotavljanje prehranske varnosti s pomočjo prehranske samooskrbe je povezano predvsem z doseganjem naslednjih ciljev trajnostnega razvoja Organizacije združenih narodov: cilj 2 – **Odpraviti lakoto, zagotoviti prehransko varnost in boljšo prehrano ter spodbujati trajnostno kmetijstvo** in cilj 12 – **Zagotoviti trajnostne načine porabe in proizvodnje**.

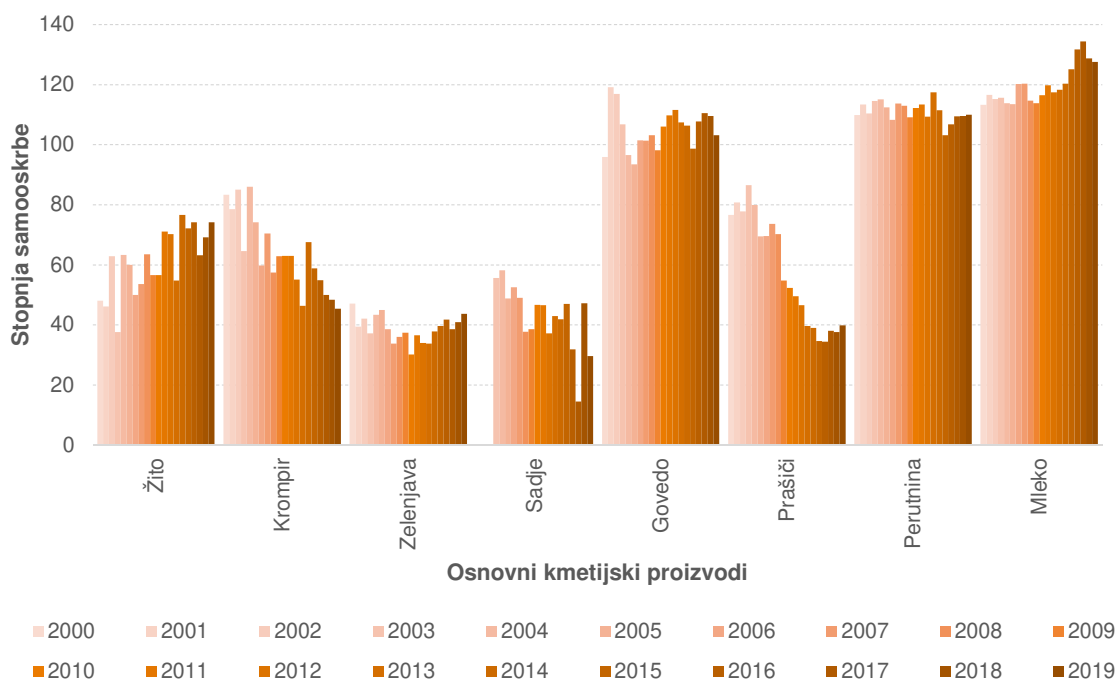
1.2.2 Prehranska samooskrba v Sloveniji

Trg Slovenije je del trga Evropske unije (v nadaljevanju: EU) in večina ukrepov, zlasti tržno-cenovne politike in politike razvoja podeželja, je določenih in tudi proračunsko podprtih ter v konceptu opredeljenih s strani EU. Zato je zagotavljanje prehranske samooskrbe v Sloveniji povezano z zagotavljanjem prehranske samooskrbe in prehranske varnosti v EU, kjer kmetijska politika predstavlja približno tretjino proračuna EU.⁹ Zaradi globalne proizvodnje hrane, ki se čedalje bolj industrializira, distribucija in prodaja pa globalizirata, in posledične ogroženosti proizvodnje in varnosti hrane ter zdravja posameznikov se EU vedno bolj usmerja v spodbujanje večje samooskrbe in krožne ekonomije ter v lokalno ali regionalno (EU) ter trajnostno proizvedeno hrano. Določena vprašanja, ki so povezana s samooskrbo (na primer politika na področju kmetijskih zemljišč, ki predstavljajo pogoj za samooskrbo), pa ureja vsaka država samostojno.

Slovenija z domačo pridelavo večinoma ne pokriva svojih potreb po kmetijsko-živilskih proizvodih. Že pred vstopom v EU je bila v splošnem neto uvoznica hrane, njen trgovinski primanjkljaj na tem področju pa se je po vstopu v EU še povečal. Vzorci porabe kmetijskih proizvodov v Sloveniji v glavnem sledijo vzorcem, značilnim za evropske države. Poraba osnovnih kmetijskih proizvodov med leti nekoliko niha, enako velja za domačo proizvodnjo, obe skupaj pa vplivata na stopnje samooskrbe. Slika 2 prikazuje stopnje samooskrbe za 8 osnovnih kmetijskih proizvodov skozi daljše obdobje (žita, krompir, zelenjava, sadje, mleko, prašiči, govedo, perutnina).¹⁰ S slike je razvidno, da stopnje samooskrbe skozi daljše obdobje pri nekaterih proizvodih rastejo (mleko), pri drugih padajo (prašičje meso). V obdobju, na katero se nanaša revizija, izstopa povečevanje samooskrbe z zelenjavo in mlekom ter zmanjševanje samooskrbe s krompirjem. S slike je tudi razvidno, da je prehranska bilanca v Sloveniji precej neuravnotežena v korist živinorejske proizvodnje. Stopnja samooskrbe je praviloma višja in tudi bolj stabilna pri živalskih proizvodih, pri katerih je bolj stabilen tudi obseg pridelave. Pri rastlinskih pridelkih pa lahko pridelava precej niha zaradi letine, čemur sledijo tudi stopnje samooskrbe.

⁹ [URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/sl/sheet/106/financiranje-skupne-kmetijske-politike>], 21. 9. 2021.

¹⁰ Prehranske samooskrbe v reviziji nismo obravnavali za vse proizvode, ampak le za nekatera od navedenih živil, s katerimi prebivalci Slovenije pokrivajo svoje osnovne prehranske potrebe (žita, zelenjava, mleko in prašiči), poleg tega pa tudi semenski material na področju rastlinske pridelave. K samooskrbi pa seveda prispevajo tudi drugi proizvodi, na primer jajca, med, vino in hmelj.

Slika 2 Stopnje samooskrbe za 8 osnovnih kmetijskih proizvodov v obdobju od leta 2000 do leta 2019

Opombe: Za sadje so bili na voljo podatki le od leta 2003 dalje. Podatki za leto 2019 so začasni.

Naj kot zanimivost navedemo stopnje samooskrbe iz leta 1991, ko je bila Slovenija še del jugoslovanskega trga: vsa žita 42,6 %, krompir 114,3 %, vrtnine 91,6 %, sadje 98,9 %, goveje meso 86,2 %, prašičje meso 82,4 %, perutninsko meso 246,1 % in mleko 128,7 %.¹¹

Vir: podatki Kmetijskega inštituta Slovenije (v nadaljevanju: KIS), Statističnega urada Republike Slovenije (v nadaljevanju: SURS).

Visoke stopnje samooskrbe so tudi posledica visokih stopenj samooskrbe, ki smo jih podedovali iz preteklosti. Slovenija je namreč bolj razvijala živinorejo kot poljedelstvo. V strategiji 1992 je navedeno, da je v tem smislu neusklajena prehranska bilanca posledica neustreznega razvoja kmetijstva s prepočasnim razvojem poljedelstva v preteklosti in preveč živinoreje, ki se je bolj razvijala na poljedelskih območjih kot pa travniških. Poleg tega je bila v strategiji 1992 podana ocenjena možnost popolne samooskrbe s hrano, ne da bi bilo pri tem ogroženo okolje. Da bi to dosegli, pa bi bilo nujno, da je vsa zemlja obdelana, intenzivnost kmetijstva zmerna, pridelava raznovrstna in prehranska bilanca (med različnimi kmetijskimi proizvodi) uravnotežena. Podana je bila še ocena najnižjega obsega kmetijske proizvodnje, ki bi omogočal preživetje tudi v izjemnih razmerah: krušna žita 75 %, krompir 80 %, vrtnine 65 %, sadje 60 %, mleko 90 % in meso 75 %.

¹¹ Povzeto po Strategiji razvoja slovenskega kmetijstva, Ministrstvo za kmetijstvo in gozdarstvo, 1992 (v nadaljevanju: strategija 1992).

1.2.3 Pravne podlage za zagotavljanje prehranske samooskrbe

Stabilna pridelava varne, kakovostne in čim cenejše hrane ter zagotavljanje prehranske varnosti in čim višje stopnje samooskrbe je prvi cilj kmetijske politike v Republiki Sloveniji. Naveden je v Zakonu o kmetijstvu¹² (v nadaljevanju: ZKme-1), ki poleg tega kot cilj določa tudi trajno povečevanje konkurenčne sposobnosti kmetijstva, kar je tesno povezano z zagotavljanjem samooskrbe. Na področju kmetijskih zemljišč je kot cilj določeno trajno ohranjanje rodovitnosti kmetijskih zemljišč in njihovo varstvo pred onesnaženjem in nesmotrno rabo ter ohranjanje in izboljšanje virov za trajnostno pridelavo hrane.

Resolucija o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – "Zagotovimo si hrano za jutri"¹³ (v nadaljevanju: ReSURSKŽ) kot primarno nalogo (trajnostnega) kmetijstva izpostavlja proizvodnjo varne in kakovostne hrane, ki prispeva k zagotavljanju prehranske varnosti v svetovnem, evropskem in nacionalnem okviru. Za uresničevanje ciljev kmetijske politike navaja 7 prednostnih programskih usmeritev in področij ukrepov, med drugim prestrukturiranje in dvig konkurenčnosti kmetijstva in povezanih panog, učinkovitejše tržno organiziranje kmetijstva, krepitev agroživilskih verig in večja prepoznavnost domačih proizvodov ter ohranjanje rodovitnosti tal in proizvodnega potenciala kmetijskih zemljišč (torej zemljiška politika). Določa, da naj bi se z uveljavitvijo trajnostnega kmetijstva vzdrževal proizvodni potencial slovenskega kmetijstva v delovni sili, znanju, kapitalu in zemljiščih, ki bi ga v primeru izrednih razmer lahko uporabili. Obseg kmetijske proizvodnje in površina kmetijskih zemljišč naj se zato v bodoče ne bi bistveno zmanjševala.

Za obdobje, na katero se nanaša revizija, je poleg tega veljala srednjeročna Strategija za izvajanje Resolucije o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020¹⁴ (v nadaljevanju: strategija za izvajanje ReSURSKŽ). Ta med drugim podrobneje obravnava posamezne sektorje kmetijske proizvodnje (poljedelstvo, sadjarstvo, govedoreja in druge) in za vsakega povzema analizo stanja ter cilje in predvidene usmeritve za nadaljnji razvoj. Predvideva povečevanje samooskrbe pri pridelkih, kjer je ta nizka, in ohranjanje, kjer je visoka. Navaja tudi ukrepe, s katerimi naj bi dosegla zastavljene cilje v tem obdobju, in sicer so to ukrepi, določeni z Uredbo o shemah neposrednih plačil¹⁵, tržno-cenovni ukrepi ter ukrepi na podlagi pravil dodelitve državnih pomoči, ki so del prvega stebra Skupne kmetijske politike (v nadaljevanju: SKP), ukrepi Programa razvoja podeželja za obdobje 2014–2020¹⁶ (v nadaljevanju: PRP 2014-2020), ki so del

¹² Uradni list RS, št. 45/08, 57/12, 90/12 – ZdZPVHVVR, 26/14, 32/15, 27/17 in 22/18.

¹³ Uradni list RS, št. 25/11. V letu 2020 je bila sprejeta Resolucija o nacionalnem programu o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva "Naša hrana, podeželje in naravni viri od leta 2021" (Uradni list RS, št. 8/20).

¹⁴ Vlada je strategijo sprejela s sklepom št. 33000-5/2014/10 z dne 12. 6. 2014. Podlaga za sprejem strategije je 9. člen ZKme-1, [URL: <http://vrs-3.vlada.si/MANDAT13/vladnagradaiva.nsf/aa3872cadf1c8356c1256efb00603606/7695b7f27056870cc1257cf400295ee4?OpenDocument>], 21. 9. 2021.

¹⁵ Uradni list RS, št. 2/15, 13/15, 30/15, 103/15, 36/16, 84/16, 23/17, 5/18, 10/19, 7/20, 78/20, 3/21 in 67/21. Pred uveljavitvijo te uredbe je veljala Uredba o neposrednih plačilih v kmetijstvu (Uradni list RS, št. 113/09, 62/10, 4/11, 81/11, 98/11, 80/12, 85/13, 113/13, 78/14, 92/14 in 2/15).

¹⁶ Evropska komisija je 13. 2. 2015 potrdila PRP 2014-2020, ki predstavlja programsko podlago za črpanje finančnih sredstev iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP). Izvajanje PRP je na ravni EU urejeno z uredbami, [URL: <https://www.program-podezelja.si/sl/kaj-je-program-razvoja-podezelja-2014-2020>], 21. 9. 2021.

drugega stebra SKP in jih nadalje podrobneje določajo uredbe, ter ukrepi nacionalnih strategij in načrtov na ožjih področjih.¹⁷

1.3 Predstavitev Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

Ministrstvo na podlagi 32. člena Zakona o državni upravi¹⁸ opravlja naloge na področjih kmetijstva, razvoja podeželja, prehrane, varnosti ter kakovosti krme in hrane oziroma živil, ki se po naši oceni v največji meri nanašajo na področje revizije. Na ministrstvu se s področjem revizije ukvarjata predvsem Direktorat za kmetijstvo, ki je med drugim odgovoren za pripravo strateških in programskih dokumentov o SKP in razvoju podeželja, izvajanje nalog s področja kmetijskih trgov in sektorskih načrtov, za urejanje kmetijskega prostora in agrarne operacije ter vodenje registra kmetijskih gospodarstev, in Direktorat za hrano in ribištvo, ki med drugim opravlja naloge s področja kakovosti hrane, podpore živilskopredelovalni industriji, delovanju agroživilskih verig in shem kakovosti ter zagotavlja promocijo kmetijskih in živilskih proizvodov.

Organi v sestavi ministrstva so Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja (v nadaljevanju: AKTRP), Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo, lovstvo in ribištvo (v nadaljevanju: inšpektorat) in Uprava Republike Slovenije za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin (v nadaljevanju: uprava za varno hrano). AKTRP v skladu z Uredbo o organih v sestavi ministrstev¹⁹ med drugim opravlja upravne, strokovne in razvojne naloge, ki se nanašajo na izvajanje ukrepov na področjih kmetijstva, gozdarstva, živilstva in ribištva skladno s skupno kmetijsko in ribiško politiko EU. Inšpektorat opravlja naloge inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem predpisov s področij kmetijstva in varstva kmetijskih zemljišč, naloge inšpekcijskega nadzora nad razvojem podeželja, ukrepi kmetijske politike, delovanjem javnih služb v kmetijstvu in dobre kmetijske prakse. Uprava za varno hrano pa med drugim opravlja upravne, strokovne ter naloge uradnega nadzora na področju identifikacije in registracije živali, zdravja in zaščite živali, varstva rastlin ter semenskega materiala kmetijskih rastlin.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, se je ministrstvo, ki opravlja naloge s področja kmetijstva, preoblikovalo. V začetku obdobja, na katero se nanaša revizija, je opravljalo tudi naloge z delovnega področja, ki se nanašajo na okolje. Od leta 2014 pa teh nalog v skladu z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije²⁰ ni več opravljalo.

¹⁷ Zaradi zamika reforme SKP se je programsko obdobje 2014–2020 podaljšalo za 2 leti, v 2021 in 2022, [URL: <https://www.program-podezelja.si/sl/136-infoteka/nove-novice/1366-14-6-2021-kje-smo-trenutno-s-pripravo-strateskega-nacrta-skp-po-letu-2020>], 21. 9. 2021.

¹⁸ Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16 in 36/21.

¹⁹ Uradni list RS, št. 35/15, 62/15, 84/16, 41/17, 53/17, 52/18, 84/18, 10/19, 64/19 in 64/21.

²⁰ Uradni list RS, št. 65/14.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile odgovorne osebe ministrstva:

- mag. Dejan Židan, minister za kmetijstvo in okolje, od 20. 3. 2013 do 8. 5. 2014, do 18. 9. 2014 opravljal tekoče posle,
- mag. Dejan Židan, minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, od 18. 9. 2014 do 20. 3. 2018, do 13. 9. 2018 opravljal tekoče posle,
- dr. Aleksandra Pivec, ministrica za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, od 13. 9. 2018 do 29. 1. 2020, do 13. 3. 2020 opravljala tekoče posle,
- dr. Aleksandra Pivec, ministrica za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, od 13. 3. 2020 do 5. 10. 2020, do 15. 10. 2020 opravljala tekoče posle in
- dr. Jože Podgoršek, minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, od 15. 10. 2020.

1.4 Revizijski pristop

Zagotovila za izrek mnenja o učinkovitosti ministrstva pri zagotavljanju prehranske varnosti s pomočjo prehranske samooskrbe v Republiki Sloveniji smo pridobili na podlagi naslednjih kvalitativnih in kvantitativnih metod in tehnik revidiranja:

- proučevanja pravnih in strokovnih podlag ter javno dostopnih podatkov s področja revizije;
- zbiranja, pregleda in presoje dokumentacije, ki se nanaša na varovanje kmetijskih zemljišč ter zagotavljanje prehranske varnosti in prehranske samooskrbe ter izvajanje ukrepov na teh področjih;
- zbiranja, analize in primerjave podatkov o kmetijskih zemljiščih in njihovi rabi ter o proizvodnji in drugih podatkov za posamezne sektorje kmetijske pridelave iz javno dostopnih evidenc ter drugih evidenc ministrstva;
- intervjujev in pisnih vprašanj.

1.5 Omejitve obsega revizije

V reviziji smo se osredotočili na zagotavljanje prehranske varnosti s pomočjo samooskrbe, zato smo proučevali predvsem samooskrbo z osnovnimi kmetijskimi proizvodi (žita, krompir, zelenjava, sadje, govedo, prašiči, perutnina, mleko), podatke o ostalih proizvodih (na primer jajca, med, oljke, vino, hmelj) smo le kratko omenili. Izmed sektorjev glavnih kmetijskih proizvodov smo revidirali 5 sektorjev, ki smo jih izbrali tako, da smo vključili predstavnike rastlinske pridelave in živalske prireje ter da smo zajeli tako sektorje, v katerih je samooskrba slaba, kot tudi sektor, v katerem je samooskrba dobra. Poleg tega smo v pregled vključili tudi področje semenarstva iz rastlinske pridelave, na področju prireje živali pa nismo posebej izpostavili genskih virov.

Podatke smo črpali predvsem iz letnih poročil KIS o stanju kmetijstva, živilstva, gozdarstva in ribištva, statistične baze²¹ SURS in podatkov ter zbirk ministrstva. Zaradi načina zbiranja precej podatkov za leto 2020 do junija 2021 še ni bilo dostopnih – v tem primeru smo uporabili le podatke do leta 2019. Kjer je bilo to mogoče, smo vključili tudi podatke za leto 2020.

²¹ Podatkovna baza SiStat je dostopna na spletnem mestu SURS [URL: <https://pxweb.stat.si/SiStat/>], 21. 9. 2021.

2. Zagotavljanje prehranske varnosti s pomočjo prehranske samooskrbe

2.1 Varovanje kmetijskih zemljišč

2.1.1 Stanje na področju kmetijskih zemljišč

Kmetijska zemljišča so tista zemljišča, ki so primerna za kmetijsko pridelavo in so kot območja kmetijskih zemljišč določena v prostorskih aktih lokalnih skupnosti.²² Gre torej za zemljišča, ki so po svoji namenski rabi določena kot kmetijska. Prav tako pa se za izvajanje določenih določb ZKZ kot kmetijska zemljišča štejejo tudi zemljišča, ki so s prostorskimi akti lokalnih skupnosti določena za nekmetijsko namensko rabo, vendar pa so po svoji dejanski rabi kmetijska (njive in vrtovi, travniške površine in podobno). Kmetijska zemljišča je treba uporabljati v skladu z njihovim namenom ter preprečevati njihovo onesnaževanje ali drugačno degradiranje in onesnaževanje ali drugačno zaviranje rasti rastlin. Prav tako pa je treba kmetijska zemljišča obdelovati kot dober gospodar, pri tem uporabljati zemljiščem in kraju primerne metode kmetovanja ter preprečevati njihovo zaraščanje.

Ministrstvo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, razpolagalo le z javno dostopnimi podatki o namenski rabi kmetijskih zemljišč za Slovenijo. Gre za podatke o generalizirani podrobni namenski rabi prostora²³, ki jih vodi Ministrstvo za okolje in prostor (v nadaljevanju: MOP) za spremljanje stanja v prostoru ter se uporabljajo za statistične namene. Po podatkih, ki smo jih pridobili od ministrstva, je bilo na dan 22. 1. 2021 653.766 ha kmetijskih zemljišč po namenski rabi, od tega jih je bilo 59,4 % najboljših kmetijskih zemljišč. Pri tem pa opozarjamo, da gre pri navedenih podatkih za oceno.²⁴ Ministrstvo pa ni razpolagalo z istovrstnimi podatki tudi za pretekla leta. Računsko sodišče je v reviziji *Uspešnost varovanja kmetijskih zemljišč kot pogoj za samooskrbo*²⁵ ugotovilo, da ministrstvo ter MOP v letu 2010 nista razpolagala s podatki o najboljših in drugih kmetijskih zemljiščih, ki naj bi jih država varovala za namen samooskrbe. Ti podatki so bili dostopni le v prostorskih aktih vsake od 210 občin.

Podatke o dejanski rabi kmetijskih zemljišč vodi ministrstvo v evidenci dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč (v nadaljevanju: evidenca dejanske rabe). Ugotavljanje dejanske rabe zemljišč je pogoj za izvajanje ukrepov kmetijske politike. Podatki o dejanski rabi kmetijskih zemljišč se pridobivajo z letalskimi posnetki, upoštevajo pa se tudi ugotovitve terenskih ogledov ministrstva ali

²² 2. člen Zakona o kmetijskih zemljiščih (v nadaljevanju: ZKZ, Uradni list RS, št. 71/11 – uradno prečiščeno besedilo, 58/12, 27/16, 27/17 – ZKme-1D in 79/17).

²³ [URL: https://dokumenti-pis.mop.gov.si/javno/veljavni/tematski_zbirni_sloji/gnrrp_opis.pdf], 21. 9. 2021.

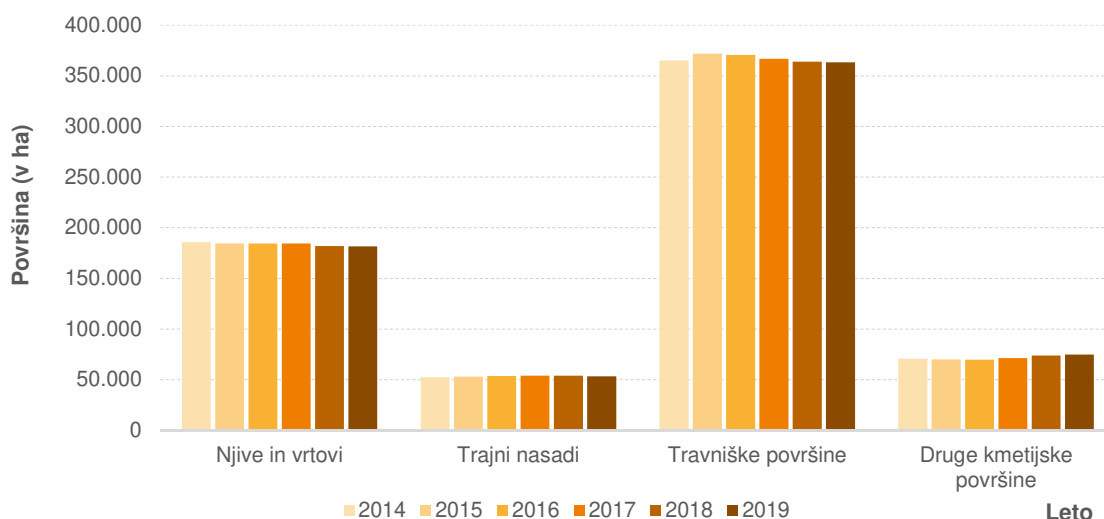
²⁴ Za pridobitev bolj natančne ocene o površini kmetijskih zemljišč po namenski rabi bi bilo treba analizirati podatke za vsako občino posebej.

²⁵ Št. 320-10/2011/62 z dne 11. 3. 2013, [URL: <https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/uspesnost-varovanja-kmetijskih-zemljisc-228/>], 21. 9. 2021.

kontrolnih organov ter predlogi uporabnikov podatkov iz evidence dejanske rabe.²⁶ Po oceni ministrstva je evidenca dejanske rabe zajeta z najmanj 98-odstotno natančnostjo, zajem podatkov poteka s kontrolo štirih oči ter avtomatiziranimi logičnimi kontrolami. Podatke o dejanski rabi smo v dogovoru z ministrstvom povzeli po poročilih o stanju v kmetijstvu, ki jih pripravlja KIS. Zadnji javno objavljeni podatki o dejanski rabi, upoštevani v reviziji, se nanašajo na leto 2019.

Po podatkih evidence dejanske rabe je bilo v Republiki Sloveniji v letu 2019 skupno 672.429 ha kmetijskih zemljišč, od česar jih je bilo v uporabi 597.894 ha (88,9 %). Podatki o dejanski rabi kmetijskih zemljišč se vodijo za 4 skupine vrst dejanske rabe: njive in vrtovi, trajni nasadi, travniške površine ter druge kmetijske površine, ki se nadalje delijo na 17 podrobnejših vrst dejanske rabe, ki jih določa Pravilnik o evidenci dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč. Slika 3 prikazuje podatke o površinah zemljišč z dejansko kmetijsko rabo med letoma 2014 in 2019, po skupinah dejanske rabe.

Slika 3 Njive in vrtovi, trajni nasadi, travniške površine ter druge kmetijske površine v obdobju od leta 2014 do leta 2019



Vir: podatki KIS, ministrstva.

Njive in vrtovi, trajni nasadi in travniške površine se uvrščajo med kmetijska zemljišča v uporabi. V letu 2019 sta prevladovali podrobnejši vrsti dejanske rabe trajni travnik (51,6 %) in njiva (26,6 % vseh kmetijskih zemljišč). Med letoma 2015 in 2019²⁷ so se kmetijska zemljišča v uporabi zmanjšala za 1,8 % oziroma za 11.120 ha, v največji meri (97,1 %) na račun zmanjšanja površine trajnih travnikov in njiv.²⁸ KIS ugotavlja, da je še vedno mogoče zaznati trend upadanja kmetijskih zemljišč v uporabi tudi zaradi zaraščanja in neobdelanosti kmetijskih zemljišč. V istem obdobju je namreč

²⁶ Pravilnik o evidenci dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč (Uradni list RS, št. 122/08, 4/10 in 110/10).

²⁷ Zaradi boljše primerljivosti podatkov iz evidence dejanske rabe smo stanje v letu 2019, namesto z letom 2014, primerjali s stanjem v letu 2015.

²⁸ V letu 2019 je bilo 7.703 ha travnikov in 3.100 ha manj njiv kot v letu 2015. Do manjših sprememb je prihajalo tudi v drugih kategorijah (2,9 % kmetijskih zemljišč v uporabi).

prišlo do povečanja drugih kmetijskih površin, ki so se povečale za 4.525 ha. Prevladovali sta kategoriji podrobnejše vrste dejanske rabe drevesa in grmičevje (5,2 %) ter kmetijska zemljišča v zaraščanju (3,7 % vseh kmetijskih zemljišč v letu 2019). Druge kmetijske površine so zajemale še neobdelana kmetijska zemljišča ter plantaže gozdnega drevja.

Podatki evidence dejanske rabe služijo kot kontrolni sloj za kmetijska zemljišča, ki jih tudi za uveljavljanje finančnih podpor iz ZKme-1 ali drugih ukrepov kmetijske politike kmetijska gospodarstva prijavljajo v register kmetijskih gospodarstev v obliki tako imenovanih GERK (grafična enota rabe kmetijskega gospodarstva). S prikazom teh podatkov z večjo verjetnostjo prikažemo površine, na katerih se gotovo izvaja kmetijska dejavnost.²⁹ Za razliko od podatkov o dejanski rabi so se površine kmetijskih zemljišč v uporabi, vključene v register kmetijskih gospodarstev, med letoma 2014 in 2019 povečale.³⁰ Na podlagi primerjave podatkov obeh evidenc lahko ugotovimo, da je približno 80 % kmetijskih zemljišč v uporabi po dejanski rabi tudi vključenih v register kmetijskih gospodarstev. Če primerjamo kategoriji njive in trajno travinje, ki sta najbolj zastopani kategoriji v evidenci dejanske rabe, je v letu 2019 v primeru njiv ta delež predstavljal 94,4 %, v primeru trajnega travinja pa 76,5 %. Pri tem pa je treba opozoriti, da je v evidenci dejanske rabe kot trajno travinje opredeljeno tudi naravno vzdrževano travinje, ki ni v uporabi kmetov, na primer v visokogorju.

2.1.2 Cilji na področju kmetijskih zemljišč

Države v našem podnebnem pasu naj bi za zagotovitev potrebnih količin hrane na prebivalca potrebovale od 2.500 do 3.000 m² obdelovalnih kmetijskih zemljišč.³¹ Glede na izračun, ki ga je za potrebe revizije pripravilo ministrstvo ter temelji na podlagi podatkov Eurostata³², smo v letu 2019 imeli 964,1 m² obdelovalnih površin (njive, drevesnice, trsnice in matičnjaki) na prebivalca, vseh kmetijskih zemljišč v uporabi pa 2.289 m² na prebivalca.

Zaradi omejenega obsega obdelovalnih površin lahko povečanje stopnje samooskrbe v enem kmetijskem sektorju vpliva na zmanjšanje stopnje samooskrbe v drugih kmetijskih sektorjih. Z napredkom v tehnologiji ali usposobitvijo neuporabljenih kmetijskih površin pa je mogoče stopnje samooskrbe v enem sektorju povečati tudi brez negativnih posledic za druge sektorje.

Zaradi omejenega obsega obdelovalnih površin je zato zlasti pomembno varovanje kmetijskih zemljišč, zaradi česar smo preverili, ali je Republika Slovenija določila cilje glede zelene površine kmetijskih zemljišč. Računsko sodišče je namreč v reviziji Uspešnost varovanja kmetijskih zemljišč kot pogoj za samooskrbo ugotovilo, da cilji na področju varovanja kmetijskih zemljišč in samooskrbe za

²⁹ Na primer med trajno travinje se v evidenci dejanske rabe zajame tudi naravna travišča, kjer se ne izvaja kmetijska raba. Po drugi strani pa se zelenice okoli hiš, parki, rekreacijske in zelene površine in podobno uvrščajo med pozidana in sorodna zemljišča.

³⁰ Za 5.691 ha.

³¹ Povzeto po Predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih zemljiščih z dne 3. 2. 2011, [URL: <http://vrs-3.vlada.si/MANDAT08/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/902475E492F5C4E0C125782C002E2578?OpenDocument>], 21. 9. 2021.

³² V skladu s podatki Eurostat je bilo v Sloveniji v letu 2019 479.820 ha kmetijskih zemljišč v uporabi ter 202.070 ha obdelovalnih površin. Podatki se v določeni meri razlikujejo od podatkov ministrstva o dejanski rabi kmetijskih zemljišč.

Republiko Slovenijo v letu 2010 niso bili določeni. Prav tako ni bilo opredeljeno, koliko kmetijskih zemljišč in kakšnih bi potrebovali, da bi dosegli želeno stopnjo samooskrbe in zagotovili prehransko varnost prebivalcev.

Glede na navedbe ministrstva tudi v obdobju, na katero se nanaša revizija, cilji glede površine kmetijskih zemljišč v uporabi, ki so potrebna za doseganje želene stopnje samooskrbe, niso bili določeni. Kljub temu pa strateški dokumenti v določeni meri določajo tudi cilje glede površin kmetijskih zemljišč:

- Strategija razvoja Slovenije do 2030³³ predvideva povečanje površin kmetijskih zemljišč v uporabi, ki naj bi v letu 2030 obsegale več kot 24 % površine Republike Slovenije. Glede na podatke Eurostat, ki so podlaga za izračun vrednosti kazalca, je bila v letu 2019 ta vrednost 23,7 % in je bila enaka kot v letu 2016, ki je v Strategiji razvoja Slovenije do 2030 določeno kot izhodiščno leto za merjenje kazalca.
- Strategija za izvajanje ReSURSKŽ kot cilj določa varstvo najboljših kmetijskih zemljišč pred trajnim spreminjanjem namenske rabe, ki naj bi bil dosežen z določitvijo 350.000 ha območij trajno varovanih kmetijskih zemljišč.

Varstvo kmetijskih zemljišč ureja ZKZ, ki med cilji zakona predvideva tudi povečevanje obsega kmetijskih zemljišč za pridelavo hrane. Doseganju ciljev zakona, torej tudi povečanju obsega kmetijskih zemljišč, so namenjeni ukrepi kmetijske zemljiške politike, ki jih sprejme vlada ter zajemajo odpravljanje zaraščanja, izvedbo agrarnih operacij ter nakup kmetijskih zemljišč.³⁴ Navedeni ukrepi se izvajajo na zemljiščih, ki so kot kmetijska določena v prostorskih aktih lokalnih skupnosti ter se financirajo iz odškodnine zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča, proračuna Republike Slovenije in drugih virov.

Kot izhaja iz podatkov, predstavljenih v točki 2.1.1, se je v obdobju, na katero se nanaša revizija, obseg kmetijskih zemljišč zmanjšal. Zato smo v reviziji preverili predvsem aktivnosti ministrstva pri varovanju kmetijskih zemljišč pred spremembami namenske rabe, kar vključuje tudi določitev območij trajno varovanih kmetijskih zemljišč ter izvajanje ukrepov odprave zaraščanja kmetijskih zemljišč. Poleg tega pa smo pridobili tudi podatke o obsegu izvajanja agrarnih operacij, s katerimi se urejajo kmetijska zemljišča zaradi njihovega izboljšanja oziroma izboljšanja pogojev obdelave.

2.1.3 Varovanje obsega kmetijskih zemljišč

2.1.3.1 Varovanje kmetijskih zemljišč pred spreminjanjem namenske rabe

Ministrstvo je nosilec urejanja prostora za področje kmetijskih zemljišč v postopkih prostorskega načrtovanja v skladu s predpisi, ki urejajo prostorsko načrtovanje. Prav tako je tudi nosilec urejanja

³³ Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada), 2017, [URL: <https://www.gov.si/zbirke/projekti-in-programi/izvajanje-strategije-razvoja-slovenije-2030/>], 21. 9. 2021.

³⁴ Ukrep nakup kmetijskih zemljišč izvaja Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije.

prostora v postopkih prostorskega načrtovanja, v katerih se spreminjata obseg in podrobnejša namenska raba površin z objekti za kmetijsko proizvodnjo znotraj območij proizvodnih dejavnosti.

Na podlagi spremenjenega 2. člena ZKZ iz leta 2011³⁵ naj bi lokalne skupnosti v prostorskih aktih razvrstile kmetijska zemljišča na območja trajno varovanih kmetijskih zemljišč in območja ostalih kmetijskih zemljišč, in sicer na podlagi strokovnih podlag, ki jih na stroške ministrstva pripravijo zunanji izvajalci. Strokovne podlage naj bi vsebovale predlog določitve območij trajno varovanih kmetijskih zemljišč, ki se oblikuje ob upoštevanju določenih pogojev³⁶ ter območij, ki jih vlada določi kot strateške za kmetijstvo in pridelavo hrane.³⁷

Do konca leta 2020 po podatkih ministrstva nobena lokalna skupnost v svojem prostorskem aktu ni določila območij trajno varovanih kmetijskih zemljišč in območij ostalih kmetijskih zemljišč. Do julija 2020 namreč ministrstvo še vedno ni izpolnilo vseh pogojev za pričetek določanja območij trajno varovanih kmetijskih zemljišč in območij ostalih kmetijskih zemljišč. Izpolnitev pogojev za pričetek določanja območij trajno varovanih kmetijskih zemljišč in območij ostalih kmetijskih zemljišč pomeni sprejem podzakonskih predpisov ministrstva ter vlade ter izbor zunanjih izvajalcev za pripravo strokovnih podlag. Določitev območij trajno varovanih kmetijskih zemljišč in območij ostalih kmetijskih zemljišč smo obravnavali že v revizijskem poročilu *Učinkovitost urejenosti postopka prostorskega načrtovanja občin*³⁸. V reviziji smo ugotovili, da niso bili sprejeti vsi podzakonski akti, ki so potrebni za začetek postopka določitve območij trajno varovanih kmetijskih zemljišč in območij ostalih kmetijskih zemljišč, zaradi česar je ministrstvo med izvajanjem navedene revizije izdelalo načrt aktivnosti. Z načrtom aktivnosti je ministrstvo predvidelo izvedbo še zadnjih aktivnosti za pričetek določanja območij trajno varovanih kmetijskih zemljišč, in sicer naj bi do konca maja 2017 sprejelo pravilnik o podrobnejših pogojih za določitev predloga območij trajno varovanih kmetijskih zemljišč ter o podrobnejši vsebini strokovnih podlag s področja kmetijstva in do konca oktobra 2017 (v primeru uspešno izvedenega javnega naročila) izbralo organizacije za izdelavo strokovnih podlag s področja kmetijstva. Ministrstvo je pravilnik sprejelo v oktobru 2017³⁹, zadnji pogoj pa je izpolnilo šele 21. 7. 2020 z objavo izbranega izvajalca strokovnih podlag na spletni strani ministrstva. Prvi postopek oddaje javnega naročila za izbor izvajalca, ki ga je ministrstvo izvedlo v letu 2018, je bil neuspešen, ker ni prejelo nobene dopustne ponudbe. Nadalje je ministrstvo v februarju 2019 zaradi uveljavitve Zakona o arhitekturni in inženirski dejavnosti⁴⁰ ter jasnejše določitve, kaj šteje za ustrezno referenco, spremenilo pravilnik⁴¹, ki ureja pogoje, ki jih morajo izpolnjevati organizacije za izdelavo strokovnih podlag s področja kmetijstva. Ministrstvo je nato potrebovalo eno leto za pričetek drugega postopka oddaje javnega naročila za izbor izvajalcev za

³⁵ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih zemljiščih (Uradni list RS, št. 43/11).

³⁶ 3.c člen ZKZ, Pravilnik o podrobnejših pogojih za določitev predloga območij trajno varovanih kmetijskih zemljišč ter o podrobnejši vsebini strokovnih podlag s področja kmetijstva (Uradni list RS, št. 55/17).

³⁷ Uredba o območjih za kmetijstvo in pridelavo hrane, ki so strateškega pomena za Republiko Slovenijo (Uradni list RS, št. 71/16). Uredba območja deli na 4 tipe, in sicer od bolj do manj pomembnih.

³⁸ Št. 320-1/2016/41 z dne 7. 6. 2017, [URL: <https://www.rs-si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/ucinkovitost-urejenosti-postopka-prostorskega-nacrtovanja-obcin-128/>], 21. 9. 2021.

³⁹ Pravilnik o podrobnejših pogojih za določitev predloga območij trajno varovanih kmetijskih zemljišč ter o podrobnejši vsebini strokovnih podlag s področja kmetijstva.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 61/17.

⁴¹ Pravilnik o tehničnih, strokovnih in organizacijskih pogojih, ki jih morajo izpolnjevati organizacije za izdelavo strokovnih podlag s področja kmetijstva (Uradni list RS, št. 80/16 in 12/19).

izdelavo strokovnih podlag, ki se je tudi uspešno zaključil ter je predstavljal izpolnitev zadnjega pogoja za pričetek določanja območij trajno varovanih kmetijskih zemljišč. Ocenjujemo, da je obdobje 9 let za izpolnitev pogojev za pričetek določanja območij trajno varovanih kmetijskih zemljišč in območij ostalih kmetijskih zemljišč zelo dolgo. Kljub temu da odgovornosti za tako dolg postopek ne moremo v celoti pripisati ministrstvu, pa ocenjujemo, da bi si ministrstvo moralo bolj aktivno prizadevati za izpolnitev pogojev za pričetek določanja območij trajno varovanih kmetijskih zemljišč in območij ostalih kmetijskih zemljišč.

Postopek določanja območij trajno varovanih in ostalih kmetijskih zemljišč se prične, ko lokalna skupnost sprejme sklep o začetku postopka priprave prostorskega akta, s katerim predlaga spremembo namenske rabe kmetijskih zemljišč. Ministrstvo naroči izdelavo strokovnih podlag ter s tem predlog določitve območij trajno varovanih kmetijskih zemljišč. Navedeno pomeni, da bi kakršenkoli poseg na kmetijska zemljišča v okviru prostorskega načrtovanja lokalne skupnosti pomenil tudi začetek postopka določitve območij trajno varovanih kmetijskih zemljišč.⁴² Državni zbor Republike Slovenije je s sprejemom Zakona o interventnih ukrepih za omilitev posledic drugega vala epidemije COVID-19⁴³ posegel tudi na področje določanja območij trajno varovanih in ostalih kmetijskih zemljišč, saj v 99. členu določa, da ministrstvo naroči izdelavo strokovnih podlag, ko se s prostorskim aktom predlaga sprememba namenske rabe kmetijskih zemljišč v obsegu več kot 10 ha. Po naši oceni se bo z uporabo navedene določbe, ki velja do konca leta 2021, določitev območij trajno varovanih kmetijskih zemljišč v določeni meri le še odmaknila v prihodnost, kar je v nasprotju s cilji ZKZ. Navedeno tveganje se bo po naši oceni v določeni meri tudi realiziralo. Ministrstvo je do marca 2021 prejelo 2 sklepa o začetku postopka priprave prostorskega akta (OPN), ki sta bila sprejeta po 21. 7. 2020 in iz katerih izhaja, da se s prostorskim aktom predlaga sprememba namenske rabe kmetijskih zemljišč v obsegu manj kot 10 ha.

Ministrstvo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, usmerjalo prostorski razvoj lokalnih skupnosti najprej na nekmetijska oziroma na kmetijska zemljišča slabše kakovosti.⁴⁴ Kljub temu pa ocenjujemo, da bi določitev trajno varovanih kmetijskih zemljišč predstavljala višjo raven varstva oziroma trajnejše varstvo najboljših kmetijskih zemljišč. Območja trajno varovanih kmetijskih zemljišč se namreč, razen izjemoma, ne bodo smela spreminjati najmanj 10 let od uveljavitve prostorskega akta lokalne skupnosti, s katerim bodo določena.

Poleg usmerjanja prostorskega razvoja na nekmetijska zemljišča oziroma na kmetijska zemljišča slabše kakovosti ministrstvo v okviru sprejemanja občinskega prostorskega načrta predlaga, da se stavbna zemljišča, na katerih ne bo prišlo do gradnje in so po dejanski rabi kmetijska zemljišča, izvzame iz namenske rabe stavbnih zemljišč in se jih opredeli kot zemljišča s kmetijsko namensko rabo.⁴⁵ Ministrstvo od občin zahteva izdelavo bilance nepozidanih stavbnih zemljišč ter če je teh še dovolj, ne poda soglasja k spremembi namenske rabe kmetijskega zemljišča.

⁴² V okviru prostorskih načrtov lokalnih skupnosti, ki nove razvrstitve kmetijskih zemljišč še niso opravile.

⁴³ Uradni list RS, št. 175/20, 203/20 – ZIUPOPĐVE, 15/21 – ZDUOP, 51/21 – ZZVZZ-O in 57/21 – odl. US in 112/21 – ZIUPGT).

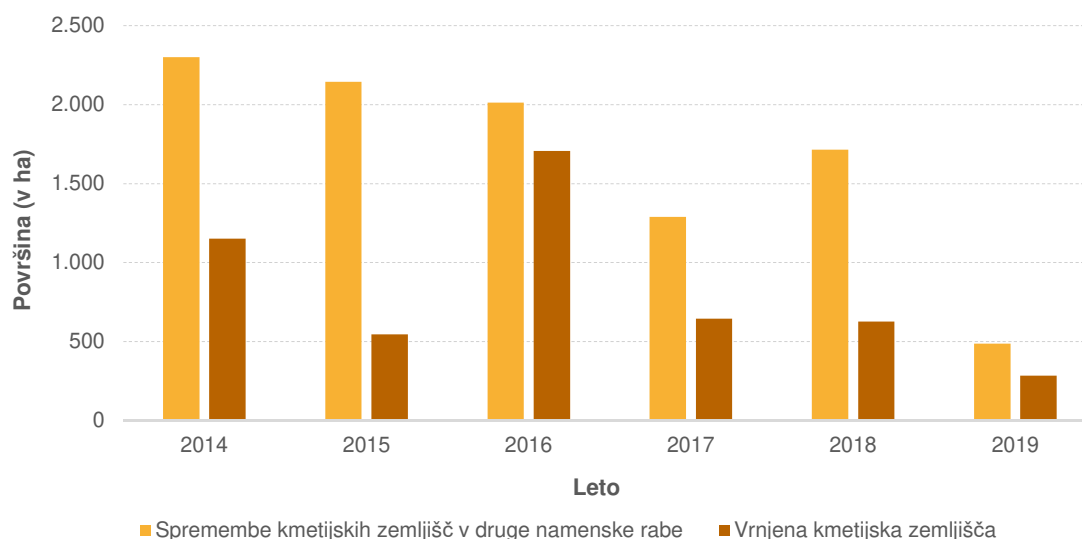
⁴⁴ 7. točka Splošnih smernic s področja varovanja kmetijskih zemljišč št. 350-24/2013/25 z dne 19. 8. 2019, [URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MKGP/PODROCJA/KMETIJSSTVO/Kmetijska-zemljisca/VARSTVO-KMETIJSKIH-ZEMLJISC/splosne_smernice_ZPNacrt.docx], 21. 9. 2021.

⁴⁵ 4. točka Splošnih smernic s področja varovanja kmetijskih zemljišč.

Ministrstvo v okviru prostorskega načrtovanja le izjemoma zahteva tudi vzpostavitev novih kmetijskih zemljišč. Po navedbah ministrstva je edini takšen realiziran primer vzpostavitev novih kmetijskih zemljišč zaradi gradnje tovarne podjetja MAGNA STEYR, avtomobilski dobavitelj d.o.o. v Občini Hoče - Slivnica, kjer je bilo ob prisotnosti pedologov vzpostavljenih 8,87 ha nadomestnih kmetijskih zemljišč na območju gozda ter opuščene gramoznice.

KIS na podlagi podatkov ministrstva iz veljavnih občinskih prostorskih načrtov⁴⁶ prikazuje bilanco sprememb namenske rabe kmetijskih zemljišč. Med letoma 2014 in 2019 je bilo v druge namenske rabe spremenjenih 9.947 ha kmetijskih zemljišč, hkrati pa je bilo v kmetijsko namensko rabo vrnjenih 4.955 ha zemljišč nekmetijske namenske rabe, kar predstavlja Slika 4.

Slika 4 Spremembe namenske rabe kmetijskih zemljišč in spremembe nekmetijskih namenskih rab v kmetijsko namensko rabo v obdobju od leta 2014 do leta 2019



Vir: podatki KIS in MOP.

Med letoma 2014 in 2017 je bilo po podatkih KIS v druge namenske rabe spremenjenih 4.707 ha kmetijskih zemljišč, ki so imela status najboljših kmetijskih zemljišč, ter 2.652 ha drugih kmetijskih zemljišč. Med zemljišči, ki so bila vrnjena v kmetijsko namensko rabo, pa je status najboljših kmetijskih zemljišč pridobilo 1.631 ha, status drugih kmetijskih zemljišč pa 2.397 ha. Za leti 2018 in 2019 ministrstvo s podrobnejšimi podatki ni razpolagalo. Navedeno torej pomeni, da se je vsaj med letoma 2014 in 2017 v največji meri spreminjala namenska raba najboljših kmetijskih zemljišč, kar po naši oceni predstavlja dodaten razlog za zaščito najboljših kmetijskih zemljišč z določitvijo območij trajno varovanih kmetijskih zemljišč.

⁴⁶ KIS prikazuje tudi sprejete državne prostorske načrte, vendar pa iz teh še ni razvidno, v kolikšni meri bo dejansko prišlo do spremembe namenske rabe kmetijskih zemljišč. Ta podatek se lahko oceni šele, ko občina v svojem prostorskem aktu na podlagi državnega prostorskega načrta za predmetno območje določi podrobnejšo namensko rabo.

Pojasnili ministrstva

Razdelitev na najboljša in druga kmetijska zemljišča v vseh primerih ni bila korektno narejena. Tudi to je eden od razlogov, da se je ministrstvo odločilo določati območja trajno varovanih kmetijskih zemljišč.

Pri sprejemanju osnovnega občinskega prostorskega načrta se v veliki meri usklajuje posamezna namenska raba zemljišč z dejanskim stanjem v prostoru. V takšnih primerih sprememba namenske rabe kmetijskih zemljišč v stavbno namensko rabo ni nov poseg v prostor, ampak je posledica uskladitve rabe s stanjem v prostoru.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, ministrstvo ni primerjalo podatkov o dejanski rabi kmetijskih zemljišč, ki jih vodi samo, z razpoložljivimi podatki o namenski rabi, ki jih vodi MOP. S tovrstno primerjavo bi po naši oceni lahko, vsaj za kmetijska zemljišča, ki so v prostorskih aktih lokalnih skupnostih opredeljena kot najboljša kmetijska zemljišča, preverjalo, ali se tudi dejansko uporabljajo za opravljanje kmetijske dejavnosti, ter po potrebi pridobilo informacije o morebitni neustrezni rabi kmetijskih zemljišč (nasipavanje in izkopavanje kmetijskih zemljišč, nelegalna parkirišča in podobno) in jih posredovalo pristojnemu inšpektoratu.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo ob zajemu podatkov ne uporablja podatkov o namenski rabi kot osnovni vir, zato se redkokdaj zgodi, da preda svoja opažanja inšpektoratu, če pa naleti na tak primer, potem to sporoči. Inšpektorat sicer izvaja kontrolo na podlagi letnega programa dela, ki ga pred sprejemom v pregled dobi tudi ministrstvo.

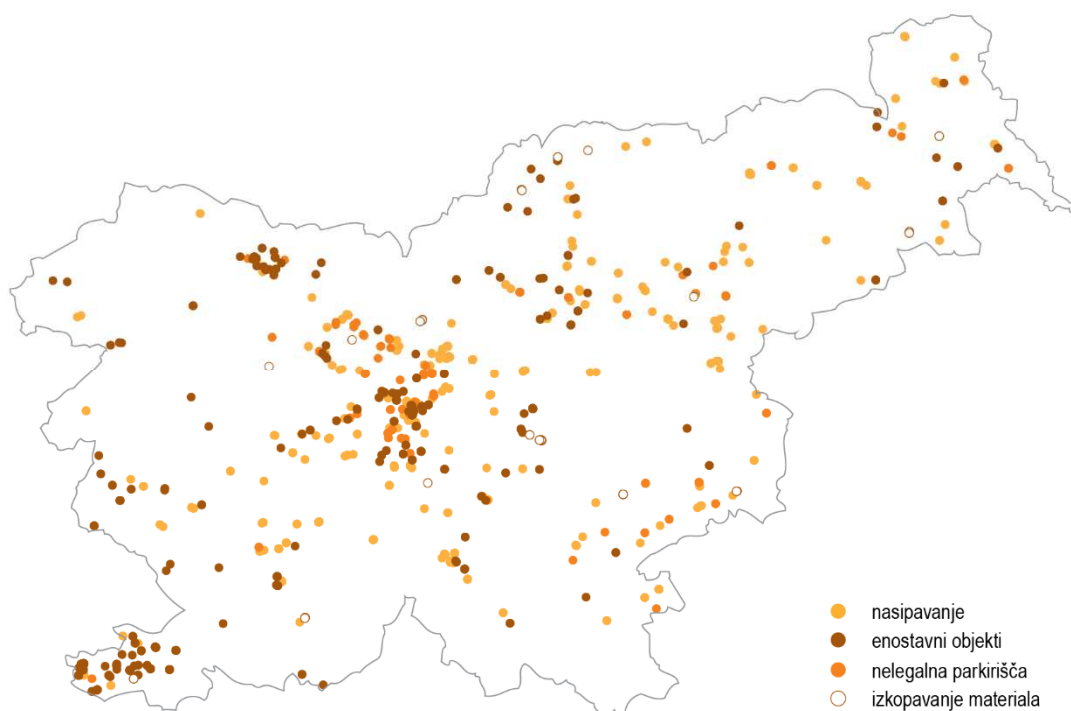
Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj vsaj za zemljišča, ki so v prostorskih aktih občin opredeljena kot najboljša kmetijska zemljišča, s primerjavo podatkov o dejanski rabi kmetijskih zemljišč, ki jih vodi samo, z razpoložljivimi podatki o namenski rabi, ki jih vodi MOP, prične preverjati, ali se tudi dejansko uporabljajo za opravljanje kmetijske dejavnosti.

Nadzor nad nenamensko rabo kmetijskih zemljišč izvaja inšpektorat, ki poroča o nadzoru nad nasipavanjem in izkopavanjem kmetijskih zemljišč, postavitvijo objektov in reklamnih panojev, odlaganjem odpadkov in nelegalnih parkiriščih. V poročilu za leto 2020⁴⁷ inšpektorat prikazuje tudi prostorsko razporeditev pregledov po različnih vsebinskih področjih. Kot primer (Slika 5) prikazujemo prostorsko razporeditev izvedenih inšpekcijskih pregledov na področju nasipavanja, izkopavanja in nelegalnih objektov na najboljših kmetijskih zemljiščih v letu 2020. Nadzora inšpektorata na področju nenamenske rabe kmetijskih zemljišč v reviziji sicer podrobneje nismo obravnavali.

⁴⁷ Poročilo za leto 2020, št: 010-12/2021-1, februar 2021, [URL: <https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavi/IKGLR/LetnaPorocila/Letno-porocilo-o-delu-IRSKGLR-2020.pdf>], 21. 9. 2021.

Slika 5 Prostorska razporeditev pregledov inšpektorata glede nasipavanja, izkopavanja in nelegalnih objektov na najboljših kmetijskih zemljiščih v letu 2020



Vir: podatki inšpektorata.

2.1.3.2 Varovanje pred spreminjanjem dejanske rabe

Zemljišča, katerih namenska raba se je spremenila iz kmetijske v nekmetijsko namensko rabo, se lahko še nadalje uporabljajo kot kmetijska ali pa se spremeni tudi njihova dejanska raba. Na spremembo dejanske rabe kmetijskih zemljišč vpliva tudi obveznost plačila odškodnine za spremembo namembnosti kmetijskih zemljišč, ki jo mora investitor poravnati ob vložitvi vloge za izdajo dovoljenja za gradnjo objekta. Obveznost plačila odškodnine velja za gradnjo objekta, katerega tlorisna površina ali del tlorisne površine leži na kmetijskem zemljišču z boniteto⁴⁸ več kot 50. Pri tem pa se odškodnina plača le za del parcele, ki je po dejanski rabi kmetijsko zemljišče in bo v stiku z objektom. Navedeno torej pomeni, da se odškodnina ne plača tudi za preostale dele parcele, ki so kmetijsko zemljišče v uporabi in za katere je mogoče upravičeno domnevati, da se bo njihova dejanska raba po izgradnji objekta, vsaj v določeni meri, prav tako spremenila, in sicer iz kmetijske v nekmetijsko.

⁴⁸ Boniteta zemljišča je podatek o proizvodni sposobnosti zemljišča, ki se določi v obliki bonitetnih točk. Bonitetne točke se izračunajo na podlagi lastnosti tal, klime, reliefa in posebnih vplivov (2. člen Pravilnika o določanju in vodenju bonitete zemljišč; Uradni list RS, št. 47/08).

Odškodnina zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča je namenski prihodek državnega proračuna, ki se uporablja za financiranje:

- priprave in izvedbe ukrepov kmetijske zemljiške politike (odpravljanje zaraščanja, izvedba agrarnih operacij ter nakup kmetijskih zemljišč);
- izdelave strokovnih podlag za določitev območij trajno varovanih kmetijskih zemljišč ter drugih strokovnih podlag s področja kmetijske zemljiške politike in varstva kmetijskih zemljišč ter
- od leta 2017⁴⁹ tudi gradnje, sanacije ali posodobitve vodnih zadrževalnikov, ki imajo status vodne infrastrukture in so namenjeni tudi za namakanje kmetijskih zemljišč.

V obdobju 2014–2020 je bilo iz naslova teh odškodnin zbrano nekaj več kot 15,5 milijona EUR, sredstva pa se zbirajo že od leta 2011⁵⁰. Po podatkih ministrstva porabe teh sredstev v letih 2014, 2015 in 2016 ni bilo, med letoma 2017 in 2020 pa je bilo porabljenega nekaj več kot 4,7 milijona EUR, največ za nakup kmetijskih zemljišč (84,1 %), investicijsko vzdrževanje namakalnih sistemov (11,8 %), financiranje strokovnih podlag (2,7 %) ter za odpravo zaraščanja (1,4 %). Ugotovimo lahko, da se poraba navedenih sredstev med leti postopoma povečuje, kljub temu pa se povečuje tudi obseg neporabljenih sredstev. Ocenjujemo, da bi ministrstvo s porabo teh sredstev v večji meri zagotovilo izvajanje ukrepov za varovanje obsega in kakovosti kmetijskih zemljišč.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo sredstev iz naslova odškodnin med letoma 2014 in 2016 ni porabljalno predvsem zato, ker je pričakovalo večje izdatke, ko bi se začele pripravljati strokovne podlage za določitev območij trajno varovanih kmetijskih zemljišč. Po uveljavitvi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih zemljiščih v letu 2016⁵¹, ko so bile strokovne podlage poenostavljene, zaradi česar bodo tudi cenejše, je pričelo porabljati sredstva.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je v decembru 2020 poslalo v medresorsko usklajevanje predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih zemljiščih⁵², s katerim je predlagalo dvig višine odškodnine zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča. Prav tako je predlagalo razširitev obveznosti plačila odškodnine tudi na kmetijska zemljišča, ki imajo boniteto od 35 do 50 točk, ter za gradnjo parkirišč v sklopu zunanje ureditve stavbe (pripadajoč objekt).

Ocenjujemo, da bo ministrstvo s predlaganim dvigom višine odškodnine zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča prispevalo k manjšemu spreminjanju dejanske rabe kmetijskih zemljišč oziroma zagotovilo večji obseg zbranih sredstev iz naslova odškodnine zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča. Pri tem pa opozarjamo, da bi si ministrstvo moralo prizadevati

⁴⁹ Od uveljavitve Zakona o spremembah in dopolnitvi Zakona o kmetijskih zemljiščih (Uradni list RS, št. 79/17).

⁵⁰ Skupno je bilo v obdobju od 2011 do 2020 zbrano 18,18 milijona EUR.

⁵¹ Uradni list RS, št. 27/16.

⁵² Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih zemljiščih, 1. 12. 2020, [URL: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=11914>], 21. 9. 2021.

za bolj aktivno porabo sredstev, zbranih od odškodnin zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča.

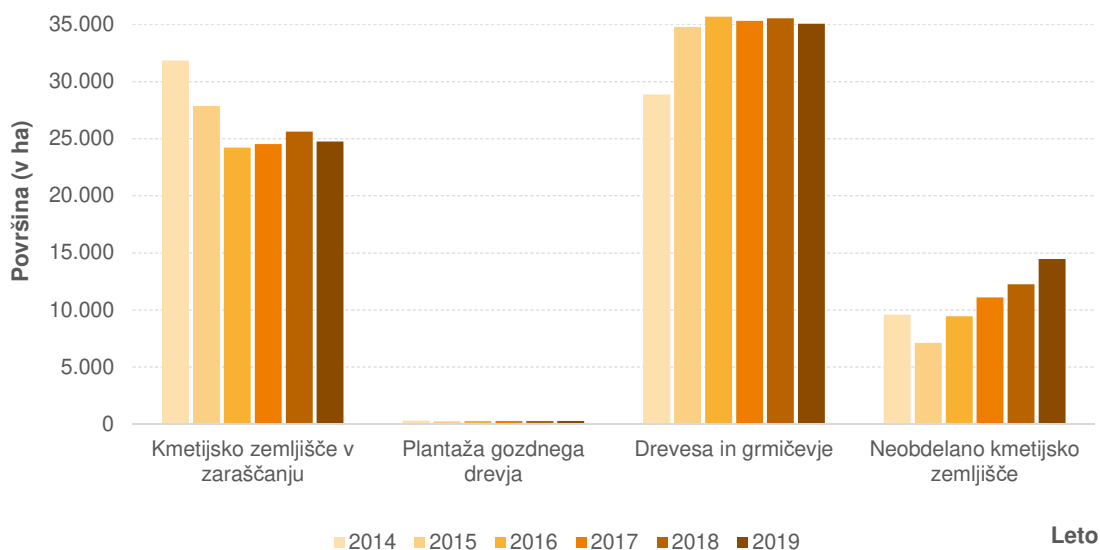
Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj nadaljuje z bolj aktivnim izvajanjem ukrepov, ki se financirajo iz sredstev odškodnin zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča.

2.1.3.3 Odpravljanje zaraščanja kmetijskih zemljišč

Po podatkih evidence dejanske rabe se med kmetijska zemljišča, ki niso v uporabi, uvrščajo kmetijska zemljišča v zaraščanju, plantaže gozdnega drevja, drevesa in grmičevje ter neobdelana kmetijska zemljišča. Med letoma 2015 in 2019 so se površine kmetijskih zemljišč v zaraščanju sicer zmanjšale za 3.108 ha, vendar pa so se hkrati povečale površine dreves in grmičevja (za 265 ha) ter neobdelanih kmetijskih zemljišč (za 7.350 ha), kar prikazuje Slika 6.

Slika 6 Druge kmetijske površine v obdobju od leta 2014 do leta 2019



Vir: podatki KIS, ministrstva.

Neobdelana kmetijska zemljišča zajemajo površine, ki so pripravljene za zasaditev novih trajnih nasadov, površine z ogrado za živali, ki niso porasle s travinjem, ter kmetijska zemljišča, ki se začasno ne uporabljajo zaradi gradnje infrastrukture ali so neobdelana zaradi socialnih ali drugih razlogov.⁵³ KIS porast obsega navedenih zemljišč, poleg dejanskega opuščanja obdelave, pripisuje tudi načinu zajema ortofoto posnetkov, na podlagi katerih se predvsem določa dejanska raba (krčitve gozda v kmetijske namene, agromelioracije in podobno, pri čemer v času posnetka kmetijska raba še ni vzpostavljena ali pa travinje v času posnetka še ni bilo pokošeno oziroma popaseno), ter pri večjem

⁵³ Priloga Pravilnika o evidenci dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč.

povečanju neobdelanih površin tudi spremembam v metodologiji. V obdobju, na katero se nanaša revizija, posebnih ukrepov za zmanjšanje obsega neobdelanih kmetijskih zemljišč ministrstvo ni izvajalo.

Pojasnilo ministrstva

V zadnjem 5-letnem obdobju je bilo še največ sprememb v načinu zajema ravno pri zajemu dejanske rabe neobdelanega kmetijskega zemljišča (med letoma 2015 in 2019 so se površine v tej kategoriji podvojile). V to kategorijo se zdaj pogosteje uvrščajo površine, ki so neobdelane šele krajši čas, najpogosteje travinje. Ministrstvo navedene kategorije kmetijskih zemljišč ne naslavlja s posebnimi ukrepi, saj gre navadno za prehodno stanje ali oboro za živali. Šele ko se izkaže, da je zemljišče v zaraščanju, kmetje lahko izvedejo ukrep odprave zaraščanja. Ob kontroli subvencij so take površine izločene iz plačil – kar je gotovo spodbuda kmetom, da so površine čimprej spet v uporabi.

Vrsta rabe drevesa in grmičevje zajema površine, porasle z drevesi in grmičevjem, katerih pokrovnost presega 75 % in niso uvrščene v gozd. Sem je uvrščena tudi obvodna zarast, če so obrečni pasovi porasli z drevjem oziroma grmovjem, ter mejice iz gozdnih dreves oziroma grmičevja.⁵⁴ V preteklosti je prišlo do povečanja teh površin zaradi usklajevanja podatkov z evidencami Zavoda za gozdove Slovenije.⁵⁵ Kot prikazuje Slika 6 se od leta 2015 te površine ne povečujejo več.

Kmetijsko zemljišče v zaraščanju je zemljišče, ki se zarašča zaradi opustitve kmetovanja ali preskromne kmetijske rabe. Na njem se pojavljajo mlado olesenelo ali trnasto rastje ter drevesa in grmičevje, običajno različnih starosti, katerih pokrovnost je od 20 do 75%.⁵⁶ KIS, poleg znanim vzrokom za opuščanje obdelanosti kmetijskih zemljišč⁵⁷, zaraščanje površin pripisuje tudi nekoliko generaliziranemu zajemu na širših območjih opuščanja kmetovanja. Kot izhaja iz prikaza (Slika 6), so se od leta 2014 do leta 2019 površine kmetijskih zemljišč v zaraščanju zmanjšale, kljub temu pa je znotraj tega obdobja (od leta 2016) mogoče zaznati rahel porast teh površin.

Strategija za izvajanje ReSURSKŽ je preprečevanje zaraščanja kmetijskih zemljišč uvrstila med prednostne programske usmeritve za ohranjanje rodnosti tal in proizvodnega potenciala kmetijskih zemljišč. Ukrepi ministrstva na področju zaraščanja kmetijskih zemljišč so:

- finančna podpora za odpravljanje zaraščanja na kmetijskih zemljiščih na podlagi Uredbe o izvajanju ukrepa odpravljanje zaraščanja na kmetijskih zemljiščih⁵⁸,
- brezplačen zakup zaraščenih zemljišč v lasti Republike Slovenije in
- inšpekcijski nadzor.

⁵⁴ Priloga Pravilnika o evidenci dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč.

⁵⁵ Zaradi neskladij med evidenco dejanske rabe in evidencami Zavoda za gozdove Slovenije je bila vrsta dejanske rabe "drevesa in grmičevje" v letih 2010–2015 pogosto uvrščena pod gozd. V letu 2015 se je zaključil prvi cikel usklajevanja podatkov obeh evidenc.

⁵⁶ Priloga Pravilnika o evidenci dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč.

⁵⁷ Nezainteresiranost, neugodna starostna struktura kmetovalcev, otežena kmetijska pridelava zaradi strmin ali naravnih omejitev.

⁵⁸ Uradni list RS, št. 3/17, 18/18 in 3/21. Pred letom 2017 se ukrep ni izvajal.

Poleg navedenega pa na preprečevanje zaraščanja prav tako vpliva dodeljevanje subvencij, pri katerih je izplačilo vezano na površino, na primer plačilo za območja z naravnimi omejitvami.

Na podlagi Uredbe o izvajanju ukrepa odpravljanje zaraščanja na kmetijskih zemljiščih je ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, objavilo 2 javna razpisa, s katerima je skupno razpisalo 2,7 milijona EUR nepovratnih sredstev za odpravljanje zaraščanja. Po podatkih ministrstva je bilo do konca leta 2020 skupno izdanih 62 odločb o pravici do podpore v višini nekaj več kot 0,21 milijona EUR za odpravo zaraščanja na 70,5 ha kmetijskih zemljišč, kar predstavlja malo manj kot 0,3 % kmetijskih zemljišč v zaraščanju v letu 2019. Po podatkih ministrstva je to na podlagi prvega in drugega javnega razpisa izplačalo 29 zahtevkov za odpravo zaraščanja na 23,9 ha v znesku 71.819 EUR. Vsi upravičenci še niso podali zahtevkov za izplačilo podpore. Odločba o odobritvi podpore določa rok za izvedbo ukrepa, in sicer eno leto po izdaji odločbe.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je v začetku leta 2021 objavilo tretji javni razpis za odpravo zaraščanja, na katerega se je prijavilo 46 potencialnih upravičencev, ki bodo prejeli sredstva, če bodo rezultati kontrole ustrezni ter bodo podprti s 346.165 EUR za odpravo zaraščanja na 69,4 ha. Ministrstvo je 14. 5. 2021 objavilo še četrti javni razpis s podporo za odpravo zaraščanja na kmetijskih zemljiščih.

Ministrstvo je s predlaganjem sprememb Uredbe o izvajanju ukrepa odpravljanje zaraščanja na kmetijskih zemljiščih (s spremembo definicije kmetijskega zemljišča v zaraščanju, v letu 2021 je tudi povečalo znesek podpore za odpravo zaraščanja in podobno) skušalo olajšati pogoje za pridobitev podpore za odpravo zaraščanja. Glede na zgoraj predstavljene podatke ministrstva lahko ugotovimo, da se interes za izvajanje ukrepa odprave zaraščanja povečuje, s čimer bo predvidoma omogočeno tudi boljše izkoriščanje obstoječih virov (kmetijskih zemljišč), ki so na razpolago za pridelovanje hrane.

Ministrstvo nam je podatke glede velikosti kmetijskih zemljišč, na katerih je inšpektorat naložil izvedbo ukrepa odprave zarasti v obliki ureditvene odločbe, lahko posredovalo zgolj za leto 2020. V letu 2020 so bile tovrstne odločbe izdane za 398 ha. Navedeni podatek se nanaša na skupno površino parcel, glede katerih je bil izdan navedeni ukrep in niso nujno v celoti zaraščene. Pred letom 2020 inšpektorat podatkov o izvedenem inšpekcijskem nadzoru ni evidentiral na način, da bi bil razviden podatek o površinah, na katerih je bil izrečen ukrep odprave zarasti, zaradi česar nam podatkov za obdobje pred letom 2020 ministrstvo ni moglo posredovati. O izvajanju nadzora v zvezi z zaraščanjem in neobdelanostjo kmetijskih zemljišč inšpektorat poroča v letnih poročilih.⁵⁹

Dodaten ukrep za odpravo zaraščanja je bil vključen med ukrepe za omilitev in odpravo posledic epidemije covid-19, in sicer je bila Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije omogočena brezplačna oddaja zemljišč, ki so bila na dan 1.1.2020 v evidenci dejanske rabe opredeljena kot kmetijsko zemljišče v zaraščanju, drevesa in grmičevje ali kmetijsko zemljišče, poraslo z gozdnim drevjem. Predvidena doba zakupa je 10 let, zakupnik pa mora odpraviti zaraščanje

⁵⁹ Na primer v poročilu za leto 2016 poroča o poostrenem nadzoru zaraščenosti kmetijskih zemljišč v marcu in aprilu 2016, [URL: https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavi/IKGLR/LetnaPorocila/46b4f874c8/Porocilo_IRSKGLR_2016.pdf], 21. 9. 2021.

v enem letu ter ga uporabljati za kmetijsko dejavnost.⁶⁰ Možnost oddaje zemljišč v zaraščanju v brezplačni zakup je bila nato podaljšana do 30. 6. 2021.⁶¹ Po podatkih ministrstva je Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije v brezplačen 10-letni zakup ponudil 192 ha zaraščenih kmetijskih zemljišč ter v letu 2020 v brezplačen zakup oddal 34,5 ha kmetijskih zemljišč v zaraščanju⁶². Ostale ponudbe za zakup so bile v obdobju, na katero se nanaša revizija, še v reševanju oziroma so bile neuspešne.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj preveri uspešnost in učinkovitost ukrepa brezplačne oddaje zemljišč v upravljanju Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije v zakup ter se odloči o izvajanju tega ukrepa tudi v prihodnje. Predvsem pa naj na ta način ponudi v zakup zgolj zemljišča, za katera sicer ne obstaja interes za odplačni zakup.

2.1.4 Izboljševanje proizvodnega potenciala in kakovosti kmetijskih zemljišč

Agrarne operacije so eden izmed ukrepov kmetijske zemljiške politike, katerih namen je urejanje kmetijskih zemljišč zaradi izboljšanja pogojev obdelave. V obdobju, na katero se nanaša revizija, so bile med agrarne operacije uvrščene:

- medsebojna menjava kmetijskih zemljišč,
- arondacije oziroma zaokroževanje kmetijskih zemljišč,
- komasacije in
- melioracije, ki so zajemale osuševanje, namakanje in agromelioracije.

Namen medsebojne menjave zemljišč ter arondacij (zaokroževanje) kmetijskih zemljišč je racionalnejša raba kmetijskih zemljišč. Racionalnejšo rabo omogoča tudi komasacija oziroma zložitev in ponovna razdelitev zemljišč na določenem območju tako, da dobi vsak lastnik čimbolj zaokrožena zemljišča. Agromelioracije obsegajo ukrepe, ki izboljšujejo fizikalne, kemijske in biološke lastnosti tal ter izboljšujejo dostop na kmetijsko zemljišče. V obdobju, na katero se nanaša revizija, so se delile na zahtevne in manj zahtevne agromelioracije ter agromelioracije na komasacijskem območju. Namakalni sistemi so se med izvajanjem revizije delili na državne, lokalne ter zasebne.⁶³

⁶⁰ 49. člen Zakona o interventnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic epidemije COVID-19 (Uradni list RS, št. 80/20, 152/20 – ZZUOPP, 175/20 – ZIUOPDVE, 203/20 – ZIUOPDVE in 15/21 – ZDUOP in 112/21 – ZIUPGT).

⁶¹ 118. člen Zakona o interventnih ukrepih za omilitev posledic drugega vala epidemije COVID-19.

⁶² Do 9. 6. 2021 pa je bilo v brezplačen zakup ponujenih 263 ha zaraščenih kmetijskih zemljišč ter oddanih 132 ha kmetijskih zemljišč.

⁶³ Pred uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih zemljiščih (Uradni list RS, št. 27/16) so se delili na velike in male namakalne sisteme.

Ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, je ministrstvo predlagalo⁶⁴ uvedbo nove agrarne operacije, in sicer razdružitev solastnine na kmetijskih zemljiščih.

V skladu z veljavno ureditvijo pobudo za agrarne operacije dajejo lastniki kmetijskih zemljišč oziroma na podlagi njihovega pooblastila drugi subjekti. Praviloma se izvajajo sporazumno med lastniki kmetijskih zemljišč, proti njihovi volji pa le, ko to ZKZ izrecno dopušča.

Zakonodaja določa različno vlogo ministrstva v postopkih agrarnih operacij. Postopke medsebojne menjave, arondacij ter komasacij vodijo upravne enote, ministrstvo se v te postopke vključi le kot drugostopenjski organ v primeru pritožb. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo ministrstvo pristojno za odločanje o uvedbi zahtevnejših agromelioracij ter od leta 2016 tudi agromelioracij na območju komasacije, ki je bila pravnomočno uvedena po 30. 6. 2014 (ne glede na zahtevnost agromelioracije). Prav tako je odločalo o uvedbi novih namakalnih sistemov ter o ukinitvi ali spremembi območja osuševalnega sistema.

Pri ministrstvu smo preverili, v kakšnem obsegu so se med letoma 2014 in 2020 izvajale agrarne operacije, kar predstavlja Tabela 1.

⁶⁴ Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih zemljiščih, 1. 12. 2020.

Tabela 1 Obseg izvajanja agrarnih operacij v obdobju od leta 2014 do leta 2020

Agrarna operacija	Cilj do leta 2020 (strategija za izvajanje ReSURSKŽ)	Doseženo v obdobju 2014–2020
Medsebojna menjava kmetijskih zemljišč	/	Ministrstvo ne vodi podatkov o izvedbi. Podpore v okviru PRP 2014-2020 ni bilo.
Arondacije	/	Ministrstvo ne vodi podatkov o izvedbi. Podpore v okviru PRP 2014-2020 ni bilo.
Komasacije	izvedba 15.000 ha	V letih 2014, 2015 in 2016 so bile po podatkih KIS v okviru PRP 2007-2013 komasacije zaključene na 6.035 ha ter uvedene na 2.235 ha. V okviru PRP 2014-2020 so bile po podatkih ministrstva komasacije podprte zgolj ob hkratni izvedbi agromelioracij na komasacijskem območju; stroški komasacij so bili uveljavljeni na 3.143,5 ha.
Agromelioracije	uvedba 4.300 ha	Uvedba zahtevnih agromelioracij na 214,7 ha, agromelioracije na območju komasacije pa so bile uvedene na 3.143,5 ha. ¹⁾
Namakanje	površina novih in prenovljenih namakalnih sistemov 5.000 ha (oziroma v letu 2020 skupno 7.170 ha)	Uvedba novih namakalnih sistemov na 1.490 ha. Tehnološko je bilo posodobljenih 953 ha namakalnih sistemov, in sicer v okviru PRP 2014-2020. V okviru slednjega je bila podprta tudi izgradnja 473 ha namakalnih sistemov za več uporabnikov ter investicije na 622 ha ²⁾ malih namakalnih sistemov (konec leta 2020 skupno 7.454,3 ha).
Osuševalni sistemi	/	Prepoved novih osuševalnih sistemov. ³⁾

Opombe: ¹⁾ Po pojasnilu ministrstva je bilo s PRP 2014-2020 podprtih 7.492,6 ha agromelioracij na komasacijskih območjih. Od tega so bili na 3.143,5 ha poleg stroškov agromelioracij uveljavljeni tudi stroški komasacij, pri čemer gre po pojasnilu ministrstva za agromelioracije na komasacijskih območjih, ki jih ministrstvo uvede z odločbo. Pri preostalih agromelioracijah je šlo za zahtevne agromelioracije (podatek je naveden v tabeli) ter za nezahtevne agromelioracije, na katere se cilj strategije za izvajanje ReSURSKŽ ne nanaša ter jih ministrstvo tudi ne spremlja.

²⁾ Podatek se ne nanaša zgolj na površino novih ali prenovljenih namakalnih sistemov, ki so namenjeni enemu uporabniku, temveč zajema tudi namakalne sisteme, na katerih je bil uveljavljen le strošek nakupa novih črpalk ali menjave dela namakalnega sistema.

³⁾ Od leta 2016 dalje ZKZ prepoveduje uvedbo novih osuševalnih sistemov, moratorij na uvajanje novih osuševalnih sistemov pa je bil uveden že v letu 1991. Dopustna je ureditev manjših odvodnjavanj kot agromelioracijski ukrep.

Vir: podatki ministrstva in KIS.

Kot izhaja iz podatkov (Tabela 1), cilj strategije za izvajanje ReSURSKŽ glede obsega uvedenih agromelioracij ni bil dosežen. Glede namakanja je strategija določila dva cilja; cilj 5.000 ha novih in prenovljenih namakalnih sistemov, ki do leta 2020 ni bil dosežen, cilj, da bo v letu 2020 skupna površina novih in prenovljenih namakalnih sistemov 7.170 ha pa je bil dosežen. V primeru komasacij nam ministrstvo ni predložilo podatkov, ki bi bili enostavno primerljivi s ciljem strategije za izvajanje ReSURSKŽ, saj nam je posredovalo podatke o v okviru PRP 2014-2020 podprtih ter neizvedenih komasacijah. Tudi če so bile vse podprte komasacije dejansko izvedene, pa cilj strategije za izvajanje ReSURSKŽ do leta 2020 ni bil dosežen.

Pojasnilo ministrstva

Ključno pri vseh agrarnih operacijah je, da se za uvedbo posamezne agrarne operacije odločijo lastniki kmetijskih zemljišč. Brez interesa lastnikov zemljišč ni mogoče uvesti nobene agrarne operacije. Zato so v vseh strategijah in načrtih opredeljeni le okvirni cilji, sama realizacija pa je odvisna od veliko dejavnikov. Ključno je, da ministrstvo ustvari okolje, v katerem bodo vlagatelji pridobili ustrezne informacije, da bodo administrativne ovire čim manjše ter da bo lahko pregledno dodelilo nepovratna finančna sredstva.

Ministrstvo je podatke o uvedenih zahtevnih agromelioracijah in podatke o agromelioracijah na komasacijskih območjih pridobilo iz lastnih evidenc, podatke o površinah, podprtih v okviru programa razvoja podeželja, pa vodi AKTRP.

Ministrstvo do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, še ni vodilo evidence komasacij, čeprav je obveznost vodenja evidence določena že vse od uveljavitve ZKme-1 v letu 2008. Ministrstvo je v letu 2016 sprejelo Pravilnik o evidenci komasacij⁶⁵, ki je določil podlago za vzpostavitev in vodenje evidence komasacij. Na tej podlagi je v letu 2017 izvedlo javno naročilo za vzpostavitev evidence komasacij, ki bo spletna aplikacija z vsemi ključnimi podatki o komasacijah. Spletna aplikacija je bila razvita konec leta 2017, na strežnike Ministrstva za javno upravo pa prenešana šele v začetku 2020.

Pojasnilo ministrstva

Razlogov za zamudo je bilo več. Predvsem je dolgo časa trajala izdelava dokumentacije, potrebne za namestitve na strežnik Ministrstva za javno upravo, aplikacija tudi ni bila med prioritetami, saj je ministrstvo kljub nedelujoči aplikaciji v spletni obliki razpolagalo s podatki o komasacijah in jih posredovalo potencialnim uporabnikom, če so za to zaprosili. Kot spletna aplikacija bo ministrstvu omogočala enostavnejši dostop do podatkov.

Ukrepi ministrstva

V marcu 2021 je ministrstvo pridobilo dostop do aplikacije za namene testiranja.

Ministrstvo je v skladu s 158. členom ZKme-1 pristojno tudi za vodenje evidence osuševalnih in namakalnih sistemov. Do leta 2017⁶⁶ je morale podatke o osuševalnih in namakalnih sistemih voditi v evidenci melioracijskih sistemov in naprav, ki je vključevala tudi podatke o agromelioracijah, za katere pa je ministrstvo ocenilo, da ni potrebe po posebnem vodenju v evidenci, zato jih v skladu s spremembo ZKme-1, ki jo je predlagalo ministrstvo, v tej evidenci ne vodi več.⁶⁷ V obdobju, na katero se nanaša revizija, je ministrstvo pripravljalo posodobljeno evidenco ter konec decembra 2020 oddalo naročilo male vrednosti in podpisalo pogodbo za izdelavo elektronske

⁶⁵ Uradni list RS, št. 36/16.

⁶⁶ Do uveljavitve Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijstvu (Uradni list RS, št. 27/17).

⁶⁷ Popravek gradiva št. 1 - Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijstvu – prva obravnava, [URL: <http://vrs-3.vlada.si/MANDAT14/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/401CCE3B6C6BFCCBC12580D60047206F?OpenDocument>], 21. 9. 2021.

aplikacije Evidenca namakalnih in osuševalnih sistemov.⁶⁸ V letih 2018 in 2019 se je lotilo tudi urejanja evidence namakalnih in osuševalnih sistemov. Lastnikom namakalnih sistemov je posredovalo dopis, s katerim je preverilo stanje namakalnega sistema. Na podlagi odgovorov je lastnikom namakalnih sistemov dalo možnost, da v primeru, če namakalni sistem ne deluje, ni bil zgrajen oziroma ga lastniki zemljišč ne želijo več imeti, podajo vlogo za ukinitve namakalnega sistema. V letu 2019 je pristopilo tudi k urejanju evidenc na področju osuševalnih sistemov. Sprejeta je bila Uredba o potrditvi območij osuševalnih in namakalnih sistemov⁶⁹, s katero so bila potrjena območja osuševalnih sistemov, ki so predmet javne službe upravljanja in vzdrževanja, in državnih namakalnih sistemov, ki so bili uvedeni pred 1. 1. 1999 in za katere so bili v letu 2015 s strani ministrstva potrjeni programi vzdrževanja za leto 2015. Za preostale državne namakalne sisteme ter osuševalne sisteme je ministrstvo pripravljalo podatke o lokacijah, parcelah in stanju, na podlagi katerih bo sprejeta druga uredba, ki bo določila območja preostalih namakalnih in osuševalnih sistemov.

Na podlagi ukinitve, poizvedb, prenosov namakalnih sistemov in dodatnih pretvorb je bilo na dan 31. 12. 2020 po podatkih ministrstva v Republiki Sloveniji delujočih 252 namakalnih sistemov s skupno površino 7.454,3 ha (47,2 % zasebnih, preostali lokalni in državni), od tega jih je bilo 7 s skupno površino 1.349 ha tudi tehnološko posodobljenih.

Vlada je v letu 2017 sprejela 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 2023.⁷⁰ Namen načrta je določitev območij, kjer je namakanje kmetijskih površin najbolj smiselno glede na primernost zemljišč za kmetijsko pridelavo, dostopnost vodnih virov in interes kmetijskih pridelovalcev za namakanje. Namen načrta naj bi bil uresničen z naslednjimi prednostnimi ukrepi:

- ureditvijo postopkov za gradnjo namakalnih sistemov,
- gradnjo in posodobitvami namakalnih sistemov,
- ureditvijo evidenc in povečanjem izkoriščenosti namakalnih sistemov,
- postavitvijo demonstracijske službe za strokovno pravilno namakanje,
- postavitvijo službe za napoved namakanja in organizacijo izobraževanja o namakanju.

Pričakovani rezultat načrta in programa je gradnja 2.815 ha (od tega 2.467 ha z več uporabniki) in obnova 1.273 ha namakalnih sistemov do leta 2023. Navedeni dokument zajema tudi neobvezujoč predlog območij za gradnjo oziroma posodobitev namakalnih sistemov. Ministrstvo letno poroča vladi o izvajanju načrta in programa. Po navedbah ministrstva se v zadnjem času pojavlja interes po uvedbi namakanja tudi na območjih, ki v načrtu niso opredeljena, na teh področjih potekajo tudi prvi pogovori o uvedbi namakalnih sistemov.

⁶⁸ [URL: https://www.enarocanje.si/Obrasci/?id_obrazec=380647], 21. 9. 2021.

⁶⁹ Uradni list RS, št. 63/19.

⁷⁰ [URL: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MKGP/DOKUMENTI/KMETIJSTVO/Kmetijska-zemljisca/UPRAVLJANJE-KMETIJSKIH-ZEMLJISC/NacrtNavg2017-a.pdf>], 21. 9. 2021.

Od ministrstva smo pridobili tudi podatke o stanju na področju osuševalnih sistemov. Po podatkih ministrstva je v Sloveniji skupno 477 osuševalnih sistemov s površino 62.998,5 ha, pri čemer pa vsi osuševalni sistemi niso nujno aktivni, ministrstvo pa podatke o osuševalnih sistemih še preverja.

Z Uredbo o potrditvi območij osuševalnih in namakalnih sistemov so bila potrjena območja 252 osuševalnih sistemov v skupni površini 37.390,3 ha. Za preostale sisteme ministrstvo (po koncu obdobja, na katero se nanaša revizija) v skladu z ZKZ pripravlja uredbo o potrditvi območij osuševalnih in namakalnih sistemov, za katere v letu 2015 niso bili potrjeni programi vzdrževanja. Teh sistemov je še 225. Vendar vsi sistemi v naravi niso bili zgrajeni ali pa so bili v Katastru melioracijskih sistemov in naprav le evidentirani kot planirani. Zato za te sisteme v skladu z ZKZ ministrstvo pripravlja analizo stanja in tiste sisteme, kjer osuševanje ni več potrebno, administrativno ukinja.

Agrarne operacije so namenjene izboljševanju proizvodnega potenciala kmetijskih zemljišč oziroma prispevajo k bolj racionalni rabi in zniževanju stroškov obdelave. Tako naj bi vse površine kmetijskih zemljišč, na katerih so bile izvedene agrarne operacije, omogočale proizvodnjo več hrane ali proizvodnjo z manjšimi stroški. Izvedba nekaterih agrarnih operacij (komasacij in namakanja ter osuševanja) se bo v prihodnosti upoštevala pri oceni proizvodnega potenciala teh zemljišč in določanju trajno varovanih kmetijskih zemljišč, ki so posebej pomembna za samooskrbo.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj prouči, kako bi lahko dodatno spodbudilo lastnike kmetijskih zemljišč k izvajanju agrarnih operacij, kjer je to smiselno z vidika izboljševanja njihovega proizvodnega potenciala. Pri tem pa naj tudi upošteva morebitne okoljske učinke teh operacij in jih spodbuja le na območjih, kjer je to okoljsko sprejemljivo.

2.2 Glavni sektorji za zagotavljanje prehranske varnosti s pomočjo prehranske samooskrbe

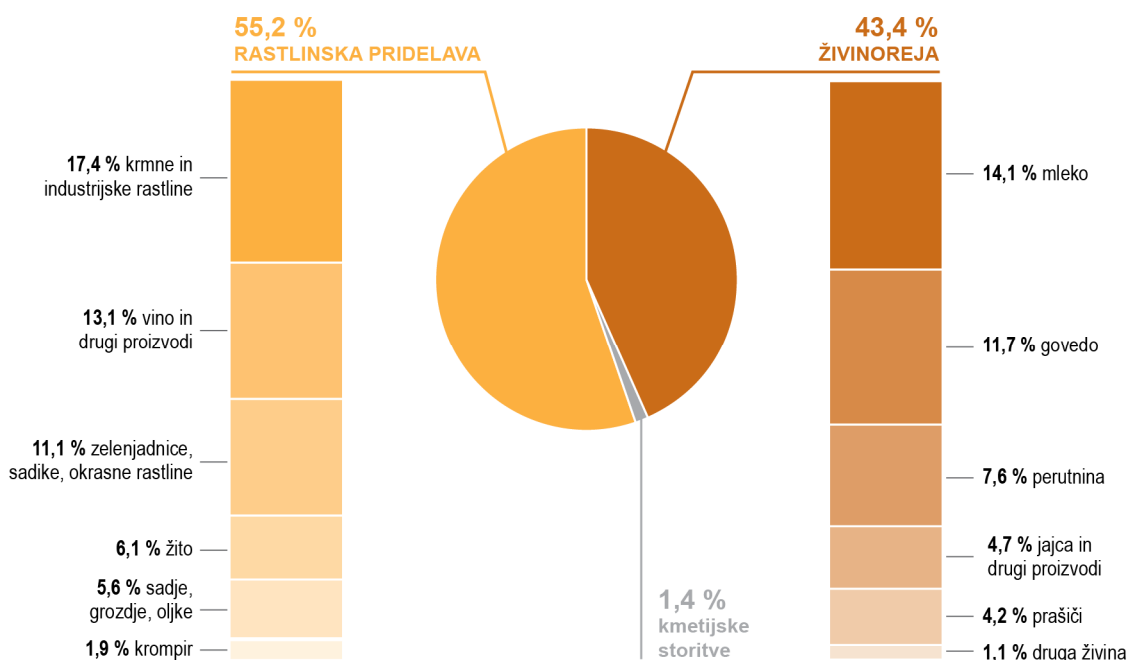
2.2.1 Struktura sektorjev glede na vrednost kmetijske proizvodnje

Glavni sektorji kmetijske proizvodnje, ki so pomembni za zagotavljanje prehranske samooskrbe in zagotavljanje prehranske varnosti, so v okviru rastlinske proizvodnje sektorji žit, krompirja, zelenjave in sadja ter v okviru reje živali sektorji govedoreja in prireja mleka, prašičereja in perutninarstvo. Proizvodi teh sektorjev sestavljajo glavnino jedilnika povprečnega prebivalca v Sloveniji. Poleg tega k samooskrbi prispevajo tudi drugi sektorji, ki jih v tem poročilu ne obravnavamo, kot so vinarstvo, hmeljarstvo in drugi. Na primeru leta 2019 smo preverili deleže posameznih sektorjev v skupni vrednosti kmetijske proizvodnje. V letu 2019, za katero so bili do prve polovice leta 2021 na voljo zadnji sicer začasni podatki, je bila skupna vrednost kmetijske proizvodnje⁷¹ v Sloveniji 1.336,4 milijona EUR. Od tega je rastlinska pridelava predstavljala 55,2 %, živinoreja pa 43,4 %, pri čemer je treba poudariti, da rastlinska proizvodnja zajema tudi pridelavo krmnih rastlin, ki so namenjene živinoreji.

⁷¹ V osnovnih cenah.

Preostalo (1,4 %) so predstavljale kmetijske storitve. V zvezi z rastlinsko pridelavo in živinorejo prikazujemo na primeru iz leta 2019 podrobnejšo strukturo posameznih sektorjev glede na vrednost kmetijske proizvodnje (Slika 7). S slike je razvidno, da k živinorejski pridelavi vrednostno največ prispeva sektor prireje mleka (14,1 %), sledijo pa govedoreja, perutninarstvo in jajca ter prašičereja. K rastlinski pridelavi vrednostno največ prispeva sektor krmnih rastlin, ki je povezan z živinorejo (14,9 %). Od ostalih sektorjev pa največ prispeva sektor vina in drugih proizvodov, sledijo pa sektorji glavnih pridelkov, kot jih obravnavamo v tem poročilu: zelenjadnice, žita, sadje in krompir.

Slika 7 Vrednost kmetijske proizvodnje s podrobnejšimi podatki za živinorejo in rastlinsko pridelavo v letu 2019



Opomba: Podatki za leto 2019 so začasni.

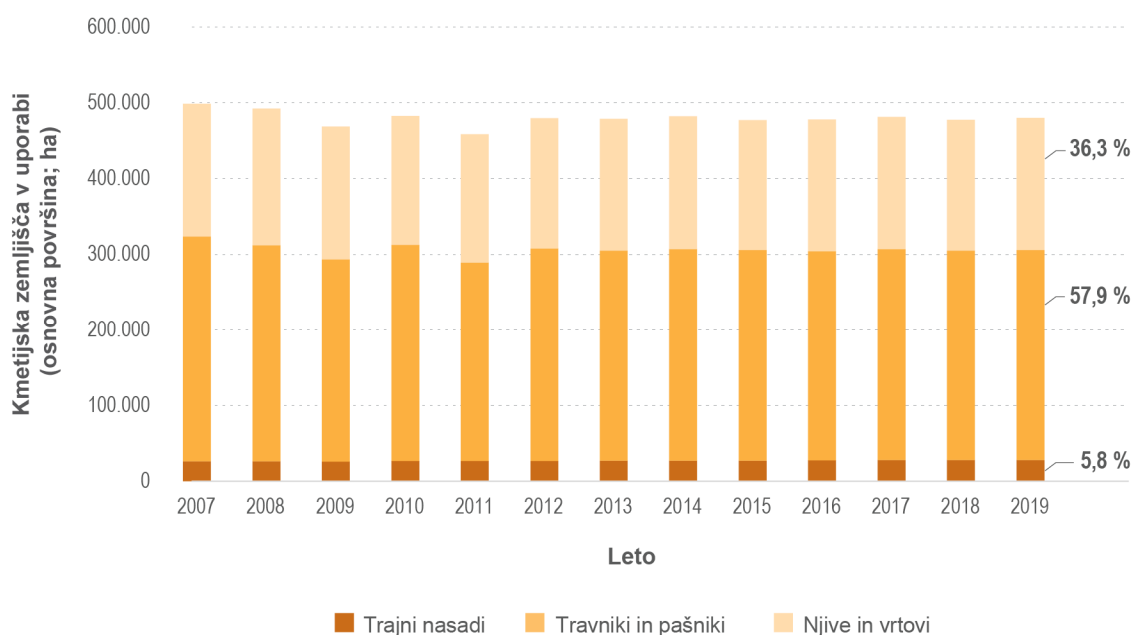
Vir: Poročilo o stanju kmetijstva, živilstva, gozdarstva in ribištva v letu 2019.

2.2.2 Uporaba kmetijskih zemljišč po sektorjih

Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni razpolagalo s celovito oceno, koliko kmetijskih zemljišč koristi posamezen kmetijski sektor (na primer zelenjadarstvo ali govedoreja). Slika 8 prikazuje površino kmetijskih zemljišč v uporabi od leta 2007 dalje. S slike izhaja, da se vsaj v obdobju, na katero se nanaša revizija, obseg kmetijskih zemljišč v uporabi ni bistveno spreminjal. Na primeru leta 2019 prikazujemo strukturo kmetijskih zemljišč v uporabi. Pri tem so v setveni strukturi njiv in vrtov prevladovala žita (54,9 %) in zelena krma z njiv (32,5 %). Iz podatkov SURS⁷², ki jih povzemamo po poročilu KIS, lahko ocenimo, da je večina kmetijskih zemljišč v Sloveniji namenjena živinoreji; to so vsi travniki in pašniki ter precejšen del njiv in vrtov (zelena krma z njiv in del površin za žito).

⁷² Podatki SURS se v določeni meri razlikujejo od podatkov ministrstva v evidenci dejanske rabe.

Slika 8 Relativne spremembe kmetijskih zemljišč v uporabi v obdobju od leta 2007 do leta 2019 glede na leto 2015 ter struktura v letu 2019



Vir: Poročilo o stanju kmetijstva, živilstva, gozdarstva in ribištva v letu 2019.

2.2.3 Proračunska sredstva

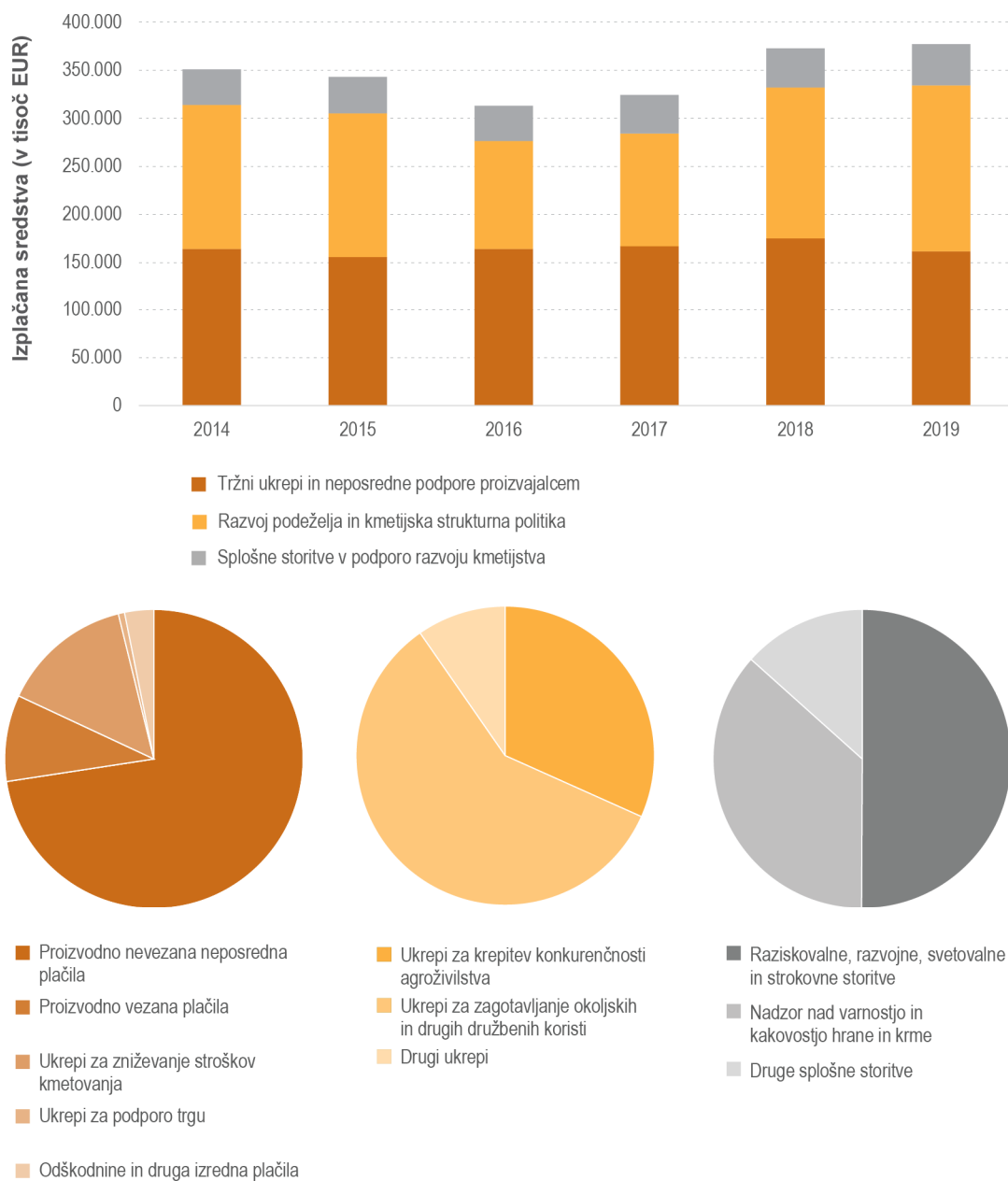
Finančne podpore, namenjene kmetijstvu in razvoju podeželja, ki zagotavljajo tudi samooskrbo, večinoma zagotavlja proračun ministrstva in vključujejo tako sredstva EU kot tudi nacionalna sredstva.⁷³ Proračunska izplačila za kmetijstvo v obdobju 2014–2019 so znašala 2.078 milijonov EUR v skupnem znesku oziroma povprečno 346,4 milijona EUR letno. Glavni del teh sredstev (93,1 %) je bil izplačan iz proračuna EU oziroma ministrstva⁷⁴, del pa še iz sredstev Ministrstva za finance kot državna pomoč ob naravnih nesrečah (1 %) in vračilo trošarine za gorivo kmetom (5,9 %). Slika 9 prikazuje skupen obseg sredstev, s katerimi so bili podprti vsi sektorji v kmetijstvu, po letih. Približno polovica sredstev (47,5 %) je bila namenjena tržnim ukrepom in neposrednim podporam proizvajalcem, ki posredno ali neposredno podpirajo dohodek kmetijskih proizvajalcev. Malo manj kot polovico sredstev (41,2 %) so predstavljala sredstva za razvoj podeželja in kmetijsko strukturno politiko, ki so namenjena podpiranju učinkovitosti in konkurenčnosti pridelave ter ukrepom z okoljsko in družbeno vsebino. Preostala sredstva (11,3 %) pa so bila namenjena splošnim storitvam, ki podpirajo razvoj kmetijstva.⁷⁵

⁷³ Sredstva EU predstavljajo približno 70 % vseh sredstev, ki se izplačajo za kmetijstvo.

⁷⁴ Ta sredstva predstavljajo 68,6% proračuna ministrstva v obdobju 2014–2019, ostali del je namenjen gozdarstvu in ribištvu ter operativnim in upravnim stroškom ministrstva.

⁷⁵ Podobni so bili navedeni deleži sredstev v preteklem programskem obdobju od 2007–2013. Glavnina sredstev za tržne ukrepe in neposredne podpore proizvajalcem se izplačuje iz proračuna EU, glavnina sredstev za splošne storitve pa iz slovenskega proračuna.

Slika 9 Proračunska izplačila za kmetijstvo (v tisoč EUR) od leta 2014 do leta 2019⁷⁶



Vir: Poročilo o stanju kmetijstva, živilstva, gozdarstva in ribištva v letu 2019.

⁷⁶ Kmetijska dejavnost je deležna podpor za razvoj kmetijstva in podeželja tudi od lokalnih skupnosti in iz regionalnih javnih skladov. Za podpore kmetijstvu je bilo iz sredstev na lokalni ravni v obdobju 2014–2019 po podatkih KIS namenjeno 27,2 milijona EUR ali povprečno 4,5 milijona EUR letno.

Večji del sredstev za tržne ukrepe in neposredne podpore proizvajalcem predstavljajo proizvodno nevezana plačila⁷⁷, ki kmetom omogočajo stalen dohodek in so odvisna od površine kmetijskih zemljišč, ki jih obdeluje kmetijsko gospodarstvo. Skupaj z ostalimi sredstvi v tej kategoriji so namenjena vsem sektorjem kmetijske proizvodnje in vplivajo na samooskrbo tako, da ohranjajo kmetijsko proizvodnjo, saj varujejo kmete pred nestanovitnostjo tržnih cen ali izpadom kmetijske pridelave zaradi neugodnih vremenskih razmer. V tej skupini sredstev so tudi proizvodno vezana plačila⁷⁸, ki jih lahko država članica usmeri v sektorje kmetijske proizvodnje, ki jih želi bolj podpreti. Ta sredstva so v obdobju 2015–2019 predstavljala 10,2 % vseh plačil za tržne ukrepe in neposredne podpore. Na podlagi podatkov KIS lahko ugotovimo, da je bil v sedanjem programskem obdobju v okviru proizvodno vezanih plačil najbolj podprt sektor pridelave žit (36,4 % vseh proizvodno vezanih plačil), sledil je sektor prireje mleka (25,4 %), reje govedi (21,7 %) in zelenjadnic (10,6 %). Najmanjši obseg proizvodno vezanih plačil je bil namenjen v letu 2017 ukinjeni podpori za beljakovinske rastline (5,9 %).⁷⁹

Sredstva za razvoj podeželja in strukturno politiko so usmerjena bolj ciljno kot neposredna plačila. Največji del (58,6 %) obsegajo sredstva, ki so namenjena zagotavljanju okoljskih in družbenih koristi⁸⁰ in so namenjena vsem sektorjem pridelave. Približno tretjino sredstev (31,7 %) predstavljajo sredstva, ki so namenjena krepitvi konkurenčnosti. Ta sredstva so prav tako namenjena vsem sektorjem in je z njimi mogoče najbolj vplivati na zagotavljanje samooskrbe, saj so namenjena posodabljanju in prestrukturiranju kmetijskih gospodarstev, izboljšanju kmetijskih zemljišč in infrastrukture ter organiziranosti, predelavi, trženju in promociji agroživilstva. Ta del sredstev po letih precej niha, saj je odvisen od izvajanja programov in dinamike izplačil. Manjši del sredstev za razvoj podeželja (9,7 %) je namenjen drugim ukrepom, tudi področju gozdarstva, in jih v tem poročilu ne izpostavljamo. Za nekatere skupine sredstev za razvoj podeželja ministrstvo vodi podatke o razdelitvi po posameznih sektorjih pridelave in jih bomo obravnavali v ustreznih poglavjih. Malo več kot četrtno sredstev (27,7 % ali 181,4 milijona EUR) za razvoj podeželja, ki so bila izplačana do konca avgusta 2020⁸¹ za sedanje programsko obdobje, smo lahko okvirno razdelili po sektorjih (Slika 10). Gre za del sredstev, ki so namenjena krepitvi konkurenčnosti agroživilstva, ter sredstva za dobrobit živali. Iz podatkov sklepamo, da je bila z delom sredstev za razvoj podeželja, ki ga lahko okvirno razdelimo na sektorje kmetijske pridelave, živinorejska proizvodnja (73,5 % sredstev) precej bolj podprta kot rastlinska (22,6 %). Najbolj podprti so bili sektorji govedoreje (31 %) in prireje mleka (19,4 %) ter prašičereje (9,3 %). Na področju rastlinske pridelave so bile najbolj

⁷⁷ Med proizvodno nevezana plačila spadajo sheme osnovnega plačila, zelene komponente, plačilo za mlade kmete in plačila za območja z naravnimi omejitvami oziroma shema za male kmete, ki so v celoti financirana iz proračuna EU.

⁷⁸ Proizvodno vezana podpora se lahko odobri le sektorjem ali regijam države članice, v katerih se določene vrste kmetovanja ali določeni kmetijski sektorji, ki so posebej pomembni iz gospodarskih, socialnih ali okoljskih razlogov, spopadajo s težavami, o čemer mora ministrstvo obvestiti Evropsko komisijo. Vezana podpora se lahko med drugim odobri za vse glavne sektorje proizvodnje, ki jih obravnavamo v tem poročilu (tudi za semena), razen za prašičerejo in perutninarstvo.

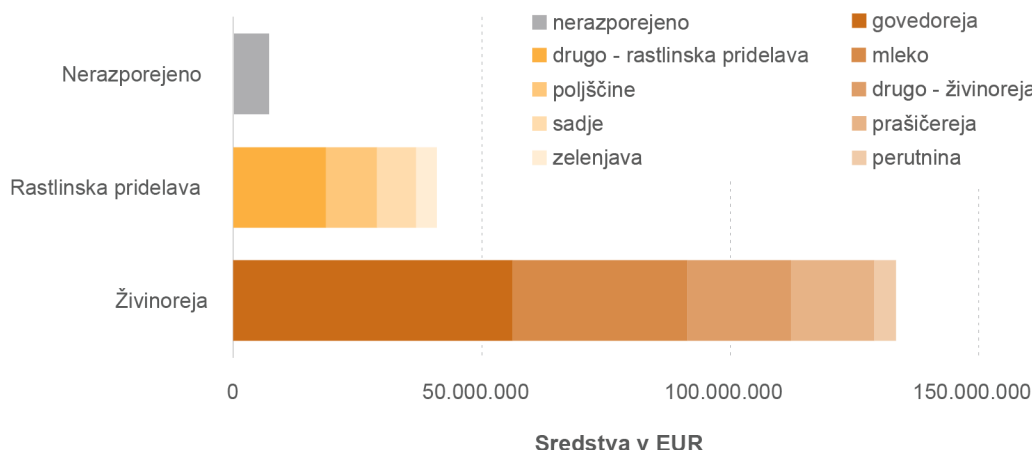
⁷⁹ Podpora za strna žita (pšenica, trda pšenica, rž, pira, tritikala, oves, ječmen, soržica ali mešanica strnih žit), podpora za zelenjadnice, podpora za mleko v gorskih območjih in podpora za rejo govedi. V letih 2016 in 2017 je bil del proizvodno vezanih plačil namenjen še proizvodnji beljakovinskih rastlin.

⁸⁰ To so izravnalna plačila kmetovalcem na območjih z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnost (OMD), plačila za ukrep kmetijsko-okoljsko-podnebna plačila (v nadaljevanju: ukrep KOPOP), plačila za ekološko kmetovanje in plačila za zagotavljanje dobrobiti živali v kmetijstvu.

⁸¹ Izplačana sredstva PRP 2014-2020 se v manjši meri nanašajo tudi na področje gozdarstva.

podprte poljščine (5,7 %), sadje (4,3 %), sledi pa pridelava zelenjave (2,3 %). Iz teh podatkov pa ni razvidno, da bi bila podprta tudi pridelava krompirja.

Slika 10 Razdelitev dela sredstev PRP 2014-2020 po sektorjih kmetijske pridelave



Vir: podatki ministrstva.

V tretji skupini sredstev – sredstvih za splošne storitve – največji del (50,1 %) predstavljajo sredstva za raziskovalne, razvojne, svetovalne in strokovne storitve, s katerimi je prav tako mogoče vplivati na samooskrbo in jih navajamo v nadaljevanju v ustreznih poglavjih.⁸² Malo manj kot polovica teh sredstev je namenjena za storitve kmetijske svetovalne službe, ki je namenjena vsem sektorjem. Prav tako malo manj kot polovica sredstev je namenjena za strokovne naloge v kmetijstvu. Iz podatkov KIS⁸³ ugotavljamo, da so ta sredstva v glavnem namenjena podpori živilno-rejske proizvodnje (73,2 %), ostali del je namenjen rastlinski proizvodnji, med drugim tudi sektorjem hmeljarstva, vinarstva in oljkarstva.

Glede na strukturo proračunskih izplačil, ki jih je mogoče razporediti po sektorjih, ugotavljamo, da so bili v sedanjem programskem obdobju najbolj podprti sektorji, v katerih je samooskrba že sicer dobra, torej govedoreja in mlekarstvo ter na splošno živilno-rejske, ki so bili podpore deležni tako iz neposrednih plačil, kot tudi iz sredstev za razvoj podeželja, pa tudi iz sredstev za strokovne naloge v kmetijstvu. Z neposrednimi plačili sta bila od sektorjev z nizko samooskrbo podprta pridelava žit in zelenjadnic.

⁸² S sredstvi iz te skupine, ki so namenjena nadzoru nad varnostjo in kakovostjo hrane in krme (36,5 %), se v tem poročilu posebej ne ukvarjamo. Navajamo pa del sredstev, namenjen za druge splošne storitve (13,4 %), v ustreznih poglavjih, saj je deloma namenjen tudi krepitevi lokalnih razvojnih pobud, kot so kratke dobavne verige.

⁸³ Proračunska izplačila za raziskovalne, razvojne, svetovalne in strokovne storitve za kmetijstvo 2015–2019. Upoštevamo le leta 2015–2019 zaradi spremembe metodologije in posledične neprimerljivosti podatkov z letom 2014.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj, kolikor je to mogoče, spremlja in primerja tudi podatke o višini financiranja posameznih sektorjev kmetijske pridelave med seboj, in tudi na tej podlagi ugotavlja, ali bi bilo treba dodatna sredstva usmeriti v sektorje, pri katerih je samooskrba slabša.

2.2.4 Zunanjetrgovinska bilanca

Republika Slovenija je tradicionalno neto uvoznica agroživilskih proizvodov, v letu 2019 je trgovinski primanjkljaj znašal 1.054 milijonov EUR in se je v primerjavi z letom 2014 povečal za 5,2 %.⁸⁴ Večina blagovne menjave agroživilskih proizvodov je potekala z državami EU, pomembne zunanjetrgovinske partnerice so ostale tudi države nekdanje Jugoslavije (brez Hrvaške). V letu 2019, za katero so bili v reviziji upoštevani podatki, je bil največji primanjkljaj dosežen pri mesu, sadju, vrtninah, izdelkih iz žit, moke, škroba ali mleka ter v skupini ostanki in odpadki živil, krma.

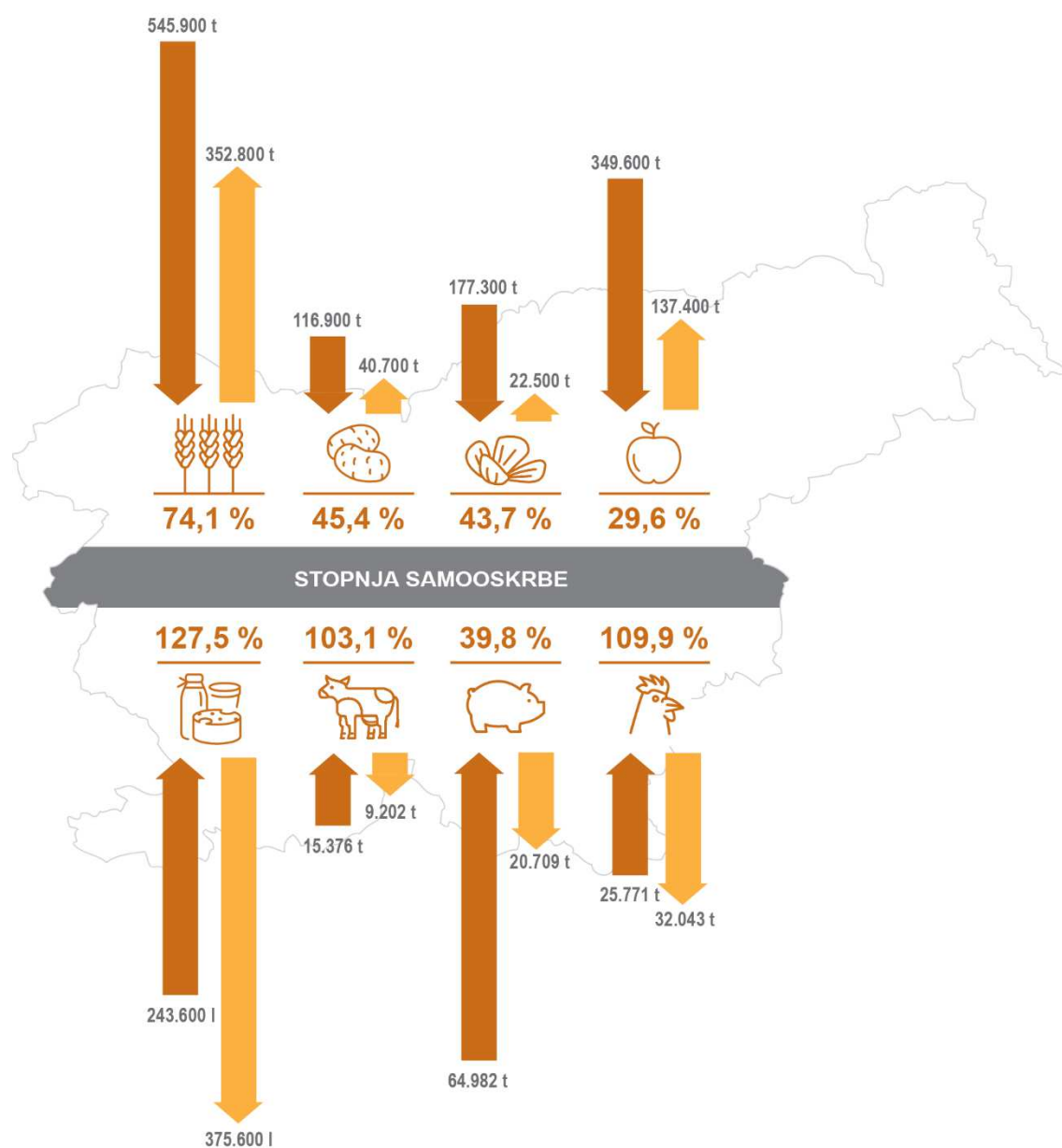
Republika Slovenija količinsko izvozi največ mleka in smetane, oljnih pogač in tropin iz soje ter žit, predvsem koruze in pšenice. V večji meri pa izvažata tudi užitno sadje. Količinsko pa največ uvozi oljnih pogač in tropin iz soje ter žit, od tega poleg koruze in pšenice tudi proizvode mlinske industrije. V večji meri pa tudi užitno sadje in užitne vrtnine. Kot izhaja iz navedenih podatkov določene kmetijske pridelke in agroživilske izdelke v večji meri tako izvažamo kot tudi uvažamo.⁸⁵

Slika 11 za leto 2019 prikazuje količinsko zunanjetrgovinsko bilanco za glavne sektorje kmetijske proizvodnje, torej v okviru rastlinske proizvodnje za sektorje žit, krompirja, zelenjave in sadja ter v okviru reje živali za sektorje govedoreje in prireje mleka, prašičereje in perutninarstva.

⁸⁴ Erjavec E., Šumrada T., Juvančič L., Rac I., Cunder T., Bedrač M., Lovec M.: Vrednotenje slovenske kmetijske politike v obdobju 2015–2020; Raziskovalna podpora za strateško načrtovanje po letu 2020, Ljubljana, 2018, KIS, (v nadaljevanju: vrednotenje slovenske kmetijske politike), [URL: <https://www.program-podezelja.si/sl/knjiznica/287-vrednotenje-slovenske-kmetijske-politike-v-obdobju-2015-2020/file20>], 21. 9. 2021. Raziskava ugotavlja, da slovenska kmetijska politika ne dosega cilja prehranske varnosti v bolj ohlapnem smislu, kot povečanje domače pridelave in izkoriščanje domačih proizvodnih virov, saj kmetijska pridelava pri večini ključnih kmetijskih proizvodov stagnira, prav tako tudi pokritost uvoza z izvozom.

⁸⁵ Podatki o uvozu in izvozu nekaterih kmetijskih pridelkov in agroživilskih izdelkov po kombinirani nomenklaturi carinske tarife.

Slika 11 Zunanjetrgovinska bilanca in stopnja samooskrbe za glavne sektorje kmetijske proizvodnje v letu 2019



Vir: podatki KIS.⁸⁶

Kot prikazuje Slika 11, je treba v sektorjih z nižjo stopnjo samooskrbe za zadovoljitev potreb določene kmetijske pridelke in agroživilske izdelke v večji meri uvažati. Vendar pa je v določenih sektorjih mogoče opaziti, da v Sloveniji pridelane kmetijske pridelke in agroživilske izdelke v večji meri izvažamo kljub nizki stopnji samooskrbe v sektorju, kamor se uvrščajo ti pridelki in izdelki.

⁸⁶ Podatki o uvozu in izvozu kmetijskih proizvodov po bilancah proizvodnje in porabe na sliki prikazanih sektorjev.

Tako smo na primer v letu 2019 v obliki mesa in izdelkov izvozili za 67,8 % domače prireje prašičjega mesa. Pri ostalih sektorjih kmetijske pridelave, ki jih obravnavamo v nadaljevanju tega poročila, smo v letu 2019 v primeru kravjega mleka v obliki mleka ter izdelkov iz mleka izvozili 61 % namolzenega mleka, izvozili pa smo tudi 55 % pridelanih žit (v primeru pšenice je bil ta delež kar 72 %) ter 18,7 % pridelane zelenjave.⁸⁷ Boljši prepoznavnosti in povečanju zanimanja za nakup slovenskih pridelkov in izdelkov so namenjene aktivnosti promocije, ki jih izvaja ministrstvo v sodelovanju s pridelovalci in predelovalci slovenski izdelkov. O teh aktivnostih pišemo v nadaljevanju (točke 2.3.1 do 2.4.2) za vsak sektor kmetijske proizvodnje posebej.

2.3 Rastlinska pridelava

2.3.1 Pridelava žit

Strategija za izvajanje ReSURSKŽ žita obravnava v okviru poljedelstva, ki vključuje tako pridelavo žita kot tudi pridelavo oljnic, stročnic, krompirja ter krme za lastne potrebe živinorejskih kmetij. V nadaljevanju se ukvarjamo s samooskrbo le z žiti, predvsem s pšenico. Med žita spadajo še koruza za zrnje, ječmen in ostalo žito⁸⁸ (na primer pira, rž, oves, tritikala, ajda, proso). Slovenija je neto uvoznik žita. Z domačo pridelavo pokrijemo približno tri četrtine potreb po žitu (stopnja samooskrbe je od leta 2000, ko je bila 48 %, narasla na 76,6 % v letu 2014, na podobni ravni je bila tudi v letu 2019).

Kljub temu da je stopnja samooskrbe z žiti skozi leta naraščala in v obdobju, na katero se nanaša revizija, ostaja na približno enaki ravni, pa podrobnejši pregled podatkov znotraj kategorije žit pokaže slabše rezultate. Samooskrba s pšenico, ki se v največji meri uporablja za prehrano ljudi⁸⁹, se je v prejšnjem programskem obdobju (2007–2013) večinoma povečevala, v sedanjem pa v glavnem zmanjševala, pri čemer je povprečje ostalo praktično nespremenjeno (od povprečja 52,2 % v obdobju 2007–2013 na povprečje 49,7 % v obdobju 2014–2019). S pridelavo pšenice tako še vedno pokrivamo le okoli polovico svojih potreb, ki ostajajo približno konstantne – v letu 2019 je prebivalec Slovenije v povprečju pojedel 73 kg pšenice.⁹⁰ Po drugi strani se samooskrba s koruzo, ki se uporablja predvsem za krmo⁹¹, ves čas povečuje. Pridelava in potrošnja koruze za zrnje predstavlja glavni del pridelave in potrošnje žit⁹², kar odraža tudi Slika 12. Rast samooskrbe s koruzo ministrstvo v veliki meri povezuje s padcem samooskrbe s prašiči. Zaradi nižjih stopenj prireje prašičev se je namreč zmanjšala poraba koruze za krmo, kar je ob rahlo večji pridelavi koruze prineslo višje stopnje

⁸⁷ Pri izračunu smo upoštevali zgolj podatke o pridelavi in izvozu v posameznem letu, nismo pa upoštevali tudi podatkov o zalogah, ki so v primeru žit lahko precejšnje. Podatki za leto 2019 so začasni.

⁸⁸ Delitev povzeta po poročilih o stanju kmetijstva, živilstva, gozdarstva in ribištva – pregled po kmetijskih trgih. Žita se deloma uporabljajo za prehrano ljudi, deloma pa za krmo živali, kot pišemo v nadaljevanju. Med žiti ne obravnavamo silažne koruze, ki se v celoti uporablja za krmo.

⁸⁹ V obdobju 2014–2019 se je po podatkih SURS za hrano porabilo povprečno 65 % navadne pšenice in 98,3 % trde pšenice.

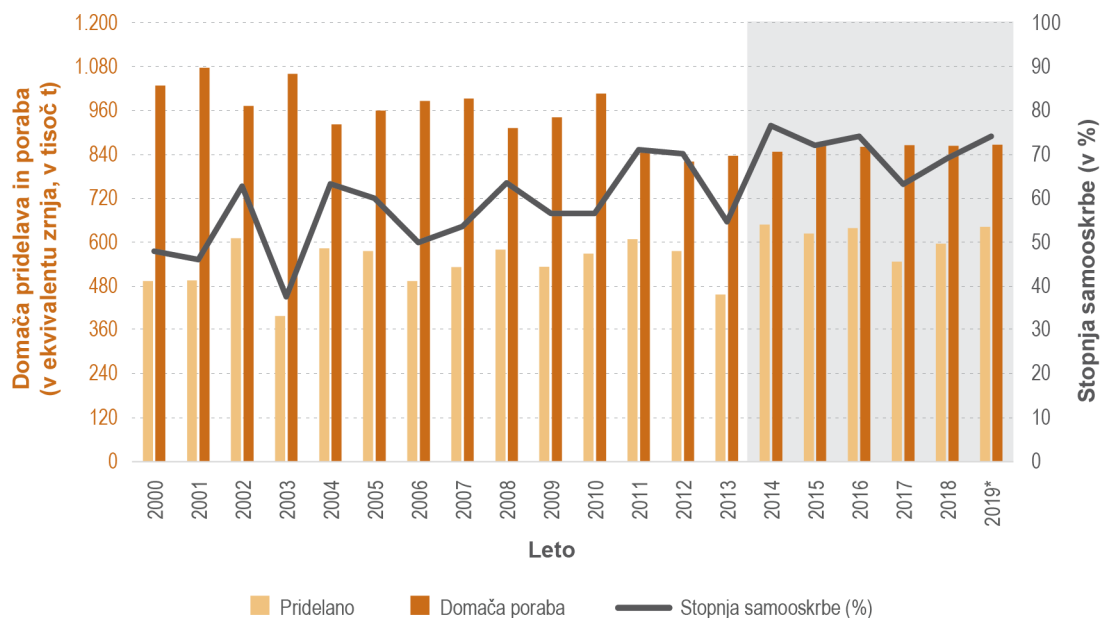
⁹⁰ V ekvivalentu moke.

⁹¹ V obdobju 2014–2019 se je po podatkih SURS za krmo porabilo povprečno 85 % koruze v zrnju.

⁹² V letu 2019 je na primer pridelava koruze za zrnje predstavljala 56,2 % vse pridelave žit, pridelava pšenice 21,8 % in pridelava ječmena 16 % vse pridelave žit. Ostala žita so skupaj predstavljala le 6 %.

samooskrbe s koruzo. Znotraj kategorije žit je opazna še povečana pridelava ječmena, tudi na račun pšenice. Eden izmed razlogov za to je tudi suša, saj je ječmen prej zrel in uide suši in visokim temperaturam, ki so v zadnjih letih konec junija vse bolj pogoste.

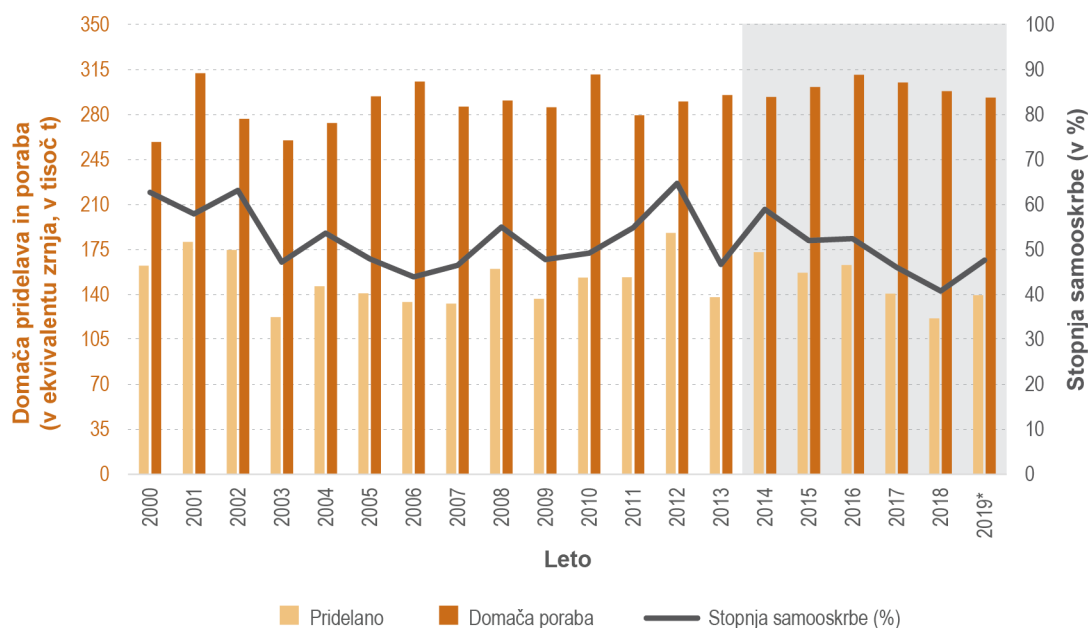
Slika 12 Domača pridelava in poraba⁹³ ter stopnja samooskrbe z žiti v Sloveniji 2000–2019



Opomba: Podatki za leto 2019 so začasni.

Vir: Poročilo o stanju kmetijstva, živilstva, gozdarstva in ribištva v letu 2012 in 2019 – pregled po kmetijskih trgih.

⁹³ Domačo porabo SURS imenuje domača potrošnja.

Slika 13 Domača pridelava in poraba ter stopnja samooskrbe s pšenico v Sloveniji 2000–2019

Opomba: Podatki za leto 2019 so začasni.

Vir: Poročilo o stanju kmetijstva, živilstva, gozdarstva in ribištva v letu 2012 in 2019 – pregled po kmetijskih trgih.

Podatki KIS o uvozu in izvozu žit kažejo, da njihov izvoz raste, predvsem v obdobju, na katero se nanaša revizija, je najbolj rasel izvoz koruze (61,8 % od 2014 do 2019), njen uvoz pa je stagniral (1,3 % povečanje od 2014 do 2019). Pri pšenici je izvoz prav tako zelo porastel (35,9 %), manj pa uvoz (21,6 %). Podobno se je gibal uvoz in izvoz obeh žit v zrnju: izvoz koruze je porastel (za 54,3 %), uvoz se je zmanjšal (za 9,5 %), kar pomeni, da proizvedemo več koruze za krmo, zato se je posledično več izvozi; izvoz pšenice v zrnju je porastel (za 14,4 %), uvoz pa prav tako (za 24,1 %). Podatkov o uvozu in izvozu drugih kategorij znotraj pšenice, na primer moke in izdelkov iz pšenice pa KIS v poročilih o stanju kmetijstva, živilstva, gozdarstva in ribištva posebej ne navaja.

Površine njiv, namenjene pridelavi žit⁹⁴, so po podatkih SURS in KIS med letoma 2014 in 2019 stagnirale, pospravljenih površin⁹⁵ je bilo med 99.884 in 98.624 ha.⁹⁶ Pri tem so največji del pospravljenih površin predstavljale površine za koruzo za zrnje (v letu 2019 jih je bilo 38.883 ha ali 39,4 % površin), ki so skozi obdobje stagnirale. Pospravljene površine za pšenico in piro⁹⁷ so se skozi obdobje, na katero se nanaša revizija, zmanjševale, medtem ko so se pospravljene površine drugih žit povečevale. V letu 2017 je pospravljena površina ostalih žit celo presegla pospravljeno površino pšenice in pire, razlika se je do leta 2019 še povečevala in dosegla 26.727 ha ali 27,1 % za pšenico in piro ter 33.014 ha ali 33,5 % za ostala žita. Podobno kot pospravljene površine so se od 2014 do 2019

⁹⁴ Tudi pridelovalna površina žita ali osnovna površina.

⁹⁵ Pospravljene površine so lahko večje od osnovnih, kadar na primer na isti površini neko rastlino sejemo 2-krat v letu.

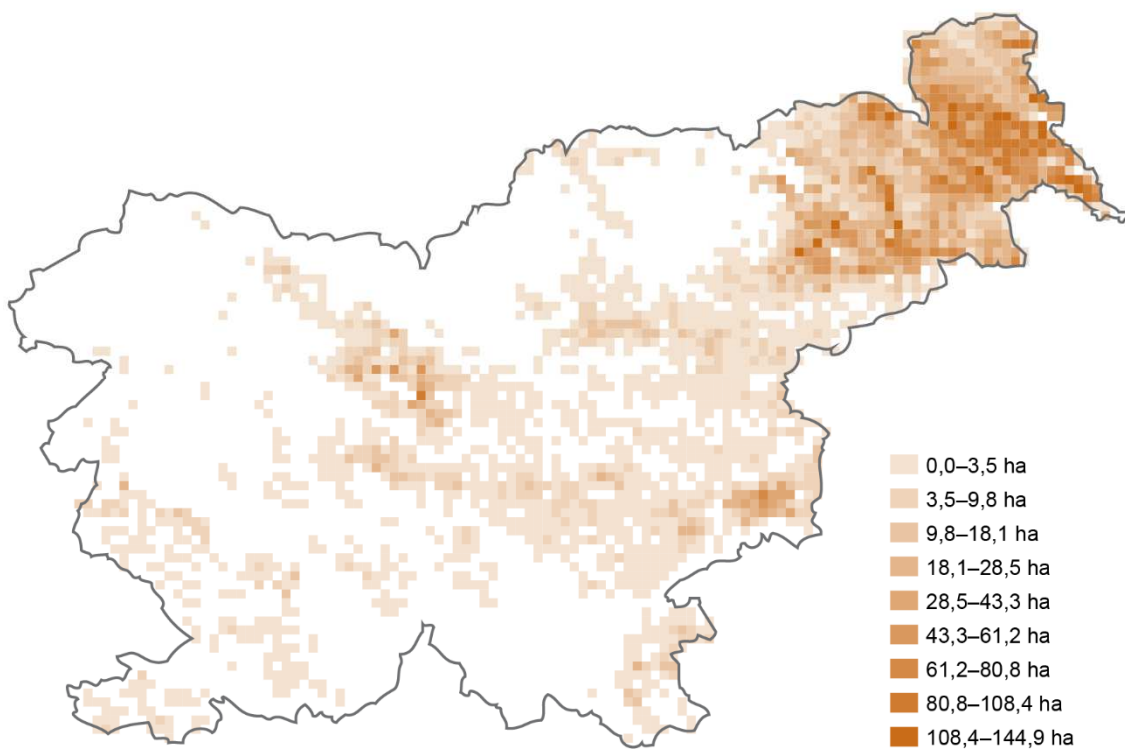
⁹⁶ Osnovne površine se od tega bistveno ne razlikujejo – teh je bilo med 98.293 in 95.723 ha.

⁹⁷ Piro obravnavamo skupaj s pšenico v skladu s Poročilom o stanju kmetijstva, živilstva, gozdarstva in ribištva v letu 2019 – pregled po kmetijskih trgih.

gibale količine pridelka – stagniral je pridelek koruze za zrnje, zmanjševal se je pridelek pšenice in pira ter povečeval pridelek ostalih žit. Hektarski pridelki so ostali na približno enaki ravni.⁹⁸

Število kmetijskih gospodarstev, ki pridelujejo žita, se zmanjšuje, obenem pa raste povprečna površina žita na kmetijsko gospodarstvo. Ta trend je viden tako v daljšem obdobju⁹⁹, kot tudi v obdobju, na katero se nanaša revizija. Pri pridelovalcih koruze upada število manjših kmetijskih gospodarstev in raste število večjih pridelovalcev, na področju pridelave pšenice pa upada število tako manjših kot tudi večjih pridelovalcev. V letu 2020 se je po podatkih ministrstva s pridelavo pšenice ukvarjalo 10.478 kmetijskih gospodarstev, s pridelavo koruze za zrnje pa 39.103 kmetijskih gospodarstev. Več kot polovico površin za pridelavo pšenice je imel manjši delež kmetijskih gospodarstev (6,7 %), ki po pojasnilih ministrstva največ prispeva k samooskrbi s pšenico. Slika 14 prikazuje, da je največja koncentracija pridelave pšenice v severovzhodni Sloveniji, enako velja tudi za pridelavo koruze v zrnju.

Slika 14 Prostorski prikaz pridelave pšenice za zrnje v letu 2019



Vir: podatki ministrstva.

⁹⁸ Hektarski pridelek se je v daljšem obdobju, od leta 2000, povečeval predvsem pri koruzi za zrnje (od 5,9 na 9,3 t/ha) in ječmenu (od 3,3 na 4,8 t/ha), malo manj pa pri pšenici in piri (od 4,2 na 5,2 t/ha).

⁹⁹ Iz podatkov strukturnih popisov kmetijstva in poročil o stanju kmetijstva, živilstva, gozdarstva in ribištva – pregled po kmetijskih trgih je razvidno zmanjšanje števila kmetijskih gospodarstev, ki pridelujejo žita, iz 55.931 gospodarstev v letu 2000 na 33.306 v letu 2016 ter povečanje povprečne osnovne površine z 1,82 na 3 ha na kmetijsko gospodarstvo.

2.3.1.1 Določanje ciljev in ukrepov

V strategiji za izvajanje ReSURSKŽ je bilo za sektor poljedelske pridelave predvideno, da bo še naprej namenjen za pridelavo krušnih žit (to so žita za prehrano ljudi) in krme za prehrano živali. V dokumentu so bili določeni naslednji strateški in razvojni cilji za poljedelstvo, ki veljajo tudi za pridelavo žit:

- povečanje pridelave poljščin,
- povečanje konkurenčnosti pridelave poljščin s poudarkom na povečanju produktivnosti ter učinkoviti in trajnostni rabi virov,
- vzpostavitev poštenih odnosov med deležniki v verigi od pridelovalca do prodajalca ter
- izboljšanje dohodkovnega položaja poljedelcev.¹⁰⁰

Za doseganje teh ciljev je bilo določenih tudi 10 usmeritev, ki posredno ali neposredno prispevajo k samooskrbi ter jih lahko razdelimo v naslednje skupine:

- naložbe v fizična sredstva;
- prenos znanja (izdelava priporočenih tehnologij, varstvo rastlin, vzpostavitev primerne rabe tal na vodovarstvenih območjih, vzpostavitev kompetenčnih centrov, pospeševanje skupne uporabe mehanizacije);
- povezovanje pridelovalcev in sheme kakovosti;
- drugo (sofinanciranje zavarovanja).

Ministrstvo pri pripravi strategije za izvajanje ReSURSKŽ ni določilo ciljev glede uravnoteženosti rastlinske in živalske proizvodnje¹⁰¹. Na področju pridelave žit ciljev ni določilo tako, da bi bili določljivi, merljivi, dosegljivi, pomembni in časovno določeni. Tako ni jasno, kakšno povečanje pridelave žit naj bi dosegli, kako naj bi se povečala produktivnost oziroma s katerimi kazalci naj bi jo merili ter kakšno izboljšanje odnosov v verigi naj bi dosegli. Je pa v okviru usmeritev določilo nekatere merljive kazalnike za doseganje ciljev na ožjih področjih – na primer ohranitev njivskih površin (175.000 ha), izdelane priporočene tehnologije za varstvo rastlin, delež uporabe certificiranega semena, število strojnih krožkov in odstotek izkoristka strojev, število tehnoloških centrov odličnosti (2), zavarovane površine (70.000 ha). Le pri nekaterih pa je določilo tudi ciljne vrednosti (označeno v oklepajih). Ministrstvo je cilje določilo na podlagi spremljanja podatkov letnih poročil o stanju kmetijstva, poročil tržno-informacijskega sistema in statističnih podatkov o kmetijski pridelavi ter na podlagi analize prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti¹⁰², ki jo je

¹⁰⁰ Ministrstvo lahko deloma spremlja dohodkovni položaj kmetov iz določenega sektorja s spremljanjem doseženih cen na trgu in modelnih kalkulacij prihodkov in stroškov, ki jih objavlja KIS. Dohodkovni položaj posameznega pridelovalca se lahko zelo razlikuje od izračunov, saj je odvisen od tehnologije, ki jo ta uporablja, ter drugih dejavnikov, ki vplivajo na njegove dejanske dosežene stroške in prihodke. Kljub temu ministrstvo lahko iz navedenih podatkov razbere, kako se gibljejo stroški in prihodki pridelave v posameznem sektorju in s tem kakšne so pridelovalne razmere ter ali se položaj pridelovalcev izboljšuje ali poslabšuje glede na povprečje zadnjih 5 let.

¹⁰¹ Pridelava živalskih proizvodov ima večji vpliv na okolje (na primer tudi prek izpustov toplogrednih plinov, vplivov na biotsko raznovrstnost) kot pridelava rastlinske hrane.

¹⁰² Angl.: *Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats (SWOT)*.

pripravilo v okviru delovnih skupin znotraj ministrstva ter ob pomoči nekaterih strokovnjakov s posameznih področij in jo povzelo v strategiji za izvajanje ReSURSKŽ.

Priporočili

Ministrstvu priporočamo, naj prouči, ali bi bilo na področju samooskrbe treba določiti tudi cilje glede uravnovešenosti višine rastlinske in živalske proizvodnje.

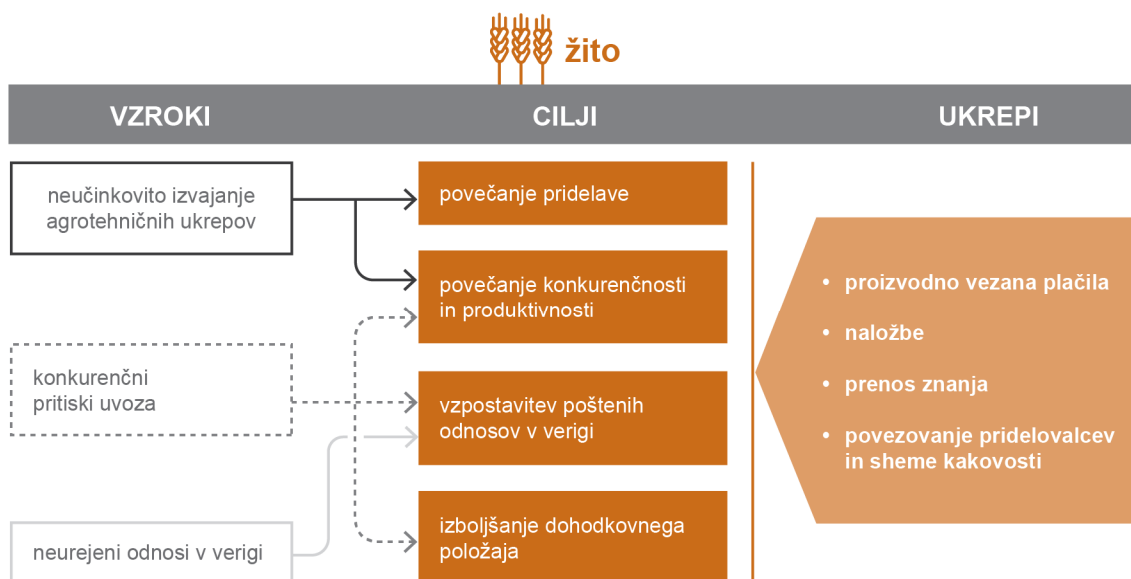
Ministrstvu priporočamo, naj pri oblikovanju ciljev na področju samooskrbe za naslednje programsko obdobje skuša v čim večji meri oblikovati cilje, ki bodo merljivi. Obenem naj že pri oblikovanju ciljev razmisli o kazalnikih, s katerimi jih bo lahko merilo, ter o dosegljivosti podatkov za njihovo merjenje, tako da bo lahko tudi sredi obdobja ugotavljalo, ali z izvajanjem ukrepov dosega zastavljene cilje ali pa bi bilo treba ukrepe prilagoditi.

Slika 15 povzema strateške in razvojne cilje, ki naj bi jih v skladu s strategijo za izvajanje ReSURSKŽ dosegli v programskem obdobju 2014–2020, in ukrepe, s katerimi naj bi jih dosegli. Upoštevali smo tiste ukrepe, ki so po mnenju ministrstva ključni za doseg ciljev. Preverili pa smo tudi izvajanje posameznih usmeritev, ki so po naši oceni relevantne za področje revizije. Cilji in ukrepi veljajo za pridelavo žit. V nadaljevanju smo se osredotočili na pridelavo pšenice, ki se v glavnem porabi za prehrano ljudi in kjer so stopnje samooskrbe nizke.¹⁰³ Tako (Slika 15) prikazujemo tudi glavne razloge za nizko stopnjo samooskrbe s pšenico. Glavni razlogi za to so po oceni ministrstva predvsem neurejeni odnosi v verigi oskrbe s pšenico, konkurenčni pritiski uvoza iz držav, kjer je pridelava pšenice konkurenčnejša, ter neučinkovito izvajanje agrotehničnih ukrepov¹⁰⁴ (predvsem pri manjših pridelovalcih). Drugi razlogi pa so še slaba agrarna struktura in razpršenost kmetijskih parcel, premalo namakalnih površin, neučinkovitost prenosa znanja glede na tip kmetijskega gospodarstva ter nizka tehnološka raven pridelave poljščin. Vsi navedeni razlogi so enaki kot v začetku programskega obdobja in jih je ministrstvo ugotovilo že pri pripravi strategije za izvajanje ReSURSKŽ.

¹⁰³ Na področju pridelave koruze so stopnje samooskrbe visoke. Po oceni ministrstva je glavni razlog za to dobro stanje samooskrbe na področju mesa ter mleka in jajc. S pridelavo koruze, ki se uporabi za krmo, namreč kmetje dosežejo boljše ekonomiko na kmetijah.

¹⁰⁴ Agrotehnični ukrepi so na primer dobra in pravočasna priprava njive za setev, pravilna in pravočasna setev, varstvo posevkov pred pleveli, boleznimi in škodljivci ter gnojenje.

Slika 15 Glavni vzroki za slabo stanje samooskrbe, cilji ter ukrepi za povečanje samooskrbe v sektorju pridelave žit



Opomba: Vzroki, cilji in ukrepi so grupirani le za namene lažjega razumevanja, dejansko pa so vsi povezani drug z drugim in imajo vpliv drug na drugega.

Cilja izboljšanja dohodkovnega položaja poljedelcev v nadaljevanju nismo posebej obravnavali, naslovljen je z ukrepi neposrednih plačil in nekaterimi drugimi ukrepi (sofinanciranje zavarovanja).

Vir: strategija za izvajanje ReSURSKŽ, podatki ministrstva.

Glavni vzroki za manjšo samooskrbo so povezani s cilji, ki naslavlajo te vzroke, kot prikazujejo puščice (na primer zaradi neučinkovitega izvajanja agrotehničnih ukrepov so pridelava, produktivnost in konkurenčnost manjše, kot bi lahko bile). Prav tako je ministrstvo za doseganje vseh glavnih ciljev oblikovalo ukrepe, s katerimi naj bi jih doseglo. Ukrepi so oblikovani tako, da zasledujejo več ciljev hkrati, torej niso ozko usmerjeni na doseganje določenega cilja, zaradi česar obstaja večja možnost, da kljub izvedbi ukrepov cilji ne bodo doseženi¹⁰⁵. Prav tako niso bili določeni ukrepi (oziroma usmeritve), ki bi bili usmerjeni neposredno na povečevanje pridelave pšenice; določeni so bili splošni ukrepi, s katerimi naj bi vplivali na celoten sektor poljedelstva.

2.3.1.2 Izvajanje ukrepov in učinki

Po podatkih ministrstva je v obdobju od leta 2014 spodbujalo pridelavo pšenice predvsem s proizvodno vezanimi plačili in pripravo podlag za vključevanje in organiziranje deležnikov v verigi

¹⁰⁵ Razpršenost in šibka ciljna usmerjenost ukrepov je izpostavljena kot eden od vzrokov za nizko doseganje ciljev na področju prehranske varnosti tudi v vrednotenju slovenske kmetijske politike. V dokumentu je navedeno, da je določene rezultate sicer mogoče doseči tudi z ukrepi, ki posredno naslavlajo cilje, saj dosežejo veliko število upravičencev in zanje namenijo veliko sredstev, vendar je pri tem vprašljiva učinkovitost politike (to je kolikšne učinke dosežemo z danimi sredstvi).

oskrbe s pšenico v shemo izbrana kakovost.¹⁰⁶ V nadaljevanju navajamo podatke v zvezi z izvajanjem teh ukrepov ter ukrepov, povezanih z naložbami in prenosom znanja, ki so bili predvideni v strategiji za izvajanje ReSURSKŽ. Povzemamo tudi podatke, kolikor so ti dostopni, o učinkih izvedenih ukrepov. Učinke ukrepov ministrstvo spremlja predvsem prek letnih poročil o stanju kmetijstva, živilstva, gozdarstva in ribištva, objavljenih podatkov SURS, objav generalnega direktorata za kmetijstvo in razvoj podeželja Evropske komisije, poročil tržno-informacijskega sistema ter s pomočjo lastnih podatkov in analiz.

Proizvodno vezana plačila in plačila PRP 2014-2020

Pridelovalci žit (in s tem pšenice) so bili v tem obdobju podprti z neposrednimi plačili prvega stebra SKP, ki so vezana na ha površine – enako kot ostali sektorji, poleg tega pa so bili pridelovalci strnih žit upravičeni tudi do proizvodno vezanega plačila. To plačilo pa na povečanje pridelave krušne pšenice ustreznega učinka ni imelo, kar je razvidno iz podatkov o padajočem pridelku in pospravljenih površinah za pšenico in piro, ki smo jih že omenili v točki 2.3.1.1. Za izboljšanje situacije je po mnenju ministrstva treba tudi izboljšati posestno strukturo in zmanjšati razdrobljenost kmetijskih zemljišč, na kar lahko med drugim vplivajo neposredna plačila, ki so vezana na površino. Struktura kmetijskih gospodarstev, ki pridelujejo pšenico in piro, se po podatkih strukturnih popisov in podatkih ministrstva počasi izboljšuje¹⁰⁷, je pa neprimerljiva s strukturo istovrstnih kmetijskih gospodarstev v EU.

Pridelavo žit je ministrstvo posredno spodbujalo tudi s plačili za razvoj podeželja, ki so namenjena ukrepu KOPOP¹⁰⁸ in ukrepu Ekološko kmetovanje. Navedena ukrepa spodbujata kmete, da žita pridelujejo na okolju bolj prijazen način, in sta se uporabljala v podobni obliki tudi v preteklih programskih obdobjih. Izboljšanje kolobarja, na katerega lahko ministrstvo vpliva z izplačili ukrepa KOPOP, lahko pri tem vpliva na povečanje pridelave in večje hektarske pridelke žit. V okviru sredstev za razvoj podeželja sta bila del sredstev (6,8 %) za zagon dejavnosti za mlade kmete in del sredstev (manj kot 1 %) za razvoj majhnih kmetij namenjena tudi poljedelstvu, nimamo pa podatka, koliko sredstev je bilo namenjeno pridelavi žit.

Naložbe za povečanje pridelave in konkurenčnosti ter produktivnosti

Kmetijska gospodarstva, ki se ukvarjajo s poljščinami, med njimi tudi z žiti, so v programskem obdobju 2014–2020 do 31. 8. 2020 za naložbe prejela 4,6 milijona EUR¹⁰⁹ ali 6,9 % vseh sredstev, ki so bila namenjena naložbam. Gre za sredstva, ki so namenjena povečevanju pridelave z ohranjanjem

¹⁰⁶ Z označbo izbrana kakovost Slovenija so označeni pridelki in izdelki, ki so pridelani in predelani v Sloveniji ter so deležni dodatnih, strožjih kontrol. Cilj sheme izbrana kakovost je, tako kot za druge sheme kakovosti, da se vključenim izdelkom dvigne prepoznavnost in posledično tudi povpraševanje, kar poveča ekonomsko uspešnost vključenih proizvajalcev.

¹⁰⁷ Po podatkih strukturnih popisov je imelo leta 2013 kmetijsko gospodarstvo, ki je pridelovalo pšenico in piro, povprečno 1,8 ha pšenice in pire, leta 2016 pa 2,1 ha.

¹⁰⁸ Ukrep KOPOP pridelavo žit podpira posredno z zahtevo POZ_KOL: Petletni kolobar operacije Poljedelstvo in zelenjadarstvo, v katerega so žita v 5-letnem obdobju lahko vključena 3-krat, neposredno pa še z operacijo Ohranjanje rastlinskih genskih virov, ki jim grozi genska erozija, ki vključuje pridelavo avtohtonih in tradicionalnih sort kmetijskih rastlin ter njihovega semenskega materiala, [URL: <https://www.program-podezelja.si/sl/knjiznica/10-kmetijsko-okoljska-podnebna-placila-2015-2020/file>], 21. 9. 2021.

¹⁰⁹ Vsi nadaljnji podatki veljajo za izplačila sredstev za razvoj podeželja.

oziroma povečevanjem konkurenčnosti in produktivnosti. Po podatkih ministrstva je bila več kot polovica (51,9 %) teh sredstev porabljena za nakup nove kmetijske mehanizacije ter strojne in transportne opreme, na primer za obdelavo tal, transport, sejalnice ter stroške ureditve objektov za kmetijsko dejavnost in nakup pripadajoče opreme za kmetijsko proizvodnjo (37,2 %). Na podlagi podatkov ministrstva ni mogoče oceniti, koliko sredstev je bilo namenjenih kmetijskim gospodarstvom za pridelavo pšenice, koliko pa za pridelavo koruze ali drugih poljščin. Prav tako ni mogoče oceniti, koliko so pripomogla k ohranjanju in povečevanju pridelave in konkurenčnosti. Tudi na podlagi vrednotenja PRP 2014-2020¹¹⁰ ni mogoče oceniti, v kakšni meri je izvajanje ukrepov (predvsem naložb) vplivalo na izboljšanje konkurenčnosti v kmetijstvu ter povečanje uspešnosti in učinkovitosti podprtih kmetijskih gospodarstev¹¹¹, kar se sicer nanaša na vse sektorje kmetijske proizvodnje in ne zgolj na sektor žit. Vrednotenje PRP 2014-2020 pa kljub temu navaja, da vsakršna naložba prispeva k izboljšanju konkurenčnosti, čeprav ta prispevek ni ovrednoten. Ministrstvo sicer spremlja podatke o obsegu pridelave, produktivnosti (hektarskih pridelkih in kakovosti) ter cenah za pšenico, koruzo in druge vrste žit. Po podatkih ministrstva je na primer cilj pri pridelavi pšenice doseči povprečno produktivnost 5,7 t/ha, kot jo dosega Avstrija¹¹², dejansko pa se v zadnjih letih giblje med 5,0 do 5,2 t/ha in stagnira, skupni obseg pridelka pšenice pa je v obdobju, na katero se nanaša revizija, padal.

Za povečanje pridelave pšenice bi bilo treba povečati tudi površine, ki so na razpolago za pridelavo – te so od leta 2014 do leta 2019 padle s 33.124 ha na 26.727 ha. Ministrstvo nima podatkov o tem, koliko njiv bi bilo mogoče še uporabiti za pridelavo pšenice, saj jih je težko natančno oceniti. V grobem pa so to lahko površine, ki bi jih pridobili z zmanjšanjem pridelave drugih rastlin, na primer krme za živali ali hmelja, in ponovno uporabo površin v zaraščanju ter nadomeščanju površin, izgubljenih zaradi sprememb namembnosti. Vsekakor pa bi bilo povečevanje površin bolj smiselno na severovzhodu države, kjer so za pridelavo boljši pogoji kot drugod. Po mnenju ministrstva pa glede dejanskega obsega pridelave bistveno vlogo odigrajo razmere na trgu, ki vplivajo na odločitve kmetov. Glede na padec pridelave pšenice (za prehrano ljudi in krmo živali skupaj) in nedoseganje želenega odkupa pšenice¹¹³, ocenjujemo, da bi bilo smiselno postaviti posebne cilje na področju pridelave pšenice oziroma žit za prehrano ljudi in oblikovati tudi ukrepe v ta namen.

¹¹⁰ Vrednotenje: Presoja dosežkov in vplivov Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020 – končno poročilo, september 2019, (v nadaljevanju: vrednotenje PRP 2014-2020), [URL: https://www.program-podezelja.si/images/SPLETNA_STRAN_PR_PNOVA/1_PR_P_2014-2020/1_4_Spremljanje_in_vrednotenje/3_Vrednotenje/Vrednotenje_2019_PR_P_2014-2020.pdf], 21. 9. 2021.

¹¹¹ Pri oceni učinka podukrepov naložb na podprtih kmetijskih gospodarstvih/podjetjih vrednotenje PRP 2014-2020 opozarja, da ni bilo zadostnega števila kmetijskih gospodarstev in podjetij v vzorcu, prav tako je bila pomanjkljiva kakovost podatkov posameznih spremenljivk v metodologiji knjigovodstva na kmetijah (angl.: *Farm Accountancy Data Network* ali FADN). V zvezi s tem smo izdali revizijsko poročilo *Informacijski sistem za podporo zbiranja računovodskih podatkov o dohodkih in poslovanju kmetijskih gospodarstev*, št. 320-13/2011/86 z dne 27. 1. 2014, [URL: <https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/ucinkovitost-delovanja-is-za-podporo-zbiranja-racunovodskih-podatkov-o-dohodkih-in-poslovanju-kmetij/>], 21. 9. 2021, v katerem smo med drugim ugotovili, da je bilo v projekt FADN vloženega sorazmerno veliko napora in sredstev, ni pa bilo zaslediti dokazov o dejanski uporabi zbranih ekonomskih podatkov.

¹¹² Povprečni pridelek v EU 27 je v letu 2019 znašal 6 t/ha in dosegel tudi 9,4 t/ha na Nizozemskem.

¹¹³ V skladu s strategijo za izvajanje ReSURSKŽ naj bi bil cilj povečati odkup krušne pšenice, namenjene za prehrano ljudi, na 130.000 t. V letu 2019 je bil odkup krušne pšenice, namenjene za prehrano ljudi, pol manjši (77.415 t).

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj prouči, ali bi bilo treba na področju pridelave pšenice oziroma žit za prehrano ljudi oblikovati posebne cilje in jih tudi nasloviti z bolj ciljno oblikovanimi ukrepi.

Poleg sredstev za naložbe v povečevanje konkurenčnosti primarne pridelave je bilo za naložbe v sektorju pridelave žit izplačanih še 3,1 milijona EUR (ali 15,2 % vseh tovrstnih sredstev), namenjenih izboljšanju konkurenčnosti živilskopredelovalne panoge, kot podpora predelavi, trženju in razvoju kmetijskih proizvodov. Tudi pri teh ni mogoče dobiti podatkov o njihovem prispevku k povečevanju konkurenčnosti.

Prenos znanja za boljše izvajanje agrotehničnih ukrepov ter povečanje konkurenčnosti in produktivnosti

Strategija za izvajanje ReSURSKŽ navaja, da tehnološka raven pridelave poljščin, vključno z vse manjšo uporabo kvalitetnih semen in nezadostnim ohranjanjem in izboljšanjem rodovitnosti tal pomembno zaostaja za ravno tehnologije v razvitih državah, kar zmanjšuje konkurenčnost slovenskega poljedelstva. Za dvig tehnološke ravni poljedelske pridelave je ključnega pomena tudi obvladovanje bolezni in škodljivcev, zato je treba vzpostaviti opazovalno napovedovalno dejavnost službe za varstvo rastlin tudi za potrebe poljedelstva. Neučinkovito izvajanje agrotehničnih ukrepov, ki je po mnenju ministrstva eden od razlogov za slabo produktivnost, in tehnološki zaostanek se po mnenju ministrstva opaža predvsem pri manjših pridelovalcih, veliki pridelovalci pa tehnološko ne zaostajajo bistveno za EU.

Na tehnološko raven pridelave in s tem na večjo produktivnost je mogoče vplivati predvsem z ukrepi za prenos znanja. Prenos znanja se v okviru sredstev za razvoj podeželja spodbuja predvsem z ukrepom Sodelovanje, katerega namen je pospešiti prenos znanja in inovacij iz raziskovalne sfere v kmetijsko prakso. V skladu s strategijo za izvajanje ReSURSKŽ naj bi bile v okviru tega ukrepa izdelane priporočene tehnologije pridelave in okrepljena služba za varstvo rastlin, vzpostavila naj bi se primerna raba tal na vodovarstvenih in drugih posebnih območjih z zagotovitvijo ustreznih tehnoloških postopkov, povečalo naj bi se število strojnih krožkov in odstotek izkoristka mehanizacije ter vzpostavila 2 tehnološka centra odličnosti za prenos novih tehnologij v prakso. Poleg tega se prenos znanja spodbuja z ukrepom Prenos znanja in dejavnosti informiranja in ukrepom Službe za svetovanje, službe za pomoč pri upravljanju kmetij in službe za zagotavljanje nadomeščanja na kmetijah, ki sta namenjena uporabi storitev svetovanja in prenosa znanja na kmete. Prenosu znanja so namenjena tudi sredstva iz nacionalnega proračuna v okviru splošnih storitev, predvsem sredstva za svetovalno službo in strokovne naloge v kmetijstvu.

Tehnološkemu svetovanju (uvajanju novih sort in tehnologij pridelave, možnimi rezultati in drugo) je dan pomemben poudarek v okviru javne službe kmetijskega svetovanja¹¹⁴ (v nadaljevanju: JSKS).

¹¹⁴ Ta se izvaja v skladu z Uredbo o načinu in obveznostih izvajanja javne službe kmetijskega svetovanja (Uradni list RS, št. 60/17) na podlagi Programa JSKS za obdobje 2018–2024, ki je priloga uredbe, ter letnih programov dela (na primer Program dela in finančni načrt za leto 2018, [URL: https://www.kgzs.si/uploads/dokumenti/KIJZ_programi_dela/program%20dela%202018.pdf], 21. 9. 2021).

Pri tem se sredstva namenijo tako prenosu znanja na pridelovalce kot tudi usposabljanju kmetijskih svetovalcev z namenom pridobitve najnovejših znanj, ki jih potem prek svojega dela prenašajo na pridelovalce. JSKS pri svojem delu sodeluje z javno službo v poljedelstvu¹¹⁵, ki pripravlja tehnološka navodila ter skrbi za prenos znanja do JSKS, pridelovalcev in do druge zainteresirane javnosti. Prav tako JSKS sodeluje z drugimi javnimi službami, na primer javno službo zdravstvenega varstva rastlin¹¹⁶, ki jih prav tako financira ministrstvo. Sredstva za financiranje JSKS, javne službe v poljedelstvu in javne službe zdravstvenega varstva rastlin so približno enaka vsako leto, kar omogoča približno enak obseg opravljenega dela vsako leto.

Javna služba na področju poljedelstva izvaja strokovne naloge v poljedelstvu. Vsebinski program javne službe je razdeljen na 4 sklope, to so žlahtnjenje poljščin, introdukcija poljščin in ugotavljanje njihove vrednosti za predelavo, tehnologija pridelave poljščin ter strokovno-tehnična koordinacija v poljedelstvu. Na področju introdukcije novih sort poljščin poteka preizkušanje novih sort poljščin na različnih lokacijah glede vrednosti za pridelavo in preizkušanje uporabne vrednosti sort poljščin za njihovo predelavo. Rezultati sortnih poskusov žit so objavljeni na spletu, prav tako tudi opisi priporočenih sort žit za setev.¹¹⁷ Kot primer navajamo leto 2018 – za to leto je med drugim poročala o preizkušanju 59 hibridov koruze in 66 sort strnih žit ter o pripravi strokovne publikacije na področju sort in tehnologij za pridelavo koruze, preizkušanja lokalnih sort koruze ali strnih žit pa ni bilo. Poročala je tudi o poskusih različne tehnologije pridelave žit, na primer poskusih uporabe različnih tehnologij za povečevanje rodovitnosti tal, vpliva uporabe zeolita, vpliva različnih tehnologij gnojenja na pridelek.¹¹⁸ Za uporabo ustreznih agrotehničnih ukrepov pri pridelavi pšenice je že od leta 2010 obstajala brošura Tehnologija pridelave krušne pšenice.¹¹⁹ V letu 2014 je bila izdana tudi brošura Tehnološki ukrepi pri pridelavi koruze za zmanjšanje vpliva suše.¹²⁰ Z navedenimi materiali so seznanjeni kmetijski svetovalci, ki kmetu svetujejo ustrezno izbiro kultur in sort, ki omogoča optimalno izrabo danih potencialov na posameznem območju.

Na področju uporabe ustreznega semena, ki tudi omogoča večje hektarske pridelke, je opazna velika odvisnost od tujega semenskega materiala. Med žiti se je najbolj zmanjšal obseg pridelave semena koruze (za 90 % glede na povprečno pridelavo obdobja 2000–2004) in pšenice (za več kot 50 % glede na pridelavo obdobja 2000–2004), čeprav ti 2 kmetijski rastlini še vedno zasedata več kot polovico vseh njivskih površin v Sloveniji.

¹¹⁵ Javno službo v poljedelstvu izvaja KIS na podlagi Uredbe o javnih službah strokovnih nalog v proizvodnji kmetijskih rastlin (Uradni list RS, št. 60/17), pri tem pa sodelujejo še druge strokovne in raziskovalne institucije.

¹¹⁶ Javna služba zdravstvenega varstva rastlin, ki obsega naloge s področja spremljanja, opazovanja in napovedovanja pojava bolezni in škodljivcev rastlin, je organizirana v 5 prognostičnih centrih in deluje na podlagi Zakona o zdravstvenem varstvu rastlin (Uradni list RS, št. 62/07 – UPB, 36/10, 40/14 – ZIN-B in 21/18 – ZN0rg) in Pravilnika o pogojih in nalogah opravljanja javne službe zdravstvenega varstva rastlin (Uradni list RS, št. 34/06 in 36/07).

¹¹⁷ [URL: <https://www.kis.si/Zita/>], 21. 9. 2021.

¹¹⁸ Končna letna poročila in letni programi javnih služb za poljedelstvo, [URL: <https://www.gov.si teme/poljedelstvo/>], 21. 9. 2021. Povečevanje pridelka s povečevanjem gnojenja brez proučevanja vpliva gnojenja na okolja je sicer lahko dvorezen meč.

¹¹⁹ [URL: https://lj.kgzs.si/Portals/1/357_TEHNOLOGIJA_PRIDELAVE_%20PSENICE.pdf], 21. 9. 2021.

¹²⁰ [URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MKGP/DOKUMENTI/KMETIJSTVO/PODNEBNE-SPREMEMBE/ffef1726fb/tehnoloski_ukrepi_koruzs_susa.pdf], 21. 9. 2021.

Na področju varstva rastlin je za potrebe poljedelstva, torej tudi za pridelavo žit, v okviru javne službe zdravstvenega varstva rastlin že vzpostavljen sistem sporočanja prognostičnih obvestil¹²¹ na področju zatiranja plevelov ter zatiranja bolezni in škodljivcev. V obdobju od 2014 do 2020 je bila po podatkih ministrstva izvedena posodobitev agrometeorološkega informacijskega sistema, ki omogoča natančnejše spremljanje pojava škodljivih organizmov in napovedi pojava ter širjenja bolezni in škodljivcev v rastlinski pridelavi. Število prognostičnih obvestil se je od leta 2014 do leta 2019 rahlo povečevalo. Javna služba zdravstvenega varstva rastlin je bila okrepljena, tako da od leta 2016 izvaja tudi sklop strokovnih nalog s področja integriranega varstva rastlin¹²², informacije o integriranem varstvu rastlin, vključno s smernicami za integrirano varstvo žit¹²³, pa so od novembra 2017 dostopne na novi spletni strani. Po podatkih ministrstva naj bi se za izvajanje novih nalog dodatno okrepila v letu 2021 z zaposlitvijo 5 novih specialistov za integrirano varstvo rastlin.

V okviru sredstev za razvoj podeželja za ukrep Sodelovanje je bilo več tematik projektov¹²⁴ namenjenih tudi področju pridelave žit. Odobren je bil projekt evropskega partnerstva za inovacije (v nadaljevanju: EIP projekt) "Okoljsko učinkovita pridelava koruze in pšenice na vodovarstvenih območjih", v okviru katerega se proučuje, razvija in preizkuša sodobne načine gnojenja, zatiranja plevela in novih trendov na področju tretiranja semen, da bi dosegli ustrezne donose koruze in navadne pšenice na vodovarstvenih območjih. Ukrep Sodelovanje se sicer nanaša tudi na povezovanje akterjev, ki delujejo v kmetijstvu in podeželju. Vrednotenje PRP 2014-2020 njihovo slabo povezanost šteje za eno ključnih preprek za hitrejši razvoj slovenskega kmetijstva in navaja, da se je v tem programskem obdobju pričela izboljševati kljub poznemu začetku izvajanja ukrepov na tem področju, kot je ukrep Sodelovanje. V okviru ukrepa za razvoj podeželja Prenos znanja in dejavnosti informiranja in ukrepa Službe za svetovanje, službe za pomoč pri upravljanju kmetij in službe za zagotavljanje nadomeščanja na kmetijah ni bilo izvedenih posebnih usposabljanj ali svetovanj na tematike s področja žit.

Na področju izvajanja usmeritev iz strategije za izvajanje ReSURSKŽ za prenos znanja ugotavljamo, da so se večinoma izvajale v utečenem obsegu (na primer izvajanje JSKS, izdelava priporočenih tehnologij, služba za varstvo rastlin, strojni krožki in izkoristek mehanizacije¹²⁵), ministrstvo je podprlo nekatere nove pristope (raba tal na vodovarstvenih območjih), ki so še v teku, nekateri ukrepi pa se niso izvedli (2 tehnološka centra odličnosti za prenos novih tehnologij v prakso). Podatkov za merjenje nekaterih od predvidenih ukrepov tudi ni (odstotek izkoristka mehanizacije).

¹²¹ [URL: <http://agromet.mkgp.gov.si/PP/?Page=Centers>], 21. 9. 2021.

¹²² V skladu s sprejetim Nacionalnim akcijskim programom za doseganje trajnostne rabe fitofarmaceutskih sredstev, [URL: <https://www.gov.si/teme/nacionalni-akcijski-program-za/>], 21. 9. 2021 in Pravilnikom o integriranem varstvu rastlin pred škodljivimi organizmi (Uradni list RS, št. 43/14).

¹²³ [URL: <https://www.ivr.si/podrocja-delovanja/sredstva-in-metode-varstva-rastlin/smernice-varstva-za-posamezne-kulture/>], 21. 9. 2021.

¹²⁴ V okviru ukrepa Sodelovanje se izvajajo projekti v obliki pilotnega projekta ali projekta evropskega partnerstva za inovacije, ki se razlikujejo tako po obsegu trajanja in možni višini finančne podpore. V okviru ukrepa sta pomembna predvsem podukrep Razvoj novih proizvodov, praks, procesov in tehnologij ter Okolje in podnebne spremembe.

¹²⁵ V Sloveniji deluje 37 strojnih krožkov, ki so povezani v Zvezo strojnih krožkov Slovenije, [URL: <http://www.s-k.si/skslovenija.html>], 21. 9. 2021. V strojne krožke je včlanjenih 6.300 kmetij. Po podatkih ministrstva se ocenjuje, da so stroji za spravilo žit (kombajni), ki jih med drugim uporabljajo strojni krožki, kmetijski stroji z najvišjim odstotkom izkoriščenosti, kar se ne sklada z usmeritvijo strategije za izvajanje ReSURSKŽ za povečanje odstotka izkoriščenosti.

Povezovanje pridelovalcev in sheme kakovosti za ureditev odnosov v verigi

Na vzpostavitev odnosov v verigi od pridelovalcev, zadrug kot odkupovalcev pšenice do mlinске ter pekarske industrije in prodajalcev je ministrstvo skušalo vplivati predvsem s spodbujanjem povezovanja med deležniki v verigi ter z njihovim vključevanjem v sheme kakovosti. Med usmeritvami strategije za izvajanje ReSURSKŽ je tako navedeno, da bo ministrstvo podpiralo povezovanje za skupno pridelavo in/ali trženje v tržne verige, da se zmanjšajo tveganja cenovnih nihanj za vse deležnike in okrepi položaj pridelovalcev na trgu, ter da bo podpiralo pridelavo poljščin iz shem kakovosti. V okviru sredstev za razvoj podeželja sta temu namenjena 2 ukrepa: Sheme kakovosti za kmetijske proizvode in živila ter Ustanovitev skupin in organizacij proizvajalcev. Deležniki pa so seveda pri povezovanju neodvisni od ministrstva in se lahko medsebojno povezujejo horizontalno in vertikalno ter sodelujejo pri razvoju sektorja in povečevanju konkurenčnosti.

Po podatkih ministrstva so deležniki¹²⁶ v sektorju pridelave krušnih žit dne 10. 12. 2010 podpisali dogovor o boljšem delovanju žitne verige. Do odločitve za dogovor je prišlo po dveh slabih letinah, ko so imeli mlinarji in pekarji težave pri oskrbi s pšenico, pridelano v Sloveniji.¹²⁷ Cilj podpisnikov je bilo bolj transparentno sodelovanje, bolj pošten in vnaprej dogovorjeni izhodiščni elementi za oblikovanje odkupne cene. V zvezi s tem so v letu 2011 deležniki uspeli skupaj določiti kvalitetne razrede in parametre kvalitete žit, ki so nato ostali v veljavi. Poleg tega ministrstvo ocenjuje kot ključni doprinos k podpisu dogovora izboljšanje sortnega izbora žit tudi glede na potrebe in zahteve pekarske industrije, ki je opozarjala zlasti na neizenačeno kakovost, ki se je potem odražala na samih pekarskih izdelkih. Žitna veriga je bila uspešna, dokler so bile cene pšenice dobre (višje kot lastna cena pridelave pšenice, ki jo vsako leto izračunava KIS). V primeru slabših cen pšenice pa se sodelovanje v verigi poslabša, saj se posamezni členi težko dogovorijo za odkupne cene.¹²⁸ Odkupne cene, ki se oblikujejo na trgu za vsako leto posebej, so namreč odvisne tudi od letine in razmer na tujih trgih. Sicer so sodelovanje med deležniki v obdobju, na katero se nanaša revizija, spodbujali posamezni podpisniki dogovora, kot primer navajamo organizacijo letne žitne konference in različnih delavnic, kjer so bile prikazane tuje dobre prakse pri upravljanju takšne verige in oblikovanju odkupnih cen. Ministrstvo je na teh dogodkih sodelovalo predvsem z informacijami in predstavitvami, saj je povezovanje členov v verigi odvisno predvsem od volje podpisnikov dogovora.¹²⁹

Ministrstvo je za podporo povezovanju skupin in organizacij proizvajalcev objavilo 3 javne razpise, in sicer šele v letih 2018, 2019 in 2020. Pri vsakem od teh razpisov je omogočilo sodelovanje tudi skupinam proizvajalcev žit, vendar se na razpise ni prijavila nobena skupina iz tega sektorja. Prav tako je v letih 2016, 2018 in 2019 objavilo 4 javne razpise za sodelovanje v shemah kakovosti, na katere ni bilo prijav iz sektorja žita.

¹²⁶ Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije, Zadruga zveza Slovenije, Zbornica kmetijskih in živilskih podjetij pri Gospodarski zbornici Slovenije in Sindikat kmetov Slovenije.

¹²⁷ Oskrba s pšenico še vedno ni zadostna.

¹²⁸ V letu 2020 pogajanj o odkupni ceni sploh ni bilo.

¹²⁹ Varuh odnosov v verigi preskrbe s hrano v zadnjih letih ne omenja primerov nedovoljenih ravnanj in nepoštenih praks v sektorju žit, vendar pa v tem sektorju tudi ni opravil raziskave (primer: Poročilo varuha odnosov v verigi preskrbe s hrano za leto 2019).

Pojasnilo ministrstva

Preden je ministrstvo objavilo javne razpise, je bilo treba pripraviti zakonske podlage za priznavanje skupin in organizacij proizvajalcev v skladu z določili ZKme-1, saj lahko podporo pridobijo samo po nacionalni zakonodaji priznane skupine in organizacije proizvajalcev.

Zakon o promociji kmetijskih in živilskih proizvodov¹³⁰ (v nadaljevanju: ZPKŽP) je že od preteklega programskega obdobja omogočal, da lahko posamezni kmetijski sektorji sodelujejo z državo v skupni promociji svojih izdelkov, ki se izvaja kot skupna splošna promocija in kot sektorska promocija shem kakovosti, med drugim sheme izbrana kakovost. V obdobju, na katero se nanaša revizija, sta promocijo za vse sektorje določala 2 strateška načrta promocije¹³¹ in na njuni podlagi sprejeti programi promocije. Sektor žit je bil vključen v oba strateška načrta promocije. Ministrstvo je izvajalo splošno promocijo na spletni strani Naša super hrana¹³², katere namen je promocija lokalno pridelane in predelane hrane za vse sektorje. Ni pa se izvajala sektorska promocija za žita ali izdelke iz žita, ker se proizvajalci in predelovalci niso odločili za vstop v sektorsko promocijo.¹³³

Zanimalo nas je, kako je ministrstvo nagovorilo sektor proizvajalcev žit, da bi se organiziral in začel s promocijo. Iz strateškega načrta promocije 2019–2025 je razvidno, da so v skladu z rezultati tujih raziskav kmetje kot pomemben začetni del verige v preskrbi z lokalnimi kmetijskimi in živilskimi izdelki premalo obveščeni o koristih skupnih promocij in vključevanja v sheme kakovosti ter da ustrezno in zadostno obveščanje odločilno vpliva na njihovo vključevanje v sheme. Svet za promocijo kmetijskih in živilskih proizvodov, ki je imenovan s strani vlade, lahko v skladu z ZPKŽP imenuje sektorske odbore, s čimer zagotavlja sodelovanje sektorjev pri izvajanju promocije. V vsakem odboru ima svojega člana tudi ministrstvo. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bil imenovan sektorski odbor za žita¹³⁴, ki se je prvič sestel v sredini leta 2018. Po podatkih ministrstva je to v preteklosti že velikokrat nagovarjalo sektor žit za vstop v shemo kakovosti izbrana kakovost, pogovori s sektorskim odborom za žita pa intenzivneje potekajo od leta 2018. Ministrstvo je sektorju že večkrat predstavilo postopke in pogoje vstopa v shemo kakovosti ter promocije po ZPKŽP, aktivno se tudi udeležuje sej sektorskega odbora za žita, kjer pomaga razjasniti vprašanja in dileme pri sprejemanju tovrstnih odločitev. Zadnja seja sektorskega odbora v obdobju, na katero se nanaša revizija, je bila jeseni leta 2020 in na tej seji je sektor dosegel načelni dogovor glede kakovostnih parametrov za žita, ki bi lahko bila vključena v shemo izbrana kakovost in bi bila lahko deležna promocije. Vendar pa morajo posamezni deležniki te parametre še uskladiti med seboj.

¹³⁰ Uradni list RS, št. 26/11 in 57/12.

¹³¹ Strateški načrt promocije kmetijskih in živilskih proizvodov 2013–2018, št. 33000-1/2013/5 z dne 30. 5. 2013 (v nadaljevanju: strateški načrt promocije 2013–2018), [URL: http://mkgp.arhiv-spletisc.gov.si/fileadmin/mkgp.gov.si/pageuploads/zakonodaja/Promocija_kmetijskih_in_zivilskih_proizvodov/nacrt_promocije2013.pdf], 21. 9. 2021 in Strateški načrt promocije kmetijskih in živilskih proizvodov 2019–2025 (v nadaljevanju: strateški načrt promocije 2019–2025), št. 33000-9/2018/3 z dne 20. 12. 2018, [URL: https://www.nasasuperhrana.si/wp-content/uploads/2019/01/SNPKZP_cela_koncna-web.pdf], 21. 9. 2021.

¹³² [URL: <https://www.nasasuperhrana.si/>], 21. 9. 2021.

¹³³ Pogoj za vstop v sektorsko promocijo je, da se sektor za to odloči. Nato mora skupina proizvajalcev vložiti med deležniki usklajeno vlogo oziroma specifikacijo na ministrstvo, sledi vstop v eno od shem kakovosti (na primer izbrana kakovost Slovenije), šele nato sledi promocija. Da to doseže, se mora sektor poenotiti in povezati, kar je pomembno tudi zato, da se oblikuje dovolj velika ponudba, preden se začne promocija.

¹³⁴ Sestavljajo ga predstavniki Zadružne zveze Slovenije, Kmetijsko gozdarske zbornice Slovenije, Združenja ekoloških kmetij, Zbornice kmetijskih in živilskih podjetij pri GZS, Obrtno-podjetniške zbornice Slovenije ter ministrstva.

Ministrstvo je torej z objavljenimi razpisi omogočalo pridobitev podpore za povezovanje pridelovalcev in predelovalcev ter promocijo proizvodov v sektorju žit, vendar pa ostaja vprašanje, ali so navedeni ukrepi dovolj učinkoviti pri sektorjih, kjer je medsebojna povezanost deležnikov šibka. Tudi v vrednotenju slovenske kmetijske politike je ugotovljeno, da lahko kot manj uspešne jemljemo ukrepe za podporo organiziranju proizvajalcev. Pri tem je nizka pripravljenost proizvajalcev za povezovanje in skupno ekonomsko delovanje trčila z manj uspešnim snovanjem ukrepov.

Po obdobju, na katero se nanaša revizija – v letu 2021, je ministrstvo prejelo vlogo za priznanje označbe izbrana kakovost za sektor pridelave in predelave žit¹³⁵. Po mnenju ministrstva bodo ta in naslednji koraki v smeri uveljavitve sheme izbrana kakovost izboljšali sodelovanje med deležniki, prav tako pa bodo vplivali na ponudbo in tudi povpraševanje po pšenici oziroma žitih za prehrano ljudi.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj v sektorjih, ki so medsebojno slabše povezani, razišče glavne ovire za povezovanje in prouči, ali bi bilo treba v naslednjem programskem obdobju za povezovanje oblikovati še kakšne druge ukrepe (lahko tudi ukrepe za spodbujanje prenosa znanja, naložb ali druge ustrezne ukrepe).

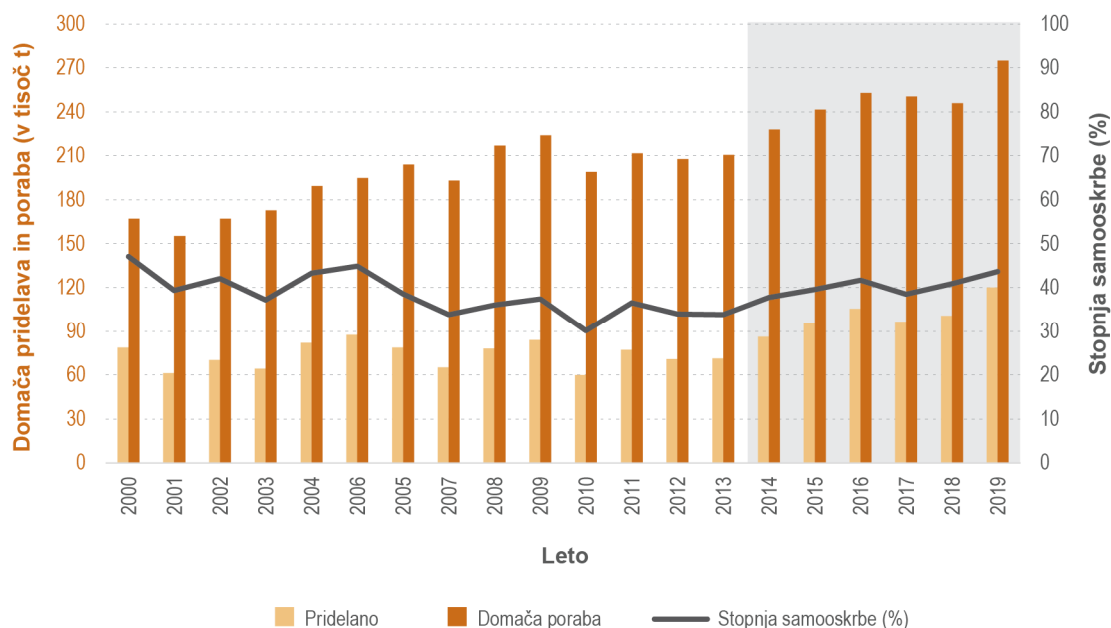
2.3.2 Pridelava zelenjave

Zelenjadarstvo je kmetijska panoga, ki se ukvarja s pridelavo zelenjadnic in je del vrtnarskih dejavnosti, ki poleg pridelave zelenjave zajema tudi pridelavo okrasnih rastlin, zelišč in gob, vključno s pridelavo sadik teh skupin rastlin.

Od leta 2001 dalje je zaznaven trend povečevanja potrošnje zelenjave, kar velja tudi za obdobje, na katero se nanaša revizija. V letu 2019 je bila po začasnih podatkih KIS potrošnja zelenjave najvišja doslej, in sicer 123,2 kg na prebivalca. Poleg povečanja potrošnje se je med letoma 2014 in 2019 povečala tudi stopnja samooskrbe, saj je bilo povečanje domače pridelave zelenjave večje od povečanja potrošnje.¹³⁶ Stopnja samooskrbe z zelenjavo je v letu 2019 znašala 43,7 %, kar prikazuje tudi Slika 16, v kateri so podatki o stopnji samooskrbe ter obsegu pridelave in potrošnje zelenjave v obdobju 2000–2019.

¹³⁵ Vloga za priznanje označbe Izbrana kakovost – pridelava in predelava žit, št. 092-74/2011-79 z dne 5. 7. 2021. Osnutek specifikacije za Izbrano kakovost Pridelava in predelava žit: pšenica, rž, ječmen, oves, pira, koruza, proso, ajda je ministrstvo objavilo na [URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MKGP/PODROCJA/HRANA/HEME-KAKOVOSTI/IZBRANA-KAKOVOST/Specifikacija_zito-3-9-21.pdf], 21. 9. 2021.

¹³⁶ Med letoma 2014 in 2019 se je pridelava zelenjave povečala za 39,3 %, potrošnja pa za 20,6 %.

Slika 16 Domača pridelava in poraba ter stopnja samooskrbe z zelenjavo v Sloveniji 2000–2019

Opomba: Podatki za leto 2019 so začasni.

Vir: Poročilo o stanju kmetijstva, živilstva, gozdarstva in ribištva v letu 2012 in 2019 – pregled po kmetijskih trgih.

Podatki (Slika 16) se nanašajo na svežo in predelano zelenjavo skupaj. Kot izhaja iz podatkov KIS, je v obdobju, na katero se nanaša revizija, večino, nekaj več kot 75 % potrošene zelenjave, predstavljala sveža zelenjava. Stopnja samooskrbe s svežo zelenjavo je bila višja od siceršnje stopnje samooskrbe ter je bila med letoma 2014 in 2019 praviloma višja od 50 %, v letu 2019, za katero so bili na voljo začasni podatki, pa 57,4 %. Navedene stopnje samooskrbe se nanašajo na koledarsko leto. Sezonsko smo morda s posameznimi vrstami zelenjave samooskrbni, za kar pa ni podatkov, saj se samooskrba na mesečni ravni ne ocenjuje. Ministrstvo prav tako ne razpolaga s podatkom o stopnji samooskrbe s posameznimi vrstami zelenjave.

Slovenija je neto uvoznik zelenjave. Z domačo pridelavo pokrijemo približno dve petini potreb po zelenjavi. Ob povečanju domače porabe se je povečala tako domača pridelava kot tudi uvoz zelenjave. Hkrati se je povečala tudi količina izvoza v Sloveniji pridelane zelenjave. Kljub povečanju izvoza pa je, zaradi rasti obsega domače pridelave, delež v Sloveniji pridelane zelenjave, ki je bila izvožena, ostal v primerljivem obsegu kot v letu 2014 (v letu 2019 smo izvozili 18,7 % vse pridelane zelenjave ter 14,9 % pridelane sveže zelenjave).

Med letoma 2014 in 2019 so se po podatkih KIS pridelovalne površine zelenjave povečale za 27 %. V letu 2019 je bilo pridelanih 120.120 t zelenjave na 6.425 ha pridelovalnih površin¹³⁷, kar sta največja količina pridelka in obseg površin v obdobju, na katero se nanaša revizija¹³⁸, kot tudi v obdobju od leta 2000 dalje. Od tega je tržna pridelava oziroma pridelava za prodajo potekala na nekaj

¹³⁷ Pidelovalne površine se razlikujejo od osnovnih; zelenjadnice si lahko na isti, osnovni površini sledijo večkrat v letu. Pidelovalna površina je navadno za skoraj četrtino večja od osnovne.

¹³⁸ Povprečni obseg pridelovalnih površin v obdobju 2014–2018 je bil 5.252 ha, pridelka pa 96.838 t.

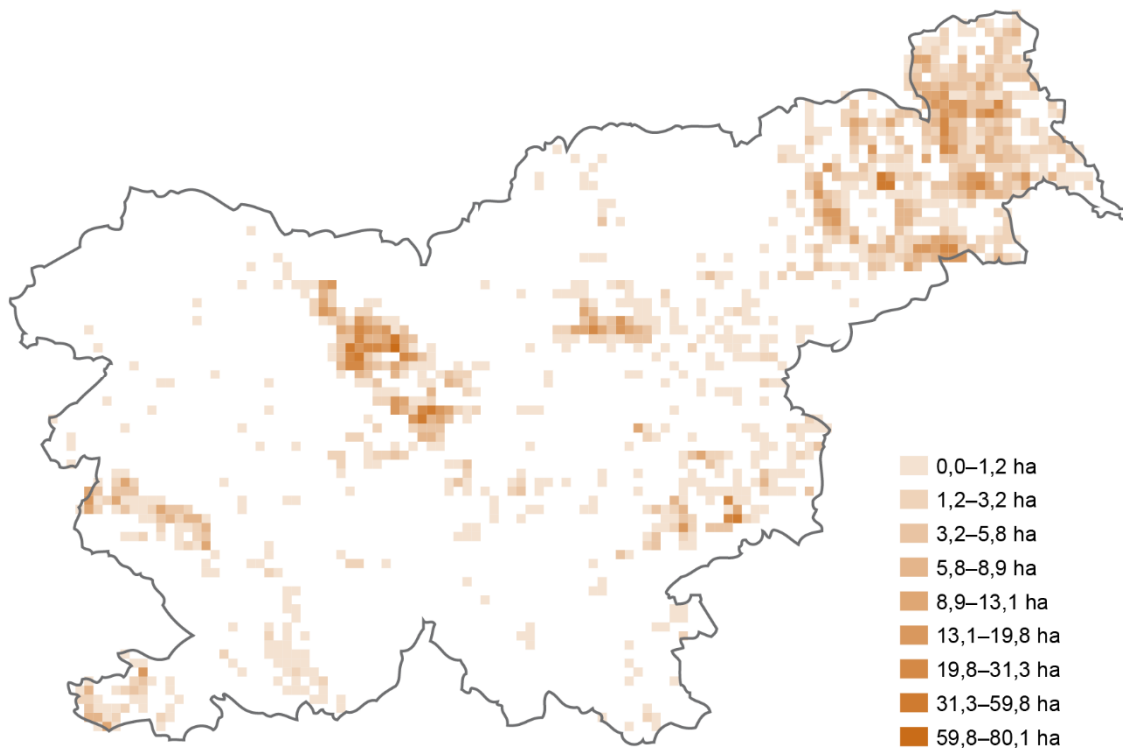
več kot polovici teh površin¹³⁹ ter prispevala 66,9 % pridelka. Največ površin za tržno in netržno pridelavo posameznih vrst zelenjadnic je bilo namenjenih pridelavi solate, belega zelja, stročjega fižola, čebule in radiča, najmanj pa kitajskega kupusa, špinače, ohrovtu in pora. Količinsko se je največ pridelalo belega zelja, čebule, paradižnika in solate. Po mnenju ministrstva pomemben delež zelenjave v Republiki Sloveniji tradicionalno pridelajo tudi ljubiteljski vrtnarji (vrtničkarji) za lastno oskrbo gospodinjstev, vendar količine teh pridelkov niso vključene v uradni izračun samooskrbe z zelenjavo.

Tržno pridelavo zelenjave podrobneje spremlja SURS v okviru popisa tržnega vrtnarstva, ki ga izvaja na 3 leta v obliki telefonskega anketiranja. Glede na podatke, ki jih povzemamo po poročilih KIS, se je v letu 2019 s tržno pridelavo zelenjave ukvarjalo 1.584 kmetijskih gospodarstev. Največ površin za tržno pridelavo zelenjave se je nahajalo v pomurski, podravski, osrednjeslovenski in gorenjski statistični regiji, kar je tudi razvidno iz prikaza (Slika 17). V veliki večini je pridelava potekala na prostem (96 % površin), zaradi česar na pridelek močno vplivajo vremenski dejavniki. Tovrstna pridelava je mogoča le v sezoni, kar vpliva tudi na stopnjo samooskrbe z zelenjavo. Pomemben dejavnik pri pridelavi zelenjave je tudi namakanje površin, pri čemer pa ministrstvo ne razpolaga s podatkom o tem, koliko površin, na katerih se prideluje zelenjava, se tudi namaka. Na pridelavo pa vplivajo tudi drugi dejavniki: tehnologija pridelave, uporaba certificiranega semena, struktura pridelovalnih površin. Slika 17 prikazuje prostorsko razporeditev pridelovalcev zelenjave, ki so v letu 2020 pridobili neposredno plačilo podpore za zelenjadnice (za kar so morali izpolnjevati določene pogoje). Teh je bilo 1.041 v letu 2019, kar je približno dve tretjini tržnih pridelovalcev zelenjave v tem letu. Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni razpolagalo z evidenco (tržnih in netržnih) pridelovalcev zelenjave oziroma je njeno vzpostavitev šele načrtovalo s spremembo oziroma dopolnitvijo ZKme-1.¹⁴⁰

¹³⁹ V letu 2019 je tržna pridelava zelenjadnic potekala na 3.487 ha pridelovalnih površin oziroma na 54,3 % vseh pridelovalnih površin. V prejšnjih letih je bil ta delež nižji od 43 %.

¹⁴⁰ [URL: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=9808>], 21. 9. 2021.

Slika 17 Prostorska razporeditev površin za pridelavo zelenjave (za pridelovalce, ki so prejeli podporo za zelenjadnice) v letu 2020



Vir: podatki ministrstva.

2.3.2.1 Določanje ciljev in ukrepov

Strategija za izvajanje ReSURSKŽ zelenjadarstvo obravnava v okviru vrtnarstva, ki poleg zelenjave zajema še pridelavo okrasnih rastlin, zelišč in gob. V dokumentu so bili določeni naslednji strateški in razvojni cilji za vrtnarstvo, ki veljajo tudi za pridelavo zelenjave:

- povečanje obsega pridelave v vrtnarstvu (vsaj 50-odstotna samooskrba z zelenjavo);
- povečanje konkurenčnosti pridelave v vrtnarstvu s poudarkom na povečanju produktivnosti ter učinkoviti in trajnostni rabi virov;
- povečanje tržnega deleža slovenskih vrtnarskih proizvodov.

Tako kot v primeru poljedelstva, ministrstvo pri pripravi strategije za izvajanje ReSURSKŽ ciljev na področju pridelave zelenjave ni določilo tako, da bi bili vsi določljivi, merljivi, dosegljivi, pomembni in časovno določeni. Merljiv cilj je bil določen le za stopnjo samooskrbe z zelenjavo, za preostala strateška cilja za vrtnarstvo, torej povečanje konkurenčnosti pridelave ter povečanje tržnega deleža slovenskih proizvodov, pa ne. Ministrstvo navedenih ciljev, z izjemo stopnje samooskrbe z zelenjavo, ne spremlja oziroma jih ne spremlja celovito. Glede konkurenčnosti in produktivnosti pridelave ministrstvo spremlja dosežene cene zelenjave na trgu in ocene stroškov pridelave, ki jih le za

posamezne zelenjadnice¹⁴¹ pripravlja KIS, razpolaga pa tudi s podatki hektarskega donosa posameznih vrst zelenjave. Sicer pa je konkurenčnost pridelovalcev odvisna tudi od tehnologije, ki jo ti uporabljajo in se med posameznimi pridelovalci zelo razlikuje. Tržnega deleža slovenskih vrtnarskih proizvodov ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni spremljalo. Podatke o količini tržne zelenjave bo pričelo spremljati po predvideni vzpostavitvi evidence pridelovalcev zelenjave.

Za doseganje teh ciljev je bilo določenih 23 usmeritev, ki posredno ali neposredno prispevajo k samooskrbi ter jih lahko razdelimo v naslednje skupine:

- naložbe v osnovna sredstva;
- povezovanje pridelovalcev, sheme kakovosti;
- ozaveščanje in promocija;
- prenos znanja, sodelovanje, raziskave;
- drugo (sofinanciranje zavarovanja, ukrepi na področju varstva rastlin).

Strategija za izvajanje ReSURSKŽ v okviru usmeritev določa tudi nekatere merljive kazalnike za doseganje ciljev na ožjih področjih, na primer z investicijskimi podporami postaviti vsaj 85 ha dodatnih zaščitnih prostorov, ustanoviti 5 skupin proizvajalcev in 1 organizacijo proizvajalcev in podobno.

Slika 18 povzema glavne cilje, ki naj bi jih v skladu s strategijo za izvajanje ReSURSKŽ dosegli v programskem obdobju 2014–2020, in ukrepe, s katerimi naj bi jih dosegli. Upoštevali smo tiste ukrepe, ki so po mnenju ministrstva ključni za doseg ciljev na področju zelenjadarstva. Preverili pa smo tudi izvajanje posameznih usmeritev, ki so po naši oceni relevantne za področje revizije. Na sliki prikazujemo tudi glavne vzroke za nizko stopnjo samooskrbe z zelenjavo, ki so po oceni ministrstva predvsem tehnološka zaostalost pri pridelavi, predelavi, pripravi za trg in skladiščenju ter hlajenju, slabo povezovanje pridelovalcev ter nezadosten prenos znanja od šolskih in znanstvenih ustanov do pridelovalcev. Drugi razlogi pa so še majhen delež namakanih površin, razdrobljena lastniška in posestna struktura, pomanjkanje hladilnih in skladiščnih kapacitet, sortirnih in pakirnih linij ter obratov za predelavo, tudi pomanjkanje ozaveščenosti potrošnika o prednostih lokalne trajnostne oskrbe. Mnoge izmed navedenih razlogov je ministrstvo ugotovilo že v začetku programskega obdobja pri pripravi strategije za izvajanje ReSURSKŽ.

¹⁴¹ V obdobju 2017 do 2021 za solato, endivijo, radič, zelje, cvetačo, čebulo, česen, krompir, korenček, stročji fižol, solatne kumare, papriko in paradižnik, [URL: https://www.kis.si/Zelenjadnice_3], 21. 9. 2021.

Slika 18 Glavni vzroki za slabo stanje samooskrbe, cilji ter ukrepi za povečanje samooskrbe v sektorju pridelave zelenjave



Vir: strategija za izvajanje ReSURSKŽ, podatki ministrstva.

2.3.2.2 Izvajanje ukrepov in učinki

Ministrstvo je navedene ukrepe udejanjalo predvsem z neposrednimi plačili prvega stebra SKP (podpora za zelenjadnice) in ukrepi programa razvoja podeželja, predvsem z naložbami v osnovna sredstva ter spodbujanjem povezovanja, vzpostavitvijo shem kakovosti in kratkih tržnih verig iz lastne primarne pridelave.

Proizvodno vezana plačila in naložbeni ukrepi v okviru PRP 2014-2020 za povečanje samooskrbe in konkurenčnosti

V okviru prvega stebra SKP so bili pridelovalci zelenjave, poleg do ostalih neposrednih plačil, upravičeni do proizvodno vezanega plačila za zelenjadnice, če so izpolnjevali določene pogoje¹⁴² glede minimalnega obsega površin ter vrst zelenjadic v pridelavi in obdobja prisotnosti zelenjadic na njivi. Med letoma 2015 in 2019 je bilo za zelenjadnice skupno izplačano 9.775.959 EUR. Višina izplačane podpore na hektar se je med leti spreminjala, saj se je skupni znesek za podporo za zelenjadnice v tekočem letu delil s številom ugotovljenih upravičenih površin do podpore za zelenjadnice. Podpore je prejelo 1.595 različnih kmetijskih gospodarstev, vendar ne vsa vsako leto; v povprečju je bilo do podpore upravičenih 868,8 kmetijskega gospodarstva letno. Pri tem pa je letno podporo za zelenjadnice prejelo manjše število kmetijskih gospodarstev, kot jih je v istem letu tržno pridelovalo zelenjavo. Če sklepamo, da so vsi prejemniki podpore za zelenjadnice tudi tržni

¹⁴² Pogoje določa 37. člen Uredbe o shemah neposrednih plačil.

pridelovalci, je v letu 2016 podporo prejelo 68,7 %, v letu 2019 pa 65,7 % tržnih pridelovalcev zelenjave.¹⁴³

V okviru drugega stebra SKP oziroma programa razvoja podeželja je ministrstvo zelenjadarstvo posredno podprlo z izplačili za ukrep Ekološko kmetovanje in predvsem za ukrep KOPOP, natančneje za operacijo Poljedelstvo in zelenjadarstvo, pri čemer pa ministrstvo ne razpolaga s podatkom o tem, koliko sredstev je bilo v okviru operacije namenjenih le zelenjadarstvu in koliko pridelavi drugih kmetijskih rastlin (na primer pridelavi žit).

Za naložbe v osnovna sredstva je bilo namenjeno 3,7 milijona EUR, in sicer 2,8 milijona EUR za naložbe v primarno pridelavo kmetijskih proizvodov na kmetijskih gospodarstvih (4,3 % vseh sredstev, ki so bila namenjena takim naložbam) ter 0,9 milijona EUR za predelavo, trženje in/ali razvoj kmetijskih proizvodov (4,4 % vseh sredstev, ki so bila namenjena takim naložbam).

Največ sredstev za naložbene ukrepe v osnovna sredstva je bilo namenjenih za nakup in postavitve rastlinjakov ter pripadajoče opreme, nakup nove kmetijske mehanizacije ter strojne in transportne opreme za prevoz živali in surovin in ureditev ali vzdrževanje nepremičnin za kmetijsko dejavnost ter nakup pripadajoče opreme za kmetijsko proizvodnjo. V javnih razpisih je ministrstvo skušalo s pomočjo dodeljevanja sredstev za naložbe spodbuditi tudi povezovanje proizvajalcev.¹⁴⁴

Še nekaj več kot 0,4 milijona EUR je bilo namenjeno za razvoj kmetij in podjetij, in sicer 0,4 milijona EUR kot pomoč za zagon dejavnosti za mlade kmete ter 0,03 milijona EUR za razvoj majhnih kmetij (kar je predstavljalo 1,1 oziroma 0,1 % vseh sredstev, ki so bila namenjena takim naložbam).

V večini se zelenjava prideluje na prostem, kar predstavlja pomemben omejujoč dejavnik za pridelavo zelenjave, saj pridelavo zelenjave izpostavlja vplivom vremenskih dejavnikov ter pridelavo omejuje le na obdobje sezone.

Glede na podatke ministrstva se je med letoma 2013 in 2019 površina pokritih površin povečala za 30 ha (na 138 ha v letu 2019), kar je še precej daleč od cilja strategije za izvajanje ReSURSKŽ – vsaj 85 ha dodatnih zaščiteneh prostorov do leta 2020. Po mnenju ministrstva je na nedoseganje cilja vplivala tudi uveljavitev Uredbe o razvrščanju objektov¹⁴⁵ v letu 2018, ki vseh rastlinjakov, ki so imeli naravo proizvoda po prej veljavni uredbi, ne razvršča več med enostavne objekte¹⁴⁶. Kot enostavni objekti so bili tako v obdobju, na katero se nanaša revizija, opredeljeni zgolj rastlinjaki površine do 50 m². Za slednje ni bilo treba pridobiti gradbenega dovoljenja, za ostale pa je ta obveznost obstajala.

¹⁴³ Glede na popis tržnega vrtnarstva je bilo v letu 2016 1.264, v letu 2019 pa 1.584 kmetijskih gospodarstev, ki so zelenjadnice pridelovali za trg (popis se izvaja na 3 leta). Kot izhaja iz podatkov ministrstva, je v letu 2016 podporo za zelenjadnice prejelo 868, v letu 2019 pa 1.041 kmetijskih gospodarstev.

¹⁴⁴ Kot primer navajamo 16. javni razpis za podukrep 4.1 Podpora za naložbe v kmetijska gospodarstva za leto 2020, v katerem so lahko v okviru meril za ocenjevanje vlog prejeli do 5 % točk proizvajalci, če so bili medsebojno povezani. Na potrebo po usmerjanju naložbenih ukrepov tako, da bodo spodbujali skupno delovanje in povezovanje, opozarja tudi vrednotenje slovenske kmetijske politike.

¹⁴⁵ Uradni list RS, št. 37/18. Z dnem uveljavitve uredbe je prenehala veljati Uredba o razvrščanju objektov glede na zahtevnost gradnje (Uradni list RS, št. 18/13, 24/13, 26/13, 61/17 – GZ, 61/17 – ZUreP-2 in 37/18).

¹⁴⁶ Uredba o razvrščanju objektov glede na zahtevnost gradnje je med enostavne objekte uvrščala tudi objekt, ki je proizvod, dan na trg v skladu s predpisom, ki ureja tehnične zahteve za proizvode in ugotavljanje skladnosti, če je povezan s tlemi in ni namenjen prebivanju. Pri tem pa ni določala omejitve glede površine teh objektov.

Za postavitev rastlinjaka, ki ni enostavni objekt, je bilo treba plačati komunalni prispevek, razen če je občina predpisala delno ali celotno oprostitev plačila prispevka. Po mnenju ministrstva se je postavitev rastlinjakov zelo podražila, kar je odvrnilo pridelovalce zelenjave od te investicije, zaradi česar je ministrstvo ob pripravi zakonodaje, ki je bila sprejeta zaradi epidemije covid-19¹⁴⁷ do konca leta 2021, doseglo, da je postavitev rastlinjakov, ki so proizvod¹⁴⁸ na kmetijskih zemljiščih slabše kakovosti (bonitete do 35), olajšana, ter doseglo odpravo določenih drugih administrativnih ovir, ki se nanašajo na namakanje ter na izkoriščanje geotermalne energije v rastlinjaki. S tem ukrepom je ministrstvo želelo doseči večji obseg pridelave, tako s stališča površin kot vpeljave sodobnejših tehnologij, ki omogočajo večjo produktivnost, učinkovitost pridelave in manjšo odvisnost od vremenskih dejavnikov.

Pojasnilo ministrstva

Da bi se čim bolj približali cilju iz strategije za izvajanje ReSURSKŽ si ministrstvo že dalj časa prizadeva za spremembo gradbene zakonodaje na način, da bi se vsi rastlinjaki, ki so proizvod, šteli kot enostavni objekti, ne glede na dimenzije. Ministrstvo je MOP predlagalo, da se v osnutku Gradbenega zakona, ki je bil v javni razpravi avgusta 2020, dopolni 4. točka prvega odstavka 3. člena na način, da bo iz nje izhajalo, da se rastlinjak, ki je proizvod, šteje med enostavne objekte. Podobno je to sedaj urejeno v Zakonu o interventnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic epidemije COVID-19. Ministrstvo je MOP predlagalo tudi, da se v predlogu Zakona o urejanju prostora (ZUreP-3) naredi izjemo, da se za vse kmetijske objekte (še posebej za rastlinjake) komunalni prispevek ne plača.

Ocenjujemo, da je urejanje področja gradnje rastlinjakov v okviru zakonodaje, ki je bila sprejeta zaradi epidemije covid-19, manj primerna, saj gre za začasno ureditev, ter da so prizadevanja ministrstva, da se področje uredi tudi sistemsko, bolj ustrezna. Prav tako ocenjujemo, da bi ministrstvo moralo v primeru, da zgoraj navedeni predlogi ministrstva ne bodo sprejeti, preučiti, ali bi bilo treba zagotoviti dodatne vzpodbude za postavitev pokritih površin.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj preuči alternativne načine, kako bi dodatno spodbudilo postavitev pokritih površin za pridelavo zelenjave, s katerimi bi povečali samooskrbo na tem področju.

¹⁴⁷ Zakon o interventnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic epidemije COVID-19 in Zakon o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19 (Uradni list RS, št. 152/20, 175/20 – ZIUOPDVE, 82/21 – ZNB-C, 112/21 – ZNUPZ in 167/21 – odl. US)).

¹⁴⁸ Rastlinjak, ki omogoča pridelavo hrane in gre za objekt, ki je kot celota dan na trg kot proizvod in izpolnjuje zahteve iz predpisov, ki urejajo splošno varnost proizvodov.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je v juliju 2021 v okviru PRP 2014-2020 objavilo javni razpis zgolj za nakup in postavitve rastlinjakov in pripadajoče opreme. Samo za postavitev rastlinjakov je bilo razpisanih 12 milijonov EUR¹⁴⁹.

Ministrstvo je za namen zmanjšanja stroškov pridelave in zmanjšanje vplivov na okolje rastlinjakov, ki so v celoti oziroma pretežno namenjeni kmetijski dejavnosti ter za ogrevanje uporabljajo termalno ali termomineralno vodo, pripravilo Odlok o začasnem ukrepu sofinanciranja stroškov izdelave reinjekcijskih vrtin¹⁵⁰. Sofinanciranje reinjekcijskih vrtin bo v znesku 3,15 milijona EUR zagotovljeno v okviru Odloka o Programu porabe sredstev Sklada za podnebne spremembe v obdobju 2021–2023¹⁵¹, ki ga je pripravilo MOP.

Po mnenju ministrstva so poleg pokritih površin in namakanja za pridelavo zelenjave pomembne tudi podpore za nakup specialne mehanizacije za pridelavo zelenjave, podpore za skladiščne in hladilne kapacitete ter oprema za dodelavo in pripravo pridelka.

Strategija za izvajanje ReSURSKŽ določa kot usmeritev identifikacijo potencialnih površin za visoko tehnološko pridelavo v povezavi z naravnimi potenciali, česar pa ministrstvo ni realiziralo.

Spodbujanje povezovanja pridelovalcev zelenjave, vzpostavitev shem kakovosti in prenos znanja za povečanje konkurenčnosti in tržnega deleža

Na področju zelenjave ministrstvo ni zaznalo interesa za povezovanje proizvajalcev v organizacije proizvajalcev kljub možnosti za pridobitev sredstev v okviru drugega stebra SKP ter promocijskim aktivnostim, ki jih je za ta namen izvajalo ministrstvo. Podpora za povezovanje v organizacije proizvajalcev je bila mogoča tudi v okviru prvega stebra SKP, za kar pa v obdobju, na katero se nanaša revizija, še niso bile pripravljene vse podlage.¹⁵² Proizvajalci zelenjave so bili po navedbah ministrstva bolj naklonjeni povezovanju v skupine proizvajalcev za skupno trženje, saj so bile v letu 2019 priznane 3 tovrstne skupine.¹⁵³

Pojasnilo ministrstva

Ustanovitev skupine proizvajalcev je praviloma lažja, kot ustanovitev organizacije proizvajalcev. Pri izvajanju promocij na terenu je ministrstvo ugotovilo, da obstaja nezaupanje do tovrstnih oblik povezovanja. Ustanovitev skupine proizvajalcev je predstavilo kot prvo fazo v procesu povezovanja. Potencialni upravičenci so ugotovili, da na ta način manj tvegajo (dodeljena sredstva so nižja in

¹⁴⁹ 18. javni razpis iz podukrepa 4.1., [URL: <https://www.gov.si/zbirke/javne-objave/18-javni-razpis-iz-podukrepa-4-1-podpora-za-nalozbe-v-kmetijska-gospodarstva-za-letu-2021-operacija-nalozbe-za-izboljšanje-splosne-ucinkovitosti-in-trajnosti-kmetijskih-gospodarstev/>], 21. 9. 2021.

¹⁵⁰ Uradni list RS, št. 142/21.

¹⁵¹ Uradni list RS, št. 101/21.

¹⁵² Ministrstvo je pripravljalo osnutek nacionalne strategije za trajnostne operative programe na trgu sadja in zelenjave z zadnjimi vidnimi popravki iz julija 2019. Glede na navedbe ministrstva, bo to področje zajeto v strateški načrt SKP za naslednje programsko obdobje. Šele naknadno, predvidoma v letu 2023, pa bo sprejeta nacionalna strategija za trajnostne operative programe na trgu sadja in zelenjave ter vse ostale pravne podlage, potrebne za podporo organizacij proizvajalcev sadja in zelenjave z operativnim programom.

¹⁵³ SKUPINA POSAVJE proizvodnja sadja in zelenjave d.o.o. (8 članov), KMETIJSKO GOZDARSKA ZADRUGA SLOGA Kranj, z.o.o. (10 članov) in KMETIJSKA ZADRUGA AGRARIA KOPER, z.o.o. (21 članov).

potencialno manj vračanja, če bi šlo kaj narobe), hkrati pa pridobijo potrebne izkušnje, ki jih lahko po preteku 5-letnega obdobja nadgradijo in se preoblikujejo v organizacijo proizvajalcev ter na ta način še za nadaljnjih 5 let podaljšajo sodelovanje v ukrepu ter prejemanje sredstev.

V letu 2013 je bil med nekaterimi predstavniki pridelovalcev, predelovalcev in trgovcev¹⁵⁴ sklenjen dogovor o zelenjavni verigi, katerega cilj so končnemu potrošniku omogočiti možnost izbire zadostne količine lokalne zelenjave, zagotoviti trajni razvoj celotne slovenske verige oskrbe z zelenjavo in med deležniki vzpostaviti bolj enakovredne partnerske odnose. Po mnenju ministrstva ima zelenjavna veriga potencial za nadgradnjo v evropsko primerljivo medpanožno organizacijo, v okviru katere bi lahko članice podpirale in razvijale interese svojih članov. Ministrstvo ni podpisnik dogovora. Kadar (na podlagi vabila) sodeluje na sestankih, nastopa v vlogi opazovalca.

V okviru sredstev programa razvoja podeželja je ministrstvo spodbujalo vzpostavitev in razvoj kratkih dobavnih verig in lokalnih trgov. Glede na podatke ministrstva je bilo do 1. 12. 2020 skupno odobreno 1.419.839 EUR sredstev PRP 2014-2020 za izvajanje 25 projektov vzpostavitve kratkih dobavnih verig in lokalnih trgov. Pri tem pa ne gre zgolj za projekte, ki se nanašajo na sektor zelenjadarstva. Po podatkih ministrstva je spodbujanje kratkih dobavnih verig pogosto vključeno tudi v operacije lokalnih akcijskih skupin, ki se izvajajo v okviru ukrepa LEADER.

Promocija zelenjadarstva se je izvajala v okviru splošne oziroma generične promocije. Za vstop v sektorsko promocijo, ki se je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvajala le za shemo kakovosti izbrana kakovost Slovenije, pa bi bila potrebna najprej vzpostavitev navedene sheme kakovosti. Za vzpostavitev slednje pa ministrstvo vloge oziroma specifikacije, ki bi pomenila vstop sektorja zelenjave v shemo izbrana kakovost, še ni prejelo.

Pojasnilo ministrstva

Odločitev glede vstopa v shemo izbrana kakovost je prvenstveno prepuščena sektorju, saj mora v vstopu v shemo izbrana kakovost prepoznati nove možnosti in priložnosti, naloga ministrstva pa je, da skladno z zakonodajo vodi postopek priznanja označbe izbrana kakovost za določen sektor.

V letu 2018 je bilo po podatkih ministrstva 32 % tržnih površin zelenjadnic, vključenih v integrirano in ekološko pridelavo, kar je bistveno manj, kot je predvidevala strategija za izvajanje ReSURSKŽ, v skladu s katero naj bi se kar 90 % proizvodov pridelalo v okviru shem kakovosti. V primerjavi z letom 2014 so se površine zelenjadnic, vključenih v integrirano pridelavo, znižale za 46,6 % (na 513 ha v letu 2019), hkrati pa so se za 43,1 % povečale površine zelenjadnic, vključenih v ekološko pridelavo (na 327 ha v letu 2019). Strategija za izvajanje ReSURSKŽ je sicer predvidela povečanje obsega ekoloških površin na 500 ha, poudariti pa je potrebno, da sta se cilja glede odstotka proizvodov, pridelanih v okviru shem kakovosti, ter površin, vključenih v ekološko pridelavo, nanašala na vrtnarstvo kot celoto in ne zgolj na pridelavo zelenjave. Področje ekološke pridelave je, deloma še v obdobju, na katero se nanaša revizija, urejal Akcijski načrt razvoja ekološkega kmetijstva v Sloveniji do leta 2015, ki ga je pripravilo ministrstvo v letu 2006, v katerem je bilo ugotovljeno, da je premalo ciljnih podpor za ekološko kmetijstvo in da razmerje plačil v okviru kmetijsko-okoljskih ukrepov ne spodbuja preusmerjanja v ekološko kmetijstvo. Prav tako je bil ugotovljen nizek dostop

¹⁵⁴ KMETIJSKO GOZDARSKA ZBORNICA SLOVENIJE, Zadrúžna zveza Slovenije, z.o.o., Gospodarska zbornica Slovenije, GIZ Slovenska zelenjava – slednja je izstopila v letu 2020, ENGROTUŠ d.o.o., MERCATOR, d.d.

ekokmetijskega sektorja do investicijskih podpor ter neobstoj namenskih sredstev za raziskave s tega področja. Po letu 2015 posebnega načrta za razvoj ekološkega kmetijstva ni bilo. Ministrstvo je v začetku leta 2020 objavilo javno naročilo za pripravo Akcijskega načrta za razvoj ekološkega kmetijstva do leta 2027¹⁵⁵ (v nadaljevanju: ANEK).

Ukrep ministrstva

Dokument (ANEK) je bil v aprilu 2021 v fazi osnutka ter predložen v javno razpravo.

Zelenjava je bila sicer vključena tudi v šolsko shemo sadja, zelenjave in mleka, s katero se otrokom v osnovni šoli in zavodih za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami zagotavlja brezplačen dodatni obrok, z namenom izboljšanja prehranskih navad otrok, kar po naši oceni prispeva tudi k promociji oziroma spodbuja povečanje uživanja zelenjave. Zelenjava je sicer predstavljala manjši del sheme, in sicer med 3,4 in 4,6 % teže sadja in zelenjave, razdeljene v okviru sheme.¹⁵⁶

Ministrstvo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, spodbujalo tudi prenos znanja. V okviru programa razvoja podeželja je v okviru ukrepa Sodelovanje spodbujalo projekte na področju razvoja novih proizvodov, praks, procesov in tehnologij ter na področju okolja in podnebnih sprememb. Skupno je bilo odobrenih 6 projektov, ki se bolj ali manj nanašajo na področje zelenjadarstva¹⁵⁷, vendar še niso zaključeni. Svetovanje na področju zelenjadarstva je potekalo tudi v okviru dela JSKS. V okviru javne službe v vrtnarstvu je potekalo izvajanje strokovnih nalog na področju zelenjadnic, med drugim preizkušanje tehnologij pridelave zelenjadnic ter prenos znanja na uporabnike. Usmeritev strategije za izvajanje ReSURSKŽ glede vzpostavitve kompetenčnega centra s tremi lokacijami, ki naj bi med drugim zagotovil učinkovit prenos tehnologij v proizvodnjo in podobno, pa ni bila izvedena.

2.3.3 Pridelava in zagotavljanje semena v poljedelstvu in vrtnarstvu

Strategija za izvajanje ReSURSKŽ posebej obravnava tudi pridelavo in zagotavljanje semena v poljedelstvu in vrtnarstvu. Semenarstvo je kmetijska panoga, ki je temelj za uspešno in gospodarno tržno pridelavo hrane in krme. V obdobju, na katero se nanaša revizija, izračuni stopenj samooskrbe s semeni kmetijskih rastlin niso bili pripravljeni na način, kot v primeru ostalih sektorjev, ki jih obravnavamo v revizijskem poročilu.

Ministrstvo je za potrebe revizije in za obdobje, na katero se nanaša revizija, pripravilo oceno stopnje samooskrbe z uradno potrjenim semenom posameznih kmetijskih rastlin. Stopnje samooskrbe so po oceni ministrstva najvišje pri oljnicah in predivnicah ter večini vrst žit, najnižje pa so pri krmnih

¹⁵⁵ [URL: https://www.enarocanje.si/Obrazci/?id_obrazec=340736], 21. 9. 2021.

¹⁵⁶ Podatek velja za obdobje šolskih let 2016/2017 do 2018/2019.

¹⁵⁷ 2 projekta se nanašata na področje namakanja zelenjave (in tudi drugih kmetijskih rastlin), 1 projekt na pridelavo semena zelenjadnic, 1 na certificiranje slovenske zelenjave (postaviti model za ugotavljanje količin v Sloveniji pridelane zelenjave ter jo s tem zaščititi pred zlorabami uvožene zelenjave, ki se prodaja kot slovenska zelenjava), 1 na spletni eko vrtiček ter še 1 projekt pa se nanaša na zelenjadarstvo le posredno (zmanjševanje obremenitev iz kmetijstva na površinske in podzemne vode).

rastlinah, krompirju, koruzi in piri ter predvsem pri oljni buči. Slovenija je zelo odvisna od uvoza semenskega materiala kmetijskih rastlin, pridelanega v drugih državah.

Tabela 2 Ocena stopnje samooskrbe s semeni posameznih kmetijskih rastlin v obdobju od leta 2014 do leta 2019 (v %)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Žita						
pšenica	54,2	48,5	46,1	35,0	34,5	47,8
pira	0,0	0,0	3,3	0,0	9,2	0,0
rž	62,7	79,6	0,0	0,0	62,4	25,5
tritikala	33,1	44,0	37,1	23,3	29,7	33,2
ječmen	47,1	31,8	34,0	33,8	33,1	47,1
oves	34,2	10,0	35,9	38,0	39,7	56,2
ajda	37,4	59,1	46,7	43,3	57,0	31,4
proso	460,8	77,6	0,0	201,7	371,8	169,0
koruza (zrnje in silaža)	3,7	1,7	3,5	1,3	4,3	3,9
Krompir	7,3	8,4	9,0	9,0	10,9	7,5
Zelenjadnice – oljna buča	0,0	0,0	0,3	0,8	0,9	0,8
Oljnice in predivnice						
soja	444,7	67,6	101,7	87,1	160,8	262,1
konoplja	97,1	120,0	143,5	39,3	67,6	73,5
oljna ogrščica in repica	83,7	293,4	246,4	210,7	186,3	330,8
Krmne rastline – trave in detelje	6,7	2,5	8,2	6,3	6,1	10,1

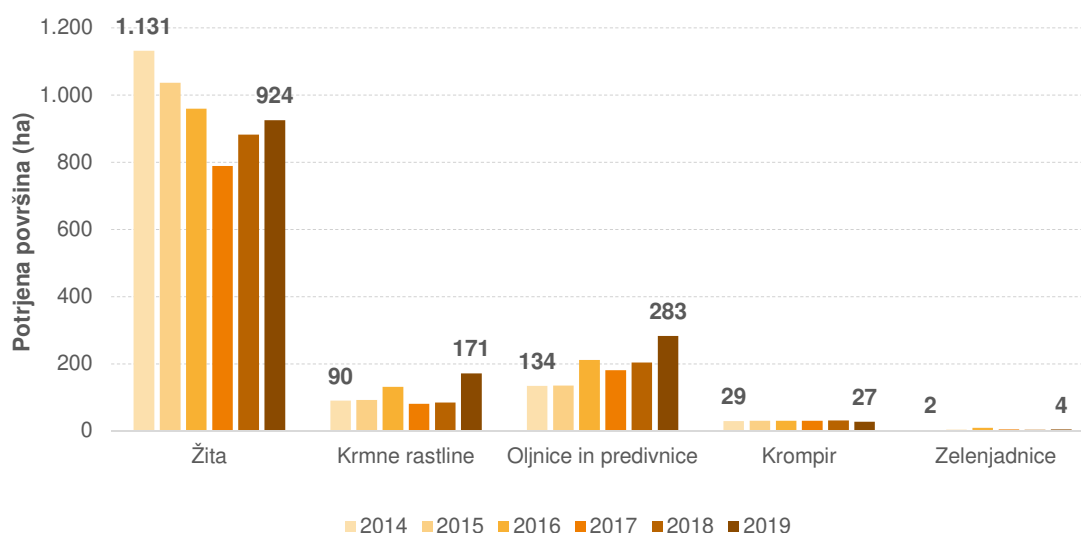
Vir: podatki ministrstva.

Oceno stopnje samooskrbe je ministrstvo pripravilo na podlagi podatkov o uradno potrjenem semenu, ki jih vodi uprava za varno hrano na podlagi 28. člena Zakona o semenskem materialu kmetijskih rastlin¹⁵⁸. Uradna potrditev je postopek, v okviru katerega se preveri izpolnjevanje zahtev glede kakovosti semen in drugih zahtev, predpisanih za posamezno kategorijo semenskega materiala. Semenski material žit, krmnih rastlin in pese ter oljnic in predivnic se, ne glede na kategorijo semenskega materiala, lahko trži le, če je uradno potrjen. Uradna potrditev pa ni zahtevana za vse kategorije semen zelenjadnic. Za pridelavo zelenjave pa se lahko, poleg semen, tržijo tudi sadike. Za vodenje podatkov o pridelavi nepotrjenih kategorij semena kot tudi podatkov o pridelavi sadik zelenjave uprava za varno hrano nima pravne podlage in jih zato ne zbira. Zaradi navedenega ministrstvo, razen za oljno bučo, ocene stopnje samooskrbe ni pripravilo tudi za preostale zelenjadnice, saj za to ni imelo celovitih podatkov.

¹⁵⁸ Uradni list RS, št. 25/05 – uradno prečiščeno besedilo, 41/09, 32/12, 90/12 – ZdZPVHVVR in 22/18.

Glede na podatke ministrstva o uradno potrjenih površinah in oceni potrjenega pridelka za žita, krmne rastline, krompir, oljnice in predivnice ter zelenjadnice¹⁵⁹ so se v Sloveniji v letih 2014–2019 pridelovala predvsem semena žit (predvsem pšenica in ječmen) ter določenih oljnic in predivnic (predvsem navadna soja) in krmnih rastlin (predvsem mnogocvetna in hibridna ljuljka). Pidelava semenskega krompirja in semen zelenjadnic je potekala v manjši meri, kar prikazuje Slika 19. Ministrstvo ugotavlja, da je v letu 2019 pridelava uradno potrjenega semena potekala na 1.409 ha površin, s čimer je bila za 44,5 % nižja kot v obdobju 2000–2004, ko je pridelava potekala na 2.540 ha.¹⁶⁰ V letu 2019 je bilo pridelanih 6.932 t semen, največ žit, oljnic in predivnic ter krmnih rastlin. Slika 20 za leto 2020 prikazuje lokacije pridelave uradno potrjenega semena žit, oljnic in predivnic, krmnih rastlin ter semenskega krompirja.

Slika 19 Podatki o potrjenih površinah za pridelavo uradno potrjenega semena v Sloveniji

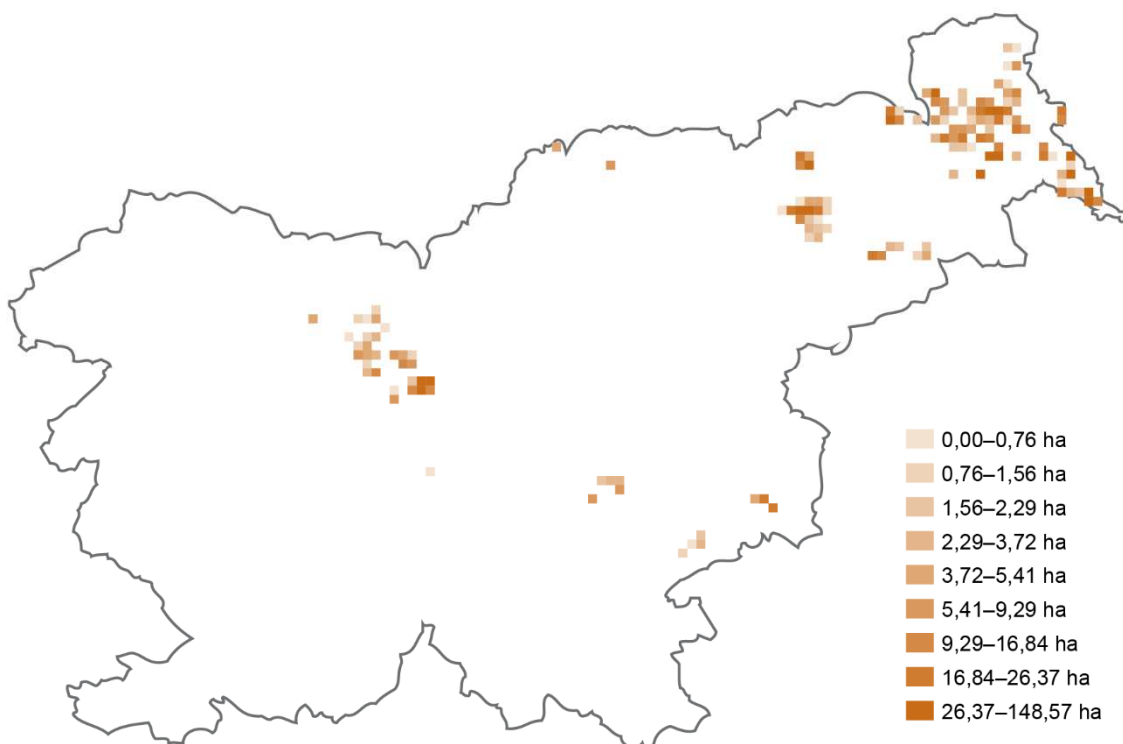


Vir: podatki ministrstva.

¹⁵⁹ Podatki se poleg na oljno bučo nanašajo še na 19 vrst zelenjadnic.

¹⁶⁰ Najbolj se je zmanjšal obseg površin za pridelavo semena koruze in pšenice (za 90 ha oziroma več kot 50 %), semenskega krompirja (za 68 %). Do povečanja je prišlo zgolj pri oljnicah in predivnicah (za 121 %).

Slika 20 Prostorska razporeditev pridelovalcev uradno potrjenega semena v letu 2020



Opomba: Na sliki ni prikazana lokacija pridelave uradno potrjenih semen zelenjadnic, ki je potekala le na eni lokaciji (Ptuj).

Vir: podatki ministrstva.

Število kmetijskih gospodarstev, ki so pridelovala uradno potrjeno seme, se je zmanjšalo iz 86 v letu 2016 na 62 v letu 2020. V letu 2020 je največ kmetijskih gospodarstev pridelovalo seme žit (30), oljnic in predivnic (14) ter semenskega krompirja (11). Pridelovalcev krmnih rastlin je bilo 6, uradno potrjeno seme zelenjadnic je prideloval le 1 pridelovalec (v letu 2016 pa 3). V istem obdobju se je število organizatorjev pridelave semen povečalo za enega (na 28).

Kmetje lahko kot seme uporabljajo tudi svoj pridelek. Vendar pa uporaba uradno potrjenega semena med drugim zagotavlja stabilne in kakovostne pridelke. Med slabosti uporabe lastnega pridelka za setev spadajo tudi nepreverjeno zdravstveno stanje lastnega pridelka in posledično več težav z obvladovanjem škodljivih organizmov med pridelavo, več verjetnosti za širjenje škodljivih organizmov na sosednje posevke (tudi če je za te posevke uporabljeno uradno potrjeno seme), manjši pridelki v primerjavi s prejšnjim letom, slabša kakovost in manjša tržna vrednost pridelkov.¹⁶¹

Pri proizvodnji kmetijskih rastlin je bistvenega pomena uporaba semena manj občutljivih sort. Take so v prvi vrsti lokalne sorte in nove sorte, vzgojene v spremenjenih rastnih razmerah. Na področju semenarstva je zato pomemben tudi razvoj lastnih sort oziroma žlahtnjenje kmetijskih rastlin ter

¹⁶¹ [URL: <https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavi/UVHVVR/Rastlinski-semenski-material/Zlozenka-PomenUporabeCertificiraniSemen-web.pdf>], 21. 9. 2021.

introdukcija oziroma preizkušanje v tujini razvitih sort glede primernosti za slovenske rastne razmere. Strategija za izvajanje ReSURSKŽ navaja, da so se programi žlahtnjenja izvajali v omejenem obsegu ter da bi bilo treba nadgraditi program preizkušanja tujih sort, s poudarkom na odbiri sort, ki bodo ustrezale novim podnebnim razmeram in bodo omogočale konkurenčno pridelavo. Strategija je med priložnosti uvrstila uporabo avtohtonih genskih virov za vzgojo novih sort kmetijskih rastlin, prilagojenih na slovenske pridelovalne razmere, ter med strateške cilje uvrstila tudi ohranjanje rastlinskih genskih virov.

2.3.3.1 Določanje ciljev in ukrepov

Strategija za izvajanje ReSURSKŽ je določila naslednje strateške cilje za področje pridelave in zagotavljanja semena v poljedelstvu in vrtnarstvu:

- ohranjanje rastlinskih genskih virov;
- povečanje obsega pridelave semena;
- povečanje uporabe v Sloveniji pridelanega potrjenega semena za setev (tudi avtohtonih in tradicionalnih sort);
- povečanje uporabe sort, ki ustrezajo slovenskim pridelovalnim razmeram;
- razvoj lastnih sort izbranih vrst kmetijskih rastlin.

Strategija za izvajanje ReSURSKŽ je določila 7 usmeritev s področja pridelave in zagotavljanja semena v poljedelstvu in vrtnarstvu, ki jih lahko povzamemo z naslednjima kategorijama:

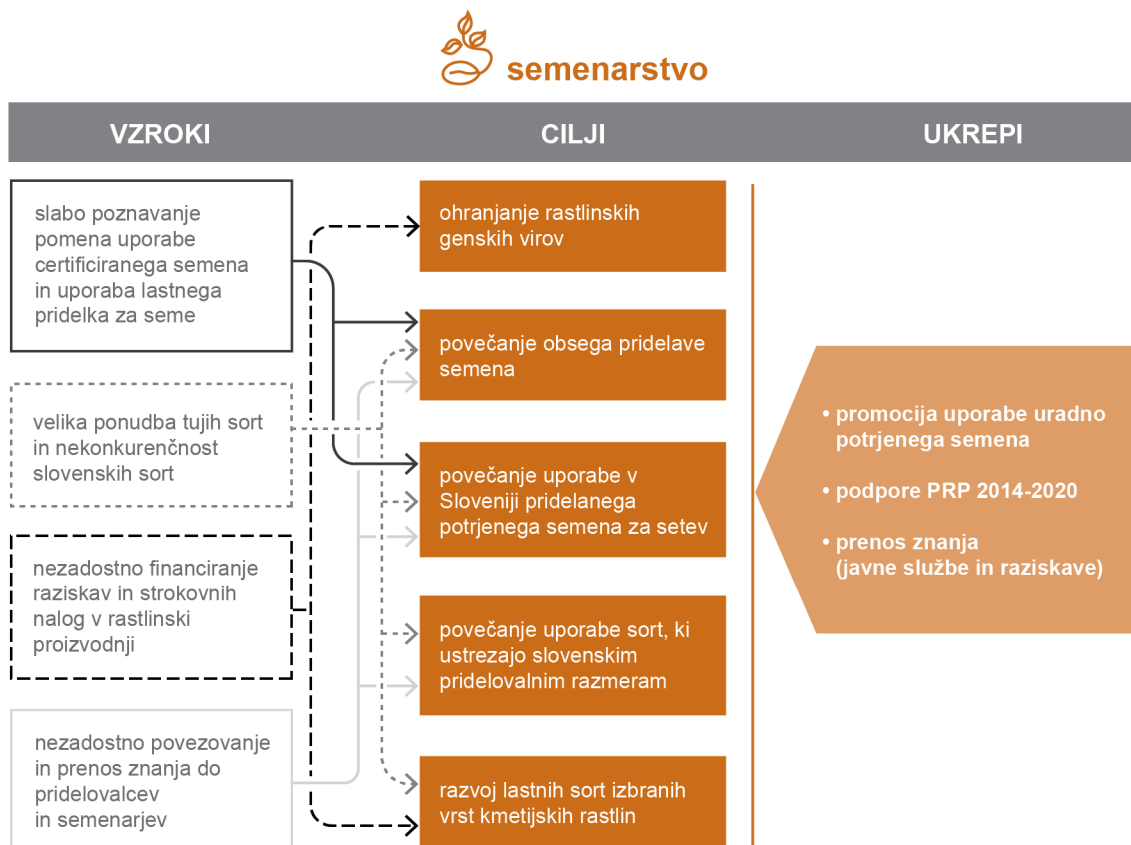
- priprava programov in izvajanje javnih služb na področju rastlinske genske banke, žlahtnjenja ter preizkušanja sort za najpomembnejše vrste poljščin in zelenjadnic;
- spodbujanje semenarjenja z ukrepi PRP 2014-2020 (ukrepi KOPOP, Sodelovanje ter Prenos znanja).

Ministrstvo pri pripravi strategije za izvajanje ReSURSKŽ ciljev na področju pridelave in zagotavljanja semena v poljedelstvu in vrtnarstvu ni določilo tako, da bi bili vsi določljivi, merljivi, dosegljivi, pomembni in časovno določeni, saj na primer ni določilo, v kakšni meri naj bi se povečal obseg pridelave semena.

Na naslednji sliki (Slika 21) povzemamo glavne cilje, ki naj bi jih v skladu s strategijo za izvajanje ReSURSKŽ dosegli v tem programskem obdobju, in ukrepe, s katerimi naj bi jih dosegli. Upoštevali smo tiste ukrepe, ki so po mnenju ministrstva ključni za doseg ciljev na področju semenarstva. Preverili pa smo tudi izvajanje posameznih usmeritev, ki so po naši oceni relevantne za področje revizije. Na sliki prikazujemo tudi glavne vzroke za nizko stopnjo samooskrbe s semenom, ki so po oceni ministrstva predvsem slabo poznavanje pomena uporabe certificiranega semena, tudi lokalnih sort, in vse večja uporaba lastnega pridelka za seme in s tem večji pojav fitosanitarnih problemov in nedelovanje trga s semenom lokalnih sort, velika ponudba tujih sort z dobro kakovostjo na slovenskem trgu in nekonkurenčnost slovenskih sort ter nezadostno financiranje raziskav in strokovnih nalog v rastlinski proizvodnji, nezadostno povezovanje in prenos znanja od strokovnih institucij do pridelovalcev in semenarjev. Drugi razlogi pa so po navedbah predstavnikov ministrstva med drugim še velikostna struktura kmetijskih površin in razdrobljenost parcel. Mnoge izmed

navedenih razlogov je ministrstvo ugotovilo že v začetku programskega obdobja pri pripravi strategije za izvajanje ReSURSKŽ.

Slika 21 Glavni vzroki za slabo stanje samooskrbe, cilji ter ukrepi za povečanje samooskrbe v sektorju pridelave in zagotavljanja semena v poljedelstvu in vrtnarstvu



Vir: strategija za izvajanje ReSURSKŽ, podatki ministrstva.

2.3.3.2 Izvajanje ukrepov in učinki

Promocija večje uporabe uradno potrjenega semena

V obdobju, na katero se nanaša revizija, ministrstvo ni razpolagalo s celovitimi in zanesljivimi podatki o uporabi uradno potrjenega semena. Na podlagi razpoložljivih podatkov je ministrstvo pripravilo oceno o uporabi uradno potrjenega semena le za žita. Ministrstvo ocenjuje, da se pri koruzi za setev uporabi praktično samo uradno potrjeno seme, pri piri je ta delež manjši kot 20 %, pri ostalih žitih pa se delež uporabe uradno potrjenega semena (domačega in uvoženega) giblje med 50 in 80 %. Navedeni podatki pa so nezanesljivi, saj lahko kmetje kupujejo (uradno potrjeno) seme tudi neposredno v tujini.

Povečanje uporabe v Sloveniji pridelanega uradno potrjenega semena za setev je strateški cilj strategije za izvajanje ReSURSKŽ. Ministrstvo glede tega ne razpolaga z natančnejšimi podatki,

vendar pa naj bi, po oceni interesnega gospodarskega združenja proizvajalcev in trgovcev s semeni v Sloveniji¹⁶², uporaba uradno potrjenih semen v Sloveniji upadala.

Ministrstvo je spodbujalo uporabo uradno potrjenega semena s promocijskimi dejavnostmi. V letu 2018 je izdalo zloženko Pomen uporabe certificiranega semena¹⁶³ ter organiziralo 2 strokovna posveta v sodelovanju s KIS. Kot izhaja iz zaključkov enega izmed strokovnih posvetov¹⁶⁴, bi potrebovali čim boljšo bilanco semena s podatki o pridelavi, uvozu in izvozu semena, ki bi bila dobra informacija za načrtovanje pridelave semena, ki jo je v Sloveniji smiselno krepiti in po potrebi zagotoviti tudi podporo.

Pojasnilo ministrstva

Pogoj za izdelavo bilance je dostop do ustreznih podatkov, s katerimi razpolagajo semenarske hiše. Zato je bilo predvideno, da bo zbiranje podatkov, potrebnih za bilanco, organiziralo Semenarstvo Slovenije GIZ na prostovoljni ravni med člani združenja, ki jih bo dopolnilo s podatki iz evidenc, ki jih zbirajo strokovne (KIS) in državne institucije (uprava za varno hrano, Finančna uprava Republike Slovenije, SURS). Ministrstvo bo spodbudilo Semenarstvo Slovenije GIZ in ostale deležnike, da bi nadgradili dejavnosti zbiranja in analize podatkov v obliki dostopne bilance semena.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj prouči možnosti vodenja bilance o proizvodnji in uporabi ter samooskrbi s semenom (samostojno ali skupaj z deležniki), da bo lažje načrtovalo ukrepe za spodbujanje pridelave in uporabe semena.

Podpore PRP 2014-2020 za ohranjanje rastlinskih genskih virov in večjo pridelavo in uporabo ekološkega semena

V obdobju, na katero se nanaša revizija, neposrednih plačil za semenarstvo ni bilo. Navedena panoga je bila podprta zgolj posredno, v okviru drugih neposrednih plačil, kot je na primer podpora za strna žita, do leta 2017 pa tudi za beljakovinske rastline. Pri tem pa med zahtevami za pridobitev podpore ni tudi uporaba (v Sloveniji ali v tujini pridelanega) uradno potrjenega semena, kar pomeni, da je do podpore upravičen tudi nosilec kmetijskega gospodarstva, ki za setev uporabi lasten pridelek.

Pojasnilo ministrstva

O določitvi pogoja uporabe uradno potrjenega semena pri proizvodno vezanem plačilu za strna žita je ministrstvo razmišljalo leta 2014, ki pa bi ga moralo uvesti z zamikom, da bi semenarska podjetja lahko zagotovila ustrezne količine uradno potrjenega semena. Z uvedbo tega pogoja ne bi podprlo pričakovanega obsega hektarjev strnih žit (55.000 ha na letni ravni), pogoj pa bi pomenil dodatno administrativno breme tako za kmete kot za AKTRP. Poleg tega pogoj uporabe potrjenega semena sam

¹⁶² SEMENARSTVO SLOVENIJE, gospodarsko interesno združenje (v nadaljevanju: Semenarstvo Slovenije GIZ).

¹⁶³ [URL: <https://www.nasasuperhrana.si/wp-content/uploads/2018/08/Zlozenka-PomenUporabeCertificiraniSemen-web.pdf>], 21. 9. 2021.

¹⁶⁴ [URL: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MKGP/DOKUMENTI/KMETIJSTVO/RASTLINSKA-PRIDELAVA/SEMENARSTVO/Zakljucki-posveta-o-semenarstvu-2018.pdf>], 21. 9. 2021.

po sebi ne bi prispeval k višji kakovosti pšenice za mlinsko industrijo, ker posebej ne bi spodbujal krušnih sort. V okviru naslednjega programskega obdobja je v obravnavi predlog, da se dodeli dodatna podpora za vse, ki ekološko kmetujejo in bi uporabili potrjeno seme.

Na podlagi PRP 2014-2020 je bila podprta pridelava semen v okviru ohranjanja genskih virov, ki jim grozi genska erozija, ter ekološkega kmetovanja. Ukrepa sta se izvajala na povprečno le 7 oziroma 43 ha letno, za kar je bilo skupno izplačano 5.543 EUR za pridelavo semena avtohtonih in tradicionalnih sort kmetijskih rastlin ter 128.465 EUR za ekološko pridelavo semenskega materiala kmetijskih rastlin. V okviru ohranjanja rastlinskih genskih virov, ki jim grozi genska erozija, je bila podprta tudi pridelava samih rastlin avtohtonih in tradicionalnih sort kmetijskih rastlin ter ne zgolj njihovega semenskega materiala, kar prispeva k ohranjanju genskih virov.¹⁶⁵ Med letoma 2015 in 2019 je pridelava teh rastlin v povprečju potekala na 13.705 ha, za kar je bilo skupno izplačano 9.056.174 EUR. Ohranjanju rastlinskih genskih virov je namenjen tudi podukrep Podpora za ohranjanje, trajnostno rabo in razvoj genskih virov v kmetijstvu, do podpore so upravičene raziskovalne institucije, katerih dejavnost se nanaša na rastlinske genske vire. V okviru ukrepa Sodelovanje PRP 2014-2020 potekata tudi 2 projekta s področja semenarstva¹⁶⁶, ki pa še nista končana.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo v tem obdobju ni uvedlo dodatnih podpor pridelovalcem semena, razen navedenih, ker pripravlja intervencije v okviru naslednjega strateškega načrta SKP. Podpore pridelovalcem semena so še predmet razprave. Razmišlja se predvsem o posrednih podporah z dodatnimi točkami pri ocenjevanju vlog upravičenih prijaviteljev za različne podpore v okviru javnih razpisov za tiste kmetovalce, ki bi uporabljali uradno potrjeno seme. Proizvodno vezanim plačilom bo namenjenih le 13 % nacionalne ovojnice za neposredna plačila. Če bo sprejeta odločitev za proizvodno vezano plačilo za strna žita, bo ministrstvo zopet razmislilo, ali vezati podporo na uporabo uradno potrjenega semena.

Glede na to, da je obseg podpor semenarstvu in obseg ukrepov na tem področju skromen, ter dejstvo, da je za stabilno oskrbo s hrano pomembno tudi ohranjanje in razvoj lastne semenarske proizvodnje ter ohranjanje lokalnih genskih virov¹⁶⁷, menimo da bi ministrstvo moralo ponovno proučiti ustreznost obsega ukrepov na področju semenarstva.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj prouči, ali bi bili potrebni morebitni dodatni ukrepi na področju semenarstva predvsem zaradi slabega stanja samooskrbe na tem področju in pomena preskrbe z lastnim semenom ter ohranjanja lokalnih genskih virov.

¹⁶⁵ Zmanjšanje števila gojenih vrst rastlin in sort vodi v vedno težje obvladovanje škodljivih organizmov, v zmanjšanje kakovosti tal in osiromašenje flore in favne v kmetijskih ekosistemih (Program javne službe nalog rastlinske genske banke za obdobje 2018-2024).

¹⁶⁶ Vzpostavitev vzdrževalne selekcije čebulnic za pridelavo zdravega semena slovenskih sort česna in šalotke ter Vpeljava pridelave ohranjevalnih semenskih mešanic za obnovo degradirane travne ruše na območju Športnega centra Pokljuka.

¹⁶⁷ Resolucija o nacionalnem programu o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva Naša hrana, podeželje in naravni viri od leta 2021.

Prenos znanja v okviru javnih služb ter financiranje raziskav za razvoj in uporabo ustreznih sort semen in ohranjanje genskih virov

Med letoma 2014 in 2019 so se v okviru javnih služb strokovnih nalog v proizvodnji kmetijskih rastlin izvajali postopki žlahtnjenja in preizkušanja sort. Od leta 2017 dalje je izvajanje strokovnih nalog v proizvodnji kmetijskih rastlin potekalo po posameznih panogah (javna služba v poljedelstvu, javna služba v vrtnarstvu in tako dalje) in ne več po posameznih strokovnih nalogah (žlahtnjenje, introdukcija in podobno).¹⁶⁸ Med letoma 2014 in 2019 so vrste kmetijskih rastlin, ki so bile vključene v postopke žlahtnjenja, ostale nespremenjene, vrste kmetijskih rastlin, ki so bile vključene v postopke preizkušanja, pa so se med leti spreminjale.¹⁶⁹ Pred letom 2014 so programi introdukcije poljščin in zelenjadnic potekali v omejenem obsegu, redni javni program žlahtnjenja poljščin in zelenjadnic pa ni bil vzpostavljen. Po oceni ministrstva bo v prihodnje treba okrepiti javne programe žlahtnjenja na področju poljedelstva in vrtnarstva. Treba bo tudi okrepiti preizkušanje ekoloških in vremenskim razmeram prilagojenih sort, vključno s preizkušanjem novih tehnologij pridelave.

Rezultate preizkušanja sort so izvajalci javnih služb objavljali na spletnih straneh ter občasno v strokovnih publikacijah. Za posamezne kmetijske rastline so pripravili tudi sezname priporočenih sort.¹⁷⁰ Izvajale so se tudi druge aktivnosti za prenos znanja na uporabnike, kot na primer dnevi odprtih vrat po pomembnejših kulturah (koruza, strna žita, krompir, vrtnine). Glede na navedbe ministrstva rezultate upošteva tudi JSKS pri vsakodnevnem svetovanju kmetom. Da kmetje upoštevajo rezultate introdukcije sort pa kaže tudi interes dobaviteljev semena pri koruzi, da se po ponovni uvedbi priporočene sortne liste v letu 2019 v introdukcijo vključijo novi hibridi koruze, saj se zavedajo, da imajo priporočeni sortni sezname velik vpliv na izbiro sorte za setev. O tem, ali in v kakšni meri pa je dejansko prišlo do povečanja uporabe semen sort, ki ustrezajo slovenskim pridelovalnim razmeram, kar je tudi eden izmed ciljev strategije za izvajanje ReSURSKŽ, pa ministrstvo nima podatka.

V letu 2017 se je v okviru javnih služb v poljedelstvu in v vrtnarstvu pričela izvajati naloga strokovno-tehnična koordinacija, v okviru katere naj bi se okrepil prenos znanja do JSKS in pridelovalcev ter okrepilo sodelovanje z ostalimi javnimi službami na področju kmetijstva in z nevladnimi organizacijami.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo ocenjuje, da se je sodelovanje javnih služb v poljedelstvu in v vrtnarstvu izboljšalo, tako z ministrstvom kot tudi z ostalimi izvajalci javnih služb (z JSKS in na področju zdravstvenega varstva rastlin tudi z upravo za varno hrano). Omogočena je udeležba JSKS pri usklajevanju letnega programa dela javne službe v vrtnarstvu in v poljedelstvu, s čimer ima možnost usmerjanja dejavnosti v naloge, ki

¹⁶⁸ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijstvu (Uradni list RS, št. 27/17). Sprejeta je bila tudi Uredba o javnih službah strokovnih nalog v proizvodnji kmetijskih rastlin (Uradni list RS, št. 60/17), ki zajema programe izvajanja javnih služb v poljedelstvu, vrtnarstvu ter ostalih panogah za obdobje od 2018 do 2024.

¹⁶⁹ Izvajali so se postopki žlahtnjenja 4 poljščin in 2 zelenjadnic. V postopke preizkušanja je bilo vključenih od 11 (leta 2016) do 17 (2019) vrst poljščin ter od 4 (2014) do 8 (2016) vrst zelenjadnic, [URL: <https://vrtinarstvo.javnaslužba.si/programi-in-porocila/>] in [URL: <https://www.gov.si teme/poljedelstvo/>], 21. 9. 2021.

¹⁷⁰ Rezultati preizkušanja za revizijsko obdobje in sezname priporočenih hibridov koruze za leti 2019 in 2020, sort žit za 2016/2017 in 2019/2020, sortni izbor krompirja za leto 2020, [URL: https://www.kis.si/JS_POLJEDELSTVO/] in [URL: <https://vrtinarstvo.javnaslužba.si/>], 21. 9. 2021.

jih kmetje dejansko potrebujejo. Odziv svetovalcev JSKS je velik in obstaja skupna želja, da se tako sodelovanje in izmenjava znanja še krepi. Ministrstvo krepi tudi sodelovanje z upravo za varno hrano.

Glede na navedbe ministrstva ima Slovenija v okviru javne službe nalog rastlinske genske banke¹⁷¹ na voljo obsežno zbirko rastlinskih genskih virov z največjo variabilnostjo pri zelenjadnicah in krmnih rastlinah. Na dan 31. 12. 2019 je bilo skupno hranjenih 5.491 akcesij genskih virov.¹⁷²

V okviru javne službe nalog rastlinske genske banke so po navedbah ministrstva potekale predvsem osnovne dejavnosti ohranjanja rastlinskih genskih virov. Zaradi pomanjkanja sredstev pa med dosedanjimi dejavnostmi ni bilo sistematične inventarizacije ter karakterizacije in evalvacije akcesij genskih virov. Kot izhaja iz programa javne službe nalog rastlinske genske banke za obdobje 2018–2024 so genski viri uporabni za žlahtnitelje in za neposredno pridelavo, če so dobro opisani in ovrednoteni glede na uporabne lastnosti. Ministrstvo je za namen izvajanja teh nalog v okviru programa PRP 2014-2020 zagotovilo izvajanje podukrepa Podpora za ohranjanje, trajnostno rabo in razvoj genskih virov v kmetijstvu. Podukrep zajema 4 projektne naloge, med drugim tudi izvajanje osnovnega opisa in vrednotenja izbranih rastlinskih genskih virov.¹⁷³

Tudi v primeru javne službe nalog rastlinske genske banke se od leta 2017 izvaja naloga strokovno-tehnična koordinacija, izobraževanje, usposabljanje in ozaveščanje javnosti. Izvajalca javne službe sta od pričetka izvajanja naloge poročala o različnih aktivnostih, na primer ozaveščanju v okviru izobraževalnega procesa, vsakoletnih posvetov o ohranjanju in trajnostni rabi rastlinskih genskih virov (posveti potekajo od leta 2015¹⁷⁴), sejmov in podobno.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, sta bila v teku tudi 2 ciljna raziskovalna projekta, ki sta se nanašala na področje semenarstva.¹⁷⁵

¹⁷¹ Od leta 2017 javno službo ureja Uredba o javni službi nalog rastlinske genske banke (Uradni list RS, št. 60/17) s programom javne službe za obdobje od 2018 do 2024.

¹⁷² Akcesija je enota genskega materiala, ki se hrani v zbirki rastlinskih genskih virov, na primer seme. Vir za število akcesij na dan 31. 12. 2019: Poročilo javne službe nalog rastlinske genske banke Biotehniške fakultete za leto 2019 in Poročilo javne službe nalog rastlinske genske banke Kmetijskega inštituta Slovenije za leto 2019.

¹⁷³ [URL: https://www.enarocanje.si/Obrazci/?id_pogodbe=171533&id_obrazec=370845], 21. 9. 2021.

¹⁷⁴ [URL: <https://www.gov.si teme/genski-viri-v-rastlinski-pridelavi/>], 21. 9. 2021.

¹⁷⁵ Ogroženost lokalnih sort zaradi genske erozije in njihova vrednost za pridelavo in uporabo ter Analiza semenarstva zelenjadnic v Sloveniji in vzpostavitev semenarjenja hibridnih in nehibridnih sort na modelu zelja (*Brassica oleracea* var. *capitata* L.).

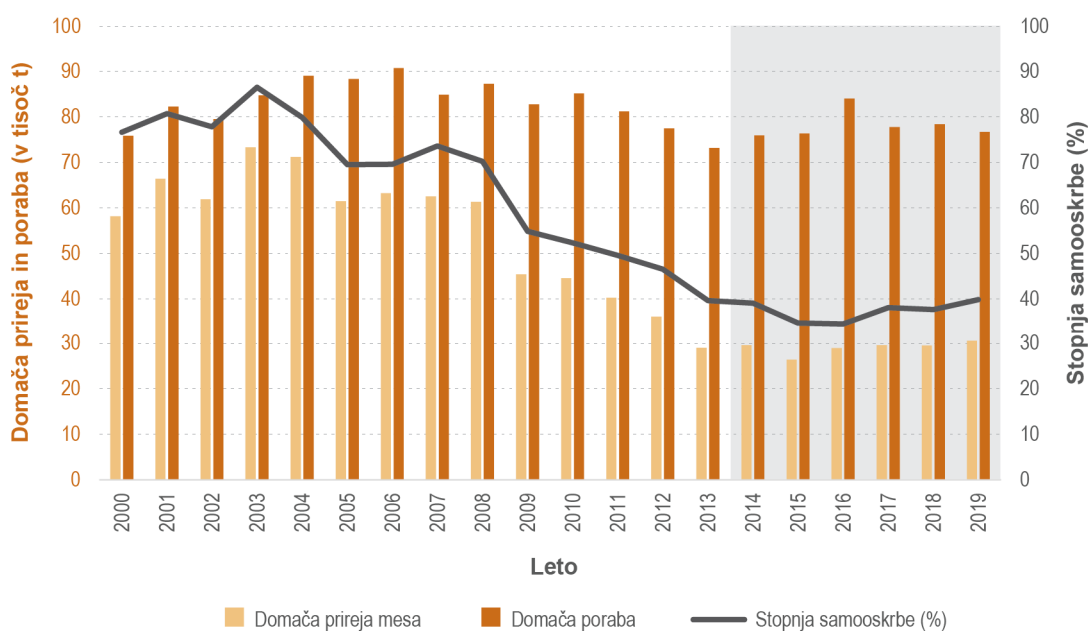
2.4 Reja živali

2.4.1 Reja prašičev

Prašičje meso ostaja vrsta mesa, ki ga prebivalec Slovenije v povprečju poje največ.¹⁷⁶ Poraba prašičjega mesa je v Sloveniji ves čas večja od domače prireje. Navedeno se odraža v nizki stopnji samooskrbe, ki je v obdobju, na katero se nanaša revizija, v povprečju znašala nekaj manj kot dve petini.

V strategiji za izvajanje ReSURSKŽ je navedeno, da so se ekonomske razmere v prašičereji zaostriale predvsem po letu 2006; zaradi visokih cen žita so porasli stroški prireje, kar je prizadelo predvsem rejce, ki so v celoti kupovali krmo. V letu 2007 so odkupne cene prašičev v Sloveniji zelo padle, ob tem pa so cene krmil močno porasle. Stopnja samooskrbe, ki je v letu 2008 znašala 70 %, se je prepolovila do leta 2016, ko je tudi dosegla najnižjo vrednost (34,4 %). Do leta 2019 je stopnja samooskrbe nekoliko narasla na 39,8 %. Zmanjšanje obsega reje je po drugi strani pozitivno vplivalo na obseg izpustov toplogrednih plinov in onesnaževalcev zraka. Podatke o stopnji samooskrbe ter obsegu prireje in potrošnje prašičjega mesa v obdobju 2000–2019 prikazuje Slika 22.

Slika 22 Domača prireja in poraba ter stopnja samooskrbe s prašičjim mesom v Sloveniji 2000–2019



Opomba: Podatki za leto 2019 so začasni.

Vir: Poročilo o stanju kmetijstva, živilstva, gozdarstva in ribištva v letu 2012 in 2019 – pregled po kmetijskih trgih.

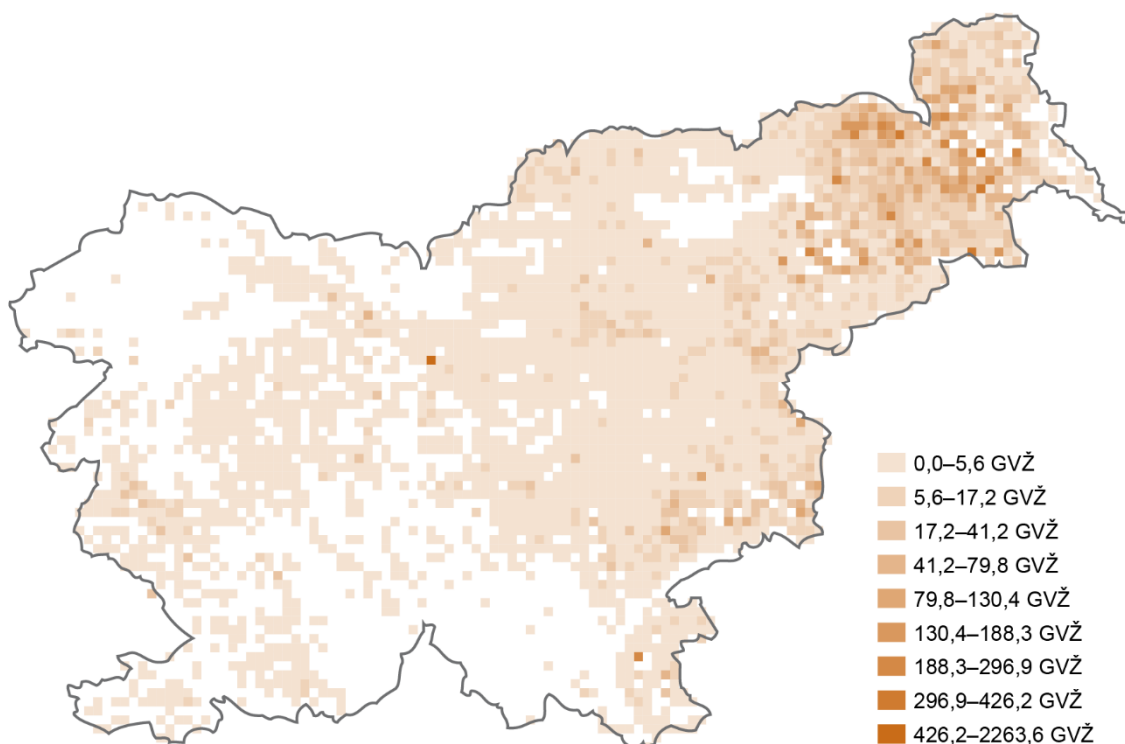
¹⁷⁶ [URL: <http://kazalci.arso.gov.si/sl/content/potrosnja-hrane-proteini-zivalskega-izvora>], 21. 9. 2021.

Slovenija je tradicionalni neto uvoznik prašičjega mesa in izdelkov. Z manjšanjem obsega domače prireje mesa se je obseg uvoza mesa in izdelkov povečeval. Meso in še v večji meri izdelke iz prašičjega mesa pa kljub nizkim stopnjam samooskrbe tudi izvažata. Glede na podatke KIS se je v obdobju, na katero se nanaša revizija, obseg izvoza prašičjega mesa in izdelkov povečal ter v letu 2019 predstavljal 67,8 % domače prireje mesa (v letu 2014 pa 43,8 %). Obseg domače prireje mesa je v istem obdobju stagniral, kar prikazuje Slika 22. Slovenija je v obdobju, na katero se nanaša revizija, največ prašičjega mesa prek izdelkov izvozila v države na Balkanu (več kot dve tretjini celotnega izvoza), največ svežega prašičjega mesa pa je izvozila na Hrvaško (39 %), Italijo (17 %), pa tudi v Srbijo, Slovaško in v Avstrijo, kar po oceni KIS v nekaterih primerih kaže na izvoz svežega mesa tudi za potrebe predelave in ponovnega uvoza v obliki izdelkov.

Praščereja zajema rejo plemenskih prašičev ter prašičev za pitanje. Sektor poleg rejcev oziroma primarnih proizvajalcev prašičjega mesa zajema tudi druge subjekte, katerih odločitve vplivajo na obseg proizvodnje ter s tem stopnjo samooskrbe s prašičjim mesom. Gre za odkupovalce (zadruge ali drugi odkupovalci), klavnice in predelovalce mesa, trgovino, lahko tudi javne zavode in hotele, restavracije ter gostilne. Glede na podatke ministrstva je na dan 1. 2. 2019¹⁷⁷ reja obsegala 245.311 prašičev pri 13.254 subjektih. Struktura rejcev prašičev je dvopolarna, saj je 68,3 % rejcev gojilo 4 ali manj prašičev. Večina, 66,6 % prašičev je bila v reji pri subjektih, ki redijo 100 ali več prašičev; gre za 406 rejcev, ki predstavljajo 3,06 % vseh rejcev prašičev. Največ prašičev je bilo rejenih v vzhodnem delu Slovenije, natančneje v pomurski in podravske statistični regiji, kar za leto 2020 prikazuje Slika 23. V letu 2019 so vsi rejci prašičev razpolagali skupno s 121.634 ha kmetijskih zemljišč v uporabi. Pri tem pa je treba poudariti, da lahko kmetijsko gospodarstvo navedene površine uporablja tudi za druge namene in ne zgolj praščerejo.¹⁷⁸

¹⁷⁷ V skladu s 6. členom Pravilnika o Evidenci imetnikov rejnih živali in Evidenci rejnih živali (Uradni list RS, št. 87/14, 15/16 in 78/18) imetniki rejnih živali v evidenco živali sporočajo podatke o staležu prašičev na dan 1. 2. tekočega leta.

¹⁷⁸ Z nekaj manj kot 70 % teh površin so namreč razpolagala kmetijska gospodarstva z manj kot 10 prašiči.

Slika 23 Prostorska razporeditev prašičev v Sloveniji v letu 2020

Opomba: GVŽ pomeni glave velike živine (mlad prašič pitanec, ki tehta od 30 do 110 kg, šteje kot 0,14 GVŽ¹⁷⁹).

Vir: podatki ministrstva.

2.4.1.1 Določanje ciljev in ukrepov

Strategija za izvajanje ReSURSKŽ je za področje prašičereje določila naslednje strateške in razvojne cilje:

- povrnitev obsega proizvodnje in deleža samooskrbe na čim višjo raven v primerjavi s povprečjem v letih 2005–2007;
- razvoj konkurenčne prireje in predelave vključno z večjo raznovrstnostjo (diverzifikacijo) proizvodov;
- povečanje tržnega deleža s prašičjim mesom in izdelki iz prašičjega mesa na slovenskem trgu.

Strategija za izvajanje ReSURSKŽ je določila tudi 19 usmeritev, ki posredno ali neposredno prispevajo k samooskrbi ter jih lahko razdelimo v naslednje skupine:

- naložbe v osnovna sredstva;
- spodbujanje povezovanja, vstop v sheme kakovosti ter zagotovitev popolne sledljivosti porekla;

¹⁷⁹ Pravilnik o Evidenci imetnikov rejnih živali in Evidenci rejnih živali.

- prenos znanja in sodelovanje (vključno z izvajanjem strokovnih nalog v živinoreji in javne službe nalog genske banke);
- ukrepi za dobrobit in zdravje živali;
- drugo (sofinanciranje zavarovanja prašičev).

V okviru usmeritev je strategija za izvajanje ReSURSKŽ podrobneje določila želeno povečanje prireje prašičjega mesa, in sicer na 62 tisoč ton klavne mase ter povečanje stopnje samooskrbe s prašičjim mesom na 70 %. V okviru usmeritev je prav tako določila še nekatere druge merljive kazalnike za doseganje ciljev na ožjih področjih, na primer ustanovitev 3 skupin proizvajalcev ter usposobitev 10 svetovalcev v državah z najrazvitejšo tehnologijo v prašičereji.

Na spodnji sliki (Slika 24) povzemamo glavne cilje, ki naj bi jih v skladu s strategijo za izvajanje ReSURSKŽ dosegli v tem programskem obdobju, in ukrepe, s katerimi naj bi jih dosegli. Upoštevali smo tiste ukrepe, ki so po mnenju ministrstva ključni za doseg ciljev na področju prašičereje. Preverili pa smo tudi izvajanje posameznih usmeritev, ki so po naši oceni relevantne za področje revizije. Na sliki prikazujemo tudi glavne vzroke za nizko stopnjo samooskrbe s prašičjim mesom, in sicer po oceni ministrstva predvsem neorganiziranost (nepovezanost, odsotnost organizacij proizvajalcev) in premajhne reje, kar je povezano tudi s tehnološko zaostalostjo in posledično z nekonkurenčnostjo. Razlogi za slabe razmere v slovenski prašičereji so tudi globalni, saj je slovenski trg s prašičjim mesom močno podvržen predvsem razmeram na mednarodnih trgih s prašičjim mesom in z žiti, v primerjavi s tujino pa je manjša tudi zavezanost trgovine, da prvenstveno odkupuje domače meso, ker to zahteva osveščeni potrošnik. Večino izmed navedenih razlogov je ministrstvo ugotovilo že v začetku programskega obdobja pri pripravi strategije za izvajanje ReSURSKŽ.

Slika 24 Glavni vzroki za slabo stanje samooskrbe, cilji ter ukrepi za povečanje samooskrbe v prašičereji



Vir: strategija za izvajanje ReSURSKŽ, podatki ministrstva.

2.4.1.2 Izvajanje ukrepov in učinki

Ministrstvo je navedene težave naslovilo z ukrepi neposrednih plačil in ukrepi iz PRP 2014-2020, predvsem z naložbami in ukrepom dobrobit živali. Preverili pa smo tudi aktivnosti ministrstva na področju spodbujanja povezovanja prasičerejcev.

Ukrepi neposrednih plačil in izrednih plačil ter plačil PRP 2014-2020 za povečanje obsega in konkurenčnosti pridelave

V obdobju, na katero se nanaša revizija, proizvodno vezana plačila, ki bi bila namenjena prasičereji, niso bila mogoča¹⁸⁰. Prasičerejci so bili v okviru neposrednih plačil podprti le posredno; ob izpolnjevanju pogojev so bili namreč upravičeni do drugih neposrednih plačil, na primer do podpore za strna žita ter zelenjadnice. Ministrstvo sicer razpolaga s podatki o tem, koliko sredstev v okviru neposrednih plačil so prejela kmetijska gospodarstva s prasiči, ki pa jih ne prikazujemo zaradi odsotnosti podatkov o tem, v kakšni meri se je s temi podporami dejansko posredno podpirala prasičereja.

Izmed tržnih ukrepov SKP so za trg prasičjega mesa najpomembnejši ukrepi zasebnega skladiščenja in izredni ukrepi podpore v primeru resnih motenj na trgu, bolezni živali ali specifičnih problemov. V letu 2015 je bil na ravni EU uveden ukrep zasebnega skladiščenja, ki ga Slovenija ni izvajala, saj po navedbah ministrstva zanj ni bilo interesa proizvajalcev prasičjega mesa. V letu 2016 je bila uvedena začasna izredna pomoč za sektor prasičjega mesa¹⁸¹. Po podatkih ministrstva je bilo kmetijskim gospodarstvom izplačano 547.373 EUR, kar so tudi vsa sredstva, ki so bila na voljo v okviru začasne izredne pomoči.

V okviru drugega stebra SKP so bila po podatkih ministrstva sredstva programa razvoja podeželja namenjena za prenos znanja in svetovanje, naložbe v osnovna sredstva, razvoj kmetij in podjetij ter za izvajanje nadstandardnih oblik reje živali (dobrobit živali). V programskem obdobju 2014–2020 je bilo do 31. 8. 2020 največ sredstev, in sicer 10,7 milijona EUR, izplačanih za ukrep dobrobit živali (37,7 % vseh sredstev za ta ukrep). Za naložbe v osnovna sredstva je bilo namenjeno 5,1 milijona EUR, in sicer 3,7 milijona EUR za naložbe v primarno pridelavo kmetijskih proizvodov na kmetijskih gospodarstvih (5,6 % vseh sredstev, ki so bila namenjena takim naložbam) ter 1,4 milijona EUR za predelavo, trženje in/ali razvoj kmetijskih proizvodov (6,8 % vseh sredstev, ki so bila namenjena takim naložbam). Še malo več kot 1 milijon EUR je bilo namenjeno za razvoj kmetij in podjetij, in sicer nekaj manj kot 1 milijon EUR kot pomoč za zagon dejavnosti za mlade kmete ter 0,02 milijona EUR za razvoj majhnih kmetij (kar je predstavljalo 2,5 % oziroma 0,1 % vseh sredstev, ki so bila namenjena takim naložbam).¹⁸² Navedeni ukrepi so namenjeni predvsem izboljšanju konkurenčnosti rejcev prasičev. Aktivnosti za prenos znanja so sicer potekale v okviru izobraževanj za ukrep dobrobit živali,

¹⁸⁰ Navedene podpore ne omogoča 26. člen Uredbe o shemah neposrednih plačil. Prav tako pa med sektorje, za katere se lahko odobri prostovoljno vezana podpora, prasičjega mesa ne uvršča 52. člen Uredbe (EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 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 (UL L št. 347 z dne 20. 12. 2013, str. 608).

¹⁸¹ Uredba o začasnih izrednih pomočeh na trgih kmetijskih proizvodov za sektorja mleka in mlečnih proizvodov ter prasičjega mesa (Uradni list RS, št. 8/16).

¹⁸² Še 0,6 milijona EUR je bilo namenjeno usposabljanju in svetovanju.

v teku pa sta bila tudi 2 projekta v okviru ukrepa Sodelovanje¹⁸³, ki pa še nista končana. Strategija za izvajanje ReSURSKŽ pa je zajemala še določene usmeritve glede prenosa znanja, in sicer glede izdelave tehnologij za rejo prašičev (izdelava tehnologij za vse tipe rej in izdelava tipskih projektov za značilne reje prašičev) ter glede prenosa tehnologij v proizvodnjo (dodelitev koncesij za učinkovit prenos tehnologij v proizvodnjo in spodbujanje tržnega povezovanja ter usposobitev 10 svetovalcev v državah z najrazvitejšo tehnologijo v prašičereji), ki bi po naši oceni lahko prispevale k izboljšanju konkurenčnosti rejcev prašičev, vendar pa v okviru programa razvoja podeželja niso bile realizirane. Prenos znanja je po naši oceni eden od pomembnih orodij za povečevanje konkurenčnosti posameznega sektorja, ki je bistvena za dolgoročno zagotavljanje samooskrbe. Tudi vrednotenje PRP 2014-2020 navaja, da je črpanje na področju inovacij, sodelovanja in razvoja baze znanja na podeželskih območjih podpovprečno, prav tako je izrazito pomanjkanje inovativnih pristopov. Vrednotenje slovenske kmetijske politike prav tako poudarja zaostajajoč sistem ustvarjanja in prenosa znanja v kmetijstvu kot razlog za slabo samooskrbo (v večini sektorjev).

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj preveri izvedbo ukrepov oziroma usmeritev, tako na področju prenosa znanja kot tudi na drugih področjih pri vseh sektorjih kmetijske pridelave. Kjer načrtovani ukrepi oziroma usmeritve niso bili izvedeni oziroma so bili izvedeni v omejenem obsegu, naj prouči, zakaj niso bili realizirani in kako bi v prihodnje zagotovilo njihovo boljše izvajanje (za področje znanja je to lahko na primer zgodnejši pričetek izvajanja ukrepov, bolj intenzivno sodelovanje z JSKS, prenašanje znanja na kmete še prek drugih izvajalcev in podobno).

Drugi ukrepi, ki so bili namenjeni sektorju prašičereja, so zajemali državne pomoči (državne in občinske), izvajanje javnih služb, ki se nanašajo na prašičerejo (javni službi strokovnih nalog v živinoreji in strokovnih nalog genske banke v živinoreji), sofinanciranje zavarovanja prašičev ter vračila dela trošarine za gorivo, porabljen v kmetijstvu, kar je v pristojnosti Ministrstva za finance.

Slovenija je imela več manevrskega prostora za opredelitev ukrepov le pri državnih pomočeh, ki pa tudi morajo biti skladne z evropskimi pravili. V obdobju, na katero se nanaša revizija, so bile državne pomoči (de minimis) na voljo kot podpora za spodbujanje tržnega združevanja primarnih proizvajalcev pitanih prašičev v letih 2013 do 2015 (o tem v nadaljevanju) ter kot finančna pomoč pri reji prašičev v letih 2020 in 2021. Namen finančne pomoči pri reji prašičev v letu 2020¹⁸⁴ je bila ohranitev ekonomske sposobnosti rejcev prašičev v Republiki Sloveniji. Za ukrep je bilo predvideno 739.806 EUR iz proračuna ministrstva. Glede na podatke KIS je bila finančna pomoč odobrena 515 prašičerejem v skupnem znesku 678.135 EUR.¹⁸⁵ V letu 2021 pa je bil za omejitev posledic drugega vala epidemije covida-19 sprejet odlok¹⁸⁶, ki predvideva izplačilo finančnega nadomestila rejcem prašičev pitancev in plemenskih prašičev v obliki pavšala na GVŽ rejnih prašičev.

¹⁸³ Reja prašičev za proizvodnjo izdelkov višje kakovosti in Sledljivost porekla pri pasmi krškopoljski prašič.

¹⁸⁴ Odlok o finančni pomoči pri reji prašičev v letu 2020 (Uradni list RS, št. 167/20).

¹⁸⁵ [URL: https://www.kis.si/f/docs/Porocila_o_stanju_v_kmetijstvu_OEK/Jesensko_porocilo_17.12.2020.pdf], 21. 9. 2021.

¹⁸⁶ Odlok o finančnem nadomestilu zaradi izpada dohodka pri reji prašičev zaradi posledic drugega vala epidemije COVID-19 za obdobje od 1. novembra 2020 do 31. januarja 2021 (Uradni list RS, št. 69/21).

Povezovanje prašičerejcev in promocija za povečanje konkurenčnosti in tržnega deleža

Velik vpliv na slabe razmere v sektorju ministrstvo pripisuje nepovezanosti prašičerejcev, tako primarnih proizvajalcev med seboj kot sicer v verigi, ki bi morala temeljiti na čvrstih in zavezujočih pogodbenih razmerjih med primarnimi proizvajalci in živilskopredelovalno industrijo, v nadaljevanju pa tudi s trgovino. Pomembna je tudi zavezanost trgovine, da prvenstveno odkupuje domače meso, ker to zahteva osveščeni potrošnik.

Združevanje v organizacije proizvajalcev v sektorju prašičereje je bilo mogoče od sprejema Pravilnika o organizacijah proizvajalcev v sektorju prašičjega mesa¹⁸⁷, do katerega je prišlo šele v letu 2016, saj pred tem ministrstvo ni zaznalo interesa po povezovanju v organizacijo proizvajalcev v sektorju prašičereje. V organizacijo proizvajalcev se lahko združi vsaj 10 proizvajalcev, ki letno prodajo najmanj 5.000 prašičev ter izpolnjujejo določene druge pogoje. Na ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, za vzpostavitev organizacije proizvajalcev v sektorju prašičjega mesa ni bila podana nobena vloga, kljub predstavitvam glede možnosti povezovanja, ki jih je ministrstvo izvedlo v obdobju, na katero se nanaša revizija. Ministrstvo je spodbujalo povezovanje prašičerejcev v organizacije proizvajalcev v okviru PRP 2014-2020 z ukrepom Ustanovitev skupin in organizacij proizvajalcev, za kar so bili objavljeni 3 javni razpisi. Pri tem pa so bile do podpore upravičene organizacije proizvajalcev, ki združujejo najmanj 30 članov s staležem, ki obsega vsaj 15.000 prašičev.¹⁸⁸ Po obdobju, na katero se nanaša revizija – v letu 2021 je ministrstvo prejelo vlogo za priznanje organizacije proizvajalcev za sektor prašičjega mesa¹⁸⁹. Strategija za izvajanje ReSURSKŽ predvideva, da naj bi bile na področju prašičereje ustanovljene 3 skupine proizvajalcev, vendar pa pravilnik, ki ureja povezovanje v skupine proizvajalcev za skupno trženje¹⁹⁰ povezovanja na področju prašičjega mesa ne omogoča.

Ministrstvo je sicer tržno združevanje primarnih proizvajalcev podpiralo že v obdobju 2013–2015.¹⁹¹ Med podprtimi kmetijskimi proizvodi so bili tudi pitani prašiči, pri čemer pa je bil pogoj glede obsega letne prodaje 30.000 pitanih prašičev letno, kar je opazno več, kot od leta 2016 velja za združevanje v organizacije proizvajalcev. Za prašiče sta bili odobreni 2 vlogi, na podlagi katerih je bilo v obdobju od 2013 do 2015 izplačano 240.000 EUR.

Pojasnilo ministrstva

Po podatkih, znanih ministrstvu, nameravajo prašičerejci organizacijo proizvajalcev oblikovati šele takrat, ko bodo pričeli s certificiranjem prašičev za shemo izbrana kakovost Slovenije. Sektor prašičereje (Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije, Slovenska zveza prašičerejcev, GIZ mesne industrije Slovenije, Zadruga zveza Slovenije, GZS – Zbornica kmetijskih in živilskih podjetij) je 28. 8. 2019 na sejmu AGRA podpisal sporazum, v katerem so se navedeni deležniki v verigi zavezali, da v najkrajšem možnem času

¹⁸⁷ Uradni list RS, št. 60/16. Pravilnik je prenehal veljati z uveljavitvijo Pravilnika o organizacijah proizvajalcev v sektorju prašičjega mesa, Uradni list RS, št. 56/20.

¹⁸⁸ 5. člen Uredbe o izvajanju podukrepa Ustanavljanje skupin in organizacij proizvajalcev v kmetijskem in gozdarskem sektorju iz Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020 (Uradni list RS, št. 28/18, 46/19 in 129/20). Do leta 2020 je bil pogoj najmanj 15.000 prodanih prašičev letno.

¹⁸⁹ Vloga za priznanje organizacije proizvajalcev za sektor prašičjega mesa z dne 23. 8. 2021.

¹⁹⁰ Pravilnik o priznanju skupine proizvajalcev za skupno trženje (Uradni list RS, št. 23/18 in 46/19).

¹⁹¹ Uredba o podpori za spodbujanje tržnega združevanja primarnih proizvajalcev kmetijskih proizvodov (Uradni list RS, št. 93/12 in 15/14).

zagotovijo 190.000 v Sloveniji rojenih, rejnih in zaklanih prašičev. Prav tako so se dogovorili tudi, da rejci prašičev v postopek certificiranja za izbrano kakovost Slovenije ne bodo vstopili, dokler to dogovorjeno število ne bo doseženo.

Med podpisniki sporazuma s sejma AGRA¹⁹² avgusta 2019 je bilo tudi ministrstvo, ki se je zavezalo, da bo:

- opredelilo panogo prašičereje kot strateško;
- skladno z dinamiko sektorja oblikovalo celovit nabor ukrepov z namenom spodbujanja in krepitev razvoja panoge v sedanjih in prihodnjih finančnih perspektivah;
- z ukrepi vzpodbujalo razvojno naravnane rejce, ki so ekonomsko in okoljsko vzdržni in se povezujejo;
- okrepilo aktivnosti nadzora, ki bo vključeval predvsem kontrolo masnih bilanc.

Pojasnilo ministrstva

Navedene aktivnosti je ministrstvo izvajalo v okviru ukrepov PRP 2014-2020 na področju naložb v posodobitev kmetijskih gospodarstev, spodbujanja povezovanja v organizacije proizvajalcev ter vstop v sheme kakovosti. Nabor ukrepov se oblikuje tudi v okviru priprave strateškega načrta za naslednje programsko obdobje. Obravnava strateškega načrta prehaja v obdobje javne obravnave v prvi polovici leta 2021. Tudi glede aktivnosti nadzora masnih bilanc se pripravlja ustrezna zakonodaja.

Za shemo kakovosti izbrana kakovost Slovenija je bila specifikacija za prašičje meso potrjena 7. 11. 2019¹⁹³, do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, pa je bilo certificiranih okoli 150 prašičerejcev.¹⁹⁴ Ministrstvo je v okviru PRP 2014-2020 spodbujalo vstop v sheme kakovosti izbrana kakovost Slovenije z ukrepom Sheme kakovosti za kmetijske proizvode in živila (povračilo stroškov, ki nastanejo z vključitvijo v shemo). Od potrditve specifikacije za prašičje meso je bil za sektor prašičereje objavljen 1 javni razpis.¹⁹⁵

Glede na navedbe ministrstva vzpostavitev sheme izbrana kakovost Slovenija v večjem obsegu ovira premajhno število v Sloveniji rojenih prašičev, pri čemer pa ministrstvo oziroma uprava za varno hrano nimata uradnega podatka o številu v Sloveniji rojenih prašičev, saj ni zagotovljena popolna sledljivost. Ob rojstvu se namreč evidentira celo leglo¹⁹⁶ in ne posameznih prašičkov. S podatkom o številu rojstev razpolaga vsak imetnik prašičev (z izjemo prevoznikov), ki mora voditi ažuren register prašičev na gospodarstvu, iz katerega je razviden tudi podatek o rojstvu.¹⁹⁷ Za obdobje, na katero se

¹⁹² [URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MKGP/FOTOGRAFIJE/NOVICE/19_08_avgust/28_AGRA/SKM_C30819090409570.pdf], 21. 9. 2021.

¹⁹³ Ministrstvo je specifikacijo za prašičje meso sicer potrdilo že 5. 9. 2018, vendar pa specifikacija ni bila potrjena s strani Evropske komisije. Zadnja objavljena potrjena specifikacija za izbrano kakovost za sveže, ohlajeno in zmrznjeno goveje, prašičje in perutninsko meso je z dne 5. 5. 2020, št. 332 03-4/2 016/139.

¹⁹⁴ Na dan 12. 4. 2021 je bilo izdanih 32 certifikatov, ki se nanašajo na sektor prašičjega mesa. 2 certifikata sta bila izdana društvoma, ki skupaj združujeta okoli 120 prašičerejcev, preostali certifikati so bili izdani 30 samostojnim prašičerejcem.

¹⁹⁵ 5. javni razpis za podukrep 3.1 Podpora za novo sodelovanje v shemah kakovosti v letu 2020.

¹⁹⁶ V skladu s 3. členom Pravilnika o identifikaciji in registraciji prašičev (Uradni list RS, št. 112/13, 87/14, 15/16, 81/18, 36/19 in 108/20) se živali označijo s skupinsko identifikacijsko številko.

¹⁹⁷ 7. člen Pravilnika o identifikaciji in registraciji prašičev.

nanaša revizija, je ministrstvo razpolagalo zgolj z ocenami o številu v Sloveniji rojenih prašičev. Po oceni ministrstva iz marca 2021, ki je bila pripravljena za potrebe sheme izbrana kakovost Slovenije, je v uradnih evidencah evidentiranih približno 163.000, še neevidentiranih pa naj bi bilo približno 175.000 v Sloveniji rojenih prašičev. Po podatkih KIS¹⁹⁸ pa je bilo v letu 2019, za katero so bili sicer na voljo zgolj začasni podatki, v Sloveniji rojenih 275.673 prašičev. Uprava za varno hrano naj bi s sprejemom pravilnika o masnih bilancah, ki naj bi bil po navedbah ministrstva sprejet do konca leta 2021, navedeno pomanjkljivost odpravila. Po naši oceni bi bilo vodenje podatkov o številu v Sloveniji rojenih prašičev smiselna, saj naj bi po navedbah ministrstva omogočilo sledljivost porekla mesa, kar je potrebno tudi za vzpostavitev sheme izbrana kakovost Slovenija.

V juliju 2020 je ministrstvo v okviru PRP 2014-2020 objavilo javni razpis¹⁹⁹ za naložbe v osnovna sredstva za izvajanje nadstandardnih zahtev na področju zaščite rejnih živali na področju prašičereje, z namenom posodobitve in povečanja proizvodnih kapacitet, kar naj bi vplivalo na zagotavljanje zadostnega števila odojkov ter s tem izpolnjevanja pogojev za vstop v shemo izbrana kakovost Slovenije. Javni razpis se je zaključil 18. 11. 2020. Na razpisanih 9 milijonov EUR sredstev je bilo oddanih za 8,86 milijona EUR vlog. Na podlagi javnega razpisa je bilo po podatkih AKTRP odobreno 7,94 milijona EUR, s čimer se je število pitališč za plemenske svinje povečalo za 2.241.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, sektor prašičjega mesa v promocijo ni bil vključen. Sektor je v preteklosti večkrat pokazal interes za vstop v promocijo po ZPKŽP, vendar pa oviro za izvajanje sektorske promocije predstavlja majhno število v Sloveniji rojenih, rejnih in zaklanih prašičev. Sektorska promocija se namreč izvaja le kot promocija sheme izbrana kakovost, pri čemer je vključenost določenega odstotka proizvodnje v shemi kakovosti pogoj za začetek izvajanja promocije.²⁰⁰

Ukrep ministrstva

Ministrstvo si prizadeva čim hitreje začeti s sektorsko promocijo tudi v sektorju prašičereje. Zato je v dopisu z dne 20. 10. 2020 sektorskemu odboru za meso izrazilo željo, da do septembra 2021 sprejme sklepe o nadaljevanju sektorske promocije v sektorju mesa (goveje, perutninsko in prašičje meso) za obdobje od 2023 do 2025. Le tako bo lahko ministrstvo pravočasno izvedlo vse potrebne postopke za začetek izvajanja promocije, ki bi se za prašičje meso lahko izvajala v letih 2024, 2025 in 2026.

Ministrstvo je sicer zagotavljalo podporo tako za povezovanje prašičerejcev v organizacijo proizvajalcev, kot tudi za vstop v shemo izbrana kakovost, pri čemer pa rejcev prašičev ni uspelo stimulirati v dovoljšni meri. Organizacija proizvajalcev namreč ni bila vzpostavljena, ministrstvo je vlogo za njeno vzpostavitev prejelo v letu 2021, torej po koncu obdobja, na katero se nanaša revizija. V shemo izbrana kakovost pa je do konca leta 2020 vstopilo le 150 prašičerejcev. Ovira za povezovanje ter večji vstop v shemo izbrana kakovost je po podatkih ministrstva število v Sloveniji

¹⁹⁸ Poročilo o stanju kmetijstva, živilstva, gozdarstva in ribištva v letu 2019 – pregled po kmetijskih trgih.

¹⁹⁹ 14. javni razpis za podukrep 4.1 Podpora za naložbe v kmetijska gospodarstva za leto 2020 za naložbe v prilagoditev kmetijskih gospodarstev izvajanju nadstandardnih zahtev na področju zaščite rejnih živali, [URL: <https://www.program-podezelja.si/sl/javni-razpisi/>], 21. 9. 2021.

²⁰⁰ Odstotek proizvodnje, površine ali delež tržne proizvodnje za začetek izvajanja promocije shem kakovosti in prostovoljnih označb predpiše minister, pristojen za kmetijstvo.

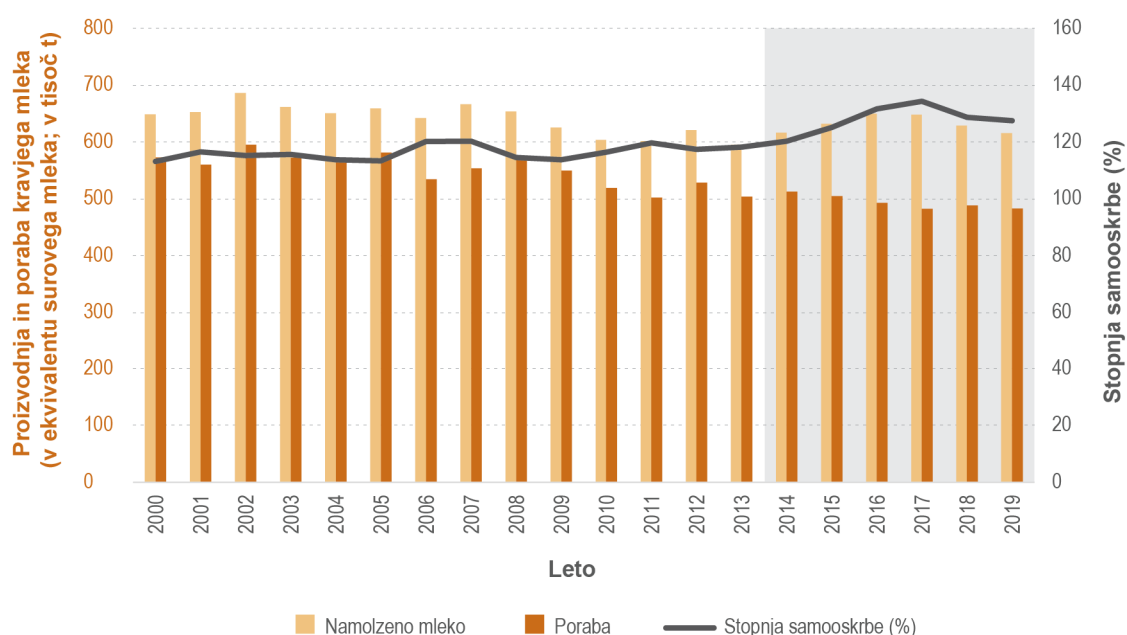
rojenih prašičev, pri čemer pa ministrstvo nima zanesljivih podatkov temveč zgolj ocene o številu v Sloveniji rojenih prašičev. Navedeno pomanjkljivost naj bi odpravil sprejem pravilnika o masnih bilancah.

Ministrstvo bo po sprejemu navedenega pravilnika lahko ugotovilo oziroma bolj natančno ocenilo število v Sloveniji rojenih prašičev. Če njihovo število že dosega ali presega 190.000, bo po naši oceni ministrstvo moralo z deležniki na področju prašičereje ponovno preveriti razloge za odsotnost interesa po povezovanju oziroma vstopu v shemo izbrana kakovost Slovenije (in posledično v promocijo) ter proučiti, ali bi bilo treba in smiselno zagotoviti dodatne vzpodbude v sektorju prašičereje.

2.4.2 Proizvodnja mleka

Proizvodnja kravjega mleka je najpomembnejša usmeritev slovenskega kmetijstva. Slovenija je neto izvoznica mleka in z domačo proizvodnjo tudi gledano skozi daljše obdobje pokriva več kot 110 % svojih potreb po mleku in mlečnih izdelkih. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je stopnja samooskrbe zrasla s 120,3 % v letu 2014, dosegla svoj višek s 134,4 % v letu 2017, nato pa je rahlo padla na 127,5 % v letu 2019. Domača proizvodnja je sledila istemu trendu – najprej je narasla, nato pa rahlo upadla in je v letu 2019 znašala 615.500 t mleka.²⁰¹ Če pogledamo gibanje domače porabe v tem obdobju, je bilo to ravno obratno kot gibanje proizvodnje (s 453.300 t najprej padec, nato pa manjši porast na 446.600 t kravjega mleka v letu 2019), kar pojasni precej visoke stopnje samooskrbe v letu 2017. Po podatkih KIS se je poraba kravjega mleka na prebivalca v tem obdobju rahlo zmanjšala, in sicer od 219,9 kg, kolikor je prebivalec povprečno pojedel v letu 2014, na 213,8 kg v letu 2019. Rahlo zmanjševanje porabe mleka je opazno že skozi daljše obdobje, vsaj od leta 2008.

²⁰¹ V ekvivalentu surovega mleka.

Slika 25 Proizvodnja in poraba ter stopnje samooskrbe z mlekom v Sloveniji 2000–2019

Opomba: Podatki za leto 2019 so začasni.

Vir: Poročilo o stanju kmetijstva, živilstva, gozdarstva in ribištva v letu 2012 in 2019 – pregled po kmetijskih trgih.

V izračun samooskrbe z mlekom so vključeni tudi mlečni izdelki, torej poleg svežega in trajnega mleka še fermentirani izdelki, smetana, sir in skuta ter maslo. Slika 25 zato skriva precejšnje razlike v samooskrbi znotraj kategorije mleka. Veliko povečanje samooskrbe, tako v daljšem obdobju kot od leta 2014, se nanaša predvsem na sveže mleko in fermentirane izdelke, pada pa samooskrba z drugimi mlečnimi izdelki. Na strani porabe se zmanjšuje predvsem poraba svežega mleka in povečuje poraba vseh ostalih izdelkov.²⁰² Podobno je razvidno iz trgovinske bilance mleka in mlečnih izdelkov. Značilen je večji izvoz kot uvoz, predvsem mleka, v manjši meri pa tudi fermentiranih izdelkov. Na področju uvoza mlečnih izdelkov pa je značilen večji uvoz kot izvoz.

Ministrstvo navaja kot glavne razloge za dobro stanje samooskrbe v sektorju priraje mleka tradicijo v panogi in naravne danosti. Reja goveda v Sloveniji namreč temelji na trajnem travinju, ki je v obdobju, na katero se nanaša revizija, zajemalo okoli 58 % vseh kmetijskih zemljišč v uporabi. Poleg tega je ministrstvo kot razlog za dobro samooskrbo izpostavilo tudi naravo dela v sektorju, ki omogoča redne mesečne prilive, in obstoj tujih trgov (predvsem Italija), kjer je slovensko mleko zaželeno surovina.

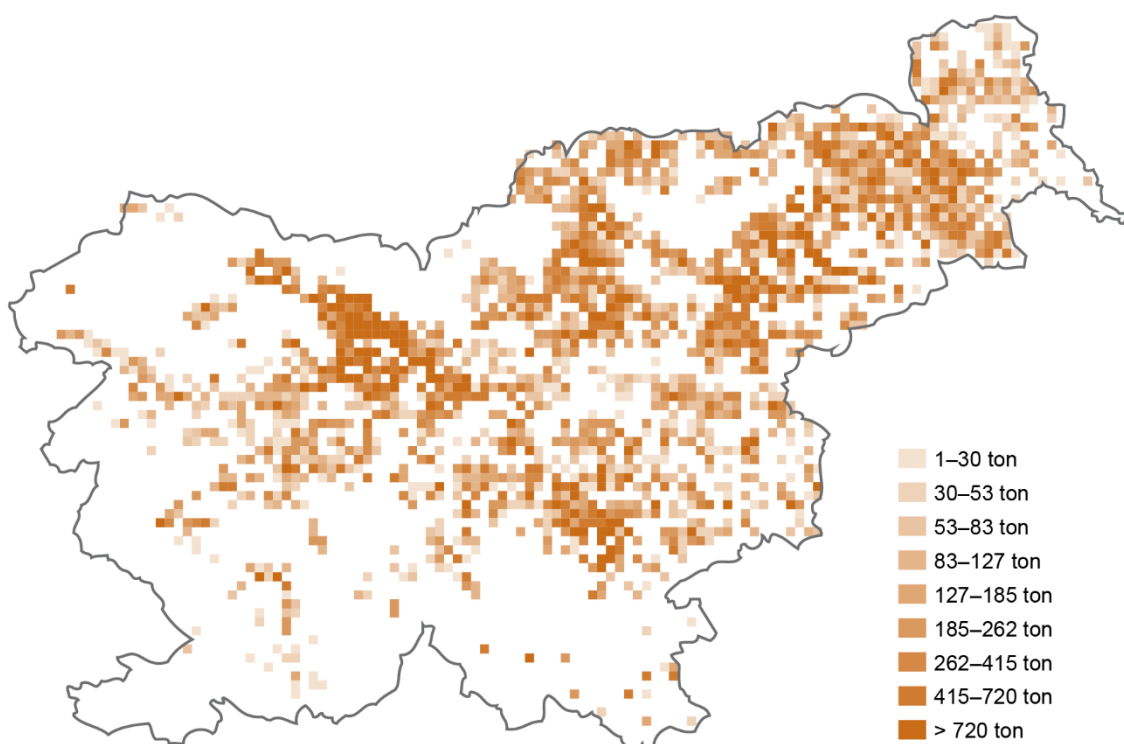
Skupno število goveda in krav molznic rahlo upada, in sicer je padlo s 107.841 krav molznic²⁰³ v letu 2014 na 100.839 krav molznic v letu 2019. Zmanjšal se je tudi njihov delež v številu vsega goveda,

²⁰² Mleko se porablja v glavnem za prehrano ljudi (v letu 2019 na primer 92,5 %), nekaj pa še za krmo (4,1 %) in kot izguba (3,4 %). Poraba mleka za krmo se dolgoročno bistveno zmanjšuje, saj se reja intenzivira in intenzivni kmetovalci pri reji bolj uporabljajo mlečni nadomestek, ekstenzivni pa mleko.

²⁰³ Vseh krav, torej krav molznic in krav dojlj, je bilo 168.316. Nekaj odstotkov namolzenega mleka lahko pride tudi od krav dojlj.

in sicer so v letu 2014 predstavljale 23 % vsega goveda, v letu 2019 pa 20,9 %. Ker pa se povečuje njihova mlečnost, je količina namolzenega mleka na začetku in na koncu tega obdobja praktično enaka. Kot kažejo podatki strukturnih raziskav, so bile pri mlečni proizvodnji strukturne spremembe v zadnjem desetletju najintenzivnejše med vsemi živinorejskimi usmeritvami. Po podatkih SURS in ministrstva se je v obdobju, na katero se nanaša revizija²⁰⁴, povečeval delež večjih kmetijskih gospodarstev (z 10 ha ali več kmetijskih zemljišč v uporabi in 15 krav molznic ali več) in zmanjševal delež manjših gospodarstev (pod 10 ha in pod 15 krav molznic).²⁰⁵ S tem se je povečevala koncentracija prireje mleka, tako da je v letu 2019 26 % kmetijskih gospodarstev prodalo oziroma oddalo 69 % mleka, saj se povečuje delež večjih kmetij, ki mleko prodajajo mlekarbam.²⁰⁶ Kljub temu so po mnenju ministrstva za samooskrbo pomembne tako večje kot tudi manjše kmetije. Iz spodnjega prikaza (Slika 26) lahko sklepamo, kje je največja koncentracija prireje mleka v Sloveniji.

Slika 26 Prostorski prikaz oddaje in prodaje mleka v letu 2019



Opomba: Po podatkih ministrstva v Sloveniji ni mogoče na kravo natančno določiti, katera je molznica in katera je krava dojilja. Zato na sliki prikazujemo oddajo oziroma prodajo mleka (na kmetijah) glede na lokacijo kmetijskih gospodarstev, s slike pa lahko približno sklepamo o prostorski razporeditvi krav molznic v Sloveniji.

Vir: podatki ministrstva.

²⁰⁴ Enako velja za daljše obdobje.

²⁰⁵ Skupno število kmetijskih gospodarstev, ki so se ukvarjala s prirejo mleka, se je zmanjšalo z 9.770 v letu 2013 na 9.572 v letu 2016.

²⁰⁶ Večino (približno 92 % v letu 2019) skupne količine namolzenega mleka odkupijo mlekarne, tako domače kot tuje.

2.4.2.1 Določanje ciljev in ukrepov

Strategija za izvajanje ReSURSKŽ prirejo mleka obravnava v okviru govedoreje. V dokumentu so bili za govedorejo določeni naslednji strateški in razvojni cilji, ki se nanašajo tudi na prirejo mleka:

- povečanje tržne prireje mesa in mleka s poudarkom izrabljanja trajnega travinja,
- zagotovitev skladnega prostorskega razvoja govedoreje,
- povečanje konkurenčnosti prireje mleka in mesa s poudarkom na izboljšanju učinkovitosti reje in trajnostni reji ter
- zmanjšanje odvisnosti slovenske govedoreje od svetovnega trga žit in beljakovin.

Za doseganje teh ciljev je določenih tudi 23 usmeritev, ki posredno ali neposredno prispevajo k samooskrbi ter jih lahko razdelimo v naslednje skupine:

- naložbe (naložbe v osnovna sredstva, oskrba z vodo na oddaljenih kmetijskih gospodarstvih, bioplinke mikronaprave, tehnologije pri proizvodnji izdelkov);
- prenos znanja (izdelava priporočenih tehnologij rabe travinja in ureditvenih načrtov za degradirano travinje, izdelava tehnologij in tipskih projektov za različne tipe rej, računanje obrokov za molznice, priporočila za rabo organskih gnojil, zdravstveno varstvo govedi, strokovne naloge v živinoreji in ohranjanje genskih virov);
- povezovanje pridelovalcev in sheme kakovosti;
- drugo (dobrobit živali, sofinanciranje zavarovanja).

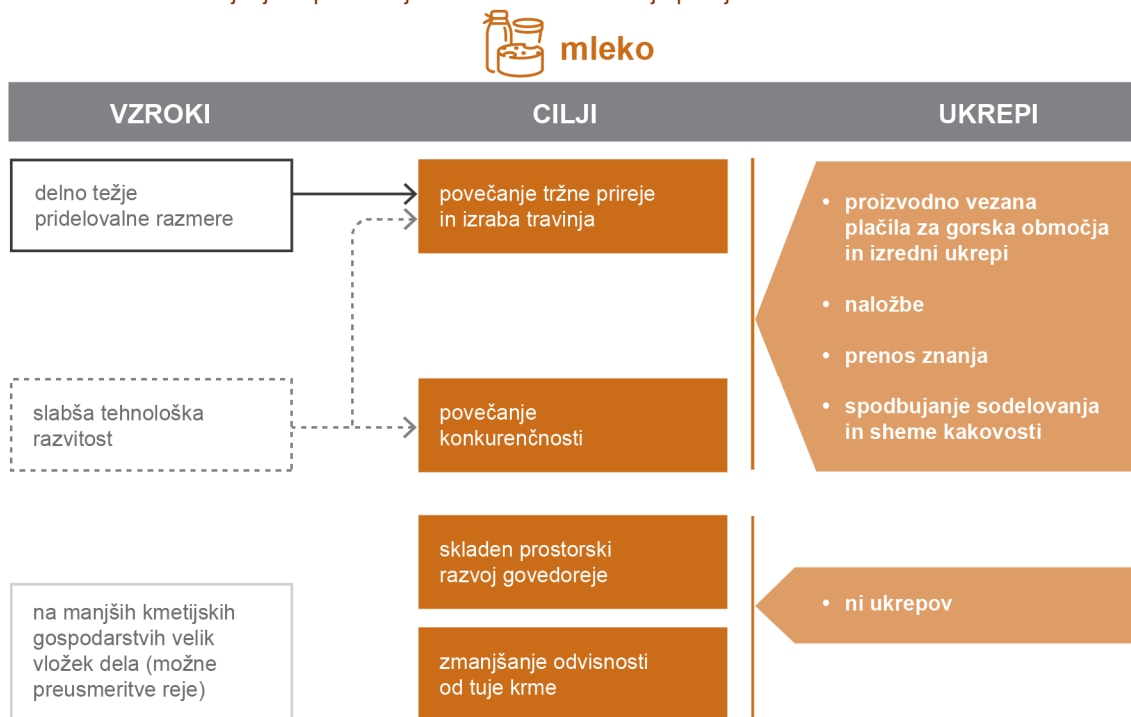
Ministrstvo pri pripravi strategije za izvajanje ReSURSKŽ ciljev ni določilo tako, da bi bili določljivi, merljivi, dosegljivi, pomembni in časovno določeni – torej enako, kot smo navedli že pri prejšnjih sektorjih. Določene merljive kazalnike za doseganje ciljev je navedlo v okviru usmeritev (označeno v oklepajih) – na primer ohranitev števila govedi (460.000), proizvodnje mleka (617.000 t) ter travniškega travinja (281.159 ha) ter na nekaterih ožjih področjih, na primer 6.600 kmetijskih gospodarstev v vpeljavo računanja obrokov za molznice in pitance, izdelane tehnologije za različne tipe rej (1 za mleko), vzpostavitev skupin proizvajalcev (3) in shem kakovosti za mleko (1), gradnja bioplinke mikronaprave (20), priprava priporočil za učinkovito rabo organskih gnojil (1). Pri drugih usmeritvah tega ni navedlo, to so izdelava ureditvenih načrtov za degradirano travinje, izdelava usklajenih tipskih projektov za vse priporočljive tipe rej, prilagoditev rejskih ciljev in programov, ohranjanje genskih virov, izboljšanje prenosa znanja na vseh ravneh.

Na naslednji sliki (Slika 27) tako kot za ostale sektorje povzemamo glavne cilje, ki naj bi jih dosegli v tem programskem obdobju, in ukrepe, s katerimi naj bi jih dosegli. Ker je samooskrba v sektorju prireje mleka dobra, kot vzroke navajamo tiste, ki bi lahko po mnenju ministrstva poslabšali samooskrbo z mlekom v prihodnosti. Kot glavne razloge je ministrstvo navedlo proizvodnjo mleka, ki delno poteka na območjih s težjimi pridelovalnimi razmerami²⁰⁷, kjer kmetujejo z višjimi stroški proizvodnje in praviloma nižjo količino proizvedenega mleka na žival. Poleg tega je navedlo še slabšo tehnološko razvitost, ki jo omenja tudi strategija za izvajanje ReSURSKŽ, in kmetijska gospodarstva

²⁰⁷ Po podatkih ministrstva se v gorskih območjih nahaja 34,3 % ali 36.000 od 105.000 krav molznic.

z manjšim številom molznic, ki pomenijo večji vložek dela v proizvodnji, zato pri njih ob prevzemu obstaja verjetnost preusmeritve kmetije v drugo vrsto reje.

Slika 27 Glavni razlogi, ki bi lahko pripeljali do slabšega stanja samooskrbe v prihodnje, cilji ter ukrepi za ohranjanje in povečanje samooskrbe v sektorju priraje mleka



Vir: strategija za izvajanje ReSURSKŽ, podatki ministrstva.

Povezavo lahko najdemo predvsem med cilji povečanja priraje in konkurenčnosti ter vsemi ukrepi (torej naložbami, ukrepi za prenos znanja in spodbujanjem sodelovanja), s katerimi naj bi ministrstvo naslovlilo slabšo tehnološko razvitost. Enako kot v ostalih sektorjih so ukrepi oblikovani tako, da zasledujejo več ciljev hkrati. Nekateri cilji (skladen prostorski razvoj govedoreje, zmanjšanje odvisnosti od tuje krme) niso naslovljeni s posebnimi ukrepi, nekateri cilji pa so nejasni (ni jasno, ali želimo ohranjati ali povečevati prirajo mleka) ali so med različnimi sektorji medsebojno nasprotujoči (cilj povečevanja pridelave poljščin in s tem žit, obenem pa cilj zmanjšanja odvisnosti od tuje krme, ki pomeni še dodatno povečevanje pridelave žit, pri čemer bo za oboje najverjetneje težko zagotoviti dovolj njivskih površin).

2.4.2.2 Izvajanje ukrepov in učinki

Po podatkih ministrstva je to v obdobju od leta 2014 spodbujalo prirajo mleka s podobnimi ukrepi kot v drugih sektorjih, predvsem z naložbami, prenosom znanja in spodbujanjem povezovanja in vključevanja v sheme kakovosti. S tem je najbolj naslavljalo slabšo tehnološko razvitost. Težje pridelovalne razmere v gorskih območjih je naslovlilo s proizvodno vezanim plačilom. Za manjša kmetijska gospodarstva, kjer obstaja verjetnost preusmeritve v druge oblike reje, pa ni imelo posebnih ukrepov. Ministrstvo izvajanja usmeritev iz strategije za izvajanje ReSURSKŽ ni spremljalo, je pa za potrebe revizije pripravilo pregled njihovega izvajanja – podatke smo vključili v opis

izvedenih ukrepov in njihovih učinkov. Prav tako smo vključili podatke KIS, ki jih ministrstvo spremlja enako kot za vse ostale sektorje.

Proizvodno vezana plačila in izredna plačila ter plačila PRP 2014-2020

Pridelovalci mleka so bili v tem obdobju podprti z neposrednimi plačili prvega stebra SKP, ki so vezana na ha površine – enako kot ostali sektorji. Poleg tega pa so bili pridelovalci mleka v gorskih območjih upravičeni tudi do proizvodno vezanega plačila, ki je namenjeno predvsem ohranjanju proizvodnje v gorskih območjih, kjer so stroški proizvodnje praviloma višji in količina proizvedenega mleka nižja kot v ravninskem svetu. Sektor proizvodnje mleka je bil podprt z malo nižjim deležem proizvodno vezanih plačil kot sektor žit.²⁰⁸ V okviru proizvodno vezanih plačil ministrstvo spremlja letno podprto število živali in število nosilcev kmetijskih gospodarstev, ki so podprta. Po podatkih ministrstva je ukrep dosegel svoj namen ohranitve mleka v gorskih območjih in s tem razmeroma stabilno razporeditev prireje mleka v Sloveniji, saj se število z ukrepom podprtih krav skozi leta ni zmanjšalo – v letu 2015 je štelo 36.245 krav, v letu 2019 pa 36.426 krav.

Navedena proizvodno vezana plačila so namenjena ohranjanju proizvodnje v gorskih območjih. V strategijo za izvajanje ReSURSKŽ pa je bil vključen tudi cilj doseči bolj skladen prostorski razvoj govedoreje. Ministrstvo v tem programskem obdobju navedenega cilja ni spodbujalo. Če pogledamo samo rejo krav molznic (in ne tudi ostalega goveda), se jih je okoli tretjina nahajala v gorskem območju, ostale pa v ravninskih predelih.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo se zaveda, da je prireja mleka na njivah s stališča okolja manj primerna kot na primer. na travinju. S tega vidika je želja ministrstva, da se vsaj ohranja obstoječa proizvodnja mleka na gorskih območjih, za kar je predvidena proizvodno vezana podpora. Hkrati pa se ministrstvo zaveda tudi, da je intenzivna proizvodnja mleka nemogoča izključno na travinju oziroma v tem primeru morajo kmetijska gospodarstva razliko v kakovosti na travinju pridelane krme nadomestiti z nakupom energetske in beljakovinske krme.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj prouči, s katerimi ukrepi bi lahko spodbujalo doseganje bolj skladnega prostorskega razvoja govedoreje v prihodnosti.

Zaradi nestabilnih razmer na trgih mleka in mlečnih proizvodov (težave zaradi padca cen) v letih 2014 in 2015 so bili s strani Evropske komisije napovedani izredni ukrepi pomoči za ta sektor, s katerimi je bilo nato poskrbljeno za vzpostavitev ponovnega ravnovesja na trgu mleka v okviru skupnega trga EU. V letu 2016, ko so bila izvedena izplačila teh pomoči, je bil po podatkih ministrstva

²⁰⁸ Za vsako skupino proizvodno vezanih plačil je značilno, da jim je namenjena določena višina sredstev, ki se razdeli med vse upravičence. Proizvodno vezana plačila so se z uveljavitvijo reforme SKP leta 2007 v sektorju mleka močno zmanjšala. Do vključno leta 2014 je ostalo le plačilo za mleko na gorsko-višinskih in strmih kmetijah, z uveljavitvijo reforme neposrednih plačil za obdobje 2014–2020 v letu 2015 se je tovrstno plačilo ohranilo kot podpora za mleko v gorskih območjih.

sektor mleka in mlečnih proizvodov v Sloveniji deležen izredne pomoči v višini 2,2 milijona EUR, v letu 2017 pa še 2,4 milijona EUR.

V okviru sredstev za razvoj podeželja je bil največji del sredstev (61,2 %) ukrepa za dobrobit živali namenjen govedu (to vključuje govedo za meso in za prirejo mleka), ki se je prvič začel izvajati v tem programskem obdobju, izvajal pa se je od leta 2016 dalje. Po podatkih ministrstva se število podprtih živali postopoma povečuje²⁰⁹ in je zaenkrat doseglo približno tretjino vsega goveda. Poleg sredstev za dobrobit živali sta bila več kot četrtnina sredstev (30,8 %) za zagon dejavnosti za mlade kmete in del sredstev (manj kot 6,6 %) za razvoj majhnih kmetij, namenjena tudi prireji mleka. Proizvodnjo mleka je ministrstvo posredno spodbujalo tudi s plačili za razvoj podeželja, ki so namenjena vsem sektorjem in smo jih že navedli: ukrep KOPOP²¹⁰ in ukrep Ekološko kmetovanje. Navedena ukrepa spodbujata kmete, da mleko pridelujejo na okolju bolj prijazen način, in sta se uporabljala v podobni obliki tudi v preteklih programskih obdobjih.

Glede na to, da gre pri sektorju prireje mleka za sektor, v katerem je samooskrba dobra in bi morda lahko začel bolj upoštevati okoljske omejitve, ter glede na navedbe strategije za izvajanje ReSURSKŽ, da bi bila glede na naravne danosti Slovenije kot alternativa reje govedi ekološka prireja mesa in mleka visoke kakovosti²¹¹, smo preverili, kolikšen delež v prireji mleka predstavlja ekološka prireja. Po podatkih ministrstva je količina mleka iz ekološke reje izredno nizka, se je pa rahlo povečala (s 5.416 t v letu 2014 na 7.348 t v letu 2019, kar je oboje le okoli 1 % vse reje).²¹² Po navedbah ministrstva ni načrtovalo posebnega spodbujanja ekološke govedoreje in mleka, saj potrošniki bolj povprašujejo po sadju in zelenjavi ter mlevskih izdelkih. Poseben poudarek bo tako na ekološkem področju dan sadju in zelenjavi. Slovenski ANEK pa bo usklajen tudi z evropskim.²¹³ Na podlagi zgoraj navedenih podatkov ocenjujemo, da bi v sektorju prireje mleka, kjer je samooskrba dobra, ministrstvo lahko bolje zasledovalo cilj ohranjanja in izboljševanja konkurenčnosti tako, da bi bolj spremljalo in upoštevalo tudi predvidene prihodnje trende, na primer povečevanje ekološke prireje visoke kakovosti. Ta cilj bi lahko povežalo tudi z izboljšanjem kakovosti travne ruše in rabe potenciala travinja, o čemer pišemo v nadaljevanju.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo meni, da je ekološka reja mleka in mesa v Sloveniji že spodbujena v okviru PRP 2014-2020 (ekološko trajno travinje). Ugotovilo pa je, da do problemov prihaja v nadaljnjih fazah na strani ponudbe – v predelavi, prodaji in trženju ekološkega mleka in mesa, in sicer zaradi premajhne odkupne cene glede na strošek kontrole in certifikacije, nizkega interesa kmetov ter tudi klavnic, zaradi česar

²⁰⁹ Od 71.036 glav velike živine v letu 2016 na 101.754 v letu 2020.

²¹⁰ Operacije ukrepa KOPOP, ki so lahko povezane s prirejo mleka, so predvsem trajno travinje I in II, planinska paša in reja lokalnih pasem, ki jim grozi izumrtje (v okviru te operacije se lahko na primer goji lokalno cikasto govedo).

²¹¹ Poleg tega se tudi EU vedno bolj usmerja v ekološko kmetijstvo in naj bi do 2030 dosegla cilj 25 % kmetijskih zemljišč za namene ekološkega kmetijstva, [URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1548], 21. 9. 2021.

²¹² Ekološko kmetovanje je sicer podprto tudi z naložbenimi sredstvi in sredstvi za vključevanje v sheme kakovosti.

²¹³ Sporočilo komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o Akcijskem načrtu za razvoj ekološke pridelave z dne 25. 3. 2021, [URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/ALL/?uri=CELEX%3A52021DC0141R%2801%29>], 21. 9. 2021. Največji delež plačil za ekološko kmetijstvo trenutno zajema živinoreja, najmanj pa vrtnine, sadovnjaki in vinogradi.

pride do prekinitve ekološke verige, ter težav v trženju ekološkega mesa in mleka zaradi nepovezanosti ekoloških rejcev. Trgovci pa si po mnenju ministrstva želijo več certificiranega ekološkega mesa in mleka.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj prouči, kakšne dodatne ukrepe bi bilo smiselno izvajati za povečanje prireje, predelave in prodaje ekološkega mleka in govejega mesa v Sloveniji.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je v letu 2020²¹⁴ začelo izvajati promocijsko kampanjo o lokalni ekološki hrani. Generično kampanjo za shemo kakovosti EKO je izvajalo tudi v letu 2021²¹⁵.

Naložbe za ohranjanje prireje in povečanje konkurenčnosti

Strategija za izvajanje ReSURSKŽ navaja, da je bil v prireji mleka v zadnjih letih narejen velik napredek na področju kakovosti namolzenega mleka, koncentraciji proizvodnje in povečevanju mlečnosti. Potrebno je nadaljnje prestrukturiranje panoge v zastavljeni smeri, kajti le ob višji storilnosti bo prireja mleka konkurenčna na skupnem trgu. Navaja še, da je nizka intenzivnost tudi posledica slabo urejenih hlevov ter da so razlike med rejci velike, saj ima vrhunsko tehnologijo le nizek delež rejcev. Izboljšanju razmer na tem področju so namenjene naložbe za povečevanje oziroma ohranjanje proizvodnje in konkurenčnosti. Kmetijska gospodarstva, ki se ukvarjajo s prirejo mleka, so v programskem obdobju 2014–2020 do 31. 8. 2020 za naložbe prejela vsaj 20,5 milijona EUR²¹⁶, kar je skoraj tretjino (30,9 %) vseh tovrstnih sredstev. Na podlagi podatkov ministrstva ni mogoče oceniti, za kakšne naložbe je šlo²¹⁷ in koliko so prinesle k ohranjanju in povečevanju proizvodnje in konkurenčnosti.²¹⁸ Ministrstvo sicer spremlja podatke o obsegu prireje mleka, številu krav in njihovi mlečnosti ter cenah mleka. V obdobju od 2014 je domača prireja mleka cilj iz strategije za izvajanje ReSURSKŽ nekoliko preseгла (617.000 t mleka), do leta 2019 pa bila spet na ravni cilja (615.500 t mleka), rahel upad števila krav molznic je nadomestila njihova večja mlečnost. Tudi koncentracija proizvodnje je vse večja, kot smo omenili so bile strukturne spremembe v sektorju prireje mleka najbolj intenzivne. Ministrstvo je v okviru naložb omogočilo tudi podporo za ureditev nemotene oskrbe z vodo za oddaljena kmetijska gospodarstva, niso pa bile podprte mikro bioplinarne. Je pa ministrstvo navedlo, da bo v letu 2021 v okviru naložb omogočilo tudi podporo za mikro bioplinarne.

²¹⁴ [URL: <https://www.nasasuperhrana.si/clanek/vseslovenska-kampanja-ozavescanja-ekolosko-in-lokalno-je-idealno/>], 21. 9. 2021.

²¹⁵ [URL: <https://www.gov.si/novice/2021-05-17-vseslovenska-kampanja-ekolosko-lokalno-je-idealno/>], 21. 9. 2021.

²¹⁶ Nekaterih sredstev ni bilo mogoče popolnoma razporediti na sektorje pridelave, na primer sredstva, ki so bila namenjena mešani proizvodnji s prevladujočo živalsko proizvodnjo, zato je mogoče, da je bilo izplačanih sredstev za sektor mleka še več.

²¹⁷ Kmetijska gospodarstva lahko vlagajo v nakup kmetijske mehanizacije, tehnološke posodobitve objektov za rejo domačih živali, ureditev hlevov in drugih gospodarskih poslopij, skladiščnih kapacitet za živinska gnojila in podobno. Po podatkih ministrstva so bila sredstva za naložbe do sedaj odobrena 355 upravičencem.

²¹⁸ Glej tudi opombo 111.

Poleg sredstev za naložbe v povečevanje konkurenčnosti primarne proizvodnje je bilo za naložbe v sektorju proizvodnje mleka izplačano še 0,8 milijona EUR (ali 4,2 % vseh tovrstnih sredstev)²¹⁹, namenjenih naložbam v predelavo, trženje in razvoj kmetijskih proizvodov. Podatkov o njihovem prispevku k povečevanju konkurenčnosti ni mogoče dobiti.

Prenos znanja za ohranjanje priraje in povečanje konkurenčnosti

Strategija za izvajanje ReSURSKŽ navaja, da je prenos znanja v govedoreji še premalo učinkovit, da je premalo naložb v razvoj tehnologij reje, da obstajajo priložnosti za izboljšanje kakovosti krme ter izboljšanje izrabe potenciala travinja. Kot prednost pa navaja organizirane strokovne službe, ki podpirajo povečevanje mlečnosti.

Na področju tehnologije reje je bila med usmeritvami predvidena izdelava tehnologij za različne tipe rej ter izdelava tipskih projektov za vse značilne in priporočljive tipe rej ter vpeljava računanja obrokov za molznice in priprava priporočil za učinkovito rabo organskih gnojil. Ministrstvo nam ni posredovalo primerov navedenih tehnologij, izdelanih v tem programskem obdobju (izdelujejo jih strokovne službe), zato ne moremo reči, da bi bila usmeritev uresničena. Prenašanje znanja na področju reje na kmetovalce je sicer del aktivnosti JSKS, in sicer je tako kot pri ostalih sektorjih velik poudarek dan tehnološkemu in gospodarskemu svetovanju. V priraji mleka to pomeni na primer svetovanje o izboljšanju tehnologije priraje, predelave in skladiščenja kmetijskih proizvodov (tudi ekoloških), vključno s svetovanjem o izračunavanju krmnih obrokov in o novih tehnologijah v zvezi z blažitvijo podnebnih sprememb, ki poteka vsako leto.²²⁰ Ministrstvo pa nam je posredovalo podatke o številu kmetijskih gospodarstev, ki imajo vpeljane računanane obroke za govedo – takih je 555, od katerih 85 % ukrep izvaja pri kravah molznicah. Doseganje navedenega cilja je še daleč od zastavljenega (6.600 kmetijskih gospodarstev z vpeljanimi računanimi obroki).

V skladu s strategijo za izvajanje ReSURSKŽ je pridelovalni potencial travinja v Sloveniji razmeroma slabo izkoriščen, zato so možnosti za izboljšanje pridelovanja krme velike. V praksi bi bilo treba rešiti med drugim vprašanja zapleveljene travne ruše na travnikih in pašnikih, premajhnih pridelkov voluminozne krme in slabe kakovosti sveže krme ter nestrokovnega vodenja paše. Na področju rabe travinja je bila predvidena izdelava priporočenih tehnologij rabe travinja in izdelava ureditvenih načrtov za degradirano travinje, s čimer bi bilo mogoče povečati pridelek in izboljšati kakovost krme oziroma paše. Ministrstvo v tem programskem obdobju ni izvajalo posebnih ukrepov za naslavljanje dobre kakovosti travne ruše. Deloma je problem naslovljen v okviru projektov, o čemer pišemo v nadaljevanju.

²¹⁹ Po podatkih ministrstva so bila sredstva za naložbe odobrena 29 upravičencem.

²²⁰ V govedoreji, ki v Programu dela in finančnem načrtu za leto 2018 sodi med prioritete naloge je na primer vključeno svetovanje v zvezi z optimiranjem prehrane krav molznic, ciljno svetovanje rejcem s podpovprečno in povprečno mlečnostjo ter izvedba strokovnih izobraževanj s področja prehrane govedi.

Pojasnilo ministrstva

Deloma je problem neustrezne rabe travinja naslovljen tudi z usposabljanji za upravičence ukrepa KOPOP²²¹ ter v okviru usposabljanj za dobrobit živali²²². Prav tako v okviru ukrepov navzkrižne skladnosti na območjih Natura 2000 ni dovoljena košnja ali mulčenje, ki bi poškodovale travno rušo. Pri ohranjanju dobre kakovosti travnikov se ministrstvo deloma odloča tudi med povečevanjem produktivnosti z večjim številom košenj in ohranjanjem biotske raznovrstnosti z manjšim številom košenj.

Na področju strokovnih nalog v živinoreji je bilo predvideno izvajanje genske banke v živinoreji, prilagoditev rejskih ciljev in rejskih programov ter izdelava programa zdravstvene nege in varstva govedi. Javno službo strokovnih nalog v živinoreji²²³ v skladu s potrjenimi rejskimi programi za posamezne vrste in pasme domačih živali izvajajo organizacije v živinoreji, ki jih je za to priznalo ministrstvo.²²⁴ Največji del sredstev za strokovne naloge v kmetijstvu je bil namenjen podpori živinorejske proizvodnje (74,5 %), od teh sredstev pa je bila velika večina namenjena govedoreji (80 % izplačanih sredstev v letu 2019). Na področju govedoreje so se strokovne naloge izvajale za 6 pasem, od tega 4 molzne. Ministrstvo spremlja najpomembnejše proizvodne lastnosti pri večini pasem (na primer doseženo mlečnost, delež maščob in beljakovin). Cilji pri doseganju mlečnosti so bili doseženi med 80 in 104 %. V okviru načrtovane prilagoditve rejskih programov se po podatkih ministrstva uvaja nova selekcijska metoda²²⁵, ki omogoča hitrejši napredek. Na področju nalog genske banke je bil v letu 2016 sprejet prenovljen 7-letni program varstva biotske raznovrstnosti v živinoreji 2017–2023. Na področju genskih virov v govedoreji gre predvsem za ohranjanje edine slovenske avtohtone pasme goveda – cikasto govedo, ki ima sicer manjšo mlečnost kot ostale pasme. Na področju zdravstvene nege in varstva govedi pa sta bila pripravljena 2 pravilnika²²⁶ z namenom izboljšanja zdravstvenega stanja v čredah.

V okviru sredstev za razvoj podeželja za ukrep Sodelovanje je bilo odobrenih 8 projektov s področja mleka, in sicer 5 EIP projektov v skupnem znesku 1,5 milijona EUR in 3 pilotni projekti v skupnem znesku 0,2 milijona EUR, ki pa še niso končani in zanje sredstva še niso bila izplačana. Pričakovani rezultati EIP projektov so med drugim demonstracijske kmetije za proizvodnjo senenega mesa in mleka ter podpora kmetovalcev pri tej vrsti proizvodnje, ponudba novega nizkoalergenega in bolj zdravega mleka na trgu, razvoj računalniškega sistema za poslovno odločanje na kmetijah, inovativni okoljsko-podnebni sistemi upravljanja govedorejske kmetije, ki omogočajo tudi višji pridelek bolj kakovostne krme za živali na trajnem travinju, izboljšava procesa krmljenja z upoštevanjem podnebnih sprememb in okolja. Pilotni projekti pa se ukvarjajo s kontroliranim

²²¹ [URL: http://www.kgzs-ms.si/wp-content/uploads/2017/12/KOPOP-2017-Travnistvo_04-12-17.pdf], 21. 9. 2021. V ukrep KOPOP so zajete tudi vsebine, vezane na toplogredne pline, na primer optimizacija krmnih obrokov in križanje pasem goveda.

²²² Tu se naslavlja prilagajanje paše podnebnim spremembam, tehnologije reje in primernosti objektov.

²²³ Izvaja se na podlagi 72. člena Zakona o živinoreji (Uradni list RS, št. 18/02, 110/02 – ZUreP-1, 45/04 – ZdZPKG, 90/12 – ZdZPVHVVR in 45/15), ureja pa jo Uredba o načinu in pogojih izvajanja javnih služb v živinoreji (Uradni list RS, št. 99/08).

²²⁴ V letu 2019 je bilo na področju govedoreje teh organizacij 25.

²²⁵ Genomska selekcija ali izbira plemenskih živali.

²²⁶ Pravilnik o pogojih za priznanje, pridobitev in vzdrževanje statusa črede, proste goveje virusne diareje (Uradni list RS, št. 107/13 in 40/17) in Pravilnik o pogojih za priznanje, pridobitev in vzdrževanje statusa črede, proste infekcijskega bovinega rinotraheitisa/infekcijskega pustularnega vulvovaginitisa (Uradni list RS, št. 55/15), ki omogočata imetnikom živali pridobitev statusa črede, proste bolezni.

krmljenjem koruzne silaže, teleti z visokim genskim potencialom za prirejo mleka in izboljšanjem prakse na področju sirarstva. V okviru ukrepa Prenos znanja in dejavnosti informiranja pa ni bilo vključenih tem, ki bi se nanašale posebej na prirejo mleka in izdelavo mlečnih izdelkov.

Povezovanje pridelovalcev in sheme kakovosti za ohranjanje prireje in povečevanje konkurenčnosti

Veriga v sektorju mleka je podobna, kot so verige v drugih sektorjih. Sestavljajo jo kmet, zadruga ali redkeje drug zbiralec mleka, mlekarna, distributer oziroma trgovina in potrošnik. Pomembna posebnost te verige je večja povezanost členov verige med seboj, saj je tudi njihova soodvisnost večja zaradi nujnosti hitre predelave surovine v proizvode. Mlečna veriga je organizirana predvsem z medsebojnimi pogodbami med odkupovalci in pridelovalci.

Na odnose v verigi je ministrstvo vplivalo tako kot pri drugih sektorjih: za podporo povezovanju skupin in organizacij proizvajalcev je v okviru 3 javnih razpisov sektorju mleka in mlečnih izdelkov izplačalo 50.000 EUR²²⁷, kar predstavlja polovico izplačanih tovrstnih sredstev, v okviru 4 javnih razpisov za sodelovanje v shemah kakovosti pa še 14.124 EUR ali 1 % tovrstnih sredstev. Navedeni ukrepi oziroma razpisi ministrstva so omogočili povezovanje za promocijo slovenskega mleka in mlečnih izdelkov tudi zato, ker je bil mlečni sektor že prej dobro povezan med seboj.

Iz usmeritev za to programsko obdobje je razvidno, da naj bi bile v sektorju govedoreje vzpostavljene 3 skupine proizvajalcev, 1 shema kakovosti za mleko, v katero bi se vključili proizvajalci in predelovalci, prav tako naj bi se nadaljevalo uvajanje kolektivnih blagovnih znamk kakovosti. V sektorju mleka sta že pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, delovali 2 organizaciji proizvajalcev, ki združujeta okrog 1.000 članov. Shema kakovosti izbrana kakovost je bila v tem obdobju vzpostavljena, poleg tega je še naprej obstajalo več drugih evropskih in nacionalnih shem kakovosti.²²⁸ Vzpostavitev sheme izbrana kakovost ministrstvo vidi kot enega od uspehov mlečne verige. Iz vrednotenja PRP 2014-2020 je razvidno, da so se pri vzpostavljanju shem kakovosti pokazale določene pomanjkljivosti. Najopaznejši učinki se kažejo v ponudbi na trgovskih policah, manj pa se učinek (v finančnem smislu) prenaša navzdol po vertikalni verigi. Zaradi pomanjkanja podatkov ni bilo mogoče oceniti vpliva izvajanja ukrepov, povezanih s shemami kakovosti, na povečanje prodaje proizvodov slovenskega porekla, učinkov na izboljšanje konkurenčnosti primarnih proizvajalcev (dvig odkupnih cen, stabilnejši odkup in podobno) ali povečanja dodane vrednosti primarnih proizvodov. Po podatkih ministrstva je bila shema izbrana kakovost za mleko in mlečne izdelke pomembna tudi zato, ker je posamezne člene v verigi še bolj povezala zaradi skupnega certificiranja. Ministrstvo pa sicer ne razpolaga z natančnimi podatki o številu certificiranih pridelovalcev in predelovalcev, zato ni mogoče spremljati morebitnega povečanja števila certificiranih deležnikov in s tem ocenjevati učinkov izvedenih ukrepov.

²²⁷ Vsa odobrena sredstva še niso izplačana.

²²⁸ Med drugim na primer 4 zaščitene označbe porekla, 1 zajamčena tradicionalna posebnost, 1 višja kakovost.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je do sedaj evidenco certificiranih proizvajalcev vodilo "ročno" oziroma objavljalo certifikate na spletu, zato še ni natančnih podatkov o letni rasti števila certificiranih proizvajalcev. Poleg tega se te številke težko prikažejo – certificiranje je lahko skupinsko za več pridelovalcev ali se certificirajo posamezniki.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo bo predvidoma v prvi polovici leta 2021 vzpostavilo Evidenco shem kakovosti (trenutno je v produkciji), iz katere bodo razvidni natančnejši podatki glede števila certificiranih pridelovalcev in pridelovalcev, ki so po posameznih letih vstopili v shemo izbrana kakovost.

Po podatkih ministrstva je na področju razvoja novih proizvodov oziroma novih tehnologij proizvodnje izdelkov na pobudo Zbornice kmetijskih in živilskih podjetij pri GZS 7 podjetij s področja mlekarne industrije leta 2017 podpisalo zavezo odgovornosti s ciljem slediti nacionalni prehranski politiki. Zavezali so se, da bodo izboljšali sestavo proizvodov in zmanjšali energijski vnos, kar so tudi pričeli izvajati. S tem mlečna industrija sledi novim prehranskim trendom.

Kot smo že omenili, deležniki v mlečni verigi bolje sodelujejo med seboj kot v drugih verigah, pri oblikovanju in vzdrževanju mlečne verige so dejavne predvsem mlekarne, na primer s spodbujanjem družbene odgovornosti dobaviteljev, tradicionalnim srečanjem dobaviteljev mleka, kar se je izkazalo kot prednost tudi v letu 2020. Takrat je bila situacija na področju prireje mleka precej drugačna kot v drugih sektorjih, saj je v tem sektorju samooskrba konstantno nad 100 % in jo lahko prizadene vsako zmanjšanje izvoza oziroma zmanjšanje dejavnosti v sektorju gostinstva in turizma. Po mnenju ministrstva je sicer čim večja samooskrba v posameznem sektorju zaželena, kjer je to le mogoče in dokler v EU in na globalni ravni obstaja povpraševanje po proizvodih posameznega sektorja.

Zaradi pandemije je prišlo v sektorju mleka do izvozne negotovosti ter do presežkov mleka in znižanja odkupnih cen, ki negativno vplivajo na vse člene v mlekarški verigi, še posebej na kmeta. Kljub temu so se uspeli deležniki v verigi dogovoriti za odkup in predelavo dodatnih količin mleka v Sloveniji, tako da se je proizvodnja mleka ohranila na doseženi ravni. Pri tem je ministrstvo spremljalo stanje na trgu mleka in pomagalo pri koordinaciji sodelovanja deležnikov. Sredi leta 2020 so se nato povezala večja trgovska podjetja in slovenske mlekarne ter organizirala enotno akcijo mesec slovenskega mleka, v kateri so potrošnikom ponudili slovensko mleko po znižanih cenah. Tudi po mnenju varuha odnosov v verigi preskrbe s hrano je sektor mleka in mlečnih izdelkov eden bolj organiziranih kmetijskih sektorjev in v mlečni verigi ne zaznava večjih težav oziroma nepravilnosti.

Kljub dobri povezanosti med člani v verigi pa se pojavljajo tudi kritike, da bi bila povezanost in integriranost lahko še boljša in tudi ob večjem zniževanju cen na trgu ne bi prihajalo do menjav dobaviteljev. Po mnenju nekaterih strokovnjakov so pomembni integrirani sistemi, povezava prireje in predelave mleka v končne izdelke ter močno integrirane prodajne funkcije, ki bodo sposobne najti nove trge. V Sloveniji pa je v zadnjem obdobju prišlo tudi do prevzemov slovenskih mlekar, zaradi česar se del proizvodnje seli v tujino. Po mnenju ministrstva bi bilo sicer bolje, če bi v Sloveniji proizvajali še več mlečnih izdelkov.

Sektor mleka in mlečnih izdelkov je bil vključen tudi v promocijo, ki sta jo v skladu z ZPKŽP za vse sektorje določala strateška načrta promocije 2013–2018 in 2019–2025 in na njuni podlagi sprejeti programi promocije. Za sektor mleka sta bila sprejeta Program promocije za obdobje 2016 do 2018²²⁹ in Program promocije sektorja mleka za obdobje 2020–2022²³⁰. Na tej podlagi se je od jeseni 2016 do pomladi 2019 poleg splošne promocije, ki jo je ministrstvo izvajalo za vse sektorje na spletni strani Naša super hrana izvajala tudi sektorska promocija za mleko in mlečne izdelke, v katero se je odločil vstopiti velik del proizvajalcev in predelovalcev. Za sektor mleka so mlekarne skupaj vplačale 356.155 EUR, poleg tega je ministrstvo dodalo še 601.645 EUR, kar se je skupaj porabilo za promocijo mleka v prvem obdobju promocije²³¹. Po mnenju ministrstva so glavni razlogi za vstop sektorja v skupno sektorsko promocijo priložnost za večjo in močnejšo promocijo, saj poleg zbranih sredstev sektorja tudi država prispeva najmanj 40 % sredstev, in krepitev konkurenčnosti agroživilstva v Sloveniji. Po oceni ministrstva so rezultati promocijske kampanje za meso in mleko dobri, pozitivno vrednotenje obeh je še vedno visoko, ugotavlja pa, da smo priča trendu zmanjševanja pomena vloge mesa ter mleka in mlečnih izdelkov v vsakodnevni prehrani. Kljub delnemu uspehu promocije opozarjamo tudi na časovni razkorak med obema sprejetima programoma promocije, ki pomeni, da se del obdobja med iztekom prvega in sprejemom drugega programa promocija ni izvajala.

Pojasnilo ministrstva

ZPKŽP je omogočal promocijo že leta 2013, vendar pa se ta ni začela do leta 2016 zaradi postopkov, ki so potekali v tem času: sektor mleka je začel s pripravo specifikacije za mleko in mlečne izdelke izbrana kakovost v drugi polovici leta 2013, ministrstvo jo je potrdilo 10. 8. 2016. Vzporedno s tem postopkom je ministrstvo vzpostavljalo celoten sistem, ki omogoča izvedbo 3-letnih programov promocije – sprejem pravnih podlag, njihova odobritev, sledila pa je odobritev in prigrasitev specifikacije.

Za nadaljevanje promocije v naslednjem 3-letnem obdobju je ministrstvo 17. 1. 2018 poslalo sektorskemu odboru za mleko dopis, v katerem je ponovno pozvalo sektor mleka k sprejemu odločitve glede nadaljevanja promocije v naslednjem programskem obdobju 2019–2021, predstavilo mu je tudi izsledke javnomnenjskih raziskav o uspešnosti kampanje v prvem promocijskem obdobju (2016–2019) za lažjo odločitev. V marcu 2018 je sektorski odbor za mleko sprejel odločitev o vstopu v naslednje 3-letno promocijsko obdobje. Na podlagi sklepov Sveta za promocijo je ministrstvo pričelo s postopkom, na podlagi katerega bo mogoče promocijo izvajati (planiranje sredstev v proračunu, sprejem pravnih podlag, priprava navodil za pobiranje prispevkov in usklajevanje naslednjega programa promocije za sektor mleka, ki ga nato pošlje v notifikacijo Evropski komisiji). Na podlagi objavljenega naznanila se je pričel plačevati prispevek za naslednje obdobje promocije. V letu 2020 se promocijske aktivnosti še niso pričele izvajati, ministrstvo pa je v letu 2021 že začelo s postopki izvedbe javnega naročila za začetek izvajanja aktivnosti 2. programa promocije v sektorju mleka.

²²⁹ Odredba o Programu promocije za obdobje od 2016 do 2018 (Uradni list RS, št. 21/16 in 25/17). Računsko sodišče je v revizijskem poročilu o učinkovitosti ministrstva pri izvedbi javnega naročila Zasnova in izvedba nacionalne kampanje za promocijo lokalnih kmetijskih in živilskih proizvodov 2016–2019 podalo mnenje, da je bilo ministrstvo pri pripravi in izvedbi javnega naročila ter upravljanju s pogodbami delno učinkovito. Opaženost kampanje je bila manjša od predhodnih kampanj, ministrstvo pa z izvedeno kampanjo ni v celoti doseglo zastavljenih ciljev iz Strateškega načrta promocije kmetijskih in živilskih proizvodov 2013–2018. Doseglo pa je večino. Specifikacijo za mleko in mlečne izdelke, ki so jo pripravili predstavniki deležnikov v sektorju mleka, je ministrstvo potrdilo avgusta 2016.

²³⁰ Uradni list RS, št. 99/20.

²³¹ Manjši del neporabljenih sredstev (0,1 %) je bil prenesen v naslednje obdobje.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj prouči, kakšne spremembe sistema promocije bi bile potrebne, da ne bi prihajalo do prekinitev v promocijskih aktivnostih ali da bi bile te čim manjše.

3. Mnenje

Revidirali smo učinkovitost Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano pri zagotavljanju prehranske varnosti s pomočjo prehranske samooskrbe v Republiki Sloveniji v obdobju od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2020. Revizijo smo izvedli na ministrstvu z organi v sestavi. Učinkovitost zagotavljanja prehranske varnosti s pomočjo prehranske samooskrbe smo presojali tako, da smo ugotavljali, ali je ministrstvo varovalo kmetijska zemljišča ter ali je zagotovilo pogoje za povečanje oziroma ohranitev stopenj samooskrbe na področju rastlinske proizvodnje ter reje živali.

Menimo, da je bilo ministrstvo pri zagotavljanju prehranske varnosti s pomočjo prehranske samooskrbe v Republiki Sloveniji v obdobju, na katero se nanaša revizija, **delno učinkovito**. Ministrstvo je bilo le delno učinkovito pri varovanju površin kmetijskih zemljišč pred spreminjanjem njihove namenske in dejanske rabe. Ministrstvo je tudi skušalo zagotavljati pogoje za povečanje oziroma ohranitev stopenj samooskrbe na področju rastlinske proizvodnje ter reje živali, vendar doseženi rezultati, torej povečanje oziroma ohranitev stopenj samooskrbe, razen deloma na področju zelenjave in mleka, v obdobju, na katero se nanaša revizija, še niso kazali učinka. Zato ocenjujemo, da je bilo ministrstvo le delno učinkovito pri povečanju oziroma ohranitvi stopenj samooskrbe na področju rastlinske proizvodnje in živinoreje.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, cilji glede površine kmetijskih zemljišč v uporabi, ki so potrebne za doseganje želene stopnje samooskrbe, niso bili določeni. Ministrstvo je le delno poznalo podatke o vseh kmetijskih zemljiščih po namenski rabi. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je razpolagalo le s tekočim podatkom o stanju (na dan 22. 1. 2021), ki ga je pridobilo od Ministrstva za okolje in prostor. Ni razpolagalo z istovrstnimi podatki tudi za pretekla leta, je pa letno spremljalo podatke o spreminjanju kmetijskih zemljišč po namenski rabi. Med letoma 2014 in 2019 je bilo v druge namenske rabe spremenjenih 9.947 ha kmetijskih zemljišč, hkrati pa je bilo v kmetijsko namensko rabo vrnjenih 4.955 ha zemljišč nekmetijske namenske rabe, pri čemer se je vsaj med letoma 2014 in 2017 v največji meri spreminjala namenska raba najboljših kmetijskih zemljišč. V skladu s spremembo Zakona o kmetijskih zemljiščih iz leta 2011 naj bi se najboljša kmetijska zemljišča zaščitila z določitvijo območij trajno varovanih kmetijskih zemljišč. Občine naj bi v prostorskih aktih določile 350.000 ha območij trajno varovanih kmetijskih zemljišč. Ministrstvo je šele julija 2020, po 9 letih od uveljavitve zakonskih sprememb, izpolnilo zadnji potreben pogoj za pričetek določanja območij trajno varovanih kmetijskih zemljišč, zato nobena občina do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, območij trajno varovanih kmetijskih zemljišč ni določila. Dodatno je na področje določanja teh območij posegla še zakonodaja o interventnih ukrepih za omilitev posledic drugega vala epidemije covid-19, ki je omogočila izjeme od določanja območij trajno varovanih kmetijskih zemljišč. Za ohranjanje obsega kmetijskih zemljišč je ministrstvo sicer v okviru prostorskega načrtovanja občin lokalne skupnosti usmerjalo najprej na nekmetijska oziroma na kmetijska zemljišča slabše kakovosti ter predlagalo spremembe nekmetijskih namenskih rab v kmetijsko namensko rabo, vendar pa menimo, da bi določitev območij trajno varovanih kmetijskih zemljišč predstavljala učinkovitejše varstvo najboljših kmetijskih zemljišč, saj se, razen izjemoma, ne bi smela spreminjati 10 let od njihove določitve. Ministrstvo je v okviru prostorskega načrtovanja le v enem primeru zahtevalo tudi vzpostavitev novih kmetijskih zemljišč, sicer pa tega instrumenta za ohranjanje obsega kmetijskih zemljišč ni uporabljalo. Predlagalo je tudi dvig višine ter razširitev obveznosti plačila odškodnine zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča.

Podatke o dejanski rabi kmetijskih zemljišč (ne glede na njihovo namensko rabo) je vodilo ministrstvo. Med letoma 2015 in 2019 so se kmetijska zemljišča v uporabi zmanjšala za 1,8 % oziroma za 11.120 ha, predvsem na račun zmanjšanja površine trajnih travnikov in njiv, hkrati pa so se za 4.525 ha povečale druge kmetijske površine, med katere so uvrščena tudi kmetijska zemljišča v zaraščanju in neobdelana kmetijska zemljišča. Posebnih ukrepov za zmanjšanje neobdelanih kmetijskih zemljišč ni bilo. Za odpravljanje zaraščanja kmetijskih zemljišč pa je ministrstvo izvajalo več ukrepov, in sicer inšpekcijski nadzor, od leta 2017 finančno podporo odpravi zaraščanja, od leta 2020 pa je bil omogočen tudi brezplačen zakup zaraščenih zemljišč v lasti Republike Slovenije. Menimo, da bi moralo biti ministrstvo bolj aktivno pri izvajanju ukrepov za varovanje obsega in kakovosti kmetijskih zemljišč in bolj učinkovito porabljati sredstva odškodnin za spreminjanje namembnosti kmetijskih zemljišč, ki jih je v ta namen pričelo uporabljati šele sredi obdobja, na katero se nanaša revizija.

Na področju varovanja kakovosti kmetijskih zemljišč oziroma njihovega proizvodnega potenciala s pomočjo agrarnih operacij je ministrstvo le delno poznalo podatke o izvedenih agrarnih operacijah, saj ni razpolagalo s podatki o izvedenih agrarnih operacijah v pristojnosti upravnih enot, evidenco o komasacijah, ki bi jo moralo voditi, pa je v obliki spletne aplikacije pripravilo do konca leta 2017, vendar med izvajanjem revizije še ni bila objavljena. S podatki o osuševalnih in namakalnih sistemih je razpolagalo, vendar je še preverjalo in urejalo točnost in ažurnost njihovih evidenc. Okvirni cilji glede obsega agrarnih operacij, ki naj bi jih izvedli in so bili določeni v Strategiji za izvajanje Resolucije o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020, so bili doseženi le delno.

Dosežene stopnje samooskrbe za izbrane sektorje so praktično enake kot na začetku obdobja, na katero se nanaša revizija. Stopnja samooskrbe z žiti je rahlo padla (za 2,5 odstotne točke na 74,1 %), s pšenico pa se je precej zmanjšala (za 11,3 odstotne točke na 47,7 %), praktično enaka je ostala na področju prašičereje (na 39,8 %). Rahlo povečanje stopnje samooskrbe je vidno pri zelenjavi (za 5,9 odstotne točke na 43,7 %) in pri mleku (za 7,2 odstotne točke na 127,5 %). Enotne ocene stopnje samooskrbe s semeni ni, ministrstvo je razpolagalo zgolj z ocenami za posamezne vrste kmetijskih rastlin, ki pa so večinoma zelo nizke.

Glede na strukturo proračunskih izplačil, ki jih je mogoče razporediti po sektorjih rastlinske proizvodnje ter reje živali, sklepamo, da so bili v sedanjem programskem obdobju najbolj podprti sektorji, v katerih je samooskrba že sicer dobra, torej živinoreja. Najbolj podprti sta bili govedoreja in mlekarstvo, kjer so bili podpore deležni tako iz neposrednih plačil, kot tudi iz sredstev za razvoj podeželja, pa tudi iz sredstev za strokovne naloge v kmetijstvu. Z neposrednimi plačili, vezanimi na proizvodnjo, sta bila od sektorjev z nizko samooskrbo podprta pridelava žit in zelenjadnic, da bi se tako omogočilo vsaj ohranjanje pridelave na obstoječi ravni. Večja finančna podpora sektorjev, kjer je samooskrba dobra, v primerjavi z ostalimi sektorji pa še povečuje neuravnoteženost v stopnjah samooskrbe med živalskimi in rastlinskimi proizvodi.

Ministrstvo je po sektorjih rastlinske proizvodnje ter reje živali ugotovilo glavne vzroke, zakaj prihaja do slabe samooskrbe. Pri pripravi Strategije za izvajanje Resolucije o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 je določilo strateške in razvojne cilje za posamezne sektorje, večinoma so se nanašali na ohranjanje ali povečevanje obsega proizvodnje, povečevanje konkurenčnosti in povezovanje členov v prehranski verigi. Vendar cilji večinoma niso bili določeni tako, da bi bili določljivi, merljivi, dosegljivi, pomembni in časovno določeni. Tako večinoma ni jasno, kakšno povečanje v posameznem sektorju naj bi dosegli, kako naj bi se povečala produktivnost oziroma s katerimi kazalci naj bi jo merili ter kakšno izboljšanje odnosov v verigi naj bi dosegli.

Načrtovalo je, da bo cilje izvedlo s pomočjo ukrepov neposrednih plačil, ki so vezana na obseg proizvodnje, ukrepov za razvoj podeželja ter nacionalnih sredstev, namenjenih na primer za kmetijsko svetovanje in strokovne naloge v kmetijstvu. Ukrepi so bili oblikovani tako, da zasledujejo več ciljev hkrati, torej niso ozko usmerjeni na doseganje določenega cilja, zaradi česar obstaja večja možnost, da z izvedbo ukrepov cilji ne bodo doseženi, prav tako pa je težko spremljati njihove učinke. Ukrepe za doseg večine ciljev je povzelo v usmeritvah, za katere je delno določilo tudi merljive cilje s kazalniki za njihovo doseganje. Usmeritev, ki so izhajale iz Strategije za izvajanje Resolucije o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020, nato večinoma ni spremljalo, pri večini tudi niso obstajali kazalniki, po katerih bi lahko spremljalo učinke ukrepov. Spremljalo pa je letna poročila o stanju kmetijstva, poročila tržno-informacijskega sistema ter pripravljalo nekatere lastne podatke in analize ter na podlagi tega sklepalo o učinkih izvedenih ukrepov.

Ministrstvo je v vseh sektorjih spodbujalo povečanje pridelave in konkurenčnosti predvsem z ukrepi za razvoj podeželja, ki so namenjeni naložbam, pri čemer pa je bil obseg zbranih podatkov še premajhen za oceno prispevka naložb k povečevanju konkurenčnosti posameznega sektorja. Z ukrepi za prenos znanja v okviru sredstev za razvoj podeželja je skušalo ministrstvo vplivati na tehnološko raven pridelave ter povečevanje konkurenčnosti. Pri tem je po posameznih sektorjih podprlo projekte za razvoj nekaterih novih pristopov v kmetijstvu, ker pa so bili razpisi za navedena sredstva objavljeni šele v letu 2018, rezultatov teh projektov do konca leta 2020 večinoma še ni bilo. Prenosu znanja je namenjalo tudi nacionalna sredstva, ki se v glavnem porabijo za delovanje kmetijske svetovalne službe in izvajanje strokovnih nalog v kmetijstvu. Pri tem gre za izvajanje javnih služb, ki razvijajo oziroma prenašajo obstoječe kmetijsko znanje na kmete in se izvajajo v utečenem obsegu vsako leto. Nekaterih ukrepov na področju prenosa znanja ministrstvo tudi ni izvajalo, predvsem ukrepov v zvezi z ustanovitvijo tehnoloških centrov odličnosti ali podobnih projektov za prenos novih tehnologij v prakso, čeprav ocenjujemo, da bi ravno izvedba ukrepov na področju prenosa znanja lahko največ prispevala k povečevanju konkurenčnosti.

Na vzpostavitev boljših odnosov v verigi od pridelovalcev do posrednikov in predelovalcev ter trgovcev je ministrstvo skušalo vplivati predvsem z razpisi za spodbujanje povezovanja ter z vključevanjem v sheme kakovosti, kot je izbrana kakovost Slovenije. Z razpisi je omogočalo pridobitev podpore za povezovanje v skupine in organizacije pridelovalcev, vendar pa so podporo izrabili predvsem sektorji, ki so bili že sicer bolje povezani (sektor mleka), ne pa tudi drugi (žitna in prašičereja). Napredek pa je bil dosežen pri povezovanju v sektorju zelenjave, kjer so nastale 3 skupine proizvajalcev. Ministrstvo pa še ni pripravilo vseh podlag za podporo povezovanju v organizacije proizvajalcev na področju sadja in zelenjave. Ministrstvo je izvajalo splošno promocijo slovenskih izdelkov iz vseh sektorjev. Sektorska promocija se je izvajala le v sektorjih, ki so vstopili v shemo izbrana kakovost Slovenije (goveje in perutninsko meso in mleko, pričela se je izvajati promocija sadja, ne pa tudi žit, zelenjave in prašičereje). Na podlagi tega ocenjujemo, da bi moralo ministrstvo intenzivirati aktivnosti na področju povezovanja pri sektorjih, kjer je medsebojna povezanost deležnikov šibka, ter jih dodatno spodbuditi k povezovanju. Deležniki so seveda pri povezovanju neodvisni od ministrstva in se lahko medsebojno povezujejo, če ugotovijo, da imajo od tega koristi.

Za vsak sektor obstajajo tudi specifični problemi, ki jih ministrstvo po našem mnenju ni dovolj naslovilo. Na področju pridelave žit opozarjamo predvsem na neobstoje ciljev in ukrepov pridelave žit za prehrano ljudi, od katerih je odvisna tudi raba kmetijskih površin (predvsem njiv) v ta namen. Na področju pridelave zelenjave je bil obseg novih pokritih površin precej manjši od zastavljenih ciljev,

zato bi bilo treba zagotoviti spodbude za postavitev dodatnih pokritih površin, s katerimi bi povečali samooskrbo z zelenjavo. Na področju semenarstva ministrstvo ni spremljalo podatkov o samooskrbi, tudi ukrepi so bili skromni oziroma so se večinoma nanašali na ekološko pridelavo. Na področju prašičereje ministrstvo ni razpolagalo z uradnimi podatki o številu v Sloveniji rojenih prašičev, prav tako rejcev ni uspelo spodbuditi k večjemu povezovanju in vstopu v shemo izbrana kakovost. Na področju prireje mleka bi morale pri povečevanju konkurenčnosti bolj upoštevati tudi predvidene prihodnje trende, na primer razvoj skupne evropske kmetijske politike, ki gre vedno bolj v smeri povečevanja ekološke prireje.

4. Priporočila

Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano priporočamo, naj:

- vsaj za zemljišča, ki so v prostorskih aktih občin opredeljena kot najboljša kmetijska zemljišča, s primerjavo podatkov o dejanski rabi kmetijskih zemljišč, ki jih vodi samo, z razpoložljivimi podatki o namenski rabi, ki jih vodi Ministrstvo za okolje in prostor, prične preverjati, ali se tudi dejansko uporabljajo za opravljanje kmetijske dejavnosti;
- nadaljuje z bolj aktivnim izvajanjem ukrepov, ki se financirajo iz sredstev odškodnin zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča;
- preveri uspešnost in učinkovitost ukrepa brezplačne oddaje zemljišč v upravljanju Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije v zakup ter se odloči o izvajanju tega ukrepa tudi v prihodnje; predvsem pa naj na ta način ponudi v zakup zgolj zemljišča, za katera sicer ne obstaja interes za odplačni zakup;
- prouči, kako bi lahko dodatno spodbudilo lastnike kmetijskih zemljišč k izvajanju agrarnih operacij, kjer je to smiselno z vidika izboljševanja njihovega proizvodnega potenciala; pri tem pa naj tudi upošteva morebitne okoljske učinke teh operacij in jih spodbuja le na območjih, kjer je to okoljsko sprejemljivo;
- kolikor je to mogoče, spremlja in primerja tudi podatke o višini financiranja posameznih sektorjev kmetijske pridelave med seboj, in tudi na tej podlagi ugotavlja, ali bi bilo treba dodatna sredstva usmeriti v sektorje, pri katerih je samooskrba slabša;
- prouči, ali bi bilo treba na področju samooskrbe določiti tudi cilje glede uravnoveženosti višine rastlinske in živalske proizvodnje;
- pri oblikovanju ciljev na področju samooskrbe za naslednje programsko obdobje skuša v čim večji meri oblikovati cilje, ki bodo merljivi; obenem naj že pri oblikovanju ciljev razmisli o kazalnikih, s katerimi jih bo lahko merilo, ter o dosegljivosti podatkov za njihovo merjenje, tako da bo lahko tudi sredi obdobja ugotavljalo, ali z izvajanjem ukrepov dosega zastavljene cilje ali pa bi bilo treba ukrepe prilagoditi;
- prouči, ali bi bilo treba na področju pridelave pšenice oziroma žit za prehrano ljudi oblikovati posebne cilje in jih tudi nasloviti z bolj ciljno oblikovanimi ukrepi;
- v sektorjih, ki so medsebojno slabše povezani, raziše glavne ovire za povezovanje in prouči, ali bi bilo treba v naslednjem programskem obdobju za povezovanje oblikovati še kakšne druge ukrepe (lahko tudi ukrepe za spodbujanje prenosa znanja, naložb ali druge ustrezne ukrepe);
- prouči alternativne načine, kako bi dodatno spodbudilo postavitve pokritih površin za pridelavo zelenjave, s katerimi bi povečali samooskrbo na tem področju;
- prouči možnosti vodenja bilance o proizvodnji in uporabi ter samooskrbi s semenom (samostojno ali skupaj z deležniki), da bo lažje načrtovalo ukrepe za spodbujanje pridelave in uporabe semena;
- prouči, ali bi bili potrebni morebitni dodatni ukrepi na področju semenarstva, predvsem zaradi slabega stanja samooskrbe na tem področju in pomena preskrbe z lastnim semenom ter ohranjanja lokalnih genskih virov;

- preveri izvedbo ukrepov oziroma usmeritev, tako na področju prenosa znanja kot tudi na drugih področjih pri vseh sektorjih kmetijske pridelave; kjer načrtovani ukrepi oziroma usmeritve niso bili izvedeni oziroma so bili izvedeni v omejenem obsegu, naj prouči, zakaj niso bili realizirani in kako bi v prihodnje zagotovilo njihovo boljše izvajanje (za področje znanja je to lahko na primer zgodnejši pričetek izvajanja ukrepov, bolj intenzivno sodelovanje z javno službo kmetijskega svetovanja, prenašanje znanja na kmete še prek drugih izvajalcev in podobno);
- prouči, s katerimi ukrepi bi lahko spodbujalo doseganje bolj skladnega prostorskega razvoja govedoreje v prihodnosti;
- prouči, kakšne dodatne ukrepe bi bilo smiselno izvajati za povečanje prireje, predelave in prodaje ekološkega mleka in govejega mesa v Sloveniji;
- prouči, kakšne spremembe sistema promocije bi bile potrebne, da ne bi prihajalo do prekinitev v promocijskih aktivnostih ali da bi bile te čim manjše.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena Zakona o računskem sodišču ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, priporočeno;
2. mag. Dejanu Židanu, priporočeno;
3. dr. Aleksandri Pivec, priporočeno;
4. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
5. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si