

## 34. TRADICIONALNI POSVET JAVNE SLUŽBE KMETIJSKEGA SVETOVANJA

### *Odpornost slovenskega kmetijstva – izziv prihodnje kmetijske politike*

dr. Luka Juvančič (Biotehniška fakulteta, Univerza v Ljubljani)

Pristop Slovenije v EU je dejansko precej spremenil razmere na agroživilskih trgih, posledično s tem se je spremenilo tudi **poslovno okolje, v katerem deluje slovensko kmetijstvo**. Trg se je razširil, uvoz kmetijskih surovin se je več kot podvojil, čemur izvoz ni mogel slediti, tako da se je zunanjetrgovinski deficit na tem področju do danes podvojil. Nove razmere so v nekaterih sektorjih vodile v drastično znižanje proizvodnje (npr. prašičereja), praktično vsi sektorji pa so bili deležni izrazitih sprememb v strukturi in delovanju verig vrednosti. Kot primer tovrstnih sprememb lahko izpostavimo slovensko govedorejo, kjer je tako v primeru prireje mleka kot v primeru reje govedi za meso prišlo do izrazite preusmeritve prodajnih poti primarnih proizvodov izven Slovenije, s tem pa posledično do osiromašenja domače surovinske baze in pretrganja verig oskrbe s hrano domačega izvora. V težavnem ekonomskem položaju se nahaja tudi panoga predelave živil. Že tako ostre konkurenčne razmere v panogi se vsled močne konkurence na enotnem trgu EU, nestabilnega tržnega okolja in pritiskov na proizvajalčevo ceno s strani trgovine še dodatno zaostrejejo.

Nekaj upanja vzbujajo **pozitivni trendi na strani povpraševanja**. Poreklo, sledljivost in kratke preskrbne verige so lastnosti, ki jih slovenski potrošniki (poleg cene) najpogosteje omenjajo med dejavniki, ki vplivajo na njihove nakupne odločitve. Ponudnike kmetijskih in prehranskih proizvodov, ki so uspešno izstopili iz 'zaklete spirale' cenovne 'dirke proti dnu', na srečo danes najdemo praktično v vsaki panogi in v vsaki slovenski regiji. Skupno jim je, da že v izhodišču kakovostne proizvode 'nadgradijo' z atributi, ki v očeh kupca večajo njihovo percipirano vrednost (npr. zdravje, lokalno poreklo, sledljivost surovin, tradicionalna proizvodnja ipd.). Ti atributi so podlaga za učinkovito komuniciranje s kupci in uspešne prodajne rezultate. Pozitivne prodajne trende beležimo tudi v panogah, kjer so se akterji vzdolž verige vrednosti uspeli dogovoriti o sodelovanju v nacionalni oznaki kakovosti 'Izbrana kakovost Slovenija'. Uspešni primeri lahko služijo kot spodbuda ostalim sektorjem. Kakovosten proizvod in stroškovna učinkovitost pri tem tvorita osnovo in bolj kot doslej bo potrebno znati identificirati in izkoristiti rezerve v tehnologiji in organizaciji dela. Enako velja tudi za **povezovanje (tako sektorsko kot tudi vzdolž verig vrednosti)** s ciljem ponovne vzpostavitve verig vrednosti, ki bodo gradile na kakovosti, domačem poreklu in partnerskem odnosu med akterji, ki sodelujejo verigah vrednosti.

Kmetijstvo in celoten sistem oskrbe s hrano se danes soočata s številnimi **tveganji in z negotovostjo**. Kmetije se praktično na letni ravni srečujejo z različnimi škodnimi dogodki, povezanimi z ekstremnimi vremenskimi pojavi, naravnimi nesrečami, boleznimi. Tveganja so povezana tudi z nestabilnim tržnim okoljem, katerega posledica so nepredvidljive in nihajoče cene ter negotova prodaja. Dejstvo, da plačila iz naslova kmetijske politike predstavljajo skoraj polovico dohodka slovenskega kmetijstva, dodatno prispeva k občutku nelagodja. Še posebej ob zaostrovanju javnofinančnih razmer in (pre)majhnem razumevanju javnosti o družbenem pomenu kmetijstva, kar se odraža v pritiskih na znižanje javnih sredstev, namenjenih kmetijstvu. V zvezi z negotovimi razmerami in tveganji v kmetijstvu moramo preveriti ustreznost in zadostnost našega ravnanja na vseh ravneh ukrepanja. Ali v zadostni meri vključujemo tveganje v upravljalvske odločitve na ravni kmetije? Ali je obstoječi sistem sofinanciranja zavarovalnih premij potreben (in zadosten) ukrep za kritje večjih škod v kmetijstvu? Kako povečati vključenost kmetov v zavarovanja in druge sisteme skupinskega upravljanja s tveganji? Kakšno vlogo pri tem lahko odigra država z ukrepi kmetijske politike?

V preteklih letih, še posebej od vključitve slovenskega kmetijstva v okvir skupne kmetijske politike EU, veliko pozornosti in energije posvečamo vprašanjem o višini, namenih porabe in načinih razporejanja proračunskih sredstev za kmetijstvo. Pri tem posebej izstopajo vprašanja, povezana z **neposrednimi plačili in nekaterimi drugimi plačili, ki imajo znaten vpliv na dohodkovni položaj kmetij**. Še zlasti smo občutljivi na vprašanja razporeditve teh plačil med panogami, med območji, ali med posameznimi skupinami tipi kmetijskih gospodarstev. Enako se dogaja tudi zdaj, ko začnemo nov krog večletnega načrtovanja in izvajanja SKP za obdobje 2021-2027. Glede na izjemen vpliv, ki ga ima SKP na ekonomski položaj kmetijstva in glede na težo okoljskih in družbenih učinkov je ta skrb razumljiva. Še bolj razumljiva je morda vsled nove ureditve SKP, ki državam članicam, torej tudi Sloveniji, daje **polna pooblastila za pripravo njihovih strateških načrtov kmetijske politike**.

Načelo večletnega strateškega načrtovanja ukrepov, kot ga poznamo iz Programov razvoja podeželja, se prvič širi tudi na t.i. ukrepe 1. stebra SKP, kar bi lahko označili kot zrelostni test kmetijske politike (Erjavec in sod., 2018). Za učinkovito strateško načrtovanje nadaljnega razvoja kmetijstva (in s tem povezane instrumente kmetijske politike po letu 2020) moramo oblikovati jasne, merljive cilje, in na tej osovi postaviti sistem javnih intervencij, ki bo zagotavljal stabilen dohodkovni položaj ne glede na proizvodno usmeritev in velikost kmetijskih gospodarstev, hkrati pa zagotavljal doseganje ciljev s področja prehranske varnosti in trajnostne rabe naravnih virov. Med zahtevnejšimi izzivi izpostavljam vprašanje, kako **nadoknaditi razvojni zaostanek kmetijstva** v Sloveniji.

Izzivi, pred katerimi je slovensko kmetijstvo na prehodu v programsko obdobje 2021-2027, so torej številni. V besednjaku kmetijske politike za zmožnost prilagajanja kmetijstva na izzive, o katerih pišemo v zgornjih odstavkih, vse pogosteje uporabljamo pojem **odpornost**. Z vidika orodij, ki jih v ta namen razvija kmetijska politika, gre za vprašanje najustreznejših oblik dohodkovnih podpor in izbiro načina upravljanja s tveganji.

Pri **neposrednih plačilih** predlog prihodnje ureditve SKP državam članicam daje na razpolago širok nabor možnosti; od radikalne poenostavitve plačil v smislu enotnih plačil na hektar, okoljsko in naravovarstveno poudarjenih pristopov v okviru t.i. ekoshem, proizvodno naravnanih pristopov (višja plačila za njivske površine, proizvodno vezana plačila), vse do plačil z močnejše izraženo socialno-kohezijsko komponento (plačila na hektar se nižajo z velikostjo kmetijskega gospodarstva). Kljub velikemu manevrskemu prostoru, ki nam je na voljo je prav, da imamo pri strateškem načrtovanju neposrednih plačil v mislih ključno nalogo tega instrumenta: zagotavljanje dohodkovne stabilnosti kmetij. Pa vendar nas ne bi smelo biti strah razpravljati tudi o korenitih poenostavitvah sistema neposrednih plačil. V prid temu govorijo tudi rezultati nedavne raziskave, kjer smo s simulacijskim modelnim orodjem na ravni izbranih tipov kmetijskih gospodarstev preverjali učinke različnih scenarijev izvajanja neposrednih plačil po letu 2020 (Žgajnar in sod., 2019). Tega, da ob nižji skupni ovojnici večina sprememb vodi v zmanjšanje podpor in s tem posledično tudi zmanjšanje prihodkov in bruto dodane vrednosti, seveda ne moremo označiti kot presenečenje. Rezultati po tipih kmetij vendarle dajejo precej raznoliko sliko in, navkljub nereprezentativnosti vzorca, omogočajo okvirno informacijo o smereh in obsegu sprememb po posameznih panogah oziroma tipih kmetij. Tako vidimo, da je sprememba dohodkovnega položaja kmetij najbolj odvisna od izbire sheme podpor pri ovčjereji. Nasprotno opažamo v panogah sadjarstva, vinogradarstva in pridelave vrtnin, kjer neposredna plačila predstavljajo tako majhen delež v strukturi prihodkov, da so dohodkovni učinki različnih scenarijev izvajanja neposrednih plačil zanemarljivo nizki. Zmerno poslabšanje ekonomskega položaja gre pričakovati v panogah poljedelstvo, prašičereja in prireja mleka. Z ukinitvijo zgodovinskih plačil pa bi najbolj drastične posledice čutila panoga prireja govejega mesa.

V zvezi z neposrednimi plačili se pojavlja tudi vprašanje, kako nasloviti prihodnost **majhnih kmetij** in hkrati nadoknaditi razvojni zaostanek kmetijstva v Sloveniji. Rezultati simulacijskega modela razkrivajo, da s plačili na hektar ne moremo opazno izboljšati dohodkovnega položaja malih kmetij, hkrati pa upočasnjujemo strukturne spremembe v

slovenskem kmetijstvu. Za reševanje izzivov majhnih kmetij in pospešitve tehnoloških in organizacijskih posodobitev bo rešitve potrebno v večji meri iskati med ukrepi kmetijske strukturne politike, politike razvoja podeželja in aktivne zemljiške politike.

Vse bolj raste zavedanje, da mora Slovenija izgraditi učinkovit in obsežen sistem ukrepov **upravljanja s tveganji**, kar predstavlja enega večjih izzivov za vse udeležence v tem procesu: od kmetovalcev, drugih udeležencev v verigi oskrbe s hrano, zavarovalnic, javne službe kmetijskega svetovanja, do načrtovalcev in odločevalcev v kmetijski politiki. V prvi vrsti bi bilo potrebno še naprej krepiti odpornost **na ravni kmetijskih gospodarstev** s preventivnimi ukrepi in diverzifikacijo, tako v smislu dohodkovnih virov kmetije, kot tudi v smislu njenih prodajnih poti. Nadalje bi kazalo okrepiti **kolektivne pristope z namenom razpršitve tveganj**. Pomemben del tovrstnih aktivnosti poteka v okviru zadrug s skupno nabavo inputov in prodajo kmetijskih proizvodov. Naslednji korak bi šel lahko v smeri dobrih praks vključevanja živilsko-predelovalne industrije v upravljanje s tveganji, tako na strani odkupa (npr. dolgoročne pogodbe z dobavitelji) kot tudi na strani trženja (npr. sheme kakovosti). Kar se tiče nadgraditve obstoječega sistema kmetijskih zavarovanj, predlog ureditve prihodnje SKP predvideva možnost oddelitve sredstev v višini do 10% ovojnice 1. stebra SKP za ta namen. Prve ocene, narejene z zgoraj navedenim modelnim orodjem izkazujejo, da bi prenos dela ovojnice dohodkovne učinke ohranila v še vzdržnih mejah. Največje koristi gre pričakovati v sektorjih, ki so posebej izpostavljeni proizvodnim tveganjem (npr. vinogradništvo, sadjarstvo, poljedelstvo). Resnici na ljubo pa je treba izpostaviti, da bi bila v tem primeru prerazdelitev koristi med sektorji oziroma tipi kmetij v tem primeru neizogibna.

Odpornost kmetijstva seveda sestavljajo tudi številni atributi, ki nimajo zveze z ukrepi kmetijske politike, temveč se nanašajo na vprašanje **organiziranosti kmetijske proizvodnje ter poslovnih odnosov med tržnimi subjekti**. Tem vprašanjem smo v preteklosti namenjali premalo pozornosti. Kmetijski svetovalci in drugi, ki pobliže spremljamo poslovanje kmetij, se verjetno lahko strinjamo v ugotovitvi, da nas praksa uspešnih kmetij uči, da z ekonomskega vidika dosežemo bistveno več z izboljšavami v tehnologiji ter organizaciji dela in trženja (npr. usmeritev v ekopridelavo, višjo kakovost), kot pa s spremembami v višini in načinu izvajanja neposrednih plačil in drugih plačil v kmetijstvu.

Realne spremembe v smislu razvoja in krepitve odpornosti slovenskega kmetijstva so možne zgolj **s kvalitativnim preskokom** – tako v učinkovitem prenosu znanja, tehnološki in organizacijski posodobitvi kmetij, v povezovanju – tako panožnem kot tudi vzdolž verig vrednosti, kot tudi v razumevanju in oblikovanju podpor za kmetijstvo. Kar se tiče slednjega, bi bilo treba v novem strateškem načrtu SKP za Slovenijo nameniti posebno pozornost **ukrepom, ki segajo v spekter politike razvoja podeželja** in znotraj tega v okrepitev aktivnosti na področju oblikovanja in učinkovitega prenosa znanja do končnih uporabnikov.

#### **Viri:**

ERJAVEC, Emil, LOVEC, Marko, JUVANČIČ, Luka, ŠUMRADA, Tanja, RAC, Ilona. Research for AGRI Committee - the CAP strategic plans beyond 2020 : assessing the architecture and governance issues in order to achieve the EU-wide objectives. [Brussels: European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, 2018]. ISBN 978-92-846-3970-0. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617501/IPOL\\_STU\(2018\)617501\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617501/IPOL_STU(2018)617501_EN.pdf)

ŽGAJNAR, Jaka, JUVANČIČ, Luka, ERJAVEC, Emil, KAVČIČ, Stane. Scenarijska analiza ukrepov SKP po letu 2021 : dohodkovni učinki na ravni tipičnih kmetijskih gospodarstev Slovenije : raziskovalna podpora za načrtovanje kmetijske politike po letu 2020. Ljubljana: Biotehniška fakulteta, 2019. XII, 100 str., 69 str.