

Analiza potencialnih učinkov osnutka Zakona o spremembah pravne ureditve na področju kmetijske zemljiške politike

Dr. Jože P. Damijan
Dr. Branko Korže

CPOEF
Ekonomska fakulteta

Struktura

- Uvod
 - Pravni vidiki
 - Ekonomska analiza potencialnih učinkov
 - Struktura in učinki na zakupnike zemljišč Sklada
 - Vpliv zakonskih sprememb na prehransko varnost v Sloveniji
 - Vpliv zakonskih sprememb na ekonomski položaj agroživilskih podjetij
 - Alternativne rešitve
-

Uvod

- Predmet študije je ocena pravnih in ekonomskih posledic morebitnega sprejetja predlaganega Zakona o spremembah in dopolnitvah določenih zakonov s področja pravnega urejanja namenjenega realizaciji ciljev kmetijske zemljiške politike;
 - Ena izmed ključnih predlaganih sprememb se nanaša na spremembe določil o podaljševanju zakupnih pogodbenih razmerij, katerih predmet so kmetijska zemljišča v lasti Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov RS (Sklad; SKZG)
-

Uvod

- Spremembe v zvezi s obnavljanjem zakupnih pogodbenih razmerij predvidevajo:
 - Zakupnikom zemljišč Sklada, ki imajo v zakupu zemljišča v skupnem obsegu **več kot 100 ha**, se postopno in progresivno zmanjšuje odstotek zemljišč Sklada, ki jih imajo v zakupu,
 - In sicer se **zakupna pogodba ne podaljša**:
 - v obsegu **5 %** zemljišč ob **prvem** poteku zakupne pogodbe (če teh **5% predstavlja najmanj 20 ha** zemljišč,
 - v obsegu **7 %** zemljišč ob **drugem** poteku zakupne pogodbe (če teh **7% predstavlja najmanj 20 ha** zemljišč,
 - v obsegu **10 %** zemljišč ob **tretjem** in vsakem nadaljnjem poteku zakupne pogodbe (če teh **10% predstavlja najmanj 20 ha** zemljišč.
-

Pravni vidiki (1)

- Ustava izrecno varuje pridobljene pravice le zoper zakonske posege z retroaktivnim učinkom!
 - Sprememba zakonske ureditve, s katero zakonodajalec pravnemu subjektu **spremeni pravni položaj** (neprava retroaktivnost) **načeloma ni prepovedana, ob pogoju:**
 - **da ne krši načela varstva zaupanja v pravo in**
 - **da mu ne poslabša** pravnega položaja ne **arbitrarno** - brez stvarnega razloga, utemeljenega v prevladujočem in legitimnem javnem interesu!
-

Pravni vidiki (2)

- Svobodno podjetniško pobudo kot človekovo ekonomsko svoboščino zakupniki kmetijskih zemljišč izvajajo v koeksistenci z drugimi človekovimi pravicami;
 - zakonodajalec to pravico lahko omeji tam in toliko kot je to zaradi **varstva pravic drugih in javnega interesa nujno**;
 - Pred spremembo zakonske ureditve mora zakonodajalec izvesti „**test sorazmernosti**“, na podlagi katerega preizkusi:
 - ali za predlagano spremembo **obstaja razumen stvarni razlog**,
 - ali bodo **koristi, ki bodo s spremembo nastale, večje od negativnih posledic** - s spremembo zasledovani cilj mora biti pomembnejši od pravic oziroma pravnih interesov subjektov, katerih pravni položaj se s tem spremeni in
 - ali so uporabljena sredstva za doseg cilja **pravno dopustna, potrebna in primerna** oziroma ali niso zunaj razumnega razmerja do družbene ali politične vrednosti cilja.
-

Pravni vidiki (3)

- Predlagatelj predlagane spremembe z ničemer ni utemeljil, da z določbo 4. člena zasleduje ustavno dopusten cilj in ne v čem naj bi bil ratio legis (razumen stvarno utemeljen cilj) predlagane spremembe.
 - Iz Strategije in Resolucije izhaja, da je z dolgoročno zasnovanimi aktivnostmi potrebno izboljšati ekonomičnost poslovanja, povečati proizvodnjo, znižati stroške pridelave in ceno proizvodov,
 - Produktivnost bo mogoče doseči z „ekonomijo obsega“ in „mejnimi stroški“!
 - Predlagana sprememba bo v nasprotju s cilji onemogočila ekonomijo obsega, kar bo imelo negativne učinke na poslovanje zakupnikov, cene kmetijskih pridelkov se bodo zvišale!
-

Pravni vidiki (4)

- V drugi alineji 4. člena predlagane novele ZSKZ - zakupnik s statusom pravne osebe izgubil pravico do obnovitve zakupnega razmerja, če pride pri njem do spremembe kapitalskega lastniškega deleža v višini 50 ali več odstotkov.
 - Namembnost zakupljenih zemljišč je opredeljena z Zakonom o kmetijskih zemljiščih, Zakonom o Skladu KZG, programskimi akti in zakupno pogodbo!
 - Določba je arbitrarna in samovoljna in krši določbo 33. člena Ustave!
-

Ekonomska analiza potencialnih učinkov

- Spremembe Zakona ciljajo na:
 - **večje zakupnike**, ki (ob pogoju, da 5 % predstavlja najmanj 20 ha zemljišč) **imajo v zakupu najmanj 400 ha zemljišč**
 - Teoretično bi zakonske spremembe največjim zakupnikom zemljišč Sklada
 - **zakupljene površine** v obdobju 20 do 30 let kumulativno **zmanjšale v povprečju za 20.5%**.
-

Ekonomska analiza potencialnih učinkov

- Zakonske posledice tako na:
 - 1) optimalno rabo in obdelanost zemljišč v lasti Sklada,
 - 2) na prehransko varnost v Sloveniji,
 - 3) pogoje poslovanja in finančni položaj največjih agroživilskih podjetij kot zakupnikov zemljišč Sklada.
-

Ekonomska analiza potencialnih učinkov

1. Struktura in učinki na zakupnike zemljišč Sklada
 2. Vpliv zakonskih sprememb na prehransko varnost v Sloveniji
 3. Vpliv zakonskih sprememb na ekonomski položaj agroživilskih podjetij
-

1. Učinki na zakupnike zemljišč Sklada

Zemljišča Sklada po strukturi zakupnikov / najemnikov, 2017 (v ha)

Zakupnik / najemnik	Skupaj	Struktura (%)	Njiva	Travnik	Vinograd	Sadovnjak	Kmetijska zemljišča v zaraščanju	Ostalo
PRAVNE OSEBE	21,822	42.5%	15,369	3,382	1,870	807	50	343
Gospodarske družbe	17,283	33.7%	12,864	1,969	1,604	662	11	173
Javni zavodi	1,439	2.8%	321	933	1	31	32	121
Ostale pravne osebe	3,101	6.0%	2,184	481	266	115	7	49
FIZIČNE OSEBE	29,502	57.5%	11,692	14,743	1,771	813	957	-473
SKUPAJ V ZAKUPU PRI SKGZ	51,324	100.0%	27,061	18,125	3,641	1,620	1,007	-130
	100.0%		52.7%	35.3%	7.1%	3.2%	2.0%	-0.3%
BREZPLAČNI najem in zakup	1,993							
Ostalo	6,069							
SKUPAJ V UPRAVLJANJU SKGZ	59,386							

- **Pravne osebe:** 507 zakupnih pogodb, 21,822 ha zemljišč, 43 ha / osebo
- **Fizične osebe:** 15,978 zakupnih pogodb, 29,502 ha zemljišč, 1.8 ha/osebo.
- Zakupnina: 136.4 oziroma 135.1 €/ha

Zemljišča Sklada po strukturi zakupnikov, pravne osebe, 2017 (v ha)

Zakupnik	Skupaj površina (ha)	Njiva	Travnik	Vinograd	Sadovnjak	Kmetijska zemljišča v zaraščanju	Ostalo
PP-Agro d.o.o.	3,855	3,785	70				-0
Panvita, kmetijstvo in proizvodnja hrane d.d.	3,060	2,767	242	20	26	0	6
Kmetijsko gospodarstvo Lendava d.d.	2,149	2,137	11				-0
GO-KO govedoreja, d.o.o.	1,668	402	1,182		1	10	73
Jeruzalem Ormož SAT d.o.o.	789	752					37
ŽIPO živinoreja poljedelstvo Lenart, d.o.o.	773	761	11				0
Kmetijstvo Črnci d.o.o.	720	574	145		1		0
KŽK, kmetijstvo, d.o.o.	630	588	41			0	1
Vinakoper, d.o.o. Koper	593	14	11	564	1		2
Radgonske gorice d.o.o.	513	7	3	503			
Puklavec Family Wines d.o.o.	486	20	0	466			
Ljutomerčan, poljedelstvo in živinoreja, d.o.o.	483	483					
Meja kmetijsko podjetje Šentjur d.d.	470	111	80	50	228		0
Hortikultura, plantaže in gradnje Brežice d.o.o.	522	234	33			1	54
Farne Ihan - KPM d.o.o.	172	128	44		0		0
Sadjarstvo Ormož d.o.o.	169	16	1		152		
KGZ Sava Lesce z.o.o.	167	54	83		31		0
Evrosad proizvodnja, trgovina, svetovanje d.o.o. Krško	157	19	2		136		0
Sadjarstvo Blanca, d.o.o.	107	12	10		85		0
SKUPAJ GOSP. DRUŽBE	17,283	12,864	1,969	1,604	662	11	173
Zavod za gozdove Slovenije Ljubljana	527	9	454		1	31	33
Kmetijski inštitut Slovenije	236	189	28		18		1
Holding Kobilarna Lipica d.o.o.	229		228				0
Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta	139	41	84	0	12		1
Premogovnik Velenje, d.o.o.	115	7	22		0	1	85
GRM Novo mesto - Center biotehnike in turizma	111	52	59	1			0
Kmetijsko gozdarska zadruga Litija, z.o.o.	82	22	58		0		1
JAVNI ZAVODI idr.	1,439	321	933	1	31	32	121
SKUPAJ	18,721	13,185	2,902	1,604	692	43	295

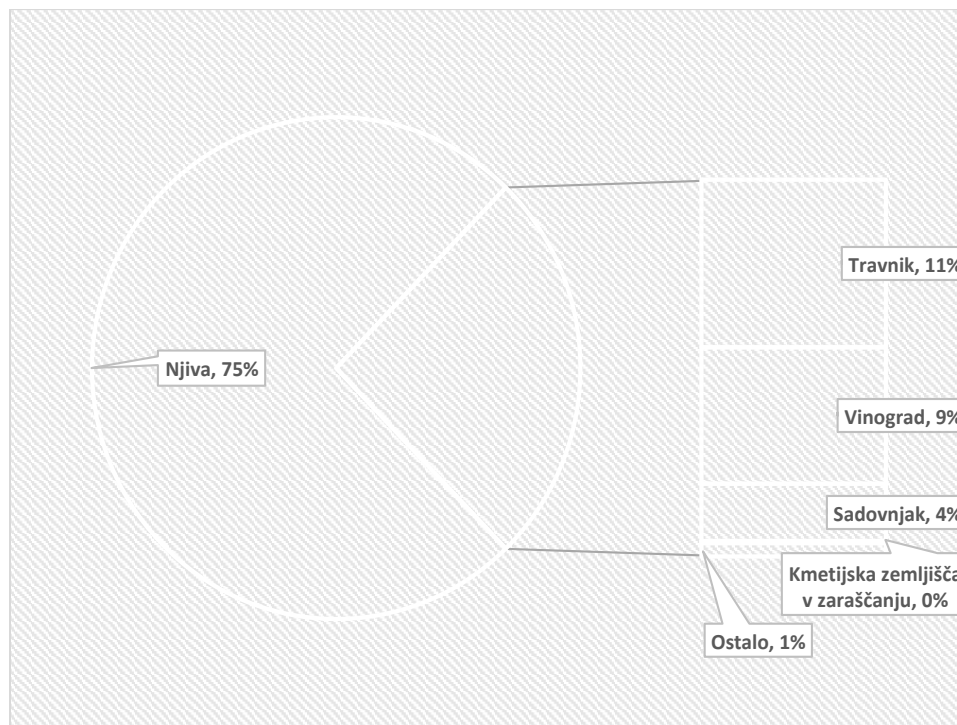
- Prizadetih predvsem 13 (14) največjih zakupnikov

Struktura največjih zakupnikov, pravne osebe, 2017 (v ha)

Struktura	ha	%
Vse gosp. družbe (19)	17,283	
od tega 4 največje (>1000 ha)	10,732	62.1%
od tega 13 večjih (nad 400 ha)	16,188	93.7%
Ostale manjše (6)	1,095	6.3%

- Največji 4 zakupniki: skoraj 2/3 vseh zemljišč
- Prizadeti zakupniki (13): 94% vseh zakupljenih zemljišč

Struktura zakupljenih zemljišč največjih zakupnikov, 2017 (v %)



- Njive: 75%
- Travniki: 11%

Vpliv Zakona na spremembe obsega zakupa zemljišč (ha / %)

Zakupnik	prvo podalj.	drugo podalj.	tretje podalj.	prvo podalj.	drugo podalj.	tretje podalj.
PP-Agro d.o.o.	-193	-449	-790	4.9%	11.4%	20.0%
Panvita, kmetijstvo in proizvodnja hrane d.d.	-153	-357	-627	4.0%	9.3%	16.4%
Kmetijsko gospodarstvo Lendava d.d.	-107	-250	-440	4.2%	9.7%	17.1%
GO-KO govedoreja, d.o.o.	-83	-194	-342	5.0%	11.6%	20.3%
Jeruzalem Ormož SAT d.o.o.	-39	-92	-162	3.9%	9.1%	15.9%
ŽIPO živinoreja poljedelstvo Lenart, d.o.o.	-39	-90	-158	4.1%	9.6%	16.9%
Kmetijstvo Črnci d.o.o.	-36	-84	-147	4.8%	11.2%	19.6%
KŽK, kmetijstvo, d.o.o.	-31	-73	-129	4.9%	11.3%	19.9%
Vinakoper, d.o.o. Koper	-30	-69	-121	4.8%	11.2%	19.8%
Radgonske gorice d.o.o.	-26	-60	-105	4.7%	11.0%	19.4%
Puklavec Family Wines d.o.o.	-24	-57	-100	3.7%	8.7%	15.2%
Ljutomerčan, poljedelstvo in živinoreja, d.o.o.	-24	-56	-99	4.8%	11.2%	19.7%
Meja kmetijsko podjetje Šentjur d.d.	-23	-55	-96	4.9%	11.4%	20.1%
Hortikultura, plantaže in gradnje Brežice d.o.o.		-23	-52	0.0%	5.2%	12.1%
Farne lhan - KPM d.o.o.				0.0%	0.0%	0.0%
Sadjarstvo Ormož d.o.o.				0.0%	0.0%	0.0%
KGZ Sava Lesce z.o.o.				0.0%	0.0%	0.0%
Evrosad proizvodnja, trgovina, svetovanje d.o.o. Krško				0.0%	0.0%	0.0%
Sadjarstvo Blanca, d.o.o.				0.0%	0.0%	0.0%
SKUPAJ GOSP. DRUŽBE	-809	-1,908	-3,369	4.1%	9.7%	17.1%

Ob upoštevanju lastnih zemljišč zakupnikov:

- V povprečju zmanjšanje obsega zemljišč za 4.1%, 11.4% do 17.4%
- Skupaj zmanjšanje obsega zemljišč med 800, 1,900 in 3,400 ha

Vpliv na optimalno rabo zemljišč

Hektarski donos gospodarskih družb zakupnikov zemljišč Sklada glede na povprečje Slovenije, 2017 (v kg/ha)

Pridelek	hektarski donos (kg / ha)		Indeks gosp.d. / Slovenija
	gospod. družbe	Slovenija	
pšenica	7,401	5,031	147
ječmen	7,418	4,808	154
koruza - zrno	11,135	7,108	157
koruza - silaža	52,463	39,830	132
oljna ogrščica	2,868	2,620	109
SKUPAJ	8,514	5,771	148

- Največji zakupniki imajo v povprečju za polovico večji hektarski donos pri vseh pridelkih
- Zmanjšanje obsega zakupljenih zemljišč za največja agroživilska podjetja bo poslabšalo optimalnost rabe zemljišč v Sloveniji

2. Vpliv na prehransko varnost v Sloveniji

Dva scenarija

- Črni scenarij
 - Zakupniki ne bodo uspeli pridobiti adekvatnih nadomestnih zemljišč in da bodo zaradi tega zmanjšali obseg kmetijske pridelave ter da tega izpada ne bodo uspeli nadomestiti novi zakupniki med fizičnimi osebami.
 - Preživetveni scenarij:
 - Gosp.družbe najdeja nadomestna zemljišča, vendar slabše kakovosti oz. stroški obdelave se povečajo za 20%
-

Vpliv na spremembe količinskega obsega pridelave posameznih poljščin (črni scenarij)

Pridelek / proizvod	prvo podalj.		drugo podalj.		tretje podalj.	
	tone	%	tone	%	tone	%
pšenica	-988	-4.2%	-2,318	-9.9%	-4,085	-17.5%
ječmen	-173	-4.1%	-403	-9.5%	-709	-16.8%
koruza - zrno	-2,104	-4.2%	-4,965	-9.9%	-8,767	-17.5%
koruza - silaža	-2,156	-4.0%	-5,024	-9.2%	-8,834	-16.3%
oljna ogrščica	-156	-4.0%	-372	-9.6%	-659	-16.9%
soja	-63	-3.9%	-156	-9.7%	-280	-17.3%
ostale poljščine	-651	-4.3%	-1,521	-10.1%	-2,677	-17.7%
strniščni pos.	-424	-4.0%	-989	-9.3%	-1,739	-16.4%
SKUPAJ POLJŠČINE	-6,717	-4.1%	-15,750	-9.6%	-27,751	-17.0%
travna silaža in paša	-686	-4.3%	-1,599	-9.9%	-2,811	-17.5%
mleko	-526	-3.7%	-1,226	-8.5%	-2,156	-15.0%
sadje	-98	-0.6%	-229	-1.5%	-403	-2.6%
grozdje	-439	-4.4%	-1,024	-10.2%	-1,800	-18.0%
vino v mio l	-334	-3.2%	-779	-7.4%	-1,370	-13.1%
prašiči		0.0%		0.0%		0.0%
SKUPAJ VSE	-8,362	-3.5%	-19,583	-8.2%	-34,491	-14.4%

- Obseg pridelave poljščin se v agroživilskih podjetjih zmanjša med 4.1% in 17%

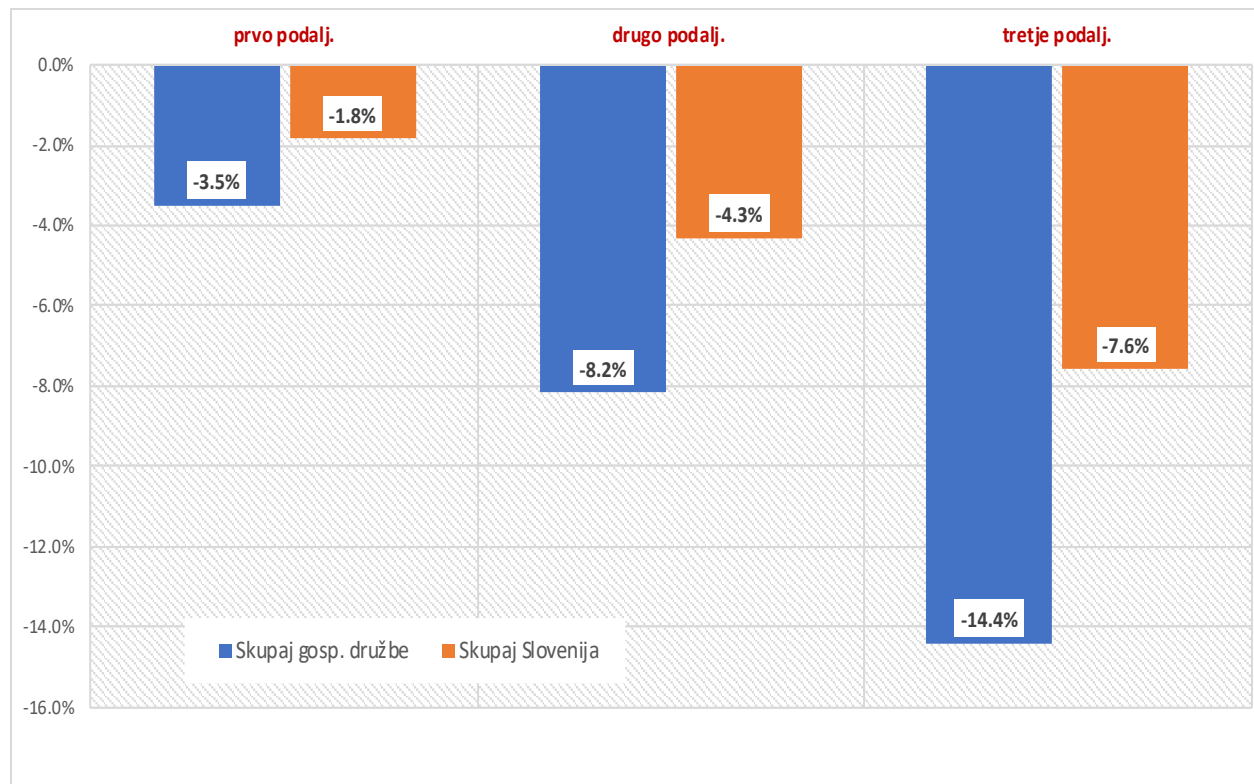
Vpliv na spremembe količinskega obsega pridelave posameznih poljščin v RS (črni scenarij)

Pridelek	Delež družb v odkupljeh količinah v 2017	Učinek na agregatno zmanjšanje količin pridelkov v Sloveniji		
		prvo podalj.	drugo podalj.	tretje podalj.
pšenica	27.7%	-1.2%	-2.7%	-4.8%
ječmen	29.5%	-1.2%	-2.8%	-5.0%
koruza - zrno	63.3%	-2.7%	-6.3%	-11.1%
oljna ogrščica	71.9%	-2.9%	-6.9%	-12.2%
SKUPAJ POLJŠČINE	44.5%	-1.8%	-4.3%	-7.6%

Ob upoštevanju deleža agrožilskih podjetij v skupni pridelavi:

- obseg pridelave poljščin se v Sloveniji zmanjša med 1.8% in 7.6%

Vpliv na spremembe količinskega obsega pridelave posameznih poljščin v RS (črni scenarij)

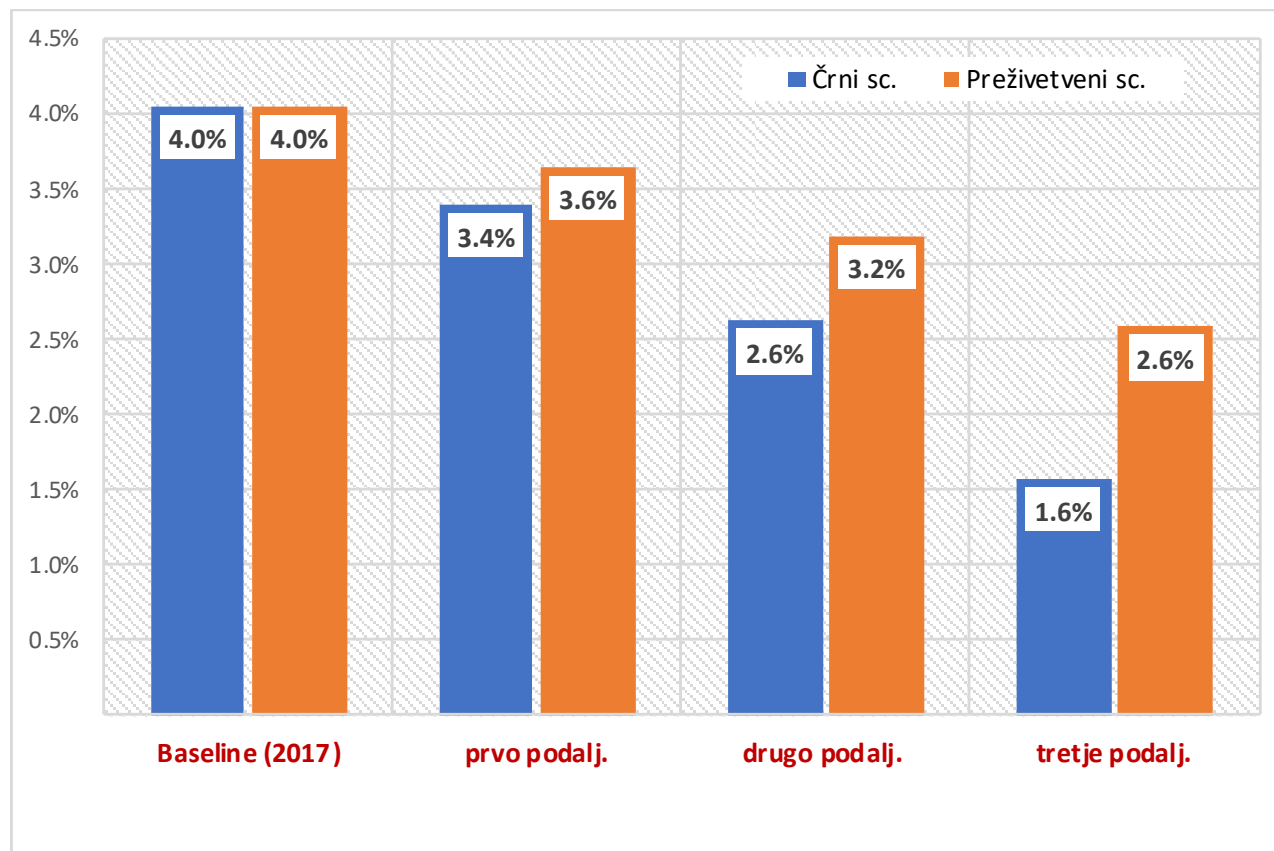


Ob upoštevanju deleža agrožilskih podjetij v skupni pridelavi:

- obseg pridelave poljščin se v Sloveniji zmanjša med 1.8% in 7.6%

3. Vpliv na ekonomski položaj gosp. družb

Povzetek potencialnih učinkov na EBIT maržo največjih agroživilskih podjetij



Upad uspešnosti poslovanja že tako nizko dobičkonosnih podjetij

Alternative

- Možne so boljše ureditve, če vlada želi zasebnikom ponuditi več zemljišč
 - Medtem ko je skupni učinek zakonskih sprememb povečanje obsega prostih zemljišč za 3,400 ha v 20-30 letih...
 - Sklad že zdaj gospodari s skoraj 6,000 ha neobdelanih zemljišč
 - Lahko se jih ponudi v obdelavo fizičnim osebam
-

Sklep

- Nesorazmernost zakonskih sprememb
 - Potencialni negativni učinki na
 - Optimalno rabo zemljišč v Sloveniji
 - Zmanjšanje prehranske varnosti v Sloveniji
 - Poslabšanje ekonomskega položaja agroživilskih podjetij
 - Boljše alternativne rešitve
-

Hvala za pozornost !
