Zb. Bioteh. Fak. Univ. Ljubl., Kmet. Zooteh., 80(avgust 2002)1, 87–101.

http://www.bfro.uni-lj.si/zoo/publikacije/zbornik

Izvirni znanstveni prispevek
Original scientific article

ZGODNJE UPOKOJEVANJE KMETOV V SLOVENIJI IN MOŽNI UČINKI – ŽELJA ALI REALNOST?

Stane KAVČIČ [a)]

[a)] Univ. v Ljubljani, Biotehniška fak., Odd. za zootehniko, Groblje 3, SI-1230 Domžale, Slovenija, viš. pred., dr., mag.

Delo je prispelo 07. marca 2002, sprejeto 05. julija 2002.
Received March 07, 2002, accepted July 05, 2002.

IZVLEČEK

Analizirali smo primernost in ekonomske razsežnosti morebitnega izvajanja ukrepa zgodnjega upokojevanja v Sloveniji. Uporabili smo pristop simulacijske analize s pomočjo različnih scenarijev izvajanja ukrepa, ki upoštevajo starostno strukturo kmetijskih gospodarjev, njihov socialni položaj in kmetijske površine v njihovi obdelavi. Odzivnost gospodarjev na morebitno uvedbo ukrepa smo ocenili s pomočjo ankete, kar nam je skupaj s strukturo kmetij potencialnih upravičencev za ukrep omogočilo izdelavo ocene finančnih razsežnosti njegovega izvajanja. Ukrep zgodnjega upokojevanja bi lahko precej pospešil generacijsko zamenjavo gospodarjev, manj učinkovit pa bi bil pri izboljšanju velikostne strukture kmetijskih gospodarstev. Povprečni stroški prenosa kmetijskih zemljišč bi znašali med 500 in 700 € ha^{-1} letno, pri povprečnem obdobju izplačevanja rente najmanj 10 let. Računamo lahko, da bi s sredstvi v višini 20 do 25 mio € letno v nekajletnem začetnem obdobju izvajanja ukrepa za prenos sprostili 30 do 35 tisoč ha kmetijskih zemljišč. Pri manjših razpoložljivih sredstvih bi bil učinek manjši, vendar ne sorazmerno, saj bi bil pri strožje postavljenih kriterijih prenos zemljišč lahko cenejši – bolj učinkovit. Ukrep zgodnjega upokojevanja bi bil v slovenskih razmerah zaradi razdrobljene velikostne strukture kmetij in z njim povezanim majhnim prenosom zemljišč na posameznega prenosnika razmeroma drag. Ob predvidoma 75–80 % sofinanciranju ukrepa iz Evropskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada pa vseeno kaže možnosti ukrepa čim bolj izkoristiti.

Ključne besede: kmetijstvo / kmetje / zgodnje upokojevanje / kmetijska strukturna politika / proračunski stroški / Slovenija

EARLY RETIREMENT SCHEME FOR FARMERS IN SLOVENIA AND ITS POTENTIAL EFFECTS – DESIRE OR REALITY?

ABSTRACT

Suitability and economic dimension of possible early retirement scheme for farmers in Slovenia has been studied. Scenario simulation analysis has been applied with key variables including age structure of farmers, their employment status and utilised agricultural area. Farmers' response to potentially introduced measure has been estimated with questionnaire, allowing us together with structure of farms of potentially eligible farmers accomplishment of budgetary impacts projection of retirement scheme. Proposed measure would significantly accelerate exchange of farmers' generation, but would be less effective in improvement of farm size structure. Average costs per hectare of transferred lands are projected between 500 and 700 € annually, with rents paid for at least 10 years. Budget of 20 to 25 million € per year would free as much as 30 to 35 thousand hectares of agricultural lands during first years of scheme implementation. In the case of less funds available land transfer would be smaller, but not proportionally due to higher economic efficiency under more rigorous eligibility criteria. Early retirement scheme would be relatively expensive in Slovenian environment due to small farm size structure, resulting in small

land transfer per transferor. However, taking into account co-financing rate of 75–80% from European agricultural guidance and guarantee fund, all possibilities of the measure should be exploited.

Key words: agriculture / farmers / early retirement / agricultural structural policy / budgetary costs / Slovenia

UVOD

Visok delež starejših kmetov predstavlja poseben izziv za kmetijsko politiko, ko ta skuša oblikovati ukrepe za večjo učinkovitost kmetijskega sektorja. Da bi spodbudili večjo mobilnost proizvodnih dejavnikov, so številne države uvedle sheme/sisteme zgodnjega/predčasnega upokojevanja za kmete. Sistemi so se od njihovih prvih začetkov v 50 letih razvijali in prilagajali novim izzivom, njihov osnovni cilj pa ostaja vseskozi enak: spodbujanje in pospeševanje prehoda starejših kmetov iz aktivnega kmetovanja v upokojitev in s tem omogočanje oblikovanja večjih kmetij, ki jih vodijo mlajši gospodarji.

Danes različni sistemi zgodnjega upokojevanja skušajo doseči širok razpon različnih ciljev. Nekateri med njimi segajo tudi na področja regionalne, socialne in davčne politike. Na splošno pa sheme zgodnjega upokojevanja skušajo preseči nekatere bistvene socio-ekonomske in institucionalne ovire strukturnega prilagajanja proizvodnih virov v kmetijstvu. Kot glavni cilji sistemov zgodnjega upokojevanja se tako kažejo predvsem trije (OECD, 1995): strukturna prilagoditev – cilj učinkovitosti, pravičnost – dohodkovni cilj (zagotavljanje socialne varnosti starejšim) in (v zadnjem obdobju) kontrola nad obsegom proizvodnje (cilj zmanjšanja presežkov na trgu).

Namen prispevka je iskanje odgovora na nekaj zelo konkretnih vprašanj.

- Ali se v Sloveniji splača posegati po ukrepu zgodnjega upokojevanja?
- Kakšne učinke lahko pričakujemo od tega ukrepa?
- Kakšni bi bili stroški izvajanja ukrepa?
- Kakšna bi bila najbolj primerna oblika ukrepa za slovenske razmere?

Da bi lahko odgovorili na ta vprašanja, v prispevku najprej predstavljamo temeljna načela za vzpostavitev sistemov zgodnjega upokojevanja, obravnavamo socio-ekonomske značilnosti kmečkih gospodarjev in razširjenost izvajanja tega ukrepa v EU.

Največji del prispevka se nanaša na empirično analizo strukture kmetijskih gospodarstev v Sloveniji s poudarkom na kmetijah z gospodarji med 50 in 74 leti starosti, ki so pri najširšem razumevanju ukrepa zgodnjega upokojevanja posebej zanimive za proučevanje. Na osnovi te strukture in opravljene ankete o zanimanju kmetov za predvideni ukrep smo izračunali stroške izvajanja ukrepa za precejšnje število različic (scenarijev), med katerimi bi kazalo izbrati najbolj primerno za slovenske razmere.

PREGLED LITERATURE

Osnovni namen večine tradicionalnih shem zgodnjega upokojevanja kmetov je izboljšanje strukture kmetijstva s spodbujanjem mobilnosti starejših kmetov in oblikovanjem večjih ter ekonomsko vitalnejših kmetij. Problemi nizkih dohodkov, povezani z majhnimi in pogosto parcelno razdrobljenimi kmečkimi gospodarstvi, so bili pogosto omenjani kot osnovno izhodišče za postavitev programov upokojevanja. Vendar pa v zadnjem obdobju v številnih državah, ki izvajajo ukrep zgodnjega upokojevanja, na pomenu pridobiva drug cilj, in sicer zmanjšanje proizvodnje nekaterih kmetijskih proizvodov s spodbujanjem prahe ali ekstenziviranja proizvodnje, največkrat v živinoreji.

Da bi pospešile strukturno prilagoditev, številne države dajejo finančno pomoč kmetom, ki opustijo kmetovanje in se odpovedo kmetiji v korist mlajšega naslednika ali za združitev s sosednjimi kmetijami. Sheme zgodnjega upokojevanja so namenjene zelo specifični starostni

skupini – največkrat kmetom v starostni kategoriji med 55 in 65 leti. To so kmetje, ki zaradi svoje starosti običajno zelo težko najdejo drugo zaposlitev. Vendar pa je tudi v najbolj razvitih državah veliko kmetov starejših od 65 let, ki še naprej vodijo svoje kmetije, sheme zgodnjega upokojevanja pa jih ne zajamejo.

Oblika sheme zgodnjega upokojevanja se med državami razlikuje, praviloma pa vključuje opustitev kmetovanja in prenos zemlje na novega lastnika ali upravljavca. Ponekod ukrepi bolj posredno vodijo do zgodnjega upokojevanja – npr. ukrepi krčenja nasadov in programi neobdelovanja določenih nasadov, kot so vinogradi. Takšni ukrepi spodbujajo zgodnje upokojevanje in prenos zemljišč. Avstralija in Kanada nimata podobnega ukrepa zgodnjega upokojevanja za kmete kot npr. EU, izvajata pa različne programe razvoja podeželja, ki imajo širšo »kapaciteto« upravičencev. Prevladujejo finančna in strukturna merila, starostna so kvečjemu dopolnilo. Vendar tudi ti programi lahko spodbujajo zgodnje upokojevanje kmetov in združevanje manjših ali nevitalnih gospodarstev.

Za začetek devetdesetih let sta Potter in Lobley (1993) ocenila, da je bilo na območju tedanje dvanajsterice (EU) približno 28 milijonov hektarjev kmetijskih zemljišč v lasti ali upravljanju starejših kmetov. Njihova regionalna razpršenost je povsem običajna, vendar pa starejši kmetje pogosto gospodarijo na manjših in parcelno bolj razdrobljenih gospodarstvih ter dosegajo nižje dohodke od mlajših kolegov. V EU je približno tretjina kmetijskih gospodarjev v starostnem območju med 55 in 65 leti. V začetku 90 let jih je nad polovica že presegla mejo 55 let v Grčiji, Španiji, Italiji, Portugalski in na Irskem ter tudi v povprečju tedanje EU-12.

Od začetka sedemdesetih let so bile v EU uvedene tri sheme zgodnjega upokojevanja. Prva izhaja iz leta 1972 (72/160/EC) in uvaja »ukrepe, ki spodbujajo prenehanje kmetovanja in prenos kmetijskih zemljišč za namen strukturnega izboljšanja«. Druga shema je bila v veljavi od 1988 do 1991 (1096/88), njen osnovni cilj pa je bil opuščanje pridelave na zemljiščih gospodarjev, ki so se odločili za sodelovanje pri ukrepu. Pogoji za upravičence pri tej shemi so bili manj strogi, finančne spodbude pa večje. Tretjo shemo upokojevanja so začeli izvajati avgusta 1992 (2079/92) kot spremljajoči ukrep reforme skupne kmetijske politike (SKP) v letu 1992. Njen cilj je bil izboljšanje vitalnosti kmetijskih gospodarstev, pod določenimi pogoji pa so bila sproščena zemljišča uporabljena tudi za nekmetijske namene. Približno 50 % celotnih stroškov izvajanja ukrepa je pokril evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EAGGF), na območjih cilja 1 (območja z omejenimi dejavniki za kmetijsko proizvodnjo – LFA območja) pa do 75 %[*]. Za izvajanje ukrepa po tej uredbi se je odločila večina članic, izjema so bile le Nizozemska, Združeno kraljestvo in Avstrija. S časovnim zamikom se je zanj odločil tudi Luksemburg.

V tretji shemi, ki je bila v veljavi v obdobju 1992–1999, je sodelovalo okoli 205 000 kmetov in 7 500 delavcev, za mlajše kmete ali nekmetijske namene pa je bilo sproščenih skoraj 4 milijone hektarjev zemljišč, od tega več kot polovica samo v Franciji (European Commission, 1998). Relativna odzivnost je bila največja na Irskem, kjer je sodelovalo več kot 7 000 kmetov, sproščenih pa je bilo okoli 210 000 ha zemljišč.

Postopno so postajale sheme zgodnjega upokojevanja v EU širše zasnovane in manj omejevalne z vidika izpolnjevanja meril. Sproščena zemlja se npr. lahko uporabi za praho, ekološko rezervo ali pogozditev. Nadomestilo lahko prejmejo tudi delavci in družinski člani, ki so izgubili zaposlitev. Številne članice te sheme nadomeščajo ali pa vzporedno uvajajo nacionalne programe spodbujanja zgodnjega upokojevanja.

Razmeroma uspešne(jše) so sheme zgodnjega upokojevanja s posebnimi cilji, kakršne sta izvajali Finska in Švedska. Na Finskem je bilo v shemo LUEL vključeno skoraj 8 % ornih površin. Na Švedskem se je skoraj polovica rejcev, vključenih v program opuščanja prireje mleka, za to odločilo pri spodnji dopustni starostni meji 60 let. Leta 1993 je v programu sodelovalo nad 2 100 rejcev od skupaj 19 000 proizvajalcev mleka.

[*] Cilji in način financiranja se z uredbo 1257/1999 domala niso spremenili.

Na splošno se za sodelovanje v shemah zgodnjega upokojevanja odloča razmeroma majhen delež kmetov, pa še ti so v glavnem »manjši« kmetje. Izjema pri tem je le Finska, kjer je bilo povprečno sodelujoče gospodarstvo večje od nacionalnega povprečja. Iz tega lahko zaključimo, da se zdi malo verjetno, da bi ukrep zgodnjega upokojevanja vodil do zgodnejše upokojitve kmetov, ki vodijo tržno uspešne (vitalne) kmetije. Precej vprašljiva pa je tudi ekonomska upravičenost izvajanja ukrepa*.

Z izvajanjem ukrepa zgodnjega upokojevanja v obdobju 2000–2006 nadaljujejo predvsem tiste članice EU, ki so bile že v prejšnjih obdobjih razmeroma bolj uspešne (pregl. 1). Najbolj ta ukrep v programih razvoja podeželja poudarjajo v Grčiji, Španiji in na Portugalskem (članice z najbolj razdrobljeno kmetijsko strukturo in zelo velikim deležem starejših gospodarjev), precej pa od njega pričakujejo tudi v Franciji in na Irskem. Manj svežih sredstev zanj je predvidenih na Danskem, ostale članice pa sredstva za ukrep zgodnjega upokojevanja v tem obdobju namenjajo predvsem zaradi v preteklosti dogovorjenih obveznosti.

Preglednica 1. Razširjenost ukrepa zgodnjega upokojevanja v državah EU (Rural development ..., 2000; OECD, 1995)
Table 1. Early retirement schemes in EU

Članica / Member State	Izvajanje ukrepa / Measure implemented 2000–2006	Izvajanje ukrepa v obdobju / Measure implemented during 1992–1999	Predvideni stroški ukrepa / Projected costs 2000–2006	Sofinanciranje EU / Co-financing of EU
Avstrija / Austria	/	/		
Belgija / Belgium	le nadaljevanje iz predhodnega obdobja / only continuation from previous period	✓		
Danska / Denmark	✓	✓	10 mio €	50 %
Finska / Finland	?	✓		
Francija / France	✓	✓	380,2 mio €	42 %
Grčija / Greece	✓	✓	1 150 mio €	30 %
Irska / Ireland	✓	✓	693 mio €	53 %
Italija / Italy	/	✓		
Nemčija† / Germany	/	✓		
Nizozemska / Netherlands	/	/		
Portugalska / Portugal	✓	✓	69,8 mio €	75 %
Španija / Spain	✓	✓	453,6 mio €	50–75 %‡
Švedska / Sweeden	/	✓		
Združeno kraljestvo United Kingdom	/	/		

MATERIAL IN METODE DELA

V empirični del analize smo zajeli vsa tista kmetijska gospodarstva, zajeta s popisom kmetijskih gospodarstev v letu 2000, na katerih je bil gospodar ob popisu star med 50 in 74 leti (SURS, 2001). Skupaj je bilo takih kmetij 55 836. Podatki s teh kmetij, ki bi bili ob vzpostavitvi sistema zgodnjega upokojevanja v Sloveniji verjetno upoštevani kot ključno merilo, so bili

* Neposredni stroški izvajanja ukrepa so izplačila kmetom, ki prenehajo kmetovati. Na drugi strani koristi vključujejo izboljšave zaradi učinkovitejše rabe sproščenih proizvodnih dejavnikov (predvsem zemljišč) – pogosto gre tudi za njihov umik iz kmetijskega sektorja – in izboljšanje možnosti za mlajše kmete.

† Le finančna pomoč za izmenjavo zemlje – zaokroževanje parcel.

‡ Odvisno od regije.

natančneje obdelani. Iz njih lahko ocenimo zgornjo mejo števila kmečkih gospodarjev, ki bi se potencialno lahko vključili v sistem zgodnjega upokojevanja, ter potencialno prenesena kmetijska zemljišča v uporabi (KZU) teh kmetij. Ker je kmetij, ki izpolnjujejo običajno postavljena velikostna merila (merjena v ha KZU) v Sloveniji razmeroma malo, smo pripravili tudi različice izračunov za primere postavitve nižjih pragov za vključitev v sistem zgodnjega upokojevanja. Ti so kot različice/scenariji upoštevani tudi pri finančnem ovrednotenju morebitnega izvajanja ukrepa.

Opredelitev analiziranih različic

Analizo smo opravili za različice, ki upoštevajo zgolj velikost KZU posameznih starostnih kategorij gospodarjev (zemljiške različice), ter za 4 potencialno zanimive različice hkratnega upoštevanja dveh velikostnih kriterijev za kmetije – površine KZU in ESU* velikosti –, s katerimi povzemamo za Slovenijo verjetno najzanimivejši razpon razvrščanja kmetij po obeh merilih, kakršen se zdi zanimiv za morebitno izvedbo ukrepa. Ker slednje vsebujejo tudi merilo ekonomske velikosti, smo jih s skupnim imenom imenovali ekonomske. Obravnavali smo naslednje:

- Izključujoča ali stroga ekonomska (E5-8): pogoj za vključitev 5 ha KZU in ekonomsko razmeroma visok prag kmetijske proizvodnje na kmetiji (8 ESU). To je sorazmerno »trda« različica, ki bi bila mogoče zanimiva predvsem v prvih letih izvajanja ukrepa zgodnjega upokojevanja (v primeru velikega zanimanja ob prenizkih proračunskih virih za izvajanje ukrepa). Daje razmeroma velike učinke glede na porabljena sredstva.
- Zmerna ekonomska (E5-2): pogoj za vključitev 5 ha KZU, vendar ekonomsko razmeroma nizek prag kmetijske proizvodnje na kmetiji (2 ESU). Poudarek daje povečevanju zemljiške posesti kmetij v rokah mlajših gospodarjev.
- Komercialna ekonomska (E3-8): pogoj za vključitev 3 ha KZU, vendar ekonomsko razmeroma visok prag kmetijske proizvodnje na kmetiji (8 ESU). Prednost daje prenosu in oblikovanju ekonomsko vitalnih ali – skozi daljše obdobje – profesionalnih (»komercialnih«) kmetij.
- Blaga ekonomska (E3-2): pogoj za vključitev 3 ha KZU in ekonomsko razmeroma nizek prag kmetijske proizvodnje na kmetiji (2 ESU). Rešuje predvsem socialne probleme na podeželju.

Za vsako različico smo iz podatkov popisa izračunali število potencialnih kandidatov (gospodarjev, ki izpolnjujejo postavljena merila) in površino kmetijskih zemljišč v njihovi uporabi (ta bi bila potencialno sproščena). Na tej podlagi smo ocenili finančne posledice izvajanja ukrepa. Zaposlitveni status gospodarjev smo upoštevali le pri zemljiških različicah.

Izračuni stroškov izvajanja ukrepa temeljijo na nekaterih precej grobih predpostavkah. Za zaposlene in upokojene izven kmetijstva smo predpostavili, da imajo v povprečju nizko stopnjo poklicne kvalifikacije, ki se odrazi v povprečno razmeroma nizkih osebnih prejemkih (plačah ali pokojninah). Zato smo zanje pri oceni stroškov izvajanja ukrepa obračunavali le rento za oddano zemljišče, ne pa tudi pavšalnega zneska (ta naj bi bil približno enak prejemkom pred odločitvijo za vstop v sistem zgodnjega upokojevanja). Pokojnine, ki izhajajo iz kmečkega zavarovanja, so praviloma precej nižje, zato smo za upokojence iz kmetijstva kot strošek izvajanja ukrepa obračunavali polovični pavšalni znesek. Za kmete smo oba dela rente obračunali v celoti, za ostale statuse gospodarjev pa 2/3 pavšalnega zneska in celotno rento, ki izhaja iz oddanih zemljišč (pregl. 2).

* Za podrobno razlago glej Kavčič, 2002.

Preglednica 2. Obračunani stroški izvajanja ukrepa zgodnjega upokojevanja odvisno od statusa prenosnika (v € letno)
Table 2. Appropriation costs for early retirement scheme, based on transferor status

Status	1	2	7	8	ostali / other
Pavšalni znesek na kmetijo Lump sum per farm	4500			2250	3000
Znesek na ha prenesene KZU Payment per ha of UAA transferred	350	350	350	350	350

1 = kmet / farmer, 2 = zaposlen izven kmetijstva / employed outside agriculture, 7 = upokojenec izven kmetijstva / retired non-agriculture, 8 = upokojenec iz kmetijstva / retired from agriculture

Odzivnost kmetov na morebitno uvedbo ukrepa smo ocenili s pomočjo kratke ankete, ki smo jo izvedli v okviru enodnevnega izobraževalnega seminarja za govedorejce v regiji, usmerjeni predvsem v prirejo mleka. Vzorec anketiranih gospodarjev tako ni naključen, zato moramo pridobljene odgovore jemati z nekaj rezerve, vseeno pa gre za informacije, ki nakazujejo pričakovani odziv gospodarjev na morebitno uvedbo ukrepa.

REZULTATI IN RAZPRAVA

Rezultate je treba proučevati skozi časovno dinamiko. Ob tem kaže upoštevati predvsem prehajanje med statusi: iz 2 v 7 (zaposleni ⇨ upokojeni izven kmetijstva) ter iz 1 v 8 (kmetje ⇨ upokojenci iz kmetijstva) ter običajno ožanje starostne piramide proti višji starosti.

Zemljiške različice

Iz pregl. 3 vidimo, da bi se po primerljivih kriterijih, kot veljajo v EU (predvsem Irska; glej npr. ERS2, 2000), v sistem zgodnjega upokojevanja v Sloveniji kot prenosnik kmetije lahko vključilo le 7 398 gospodarjev. Gospodarji na ostalih kmetijah so po teh kriterijih prestari in/ali razpolagajo s premajhnimi površinami KZU.

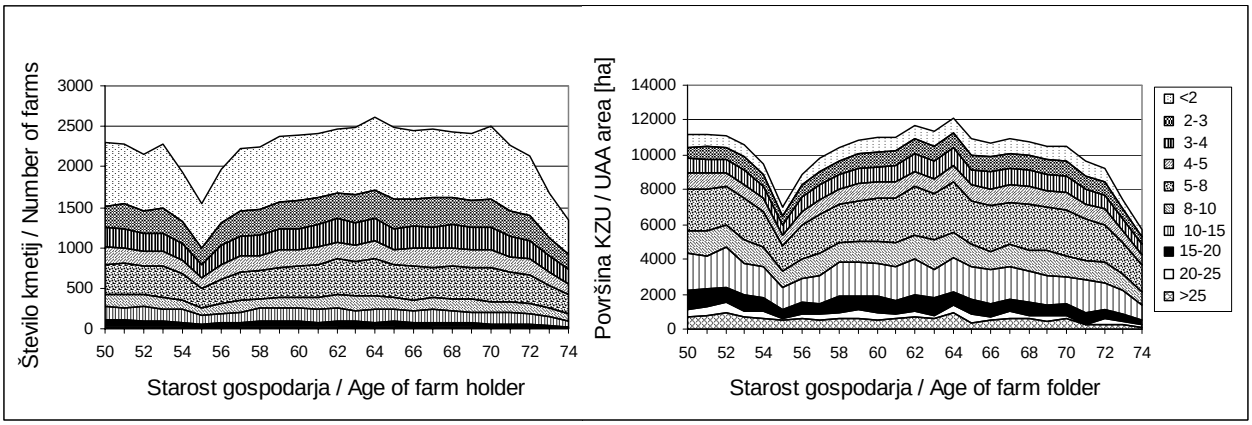
Preglednica 3. Velikostna struktura kmetij (ha KZU) odvisno od starosti gospodarja (SURS, 2002)
Table 3. Farm size structure (UAA in ha) in relation to age of farm holder

Starost gospodarja Age of farm holder	Skupaj Total	Velikost kmetije v ha KZU / Farm size in ha UAA					
		0–<2	2–<3	3–<5	5–<10	10–<15	≥15
< 35 let / years	4 487	777	502	847	1 407	586	368
35–44 let / years	13 222	2 817	1 616	2 627	3 747	1 404	1 011
45–54 let / years	19 979	5 084	2 738	4 167	5 194	1 725	1 071
55–64 let / years	20 942	5 896	3 146	4 502	**5 136**	**1 495**	**767**
≥ 64 let / years	27 706	8 439	4 250	5 985	6 569	1 716	747
Skupno / Total	86 336	23 013	12 252	18 128	22 053	6 926	3 964

Tudi med potencialnimi prevzemniki kmetij, ki so že gospodarji na svoji kmetiji, je ustreznih kandidatov razmeroma malo – gospodarjev do 50 let starosti je okoli 28 000, od tega mlajših od 45 let okoli 18 000, mlajših od 40 let pa le okoli 11 000.

Že iz te zelo grobe analize je razvidno, da bi kazalo razmišljati o slovenskim razmeram prilagojenem sistemu zgodnjega upokojevanja. Ob poznavanju značaja slovenskih kmetov pa je

realno razmišljati o sistemu zgodnjega upokojevanja predvsem v povezavi s programi mladih kmetov – največkrat kot potencialno zanimivo možnostjo za gospodarje srednjih ali zrelih let, da kmetije predajo svojim naslednikom. Če naslednikov nimajo in ni izgleda, da bi se za njihove kmetije zanimal kdo izmed ožjih sorodnikov, pa bi predvsem pri kmetih z zaposlitvijo tudi izven kmetijstva pričakovali precejšnje zanimanje za možnost zgodnjega upokojevanja in oddajo kmetijskih zemljišč, ki bi ob uspešnem izvajanju ukrepa v začetnih letih postopoma še naraščalo. Podrobnejša analiza podatkov popisa kmetijskih gospodarstev v letu 2000 (slika 1) potrjuje tezo, da kaže dobro premisliti pri postaviti velikostne meje kmetij*, ki bi se lahko vključile v ukrep.



Slika 1. Število kmetij in njihova površina pri različno strogem kriteriju zemljiških različic.
Figure 1. Number of eligible farms and the corresponding area of transferred land under different minimum land size criteria scenarios.

S slike 1 vidimo, da se število potencialnih kmetij prepolovi že pri meji 3 ha KZU, pri 4 ha KZU pade na tretjino, pri 5 ha KZU pa na četrtino (vseh kmetijskih gospodarstev, na katerih je bil izveden popis), to je na vrednost nekaj nad 800 kmetij z gospodarjem določene starosti. Starostna struktura gospodarjev znotraj območja, ki je za ukrep posebej zanimiva†, je dokaj enakomerna, izrazito odstopanje navzdol je opaziti le pri številu kmetij z gospodarji, starimi okoli 55 let (leta 2000), kar seveda sovpada s koncem 2. svetovne vojne, ko je bilo na podeželju manj novorojenih otrok. Pri oceni finančnih posledic uvedbe ukrepa v letu 2003 ali kakšno leto pozneje je to manjše število seveda potrebno upoštevati, ukrep pa bo tedaj zanimiv tudi že za gospodarje, ki so na slikah prikazani kot gospodarji v zgodnjih petdesetih letih.

Mejo 10 ha KZU dosega približno 10 % kmetij z gospodarji v proučevanem območju, če pa mejo prestavimo na ekonomsko zanimivejšo (višjo) raven, pa lahko kmetije, ki bi se po nekajletnem izvajanju ukrepa morebiti nanovo vključevale vanj, preštevamo že v desetinah.

Z vidika agrarno-politično zaželene spremembe velikostne strukture zanimivejši podatek od števila gospodarjev, za katere bi bil ukrep lahko zanimiv, so sproščena kmetijska zemljišča, ki bi bila dostopna mlajšim gospodarjem. S tega vidika je prenos večje kmetije na prevzemnika seveda zanimivejši kot po površini ustreznega števila manjših kmetij. Zato nekritičen pogled na sliko 1 lahko zavede. Če to zelo pomembno dejstvo za začetek zanemarimo, vidimo, da po

* Enako velja tudi za zgornjo mejo starosti, pri kateri bi bila možna vključitev v sistem, nenazadnje pa tudi za starostno mejo, do katere bi prenosnik prejemal rento. Preostre omejitve – kakršne so praksa večine članic EU, ki izvajajo ukrep zgodnjega upokojevanja, čeprav uredba Sveta 1257/1999 tega eksplicitno ne zahteva oziroma celo dopušča podaljšano izplačevanje – zaradi razlik v sistemu in praksi pokojninskega zavarovanja ter zaradi nanovo vpeljanega ukrepa bi pomenile normativno oviranje želenega procesa – prestrukturiranja kmetij.

† Zanimivo ni le območje od 55 let navzgor – zaradi proučevanja učinkov skozi daljše obdobje nas zanimajo tudi kmetije, ki bi se v sistem zgodnjega upokojevanja potencialno vključile čez nekaj let.

številu pomemben delež kmetij najnižjih velikostnih razredov gospodari z razmeroma majhnim deležem skupnih kmetijskih površin. Te z vidika prestrukturiranja nikakor niso nezanimive, saj precejšnjemu delu le-teh brez prenosa na gospodarja z večjimi površinami grozi zaraščanje. Kljub temu pa nam slika 1 nakazuje nekatere možnosti prestrukturiranja slovenskega kmetijstva v razmeroma kratkoročnem obdobju. Ob upoštevanju zagotovo omejenih finančnih možnosti za izvajanje ukrepa bodo učinki kratkoročno največji, če bo ukrep usmerjen na kmetije srednjega velikostnega razreda (večjih je premalo, da bi se lahko usmerili le nanje, seveda pa ukrep teh ne sme zaobiti).

Kmetije z nad 5 ha KZU (slovensko povprečje; na sliki 1 smo videli, da ga dosega le okoli četrtina vseh kmetij) obdelujejo okoli 2/3 vseh kmetijskih zemljišč. Pri meji 3 ha KZU (okoli polovica vseh kmetij) pa zajamemo že več kot 4/5 vseh KZU. Znotraj tega območja najbrž lahko iščemo spodnjo velikostno mejo kmetije, ki bi veljala ob uvajanju ukrepa zgodnjega upokojevanja. Sčasoma pa bi morali s finančnimi spodbudami pritegniti tudi (naj)manjše kmetije, kar bi lahko dosegli s postopnim zmanjševanjem velikosti kmetijskih zemljišč, ki jih obdeluje posamezna kmetija*.

Natančnejša proučitev slike 1 nam pove, da na več kot polovici vseh KZU gospodarijo kmetije velikostnega razreda med 5 in 15 ha KZU (več kot četrtini pa s 5–8 ha KZU), ki jih je po številu manj kot 30 %. Posamezna generacija gospodarjev upravlja z okoli 10 000 ha KZU. Če bi vsaj četrtino teh vsako leto uspeli z ukrepom zgodnjega upokojevanja† prenesti na mlajše kmete, bi zagotovo lahko bili z doseženim zadovoljni. Ob zadostnih finančnih sredstvih v prvih letih po njegovi uvedbi pa kaže računati na večje učinke, saj bi o ukrepu razmišljali gospodarji širšega starostnega razpona. Če bi se ukrep "prijel", bi seveda morali računati tudi na legitimno špekuliranje določenega manjšega deleža gospodarjev, ki se približujejo 55 letom starosti.

Postavitev velikostne meje na visoko raven bi možnost prenosa gospodarjenja s kmetijskimi zemljišči zelo omejil. Meja na 15 ha KZU bi zajela že manj kot petino kmetijskih zemljišč.

Če se odločimo za površino KZU kot ključno merilo za vstop v sistem zgodnjega upokojevanja, lahko računamo na finančno breme za njegovo izvajanje v višini do največ 4 mio € pri meji 8 ha KZU, 6 mio € pri meji 5 ha KZU ali celo do 10 mio € pri meji 2 ha KZU (slika 2). Gre za vrednosti na posamezno "generacijo" pri 100 % zanimanju za ukrep, ki jih je seveda za povprečno leto (šele nekaj let po vpeljavi ukrepa) potrebno pomnožiti z obdobjem izplačevanja rente. Če bi bila meja postavljena na 5 ha KZU in bi bilo obdobje izplačevanja npr. največ 15 let, bi to naneslo kar 87 mio €, pri največ desetletnem izplačevanju pa do 57 mio €.

Opisane vrednosti so seveda daleč nad realno pričakovanimi in realno razpoložljivimi, saj tudi v primeru »življenjsko« zastavljenega ukrepa nikakor ne gre pričakovati odzivnosti nad 50 %, najbrž celo ne nad 30 %‡. Toliko manjša pa bodo seveda tudi potrebna sredstva. Če računamo na (realno zelo visoko) 40 % uspešno odzivnost upravičencev z izpolnjenimi pogoji, se stroški pri meji 5 ha KZU zmanjšajo na 23 do 35 mio € letno – tolikšne bi bile obveznosti nekaj let po začetku izvajanja ukrepa. Obveznost v prvih letih pa bi bila občutno manjša zaradi nezanimivosti ukrepa za gospodarje, ki se približujejo zgornji starostni meji za vključitev v ukrep (če bi bila ta postavljena na 70 let starosti, ne moremo pričakovati večjega zanimanja pri kmetih, ki so se tej starosti že zelo približali, četudi bi rento lahko prejemali npr. do 75 leta).

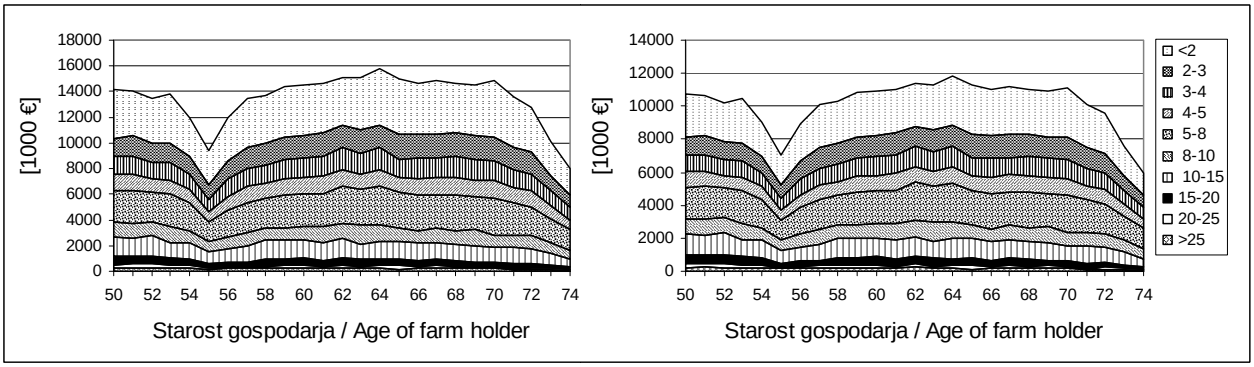
---

* Omenili smo že, da se na začetku kaže osredotočiti na nekoliko večje kmetije predvsem zaradi ugodnejšega razmerja med razpoložljivimi finančnimi viri in iz njih izhajajočimi kratkoročnimi učinki.

† Kot dodaten učinek izvajanja tega ukrepa poleg rednega prenosa, ki poteka po »naravni« poti brez finančnih podpor.

‡ Številni potencialno zainteresirani prenosniki ne bodo našli interesenta za prevzem njihovih zemljišč. Tradicija bo na začetku močno zavirala odločitev za opustitev kmetovanja tudi, če bodo vsi racionalni razlogi govorili temu v prid. Neurejene zadeve na področju zemljiške knjige bodo močno zmanjšale praktično dostopnost ukrepa. Dolgoročnih zakupnih pogodb za zemljišča je v Sloveniji razmeroma malo, njihovo sklepanje na novo pa bo v prihodnje otežkočeno.

Znižanje upoštevanega pavšalnega zneska za tretjino izhodiščne vrednosti bi stroške izvajanja ukrepa zmanjšalo za slabo četrtino (desna stran slike 2).



Slika 2. Stroški izvajanja ukrepa zgodnjega upokojevanja pri zemljiških različicah* ob predpostavki 100 % odzivnosti upravičencev.

Figure 2. Costs of early retirement scheme for different minimum land size criteria scenarios under assumption of full response of eligible farmers (right side: lump sum reduced for one third – simulation of transferor employment status).

Ekonomske različice

Merilo razvrščanja kmetij po gospodarski moči, izraženi z ESU (European Economic Size Unit, za podrobnejšo razlago glej Kavčič, 2002), je uporabljeno predvsem za namen statistične analize, pri samem izvajanju ukrepa zgodnjega upokojevanja pa bi ga bilo nujno nadomestiti z merilom, ki bolje povzema potencial doseganja dohodka na posamezni kmetiji.

Preglednica 4. Velikostna struktura kmetij (v ESU) odvisno od starosti gospodarja (SURS, 2002)

Table 4. Farm size strucure (in ESU) in relation to age of farm holder

Starost gospodarja Age of farm holder	Skupaj Total	Velikost kmetije v ESU / Farm size in ESU				
		0–<2	2–<4	4–<8	8–<16	≥16
< 35 let / years	4 487	1 687	1 177	851	496	276
35–44 let / years	13 222	5 411	3 313	2 409	1 355	734
45–54 let / years	19 979	8 807	5 274	3 421	1 661	816
55–64 let / years	20 942	10 074	5 635	3 403	**1 277**	**553**
≥ 64 let / years	27 706	14 729	7 274	3 816	1 391	496
Skupno / Total	86 336	40 708	22 673	13 900	6 180	2 875

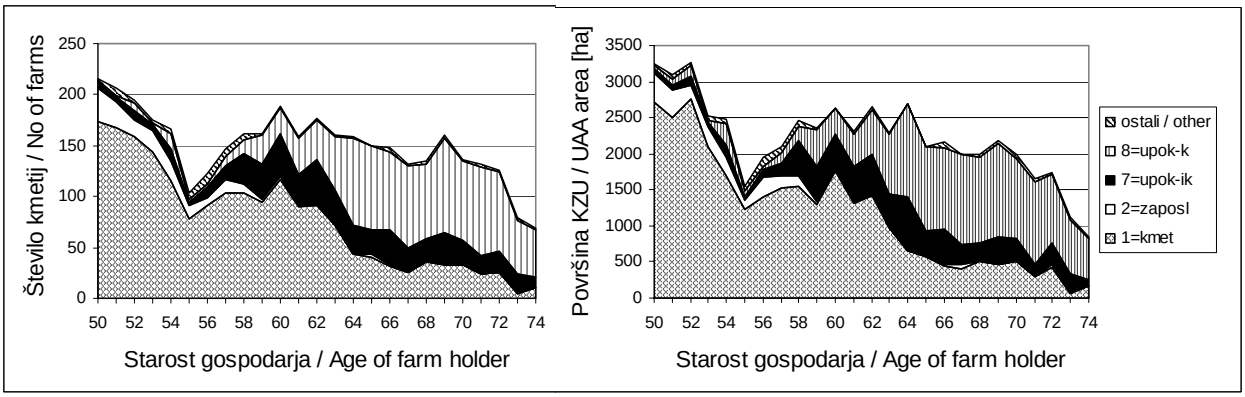
Velikostna struktura kmetij, merjena z grobim kazalnikom ekonomske moči (ESU), je še bistveno slabša kot v primeru, da jo merimo s hektari KZU. Če bi se strogo držali načela, da mora prenosnik kmetije dosegati pomemben delež dohodka iz kmetijske dejavnosti, bi bilo potencialnih kandidatov za vključitev v sistem zgodnjega upokojevanja še veliko manj kot ob upoštevanju zgolj merila KZU.

* Pri različici na desni strani so pavšalni zneski zmanjšani za tretjino – gre za simulacijo upoštevanja zaposlitvenega statusa prenosnikov.

Ker je ekonomska moč kmetije vedno kvečjemu dopolnilno merilo (in ne osnovno ali edino) za vključitev v sistem zgodnjega upokojevanja, ga vedno obravnavamo vzporedno z velikostjo kmetije, merjene s površino KZU*.

Zaradi podobnosti rezultatov izključujoče in komercialne različice na eni strani ter zmerne in blage različice na drugi strani v prispevku prikazujemo podrobnejše rezultate le za prvo iz vsake primerljive skupine.

Z izključujočo različico bi spodbudili predvsem prevzem kmetij s strani naslednikov – torej generacijsko zamenjavo znotraj obstoječih kmetij.



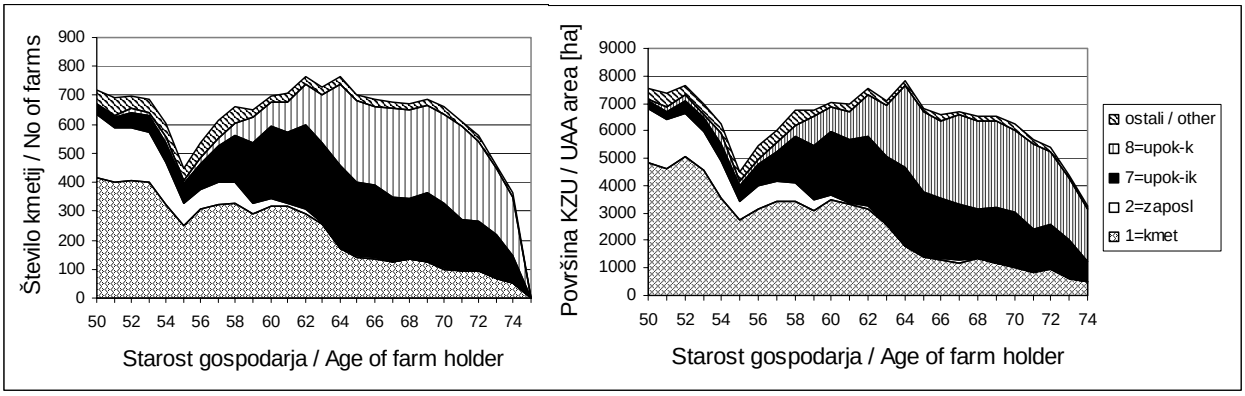
Slika 3. Število kmetij in površina KZU kmetij s pogoji za izključujočo različico.
Figure 3. Number of eligible farms and the corresponding area of transferred land under exclusive economic scenario.

Za ukrep bi se vsako leto lahko odločilo le do 150 kmetij-gospodarjev, v prvih letih izvajanja ukrepa pa seveda nekajkrat toliko. Zato bi ukrep omogočal le razmeroma skromen prenos kmetijskih zemljišč v roke mlajših gospodarjev (pri zelo optimistični oceni do 2000 ha KZU letno, prva leta izvajanja ukrepa seveda nekajkrat več). Ker bi se zanj največkrat odločili po sistemu prenosnik-prevzemnik je član istega gospodinjstva, ukrep ne bi pomembneje prispeval k izboljšanju danes tako razdrobljene velikostne strukture slovenskih kmetij.

V nasprotju z izključujočo (in komercialno) različico je pri zmerni (in blagi) različici zapostavljen ekonomski vidik ali natančneje ekonomska zanimivost prevzema sproščenih zemljišč, zato bi ob njeni uveljavitvi lahko pričakovali velike težave pri iskanju zainteresiranih prevzemnikov sproščenih zemljišč†. Če upoštevamo te vidike, se zdi, da bi bil odziv ali bolje uspešnost sklepanja prenosno/prevzemnih pogodb v primerjavi s številom prenosnikov, ki bi izpolnjevali zahtevana merila, razmeroma skromna. V primeru vključitve države/Sklada kmetijskih zemljišč kot (predvidoma začasnega) posrednika pri izvajanju ukrepa pa bi obstajala precejšnja nevarnost, da zemljišča z manjšim proizvodnim potencialom ali s kakršnokoli omejitvijo obratoslovnega značaja izpadejo iz proizvodnje in potegnejo – če jih želimo ubraniti pred nenadzorovanim zaraščanjem – za sabo precej dodatnih proračunskih stroškov.

* Ukrep zgodnjega upokojevanja je vedno povezan samo s kmetijskimi zemljišči. Gozdne in druge morebiti gospodarsko zanimive površine niso podvržene nikakršnim postopkom, povezanim z izvajanjem ukrepa, čeprav niso nevtralne z vidika doseganja dohodka prizadetih kmetij.

† V še večji meri to velja za vse zemljiške različice, ki kriterija ekonomskega potenciala kmetij-zemljišč sploh ne upoštevajo.

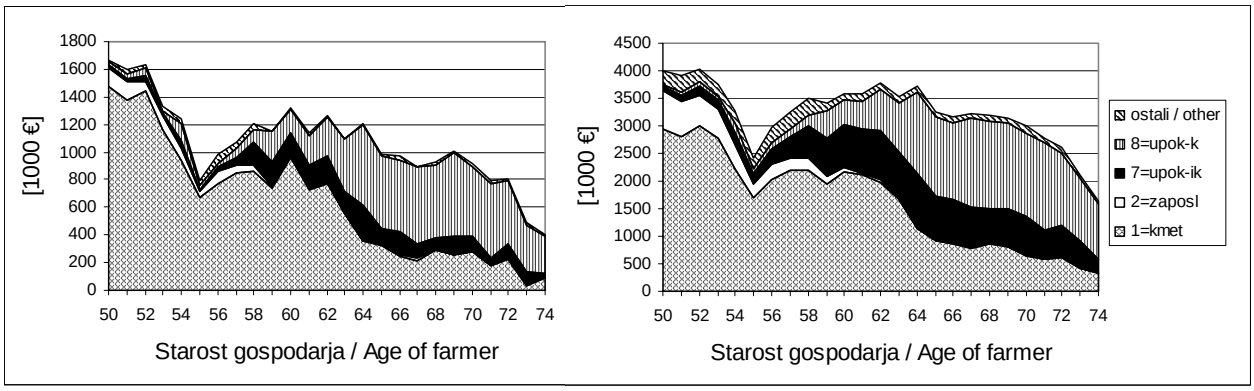


Slika 4. Število kmetij in površina KZU kmetij s pogoji za zmerno različico.
Figure 4. Number of eligible farms and the corresponding area of transferred land under moderate economic scenario.

Ob sprostitvi merila ekonomske velikosti na razmeroma skromna 2 ESU (približno 0,5 mio SIT standardnega pokritja) bi se število gospodarjev, ki bi dosegali merila za vključitev v sistem zgodnjega upokojevanja, povečalo za 4–5 krat. Ukrep bi v večji meri postal zanimiv tudi za zaposlene, predvsem pa za upokojene, ki sicer že prejemajo pokojnino, vendar ob tem na razmeroma velikih kmetijah še vedno tudi kmetujejo. Te kmetije so usmerjene predvsem v manj intenzivne dejavnosti (na to navaja nizka vrednost ESU v primerjavi z obdelovanimi zemljišči).

Ker gre za povečanje števila potencialnih kmetij s kmetijami manjše ekonomske velikosti, je povečanje potenciala sproščenih zemljišč manjše od povečanja števila gospodarjev, ki izpolnjujejo merila (finančno neugoden vidik – glej v nadaljevanju).

Če bi se odločili za izvedbo zmerne različice, bi vsekakor kazalo ukrep naravnati tako, da bi bil privlačen tudi za že upokojene. Z morebitnim podaljšanim izplačevanjem rente prenosniku (do 70–75 leta starosti – odvisno od vstopne starosti) bi s takšnim pristopom lahko precej pospešili strukturne spremembe, vendar bi morali ob tem poiskati tudi izviren način preprečitve zaraščanja sproščenih zemljišč ali poiskati dovolj ekonomsko privlačen način prevzema zemljišč na območjih z omejenimi dejavniki za kmetijsko proizvodnjo.



Slika 5. Ocena stroškov izvajanja ukrepa zgodnjega upokojevanja pri izključujoči in zmerni različici ob predpostavki 100 % odzivnosti upravičencev.
Figure 5. Costs of early retirement scheme for exclusive (left) and moderate (right) economic scenarios under assumption of full response of eligible farmers.

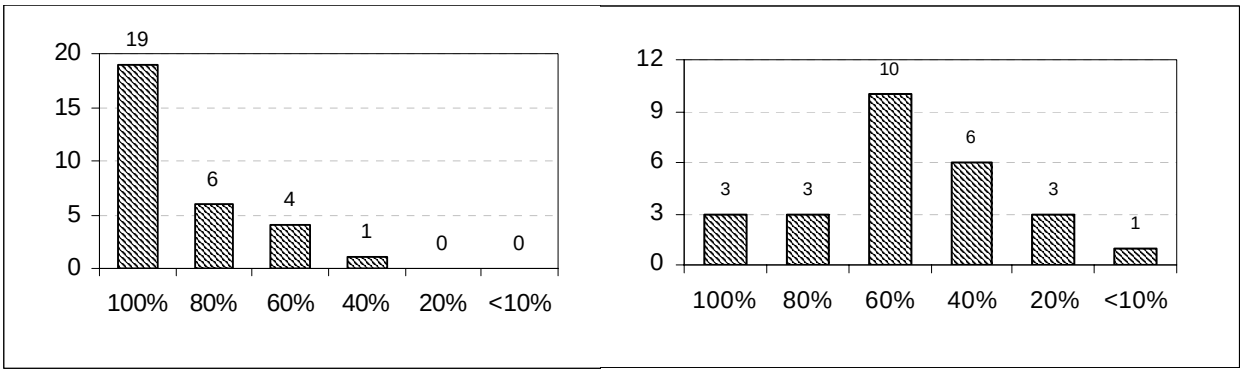
Pri izključujoči različici bi bili proračunski stroški razmeroma nizki, za posamezno starostno kategorijo gospodarjev le med 1 in 1,2 mio € letno v primeru 100 % odziva (slika 5). Nekaj let po vpeljavi ukrepa bi tako letni stroški izvajanja ukrepa pri 15 letnem obdobju izplačevanja rente znašali med 15 in 18 mio €. Nižja odzivnost gospodarjev, ki bi jim bil ukrep namenjen, bi seveda pomenila ustrezno nižje stroške izvajanja ukrepa. Najbrž pa pri strožjih pogojih za vključitev v sistem lahko pričakujemo relativno višjo odzivnost potencialnih upravičencev, če bi ti uspeli pridobiti tudi prevzemnika za sklenitev pogodbe o prevzemu.

Pri 50 % odzivnosti gospodarjev-prenosnikov bi letni stroški izvajanja ukrepa pri izključujoči različici znašali med 8 in 10 mio € pri 15 letni renti oziroma med 5 in 6 mio € pri 10 letni renti. Z ukrepom bi si razmeroma soliden vir dohodka pridobili predvsem čisti kmetje.

Odločitev za zmerno različico bi pomenila precej lažjo dostopnost ukrepa in s tem bistveno širšo populacijo potencialnih upravičencev. Stroški te različice bi bili v primerjavi z izključujočo različico 2–3 krat večji (pričakovana odzivnost je zaradi manjšega ekonomskega potenciala nižja). Kot vidimo iz primerjave slik 3 in 4, pa prenesena površina ne bi bila sorazmerno večja, ampak bi bil ta učinek precej manjši.

Rezultati ankete o primernosti ukrepa zgodnjega upokojevanja za Slovenijo

Skoraj polovica vprašanih je izrazila odločenost, da bi se za ukrep odločila, nadaljnja četrtina anketiranih pa bi to storila z veliko verjetnostjo. Preostala četrtina na vprašanje ni odgovorila (slika 6). Vsekakor torej lahko sklepamo, da bi bil ukrep zgodnjega upokojevanja zanimiva možnost za marsikatero kmetijo.



Slika 6. Odgovori na vprašanje o verjetnosti odločitve za vključitev v sistem zgodnjega upokojevanja – aktualnost ukrepa za anketirane kmetije (levo) in za upravičence na ravni države (desno).

Figure 6. Questionnaire answers about probability to participate in early retirement scheme – its suitability for holders interviewed (left) and for eligible farmers at national level (right).

Tudi na vprašanje o verjetnosti dejanske odločitve za ukrep zgodnjega upokojevanja s strani tistih, ki bi za to imeli priložnost, smo dobili odgovore v prid precejšnjemu zanimanju zanj. Na vprašanje sta odgovorili 2/3 sodelujočih, anketirani pa ocenjujejo, da bi ponujeno možnost izkoristila vsaj polovica kmetov.

Na podlagi pridobljenih anketnih rezultatov in ob upoštevanju značilnosti vzorca lahko zaključimo, da bi bil ukrep zanimiv za tretjino do polovico slovenskih kmetij. Kot najbolj realno opcijo, s katero smo računali pri projekciji stroškov izvajanja ukrepa, smo zato upoštevali 40 % odzivnost kmetov.

Primerjava stroškov in učinkov zemljiških in ekonomskih različic

Preglednica 5. Ocenjen zemljiški potencial in stroški posameznih različic ukrepa zgodnjega upokojevanja* (podrazličici 15 letnega in 10 letnega izplačevanja rente)

Table 5. Projected land potential and costs for different early retirement scheme scenarios (first row: payments received 15 years, second row: payments received 10 years)

Merilo za vključitev v sistem Eligible criteria	Število upravičencev No of eligible farmers	Skupna površina Total land transferred	Povprečni letni stroški izvajanja ukrepa pri odzivnosti Average costs per year at response rate						Povpr. stroški prenosa Average transfer costs
			100 %	50 %	40 %	30 %	20 %	10 %	
		ha	mio €						€ ha^{-1}
≥ 25 ha	229	8 479	3,0	1,5	1,2	0,9	0,6	0,3	348
	155	6 086	2,0	1,0	0,8	0,6	0,4	0,2	329
≥ 20 ha KZU	451	13 361	5,7	2,8	2,3	1,7	1,1	0,6	424
	299	9 252	3,8	1,9	1,5	1,1	0,8	0,4	406
≥ 15 ha KZU	1 134	24 993	12,8	6,4	5,1	3,8	2,6	1,3	512
	767	17 234	8,7	4,3	3,5	2,6	1,7	0,9	502
≥ 10 ha KZU	3 406	52 076	32,5	16,3	13,0	9,8	6,5	3,3	624
	2 262	35 055	21,6	10,8	8,6	6,5	4,3	2,2	617
≥ 8 ha KZU	5 539	71 054	48,8	24,4	19,5	14,6	9,8	4,9	686
	3 688	47 761	32,5	16,2	13,0	9,7	6,5	3,2	680
≥ 5 ha KZU	11 249	107 088	87,1	43,5	34,8	26,1	17,4	8,7	813
	7 398	71 237	57,4	28,7	23,0	17,2	11,5	5,7	806
≥ 4 ha KZU	14 268	120 561	105,4	52,7	42,1	31,6	21,1	10,5	874
	9 328	79 850	69,1	34,5	27,6	20,7	13,8	6,9	865
≥ 3 ha KZU	18 176	134 107	127,7	63,8	51,1	38,3	25,5	12,8	952
	11 900	88 774	83,8	41,9	33,5	25,1	16,8	8,4	944
≥ 2 ha KZU	23 078	146 190	154,0	77,0	61,6	46,2	30,8	15,4	1053
	15 046	96 529	100,7	50,3	40,3	30,2	20,1	10,1	1043
≥ 5 ha KZU in	2 263	33 442	18,2	9,1	7,3	5,4	3,6	1,8	543
/ and ≥ 8 ESU	1 538	23 005	12,8	6,4	5,1	3,8	2,6	1,3	557
≥ 3 ha KZU in	2 474	34 278	18,8	9,4	7,5	5,7	3,8	1,9	549
/ and ≥ 8 ESU	1 681	23 570	13,3	6,6	5,3	4,0	2,7	1,3	564
≥ 5 ha KZU in	9 984	99 076	57,3	28,7	22,9	17,2	11,5	5,7	579
/ and ≥ 2 ESU	6 563	65 901	39,1	19,6	15,6	11,7	7,8	3,9	594
≥ 3 ha KZU in	13 554	113 429	68,4	34,2	27,3	20,5	13,7	6,8	603
/ and ≥ 2 ESU	8 923	75 369	46,6	23,3	18,7	14,0	9,3	4,7	619

Za lažjo izbiro med vsemi obravnavanimi možnostmi je v pregl. 5 prikazana sintezna primerjava le-teh. Za vsako možnost so najprej navedene iz podatkov ali izračunov izhajajoče vrednosti za podrazličico 15-letnega obdobja izplačevanja rente, v naslednji vrstici pa za podrazličico 10-letnega obdobja izplačevanja rente. Pri drugi podrazličici se krog zainteresiranih upravičencev seveda zoži, s čimer se zmanjša tudi potencial prenosa zemljišč na mlajše gospodarje. Odrezana je prav starostna kategorija 65–69 let, ki je najbolj potrebna pomoči in pomladitve delovne sile, zato za prvo – npr. šestletno – obdobje izvajanja ukrepa priporočamo izvedbo podaljšanega izplačevanja rente. Kasneje bi lahko obdobje izplačevanja rente postopno skrajševali, seveda le za tiste, ki bi se na novo vključili v shemo zgodnjega upokojevanja. Za pregledno izvajanje ukrepa bi ti pogoji morali biti znani precej vnaprej. Namera postopnega skrajševanja obdobja izplačevanja rente bi lahko pomenila dodatno spodbudo, da se starejši

* Razlika v stroških, ki izhaja iz razlik v statusu gospodarja, je upoštevana le pri ekonomskih različicah. Stroški zemljiških različic so zato nekoliko precenjeni. Zato je tudi možnost primerjave obeh skupin nekoliko okrnjena.

gospodarji kar najhitreje vključijo v sistem (vsako oklevanje za to odločitev bi jih prikrajšalo za rento na začetku in koncu potencialnega obdobja pridobivanja rente).

Na podlagi rezultatov lahko predvidimo razmeroma visoke stroške izvajanja ukrepa. Tudi v primeru visokega sofinanciranja s strani EU (v dokumentih se kot opcija pojavlja vrednost 70–80 %[*]) bi pri 40 % odzivnosti pri ekonomskih različicah na nacionalni proračun odpadlo do 7 mio €, pri zemljiških pa do 9 mio € letno (na bruseljski pa seveda 3–4 krat več).

SKLEPI

Na podlagi opravljene empirične analize o strukturi kmetij z gospodarji, starimi med 50 in 70 let, ki je zajemala predvsem upoštevanje velikostne strukture kmetij z vidika kmetijskih zemljišč v njihovi obdelavi (ha KZU), ekonomske moči, izražene v enotah ekonomske velikosti (ESU) in zaposlitvenega statusa gospodarjev ocenjujemo, da bi bila uvedba ukrepa zgodnjega upokojevanja za Slovenijo zelo dobrodošla, saj bi lahko prinesla nov zagon predvsem z vidika izboljšanja starostne strukture gospodarjev. Prispevala bi lahko tudi k izboljšanju velikostne strukture kmetij, ki je danes med najbolj razpršenimi v Evropi, vendar pa bi bil napredek na tem področju počasnejši zaradi močne navezanosti gospodarjev na svoja zemljišča, ki so jih pogosto pripravljeni prepustiti le nasledniku iz vrst ožjih družinskih članov. Slednje je v veliki meri potrdila tudi anketa, s katero smo skušali oceniti odziv kmetov na morebitno uvedbo ukrepa. Iz odgovorov sklepamo, da bi priložnost takoj izkoristila vsaj tretjina kmetov, lahko pa tudi precej več.

Na podlagi opravljene analize so odgovori na vprašanja, zastavljena v uvodu, naslednji.

- Uvedba ukrepa zgodnjega upokojevanja se zdi za slovenske razmere potrebna in povsem na mestu. Z ukrepom bi lahko izboljšali tako trenutno neugodno velikostno strukturo kmetij kot tudi starostno strukturo gospodarjev. Vendarle pa ne smemo od ukrepa pričakovati preveč, saj so gospodarji pripravljeni prenesti svojo kmetijo/kmetijska zemljišča predvsem na naslednika ali drugega prevzemnika iz vrst sorodnikov, prenos na sosedno ali drugo bližnjo kmetijo, ki bi izpolnjevala kriterije za prevzemnika potencialno sproščenih zemljišč pa je zanje manj privlačen. Na nekaterih območjih pa bo kljub interesu prenosnika za vključitev v ukrep težko najti ustreznega prevzemnika, kar lahko občutno zmanjša dejanski prenos zemljišč na mlajše gospodarje.
- Od ukrepa lahko pričakujemo v prvih letih izvajanja sprostitev od 10 do 45 tisoč ha kmetijskih zemljišč, v kasnejšem obdobju pa vsako leto sprostitev dodatnih 1 000 do 3 200 ha kmetijskih zemljišč. Obseg prenosa kmetijskih zemljišč bo odvisen od razpoložljivih sredstev za izvajanje ukrepa, temu pa je mogoče ustrezno prilagoditi merila za vključevanje v sistem zgodnjega upokojevanja.
- Stroški izvajanja ukrepa bodo odvisni od izbrane različice ali natančneje od težavnosti doseganja postavljenih meril za vključitev v ukrep in ekonomskih spodbud, ki jih bo ukrep prinašal. Na začetku bodo postopno narasli na 5 do 27 mio € letno, po 12–18 letih izvajanja ukrepa pa bodo stroški izvajanja ukrepa predvidoma upadli na raven 0,6–2,5 mio € letno. Stroški prenosa 1 ha kmetijskega zemljišča bodo zaradi majhnega prenosa površin na posameznega prenosnika razmeroma visoki – za vsak prenesen hektar kmetijskih zemljišč bodo v celotnem obdobju prejemanja rente znašali najmanj 5 000 € ha^{-1}.
- Za Slovenijo bi bil po naši oceni primeren postopen prehod (v nekaj letih) od višje postavljenih (težje dosegljivih) meril za vključitev v ukrep do nekoliko blažjih, s čimer bi razpršili začetno vključevanje v ukrep in tako olajšali njegovo uvajanje. Ekonomsko gledano bi boljše učinke lahko pričakovali pri različicah, ki upoštevajo ekonomsko moč

[*] npr. European Commission, 2002.

prenesenih kmetij/kmetijskih zemljišč, ker pa je izvajanje tako zastavljenega ukrepa bolj zahtevno, se zdi za začetno obdobje izvajanja ukrepa enako ali celo bolj primerna različica, pri kateri je osnovno merilo minimalna površina prenesenih zemljišč. Za Slovenijo za prva leta izvajanja ukrepa predlagamo postavitev merila za prenos na najmanj 5 ha kmetijskih zemljišč, v naslednjih letih pa prehod na ekonomsko različico E5-2 ali celo E3-2. Postopoma kaže zniževati tudi zgornjo starostno mejo za vključitev v ukrep z začetnih 70 na 65 let, skrajševati obdobje izplačevanja rente z začetnih največ 15 let na 10 let, najbrž pa omejiti tudi zgornjo starostno mejo, do katere je še mogoče prejemati rento za oddana zemljišča.

VIRI

ERS2 (Early retirement 2000). Dublin, Department of agriculture, food and rural development, 2000, 18 str.

European Commission Enlargement and Agriculture: Successfully integrating the new Member States into the CAP – Issues paper. 2002, 77 str.

European Commission The agricultural situation in the European Union – 1997 report. Luxembourg, 1998, 521 str.

Kavčič, S. Analiza finančnih razsežnosti morebitne uvedbe ukrepa zgodnjega upokojevanja v Sloveniji. Študija. Domžale, Odd. za zootehniko, 2002, 85 str.

OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) A review of early retirement schemes for farmers in OECD countries. V: Adjustment in OECD agriculture: Issues and policy responses. Paris, OECD, 1995, 103–123.

Potter, C./ Lobley, M. Elderly farmers – their current status and future potential as countryside managers. Paper presented to the EAAE, Stresa, Italy, 13 str.

Regulation (EC) No 1257/1999 of the European Council of 17 May 1999 on support for rural development from the European Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and amending and repealing certain reulations. Official Journal L 160 (1999), 80–102.

Rural development programmes 2000–2006. 2000. http://europa.eu.int./comm/agriculture/rur/index_en.htm (14. dec. 2001).

SURS (Statistični urad Republike Slovenije) Podatki popisa kmetijskih gospodarstev v letu 2000 (elektronski vir internega značaja). Ljubljana, SURS, 2001.

SURS (Statistični urad Republike Slovenije) Popis kmetijskih gospodarstev, Slovenija, 2000. Ljubljana, SURS, 2002, 256 str.