

RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

Razvoj podeželja v Republiki Sloveniji

Poslanstvo

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

Revizijsko poročilo

Razvoj podeželja v Republiki Sloveniji



Računsko sodišče je preverjalo uspešnost Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (v nadaljevanju: ministrstvo) pri doseganju ciljev politike razvoja podeželja v obdobju od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2008.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je ministrstvo izvajalo in zaključilo programe SAPARD, Enotni programski dokument Republike Slovenije za obdobje od leta 2004 do leta 2006, Program razvoja podeželja 2004–2006, leta 2007 pa je pričelo izvajati Program razvoja podeželja 2007–2013. Pri revidiranju zaključenih programov so revizorji preverjali, v kolikšni meri so bili doseženi načrtovani cilji že zaključenih programov razvoja podeželja, pri revidiranju Programa razvoja podeželja 2007–2013 pa so ocenjevali uspešnost ministrstva pri načrtovanju, izvajanju in spremljanju programa.

Računsko sodišče je pri revidiranju zaključenih programov ugotovilo, da je ministrstvo uspešno uvedlo pravni red Evropske unije, vzpostavilo institucionalni okvir za izvajanje skupne kmetijske politike in da je za izvajanje programov razvoja podeželja SAPARD, Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za obdobje od leta 2004 do leta 2006 in Programa razvoja podeželja 2004–2006 porabilo vsa razpoložljiva evropska sredstva. Ministrstvo je doseglo večino operativnih ciljev naštetih programov, kljub temu pa ni bilo mogoče podati celovite ocene uspešnosti, ker so bili splošni cilji ter način spremljanja programov opredeljeni pomanjkljivo, saj ministrstvo ni opredelilo ciljnih vrednosti kazalnikov za njihovo merjenje.

Pri revidiranju Programa razvoja podeželja 2007–2013 je računsko sodišče ocenilo, da ministrstvo pri izvajanju politike razvoja podeželja ni bilo v celoti uspešno.

Načrtovanje programa in s tem zagotavljanje kakovostnih podlag za izvajanje posameznih aktivnosti ni bilo v celoti ustrezno. Nacionalni strateški načrt razvoja podeželja 2007–2013 in Program razvoja podeželja 2007–2013 sicer predstavljata ustrezno podlago za črpanje sredstev za izvajanje posameznih ukrepov, vendar ne vsebujeta jasno opredeljenih razvojnih potreb in konkurenčnih možnosti, zato računsko sodišče ocenjuje, da porabljena sredstva ne bodo v največji možni meri prispevala k odpravi primanjkljajev in k izkoriščanju razvojnih možnosti.

Ministrstvo je bilo pri črpanju razpoložljivih evropskih sredstev Programa razvoja podeželja 2007–2013 za leti 2007 in 2008 uspešno, ni bilo pa tako uspešno pri črpanju sredstev na ravni posameznih ukrepov, zaradi česar je računsko sodišče ocenilo, da pri nekaterih ukrepih, namenjenih izboljšanju konkurenčnosti kmetijskega sektorja in kakovosti življenja na podeželju, obstaja tveganje, da zastavljeni cilji tako na ravni ukrepov kot tudi osi ne bodo doseženi. Pri izvajanju ukrepov in posameznih aktivnosti je bilo ministrstvo premalo ciljno usmerjeno, saj ni določilo jasnih prioritet oziroma s strateškim načrtom ni jasno začrtalo povezave med razvojnimi potrebami ter problemi, cilji in ukrepi. Pogosto se odloča pragmatično in

prerazporeja finančna sredstva z ukrepov s slabšim črpanjem sredstev na ukrepe, pri katerih je črpanje uspešnejše, ne glede na zastavljene cilje posameznih ukrepov.

Ocene uspešnosti pri doseganju napredka ministrstva pri izvajanju Programa razvoja podeželja 2007–2013 v letih 2007 in 2008 računsko sodišče ni podalo, ker ministrstvo letnega napredka ni načrtovalo, ampak je v letnem poročilu poročalo le o doseženih učinkih v primerjavi z načrtovanimi učinki za leto 2013. Če bi ministrstvo, poleg ciljnih vrednosti za leto 2013, načrtovalo tudi letni napredek in spremljalo uspešnost pri doseganju tega napredka, bi po oceni računskega sodišča lahko učinkoviteje ukrepalo ob zaznanem slabšem uspehu na posameznih ukrepih, ter tako izboljšalo stopnjo doseganja ciljev.

Ministrstvo je Javno kmetijsko-svetovalno službo v preveliki meri usmerilo v izvajanje upravnno-administrativnih del, povezanih s črpanjem sredstev iz Evropske unije, in manj v izvajanje drugih nalog, s katerimi bi lahko pomembno vplivala na doseganje boljših rezultatov na kmetijskih gospodarstvih. Po oceni računskega sodišča bi ministrstvo aktivnosti Javne kmetijsko-svetovalne službe morale bolj uravnoteženo porazdeliti med ekonomske, socialne in okoljske funkcije ter v večji meri usmerjati, spremljati, vrednotiti in nadzirati delo te službe, zagotoviti razvoj svetovalnih orodij in vzpostaviti učinkovit sistem prenosa znanj z znanstvenega področja do izvajalcev kmetijske dejavnosti.

Ministrstvo ekonomskih rezultatov naložb ne spremlja na ravni posameznega kmetijskega gospodarstva in nima primerne informacijskega orodja, s katerim bi analiziralo podatke z vidika doseganja zastavljenih ciljev. Po oceni računskega sodišča bi spremljanje rezultatov na ravni posameznega kmetijskega gospodarstva prispevalo k uspešnejšemu uresničevanju ciljev Programa razvoja podeželja 2007–2013. Ministrstvo tudi še ni zagotovilo spremljanja vseh podatkov, potrebnih za ocenjevanje vplivov izvedbe Programa razvoja podeželja 2007–2013 na okolje, kot je bilo opredeljeno v Okoljskem poročilu.

Računsko sodišče je ministrstvu naložilo, da v 90 dneh predloži *odzivno poročilo*. V njem mora izkazati izvedbo popravljanih ukrepov ter predložiti dopolnjeno analizo obdelave vlog in črpanja sredstev v okviru Programa razvoja podeželja 2007–2013 do 31. 12. 2009 in terminski ter izvedbeni načrt priprave analize višine finančnih sredstev za kmetijsko-okoljske ukrepe.

Računsko sodišče je podalo tudi več *priporočil* za uspešnejše doseganje zastavljenih ciljev politike razvoja podeželja, ki se nanašajo na načrtovanje, izvajanje in spremljanje rezultatov in vplivov Programa razvoja podeželja 2007–2013.

KAZALO

1. UVOD	8
1.1 CILJ REVIZIJE IN REVIZIJSKI PRISTOP.....	8
1.1.1 Cilj revizije	8
1.1.2 Metode in tehnike revidiranja	9
1.1.3 Sodila	9
1.2 PREDSTAVITEV REVIDIRANCA.....	10
2. DOSEGANJE CILJEV POLITIKE RAZVOJA PODEŽELJA	12
2.1 ZAČETKI KMETIJSKE POLITIKE RAZVOJA PODEŽELJA V REPUBLIKI SLOVENIJI.....	12
2.2 PRORAČUNSKA IZPLAČILA ZA UKREPE POLITIKE RAZVOJA PODEŽELJA.....	14
2.3 PROGRAMSKO OBDOBJE OD LETA 2003 DO LETA 2006.....	16
2.3.1 Program SAPARD	16
2.3.2 Program EPD.....	22
2.3.3 Program razvoja podeželja 2004–2006	26
2.3.4 Ocena napredka pri doseganju ciljev politike razvoja podeželja.....	29
2.3.4.1 Produktivnost dela v kmetijstvu.....	32
2.3.4.2 Produktivnost v kmetijsko-predelovalni dejavnosti.....	35
2.3.4.3 Ohranjanje kmetijskih zemljišč in varovanje okolja.....	36
2.3.4.4 Kakovost življenja na podeželju	38
2.4 PROGRAMSKO OBDOBJE OD LETA 2007 DO LETA 2013.....	42
2.4.1 Načrtovanje Nacionalnega strateškega načrta razvoja podeželja 2007–2013 in Programa razvoja podeželja 2007–2013.....	42
2.4.1.1 Pretekli ukrepi in dosedanje izkušnje.....	43
2.4.1.2 Trenutno stanje, potrebe in težave	45
2.4.1.3 Analiza SWOT	46
2.4.1.4 Cilji in prioritete	48
2.4.1.5 Izbira ukrepov	55
2.4.2 Izvajanje Programa razvoja podeželja 2007–2013.....	59
2.4.2.1 Uspešnost ministrstva pri izvajanju Programa razvoja podeželja 2007–2013.....	60

2.4.2.2	Uspešnost JKSS pri izvajanju ukrepov in doseganju ciljev Programa razvoja podeželja 2007–2013.....	68
2.4.3	Spremljanje in ocenjevanje	76
3.	MNENJE	80
4.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	82
5.	PRIPOROČILA	84

1. UVOD

Revizija uspešnosti Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano pri izvajanju politike razvoja podeželja je bila izvedena na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije je bil izdan 30. 10. 2008³.

Revizija je bila opravljena v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi INTOSAI in Napotilom za izvajanje revizij⁴, ki ga je izdal predsednik računskega sodišča, ter Priročnikom za revizije smotrnosti poslovanja⁵.

1.1 Cilj revizije in revizijski pristop

1.1.1 Cilj revizije

Cilj revizije je bil oceniti uspešnost Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano pri izvajanju politike razvoja podeželja. Ocena uspešnosti se nanaša na doseganje zastavljenih ciljev, zato smo skušali odgovoriti na vprašanje, *ali ministrstvo dosega cilje politike razvoja podeželja?*

Področje revizije zajema ocenjevanje izvajanja nalog v okviru kmetijske politike razvoja podeželja v Republiki Sloveniji in v nadaljevanju predstavljenih programov, s katerimi ministrstvo to politiko izvaja. Ob upoštevanju dejstva, da je politika razvoja podeželja v Republiki Sloveniji postala pomembnejša šele v predpristopnem obdobju⁶, smo se v reviziji omejili na izvajanje naslednjih programov za razvoj podeželja:

- Program razvoja podeželja 2000–2006 (v nadaljevanju: SAPARD⁷), ki se je izvajal v predpristopnem obdobju;

¹ Uradni list RS, št. 11/01.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 1207-1/2008-2.

⁴ Uradni list RS, št. 41/01.

⁵ Računsko sodišče, november 2006.

⁶ Predpristopno obdobje je čas od veljavnosti Evropskega sporazuma o pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni strani in Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru Evropske unije, na drugi strani [URL: http://www.uradni-list.si/files/RS_-1997-013-00051-MP~P001-0000.PDF] julija 1997 in z vstopom Republike Slovenije v Evropsko unijo.

⁷ Predpristopna pomoč Evropske unije za področje kmetijstva in razvoja podeželja (Special Action for Pre-accession Measures for Agriculture and Rural Development).

- Enotni programski dokument Republike Slovenije za obdobje od 2004 do 2006⁸ (v nadaljevanju: EPD) in Program razvoja podeželja za Republiko Slovenijo 2004–2006⁹ (v nadaljevanju: PRP 2004–2006), ki sta se izvajala po pristopu Republike Slovenije k Evropski uniji;
- Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013¹⁰ (v nadaljevanju: PRP 2007–2013) kot izvedbeni dokument Nacionalnega strateškega načrta razvoja podeželja 2007–2013 (v nadaljevanju: NSN 2007–2013), ki se je začel izvajati v letu 2007.

Da bi odgovorili na glavno vprašanje, smo si zastavili naslednja podvprašanja:

1. Ali je ministrstvo doseglo cilje preteklih programov razvoja podeželja?
2. Ali je ministrstvo ustrezno načrtovalo PRP 2007–2013?
3. Ali ministrstvo zagotavlja uspešno izvajanje PRP 2007–2013?
4. Ali ministrstvo zagotavlja ustrezno spremljanje in ocenjevanje PRP 2007–2013?
5. Ali je ministrstvo doseglo cilje PRP 2007–2013, ki so bili načrtovani za leti 2007 in 2008?

Iz vprašanj je razvidno, da smo pri revidiranju preteklih programov razvoja podeželja (SAPARD, EPD in PRP 2004–2006) želeli predvsem ugotoviti, v kolikšni meri so bili načrtovani cilji dejansko doseženi. Pri revidiranju tekočega programa, tj. PRP 2007–2013, pa smo želeli predvsem preveriti aktivnosti ministrstva v delu, ki se nanašajo na načrtovanje, izvajanje, spremljanje, ocenjevanje in sprejemanje ter izvajanje popravljalnih ukrepov.

Obdobje, na katerega se nanaša revizija, je od začetka leta 2003, torej od začetka izvajanja predpristopnega programa SAPARD, do konca leta 2008. Po potrebi smo zaradi boljšega razumevanja področja zajeli in prikazali tudi podatke pred letom 2003 (npr. trendi), ter podatke in aktivnosti po letu 2008, o katerih sicer nismo izrekli mnenja, a so nam bili v pomoč pri oblikovanju priporočil.

1.1.2 Metode in tehnike revidiranja

Odgovore na posamezna podvprašanja revizije smo pridobili z uporabo kvalitativnih in kvantitativnih metod ter tehnik revidiranja, in sicer predvsem naslednjih:

- proučevanje pravnih ter drugih podlag, ki opredeljujejo področje revizije;
- zbiranje, pregled in presojo dokumentacije o izvajanju politike razvoja podeželja;
- analizo razpoložljivih statističnih podatkov;
- intervjuje pri revidirancu in drugih akterjih, ki so (ne)posredno vključeni v izvajanje politike razvoja podeželja in
- pregled spletnih strani, medijskih poročil ter drugih javno dostopnih virov.

1.1.3 Sodila

Za presojo uspešnosti ministrstva pri doseganju ciljev politike razvoja podeželja smo ločeno oblikovali sodila za pretekle programe (ki so že zaključeni) in za program, ki se še izvaja.

⁸ Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) je EPD potrdila 11. 12. 2003.

⁹ Uradni list RS, št. 116/04, 45/06, 70/07, 124/07, 107/08.

¹⁰ Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 20. 7. 2007.

Za presojo uspešnosti ministrstva pri doseganju ciljev preteklih programov razvoja podeželja smo uporabili naslednja sodila:

- stopnja doseženih ciljev programa SAPARD;
- stopnja doseženih ciljev programa EPD;
- stopnja doseženih ciljev PRP 2004–2006;
- trend gibanja indikatorjev (kazalnikov in kazalcev) na agregatni ravni.

Sodila za presojo uspešnosti ministrstva pri doseganju ciljev sedanjega programa (tj. PRP 2007–2013) smo morali oblikovati drugače, saj se program izvaja šele dve leti. Tako smo poleg sodil, kot so stopnja doseganja ciljev v letih 2007 in 2008, opredelili še sodila po aktivnostih, ki jih ministrstvo izvaja za uspešno doseganje ciljev. Te aktivnosti so načrtovanje, izvajanje, spremljanje in ocenjevanje. Sodila so:

- ministrstvo je ustrezno načrtovalo, če je:
 - upoštevalo izkušnje iz preteklih programov razvoja podeželja;
 - ustrezno analiziralo obstoječe stanje;
 - izdelalo ustrezne analize SWOT¹¹;
 - upoštevalo rezultate analize SWOT ter načela SMART¹², ko je opredeljevalo cilje;
 - izbralo ustrezne ukrepe glede na rezultate analize SWOT in cilje PRP 2007–2013;
 - razdelilo sredstva po oseh na podlagi strokovne utemeljitve;
 - upoštevalo priporočila in pripombe iz predhodne ocene PRP 2007–2013.
- ministrstvo je zagotavljalo uspešno izvajanje PRP 2007–2013, če je:
 - ustrezno izvajalo svoje naloge (tj. uspešno črpalo in ciljno usmerjeno namenjalo razpoložljiva sredstva);
 - ustrezno spremljalo izvajanje nalog Javne kmetijsko-svetovalne službe (v nadaljevanju: JKSS) in ukrepalo ob zaznanih pomanjkljivostih.
- ministrstvo je zagotavljalo ustrezno spremljanje in ocenjevanje PRP 2007–2013, če je:
 - ustrezno spremljalo doseganje operativnih, posebnih in splošnih ciljev;
 - ustrezno ukrepalo ob zaznanih pomanjkljivostih.

1.2 Predstavitev revidiranja

Za revidiranja smo določili ministrstvo, ker je kot nosilec kmetijske politike odgovorno za izvajanje nalog na področjih kmetijstva, razvoja podeželja, prehrane, krme, varstva rastlin, veterinarstva in zootehniike, gozdarstva, lovstva in ribištva¹³. V okviru kmetijske politike razvoja podeželja ministrstvo odgovarja za

¹¹ Pri analizi SWOT (strengths, weaknesses, opportunities, threats) se proučijo prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti na obravnavanem področju.

¹² Načela ciljev SMART (specific, measurable, attainable, realistic, timely) so: specifičnost, merljivost, dosegljivost, realnost in časovna določljivost.

¹³ 32. člen Zakona o državni upravi, Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09.

načrtovanje in za učinkovito in pravilno vodenje, izvajanje, spremljanje ter ocenjevanje programov razvoja podeželja¹⁴.

Tabela 1: Odgovorne osebe ministrstva v obdobju, na katerega se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
mag. Franc But	do 20. 4. 2004
dr. Milan Pogačnik	od 20. 4. 2004 do 3. 12. 2004
Marija Lukačič	od 3. 12. 2004 do 29. 1. 2007
Iztok Jarc	od 6. 3. 2007 do 21. 11. 2008
dr. Milan Pogačnik	od 21. 11. 2008 do 30. 3. 2010
dr. Henrik Gjerkeš	od 30. 3. 2010 do 5. 5. 2010
mag. Dejan Židan	od 5. 5. 2010

V reviziji omenjamo tudi Agencijo Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja (v nadaljevanju: AKTRP) ter JKSS¹⁵:

- AKTRP je organ v sestavi ministrstva, ki ga je vlada ustanovila, da bi izvajala programe reforme kmetijske politike in izplačevanja sredstev v okviru predpristopnega programa SAPARD. Po pridobitvi akreditacije za izplačevanje sredstev iz Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada¹⁶ (v nadaljevanju: EKUJS) in od vstopa Republike Slovenije v Evropsko unijo AKTRP izvaja okoli sto ukrepov Skupne kmetijske politike. AKTRP izvaja ukrepe neposrednih plačil, ukrepe razvoja podeželja, ukrepe kmetijskih trgov ter ukrepe za odpravo posledic naravnih nesreč. AKTRP opravlja upravne, strokovne in razvojne naloge, ki se nanašajo na izvajanje ukrepov na področjih kmetijstva, gozdarstva, živilstva in ribištva, v skladu s skupno kmetijsko in ribiško politiko Evropske unije ter na druge naloge za izvajanje ukrepov kmetijske politike ter promocije¹⁷.
- JKSS svetuje v zvezi s tehnološkim, gospodarskim in okoljevarstvenim področjem opravljanja kmetijske dejavnosti, svetuje in pomaga pri izdelavi razvojnih načrtov za kmetijska gospodarstva, svetuje in pomaga pri uveljavljanju ukrepov kmetijske politike ter pri organizaciji in delovanju rejskih organizacij, organizacij pridelovalcev in drugih oblik proizvodnega združevanja kmetijskih pridelovalcev ter svetuje na področju kmetijskih in s kmetijstvom povezanih predpisov¹⁸.

¹⁴ 75. člen Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 z dne 20. 9. 2005, UL L 277, 21. 10. 2005, str. 1-40, PRP 2007–2013, Sklep ministra za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano o ustanovitvi Organa upravljanja za izvajanje PRP 2007–2013, z dne 24. 7. 2007.

¹⁵ JKSS deluje v sestavi Kmetijsko gozdarske zbornice Slovenije (v nadaljevanju: KGZS).

¹⁶ European Agriculture Guidance and Guarantee Fund.

¹⁷ 8. člen Uredbe o organih v sestavi ministrstev, Uradni list RS, št. 58/03, 45/04, 138/04, 52/05, 82/05, 17/06, 76/06, 132/06, 41/07, 63/09.

¹⁸ 90. člen Zakona o kmetijstvu (v nadaljevanju: ZKme), Uradni list RS, št. 51/06-UPB1 oziroma 123. člen Zakona o kmetijstvu (v nadaljevanju: ZKme-1), Uradni list RS, št. 45/08.

2. DOSEGANJE CILJEV POLITIKE RAZVOJA PODEŽELJA

2.1 Začetki kmetijske politike razvoja podeželja v Republiki Sloveniji

Republika Slovenija je v okviru kmetijske politike izvajala nekatere strukturne ukrepe za razvoj podeželja že v osemdesetih letih prejšnjega stoletja. Večji pomen je politika razvoja podeželja dobila leta 1993, ko je bila v Državnem zboru Republike Slovenije sprejeta Strategija razvoja slovenskega kmetijstva¹⁹ (v nadaljevanju: strategija). V tem dokumentu se je slovenska kmetijska politika prvič jasno opredelila za večnamenski koncept razvoja kmetijske panoge, s katerim se je kmetijstvu na podeželju priznala večnamenska vloga, in sicer poleg tradicionalne in osnovne vloge, tj. pridelave hrane, še prostorska, okoljska in socialna vloga. S strategijo so bili določeni naslednji dolgoročni cilji kmetijske politike:

- stabilna pridelava kakovostne in čim cenejše hrane ter zagotavljanje prehranske varnosti v Republiki Sloveniji;
- ohranjanje poseljenosti in kulturne krajine, ohranjanje kmetijske zemlje, varstvo kmetijskih zemljišč in voda pred onesnaženostjo in nesmotrno rabo;
- trajno povečevanje konkurenčne sposobnosti kmetijstva;
- zagotavljanje paritetnega dohodka nadpovprečno produktivnim pridelovalcem.

V strategiji sta bili predstavljeni dve analizi, in sicer analiza stanja ter analiza razvojnih možnosti kmetijstva. V zadnji analizi je možnost realizacije predstavljenih ciljev prihodnjega razvoja slovenskega kmetijstva preverjena z izdelavo "ciljnega scenarija", ki pa je v kvantificirani obliki opredelil zgolj cilje, ki se navezujejo na površine kmetijskih zemljišč ter stopnje samooskrbe v poljedelstvu in živinoreji, medtem ko v strategiji niso natančneje opredeljeni način ter časovno obdobje za doseg ostalih ciljev, glavna tveganja in aktivnosti, da bi se tveganjem izognili, ter odgovorni organ za spremljanje rezultatov in vplivov načrtovane politike. Strategija določa, da je treba definirati vmesne cilje in vzpostaviti učinkovit sistem spremljanja rezultatov ter da naj vlada pripravi celovit program za uresničevanje strategije.

Izvedbeni program je bil objavljen v posebnem dokumentu Program nalog in aktivnosti za izvajanje strategije razvoja slovenskega kmetijstva v obdobju 1994–1996²⁰. Program je vključeval predvsem naloge, ki so bile ključne zato, da je Republika Slovenija kot nova samostojna država vzpostavila ključne

¹⁹ Na seji dne 26. 5. 1993.

²⁰ Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, št. 25/1994, z dne 28. 6. 1994.

mehanizme ukrepov ter strokovno in administrativno strukturo, ki je bila podlaga za normalno delovanje sektorja kmetijstva v tržnem sistemu.

V drugi polovici devetdesetih let je Republika Slovenija, tudi zaradi očitnega nedoseganja ciljev strategije, pristopila k sistemskim reformam na področju izvajanja kmetijske politike. Leta 1998, pet let po sprejemu strategije, je ministrstvo pripravilo Program reforme kmetijske politike 1999–2002 (v nadaljevanju: program reforme), v katerem je ugotovilo:

- uresničevanje ciljev strategije je ogroženo;
- padanja dohodka kmetijskih proizvajalcev po letu 1998 ni mogoče ustaviti;
- zaraščanje površin in razseljevanje nekaterih demografsko ogroženih območij slovenskega podeželja dosega neustavljive razsežnosti;
- živilska industrija ni sposobna preživeti surovega srečanja z evropsko konkurenco;
- že tako nizka stopnja doseganja paritetnega dohodka slovenskih kmetov bi ob vztrajanju na dotedanjem konceptu dosegla kritično raven, ki bi lahko vodila ne le v socialno degradacijo, ampak tudi v resne politične posledice.

Program reforme je sprejela vlada in v njem določila naslednje cilje kmetijske politike:

- zaustaviti ali zmanjšati krčenje površine kmetijskih zemljišč;
- ohraniti poseljenost prebivalstva na podeželju;
- ohranjanje socialnega ravnovesja in zaposlovanja;
- usmeritev v okolju prijazno kmetijsko pridelavo;
- posodobitev kmetijstva in kmetijske predelovalne dejavnosti (povečanje konkurenčnosti);
- uskladitev slovenske kmetijske politike s skupno kmetijsko politiko Evropske unije.

Koncept programa reforme je bil podrobneje razčlenjen v Programu razvoja kmetijstva, prehranske industrije, gozdarstva in ribištva 2000–2002 (v nadaljevanju: program razvoja), ki je predstavljal izvedbeni načrt programa reforme. Program reforme ni imel namena nadomestiti strategije iz leta 1993, saj se zastavljeni cilji niso bistveno razlikovali od tistih v strategiji – dodaja le en cilj, to je priprava slovenskega kmetijstva na popoln prevzem skupne kmetijske politike Evropske unije ob vstopu Republike Slovenije v Evropsko unijo.

Program reforme je predstavljal pomemben premik s cenovnih podpor kmetijstvu (doseženih predvsem z zunanjetrgovinsko zaščito) v proračunske in bolj ciljno naravnane oblike podpor. Ob primerjavi tega dokumenta s strategijo ugotovimo, da je ministrstvo naštel cilje ter posamezne ukrepe za njihovo doseganje, prav tako je natančno opredeljeno obdobje (rok), v katerem bi naj ministrstvo pričelo s (takrat) povsem novim načinom izplačevanja denarnih nadomestil. Vendar tudi v tem dokumentu z vidika ustreznega – ciljno usmerjenega načrtovanja²¹ ministrstvo ni natančneje predstavilo stanja na posameznih segmentih slovenskega kmetijstva ter ciljev ni natančno opredelilo na merljiv način, ki bi že ob pripravi reforme omogočal oceno, ali so bili ti dosegljivi in realno zastavljeni (uresničljivi).

²¹ Računsko sodišče pri presoji ustreznega – ciljnega načrtovanja preveri, ali so bili cilji jasno določeni ter zastavljeni na način, ki omogoča njihovo merljivost, dosegljivost in uresničljivost v časovno določenem obdobju.

V povezavi s področjem, ki ga obravnava to revizijsko poročilo, je pomemben tako imenovani četrti steber programa reforme – Program razvoja podeželja, oziroma Program kmetijske strukturne politike in politike razvoja podeželja v izvedbenem načrtu. V okviru tega je ministrstvo v letu 2000 načrtovalo:

- ukrepe za izboljšanje kmetijske strukture,
- posodobitev in prilagajanje kmetijsko-predelovalne industrije,
- uvedbo neposrednih plačil za kmetijsko pridelavo v območjih s težjimi razmerami za pridelavo,
- plačila v okviru kmetijsko-okoljskega programa, ter
- celostni razvoj podeželja.

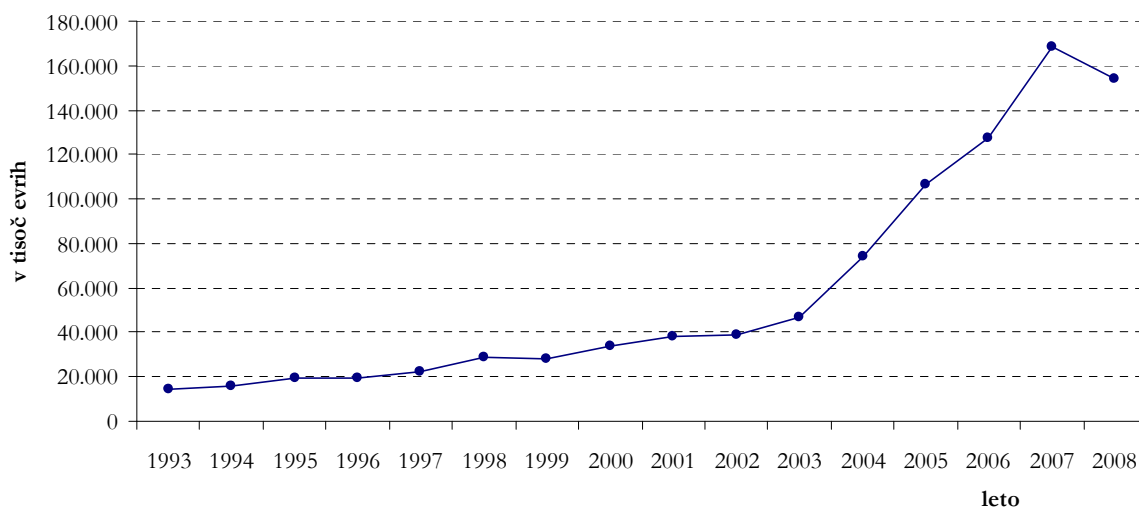
Pri izvajanju programa razvoja je Republika Slovenija že uporabljala predpise Evropske unije na vseh področjih kmetijstva (tržno-cenovna politika, razvoj podeželja) na način, da je vsebinske rešitve postopoma prenašala v slovenski pravni red. Pri tem je ključno vlogo predstavljal sprejem ZKme, ki je bil sistemska podlaga za celovite ukrepe kmetijske politike, ki so upoštevali prevzem skupne kmetijske politike Evropske unije. Po navedbah ministrstva je Republika Slovenija na ta način dosegla tako imenovan 'mehak pristanek' v Evropski uniji, kar pomeni, da ob vstopu v Evropsko unijo ni doživela šokov, kot se je zgodilo v nekaterih drugih novih članicah. Republika Slovenija je bila tudi edina nova članica (razen Malte), ki je ob vstopu v Evropsko unijo v letu 2004 v celoti uveljavila standardno shemo neposrednih plačil, ki je takrat sicer veljala za dotedanje države članice Evropske unije.

Na oblikovanje slovenske kmetijske politike in v okviru te tudi na koncept reforme je v tem obdobju torej pomembno vplivalo približevanje Republike Slovenije Evropski uniji, kar velja tako za zakonodajno kot tudi za upravno-administrativno prilagajanje. Tako je potekala tudi priprava slovenske kmetijske politike na predpristopno obdobje (do leta 2004) kot tudi na obdobje po včlanitvi v Evropsko unijo ter kot posledica tega na črpanje finančnih sredstev v okviru skupne evropske kmetijske politike in politike razvoja podeželja.

2.2 Proračunska izplačila za ukrepe politike razvoja podeželja

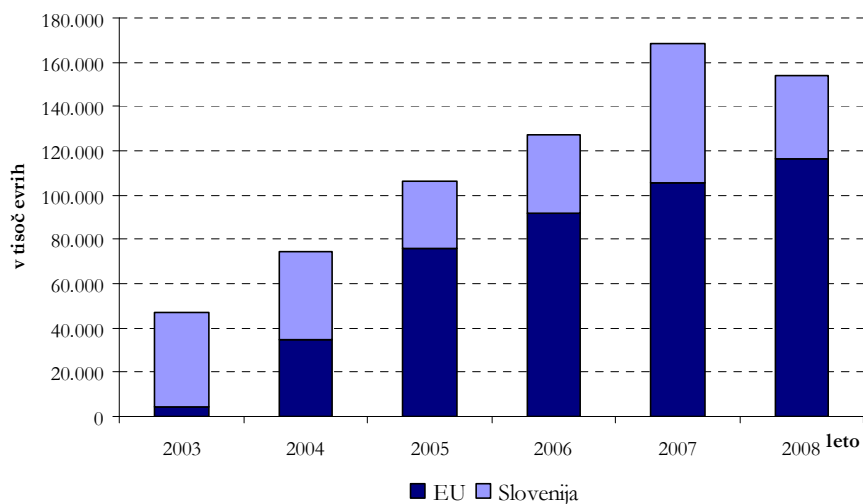
S slike 1, ki prikazuje proračunska izplačila za ukrepe politike razvoja podeželja v obdobju od leta 1993 do leta 2008, je razvidno, da je politika razvoja podeželja v Republiki Sloveniji v finančnem smislu začela pridobivati večjo veljavo od leta 2003 oziroma šele takrat, ko so se ukrepi politike razvoja podeželja začeli financirati tudi iz proračuna Evropske unije (slika 2).

Slika 1: Proračunska izplačila za ukrepe politike razvoja podeželja v obdobju od leta 1993 do leta 2008



Vir: Kmetijski inštitut Slovenije (v nadaljevanju: KIS).

Slika 2: Proračunska izplačila za ukrepe politike razvoja podeželja v obdobju od leta 2003 do leta 2008 po virih sredstev



Vir: KIS.

Od leta 2003 so se v Republiki Sloveniji izvajali štiri programi za razvoj podeželja, ki so bili sofinancirani iz sredstev Evropske unije. To so bili:

- SAPARD, ki se je izvajal v predpristopnem obdobju,
- EPD in PRP 2004–2006, ki sta se izvajala po pristopu Republike Slovenije v Evropsko unijo in
- PRP 2007–2013, ki se je začel izvajati v letu 2007.

V tabeli 2 je prikazan obseg finančnih sredstev, ki so bila na voljo v okviru posameznih programov razvoja podeželja. Prvi trije programi so navedeni v okviru preteklega programskega obdobja, tj. 2003–2006, četrti program pa je naveden v okviru novega programskega obdobja, tj. 2007–2013.

Tabela 2: Razpoložljiva finančna sredstva po programih razvoja podeželja v tisoč evrih

Program	Razpoložljiva sredstva	Od tega iz Evropske unije
Preteklo programsko obdobje		
SAPARD	41.635	26.651
EPD	47.138	23.569
PRP 2004–2006	312.600	281.600
Novo programsko obdobje		
PRP 2007–2013	1.158.929	900.267
Skupaj	1.560.302	1.232.087

Vir: povzeto iz programskih dokumentov SAPARD, EPD, PRP 2004–2006 in PRP 2007–2013.

2.3 Programsko obdobje od leta 2003 do leta 2006

2.3.1 Program SAPARD

V letu 2003 je Republika Slovenija začela črpati sredstva za izvajanje ukrepov politike razvoja podeželja iz proračuna Evropske unije. Pred tem je morala za črpanje predpristopne finančne pomoči iz programa SAPARD izdelati celovit programski dokument za razvoj podeželja v Republiki Sloveniji, tj. Načrt razvoja podeželja 2000–2006²² (v nadaljevanju: NRP 2000–2006²³).

Ministrstvo je finančne podpore Evropske unije iz programa SAPARD usmerilo predvsem v izvajanje ukrepov za izboljšanje konkurenčnosti kmetijskega sektorja in v gospodarsko diverzifikacijo ter izboljšanje podeželske infrastrukture²⁴. Za te ukrepe se je odločilo na podlagi analize stanja kmetijstva, okolja in podeželja²⁵, s katero so bili ugotovljeni naslednji problemi, povezani s kmetijstvom in z razvojem podeželja:

- praznjenje podeželja,
- visoka raven brezposelnosti na podeželju,
- nizka izobrazbena raven,
- nizka raven moderniziranosti kmetij,

²² Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ljubljana, september 2000, dopolnjen junij 2003.

²³ NRP 2000–2006 je Evropska komisija potrdila s sklepom z dne 27. 10. 2000.

²⁴ Uredba o ukrepih kmetijske strukturne politike programa razvoja podeželja 2000–2006 (SAPARD), Uradni list RS, št. 107/01, 74/02, 68/03.

²⁵ NRP 2000–2006.

- zaraščanje površin in opuščanje kmetovanja,
- velika razdrobljenost kmetijskih zemljišč,
- izjemno majhna povprečna velikost kmetijskega gospodarstva,
- majhna specializiranost kmetijskih gospodarstev,
- nizka konkurenčnost kmetijskih gospodarstev,
- slaba organiziranost kmetijskih proizvajalcev.

Ministrstvo si je v okviru programa SAPARD zastavilo tri strateške cilje programa, in sicer uvedbo pravnega reda Evropske unije, oblikovanje konkurenčnega kmetijskega sektorja ter ohranjanje poseljenosti podeželja in naslednje posebne cilje:

- povečati konkurenčnost sektorja kmetijske dejavnosti in kmetijsko-predelovalnega sektorja;
- izboljšati dohodke na kmetiji;
- doseči skladnost s standardi Evropske unije;
- zagotoviti dodatna delovna mesta na kmetijah;
- izboljšati kakovost življenja na podeželju.

Evropska komisija je iz sredstev EKUJS z odlokom odobrila letno 6.445 tisoč evrov oziroma 26.651 tisoč evrov v celotnem obdobju (v tekočih cenah).

Program je upravljalo ministrstvo, za izvajanje ukrepov tega programa pa je bila ustanovljena AKTRP. Sklepanje pogodb je bilo zaključeno na dan pred pristopom Republike Slovenije k Evropski uniji (tj. 30. 4. 2004), izvajanje pogodbениh obveznosti pa se je zaključilo konec leta 2006.

Na podlagi javnih razpisov je bilo sklenjenih 559 pogodb, in sicer:

- 406 v okviru ukrepa naložbe v kmetijska gospodarstva,
- 32 v okviru ukrepa naložbe v predelavo in trženje kmetijskih in ribiških proizvodov,
- 85 v okviru ukrepa gospodarska diverzifikacija na kmetiji in
- 36 v okviru ukrepa razvoj in izboljšanje infrastrukture na podeželju.

Do 31. 12. 2006 je bilo za vse ukrepe v okviru programa SAPARD izplačanih 41.635 tisoč evrov. 31.351 tisoč evrov ali 75,3 odstotka sredstev, ki je bilo porabljenih za naložbe oziroma za izboljšanje konkurenčnosti kmetijskega sektorja, 10.158 tisoč evrov ali 24,4 odstotka za gospodarsko diverzifikacijo in za podeželsko infrastrukturo oziroma za ohranjanje podeželja, preostanek sredstev, 126 tisoč evrov ali 0,3 odstotka pa je bilo porabljenih za tehnično pomoč.

V reviziji nas je zanimalo, ali je bilo ministrstvo uspešno pri doseganju zastavljenih ciljev ter izvajanju posameznih ukrepov.

Da bi lahko odgovorili na ta vprašanja, smo preverili, kako je ministrstvo spremljalo in poročalo o učinkih posameznih projektov, rezultatih ukrepov ter širših vplivih programa, pri tem pa smo proučili tudi poročilo zunanjih ocenjevalcev o naknadnem vrednotenju programa SAPARD²⁶.

²⁶ Naknadno vrednotenje posebnega pristopnega programa za kmetijstvo in razvoj podeželja v Republiki Sloveniji v obdobju 2000–2006 (SAPARD), Končno poročilo, Oikos, svetovanje za razvoj, d. o. o., Domžale, 5. 12. 2007.

Za izvajanje programa je bila vzpostavljena organizacijska struktura z določenimi odgovornostmi in pristojnostmi posameznega organa. Tako je ministrstvo pripravilo NRP 2000–2006, izdelalo celoten nacionalni sistem programa SAPARD, torej opredelilo namen, sredstva, upravičence, načine nadzora in postopke izvajanja programa. Hkrati je ministrstvo na podlagi vmesnih evalvacij ter v sodelovanju s socialnimi partnerji in JKSS skrbelo za spremembe v upravljanju programa. S finančnimi sredstvi programa je upravljala AKTRP, ki je izvajala tri glavne naloge: odobravanje, izvajanje in računovodstvo izplačil. Poleg teh so bili ustanovljeni oziroma vključeni v izvajanje programa SAPARD še služba za notranjo revizijo, da zagotovi učinkovito delovanje sistema notranjih kontrol, in služba za kontrolo (obe na AKTRP), ki je preverjala pravilnost porabe dodeljenih sredstev, nadzorni odbor SAPARD, ter Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo in hrano.

Na podlagi pregleda NRP 2000–2006 ter poročila o naknadnem vrednotenju programa SAPARD, ocenjujemo, da so bili cilji programa SAPARD zastavljeni pomanjkljivo:

- kazalniki za merjenje doseganja splošnih in posebnih ciljev (rezultatov in vplivov) niso imeli določenih izhodiščnih in ciljnih vrednosti, da bi lahko ocenili uspešnost ministrstva pri doseganju ciljev – določene so bile namreč samo ciljne vrednosti kazalnikov za merjenje učinkov oziroma operativnih ciljev na ravni ukrepov, zato je bilo mogoče uspešnost neposredno oceniti samo na ravni učinkov (število projektov), ne pa na ravni rezultatov in vplivov;
- ravni posebnih in operativnih ciljev se med seboj prepletajo;
- v nekaterih primerih so kot cilji opredeljene aktivnosti oziroma kazalniki, s katerimi bi naj doseganje ciljev merili.

Ocenjujemo, da je bilo ministrstvo uspešno pri črpanju razpoložljivih finančnih sredstev programa SAPARD. Republika Slovenija je namreč za ukrepe SAPARD v obdobju od leta 2000 do leta 2006 dejansko izplačala 41.635 tisoč evrov, od tega 26.774²⁷ tisoč iz sredstev EKUJS, 14.861 tisoč evrov pa iz proračuna Republike Slovenije, kar predstavlja 106 odstotkov vrednosti glede na finančni načrt programa SAPARD.

Republika Slovenija v obdobju izvajanja programa SAPARD ni imela nobenih prenosov sredstev med prioritetskimi nalogami, ukrepi ali leti. Iz končnega poročila je razvidno, da je Republika Slovenija prevzete obveznosti, ki so presegale 100 odstotkov vrednosti sklenjenih letnih sporazumov po programu SAPARD, od decembra 2005 in v letu 2006 pokrivala iz sredstev PRP 2004–2006.

V nadaljevanju podajamo ugotovitve po posameznih ukrepih, kot so navedene v končnem poročilu o naknadnem vrednotenju programa SAPARD.

V okviru prvega ukrepa (Naložbe v kmetijska gospodarstva), katerega cilji so bili podpora konkurenčnosti kmetijskih gospodarstev in spodbujanje načinov kmetovanja v skladu z okoljskimi standardi, je ministrstvo sicer preseglo zadane cilje – izvedbo 350 naložbenih projektov. V okviru ukrepa je bilo izvedenih 406 naložbenih projektov, za katere je bilo skupno namenjenih 39.591 tisoč evrov (od tega 15.218 tisoč

²⁷ Seštevek sredstev po letnih sporazumih 2000–2003 v znesku 26.651 tisoč evrov in obresti na evro računu v znesku 123 tisoč evrov (Končno poročilo o izvajanju programa SAPARD, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ljubljana, junij 2007 [URL: http://www.mf.gov.si/slov/suseu/Koncno_porocilo_SAPARD-29_6_2007-cistopis.pdf], april 2010).

evrov iz sredstev SAPARD). Prejemniki so 64,9 odstotka v okviru tega ukrepa namenili za nakup kmetijske mehanizacije, 24,9 odstotka za gradnjo (predvsem) hlevov ter 10,2 odstotka v nakup opreme in živali. Izvedene naložbe naj bi prispevale k strukturnemu prilagajanju kmetijskega sektorja, izboljšanju dohodkov ter skladnosti s standardi Evropske unije.

Za drugi ukrep (Naložbe v predelavo in trženje kmetijskih in ribiških proizvodov), katerega cilji so bili prilagoditev slovenske kmetijsko-predelovalne industrije evropskim in nacionalnim veterinarsko-sanitarnim zahtevam ter izboljšanje njene konkurenčnosti, je ministrstvo namenilo 16.584 tisoč evrov, od tega je bilo 73,3 odstotka sredstev dodeljenih za nakup opreme za predelavo mesa, 25,8 odstotka za predelavo mleka in mlečnih izdelkov ter 0,9 odstotka za predelavo rib. Z izvedenimi projekti naj bi ministrstvo prispevalo k povečani konkurenčnosti ter predvsem k normativnemu doseganju standardov Evropske unije v mesno-predelovalnih ter mlekarskih obratih.

Cilj tretjega ukrepa (Gospodarska diverzifikacija na kmetiji) je bilo izboljšanje gospodarskega, socialnega in okoljskega položaja podeželja. Namen tega ukrepa je bil zagotoviti nova delovna mesta na kmetijskih gospodarstvih oziroma dodatni dohodek na kmetiji iz dopolnilnih dejavnosti. Sredstva v okviru tega ukrepa so bila namenjena naložbam za turizem na kmetijah z nastanitvijo, izletniškemu turizmu in domači obrti. Ministrstvo je tako za investicije v turizem na kmetijah namenilo 95,9 odstotka, za investicije v rekreacijske zmogljivosti 2,8 odstotka ter v investicije v tradicionalne domače obrti 1,3 odstotka od skupaj 5.514 tisoč evrov.

Cilj četrtega ukrepa (Razvoj in izboljšanje infrastrukture na podeželju) je bil izboljšanje infrastrukture na podeželju, saj razvoj infrastrukture na podeželju omogoča osnovne pogoje za ohranjanje in razvoj kmetijstva, dopolnilnih dejavnosti ter povezavo z urbanimi središči. V okviru programa je ministrstvo za ta ukrep namenilo 4.794 tisoč evrov, kar so občine namenile za gradnjo in opremo sistemov oskrbe z vodo (99,3 odstotka) ter gradnjo tematskih poti (0,7 odstotka). Kot je razvidno iz tabele 3, pa občine kljub načrtom ministrstva v okviru tega ukrepa finančnih sredstev niso investirale v gradnjo cestne infrastrukture.

Tabela 3: Fizični kazalci (število projektov) načrtovanih ter izvedenih investicij v okviru programa SAPARD

Ukrep	Napoved 2006	Realizacija 2006	Realizacija v odstotkih
1. Naložbe v kmetijska gospodarstva			
• število projektov	350	406	116
2. Naložbe v predelavo in trženje kmetijskih ter ribiških proizvodov			
• število klavnic in mesno-predelovalnih obratov	45	19	42
• število mlečno-predelovalnih obratov	5	13	260
3. Gospodarska diverzifikacija na kmetiji			
• število projektov			
- na turističnih kmetijah	250	83	33
- domače obrti in delo na domu	100	1	1
• število novih ali obnovljenih ležišč	700	1.060	151
• število rekreacijskih objektov	/	/	/
• število ohranjenih oziroma novih delavnic	50	1	2
4. Razvoj in izboljšanje infrastrukture na podeželju			
• število projektov	50	36	72
• število kilometrov obnovljene ali zgrajene cestne infrastrukture	200	1,33	0,6
• število novih vodovodov v kilometrih	35	135	386

Vir: ministrstvo.

Iz tabele 3 je razvidno, da ministrstvo ni doseglo vseh načrtovanih ciljnih vrednosti fizičnih kazalcev v okviru posameznih ukrepov programa SAPARD. Najbolj izstopata števili projektov v okviru tretjega in četrtega ukrepa. Tako je bilo dejansko število izvedenih naložb za turizem na kmetijah zgolj 83 (načrtovanih 250), a je bilo s pomočjo dodeljenih sredstev kljub temu pridobljenih oziroma obnovljenih 1.060 ležišč (načrtovanih zgolj 700). Ministrstvo pa nikakor ne more biti zadovoljno z zgolj po eno naložbo v projekt domače obrti (načrtovanih 100) ter v število ohranjenih oziroma novih delavnic (načrtovanih 50). Občine so dodeljena sredstva namenile predvsem za gradnjo vodovodnega omrežja (načrtovano 35 kilometrov, zgrajeno 135 kilometrov), medtem ko s temi sredstvi niso pristopile k načrtovani gradnji cest (načrtovanih 200 kilometrov, zgrajenih 1,33 kilometra).

Kljub temu, da je ministrstvo črpalo vsa odobrena finančna sredstva in je bilo uspešno pri izvajanju načrtovanega števila izvedenih projektov, pa, na podlagi podatkov iz poročila o naknadnem vrednotenju programa SAPARD, opozarjamo na ugotovitve o porabi sredstev za posamezne namene. Povprečna cena nabavljene mehanizacije v okviru prvega ukrepa je višja kakor v ostalih državah²⁸, ki so postale nove članice Evropske unije. Razlika med najvišjo in najnižjo ceno gradnje enega metra vodovodnega omrežja med posameznimi občinami je skoraj desetkratna, kar pa je le težko opravičiti z višjimi stroški gradnje (na primer zaradi zahtevnosti terena).

Ocenjevalci so v naknadnem vrednotenju programa SAPARD iz sekundarnih podatkov (statistike ministrstva ter AKTRP glede števila in vrste izvedenih naložb) lahko ocenili samo uspešnost ministrstva pri črpanju sredstev ter doseganju ciljnega števila izvedenih naložb, medtem ko so rezultate porabe dodeljenih sredstev (povečanje bruto prihodka, obdelanost površin, zmanjšanje stroškov na enoto proizvoda ter povečanje števila članov družine na kmetijo) ocenili le na podlagi izvedene ankete med prejemniki sredstev, vendar pa za rezultate ocenjevalci sami navajajo, da niso v celoti zanesljivi. V nadaljevanju povzemamo ugotovitve o doseženih rezultatih posameznih ukrepov, dobljenih na podlagi vzorca izpolnjenih anket.

Ocenjevalci v končnem vrednotenju programa SAPARD ugotavljajo, da se je v okviru izvajanja prvega ukrepa:

- obdelanost površin prejemnikov sredstev povečala za 30 odstotkov;
- bruto prihodek na kmetijskem gospodarstvu v povprečju povečal za 27 odstotkov;
- povprečni stroški na enoto proizvoda na kmetijskem gospodarstvu so se zmanjšali za povprečno 7 odstotkov²⁹.

Glede doseženega zmanjšanja stroškov na enoto proizvoda dodajajo, da so se stroški zmanjšali 48 odstotkom anketiranih, medtem ko so se 34 odstotkom anketiranim stroški po investiciji povečali, kar pomeni, da tretjina anketiranih kmetijskih gospodarstev ni izboljšala svoje učinkovitosti.

Podoben rezultat smo ugotovili tudi pri ugotavljanju rezultatov glede izboljšanja produktivnosti na kmetijskih gospodarstvih. Tako smo na podlagi 140 FADN poročil³⁰ sami preverili, ali se je produktivnost na kmetijskih gospodarstvih po prejemu sredstev povečala. Ugotovili smo, da se je bruto dodana vrednost (v nadaljevanju: BDV) na polnovredno delovno moč (v nadaljevanju: PDM) v letu 2006 v primerjavi z letom 2004 na ravni ukrepa povečala za 13 odstotnih točk, na ravni posameznih prejemnikov pa smo ugotovili, da se na 51 kmetijskih gospodarstvih (ali 36,4 odstotka) produktivnost ni povečala oziroma se je pri nekaterih celo zmanjšala.

Tudi v okviru izvajanja drugega ukrepa so zunanji ocenjevalci ugotavljali rezultate na podlagi anket. Ugotovili so, da se je podjetjem, ki so prejela sredstva, povečala dodana vrednost v povprečju za

²⁸ Zunanji ocenjevalci so ocenili, da je to posledica 'prilagoditve' trga, torej spremenjene ponudbe kot odziv na povečano povpraševanje.

²⁹ Naknadno vrednotenje programa SAPARD.

³⁰ Za ukrep naložbe v kmetijska gospodarstva, kjer so se prejemniki sredstev SAPARD obvezali, da bodo še pet let po prejemu sredstev spremljali ekonomski položaj na svoji kmetiji s pomočjo knjigovodstva po metodologiji FADN (Mreža knjigovodskih podatkov s kmetijskih gospodarstev – Farm Accountancy Data Network).

54 odstotkov, prav tako naj bi se jim zelo povečal obseg proizvodnje. Vendar pa so podjetja poročala, da so povečanje dodane vrednosti in obsega proizvodnje dosegla ob hkratnem zmanjšanju števila zaposlenih v kmetijsko-predelovalni industriji za 19,2 odstotka.

S sredstvi, ki so bila izplačana v okviru tretjega ukrepa – Gospodarska diverzifikacija na kmetiji, je ministrstvo sofinanciralo gradnjo 435 novih ležišč ter obnovo 175 ležišč (temu je treba prišteti še kombinacijo obeh načinov pri 27 ležiščih). Sredstva v okviru tega ukrepa so bila torej namenjena izključno razvoju podeželskega turizma. Prejemniki sredstev so v anketi poročali, da se jim je bruto prihodek v povprečju povečal za 27 odstotkov, prav tako pa naj se bi povečal obseg delovne sile na kmetijah prejemnikov sredstev, in sicer za 4 odstotke.

Občine, prejemnice sredstev četrtega ukrepa – Razvoj in izboljšanje infrastrukture kljub načrtu ministrstva sredstev niso vložile v gradnjo cestne infrastrukture, kot je bilo načrtovano, ampak so dodeljena sredstva usmerile predvsem v gradnjo vodovodnega omrežja. Tako so ob pomoči sredstev programa SAPARD zgradile 135 kilometrov vodovodnega omrežja. V zvezi z rezultati so občine tako poročale, da se je s pomočjo dodeljenih sredstev programa SAPARD delež prebivalcev 26 vasi, priključenih na vodovodni sistem, na področju katerih so občine izvedle investicije, povečal za 5 odstotkov.

Ocenjujemo, da je bilo ministrstvo z izvedbo programa SAPARD uspešno pri doseganju prvega strateškega cilja programa – uvajanju pravnega reda Evropske unije (celostna uveljavitev strateškega načrtovanja, vrednotenja, vzpostavitev sistema črpanja in dodeljevanja sredstev, vzpostavitev kontrol in načina poročanja) in institucionalne usposobitve za izvajanje programov skupne kmetijske politike: v okviru tega je namreč ustanovilo AKTRP, ki je pridobila akreditacijo za upravljanje s finančnimi sredstvi, v okviru te pa sta bili organizirani tudi služba za notranjo revizijo ter služba za kontrolo.

Ker pa je ministrstvo opredelilo samo ciljne vrednosti posameznih ukrepov (učinke), ne pa tudi njihovega vpliva na programske cilje, ocene, v kolikšni meri so učinki izvedenih projektov prispevali k razvoju konkurenčnosti celotnega kmetijskega sektorja, kmetijsko-predelovalne industrije, k povečanju prihodkov kmetijskih gospodarstev iz dopolnilnih virov ter h kakovosti življenja na podeželju, ni mogoče podati. Ministrstvo je v zvezi z doseganjem drugega in tretjega strateškega cilja programa – Oblikovanje konkurenčnega kmetijskega sektorja ter ohranjanja poseljenosti podeželja v končnem poročilu navedlo, da je "pri oceni le-tega bolj zadržano predvsem zaradi skromnega obsega sredstev".

2.3.2 Program EPD

Po vstopu Republike Slovenije v Evropsko unijo se je program SAPARD nadaljeval z ukrepi 3. prednostne naloge programa EPD (tj. prestrukturiranje kmetijstva, gozdarstva in ribištva). V okviru te naloge se je izvajalo sedem ukrepov, od tega pet za področje kmetijstva (vključno z gozdarstvom) ter dva za področje ribištva, vendar zadnjih dveh v nadaljevanju ne obravnavamo, ker ne sodita v okvir ukrepov za razvoj podeželja. Izvajanje kmetijskih ukrepov se je sofinanciralo iz sredstev EKUJS. Organ upravljanja programa EPD je bila Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, ukrepe pa je izvajalo ministrstvo kot posredniško telo za sredstva EKUJS.

Posebni cilji 3. prednostne naloge so bili:

- izboljšanje gospodarske učinkovitosti in konkurenčnosti kmetijsko-živilskega sektorja, gozdarstva in ribištva;

- uspešno prilagajanje zahtevam skupnega trga;
- spodbujanje drugih virov dohodka na podeželskih območjih;
- spodbujanje varnosti in kakovosti živilskih proizvodov;
- ohranjanje in trajnostni razvoj gozdov.

Za doseg te ciljev je bilo za področje kmetijstva in gozdarstva načrtovanih naslednjih pet ukrepov:

- izboljšanje predelave in trženja kmetijskih proizvodov (ukrep 3.1);
- naložbe v kmetijska gospodarstva (ukrep 3.2);
- diverzifikacija kmetijskih dejavnosti in dejavnosti, ki so blizu kmetijstvu (ukrep 3.3);
- naložbe v gozdove za izboljšanje gospodarske in ekološke vrednosti gozdov (ukrep 3.4);
- trženje kakovostnih kmetijskih in živilskih proizvodov (ukrep 3.5).

Ukrepi so bili namenjeni predvsem prestrukturiranju sektorja, povečanju konkurenčnosti in izboljšanju trženja. Izbor ukrepov je bil utemeljen z analizo stanja³¹. Ta je pokazala, da brez razvojnih ukrepov, ki bi spremenili značilnosti sektorja, ni mogoče pričakovati izboljšanja konkurenčnosti. V času načrtovanja ukrepov so namreč v slovenskem kmetijstvu še vedno obstajali ključni problemi, kot so strukturna neskladja, upadanje števila zaposlenih, nizka produktivnost dela in pomanjkanje vertikalnih povezav med različnimi gospodarskimi sektorji.

Za izvajanje ukrepov je bilo namenjenih 47.138 tisoč evrov³². Do 31. 12. 2008 je bilo porabljenih:

- 17.129 tisoč evrov za ukrep 3.1,
- 16.821 tisoč evrov za ukrep 3.2,
- 9.231 tisoč evrov za ukrep 3.3,
- 3.242 tisoč evrov za ukrep 3.4,
- 708 tisoč evrov za ukrep 3.5.

Ugotavljali smo, v kolikšni meri so bili doseženi cilji 3. prednostne naloge programa EPD, in sicer v delu, ki se nanaša na kmetijske ukrepe (brez ribištva).

Za merjenje doseženih ciljev smo poleg finančnega kazalnika (tj. porabe načrtovanih sredstev) upoštevali še sistem kazalnikov, v katerem so bile opredeljene ciljne vrednosti učinkov, rezultatov in vplivov, in sicer na ravni prednostne naloge in na ravni ukrepov³³.

Podatke o doseženih ciljnih vrednostih kazalnikov na dan 31. 12. 2008 smo pridobili na ministrstvu. Podatki uradno še niso bili objavljeni, ker so sestavni del letnega poročila za 2008, ta pa je sestavni del končnega poročila, ki ga pripravlja organ upravljanja, tj. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Rok za pripravo končnega poročila je 30. 9. 2010.

³¹ Analiza stanja je bila del EPD.

³² Programsko dopolnilo EPD 2004–2006, junij 2005, sprememba maj 2008, vlada.

³³ Podrobnejši kazalniki za spremljanje izvajanja Programskega dopolnila Republike Slovenije za obdobje 2004–2006, potrjeni na 6. redni seji nadzornega odbora za EPD, 13. 6. 2007.

Ministrstvo je bilo z vidika porabe finančnih sredstev uspešno, saj je porabilo vsa razpoložljiva sredstva, uspešno pa je bilo tudi po številu projektov, za katera so bila dodeljena finančna sredstva (kazalnik učinka), saj je načrtovani cilj (873 projektov) preseglo za več kot 10-krat (9.450 projektov). Poraba razpoložljivih sredstev po posameznih ukrepih pa ni potekala pri vseh ukrepih v skladu z programom, saj je bilo zanimanje potencialnih upravičencev do sredstev na ukrepih naložbe v gozdove za izboljšanje gospodarske in ekološke vrednosti gozdov (ukrep 3.4) in trženje kakovostnih kmetijskih in živilskih proizvodov (ukrep 3.5) manjše od načrtovanega in je ministrstvo zato, da bi porabilo vsa dodeljena sredstva, prerazporedilo sredstva na ukrepe, za katere je bilo večje zanimanje (na ukrep naložbe v kmetijska gospodarstva – ukrep 3.2).

Cilj prvega ukrepa, tj. 3.1 Izboljšanje predelave in trženja kmetijskih proizvodov, je bil povečati učinkovitost in konkurenčnost kmetijsko-predelovalne industrije v Republiki Sloveniji ter povečati dodano vrednost živilskih proizvodov. Za merjenje doseganja tega cilja so bili vzpostavljeni naslednji trije kazalniki: prihodek na zaposlenega (kazalnik rezultata), gospodarska storilnost in število delovnih mest v podjetjih, ki so prejela sredstva (kazalnik vpliva). Ministrstvo je na podlagi podatkov, pridobljenih z vprašalnikom, poslanim končnim prejemnikom, izračunalo:

- prihodek na zaposlenega v podjetjih, ki so prejela sredstva, se je glede na povprečno storilnost panoge povečal, in sicer v večjem obsegu, kot je bilo načrtovano (načrtovan je bil indeks 115, dejansko je bil dosežen indeks 117);
- zmanjšala se je gospodarska storilnost v podjetjih, ki so prejela sredstva (merjena z BDV na zaposlenega) glede na povprečno storilnost panoge, in sicer za 11,0 odstotkov (načrtovan je bil indeks 110, dejansko dosežen pa je bil 89);
- zmanjšalo se je število delovnih mest v podjetjih, ki so prejela sredstva, čeprav je bil cilj ukrepa preprečiti upadanje števila delovnih mest (načrtovan je bil indeks 100, dejansko pa je bil dosežen indeks 84).

Cilj drugega ukrepa, tj. 3.2 Naložbe v kmetijska gospodarstva, je bil prestrukturirati kmetijski sektor in izboljšati njegovo storilnost, zato sta bila za merjenje dosežkov na ravni ukrepa vzpostavljena kazalnika: prihodek na PDM na kmetijskih gospodarstvih, ki so prejela sredstva (kazalnik rezultata) in gospodarska storilnost kmetijskih dejavnosti na kmetijskih gospodarstvih, ki so prejela sredstva (merjena z BDV na PDM – kazalnik vpliva). Ministrstvo je na podlagi podatkov, prejetih od končnih prejemnikov, izračunalo:

- prihodek na PDM se je kmetijskih gospodarstvih, ki so prejela sredstva, v primerjavi s stanjem pred naložbo povečal, in sicer v večjem obsegu, kot je ministrstvo načrtovalo (načrtovan je bil indeks 115, dejansko je bil dosežen indeks 122);
- povečala se je tudi gospodarska storilnost kmetijskih dejavnosti na kmetijskih gospodarstvih, ki so prejela sredstva (merjena z BDV na PDM), in sicer v večjem obsegu, kot je ministrstvo načrtovalo (načrtovan je bil indeks 110, dejansko dosežen pa je bil 116).

Cilj tretjega ukrepa, tj. 3.3 Diverzifikacija kmetijskih dejavnosti in dejavnosti, ki so blizu kmetijstvu, je bil izboljšati učinkovitost razporejanja dela na kmetijah in s tem zagotoviti dodatne možnosti zaposlovanja in boljši dohodek. Za merjenje dosežkov sta bila poleg kazalnika učinka (tj. število projektov) načrtovana tudi kazalnika rezultata (prihodek na zaposlenega iz dejavnosti, ki so deležne podpor – indeks 115, in energija iz naložb v obnovljive vire energije na kmetijah – indeks 125) ter kazalnik vpliva (število novih delovnih mest – načrtovanih je bilo 40 novih delovnih mest). Vrednosti kazalnikov so bile izračunane na podlagi

podatkov, ki jih je ministrstvo za ta namen zbralo z vprašalnikom (med končnimi prejemniki sredstev iz tega ukrepa). Iz izračunov je razvidno:

- prihodek na zaposlenega iz dejavnosti, ki so bile deležne podpor, se ni povečal v tolikšni meri, kot je ministrstvo načrtovalo (v primerjavi z izhodiščem, tj. pred naložbo, se ni povečal za načrtovanih petnajst odstotnih točk, ampak se je zaradi povečanja števila delovnih ur (izraženih v PDM) celo zmanjšal za 23,0 odstotnih točk v primerjavi z izhodišnim stanjem pred naložbami); po mnenju ministrstva je vzrok za to v še nedokončanih projektih;
- kazalnik za merjenje dosežkov v proizvodnji obnovljivih virov energije na kmetijah, ki so prejela sredstva, ni bil izračunan (po mnenju ministrstva je kazalnik nesmiseln, saj gre za naložbe v nove energetske objekte, zato ministrstvo ni izračunalo indeksa, ampak je le seštel količino proizvedene energije v letu 2008 – 5.050 megavatnih ur;
- PDM na dejavnostih, ki so prejela sredstva, se je povečal za 33,7 odstotka (ministrstvo ni ugotavljalo, koliko novih delovnih mest je bilo odprtih v okviru dejavnosti, ki so prejela sredstva, ampak za koliko se je povečalo število porabljenih delovnih ur in te preračunalo v PDM).

Cilji četrtega ukrepa, tj. 3.4 Naložbe v gozdove za izboljšanje gospodarske in ekološke vrednosti gozdov, so bili izboljšati naravni sestav gozdov, spremeniti velika območja enoličnih gozdov v gozdove s pestro zgradbo, povečati vrednost in obseg lesne zaloge z ustreznim akumuliranjem prirasta lesa, zagotoviti proizvodnjo dreves z večjo količino lesa in večjo kakovostjo ter preprečiti škodljive posledice možnega porušenega ravnovesja gozdov. Za merjenje ciljev so bili vzpostavljeni kazalniki učinkov (število projektov), rezultatov (površina izboljšane stabilnosti in kakovosti gozdov kot posledica izvajanja ukrepa) in vplivov (površina obnovljenega gozda, zaščitenega mladovja ipd.), opredeljene pa so bile tudi ciljne vrednosti. Čeprav je bila končna poraba sredstev za ukrep za 31,2 odstotka manjša od prvotno načrtovane (po navedbah ministrstva so bila zaradi premajhnega zanimanja vlagateljev sredstva za ta ukrep prerazporejena na ukrep 3.2), so se ukrepi izvedli na skoraj enaki površini, kot je bilo načrtovano (načrtovano je bilo, da naj bi se ukrepi izvajali na površini 20,0 tisoč hektarov gozda, dejansko pa so se izvajali na 19,5 tisoč hektarov), kar pomeni, da so bili cilji v pretežni meri doseženi in da je bilo ministrstvo pri izvajanju tega ukrepa uspešno.

Cilji zadnjega od navedenih kmetijskih ukrepov, tj. 3.5 Trženje kakovostnih kmetijskih in živilskih proizvodov, so bili povečati število certificiranih kmetijskih pridelkov in živil višje kakovosti, izboljšati konkurenčnost in podpreti uveljavljanje skupin proizvajalcev na evropskem trgu, vzpostaviti učinkovite povezave med vsemi členi prehranske verige in zagotoviti varnost in kakovost hrane z uvajanjem programov sledljivosti. Na podlagi primerjave med načrtovanimi in doseženimi vrednostmi kazalnikov, ki so bili vzpostavljeni za merjenje ciljev, smo ugotovili, da ciljne vrednosti kazalnikov niso bile dosežene. Tako je bilo do konca leta 2008 z javnimi razpisi dejansko financirano certificiranje osmih zaščitanih kmetijskih pridelkov oziroma živil, namesto načrtovanih 60. Namesto treh pooblaščenih organizacij je bila akreditirana ena organizacija in namesto da bi bilo na podlagi dodeljenih sredstev novo ustanovljenih 30 skupin proizvajalcev na področju shem kakovosti, sta bili financirani le dve skupini, ki sta se prijavili na javni razpis. Čeprav je bil eden od ciljev tudi izboljšanje ekonomske storilnosti skupin proizvajalcev za 10 odstotnih točk (merjene z BDV), pa ministrstvo o tem cilju ne poroča, ker je naknadno ugotovilo, da je nesmiseln, saj so bili prejemniki sredstev v večini združenja, ki ne tržijo kmetijskih proizvodov in zato tudi nimajo podatkov o proizvodnji, prodaji in izboljšanju ekonomske storilnosti.

Ministrstvo ni izdelalo in sprejelo metodoloških navodil, iz katerih bi bil razviden način izračuna vrednosti kazalnikov, zato smo v okviru revizije za vse kazalnike ugotavljali, kako je ministrstvo pridobilo podatke in na kakšen način je izračunalo njihove vrednosti. Ugotovili smo:

- ministrstvo ni vzpostavilo kontrol nad pravilnostjo pridobljenih podatkov: npr. pri ukrepu 3.1 bi lahko podatke iz poročil končnih prejemnikov preverili s podatki iz njihovih računovodskih izkazov, pri ukrepu 3.2 pa bi lahko podatke iz FADN poročil predhodno preverili z logičnimi kontrolami, ki so vgrajene v sistem obdelave FADN poročil kmetijskih gospodarstev, vključenih v mrežo za zbiranje računovodskih podatkov³⁴;
- ministrstvo ni pridobilo podatkov od vseh končnih prejemnikov: pri ukrepu 3.1 je poročalo 80,7 odstotka končnih prejemnikov, pri ukrepu 3.2 50,8 odstotka in pri ukrepu 3.3 60,0 odstotkov končnih prejemnikov;
- ministrstvo je spremljalo kazalnike in izračunalo vrednosti kazalnikov, ko je bilo treba o njih poročati (vsi kazalniki so izračunani samo na ravni ukrepov, ne pa tudi na ravni posameznih kmetijskih gospodarstev), ni pa na tej podlagi ukrepalo; ministrstvo bi po naši oceni moralo vzpostaviti tako spremljanje, da bi to vključevalo tudi morebitno ukrepanje, saj, kot smo ugotovili pri ukrepu 3.2, kar 90 od 217 kmetijskih gospodarstev (ali 41,5 odstotka) kljub prejetim sredstvom za naložbe ni povečalo svoje storilnosti (ali pa jo je celo zmanjšalo) v primerjavi s stanjem pred naložbo.

Čeprav sta bila poleg kazalnikov na ravni ukrepov opredeljena tudi kazalnika rezultatov in vplivov na ravni celotne prednostne naloge (prihodek na zaposlenega iz dejavnosti, ki prejmejo sredstva, in BDV na zaposlenega v podjetjih, ki prejmejo sredstva, glede na povprečno storilnost panoge, naj bi se po oceni ministrstva po izvedbi ukrepov povečala za 10 odstotnih točk glede na izhodiščno vrednost obeh kazalnikov), ju ministrstvo ni izračunalo, ker ni našlo ustrezne metodološke rešitve za njun izračun (zaradi različne metodologije uporabljene pri posameznih ukrepih, različnih vlagateljev iz različnih dejavnosti ipd.), priročnika z metodološkimi navodili, v katerih bi vnaprej natančno opredelili način pridobivanja podatkov in izračun kazalnikov, pa niso izdelali. Tako ministrstvo ni ugotavljalo, v kolikšni meri so izvedeni ukrepi prispevali k izboljšanju gospodarske učinkovitosti in konkurenčnosti kmetijsko-živilskega sektorja in gozdarstva, kar je bil eden od ciljev 3. prednostne naloge programa EPD.

2.3.3 Program razvoja podeželja 2004–2006

PRP 2004–2006 se je izvajal vzporedno z EPD in je s svojimi ukrepi dopolnjeval ukrepe 3. prednostne naloge EPD. Strateški cilji PRP 2004–2006 so bili:

- okrepitev večnamenske vloge kmetijstva;
- uravnotežen in celostni razvoj podeželja, varovanje okolja, predvsem tal in voda pred onesnaženjem in degradacijo;
- zagotavljanje poseljenosti z ohranjanjem delovnih mest in zagotavljanjem primernega dohodka na kmetijah;
- uvajanje in promocija za naravo neškodljivih postopkov pridelave, ki prispevajo tudi k ohranjanju elementov podeželske krajine;

³⁴ Pravilnik o vzpostavitvi in delovanju mreže za zbiranje računovodskih podatkov o dohodkih in poslovanju kmetijskih gospodarstev, Uradni list RS, št. 37/04; dopis ministrstva z dne 17. 8. 2009.

- proizvodnja visoko kakovostnih kmetijskih pridelkov in živil;
- izboljšanje strukture kmetijstva (socialno-ekonomske strukture).

Ti cilji so bili razdeljeni v dve glavni prednostni nalogi:

- sonaraven razvoj kmetijstva in podeželja ter
- ekonomsko in socialno prestrukturiranje kmetijstva.

Prva naloga je bila usmerjena k varovanju naravnih virov, ohranjanju značilnih elementov krajine in poselitvene strukture na podeželju, druga pa k povečevanju kakovosti proizvodnje, k izboljšanju starostne strukture kmetov ter k izvajanju standardov Evropske unije (predvsem na področju varovanja okolja). Za izvajanje obeh nalog je bilo načrtovanih 318.428 tisoč evrov³⁵, od tega 78,3 odstotka za prvo in 21,7 odstotka za drugo nalogo, kar kaže, da je bil prvi nalogi namenjen večji poudarek kot drugi.

V okviru prve naloge sta se izvajala dva sklopa ukrepov, in sicer izravnalna plačila za območja z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnost (v nadaljevanju: ukrepi OMD) in kmetijsko-okoljski ukrepi. V okviru druge naloge pa so se izvajali ukrepi zgodnjega upokojevanja, podpora izvajanju standardov Evropske unije na kmetijskih gospodarstvih in tehnična pomoč.

Ministrstvo je v programskem obdobju izvedlo vse ukrepe, ki jih je načrtovalo in za njihovo izvajanje porabilo vsa razpoložljiva sredstva (tj. 318.428 tisoč evrov³⁶), kar pomeni, da je bilo z vidika porabe finančnih sredstev uspešno. Ocenjevali smo tudi, ali je bilo ministrstvo uspešno z vidika doseganja zastavljenih ciljev, zato smo ugotavljali, v kolikšni meri so bile dosežene načrtovane ciljne vrednosti kazalnikov za merjenje doseženih ciljev. Ker smo ugotovili, da ministrstvo ni opredelilo kazalnikov za merjenje strateških ciljev, ampak samo kazalnike za merjenje operativnih ciljev na ravni programa in na ravni ukrepov, se v nadaljevanju omejujemo le na te cilje.

Cilji na ravni programa so bili v pretežni meri doseženi, saj je bilo načrtovano, da naj bi se v izvajanje ukrepov vključilo 55 tisoč kmetijskih gospodarstev s 400 tisoč hektari obdelanih zemljišč, dejansko pa je bilo (v vsaj en ukrep) vključenih 48,09 tisoč kmetijskih gospodarstev z neto 369,34 tisoč hektari površin.

Prav tako so bili v pretežni meri doseženi tudi cilji na ravni ukrepa OMD. Ministrstvo je za obdobje od leta 2004 do leta 2006 načrtovalo naraščanje števila vključenih kmetijskih gospodarstev in površin obdelanih zemljišč v ukrep OMD, in sicer naj bi se število v ukrep vključenih gospodarstev povečalo z 48 na 50 tisoč (ali za 4,2 odstotka), površin pa s 330 na 350 tisoč hektarov (ali za 6,1 odstotka)³⁷. Na podlagi podatkov iz letnih poročil je razvidno, da je bilo število v ukrep vključenih gospodarstev za 13,1 odstotka manjše od načrtovanega, površina, na kateri se je ukrep izvajal v letu 2006, za 8,3 odstotka (ali za 48 tisoč hektarov) manjša od načrtovane in se je glede na izhodiščno leto povečala samo za dva odstotka (načrtovano je bilo 6-odstotno povečanje)³⁸.

³⁵ Zadnja sprememba PRP 2004–2006 je bila objavljena v Uradnem listu RS, št. 107/08.

³⁶ Poročilo o izvajanju ukrepov PRP 2004–2006 za leto 2008, junij 2009.

³⁷ PRP 2004–2006, Uradni list RS, št. 116/04 z dne 26. 10. 2004, str. 73, preglednica 29.

³⁸ Poročilo o izvajanju ukrepov PRP 2004–2006 za leto 2007, str. 26, junij 2008.

V okviru kmetijsko-okoljskih ukrepov je ministrstvo načrtovalo 21 podukrepov; vanje naj bi se do leta 2006 vključilo 25 tisoč kmetijskih gospodarstev z 224 tisoč hektari površin, oziroma za 19,7 odstotka več površin kot prvo leto izvajanja programa. Po pričakovanjih ministrstva naj bi bil največji delež površin vključen v izvajanje ukrepov za zmanjševanje negativnih vplivov kmetijstva na okolje (60,2 odstotka), najmanjši delež, tj. 1,5 odstotka, pa v ukrepe varovanja zavarovanih območij³⁹. Iz podatkov o izvajanju ukrepov je razvidno, da je ministrstvo že prvo leto doseglo cilj za leto 2006 in da se je nato površina zemljišč, na katerih so se izvajali kmetijsko-okoljski ukrepi, vsako leto še povečevala. V letu 2006 je tako znašala že 271 tisoč hektarov (ali za 20,8 odstotka več, kot je ministrstvo načrtovalo). Čeprav je ministrstvo na ravni celotnega ukrepa preseglo ciljne vrednosti, ugotavljamo, da se kar tretjina podukrepov ni izvajala v skladu s pričakovanji ministrstva (zmanjševanje erozije v sadjarstvu in vinogradništvu, planinska paša, košnja grbinastih travnikov, travniški sadovnjaki, ohranjanje posebnih traviščnih habitatov, pokritost tal na vodovarstvenem območju ter zatavljanje in zelena praha).

Ministrstvo je v zvezi z ukrepom zgodnje upokojevanje načrtovalo, da naj bi 780 starejših kmetov v treh letih preneslo svoja kmetijska gospodarstva v površini 9.200 hektarov na svoje mlajše naslednike. Čeprav je bilo ministrstvo v prvem letu izvajanja ukrepa precej uspešno, saj je sklenilo 185 pogodb (ali 92,5 odstotka načrtovane letne ciljne vrednosti), pa je v celotnem obdobju sklenilo le 375 pogodb za 3.739 hektarov površin⁴⁰, prenesenih na naslednike, kar pomeni manj kot polovico načrtovane ciljne vrednosti.

Pomanjkanje podatkovnih podlag, s katerimi bi ministrstvo lahko kakovostneje pristopilo k načrtovanju in izvajanju ukrepov, je zaznati tudi pri izvajanju sicer najuspešnejšega ukrepa uvajanje standardov Evropske unije; ta je bil namenjen kmetom za prilagajanje njihovih kmetijskih gospodarstev standardom na področju varstva okolja, zdravja rastlin in varstva pri delu ter za izvajanje teh standardov. V ukrep se je vključilo 31.767 kmetijskih gospodarstev⁴¹, kar pomeni šestkrat več kmetijskih gospodarstev, kot je ministrstvo načrtovalo, in trikrat več glav velike živine (tj. 360 tisoč), kot je bilo načrtovano. Taka prekoračitev načrtovanih ciljev kaže na tveganje, da je ministrstvo obseg problematike ustreznosti s standardi Evropske unije na kmetijskih gospodarstvih v fazi načrtovanja, predvsem na področju ravnanja s hlevskimi odpadki, podcenilo. Posledica prekoračitve načrtovanih ciljev pa je bila, da se je del stroškov iz zahtevkov kril iz sredstev za novi program (tj. PRP 2007–2013), poleg tega pa je prišlo tudi do zamikov izplačil upravičencem.

Poleg neposrednih učinkov je ministrstvo načrtovalo tudi ekonomske, socialne in okoljske vplive ukrepov na podeželsko področje:

- ukrep OMD naj bi največ prispeval k pridobivanju dohodkov kmetov (ekonomski vpliv), z varovanjem kmetijskih zemljišč in z upoštevanjem dobre kmetijske prakse pa k izboljšanju stanja okolja, imel pa naj bi tudi socialni vpliv na ohranjenost poseljenosti na območjih z majhno gostoto prebivalstva;

³⁹ PRP 2004–2006, Uradni list RS, št. 116/04 z dne 26. 10. 2004, str. 73, preglednica 30.

⁴⁰ Poročilo o izvajanju ukrepov PRP 2004–2006 za leto 2007, str. 26, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, junij 2008.

⁴¹ Oziroma bruto 37.885 kmetijskih gospodarstev, če upoštevamo, da so bila nekatera kmetijska gospodarstva vključena v več ukrepov.

- z izvajanjem kmetijsko-okoljskih ukrepov naj bi se predvsem zmanjšali negativni učinki kmetijstva na okolje (okoljski vpliv); to naj bi prispevalo k izboljšanju naravnih virov, dvignila pa naj bi se tudi izobrazbena raven zaposlenih v kmetijstvu in njihova usposobljenost za izvajanje sonaravnih načinov kmetovanja;
- zgodnje upokojevanje naj bi prispevalo predvsem k izboljšanju starostne sestave kmetijskih gospodarjev (socialni vpliv), izboljšal pa naj bi se tudi ekonomski položaj na kmetijskih gospodarstvih, ki so bila prenesena na mlajše naslednike;
- podpora izvajanju standardov Evropske unije na kmetijskih gospodarstvih pa naj bi imela predvsem pozitiven vpliv na okolje, prispevala pa naj bi tudi k izboljšanju ekonomskega položaja kmetijskih gospodarstev, ki so se odločila za izvajanje zahtevnih in dražjih standardov Evropske unije.

Ministrstvo ni opredelilo ustreznih kazalnikov na ravni programa in prednostnih nalog, s katerimi bi lahko spremljalo in vrednotilo navedene ekonomske, socialne in okoljske vplive. Na ravni ukrepov je ministrstvo sicer opredelilo kazalnike za merjenje vplivov na okolje, na podlagi katerih bi z ustrežno oceno lahko ugotovilo, v kakšni meri je posamezen ukrep prispeval k ohranjanju okolja in naravnih virov, vendar nobeden od kazalnikov ni imel opredeljene izhodiščne vrednosti, in tudi njihove vrednosti se niso spremljale in vrednotile med izvajanjem, prav tako pa tudi ne ob koncu izvedbe programa. Prav to so ugotovili tudi zunanji ocenjevalci v naknadnem ocenjevanju PRP 2004–2006, ki so pojasnili, da podatki o površinah kmetijskih zemljišč in številu vključenih kmetijskih gospodarstev ne podajajo informacij o tem, v kolikšni meri se je zaradi izvajanja ukrepov izboljšala kakovost vode, tal ali zraka, in tudi ne, v kolikšni meri se je izboljšal ekonomski položaj kmetijskih gospodarstev ali pa ohranila poseljenost podeželja.

Ministrstvo bi te pomanjkljivosti lahko že odpravilo, in sicer na podlagi opozoril zunanjih ocenjevalcev v predhodnem vrednotenju PRP 2004–2006⁴², vendar njihovih pripomb ni upoštevalo.

Prav zaradi navedenih omejitvenih dejavnikov so tudi zunanji ocenjevalci v poročilu o naknadnem ocenjevanju PRP 2004–2006 ugotovili, da je program na splošno imel pozitivne vplive na okolje, a jih ne morejo kvantitativno opredeliti in zato tudi ne morejo opredeliti, ali so se negativni vplivi kmetijstva na okolje s pomočjo tega programa bistveno zmanjšali oziroma v kakšni meri je program prispeval k ohranjanju okolja in narave. Iz prav takih vzrokov tudi niso mogli kvantitativno opredeliti ekonomskih in socialnih vplivov.

2.3.4 Ocena napredka pri doseganju ciljev politike razvoja podeželja

Na podlagi proučevanja preteklih programov ocenjujemo, da je bilo ministrstvo uspešno, ker je bil v tem času prevzet pravni red Evropske unije ter vzpostavljen institucionalni okvir za izvajanje programov in za črpanje sredstev v okviru skupne evropske kmetijske politike.

Ugotovili smo tudi, da je ministrstvu pri vseh programih (SAPARD, EPD in PRP 2004–2006) uspelo porabiti vsa razpoložljiva finančna sredstva na ravni programov, ne pa tudi na ravni posameznih ukrepov, saj, kot smo ugotovili, je ministrstvo zaradi nizke odzivnosti potencialnih upravičencev prerazporedilo sredstva z nekaterih ukrepov na ukrepe, kjer je bila odzivnost večja (npr. za naložbe v kmetijska gospodarstva).

⁴² PRP 2004–2006, Priloga 3: V predhodni oceni učinkov je zapisano, da so v programu opredeljeni kazalci in cilji na ravni programa in na ravni ukrepov. To so kazalniki učinkov in ne prikazujejo pričakovanih rezultatov in vplivov programa oziroma posameznih ukrepov. Na ravni nalog pa cilji in kazalci sploh niso opredeljeni.

Hkrati pa ocenjujemo, da je ministrstvo pomanjkljivo načrtovalo obravnavane programe, saj je določilo ciljno število izvedenih projektov oziroma v okoljske ukrepe vključenih površin, ni pa opredelilo začetnih vrednosti posameznih kazalnikov ter predvsem predvidelo načina ugotavljanja vpliva izvedenih ukrepov oziroma dodeljenih sredstev. Zunanji ocenjevalci programov SAPARD in PRP 2004–2006 tako vplivov izvedenih ukrepov na izboljšanje ekonomskega položaja kmetijskih gospodarstev in kmetijsko-predelovalne industrije, ohranjenost poseljenosti podeželja ter razvoja podeželja niso mogli oceniti, oziroma so podali ocene, ki so jih oblikovali na podlagi ekstrapolacije z anketami zbranih podatkov na področje celotnega kmetijskega, okoljskega oziroma podeželskega področja.

Ocenjujemo, da je bilo ministrstvo uspešno pri:

- uvajanju pravnega reda in institucionalne usposobitve za izvajanje programov skupne evropske politike;
- črpanju razpoložljivih evropskih sredstev.

Kljub temu pa ni mogoče podati ocene, v kolikšni meri so izvedeni programi vplivali na razvoj oziroma napredek posameznih segmentov slovenske kmetijsko-okoljske politike ter na ohranjanje razvoja podeželja, zato tudi ni mogoče odgovoriti na revizijsko vprašanje, ali je ministrstvo z izvajanjem preteklih programov (SAPARD, EPD in PRP 2004–2006) doseglo cilje politike razvoja podeželja.

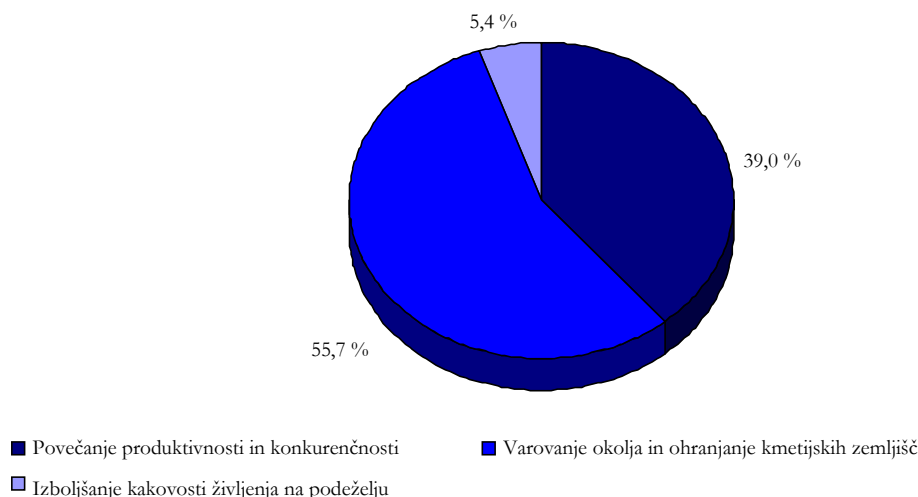
S predstavitvijo glavnih kazalcev ter statističnih podatkov stanja na področjih slovenskega kmetijstva, kmetijsko-predelovalne industrije, kmetijskih zemljišč v uporabi, obsega kmetijstvu dopolnilnih dejavnosti ter same poseljenosti podeželja lahko zgolj prikažemo smeri razvoja ter glavne trende kazalnikov za merjenje doseženih ciljev politike razvoja podeželja.

Od leta 2003 do leta 2006, torej v obdobju, ko so se izvajali pretekli programi razvoja podeželja (SAPARD, EPD in PRP 2004–2006), so bili ključni cilji in ukrepi politike razvoja podeželja:

- povečanje produktivnosti in izboljšanje konkurenčnosti kmetijstva (z naložbami v kmetijska gospodarstva in v kmetijsko-predelovalno industrijo);
- varovanje okolja (z zmanjšanjem negativnih učinkov kmetijstva na okolje) in ohranjanje kmetijskih zemljišč in poselitvene strukture na podeželju (z zagotavljanjem primernega dohodka na kmetiji);
- izboljšanje kakovosti življenja na podeželju (s spodbujanjem drugih virov dohodkov in odpiranjem novih delovnih mest na kmetijah).

Na sliki 3 prikazujemo strukturo izplačanih sredstev za ukrepe razvoja podeželja po posameznih ciljeh.

Slika 3: Struktura izplačanih sredstev za ukrepe razvoja podeželja v obdobju od leta 2003 do leta 2006, po posameznih ciljnih politike razvoja podeželja, v odstotkih⁴³



Vir: KIS.

Čeprav so imeli programi SAPARD, EPD in PRP 2004–2006 pozitivne ekonomske, okoljske in socialne vplive na podeželska območja, na podlagi razpoložljivih podatkov ni bilo mogoče ugotoviti, kolikšni so bili ti vplivi, in tudi ne oceniti, v kolikšni meri so bili doseženi načrtovani cilji politike razvoja podeželja, saj ti niso bili količinsko opredeljeni.

Tako v nadaljevanju prek izbranih relevantnih kazalnikov prikazujemo, v kolikšni meri se je izboljšalo stanje po zaključku izvajanja programov SAPARD, EPD in PRP 2004–2006 v primerjavi s stanjem pred izvajanjem programov.

Glede na to, da so bili ukrepi programov SAPARD in EPD predvsem namenjeni povečanju produktivnosti dela v kmetijstvu, živilski industriji in gozdarstvu, smo izbrali kazalnika BDV na PDM in faktorski dohodek na PDM ter proučili njun trend ter opravili tudi primerjavo z drugimi državami članicami Evropske unije. Ker je bil program PRP 2004–2006 predvsem namenjen kmetijsko-okoljskim ukrepom oziroma varovanju okolja pred negativnimi vplivi kmetijske dejavnosti, smo izbrali tudi nekaj okoljskih kazalnikov. V povezavi z ukrepi OMD v okviru PRP 2004–2006, ki so bili predvsem namenjeni varovanju kmetijskih zemljišč, smo proučili dejansko rabo tal med letoma 2002 in 2008. V povezavi z ukrepi, namenjenimi gospodarski diverzifikaciji na kmetijah, in razvoju ter izboljšanju infrastrukture na podeželju v okviru programov SAPARD in EPD, ki bi naj imeli pozitivne vplive na zagotavljanje poseljenosti na podeželskih območjih, pa smo izbrali tudi nekaj kazalnikov, povezanih s tem ciljem.

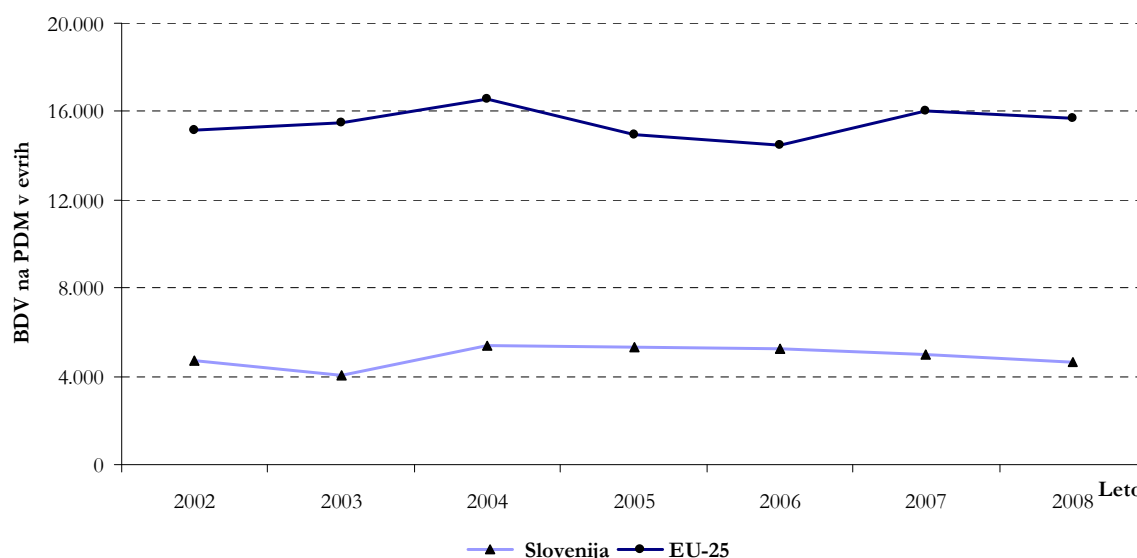
⁴³ Poleg prikazanih deležev sredstev namenjenim glavnim ciljem v okviru programov SAPARD, EPD in PRP 2004–2006 je bilo v letih od 2003 do 2006 izplačanih tudi 0,8 odstotka sredstev za ukrepe, primerljive z današnjo osjo LEADER, ter 0,4 odstotka sredstev za tehnično pomoč, ki niso prikazana na sliki 3.

2.3.4.1 Produktivnost dela v kmetijstvu

V povezavi z naložbenimi ukrepi programov SAPARD in EPD, ki so bili predvsem namenjeni povečanju produktivnosti dela v kmetijstvu, smo proučili kazalnika BDV na PDM in faktorski dohodek na PDM. Tega smo primerjali tudi z drugimi državami članicami Evropske unije.

Po podatkih ekonomskih računov kmetijstva⁴⁴ je BDV na PDM v kmetijstvu v Sloveniji v letu 2008 znašala 4.655 evrov, medtem ko je povprečje petindvajsetice držav Evropske unije v istem letu znašalo 15.687 evrov na PDM, kar pomeni, da produktivnost kmetijske dejavnosti v Republiki Sloveniji dosega le slabo tretjino povprečne produktivnosti kmetijstva v petindvajsetih držav Evropske unije.

Slika 4: Produktivnost kmetijske dejavnosti (merjena z BDV na PDM) v Republiki Sloveniji in v petindvajsetih državah Evropske unije v obdobju od leta 2002 do leta 2008



Vir: Izračun računskega sodišča na podlagi podatkov SURS⁴⁵ in podatkov Evropskega statističnega urada (v nadaljevanju: Eurostat)⁴⁶.

Poleg BDV na PDM prikazujemo tudi faktorski dohodek na PDM, ki je za kmetijstvo posebnega pomena in predstavlja realnejšo dohodkovno kategorijo kot BDV. Faktorski dohodek namreč vključuje vse subvencije (tudi subvencije na proizvodnjo⁴⁷), medtem ko BDV vključuje le subvencije na proizvode⁴⁸.

⁴⁴ Statistični urad Republike Slovenije (v nadaljevanju: SURS),
[URL: http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=2682], april 2010.

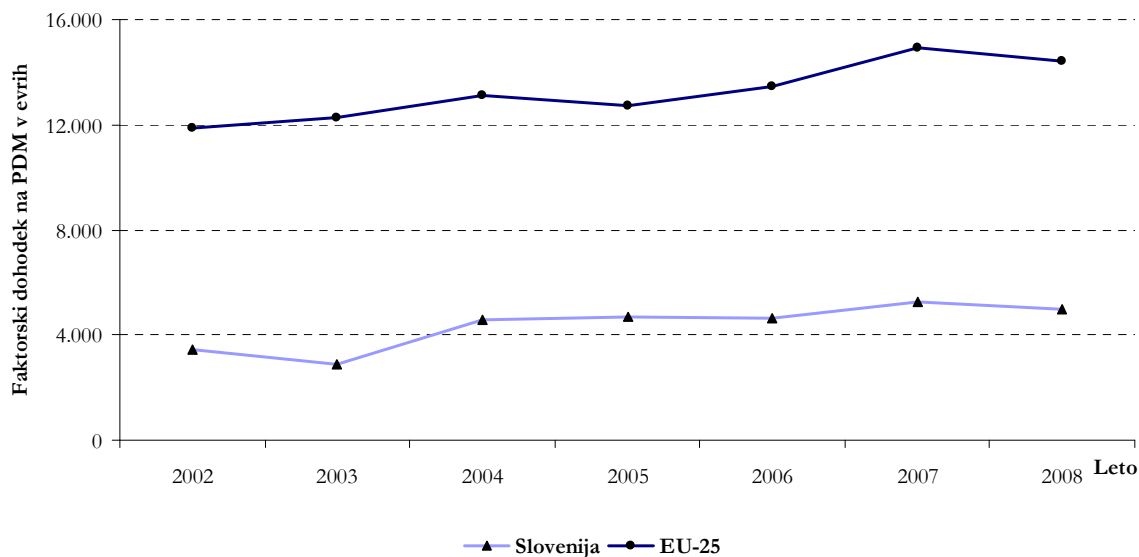
⁴⁵ Ekonomski računi za kmetijstvo, SURS,
[URL: http://www.stat.si/pxweb/Database/Okolje/15_kmetijstvo_ribistvo/01_15615_ekonomski_racuni/01_15615_ekonomski_racuni.asp], april 2010.

⁴⁶ [URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/agriculture/data/main_tables], april 2010.

⁴⁷ Npr. izravnalna plačila za težje pridelovalne razmere, okoljska plačila, državne pomoči ob naravnih nesrečah ipd.

⁴⁸ Npr. nekatera plačila na površino ali glavo živali.

Slika 5: Produktivnost kmetijske dejavnosti (merjena s faktorskim dohodkom na PDM) v Republiki Sloveniji in v petindvajsetih državah članicah Evropske unije v obdobju od leta 2002 do leta 2008



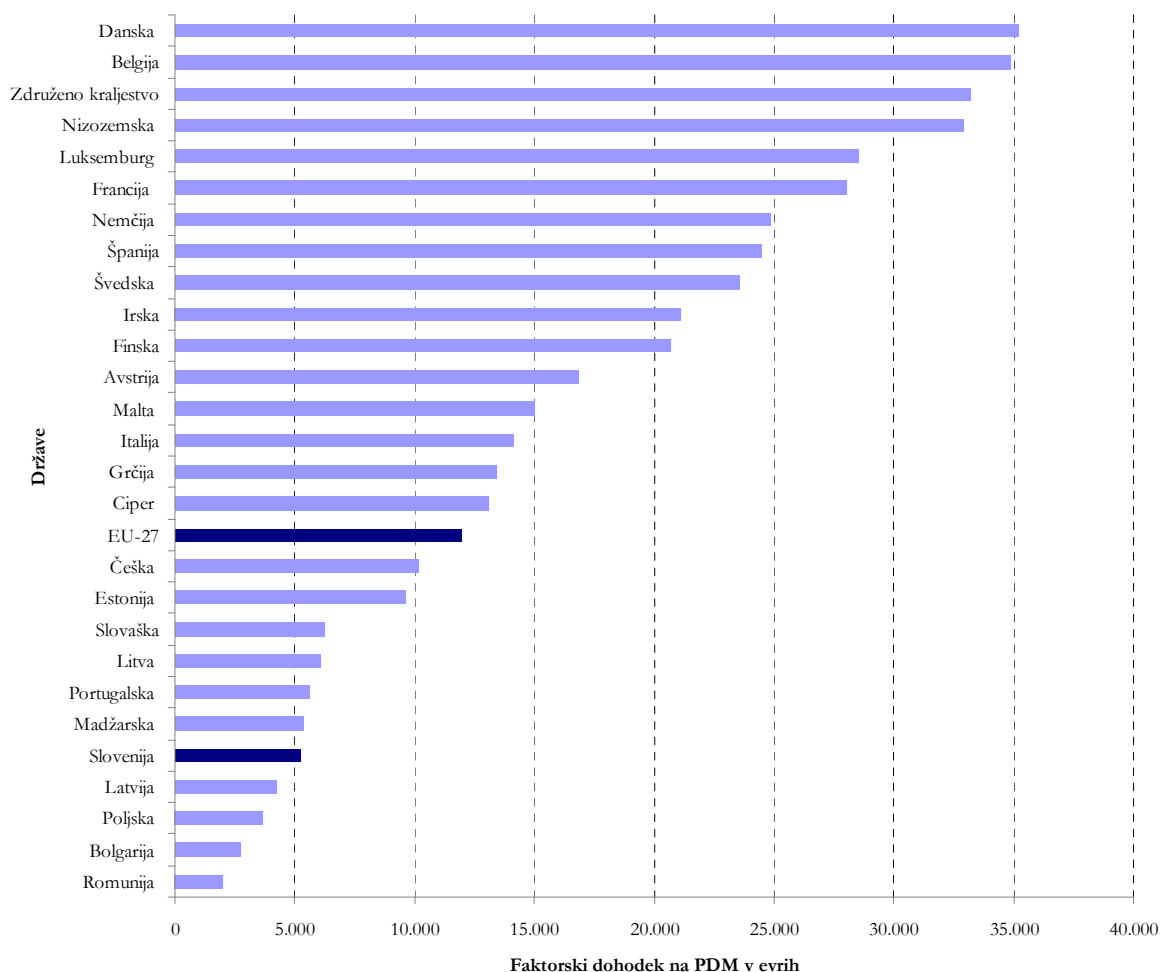
Vir: izračun računskega sodišča na podlagi podatkov SURS⁴⁹ in Eurostat⁵⁰.

Najvišji dohodek na PDM v kmetijstvu sta imeli Danska in Belgija (skoraj 35.000 evrov), pod evropskim povprečjem je imelo faktorski dohodek na PDM 11 držav članic Evropske unije. Republika Slovenija je bila v letu 2007 po faktorskem dohodku na PDM na 23. mestu, in sicer le pred Latvijo, Poljsko, Bolgarijo in Romunijo (slika 6).

⁴⁹ Ekonomski računi za kmetijstvo, SURS,
[URL: http://www.stat.si/pxweb/Database/Okolje/15_kmetijstvo_ribistvo/01_15615_ekonomski_racuni/01_15615_ekonomski_racuni.asp], april 2010.

⁵⁰ [URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/agriculture/data/main_tables], april 2010.

Slika 6: Faktorski dohodek na PDM v kmetijstvu po članicah Evropske unije v letu 2007



Vir: SURS⁵¹.

Podatki o PDM med državami niso povsem primerljivi. PDM ni standardizirana na ravni Evropske unije, način spremljanja tega kazalca pa temelji na oceni nosilcev kmetijskih gospodarstev. Enota PDM v Sloveniji znaša 1.800 delovnih ur, kar jo izenačuje z enim zaposlenim za polni delovni čas, v drugih državah članicah Evropske unije pa znaša med 1.700 do 2.800 ur. Ugotavljanje opravljenih delovnih ur oziroma ustreznih PDM na kmetiji je zelo subjektivno. Vsak nosilec kmetijskega gospodarstva namreč sam oceni, koliko dela je vložil v kmetijo posamezen član kmetijskega gospodarstva. Na ministrstvu ocenjujejo, da je v Sloveniji percepcija lastnega vloženega dela previsoka, saj navadno kmetje upoštevajo dnevno porabo ur v delovnih konicah, ali pa kot delo na kmetiji upoštevajo tudi delo v gospodinjstvu.

Zaradi skromne produktivnosti in zato neugodnega dohodkovnega položaja je lastna sposobnost kmetijskih gospodarstev za izvajanje naložb majhna.

⁵¹ Statistične informacije št. 24, SURS, 29. 5. 2009, [URL: <http://www.stat.si/doc/statinf/15-SI-073-0901.pdf>], april 2010.

Čeprav so se naložbe v kmetijstvu⁵² v zadnjih letih zelo povečale, in to predvsem po zaslugi povečanih sredstev za prestrukturiranje iz proračuna Evropske unije, medtem ko investicijska sposobnost nosilcev kmetijskih gospodarstev ostaja majhna⁵³, pa ugotavljamo, da stopnja razvitosti slovenskega kmetijstva v primerjavi s povprečjem petindvajseterice držav Evropske unije kljub določenemu napredku ostaja nizka. Pri proučevanju preteklih programov smo ugotovili, da so bila sredstva za naložbe v pretežni meri porabljena za kmetijsko mehanizacijo (SAPARD in EPD). Glede na ugotovitev, da se kljub naložbam približno 40 odstotkom kmetijskih gospodarstev ni povečala BDV na PDM, ocenjujemo, da bi bilo treba zagotoviti učinkovitejšo porabo naložbenih sredstev. Ocenjujemo, da brez hitrejšega razvoja v prihodnjih letih slovensko kmetijstvo ne bo doseglo evropskega povprečja in s tem konkurenčne primerljivosti na evropskem trgu. Zato smo tudi proučili, kako si ministrstvo v novem programskem obdobju prizadeva za odpravo vzrokov za majhno razvitost in za izboljšanje konkurenčnosti kmetijske dejavnosti oziroma za izboljšanje produktivnosti kmetijske dejavnosti.

2.3.4.2 Produktivnost v kmetijsko-predelovalni dejavnosti

V kmetijsko-predelovalni dejavnosti v Republiki Sloveniji je bilo v letu 2008 zaposlenih 17.300 ljudi (tabela 4). Kmetijsko-predelovalna dejavnost je v tem letu prispevala 1,3 odstotka k celotnemu bruto družbenemu proizvodu (v nadaljevanju: BDP), delež v zaposlenosti pa je znašal 1,75 odstotka⁵⁴. Oba deleža se zmanjšujeta, kljub temu pa kmetijsko-predelovalna dejavnost ostaja četrta najpomembnejša predelovalna dejavnost po prispevku BDV in tretji največji delodajalec v agregatu predelovalnih dejavnosti v Republiki Sloveniji. Po podatkih SURS je BDV na zaposlenega v proizvodnji hrane in pijač v letih od 2007 do 2008 znašala povprečno 28 tisoč evrov, medtem ko je ta na območju petindvajsetih držav Evropske unije že leta 2003 znašala 50,5 tisoč evrov na zaposlenega⁵⁵.

Tabela 4: Kazalniki gospodarskega razvoja kmetijske predelovalne dejavnosti od leta 2002 do leta 2008

Proizvodnja hrane in pijač	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
BDV, v milijonih evrov	523,8	568,5	512,0	483,0	489,8	512,7	480,4
Zaposlenost, v tisočih	22,2	21,7	21,0	20,5	19,2	18,2	17,3
BDV na zaposlenega, v evrih	23.595	26.198	24.381	23.561	25.510	28.170	27.769

Vir: SURS⁵⁶.

Sektor kmetijsko-predelovalne industrije je bil v okviru programov SAPARD in EPD deležen finančnih spodbud, da bi dosegel standarde Evropske unije ter povečanje konkurenčnosti. Podjetja, ki so v okviru teh programov prejela pomoč, so poročala o pozitivnih rezultatih ter vplivih dodeljenih sredstev, saj jim je uspelo zvečati produktivnost, a ne brez zmanjšanja števila zaposlenih v panogi. Ob upoštevanju, da se BDV panoge manjša vse od leta 2003 (izjema je leto 2007), ocenjujemo, da finančna sredstva, ki so jih

⁵² Naložbe v zgradbe, stroje in opremo, prevozna sredstva itn.

⁵³ NSN 2007–2013, str. 9.

⁵⁴ SURS.

⁵⁵ SURS, PRP 2007–2013, str. 27 in NSN 2007–2013, str. 7.

⁵⁶ Račun proizvodnje, primarnih dohodkov in zaposlenost po dejavnostih; 1995–2008, SURS, [URL: http://www.stat.si/doc/vsebina/03/BDP_1995-2008_proA60_SLO.xls], april 2010.

podjetja prejela v okviru SAPARD in EPD, večjega vpliva, ki bi omogočil opaznejši razvoj tega sektorja industrije, niso imela.

Tako panoga v zadnjih letih po številnih kazalnikih gospodarske učinkovitosti nazaduje, kar je po mnenju ministrstva predvsem rezultat:

- kasnejšega odpiranja trgov od ostalih panog,
- rastočih pritiskov in sprememb zaradi trgovine,
- zaostrenih konkurenčnih razmer na domačem trgu in na izvoznih trgih ter
- visokih stroškov za uskladitev s standardi kakovosti Evropske unije.

2.3.4.3 Ohranjanje kmetijskih zemljišč in varovanje okolja

V povezavi z ukrepi OMD v okviru PRP 2004–2006, ki so bili predvsem namenjeni varovanju kmetijskih zemljišč, smo proučili dejansko rabo tal med letoma 2000 in 2007 (tabela 5).

Tabela 5: Število kmetijskih gospodarstev⁵⁷ in pripadajoča kmetijska zemljišča po namenu uporabe med letoma 2000 in 2007

	Površina v hektarih		Število kmetijskih gospodarstev	
	2000	2007	2000	2007
Vsa zemljišča – skupaj	950.269	921.226	86.437	75.329
Kmetijska zemljišča – skupaj	537.249	524.167	86.427	75.307
Kmetijska zemljišča v uporabi – skupaj ⁵⁸	485.879	488.774	86.423	75.297
Njive, vrtovi, drevesnice, trsnice in matičnjaki	170.804	174.932	80.877	70.151
Sadovnjaki in oljčniki, skupaj	13.062	9.535	42.727	26.073
Vinogradi	16.603	16.085	35.129	27.233
Trajni travniki in pašniki	285.410	288.222	74.230	63.656
Kmetijska zemljišča v zaraščanju – neobdelana	46.639	33.083	26.068	18.766
Druga neobdelana kmetijska zemljišča	4.731	2.309	3.668	1.696
Gozd	394.701	377.768	76.670	67.154
Nerodovitno	18.320	19.292	81.314	70.071

Vir: SURS⁵⁹.

⁵⁷ Ker večini kmetijskih gospodarstev pripadajo različne površine (npr. njive, travniki, gozd), število vseh kmetijskih gospodarstev ni enako seštevku v posameznih kategorijah.

⁵⁸ Skupni travniki in pašniki niso vključeni (do leta 2007 22.786 hektarov, leta 2007 9.062 hektarov).

⁵⁹ Zemljišča in raba zemljišč, SURS, [URL: http://www.stat.si/pxweb/Database/Okolje/15_kmetijstvo_ribistvo/03_kmetijska_gospod/01_15165_zemljisca/01_15165_zemljisca.asp], april 2010.

Iz tabele je razvidno, da se je stanje na področju obdelanosti kmetijskih zemljišč izboljšalo, saj se je površina kmetijskih zemljišč v zaraščanju zmanjšala, hkrati pa se je povečala površina njiv, trajnih travnikov in pašnikov. Vendar je iz podatkov, predstavljenih v tabeli, razvidno tudi, da medtem ko se po površini kmetijske zemlje na prebivalca (0,32 hektara) Republika Slovenija še lahko primerja z evropskim povprečjem, je glede na površino njiv na prebivalca (0,11 hektara) na samem repu evropskih držav (povprečje njiv na prebivalca Evropske unije 0,19 hektara)⁶⁰. Zaskrbljujoč je tudi podatek, da je bilo istega leta v Sloveniji 35.392 hektarov neobdelanih kmetijskih zemljišč, kar je 2,2-krat več, kot je bila skupna površina vseh vinogradov v državi.

Ker je bil PRP 2004–2006 predvsem namenjen tudi kmetijsko-okoljskim ukrepom oziroma varovanju okolja pred negativnimi vplivi kmetijske dejavnosti, smo izbrali nekaj okoljskih kazalnikov, kot so obseg ekološkega kmetovanja, obremenitev podtalnice z nitrati in porabo nitratnih gnojil v kmetijstvu.

Ekološko kmetovanje, ki ga je ministrstvo spodbujalo v okviru kmetijsko-okoljskih ukrepov PRP 2004–2006, je poleg večje dodatne vrednosti proizvodov in zato večje konkurenčnosti, eden od bolj učinkovitih načinov trajnostne kmetijske rabe naravnih virov. Podatki o izvajanju ekološkega kmetovanja (tabela 6) kažejo, da sta število kmetijskih gospodarstev z ekološkim kmetijstvom in obseg površin v ekološki proizvodnji do leta 2007 zelo naraščala, v letu 2008 pa se je rast umirila.

Tabela 6: Ekološko kmetovanje⁶¹ v letih od 2000 do 2008

	2000	2003	2005	2007	2008
Število gospodarstev z ekološkim kmetijstvom	600	1.415	1.718	2.000	2.067
Število certifikatov	115	632	1.220	1.610	1.789
Površina zemljišč z ekološkim kmetijstvom, v hektarih	5.440	20.018	23.553	29.322	29.836
• delež v skupni kmetijski zemlji v rabi, v odstotkih	1,1	3,0	3,8	4,5	4,8

Vir: SURS⁶².

Celotno ozemlje Slovenije je v skladu z nitrarno direktivo⁶³ določeno kot ranljivo območje. Celotna kmetijska panoga mora zato upoštevati stroge zahteve s področja upravljanja z gnojili, kar je ministrstvo predpisalo tudi v okviru kmetijsko-okoljskih ukrepov. Da bi se prikazal trend povprečne letne koncentracije nitratov v podzemnih vodah, smo primerjali podatke Agencije Republike Slovenije za okolje (v nadaljevanju: ARSO), in sicer obdobje od leta 1993 do leta 2004 z letom 2007. Ugotovili smo, da je bila

⁶⁰ PRP 2007–2013, str. 18.

⁶¹ Zajema gospodarstva oziroma površine, na katerih se že izvaja ekološko kmetovanje ali pa so v fazi preusmeritve v tovrstno kmetovanje.

⁶² Ekološko kmetijstvo, SURS,
[URL: http://www.stat.si/pxweb/Database/Okolje/15_kmetijstvo_ribstvo/11_15619_ekolosko_kmet/11_15619_ekolosko_kmet.asp], april 2010.

⁶³ Direktiva Sveta z dne 12. 12. 1991 o varstvu voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijskih virov (1991/676/EC). Uradni list EU, L 375/1 z dne 31. 12. 1991
[URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:15:02:31991L0676:SL:PDF>], april 2010.

kljub strožjim predpisom v letu 2007 čezmerna obremenitev podtalnice z nitrati (nad 50 miligramov na liter), tako kot v obdobju do leta 2004, izmerjena v Pomurju in Spodnje Savinjski dolini, dodatno pa še v Dravski dolini ter v Savski kotlini. To kaže, da se stanje podtalnice, v navedenih primerih, kljub zmanjšanju porabe nitrata v kmetijstvu, ni izboljšalo. Po mnenju ministrstva niso vzroki za takšno stanje v kmetijstvu, ampak v ostalih dejavnikih, kot so industrija, odtoki, neurejena kanalizacija, greznice, ki nenadzorovano emitirajo dušične spojine v podtalnico.

Eno izmed omejitev glede načinov kmetovanja, ki so bili zahtevani v kmetijsko-okoljskih ukrepih, je bila tudi omejitev vnosa mineralnih in rastlinskih gnojil v tla, zato v tabeli 7 prikazujemo tudi, kako se je poraba teh gnojil spreminjala v obdobju od leta 2000 do leta 2007.

Tabela 7: Poraba mineralnih gnojil v kmetijstvu

	2000	2003	2005	2007	Zmanjšanje v odstotkih (2000/2007)
Gnojila, v tonah	174.180	177.589	149.504	149.587	14,1
Dušik, v tonah	34.159	34.501	29.169	29.613	13,3
Fosforjev oksid, v tonah	18.250	15.311	13.431	12.745	30,2
Kalijev oksid, v tonah	22.227	20.007	16.081	15.264	31,3
Rastlinska hranila, v kilogramih na hektar	147	137	115	116	21,1

Vir: SURS⁶⁴.

Iz tabele je razvidno, da se je vnos omenjenih gnojil v tla v obdobju 2000 do 2007 zmanjševal in je bil v letu 2007 bistveno manjši kot v letu 2000.

Iz kmetijske dejavnosti je leta 2006 izviralo 95,6 odstotka skupnih izpustov amoniaka. Od leta 2004 se je količina izpustov amoniaka v Republiki Sloveniji nekoliko povečala (18.510 ton leta 2007) in naj bi po predvidevanjih ARSO leta 2010 zopet dosegla raven iz leta 2000, to je 20.000 ton letno, kar je na meji, ki jo določajo sprejete mednarodne obveznosti⁶⁵.

2.3.4.4 Kakovost življenja na podeželju

Med pregledom statističnih podatkov, ki kažejo na razvitost posamezne regije, smo ugotovili, da podatki o povprečni življenjski dobi prebivalcev ne kažejo večjih razlik glede na umestitev posamezne regije med

⁶⁴ Poraba mineralnih gnojil v kmetijstvu, Slovenija, SURS, [URL: http://www.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=1517001S&ti=Poraba+mineralnih+gnojil+v+kmetijstvu%2C+Slovenija%2C+letno&path=../Database/Okolje/15_kmetijstvo_ribstvo/07_reprodukcija_material/01_15170_gnojila/&lang=2], april 2010.

⁶⁵ Informative Inventory Report 2009 for Slovenia, ARSO, marec 2008, [URL: http://cdr.eionet.europa.eu/si/un/UNECE_CLRTAP_SI/colszkkqa/envszkkpq/Informative_Inventory_Report_2009_zadnja.pdf], april 2010.

pretežno oziroma zmerno podeželske⁶⁶, ta je opazna predvsem na delitvi 'vzhod – zahod'. Med glavnimi razlikami pa je opazen podatek, da je delež prebivalcev z dokončano zgolj osnovno šolo v pretežno podeželskih regijah v povprečju višji ter delež tistih z visokošolsko in univerzitetno izobrazbo nižji od deleža v bolj urbanih regijah, kar se odraža predvsem v razvitosti posameznih dejavnosti in stopnji registrirane brezposelnosti. Tako je v pretežno podeželskih regijah več zaposlenih v kmetijskih dejavnostih in industriji, medtem ko je v bolj urbanih regijah večina delovno aktivnih prebivalcev zaposlena v storitvenih dejavnostih.

V tem delu smo, v povezavi z ukrepi, namenjenimi gospodarski diverzifikaciji na kmetijah in razvoju ter izboljšanju infrastrukture na podeželju v okviru programov SAPARD in EPD, izbrali nekaj kazalnikov, povezanih s temi cilji. Ker so bila sredstva v okviru izvedenih programov namenjena razvoju dopolnilnih dejavnosti (predvsem turističnim kmetijam) – da bi bilo mogoče zagotoviti višji dohodek ter povečanje števila delovnih mest na kmetijah, ter vlaganjem v infrastrukturo, da bi se povečala kvaliteta življenja na podeželju –, smo preverili statistične podatke o razvoju dopolnilnih dejavnosti ter preverili, ali se je obseg izseljevanja iz podeželskih občin med letoma 2003 in 2007 zmanjšal, torej ali se je število prebivalcev v tem obdobju, v primerjavi z obdobjem od leta 1998 do leta 2002, povečalo.

V tabeli 8 prikazujemo deset slovenskih občin, ki so imele v obdobju od leta 1998 do leta 2002 največje negativno naravno in selitveno gibanje prebivalstva ter na primeru teh občin spreminjanje kazalnika v obdobju od leta 2003 do leta 2007.

⁶⁶ Opredelitev OECD podeželskih in mestnih območij za razvrščanje statističnih regij. Glede na to ločimo tri tipe regij: pretežno podeželske regije (več kot 50 odstotkov prebivalstva posamezne regije živi v podeželskih občinah), zmerno oziroma značilno podeželske regije (delež prebivalstva, živečega v podeželskih občinah, obsega od 15 do 50 odstotkov prebivalstva posamezne regije) in pretežno urbane regije (v podeželskih občinah živi manj kot 15 odstotkov prebivalstva posamezne regije).

Tabela 8: Podeželske občine z največjim skupnim negativnim selitvenim prirastom v obdobju od leta 1998 do leta 2002.

Občina	Število prebivalcev – drugo polletje 2007	Povprečna gostota naseljenosti na kvadratni kilometer	Skupni selitveni prirast po občinah – od leta 1998 do leta 2002		Skupni selitveni prirast po občinah – od leta 2003 do leta 2007	
			Skupaj	Sprememba v odstotkih	Skupaj	Sprememba v odstotkih
Hodoš	335	18,5	-31	-8,4	-3	-0,9
Ravne na Koroškem	12.121	191,2	-422	-3,3	-268	-2,2
Velenje	34.140	22,7	-1.061	-3,0	-23	-0,1
Vitanje	2.349	147,0	-73	-3,0	-17	-0,7
Muta	3.663	39,5	-98	-2,6	-52	-1,4
Murska Sobota	19.679	26,1	-473	-2,3	-298	-1,5
Jezersko	691	408,9	-16	-2,3	14	2,1
Luče	1.594	28,7	-36	-2,2	8	0,5
Podvelka	2.709	754,8	-58	-2,1	-13	-0,5
Veržej	1.328	973,7	-27	-2,0	1	0,1
Gornji Petrovci	2.276	34,0	-44	-1,9	57	2,6
Mežica	3.880	146,3	-77	-1,9	-90	-2,3

Vir: SURS⁶⁷.

Kljub temu, da neposrednega vpliva sredstev, ki jih je ministrstvo namenilo tudi zato, da bi se zmanjšalo praznjenje podeželja, ni mogoče oceniti, pa je iz tabele razvidno, da se je v vzorcu desetih občin, ki se uvrščajo med redko oziroma vmesno poseljena območja in so imela v obdobju od leta 1998 do leta 2002 največji skupni negativni selitveni prirast, v obdobju od leta 2003 do leta 2007 obseg izseljevanja prebivalcev zmanjšal oziroma, da se je pri štirih občinah število prebivalcev celo povečalo. Iz statističnih podatkov je tudi mogoče ugotoviti, da je imelo v obdobju od leta 1998 do leta 2002 kar 52 občin negativni naravni in selitveni prirast prebivalstva, medtem ko je bilo takih občin v obdobju od leta 2003 do leta 2007 le še 25.

⁶⁷ Naravno gibanje in skupni prirast prebivalstva po občinah (absolutni podatki in kazalniki), Slovenija, SURS, [URL: http://www.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0515501S&ti=Naravno+gibanje+in+skupni+prirast+prebivalstva+po+ob%E8inah+%28absolutni+podatki+in+kazalniki%29%2C+Slovenija%2C+letno&path=../Database/Dem_soc/05_prebivalstvo/03_05155_nar_gib/00_05155_kazalniki/&lang=2], april 2010.

Na podlagi statističnih podatkov ugotavljamo, da se je v letu 2005 število družinskih kmetij, ki se ukvarjajo z dopolnilnimi dejavnostmi glede na leto 2003 sicer povečalo, vendar pa se je v letu 2007 to število spet nekoliko zmanjšalo. Kot izhaja iz tabele 9, so med dopolnilnimi viri dohodkov na kmetijskih gospodarstvih najpogostejše turistična dejavnost, opravljanje storitev s kmetijsko mehanizacijo, predelava sadja in zelenjave ter komunalne storitve. Leta 2007 se je tako z vsaj eno izmed dopolnilnih dejavnosti ukvarjalo 3.116 družinskih kmetij, oziroma 4,1 odstotka vseh kmetijskih gospodarstev.

Tabela 9: Dopolnilne dejavnosti na družinskih kmetijah

	Število družinskih kmetij			
	2000	2003	2005	2007
Predelava mesa	221	101	189	68
Predelava mleka	247	115	185	129
Predelava sadja in zelenjave	394	354	390	525
Druge dejavnosti, povezane s predelavo hrane	172	104	200	219
Predelava lesa	699	508	449	398
Opravljanje storitev s kmetijsko mehanizacijo za druge	750	905	796	689
Turizem na kmetijskem gospodarstvu	692	675	628	655
Domača obrt	268	130	171	165
Ribogojstvo	75	13	13	
Gozdarske storitve	200	98	300	360
Trgovina z lesom	104	26	80	28
Komunalne storitve	330	149	297	491
Proizvodnja in trženje energije iz obnovljivih energetskega virov		38	79	58
Drugo		17	16	174
SKUPAJ⁶⁸	3.987	2.867	3.146	3.116

Vir: SURS⁶⁹.

⁶⁸ V tabeli smo povzeli le nekatere kategorije dopolnilnih dejavnosti, zato njihov seštevek ni enak vrednostim v končni vrstici, kjer je naveden podatek o skupnem številu vseh dopolnilnih dejavnosti.

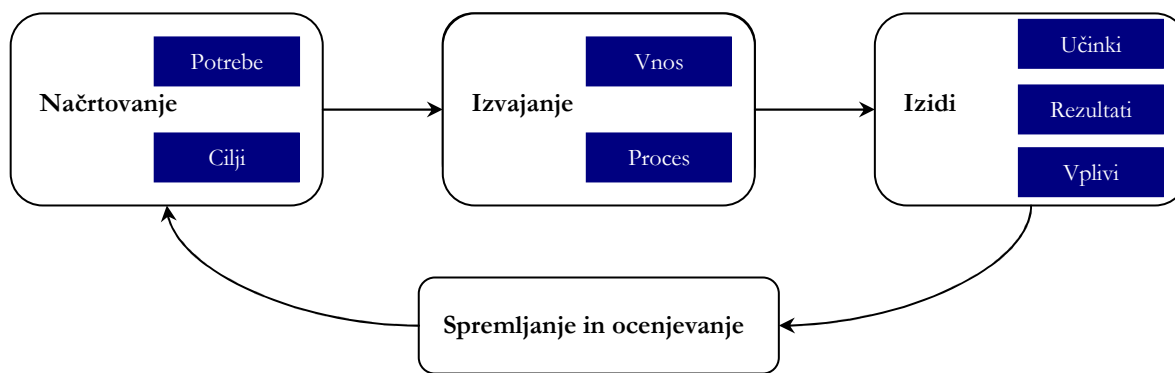
⁶⁹ Dopolnilne dejavnosti na družinskih kmetijah, Slovenija, po letih, SURS, [URL: http://www.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=1516106S&ti=Dopolnilne+dejavnosti+na+dru%9Einskih+kmetijah%2C+Slovenija%2C+po+letih&path=../Database/Okolje/15_kmetijstvo_ribistvo/03_kmetijska_gospod/05_15161_delovna_sila/&lang=2], april 2010.

Ocenjujemo, da bi bilo treba, v primerjavi s sredstvi, namenjenimi v okviru programa SAPARD in EPD, v prihodnje še bolj spodbuditi razvoj dopolnilnih dejavnosti, saj bi te lahko pomenile pomemben vir dohodka kmetijskih gospodarstev.

2.4 Programsko obdobje od leta 2007 do leta 2013

Pri revidiranju tekočega programa smo proučevali in presojali izvajanje nalog ministrstva, kot so načrtovanje, izvajanje, spremljanje in ocenjevanje. Na sliki 7 je shematsko prikazan pregled teh nalog in povezav med njimi. Ključno sodilo pri ocenjevanju teh nalog je bilo, ali so usmerjene k doseganju ciljev (učinkov in rezultatov) politike razvoja podeželja.

Slika 7: Model logike programa



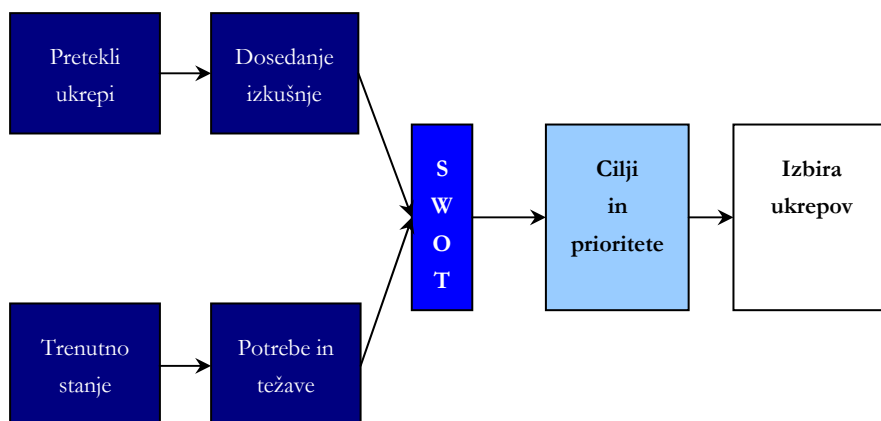
Vir: ministrstvo.

2.4.1 Načrtovanje Nacionalnega strateškega načrta razvoja podeželja 2007–2013 in Programa razvoja podeželja 2007–2013

Junija 2007 je ministrstvo v skladu s Strateškimi smernicami Skupnosti za razvoj podeželja⁷⁰ (v nadaljevanju: Strateške smernice za razvoj podeželja) izdelalo NSN 2007–2013. V njem je ovrednotilo gospodarski, socialni in okoljski položaj podeželja ter na podlagi tega opredelilo strategijo ter prednostne naloge za njegov razvoj. Tako je že v strateškem dokumentu načrtovalo razdelitev sredstev po oseh, predvidelo posamezne ukrepe in določilo ciljne vrednosti na ravni osi. Podrobnejše pa je ukrepe, njihove kazalnike in ciljne vrednosti za vsakega načrtovanih ukrepov opredelilo v izvedbenem dokumentu politike razvoja podeželja, tj. PRP 2007–2013. Priprava obeh dokumentov je morala potekati v skladu z zahtevanim postopkom načrtovanja, ki ga prikazujemo na sliki 8.

⁷⁰ Sklep Sveta Evropske unije z dne 20. 2. 2006 o Strateških smernicah Skupnosti za razvoj podeželja; programsko obdobje 2007–2013; 2006/144/ES.

Slika 8: Načrtovanje NSN 2007–2013 in PRP 2007–2013



Vir: PRP 2007–2013.

V okviru revizije smo proučili, ali je ministrstvo izvedlo vse zahtevane aktivnosti in kako jih je izvedlo ter ali je rezultate teh aktivnosti ustrezno predstavilo v obeh dokumentih.

2.4.1.1 Pretekli ukrepi in dosedanje izkušnje

V skladu z Uredbo 1974/2006⁷¹ je vsaka država članica Evropske unije v fazi načrtovanja novega programa morala opisati vpliv finančnih prispevkov EKUJS, dodeljenih za razvoj podeželja v prejšnjih programskih obdobjih, in predstaviti povzetek ključnih ugotovitev iz ocen prejšnjih programov.

Ministrstvo je opisalo vse ukrepe, ki so se izvajali v okviru programov SAPARD, PRP 2004–2006 in EPD, in za vsak program oziroma ukrep navedlo opisne cilje, namene, osnovne finančne kazalnike (pregled prevzetih obveznosti in izplačanih sredstev), ni pa navedlo učinkov, rezultatov in vplivov finančnih prispevkov EKUJS, dodeljenih za razvoj podeželja v prejšnjih programskih obdobjih, prav tako pa tudi ni predstavilo in ocenilo dobrih in slabih izkušenj iz prejšnjih programov.

Ministrstvo je namreč v poglavju 3.4. PRP 2007–2013 'Vpliv iz prejšnjih programskih obdobj in druge informacije' predstavilo zgolj namen posameznih ukrepov, višino porabljenih sredstev, število prejemnikov sredstev ter površine obdelanih kmetijskih zemljišč, doseženih ciljev pa ni primerjalo s postavljenimi cilji, ni povzelo dobrih in slabih izkušenj pri izvajanju posameznih ukrepov ter predvsem ni predstavilo pomanjkljivosti. Na te pomanjkljivosti bi ministrstvo, po naši oceni, moralo pri načrtovanju in predvsem izvajanju ukrepov 2007–2013 biti še posebej pozorno, že zato, da se podobne pomanjkljivosti ne bi ponavljale v naslednjem obdobju.

⁷¹ Uredba Komisije (ES) št. 1974/2006 z dne 15. 12. 2006 o podrobnih pravilih glede uporabe Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) (Uradni list EU, L 368 z dne 23. 12. 2006; v nadaljevanju: Uredba 1974/2006).

V nadaljevanju opisujemo nekaj primerov pomanjkljivosti pri izvajanju posameznih ukrepov, ki bi jih ministrstvo, po naši oceni, s sistematičnim spremljanjem moralo samo zaznati ter jih tudi navesti med izkušnjami iz prejšnjih programov:

- Ko opisuje izvedbo ukrepov v okviru PRP 2004–2006, ministrstvo sicer navaja v okviru ukrepa OMD rastoče število vključenih kmetijskih gospodarstev in obdelovalnih površin ter pričakovane pozitivne vplive, ki naj bi prispevali k večji osveščenosti kmetov, izboljšanju stanja okolja in ohranjanju poseljenosti podeželskih območij, ni pa podatka, da ministrstvo s tem ukrepom ni doseglo zastavljenega cilja glede vključenosti kmetijskih gospodarstev oziroma obdelovalnih površin, izvedlo tudi ni analize možnih vzrokov za to ter ni pripravilo priporočil za izvajanje enakega ukrepa v novem programskem obdobju – točka 2.3.3.
- Ministrstvo ni navedlo, da na tretjini kmetijsko-okoljskih ukrepov ni doseglo zastavljenih ciljev, ni opravilo analize možnih vzrokov za to in ni podalo priporočil za izvajanje v novem programskem obdobju. Tega pa ni naredilo niti pozneje, ko so zunanji ocenjevalci v poročilu o naknadnem ocenjevanju PRP 2004–2006 priporočili ministrstvu, naj preveri vzroke za slabo izvajanje nekaterih ukrepov, predvsem tistih, kjer je bilo v začetku več zanimanja, kasneje pa je to upadlo; če ugotovi, da so vzroki za to ekonomski, naj prouči možnost povečanja premije, pri tem pa naj posebno pozornost nameni ukrepom, ki ohranjajo biodiverzitetu in so že kritično ogroženi (npr. košnja grbinastih travnikov, ohranjanje posebnih traviščnih habitatov) – točka 2.3.3.
- Ko ministrstvo opisuje izvedbo ukrepov v okviru programa SAPARD, povzame ugotovitev iz vmesnega vrednotenja programa (da je bil SAPARD zelo primeren za reševanje problemov podeželja, predvsem za povečanje konkurenčnosti itn.). Nikjer pa ne opozori na ugotovitev zunanjih ocenjevalcev v zvezi z nakupno ceno kmetijske mehanizacije, za katero se je izkazalo, da je Slovenija iz javnih sredstev financirala višje vrednosti investicij kot preostale nove članice Evropske unije, ter npr. na ugotovitev, da so med posameznimi občinami prejemnicami sredstev obstajale tudi do desetkratne razlike med cenami gradenj sofinanciranih vodovodov na dolžinsko enoto. Zunanji ocenjevalci so svojo ugotovitev sicer podali v okviru naknadnega ocenjevanja v letu 2007, a ministrstvo ocene ni vključilo niti v tretjo spremembo PRP 2007–2013 jeseni 2009 – točka 2.3.1.
- Ko ministrstvo opisuje izvedbo ukrepov v okviru EPD, našteva vse ukrepe, cilje in porabljena finančna sredstva, ne navaja pa, da je bilo zanimanje potencialnih upravičencev do sredstev za ukrepe naložbe v gozdove za izboljšanje gospodarske in ekološke vrednosti gozdov (tj. ukrep 3.4) in trženje kakovostnih kmetijskih in živilskih proizvodov (tj. ukrep 3.5) manjše od načrtovanega, in da je ministrstvo, da bi porabilo vsa dodeljena sredstva, prerazporedilo sredstva na ukrepe, kjer je bilo zanimanje zelo veliko (na ukrep naložbe v kmetijska gospodarstva, tj. ukrep 3.2) – točka 2.3.2.

Ker je obstajalo tveganje, da se našteje pomanjkljivosti ponavljajo tudi pri izvajanju podobnih ukrepov v sedanjem programskem obdobju (2007–2013), smo aktivnosti ministrstva v povezavi s temi tveganji preverili (opisujemo jih v delu, ki obravnava izvajanje ukrepov PRP 2007–2013).

Prav taka tveganja so zaznali tudi neodvisni zunanji ocenjevalci, ki so opravili predhodno ocenjevanje PRP 2007–2013. V svojem poročilu so zapisali, da bi bilo treba več pozornosti nameniti analizi dotedanjih izkušenj in učinkov ukrepov za razvoj podeželja v okviru programov SAPARD, PRP 2004–2006 in EPD. Priporočili so, da se izkušnje iz prejšnjih programov ocenijo tudi z vidika stroškovne učinkovitosti ukrepov, administrativne učinkovitosti in učinkovitosti sistema spremljanja, zaključki pa naj se uporabijo v novem programu, saj drugače obstaja tveganje, da so se pomanjkljivosti iz prejšnjih programskih obdobj

prenesle tudi v novo programsko obdobje, hkrati pa niso bile izkoriščene priložnosti, da bi bili novi programi boljši, kot so bili prejšnji⁷².

Pojasnilo ministrstva

Po mnenju ministrstva neposreden prenos izkušenj iz prejšnjih obdobj ni mogoč, saj so za vsako programsko obdobje sprejete posebne pravne podlage. Na načelni ravni pa se izkušnje vsekakor prenašajo, predvsem prek administrativne strukture. Ministrstvo je pojasnilo, da izkušenj iz že izvedenih programov ter posameznih ukrepov niso zbrali in uredili v obliki pisnega dokumenta oziroma neke vrste analize, vendar so jih upoštevali, in sicer pri načrtovanju PRP 2007–2013; v poglavju 3.4 'Vpliv iz prejšnjih programskih obdobj in druge informacije' pa so opisali vpliv finančnih prispevkov iz sredstev EKUJS, dodeljenih za razvoj podeželja. Ministrstvo v zvezi s tem meni, da iz Uredbe 1974/2006 ne izhaja, da bi zapis preteklih izkušenj predstavljal obvezno vsebino pri izvajanju posameznega ukrepa.

Na podlagi ugotovitve, da ministrstvo ni povzelo preteklih izkušenj podrobneje v posebnih dokumentih (npr. analizah ipd.), in tudi ne v strateških in programskih dokumentih (NRP 2000–2006 ne povzema izkušenj iz začetka izvajanja reforme, NSN 2007–2013 in PRP 2007–2013 pa ne povzemata izkušenj ter ne podajata povzetka ključnih ugotovitev iz ocen prejšnjih programov), ampak da se izkušnje prenašajo predvsem prek administrativne strukture, ocenjujemo, da ministrstvo ne zagotavlja oblikovanja dobre prakse in prenosa znanj.

2.4.1.2 Trenutno stanje, potrebe in težave

V skladu z Uredbo 1974/2006 je ministrstvo moralo opisati stanje na geografskem območju z uporabo kvantificiranih podatkov in poudariti prednosti in pomanjkljivosti, neskladja, vrzeli in možnosti za razvoj podeželja na podlagi temeljnih kazalnikov. Opis je moral vsebovati naslednje vsebinske elemente:

- splošno družbeno-gospodarsko stanje geografskega območja;
- učinkovitost kmetijskega, gozdarskega in živilskega sektorja;
- okolje in upravljanje zemljišč;
- kmetijsko gospodarstvo in kakovost življenja;
- program LEADER.

Ministrstvo je upoštevalo ta navodila in opisalo stanje ter poudarilo ključne ugotovitve iz analize stanja, stanja na področjih konkurenčnosti kmetijstva, kakovosti življenja na podeželju, razlik med podeželjem in urbanim območjem, zasebnih gozdov pa ni podprlo s kvantificiranimi podatki. Problemi, kot izhaja iz analize stanja, ostajajo torej enaki kot v preteklem obdobju:

- v prikazu splošnih socialno-ekonomskih značilnosti: nižji BDP v podeželskih regijah, visoka raven brezposelnosti, nizka izobrazbena raven prebivalcev na podeželju itn.;
- značilnosti kmetijstva: razdrobljenost kmetijskih zemljišč in majhna povprečna velikost kmetijskega gospodarstva, nizka raven moderniziranosti, specializiranosti in konkurenčnosti kmetijskih gospodarstev ter majhna organiziranost kmetijskih proizvajalcev;

⁷² Poročilo o predhodnem vrednotenju Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013, Domžale, september 2006, sta pripravila podjetje Orbicon A/S iz Kopenhagna in Biotehniška fakulteta Univerze v Ljubljani.

- značilnosti živilstva: strukturni primanjkljaji in nizka raven raziskovalno-razvojnih dejavnosti, neučinkovito trženje ter pomanjkanje vertikalnega povezovanja in sodelovanja v shemah kakovosti;
- značilnosti gozdarstva: majhna izkoriščenost gozdov in produktivnost dela;
- na področju stanja okolja in kvalitete življenja na podeželju: zaraščanje površin in opuščanje kmetovanja, razmeroma majhen delež kmetijskih gospodarstev z dopolnilnimi viri dohodka, zmanjševanje števila prebivalcev na podeželju, obremenjenost okolja z nitrati ter pesticidi na nekaterih območjih itn.

Uredba 1698/2005 v 11. členu določa, da vsak nacionalni strateški načrt vsebuje vrednotenje gospodarskega, socialnega in okoljskega položaja ter razvojnega potenciala. Čeprav je Evropska komisija potrdila skladnost NSN 2007–2013 z določbami evropske zakonodaje, in lahko pomanjkljivosti ter zaostanke v primerjavi z drugimi državami članicami Evropske unije (te je ministrstvo v NSN 2007–2013 prikazalo v analizi stanja na makro ravni) upoštevamo kot 'prikaz' področij, na katerih so potrebna vlaganja in izboljšave, ministrstvo po naši oceni omenjenih dokumentov ni pripravilo na podlagi zadostnih in ustreznih strokovnih podlag. Ker ni analize stanja, jasno opredeljenih razvojnih primanjkljajev in potreb po sofinanciranju vlaganj v posamezne kmetijske sektorje ter različne načine kmetijske pridelave, kaže, da ministrstvo ni načrtovalo po načelu od spodaj navzgor, ampak od zgoraj navzdol.

2.4.1.3 Analiza SWOT

V skladu z Uredbo 1974/2006 je bilo treba analizo trenutnega stanja povzeti v obliki analize SWOT; ta pomeni prvi korak v smeri določitve strategije in ciljev programa za razvoj podeželja. Analizo SWOT, ki jo je izdelalo ministrstvo, prikazujemo v tabeli 10.

Tabela 10: Analiza SWOT

Prednosti (S): • uveljavljeni standardi kakovosti in dobre higienske prakse • vzpostavljen sistem certificiranja in kontrole kakovosti • ugodno podporno okolje za sonaravno kmetovanje in gospodarjenje z gozdovi • dobro ohranjeno in raznovrstno okolje ter ugodno stanje vrst in habitatov • ugodne okoljske razmere za ekološko kmetovanje • raznovrstnost kulturne krajine in ohranjenost naravnega okolja na podeželju • bogata kulturna in naravna dediščina • tradicija obrti na podeželju • integriranost podjetij na podeželju z lokalno skupnostjo • vzpostavljena lokalna razvojna partnerstva prek projektov CRPOV in RPP • vzpostavljena mreža podjetniškega informiranja, svetovanja, izobraževanja in usposabljanja na celotnem območju Republike Slovenije in zavedanje o njegovem pomenu • delovanje nevladnih organizacij na podeželju	Slabosti (W): • majhna produktivnost agroživilskega in gozdarskega sektorja • nizka raven proizvodne specializacije in profesionalizacije kmetijskih gospodarstev • šibka investicijska sposobnost agroživilskega in gozdarskega sektorja • pomanjkanje učinkovitega vertikalnega in horizontalnega povezovanja v agroživilstvu in gozdarstvu in učinkovitega trženja • slaba zemljiška in posestna struktura v kmetijstvu • neugodna starostna in izobrazbena struktura v kmetijstvu • potencialna ogroženost okolja zaradi intenzivnega kmetijstva • težavne naravne razmere za kmetovanje • občutljivost tal za erozijo na nekaterih območjih • nizki dohodki in pomanjkanje alternativnih virov dohodkov (velika odvisnost od primarne kmetijske proizvodnje) • pomanjkanje podjetniških in drugih specializiranih znanj na podeželju • nizka stopnja podjetniške aktivnosti na podeželju • pomanjkljiva infrastrukturna opremljenost podeželja • statusna nedorečenost in pomanjkanje izkušenj v partnerskem sodelovanju na lokalni ravni
Priložnosti (O): • visoka naklonjenost potrošnikov do domačih proizvodov • ustvarjanje lokalnih trgov • prepoznavna blagovna znamka ekoloških proizvodov • povpraševanje po ekoloških in drugih živilih višje kakovosti • širitev na trg Evropske unije in trge tretjih držav • sodelovanje med ključnimi partnerji razvoja na podeželju • krepitev večnamenske funkcije kmetijstva • aktivno in zdravo preživljanje prostega časa na podeželju • prepoznavnost Republike Slovenije kot države z visoko stopnjo ohranjenosti narave	Nevarnosti (T): • nekonkurenčnost domačih proizvodov na notranjem trgu in zunanjih trgih • odliv visokokvalificirane delovne sile (nevarnost "bega možganov") • usmerjanje v okolju škodljive proizvodne metode zaradi višje trenutne ekonomičnosti in pritiska konkurence • opuščanje proizvodnje v kmetijstvu in gozdarstvu in izguba tradicionalnega podeželskega načina življenja • zaraščanje kmetijskih površin • neuravnotežen razvoj kmetijstva

Vir: PRP 2007–2013.

Ministrstvo posameznih vnosov v analizi SWOT ni razvrstilo po pomembnosti, čeprav bi to omogočilo lažje prepoznavanje prednostnih potreb ter tako olajšalo načrtovanje ukrepov. Ocenjujemo, da bi taka razvrstitev naknadno omogočila lažjo količinsko opredelitev ciljev in dodelitev sredstev ter jasen dokaz, da program obravnava najnujnejša in najpomembnejša vprašanja. Čeprav so to predlagali tudi zunanji ocenjevalci PRP 2007–2013, ministrstvo priporočila ni upoštevalo.

Ocenili smo, da, ker ni bila opravljena poglobljena analiza potreb, obstaja tveganje, da ministrstvo izmed možnih ukrepov ni izbralo vseh tistih, s katerimi bi lahko ob upoštevanju ugotovljenih prednostih ter slabostih in nevarnostih v polni meri izkoristili navedene priložnosti. To tveganje in tveganje, da ministrstvo razdelitve finančnih sredstev po oseh in posameznih ukrepih ni zadostno in ustrezno strokovno utemeljilo, smo preverili. Ugotovitve predstavljamo v nadaljevanju.

2.4.1.4 Cilji in prioritete

Glavni cilji skupne kmetijske politike razvoja podeželja v novem programskem obdobju so bili⁷³:

- izboljšanje konkurenčnosti kmetijstva in gozdarstva s podporo za prestrukturiranje, razvoj in inovacije;
- izboljšanje okolja in pokrajine s podporo za upravljanje z zemljišči;
- izboljšanje kakovosti življenja na podeželskih območjih in spodbujanje diverzifikacije gospodarskih dejavnosti.

Za vsak cilj je bila oblikovana tematska os, to je povezana skupina ukrepov s posebnimi usmeritvami, ki prispevajo k uresničevanju enega cilja ali več. Za doseg ciljev po posameznih zgoraj navedenih alinejah so bile oblikovane tri osi (prva, druga in tretja), dodatno pa je bila oblikovana še četrta os za krepitev lokalnih razvojnih pobud (LEADER).

Prioritete politike so bile določene v okviru skupne evropske kmetijske politike, o izbiri prioritetenih področij pomoči in o posameznih ukrepih pa so se države članice Evropske unije odločale samostojno.

Celoten prispevek Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (v nadaljevanju: EKSRP) za izvajanje PRP 2007–2013 v Republiki Sloveniji je bil določen v znesku 900.266 tisoč evrov⁷⁴, v nacionalnem proračunu pa naj bi bilo zagotovljeno sofinanciranje ukrepov v višini od 20 do 25 odstotkov, v skladu z opredelitvijo stopnje sofinanciranja v Uredbi 1698/2005. Skupni obseg razpoložljivih sredstev je tako v finančnem načrtu za sedemletno obdobje znašal 1.158.929 tisoč evrov.

Ministrstvo je pri razdelitvi finančnih sredstev po oseh moralo upoštevati Uredbo 1698/2005. Ta je določila minimalne deleže finančnih sredstev, ki jih mora država članica Evropske unije nameniti posamezni prednostni osi, in sicer:

- za 1. os najmanj 10 odstotkov celotnega prispevka EKSRP,

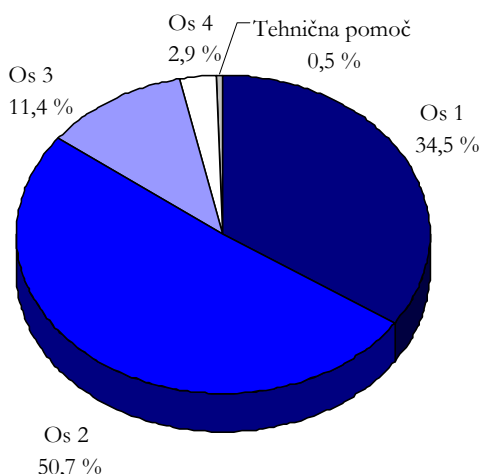
⁷³ Uredba 1698/2005.

⁷⁴ Odločba Komisije 2006/636/ES z dne 12. 9. 2006 o določitvi letne razdelitve zneska podpore Skupnosti za razvoj podeželja po državah članicah za obdobje od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2013 (C(2006) 4024, Uradni list EU, L 261 z dne 22. 9. 2006).

- za 2. os najmanj 25 odstotkov celotnega prispevka EKSRP,
- za 3. os najmanj 10 odstotkov celotnega prispevka EKSRP,
- za 4. os najmanj 2,5 odstotka celotnega prispevka EKSRP.

Ministrstvo je načrtovana sredstva razdelilo po oseh v odstotkih, kot je razvidno s slike 9.

Slika 9: Načrtovana razdelitev sredstev PRP 2007–2013 po oseh



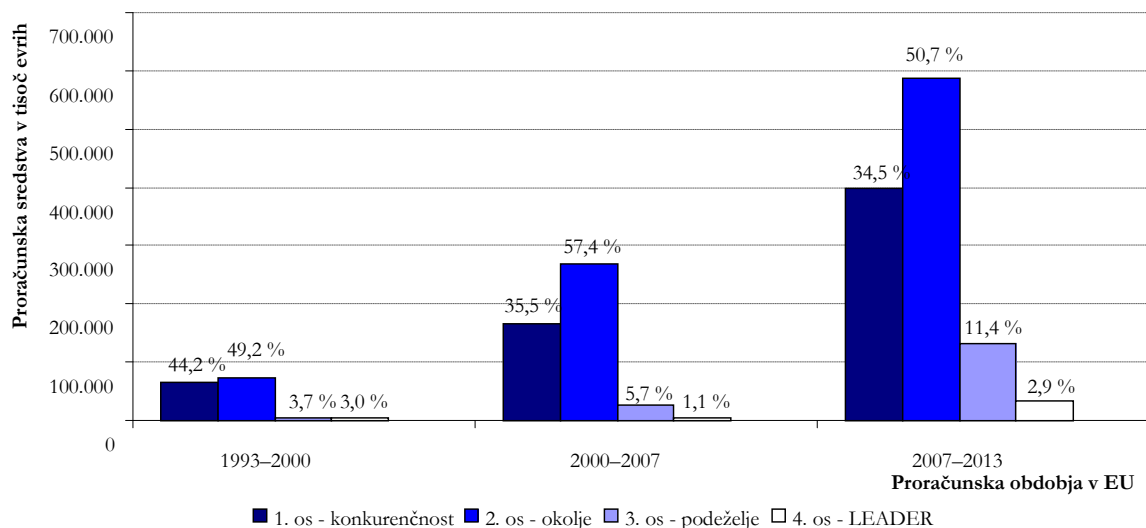
Vir: PRP 2007–2013.

S slike je razvidno, da je ministrstvo največ sredstev predvidelo za 2. os, manj pa za 1. in 3. os, ki sta namenjeni spodbujanju konkurenčnosti v kmetijstvu in celovitemu razvoju podeželja.

V sodelovanju s KIS smo proračunska izplačila v obdobjih od 1993 do 1999 in od 2000 do 2006 združili v vsebinske sklope, primerljive s prioritetskimi osmi PRP 2007–2013, izračunali deleže porabljenih sredstev po posameznih oseh in jih primerjali z načrtovanimi deleži v novem programskem obdobju. Pri tem smo ugotovili naslednje:

- delež sredstev, namenjen za izboljšanje konkurenčnosti kmetijskega sektorja (1. os), se je zmanjšal s 44,2 odstotka v prvem obdobju na načrtovanih 34,5 odstotka v novem programskem obdobju;
- delež sredstev, namenjen za sonaraven razvoj kmetijstva in podeželja (2. os), je ostal nespremenjen pri 50-odstotni vrednosti;
- delež sredstev, namenjen za razvoj dopolnilnih dejavnosti in infrastrukture na podeželju (3. os), predvsem zaradi določil Uredbe 1698/2005, se je povečal s 3,7 odstotka na 11,4 ter
- delež sredstev, namenjen za program LEADER (4. os), je ostal primerljiv deležu porabe v prvem obdobju, tj. 2,9 odstotka (slika 10).

Slika 10: Zneski in deleži namenjenih oziroma načrtovanih⁷⁵ proračunskih sredstev za spodbude v kmetijstvu, primerljivi s prioritetskimi osmi politike razvoja podeželja v novem programskem obdobju⁷⁶



Vir: KIS.

Iz pregleda pretekle porabe proračunskih sredstev za razvoj podeželja je mogoče ugotoviti, da se je obseg proračunskih sredstev za spodbude v kmetijstvu, primerljivimi s prioritetskimi osmi politike razvoja podeželja od leta 1993 do načrtovanega programskega obdobja, ki se zaključi leta 2013, po posameznih oseh povečal na pet- oziroma kar na šestkratno vrednost. Ob tem je mogoče tudi ugotoviti, da se je v obdobju, odkar Republika Slovenija za kmetijske spodbude črpa tudi evropska sredstva (od leta 2003), povečal tudi delež porabe sredstev za kmetijske okoljske ukrepe in za OMD (tj. za 2. os), zmanjšala pa se je, glede na druge osi, poraba za ukrepe za povečanje konkurenčnosti kmetijstva (tj. za 1. os). To kaže na slabljenje razvojne politike ter krepitev socialno-dohodkovne naravnosti politike razvoja podeželja v Republiki Sloveniji. Taka struktura porabe je bila predvsem posledica razlike v obsegu odobrenih sredstev, saj je bilo za izvajanje PRP 2004–2006, ki je bil prednostno namenjen kmetijskim okoljskim ukrepom in OMD, odobrenih bistveno več sredstev, kot za izvajanje SAPARD in EPD, ki sta bila predvsem namenjena izboljšanju konkurenčnosti v kmetijstvu.

Po naši oceni je struktura razdelitve sredstev v novem programskem obdobju usmerjena predvsem v ohranjanje dosedanjih ukrepov in pravic, saj kot prioriteto na področju politike razvoja podeželja določa predvsem izplačila za kmetijske okoljske ukrepe in OMD, medtem ko delež sredstev, namenjen za naložbe v kmetijska gospodarstva, gozdarstvo, kmetijsko-predelovalno industrijo – torej za povečanje konkurenčnosti kmetijskih dejavnosti, upada. Deleži po posameznih oseh so se v programskem obdobju

⁷⁵ Načrtovana so sredstva za obdobje od leta 2007 do leta 2013.

⁷⁶ Poleg prikazanih zneskov ter deležev sredstev, primerljivih s štirimi osmi politike razvoja podeželja, je bilo v obdobjih od leta 2000 do leta 2006 ter od leta 2007 do leta 2013 namenjenih tudi 0,3 oziroma 0,5 odstotka sredstev za tehnično pomoč, ki niso prikazana na sliki.

od leta 2007 do leta 2013 tako približali začetnemu obdobju slovenske države, ko kmetijska politika še ni bila deležna evropskih spodbud, s to razliko, da se je za delež sredstev, namenjenih za 3. os, zmanjšal delež sredstev, namenjenih za izboljšanje konkurenčnosti kmetijstva. Ocenjujemo, da obstaja tveganje, da načrti glede izboljšanja konkurenčnosti slovenskega kmetijstva ne bodo uresničeni. Kljub analizi stanja ter izidom analize SWOT, iz katerih izhaja, da so glavne slabosti slovenskega kmetijstva njegova nekonkurenčnost, nizka produktivnost, nizka stopnja specializacije, neučinkovito vertikalno in horizontalno povezovanje, neučinkovito trženje lastnih proizvodov itn.⁷⁷, ministrstvo 1. osi PRP 2007–2013, namenjeni za izboljšanje konkurenčnosti kmetijstva, ob sicer nominalnemu povišanju obsega sredstev, ni namenilo večjega deleža sredstev kot v preteklih obdobjih.

Ker ministrstvo v postopku načrtovanja NSN 2007–2013 in PRP 2007–2013 ni pripravilo podrobnejše strategije vlaganj v posamezne sektorje na podlagi analize potreb po razvoju in vlaganjih v celotnem kmetijskem sektorju, ocenjujemo, da ob opisani razdelitvi sredstev obstaja tveganje, da načrtovana struktura porabe finančnih sredstev po posameznih oseh ne odraža dejanskih potreb in razvojnih priložnosti ter ne izhaja iz slabosti, predstavljenih v analizi SWOT. Ocenjujemo namreč, da bi moralo ministrstvo posamezne dele v fazi načrtovanja, to so predvsem analize stanja in razvojnih potreb, pripraviti z vso strokovno skrbnostjo, saj drugače obstaja tveganje, da je načrtovana struktura porabe finančnih sredstev rezultat interesov nekaterih partnerjev, s katerimi se je ministrstvo posvetovalo v okviru načrtovanja NSN 2007–2013 in PRP 2007–2013⁷⁸.

Opisano tveganje sta potrdila tudi ocenjevalca⁷⁹, ki sta bila vključena v predhodno ocenjevanje programa. Po njunem mnenju⁸⁰ PRP 2007–2013 preveč temelji na utrjevanju pridobljenih 'zgodovinskih' pravic in iskanju preveč direktnega soglasja s socialnimi partnerji, pogrešata pa tudi razmeram v Republiki Sloveniji prilagojene ciljne strukture programa in definiranja prioritet.

Tudi ministrstvo je pojasnilo načrtovano razdelitev sredstev kot rezultat preteklih izkušenj z izvajanjem primerljivih ukrepov ter dialoga s socialnimi partnerji, ki ga ministrstvo mora spoštovati. Vendar pa lahko, po naši oceni, dialog s socialnimi partnerji poda informacijo o interesu po vlaganjih po posameznih oseh, ne more pa nadomestiti pomanjkanja strateških usmeritev, analize potreb po vlaganjih v posamezne sektorje kmetijstva in analize SWOT, pripravljene in razvrščene po pomembnosti posameznih vnosov, ki bi strokovno utemeljili prioriteto potrebnih vlaganj.

Po naši oceni bo ministrstvo lahko navedene pomanjkljivosti odpravilo s sprejetjem nove strategije in ukrepov kmetijske politike za obdobje po letu 2013, v katerem je ministrstvo opredelilo splošne in operativne cilje po posameznih kmetijskih sektorjih in nekaterih horizontalnih področjih.

Za izboljšanje konkurenčnosti kmetijstva (1. os) je ministrstvo namenilo 399.487 tisoč evrov ali 34,5 odstotka vseh razpoložljivih sredstev PRP 2007–2013. V NSN 2007–2013 in PRP 2007–2013 je bil opredeljen cilj, da se bo do leta 2013 povečala konkurenčnost slovenskega kmetijstva, kmetijske predelovalne dejavnosti ter gozdarstva in dosegla ciljne vrednosti kazalnikov, kot so prikazane v tabeli 11.

⁷⁷ PRP 2007–2013, Slabosti v analizi SWOT.

⁷⁸ PRP 2007–2013, Določitev partnerjev za posvetovanje in rezultati posvetovanja, str. 299–317.

⁷⁹ Prof. dr. Emil Erjavec in doc. dr. Luka Juvančič iz Biotehniške fakultete Univerze v Ljubljani.

⁸⁰ Njuno mnenje ne odraža mnenja ustanove, kjer sta zaposlena, in tudi ni rezultat posebne raziskave s tega področja, ampak podaja njune dosedanje strokovne izkušnje.

Tabela 11: Splošni cilji 1. osi in kazalniki za njihovo merjenje

Splošni cilji	Kazalniki	Izhodiščna vrednost	Ciljna vrednost v letu 2013
Povečati storilnost dela v kmetijstvu	BDV / PDM, v evrih	5.265	7.400
Povečati storilnost dela v kmetijstvu v primerjavi z povprečno storilnostjo dela v kmetijstvu v Evropski uniji ⁸¹	BDV / PDM, v odstotkih	36	37
Povečati ekonomsko velikost kmetijskih gospodarstev	ESU ⁸² na kmetijsko gospodarstvo	4,6	5,5
Povečati storilnost dela v kmetijsko-predelovalni dejavnosti	BDV na zaposlenega, v evrih	26.747	28.500
Povečati storilnost dela v gozdarstvu	BDV na PDM, v evrih	16.915	20.100
Izboljšati izobrazbeno strukturo nosilcev kmetij	Delež nosilcev kmetij, ki imajo vsaj poklicno ali višjo izobrazbo, v odstotkih	47	50
Izboljšati izobrazbeno strukturo nosilcev kmetij	Delež nosilcev kmetij s kakršno koli kmetijsko izobrazbo, v odstotkih	28	45

Vir: NSN 2007–2013.

Preverili smo, ali so ciljne vrednosti kazalnikov dosegljive, tj. realne, saj smo ocenili, da obstaja tveganje, da je ministrstvo načrtovalo povečanje storilnosti dela v kmetijstvu na neustreznih predpostavkah in podlagah, saj naj bi se storilnost do leta 2013 povečala kar za 40,5 odstotka, kljub temu pa naj ne bi s storilnostjo dela v primerjavi s povprečjem v petindvajsetih državah Evropske unije opazneje napredovali (le eno odstotno točko). Prav tako smo od ministrstva zahtevali pojasnilo glede uporabljene metodologije pri določitvi ciljne vrednosti ekonomske velikosti kmetijskih gospodarstev ter izboljšanja izobrazbene strukture nosilcev kmetij.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je v zvezi z načrtovanjem ciljnih vrednosti na ravni 1. osi pojasnilo, da so ciljne vrednosti postavili v sodelovanju s strokovnjaki s KIS (na podlagi simulacije trendov zadnjih let), da pa je bilo treba po opravljenem revidiranju ciljnih kazalnikov (te je revidirala Evropska komisija), nekatere načrtovane ciljne vrednosti znižati, in sicer pri:

- povečanju storilnosti dela v kmetijstvu s 7.400 na 6.765 evrov BDV na PDM),
- povečanju ekonomske velikosti kmetijskih gospodarstev s 5,5 na 5,2 ESU,
- izboljšanju izobrazbene strukture nosilcev kmetij s 45 na 30 odstotkov.

⁸¹ Cilj povečati storilnost dela v kmetijstvu je določen v deležu povprečne storilnosti na območju petindvajsetih članic Evropske unije (brez Romunije in Bolgarije).

⁸² European Size Unit (1.200 evrov).

Ugotavljamo, da ministrstvo pri določanju splošnih ciljev prvotnih ciljnih vrednosti ni ustrezno določilo, saj kasnejše znatno nižanje teh vrednosti kaže na to, da ministrstvo pri njihovem načrtovanju ni upoštevalo načela uresničljivosti in dosegljivosti zadanih ciljev.

Poleg tega ministrstvo tudi ni upoštevalo priporočil zunanjih ocenjevalcev⁸³. Ti so menili, da bi bilo treba zdajšnjim kazalnikom dodati še kazalnike za spremljanje starostne strukture v kmetijstvu, za spremljanje poseka lesa na družinskih kmetijah in za spremljanje storilnosti dela v gozdarstvu na družinskih kmetijah (zdajšnji kazalnik namreč meri le storilnost dela v gozdarskih gospodarskih družbah) in za merjenje raziskovalno-razvojnih aktivnosti v kmetijski predelovalni dejavnosti (glede na to, da je pomembnost teh aktivnosti ministrstvo v svojih dokumentih večkrat poudarilo).

Za izvajanje ukrepov na 2. osi je ministrstvo namenilo 587.640 tisoč evrov ali 50,7 odstotka vseh sredstev PRP 2007–2013. V tabeli 12 je pregled splošnih ciljev in kazalnikov za merjenje dosežkov na 2. osi.

Tabela 12: Splošni cilji 2. osi in kazalniki za njihovo merjenje

Splošni cilji	Kazalniki	Izhodiščna vrednost	Ciljna vrednost v letu 2013
Zaustavitev upada biotske raznovrstnosti – Populacija ptic kmetijske krajine	Obseg populacij indikatorskih vrst ptic (indeks ⁸⁴)	100	100
Ohranjanje sistemov visoke naravne vrednosti	Obseg kmetijskih površin visoke naravne vrednosti, v hektarih	444.658	447.358
Izboljšati kakovost voda	Bruto bilanca hranil – Presežek dušika v kilogramih na hektar	40	≤ 40
Ohranjanje kakovosti tal	Kmetijske površine z ekološko pridelavo, v hektarih	26.831	64.000
Spodbujanje okolju prijaznih kmetijskih praks	Obseg površin na katerih se izvajajo kmetijsko-okoljski ukrepi, v hektarih	177.682	200.000
Blaženje podnebnih sprememb	Obseg kmetijske zemlje z energetskimi rastlinami in rastlinami za biomaso, v hektarih	2.100	3.000
	Proizvodnja obnovljive energije v gozdarstvu, v Ktoe ⁸⁵	449	494

Vir: NSN 2007–2013⁸⁶.

⁸³ Predlogi dopolnitev in popravkov NSN 2007–2013, Orbicon A/S iz Kopenhagna in Biotehniška fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana, maj 2006.

⁸⁴ Izhodiščno stanje indeksa je leto 2007.

⁸⁵ 1 Ktoe je enak porabi tisoč ton naftnega ekvivalenta.

⁸⁶ V tabeli smo upoštevali 3. spremembo PRP 2007–2013 in NSN 2007–2013 z dne 17. 11. 2009, ki jo je Evropska komisija potrdila 16. 12. 2009

[URL: http://www.mkgp.gov.si/fileadmin/mkgp.gov.si/pageuploads/PRP/dec09/PRP_2007-2013.pdf], april 2010.

Preverili smo, ali je ministrstvo ciljne vrednosti v okviru 2. osi PRP 2007–2013 zastavilo na ustrezen način, in ugotovili, da so cilji v sedanji različici PRP 2007–2013 specifični in merljivi ter časovno opredeljeni; v delu, kjer opisujemo izvajanje posameznih ukrepov pa smo še preverili, ali so zadane ciljne vrednosti tudi dosegljive, tj. realne. Ocenili smo namreč, da obstaja tveganje, da so ciljne vrednosti, vsaj glede povečanja površin z ekološko pridelavo, zastavljene preveč optimistično.

Za izvajanje ukrepov na 3. osi je ministrstvo namenilo 11,4 odstotka sredstev PRP 2007–2013 ali 132.039 tisoč evrov. V tabeli 13 je pregled splošnih ciljev in kazalnikov za merjenje dosežkov na 3. osi.

Tabela 13: Splošni cilji 3. osi in kazalniki za njihovo merjenje

Splošni cilji	Kazalniki	Izhodiščna vrednost	Ciljna vrednost v letu 2013
Spodbuditi samozaposlovanje in diverzifikacijo dejavnosti na podežlju	Delež nosilcev kmetij z nekmetijskimi viri dohodka, v odstotkih	74,4	76,0
	Število zaposlenih v sekundarnem in terciarnem sektorju	845.300	869.000
	BDV v sekundarnem in terciarnem sektorju, v milijonih evrov	26.542	31.000
	Število samozaposlenih oseb	109.000	120.000
Dvigniti življenjsko raven v podeželskih skupnostih in zmanjšati nevarnost marginalizacije in odseljevanja	Turistična infrastruktura na podežlju (število ležišč)	80.737	82.000
	Delež gospodinjstev, ki ima dostop do interneta, v odstotkih	54,0	65,0
	Delež BDV storitev (od celotne BDV), v odstotkih	63,3	64,8
	Delež udeležencev usposabljanj starih med 25 in 64 let, v odstotkih	15,0	18,0
	Neto migracije, na tisoč prebivalcev ⁸⁷	3,1	3,3

Vir: NSN 2007–2013.

Ocenjujemo, da obvezni kazalniki, ki jih je predpisala Evropska komisija, niso zadostni za spremljanje dosežkov ukrepov, saj bi ministrstvo za spremljanje napredka v 'kakovosti življenja na podežlju in diverzifikaciji podeželskega gospodarstva' moralo absolutne podatke o zaposlenosti v sekundarnem in terciarnem sektorju, obsegu samozaposlitve, gospodarskem razvoju sekundarnega in terciarnega sektorja in o uporabi interneta primerjati ločeno na ravni celotne države ter posebej za podeželska območja. Hkrati ocenjujemo, da ne bo mogoče podati ocene uspešnosti ukrepov 3. osi PRP 2007–2013 samo s kazalniki, s katerimi spremljamo zaposlenost v sekundarnem in terciarnem sektorju ter BDV na teh področjih. Po naši oceni bi bilo tudi koristno, če bi ministrstvo dodalo kazalnik, s katerim bi spremljali neto migracije ločeno le za podeželska območja.

⁸⁷ Neto migracije predstavljajo razliko med vsemi imigracijami (priselitvami) in emigracijami (izselitvami) v določenem obdobju.

Za izvajanje ukrepov na osi LEADER je ministrstvo namenilo 2,9 odstotka sredstev PRP 2007–2013 ali 33.760 tisoč evrov. V tabeli 14 je pregled splošnih ciljev in kazalnikov za merjenje dosežkov na osi LEADER.

Tabela 14: Splošni cilj osi LEADER in indikatorji za njihovo merjenje

Splošni cilj	Kazalniki	Izhodiščna vrednost	Ciljna vrednost v letu 2013
Vključiti lokalna partnerstva v razvoj podeželja	Število prebivalstva, zajetega v lokalnih akcijskih skupinah, v tisočih	0	1.400
	Število delujočih lokalnih akcijskih skupin	0	20
	Število zaposlenih v sekundarnem in terciarnem sektorju	845.300	869.000
	BDV v sekundarnem in terciarnem sektorju, v milijonih evrov	26.542	31.000

Vir: NSN 2007–2013.

Ocenjujemo, da so nekateri kazalniki tudi na tej osi (npr. zaposlenost v sekundarnem in terciarnem sektorju, gospodarski razvoj sekundarnega in terciarnega sektorja) opredeljeni preširoko, da bi omogočali uspešno spremljanje dosežkov ukrepov, saj jih ni mogoče neposredno povezati z aktivnostmi (ukrepi). Poleg tega pa se tudi strinjamo z oceno zunanjih ocenjevalcev⁸⁸, da kazalniki teritorialne in demografske pokritosti z lokalno akcijsko skupino ne dajejo nobene informacije o učinkovitosti in kakovosti izvedenih projektov, in da bi ministrstvo moralo postaviti dodatne, bolj primerne kazalnike. Eden od teh bi bil na primer število realiziranih projektov, ki izhajajo iz lokalnih razvojnih strategij, ter njihov prispevek na primer k povišanju zaposlenosti ter zvišanju BDV.

2.4.1.5 Izbira ukrepov

Izbira ukrepov iz 1. osi

Ministrstvo je iz nabora možnih ukrepov za izboljšanje konkurenčnosti kmetijskega in gozdarskega sektorja iz 1. osi, navedenih v Uredbi 1698/2005, izbralo naslednje ukrepe:

- usposabljanje za delo v kmetijstvu in gozdarstvu (ukrep 111),
- pomoč mladim prevzemnikom kmetij (ukrep 112),
- zgodnje upokojevanje kmetov (ukrep 113),
- posodabljanje kmetijskih gospodarstev (ukrep 121),
- povečanje gospodarske vrednosti gozdov (ukrep 122),
- dodajanje vrednosti kmetijskim in gozdarskim proizvodom (ukrep 123),

⁸⁸ Predlogi dopolnitev in popravkov NSN 2007–2013, Orbicon A/S iz Kopenhagna in Biotehniška fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana, maj 2006.

- izboljšanje in razvoj infrastrukture povezane z razvojem in prilagoditvijo kmetijstva (ukrep 125),
- podpora izvajanju standardov Evropske unije na kmetijskih gospodarstvih (ukrep 131),
- sodelovanje kmetijskih proizvajalcev v shemah kakovosti hrane (ukrep 132),
- podpore skupinam proizvajalcev pri dejavnosti informiranja in pospeševanja prodaje (ukrep 133),
- podpore za ustanavljanje skupin proizvajalcev (ukrep 142).

Ugotovili smo, da je ministrstvo izbralo skoraj vse možne ukrepe, razen:

- uporaba svetovalnih storitev (ukrep 114),
- ustanavljanje služb za upravljanje, pomoč in svetovanje (ukrep 115),
- sodelovanje pri razvoju novih proizvodov, proizvodnih postopkov in tehnologij na področjih kmetijstva in prehrane ter gozdarstva (ukrep 124).

Ministrstvo je pojasnilo, da prvih dveh ukrepov ni izbralo, ker kmetijsko svetovanje zagotavlja že JKSS. Tretjega ukrepa pa ni izbralo, ker je za enake aktivnosti mogoče pridobiti sredstva tudi v okviru Operativnega programa za krepitev regionalnih razvojnih potencialov. Razlog, ki ga v pojasnilu navaja ministrstvo, po naši oceni ni zadosten vzrok za tako odločitev, saj se tudi ukrepi na 3. osi PRP 2007–2013 prekrivajo z ukrepi v okviru Operativnega programa za krepitev regionalnih razvojnih potencialov. Ministrstvo jih je vseeno izbralo, vnaprej opredelilo jasne razmejitve med ukrepi obeh programov in vzpostavilo tesno sodelovanje z Ministrstvom za gospodarstvo in Slovenskim podjetniškim skladom. Po našem mnenju je ukrep 124 zelo potreben in tudi primeren glede na slabosti, ki so bile ugotovljene z analizo SWOT (tabela 10), kot so: nekonkurenčnost domačih proizvodov na notranjem trgu in zunanjih trgih, nizka raven proizvodne specializacije in profesionalizacije kmetijskih gospodarstev. Poleg tega pa tudi Strateške smernice za razvoj podeželja poudarjajo, da je inovativnost vse pomembnejša za kmetijski sektor, ker uvedba novih proizvodov in procesov znatno prispeva k uspešnosti manjših predelovalcev in kmetij, spodbujanje novih oblik sodelovanja pa lahko olajša dostop do razvoja in raziskav ter do inovacij⁸⁹.

Izbira ukrepov iz 2. osi

Ministrstvo je iz nabora možnih ukrepov na 2. osi izbralo naslednje ukrepe:

- OMD:
 - plačila kmetom zaradi omejenih možnosti na gorsko-hribovskih območjih (ukrep 211);
 - plačila kmetom na območjih z omejenimi možnostmi, ki niso gorska-hribovska območja (ukrep 212);
- kmetijsko-okoljska plačila (ukrep 214).

Ministrstvo je izbralo ukrep OMD in 21 kmetijsko-okoljskih podukrepov, ni pa izbralo ukrepov za območja v okviru Nature 2000, prav tako pa tudi ni izbralo ukrepov za dobro počutje živali in za spodbujanje pašno-gozdnih sistemov. Poleg tega pa so bili tudi v celoti izpuščeni vsi ukrepi za trajnostno rabo gozdnih površin.

⁸⁹ Točka 3.1 (iii).

Ministrstvo je pojasnilo, da so se zaradi približno enakega obsega sredstev, namenjenih izvajanju ukrepov 2. osi, kot v predhodnem obdobju odločili, da naj se nabor ukrepov novega programskega obdobje ne širi. Po drugi strani pa ukrepa plačila v okviru območij Natura 2000 v Sloveniji še ni mogoče izvajati, ker ne obstajajo upravljavski načrti oziroma drugi akti, ki bi na teh območjih omejevali izvajanje kmetijske dejavnosti, kar je glavni pogoj za izvajanje izravnalnih plačil.

V povezavi z ukrepi na področju gozdarstva pa je ministrstvo pojasnilo, da teh ukrepov ni izbralo, ker Republika Slovenija ciljne usmeritve 2. osi, ki se nanašajo na trajnostno rabo gozdnih površin, izpolnjuje z doslednim upoštevanjem nacionalne zakonodaje in z izvajanjem že sedaj uveljavljenega trajnostnega gospodarjenja z gozdovi. Pojasnilo ministrstva po naši oceni ni utemeljeno, saj, kot je razvidno iz Uredbe 1698/2005, so podpore v okviru 2. osi namenjene za lažje reševanje posebnih težav, ki so posledica izvajanja direktiv 79/409/EGS⁹⁰ in 92/43/EGS⁹¹, za obnovo proizvodnega potenciala gozdov, poškodovanih ob naravnih nesrečah in požarih, in za uvajanje preventivnih dejavnosti, za prostovoljno prevzete obveznosti za povečanje biotske raznovrstnosti, ohranitev visoko kakovostnih gozdnih ekosistemov in okrepitev zaščitne vrednosti gozdov glede na erozijo tal, ohranjanje vodnih virov in kakovosti vode ter naravne nesreče ipd. To pomeni, da so bile podpore uvedene prav zaradi izvajanja naštetih aktivnosti, ki jih je navedlo ministrstvo in se torej z njimi ne izključujejo ali prekrivajo, ampak dopolnjujejo. Po naši oceni zato ne obstajajo utemeljeni vzroki, da so bili ti ukrepi izpuščeni. To posredno potrjujejo tudi aktivnosti v fazi načrtovanja PRP 2007–2013, iz katerih je razvidno, da je Zavod za gozdove⁹² v sodelovanju z ministrstvom pripravil predlog ukrepov iz 2. osi za gozdarstvo in podrobno ovrednotenje potreb za ukrepe v območjih Nature 2000, vendar pa je te ukrepe ministrstvo v zadnji fazi načrtovanja izločilo iz PRP 2007–2013 s pojasnilom, da ni dovolj sredstev in da se bodo za ta namen zato povečala sredstva v nacionalnem proračunu. Dejansko se to ni zgodilo, saj, kot je razvidno iz gibanja sredstev (namenjenih gozdarstvu) v proračunu Republike Slovenije⁹³, se ta v obdobju od leta 2006 do leta 2008 niso povečala in je zato Zavod za gozdove v letu 2008 opozarjal ministrstvo, da je v proračunu Republike Slovenije premalo sredstev za gozdove⁹⁴.

Izbira ukrepov iz 3. osi

Ministrstvo je iz nabora možnih ukrepov na 3. osi izbralo naslednje ukrepe:

- diverzifikacija v nekmetijske dejavnosti (ukrep 311),
- podpore ustanavljanju in razvoju mikro podjetij (ukrep 312),
- obnova in razvoj vasi (ukrep 322),
- ohranjanje in izboljšanje dediščine podeželja (ukrep 323).

⁹⁰ Direktiva Sveta 79/409/EGS z dne 2. 4. 1979 o ohranjanju prosto živečih ptic, Uradni list EU, L št. 103 z dne 25. 4. 1979.

⁹¹ Direktiva Sveta 92/43/EGS z dne 21. 5. 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst, Uradni list EU, L 206 z dne 22. 7. 1992.

⁹² Ta je bil ustanovljen na podlagi Zakona o gozdovih (Uradni list RS, št. 30/93, 67/02, 110/07), da opravlja javno gozdarsko službo in skrbi za uresničevanje nacionalnega gozdnega programa.

⁹³ Sprejeti proračuni Republike Slovenije za leta od 2006 do 2008, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, glavni program: 1104 *Gozdarstvo*, [URL: http://www.mf.gov.si/slov/proracun/sprejeti_proracun.htm], april 2010.

⁹⁴ [URL: <http://www.zgs.gov.si/slo/delovna-podrocja/gojenje-gozdov/subvencije/index.html>], april 2010.

Ministrstvo je izbralo večino razpoložljivih ukrepov, ni pa izbralo ukrepa spodbujanje turističnih dejavnosti ter usposabljanje in informiranje. Ministrstvo pojasnjuje svojo odločitev z možnostjo dvojnega sofinanciranja z Operativnim programom za krepitev regionalnih razvojnih potencialov, ki med drugim spodbuja tudi naložbe v turistično infrastrukturo.

Izbira ukrepov iz 4. osi LEADER

Ministrstvo je iz nabora možnih ukrepov na 4. osi izbralo naslednje ukrepe:

- izvajanje lokalnih razvojnih strategij (ukrepi 411, 412, 413),
- spodbujanje medregijskega in čezmejnega sodelovanja (ukrep 421),
- vodenje lokalnih akcijskih skupin, pridobitev strokovnih znanj in animacija območja (ukrep 431).

Povzetek ugotovitev

Na podlagi pregleda strategije iz leta 1993, programa reforme iz leta 1999, NRP 2000–2006 ter NSN in PRP 2007–2013 ugotavljamo napredek ministrstva pri načrtovanju strateških in izvedbenih dokumentov. Tako je ministrstvo v PRP 2007–2013 navedlo natančne in merljive cilje, pri izbiri ukrepov pa upoštevalo tako analizo stanja, analizo SWOT kot tudi izide socialnega dialoga. Današnji programi imajo, drugače kot programi z začetka 90. let prejšnjega stoletja, določene pristojne organe, načine spremljanja izvajanja in napredka ter načine poročanja in nadzora. Programi so ob njihovi pripravi odprti v okviru javne razprave in socialnega dialoga in predmet nadzora (nadzorni odbor) v okviru predhodnega, ter kasneje, vmesnega in naknadnega ocenjevanja zunanjih ocenjevalcev ter zunanjih revizij⁹⁵.

Na podlagi primerjave med posameznimi akti za večino vzpostavljenih mehanizmov ugotavljamo, da so bili vzpostavljeni vzporedno s procesom prilagajanja postopkov ter priprave Republike Slovenije na pridružitve Evropski uniji. Ker slovenska kmetijska politika predstavlja del skupne evropske kmetijske politike in se v večinskem delu tudi financira z evropskimi sredstvi, so tudi načrtovanje programov ter vključeni organi določeni na evropski ravni. Državam članicam Evropske unije je tako znotraj PRP 2007–2013 prepuščena odločitev o razmerju namenjenih sredstev znotraj posameznih osi, izbira posameznih ukrepov ter obseg sredstev, ki jih bo posamezna država članica namenila za izbrane ukrepe.

Načrtovanje razmerij med osmi PRP 2007–2013 ter prioritet posameznih ukrepov je v pristojnosti ministrstva, ki lahko z natančnim in sistematičnim načrtovanjem prispeva k učinkovitemu izvajanju posameznih ukrepov in k doseganju zastavljenih ciljev programa – torej k razvoju oziroma napredku podeželja. Ocenjujemo, da so glavne pomanjkljivosti pri načrtovanju PRP 2007–2013:

- ministrstvo ni pripravilo podrobnejše ocene izkušenj iz preteklih programov, s katero bi zmanjšalo tveganje, da se pomanjkljivosti iz prejšnjih programskih obdobj prenesejo v novo programsko obdobje;
- ministrstvo ni pripravilo analize razvojnih možnosti in potreb po razvoju in vlaganjih v posamezne kmetijske sektorje;

⁹⁵ Zunanje revizije izvajajo Evropska komisija ter Evropsko računsko sodišče in Računsko sodišče Republike Slovenije.

- pri pripravi analize SWOT ministrstvo posameznih vnosov ni razvrstilo po pomembnosti, analize SWOT in analize potreb ni pripravilo po principu od spodaj navzgor. S tem bi zagotovilo, da je področjem, ki izkazujejo večje priložnosti ter možnosti napredka, namenjen večji delež finančnih sredstev;
- pri razdelitvi finančnih sredstev med osi in posamezne ukrepe ministrstvo ni ustrezno strokovno utemeljilo oziroma zagotovilo, da bi se bolj upoštevale ugotovitve analize SWOT; s tem bi načrtovanju dalo večjo težo strokovnim argumentom nasproti iskanju soglasja s socialnimi partnerji in s tem ohranjanju pravic in ukrepov iz preteklih programov;
- ministrstvo ni namenilo dovolj pozornosti dosegljivosti ter realnosti ciljnih vrednosti splošnih ciljev.

2.4.2 Izvajanje Programa razvoja podeželja 2007–2013

Republika Slovenija je prejela odločbo o odobritvi PRP 2007–2013 Evropske komisije v septembru 2007. Ko je Evropska komisija potrdila PRP 2007–2013, je ministrstvo pričelo vzpostavljati strukturo za izvajanje PRP 2007–2013, in v skladu s 74. členom Uredbe 1698/2005 za izvajanje program razvoja podeželja imenovalo naslednje organe:

- organ upravljanja,
- akreditirano plačilno agencijo,
- certifikacijski organ.

Naloge organa upravljanja je prevzelo ministrstvo. Organ upravljanja je odgovoren za smotrno in pravilno vodenje in izvajanje PRP 2007–2013. Vodi ga generalni direktor Direktorata za kmetijstvo. Organ upravljanja je sestavljen iz širšega organa upravljanja in operativne podpore. Širši organ upravljanja je sestavljen iz vodje in usmerjevalnega odbora. Organ upravljanja se na svojih sejah seznanja z izvajanjem PRP 2007–2013 in se na podlagi stanja odloča o usmerjanju in prilagoditvi programa ter ostalih aktov, pomembnih za izvajanje programa.

Akreditacijo za plačilno agencijo je pridobila AKTRP, in sicer že pri izvajanju predpristopnega programa SAPARD in PRP 2004–2006. Ministrstvo je namreč kot pristojni organ za izdajo in odvzem akreditacije plačilne agencije ter za spremljanje in nadzor delovanja plačilne agencije za izplačevanje sredstev EKUJS oktobra 2004 podelil AKTRP polno akreditacijo za izvajanje ukrepov skupne kmetijske politike, financiranih iz jamstvenega sklada, in s tem potrdil ustreznost organizacijske strukture ter izvedbenih postopkov.

Certificiranje računov za izplačevanje sredstev Evropske unije je opredeljeno v sedmem odstavku 101. člena ZJF⁹⁶. Certifikacijski organ za izvajanje ukrepov PRP 2007–2013 je Urad za nadzor proračuna na Ministrstvu za finance, ki ima v svoji organizacijski strukturi poseben oddelek za Skupno kmetijsko politiko. Certifikacijski organ v skladu s programom revizij certificira vse ukrepe skupne kmetijske politike in zagotavlja preglede varnosti informacijskih sistemov na AKTRP.

Čeprav v PRP 2007–2013 JKSS ni omenjena kot akter, smo v nadaljevanju opisali tudi njeno vlogo in presojali, ali ministrstvo zagotavlja, da JKSS uspešno izvaja svoje naloge in s tem v kar največji meri prispeva k doseganju ciljev politike razvoja podeželja.

⁹⁶ Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 109/08, 49/09.

2.4.2.1 Uspešnost ministrstva pri izvajanju Programa razvoja podeželja 2007–2013

Uspešnost ministrstva pri črpanju sredstev

Čeprav je ministrstvo začelo izvajati PRP 2007–2013 šele konec leta 2007, je po zadnjih podatkih ministrstva⁹⁷ Republika Slovenija pri črpanju sredstev iz EKSRP na prvem mestu med novimi državami članicami Evropske unije in na osmem med vsemi državami članicami. Do 31. 12. 2009 je črpala iz EKSRP že 216.053 tisoč evrov, kar pomeni, da je črpala celotni letni znesek za leto 2007 in 47,5 odstotka letnega prispevka za leto 2008. V znesek črpanih sredstev se ne šteje vrednost prejetega avansa v skupni vrednosti 63 milijonov evrov.

Glede na to, da je prispevek EKSRP za izvajanje ukrepov v sedemletnem obdobju (ta znaša 900.266 tisoč evrov) razdeljen na letne prispevke (tabela 15), pri črpanju katerih velja pravilo $n+2$ ⁹⁸, to pomeni, da mora Republika Slovenija letni prispevek za leto 2007 porabiti do konca leta 2009, za leto 2008 do konca leta 2010 itn., ocenjujemo, da je bilo ministrstvo pri črpanju sredstev uspešno.

Tabela 15: Letni prispevek EKSRP

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Skupaj
Letni prispevek EKSRP v tisoč evrih	149.549	139.868	129.728	128.305	123.026	117.809	111.981	900.266
Letni prispevek EKSRP v odstotkih	16,6	15,5	14,4	14,3	13,7	13,1	12,4	100,0

Vir: PRP 2007–2013.

Iz analize črpanja sredstev v zvezi z izvajanjem PRP 2007–2013⁹⁹ je mogoče ugotoviti, da je ministrstvo pri črpanju razpoložljivih sredstev najuspešnejše pri ukrepih 2. osi, torej pri plačilih za OMD ter za kmetijsko-okoljske ukrepe, medtem ko se uspešnost črpanja sredstev med posameznimi ukrepi 1. ter 3. osi zelo razlikuje.

Na podlagi podatkov o izvajanju posameznih ukrepov ugotavljamo, da bi bilo lahko ministrstvo uspešnejše tudi pri izvajanju ukrepov 1. in 3. osi, če bi bila odzivnost potencialnih prejemnikov na javne razpise v skladu s pričakovanji ministrstva. Iz podatkov v tabeli 16 namreč lahko razberemo, da je ministrstvo na podlagi javnih razpisov dodelilo le dobro polovico vseh razpisanih sredstev (50,1 odstotka od 258.844 tisoč evrov razpisanih sredstev), kar pomeni, da se nekateri ukrepi ne izvajajo v skladu s pričakovanji ministrstva in da zato obstaja tveganje, da vsaj nekateri cilji ukrepov ne bodo doseženi.

⁹⁷ Analiza obdelave vlog in črpanja sredstev v okviru PRP 2007–2013 do 31. 12. 2009, ministrstvo, januar 2010.

⁹⁸ To pravilo pomeni, da mora država članica Evropske unije Evropski komisiji predložiti zahtevke za plačilo v višini finančnega načrta za leto "n" najkasneje do konca drugega leta, ki sledi letu "n". Med izplačila državam članicam se štejejo tako izplačila na podlagi sprejemljivih zahtevkov za plačilo, poslanih Evropski komisiji, kot tudi izplačila predplačil. Če država članica tega ne zagotovi v celoti in v razpoložljivem obdobju, ji ustrezni del pridobljenih pravic za prevzem obveznosti Evropska komisija samodejno razveljavi.

⁹⁹ Analiza črpanja sredstev po ukrepih PRP 2007–2013 do 6. 3. 2009, ministrstvo, marec 2009.

Tabela 16: Razpoložljiva, razpisana in dodeljena sredstva po ukrepih na 1. in 3. osi

Ukrepi	Razpoložljiva sredstva	Razpisana sredstva	Dodeljena sredstva	Delež dodeljenih sredstev od razpisanih
	v tisoč evrih	v tisoč evrih	v tisoč evrih	v odstotku
Ukrepi iz 1. osi				
Povečanje gospodarske vrednosti gozdov (ukrep 122)	24.939	9.728	9.279	95,4
Posodabljanje kmetijskih gospodarstev (ukrep 121)	82.335	58.849	31.901	54,2
Pomoč mladim prevzemnikom kmetij (ukrep 112)	35.253	22.300	10.410	46,7
Dodajanje vrednosti kmetijskim in gozdarskim proizvodov (ukrep 123)	93.172	21.655	9.900	45,7
Komasacije in infrastruktura (ukrep 125-1)	17.454	7.105	2.598	36,6
Podpore skupinam proizvajalcev pri dejavnosti informiranja in pospeševanja prodaje (ukrep 133)	6.619	3.936	1.073	27,3
Zgodnje upokojevanje kmetov (ukrep 113)	38.098	11.160	2.929	26,2
Podpore za ustanavljanje skupin proizvajalcev (ukrep 142)	6.619	1.647	58	3,5
Gradnja, posodobitve namakalnih sistemov in HMS ¹⁰⁰ (ukrep 125-2)	26.180	4.500	0	0,0
Sodelovanje kmetijskih proizvajalcev v shemah kakovosti hrane (ukrep 132)	18.570	5.432	0	0,0
Usposabljanje za delo v kmetijstvu in gozdarstvu (ukrep 111)	13.571	0	0	0,0
Ukrepi iz 3. osi				
Diverzifikacija v nekmetske dejavnosti (ukrep 311)	31.551	9.728	9.279	95,4
Podpore ustanavljanju in razvoju mikro podjetij (ukrep 312)	55.520	58.849	31.901	54,2
Obnova in razvoj vasi (ukrep 322)	30.259	22.300	10.410	46,7
Ohranjanje in izboljšanje dediščine podeželja (ukrep 323)	14.709	21.655	9.900	45,7

Vir: Analiza črpanja sredstev po ukrepih PRP 2007–2013 do 6. 3. 2009, ministrstvo, marec 2009.

¹⁰⁰ Hidromelioracijski sistemi.

Ministrstvo je analiziralo vzroke za majhno odzivnost potencialnih prejemnikov na javne razpise, iskalo rešitve in predlagalo aktivnosti za izboljšanje črpanja sredstev, kot so manj zahtevni razpisni pogoji, kadrovske okrepitve, dodatna izobraževanja in informiranja ipd., ki bodo po naši oceni prispevale k boljšemu črpanju sredstev. Ocenjujemo pa, da obstaja tveganje, da cilji ne bodo doseženi, predvsem pri naslednjih ukrepih:

- sodelovanje kmetijskih proizvajalcev v shemah kakovosti (ukrep 132),
- podpore za ustanavljanje skupin proizvajalcev (ukrep 142),
- podpore skupinam proizvajalcev pri dejavnosti informiranja in pospeševanja prodaje (ukrep 133) ter
- zgodnje upokojevanje kmetov (ukrep 113).

Naša ocena temelji na naslednjih ugotovitvah:

- ministrstvo je kot vzrok za neuspešno črpanje poudarilo nepoznavanje ukrepov in je temu ustrezno načrtovalo, da bi se morala ministrstvo in AKTRP kadrovske okrepiti, vendar pa tega še ni realiziralo;
- za ukrep 132 so se zmanjšala razpoložljiva sredstva s 18.570 tisoč evrov na 16.069 in za ukrep 142 s 6.619 na 1.471 tisoč evrov;
- čeprav je ministrstvo kot vzrok za neuspešno črpanje sredstev poudarilo, da ni strategije, ki bi podpirala ustanavljanje skupin proizvajalcev, in čeprav je ugotovilo, da so skupine za ekološke in integrirane proizvajalce zelo neorganizirane, neprofesionalne in neaktivne, kar onemogoča pripravo primerne vloge, in da slovenski kmet že tradicionalno ni naklonjen povezovanju ter skupnemu nastopu na trgu, po naši oceni za rešitev teh problemov ministrstvo ni načrtovalo ustreznih aktivnosti, ki bi bile ciljno usmerjene v odpravo navedenih problemov;
- ministrstvo je za ukrep zgodnje upokojevanje kmetov (ukrep 113) opredelilo zahtevnejše pogoje upravičenosti, kot so predpisani v Uredbi 1698/2005, dodatno pa je prejemnikom rente ta ukinjena ob izpolnitvi pogojev za upokojeitev.

Ministrstvo bi za povečanje produktivnosti in konkurenčnosti moralo v okviru omenjenih ukrepov dodatne napore usmeriti v spodbujanje vertikalnega povezovanja kmetijsko-predelovalne dejavnosti tako s trgovino kot s samimi proizvajalci kmetijskih pridelkov in v sodelovanje v shemah kakovosti ter v bolj učinkovito trženje proizvodov.

Ministrstvo je naštel večino vzrokov za majhen odziv potencialnih upravičencev za dodelitev sredstev za ukrepe, ki zahtevajo ekološko pridelavo hrane ter povezovanje posameznih proizvajalcev v skupine in njihovo skupno delovanje na trgu. Vendar med njimi ni omenjena višina finančnih spodbud za ekološko pridelavo, ki kmete ne spodbuja na prehod v ekološko pridelavo, o čemer podrobneje pišemo pri izvajanju ukrepov iz 2. osi PRP 2007–2013.

Kot je razvidno iz tabele 16, tudi za nekatere ukrepe iz 3. osi obstaja tveganje, da cilji ne bodo doseženi. Ministrstvo je analiziralo uspešnost črpanja na ukrepih te osi in načrtovalo številne aktivnosti, ki naj bi prispevale k izboljšanju črpanja sredstev, vendar ocenjujemo, da obstaja tveganje, da pri nekaterih ukrepih cilji ne bodo doseženi. Na primer za ukrep obnova in razvoj vasi (ukrep 322 – Investicije v izboljšanje življenjskih pogojev v podeželskih skupnostih in prispevanje k privlačnosti vaškega okolja in spodbujanje potenciala za razvoj drugih dejavnosti, še posebej turizma), kjer so vlagatelji za pridobitev nepovratnih sredstev iz tega ukrepa občine: kot je razvidno iz tabele, do sedaj delež dodeljenih sredstev ni dosegel niti polovice razpisanih sredstev.

Ministrstvo je analiziralo vzroke za neuspešno črpanje in pri tem ugotovilo, da je na eni strani vzrok v neustreznosti vlog, na drugi pa v majhni odzivnosti občin zaradi premajhnega deleža sofinanciranja projektov. Temu ustrezno je ministrstvo za izboljšanje vlog načrtovalo delavnice in druga izobraževanja, za povečanje odzivnosti pa je predvidelo povišanje deleža sofinanciranja projektov s 50 na 85 odstotkov. Ugotovili smo, da je ministrstvo načrtovane delavnice dejansko izvedlo.

Poleg teh aktivnosti bi po naši oceni ministrstvo lahko izboljšalo črpanje sredstev, če bi bili vnaprej znani terminski načrti objav razpisov in če bi bile občine vsaj okvirno seznanjene s predvidenimi razpisnimi pogoji in merili. Potrditev tega smo dobili tudi na Skupnosti občin Slovenije, ki je naša vprašanja posredovalo županom vseh občin, vključenih v Skupnost občin Slovenije, zbralo njihova mnenja ter posredovalo njihove odgovore. Iz odgovorov je mogoče ugotoviti, da so med glavnimi vzroki slabšega črpanja sredstev za ta ukrep prav obsežnost in prezahtevnost razpisnih pogojev ter priprave projektne dokumentacije in prezahtevna dokumentacija v zvezi z zahtevkom za nakazilo odobrenih sredstev. Po mnenju županov vsebina razpisa ni znana pravočasno, da bi občine projekte lahko ustrezno pripravile, posledica tega so tako ponovno preslabo pripravljeni projekti in obvezne dopolnitve vlog. Po zbranih mnenjih županov je Skupnost občin Slovenije mnenja, da bi bila nujna tako pravočasna priprava razpisov, kot tudi sprotno in predvsem vnaprejšnje obveščanje občin – torej izdelava natančnega terminskega načrta, ki bi ga pripravilo ministrstvo, iz katerega bi bilo mogoče ugotoviti, kateri razpisi se pripravljajo in katere vsebine bodo upravičene do sofinanciranja. Tako bi občine lahko tudi pripravile kvalitetnejše vloge za dodelitev sredstev.

Glede izvajanja ukrepov v okviru 3. osi PRP 2007–2013 ocenjujemo, da bi ministrstvo za izboljšanje uspešnosti črpanja finančnih sredstev ter za doseganje načrtovanih ciljev moralo vložiti dodaten napor v zagotavljanje ustrezne informiranosti, predvsem občin, glede trenutnih in načrtovanih prihodnjih razpisov. Ker pri izvedbi posameznih razpisov ministrstvo ugotavlja, da občine nimajo interesa oziroma so njihove vloge pomanjkljive ali nepopolne, ocenjujemo, da bi bilo že ob pripravi razpisnih pogojev koristno oblikovati dialog s potencialnimi prijavitelji, preveriti dejanske potrebe in interes, proučiti možnost izenačitve deleža sofinanciranja projektov z drugimi, regionalnimi razvojnimi programi ter te ugotovitve, v skladu z možnostmi, vključiti v razpisne pogoje.

Po naši oceni bi moralo ministrstvo najkasneje ob izdelavi vmesne evalvacije programa proučiti, ali se sredstva namenjajo območjem, kjer se zaradi nižje kvalitete življenja na podeželju število prebivalcev manjša, in ali se z izvedbo projektov izboljšuje stanje, ter izsledkom te analize prilagoditi aktivnosti za dosego zastavljenih ciljev.

Prav tako bi po naši oceni ministrstvo, v zvezi s slabšim črpanjem sredstev za ukrep 322, moralo predhodno preveriti interes ter odzivnost potencialnih prejemnikov na javne razpise že v fazi načrtovanja ukrepov.

Predvsem zaradi različnih mnenj glede informiranja o vsebini ter terminskem načrtu izvedbe posameznih razpisov smo preverili:

- ali je lahko vzrok za neuspešno črpanje sredstev na javnih razpisih tudi dejstvo, da ministrstvo ni objavilo načrta predvidenih objav javnih razpisov za daljše časovno obdobje;
- kako ministrstvo o tem obvešča strokovno in širšo javnost.

Pojasnilo ministrstva

Terminski načrt za celotno obdobje ni bil pripravljen, ker ne bi omogočal fleksibilnega prilagajanja stanju gospodarskih razmer in se zato izdela (a ne tudi objavi) le enkrat letno (ter se po potrebi korigira).

Predviden terminski načrt za javne razpise do konca leta 2009 je bil objavljen v Kmečkem glasu konec julija 2009. Vendar pri tem ni šlo za naročeno objavo ministrstva, temveč za časopisni članek o AKTRP, katerega objava je stvar uredniške politike izdajatelja.

Ministrstvo objavi informacije o javnih razpisih, ki so objavljeni v Uradnem listu Republike Slovenije, tudi na svoji spletni strani, kar po naši oceni ni pravočasna najava razpisa, na podlagi katere bi se vsi potencialni prijavitelji lahko pravočasno pripravili na oddajo vloge za odobritev finančnih sredstev. Kot primer navajamo novico ministrstva o objavi javnega razpisa za dodajanje vrednosti proizvodom z dne 4. 9. 2009¹⁰¹, v kateri ministrstvo objavlja, *"da bo danes v Uradnem listu Republike Slovenije objavilo nov razpis."*, kar po naši oceni, kadar potencialni prijavitelj ne pozna okvirnega terminskega načrta izvedbe posameznih razpisov, pri razpisih, za katere imajo vlagatelji velik interes, ne zadostuje za pravočasno odločitev ter pripravo potrebne dokumentacije za oddajo vloge.

Za mnenje o ustreznosti informiranja o načrtovanih razpisih za ukrepe PRP 2007–2013 smo zaprosili tudi AKTRP ter JKSS. Medtem ko AKTRP meni, da ministrstvo informira *"ustrezno in zadostno"*, pa v JKSS pogošajo natančen terminski načrt izvedbe posameznih razpisov. Menijo, da bi natančen letni načrt olajšal njihovo organizacijo dela ter prispeval k učinkovitejšemu informiranju potencialnih prijaviteljev.

Ob tem so pa vse tri institucije (ministrstvo, AKTRP in JKSS) poudarile prispevek foruma na spletnih straneh AKTRP¹⁰², na katerem uslužbenci AKTRP in ministrstva sproti odgovarjajo na postavljena vprašanja.

Po naši oceni so vzroki za slabše črpanje tudi:

- ministrstvo ciljne javnosti o prihodnjih aktivnostih ne informira pravočasno, saj ni sprejelo in objavilo terminskega načrta objave razpisov za obdobje celotnega programskega obdobja, ampak sprejema le letne terminske načrte, ki pa jih sproti korigira;
- najvišji deleži javnih sredstev, s katerimi ministrstvo sofinancira projekte, so nižji od deležev, s katerimi država sofinancira podobne projekte v okviru drugih programov, zato so premalo privlačni za prosilce;
- ministrstvo in JKSS nimata ustreznih kadrovskih virov za svetovanje in pomoč prosilcem za finančna sredstva za ukrepe, kot so podpore mikropodjetjem, naložbe v infrastrukturo in adaptacije objektov skupnega pomena na podeželju¹⁰³.

Ministrstvo je s tretjo spremembo PRP 2007–2013¹⁰⁴, da bi izboljšalo črpanje sredstev, zvišalo stopnje pomoči na ukrepih 322 – Obnova in razvoj vasi in 323 – Dediščina na podeželju na do 85 odstotkov stroškov naložbe.

¹⁰¹ [URL: <http://www.mkgp.gov.si/si/splosno/cns/novica/article/943/6047/b3a8d303ab/>], april 2010.

¹⁰² [URL: <http://forum2.arsktrp.gov.si/>], april 2010.

¹⁰³ Analiza črpanja sredstev po ukrepih PRP 2007–2013 do 6. 3. 2009, ministrstvo, marec 2009.

¹⁰⁴ Spremembo je Evropska komisija potrdila konec leta 2009.

Ocenjujemo, da bi ministrstvo s pripravo natančnega letnega ter vsaj okvirnega dolgoročnega terminskega načrta izvedbe posameznih razpisov in z najširšo uporabo informacijskih kanalov prispevalo k:

- boljši informiranosti potencialnih prijaviteljev glede načrtovanih prihodnjih razpisov,
- boljši pripravljenosti kmetijskih svetovalcev na terenu ter k njihovem boljšemu poznavanju trenutnih in prihodnjih prioritet ministrstva,
- povečanem interesu, predvsem pri tistih razpisih, pri katerih ministrstvo zaznava premajhen interes upravičencev.

Pojasnilo ministrstva

Minister je potrdil letni terminski načrt objave javnih razpisov za leto 2010, ki ga ministrstvo namerava objaviti na spletnih straneh ministrstva in v drugih medijih.

Uspešnost ministrstva pri doseganju rezultatov pri naložbenih ukrepih

Uspešnosti ministrstva pri doseganju rezultatov ukrepov še ni mogoče oceniti, saj glede na kratko obdobje izvajanja tekočega programa rezultati še niso izkazani, zato smo uspešnost ocenjevali na podlagi izvajanja ukrepov, in sicer tako, da smo ugotavljali, ali ministrstvo v okviru naložbenih ukrepov z razpisnimi pogoji in merili zagotavlja, da so izbrani najboljši projekti glede na njihov prispevek k doseganju ciljev oziroma rezultatov.

Ministrstvo je pri vseh naložbenih ukrepih (121, 122, 123, 142, 311, 312, 321, 322, 323) predvidelo tako imenovani odprti javni razpis po načelu "prvi pride – prvi dobi", kar pomeni, da se projekti izbirajo s točkovanjem vlog (zahtevan minimalni prag točk) in z upoštevanjem vrstnega reda prejetih vlog. Ocenjujemo, da je obstoječi sistem odprtih razpisov sicer učinkovit glede razdelitve finančnih sredstev, ne zagotavlja pa, da bi bila naložbena sredstva dodeljena projektom, ki dosegajo boljše rezultate. Tako se dogaja, da se izda negativna odločba tudi vlagateljem, katerih poslovni načrti izkazujejo višje donose izvedenih naložb, in sicer le zaradi načina, ki je posledica izvajanja tako imenovanih odprtih razpisov. To pa po naši oceni kaže, da je ministrstvo bolj osredotočeno na uspešno izkoriščanje razpoložljivih sredstev kot na doseganje čim boljših rezultatov.

Z našo oceno sta se strinjala tudi zunanja ocenjevalca, ki smo ju, glede na to, da v PRP 2007–2013 ni bilo informacij o načinu izbora projektov (ta je bil namreč določen naknadno z uredbami in javnimi razpisi), in da zato kriteriji izbire projektov sploh niso bili predmet predhodnega vrednotenja programa, zaprosili za njuno oceno. Tudi po njunem mnenju bi bilo ministrstvo lahko uspešnejše pri doseganju rezultatov iz naložbenih ukrepov, če bi naložbena sredstva dodeljevalo projektom, ki bi v svojih poslovnih načrtih izkazovali večje možnosti za doseg boljših rezultatov.

Pojasnilo ministrstva

Širši organ upravljanja je na sedmi seji 12. 11. 2009 sprejel sklep, da se bodo javni razpisi za ukrepe 121, 122, 123, 142, 311, 312, 321, 322, 323 v prihodnje izvajali po sistemu 'zaprtih' javnih razpisov, ostali ukrepi pa po 'odprtem' sistemu. Ministrstvo bo navedeno spremembo opredelilo tudi v predlogu spremembe uredbe, ki ureja ukrepe 1., 3. in 4. osi.

Naslednja pomanjkljivost, ki smo jo ugotovili pri izvajanju naložbenih ukrepov, je, da ministrstvo ni znižalo stopnje sofinanciranja pri ukrepih, kjer se je izkazalo, da je odzivnost potencialnih upravičencev večja, kot so bila razpoložljiva sredstva, čeprav bi lahko s tem doseglo boljše rezultate z enakim obsegom sredstev. Tako na primer ni znižalo stopnje za ukrep 121, čeprav je AKTRP na prvem javnem razpisu

240 prosilcem za sredstva izdala negativno odločbo, ker so bila razpisana finančna sredstva že porabljen. Na problem stroškovne učinkovitosti so opozorili tudi zunanji ocenjevalci v predhodni oceni PRP 2007–2013, ki so predlagali znižanje stopnje javne podpore, kadar interes presega razpoložljiva sredstva. Ocenjujemo tudi, da bi ministrstvo interes vlagateljev lahko predvidelo že na podlagi izkušenj iz podobnih razpisov, ki so potekali v okviru programa SAPARD in EPD.

Z vidika doseganja rezultatov pa je vprašljiva tudi ustreznost sektorskega pristopa izvajanja javnih razpisov pri podporah za naložbe v kmetijska gospodarstva (ukrep 121). Ministrstvo je namreč po izvedbi prvega javnega razpisa sprejelo odločitev, da vse naslednje javne razpise veže na posamezne sektorje (sadjarstvo, hmeljarstvo, poljedelstvo, prasičereja). Tak pristop je po naši oceni vprašljiv, ker ministrstvo ni že v fazi načrtovanja opravilo strokovne analize, na podlagi katere bi lahko vnaprej načrtovalo in ovrednotilo obseg vlaganj v okviru tako imenovanih sektorskih razpisov, pri katerih se finančna sredstva namenjuje zgolj posameznemu kmetijskemu sektorju (npr. prasičereja, sadjarstvo itn.), in ni vnaprej opredelilo, po katerih kriterijih bo izbiralo sektorje, ki bodo deležni finančne podpore.

Poleg tega ta pristop tudi ni bil predmet predhodnega vrednotenja, kriterije za izbor sektorjev, oziroma področij pa ni potrdil nadzorni odbor. Čeprav je ministrstvo pojasnilo, na kakšen način je izbiralo sektorje in določilo obseg finančnih sredstev¹⁰⁵, ocenjujemo, da ne zagotavlja transparentnosti odločanja in da obstaja tveganje, da je obseg sredstev, ki jih ministrstvo namenja posameznemu sektorju, tudi odraz razmerja moči med interesnimi skupinami in ni nujno odraz dejanskih naložbenih potreb za posamezno področje. Za mnenje smo zaprosili tudi že prej omenjena zunanja ocenjevalca, ki sta potrdila našo oceno, poleg tega pa sta navedla še dodaten pomislek glede ustreznosti sektorskega pristopa: ministrstvo z izbiro sektorjev in z obsegom razpisanih sredstev proizvajalce obvešča o stanju sektorjev, na katere se nanašajo razpisi, in s tem nase prevzema funkcijo, ki jo sicer lahko učinkoviteje ureja trg.

Uspešnost ministrstva pri doseganju načrtovanih rezultatov na ukrepih iz 2. osi

V zvezi s sredstvi, ki jih ministrstvo namenja v okviru 2. osi PRP 2007–2013 – za ukrepe OMD je načrtovanih 282.389 tisoč evrov, za kmetijsko-okoljske ukrepe pa 305.252 tisoč evrov –, smo preverili, ali so sredstva ciljno usmerjena in ali je obseg teh sredstev ustrezno utemeljen.

OMD plačila so namenjena podpori preprečevanju nadaljnjega opuščanja oziroma zaraščanja zemljišč, kar je povezano z demografskim praznjenjem podeželskih območij in osiromašenjem podeželja. Sredstva za ta ukrep znašajo skoraj četrtino celotnega proračuna PRP 2007–2013. Raven plačil za OMD v Republiki Sloveniji je ena najvišjih v petindvajsetih državah Evropske unije. Ministrstvo je v fazi načrtovanja svojo odločitev glede razmeroma visokih zneskov podpor argumentiralo s tezo, da bi bil brez razmeroma visokih plačil za OMD opuščen pomemben delež zemljišč, ni pa predložilo nobenih dokazov za to trditev. Zunanji ocenjevalci so zato v predhodni oceni zapisali, da je utemeljitev ministrstva subjektivna in da bi ministrstvo moralo graditi na preteklih izkušnjah in te nadgraditi z analizo vplivov različnih stopenj podpor za OMD. Po njihovi oceni je glede na zelo visoko dodelitev finančnih sredstev za OMD namreč potrebna čvrstejša utemeljitev in ponovno tehtanje usmeritev, finančna sredstva za ukrep OMD (211 in 212) pa bi se lahko znižala brez večje nevarnosti, da bi prišlo do obsežnejšega pojava opuščanja

¹⁰⁵ Sektorje je izbralo glede na izkazane potrebe po prestrukturiranju posameznega sektorja na podlagi spremljanja podatkov iz letnih poročil stanja kmetijstva v Republiki Sloveniji, na podlagi sprotnih predlogov JKSS ter ostalih krovnih strateških dokumentov.

zemljišč ali demografskega praznjenja območij, privarčevana sredstva pa bi se lahko uporabila za izvajanje drugih pomembnih ukrepov.

Preverili smo, ali je ministrstvo naknadno upoštevalo pripombe in priporočila ocenjevalcev, in pri tem ugotovili, da ministrstvo še ni preverilo, ali bi lahko načrtovane rezultate doseglo tudi z manjšim obsegom sredstev; omenjenih priporočil torej ni upoštevalo, čeprav bi bilo po naši oceni to smiselno, saj obstaja tveganje, da so ti ukrepi stroškovno neučinkoviti.

Poleg ukrepov OMD smo proučili tudi izvajanje kmetijsko-okoljskih ukrepov. Zanimalo nas je, ali je ministrstvo med izvajanjem ukrepov upoštevalo pripombe in priporočila zunanjih ocenjevalcev (ti so opozorili, da vrednotenje stroškovne učinkovitosti plačil po posameznih ukrepih ni možno zaradi neizdelanih kalkulacij višine posameznih plačil) ter pripombe socialnih partnerjev¹⁰⁶, ki so bile dane sicer že v fazi načrtovanja PRP 2007–2013, a jih takrat ni upoštevalo. Podane pripombe so bile po naši oceni tehtne in bi jih bilo smiselno resno proučiti, če ne že v fazi načrtovanja, pa vsaj med izvajanjem.

Ministrstvo je pred pričetkom izvajanja PRP 2007–2013 s Fakultete za kmetijstvo in biosistemske vede¹⁰⁷ sicer pridobilo izračune višin plačil po posameznih podukrepih, vendar pa jih ni posredovalo zunanjim ocenjevalcem, da bi ti ovrednotili stroškovno učinkovitost posameznih ukrepov. Proučili smo tudi pripombe, ki so se nanašale na nesorazmerja v višini plačil med ukrepi, predvsem na zneske izplačil za integrirano pridelavo, ki ne stimulirajo prehoda v ekološko kmetijstvo. Za mnenje glede omenjenih nesorazmerij smo zaprosili tudi Inštitut za trajnostni razvoj ter Združenje ekoloških pridelovalcev Slovenije. V nadaljevanju predstavljamo povzetek njihovih mnenj.

Sogovorniki so nas opozorili na določila glede višine plačil po posameznih podukrepih v okviru ukrepa okoljska plačila v okviru 2. osi PRP 2007–2013. Ta naj bi omogočala kmetom, ki se ukvarjajo z integrirano pridelavo kmetijskih pridelkov povrnitev vseh ali večji del tako imenovanih dodatnih stroškov – izgubljenega prihodka, medtem ko naj bi kmet, ki se ukvarja z ekološko pridelavo kmetijskih pridelkov, dobil povrnjen zgolj manjši delež vseh stroškov.

To lahko po naši oceni dodatno vpliva, da se kmetje ne odločajo za prehod na ekološko pridelavo hrane in zato tudi na slabše črpanje sredstev v okviru izvajanja ukrepa 132 – Sodelovanje kmetijskih proizvajalcev v shemah kakovosti hrane.

Zneski izplačil po ukrepih v nekaterih kombinacijah zagotavljajo višji prejemek kmetijskim gospodarstvom z integrirano pridelavo kot gospodarstvom z ekološko pridelavo prehrane, kar kmete bolj spodbuja v način integrirane pridelave kmetijskih pridelkov. Ocenjujemo, da omenjeno dejstvo predstavlja oviro pri doseganju zastavljenih ciljev v Akcijskem načrtu dolgoročnega razvoja ekološkega kmetijstva¹⁰⁸ ter za ukrepe znotraj 2. osi (povečati količino ekološko pridelane hrane ter pripadajoče kmetijske površine). Na

¹⁰⁶ Prejete pripombe in predlogi na predlog PRP Predhodno vrednotenje PRP 2007–2013, obravnavan v javni razpravi, PRP 2007–2013.

¹⁰⁷ Univerza v Mariboru.

¹⁰⁸ Akcijski načrt dolgoročnega razvoja ekološkega kmetijstva v Sloveniji do leta 2015, št. 3300-5/2005/4 z dne 24. 11. 2005, vlada.

[URL: http://www.mkgp.gov.si/fileadmin/mkgp.gov.si/pageuploads/saSSo/50svAkcijskina__rtkmetijstvo.doc], april 2010.

negativne posledice teh dejstev opozarja tudi počasnejša rast števila kmetijskih pridelovalcev ekološko pridelane hrane in pripadajočih površin v letu 2008 (tabela 6).

Na ta problem še posebej opozarja Inštitut za trajnostni razvoj, ki je na to temo septembra 2009 pripravil tudi posvet, ter predlagal pet prioritet za spodbuditev razvoja ekološkega kmetijstva¹⁰⁹.

Inštitut za trajnostni razvoj tudi opozarja na izrazito neskladje v slovenski kmetijski politiki: po eni strani je eden izmed namenov okoljskih ukrepov PRP 2007–2013 zmanjšati porabo fitofarmaceutskih sredstev v okolju, po drugi strani pa, v skladu z davčno zakonodajo v Republiki Sloveniji, za registrirana fitofarmaceutska sredstva velja znižana davčna stopnja. Glede na namen PRP 2007–2013 ocenjujemo, da bi bilo treba to neskladnost odpraviti – smotrno pa bi bilo ohraniti znižano davčno stopnjo izključno za tista fitofarmaceutska sredstva, ki so dovoljena po uredbi za ekološko kmetijstvo in tako spodbuditi uporabo okolju neškodljivih fitofarmaceutskih sredstev na račun ostalih.

Povzetek ugotovitev

Ministrstvo je bilo pri črpanju razpoložljivih sredstev iz PRP 2007–2013 najuspešnejše pri ukrepih 2. osi, torej pri plačilih za OMD in za kmetijsko-okoljske ukrepe, medtem ko se uspešnost črpanja sredstev med posameznimi ukrepi 1. ter 3. osi zelo razlikuje.

Najuspešnejše je črpanje sredstev pri ukrepih, ki so se izvajali že v preteklih programih v obdobju od leta 2003 do leta 2007, kjer so naložbe in priprava vlog preprostejše ter interes prosilcev zato večji. Med temi ukrepi so predvsem posodabljanje kmetijskih gospodarstev v okviru 1. osi ter diverzifikacija v nekmetijske dejavnosti v okviru 3. osi programa.

Problemi se pojavljajo predvsem pri ukrepih na tistih področjih, kjer ima Republika Slovenija strukturne pomanjkljivosti ter slabosti v primerjavi s kmetijstvom v razvitih evropskih državah. To so:

- neugodna starostna struktura kmetijskih gospodarjev;
- slabo horizontalno in vertikalno povezovanje tako kmetijskih proizvajalcev kot kmetijsko-predelovalne industrije ter nenazadnje trgovcev;
- majhen delež proizvedenih kmetijskih produktov z višjo dodano vrednostjo.

2.4.2.2 Uspešnost JKSS pri izvajanju ukrepov in doseganju ciljev Programa razvoja podeželja 2007–2013

Kmetijsko svetovanje je pomemben del nadgradnje delovanja celotnega sistema, ki omogoča izvajanje strategije ter izvajanje nacionalnih ukrepov kmetijske politike in ukrepov skupne kmetijske politike Evropske unije. Kmetijski svetovalci namreč s svojim delom izobražujejo in usposablajo ljudi na podeželju, omogočajo pretok informacij ter prenos znanja in znanstvenih dognanj iz strokovnih institucij v prakso, kmetom nudijo tehnološke nasvete, pravne in finančne nasvete in tudi pomoč pri poslovnih odločitvah¹¹⁰.

¹⁰⁹ [URL: http://www.itr.si/skok_naprej/], april 2010.

¹¹⁰ Obrazložitev finančnega načrta ministrstva za leto 2008, [URL: http://www.mf.gov.si/slov/proracun/sprejet_proracun/2008/OBR08_23.pdf], april 2010.

Do leta 1999 je bilo kmetijsko svetovanje v pristojnosti Uprave Republike Slovenije za pospeševanje kmetijstva¹¹¹ (v nadaljevanju: Uprava) in oddelkov za kmetijsko svetovanje pri območnih kmetijskih in živilnoredskih veterinarskih zavodih, po letu 1999 pa je bila Uprava skupaj s svojo dejavnostjo in z zaposlenimi premeščena v novoustanovljeno KGZS¹¹² in se tam preimenovala v Sektor za kmetijsko svetovanje in odtlej pod tem imenom vodi in usmerja kmetijsko svetovanje, ki ga izvajajo zaposleni v oddelkih za kmetijsko svetovanje na območnih kmetijsko-gozdarskih zavodih.

Čeprav je od sprejetja ZKme, ki je določil, da se kmetijsko svetovanje izvaja kot javna služba na področju kmetijstva¹¹³ in da do ustanovitve oziroma do izbire izvajalcev te službe opravlja naloge kmetijskega svetovanja dotedanji izvajalec¹¹⁴, tj. JKSS, minilo že več kot osem let, ministrstvo še vedno ni izbralo izvajalca javne službe po postopku, predpisanem z omenjenim zakonom. Z ZKme-1¹¹⁵ pa se je prehodno obdobje do izbire izvajalcev podaljšalo še za nadaljnjih sedem let.

Pojasnilo ministrstva

Zadnji dve spremembi zakona o kmetijstvu sta omogočali izbiro izvajalca JKSS na podlagi podelitve koncesije. Ministrstvo se zaradi različnih vzrokov, posebej pa zaradi adaptacije sistema skupne kmetijske politike v naš kmetijski prostor, ni odločilo za izvedbo te aktivnosti. V programu za prihodnje obdobje pa so že vključene tudi aktivnosti za pripravo koncesijskega akta.

Ministrstvo za izvajanje nalog JKSS letno nameni povprečno 10.073 tisoč evrov, od tega 9.245 tisoč evrov za kmetijsko svetovanje, ki ga izvajajo zaposleni v oddelkih za kmetijsko svetovanje na območnih kmetijsko-gozdarskih zavodih, in 828 tisoč evrov za izvajanje nalog Sektorja za kmetijsko svetovanje¹¹⁶. V letu 2008 je bilo v JKSS 329 zaposlenih, od tega 310 v oddelkih za kmetijsko svetovanje in 19 v sektorju za kmetijsko svetovanje.

JKSS izvaja svoje naloge na podlagi letnega programa dela, ki ga potrdi vlada. Pred tem mora biti program dela usklajen z izhodišči za pripravo letnega programa dela, ki jih pripravi ministrstvo. Izhodišča se nanašajo na izvajanje naslednjih nalog:

- izvajanje tehnoloških ukrepov za povečanje konkurenčne sposobnosti kmetij,
- spodbujanje pridobivanja dopolnilnega in dodatnega dohodka,
- izvajanje ukrepov kmetijske politike,
- združevanje in povezovanje na podeželju (strokovna pomoč pri organiziranju in delovanju različnih gospodarskih in negospodarskih oblik združevanja kmetov in prebivalcev na podeželju).

¹¹¹ Organ v sestavi ministrstva.

¹¹² Z Zakonom o Kmetijsko gozdarski zbornici Slovenije (ZKGZ), Uradni list RS, št. 69/04-UPB1, 26/08.

¹¹³ 89. člen ZKme.

¹¹⁴ 132. člen ZKme.

¹¹⁵ 181. člen ZKme-1.

¹¹⁶ Izračunali smo povprečni znesek izplačil v obdobju od leta 2003 do leta 2008.

Iz programov dela v zadnjih petih letih¹¹⁷ je razvidno, da je bilo izvajanje ukrepov kmetijske politike¹¹⁸ prednostna naloga JKSS, saj je bilo za to nalogo letno načrtovanega povprečno 56,1 odstotka vsega razpoložljivega časa. To pa pomeni, da je JKSS za vse preostale naloge lahko namenila le malo manj kot polovico vsega razpoložljivega časa.

Pojasnilo ministrstva

Takšno prestrukturiranje prednostnih nalog je bilo neogibno potrebno, ker je bilo treba v obdobju prilagajanja slovenskega kmetijstva ukrepom skupne kmetijske politike vzpostaviti učinkovit sistem za njihovo izvajanje, hkrati pa se, kljub povečanemu obsegu upravno-administrativnih del, kadrovske in finančni viri niso ustrezno povečali. Ker je po mnenju ministrstva ta sistem praktično že v celoti vzpostavljen, na ministrstvu sedaj razmišljajo o spremembah v prioritetah.

Spremembe se niso še uveljavile za leto 2009, saj je iz letnega programa dela JKSS razvidno, da je za izvajanje ukrepov kmetijske politike načrtovana večja poraba časa (56,4 odstotka), kot je bila načrtovana v preteklem letu (ko je znašala 53,1 odstotka razpoložljivega časa).

Ocenjujemo, da JKSS z izvajanjem ukrepov kmetijske politike sicer prispeva k temu, da je črpanje razpoložljivih sredstev iz ukrepov kmetijske politike in razvoja podeželja uspešnejše, vendar pa ji hkrati zaradi preobremenjenosti s to nalogo ostaja manj časa za izvajanje njenih drugih nalog oziroma aktivnosti, s katerimi bi lahko pomembno vplivala na to, da bi kmetijska gospodarstva s porabljenimi sredstvi dosegla boljše rezultate. Zagotovo je ena takih nalog izvajanje tehnoloških ukrepov za povečanje konkurenčne sposobnosti kmetijstva¹¹⁹, saj je dolgoročni cilj te naloge povečati tehnološko usposobljenost in ekonomsko učinkovitost kmetijskih gospodarstev, kar prispeva k doseganju ciljev ukrepov na 1. osi PRP 2007–2013.

Čeprav so potrebe po tovrstnih aktivnostih zaradi razvojnih zaostankov slovenskega kmetijstva za razvitimi državami zelo velike, je bilo zanje v zadnjih petih letih letno načrtovanega povprečno samo 25,6 odstotka vsega razpoložljivega časa. Posledice tega se kažejo različno. Tako so zunanji strokovnjaki, ki so sodelovali pri pripravi nove strategije, v analizi stanja in razvojnih možnosti posameznih kmetijskih sektorjev ugotovili, da slovensko kmetijstvo na večini področij tehnološko zaostaja za razvitimi državami in da bi bilo treba za doseg strateških ciljev – poleg sprememb ukrepov kmetijske politike in zakonodajnih okvirov – izvesti tudi spremembe v kmetijskem svetovanju¹²⁰. Po njihovem mnenju je

¹¹⁷ Programi dela za leta od 2005 do vključno 2009 (podatkov za leto 2004 nismo zajeli, ker v Programu dela za leto 2004 ni izkazan delež načrtovanega časa po posameznih nalogah).

¹¹⁸ Sem sodijo aktivnosti, kot so informiranje, svetovanje, izobraževanje in pomoč pri uveljavljanju ukrepov kmetijske politike, izobraževanje za izvajanje kmetijsko-okoljskih ukrepov, pomoč pri izpolnjevanju zbirne vloge ter ostalih zahtevkov ter organiziranje in izvedba elektronskega izpolnjevanja vlog, vključno z vabljenjem nosilcev ter svetovanje na področju razvojnega načrtovanja in pri pripravi javnih razpisov.

¹¹⁹ Sem sodijo aktivnosti, kot so tehnološka in razvojna svetovanja, sodelovanje z znanstvenimi institucijami zaradi prenosa znanja, izobraževanje kmetijskih svetovalcev in kmetov v zvezi z novostmi na vseh tehnoloških področjih in gospodarjenja na kmetijah, izobraževanje v zvezi z izvajanjem preventivnih ukrepov pred naravnimi nesrečami, priprava strategije razvoja svetovalnih orodij, spodbujanje ekološkega kmetovanja in uvajanje ukrepov prilagajanja na klimatske spremembe.

¹²⁰ Analiza stanja in razvojnih možnosti po posameznih proizvodnih usmeritvah in politikah, delovno gradivo verzija 210809, ministrstvo, 21. 8. 2009, [URL: http://www.mkgp.gov.si/fileadmin/mkgp.gov.si/pageuploads/Aktualno/Porocila_delovnih_skupin1608-1.VERZIJA_brez_DS_TK_220909.pdf], april 2010.

prenos znanja z znanstvenega področja v prakso nezadosten, ker so kmetijski svetovalci preobremenjeni z drugimi nalogami in jim primanjkuje časa in sredstev za lastno izobraževanje oziroma za izpopolnjevanje znanja, JKSS pa ima tudi premalo kadrovskih virov, da bi lahko omogočila učinkovit prenos znanja v prakso, in da bi bilo treba okrepiti njihovo znanje in kakovost njihovega dela, da bi se dosegla večja specializacija ter pospešil prenos znanja do uporabnikov.

JKSS zaostaja v razvoju svetovalnih orodij v primerjavi z drugimi razvitimi državami in čeprav je bilo v programu dela JKSS za leto 2008 načrtovano, da naj bi JKSS izdelala strategijo razvoja svetovalnih orodij, ta še ni bila izdelana. Tako v Republiki Sloveniji še vedno niso bila razvita orodja za strateško načrtovanje na ravni kmetijskega gospodarstva. Prav tako v JKSS niso razvili ustreznih orodij za ekonomsko svetovanje, čeprav bi JKSS ta orodja zelo potrebovala, da bi z njimi lahko izboljšala kakovost svojega svetovanja, s tem pa bi lahko tudi več prispevala k boljšim rezultatom na kmetijskih gospodarstvih, ki so prejeli sredstva za naložbe, poleg tega pa so precejšna sredstva za naložbe v kmetijstvu načrtovana tudi v novem programskem obdobju pri ukrepih na 1. osi PRP 2007–2013. JKSS sicer pozna orodja, ki jih imajo na voljo druge razvite države (v letu 2007 so imeli predstavitev danskega, bavarskega in avstrijskega sistema upravljanja kmetijstva, s poudarkom na individualnem strateškem svetovanju za kmete) in je nekatera ministrstvu že predlagala (npr. svetovalno orodje po vzoru iz Bavarske, ki naj bi služilo kot podpora pri odločanju na področju ekonomike), vendar pa ji ministrstvo za njihovo izdelavo še ni odobrilo denarnih sredstev.

V nadaljevanju ocenjujemo, kako ministrstvo usmerja, spremlja, vrednoti in nadzira delo JKSS ter kako zagotavlja prenos znanja z znanstvenega področja na JKSS ter nadalje do samih izvajalcev kmetijske dejavnosti.

Pomanjkljivo usmerjanje dela JKSS

Ministrstvo ni podalo JKSS jasnih izhodišč za izvajanje tehnoloških ukrepov za povečanje konkurenčnosti. Podana izhodišča so presplošna in so v njih opredeljeni le splošni cilji, ni pa jasnih usmeritev, kako te cilje uresničiti in katere naloge naj JKSS izvaja prednostno, da bi bilo njeno delo učinkovitejše in bolj ciljno usmerjeno. To ugotovitev potrjuje tudi JKSS in navaja, da kmetijska politika nasploh nima zadosti jasnih usmeritev o tem, kaj želi doseči, da pa ni jasnih strateških ciljev, se kaže tudi v pogostih spremembah kriterijev in namenov v javnih razpisih za naložbe v kmetijstvo. Po naši oceni bi na podlagi jasnejših ciljev ministrstva JKSS lahko izdelala bolj ciljno usmerjeno strategijo svetovanja, saj je za svetovanje razvojno usmerjenim kmetijam potrebno drugačno znanje in usposobljenost kot za svetovanje majhnim družinskim kmetijam, kar pomeni, da je treba ciljem prilagoditi tudi organizacijo in raven znanja, ki ga JKSS potrebuje.

Vendar dokler ministrstvo ne bo opredelilo jasnih ciljev, JKSS deluje po lastni presoji oziroma se prilagaja domnevnim potrebam vseh kmetij. Ocenjujemo, da takšen pristop ni dovolj ciljno usmerjen, zato obstaja tveganje, da ne bo uspešen.

Usmeritve ministrstva so pomanjkljive tudi zato, ker ministrstvo ni predpisalo pogojev glede strokovne izobrazbe in drugih zahtev, ki jih morajo izpolnjevati kmetijski svetovalci, čeprav je bilo že v ZKme iz leta 2000 določeno, da jih predpiše minister¹²¹. Ni pa tudi zahtevalo od KGZS oziroma JKSS, da ohrani sistem izobraževanja in usposabljanja vsaj na taki zahtevnostni ravni, kot je bila pred letom 1999, ko je

¹²¹ 88. člen ZKme.

kmetijsko svetovanje sodilo še v pristojnost ministrstva oziroma Uprave. Takrat se je od kmetijskih svetovalcev zahtevalo poleg licence (ki jo JKSS interno še vedno zahteva), še obvezno permanentno izobraževanje (tečaj s preizkusom znanja) za ohranitev licence, po prenosu JKSS na KGZS pa se je to opustilo. To po naši oceni ni ustrezno, saj je 69,3 odstotka kmetijskih svetovalcev licenco pridobilo pred več kot desetimi leti.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo bo pogoje za kmetijske svetovalce podrobno opredelilo v pripravi postopkov za izbiro izvajalca javne službe kmetijskega svetovanja, JKSS pa načrtuje izobraževanje za podaljšanje oziroma za obnovitev licenc.

Neustrezno spremljanje in vrednotenje dela JKSS

Ministrstvo ni vzpostavilo ustreznih kazalnikov za spremljanje in merjenje uspešnosti JKSS pri doseganju njenih dolgoročnih ciljev. Delo JKSS spremlja na podlagi mesečnih in letnih poročil, v katerih JKSS poroča le o izvedenih aktivnostih, ne pa tudi o rezultatih teh aktivnosti glede na zastavljene cilje. Primer: ko JKSS poroča o izvajanju ukrepov kmetijske politike, poroča samo o obsegu izvedenih aktivnostih (število predavanj, število vlog, število svetovanj ipd.), ne pa tudi o tem, v kolikšnem obsegu so te aktivnosti prispevale k usposobitvi kmetijskih gospodarstev za izvajanje ukrepov kmetijske politike in za samostojno izpolnjevanje obrazcev za uveljavljanje plačil iz ukrepov, kar je dolgoročni cilj te naloge¹²². Po naši oceni bi bilo treba za spremljanje uspešnosti JKSS pri doseganju tega cilja vzpostaviti kazalnik, s katerim bi merili, ali se povečuje število kmetov, ki so usposobljeni za izvajanje ukrepov in za samostojno izpolnjevanje obrazcev za uveljavljanje plačil. Treba pa bi bilo ta cilj tudi količinsko opredeliti in ugotavljati vzroke, če ne bi bil dosežen. To bi bilo še posebej potrebno, ker se v zadnjih petih letih delež časa, ki ga je JKSS porabila za izvajanje teh aktivnosti, ni manjšal, in ker večino obrazcev za uveljavljanje plačil namesto vlagateljev še vedno izpolnjuje JKSS¹²³.

Ministrstvo tudi ni vzpostavilo ustreznih kazalnikov za merjenje uspešnosti JKSS pri izvajanju tehnoloških ukrepov za povečanje konkurenčnosti. Tako tudi pri tej nalogi JKSS poroča le o obsegu izvedenih aktivnosti (število svetovanj, delavnic ipd.), ne pa tudi o tem, v kolikšnem obsegu se je zaradi izvedenih aktivnosti JKSS povečala tehnološka usposobljenost in ekonomska učinkovitost kmetijskih gospodarstev.

Nadzor nad delom JKSS

Ministrstvo v obdobju, na katerega se nanaša revizija, ni opravilo nobenega strokovnega nadzora nad izvajanjem javne službe kmetijskega svetovanja, čeprav je bilo že v ZKme iz leta 2000 določeno, da strokovni nadzor nad izvajanjem javne službe opravlja ministrstvo ali kdo drug na podlagi javnega pooblastila¹²⁴.

¹²² Izhodišča za pripravo letnih programov dela po posameznih strokovnih področjih (dolgoročni cilji sektorja za sonaravno kmetijstvo) za leta 2006, 2007, 2008; ministrstvo.

¹²³ Programi dela in Letna poročila JKSS za leta od 2005 do vključno 2009 (podatkov za leto 2004 nismo zajeli, ker v Programu dela za leto 2004 ni izkazan delež načrtovanega časa po posameznih nalogah).

¹²⁴ 86. člen ZKme.

Neučinkovitost prenosa znanja v prakso

Čeprav ministrstvo s financiranjem kmetijskega svetovanja in s sofinanciranjem raziskovalnega dela na področju kmetijstva spodbuja prenos znanja, pa na drugi strani s šibkim koordiniranjem vseh akterjev, ki so vključeni v prenos znanja, in z neustreznim spremljanjem njihovega dela ne zagotavlja učinkovite povezave med pridobivanjem, posredovanjem in širjenjem znanja v prakso do končnih upravičencev. Ugotovili smo namreč naslednje sistemske pomanjkljivosti:

- sodelovanje med raziskovalci in kmetijskimi svetovalci ni sistemsko urejeno;
- ministrstvo predlogov za raziskave ne zbira sistematično (celovito za vsa področja);
- po zaključku projektov ministrstvo ne spremlja prenosa rezultatov raziskav v prakso;
- za preizkušanje novosti in novih tehnoloških znanj v praksi niso zagotovljeni zadostni pogoji;
- ministrstvo ne spremlja, ali JKSS sistematično, v zadovoljivem obsegu in kakovostno posreduje novo znanje v prakso;
- ministrstvo ne zagotavlja, da bi bila poročila o rezultatih raziskav dostopna JKSS in drugim zainteresiranim uporabnikom.

Navedene pomanjkljivosti po naši oceni vplivajo tudi na učinkovitost prenosa znanja v prakso. To potrjuje tudi analiza prenosa znanja, ki je bila izdelana v okviru analize stanja in razvojnih možnosti po posameznih proizvodnih usmeritvah in politikah za pripravo nove strategije. Ta poudarja, da je prenos znanja glede na področja različen. Ponekod raziskovalno področje pomembno vpliva na razvoj (sadjarstvo, deloma vinogradništvo, ekološko kmetijstvo, agrarna ekonomika, prehrana živali), drugje pa se raziskovalno delo počasi odmika od potreb razvoja kmetijstva – kritično je predvsem na področju zgradb in opreme, govedoreje, okoljskih vprašanj kmetijstva¹²⁵.

Ministrstvo ni do konca izvedlo projekta, s katerim je želelo izboljšati stanje na področju kmetijskega raziskovanja, svetovanja in izobraževanja. Začetki projekta segajo v leto 1994, ko je ministrstvo v okviru programa PHARE naročilo študijo, v kateri je bila opravljena analiza prednosti in slabosti kmetijskega raziskovanja, svetovanja in izobraževanja, ter se lotilo projekta Kmetijski poskusni in trening center Jable¹²⁶. Cilj projekta je bil preoblikovanje obstoječega Kmetijskega poskusnega centra Jable¹²⁷ v center za kmetijsko raziskovanje, usposabljanje in svetovanje. Projekt se je leta 1995 začasno zaustavil (zaradi pomanjkanja finančnih sredstev), nato pa je leta 1998 postal ponovno aktualen, vendar z delno spremenjenim konceptom. Po novem konceptu naj bi k načrtovanju in oblikovanju novega centra pritegnili poleg ministrstva, KIS in Biotehniške fakultete tudi kmetijsko-svetovalno službo, poleg tega pa naj bi center ne samo izboljševal raziskovalne in delovne razmere znanstvenih institucij, ampak naj bi tudi zagotavljal povezavo med pridobivanjem znanja (z aplikativnim raziskovanjem, poskusi, študijem,

¹²⁵ Analiza stanja in razvojnih možnosti po posameznih proizvodnih usmeritvah in politikah, delovno gradivo verzija 210809, ministrstvo, 21. 8. 2009, [URL: http://www.mkgp.gov.si/fileadmin/mkgp.gov.si/pageuploads/Aktualno/Porocila_delovnih_skupin1608-1.VERZIJA_brez_DS_TK_220909.pdf], april 2010.

¹²⁶ PHARE Projekt št.: SLO 94 E 32, Zaključno poročilo, julij 1995.

¹²⁷ Ta je bil ustanovljen z odločbo Kmetijskega inštituta Slovenije v Ljubljani in Fakultete za agronomijo, biologijo, gozdarstvo in veterinarstvo Univerze v Ljubljani dne 2. 8. 1961. Registriran je kot družbeno podjetje, kot ustanovitelja pa sta vpisana Biotehniška fakulteta Univerze v Ljubljani (v nadaljevanju: Biotehniška fakulteta) in KIS.

zbiranjem informacij in podatkov, dokumentacijo in izmenjavo izkušenj) na eni strani ter posredovanjem in širjenjem znanja (z izobraževanjem in izpopolnjevanjem, razvojnimi programi, publicistiko, demonstracijami in drugimi dejavnostmi) na drugi. S tem naj bi se zapolnila občutna vrzel v mreži obstoječih slovenskih institucij. Poleg tega pa je bilo tudi predlagano, da bi bilo zaradi boljšega izkoriščenja kapacitet centra smiselno dejavnost kmetijske svetovalne službe prenesti na lokacijo centra ter s tem zagotoviti prostorsko povezavo svetovanja s procesom pridobivanja znanja¹²⁸.

Po zaključku opisane študije¹²⁹ je bila imenovana projektna skupina¹³⁰, ki je pripravila predlog za izvedbo projekta in v njem opredelila temeljne naloge in aktivnosti centra, njegovo organizacijo in upravljanje ter poslovna sredstva. Projektna skupina je predlagala:

- center se organizira kot javni zavod, glede na to, da bo v pretežni meri namenjen opravljanju dejavnosti, ki imajo značaj javne službe;
- razširjeno novo dejavnost centra se opredeli kot javno službo tudi v novem zakonu o kmetijstvu (ta je bil takrat še v pripravi);
- ustanovitelji centra bi bili poleg dotedanjih Biotehniške fakultete in KIS še ministrstvo, Ministrstvo za šolstvo, Ministrstvo za znanost in tehnologijo ter KGZS z JKSS.

Izvajalci študije so v študiji opozorili na tveganje prekrivanja aktivnosti novega centra z aktivnostmi JKSS na področju izobraževanja, svetovanja in informacijskih služb¹³¹ in so zato tudi poudarili, da je treba preveriti in razmejiti naloge centra od nalog kmetijsko-svetovalne službe. Čeprav so v študiji zapisali, da je pogoj za ustanovitev centra jasna opredelitev nalog vseh institucij, ki so bile vključene kot akterji pri načrtovanju in oblikovanju novega centra¹³², in da mora zato komisija za načrtovanje pridobiti namere JKSS in temu ustrezno uskladiti tudi načrte novega centra, projektna skupina tega področja ni dovolj podrobno dodelala in ni jasno opredelila, na katerih področjih naj bi bila težišča dela centra in v kakšni meri naj bi razširil svoje storitve glede končnega uporabnika. Zato je predlagala, da pripravljeno gradivo obravnavajo vse sodelujoče ustanove ter da te po uskladitvah in dopolnitvah gradiva podpišejo pismo o nameri, s katerim bi potrdili predlagano konceptualno zasnovo projekta in aktivnosti za njegovo izvedbo, temu pa naj bi potem sledile aktivnosti za spremembo institucionalne organiziranosti Kmetijskega poskusnega centra Jable v Center za kmetijstvo in razvoj podeželja Jable (v nadaljevanju: Center Jable).

Ministrstvo omenjenih priporočil in predlogov ni v celoti upoštevalo in je najprej ustanovilo javni zavod¹³³, potem pa je pri udeležencih iskalo potrditev predlagane zasnove projekta in aktivnosti za njegovo izvedbo, vendar je bilo pri tem neuspešno. Ministrstvo je sofinanciralo obnovo gradu¹³⁴ za tam načrtovane pisarniške, laboratorijske in učne prostore za potrebe državne uprave, za zaposlene v Centru Jable, za

¹²⁸ Projekt: Pospesjevanje kmetijskega centra Jable, št. projekta SLO-98.01, februar 1999.

¹²⁹ PHARE Projekt št.: SLO 94 E 32, Zaključno poročilo, julij 1995.

¹³⁰ V to skupino so bili vključeni predstavniki vseh institucij, ki so sodelovale pri načrtovanju centra.

¹³¹ Saj so bili seznanjeni z načrti o prenosu kmetijske svetovalne službe z ministrstva na novoustanovljeno KGZS in v tem kontekstu tudi z načrti glede okrepitve te službe z več kot 30 strokovnjaki in sodelavci, vključno z oddelki za trening in informatiko.

¹³² Končno poročilo za projekt Pospesjevanje kmetijskega centra Jable, št. projekta SLO-98.01, februar 1999, str. 5.

¹³³ Ministrstvo (v imenu vlade), Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta in KIS so 22. 5. 2000 sklenili pogodbo o preoblikovanju Kmetijskega poskusnega centra Jable v javni zavod Center za razvoj kmetijstva in podeželja Jable.

¹³⁴ Sofinanciralo je tudi gradnjo komunalne infrastrukture, obnovo strehe, nabavo nove računalniške opreme ipd.

zaposlene iz KIS in Biotehniške fakultete ter za učne dejavnosti, trening in demonstracijske dejavnosti JKSS. Vendar pa se po zaključeni obnovi gradu nihče od predvidenih udeležencev (vključno s službami in organi v sestavi ministrstva) ni odločil, da bi se tja preselil.

Tako devet let po preoblikovanju Centra Jable ugotavljamo, da ta ni postal osrednji nacionalni kmetijski center, ki bi zagotavljal povezavo med pridobivanjem znanja ter posredovanjem in širjenjem znanja. Zato tudi ne izvaja javnih služb, ampak še vedno le nudi infrastrukturo KIS, Biotehniški fakulteti ter drugim uporabnikom ter se ukvarja s pridelavo in prodajo kmetijskih proizvodov. Hkrati pa iz analize stanja na področju prenosa znanja razberemo, da je še vedno glavna ovira za učinkovit prenos znanja pomanjkanje koordiniranega dela vseh institucij v sistemu prenosa znanja in nedorečenost delovanja posameznih akterjev v sistemu prenosa znanja¹³⁵.

Po naši oceni je sodelovanje med JKSS in znanstveno-raziskovalnimi institucijami, ki delujejo na področju kmetijstva, pomemben dejavnik pri doseganju ciljev kmetijske politike in razvoja podeželja, zato bi bilo treba za vse akterje jasno opredeliti njihove pristojnosti in odgovornosti, cilje in usmeritve, vzpostaviti sistem spremljanja in vrednotenja, s katerim ministrstvo ne bi spremljalo le števila opravljenih storitev (aktivnosti), ampak tudi rezultate in vplive teh aktivnosti na kmetijskih gospodarstvih, in z ustreznim koordiniranjem zagotoviti njihovo učinkovito sodelovanje.

Ocenjujemo, da je ministrstvo že naredilo korak v pravo smer s pripravo osnutka nacionalne strategije¹³⁶, v kateri navaja, da je nujna reorganizacija delovanja javne službe in da se mora kmetijsko svetovanje bistveno bolj odzivati na potrebe po tehnološkem napredku panoge, izvajalci kmetijskega svetovanja pa morajo postati ključni akterji pri doseganju ciljev strategije. Ob tem ministrstvo navaja:

- zagotoviti je treba vrednotenje učinkov kmetijskega svetovanja pri razvoju kmetijskih gospodarstev;
- obseg nalog in aktivnosti bi moral biti sorazmerno porazdeljen med ekonomske, socialne in okoljske funkcije;
- za izvajanje ukrepov kmetijske politike, ki je predvsem upravna naloga, je v okviru državne uprave treba vzpostaviti ločen organizacijski sistem, ki bo zagotavljal izvajanje storitev na tem področju.

Glede sistema prenosa znanja pa ministrstvo med drugim navaja, da je treba:

- izvesti natančno presojo delovanja sistema po njegovih členih; izvesti mednarodno evalvacijo/presojo;
- opredeliti nove vloge svetovanja, izobraževanja in raziskovanja z opredelitvijo vsebinskih vprašanj trajnostnega razvoja kmetijstva, ciljev in ukrepov;
- ustanoviti koordinacijski organ, sestavljen iz predstavnikov primarnih proizvajalcev, obeh fakultet, ministrstva, konzorcija biotehniških šol in JKSS;
- vzpostaviti spremljanje rezultatov raziskav;
- povečati sredstva za prenos znanja (zvečati na 5 do 7 odstotkov izdatkov za ukrepe kmetijske politike).

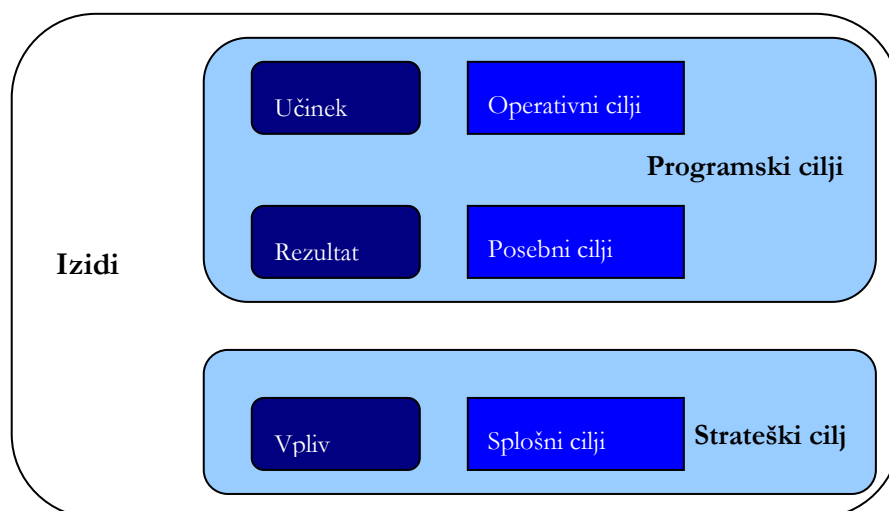
¹³⁵ Analiza stanja in razvojnih možnosti po posameznih proizvodnih usmeritvah in politikah, delovno gradivo verzija 210809, ministrstvo, 21. 8. 2009,
[URL: http://www.mkgp.gov.si/fileadmin/mkgp.gov.si/pageuploads/Aktualno/Porocila_delovnih_skupin1608-1.VERZIJA_brez_DS_TK_220909.pdf], april 2010.

¹³⁶ Strategija razvoja kmetijstva, delovno gradivo, 24. 8. 2009,
[URL: http://www.mkgp.gov.si/fileadmin/mkgp.gov.si/pageuploads/Novinarsko_sredisce/Govori/Strategija_v_izija_in_cilji.pdf], april 2010.

2.4.3 Spremljanje in ocenjevanje

Postopek spremljanja in ocenjevanja PRP 2007–2013 je opredeljen v Uredbi 1698/2005. Ta določa, da sta za spremljanje učinkov in rezultatov odgovorna organ upravljanja in nadzorni odbor. Spremljanje poteka s pomočjo finančnih kazalnikov ter kazalnikov učinkov, rezultatov in vplivov. Kazalnike za merjenje učinkov, rezultatov in vplivov je določila Evropska komisija v Uredbi 1974/2006¹³⁷.

Slika 11: Elementi spremljanja



Vir: PRP 2007–2013.

Organ upravljanja mora pripraviti letno poročilo o napredku; poročilo najprej pošlje v obravnavo in sprejetje nadzornemu odboru, nato pa še Evropski komisiji (vsako leto do 30. junija za preteklo leto). Poleg tega mora zagotoviti, da je v časovnih rokih izvedeno predhodno, vmesno in naknadno ocenjevanje in da so rezultati teh ocenjevanj pravočasno predloženi Evropski komisiji.

Ministrstvo je za spremljanje doseganja ciljev PRP 2007–2013 pripravilo priročnik¹³⁸ in ustanovilo skupino za spremljanje in analize. Ta skrbi za pridobivanje ustreznih podatkov za poročanje o izvajanju ukrepov PRP 2007–2013, opravlja analize in po potrebi sodeluje tudi z zunanjimi izvajalci (npr. s KIS).

V skladu z Uredbo 1698/2005 je ministrstvo v PRP 2007–2013 opredelilo izhodiščne in ciljne vrednosti kazalnikov za merjenje učinkov, rezultatov in vplivov¹³⁹. Organ upravljanja je doslej pripravil letni poročili za leti 2007 in 2008 in v njih navedel podatke o doseženih učinkih ter jih primerjal z načrtovanimi za leto 2013. Čeprav je obe poročili pregledala Evropska komisija in potrdila, da sta v skladu z zahtevami iz Uredbe 1698/2005, pa zaradi ciljnih vrednosti kazalnikov, ki so bile določene samo za leto 2013, ne pa

¹³⁷ Priloga VIII k Uredbi 1974/2006.

¹³⁸ Priročnik za spremljanje izvajanja ukrepov programa (izdan decembra 2008) je zasnovan po Smernicah skupnega okvira za spremljanje in ocenjevanje, ki jih je pripravila Evropska komisija s skupnim pristopom z državami članicami (CMEF).

¹³⁹ PRP 2007–2013, Priloga 2: Kazalci izhodiščnega stanja.

tudi po posameznih letih, ni bilo mogoče oceniti uspešnosti ministrstva pri doseganju napredka. Po naši oceni bi ministrstvo s spremljanjem uspešnosti pri doseganju napredka, opredeljenega po posameznih letih, ob zaznanem slabšem uspehu na posameznih ukrepih, lahko učinkoviteje ukrepalo in tako tudi prispevalo k uspešnejšemu doseganju ciljev.

Podatke za spremljanje učinkov dobi organ upravljanja od AKTRP (iz vlog in zahtevkov v ukrepe vključenih kmetijskih gospodarstev), podatke za spremljanje rezultatov na podlagi ekonomskih kazalnikov so dolžni pošiljati prejemniki sredstev, podatke za spremljanje vplivov ukrepov pa dobi iz drugih virov. Tako je v zbiranje podatkov o kakovosti vode vključena ARSO, podatke o bilanci hranil zagotavlja KIS, spremljanje obsega populacij ptic kmetijske krajine izvaja Društvo za opazovanje in proučevanje ptic Slovenije, podatke pa pridobiva tudi od SURS in KIS iz letnih poročil o stanju kmetijstva, živilstva in gozdarstva.

Poleg operativnih, posebnih in splošnih ciljev PRP 2007–2013 bi moral organ upravljanja spremljati tudi okoljske cilje, ki so bili opredeljeni v Okoljskem poročilu¹⁴⁰. Čeprav so bili v Okoljskem poročilu jasno opredeljeni kazalniki za merjenje vplivov izvedbe PRP 2007–2013 na okolje, za katere bi ministrstvo moralo zagotoviti potrebne podatke na letni ravni, ministrstvo za nekatere od teh še ni zagotovilo vseh potrebnih podatkov za njihovo spremljanje.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo bo podatke, kadar ti niso neposredno dostopni, zagotovilo v najkrajšem možnem času, in sicer v okviru spremljanja letnih poročil upravičencev, o njih pa bo poročalo skupaj z ostalimi kazalniki v okviru poročila o vmesnem vrednotenju PRP 2007–2013.

Ministrstvo ne spremlja ekonomskih kazalnikov za merjenje rezultatov naložbenih ukrepov na kmetijskih gospodarstvih. Čeprav ima ministrstvo že izkušnje s spremljanjem ekonomskih kazalnikov za merjenje rezultatov naložbenih ukrepov na kmetijskih gospodarstvih in čeprav je v okviru izvajanja ukrepov novega programa evidentiranih že 981 novih obveznikov za poročanje, ministrstvo še vedno ni odpravilo pomanjkljivosti, ki smo jih ugotovili pri revidiranju programov SAPARD in EPD (glej točki 2.3.1 in 2.3.2). Tako še ni sprejelo navodil o tem, kako ravnati, če prejemniki sredstev ne pošiljajo zahtevanih poročil o doseženih rezultatih. Ministrstvo tudi še nima primernega informacijskega orodja, s katerim bi na eni strani vzpostavilo evidenco prejetih poročil in ugotavljalo ustreznost oziroma zanesljivost podatkov, na drugi strani pa analiziralo podatke glede doseganja zastavljenih ciljev.

Pojasnila ministrstva

Novo računalniško aplikacijo, ki bo omogočala obdelavo, kontrolo in analizo prejetih podatkov, naj bi ministrstvo izdelalo pred prejemom prvih poročil obveznikov za preteklo leto.

Ministrstvo je pojasnilo, da namerava v predlog spremembe uredbe, ki ureja ukrepe 1., 3. in 4. osi PRP 2007–2013, vključiti določilo, ki opredeljuje poročanje prejemnikov sredstev iz PRP 2007–2013, in sankcije, če prejemniki sredstev zahtevanih poročil ne pošljejo.

Ministrstvo ne spremlja ekonomskih rezultatov na ravni posameznega kmetijskega gospodarstva, saj, kot pojasnjuje, Evropska komisija tega ne zahteva.

¹⁴⁰ Okoljsko poročilo je sestavni del poročila o predhodnem vrednotenju PRP 2007–2013.

Tako bo ministrstvo v skladu z zahtevami Evropske komisije o spremljanju in poročanju izračunavalo vrednost kazalnika produktivnosti, tj. BDV na PDM na gospodarstvih, ki so prejela sredstva, samo na agregatni ravni (tj. na ravni ukrepov), in jo primerjalo z načrtovano ciljno vrednostjo, pri tem pa je predhodno ne korigira oziroma ne uskladi s cilji iz poslovnih načrtov prejemnikov sredstev; ne bo pa spremljalo, ali se je posameznim prejemnikom produktivnost po naložbi povečala v skladu z cilji iz njihovih poslovnih načrtov, čeprav bo imelo na voljo podatke za to.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je sicer nameravalo uvesti pogodbo o skupnem spremljanju rezultatov investicij, ki bi jo pred prejemom sredstev podpisala prejemnik in JKSS, vendar pa se za to rešitev ni odločilo, ker je bila sprejeta odločitev, da mora prejemnik sredstev sam skrbeti za izvedbo poslovnega načrta, za pomoč pa ima vedno na voljo JKSS, saj ta rešitev vzpodbuja odgovornejše ravnanje nosilcev investicij.

Ocenjujemo, da takšna odločitev ministrstva ne prispeva k uresničevanju ciljev PRP 2007–2013, hkrati pa je tudi v nasprotju s Strateškimi smernicami za razvoj podeželja; te poudarjajo, da je treba razvijati proaktiven pristop k usposabljanju in preusposabljanju kmetov, zlasti glede prenosljivih znanj¹⁴¹. Po naši oceni bi bilo treba poleg spremljanja, ki je zahtevano oziroma namenjeno poročanju Evropski komisiji, vzpostaviti še spremljanje rezultatov naložb na ravni kmetijskih gospodarstev, saj ima ministrstvo vse za to potrebne podatke. Na podlagi poročil FADN, ki so jih poslali prejemniki sredstev SAPARD in EPD, smo namreč ugotovili, da se približno 40 odstotkom prejemnikom po izvedeni naložbi produktivnost na njihovem kmetijskem gospodarstvu, merjena z BDV na PDM, ni povečala ali pa se jim je celo zmanjšala (glej točki 2.3.1 in 2.3.2). Glede na velik razvojni zaostanek slovenskega kmetijstva za razvitimi državami bi na ta način po naši oceni ministrstvo lahko več prispevalo k boljšim rezultatom na kmetijskih gospodarstvih. Vendar pa bi bilo treba v ta namen obstoječo strategijo spremljanja nadgraditi in verjetno vanjo vključiti tudi druge akterje, kot so:

- JKSS, ki bi s svojim strokovnim svetovanjem in ob pomoči ustreznih svetovalnih orodij lahko svetovala pri pripravi in izvajanju poslovnih načrtov in s tem prispevala k boljšim rezultatom;
- AKTRP, da bi v okviru obveznih nadzorov preverjala tudi izvajanje poslovnih načrtov in o ugotovitvah poročala organu upravljanja;
- znanstveno-raziskovalne institucije, da bi se te pri svojih raziskavah še bolj ciljno usmerile v potrebe kmetijstva in dosežke raziskav tudi bolje prenašale v prakso.

To bi bilo koristno tudi z vidika sinergijskega učinka, ki bi lahko nastal v medsebojnem sodelovanju teh akterjev, saj ti ne bi več delovali tako kot sedaj, torej drug mimo drugega, ampak bi se njihove aktivnosti dopolnjevale.

V sistem spremljanja je vključen tudi nadzorni odbor za PRP 2007–2013 (v nadaljevanju: nadzorni odbor). Ta je bil ustanovljen s sklepom vlade¹⁴². Vanj je bilo imenovanih 34 članov (predstavnikov ministrstev, vladnih služb in uradov, gospodarskih in socialnih partnerjev, nevladnih organizacij in lokalnih skupnosti) za predsednico pa je bila imenovana državna sekretarka ministrstva. V Uredbi 1698/2005¹⁴³ je navedeno, da nadzornemu odboru predseduje predstavnik države članice Evropske unije ali organa upravljanja.

¹⁴¹ Točka 3.1 (i).

¹⁴² Uradni list RS, št. 95/07.

¹⁴³ 77. člen Uredbe 1698/2005.

Naloga nadzornega odbora¹⁴⁴ je spremljanje uspešnosti izvajanja PRP 2007–2013, da se program sproti popravila, če se ugotovi, da se oddaljuje od doseganja operativnih ciljev, tako da se s tem izboljša kakovost izvajanja in optimizira delitev proračunskih sredstev. To nalogo opravlja tako, da svetuje v zvezi z merili za izbor aktivnosti, ki bodo financirane, da ocenjuje napredek pri doseganju posebnih ciljev, da preverja rezultate izvajanja, da obravnava in sprejme letno poročilo o napredku, da organu upravljanja podaja predloge, ki pripomorejo k doseganju ciljev ali k boljšemu upravljanju, ter obravnava in sprejme vsak predlog za spremembo vsebine iz odločbe Evropske komisije o prispevkih iz EKSRP.

Nadzorni odbor se je prvič sestal decembra 2007, da bi sprejel svoj poslovnik, da bi se seznanil z vsebino NSN 2007–2013 in PRP 2007–2013 in z že izvedenimi aktivnostmi ministrstva in da bi sprejel spremembe PRP 2007–2013, ki jih je predlagal organ upravljanja. Drugič se je sestal junija 2008 in se ponovno seznanil z izvedenimi aktivnostmi ministrstva ter s poročilom o napredku pri izvajanju PRP 2007–2013 v letu 2007.

Čeprav so člani nadzornega odbora na obeh sejah, ki sta bili sklicani do konca leta 2008, postavili kar nekaj vprašanj in predlogov, in čeprav so bili ti večinoma tehtni, je bila o njih opravljena le razprava, v kateri so predstavniki ministrstva oziroma organa upravljanja sicer podali odgovore in pojasnila, pa se o teh predlogih ni glasovalo. Navajamo nekaj predlogov, ki so jih podali člani nadzornega odbora in za katere menimo, da bi nadzorni odbor moral o njih glasovati:

- izvedba revizije razporeditve finančnih sredstev med osmi, da bi bil zagotovljen celostni razvoj kmetijstva in podeželja;
- skrajšanje razpisne dokumentacije, da bo ta razumljivejša in bolj prijazna do uporabnikov;
- proučitev vzrokov za slabše črpanje sredstev za ukrep 142 – Podpore za ustanavljanje in delovanje skupin proizvajalcev oziroma poenostavitev ukrepa.

Ocenjujemo, da bi nadzorni odbor z učinkovitejšim načinom spremljanja lahko več prispeval k doseganju ciljev PRP 2007–2013.

¹⁴⁴ 78. člen Uredbe 1698/2005.

3. MNENJE

Revidirali smo uspešnost *Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prebrano* pri izvajanju politike razvoja podeželja v obdobju od leta 2003 do leta 2008. Ocenili smo uspešnost že zaključenih programov SAPARD, Enotni programski dokument Republike Slovenije za obdobje od leta 2004 do leta 2006, Program razvoja podeželja 2004–2006 ter aktivnosti in stanje na področju načrtovanja, izvajanja ter spremljanja novega Programa razvoja podeželja 2007–2013. Obdobje poslovanja, na katerega se nanaša revizija, je od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2008.

Ministrstvo je v obdobju od leta 2003 do leta 2006 *uspešno* uvedlo pravni red Evropske unije, *vzpostavilo institucionalni okvir za izvajanje skupne kmetijske politike* ter v celoti *porabilo razpoložljiva evropska sredstva za izvajanje programov razvoja podeželja SAPARD*, Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za obdobje od leta 2004 do leta 2006 in Programa razvoja podeželja 2004–2006. Kljub temu, da je ministrstvo doseglo operativne cilje naštetih programov, pa zaradi pomanjkljivo opredeljenih splošnih ciljev, ki niso imeli določenih ciljnih vrednosti kazalnikov za njihovo merjenje, ter načina spremljanja programov, ni mogoče podati ocene uspešnosti ministrstva pri doseganju ciljev politike razvoja podeželja v tem obdobju – točka 2.3.

Menimo, da stanje na področju oblikovanja politike razvoja podeželja z vidika *načrtovanja programov ter posameznih aktivnosti* kot tudi z vidika zagotavljanja kakovostnih podlag za njihovo izvajanje *ni v celoti ustrezno*. Republika Slovenija namreč po Strategiji razvoja slovenskega kmetijstva leta 1993 ni sprejela drugega strateškega akta, ki bi določal prioritete razvoja slovenskega kmetijstva. Politiko razvoja podeželja je ministrstvo določalo v Načrtu razvoja podeželja 2000–2006, izvedbenih aktih posameznih programov ter v Nacionalnem strateškem načrtu razvoja podeželja 2007–2013 in Programu razvoja podeželja 2007–2013. Nacionalni strateški načrt razvoja podeželja 2007–2013 in Program razvoja podeželja 2007–2013 sicer predstavljata ustrezno podlago za črpanje sredstev za izvajanje posameznih ukrepov, vendar ne vsebujeta jasno opredeljenih razvojnih potreb in konkurenčnih možnosti, zato ocenjujemo, da porabljena sredstva ne bodo v največji možni meri prispevala k odpravi primanjkljajev in k izkoriščanju razvojnih možnosti – točka 2.4.1.

Ministrstvo je bilo *pri črpanju razpoložljivih evropskih sredstev Programa razvoja podeželja 2007–2013 za leti 2007 in 2008 uspešno*, *ni bilo pa prav tako uspešno pri črpanju sredstev na ravni posameznih ukrepov*. Medtem ko je bilo ministrstvo pri izvajanju ukrepov 2. osi Programa razvoja podeželja 2007–2013 ter nekaterih ukrepov 1. osi uspešno, pa ocenjujemo, da zaradi slabšega črpanja sredstev pri nekaterih ukrepih 1. in 3. osi, obstaja tveganje, da zastavljeni cilji tako na ravni ukrepov kot tudi osi ne bodo doseženi. Ker ministrstvo ni določilo jasnih prioritet oziroma s strateškim načrtom ni jasno začrtalo povezave med razvojnimi potrebami ter problemi, cilji in ukrepi, se odloča pragmatično in prerazporeja finančna sredstva z ukrepov s slabšim črpanjem sredstev na ukrepe, kjer je črpanje bolj uspešno, ne glede na zastavljene cilje za posamezne ukrepe – točka 2.4.2.1.

Ocene uspešnosti pri doseganju napredka ministrstva pri izvajanju Programa razvoja podeželja 2007–2013 v letih 2007 in 2008 ni bilo mogoče podati, ker ministrstvo ni opredelilo letnega napredka, ampak je v letnem poročilu poročalo o doseženih učinkih v primerjavi z načrtovanimi za leto 2013. Menimo, da bi ministrstvo s sprotnim spremljanjem uspešnosti pri doseganju napredka, opredeljenega tudi po posameznih letih, ob zaznanem slabšem uspehu na posameznih ukrepih lahko učinkoviteje ukrepalo ter tako izboljšalo stopnjo doseganja ciljev.

Menimo, da je ministrstvo Javno kmetijsko-svetovalno službo v preveliki meri usmerilo v izvajanje upravno-administrativnih del, povezanih s črpanjem sredstev Evropske unije, in manj v izvajanje drugih nalog, s katerimi bi lahko pomembno vplivala na doseganje boljših rezultatov na kmetijskih gospodarstvih. Po našem mnenju bi moralo ministrstvo bolj uravnoteženo porazdeliti aktivnosti Javno kmetijsko-svetovalne službe med ekonomske, socialne in okoljske funkcije, v večji meri usmerjati, spremljati, vrednotiti in nadzirati njeno delo, hkrati pa zagotoviti razvoj svetovalnih orodij in vzpostaviti učinkovit sistem prenosa znanj z znanstvenega področja do samih izvajalcev kmetijske dejavnosti – točka 2.4.2.2.

Menimo, da *spremljanje ter ocenjevanje rezultatov in vplivov ni v celoti ustrezno*. Ministrstvo ne spremlja ekonomskih rezultatov na ravni posameznega kmetijskega gospodarstva. Čeprav Evropska komisija tega ne zahteva, menimo, da bi spremljanje rezultatov naložb na ravni posameznega kmetijskega gospodarstva prispevalo k uspešnejšemu uresničevanju ciljev Programa razvoja podeželja 2007–2013. Ministrstvo še ni sprejelo navodil za ravnanje, če prejemniki sredstev ne pošiljajo zahtevanih poročil o doseženih rezultatih, in nima primerne informacijskega orodja, s katerim bi na eni strani vzpostavilo evidenco prejetih poročil in ugotavljalo ustreznost oziroma zanesljivost podatkov, na drugi strani pa analiziralo podatke glede doseganja zastavljenih ciljev. Poleg tega pa ministrstvo tudi še ni v celoti zagotovilo spremljanja vseh podatkov, potrebnih za spremljanje vplivov izvedbe Programa razvoja podeželja 2007–2013 na okolje, kot je bilo opredeljeno v Okoljskem poročilu – točka 2.4.3.

Na podlagi zbranih ugotovitev ter podanih ocen tako *menimo, da ministrstvo ni v celoti uspešno pri izvajanju politike razvoja podeželja*. Ministrstvo je vzpostavilo pravni in programski okvir, potreben za izvajanje politike razvoja podeželja, ki na ravni programov omogoča uspešno črpanje razpoložljivih finančnih sredstev. Ocenjujemo pa, da bi ministrstvo pri izvajanju politike razvoja podeželja moralo vzpostaviti celovit strateški pristop, ki bi delo ministrstva usmerjal pri uresničevanju ciljev po posameznih področjih. Ministrstvo bi s tem bolje doseglo zastavljene cilje, tako na ravni ukrepov kot na ravni osi, in se izognilo prerazporejanju finančnih sredstev z enega področja na drugega. Za doseganje splošnih – strateških ciljev politike razvoja podeželja je nujno uspešno izvajanje ukrepov, tako s področja konkurenčnega razvoja kmetijstva in s tem povezane industrije, ohranjanja okolja ter razvoja podeželja.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prebrano mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

- navedbo revizije, na katero se nanaša,
- kratek opis nesmotrnosti v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo, in
- izkaz popravljalnih ukrepov.

Ministrstvo mora v odzivnem poročilu predložiti:

- dopolnjeno Analizo obdelave vlog in črpanja sredstev v okviru Programa razvoja podeželja 2007–2013 do 31. 12. 2009, ki mora poleg podatkov, zajetih v verziji iz januarja 2010, vsebovati tudi:
 - zaznane probleme pri izvajanju ukrepov;
 - že izvedene aktivnosti ministrstva za odpravo zaznanih problemov pri izvajanju ukrepov;
 - načrtovane nadaljnje ukrepe oziroma aktivnosti za izboljšanje izvajanja ukrepov, predvsem tistih, kjer sta črpanje sredstev ter interes upravičencev slabša; v ta namen naj prouči in oceni ustreznost in izvedljivost ukrepov za doseg ciljev, predlaganih v Analizi stanja in razvojnih možnosti po posameznih proizvodnih usmeritvah in politikah, in o izbranih ukrepih tudi poroča;
- terminski in izvedbeni načrt priprave Analize višine finančnih sredstev za kmetijsko-okoljske ukrepe.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost

dobrega poslovanja¹⁴⁵. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo, kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

¹⁴⁵ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča.

5. PRIPOROČILA

Glede na ugotovitve in ocene iz revizijskega poročila *Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano* priporočamo, naj zato, da bo uspešno izvajalo posamezne ukrepe, gospodarno porabilo finančna sredstva ter doseglo zastavljene cilje Programa razvoja podeželja 2007–2013:

- v okviru načrtovanja izvajanja Programa razvoja podeželja 2007–2013 pripravi letne terminske načrte izvedbe posameznih razpisov ter na podlagi teh v obrazložitvi finančnega načrta proračuna načrtuje letne cilje, ki izhajajo iz izvajanja Programa razvoja podeželja 2007–2013;
- zagotovi ustrezno in pravočasno seznanjenost zainteresirane in strokovne javnosti v zvezi z načrtovanimi aktivnostmi ter v ta namen vzpostavi učinkovitejši načina informiranja, ki bo omogočal čim boljše pripravljenost potencialnih upravičencev in tako tudi bolj kvalitetno pripravo vlog za dodelitev sredstev;
- določi tak način izvedbe (razpisne pogoje) posameznih razpisov in delež sofinanciranja naložb oziroma višino finančnih sredstev za posamezna okoljska plačila, ki bo poleg uspešne porabe omogočil tudi čim bolj gospodarno porabo dodeljenih sredstev;
- prouči razloge za slabše črpanje sredstev na nekaterih ukrepih ter ustrezno ukrepa.

V segmentu načrtovanja razdelitve finančnih sredstev po posameznih oseh, izbire ukrepov Programa razvoja podeželja 2007–2013 ter načrtovanja posameznih razpisov ministrstvu priporočamo, naj:

- za uspešno in učinkovito izvajanje ukrepov zagotovi kontinuiran in poenoten sistem spremljanja in poročanja, ki bo zagotavljal celovito zbiranje in analiziranje izkušenj ter sprejemanje ustreznih aktivnosti za izboljšanje izvajanja ukrepov;
- pri odločanju o izvedbi posameznih razpisov in pripravi terminskih načrtov za njihovo izvedbo poleg analize stanja upošteva tudi analizo razvojnih potreb, ki je bila pripravljena v okviru priprave osnutka Strategije razvoja slovenskega kmetijstva za obdobje po letu 2013 ter jasno in vnaprej določi kriterije, po katerih bo izbiralo sektorje, ki jim namerava nameniti finančna sredstva, in obseg namenjenih finančnih sredstev;
- pri pripravi analize SWOT posamezne vnose razvrsti po pomembnosti in samo analizo, tako kot analizo potreb, pripravi po principu od spodaj navzgor;
- po zaključku vmesnega vrednotenja ponovno prouči ustreznost razdelitve finančnih sredstev med osmi in posameznimi ukrepi ter finančna sredstva v še večji meri ciljno usmeri v odpravljanje slabosti ter v izkoriščanje priložnosti in prednosti.

Za uspešnejše in učinkovitejše izvajanje ukrepov ob hkratni gospodarni razdelitvi finančnih sredstev ministrstvu priporočamo, naj:

- razvija dialog s socialnimi partnerji, da bi se preverile dejanske potrebe in interesi potencialnih upravičencev;
- možnosti preusmerjanja finančnih sredstev med posameznimi ukrepi izkoristi predvsem takrat, ko lahko s tem prispeva k boljšim rezultatom na ravni celotne osi;
- ponovno prouči ustreznost sektorskega pristopa izvajanja javnih razpisov pri podporah za naložbe v kmetijska gospodarstva (ukrep 121) z vidika njihovega vpliva na stanje na trgu v sektorjih, na katere se nanašajo razpisi;
- pri razpisih, katerih cilj je povečanje bruto dodane vrednosti oziroma razpisih, pri katerih interes vlagateljev presega razpoložljiva finančna sredstva, razpise izvede na način, ki bo prednost pri izboru dal tistim vlagateljem, ki v poslovnih načrtih izkazujejo višjo dodano vrednost dodeljenih sredstev;
- prouči stroškovno učinkovitost plačil območjem z omejitvenimi dejavniki za kmetijstvo in možnost doseganja boljših rezultatov z enakim obsegom sredstev;
- na podlagi objektivnih kriterijev in strokovne presoje ponovno prouči višino plačil po posameznih kmetijsko-okoljskih podukrepih.

Za učinkovitejše in bolj uspešno delovanje Javne kmetijsko-svetovalne službe naj prouči vzroke zaznanih pomanjkljivosti in slabosti ter prične z aktivnostmi, potrebnimi za spremembe v zakonskem, institucionalnem in konceptualnem smislu, s katerimi naj:

- v večji meri usmerja, spremlja, vrednoti in nadzira delo Javne kmetijsko-svetovalne službe, jasno opredeli njene pristojnosti in odgovornosti ter temu ustrezno določi obseg njenih nalog in porazdelitev njenih aktivnosti med ekonomske, socialne in okoljske funkcije;
- opredeli pogoje in zahteve, ki jih morajo izpolnjevati kmetijski svetovalci;
- poda podrobnejša izhodišča za izvajanje tehnoloških ukrepov za povečanje konkurenčnosti ter jasne usmeritve, kako te cilje uresničiti in katere naloge izvajati prednostno;
- izboljša sodelovanje med Javno kmetijsko-svetovalno službo in znanstveno-raziskovalnimi institucijami, da bi se zagotovil učinkovitejši prenos znanja.

Pri spremljanju rezultatov in vplivov Programa razvoja podeželja 2007–2013 ministrstvu priporočamo, naj:

- nadgradi mrežo knjigovodskih podatkov s kmetijskih gospodarstev (FADN sistem knjigovodstva) v sistem, uporaben za spremljanje in načrtovanje politike razvoja podeželja;
- sprejme navodila, s katerimi uredi postopke, kadar prejemniki sredstev ne pošiljajo zahtevanih poročil o doseženih rezultatih, ter zagotovi primerno informacijsko orodje, s katerim bi na eni strani vzpostavilo evidenco prejetih poročil, na drugi pa analiziralo podatke z vidika doseganja zastavljenih ciljev;
- zagotovi manjkajoče podatke, potrebne za spremljanje kazalnikov za merjenje doseganja okoljskih ciljev.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči ali drugimi državnimi organi.

Številka: 1207-1/2008/36

Ljubljana, 10. maja 2010

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, priporočeno s povratnico;
2. dr. Milanu Pogačniku, priporočeno;
3. mag. Francu Butu, priporočeno;
4. Mariji Lukačič, priporočeno;
5. Iztoku Jarcu, priporočeno;
6. dr. Henrik Gjerkešu, priporočeno;
7. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
8. arhivu, tu.



Bedimo 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

Enota Maribor / Maribor Office
Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96

