



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

**Spremljanje uspešnosti projektov, ki so
prejeli evropska sredstva za razvoj podeželja**



2019

2 ODPRAVA
LAKOTE



12 ODGOVORNA
PORABA IN
PROIZVODNJA



13 PODNEBNI
UKREPI



15 ŽIVLJENJE
NA KOPNEM



CILJI
TRAJNOSTNEGA
RAZVOJA

POSLANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Spremljanje uspešnosti projektov, ki so prejeli evropska sredstva za razvoj podeželja

Številka: 320-9/2018/28

Ljubljana, 4. oktobra 2019

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo revizijo *učinkovitosti spremljanja uspešnosti projektov, ki so prejeli evropska sredstva za razvoj podeželja* na podlagi programov razvoja podeželja za programski obdobji 2007–2013 in 2014–2020. Revizijo je izvedlo pri Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (v nadaljevanju: ministrstvo) in Agenciji Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja (v nadaljevanju: agencija).

Za program razvoja podeželja za obdobje 2007–2013 je bilo iz državnega proračuna izplačanih 1.171.695.427 evrov, od tega je Evropska komisija priznala povračilo v znesku 913.131.060 evrov iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja. Za program razvoja podeželja za obdobje 2014–2020 je predvidenih 1.107.212.666 evrov, od tega prispevek Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja znaša 837.849.803 evre. Za izvedbo programov so dodatno predvideni tudi zasebni viri financiranja.

Z evropskimi uredbami je bil v obeh programskih obdobjih določen skupni okvir spremljanja in vrednotenja, ki ga morajo upoštevati države članice pri ugotavljanju uspešnosti programov razvoja podeželja. Skupni okvir, v skladu s katerim mora ministrstvo spremljati izvajanje programov razvoja podeželja, vključuje med drugim vnaprej določene kazalnike po posameznih ravneh programa razvoja podeželja. Kazalniki, ki jih določajo evropske uredbe, imajo nekatere pomanjkljivosti, ki so zaradi njihove obvezne uporabe prenesene tudi v nacionalne programe razvoja podeželja. Tako na primer kazalniki stanja nimajo določene ciljne vrednosti, kot kazalnik učinka pa je določen kazalnik skupni javni izdatki, ki po oceni računskega sodišča ne kaže, ali in v kolikšni meri so doseženi zastavljeni vsebinski cilji, ampak samo, koliko sredstev je bilo izplačanih upravičencem.

Pri preverjanju, ali sta bila ministrstvo in agencija učinkovita pri spremljanju uspešnosti projektov, ki so bili podprti iz programov razvoja podeželja, je računsko sodišče ugotovilo več pomanjkljivosti. Računsko sodišče je ugotovilo, da ministrstvo in agencija spremljata in od upravičencev zbirata podatke za izračun kazalnikov, o katerih morata poročati Evropski komisiji. Upravičenci so morali ob prijavi na javni razpis navesti podatke o fizičnih in ekonomskih ciljih oziroma kazalnikih, ki naj bi jih dosegli ob zaključku naložbe. Računsko sodišče je ugotovilo, da so bili nekateri izmed predvidenih kazalnikov takšni, da njihove načrtovane vrednosti ob zaključku naložbe upravičenec še ni mogel doseči. Poleg tega so nekatere napovedane vrednosti ekonomskih kazalnikov, ki jih je upravičenec napovedal v vlogi na javni razpis, predstavljale merilo za izbor projektov, kar po mnenju računskega sodišča ni primerno merilo.

Agencija je pri naložbah iz programskega obdobja 2007–2013 preverjala, ali so bila sredstva porabljena namensko, ni pa se ukvarjala z ugotavljanjem uspešnosti doseganja ciljev na ravni projekta, prav tako tega ni ugotavljalo ministrstvo. Računsko sodišče je pri obravnavanih primerih ugotovilo, da uspešnosti posameznih naložb ob njihovem zaključku ni bilo mogoče v celoti ugotoviti, saj vsi potrebni podatki niso bili na voljo. Pri podatkih, ki so bili na voljo, pa je računsko sodišče ugotovilo, da nekateri niso odražali uspešnosti naložbe, saj so bili dejanski učinki naložbe lahko vidni šele kasneje ali pa so se nanašali na

celotno poslovanje upravičenca in ne samo na tiste spremembe v poslovanju, ki so posledica izvedene naložbe. Obenem je računsko sodišče ugotovilo še, da so bili podatki, ki so jih upravičenci sporočali agenciji in ministrstvu po zaključku naložbe, večkrat nepopolni, neažurni in nepravilni, ministrstvo in agencija pa kakovosti podatkov nista preverjala.

Nacionalne pravne podlage, ki določajo izvajanje programa razvoja podeželja, so se v obdobju, na katero se nanaša revizija, z leti spreminjale, tudi v delu, ki je določal obveznosti upravičencev glede poročanja. V programskem obdobju 2014–2020 se je znatno povečalo tudi število uredb, ki določajo izvajanje ukrepov programa razvoja podeželja. Glede števila predpisov in predvsem velikega števila njihovih sprememb računsko sodišče izraža pomislek, ali to res vodi k bolj kakovostnemu izvajanju ukrepov razvoja podeželja.

Ministrstvo in agencija sta pri izvajanju programa razvoja podeželja 2014–2020 že sprejela nekatere ukrepe za zagotavljanje boljše kakovosti podatkov, potrebnih za spremljanje izvajanja posameznih projektov in programa razvoja podeželja. Ministrstvo je med revizijskim postopkom izvedlo tudi nekaj ukrepov, zaradi katerih mu ni treba pripraviti odzivnega poročila. Je pa računsko sodišče revidirancema vseeno podalo vrsto priporočil za izboljšanje poslovanja. Med njimi je po oceni računskega sodišča najpomembnejše, da bi ministrstvo ali agencija vsaj na omejenem obsegu projektov, kjer je to mogoče, preverila uspešnost doseganja ciljev na ravni projektov in na tak način dobila bolj popolno informacijo o dejanskih učinkih dodeljenih sredstev tudi na ravni upravičencev.

KAZALO

1. UVOD	7
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	7
1.2 PODROČJE REVIZIJE	8
1.2.1 Programi razvoja podeželja	10
1.2.2 Sistem spremljanja, poročanja in vrednotenja programov in projektov	17
1.3 PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV	20
1.3.1 Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	20
1.3.2 Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja	21
1.4 REVIZIJSKI PRISTOP IN OMEJITVE REVIZIJE	22
2. SPREMLJANJE USPEŠNOSTI PROJEKTOV	23
2.1 DOLOČITEV CILJEV IN KAZALNIKOV	23
2.1.1 Cilji in kazalniki v PRP 2014–2020	23
2.1.2 Cilji in kazalniki pri projektih	28
2.2 POROČANJE IN ZBIRANJE PODATKOV	34
2.2.1 Določitev obveznosti poročanja v uredbah	34
2.2.2 Poročanje pri ukrepih z izravnalnimi in kmetijsko-okoljskimi plačili	36
2.2.3 Poročanje pri naložbenih ukrepih	38
2.3 PREVERJANJE IN KAKOVOST PODATKOV	42
2.3.1 Izravnalna in kmetijsko-okoljska plačila	42
2.3.2 Naložbeni ukrepi	43
2.4 UGOTAVLJANJE USPEŠNOSTI PROJEKTOV	47
3. MNENJE	52
4. PRIPOROČILA	54
5. PRILOGE	56

1. UVOD

Revizijo učinkovitosti spremljanja uspešnosti projektov, ki so prejeli evropska sredstva za razvoj podeželja, smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije² ter v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij³.

S sklepom o izvedbi revizije⁴ je bilo za revidiranca določeno Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Z dopolnitvijo sklepa o izvedbi revizije⁵ je bila kot revidiranec dodana še Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati mnenje o učinkovitosti spremljanja uspešnosti projektov⁶, ki so prejeli evropska sredstva za razvoj podeželja. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Predmet revizije so aktivnosti in ukrepi ministrstva in agencije na področju spremljanja uspešnosti projektov, ki so prejeli evropska sredstva za razvoj podeželja na podlagi Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013⁷ (v nadaljevanju: PRP 2007–2013) in Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020⁸ (v nadaljevanju: PRP 2014–2020).

Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti spremljanja uspešnosti projektov, ki so prejeli evropska sredstva za razvoj podeželja v obdobju od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2018. V ta namen smo v reviziji preverili:

- ali je ministrstvo določilo, kaj je treba spremljati za ugotavljanje uspešnosti projektov,
- ali sta ministrstvo in agencija ustrezno zbirala podatke,
- ali sta ministrstvo in agencija preverjala kakovost zbranih podatkov in
- ali sta ministrstvo in agencija spremljala uspešnost posameznih projektov.

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Uradni list RS, št. 43/13.

⁴ Št. 320–9/2018/3 z dne 19. 6. 2018.

⁵ Št. 320–9/2018/8 z dne 5. 11. 2018.

⁶ Izraz projekt se nanaša na posamezno naložbo oziroma vlogo, ki je predmet sofinanciranja.

⁷ [URL: <https://program-podezelja.si/sl/prp-2007-2013/o-programu-razvoja-podezelja-2007-2013>], 23. 9. 2019.

⁸ [URL: <https://program-podezelja.si/sl/kaj-je-program-razvoja-podezelja-2014-2020>], 23. 9. 2019.

1.2 Področje revizije

Slovenska kmetijska politika od vstopa Republike Slovenije v Evropsko unijo deluje v okvirih skupne kmetijske politike Evropske unije. Skupna kmetijska politika Evropske unije obsega dva stebra. Prvi steber vključuje sistem neposrednih plačil kmetom in ukrepe za upravljanje kmetijskih trgov. Drugi steber predstavljajo ukrepi za razvoj podeželja, za izvajanje katerih je namenjena približno četrtnina vseh sredstev skupne kmetijske politike.

Ukrepe za razvoj podeželja financira Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (v nadaljevanju: EKSRP). Sredstva EKSRP se državam članicam dodelijo za 7-letno programsko obdobje, države pa morajo k tem sredstvom dodati tudi ustrezen nacionalni prispevek, ki vključuje tako javna kot tudi zasebna sredstva. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je potekalo izvajanje treh programskih obdobj: 2004–2006, 2007–2013 in 2014–2020. V reviziji smo se omejili na programski obdobji 2007–2013 in 2014–2020.

Temeljni predpisi Evropske unije, ki urejajo izvajanje ukrepov razvoja podeželja v programskem obdobju 2007–2013, so:

- Uredba 1290/2005 o financiranju skupne kmetijske politike⁹,
- Uredba 1698/2005 o podpori za razvoj podeželja¹⁰ in njena izvedbena Uredba 1974/2006¹¹.

Temeljni predpisi Evropske unije, ki urejajo izvajanje ukrepov razvoja podeželja v programskem obdobju 2014–2020, so:

- Uredba 1306/2013¹²,
- Uredba 1303/2013¹³, ki vsebuje skupne določbe za evropske strukturne in investicijske sklade¹⁴,

⁹ Uredba Sveta (ES) št. 1290/2005 z dne 21. junija 2005 o financiranju skupne kmetijske politike, UL L, št. 209 z dne 11. 8. 2005 s spremembami.

¹⁰ Uredba Sveta (ES) št. 1698/2005 z dne 20. septembra 2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP), (v nadaljevanju: uredba 1698/2005; UL L, št. 277 z dne 21. 10. 2005 s spremembami).

¹¹ Uredba Komisije (ES) št. 1974/2006 z dne 15. decembra 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), (v nadaljevanju: uredba 1974/2006; UL L, št. 368 z dne 23. 12. 2006 s spremembami).

¹² Uredba (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 352/78, (ES) št. 165/94, (ES) št. 2799/98, (EC) No 814/2000, (ES) št. 1290/2005 in (ES) št. 485/2008, (UL L, št. 347 z dne 20. 12. 2013 s spremembami).

¹³ Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006, (v nadaljevanju: uredba 1303/2013 UL L, št. 347 z dne 20. 12. 2013 s spremembami).

¹⁴ V programskem obdobju 2014–2020 je na ravni Evropske unije sprejeta uredba o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, EKSRP in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo.

- Uredba 1305/2013¹⁵, ki je splošna uredba o razvoju podeželja, in njena izvedbena Uredba 808/2014¹⁶.

Prioritete na področju razvoja podeželja določi Evropska unija. Države članice pripravijo nacionalne programe razvoja podeželja in pri tem upoštevajo prioritete Evropske unije ter potrebe svojih ozemelj. Nacionalne programe razvoja podeželja potrdi Evropska komisija, države članice pa jih nato izvršujejo po principu deljenega upravljanja z Evropsko komisijo.

Na sliki 1 prikazujemo cilje politike razvoja podeželja, ki jih je določila Evropska unija za programski obdobji 2007–2013 in 2014–2020, in cilje razvoja podeželja, ki izhajajo iz Zakona o kmetijstvu¹⁷.

Slika 1: Cilji razvoja podeželja



¹⁵ Uredba (EU) št. 1305/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005, (v nadaljevanju: uredba 1305/2013; UL L, št. 347 z dne 20. 12. 2013 s spremembami).

¹⁶ Izvedbena Uredba Komisije (EU) št. 808/2014 z dne 17. julija 2014 o določitvi pravil za uporabo Uredbe (EU) št. 1305/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP), (v nadaljevanju: uredba 808/2014; UL L, št. 227 z dne 31. 7. 2014 s spremembami).

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

1.2.1 Programi razvoja podeželja

Republika Slovenija je kot programsko podlago za črpanje evropskih sredstev za razvoj podeželja v programskem obdobju 2007–2013 in 2014–2020 pripravila dva programa razvoja podeželja:

- PRP 2007–2013, ki je izvedbeni dokument Nacionalnega strateškega načrta razvoja podeželja 2007–2013, in
- PRP 2014–2020, ki je eden od več izvedbenih dokumentov Partnerskega sporazuma med Slovenijo in Evropsko komisijo za obdobje 2014–2020¹⁸.

PRP 2007–2013 je Evropska komisija potrdila 10. 9. 2007. Do zaključka izvajanja je bil večkrat spremenjen¹⁹.

Za izvajanje ukrepov PRP 2007–2013 je bilo predvideno 1.580.095.379 evrov. Podrobnejšo strukturo financiranja prikazujemo na sliki 2.

Slika 2: Viri financiranja PRP 2007–2013

Skupaj PRP 2007–2013 1.580.095.379 evrov		
Javni viri 1.175.292.313 evrov		Zasebni viri 404.803.066 evrov
EKSRP 915.992.729 evrov	Republika Slovenija 259.299.584 evrov	

Vir: PRP 2007–2013.

Izplačila javnih sredstev na podlagi PRP 2007–2013 so znašala 1.171.695.427 evrov²⁰, kar predstavlja 99,7-odstotno realizacijo načrtovanih javnih izdatkov²¹. Iz EKSRP je Republika Slovenija zahtevala plačila v znesku 913.312.307 evrov, Evropska komisija pa je priznala plačila za nastale izdatke v znesku 913.131.060 evrov, kar predstavlja 99,7 odstotka razpoložljivih pravic porabe iz tega sklada.

Uredba 1698/2005 je določala štiri osi, znotraj katerih so se izvajali cilji podpore za razvoj podeželja, in za vsako os nabor ukrepov. Podrobnosti so prikazane v tabeli 1.

¹⁸ [URL: <http://www.eu-skladi.si/kohezija-do-2013/2014-2020/partnerski-sporazum-med-republiko-slovenijo-in-evropsko-komisijo>], 23. 9. 2019.

¹⁹ Evropska komisija je potrdila deset različic PRP 2007–2013, v letih 2007 in 2009 je te spremembe potrdila z odločbo.

²⁰ Zaradi zaokroževanja lahko pride do razlik v zadnji številki.

²¹ Poročilo o napredku v okviru Programa razvoja podeželja Republike Slovenije 2007–2013 za leto 2015, [URL: <https://program-podezelja.si/sl/prp-2007-2013/spremljanje-in-vrednotenje-prp-2007-2013/letna-porocila-o-napredku>], 23. 9. 2019.

Tabela 1: Ukrepi PRP 2007–2013 in izplačana sredstva za posamezen ukrep

v evrih

Skupina ukrepov	Št. ukrepa	Ime ukrepa	Izplačana sredstva (Evropska unija in Republika Slovenija)
<i>Os 1 – Izboljšanje konkurenčnosti kmetijskega in gozdarskega sektorja</i>			<i>378.735.130</i>
Ukrepi za dvig usposobljenosti in krepitev človeškega potenciala v kmetijstvu in gozdarstvu	111	Usposabljanje za delo v kmetijstvu, gozdarstvu in živilstvu	1.997.223
	112	Pomoč mladim prevzemnikom kmetij	55.359.292
	113	Zgodnje upokojevanje kmetov	17.948.296
Ukrepi za prestrukturiranje fizičnega kapitala v kmetijstvu in gozdarstvu ter spodbujanje inovativnosti	121	Posodabljanje kmetijskih gospodarstev	127.534.244
	122	Povečanje gospodarske vrednosti gozdov	23.122.968
	123	Dodajanje vrednosti kmetijskim in gozdarskim proizvodom	83.260.014
	125	Izboljšanje in razvoj infrastrukture, povezane z razvojem in prilagoditvijo kmetijstva	16.625.340
Ukrepi za izboljšanje kakovosti kmetijske proizvodnje in proizvodov	131	Izpolnjevanje standardov Evropske unije	41.814.413
	132	Sodelovanje kmetijskih proizvajalcev v shemah kakovosti hrane	559.465
	133	Podpora skupinam proizvajalcev pri dejavnostih informiranja in pospeševanja prodaje za proizvode, ki so vključeni v sheme kakovosti hrane	9.875.825
	142	Podpore za ustanavljanje in delovanje skupin proizvajalcev	638.050
<i>Os 2 – Izboljšanje okolja in podeželja</i>			<i>625.862.267</i>
/	211	Plačila kmetom zaradi omejenih možnosti na gorskih območjih	271.966.334
	212	Plačila kmetom na območjih z omejenimi možnostmi, ki niso gorska območja	79.346.965
	214	Kmetijsko-okoljska plačila ¹⁾	274.548.968
<i>Os 3 – Kakovost življenja na podeželju in diverzifikacija podeželskega gospodarstva</i>			<i>121.630.621</i>
Ukrepi za diverzifikacijo podeželskega gospodarstva	311	Diverzifikacija v nekmetske dejavnosti	28.453.643
	312	Podpora ustanavljanju in razvoju mikro podjetij	47.952.553
Ukrepi za izboljšanje kakovosti življenja na podeželju	321	Osnovne storitve za gospodarstvo in podeželsko prebivalstvo	3.312.734
	322	Obnova in razvoj vasi	33.646.903
	323	Ohranjanje in izboljševanje dediščine podeželja	8.264.788

Skupina ukrepov	Št. ukrepa	Ime ukrepa	Izplačana sredstva (Evropska unija in Republika Slovenija)
Os 4 – Izvajanje pristopa LEADER²⁾			30.731.434
/	41	Izvajanje lokalnih razvojnih strategij	25.537.143
	421	Spodbujanje medregionalnega in čezmejnega sodelovanja	208.777
	431	Vodenje lokalnih akcijskih skupin, pridobitev strokovnih znanj in animacija območja	4.985.514
Tehnična pomoč			14.735.974
SKUPAJ PRP 2007–2013			1.171.695.427

Opomba: ¹⁾ Znotraj ukrepa 214 se je izvajalo 24 podukrepov.

²⁾ Pristop LEADER (fr.: *Liaison entre actions de développement rural*) teži k uresničevanju razvojnih programov na lokalnem nivoju, na pobudo in s pristopom lokalnega prebivalstva.

Vira: PRP 2007–2013, Naknadno vrednotenje Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013.

Pri izvajanju PRP 2007–2013 so se sredstva ukrepov iz 1. in 3. osi po uredbah²² dodelila z javnim razpisom. Javne razpise in razpisno dokumentacijo je pripravilo in objavilo ministrstvo. Prispele vloge upravičencev je obravnavala agencija in upravičencem z odločbo odobrila sredstva. Postopek in roki za vlaganje zahtevkov za dodelitev plačil za ukrepe 2. osi so bili določeni z uredbami ki so predpisovale izvajanje ukrepov kmetijske politike za tekoče leto²³. Pri 4. osi so se uresničevali projekti, ki so bili uvrščeni v načrt izvedbenih projektov, ki ga je predložila posamezna lokalna akcijska skupina (v nadaljevanju: LAS) kot upravičenec. Projekte iz načrta izvedbenih projektov je do konca maja 2014 potrjevalo ministrstvo, po tem obdobju pa agencija. Upravičenci so vlagali zahtevke za izplačilo na agencijo, LAS pa so do konca maja 2014 vlagale zahtevke na ministrstvo, po tem datumu pa na agencijo. Izplačila upravičencem in LAS je izvajala agencija.

Po podatkih ministrstva je bilo na 1. in 3. osi v programskem obdobju 2007–2013 izvedenih 105 javnih razpisov, v okviru katerih so bila izvedena izplačila za 34.941 vlog. Plačila zaradi omejenih možnosti kmetovanja iz 2. osi je prejelo 52.448 kmetijskih gospodarstev, plačila za izvajanje kmetijsko-okoljskih plačil pa 27.653 kmetijskih gospodarstev. V okviru 4. osi je bilo odobrenih 1.455 projektov.

Evropska komisija je PRP 2014–2020 potrdila 13. 2. 2015. Do aprila 2018 je bil PRP 2014–2020 4-krat spremenjen²⁴. V PRP 2014–2020 je za razvoj slovenskega kmetijstva in podeželja predvidenih

²² Uredba o ukrepih 1., 3. in 4. osi Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013 (Uradni list RS, št. 73/08, 17/09, 38/14), Uredba o ukrepih 1., 3. in 4. osi Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013 v letih 2010–2013 (Uradni list RS, št. 40/10, 85/10, 38/14), Uredba o ukrepih 1., 3. in 4. osi Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013 v letih 2011–2013 (Uradni list RS, št. 28/11, 37/11-popr., 103/11, 87/12, 63/13, 38/14, 46/15, 62/15; v nadaljevanju: Uredba o ukrepih 1., 3. in 4. osi).

²³ To je uredba o izvedbi ukrepov kmetijske politike za posamezno leto.

²⁴ [URL: <https://www.program-podezelja.si/sl/kaj-je-program-razvoja-podezelja-2014-2020/arhiv>], 23. 9. 2019.

Ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, je bila zadnja veljavna verzija četrta sprememba PRP 2014–2020 (različica 6.1), ki smo jo uporabili pri navajanju podatkov v tem poročilu.

1.107.212.666 evrov javnih sredstev. Sredstva EKSRRP znašajo 837.849.803 evre, pri čemer 6 odstotkov sredstev predstavlja rezerva za uspešnost, ki je pogojena z doseganjem mejnikov²⁵ za leto 2018 in ciljnih vrednosti za leto 2023.

Evropska komisija je z uredbo 1305/2013 določila 6 prednostnih nalog in znotraj vsake prednostna področja. Prednostne naloge in prednostna področja, ki jih je v program razvoja podeželja vključila Republika Slovenija²⁶, so prikazani v tabeli 2.

Tabela 2: Prednostne naloge in prednostna področja PRP 2014–2020

Prednostna naloga	Prednostno področje
Prednostna naloga 1 Spodbujanje prenosa znanja in inovacij v kmetijstvu, gozdarstvu in na podeželskih območjih	1A Spodbujanje inovacij, sodelovanja in razvoja baze znanja na podeželskih območjih 1B Krepitev povezav med kmetijstvom, proizvodnjo hrane in gozdarstvom ter raziskavami in inovacijami tudi zaradi boljšega okoljskega upravljanja in okoljske učinkovitosti 1C Krepitev vseživljenjskega učenja in poklicnega usposabljanja v kmetijskem in gozdarskem sektorju
Prednostna naloga 2 Krepitev sposobnosti preživetja kmetij in konkurenčnosti vseh vrst kmetijstva v vseh regijah ter spodbujanje inovativnih kmetijskih tehnologij in trajnostnega upravljanja gozdov	2A Izboljšanje ekonomske uspešnosti vseh kmetij ter zagotavljanje lažjega prestrukturiranja in posodabljanja kmetij, zlasti z namenom povečanja njihove udeležbe na trgu in tržne usmerjenosti ter kmetijske diverzifikacije 2B Zagotavljanje lažjega začetka opravljanja kmetijske dejavnosti ustrezno usposobljenim kmetom, zlasti pa generacijske pomladitve
Prednostna naloga 3 Spodbujanje organiziranja živilske verige, vključno s predelavo in trženjem kmetijskih proizvodov, dobrobiti živali in obvladovanja tveganj v kmetijstvu	3A Izboljšanje konkurenčnosti primarnih proizvajalcev z njihovo boljšo vključitvijo v agroživilsko verigo prek shem kakovosti, dodajanje vrednosti kmetijskim proizvodom, pa tudi promocija na lokalnih trgih in v kratkih dobavnih verigah, skupinah proizvajalcev in medpanožnih organizacijah
Prednostna naloga 4 Obnova, ohranjanje in izboljševanje ekosistemov, povezanih s kmetijstvom in gozdarstvom	4A Obnova, ohranjanje in izboljšanje biotske raznovrstnosti, vključno z območji Natura 2000, in območij z naravnimi ali drugimi posebnimi omejitvami ter kmetovanja visoke naravne vrednosti in stanja krajín v Evropi 4B Izboljšanje upravljanja voda, vključno z ravnanjem z gnojili in pesticidi 4C Preprečevanje erozije tal in izboljšanje upravljanja tal

²⁵ Mejniki so vmesne ciljne vrednosti, s katerimi se izrazi predviden napredek pri izpolnjevanju ciljnih vrednosti, določenih za konec obdobja. Vključujejo finančne kazalnike in kazalnike učinka iz nabora skupnih kazalnikov, ki so določeni v Prilogi IV uredbe 808/2014.

²⁶ V PRP 2014–2020 ni vključena peta prednostna naloga Spodbujanje učinkovite rabe virov ter podpiranje kmetijskega, živilskega in gozdarskega sektorja pri prehodu na nizkoogljično gospodarstvo, odporno na podnebne spremembe. Iz PRP 2014–2020 izhaja, da naj bi se cilji prednostnih področij znotraj te prednostne naloge zasledovali v okviru izvajanja določenih ukrepov.

Prednostna naloga	Prednostno področje
Prednostna naloga 6	6A Spodbujanje diverzifikacije, ustanavljanja in razvoja malih podjetij in ustvarjanja novih delovnih mest
Spodbujanje socialne vključenosti, zmanjševanja revščine in gospodarskega razvoja podeželskih območij	6B Pospeševanje lokalnega razvoja podeželskih območij
	6C Spodbujanje dostopa do informacijskih in komunikacijskih tehnologij (IKT) na podeželskih območjih ter njihove uporabe in kakovosti

Vir: PRP 2014–2020.

Uredba 1305/2013 določa tudi nabor ukrepov, prek katerih se uresničujejo prednostne naloge. V okviru PRP 2014–2020 se izvaja 14 ukrepov, ki so skupaj s podukrepi prikazani v tabeli 3. Pri večini ukrepov gre za nadaljevanje enakih ali podobnih ukrepov iz PRP 2007–2013, nekateri ukrepi pa so bili v programskem obdobju 2014–2020 ukinjeni oziroma uvedeni na novo. Posamezen ukrep lahko prispeva k enemu ali več prednostnim področjem in tako k izpolnjevanju ene ali več prednostnih nalog.

Tabela 3: Ukrepi in podukrepi PRP 2014–2020 ter njihovo financiranje
v evrih, skupaj Evropska unija in Republika Slovenija

Oznaka	Ime ukrepa in podukrepov	Načrtovana sredstva	Odobrena sredstva do 30. 6. 2018	Izplačila do 30. 6. 2018
M01	Prenos znanja in dejavnosti informiranja	12.500.000	991.426	716.791
M01.1	Podpora za dejavnosti poklicnega usposabljanja in pridobivanja spretnosti	11.500.000	991.426	716.791
M01.2	Podpora za demonstracijske aktivnosti in ukrepe informiranja	1.000.000	0	0
M02	Službe za svetovanje, službe za pomoč pri upravljanju kmetij in službe za zagotavljanje nadomeščanja na kmetijah	10.768.000	1.411.324	784.014
M02.1	Podpora za pomoč pri uporabi storitev svetovanja	10.768.000	1.411.324	784.014
M03	Sheme kakovosti za kmetijske proizvode in živila	3.400.000	2.439.054	459.131
M03.1	Podpora za novo sodelovanje v shemah kakovosti	3.400.000	2.439.054	459.131
M04	Naložbe v osnovna sredstva	206.465.816	110.859.411	33.476.378
M04.1	Podpora za naložbe v kmetijska gospodarstva	98.633.956	69.358.939	19.863.648
M04.2	Podpora za naložbe v predelavo/trženje in/ali razvoj kmetijskih proizvodov (deljeno na a in b)	74.761.262	20.798.946	6.492.086
M04.3	Podpora za naložbe v infrastrukturo, povezano z razvojem, posodabljanjem ali prilagoditvijo kmetijstva in gozdarstva (deljeno na 4 dodatne ukrepe)	33.070.598	20.701.526	7.120.643
M06	Razvoj kmetij in podjetij	123.011.333	50.839.803	34.930.122
M06.1	Pomoč za zagon dejavnosti za mlade kmete	60.650.000	30.819.000	20.885.244
M06.3	Pomoč za zagon dejavnosti, namenjena razvoju majhnih kmetij	20.000.000	19.795.000	13.860.000
M06.4	Podpora za naložbe v vzpostavitev in razvoj nekmetijskih dejavnosti	42.361.333	225.803	184.878

Oznaka	Ime ukrepa in podukrepov	Načrtovana sredstva	Odobrena sredstva do 30. 6. 2018	Izplačila do 30. 6. 2018
M07	Osnovne storitve in obnova vasi na podeželskih območjih	10.000.000	549.813	167.224
M07.3	Podpora za širokopasovno infrastrukturo, vključno z njeno vzpostavitvijo, izboljšanjem in razširitvijo, pasivno širokopasovno infrastrukturo ter zagotavljanje dostopa do širokopasovnega interneta in rešitev v zvezi z e-upravo	10.000.000	549.813	167.224
M08	Naložbe v razvoj gozdnih območij in izboljšanje sposobnosti gozdov za preživetje	59.481.067	25.584.725	7.068.099
M08.4	Podpora za odpravo škode v gozdovih zaradi gozdnih požarov ter naravnih nesreč in katastrofičnih dogodkov (izvajali se bosta 2 operaciji – Odprava škode in obnova gozdov po naravni nesreči in Ureditev gozdnih vlak, potrebnih za izvedbo sanacije gozdov)	20.454.400	1.364.978	1.364.978
M08.6	Podpora za naložbe v gozdarske tehnologije ter predelavo, mobilizacijo in trženje gozdnih proizvodov (izvajali se bosta 2 operaciji – Naložbe v nakup nove mehanizacije in opreme za sečnjo in spravilo lesa ter Naložbe v predindustrijsko predelavo lesa)	39.026.667	24.219.747	5.703.121
M09	Ustanovitev skupin in organizacij proizvajalcev	2.227.950	0	0
M09.1	Ustanavljanje skupin in organizacij proizvajalcev v kmetijskem in gozdarskem sektorju	2.227.950	0	0
M10	Kmetijsko-okoljska-podnebna plačila	203.607.387	111.941.080	111.941.080
M10.1	Plačilo kmetijsko-okoljskih-podnebnih obveznosti (ukrep KOPOP ¹⁾)	203.287.387	111.941.080	111.941.080
M10.2	Podpora za ohranjanje, trajnostno rabo in razvoj genskih virov v kmetijstvu	320.000	0	0
M11	Ekološko kmetovanje	65.300.000	35.399.732	35.399.732
M11.1	Plačila za preusmeritev v prakse in metode ekološkega kmetovanja	16.978.000	6.097.057	6.097.057
M11.2	Plačila za ohranitev praks in metod ekološkega kmetovanja	48.322.000	29.302.675	29.302.675
M13	Plačila območjem z naravnimi ali drugimi posebnimi omejitvami	265.933.333	125.424.160	125.424.160
M13.1	Izplačilo nadomestil v gorskih območjih	207.428.000	96.235.904	96.235.904
M13.2	Izplačilo nadomestil za druga območja, ki imajo pomembne naravne omejitve	10.637.333	7.496.184	7.496.184
M13.3	Izplačilo nadomestil za druga območja s posebnimi omejitvami	47.868.000	21.692.072	21.692.072
M14	Dobrobit živali	32.533.333	14.770.248	14.770.248
M14.1	Plačilo za dobrobit živali (izvaja se v okviru treh operacij, in sicer za prašiče, govedo in drobnico)	32.533.333	14.770.248	14.770.248

Oznaka	Ime ukrepa in podukrepov	Načrtovana sredstva	Odobrena sredstva do 30. 6. 2018	Izplačila do 30. 6. 2018
M16	Sodelovanje	20.062.500	0	0
M16.2	Podpora za pilotne projekte ter razvoj novih proizvodov, praks, procesov in tehnologij	9.198.125	0	0
M16.4	Podpora za horizontalno in vertikalno sodelovanje med udeleženci v dobavni verigi za vzpostavitev in razvoj kratkih dobavnih verig in lokalnih trgov ter za promocijske dejavnosti na lokalni ravni, ki so povezane z razvojem kratkih dobavnih verig in lokalnih trgov	3.932.500	0	0
M16.5	Podpora za skupno ukrepanje za blažitev podnebnih sprememb ali prilagajanje nanje ter za skupne pristope k okoljskim projektom in stalnim okoljskim praksam	5.332.125	0	0
M16.9	Podpora za diverzifikacijo kmetijskih dejavnosti v dejavnosti v zvezi z zdravstvenim varstvom, socialnim vključevanjem, kmetijstvom, ki ga podpira skupnost, ter izobraževanjem o okolju in hrani	1.599.750	0	0
M19	Podpora za lokalni razvoj v okviru pobude LEADER (lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost)	53.365.614	18.806.909	1.738.607
M19.1	Pripravljalna podpora	600.000	401.663	401.663
M19.2	Podpora za izvajanje operacij v okviru strategije lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost	34.409.771	5.934.351	724.949
M19.3	Priprava in izvajanje dejavnosti sodelovanja LAS	4.000.000	1.377.230	0
M19.4	Podpora za tekoče stroške in stroške animacije	14.355.843	11.093.666	611.995
M20	Tehnična pomoč in zgodnje upokojevanje	38.556.333	12.921.029	12.921.029
Skupaj		1.107.212.666	511.938.713	379.796.614

Opomba: ¹⁾ Podukrep se izvaja prek 19 operacij.

Vira: PRP 2014–2020, podatki ministrstva.

Pri izvajanju PRP 2014–2020 se sredstva ukrepov M01 in M02 dodelijo s postopkom javnega naročila, sredstva ukrepov M03, M04, M06, M07, M08, M09 in M16 na podlagi javnih razpisov, sredstva ukrepov M10, M11, M13 in M14 pa na podlagi vloženih zbirnih vlog. Javna naročila izvede ministrstvo. Ministrstvo tudi pripravi javne razpise in razpisno dokumentacijo, izvede pa jih agencija. Zbirne vloge vlagatelji oddajo na agencijo. V okviru ukrepa M19 (ukrep LEADER) ministrstvo izda odločbo o potrditvi LAS in strategije lokalnega razvoja. Na podlagi te odločbe LAS izvede postopek izbora operacij. Končno odobritev operacij izvede agencija z izdajo odločbe.

Po podatkih ministrstva je bilo do konca leta 2017 objavljenih 29 javnih naročil in sklenjenih 23 pogodb z izbranimi izvajalci. Objavljenih je bilo skupaj 32 javnih razpisov in odobrenih najmanj 2.800 vlog. Za ukrep dobrobit živali je bilo do konca leta 2017 izplačanih 7.316 vlog, v ukrep ekološko kmetovanje je bilo konec leta 2017 vključenih 3.409 kmetijskih gospodarstev. Plačila zaradi omejenih možnosti kmetovanja je v letu 2017 prejelo 46.726 kmetijskih gospodarstev, plačila za izvajanje kmetijsko-okoljskih plačil pa so bila odobrena za 26.744 vlog.

1.2.2 Sistem spremljanja, poročanja in vrednotenja programov in projektov

Namen sistema spremljanja in vrednotenja, kot je opredeljen v uredbi 1305/2013, je prikazati napredek in dosežke politike razvoja podeželja ter oceno vpliva, uspešnosti, učinkovitosti in pomembnosti posredovanj v okviru politike razvoja podeželja, prispevati k bolj ciljno usmerjeni podpori za razvoj podeželja in podpreti skupni proces pridobivanja znanja in izkušenj, ki je povezan s spremljanjem in vrednotenjem.

Na ravni Evropske unije je sistem spremljanja in vrednotenja določen z uredbami, ki so navedene v točki 1.2 tega poročila. Evropska komisija pa je izdala še vrsto priročnikov in navodil. V Republiki Sloveniji je sistem spremljanja, poročanja in vrednotenja programov razvoja podeželja določen še v:

- PRP 2007–2013 in PRP 2014–2020,
- navodilih ministrstva za izvajanje prenesenih nalog organa upravljanja na agencijo²⁷,
- priročniku²⁸ in navodilih²⁹ ministrstva za spremljanje izvajanja programa razvoja podeželja,
- uredbah vlade, ki urejajo izvajanje posameznih ukrepov in podukrepov.

Na ravni Evropske unije je bil v obeh programskih obdobjih določen skupni okvir za spremljanje in vrednotenje programov razvoja podeželja. Kaj vse predstavlja skupni okvir spremljanja in vrednotenja, je bilo med programskima obdobjema opredeljeno na različne načine, v obeh obdobjih pa velja, da skupni okvir vključuje sklop kazalnikov za merjenje uspešnosti ter vprašanja za vrednotenje in vse druge dejavnosti vrednotenja, povezane s programom razvoja podeželja.

Sklop skupnih kazalnikov je bil v obeh programskih obdobjih določen z evropsko uredbo³⁰ in je vključeval seznam kazalnikov, ki se nanašajo na osnovno stanje, finančno izvajanje, učinke, rezultate in vpliv programa, ter veljajo za vsak program. Skupni kazalniki temeljijo na razpoložljivih podatkih in so povezani s strukturo in cilji okvira politike razvoja podeželja ter omogočajo oceno napredka, učinkovitosti in uspešnosti izvajanja politike glede na cilje na ravni Evropske unije, na nacionalni ravni in na ravni programa.

Evropska komisija je za vsak kazalnik iz skupnega okvira spremljanja in vrednotenja v obeh programskih obdobjih določila metodologijo izračuna³¹.

²⁷ Navodilo za izvajanje aktivnosti Programa razvoja podeželja za obdobje 2007–2013 na Agenciji RS za kmetijske trge in razvoj podeželja z dne 23. 4. 2008 s spremembami; Navodilo za izvajanje prenesenih nalog Organa upravljanja programa razvoja podeželja za obdobje 2014–2020 na Agenciji RS za kmetijske trge in razvoj podeželja in sodelovanje med Ministrstvom za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano in Agencijo RS za kmetijske trge in razvoj podeželja pri izvajanju PRP 2014–2020 z dne 15. 5. 2017.

²⁸ Priročnik za spremljanje izvajanja ukrepov Programa razvoja podeželja za Republiko Slovenijo 2007–2013, januar 2010.

²⁹ Navodila organa upravljanja za spremljanje, poročanje in vrednotenje Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020 z dne 3. 8. 2018.

³⁰ Priloga VIII uredbe 1974/2006 in Priloga IV uredbe 808/2013.

³¹ Evropska komisija je v obeh programskih obdobjih za vsak posamezen sklop kazalnikov pripravila tehnične liste (*fiches*). Za programsko obdobje 2007–2013 so dostopni na spletni strani [URL: https://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-previous/2007-2013/monitoring-evaluation_en], za programsko obdobje 2014–2020 pa so dostopni na spletni strani, [URL: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance/cmef_en], 23. 9. 2019.

Poleg navedenih kazalnikov so države članice v programih razvoja podeželja lahko opredelile tudi dodatne kazalnike, ki odražajo nacionalne in/ali regionalne potrebe, pogoje in cilje, značilne za programsko območje.

Kakovost izvajanja programa podeželja sta spremljala ministrstvo in nadzorni odbor oziroma v programskem obdobju 2014–2020 odbor za spremljanje. Spremljanje sta izvajala s pomočjo finančnih kazalnikov, kazalnikov učinka in kazalnikov rezultata oziroma v programskem obdobju 2014–2020 s ciljnim kazalniki. O napredku programa je ministrstvo poročalo Evropski komisiji v obliki letnih poročil. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je pripravilo devet letnih poročil o izvajanju PRP 2007–2013, in sicer za obdobje od leta 2007 do leta 2015. Ministrstvo je pripravilo tudi tri letna poročila o izvajanju PRP 2014–2020, in sicer za leti 2014 in 2015, za leto 2016 in za leto 2017³².

Poleg rednega poročanja mora ministrstvo zagotoviti tudi izvedbo vrednotenja programov razvoja podeželja. V programskem obdobju 2007–2013 je bilo treba izvesti predhodno, vmesno in naknadno vrednotenje programa. V programskem obdobju 2014–2020 pa mora ministrstvo zagotoviti izvedbo predhodnega vrednotenja vključno s celovito presojo vplivov programa na okolje, izvedbo naknadnega vrednotenja programa ter med izvajanjem programa še vrednotenja, ki jih opredeli v načrtu vrednotenja. Vsaj 2-krat v času izvajanja PRP 2014–2020 mora ministrstvo izvesti vrednotenje kazalnikov okoljskega poročila³³, in sicer v letih 2017 in 2019.

Vrednotenja morajo biti skladna s skupnim pristopom vrednotenja, ki je določen s skupnim okvirom spremljanja in vrednotenja. Na ravni Evropske unije je določen seznam skupnih vprašanj za vrednotenje razvoja podeželja. V programskem obdobju 2017–2013 je seznam vključeval skupna vprašanja v zvezi s celotnim programom in skupna vprašanja, vezana na posamezno os³⁴. Za programsko obdobje 2014–2020 ta seznam vključuje vprašanja, povezana s posameznim prednostnim področjem, vprašanja, povezana z drugimi vidiki programa razvoja podeželja, in vprašanja, povezana s cilji na ravni Evropske unije³⁵. Z vrednotenjem se pridobi pregled napredka programa glede na njegove cilje s pomočjo kazalnikov rezultatov in, kjer je primerno, s pomočjo kazalnikov vpliva. Izvajalec vrednotenja mora količinsko ovrednotiti vpliv programa. K skupnim vprašanjem lahko ministrstvo doda še dodatna vprašanja po lastni presoji.

V okviru izvajanja PRP 2014–2020 je bilo v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvedenih več vrednotenj, in sicer predhodno vrednotenje, celovita presoja vplivov izvedbe PRP 2014–2020 na okolje, vrednotenje ukrepov, ki se prvič izvajajo v okviru PRP 2014–2020, ukrepov, ki se niso uspešno izvajali v okviru PRP 2007–2013, in vrednotenje doseganja ciljev PRP 2014–2020.

Evropski predpisi določajo tudi, da se morajo ključne informacije o izvajanju programa, o vsaki operaciji, izbrani za financiranje, in o zaključenih operacijah, ki so potrebne za spremljanje in vrednotenje, vključno

³² [URL: <https://program-podezelja.si/sl/spremljanje-in-vrednotenje/spremljanje-prp>], 23. 9. 2019.

³³ Kazalniki, ki jih ministrstvo mora spremljati in o njih poročati v času izvajanja PRP 2014–2020, se nanašajo na biotsko raznovrstnost, tla, stanje voda, kulturno dediščino ter na prebivalstvo in zdravje ljudi.

³⁴ *Capturing the success of your RDP: Guidelines for the ex post evaluation of 2007–2013 RDPs*, Bruselj, European Evaluation Network for Rural Development, [URL: http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/app_templates/enrd_assets/pdf/evaluation/epe_master.pdf], 23. 9. 2019.

³⁵ Gre za cilje strategije Evropa 2020 in cilje skupne kmetijske politike.

s ključnimi informacijami o vsakem upravičencu in projektu, beležiti in voditi elektronsko. Upravičenci do podpore pa se zavežejo, da bodo ministrstvu in/ali imenovanim izvajalcem vrednotenja ali drugim organom, pooblaščenim za opravljanje nalog v njihovem imenu, zagotovili vse informacije, potrebne za spremljanje in vrednotenje programa.

V Republiki Sloveniji podatke o upravičencih in projektih vodita agencija v aplikaciji e-kmetija in ministrstvo, ki vodi evidenco FADN³⁶ in evidenco izobraževanja kmetijskih gospodarstev in podjetij.

Ministrstvo je pripravilo Priročnik za spremljanje izvajanja ukrepov Programa razvoja podeželja za Republiko Slovenijo 2007–2013, ki je bil namenjen vzpostavitvi in delovanju sistema za spremljanje učinkov in rezultatov izvajanja ukrepov PRP 2007–2013. V skladu s tem priročnikom so se podatki, potrebni za spremljanje, zbirali na agenciji, ki je bila pristojna za izvajanje ukrepov programa. Agencija je bila zadolžena za zbiranje in obdelavo podatkov o izvajanju ukrepov do ravni posameznega kazalnika učinka in njemu ustreznega kazalnika vložka. Agencija je morala, ob sodelovanju organa upravljanja, vzpostaviti informacijski sistem, ki omogoča dostop do agregiranih podatkov za posamezen kazalnik učinka v vsakem trenutku. Podatke o posameznih kazalnikih je morala agencija posredovati nosilcu ukrepa ali osi oziroma osebi, pristojni za koordinacijo spremljanja in vrednotenja na ministrstvu.

V programskem obdobju 2014–2020 je ministrstvo pripravilo navodila za spremljanje, poročanje in vrednotenje³⁷. V skladu s temi navodili podatke za letno poročanje zagotavljata agencija in ministrstvo. Agencija zbira in zagotavlja podatke za finančne kazalnike, kazalnike učinka, rezultata oziroma ciljne kazalnike, razen za dopolnilne kazalnike rezultata³⁸ in kazalnike okvira uspešnosti za vse ukrepe, razen za tri ukrepe, za katere zagotavlja podatke ministrstvo.

Podatke za spremljanje kazalnikov poleg ministrstva in agencije zagotavljajo tudi:

- *Evropska komisija*: Evropska komisija posreduje podatke o kazalnikih stanja. Podatke pridobi iz več virov, kot so na primer Eurostat, Evropska komisija, Evropska agencija za okolje, Skupni raziskovalni center ter EurObserv'ER. Ministrstvo lahko te podatke po potrebi dopolni (ali spremeni) s podatki iz nacionalnih statističnih virov.
- *Statistični urad Republike Slovenije*: zagotavlja pravočasne, časovno in krajevno ter mednarodno primerljive podatke o stanjih in gibanjih na ekonomskem, demografskem, socialnem področju ter na področju okolja in naravnih virov.
- *Agencija Republike Slovenije za okolje*: zagotavlja podatkovni vir za širok spekter kmetijsko-okoljskih kazalcev.
- *Zavod Republike Slovenije za varstvo narave*: zagotavlja zbiranje podatkov o rastlinskih in živalskih vrstah ter njihovih življenjskih prostorih in ekosistemih ter spremlja biotsko raznovrstnost in stanje ohranjenosti narave.
- *Kmetijski inštitut Slovenije*: pripravlja vsakoletna poročila o stanju v kmetijstvu.

³⁶ Angl.: *Farm Accountancy Data Network*. FADN je mreža za zbiranje računovodskih podatkov o dohodkih in poslovanju kmetijskih gospodarstev. Cilj evidence FADN je zbrati računovodske podatke s kmetij za določitev dohodkov in poslovne analize kmetijskih gospodarstev.

³⁷ Navodila organa upravljanja za spremljanje, poročanje in vrednotenje Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020 z dne 3. 8. 2018.

³⁸ Izračune dopolnilnih kazalnikov rezultatov zagotovijo zunanji neodvisni izvajalci vrednotenja na podlagi podatkov iz vlog, informacij iz zaključenih operacij ter na podlagi natančno določene metodologije s strani Evropske komisije.

1.3 Predstavitev revidirancev

1.3.1 Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

V skladu z 32. členom Zakona o državni upravi³⁹ ministrstvo⁴⁰ opravlja naloge na področju kmetijstva, razvoja podeželja, prehrane, varstva rastlin, veterinarstva in zootehnike, gozdarstva, lovstva, ribištva, varnosti ter kakovosti krme in hrane oziroma živil, uporabe materialov, ki prihajajo v stik z živilom v postopkih pridelave, predelave in distribucije živil, ter varnosti in kakovosti živil oziroma hrane v gostinski dejavnosti, institucionalnih obratih prehrane in obratih za prehrano na delu.

Pri izvajanju programov razvoja podeželja iz obeh programskih obdobji ministrstvo opravlja naloge organa upravljanja, ki jih določajo evropski predpisi. Kot organ upravljanja je ministrstvo odgovorno za uspešno, učinkovito in pravilno upravljanje in izvajanje programa oziroma za upravljanje programa v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja.

V obdobju izvajanja PRP 2007–2013 je moralo ministrstvo kot organ upravljanja na področju spremljanja zlasti:

- zagotavljati sistem za beleženje in vzdrževanje statističnih podatkov o izvajanju v računalniški obliki, primerni za namene spremljanja in vrednotenja;
- zagotavljati, da so se upravičenci in ostali subjekti, ki so sodelovali pri izvajanju dejavnosti, zavedali zahtev v zvezi z dostavljanjem podatkov organu upravljanja, ter zagotavljati evidenco učinkov in rezultatov;
- zagotavljati, da je bilo vrednotenje programa izvedeno v določenih časovnih rokih in v skladu s skupnim okvirom spremljanja in vrednotenja ter da so bili njegovi rezultati predloženi ustreznim nacionalnim organom in Evropski komisiji;
- nadzornemu odboru pošiljati dokumente, potrebne za spremljanje izvajanja programa z vidika uresničevanja njegovih posebnih ciljev;
- sestavljati letna poročila o napredku in jih predložiti Evropski komisiji.

V obdobju izvajanja PRP 2014–2020 mora ministrstvo, kot organ upravljanja, na področju spremljanja zlasti:

- zagotoviti ustrezen in varen elektronski sistem za beleženje, vzdrževanje, vodenje in sporočanje statističnih podatkov v zvezi s programom in njegovim izvajanjem, potrebnih za spremljanje in vrednotenje, in zlasti podatkov, ki so potrebni za spremljanje napredka pri doseganju opredeljenih ciljev in prednostnih nalog;
- letno posredovati Evropski komisiji ustrezne podatke o kazalnikih v zvezi z operacijami, izbranimi za financiranje, vključno s podatki o kazalnikih učinka in finančnih kazalnikih;
- zagotoviti, da upravičenci in drugi organi, ki sodelujejo pri izvajanju operacij, poznajo zahteve glede predložitve podatkov organu upravljanja ter evidentiranja učinkov in rezultatov;

³⁹ Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16.

⁴⁰ Na podlagi 4. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 8/12) je Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano od 10. 2. 2012 dalje nadaljevalo z delom kot Ministrstvo za kmetijstvo in okolje z delovnimi področji Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter delom delovnega področja Ministrstva za okolje in prostor v delu, ki se nanaša na okolje. Na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 65/14) so bile naloge z delovnega področja, ki so se nanašale na okolje, z 18. 9. 2014 prenesene na Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za kmetijstvo in okolje pa je nadaljevalo z delom kot Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.

- zagotoviti odboru za spremljanje informacije in dokumente, potrebne za spremljanje izvajanja programa glede na njegove posebne cilje in prednostne naloge;
- pripraviti letno poročilo o izvajanju in ga predložiti Evropski komisiji.

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

- Marija Lukačič, ministrica za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, od 3. 12. 2004 do 29. 1. 2007, do 6. 3. 2007 opravljala tekoče posle,
- Iztok Jarc, minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, od 6. 3. 2007 do 21. 11. 2008,
- dr. Milan Pogačnik, minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, od 21. 11. 2008 do 18. 3. 2010, do 29. 3. 2010 opravljal tekoče posle,
- dr. Henrik Gjerkeš, minister brez resorja, odgovoren za lokalno samoupravo in regionalno politiko, začasno odgovoren za vodenje ministrstva, od 29. 3. do 5. 5. 2010,
- mag. Dejan Židan, minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, od 5. 5. 2010 do 10. 2. 2012,
- Franc Bogovič, minister za kmetijstvo in okolje, od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013,
- mag. Dejan Židan, minister za kmetijstvo in okolje, od 20. 3. 2013 do 8. 5. 2014, do 18. 9. 2014 opravljal tekoče posle,
- mag. Dejan Židan, minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, od 18. 9. 2014 do 20. 3. 2019, do 13. 9. 2018 opravljal tekoče posle,
- dr. Aleksandra Pivec, ministrica za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, od 13. 9. 2018 dalje.

1.3.2 Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja

Agencija je bila ustanovljena 7. 1. 1999 s sklepom o ustanovitvi agencije kot organa v sestavi ministrstva. Opravlja upravne, strokovne in razvojne naloge, ki se nanašajo na izvajanje ukrepov na področju kmetijstva, gozdarstva, živilstva in ribištva skladno s skupno kmetijsko in ribiško politiko Evropske unije, in druge naloge za izvajanje ukrepov kmetijske politike, odprave posledic naravnih in drugih nesreč v kmetijstvu ter promocije⁴¹.

Pri izvajanju PRP 2007–2013 je agencija na podlagi obveznega navodila ministrstva izvajala vse postopke od prejema vlog do izplačila za ukrepe 1., 2. in 3. osi. Za ukrepe 4. osi in ukrep tehnične pomoči pa je agencija izvajala izplačila. Navodilo ministrstva je med drugim agenciji nalagalo še:

- poročanje o stanju vlog na agenciji;
- poročanje o številu in rezultatih opravljenih kontrol na kraju samem pred izplačili na ravni javnega razpisa oziroma pri 2. osi na ravni ukrepa in podukrepov ter poročanje o znižanju odobrenih zneskov za izvajanje ukrepov;
- zagotavljanje finančnih in nefinančnih podatkov za namene poročanja;
- poročanje o ugotovitvah in korektivnih ukrepih po vsakoletnem certifikacijskem poročilu in izvedenih revizijah s strani zunanjih revizorjev.

Tudi pri izvajanju PRP 2014–2020 je ministrstvo na agencijo preneslo določene naloge, med drugim:

- prejem in obravnavo vlog ter odločanje o vlogah;
- spremljanje izvajanja operacij;

⁴¹ Drugi odstavek 10. člena Uredbe o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS, št. 35/15, 62/15, 84/16, 41/17, 53/17).

- zagotovitev elektronskega sistema za vnos vlog, prispelih na javne razpise, in spremljanje izvajanja PRP 2014–2020;
- zagotavljanje vseh potrebnih informacij za upravičence glede zahtev in obveznosti na podlagi odobrene pomoči;
- zbiranje podatkov za potrebe spremljanja in vrednotenja PRP 2014–2020;
- izvajanje kontrol in preverjanj.

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

- Franc Kebe, generalni direktor, od 2. 6. 2005 do 1. 11. 2007;
- Benedikt Jeranko, generalni direktor, od 1. 11. 2007 do 16. 11. 2018;
- mag. Miran Mihelič, v. d. generalnega direktorja, od 16. 11. 2018 do 1. 5. 2019, od 1. 5. 2019 generalni direktor.

1.4 Revizijski pristop in omejitve revizije

Zagotovila za izrek mnenja o učinkovitosti spremljanja uspešnosti projektov, ki so prejeli evropska sredstva za razvoj podeželja, smo pridobili:

- s proučevanjem pravnih in drugih podlag ter javno dostopnih podatkov s področja revizije;
- z zbiranjem, pregledom in presojo javno dostopne dokumentacije in dokumentacije, ki smo jo pridobili pri revidirancih;
- z intervjuji pri revidirancih in pisnimi vprašanji;
- s pregledom dokumentacije in vpogledom v informacijski sistem agencije (aplikacija e-kmetija) za vzorec potrjenih vlog; vloge smo izbrali naključno v okviru naslednjih ukrepov oziroma podukrepov:
 - PRP 2007–2013: ukrepi 112, 121, 122, 123, 132, 211, 214, 311,
 - PRP 2014–2020: podukrepi M04.1, M06.1, M10.1 in M13.1.

Učinkovitost spremljanja uspešnosti projektov smo presojali na podlagi sodil in ga ocenili kot učinkovito v primeru, da:

- je ministrstvo določilo, kaj je treba spremljati in meriti za ugotavljanje uspešnosti projektov;
- sta ministrstvo in agencija zagotovila ustrezno zbiranje podatkov, na podlagi katerih se spremljanje izvaja;
- sta ministrstvo in agencija preverjala kakovost zbranih podatkov (popolnost, ažurnost, točnost podatkov);
- sta ministrstvo in agencija izvajala spremljanje uspešnosti posameznih projektov.

Omejitve revizije:

- v reviziji nismo proučevali spremljanja uspešnosti projektov, ki so bili financirani iz Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za obdobje 2004–2006⁴² in iz Programa razvoja podeželja za Republiko Slovenijo 2004–2006⁴³;
- v okviru izvajanja PRP 2014–2020 nismo proučevali uspešnosti posameznih projektov, saj ti še niso zaključeni.

⁴² [URL: <http://www.eu-skladi.si/kohezija-do-2013/ostalo/operativni-programi/enotni-programski-dokument-rs-2004-2006.pdf>], 23. 9. 2019.

⁴³ Uradni list RS, št. 116/04, 45/06, 70/07, 124/07, 107/08.

2. SPREMLJANJE USPEŠNOSTI PROJEKTOV

2.1 Določitev ciljev in kazalnikov

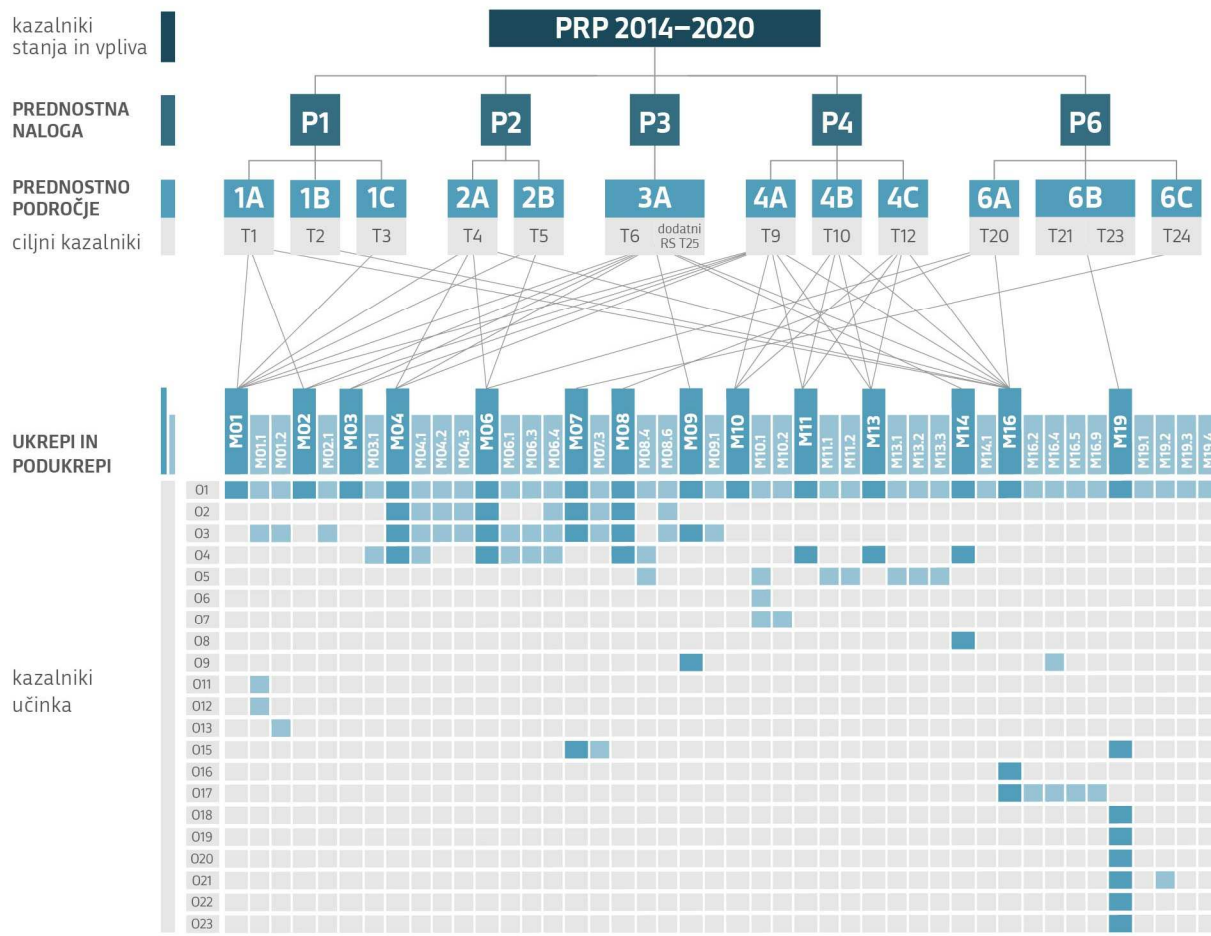
V reviziji smo preverili, ali je ministrstvo določilo, kaj bo spremljalo za namene presoje uspešnosti projektov, ki so prejeli evropska sredstva za razvoj podeželja. V tem okviru smo preverili, ali so bili pri teh projektih opredeljeni cilji in kazalniki za merjenje njihove uspešnosti, ali so bili projekti povezani s cilji in kazalniki posameznih ukrepov in ali so bili kazalniki določeni tako, da bi bilo z njimi možno izmeriti učinke in rezultate projektov. Preveritve smo opravili na vzorcu posameznih projektov, ki so prejeli pomoč iz PRP 2007–2013 ali iz PRP 2014–2020. Zanimalo nas je tudi, katere kazalnike je ministrstvo opredelilo v PRP 2014–2020.

2.1.1 Cilji in kazalniki v PRP 2014–2020

Ministrstvo je v PRP 2014–2020 opredelilo kazalnike stanja, ciljne kazalnike, kazalnike učinka ter določilo kazalnike, ki so vključeni v okvir uspešnosti. Kazalnike je moralo izbrati iz nabora vnaprej določenih kazalnikov iz skupnega okvira spremljanja in vrednotenja in pri tem za vsak kazalnik upoštevati metodologijo, ki jo je določila Evropska komisija. Ministrstvo je v PRP 2014–2020 vključilo še nekatere dodatne kazalnike. Evropsko računsko sodišče je že ugotavljalo pomanjkljivosti glede uporabnosti kazalnikov, ki jih določa skupni okvir spremljanja in vrednotenja, kot tudi pomanjkljivosti pri dodatnih kazalnikih, ki so jih določile države članice⁴⁴. Hierarhijo kazalnikov in ciljev PRP 2014–2020 prikazujemo na sliki 3.

⁴⁴ V Posebnem poročilu št. 16: Načrtovanje programov razvoja podeželja: manj zapletenosti in več osredotočenosti na potrebne rezultate, 2017, [URL: <https://www.eca.europa.eu/sl/Pages/DocItem.aspx?did=43179>], 23. 9. 2019, je Evropsko računsko sodišče ugotovilo, da večina kazalnikov rezultatov, ki jih zahteva skupni okvir spremljanja in vrednotenja, ne ustreza opredelitvi kazalnika rezultatov, temveč so to večinoma kazalniki učinkov, izraženi v odstotkih, in bodo le malo pripomogli k odgovorom na skupna vprašanja za vrednotenje. Poleg tega je ugotovilo še, da tudi večina dodatnih kazalnikov, ki so jih dodale države članice, ni ustrezala opredelitvi kazalnikov rezultatov in ne bo pomenila boljše osnove za oceno takojšnjih učinkov programa na neposredne upravičence.

Slika 3: Cilji in kazalniki PRP 2014–2020



Opomba: seznam in nazivi kazalnikov so navedeni v prilogi 1.

Kazalniki stanja kažejo stanje in splošen okvir v Republiki Sloveniji, v katerem se izvaja skupna kmetijska politika. Ti kazalniki služijo tudi kot okvir za interpretacijo kazalnikov vplivov, rezultatov in učinkov. Na ravni Evropske unije je opredeljenih 45 kazalnikov stanja, ki so razdeljeni v sklop socialno-ekonomskih kazalnikov, sklop kazalnikov sektorja kmetijstvo ter sklop okoljskih in podnebnih kazalnikov. V okviru kazalnikov stanja je določenih 13 kazalnikov, ki so obenem kazalniki vpliva skupne kmetijske politike. Podatke za kazalnike stanja zagotavlja Evropska komisija in jih tudi sproti posodablja. Za tiste kazalnike, za katere Evropska komisija ne zagotavlja podatka na regionalni ravni, organi upravljanja pridobijo podatek iz lastnih nacionalnih in regionalnih virov. Za Republiko Slovenijo so podatki na voljo na ravni celotne države in na ravni vzhodne in zahodne kohezijske regije. S predhodnim vrednotenjem PRP 2014–2020⁴⁵ je bilo ugotovljeno, da organ upravljanja uporablja zanesljive vire podatkov za kazalnike in da pri pregledu vrednosti kazalnikov niso bili odkriti pomembnejši napačni izračuni. Ugotovljeno je bilo še, da bo ta sklop kazalnikov glede na značilnosti slovenskega kmetijstva verjetno omogočil zanesljivo in popolno sliko konteksta PRP 2014–2020 in ga bo mogoče uspešno uporabljati za aktivnosti spremljanja in vrednotenja.

⁴⁵ Predhodno vrednotenje Programa razvoja podeželja za Slovenijo 2014–2020, končno posodobljeno poročilo z dne 23. 5. 2014.

2.1.1.a Ugotovili smo, da pri kazalnikih stanja ni navedenih ciljnih vrednosti po zaključku programa oziroma na določen datum, zaradi česar ni jasno, kakšne so želene spremembe oziroma ciljne vrednosti posameznih kazalnikov in katerega leta naj bi bile dosežene. Ministrstvo je pojasnilo, da je bil PRP 2014–2020 pripravljen v skladu z zahtevami Evropske komisije, da gre za poenoten dokument, ki velja za vse države članice, in da za razliko od PRP 2007–2013 pri kazalnikih stanja ciljne vrednosti niso bile predvidene. Ministrstvo nekatere kazalnike stanja, na primer ohranitev kmetijskih površin, povprečna velikost kmetije, faktorski dohodek na polnovredno delovno moč, spremlja na ravni državnega proračuna. Za te kazalnike je opredeljena tudi ciljna vrednost do leta 2020 oziroma 2021.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj prouči, ali so med kazalniki, ki so v skupnem okviru spremljanja in vrednotenja opredeljeni kot kazalniki stanja in so vezani na kmetijski sektor, še kateri kazalniki, za katere bi bilo z vidika vodenja politike razvoja podeželja in kmetijske politike smiselno, da se zanje neodvisno od izvajanja PRP 2014–2020 določi ciljna vrednost, ki se tudi časovno opredeli.

2.1.1.b Pri nekaterih kazalnikih stanja so navedene vrednosti iz več let nazaj⁴⁶. Ministrstvo je pojasnilo, da so bili pri pripravi PRP 2014–2020 uporabljeni najažurnejši podatki, ki so bili na voljo, da Evropska komisija kazalnike posodablja, vendar pa vsi kazalniki niso posodobljeni na letni ravni. Ocenjujemo, da kazalniki, ki temeljijo na starih podatkih, ne odražajo dovolj natančno trenutnega stanja, da bi bili lahko uporabni pri oblikovanju ukrepov.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je v letu 2019 zagotovilo posodobitev vrednosti kazalnikov stanja v okviru vrednotenja izvajanja PRP 2014–2020⁴⁷.

2.1.1.c V PRP 2014–2020 je za vsako prednostno področje določen en ali več ciljnih kazalnikov⁴⁸. Ministrstvo je v PRP 2014–2020 za prednostno področje 3A vključilo en dodatni ciljni kazalnik, ki je metodološko primerljiv z ostalimi ciljnim kazalniki, ki so opredeljeni za posamezna prednostna področja PRP 2014–2020 in jih je opredelila ter potrdila Evropska komisija⁴⁹. Za vsak ciljni kazalnik je ministrstvo določilo ciljno vrednost za leto 2023. Ministrstvo je pojasnilo, da so bile vrednosti ciljnih kazalnikov PRP 2014–2020 določene v največji možni meri na podlagi izkušenj iz PRP 2007–2013. Pri uporabi izkušenj iz preteklega programskega obdobja se je ministrstvo soočalo z omejitvijo, ki izhaja iz evropskih

⁴⁶ Na primer pri kazalnikih pokrovnosti tal so navedene vrednosti iz leta 2006 in pri kazalnikih intenzivnosti kmetovanja vrednosti iz leta 2007. Kazalniki pokrovnosti tal so na primer delež kmetijskih zemljišč, delež naravnega travinja, delež gozdarskih zemljišč. Kazalniki intenzivnosti kmetovanja so nizka intenzivnost, srednja intenzivnost, visoka intenzivnost in pašniki.

⁴⁷ Gre za vrednotenje Presoja dosežkov in vplivov Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020 v letu 2019, ki je sestavni del razširjenega Letnega poročila o izvajanju PRP 2014–2020 in ga je morala Slovenija posredovati Evropski komisiji do 30. 6. 2019.

⁴⁸ Namen ciljnih kazalnikov je izmeriti učinek izvajanja programa razvoja podeželja na določeno prednostno področje. Vsi ciljni kazalniki, ki jih določa skupni okvir spremljanja in vrednotenja v Prilogi IV uredbe 808/2014, so hkrati kazalniki rezultata, ki so določeni v isti prilogi.

⁴⁹ Gre za kazalnik (T25) odstotek živilskopredelovalnih podjetij s podporo programa za razvoj podeželja za naložbe v predelavo/trženje in/ali razvoj kmetijskih proizvodov (%).

pravil izvajanja programov. V času priprave novega programa se namreč izvajanje starega programa še ni zaključilo. Tako ministrstvo pri pripravi PRP 2014–2020 še ni moglo uporabiti ugotovitev naknadnega vrednotenja PRP 2007–2013. Uporabilo je lahko le informacije na podlagi vmesnega in sprotne vrednotenja, ki so bila pravočasno zaključena. Ministrstvo je kazalnike obrazložilo v dokumentu *Obrazložitev kazalnikov iz načrta kazalnikov PRP 2014–2020*.

2.1.1.d Kazalniki učinka, ki so vključeni v PRP 2014–2020, prav tako izhajajo iz kazalnikov skupnega okvira za spremljanje in vrednotenje, ministrstvo pa je določilo tudi tri dodatne kazalnike učinka⁵⁰. Kazalniki učinka so opredeljeni za posamezne ukrepe in podukrepe. Pri vseh ukrepih in podukrepih je kot kazalnik učinka s skupnim okvirom spremljanja in vrednotenja določen tudi kazalnik skupni javni izdatki, za katerega ocenjujemo, da ne kaže, ali in v kolikšni meri so doseženi zastavljeni vsebinski cilji, ampak samo, koliko sredstev je bilo izplačanih upravičencem.

2.1.1.e Okvir uspešnosti PRP 2014–2020 vključuje finančne kazalnike s seznama kazalnikov za okvir uspešnosti, ki ga določa uredba, in dodatne alternativne kazalnike. Ministrstvo je naročilo preveritev kazalnikov z vrednotenjem⁵¹, utemeljitev postavljenih kazalnikov pa navedlo v PRP 2014–2020. V tabeli 4 prikazujemo kazalnike okvira uspešnosti.

⁵⁰ Površina gozdov, kjer so bila opravljena dela odprave škode in obnove (M08, P4), število udeležencev usposabljanj iz vsebin podnebnih sprememb (M01, P4), število upravičencev, deležnih svetovanja iz vsebin podnebnih sprememb (M02, P4) (PRP 2014–2020, tabela 11.5).

⁵¹ Izdelava sprotne vrednotenja programa razvoja podeželja 2007–2013 v letu 2014, Kmetijski inštitut Slovenije, 2015, [URL: https://program-podezelja.si/images/SPLETNA_STRAN_PRP_NOVA/2_PRP_2007-2013/2_4_Spremljanje_in_vrednotenje/Vrednotenje/Sprotno_vrednotenje_2014_-_sklop_3.pdf], 23. 9. 2019.

Tabela 4: Kazalniki okvira uspešnosti PRP 2014–2020

Prednostna naloga	Kazalnik	Vrednost mejnika za leto 2018	Dosežena vrednost konec leta 2017	Realizacija mejnika v odstotkih
2	Skupni javni izdatki, v evrih	33.543.280	32.262.915	96,2
2	Število kmetijskih gospodarstev s podporo programa za razvoj podeželja za naložbe v prestrukturiranje ali posodabljanje (2A)	414	281	67,9
2	Število odobrenih operacij za zagon dejavnosti za razvoj majhnih kmetij (2A)	2.000	0	0
3	Skupni javni izdatki, v evrih	25.031.797	13.364.018	53,4
3	Število podprtih operacij v predelavo in trženje in/ali razvoj kmetijskih proizvodov (3A)	64,6	44	68,1
4	Skupni javni izdatki, v evrih	229.286.372	229.775.155	100,2
4	Kmetijske površine, podprte v okviru ukrepa M11 (4ABC), v hektarih	41.250	41.397	100,4
4	Kmetijske površine, podprte v okviru ukrepa M13 (4ABC), v hektarih	329.800	332.657	100,9
6	Skupni javni izdatki, v evrih	21.998.933	5.295.539	24,1
6	Prebivalstvo, vključeno v LAS	1.350.000	1.420.504	105,2
6	Število podprtih operacij v okviru naložb v gozdarske tehnologije ter predelavo, mobilizacijo in trženje gozdnih proizvodov (6A)	79,8	140	175,4

Vira: PRP 2014–2020, priloga Letnega poročila PRP 2014–2020 za leto 2017.

Iz tabele 4 je razvidno, da je bil pri petih kazalnikih mejnik, to je načrtovana vrednost kazalnika ob koncu leta 2018, presežen že konec leta 2017. Po podatkih ministrstva so bili do konca leta 2018, to je po koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, doseženi mejniki pri vseh kazalnikih, razen pri kazalniku skupni javni izdatki pri šesti prednostni nalogi. Pri tem kazalniku je dosežena vrednost konec leta 2018 znašala 62 odstotkov mejnika. Po podatkih ministrstva iz julija 2019⁵² naj bi bili mejniki na vseh prednostnih nalogah doseženi in s tem sproščena sredstva rezerve za uspešnost⁵³.

⁵² [URL: <https://www.program-podezelja.si/sl/136-infoteka/nove-novice/1039-31-7-2019-slovenija-je-dosegla-mejnike-na-vseh-prednostnih-nalogah-programa-razvoja-podezelja-2014-2020>], 23. 9. 2019.

⁵³ Pri oceni doseganja vrednosti finančnih kazalnikov Evropska komisija upošteva tudi izplačila za izdatke upravičencev v letu 2018, ki pa niso bila izvedena v letu 2018 in za katere so Evropski komisiji posredovani zahtevki za plačilo pred oddajo letnega poročila v letu 2019.

2.1.2 Cilji in kazalniki pri projektih

Pri izbranih ukrepih smo preverili, ali so bili na ravni projektov⁵⁴ določeni cilji, ali so bili zanje opredeljeni kazalniki in ali obstaja vsebinska povezava teh ciljev in kazalnikov s cilji in nameni ukrepov.

Ukrepe, ki smo jih proučevali, smo za potrebe revizije razdelili v dve skupini:

- ukrepi z izravnalnimi in kmetijsko-okoljskimi plačili⁵⁵ (211, 214, M10.1, M13.1), pri katerih so prijavitelji uveljavljali plačilo na hektar ali na glave velike živine; plačilo je bilo letne narave, prijavitelj je moral oddati zbirno vlogo na agencijo vsako leto;
- naložbeni ukrepi (112, 121, 122, 123, 132, 311, M04.1, M06.1), pri katerih so prijavitelji oddali vlogo na javni razpis in pridobili sredstva za izvedbo naložb.

2.1.2.1 Ukrepi z izravnalnimi in kmetijsko-okoljskimi plačili

Namen kmetijsko-okoljskih plačil je spodbujanje nadstandardnih sonaravnih kmetijskih praks, ki so usmerjene v ohranjanje biotske raznovrstnosti in krajine, varovanje voda in tal pred negativnimi vplivi kmetovanja ter blaženje in prilagajanje kmetovanja podnebnim spremembam. Namen plačil območjem z naravnimi ali drugimi posebnimi omejitvami (izravnalna plačila) pa je ohranitev in nadaljnja obdelanost kmetijskih zemljišč na območjih z naravnimi ali drugimi posebnimi omejitvami⁵⁶. Tako kmetijsko-okoljska plačila kot tudi izravnalna plačila predstavljajo nadomestilo za izpad dohodka zaradi manjše pridelave. Obe vrsti plačil potekata v obeh programskih obdobjih.

2.1.2.1.a Prijavitelj je moral v zbirni vlogi navesti število glav velike živine oziroma obseg površine, na kateri bo izvajal posamezen kmetijsko-okoljski ukrep oziroma uveljavljal izravnalno plačilo. Te vrednosti so zanj predstavljale hkrati cilje, kazalnike in obveznosti, ki jih je moral izpolnjevati določeno obdobje od prejema prvega izravnalnega plačila oziroma od vstopa v kmetijsko-okoljski ukrep. Agencija pa na podlagi teh vrednosti ugotavlja, ali prijavitelj izvaja ukrep v načrtovanem obsegu⁵⁷.

2.1.2.1.b Kazalniki, ki so bili določeni v PRP 2007–2013 za ukrep 214, so vključevali kazalnike, vezane na obseg površin, na katerih se izvajajo podukrepi kmetijsko-okoljskih plačil⁵⁸, in na število vključenih

⁵⁴ Gre za posamezno vlogo upravičenca, ki je lahko vloga na javni razpis ali zbirna vloga.

⁵⁵ Izraz kmetijsko-okoljska plačila v reviziji uporabljamo tudi za kmetijsko-okoljska-podnebna plačila v okviru PRP 2014–2020.

⁵⁶ V okviru PRP 2014–2020 gre za izplačila nadomestil v gorskih območjih, v drugih območjih, ki imajo pomembne naravne omejitve, in plačila za druga območja s posebnimi omejitvami. V okviru PRP 2007–2013 je šlo za plačila zaradi omejenih možnosti na gorskih območjih in za plačila na območjih z omejenimi možnostmi, ki niso gorska.

⁵⁷ Pri kmetijsko-okoljskih ukrepih pravila dopuščajo, da se površina, na kateri se izvaja ukrep, povečuje ali zmanjšuje, vendar je določena meja, znotraj katere se prijavitelju obveznosti ne spremenijo. V primeru povečanja površin za več kot 2 ha oziroma 20 odstotkov se obveznosti določijo na novo in z letom, za katero se uveljavlja kmetijsko-okoljsko plačilo, ponovno začne teči 5-letni rok za izvajanje obveznosti ukrepa, v primeru zmanjšanja za več kot 10 odstotkov pa mora upravičenec vrniti znesek, ki ustreza vsoti neupravičenih delov že izplačanih plačil.

⁵⁸ Na primer delež površin, vključenih v podukrep ekološko kmetovanje glede na kmetijska zemljišča v uporabi, območje uspešnega upravljanja z zemljišči, ki prispeva k biotski raznovrstnosti in kmetovanju/gozdarstvu višje naravne vrednosti, kakovosti vode, blaženju podnebnih sprememb, kakovosti tal, preprečevanju marginalizacije in zaraščanja zemljišč.

kmetijskih gospodarstev⁵⁹. V PRP 2014–2020 so načrtovani kazalniki kmetijsko-okoljskih plačil vezani na obseg javnih izdatkov in na obseg površin, na katerih se izvajajo kmetijsko-okoljska plačila⁶⁰. Podatke za te kazalnike agencija pridobi na podlagi vlog prijaviteljev. Na podlagi teh kazalnikov agencija in ministrstvo spremljata obseg izvajanja kmetijsko-okoljskih ukrepov, ne morejo pa se z njimi ugotavljati neposredni učinki, ki jih imajo ti ukrepi na okolje. Po pojasnilih ministrstva so podatki na podlagi zbirnih vlog na voljo izvajalcem vrednotenj, ki morajo za PRP 2014–2020 ugotavljati učinke kmetijsko-okoljskih plačil na okolje.

2.1.2.1.c Kazalniki, s katerimi se ugotavljajo učinki programa razvoja podeželja na okolje, so določeni v PRP 2014–2020 med kazalniki stanja (vpliva) in v okoljskem poročilu. Ministrstvo mora izvesti vrednotenje kazalnikov okoljskega poročila vsaj v letih 2017 in 2019. Spremembe vrednosti kazalnikov stanja in kazalnikov okoljskega poročila so odraz delovanja vseh ukrepov skupne kmetijske politike in tudi drugih politik in ne samo ukrepov programa razvoja podeželja. Ministrstvo je pojasnilo, da bo izračun neto vpliva PRP 2014–2020 na okolje naloga vrednotenja v letu 2019. Izvajalec vrednotenja naj bi v končnem poročilu ločil vplive drugih dejavnikov od vplivov PRP 2014–2020 in podal neto vplive PRP 2014–2020.

2.1.2.2 Naložbeni ukrepi

2.1.2.2.a Ugotovili smo, da so bile pri posameznih ukrepih in javnih razpisih zahteve glede navedbe ciljev in kazalnikov v vlogah različne, odvisno od vsebine in namena ukrepa. Pri pregledu dokumentacije za izbrane enote iz vzorca smo ugotovili, da so prijavitelji cilje naložb navajali v vlogah skladno z zahtevami v prijavnih obrazcih. Prijavitelji so v vlogah navajali cilje in z njimi povezane kazalnike, ki so prikazovali, kaj bo prijavitelj naredil s prejetimi sredstvi, in tudi cilje in kazalnike, ki so prikazovali spremembe, ki naj bi zaradi naložbe nastale pri prijavitelju, oziroma koristi, ki naj bi jih imel od izvedene naložbe. V prijavnih obrazcih⁶¹ so bili ti cilji opredeljeni kot fizični cilji ter ekonomski in socialni cilji. Fizični cilji, ki so jih predvidevali prijavni obrazci, so bili med ukrepi različni in so predvidevali vnos različnih kazalnikov⁶². Med ekonomskimi cilji so morali prijavitelji navajati podatke, vezane na prihodke⁶³, in podatek o bruto dodani vrednosti (v nadaljevanju: BDV). Pri nekaterih ukrepih so bili določeni še dodatni kazalniki, na primer neto dobiček ali izguba. Prijavitelji so morali v vlogah navesti tudi podatke o obsegu delovne sile (o polnovredni delovni moči oziroma o številu zaposlenih).

⁵⁹ Na primer število kmetijskih gospodarstev, ki prejemajo podporo, število prevzetih obveznosti v okviru kmetijsko-okoljskih plačil.

⁶⁰ Ciljni kazalniki T9, T10 in T12 prikazujejo odstotek kmetijskih zemljišč, kazalnika učinka pri ukrepu pa sta skupna površina (O5) in skupni javni izdatki (O1).

⁶¹ Pri ukrepu 112 – Mladi prevzemniki prijavni obrazec ni predvideval vnosa navedenih ciljev, prijavitelj je moral predložiti poslovni načrt.

⁶² Med njimi so bili v prijavnih obrazcih predvideni na primer (pri ukrepih 121, M04.1) podatki o obsegu kmetijskih zemljišč v dejanski rabi vlagatelja, o staležu živali, o zgradbah, kmetijski mehanizaciji in strojni opreми, trajnih nasadih, hmeljiščih in namakalnih sistemih; pri ukrepu 123 podatki o količini proizvodov, ki so povezani z naložbo po izvedbi naložbe, pri ukrepu 311 so bili kazalniki različni za posamezne dopolnilne dejavnosti, pri ukrepu 132 podatki o povprečni letni proizvodnji in prodani količini kmetijskega proizvoda iz sheme kakovosti.

⁶³ Na primer podatek o skupnih prihodkih iz poslovanja, pri ukrepu 132 o prihodku od prodaje prevladujočega kmetijskega proizvoda, pri ukrepu 122 o prihodkih iz gozdne in lesne proizvodnje, pri ukrepu 133 o čistih prihodkih iz nekmetske dejavnosti, pri ukrepu 123 o prodajni ceni in prihodkih od prodaje tega kmetijskega proizvoda iz sheme kakovosti.

2.1.2.2.b Dodatni cilji, ki so jih za svojo naložbo individualno določili upravičenci, so bili v vlogah večinoma navedeni v utemeljitvah naložbe. Ugotovili smo, da je ministrstvo v razpisnih dokumentacijah pri izvajanju PRP 2007–2013 različno podrobno določilo, kako naj prijavitelj v vlogi utemelji naložbo. Upravičenci so tako naložbe različno podrobno utemeljevali, razlike so bile med ukrepi, pa tudi znotraj posameznega ukrepa. Nekateri so navedli, kakšne koristi imajo naložbe neposredno zanje, pri čemer so te koristi navedli opisno⁶⁴, nekateri so cilje naložbe določili merljivo⁶⁵. Nekateri upravičenci pa so navajali splošne cilje in koristi naložb in v manjši meri koristi, ki jih imajo naložbe zanje, kar prikazujemo z naslednjima primeroma.

Primer 1: Upravičenci so v vlogah navedli na primer, da predvidene naložbe pomenijo motivacijo za nadaljnji razvoj kmetije in s tem ustvarjanje primerne dohodka, da bodo imele naložbe pozitiven vpliv na obdelanost kmetijskih zemljišč v okolici, da bodo na kmetijskem gospodarstvu izvedene nadaljnje naložbe, da se bo predelava posodobila, da se bodo izboljšali delovni pogoji, da se bodo povečale proizvodne zmogljivosti, zmanjšali stroški pri pridelavi in s tem izboljšala ekonomičnost pridelave.

Primer 2: Upravičenec je v svoji vlogi za namen povečanja gospodarske vrednosti gozdov navedel:

- ekonomske cilje naložbe: povečanje proizvodnih kapacitet, zmanjšanje stroškov na enoto, povečanje konkurenčnosti, izboljšanje položaja na trgu storitev;
- varnostne cilje: stroji omogočajo izboljšanje varnosti pri delu in hitrejšo izvedbo zelo nevarnih sanacij od ujm poškodovanih sestojev;
- ekološke cilje: večja učinkovitost omogoča bolj uspešno preprečevanje širjenja podlubnikov v primeru ujm.

Upravičenec je navedel še, da je pomemben tudi zaposlitveni vidik, saj je na trgu dela sekače težko dobiti. Delo s stroji za strojno sečnjo je intelektualno bolj zahtevno, bolj pestro, z več potrebnega znanja in zato bolje plačano, hkrati pa zahteva manj fizičnega napora. Mladi se za tovrstno delo raje odločajo kot za delo z motorno žago. Upravičenec je navedel še, da bo na račun strojne sečnje povečal proizvodnjo za približno 14.000 m³.

Drugi upravičenec pri istem ukrepu je kot cilje naložbe navedel, da bo z naložbo povečal proizvodnjo in varnost pri delu in da bo uvedel proizvodno izboljšavo.

Ocenjujemo, da navajanje zgolj splošnih ciljev, ki jih prinaša naložba, v vlogah ni potrebno, saj so to prednosti, zaradi katerih ministrstvo tovrstne naložbe podpira (več o zbiranju podatkov od upravičencev za potrebe spremljanja uspešnosti projektov v točki 2.4 tega poročila).

2.1.2.2.c Ugotovili smo, da morajo upravičenci v novem programskem obdobju naložbo bolj povezati z vnaprej določenimi razvojnimi cilji kot v obdobju 2007–2013, iz poslovnih načrtov pa mora biti razviden tudi prispevek naložbe k horizontalnim ciljem⁶⁶, kar v nadaljevanju prikazujemo na primeru ukrepa za mlade kmete.

⁶⁴ Na primer znižanje stroškov vzdrževanja, zmanjšanje števila ur zastojev na oddelku, zagotavljanje konstantne kakovosti, možnost nakupa vseh letnih potrebnih surovin v optimalnem času.

⁶⁵ Na primer, predvideva se zaposlitev treh oseb v začetni fazi.

⁶⁶ Horizontalni cilji so inovacije, varstvo okolja in blažitev podnebnih sprememb.

V PRP 2007–2013 so morali mladi prevzemniki kmetij v vlogah navesti naložbe, ki jih nameravajo izvesti v obdobju 5 let po prevzemu, in jih utemeljiti. Med programskim obdobjem je ministrstvo pripravilo seznam upravičenih stroškov za posamezno vrsto naložbe kot prilogo k javnim razpisom. Upravičeni stroški, ki jih je na podlagi tega seznama upravičenec navedel v vlogi, so zanj predstavljali načrt razvoja kmetijske dejavnosti, posamezen upravičen strošek pa posamezno naložbo. Za vsako naložbo oziroma upravičen strošek je upravičenec navedel količino enot in načrtovano vrednost.

V programskem obdobju 2014–2020 je ministrstvo določilo še nabor mejnikov⁶⁷ in razvojnih ciljev, prijavitelj pa je moral v poslovnem načrtu opredeliti, kateri od teh mejnikov in ciljev so ključni za razvoj kmetijskega gospodarstva. Mejnike in cilje mora prijavitelj izpolniti najkasneje v 36 mesecih po izdani odločbi o pravici do sredstev. Navedene naložbe oziroma upravičeni stroški v vlogi, v novem obdobju pa tudi navedeni mejniki in razvojni cilji v poslovnem načrtu mladega prevzemnika, so podlaga za ugotavljanje izpolnjevanja poslovnega načrta. V novem obdobju morajo vlagatelji v prijavnem obrazcu opredeliti tudi prispevek projekta k horizontalnim ciljem (okolju, inovacijam in podnebnim spremembam) in navesti utemeljitev.

2.1.2.2.d Prijavitelji so morali pri fizičnih in ekonomskih ciljih, ki so jih navajali v vlogah, navesti podatke za stanje pred naložbo in načrtovano stanje po naložbi. Pri tem smo ugotovili, da pri vseh ukrepih oziroma javnih razpisih pri izvajanju PRP 2007–2013 ni bilo jasno določeno, na kateri trenutek se nanašajo podatki za stanje po naložbi. Pri fizičnih ciljih je bilo na primer pri posameznih javnih razpisih navedeno, da se podatki za stanje po naložbi nanašajo na načrtovano stanje, ko vlagatelj predloži zadnji zahtevek za plačilo, pri drugih javnih razpisih ta trenutek ni bil opredeljen, pri nekaterih javnih razpisih pa so bile navedbe celo različne, in sicer kot načrtovano stanje v prvem letu po zaključku naložbe ali pa v prvem koledarskem letu po zaključku naložbe ali samo načrtovano stanje. Tudi pri pregledu podatkov, ki se nanašajo na ekonomske cilje in zaposlenost, smo ugotovili, da je bilo v javnih razpisih med ukrepi različno opredeljeno, na kateri trenutek se nanaša podatek ob zaključku naložbe.

Pri pregledu vlog iz programskega obdobja PRP 2014–2020 pa smo ugotovili, da je bil pri vnosu podatkov o fizičnih in ekonomskih ciljih v javnih razpisih bolj jasno kot v prejšnjem programskem obdobju določen trenutek, na katerega se nanaša podatek, ki ga mora upravičenec navesti.

Ukrep ministrstva

S spremembo investicijske uredbe⁶⁸ pa je bilo decembra 2018 natančneje določeno tudi, kaj se pri naložbenih podukrepih⁶⁹ in pripadajočih operacijah šteje kot zaključek naložbe.

⁶⁷ Vzpostavitev knjigovodstva, zaposlitev, vzpostavitev statusa aktivnega kmeta.

⁶⁸ Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o izvajanju ukrepa naložbe v osnovna sredstva in podukrepa podpora za naložbe v gozdarske tehnologije ter predelavo, mobilizacijo in trženje gozdarskih proizvodov iz Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020 (Uradni list RS, št. 82/18).

⁶⁹ Gre za podukrepe M04.1 – Podpora za naložbe v kmetijska gospodarstva, M04.2 – Podpora za naložbe v predelavo, trženje oziroma razvoj kmetijskih proizvodov, M04.3 – Podpora za naložbe v infrastrukturo, povezano z razvojem, posodabljanjem ali prilagajanjem kmetijstva in gozdarstva, in M08.6 – Podpora za naložbe v gozdarske tehnologije ter predelavo, mobilizacijo in trženje gozdarskih proizvodov.

2.1.2.2.e Pri nekaterih kazalnikih, za katere je moral upravičenec navesti načrtovano vrednost ob zaključku naložbe, smo ugotovili, da ta ob zaključku naložbe ni mogla biti dosežena. Šele z izvedbo naložbe je namreč upravičenec lahko pričel z uresničevanjem cilja in doseganjem načrtovane vrednosti kazalnika, kar prikazujemo z naslednjima primeroma.

Primer 1: Upravičenec je moral pri naložbi na področju turizma na kmetiji v vlogi navesti podatek o letnem številu prenočitev po izvedeni naložbi. Ker se je naložba nanašala na izgradnjo nočitvenih kapacitet, o tem podatku upravičenec po izvedeni naložbi ni mogel poročati oziroma je bil enak nič. Ostali upravičenci, ki so prav tako prejeli sredstva za ta namen, vendar na podlagi kasnejših javnih razpisov, so morali v vlogi navesti podatek za prvo leto oziroma prvo koledarsko leto po zaključku naložbe.

Primer 2: Upravičenec je moral v vlogi navesti količino zadevnih proizvodov naložbe po izvedbi naložbe, pri čemer se je naložba nanašala na posodobitev v podjetju že obstoječih proizvodnih linij ter na nadgradnjo z vidika avtomatizacije.

Priporočilo

Ministrstvu in agenciji priporočamo, naj od upravičenca zahtevata poročanje o vrednosti za tiste kazalnike, ki jih je do predložitve zadnjega zahtevka za izplačilo že mogoče doseči. O ostalih zahtevanih kazalnikih naj upravičenec poroča v obdobju obveznega poročanja po naložbi.

2.1.2.2.f Ugotovili smo, da je pri nekaterih javnih razpisih ministrstvo med merila za izbor vključilo merila, ki so temeljila na napovedih upravičencev⁷⁰. Ocenjujemo, da merilo, pri katerem upravičenec pridobi točke na podlagi napovedi, ni primerno, saj lahko upravičenec napove več ali manj, kot se kasneje dejansko izkaže, kar prikazujemo v spodnjem primeru. Doseganja napovedanih vrednosti agencija v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni preverjala, saj v primeru njihovega nedoseganja sankcije tudi niso bile predvidene v uredbah⁷¹.

⁷⁰ Na primer povečanje BDV glede na stanje ob predložitvi vloge, BDV na zaposlenega oziroma na polnovredno delovno moč v prvem letu poslovanja po zaključku naložbe (10 od 100 točk), načrtovani obseg skupnega prihodka iz kmetijskih dejavnosti na enoto vloženega dela po zaključku naložbe (15 od 96 točk).

⁷¹ V programskem obdobju 2014–2020 Uredba o izvajanju ukrepa naložbe v osnovna sredstva in podukrepa podpora za naložbe v gozdarske tehnologije ter predelavo, mobilizacijo in trženje gozdarskih proizvodov iz Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020 (Uradni list RS, št. 104/15, 32/16, 66/16, 14/17, 38/17 (40/17-popr.), 19/18) določa merila za ocenjevanje vlog in v katerih primerih, povezanih z merili, mora upravičenec vrniti sredstva, če je pri posameznem merilu prejel točke. Merila, pri katerih mora upravičenec izpolnjevati zahteve iz teh meril še 5 koledarskih let po zadnjem izplačilu sredstev, če je prejel točke, so vključenost v sheme kakovosti hrane oziroma pridelava vina z zaščitenim geografskim poreklom, vključenost v ukrep kmetijsko-okoljska podnebna plačila, vključenost v ukrep ekološko kmetovanje in vključenost v ukrep dobrobit živali.

Upravičenec je v postopku ocenjevanja pri merilu povečanje obsega storitev z naložbo, pri katerem se upošteva povečanje BDV, ki jo vlagatelj navede v vlogi, dosegel maksimalno število točk (30 točk), saj je v vlogi napovedal, da se bo BDV z naložbo zvišala za 119,6 odstotka, pri čemer ni bilo jasno, na kateri trenutek se ta podatek nanaša (več v točki 2.1.2.2.d tega poročila). Pri pregledu dokumentacije smo ugotovili, da v poročilu o opravljenem delu ob zaključku naložbe podatek o doseženi vrednosti BDV ni bil naveden, iz letnih poročil, ki jih je upravičenec predložil agenciji 5 let po zaključku naložbe, pa izhaja, da je dosegel načrtovano BDV iz vloge samo v prvem letu, v preostalih 4 letih pa je bila dosežena BDV nižja od načrtovane in je znašala od 44 do 76 odstotkov. To pomeni, da si je upravičenec, ki je ob prijavi močno precenil načrtovane vrednosti, zagotovil višje število točk pri ocenjevanju. Kot smo še ugotovili, doseganje ciljnih vrednosti kasneje ni imelo nobenega vpliva na znesek izplačila.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo si pri izvajanju PRP 2014–2020 prizadeva, da so vsa merila čim bolj objektivno merljiva in v celoti preverljiva. Če je na primer upravičenec napovedal, da bo z naložbo zmanjšal porabo vode za namakanje kmetijskih zemljišč, je to preverjanje izvedljivo. Podobno velja glede naložb v obnovljive vire energije. Težje pa je preverjanje finančnih učinkov podprtih naložb, ker so podatki glede finančnih učinkov naložb del uspešnosti celotnega poslovanja upravičenca in praviloma niso le posledica izvedene naložbe. Ministrstvo v takih primerih preverja izkoriščenost načrtovanih proizvodnih kapacitet.

Priporočilo

Ministrstvu in agenciji priporočamo, naj v besedila javnih razpisov vključita merila, ki bodo čim bolj objektivno merljiva in v celoti preverljiva.

2.1.2.2.g Pri pregledu naložbenih projektov iz vzorca enot smo ugotovili, da so bili projekti po vsebini povezani s cilji ukrepov. Povezani so bili tudi s cilji kmetijske politike. Šibkejšo povezanost smo zaznali pri cilju višje stopnje samooskrbe, saj nismo ugotovili, da bi imeli projekti, ki prispevajo k višji samooskrbi, večjo možnost za izbor.

Pojasnilo ministrstva

V okviru meril za izbor vlog iz naslova izvajanja podukrepa M04.2 ministrstvo dodeli do 20 odstotkov možnih točk za naložbe, ki se nanašajo na proizvode z nižjo stopnjo samooskrbe (prednostni sektorji predelave ali trženje kmetijskih proizvodov: sadje, zelenjava, žita in prašičje meso) z namenom, da se poveča stopnja samooskrbe v teh sektorjih.

2.1.2.2.h Ciljev naložb in kazalnikov agencija praviloma ni vključevala v odločbe, ki jih je izdala upravičencem. V nekaterih primerih je bilo v odločbi navedeno samo, da se stranka zavezuje, da bo opravljala kmetijsko dejavnost v skladu s poslovnim načrtom, v nekaterih odločbah pa so bila navedena odobrena sredstva po upravičenih stroških. Razvojni cilji so bili navedeni samo v odločbah pri ukrepu za mlade kmete v programskem obdobju 2014–2020. Pri tem pa za te cilje niso bile navedene ciljne vrednosti, ki si jih je upravičenec zastavil v vlogi.

2.1.2.2.i Ugotovili smo, da je pri izpolnjevanju prijavnih obrazcev in pri poročanju predvideno, da upravičenci pri ekonomskih ciljih navajajo podatke, ki se nanašajo na njihovo celotno poslovanje. Ti podatki ne odražajo zgolj sprememb zaradi podpore iz programa razvoja podeželja, saj nanje vplivajo tudi drugi vidiki poslovanja upravičenca in zunanji dejavniki. Zato ocenjujemo, da s temi kazalniki ministrstvo lahko spremlja in ugotavlja uspešnost celotnega poslovanja upravičenca, vendar pa lahko le v omejenem obsegu ugotovi, koliko je k temu pripomogla finančna podpora iz programa razvoja podeželja (več o spremljanju uspešnosti projektov v točki 2.4 tega poročila).

2.2 Poročanje in zbiranje podatkov

V reviziji smo preverili, ali sta ministrstvo in agencija zavezala upravičence k rednemu poročanju o doseženih ciljih in kazalnikih projektov, ali so bili določeni ukrepi za primere, ko upravičenci niso poročali, in ali so se ti ukrepi tudi izvajali. Zanimalo nas je tudi, ali sta ministrstvo in agencija spremljala, kateri upravičenci niso oddali letnega poročila, pa bi ga morali, in ali sta ministrstvo oziroma agencija zagotovila upravičencem podporo pri poročanju.

2.2.1 Določitev obveznosti poročanja v uredbah

V obdobju izvajanja PRP 2007–2013 je iz evropskih uredb 1698/2005 in 1974/2006 izhajalo, da mora ministrstvo zagotoviti, da se upravičenci zavedajo zahtev v zvezi z dostavljanjem podatkov ministrstvu ter zahtev v zvezi z evidenco učinkov in rezultatov. Podrobnejša določila o obveznostih upravičencev glede poročanja (kdaj, kako in komu morajo upravičenci sredstev poročati o izvajanju projektov) pa v uredbah niso bila določena. Poročanje na ravni ukrepov PRP 2007–2013 je bilo določeno posebej za ukrepe, ki so se izvajali v okviru 2. osi in posebej za ukrepe, ki so se izvajali v okviru 1., 3. in 4. osi. Praviloma je veljalo⁷², da so morali upravičenci o izvajanju aktivnosti agenciji poročati med izvajanjem projekta ob predložitvi zahtevkov za izplačilo, svoja poročila pa so morali oddajati še 5 let po zadnjem izplačilu sredstev.

2.2.1.a V reviziji smo ugotovili:

- V obdobju izvajanja PRP 2007–2013 so bile za ukrepe 1., 3. in 4. osi sprejete tri različne uredbe, in sicer je vsaka uredba veljala v posameznem časovnem obdobju, pri čemer se je vsaka od njih večkrat spremenila. Uredbe so se večkrat spremenile tudi v delu, ki je določal obveznosti upravičencev glede poročanja. Te so bile opredeljene tako v skupnih določbah, ki so veljale za vse ukrepe teh osi, kot tudi v določbah, ki so urejale izvajanje posameznega ukrepa. Spremembe določil glede poročanja prikazujemo na primeru enega ukrepa.

S prvo uredbo je bilo določeno⁷³, da mora upravičenec na zahtevo agencije poročati še 5 let od zadnjega izplačila. Od 22. 5. 2010 dalje je bilo z naslednjo uredbo določeno, da mora upravičenec poročati še 5 let od zadnjega izplačila sredstev, če tako določa javni razpis. Prvo poročilo je moral upravičenec poslati na agencijo do 31. 3. naslednjega koledarskega leta od leta izplačila⁷⁴. Od 16. 4. 2011 pa je na podlagi tretje uredbe veljalo⁷⁵, da mora upravičenec o izpolnjenih pogojih poročati agenciji še 5 let po izplačilu sredstev. Prvo poročilo je končni upravičenec moral poslati za naslednje leto po izplačilu sredstev, in sicer do 31. 3. tekočega leta za preteklo leto (več o pomenu določb in nejasnosti zapisa v uredbi ter vplivu na poročanje upravičencev v točki 2.2.3.2.e tega poročila).

⁷² Izjeme so navedene v točkah 2.2.2.b in 2.2.3.2.b tega poročila.

⁷³ 89. člen uredbe o ukrepih 1., 3. in 4. osi Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013 (Uradni list RS, št. 73/08, 17/09, 38/14).

⁷⁴ 101. člen uredbe o ukrepih 1., 3. in 4. osi Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013 v letih 2010–2013 (Uradni list RS, št. 40/10, 85/10, 38/14).

⁷⁵ 31. člen uredbe o ukrepih 1., 3. in 4. osi Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013 v letih 2011–2013 (Uradni list RS, št. 28/11 (37/11-popr.), 103/11, 87/12, 63/13, 38/14, 46/15, 62/15).

- Tudi za izvajanje ukrepov 2. osi so bile sprejete različne uredbe⁷⁶, ki so se večkrat spremenile. V delu, ki se nanaša na poročanje, pa je ves čas veljalo, da obveznost izvajanja ukrepov kmetijsko-okoljskih in izravnalnih plačil traja 5 let in da mora upravičenec vsako leto vložiti na agencijo zbirno vlogo, s katero je izkazal izpolnjevanje svojih obveznosti.

2.2.1.b V programskem obdobju 2014–2020 je poročanje prav tako urejeno v več uredbah. Iz uredb 1305/2013 in 808/2014 izhaja, da morajo upravičenci ministrstvu zagotoviti vse informacije, potrebne za omogočanje spremljanja in vrednotenja programa, zlasti kar zadeva izpolnjevanje opredeljenih ciljev in prednostnih nalog. Ministrstvo pa mora zagotoviti, da upravičenci, ki sodelujejo pri izvajanju operacij, poznajo zahteve glede predložitve podatkov organu upravljanja ter evidentiranja učinkov in rezultatov. Podrobnejša določila o obveznostih upravičencev sredstev glede poročanja (kdaj, kako in komu morajo upravičenci sredstev poročati o izvajanju projektov) so bila določena v uredbah, ki jih je sprejela vlada. Vlada je za izvajanje ukrepov in podukrepov v okviru PRP 2014–2020 sprejela 13 uredb.

2.2.1.c V reviziji smo ugotovili, da se je do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, večina uredb, ki se nanašajo na izvajanje PRP 2014–2020, večkrat spremenila. Pri štirih podukrepih, katerih izvajanje smo podrobneje preverili v reviziji, je vlada sprejela tri uredbe, in sicer za izravnalna in kmetijsko-okoljska plačila, za naložbene ukrepe in za zagon dejavnosti za mlade kmete. V obdobju od pričetka njihove veljavnosti se je uredba, ki ureja izravnalna in kmetijsko-okoljska plačila, spremenila šestkrat⁷⁷, prav tako se je šestkrat spremenila uredba, ki ureja naložbene ukrepe⁷⁸, medtem ko se je uredba, ki ureja zagon dejavnosti za mlade kmete spremenila trikrat⁷⁹. Ugotovili smo še, da se je obveznost poročanja upravičencev v primerjavi s programskim obdobjem PRP 2007–2013 v vsaj treh primerih spremenila, tudi tako, da se je skrajšala ali pa celo ukinila (več v točkah 2.2.2.c in 2.2.3.2.b tega poročila). Med izvajanjem PRP 2014–2020 se obveznosti poročanja znotraj posameznih ukrepov in podukrepov niso spremenile.

2.2.1.d Pri uredbi, ki določa izvajanje podukrepa mladi kmetje v programskem obdobju 2014–2020, smo ugotovili neskladnost uredbenih določb glede poročanja. S spremembo uredbe z dne 14. 4. 2017⁸⁰ je

⁷⁶ Uredba o plačilih za ukrepe osi 2 iz Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013 v letih 2007–2013 (Uradni list RS, št. 19/07, 124/07, 21/08, 11/09), Uredba o plačilih za ukrepe osi 2 iz Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013 v letih 2009–2013 (Uradni list RS, št. 11/09, 14/10), Uredba o plačilih za ukrepe osi 2 iz Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013 v letih 2010–2013 (Uradni list RS, št. 14/10, 60/10, 12/11, 30/11, 98/11, 8/12, 30/12, 64/12, 87/12, 113/13), Uredba o plačilih za ukrepe osi 2 iz Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013 v letih 2010–2014 (Uradni list RS, št. 113/13).

⁷⁷ Uredba o ukrepih kmetijsko-okoljska-podnebna plačila, ekološko kmetovanje in plačila območjem z naravnimi ali drugimi posebnimi omejitvami iz Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020 (Uradni list RS, št. 16/16, 51/16, 84/16, 15/17, 63/17, 68/17, 5/18).

⁷⁸ Uredba o izvajanju ukrepa naložbe v osnovna sredstva in podukrepa podpora za naložbe v gozdarske tehnologije ter predelavo, mobilizacijo in trženje gozdarskih proizvodov iz Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020.

⁷⁹ Uredba o izvajanju podukrepa pomoč za zagon dejavnosti za mlade kmete iz Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020 (Uradni list RS, št. 55/15, 38/16, 84/16, 19/17).

⁸⁰ Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o izvajanju podukrepa pomoč za zagon dejavnosti za mlade kmete iz Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020 (Uradni list RS, št. 19/17).

bil spremenjen 9. člen, v katerem je po novem določeno, da mora upravičenec pred izplačilom drugega obroka (po izvedbi poslovnega načrta) na zahtevo agencije poročati o izpolnjevanju mejnikov in ciljev iz poslovnega načrta. Ta določba je v neskladju s 16. členom uredbe, v katerem je določeno, da je poročilo o doseganju ciljev in mejnikov obvezna sestavina drugega zahtevka za plačilo.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je pristopilo k pripravi spremembe uredbe, ki določa izvajanje podukrepa mladi kmetje v programskem obdobju 2014–2020. V javno obravnavo in medresorsko usklajevanje je maja 2019 poslalo predlog uredbe, ki ga bo nato predložilo v obravnavo vladi. Iz predloga uredbe izhaja, da so določila glede poročanja o doseganju ciljev in mejnikov med seboj usklajena.

Glede na število predpisov in predvsem na veliko število njihovih sprememb pa se poraja pomislek, ali to res vodi k bolj kakovostnemu izvajanju ukrepov razvoja podeželja ali le k prenormiranosti tega področja ter s tem k nepreglednosti in nerazumljivosti izvajanja predpisov. Nerazumljivost predpisov potrjujejo tudi poročila, h katerim so upravičenci zavezani in pri katerih smo ugotovili, da je prihajalo do razlik (več v točki 2.2.3.2.e tega poročila).

2.2.2 Poročanje pri ukrepih z izravnalnimi in kmetijsko-okoljskimi plačili

V obdobju, na katero se nanaša revizija, so upravičenci, ki so za izvajanje izravnalnih in kmetijsko-okoljskih plačil želeli pridobiti sredstva, na agencijo oddali zbirno vlogo. Po izvedeni preveritvi ustreznosti vloge je agencija upravičencem izdala odločbo, v kateri je odločila o vlogi, in v njej navedla pravice in obveznosti upravičenca.

2.2.2.a Na vzorcu pregledanih enot smo ugotovili, da je agencija upravičencem kmetijsko-okoljskih plačil za leto 2007 izdala odločbe, iz katerih ni razvidno, kdaj je obveznost nastala in do kdaj obveznost traja. Ta obveznost je bila sicer razvidna iz aplikacije e-kmetija, ki jo zaposleni na agenciji uporabljajo za potrebe vodenja postopkov odločanja o dodelitvi sredstev iz programa razvoja podeželja in tudi za spremljanje izvajanja projektov, ni pa bilo z odločbo odločeno, v katerem roku je treba izpolnjevati obveznost. Agencija je v letu 2009 to pomanjkljivost odpravila z odločbami, ki jih je dodatno izdala upravičencem. V teh odločbah je bilo navedeno, kdaj se je začela 5-letna obveznost za izvajanje posameznega ukrepa in do kdaj traja. Agencija je v odločbah navedla še druge obveznosti, ki so jih morali upravičenci izpolnjevati⁸¹. Tudi pri ukrepu izravnalnih plačil agencija v odločbah, ki jih je izdala upravičencem, ni navedla datuma začetka in zaključka obveznosti.

2.2.2.b Ugotovili smo, da je agencija v obdobju, na katero se nanaša revizija, za programsko obdobje 2014–2020 za izravnalna in kmetijsko-okoljska plačila izdajala odločbe, v katerih je navedeno, katerim operacijam se ugotovi oziroma ne ugotovi in koliko sredstev bo upravičenec prejel po posamezni operaciji. Leto vstopa v ukrep je navedeno v programu aktivnosti kmetijskega gospodarstva⁸², ki ga mora v tem programskem obdobju poleg zbirne vloge oddati upravičenec. Iz programa pa ni razviden datum nastanka in zaključka obveznosti za posamezno operacijo. Slednje je deloma razvidno le iz aplikacije e-kmetija,

⁸¹ Vstopne površine v hektarih oziroma vstopno število živali, kot tudi za koliko se je lahko ta obseg spremenil (povečal ali zmanjšal), da so pravice in obveznosti ostale nespremenjene.

⁸² To je elektronski dokument, ki ga mora prijavitelj pripraviti ob vstopu v ukrep kmetijsko-okoljska plačila. Izdelan mora biti na dan izdaje zahtevka.

v kateri sta navedena leto začetka obveznosti za posamezno operacijo iz odločbe in datum morebitne spremembe obveznosti vključno z razlogom za spremembo. Kljub temu da se prek vpogleda v aplikacijo e-kmetija upravičenec lahko kadarkoli seznani z letom začetka obveznosti, ocenjujemo, da bi morala agencija upravičencu v odločbi navesti, kdaj se začne in do kdaj traja obveznost pri posamezni operaciji.

Priporočilo

Agenciji priporočamo, naj pri izvajanju kmetijsko-okoljskih plačil v programskem obdobju po letu 2020 poskrbi, da bo v odločbi določen datum začetka in zaključka obveznosti za posamezno operacijo.

2.2.2.c Upravičenci, ki so v obdobju izvajanja PRP 2007–2013 prejeli sredstva v okviru izravnalnih in kmetijsko-okoljskih plačil, so morali naslednjih 5 let po prvem plačilu agenciji oddajati zbirno vlogo. Na ta način so izkazali, ali izpolnjujejo svoje obveznosti iz odločbe. 5-letna obveznost je pri izvajanju kmetijsko-okoljskih plačil ostala nespremenjena tudi v novem programskem obdobju. Trajanje obveznosti pri podukrepu izravnalnih plačil pa se je v obdobju izvajanja PRP 2014–2020 spremenilo. V programskem obdobju 2007–2013 je bilo v uredbah za 2. os določeno, da se mora upravičenec zavezati, da bo opravljal kmetijsko dejavnost na območjih z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnost še najmanj 5 let od prejema prvega izravnalnega plačila za ta namen. V programskem obdobju 2014–2020 pa mora upravičenec na podlagi uredbe opravljati svojo kmetijsko dejavnost le v času trajanja obveznosti, torej 1 leto in ne več 5 let, kot je to veljalo v obdobju izvajanja PRP 2007–2013.

2.2.2.d V reviziji smo želeli preveriti, ali in kako je agencija preverjala, kdo ni oddal zbirne vloge, pa bi jo glede na svoje obveznosti moral oddati. Ugotovili smo, da iz podatkov, ki so v aplikaciji e-kmetija in se nanašajo na izravnalna in kmetijsko-okoljska plačila, ni mogoče na enostaven način ugotoviti, ali in kateri upravičenci niso oddali zbirne vloge, pa bi jo morali oddati. Agencija je pojasnila, da je vsako leto ročno pripravila izpis upravičencev, ki so oddali zbirno vlogo, in izpis upravičencev, ki so imeli v tistem letu obveznost oddaje, ter seznama primerjali. Če upravičenci vloge niso oddali, je agencija s kontrolo na terenu preverila, ali ti upravičenci še izpolnjujejo svoje obveznosti. V programskem obdobju 2014–2020 agencija že pred rokom za oddajo zbirne vloge upravičence poziva k oddaji vlog. Če upravičenec zbirne vloge ne odda v roku, ga agencija s pozivom seznani s posledicami, nato pa izda odločbo, na podlagi katere zahteva vračilo sredstev. Vsa plačila, prejeta v preteklih letih iz naslova zadevnega ukrepa, se namreč obravnavajo kot neupravičeno izplačani zneski in se izterjajo.

2.2.2.e Kadar upravičenec ni izpolnil svojih obveznosti v celoti, je moral preveč izplačana sredstva vrniti. Po podatkih agencije je bilo v okviru izvajanja PRP 2007–2013 iz naslova neizpolnjevanja obveznosti od upravičencev izterjanih skupaj 1.863.782 evrov⁸³. V obdobju izvajanja PRP 2014–2020 so upravičenci do konca leta 2018 vrnili 328.804 evre⁸⁴.

⁸³ V ta znesek so vključena tako sredstva, ki so jih upravičenci morali vrniti, ker niso izpolnjevali svojih obveznosti in niso oddali zbirne vloge, kot tudi sredstva, ki so jih upravičenci morali vrniti zaradi drugih ugotovljenih kršitev.

⁸⁴ Med razlogi za vračilo sta bila predčasna prekinitev pogodbenih obveznosti ali neizpolnjevanje obveznosti (upravičenec ni oddal zbirne vloge ali pa je zmanjšal površino pod dopustno mejo).

2.2.2.f Če pri upravičencu do kmetijsko-okoljskih plačil med izpolnjevanjem 5-letne obveznosti pride do pomembnih sprememb (na primer povečanje ali zmanjšanje površin, ki so vključene v obveznost), se njegova obveznost lahko spremeni tako, da mora vračati sredstva ali pa se njegova obveznost nadomesti z novo 5-letno obveznostjo, ki pa velja za celoten obseg površin. Pri pregledanih enotah smo ugotovili, da prijavitelji večinoma niso uveljavljali sprememb prijavljenih površin izven dopustnih meja. V posameznih primerih smo ugotovili, da je prišlo do zmanjšanja prijavljenih površin, vendar vračilo sredstev zaradi uveljavljanja višje sile⁸⁵ ni bilo potrebno.

2.2.3 Poročanje pri naložbenih ukrepih

2.2.3.1 Zavezanost k poročanju

2.2.3.1.a Agencija je v celotnem obdobju, na katero se nanaša revizija, obveznost upravičencev k poročanju vključevala v odločbe. Na podlagi pregledanih enot smo ugotovili, da je agencija pri tem ravnala zelo različno:

- v posameznih primerih so bile obveznosti glede poročanja v odločbah jasno navedene, v več primerih pa smo ugotovili, da je bil v odločbi naveden le sklic na javni razpis brez jasnih navedb o tem, kakšne so obveznosti upravičenca glede poročanja;
- v nekaterih primerih je bilo v odločbah navedeno, da mora upravičenec poročati 5 let od dneva zadnjega izplačila; pri tem pa ni bilo navedeno, katero leto je prvo leto po izplačilu, za katero mora upravičenec oddati poročilo (ali je to koledarsko ali obračunsko leto), zato so upravičenci različno poročali;
- v nekaterih primerih so bile v odločbi nasprotujoče si določbe glede obveznosti poročanja, saj je bilo navedeno, da mora upravičenec poročati na zahtevo agencije, obenem pa je bilo v odločbi navedeno še, da mora upravičenec agenciji poročati vsako leto.

V več primerih tako iz odločbe ni bilo mogoče jasno ugotoviti, kakšne so obveznosti upravičenca glede poročanja.

Priporočilo

Agenciji priporočamo, naj pri izdaji novih odločb jasno navede obveznosti upravičenca glede poročanja.

2.2.3.1.b V reviziji smo ugotovili še pomanjkljivosti pri izdanih odločbah agencije:

- Odločbe, ki jih je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izdala agencija, so se med seboj precej razlikovale, četudi so se po vsebini nanašale na sorodno in večinoma primerljivo vsebino. Ugotovili smo, da v nekaterih odločbah predmet sofinanciranja ni bil ali pa je bil zelo pavšalno naveden, odločba je zgolj napotovala na vlogo in na navedbe upravičenca ob prijavi na javni razpis. Nekatere odločbe so vsebovale cilje, ki jih je upravičenec moral doseči, a ob tem ciljne vrednosti, ki bi jih moral upravičenec doseči, niso bile navedene. V posameznih odločbah pa je bila navedena le razdelitev sredstev glede na vrsto upravičenega stroška.

⁸⁵ Uredbe določajo primere, ko vračila ni treba izvesti, kot na primer, ko gre za višjo silo ali druge okoliščine, ki ob sklenitvi obveznosti še niso bile znane, na primer poplava ali pa prekinitev zakupne pogodbe s strani druge stranke zaradi različnih razlogov.

- V odločbah, razen izjemoma, ni bilo navedeno, koliko točk je upravičenec dobil pri ocenjevanju vlog, prav tako v odločbah pravice in obveznosti upravičencev niso bile v celoti jasno navedene, temveč se je odločba le sklicevala na besedilo javnega razpisa, razpisne dokumentacije in na veljavno področno zakonodajo.
- Skupno vsem odločbam je bilo, da v njih agencija vsebinsko ni v celoti utemeljila svoje odločitve, kot to določata 213. in 214. člen Zakona o splošnem upravnem postopku⁸⁶.

Priporočilo

Agenciji priporočamo, naj pri izdaji novih odločb jasno vsebinsko utemelji svojo odločitev in vsebino odločb čim bolj poenoti (tam, kjer je to mogoče).

2.2.3.2 Potek poročanja

2.2.3.2.a Po izdaji odločbe in v fazi izvajanja projekta so morali upravičenci agenciji ustrezno poročati. Načini poročanja so se med posameznimi ukrepi razlikovali, kar je razumljivo, saj je bila različna tudi njihova vsebina. Praviloma je sicer veljalo, da so upravičenci že med izvajanjem projekta agenciji izstavili zahtevek za delno izplačilo sredstev ter poročilo o opravljenem delu, v katerem so morali izkazati, ali in katere aktivnosti so izvedli v okviru projekta, ter za to predložiti ustrezno dokumentacijo. Ob zaključku projekta so morali upravičenci agenciji predložiti še zadnji zahtevek za izplačilo in končno poročilo o opravljenem delu, ki je predvidevalo opis učinkov naložbe in doseganja ekonomskih ciljev. Na podlagi preveritev resničnosti navedb v zahtevkih za izplačilo je agencija izvedla izplačilo. Agencija je lahko podatke tudi kadarkoli preverila z ogledom na terenu. Poročanje pri ukrepu, ki je bil namenjen mladim kmetom v programskem obdobju 2007–2013, je bilo drugačno. Upravičenci so sredstva prejeli vnaprej, v roku 5 let po izplačilu sredstev pa so morali izkazati izvedbo načrtovanih aktivnosti in zanje predložiti ustrezna dokazila. V vmesnem času so morali vsako leto oddati poročilo, v katerem so morali poročati o doseganju ciljev⁸⁷. V programskem obdobju 2014–2020 se je postopek spremenil, saj upravičenci del sredstev prejmejo vnaprej, nato pa morajo v roku 36 mesecev po izdaji odločbe o pravici do sredstev izpolniti vse predvidene mejnike ter cilje in o tem vsako leto poročati agenciji. Preostali del sredstev prejmejo upravičenci ob predložitvi drugega zahtevka za izplačilo, katerega del je tudi poročilo o izpolnitvi mejnikov in ciljev in poslovnega načrta.

2.2.3.2.b Po zadnjem izplačilu sredstev so morali upravičenci, ki so prejeli sredstva v okviru izvajanja PRP 2007–2013, praviloma pošiljati poročila agenciji še nadaljnjih 5 let. Enako obdobje so morali tudi ohranjati izvajanje naložbene dejavnosti, za katero so prejeli sredstva. V tem obdobju upravičenci tudi niso smeli uvajati bistvenih sprememb oziroma odtujiti naložbe ali pa jo uporabljati v nasprotju z namenom

⁸⁶ Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13) v 213. členu med drugim določa, da se v izreku odloči o predmetu postopka in o vseh zahtevkih strank. V izreku se lahko v skladu z zakonom določijo tudi pogoji ali nalogi, povezani z odločitvijo organa o predmetu postopka. Če se z odločbo naloži kakšno dejanje, se določi v izreku tudi, v katerem roku ga je treba opraviti. 214. člen tega zakona pa določa, da obrazložitev odločbe obsega: razložitev zahtevkov strank in njihove navedbe o dejstvih, ugotovljeno dejansko stanje in dokaze, na katere je to oprto, razloge, odločilne za presojo posameznih dokazov, navedbo določb predpisov, na katere se opira odločba, razloge, ki glede na ugotovljeno dejansko stanje narekujejo takšno odločbo, in razloge, zaradi katerih ni bilo ugodeno kakšnemu zahtevku strank.

⁸⁷ Na primer število zaposlenih, bruto prihodek iz poslovanja, BDV in podobno.

dodeljenih sredstev. Ugotovili smo, da se je v dveh primerih obveznost glede poročanja spremenila. Pri izvajanju podukrepa za mlade kmete morajo mladi kmetje v programskem obdobju 2014–2020 v roku 36 mesecev od izdaje odločbe uresničiti zastavljene cilje. Po zadnjem izplačilu pa jim ni več treba poročati agenciji, niti jim ni treba ohranjati izvajanja dejavnosti, za katero so prejeli sredstva. Pri ukrepu sodelovanje kmetijskih proizvajalcev v shemah kakovosti hrane se je obveznost glede poročanja spremenila tako, da mora upravičenec namesto letnih poročil agenciji zadnje leto, za katero je prejel sredstva, predložiti eno poročilo, ki mora vsebovati podatke za pretekla leta. V programskem obdobju 2014–2020 pa upravičenec nima več obveznosti, da bi moral po zadnjem izplačilu določeno obdobje še ostati v shemi kakovosti. V predhodnem programskem obdobju pa je veljalo, da mora ostati v shemi kakovosti še 5 let po zadnjem izplačilu.

2.2.3.2.c Po zadnjem izplačilu so morali upravičenci v obdobju, na katero se nanaša revizija, sprva poročila pošiljati po pošti (na predpisanem obrazcu), od leta 2013 pa so morali zahtevane podatke za poročanje vnašati v aplikacijo e-kmetija⁸⁸. Nekateri upravičenci so podatke vnašali v aplikacijo, ki jo vodi ministrstvo in je namenjena zbiranju računovodskih podatkov o dohodkih in poslovanju kmetijskih gospodarstev (evidenca FADN). Za podporo upravičencem pri poročanju je agencija v obdobju, na katero se nanaša revizija, na svoji spletni strani⁸⁹ objavljala navodila in obrazce. Upravičenci so morali ustrezno izpolniti obrazce in jih pravočasno predložiti agenciji. Na spletni strani sta bila objavljena obrazec za oddajo zahtevka za izplačilo in obrazec za pripravo poročila o doseženih ciljnih naložbe v okviru posameznega ukrepa.

2.2.3.2.d Pri pregledu dokumentacije smo ugotovili, da so upravičenci 5 let po zadnjem izplačilu agenciji večinoma pošiljali poročila, vendar smo v več primerih ugotovili, da poročil niso poslali do predvidenega roka, to je do 31. 3. Če upravičenci agenciji niso predložili poročila, jih je agencija pozvala k predložitvi. Pri tem smo ugotovili, da rok za poziv k predložitvi poročila v uredbah, ki so urejale ukrepe 1., 3. in 4. osi ni bil določen. Izkazalo se je, da je agencija te pozive poslala različno pozno po preteku roka, pa tudi vsebina pozivov je bila raznolika⁹⁰. Leta 2012 je agencija vsem upravičencem, ki so prejeli sredstva po letu 2007, poslala poziv k predložitvi poročila. V pozivu je navedla, naj vsi (ne glede na to, ali poročajo po metodologiji FADN ali vodijo druge oblike knjigovodstev) oddajo poročilo o doseganju ciljev naložbe, v primeru, da poročil doslej niso pošiljali, pa naj pošljejo še manjkajoča poročila za pretekla leta. Navedla je še, da poziv velja za poročanje do izteka obveznosti za poročanje za vse obveznike po vseh ukrepih in da je v primeru neporočanja določena globa v znesku 200 evrov. Iz dokumentacije torej izhaja, da agencija v trenutku, ko je pripravljala podatke za potrebe letnega poročanja ministrstvu, ni razpolagala z vsemi poročili in zato tudi ni imela ažurnih vseh podatkov o ekonomskih kazalnikih (več o pomembnosti razpolaganja s kakovostnimi podatki v točkah 2.3 in 2.4 tega poročila).

⁸⁸ Z vzpostavitev aplikacije e-kmetija je agencija želela preiti na aplikacijsko oddajo poročil in zmanjšati obseg papirnatega poslovanja ter dela zaposlenih na agenciji s prepisovanjem podatkov iz poročil v aplikacijo. Če upravičenec poročilo odda samo v papirni obliki in ga ne vnese v aplikacijo e-kmetija, potem strokovni sodelavec na agenciji vnese zahtevane podatke iz poročila v elektronski sistem.

⁸⁹ [URL: http://arsktrp.arhiv-spletisc.gov.si/si/e_poslovanje_obrazci_forum/obrazci_in_navodila/], 23. 9. 2019.

⁹⁰ Običajno je agencija upravičenca v tekočem letu pozvala, naj pošlje poročilo za preteklo leto. Našli pa smo primer, ko je agencija leta 2014 upravičencu poslala poziv, naj dopolni poročila za leta 2011, 2012 in 2013.

2.2.3.2.e Zaradi različnih določil glede poročanja v uredbah in zaradi nejasnosti pri določitvi obveznosti glede poročanja v odločbah (več v točkah 2.2.1.a in 2.2.3.1 tega poročila) so upravičenci pri izvajanju PRP 2007–2013 agenciji zelo različno poročali. Nekateri so agenciji prvo poročilo oddali za leto, v katerem so prejeli zadnje izplačilo, drugi pa so poročilo oddali za leto po letu, v katerem so prejeli zadnje izplačilo. Slednje je po naši oceni tudi bolj smiselno, saj v trenutku, ko je investicija zaključena, vrednosti kazalnikov še ne odražajo nujno učinkov sofinanciranja⁹¹. Nekateri upravičenci so zaradi nejasnosti določbe, kdaj je treba oddati prvo poročilo, tako agenciji poročali 6 let, in sicer za leto, v katerem so prejeli zadnje izplačilo, in nato še naslednjih 5 let. Posamezni upravičenci pa so agenciji poročali le na njeno zahtevo⁹². Nekaj primerov različnega poročanja upravičencev in ravnanja agencije navajamo v nadaljevanju.

Primer 1: Zadnje izplačilo je bilo izvedeno v letu 2013, upravičenec je prvo poročilo oddal leta 2014 za leto 2013, ko je prejel zadnje izplačilo, peto, zadnje poročilo, pa je upravičenec oddal leta 2018.

Primer 2: Izplačilo je bilo izvedeno v letu 2010. Upravičenec je oddal štiri poročila (za obdobje od leta 2011 do leta 2014). Agencija je pojasnila, da se je za prvo leto poročanja štel že leto 2010, ko so bila izplačana sredstva in je upravičenec ob predložitvi zahtevka za izplačilo oddal poročilo o opravljenem delu, ki je bilo tudi obvezna priloga, ki jo je moral predložiti. Na podlagi pregleda enot v vzorcu smo ugotovili, da je agencija samo v tem primeru za prvo poročilo upoštevala poročilo, ki ga je upravičenec predložil k zahtevku za izplačilo, medtem ko v drugih primerih agencija tega ni upoštevala, ampak je moral upravičenec oddati samostojno poročilo. Poleg tega je tudi v poročilu, ki ga je upravičenec predložil k zahtevku za izplačilo in ga je agencija sprejela kot poročilo za prvo leto, jasno navedeno, da kazalcev v času oddaje zahtevka za izplačilo še ni mogoče izmeriti.

Primer 3: Izplačilo je bilo izvedeno v letu 2012, upravičenec je leta 2013 oddal poročilo za leto 2012 in enako še za naslednjih 5 let. Skupaj je upravičenec oddal šest poročil.

Primer 4: Upravičenec v tretjem letu poročanja ni vnesel zahtevanih podatkov v aplikacijo e-kmetija, agencija pa ga ni pozvala k vnosu. Podatki za ostala leta so bili vneseni v aplikacijo e-kmetija. Skupaj je upravičenec oddal šest poročil.

Priporočilo

Ministrstvu in agenciji priporočamo, naj za prvo leto, za katero mora upravičenec oddati poročilo, določita prvo celo naslednje leto po letu zadnjega izplačila.

2.2.3.3 Ukrepi v primeru neporočanja

2.2.3.3.a Ukrepi v primeru neporočanja pri naložbenih ukrepih niso bili določeni za celotno programsko obdobje 2007–2013, sankcije, ki so jih med obdobjem izvajanja PRP 2007–2013 določale uredbe o ukrepih 1., 3. in 4. osi, pa so se spreminjale. V letu 2010 je bil določen prekršek, če upravičenec

⁹¹ Na primer, če je upravičenec prejel sredstva za izgradnjo apartmajev, je imel ob zaključku investicije zgrajene in opremljene apartmaje in je goste lahko šele začel sprejemati. Zato še ne more poročati o številu nočitev oziroma je to število enako nič.

⁹² V enem primeru je agencija šele zadnje leto v času obveznega poročanja upravičencu poslala poziv, da predloži dokazila o izvedenem delu. To pomeni, da agencija ni sproti preverjala izpolnjevanja obveznosti.

ni posredoval poročila o doseganju ciljev in izpolnjevanju obveznosti, za katerega je bila predpisana globa v znesku 200 evrov. Določeno je bilo še, da mora upravičenec v primeru, da v določenem roku še vedno ne posreduje letnega poročila, vrniti 10 odstotkov prejetih sredstev. Kasneje je bila globa ukinjena in je bilo z uredbo predvideno samo vračilo 5 odstotkov sredstev v primeru, da upravičenec po pozivu agencije še vedno ne predloži poročila. V programskem obdobju 2014–2020 velja, če upravičenec ne poroča ali pa ne odda zbirne vloge, se to šteje kot kršitev, za katero je predvidena sankcija. Slednje urejajo uredbe, ki določajo izvajanje posameznih ukrepov in podukrepov. Po podatkih agencije je v obdobju, na katero se nanaša revizija, agencija zaradi neporočanja od 523 upravičencev zahtevala vračilo v znesku 547.942 evrov⁹³.

2.2.3.3.b Določila o ukrepih v primeru neporočanja v odločbah, ki jih je agencija izdala v obdobju, na katero se nanaša revizija, razen izjemoma, niso bila navedena. To velja tudi v primerih, ko je bila sankcija v uredbah predvidena. Na vzorcu enot, ki smo jih preverili, smo ugotovili, da je bilo samo v enem primeru v odločbi jasno navedeno, če upravičenec ne posreduje poročila o doseganju ciljev in izpolnjevanju obveznosti, sledi globa 200 evrov in da mora, če kljub temu ne poroča, vrniti 10 odstotkov izplačanih sredstev. V ostalih primerih, ko je uredba določala sankcije za neporočanje, to v odločbi ni bilo navedeno oziroma je bil naveden samo sklic na veljavne pravne podlage v primeru kršitev in neizpolnjevanja obveznosti.

2.3 Preverjanje in kakovost podatkov

V reviziji smo preverili, ali in kako sta ministrstvo in agencija preverjala kakovost podatkov, pri čemer nas je zanimalo, ali sta ministrstvo in agencija preverjala točnost, popolnost in ažurnost podatkov, ki so jih v vlogah in poročilih navajali upravičenci.

2.3.1 Izravnalna in kmetijsko-okoljska plačila

2.3.1.a Agencija je v obdobju, na katero se nanaša revizija, opravljala več vrst preverjanj. Pri vseh ukrepih in podukrepih je pred izdajo odločbe o dodelitvi sredstev z upravnimi pregledi preverjala, ali so upravičenci izpolnjevali pogoje za upravičenost do pomoči.

Upravni pregled obsega navzkrižno preverjanje podatkov v aplikaciji e-kmetija. Pri tem se preveri, ali upravičenec izpolnjuje pogoje za pridobitev sredstev. Podatki iz vloge upravičenca se preverjajo v podatkovnih zbirkah ministrstva in drugih državnih organov, upravni pregled pa v pretežni meri poteka avtomatizirano z uporabo računalniških sredstev.

2.3.1.b Pri izravnalnih in kmetijsko-okoljskih plačilih je agencija pred izdajo odločbe z upravnim pregledom preverila podatke iz zbirne vloge. Agencija vnaprej določi vsebinske pogoje, ki jih mora prijavitelj izpolnjevati, nato pa zunanji izvajalec prilagodi informacijsko rešitev poslovnim pravilom. To naredi tako, da vzpostavi avtomatizirane vsebinske kontrole glede na pogoje, ki so zahtevani pri posameznem ukrepu. Točnost podatkov v zbirni vlogi se samodejno preveri prek povezav aplikacije e-kmetija s posameznimi registri in evidencami, pri čemer v reviziji nismo preverjali, ali so podatki iz evidenc in registrov, ki jih vodijo drugi organi, popolni, točni in ažurni. Na vzorcu vlog, ki ga je agencija pripravila na podlagi naključnega izbora in analize tveganj, je pred izdajo odločbe izvajala tudi kontrole na

⁹³ Od tega je bilo 31.500 evrov v obdobju izvajanja PRP 2014–2020, preostali del pa iz PRP 2007–2013.

terenu, s katerimi je preverjala upravičenost do sofinanciranja. Ugotovitve iz zapisnika kontrole na kraju samem so bile prenesene v aplikacijo e-kmetija in jih je agencija upoštevala pri pripravi odločbe⁹⁴. Agencija je tudi med izvajanjem obveznosti opravljala kontrole na terenu, s katerimi je preverjala, ali upravičenci ohranjajo pravilno velikost obdelovalne površine in izpolnjujejo vsebinske pogoje, ter po potrebi ustrezno ukrepala (več v točki 2.2.2.e tega poročila). Iz dokumentacije izhaja, da je na primer v letu 2012, ko je bilo za izravnalna in kmetijsko-okoljska plačila oddanih in obračunanih skupaj 65.662 vlog, delež kmetij z ugotovljenimi nepravilnostmi skupaj znašal 9,32 odstotka⁹⁵, pri čemer se po navedbah agencije število vsebinskih kršitev, ugotovljenih s kontrolo na kraju samem, z leti zmanjšuje.

2.3.2 Naložbeni ukrepi

2.3.2.1 Izvajanje kontrol

Upravičence naložbenih ukrepov je agencija v obdobju, na katero se nanaša revizija, spremljala tako med izvajanjem projekta kot tudi po njegovem zaključku. Spremljanje med izvajanjem projekta je potekalo tako, da je lahko agencija kadarkoli izvedla kontrolo, s katero je preverila, ali izpolnjevanje aktivnosti poteka v predvidenem časovnem in vsebinskem okviru. Po zaključku projekta ter po končnem izplačilu sredstev pa je lahko agencija praviloma še nadaljnjih 5 let kadarkoli preverila izpolnjevanje obveznosti, vsako leto pa so morali upravičenci agenciji oddati ustrezno poročilo.

2.3.2.1.a Agencija je najprej z upravnim pregledom preverjala podatke, ki so jih prijavitelji navedli v vlogah⁹⁶. Ugotovili smo, da so morali upravičenci v vlogah navajati tudi takšne podatke, ki so se nanašali na prihodnja negotova dejstva, zato njihove uresničitve agencija v postopku ocenjevanja vlog ni mogla v celoti preveriti. To bi lahko agencija v celoti preverila šele med izvajanjem projekta oziroma ob predložitvi zahtevka za izplačilo (več v točki 2.1.2.2.f tega poročila). So pa ti podatki lahko vplivali na število točk pri posameznem merilu, ki jih je prejel upravičenec, in s tem tudi na odobritev sredstev.

2.3.2.1.b Na vzorcu enot, ki smo jih preverili v reviziji, smo ugotovili, da je agencija med izvajanjem naložbenih projektov pri upravičencih opravila več kontrol. Med izvajanjem projekta je lahko s kontrolami na kraju samem preverila, ali izvajanje aktivnosti vsebinsko in časovno poteka po načrtu, in po potrebi upravičence opozorila na morebitna odstopanja in pomanjkljivosti. Ob predložitvi vmesnega in končnega zahtevka za izplačilo je agencija poleg administrativne kontrole zahtevka za izplačilo in predloženih dokazil⁹⁷ lahko opravila še kontrolo na kraju samem. Ugotovili smo, da je agencija v več kot polovici obravnavanih enot iz vzorca pred zadnjim izplačilom izvedla kontrolo na kraju samem.

Ocenjujemo, da je agencija redno preverjala namensko porabo sredstev. Na podlagi pregleda vzorca enot nismo ugotovili odstopanj med tem, kar je upravičenec navedel in izkazal v zahtevkih za izplačilo, in

⁹⁴ Če je bilo ugotovljeno odstopanje med navedbami v vlogi in ugotovitvami na kraju samem, je agencija za ugotovljeno odstopanje znižala plačilo (na primer, če je bila izmerjena površina manjša od prijavljene ali pa če so bile ugotovljene nepravilnosti pri izpolnjevanju vsebinskih pogojev). V primeru, da je bila izmerjena površina večja od prijavljene, se ta razlika pri plačilu ni upoštevala.

⁹⁵ S kontrolo na kraju samem je bilo skupaj pregledanih 1.127 kmetij.

⁹⁶ Če je v postopku pred izdajo odločbe potrebno, lahko predstavnik agencije opravi tudi obisk investicijske dejavnosti ter opravi kontrolo na kraju samem, povzetek ugotovitev pa zavede v zapisnik.

⁹⁷ To je obsegalo preverjanje zahtevka glede njegove popolnosti in upravičenosti.

ugotovitvami pregleda na kraju samem oziroma so bila odstopanja ustrezno pojasnjena. V enem primeru je agencija ugotovila, da upravičenec ni več izpolnjeval obveznih pogojev glede lastništva naložbe, zato je agencija ukrepala tako, da je upravičencu izdala odločbo za vračilo sredstev.

2.3.2.1.c V času obveznega poročanja je agencija izvajala tudi naknadne kontrole⁹⁸. Pri obravnavanih enotah z izjemo pri enem upravičencu, pri katerem je bilo ugotovljeno, da ne izpolnjuje pogoja glede ohranjanja lastništva naložbe, zaradi česar je agencija sprožila postopek za vračilo sredstev, drugih posebnosti agencija pri kontrolah ni ugotovila.

Pri naknadnih kontrolah se je agencija osredotočila predvsem na preverjanje, ali se naložba nahaja na kraju samem in ali se opravlja dejavnost, za katero so bila pridobljena sredstva, torej predvsem na obstoj opreme na sami lokaciji. Glede preverjanja, ali so upravičenci dosegli cilje naložbe, pa smo ugotovili, da je bilo preverjanje agencije različno. Odvisno je bilo tudi od tega, kako je bilo to zahtevano v priročniku agencije za izvajanje kontrole na kraju samem. Agencija je imela namreč za vsak ukrep svoj priročnik, ki je določal vsebino preveritev pri naknadni kontroli. Pri pregledu zapisnikov o kontrolah smo ugotovili tudi nekaj pomanjkljivosti pri izvedbi naknadnih kontrol:

- V enem primeru bi morala agencija z naknadno kontrolo med drugim preveriti, ali se dejavnost, za katero so bila pridobljena nepovratna sredstva, opravlja najmanj v obsegu, kot je naveden v prijavnem obrazcu, in ali upravičenec izpolnjuje cilje, ki jih je navedel v prijavnem obrazcu. Tega agencija s kontrolo ni preverila, prav tako tudi ni preverila doseganja ekonomskih kazalnikov, saj je bilo ugotovljeno, da še ni minilo 1 obračunsko leto od zadnjega izplačila in da upravičenec še ni poročal o uspešnosti gospodarjenja in doseganju ekonomskih kazalnikov.
- V drugem primeru smo ugotovili, da bi morala agencija, prav tako kot v prvem primeru, pri naknadni kontroli med drugim preveriti, ali se dejavnost, za katero so bila pridobljena nepovratna sredstva, opravlja najmanj v obsegu, kot je bilo navedeno v prijavnem obrazcu, in ali upravičenec izpolnjuje navedene cilje, ki jih je navedel v prijavnem obrazcu. Ugotovili smo, da to s kontrolo ni bilo preverjeno. V zapisniku o naknadni kontroli je sicer navedeno, da se naložbena dejavnost opravlja v obsegu, ki je predviden v razpisni dokumentaciji, vendar pri tem ni jasno, ali je bilo to ugotovljeno na podlagi navedb upravičenca, njegovih poročil ali drugih preveritev. Prav tako pri naknadni kontroli niso bila preverjena doseganja ekonomskih kazalnikov.
- V tretjem primeru pa z naknadno kontrolo niso bili preverjeni vsi ekonomski kazalniki, ki so bili načrtovani.

Pri izvedbi naknadne kontrole, ki je bila opravljena v času izvajanja revizije, je kontrolor opravil preverbe glede doseganja vseh zastavljenih fizičnih in ekonomskih ciljev.

2.3.2.2 **Kakovost podatkov**

V reviziji nas je zanimala kakovost podatkov, predstavljenih v poročilih o doseganju ciljev, in kazalnikov, ki so jih morali upravičenci pošiljati agenciji 5 let po zadnjem izplačilu. Pri tem smo lahko preverili samo dokumentacijo iz obdobja izvajanja PRP 2007–2013, saj v novem programskem obdobju upravičencem, ki so bili zajeti v pregled, še ni potekel rok za predložitev letnega poročila.

⁹⁸ Vzorec za kontrolo je bil določen na podlagi vnaprej določene metodologije.

2.3.2.2.a Kakovosti podatkov, ki so jih morali upravičenci navajati v svojih poročilih in so vneseni v aplikacijo e-kmetija, agencija ni preverjala.

Pri pregledu dokumentacije smo ugotovili, da so morali upravičenci v poročilih navajati različne podatke o doseganju ciljev, za katere pa smo ugotovili, da jih agencija ni preverjala. Izjema je bil ukrep 122, pri katerem je agencija vsaj delno preverila podatke, ki jih je upravičenec pri letnem poročanju vnesel v aplikacijo e-kmetija. Ti podatki so se nanašali na dokazovanje, da je upravičenec izpolnil letno obveznost glede obsega sečnje. Upravičenec je sporočal tudi druge podatke⁹⁹, vendar teh podatkov, enako kot pri drugih ukrepih, agencija ni preverjala.

Ob tem smo ugotovili, da pri ukrepu 122 preverjanje izpolnjevanja letnih obveznosti upravičencev ni bilo v celoti ustrezno. Upravičenci so morali v okviru svojih obveznosti namreč predložiti dokazila o izvedenem obsegu sečnje, pri čemer smo v enem primeru ugotovili, da je agencija upoštevala tudi dokazila, ki izkazujejo le načrtovan, ne pa tudi izveden obseg sečnje. Iz dokumentacije ni bilo mogoče nedvoumno potrditi obsega izvedene sečnje v nekaterih letih, s čimer bi upravičenec v celoti izpolnil obveznosti, ki bi jih moral izpolnjevati 5 let po zadnjem izplačilu. Tudi v drugem primeru smo ugotovili, da se je agencija zanašala na navedbe upravičenca, ne da bi zahtevala dokazila o opravljeni sečnji, kot je bilo to določeno v razpisni dokumentaciji. Prav tako v vsaj dveh primerih ni bilo jasno, kako se je agencija prepričala in potrdila, da je bila sečnja opravljena v navedenem obsegu.

Priporočilo

Agenciji priporočamo, naj v celoti zagotovi sledljivost pregleda dokumentacije (kdo, kdaj in kako je opravil preverbe ustreznosti dokazil).

2.3.2.2.b Ugotovili smo, da podatki, ki jih je agencija zbrala v aplikaciji e-kmetija v posameznih letih in jih je morala do določenega roka poslati ministrstvu, niso bili popolni. Nekateri upravičenci zahtevanega poročila agenciji namreč niso predložili pravočasno, poleg tega so nekateri upravičenci agenciji poročali le na njeno zahtevo. Od upravičencev iz vzorca enot, ki so morali poročila poslati agenciji, jih je večina (59 odstotkov oziroma 10 upravičencev od skupaj 17 upravičencev) poročilo na agencijo najmanj 1-krat oddala z zamudo.

2.3.2.2.c V reviziji smo v več primerih ugotovili, da so podatki, ki so jih upravičenci pri poročanju vnesli v aplikacijo e-kmetija, nepravilni in pomanjkljivi. V nadaljevanju predstavljamo nekaj primerov.

Primer 1: Upravičenec je prejel sredstva za gradnjo vinske kleti in sob za nastanitev na turistični kmetiji. Pri podatku čisti prihodek iz nekmetijske dejavnosti je upravičenec pri poročanju za vsa leta navedel vrednost 0, pri čemer je imel v vsakem letu nekaj nočitev zaradi izvajanja turistične dejavnosti in zato tudi prihodek iz tega naslova. Poleg tega smo ugotovili, da je bil v aplikacijo e-kmetija večkrat izveden napačen vnos podatka o stanju ob oddaji vloge, kar bi v primeru izračuna uspešnosti poslovanja pomenilo, da izračun ne bo pravilen.

⁹⁹ Na primer skupni prihodki, skupni prihodki iz gozdarske dejavnosti, BDV.

Primer 2: Podatki o stanju ob oddaji vloge¹⁰⁰, ki jih je upravičenec navedel v letnih poročilih, se v več primerih ne ujemajo s podatki, ki jih je upravičenec navedel v vlogi.

Primer 3: Pri upravičencu je za 1 leto navedeno, da je poročilo oddal, vendar podatki o doseganju kazalnikov v aplikacijo e-kmetija niso vneseni.

Primer 4: Upravičenec v vlogi med fizičnimi cilji ni navedel podatkov za kazalnik letno število prenočitev, je pa o tem kazalniku poročal. Zato ni bilo mogoče preveriti uspešnosti doseganja ciljnih vrednosti.

2.3.2.2.d Sankcije za nepopolno in/ali neustrezno oddano poročilo v programskem obdobju 2007–2013 sicer niso bile predpisane, pa vendar ocenjujemo, da bi si morala agencija prizadevati, da bi od upravičencev pridobila čim bolj kakovostne podatke. Pri izvajanju PRP 2014–2020 naj bi po pojasnilih agencije upravičenci pri vnosu poročila v aplikacijo e-kmetija vpisali ustrezne podatke, nato pa bo sledila še faza obravnave poročil, kjer naj bi agencija preverila izpolnjevanje obveznosti in pravilnost/ustreznost vnesenih podatkov. Izdelava aplikacije za poročanje v programskem obdobju 2014–2020 je bila med izvajanjem revizije še v pripravi.

2.3.2.2.e V reviziji smo ugotovili, da so morali nekateri upravičenci poročati po metodologiji FADN in svoje podatke pošiljati ministrstvu, ki upravlja z evidenco FADN. Na ministrstvu so pojasnili, da je za obdobje izvajanja PRP 2007–2013 veljalo, da so upravičenci, ki so bili zavezani k oddaji poročil po metodologiji FADN, te pošiljali po elektronski pošti. Rok za oddajo poročil je bil enak kot pri upravičencih, ki so te podatke pošiljali agenciji oziroma jih vnašali v aplikacijo e-kmetija. Na ministrstvu so spremljali samo seznam oddanih poročil in podatke o oddanih poročilih sporočali agenciji. Ta je po potrebi prejemnike pozvala k predložitvi poročila in v primeru, da se niso odzvali, sprejela enake ukrepe kot pri upravičencih, ki so poročali v aplikacijo e-kmetija. Agencija je s strani ministrstva pridobila podatke o kmetijah, ki poročajo po metodologiji FADN, in podatke o oddanih poročilih uvozila v aplikacijo e-kmetija. Vsebinskih podatkov agencija v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni uvažala v aplikacijo e-kmetija, imela pa je možnost, da opravi vpogled v evidenco FADN. Glede kakovosti vnesenih podatkov v evidenco FADN je ministrstvo pojasnilo, da se podatki preverjajo s pomočjo logičnih kontrol, ki so vgrajene v evidenco FADN. Na podlagi pregleda vzorca enot pa smo ugotovili, da podatki v evidenci FADN niso v celoti popolni in ažurni.

Priporočilo

Ministrstvu in agenciji priporočamo, naj pri izvajanju programa razvoja podeželja poskrbita, da bodo v aplikaciji e-kmetija in v evidenci FADN vgrajene ustrezne kontrole vnosa podatkov in logične kontrole, ki bodo v največji možni meri zagotavljale kakovost podatkov.

2.3.2.2.f Agencija in ministrstvo razpolagata s podatki o poslovanju upravičencev, ki so prejeli sredstva programa razvoja podeželja. Smo pa že leta 2014 v reviziji preverjanja učinkovitosti delovanja informacijskega sistema za podporo zbiranja računovodskih podatkov o dohodkih in poslovanju

¹⁰⁰ Na primer letno število prenočitev, čisti prihodek iz nekmetijske dejavnosti.

kmetijskih gospodarstev¹⁰¹ ugotovili, da ima ministrstvo zbrane podatke o poslovanju upravičencev, ki so na področju razvoja podeželja pridobili javna sredstva, in da ministrstvo pri izračunu kazalnikov upošteva le tista poročila, ki se zberejo do sredine aprila tekočega leta. Pri tem pa ministrstvo v okviru izračuna obveznih kazalnikov spremljanja, ki jih pošilja Evropski komisiji, izmed mnogo širše množice podatkov, s katerimi razpolaga, uporabi le dva podatka (polnovredna delovna moč in BDV kmetije). Ostali podatki FADN se ne analizirajo in ne uporabljajo za nadaljnje namene. V tej reviziji pa smo ugotovili še, da so tudi v aplikaciji e-kmetija zbrani nekateri podatki, za katere ni v celoti jasno, čemu so namenjeni in kako jih ministrstvo uporablja. Pri enem ukrepu smo ugotovili, da je agencija zbirala več različnih podatkov o poslovanju upravičencev po zaključku naložbe, kot bi bilo potrebno glede na to, kateri kazalniki so bili potrebni za poročanje Evropski komisiji¹⁰². Pri enem ukrepu smo ugotovili, da ni v celoti jasno, kako je ministrstvo na podlagi podatkov, ki so jih upravičenci pošiljali agenciji, ta pa naprej ministrstvu, izračunalo vrednost kazalnika, ki je določen v PRP 2007–2013.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je decembra 2018 ustanovilo Službo za analize. Naloga službe je med drugim tudi izdelava in objava letnih analiz in poročil o gospodarjenju kmetijskih gospodarstev v Republiki Sloveniji na podlagi podatkov, zbranih po metodologiji FADN.

Priporočilo

Ministrstvu in agenciji priporočamo, naj proučita, katere podatke potrebuje za to, da bosta lahko učinkovito spremljala uspešnost izvajanja tako programa razvoja podeželja kot tudi uspešnost izvajanja projektov, ter zagotovita, da bodo upravičenci zavezani k poročanju teh podatkov.

2.4 Ugotavljanje uspešnosti projektov

Preverili smo, ali ministrstvo oziroma agencija za posamezen projekt vesta, kako uspešen je bil ob njegovem zaključku in ob zaključku obveznega obdobja poročanja, ter ali sta ugotavljala dolgoročne učinke dodeljenih sredstev na razvoj upravičenca.

2.4.1.a Upravičenci so morali v vlogi navesti podatke o doseganju fizičnih in ekonomskih ciljev oziroma kazalnikov ob zaključku naložbe. Ob predložitvi končnega poročila o opravljenem delu, ki je predvideval opis učinkov naložbe in doseganja ekonomskih ciljev, bi morali upravičenci poročati o stanju ob zaključku naložbe. Ugotovili smo, da so nekateri upravičenci te podatke navedli, večina pa ne. To pomeni, da uspešnosti posameznih naložb ob zaključku ni bilo mogoče v celoti ugotoviti, saj podatki niso bili na voljo. V primerih, ko so bili podatki na voljo, agencija in ministrstvo nista preverjala, ali in kako uspešni so bili upravičenci v smislu doseganja ciljev, temveč je agencija preverila le namensko porabo sredstev (več v točki 2.3.2.1.b tega poročila). Ugotovili smo tudi, da v primerih, ko sta agencija in ministrstvo razpolagala s podatki, ni nujno, da ti podatki odražajo dejansko uspešnost naložbe, saj so

¹⁰¹ Revizijsko poročilo *Informacijski sistem za podporo zbiranja računovodskih podatkov o dohodkih in poslovanju kmetijskih gospodarstev*, [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/1242/Cobit_InfSist_FADNRSP.pdf], 23. 9. 2019.

¹⁰² Na primer, pri ukrepu 122 je moralo ministrstvo na podlagi poročil upravičencev zbirati podatke za kazalnik povečanje BDV na podprtih gospodarstvih/podjetjih. Upravičenci so morali v letnih poročilih navajati podatke o BDV in še več drugih podatkov, kot na primer podatek o skupnih prihodkih iz gozdne lesne proizvodnje, gozdarskih subvencijah, znesku spremenljivih stroškov in stroškov obresti.

dejanski učinki naložbe, ki se odražajo v spremembah vrednosti načrtovanih kazalnikov, lahko vidni šele kasneje (več v točki 2.1.2.2.e tega poročila), poleg tega pa so ti podatki odraz celotnega poslovanja upravičenca in tako nujno ne prikazujejo zgolj spremembe v poslovanju, ki je posledica izvedene naložbe. Obenem pa smo ugotovili več primerov, ko vneseni podatki v aplikacijo e-kmetija niso bili pravilni (več v točki 2.3.2.2.c tega poročila).

2.4.1.b Ministrstvo in agencija razpolagata s podatki za posameznega upravičenca, ki se nanašajo na vrednost kazalnikov v obdobju 5 let po zaključku naložbe. Ministrstvo in agencija sta v obdobju, na katero se nanaša revizija, preverjala zgolj, ali je upravičenec po zadnjem izplačilu oddal zahtevana letna poročila, nista pa, razen izjemoma pri naknadnih kontrolah, preverjala, ali je posameznik dosegel v vlogi opredeljene cilje. Ministrstvo je uporabilo zbrane podatke za to, da je lahko izračunalo vrednost kazalnikov, ki jih določa Evropska komisija, in sicer na agregatni ravni, torej na ravni ukrepov, kasneje pa je te podatke uporabilo za oceno uspešnosti programa razvoja podeželja.

2.4.1.c V revizijskem poročilu o razvoju podeželja v Republiki Sloveniji iz leta 2010¹⁰³ smo podali mnenje, da spremljanje in ocenjevanje rezultatov in vplivov ministrstva na tem področju ni v celoti ustrezno. Iz revizijskega poročila namreč izhaja, da ministrstvo ne spremlja ekonomskih rezultatov na ravni posameznega kmetijskega gospodarstva. Takrat smo ugotovili, da se približno 40 odstotkom upravičencev¹⁰⁴ po izvedeni naložbi produktivnost na njihovem kmetijskem gospodarstvu, merjena z BDV na polnovredno delovno moč, ni povečala ali pa se jim je celo zmanjšala in podali oceno, da bi bilo treba vzpostaviti spremljanje rezultatov naložb na ravni kmetijskih gospodarstev, saj ima ministrstvo vse za to potrebne podatke. Dodatno ugotavljamo, da ministrstvo in agencija tudi ne spremljata drugih rezultatov posameznih naložb, ki so jih upravičenci navajali v svojih vlogah, kot na primer: uvedba novih izdelkov, zmanjšana uporaba fitofarmacevtskih sredstev, izboljšana varnost pri delu in podobno. Zato tudi ne moreta oceniti, ali in v kolikšni meri je bila posamezna naložba uspešna. Pomen spremljanja doseganja ciljev na ravni posamezne naložbe prikazujemo v spodnjem primeru.

Predmet investicije je bil nakup nove kmetijske mehanizacije in opreme, in sicer predsetvenika, razdelilne vlečne cevi in kladivnega mulčerja. Stroje je upravičenec izbral s seznama kmetijske mehanizacije in opreme, ki ga je določilo ministrstvo v prilogi k javnemu razpisu. Na seznamu so bili pri vseh treh strojih navedeni posebni nameni: zmanjšanje toplogrednih plinov, zmanjšana raba fitofarmacevtskih sredstev in ekološko kmetovanje. Upravičenec je v vlogi na javni razpis navedel, da bo z naložbo na kmetiji dosegel izboljšanje pogojev dela, tako da bo delo hitreje in lažje opravljeno. S kakovostnejšo obdelavo in časovno optimalno izvedenimi delovnimi operacijami se bo povečal tudi proizvodni potencial kmetije. V vlogi je navedel še, da bo naložba prispevala k prilagajanju podnebnim spremembam in k zmanjšanju toplogrednih plinov ter zmanjšanju uporabe fitofarmacevtskih sredstev, pri tem pa upravičenec ni navedel, koliko fitofarmacevtskih sredstev je porabil do zdaj in za koliko načrtuje, da bo zmanjšal njihovo porabo. Upravičenec ob predložitvi zadnjega zahtevka za izplačilo ni poročal o letni porabi mineralnih gnojil in

¹⁰³ Revizijsko poročilo *Razvoj podeželja v Republiki Sloveniji*,

[URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/333/OhrRzvPodez_RSP.pdf], 23. 9. 2019.

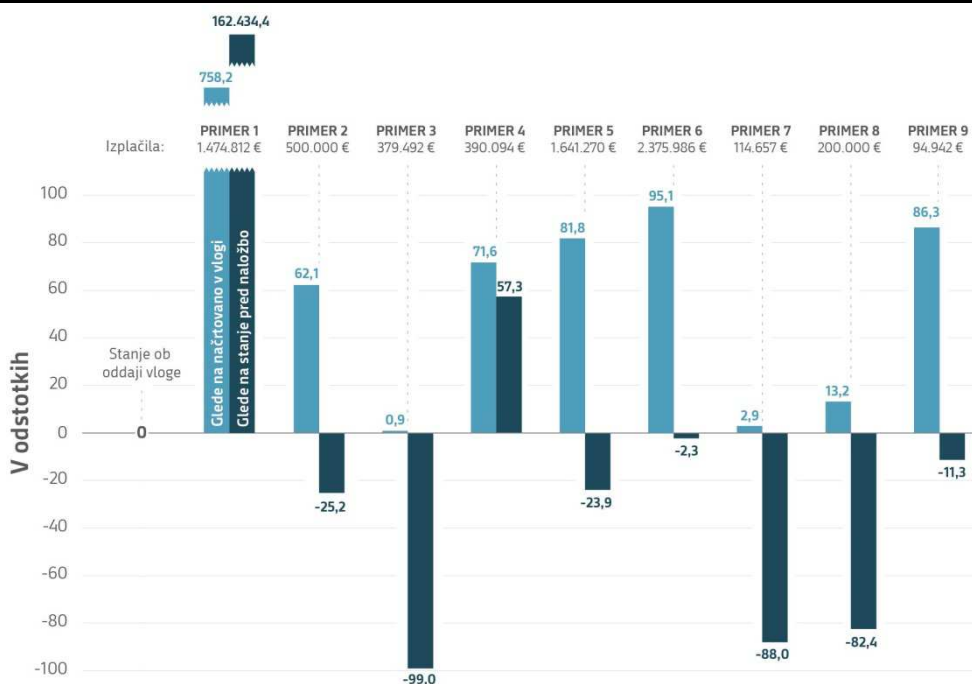
¹⁰⁴ Gre za upravičence sredstev predpristopnega programa SAPARD in sredstev iz Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za programsko obdobje 2004–2006.

fitofarmaceutskih sredstev, čeprav bi moral¹⁰⁵, ni pa mu še potekel rok za oddajo prvega letnega poročila po zadnjem izplačilu. Zato podatki o porabi fitofarmaceutskih sredstev niso bili na voljo. Obenem pa nismo mogli preveriti, ali bo upravičenec v letnih poročilih zavezan k sporočanju teh podatkov, saj je bila med izvajanjem revizije izdelava aplikacije za poročanje še v pripravi. Opozarjamo pa, da če agencija zahtevanih podatkov ne bo zbirala, po zaključku naložbe ne bo mogoče ugotoviti, ali so upravičenci v okviru izvajanja tega podukrepa dosegli okoljske cilje naložbe.

2.4.1.d V reviziji smo pri pregledu vzorca enot v okviru izvajanja naložbenih ukrepov primerjali vrednosti kazalnikov, ki so jih prijavitelji navedli v vlogah (kot stanje ob oddaji vloge), in načrtovane vrednosti ob zaključku naložbe ter te podatke primerjali z vrednostmi, ki so jih upravičenci morali sporočiti v obdobju 5 let od zadnjega izplačila. Ugotovili smo, da večina upravičencev iz pregledanega vzorca ni dosegla vseh načrtovanih vrednosti kazalnikov, petina upravičencev pa ne samo, da ni dosegla načrtovanih vrednosti, ampak je dosegla celo nižje vrednosti kazalnikov, kot je bilo stanje ob oddaji vloge. Načrtovane vrednosti kazalnikov je dosegla ali preseгла četrtnina upravičencev. Pri tem so ti upravičenci v obdobju, na katero se nanaša revizija, za izvajanje ukrepov programov razvoja podeželja skupaj prejeli 19.507.726 evrov, najnižji znesek na upravičenca je znašal 14.047 evrov, najvišji pa 4.266.842 evrov.

Na sliki 4 je prikazana uspešnost doseganja cilja pri kazalniku BDV za posamezne primere, ki smo jih proučevali v reviziji. Prikazano je, kako uspešni so bili upravičenci pri doseganju ciljnih vrednosti, ki so si jih zastavili v vlogi, in kako uspešni so bili glede na stanje pred oddajo vloge.

Slika 4: Uspešnost doseganja cilja pri kazalniku BDV



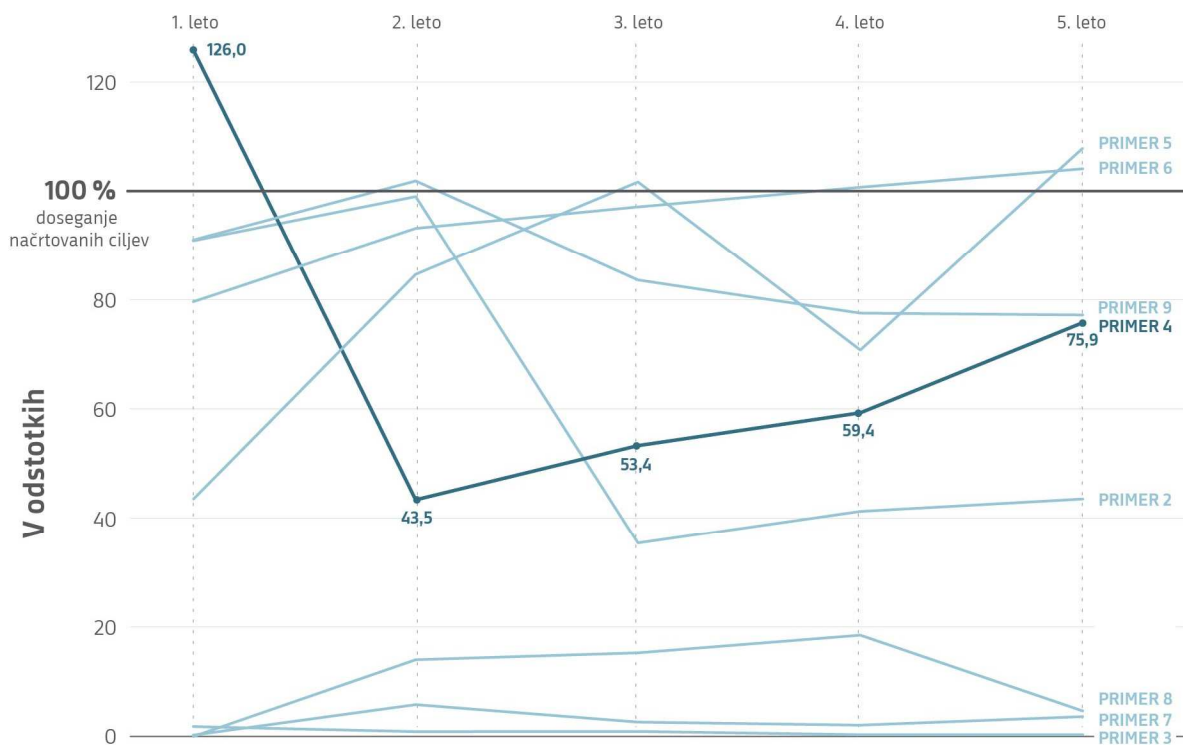
Opomba: na sliki je prikazana povprečna stopnja doseganja kazalnika.

Vir: poročila upravičencev.

¹⁰⁵ Priloga 2 k razpisni dokumentaciji (Poročilo o izpolnjevanju ciljev) je predvidevala tudi vnos podatkov o letni porabi mineralnih gnojil in fitofarmaceutskih sredstev.

2.4.1.e S slike 4 je razvidno, da je bil en upravičenec izjemno uspešen pri doseganju svojega cilja, saj je načrtovano vrednost kazalnika BDV presegel za več kot 7-krat. Drugi upravičenci so bili precej manj uspešni, saj niti eden ni dosegel zastavljenega cilja. Pri več upravičencih je bila v obdobju obveznega poročanja povprečna vrednost kazalnika BDV nižja od stanja pred prejemom odobrenih sredstev. Na sliki 5 prikazujemo, kako (ne)uspešni so bili ti upravičenci pri doseganju ciljnih vrednosti v posameznem letu.

Slika 5: Vrednost kazalnika BDV v posameznem letu glede na načrtovano v vlogi



Vir: poročila upravičencev.

Pojasnilo ministrstva

Na omenjeni kazalnik BDV vpliva veliko dejavnikov, predvsem nihanja v letini kot posledica naravnih nesreč (suša, toča, požeba, žled), vedno bolj izražena volatilnost kmetijskih trgov in s tem nihanja odkupnih cen kmetijskih proizvodov in lesa. V letih, ko se je poročalo, sta se slovensko in evropsko kmetijstvo soočala s svetovno finančno in gospodarsko krizo ter ruskim embargom, kar je vplivalo tako na kmetijstvo kot druga gospodarska področja. Hkrati narava kmetijske proizvodnje, zlasti v nekaterih kmetijskih dejavnostih, kot so trajni nasadi, živinoreja, ne omogoča hitrega prilagajanja spremenjenim tržnim razmeram s spremembo strukture proizvodnje. Na začetku programskega obdobja 2007–2013 so bila poleg nihanj v pridelavi (naravne razmere in naravne nesreče – suša v letih 2007, 2012 in 2013) zaznana tudi precejšnja nihanja odkupnih cen (na primer mleko, sadje, les), medtem ko so stalni stroški ostali na ravni cen pred kriznim obdobjem. Prav tako je iz navedenega razvidno, da so proizvodnje, ki se izvajajo v zaprtih objektih oziroma v kontroliranih pogojih (rastlinjak – primer 1 in proizvodni obrat – primer 6 na sliki 4), dosegale višje oziroma načrtovane vrednosti BDV. Skupni kazalnik BDV za celoten ukrep je na koncu obdobja kazal napredek, kar je bistvenega pomena. V novem programskega obdobju 2014–2020 se ta kazalnik, ki je bil v prejšnjem obdobju predpisan s strani Evropske komisije, ne uporablja več.

2.4.1.f S slike 5 je razvidno, da so bile po posameznih primerih stopnje doseganja načrtovanega cilja med leti različne. V povezavi s sliko 4, s katere je razvidno, da en primer znatno odstopa od ostalih, ocenjujemo, da je pomembno, da ministrstvo ali agencija vsaj na omejenem obsegu projektov preverita njihovo uspešnost in na tak način dobita bolj popolno informacijo o dejanskih učinkih dodeljenih sredstev tudi na ravni upravičencev.

2.4.1.g Ministrstvo je v okviru naknadnega vrednotenja PRP 2007–2013 za pet ukrepov naročilo preveritve, ali upravičenci še opravljajo svojo dejavnost po izteku obveznega 5-letnega obdobja po zadnjem izplačilu sredstev. Izkazalo se je, da večina upravičencev po izteku 5-letne obveznosti še posluje¹⁰⁶, medtem ko se z naknadnim vrednotenjem ni ugotavljalo, kako uspešni so pri svojem poslovanju. Samo pri enem ukrepu je ministrstvo naročilo, da se v okviru naknadnega vrednotenja preveri tudi uspešnost poslovanja, pri čemer se je z naknadnim vrednotenjem to ugotavljalo na podlagi obsega vključenosti v ostale ukrepe PRP 2007–2013 in ne na podlagi presoje uspešnosti poslovanja posamezne kmetije. V naknadnem vrednotenju je podan zaključek, da glede na veliko vključenost v druge ukrepe mladi prevzemniki uspešno načrtujejo svojo dejavnost in uspešno poslujejo. Ocenjujemo, da sama vključenost v druge ukrepe še ne pomeni, da so bili ti kmetje tudi dejansko uspešni pri svojem poslovanju, saj to kaže samo na to, v katere ukrepe so bili kmetje vključeni in koliko sredstev so prejeli. Zato bi bilo po naši presoji bolj primerno, da bi za takšno oceno izbrali še kakšen drug pristop.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj prouči, za katere kazalnike in na kakšen način bi bilo najbolj primerno, da bi analiziralo uspešnost na ravni posameznih projektov oziroma upravičencev, kjer je to mogoče, in to vsaj za omejen obseg projektov tudi izvaja.

¹⁰⁶ Pri ukrepu 112 v letu 2016 manj kot 1 odstotek mladih prevzemnikov ni oddalo vloge. Pri ukrepu 121 od vseh upravičencev, ki so zaključili 5-letne obveznosti, v letu 2016 samo en ni oddal zbirne vloge. Pri ukrepu 123 po izteku 5-letnega obdobja ni oddalo vloge 37 odstotkov kmetov (40 od 108 kmetov). V primeru, ko so bili upravičenci podjetja, je bilo z naknadnim vrednotenjem ugotovljeno, da 3,4 odstotka podjetij (16 od 179 podjetij) po izteku 5-letne obveznosti ne posluje, pri čemer so se nekateri samo preimenovali, dejansko pa je malo neaktivnih. Pri ukrepu 311 je s turistično dejavnostjo prenehalo 13 upravičencev, 4,67 odstotka upravičencev, ki so zaključili s 5-letnimi obveznostmi, pa dejavnosti ne opravlja več. Pri ukrepu 312 je 17 odstotkov upravičencev, ki so zaključili s 5-letnimi obveznostmi, neaktivnih (dejansko število je lahko tudi manjše, ker so nekateri samo spremenili ime, organizacijsko obliko).

3. MNENJE

Revidirali smo učinkovitost spremljanja uspešnosti projektov, ki so prejeli evropska sredstva za razvoj podeželja na podlagi Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013 in Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020. Revizija se je nanašala na obdobje od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2018. Revizijo smo izvedli pri *Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prebrano*, ki je odgovorno za uspešno, učinkovito in pravilno upravljanje in izvajanje programov razvoja podeželja, in pri *Agenciji Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja*, na katero je ministrstvo preneslo več nalog s področja izvajanja in spremljanja programov razvoja podeželja. Preverili smo, ali je bilo določeno, kaj je treba spremljati za ugotavljanje uspešnosti projektov, ustreznost zbiranja potrebnih podatkov in preverjanja njihove kakovosti, ter ali sta revidiranca spremljala uspešnost posameznih projektov.

Menimo, da je bilo spremljanje uspešnosti projektov, ki so prejeli evropska sredstva za razvoj podeželja, *delno učinkovito*.

Za spremljanje izvajanja in ugotavljanje uspešnosti podpore iz programov razvoja podeželja ministrstvo uporablja kazalnike, ki jih je vnaprej določila Evropska unija. Dodalo pa je še nekaj dodatnih kazalnikov, ki so metodološko primerljivi s kazalniki, ki jih je opredelila in potrdila Evropska komisija.

Pri preverjanju, ali in kako so bili pri posameznih projektih določeni cilji in kazalniki in kako sta ministrstvo in agencija spremljala njihovo doseganje, smo ugotovili, da so bile navedbe v vlogah upravičencev različne in odvisne od vsebine ter namena ukrepa oziroma podukrepa. Upravičenci so različno podrobno, a skladno z zahtevami javnih razpisov, navajali in utemeljevali načrtovane naložbe. Navesti so morali podatke za stanje pred naložbo in načrtovano stanje po naložbi, pri tem pa pri vseh ukrepih oziroma javnih razpisih iz programskega obdobja 2007–2013 ni bilo jasno določeno, na kateri trenutek se nanašajo podatki za stanje po naložbi. To je v programskem obdobju 2014–2020 bolj jasno opredeljeno. Pri nekaterih kazalnikih, za katere je moral upravičenec navesti načrtovano vrednost ob zaključku naložbe, ta ob zaključku še ni mogla biti dosežena. Zaznali smo tudi primere, ko so napovedane vrednosti ekonomskih kazalnikov predstavljale merilo za izbor, kar po našem mnenju ni primerno merilo, saj lahko upravičenec napove več ali manj, kot se kasneje izkaže za resnično, in si tako zagotovi višje ali prenizko število točk pri ocenjevanju. Sicer smo v reviziji ugotovili, da so bili po vsebini projekti povezani s cilji ukrepov.

Pravne podlage, ki določajo izvajanje programa razvoja podeželja, so se v obdobju, na katero se nanaša revizija, z leti spreminjale, tudi v delu, ki je določal obveznosti upravičencev glede poročanja. V programskem obdobju 2014–2020 se je znatno povečalo tudi število nacionalnih uredb. Upravičenci so bili zavezani, da agenciji poročajo o nekaterih ciljih in kazalnikih, vendar smo pri tem ugotovili nekaj pomanjkljivosti. Ministrstvo je v pravne podlage in odločbe vključilo določbe glede poročanja, po naši oceni pa določila v uredbah in odločbah praviloma niso bila navedena na način, da bi bilo upravičencem v celoti jasno, kakšne so njihove obveznosti, kdaj nastopijo in koliko časa trajajo, koliko časa morajo

poročati agenciji kot tudi, kakšne so posledice morebitnega neizpolnjevanja obveznosti. V programskem obdobju 2007–2013 so upravičenci zaradi različnih določil glede poročanja v uredbah in zaradi nejasnosti pri določitvi obveznosti glede poročanja v odločbah agenciji tudi zelo različno poročali.

Podatki, ki so jih morali upravičenci sporočiti agenciji ali ministrstvu, so bili večinoma potrebni za izračun kazalnikov za namene letnega poročanja Evropski komisiji, upravičenci pa so sporočali tudi nekatere podrobnejše podatke, pri čemer uspešnosti posameznih projektov ob zaključku ni bilo mogoče v celoti ugotoviti, saj vsi potrebni podatki niso bili na voljo. Ob zaključku projekta je agencija preverjala, ali so bila sredstva porabljenamensko, ni pa se ukvarjala z ugotavljanjem uspešnosti doseganja ciljev na ravni projekta, prav tako tega ni ugotavljalo ministrstvo.

Agencija in ministrstvo, razen izjemoma pri naknadnih kontrolah, tudi v obdobju 5 let po zaključku projektov in po tem obdobju nista ugotavljata uspešnosti posameznih projektov, temveč sta preverjala le, ali je upravičenec po zadnjem izplačilu oddal zahtevana letna poročila. Podatkov o doseganju kazalnikov, ki so jih upravičenci navajali v svojih poročilih, agencija in ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, nista preverjala. V več obravnavanih primerih iz programskega obdobja 2007–2013 smo ugotovili, da so podatki, ki so jih upravičenci sporočali, nepravilni, pomanjkljivi in neažurni, zato ocenjujemo, da zbirni podatki, s katerimi razpolaga ministrstvo, ne odražajo v celoti dejanskega stanja. Nepravilnosti v podatkih in nerazpoložljivost podatkov pa vplivata tudi na skupne ocene izvajanja posameznih ukrepov. V reviziji smo pri obravnavanih primerih projektov iz programskega obdobja 2007–2013 ugotovili še, da v obdobju, na katero se nanaša revizija, večina upravičencev ni dosegla v vlogi zastavljenih ciljnih vrednosti kazalnikov. Samo v enem primeru smo ugotovili, da je bil upravičenec izjemno uspešen pri doseganju svojega cilja. Na primeru izbranega kazalnika smo ugotovili, da je bila povprečna vrednost tega kazalnika v 5-letnem obdobju po zaključku projekta pri večini znatno nižja, kot je znašala vrednost kazalnika ob prijavi na javni razpis. Na podlagi uspešnosti doseganja zastavljenih kazalnikov pri obravnavanih primerih ocenjujemo, da je pomembno, da ministrstvo ali agencija vsaj na omejenem obsegu projektov, kjer je to mogoče, preverita uspešnost doseganja ciljev na ravni projektov in na tak način dobila bolj popolno informacijo o dejanskih učinkih dodeljenih sredstev tudi na ravni upravičencev.

4. PRIPOROČILA

Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prebrano priporočamo, naj:

- prouči, ali so med kazalniki, ki so v skupnem okviru spremljanja in vrednotenja opredeljeni kot kazalniki stanja in so vezani na kmetijski sektor, še kateri kazalniki, za katere bi bilo z vidika vodenja politike razvoja podeželja in kmetijske politike smiselno, da se zanje neodvisno od izvajanja Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020 določi ciljna vrednost, ki se tudi časovno opredeli;
- prouči, za katere kazalnike in na kakšen način bi bilo najbolj primerno, da bi analiziralo uspešnost na ravni posameznih projektov oziroma upravičencev, kjer je to mogoče, in to vsaj za omejen obseg projektov tudi izvaja.

Agenciji Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja priporočamo, naj:

- pri izvajanju kmetijsko-okoljskih plačil v programskem obdobju po letu 2020 poskrbi, da bo v odločbi določen datum začetka in zaključka obveznosti za posamezno operacijo, da bo v odločbi jasno vsebinsko utemeljena odločitev agencije in da bodo v odločbi jasno navedene obveznosti upravičenca glede poročanja; ob tem naj agencija vsebino odločb čim bolj poenoti (tam, kjer je to mogoče);
- v celoti zagotovi sledljivost pregleda dokumentacije (kdo, kdaj in kako je opravil preverbe ustreznosti dokazil).

Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prebrano in Agenciji Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja priporočamo, naj:

- od upravičenca zahtevata poročanje o vrednosti za tiste kazalnike, ki jih je do predložitve zadnjega zahtevka za izplačilo mogoče doseči; o ostalih zahtevanih kazalnikih naj upravičenec poroča v obdobju obveznega poročanja po naložbi;
- v besedila javnih razpisov vključita merila, ki bodo čim bolj objektivno merljiva in v celoti preverljiva;
- za prvo leto, za katero mora upravičenec oddati poročilo, določita prvo celo naslednje leto po letu zadnjega izplačila;
- pri izvajanju programa razvoja podeželja poskrbita, da bodo v aplikaciji e-kmetija in v evidenci FADN vgrajene ustrezne kontrole vnosa podatkov in logične kontrole, ki bodo v največji možni meri zagotavljale kakovost podatkov;
- proučita, katere podatke potrebujeta za to, da bosta lahko učinkovito spremljala uspešnost izvajanja tako programa razvoja podeželja kot tudi uspešnost izvajanja projektov, ter zagotovita, da bodo upravičenci zavezani k poročanju teh podatkov.

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Priloge: 1

Poslano:

1. Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, priporočeno;
2. Agenciji Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja, priporočeno;
3. Mariji Lukačič, priporočeno;
4. Iztoku Jarcu, priporočeno;
5. dr. Milanu Pogačniku, priporočeno;
6. dr. Henriku Gjerkešu, priporočeno;
7. Francu Bogoviču, priporočeno;
8. mag. Dejanu Židanu, priporočeno;
9. Francu Kebetu, priporočeno;
10. Benediktu Jeranku, priporočeno;
11. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
12. arhivu.

5. PRILOGE

Priloga 1

Seznam ciljnih kazalnikov, kazalnikov učinka in kazalnikov stanja

Ciljni kazalniki

- T1 Odstotek izdatkov po členih 14, 15 in 35 Uredbe (EU) št. 1305/2013 v povezavi s celotnimi izdatki za program za razvoj podeželja
- T2 Skupno število operacij sodelovanja, podprtih v okviru ukrepa sodelovanja (člen 35 Uredbe (EU) št. 1305/2013) (skupine, mreže/grozdi, pilotni projekti)
- T3 Skupno število usposobljenih udeležencev v skladu s členom 14 Uredbe (EU) št. 1305/2013
- T4 Odstotek kmetijskih gospodarstev s podporo programa za razvoj podeželja za naložbe v prestrukturiranje ali posodabljanje
- T5 Odstotek kmetijskih gospodarstev s poslovnim razvojnim načrtom/naložbami za mlade kmete, podprtimi s programom za razvoj podeželja
- T6 Odstotek kmetijskih gospodarstev, ki prejemajo podporo za sodelovanje v shemah kakovosti, na lokalnih trgih in v kratkih dobavnih verigah ter skupinah/organizacijah proizvajalcev
- T8 Odstotek gozda/drugih gozdnih površin, za katere so bile sklenjene pogodbe o upravljanju za podpiranje biotske raznovrstnosti
- T9 Odstotek kmetijskih zemljišč, za katera so bile sklenjene pogodbe o upravljanju za podpiranje biotske raznovrstnosti in/ali krajin
- T10 Odstotek kmetijskih zemljišč, za katera so bile sklenjene pogodbe o upravljanju za izboljšanje upravljanja voda
- T11 Odstotek gozdarskih zemljišč, za katera so bile sklenjene pogodbe o upravljanju za izboljšanje upravljanja voda
- T12 Odstotek kmetijskih zemljišč, za katera so bile sklenjene pogodbe o upravljanju za izboljšanje upravljanja tal in/ali preprečevanje erozije tal
- T13 Odstotek gozdarskih zemljišč, za katera so bile sklenjene pogodbe o upravljanju za izboljšanje upravljanja tal in/ali preprečevanje erozije tal
- T20 Delovna mesta, ustvarjena s podprtimi projekti
- T21 Odstotek podeželskega prebivalstva, zajetega v strategijah lokalnega razvoja
- T22 Odstotek podeželskega prebivalstva, deležnega izboljšanih storitev/infrastrukture
- T23 Delovna mesta, ustvarjena s podprtimi projekti (LEADER)
- T24 Odstotek podeželskega prebivalstva, deležnega novih ali izboljšanih storitev/infrastrukture

Kazalniki učinka

- O1 Skupni javni izdatki
- O2 Skupne naložbe
- O3 Število podprtih ukrepov/operacij
- O4 Število gospodarstev/upravičencev, ki prejemajo pomoč
- O5 Skupna površina (ha)
- O6 Podprto fizično območje (ha)
- O7 Število podprtih pogodb
- O8 Število podprtih glav velike živine
- O9 Število gospodarstev, ki sodelujejo v podprtih shemah
- O11 Število dni izvedenega usposabljanja
- O12 Število udeležencev usposabljanja
- O13 Število upravičencev, deležnih svetovanja
- O14 Število usposobljenih svetovalcev
- O15 Prebivalci, deležni izboljšanih storitev/infrastrukture (informacijska tehnologija ali drugo)
- O16 Število podprtih skupin evropskega partnerstva za inovacije, število podprtih operacij evropskega partnerstva za inovacije in vrsta partnerjev v skupinah evropskega partnerstva za inovacije
- O17 Število podprtih operacij sodelovanja (razen evropskega partnerstva za inovacije)
- O18 Prebivalstvo, vključeno v LAS
- O19 Število izbranih LAS
- O20 Število podprtih projektov LEADER
- O21 Število podprtih projektov sodelovanja
- O22 Število in vrsta predstavnikov projekta
- O23 Enotno število LAS, vključenih v projekt sodelovanja
- O24 Število tematskih in analitskih izmenjav, vzpostavljenih s podporo nacionalne mreže za podeželje
- O25 Število komunikacijskih orodij nacionalne mreže za podeželje
- O26 Število dejavnosti Evropske mreže za razvoj podeželja, v katerih je nacionalna mreža za podeželje sodelovala

Kazalniki stanja

- C1. Prebivalstvo
- C2. Starostna struktura
- C3. Ozemlje
- C4. Gostota prebivalstva
- C5. Stopnja zaposlenosti¹⁾
- C6. Stopnja samozaposlenosti
- C7. Stopnja brezposelnosti
- C8. BDP na prebivalca¹⁾
- C9. Stopnja revščine¹⁾
- C10. Struktura gospodarstva
- C11. Struktura zaposlenosti
- C12. Produktivnost dela po gospodarskih sektorjih
- C13. Zaposlenost po gospodarskih dejavnostih
- C14. Produktivnost dela v kmetijstvu
- C15. Produktivnost dela v gozdarstvu

- C16. Produktivnost dela v živilski industriji
- C17. Kmetijska gospodarstva (kmetije)
- C18. Kmetijska površina
- C19. Kmetijska površina z ekološkim kmetijstvom
- C20. Namakano zemljišče
- C21. Glave velike živine
- C22. Delovna sila na kmetijskem gospodarstvu
- C23. Starostna struktura upraviteljev kmetijskih gospodarstev
- C24. Kmetijska izobrazba upraviteljev kmetijskih gospodarstev
- C25. Faktorski dohodek kmetijstva¹⁾
- C26. Podjetniški dohodek kmetijstva¹⁾
- C27. Skupna faktorska produktivnost v kmetijstvu¹⁾
- C28. Bruto naložbe v osnovna sredstva v kmetijstvu
- C29. Gozd in druge gozdne površine
- C30. Turistična infrastruktura
- C31. Pokritost zemljišča
- C32. Območja z naravnimi ali drugimi posebnimi omejitvami
- C33. Intenzivnost kmetovanja
- C34. Območja Natura 2000
- C35. Indeks ptic kmetijske krajine¹⁾
- C36. Stanje ohranjenosti kmetijskih habitatov (travinje)
- C37. Kmetovanje z visoko naravno vrednostjo¹⁾
- C38. Zaščiten gozd
- C39. Odvzem vode v kmetijstvu¹⁾
- C40. Kakovost vode¹⁾
- C41. Organske snovi v tleh na ornih zemljiščih¹⁾
- C42. Erozijska tla zaradi vode¹⁾
- C43. Pridobivanje obnovljivih virov energije iz kmetijstva in gozdarstva
- C44. Raba energije v kmetijstvu, gozdarstvu in prehranski industriji
- C45. Emisije iz kmetijstva¹⁾

Opomba: ¹⁾ Kazalniki stanja, ki vključujejo kazalnike vpliva skupne kmetijske politike.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

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