



RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

Obravnavanje nepravilnosti in finančnih
popravkov pri skupni kmetijski politiki

Poslanstvo

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

Revizijsko poročilo

Obravnavanje nepravilnosti in finančnih
popravkov pri skupni kmetijski politiki



Računsko sodišče je izvedlo revizijo smotrnosti poslovanja Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano – ki od 10. 2. 2012 nadaljuje z delom kot Ministrstvo za kmetijstvo in okolje in h kateremu so se pridružila delovna področja Ministrstva za okolje in prostor, ki se nanašajo na okolje (v nadaljevanju: ministrstvo) –, in Agencije Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja (v nadaljevanju: agencija) v delu, ki se nanaša na obravnavanje nepravilnosti in finančnih popravkov pri izvajanju skupne kmetijske politike v Republiki Sloveniji v obdobju od 1. 5. 2004 do 31. 12. 2010.

Z vstopom Republike Slovenije v Evropsko unijo je samostojno izvajanje nacionalne kmetijske politike nadomestila skupna kmetijska politika Evropske unije. Ministrstvo in agencija imata ključni vlogi pri izvajanju skupne kmetijske politike v Republiki Sloveniji. Agencija je plačilna agencija, ki izvaja ukrepe na področjih kmetijstva, gozdarstva, živilstva in ribištva, ministrstvo pa je pristojni organ za izdajo in odvzem akreditacije plačilni agenciji ter za spremljanje izpolnjevanja pogojev za akreditacijo.

Uredba (ES) št. 1290/2005 določa, da morajo države članice Evropske unije preprečevati nepravilnosti pri dodeljevanju sredstev evropskega proračuna za skupno kmetijsko politiko in učinkovito obravnavati vsako ugotovljeno nepravilnost, ki jo storijo upravičenci. Skladnost odhodkov s predpisi Evropske unije ugotavlja tudi Evropska komisija z naknadnimi revizijskimi pregledi, v katerih lahko določi finančni popravek, to je znesek, ki ga mora država članica Evropske unije vrniti v evropski proračun.

Računsko sodišče je preverilo, ali imata ministrstvo in agencija vzpostavljen:

- *ustrezen sistem obravnavanja nepravilnosti* pri dodeljevanju sredstev skupne kmetijske politike, kar pomeni, da so postopki obravnavanja nepravilnosti jasno opredeljeni in se izvajajo; pri tem je računsko sodišče presojalo sistem za obravnavanje tistih nepravilnosti, ki so ugotovljene po že izvedenih izplačilih upravičencem;
- *ustrezen sistem obravnavanja finančnih popravkov*, kar pomeni, da pristojni nacionalni organi ustrezno sodelujejo z Evropsko komisijo v postopkih, ki imajo lahko za posledico finančne popravke;
- *pregleden sistem spremljanja in poročanja* o obsegu črpanja sredstev evropskega proračuna, ki vključuje tudi podatke o obsegu nepravilnosti in finančnih popravkov.

Računsko sodišče meni, da je bilo poslovanje *smotno* v delu, ki se nanaša na opredelitev in izvajanje postopkov obravnavanja nepravilnosti in finančnih popravkov, in *manj smotno* v delu, ki se nanaša na spremljanje in poročanje.

Agencija je imela *postopke obravnavanja nepravilnosti* pri dodeljevanju sredstev večinoma ustrezno opredeljene in jih je tudi izvajala. Postopki so podrobno določali ravnanja od odločitve o nepravilnosti do izterjave neupravičeno izplačanih sredstev, vendar pa postopki niso bili določeni tako, da bi pri ugotovljenih

nepravilnostih usmerjali k proučitvi in po potrebi tudi k odpravi vzrokov za njen nastanek. Agencija enotne evidence, iz katere bi bil razviden skupen obseg vseh ugotovljenih nepravilnosti, ni vodila. Agencija tudi ni uporabila možnosti zadržanja 20 odstotkov izterjanih sredstev za kritje stroškov izterjav, kot omogočajo predpisi Evropske unije, saj je pri večini tovrstnih nepravilnosti upravičencev hkrati ugotovila, da registri upravičenih površin ne izkazujejo stanja v naravi.

Ministrstvo in agencija sta imela *postopke obravnavanja finančnih popravkov* večinoma ustrezno opredeljene in sta jih tudi izvajala. Aktivno sta sodelovala v postopkih obravnavanja finančnih popravkov pri Evropski komisiji, kjer je bil večji del aktivnosti namenjen pojasnjevanju in izpodbijanju ugotovitev Evropske komisije, le manjši del aktivnosti pa izkazovanju dejanskega stanja in izkazovanju izvedbe popravljanih ukrepov. Pri pavšalnih finančnih popravkih ministrstvo in agencija nista uporabila možnosti dokazovanja, da je dejanska stopnja napake drugačna. Ob koncu revizijskih postopkov Evropske komisije in postopkov usklajevanja o finančnem popravku nista jasno predstavila, katere popravljalne ukrepe sta že izvedla in katere še nameravata. Evropska komisija je opozorila na nepravilnosti v kontrolnem sistemu preverjanja petletne obveznosti, ki so bile kasneje odpravljene. Kljub temu je bil ustrezen sistem vzpostavljen prepozno, da bi lahko ponovno črpali večji del od 2,28 milijona evrov neupravičeno izplačanih sredstev.

Ministrstvo ni imelo preglednega sistema *spremljanja in poročanja o obsegu črpanja sredstev evropskega proračuna*, ki bi vključeval tudi podatke o obsegu nepravilnosti in finančnih popravkov. Zaradi različnih sistemov izkazovanja in načinov poročanja so imeli razpoložljivi delni podatki brez ustreznih pojasnil ali prilagoditev omejeno uporabno vrednost. Podatki v veliko primerih niso bili prikazani tako, da bi imeli skupni imenovalc, zato primerjava med njimi ni bila mogoča. Ministrstvo ni poskrbelo, da bi podatke medsebojno uskladilo in zbirno predstavilo informacije o razpoložljivih sredstvih evropskega proračuna, črpanju teh sredstev, neizkoriščenih sredstvih, nepravilnostih in finančnih popravkih.

Ministrstvo in agencija sta med izvajanjem revizije izvedla več ukrepov, ki po oceni računskega sodišča prispevajo k izboljšanju postopka obravnavanja nepravilnosti in finančnih popravkov pri izvajanju skupne kmetijske politike. Računsko sodišče je ministrstvu in agenciji podalo tudi več *priporočil*, med drugimi:

- nadaljevanje aktivnosti, da se odpravijo razlike med stanjem upravičenih površin v naravi in podatki v evidencah o upravičenih površinah;
- nadaljevanje izboljševanja sistema spremljanja in usklajevanja razlik med evidentiranimi zneski v državnem proračunu in evidencah agencije;
- nadaljevanje izboljševanja dostopa javnosti do podatkov o črpanju sredstev evropskega proračuna, nepravilnostih pri dodeljevanju sredstev in finančnih popravkih;
- da v postopkih revizijskih pregledov in usklajevanj z Evropsko komisijo o obsegu nepravilnosti aktivnosti usmerjata v ugotavljanje in izkazovanje dejanskega stanja in obsega neupravičenih izplačil.

KAZALO

1. Uvod	8
1.1 CILJ REVIZIJE IN REVIZIJSKI PRISTOP.....	8
1.2 PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV	8
1.3 PODROČJE REVIZIJE	10
1.3.1 Skupna kmetijska politika Evropske unije.....	10
1.3.1.1 Ukrepi in predpisi skupne kmetijske politike	10
1.3.1.2 Sredstva in sistem izvajanja skupne kmetijske politike	11
1.3.1.3 Obravnavanje nepravilnosti na ravni držav članic.....	13
1.3.1.4 Obravnavanje finančnih popravkov Evropske komisije.....	13
1.3.2 Skupna kmetijska politika v Republiki Sloveniji.....	15
1.4 OMEJITVE PRI REVIZIJI	18
2. UGOTOVITVE	19
2.1 ALI JE VZPOSTAVLJEN USTREZEN SISTEM OBRAVNAVANJA NEPRAVILNOSTI.....	19
2.1.1 Postopki obravnavanja nepravilnosti	19
2.1.2 Evidence in poročanje o ugotovljenih nepravilnostih	22
2.1.3 Obseg ugotovljenih nepravilnosti	25
2.1.3.1 Nepravilnosti upravičencev.....	26
2.1.3.2 Administrativne napake	28
2.1.3.3 Prekoračitve zgornjih mej in plačilnih rokov	29
2.1.4 Obravnavanje nepravilnosti – povzetek	29
2.2 ALI JE VZPOSTAVLJEN USTREZEN SISTEM OBRAVNAVANJA FINAČNIH POPRAVKOV	30
2.2.1 Pregled revizij in obseg finančnih popravkov	31
2.2.2 Postopki obravnavanja finančnih popravkov	33
2.2.2.1 Finančni popravek v znesku 1,48 milijona evrov	33
2.2.2.2 Finančni popravek v znesku 2,28 milijona evrov	34
2.2.2.3 Finančni popravek v znesku 3,84 milijona evrov	35
2.2.3 Poročanje o finančnih popravkih.....	37

2.2.4	Obnavnanje finančnih popravkov – povzetek.....	37
2.3	ALI JE VZPOSTAVLJEN PREGLEDEN SISTEM SPREMLJANJA ČRPAJA SREDSTEV EVROPSKEGA PRORAČUNA.....	38
2.3.1	Primerjava podatkov o sredstvih evropskega proračuna.....	38
2.3.2	Razpoložljiva sredstva evropskega proračuna in obseg črpanja.....	42
2.3.2.1	Neposredna plačila	42
2.3.2.2	Tržni ukrepi	47
2.3.2.3	Ukrepi programov razvoja podeželja.....	47
2.3.3	Deleži izplačil, nepravilnosti in finančnih popravkov.....	48
2.3.4	Celostni pregled poročanja.....	50
2.3.5	Sistem spremljanja črpanja sredstev evropskega proračuna – povzetek.....	52
3.	MNENJE	53
4.	PRIPOROČILA	55
5.	PRILOGE	57
5.1	OPIS PRILOGE III IN IIIA POROČILA AGENCIJE ZA EVROPSKO KOMISIJO	57
5.2	PREGLED PREDPISOV, KI UREJAJO PODROČJE OBRAVNAVANJA NEPRAVILNOSTI IN FINAČNIH POPRAVKOV	57
5.3	REFERENČNE KOLIČINE IN KVOTE PRI NEPOSREDNIH PLAČILIH	61

1. UVOD

Revizijo o *obravnavanju nepravilnosti in finančnih popravkov pri skupni kmetijski politiki* smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 8. 12. 2010. Revizijo smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, kot jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴.

1.1 Cilj revizije in revizijski pristop

Revidirali smo smotrnost poslovanja v delu, ki se nanaša na obravnavanje nepravilnosti in finančnih popravkov pri izvajanju skupne kmetijske politike v obdobju od 1. 5. 2004 do 31. 12. 2010. Mnenje smo izrekli na podlagi odgovorov na naslednja vprašanja s področja skupne kmetijske politike:

- ali je vzpostavljen ustrezen sistem obravnavanja nepravilnosti pri dodeljevanju sredstev,
- ali je vzpostavljen ustrezen sistem obravnavanja finančnih popravkov,
- ali je vzpostavljen pregleden sistem spremljanja in poročanja o obsegu črpanja sredstev evropskega proračuna⁵, ki vključuje tudi podatke o obsegu nepravilnosti in finančnih popravkov.

Informacije za presojo ustreznosti obravnavanja nepravilnosti in finančnih popravkov smo pridobili z intervjuji, s pregledom predpisov in proučevanjem dokumentacije, ki smo jo pridobili pri revidirancih.

1.2 Predstavitev revidirancev

Revidiranca sta bila Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano – ki od 10. 2. 2012 nadaljuje z delom kot Ministrstvo za kmetijstvo in okolje in h kateremu so se pridružila delovna področja Ministrstva za okolje in prostor, ki se nanašajo na okolje⁶ –, in Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja (v nadaljevanju: agencija), ki imata ključni vlogi pri izvajanju skupne kmetijske politike v Republiki Sloveniji.

¹ Uradni list RS, št. 11/01.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Sklep št. 3263-2/2010-6.

⁴ Uradni list RS, št. 41/01.

⁵ Sredstva, ki jih države članice Evropske unije prejmejo iz evropskega proračuna.

⁶ 4. alineja drugega odstavka 4. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju ZVRS-F), Uradni list RS, št. 8/12.

Ministrstvo⁷ opravlja naloge na področjih kmetijstva, razvoja podeželja, prehrane, varstva rastlin, veterinarstva in zootehnike, gozdarstva, lovstva, ribištva, varnosti in kakovosti krme in hrane oziroma živil, razen prehranskih dopolnil, živil za posebne prehranske oziroma zdravstvene namene ter hrane oziroma živil v gostinski dejavnosti, institucionalnih obratih prehrane in obratih za prehrano na delu⁸.

Agencija je bila kot organ v sestavi ministrstva ustanovljena s sklepom Vlade Republike Slovenije⁹ 7. 1. 1999. Opravlja upravne, strokovne in razvojne naloge, ki se nanašajo na izvajanje ukrepov na področjih kmetijstva, gozdarstva, živilstva in ribištva v skladu s skupno kmetijsko in ribiško politiko Evropske unije¹⁰, ter na druge naloge za izvajanje ukrepov kmetijske politike ter promocije¹¹.

Pri obravnavanju nepravilnosti in finančnih popravkov so pomembne tudi odgovornosti, ki jih imata revidiranca na podlagi predpisov Evropske unije. Ministrstvo je določeno kot pristojni organ za izdajo in odvzem akreditacije plačilni agenciji ter za spremljanje izpolnjevanja pogojev za akreditacijo (v nadaljevanju: pristojni organ) in organ upravljanja za programe razvoja podeželja, agencija kot plačilna agencija (povezava s točkama 1.3.1.2 in 1.3.2).

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bili za področje skupne kmetijske politike v Republiki Sloveniji na ministrstvu odgovorni:

- dr. Milan Pogačnik, minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, od 1. 5. 2004 do 3. 12. 2004;
- Marija Lukačič, ministrica za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, od 3. 12. 2004 do 6. 3. 2007;
- 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 29. 3. 2010;
- dr. Henrik Gjerkeš, minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 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.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bili za področje skupne kmetijske politike v Republiki Sloveniji na agenciji odgovorni:

- mag. Sonja Bukovec, generalna direktorica, od 1. 5. 2004 do 2. 6. 2005;
- Franc Kebe, generalni direktor, od 2. 6. 2005 do 1. 11. 2007;
- Benedikt Jeranko, generalni direktor od 1. 11. 2007.

⁷ 32. člen Zakona o državni upravi (v nadaljevanju: ZDU-1), Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09.

⁸ Od 10. 2. 2012 ministrstvo opravlja še naloge na področju okolja (4. alineja drugega odstavka 4. člena ZVRS-F v povezavi s 36. členom ZDU-1).

⁹ Št. 900-10/98-31 (T).

¹⁰ V skladu s Pogodbo o Evropski uniji (prečiščena različica, UL C št. 83/13 z dne 30. 3. 2010) Evropska unija nadomesti Evropsko skupnost in je njena naslednica. V nadaljevanju ne glede na čas (pred ali po spremembi) uporabljamo izraz Evropska unija.

¹¹ 8. člen Uredbe o organih v sestavi ministrstev, Uradni list RS, št. 58/03, 45/04, 138/04, 52/05, 82/05, 17/06, 76/06, 132/06, 41/07, 64/08, 63/09, 69/10.

1.3 Področje revizije

1.3.1 Skupna kmetijska politika Evropske unije

Z vstopom Republike Slovenije v Evropsko unijo je samostojno izvajanje nacionalne kmetijske politike nadomestila skupna kmetijska politika Evropske unije. Obstoječe mehanizme, ki so kmetijsko politiko do takrat urejali na nacionalni ravni, so zamenjali mehanizmi na ravni Evropske unije. Okviri izvajanja skupne kmetijske politike so določeni v Pogodbi o delovanju Evropske unije¹².

1.3.1.1 Ukrepi in predpisi skupne kmetijske politike

Skupna kmetijska politika Evropske unije vključuje ukrepe, ki se izvajajo v okviru dveh "stebrov". Prvi steber obsega neposredna plačila, tržne ukrepe in druge ukrepe, drugi steber pa vključuje ukrepe razvoja podeželja.

Neposredna plačila so neposredne finančne pomoči kmetijskim gospodarstvom. Dodeljujejo se jim na podlagi letnih vlog kmetijskih gospodarstev predvsem glede na obseg kmetijskih površin in obseg kmetijskih proizvodov. Države članice Evropske unije (v nadaljevanju: države članice) lahko izbirajo med različnimi modeli plačil, ki se tudi spreminjajo.

Namen *tržnih ukrepov* je urejanje proizvodnje evropskih kmetijskih proizvodov in trgovine z njimi. Enotna skupna ureditev trga obsega dve področji:

- notranje področje ali notranji trg, ki predstavlja skupen sistem cen in ukrepov za obvladovanje ponudbe in prodaje, ukrepe za podporo proizvodnji in ukrepe za organizacijo ali regulacijo trga;
- zunanje področje, ki vključuje sistem zunanje zaščite v odnosu do tretjih držav, pravila za upravljanje tarifnih kvot, zaščitne klavzule in možnost izvoznih nadomestil.

Ukrepe razvoja podeželja se izvaja na podlagi sedemletnih programov razvoja podeželja, ki jih pripravijo države članice. Glavni namen ukrepov je oblikovati usklajen in trajnosten okvir, ki bo podeželskim območjem zagotovil prihodnost na podlagi večfunkcionalnosti kmetijstva (to je sposobnosti kmetijstva, da opravlja vrsto storitev, ki presegajo zgolj pridelavo živil) ter omogočil podeželskim gospodarstvom, da ustvarjajo nove vire prihodka in delovna mesta ter obenem ohranjajo kulturo, okolje in dediščino podeželja.

¹² Prečiščena različica, UL C št. 83/47 z dne 30. 3. 2010.

Temeljni predpisi Evropske unije, ki urejajo izvajanje skupne kmetijske politike od reforme v letu 2003, so:

- Uredba (ES) št. 73/2009¹³, ki določa skupna pravila za *neposredna plačila* in je nadomestila Uredbo (ES) št. 1782/2003¹⁴;
- Uredba (ES) št. 1234/2007¹⁵, ki uvaja enotno ureditev *tržnih ukrepov*, ki so bili pred uveljavitvijo določeni v več različnih predpisih;
- Uredba (ES) št. 1698/2005 o *ukrepih za razvoj podeželja* iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja¹⁶, ki je nadomestila Uredbo (ES) št. 1783/2003 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada¹⁷;
- Uredba (ES) št. 1290/2005 o financiranju skupne kmetijske politike¹⁸, ki uvaja *Evropski kmetijski jamstveni sklad* in *Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja* in je nadomestila Uredbo (ES) št. 1258/1999 o financiranju skupne kmetijske politike¹⁹.

1.3.1.2 Sredstva in sistem izvajanja skupne kmetijske politike

Skupna kmetijska politika se financira predvsem iz evropskega proračuna. V manjšem delu pa se sredstva za izvajanje ukrepov skupne kmetijske politike zagotovijo tudi iz sredstev proračunov držav članic.

Sredstva za izvajanje skupne kmetijske politike v evropskem proračunu za obdobje od leta 2007 do leta 2013 znašajo 368 milijard evrov in predstavljajo na letni ravni v poprečju 43 odstotkov celotnega evropskega proračuna. Z leti se delež izdatkov za kmetijstvo v evropskem proračunu zmanjšuje. Na začetku osemdesetih let prejšnjega stoletja je skupna kmetijska politika predstavljala 66 odstotkov evropskega proračuna, leta 2013 pa naj bi predstavljala 39 odstotkov.

¹³ Uredba Sveta (ES) št. 73/2009 z dne 19. januarja 2009 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor za kmete v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete, spremembi uredb (ES) št. 1290/2005, (ES) št. 247/2006, (ES) št. 378/2007 in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1782/2003, UL L št. 30 z dne 31. 1. 2009 (v nadaljevanju: uredba 73/2009/ES).

¹⁴ Uredba Sveta (ES) št. 1782/2003 z dne 29. septembra 2003 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete ter o spremembi uredb (EGS) št. 2019/93, (ES) št. 1452/2001, (ES) št. 1453/2001, (ES) št. 1454/2001, (ES) št. 1868/94, (ES) št. 1251/1999, (ES) št. 1254/1999, (ES) št. 1673/2000, (EGS) št. 2358/71 in (ES) št. 2529/2001, UL L št. 270 z dne 21. 10. 2003 (v nadaljevanju: uredba 1782/2003/ES).

¹⁵ Uredba Sveta (ES) št. 1234/2007 z dne 22. oktobra 2007 o vzpostavitvi skupne ureditve kmetijskih trgov in o posebnih določbah za nekatere kmetijske proizvode ("Uredba o enotni SUT"), UL L 299 z dne 16. 11. 2007 (v nadaljevanju: uredba 1234/2007/ES).

¹⁶ Uredba Sveta (ES) št. 1698/2005 z dne 20. septembra 2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja, UL L št. 277 z dne 21. 10. 2005 (v nadaljevanju: uredba 1698/2005/ES).

¹⁷ Uredba Sveta (ES) št. 1783/2003 z dne 29. septembra 2003 o spremembi Uredbe (ES) št. 1257/1999 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada, UL L št. 270 z dne 21. 10. 2003 (v nadaljevanju: uredba 1783/2003/ES).

¹⁸ 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 (v nadaljevanju: uredba o financiranju skupne kmetijske politike).

¹⁹ Uredba Sveta (ES) št. 1258/1999 z dne 17. maja 1999 o financiranju skupne kmetijske politike, UL L št. 160 z dne 26. 6. 1999 (v nadaljevanju: uredba 1258/1999/ES).

Sredstva evropskega proračuna za skupno kmetijsko politiko so se v preteklosti izplačevala iz Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (v nadaljevanju: EKUJS), ki je bil razdeljen na dva dela: Jamstveni oddelek in Usmerjevalni oddelek. Od leta 2007²⁰ se je EKUJS preoblikoval v dva sklada: Evropski kmetijski jamstveni sklad (v nadaljevanju: EKJS) za financiranje neposrednih plačil in tržnih ukrepov in Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (v nadaljevanju: EKSRP) za financiranje ukrepov razvoja podeželja. Za države, ki so vstopile v Evropsko unijo 1. 5. 2004, je bila za obdobje od leta 2004 do leta 2006 uvedena posebna ureditev za programe razvoja podeželja, ki je temeljila v pretežni meri na Začasnem instrumentu za razvoj podeželja (v nadaljevanju: instrument TRDI²¹), ki je bil financiran iz Jamstvenega oddelka EKUJS.

Iz obeh skladov (EKJS in EKSRP) se razdeljujejo odhodki evropskega proračuna predvsem na način deljenega upravljanja med državami članicami in Evropsko komisijo. Uredba o financiranju skupne kmetijske politike določa pogoje, pod katerimi lahko Evropska komisija upravlja z delom evropskega proračuna, ki je namenjen kmetijstvu, in obveznosti, ki jih morajo države članice pri sodelovanju (deljenem upravljanju) upoštevati. Predpisi določajo, da morajo države članice vzpostaviti učinkovit sistem upravljanja in nadzora, ki ga izvajajo z naslednjimi organi:

- Akreditirana plačilna agencija, ki je odgovorna za izplačevanje sredstev skupne kmetijske politike upravičencem tako, da izvaja postopke dodeljevanja sredstev, nadzira upravičenost zahtevkov, knjiži izvršena plačila in poroča v zahtevani obliki in rokih Evropski komisiji.
- Certifikacijski organ, ki je odgovoren za certificiranje računovodskih izkazov akreditiranih plačilnih agencij. Za vsako leto sestavi poročilo in izda potrdilo, v katerem navede, ali je dobil sprejemljivo zagotovilo, da so računovodski izkazi²², posredovani Evropski komisiji, pravilni, popolni in točni ter da postopki notranjih kontrol delujejo.
- Pristojni organ je organ na ministrski ravni, ki je pristojen za podelitev in odvzem akreditacije plačilni agenciji. Pristojni organ nadzoruje plačilno agencijo na podlagi potrdil in poročil, ki jih oblikuje certifikacijski organ. Pristojni organ vsaka tri leta pisno obvesti Evropsko komisijo o rezultatih nadzora ter navede, ali plačilna agencija še naprej izpolnjuje akreditacijska merila²³.

Za izvajanje programov razvoja podeželja mora država članica poleg akreditirane plačilne agencije in certifikacijskega organa določiti še organ upravljanja, ki je zadolžen za upravljanje programa, ter nadzorni odbor programa. Med drugim mora organ upravljanja sestaviti letno poročilo o napredku²⁴, ki ga mora potem, ko ga sprejme nadzorni odbor, predložiti Evropski komisiji.

²⁰ Na podlagi uredbe o financiranju skupne kmetijske politike, ki je nadomestila uredbo 1258/1999/ES.

²¹ Po angleško Temporary Rural Development Instrument – TRDI.

²² Finančno leto, na katero se nanaša letni obračun izdatkov, se začne 16. 10. in konča 15. 10. naslednjega leta.

²³ Akreditacijska merila vključujejo štiri osnovna področja: notranje okolje, kontrole, informiranje in sporočanje ter spremljanje.

²⁴ Za programsko obdobje od leta 2007 do leta 2013 mora letno poročilo o napredku prvič oddati leta 2008 in potem vsako leto do 30. 6., zadnjič 30. 6. 2016.

1.3.1.3 Obravnavanje nepravilnosti na ravni držav članic

Uredba (ES) št. 1290/2005 določa, da morajo države članice preprečevati nepravilnosti²⁵ pri dodeljevanju sredstev evropskega proračuna za skupno kmetijsko politiko in učinkovito obravnavati vsako ugotovljeno nepravilnost, ki jo storijo upravičenci. Neupravičena izplačila morajo države članice izterjati od upravičencev in povrniti v evropski proračun. Evropski komisiji mora država članica vsako leto skupaj z letnimi računovodskimi izkazi predložiti tudi poročilo o postopkih izterjav zaradi neupravičenih izplačil.

Za nepravilnosti, ki se nanašajo na EKJS, je določeno, da morajo biti neupravičena izplačila izterjana in vrnjena v evropski proračun. Država članica ima možnost, da si za povračilo stroškov izterjave ob izpolnjevanju določenih pogojev zadrži 20 odstotkov izterjanih sredstev.

Za nepravilnosti, ki se nanašajo na EKSRP, pa je določeno, da morajo upravičenci tista izplačila, za katera se med izvajanjem programa ugotovi, da so bila neupravičena, vrniti plačilni agenciji, vendar se lahko vrnjena sredstva ob izpolnjevanju določenih pogojev pred zaključkom programa ponovno porabijo za izvajanje programa.

Države članice imajo tudi možnost, da se odločijo, da izterjave ne bodo izvedle, če je skupna vsota že obstoječih in predvidenih stroškov izterjave višja od sredstev za izterjavo²⁶ ali če izterjave ni mogoče izvršiti zaradi plačilne nesposobnosti dolžnika.

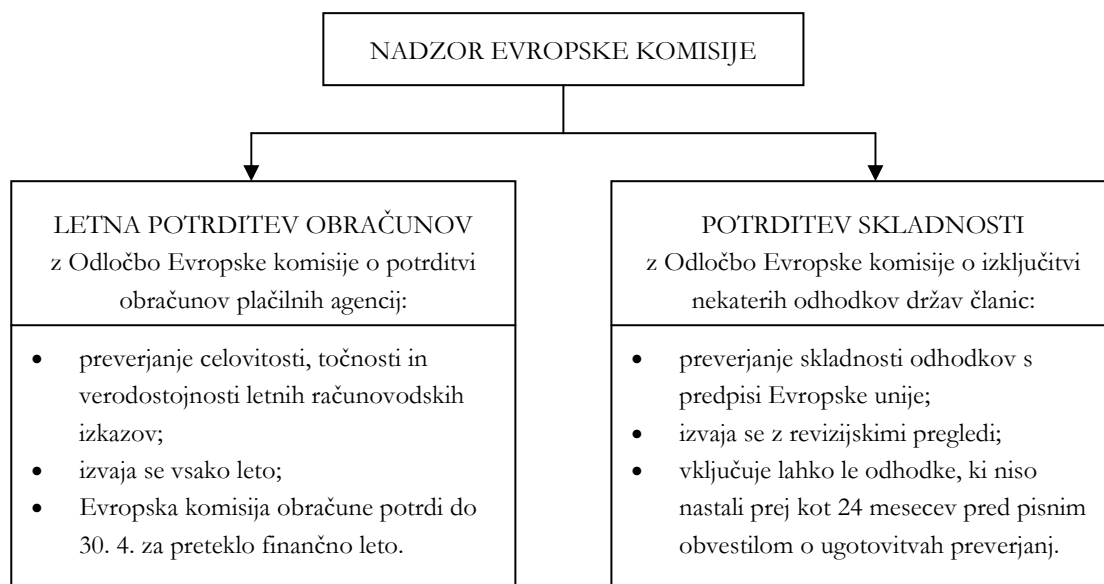
1.3.1.4 Obravnavanje finančnih popravkov Evropske komisije

Evropska komisija izvaja nadzor porabe sredstev skupne kmetijske politike v državah članicah z dvema postopkoma, ki sta prikazana na sliki 1. Postopek potrditve obračunov predstavlja vsakoletno potrjevanje računovodskih izkazov, ki vključuje celovitost, točnost in verodostojnost predloženih letnih računovodskih izkazov, ne pa tudi skladnosti odhodkov s predpisi Evropske unije. Skladnost odhodkov s predpisi Evropske unije ugotavlja Evropska komisija z naknadnimi revizijskimi pregledi (tako imenovani postopek potrditve skladnosti), v katerih lahko določi *finančni popravek*, to je znesek, ki ga mora država članica vrniti v evropski proračun.

²⁵ Nepravilnost pomeni vsako kršenje določb zakonodaje Skupnosti, ki je posledica dejanja ali opustitve dejanja gospodarskega subjekta, ki je ali bi lahko škodljivo vplivalo na proračun Skupnosti ali proračunska sredstva, ki jih upravljajo, bodisi z zmanjšanjem ali izgubo prihodkov iz lastnih sredstev, ki se zbirajo neposredno v imenu Skupnosti, bodisi z neupravičenimi izdatki (člen 1(2) Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti, UL L št. 312 z dne 23. 12. 1995).

²⁶ Mejna vrednost je določena v znesku 100 evrov, pri čemer velja, da se lahko država članica, če to ustrezno utemelji, tudi pri višjih zneskih odloči, da ne bo izvajala postopkov izterjave.

Slika 1: Postopki nadzora Evropske komisije pri izvajanju skupne kmetijske politike



Viri: predpisi o izvajanju skupne kmetijske politike.

Pri preverjanju skladnosti sledi revizijskemu pregledu postopek usklajevanja o ugotovitvah, popravnih ukrepih in finančnih popravkih, ki poteka po naslednjem vrstnem redu²⁷:

- Evropska komisija sporoči državi članici svoje revizijske ugotovitve, zahteva dodatne informacije in predlaga popravne ukrepe, ki jih mora država članica izvesti za odpravo ugotovljenih nepravilnosti in slabosti v sistemu. Država članica nato v dveh mesecih pripravi in pošlje pisni odgovor.
- Po proučitvi pisnega odgovora Evropska komisija za morebitne nerazčiščene ugotovitve skliče usklajevalni sestanek, na katerem skuša z državo članico doseči dogovor o ugotovitvah, popravnih ukrepih in višini finančnega popravka. Država članica prejme zapisnik usklajevalnega sestanka, ki lahko vključuje zahteve po dodatnih informacijah države članice.
- Po prejemu in proučitvi dodatnih informacij države članice Evropska komisija uradno sporoči svoje ugotovitve, ki lahko vključujejo finančni popravek.
- Država članica lahko, če se ne strinja, primer predloži spravnemu organu²⁸, ki poskuša uskladiti različna stališča Evropske komisije in države članice. Če spravnemu organu v štirih mesecih od predložitve zadeve ne uspe uskladiti stališč, pomeni, da sprava ni uspela. Po proučitvi poročila spravnega organa Evropska komisija sprejme končno odločitev.

²⁷ Predstavljeno v dokumentu: Managing the agriculture budget wisely, European Commission, 2007 in povzeto po Uredbi Komisije (ES) št. 885/2006 z dne 21. junija 2006 o določitvi podrobnih pravil za uporabo Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005 glede akreditacije plačilnih agencij in drugih organov ter potrditve obračunov Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja, UL L št. 171 z dne 23. 6. 2006.

²⁸ Če predvideni finančni popravek presega milijon evrov ali predstavlja vsaj 25 odstotkov vseh letnih izdatkov države članice na proračunski postavki.

- Končno odločitev Evropske komisije lahko država članica izpodbija pred Sodiščem Evropske unije (prve stopnje).

Za izračunavanje finančnih popravkov Evropska komisija uporablja več načinov. Kadar finančni popravek temelji na specifičnem primeru, je lahko enak celotni višini nepravilnega izplačila. Kadar so nepravilnosti ugotovljene na reprezentativnem vzorcu, finančni popravek temelji na ekstrapolaciji ugotovljenih nepravilnosti. Kadar izračun popravkov na podlagi prvih dveh metod ni mogoč, se lahko določijo pavšalni popravki. Da bi bila obravnava pri določanju pavšalnih popravkov za vse enaka, je Evropska komisija sprejela smernice²⁹, ki vsebujejo standardne stopnje popravkov v deležu 2, 5, 10 ali 25 odstotkov izplačil, na katera se nanašajo ugotovljena tveganja, odvisno od pomembnosti ugotovljenih slabosti v delovanju sistemov upravljanja in nadzora.

Kadar Evropska komisija uporabi pavšalni popravek, je državi članici dana možnost, da dokaže dejanski znesek neupravičenih izplačil. Država članica lahko na podlagi ponovne analize tveganj in izvedenega ponovnega kontrolnega postopka izkaže, da je dejanski znesek neupravičenih izplačil nižji.

1.3.2 Skupna kmetijska politika v Republiki Sloveniji

V Republiki Sloveniji so skupine ukrepov kmetijske politike določene z Zakonom o kmetijstvu³⁰ (v nadaljevanju: ZKme-1). Za oblikovanje in pripravo posameznih ukrepov je odgovorno ministrstvo, za izvajanje teh ukrepov pa agencija. Predpise (uredbe) za izvajanje ukrepov kmetijske politike na podlagi predloga ministrstva sprejema Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada). Nacionalni predpisi morajo upoštevati podrobne okvire skupne kmetijske politike, kot so določeni v predpisih Evropske unije.

Ukrepi, vloga organov pri njihovem izvajanju in skladi, ki zagotavljajo sredstva za njihovo financiranje v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2004 do leta 2010, so prikazani na sliki 2.

²⁹ Št. VI/5330/97, Evropska komisija.

³⁰ ZKme-1 v prvem odstavku 14. člena določa, da ukrepi kmetijske politike obsegajo ukrepe kmetijsko tržno-cenovne politike, ukrepe razvoja podeželja in druge ukrepe, ki so pomembni za uresničevanje sprejetih ciljev kmetijske politike, Uradni list RS, št. 45/08.

Slika 2: Ukrepi, vloga organov in evropski skladi na področju skupne kmetijske politike v obdobju od leta 2004 do leta 2010 v Republiki Sloveniji

SKUPNA KMETIJSKA POLITIKA V REPUBLIKI SLOVENIJI			
2004–2006		2007–2013	
1. STEBER Neposredna plačila Tržni ukrepi	2. STEBER Program razvoja podeželja 2004–2006 (Organ upravljanja: ministrstvo)	1. STEBER Neposredna plačila Tržni ukrepi	2. STEBER Program razvoja podeželja 2007–2013 (Organ upravljanja: ministrstvo)
Sklad EKUJS – Jamstveni oddelek	Instrument TRDI	Sklad EKJS	Sklad EKSRP
Plačilna agencija: agencija			
Certifikacijski organ: UNP*			
Pristojni organ: ministrstvo			

Opomba: * Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna, ki je organ v sestavi Ministrstva za finance.

Viri: predpisi o izvajanju skupne kmetijske politike v Republiki Sloveniji.

Ministrstvo je kot pristojni organ agenciji 19. 10. 2004 podelilo akreditacijo za izplačevanje evropskih sredstev³¹.

Za izvajanje *neposrednih plačil* in *tržnih ukrepov* (prvi steber) so ukrepi po posameznih pridelkih in živilih, pogoji, merila in podrobnejša pravila za izvajanje posameznega ukrepa, upravičenci in načini uveljavljanja ukrepov ter način nadzora določeni v uredbah³². Za financiranje ukrepov neposrednih plačil je imela Republika Slovenija za neposredna plačila na voljo razpoložljiva sredstva, prikazana v tabeli 1 (povezava s točko 2.3.2.1).

³¹ Pred tem je agencija od 15. 4. 2004 izplačevala sredstva na podlagi začasne akreditacije.

³² Na primer za leto 2010: Uredba o neposrednih plačilih v kmetijstvu, Uradni list RS, št. 113/09, 63/10, in Uredba o izvedbi ukrepov kmetijske politike za leto 2010, Uradni list RS, št. 17/10, 51/10.

Tabela 1: Razpoložljiva sredstva za neposredna plačila od leta 2004 do leta 2010 (v evrih)

Leto	Sredstva evropskega proračuna	Sredstva državnega proračuna
2004	32.183.389*	75.547.853
2005	35.800.000	79.365.209
2006	44.184.000	82.685.472
2007	59.026.000	83.173.258
2008	73.618.000	69.643.256
2009	87.942.000	55.778.279
2010	103.389.000	40.721.457

* Prošnja za odobritev nacionalnih doplačil

Vir: za sredstva evropskega proračuna uredba 1782/2003/ES in uredba 73/2009/ES, za sredstva državnega proračuna prošnje za odobritev nacionalnih doplačil.

Predpisi poleg ukrepov neposrednih plačil določajo tudi druge ukrepe za skupno kmetijsko politiko prvega stebra (tržni ukrepi), pri katerih pa razpoložljiva sredstva niso vedno vnaprej določena, kot to velja za neposredna plačila.

Izvajanje *ukrepov razvoja podeželja* (drugi steber) temelji na tako imenovanem programskem pristopu. Republika Slovenija je v obdobju od leta 2004 do leta 2010 črpala razpoložljiva sredstva za razvoj podeželja na podlagi dveh programskih dokumentov:

- Programa razvoja podeželja za Republiko Slovenijo 2004–2006 (v nadaljevanju: PRP 2004–2006) in
- Programa razvoja podeželja za obdobje 2007–2013 (v nadaljevanju: PRP 2007–2013).

Postopke in pravila dodeljevanja sredstev za razvoj podeželja predpiše vlada z uredbami³³, kjer določi vrsto ukrepov, pogoje, upravičence, merila in postopke za uvedbo in izvajanje posameznega ukrepa razvoja podeželja ter finančna sredstva, namenjena za posamezen ukrep.

³³ Na primer za leto 2010: 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. 14/2010, 60/10 in Uredba o izvedbi ukrepov kmetijske politike za leto 2010.

Tabela 2: Razpoložljiva sredstva iz programov razvoja podeželja v obdobju od leta 2004 do leta 2010 (v evrih)

Program	Sredstva evropskega proračuna	Sredstva državnega proračuna	Skupaj
PRP 2004–2006	281.600.000	71.500.000	353.100.000
PRP 2007–2013	560.026.476	185.000.000*	745.000.000*

Opomba: * Okvirni znesek, ker je stopnja sofinanciranja med ukrepi različna.

Viri: odločba Evropske komisije št. C(2004) 3224 z dne 24. 8. 2004 o potrditvi programskega dokumenta za razvoj podeželja za Republiko Slovenijo za programsko obdobje od leta 2004 do 2006, Odločba Evropske komisije št. K(2007) 4136 z dne 10. 9. 2007 o odobritvi programa razvoja podeželja Slovenije za programsko obdobje od leta 2007 do 2013 in Odločba Evropske komisije št. C(2009) 10300 z dne 15. 12. 2009 o odobritvi revizije programa za razvoj podeželja Republike Slovenije za programsko obdobje 2007–2013 in o spremembi Odločbe Evropske komisije št. K(2007) 4136 z dne 10. 9. 2007 o odobritvi programa za razvoj podeželja.

Obseg črpanja zneskov je prikazan v točki 2.3.

1.4 Omejitve pri reviziji

V reviziji smo upoštevali naslednje omejitve:

- Poleg ukrepov prvega in drugega stebra skupne kmetijske politike se iz evropskega proračuna sofinancira tudi ukrepe na področju veterinarstva, varstva rastlin in nekatere druge projekte, ki pa so po obsegu sredstev bistveno skromnejši in jih nismo obravnavali. Nacionalni ukrepi na področju kmetijstva, ki dopolnjujejo ukrepe skupne kmetijske politike in se v celoti financirajo iz nacionalnega proračuna, so po vrednosti prav tako skromnejši in niso bili predmet revizije. V reviziji tudi nismo obravnavali sredstev in postopkov za izvajanje Enotnega programskega dokumenta 2004–2006 in programov s področja ribištva.
- Ustreznost sistema obravnavanja nepravilnosti smo presojali za nepravilnosti, ki so ugotovljene po izvršenih izplačilih. Notranjih kontrolnih postopkov, ki so vzpostavljeni za preprečevanje nepravilnosti pred nastankom izplačil iz državnega proračuna in predstavljajo večino kontrolnih aktivnosti, nismo presojali.
- Ocena ustreznosti postopka obravnavanja nepravilnosti in finančnih popravkov ne vključuje vsebinske presoje posameznih primerov nepravilnosti in finančnih popravkov, ampak le ustreznost vzpostavljenega sistema in oceno njegovega delovanja.
- Popolnosti in točnosti delovanja evidenc, ki so podlage za podatke, ki smo jih obravnavali v reviziji, nismo presojali, obravnavali smo le posamezne segmente evidentiranja in usklajenosti podatkov.

2. UGOTOVITVE

V reviziji smo ocenjevali, ali je sistem obravnavanja nepravilnosti in finančnih popravkov pri skupni kmetijski politiki v Republiki Sloveniji ustrezno vzpostavljen. Poleg tega smo preverjali, ali je spremljanje obsega črpanja sredstev evropskega proračuna v Republiki Sloveniji pregledno, saj je obseg črpanja odvisen tudi od obsega nepravilnosti in finančnih popravkov.

2.1 Ali je vzpostavljen ustrezen sistem obravnavanja nepravilnosti

Sistem obravnavanja nepravilnosti je ustrezen takrat, kadar so postopki obravnavanja jasno opredeljeni, se izvajajo in se o obsegu ter posledicah ugotovljenih nepravilnosti pregledno poroča.

Presojali smo obravnavanje tistih nepravilnosti, ki so bile ugotovljene po že izvedenih izplačilih upravičencem. Te nepravilnosti pomenijo, da so izplačila iz državnega in evropskega proračuna neupravičena. Neupravičena izplačila lahko nastanejo zaradi nepravilnosti, za katere so odgovorni upravičenci, ali zaradi nepravilnosti, za katere so odgovorni organi, ki sredstva dodeljujejo.

2.1.1 Postopki obravnavanja nepravilnosti

Za jasno opredeljen postopek obravnavanja nepravilnosti pri izvajanju skupne kmetijske politike je potrebno, da je določeno, kdo in kako lahko opredeli nastanek nepravilnosti, obveznost, da se ugotovi, kdo je za nepravilnost odgovoren (upravičenec ali upravni organ), način, kako se bo nepravilnost odpravila, in da je treba proučiti, ali so potrebni sistemski ukrepi, da se odpravijo istovrstne nepravilnosti v prihodnje. Preverili smo, ali so postopki obravnavanja nepravilnosti jasno opredeljeni in ali se izvajajo tako, kot so opredeljeni.

Za preprečevanje in ugotavljanje nepravilnosti ter izterjavo neupravičeno izplačanih sredstev je v Republiki Sloveniji kot plačilna agencija odgovorna agencija.

Naloga plačilne agencije po predpisih Evropske unije je tudi obveznost upravljanja s terjatvami³⁴ in izpolnjevanje teh zahtev sodi med akreditacijska merila, ki jih mora izpolnjevati plačilna agencija. Upravljanje s terjatvami vsako leto preveri in v svojem poročilu oceni certifikacijski organ. Plačilna agencija mora biti sposobna določiti dolžnika, obstoj dolga in znesek dolga.

³⁴ Agencija vzpostavi sistem za priznanje vseh dolgovanih zneskov in za evidentiranje vseh dolgov pred njihovim sprejemom v knjigo terjatev. Vzpostavitev in delovanje sistema je eden od pogojev za akreditacijo in ohranjanje akreditacije agencije kot plačilne agencije.

Certifikacijski organ je v revizijah letnih obračunov izdatkov za finančna leta 2005, 2006 in 2007³⁵ ugotavljal nekatere pomanjkljivosti na področju izvajanja postopkov upravljanja s terjatvami, in sicer:

- zamike pri postopkih prepoznavanja terjatev in izterjav neupravičeno izplačanih zneskov,
- zamike pri evidentiranju teh terjatev v evidencah,
- dolgotrajne postopke preverjanja zaznanih nepravilnosti, možne terjatve iz tega pa pred evidentiranjem v knjigo terjatev niso bile nikjer izkazane.

Na podlagi ugotovitev in priporočil certifikacijskega organa in zahtev pristojnega organa je agencija v obdobju, na katero se nanaša revizija, postopke upravljanja s terjatvami z leti postopoma izboljševala, tako da certifikacijski organ v revizijah letnega obračuna izdatkov za finančna leta 2008, 2009 in 2010 za to področje ni podal pomembnih ugotovitev. V tabeli 3 prikazujemo aktivnosti, ki jih je agencija izvedla od leta 2007.

Tabela 3: Razvoj področja upravljanja s terjatvami

Obdobje	Izvedena aktivnost
2007–2008	Uvedena elektronska knjiga dolžnikov in terjatev Imenovanje skrbnika za vsa priporočila, povezana s terjatvami (vodja Službe za finance) Kadrovske okrepitve računovodstva Uvedeni postopki za racionalizacijo del na področju vodenja terjatev Poenotenje postopkov za odkrivanje nepravilnosti
2009	Vzpostavljena centralizirana evidenca potencialnih nepravilnosti

Viri: poročila certifikacijskega organa in poročilo pristojnega organa, Poročilo o izvedenih aktivnostih pristojnega organa pri nadzoru izpolnjevanja akreditacijskih meril agencije z dne 23. 4. 2010.

Postopki obravnavanja nepravilnosti in izterjave neupravičeno izplačanih sredstev na agenciji so opredeljeni v internih navodilih³⁶. V navodilih je določeno, da morajo za vse ugotovljene nepravilnosti zaposleni iz vsebinskih sektorjev, ki odobravajo izplačila vlagateljem, izvesti postopek za vračilo neupravičeno izplačanih sredstev. Vendar pa interna navodila ne urejajo ravnanj od zaznave suma, da gre za nepravilnost, pa do odločitve, da gre za nepravilnost. Ta presoja je prepuščena vsebinskemu nosilcu, ki se po potrebi posvetuje tudi z Oddelkom za pravne zadeve in vodstvom agencije.

Odločitev o obstoju nepravilnosti sprejme vsebinski nosilec tako, da pripravi odločbo za vračilo dodeljenih sredstev, vodja vsebinske službe pa po preveritvi pripadajoče dokumentacije odobri izdajo odločbe in to potrdi s podpisom. Hkrati tudi zagotovi, da se pošlje podatke o terjatvah Službi za finance.

³⁵ V finančnem letu 2004 nepravilnih izplačil ni bilo, zato tudi izterjav ne. Certifikacijski organ je v reviziji ugotovil, da so predvideni postopki izterjave neupravičeno izplačanih zneskov v skladu s predpisi Evropske unije.

³⁶ Presojali smo postopke, ki jih ima agencija opredeljene v navodilih iz leta 2008 ali v novejših navodilih.

Vsebinski nosilci morajo ob ugotovljeni nepravilnosti zagotoviti, da so vsi podatki iz odločb ali zahtevkov za vračilo sredstev izkazani tudi v aplikaciji X-tabela³⁷.

Iz internih navodil ni razvidno, da bi postopki obravnavanja nepravilnosti določali, da je treba, kadar se ugotovi, da gre za nepravilnost, proučiti tudi vzroke za njen nastanek in sprejeti ukrepe za odpravo teh vzrokov.

Pojasnilo agencije

Agencija na internih sestankih pri obravnavi nepravilnosti pozornost namenja tudi odpravi vzrokov.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo ima v opisih postopkov izvajanja neposrednih plačil opredeljeno, da vsako leto analizira postopke prejšnjega leta in ugotovitve upošteva pri izvajanju izplačil v naslednjem letu.

Določba 47. člena ZKme-1 omogoča, da agencija sredstva, ki jih mora upravičenec vrniti na podlagi izvršljive odločbe, poračuna s sredstvi, ki upravičencu še niso bila izplačana iz katerega koli ukrepa kmetijske politike. To pomeni, da upravičenci vračajo sredstva na dva načina, s poračunom, izvedenim ob prejemu novih sredstev, ki ga opravi agencija, ali pa z nakazilom neupravičeno izplačanih sredstev.

Služba za finance je zadolžena za evidentiranje dolga v Knjigo dolžnikov in terjatev in računovodsko evidenco. Z vzpostavljeno terjatvijo do upravičenca nastane tudi obveznost Republike Slovenije do evropskega proračuna. Poleg tega mora Služba za finance poskrbeti, da po preteku zakonitega roka za vračilo neupravičeno izplačanih sredstev in ponovnega pozivanja prejemnika sredstev za vračilo posreduje dokumentacijo Oddelku za pravne zadeve, ki začne postopek izterjave z izvršbo. Knjiga dolžnikov in terjatev omogoča vsebinskim nosilcem, da spremljajo izvedbo vračila dolga do zaključka postopka, ko so sredstva vrnjena in je stanje terjatve v Knjigi dolžnikov in terjatev zaključeno.

2.1.1.a Postopki obravnavanja nepravilnosti so opredeljeni v navodilih agencije. Podrobno določajo postopke od odločitve o nepravilnosti in kako se ti postopki izvajajo. V navodilih agencije pa niso določeni postopki, ki bi podrobneje uredili, na kakšen način morajo odgovorni ravnati in katere aktivnosti morajo izvesti, preden sprejmejo odločitev, ali gre za nepravilnost ali ne. Ta del je prepuščen posameznemu vsebinskemu nosilcu. Iz navodil agencije tudi ni razvidno, da bi postopki obravnavanja nepravilnosti ob ugotovitvi nepravilnosti določali, da se prouči tudi razloge za nastalo nepravilnost in način, kako jih je mogoče odpraviti.

Priporočilo

Agencija naj dopolni interna navodila o obravnavanju nepravilnosti tako, da napotijo pristojne osebe na ugotavljanje vzrokov za nastale nepravilnosti in iskanje načinov, da se odpravijo.

Ukrep agencije

Agencija je 22. 11. 2011 sprejela odločitev, da bo v navodilih podrobno definirala celoten postopek ravnanja ob nepravilnostih od zaznave suma nepravilnosti do analize vzrokov za nastanek nepravilnosti.

³⁷ X-tabela je zbirka podatkov, ki je podlaga za poročanje Evropski komisiji.

2.1.2 Evidence in poročanje o ugotovljenih nepravilnostih

Preverjali smo, v katerih evidencah in na kakšen način se podatki o ugotovljenih nepravilnostih izkazujejo, ter ali se o obsegu, posledicah in razlogih za ugotovljene nepravilnosti pregledno poroča.

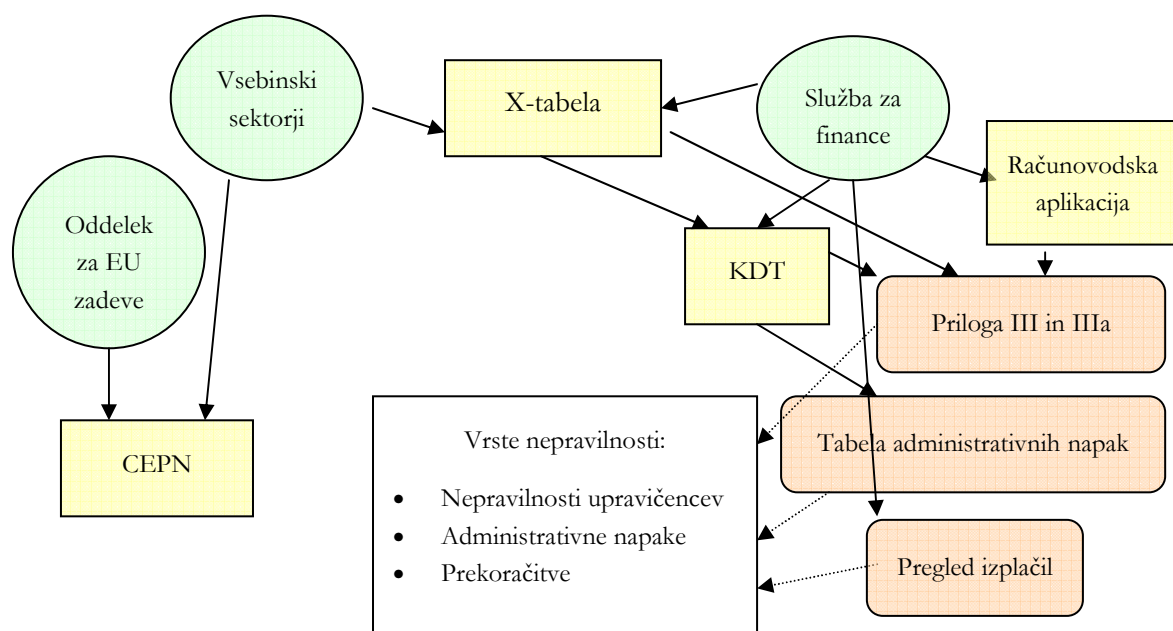
Obveznost za poročanje Evropski komisiji o nastanku dolga do evropskega proračuna nastane takrat, ko je podana prva upravna ali sodna ugotovitev o obstoju dolga, to je prva pisna ocena, ki jo poda pristojni upravni ali sodni organ in v kateri na osnovi dejstev ugotavlja obstoj nepravilnosti ne glede na možnost, da se ta ugotovitev kasneje lahko spremeni ali umakne.

Zaradi ugotovitev certifikacijskega organa, da so postopki preverjanja zaznanih nepravilnosti dolgotrajni in da potencialne terjatve niso bile nikjer izkazane in na podlagi priporočila certifikacijskega organa, naj agencija vzpostavi sistem za evidentiranje dolgov pred njihovim sprejemom v knjigo terjatev, je agencija v letu 2009 vzpostavila Centralizirano evidenco potencialnih nepravilnosti. V tej evidenci se izkazujejo potencialne nepravilnosti upravičencev ali plačilne agencije (organa), ugotovljene med revizijskimi ali inšpekcijskimi pregledi zunanjih ali notranjih institucij, nepravilnosti plačilne agencije, ki jih ugotovi agencija v okviru notranjih oziroma vodstvenih kontrol, ter nepravilnosti upravičencev, za katere agencija izve prek sredstev javnega obveščanja ali iz drugih virov. Evidenca je pripravljena v obliki tabele, ki jo izpolnjujejo zaposleni iz vsebinskih sektorjev. Mesečno Služba za finance preveri, če so podatki evidence usklajeni s stanjem v Knjigi dolžnikov in terjatev. O stanju nezaključenih postopkov, ki še niso posredovani v izterjavo in za katere še ni odločeno, ali gre za nepravilnost, mora Oddelek za EU zadeve mesečno poročati vodstvu.

Glavna analitična evidenca o vzpostavljenih terjativah je Knjiga dolžnikov in terjatev, ki jo vodi Služba za finance. Podatke in dokumente za evidentiranje posamezne terjatve mora v skladu z navodili dobiti od zaposlenih v vsebinskih sektorjih v najkrajšem možnem času po odpošiljanju odločb za vračilo upravičencem. Služba za finance podatke o stanju terjatev usklajuje z vsebinskimi sektorji vsake tri mesece.

Podatke o ugotovljenih nepravilnostih vodi agencija v različnih evidencah in oblikah, iz katerih pripravlja več poročil za različne namene. Na sliki 3 prikazujemo tiste evidence in poročila, ki jih vodi in pripravlja agencija, ki vsebujejo podatke o ugotovljenih nepravilnostih. Te podatke smo tudi uporabili pri izračunu skupnega obsega nepravilnosti pri izplačilih za ukrepe skupne kmetijske politike (povezava s točko 2.1.3).

Slika 3: Oddelki, evidence in poročila agencije, ki vsebujejo podatke o nepravilnostih



Legenda:

KDT – Knjiga dolžnikov in terjatev, CEPN – Centralizirana evidenca potencialnih nepravilnosti.

Viri: predpisi o izvajanju skupne kmetijske politike, notranja navodila agencije in intervjuji z revidiranci.

Agencija ima postopke za izdelavo poročil in poročanje o nepravilnostih Evropski komisiji urejene s posebnim priročnikom. Ob koncu finančnega leta mora o nepravilnostih pripraviti poročila v obliki tabel, ki vsebujejo podatke za vsak sklad posebej o ugotovljenih novih primerih nepravilnosti, izterjanih sredstvih, morebitnih popravkih in končnem stanju odprtega dolga (podroben opis tabel je v prilogi 5.1 tega poročila). Poleg teh tabel mora agencija obveščati Evropsko komisijo o vseh izterjanih zneskih v zahtevkih za plačilo, ki jih pošilja Evropski komisiji, na način, da prijavljene izdatke Evropski komisiji zmanjša za izterjana sredstva. Vsa poročila, ki jih agencija pripravlja za Evropsko komisijo, vsebujejo le podatke za neupravičena izplačila, ki se nanašajo na evropski del sofinanciranja, torej ne dajejo celotne slike o neupravičenih izplačilih iz državnega proračuna. Za ugotovljene administrativne napake in prekoračitve zgornjih mej in plačilnih rokov ni predvidena priprava posebnega poročila, čeprav agencija v zahtevkih za plačilo prijavljene izdatke Evropski komisiji zmanjša tudi za ta neupravičena izplačila. O administrativnih napakah pripravi agencija vsako leto za certifikacijski organ pregled v obliki tabele, o prekoračitvah pa vodi podatke v svojih evidencah.

Preverili smo, katere podatke in poročila o ugotovljenih nepravilnostih agencija pripravlja in pošilja ministrstvu, in ugotovili, da je poročanje o nepravilnostih vzpostavljeno le med agencijo kot plačilno agencijo in ministrstvom kot pristojnim organom za nadzor izpolnjevanja pogojev za akreditacijo plačilne agencije. Plačilna agencija obvešča v skladu z navodili pristojni organ o stanju terjatev in o aktivnostih, ki jih izvaja za izterjavo terjatev. Agencija zahtevke³⁸, ki jih posreduje Evropski komisiji, posreduje tudi

³⁸ Tabela T104 za izplačila EKJS in zahtevki za plačilo za izplačila EKSRP.

ministrstvu. S tem je ministrstvo seznanjeno tudi o izterjanih sredstvih v določenem obdobju, vendar le za izplačila, ki se nanašajo na evropski del sofinanciranja. Pregled izplačil, iz katerega so razvidne morebitne prekoračitve zgornjih mej ali plačilnih rokov, ministrstvu posreduje Evropska komisija. Z občasnimi dopisi agencija obvešča ministrstvo o zneskih ugotovljenih administrativnih napak.

Agencija objavi za zunanje uporabnike podatke o nepravilnostih v letnem poročilu o delu agencije, v katerem predstavi le podatke o vzpostavljenih terjatvah do upravičencev in izterjanih sredstvih za vse ukrepe v skupnem znesku (evropski in slovenski del sofinanciranja). Zaradi različnega časovnega obdobja poročanja in različnega vsebinskega prikaza (primerjava med podatki iz letnega poročila in podatki iz prilog III in IIIa³⁹) ni mogoča.

Ministrstvo kot organ upravljanja o izvajanju ukrepov PRP 2007–2013 pripravi letno poročilo o napredku, ki ga objavi na spletni strani, v katerem so predstavljeni izterjani zneski od upravičencev po posameznih ukrepih, ni pa razvidno, koliko od teh izterjanih sredstev je bilo ponovno uporabljenih za izvajanje programa. Tudi poročanje o izterjanih neupravičenih izplačilih za PRP 2004–2006 iz instrumenta TRDI ni bilo vzpostavljeno tako, da bi omogočalo točen pregled nad tem, koliko izterjanih neupravičenih izplačil je bilo ponovno dodeljenih upravičencem in koliko jih je ostalo neizkoriščenih. O ugotovljenih administrativnih napakah zunanji uporabniki niso seznanjeni, prav tako ne o razlogih za nastanek nepravilnosti.

2.1.2.a Agencija vodi več različnih evidenc, v katerih izkazuje podatke o nepravilnostih (Centralizirana evidenca potencialnih nepravilnosti, Knjiga dolžnikov in terjatev, X-tabela, računovodska aplikacija). Ugotovili smo, da agencija enotne evidence, iz katere bi bil razviden skupen obseg vseh ugotovljenih nepravilnosti, ne vodi. Redno poročanje o ugotovljenih nepravilnostih in izterjavah je pri agenciji vzpostavljeno na način, kot ga zahtevajo predpisi Evropske unije za plačilne agencije. Gre za pripravo in poročanje o podatkih, ki jih Evropska komisija potrebuje, da lahko preverja izvajanje in izplačevanje sredstev evropskega proračuna. Ministrstvo podatke o ugotovljenih nepravilnostih dobi od plačilne agencije, certifikacijskega organa in Evropske komisije. To poročanje ne omogoča celostnega pregleda nepravilnosti, saj je sestavljeno iz več vrst poročil, vsako se pripravlja za svoj namen in vsebuje le podatke za evropski del sofinanciranja. Za zunanje uporabnike podatki o obsegu ugotovljenih nepravilnostih, razlogih zanje, izterjanih zneskih in odprtih terjatvah niso pregledno predstavljeni.

Priporočilo

Agencija naj v letnem poročilu prikaže celosten pregled ugotovljenih nepravilnostih, ki bo obsegal podatke za evropski in slovenski del sofinanciranja. Prikazan bi moral biti skupen obseg nepravilnosti in tudi podrobnejši prikaz po posameznih ukrepih, vrstah nepravilnosti (terjatve do upravičencev in administrativne napake) in letih, na katera se nanašajo (povezava s tabelo 4). Ob tem bi bilo smiselno navesti ključne razloge za nastale nepravilnosti in jasno predstaviti, katera neupravičena izplačila bremenijo izključno državni proračun.

Ukrep agencije

Agencija je 22. 11. 2011 sprejela odločitev, da bo v letnih poročilih prikazovala celosten pregled ugotovljenih nepravilnosti, v katerem bodo ločeno prikazani zneski nepravilnosti upravičencev, administrativne napake in prekoračitve plačilnih rokov ter

³⁹ Vsebinska priloga je predstavljena v točki 5.1.

zgornjih finančnih mej. Podatki bodo prikazani za evropski in slovenski del sofinanciranja po skladih. V naslednjih letih bodo prikazovali trende in podali njihove obrazložitve.

Ukrepi ministrstva

Za spremljanje upravljanja s terjatvami je ministrstvo 29. 9. 2011 pripravilo in potrdilo nove preglednice, katerih sestavni del so tudi preglednice za spremljanje po vrstah nepravilnosti in po vrstah razlogov za nepravilnosti. Podatke v obliki teh preglednic bo ministrstvu posredovala agencija večkrat letno.

2.1.3 Obseg ugotovljenih nepravilnosti

Enotne evidence o ugotovljenih nepravilnostih agencija ne vodi, zato smo na podlagi podatkov iz različnih evidenc in poročil, ki jih vodi in pripravlja agencija, izračunali, koliko so znašale vse ugotovljene nepravilnosti v obdobju od leta 2004 do leta 2010. Izračun je prikazan v tabeli 4 in vključuje vse izkazane nepravilnosti, ne glede na to, ali so bile izterjane od upravičencev ali pa so/bodo bremenile državni proračun. Vključuje le nepravilnosti, ki se nanašajo na evropski del sofinanciranja, saj iz poročil, ki jih pripravlja agencija, ni razviden podatek o nepravilnostih, ki se nanašajo na slovenski del sofinanciranja.

Tabela 4: Obseg ugotovljenih nepravilnosti po skladih v obdobju od 1. 5. 2004 do 15. 10. 2010

Vrsta nepravilnosti	1. steber	2. steber		Skupaj	Delež
	EKJS v evrih	PRP 2004–2006 v evrih	PRP 2007–2013 v evrih		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2)+(3)+(4)	(6)=(5)/10.521.607
Nepravilnosti upravičencev*	2.101.152	6.540.091	1.174.541	9.815.784	93,3
Administrativne napake	619.305	225	49.232	668.762	6,4
Prekoračitve	37.061	0	0	37.061	0,3
Skupaj	2.757.518	6.540.316	1.223.773	10.521.607	100,0

Opomba: * Za leto 2006 so se ukrepi 1. in 2. stebra izplačevali iz Jamstvenega oddelka EKUJS, zato poročanje ni bilo vzpostavljeno tako, da bi se lahko izkazane nepravilnosti upravičencev razdelile na tiste, ki se nanašajo na izplačila 1. stebra in na izplačila iz 2. stebra. Vse ugotovljene nepravilnosti upravičencev iz leta 2006 prikazujemo v stolpcu PRP 2004–2006, ker se jih po navedbah agencije večina nanaša na ta program.

Vir: podatki agencije in intervjuji računskega sodišča.

Izračunali smo, da so vse izkazane nepravilnosti v obdobju od leta 2004 do leta 2010, ki se nanašajo na evropski del sofinanciranja, znašale 10,5 milijona evrov, od teh je več kot devetdeset odstotkov takih, za katere so odgovorni upravičenci, preostali del pa predstavljajo nepravilnosti, ki so posledica napak organa in znašajo 6 odstotkov vseh ugotovljenih nepravilnosti.

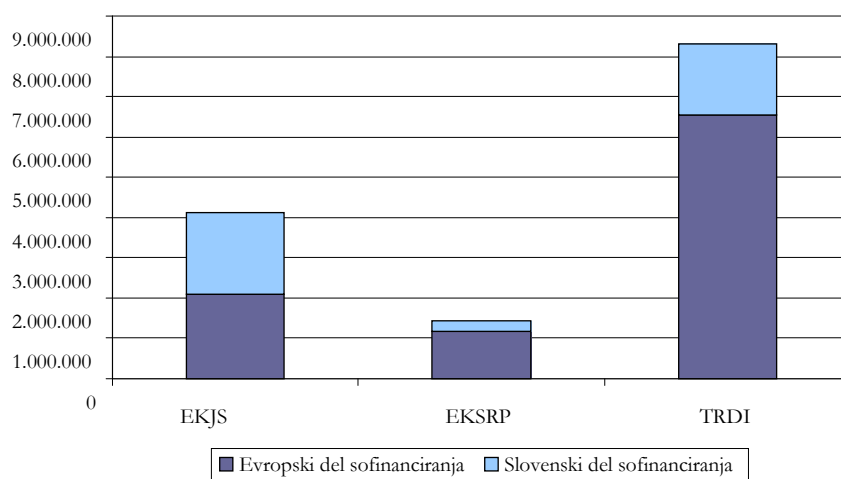
Primerjava nepravilnosti med skladi pokaže, da je bilo več kot polovica nepravilnosti ugotovljenih pri izplačilih instrumenta TRDI (PRP 2004–2006), četrtina iz sklada EKJS, preostanek pa pri skladu EKSRP, iz katerega poteka financiranje od leta 2007. Visok delež ugotovljenih nepravilnosti pri izplačilih iz instrumenta TRDI je predvsem posledica neizpolnjevanja večletnih obveznosti, zaradi česar je agencija vzpostavila terjatve do upravičencev in večino teh neupravičenih izplačil od upravičencev izterjala. Podrobnejši opis nepravilnosti po posameznih vrstah je prikazan v nadaljevanju.

2.1.3.1 Nepravilnosti upravičencev

Največ ugotovljenih nepravilnosti je takšnih, ki jih povzročijo upravičenci. Izračunali smo, da so v obdobju od leta 2004 do leta 2010 nepravilnosti upravičencev znašale 9,8 milijona evrov⁴⁰. Agencija je za te nepravilnosti vzpostavila terjatve do upravičencev. Od tega zneska je bilo izterjanih 8,9 milijona evrov in ob upoštevanju popravkov terjatev znaša na dan 15. 10. 2010⁴¹ znesek odprtih terjatev 1,05 milijona evrov. Skupaj s slovenskim delom sofinanciranja so ugotovljene nepravilnosti upravičencev znašale 13,9 milijona evrov. Skupni znesek, ki ga upravičenci dolgujejo državnemu proračunu (vključuje evropski in slovenski del sofinanciranja), je na dan 15. 10. 2010 znašal 1,43 milijona evrov.

Iz poročil, ki jih pripravlja agencija, je razvidno, pri katerem skladu so nepravilnosti nastale, ni pa razvidno, na katere ukrepe skupne kmetijske politike se ugotovljene nepravilnosti nanašajo, zato predstavitev temelji na navedbah in podatkih agencije.

Slika 4: Prikaz nepravilnosti upravičencev po ukrepih skladov v obdobju od leta 2004 do leta 2010 (v evrih)



Viri: podatki agencije.

⁴⁰ V teh zneskih so vključeni tudi tako imenovani mešani primeri (ko gre za nepravilnost upravičenca in napako organa), ker se poročila za Evropsko komisijo – priloga III in IIIa pripravljajo na tak način.

⁴¹ Na ta dan se zaključi finančno leto 2010.

Primerjava ugotovljenih nepravilnosti upravičencev med posameznimi skladi pokaže, da se jih večina nanaša na izplačila iz instrumenta TRDI za PRP 2004–2006 in so posledica neizpolnjevanja zahtev glede sledljivosti, to je obveznosti po petletnem ohranjanju površin oziroma dejavnosti. Enake nepravilnosti se ugotavljajo tudi pri ukrepih iz PRP 2007–2013, ki se financirajo iz EKSRP.

Večina neupravičenih izplačil iz EKJS se nanaša na ugotovljene nepravilnosti pri ukrepih plačilnih pravic, ko naknadne kontrole izmere površin ugotovijo razlike med plačilnimi pravicami, ki so bile dodeljene v letu 2007, in dejansko izmerjenimi površinami. V takšnih primerih morajo upravičenci vrniti sredstva, ki so jih prejeli od leta 2007. Manjši delež nepravilnosti na EKJS se nanaša na zunanje-trgovinske ukrepe in ukrepe prestrukturiranja vinogradništva. Znesek ugotovljenih nepravilnosti pri ukrepih, ki se financirajo iz EKJS, se je v letih 2009 in 2010 v primerjavi s preteklimi leti zelo povečal, saj predstavljajo nepravilnosti v teh dveh letih kar 87 odstotkov vseh ugotovljenih nepravilnosti za ta sklad v obdobju od leta 2004 do leta 2010.

2.1.3.1.a Za primere izterjav, kjer je za nepravilnost odgovoren upravičenec, je s predpisi Evropske unije dana možnost, da država članica zadrži del izterjanih sredstev za pokritje stroškov izterjave. Agencija se za koriščenje te možnosti ni odločila.

Na podlagi podatkov agencije smo izračunali, koliko so znašala izterjana sredstva za tiste ukrepe, pri katerih bi agencija kot plačilna agencija lahko zadržala 20 odstotkov izterjanih sredstev. Pri tem smo kot osnovo upoštevali le izterjana sredstva iz ukrepov plačilnih pravic, ker je večina ostalih ukrepov iz EKJS vezana na varščine ali predplačila, za katera ta možnost ne velja.

Tabela 5: Ocena možnih zadržanih sredstev za povračilo stroškov izterjave za leti 2009 in 2010 (v evrih)

Leto	Izterjana sredstva za EKJS	Izterjana sredstva za ukrepe plačilnih pravic	Znesek možnega zadržanja (20 odstotkov) (4)=0,2*(3)
(1)	(2)	(3)	(4)=0,2*(3)
2009	222.336	137.494	27.499
2010	796.398	690.228	138.046
Skupaj	1.018.734	827.722	165.545

Viri: podatki agencije.

Ocenili smo, da bi lahko agencija v letih 2009 in 2010 za povračilo stroškov izterjave na podlagi izterjanih zneskov zadržala 165.545 evrov, če bi se vsa izterjana sredstva nanašala na nepravilnosti, za katere so bili odgovorni upravičenci.

Pojasnilo agencije

Od ugotovljenih nepravilnosti je le 10 odstotkov takih, za katere so odgovorni upravičenci. Pri večini ugotovljenih nepravilnosti oziroma pri okoli 90 odstotkih nepravilnosti je bilo hkrati ugotovljeno, da registri niso posodobljeni in so jih zato uvrstili med tako imenovane mešane primere.

Ob upoštevanju pojasnil agencije znaša znesek, ki bi ga lahko zadržala agencija v dveh letih, 16.550 evrov. Ocena agencije je, da bi stroški za vzpostavitev sistema, ki bi ga bilo treba za izvajanje te možnosti nadgraditi, znašali približno 5.500 evrov na leto.

Pojasnilo ministrstva

Po mnenju ministrstva je vsaka ugotovitev o razliki med dejanskim stanjem v naravi in uradnim registrom posledica napačne prijave prejemnika sredstev, s čimer je izpolnjen pogoj za 20-odstotno zadržanje izterjanih sredstev.

Priporočilo

Ministrstvo in agencija naj ponovno proučita možnost pavšalnega povračila stroškov izterjave, ki je predvidena v predpisih Evropske unije. Aktivnosti naj se usmerijo v analizo in odpravo vzrokov, ki onemogočajo uveljavljanje 20-odstotnega zadržanja sredstev pri 90 odstotkih relevantnih nepravilnosti, in so zato uvrščene med tako imenovane mešane primere nepravilnosti, to je tiste, pri katerih naj bi bili za nepravilnosti odgovorni tako upravičenec kot državni organi.

Ukrepi agencije

Za primere, kjer je vzrok za nepravilnost pri upravičencu, je agencija 16. 10. 2011 za finančno leto 2012 uvedla 25-odstotno zadržanje sredstev iz navzkrižne skladnosti in 20-odstotno zadržanje zaradi nepravilnosti pri skladu EKJS. Za namene tega postopka je agencija razvila posebno programsko opremo.

2.1.3.2 Administrativne napake

Neupravičeno izplačilo, za katero ni odgovoren upravičenec, se evidentira kot administrativna napaka organa. V nekaterih primerih se kot administrativna napaka zabeleži tudi nepravilnost, ki jo ugotovi certifikacijski organ in zanjo zahteva, da se izloči iz prijavljenih izdatkov Evropski komisiji. Nastanek prvih administrativnih napak je agencija ugotovila in izkazala v letu 2008. Vse nepravilnosti, ki so se iz različnih razlogov evidentirale kot administrativne napake in se nanašajo na evropski del sofinanciranja, so znašale 752.005 evrov, od tega se jih 87 odstotkov nanaša na izplačila iz sklada EKJS in 13 odstotkov iz sklada EKSRP. Po podatkih agencije so nepravilnosti, ki so se nanašale na slovenski del sofinanciranja za vse administrativne napake za vse tri sklade v obdobju od leta 2004 do leta 2010, znašale 573.707 evrov, torej je skupna vrednost ugotovljenih administrativnih napak znašala 1.325.712 evrov.

Iz podatkov o vseh izkazanih administrativnih napakah, ki smo jih pridobili od agencije, smo izločili takšna neupravičena izplačila, ki so bila kasneje izterjana od upravičencev, in takšna, ki so bila zaradi napake napačno evidentirana na postavki sredstev evropskega proračuna, čeprav tja po vsebini niso sodila. Tako smo izračunali, da so znašala neupravičena izplačila, ki niso bila posledica nepravilnosti upravičencev, 668.762 evrov. Ta izplačila so bremenila državni proračun, saj pogoji za sofinanciranje iz evropskega proračuna niso bili izpolnjeni.

Največ administrativnih napak je bilo ugotovljenih pri ukrepih, ki se financirajo iz sklada EKJS. Nanašajo se na nepravilnosti pri izvajanju programa ukrepov v čebelarstvu, saj nacionalna zakonodaja ni bila v skladu s predpisi Evropske unije, kar je pomenilo, da že izvedena izplačila iz državnega proračuna niso bila upravičena za sofinanciranje iz evropskega proračuna. Manjši del administrativnih napak pri izplačilih iz EKJS se nanaša na ukrepe neposrednih plačil, kjer so bile naknadno ugotovljene nepravilnosti, vendar zaradi zamujenih rokov za obnovo postopkov izterjava ni bila več mogoča. Pri skladu EKSRP se ugotovljene administrativne napake nanašajo na kršitve zahtev sledljivosti, ki jih zaradi zamude roka ni bilo mogoče izterjati.

2.1.3.3 Prekoračitve zgornjih mej in plačilnih rokov

Prekoračitve zgornjih mej so sredstva, izplačana nad zgornjo mejo, ki je določena za posamezen ukrep, in predstavljajo neupravičena izplačila. Tudi sredstva, izplačana upravičencem pred in po plačilnem roku, ki je določen za posamezen ukrep, predstavljajo neupravičena izplačila.

V obdobju od leta 2004 do leta 2010 je agencija izkazala za 111.636 evrov prekoračitev. Večji del teh izplačil so kasneje upravičenci vrnili, v enem primeru pa je Evropska komisija na podlagi pritožbe umaknila mnenje, da gre za prekoračitev plačilnega roka. Tako so prekoračitve, za katere Republika Slovenija ni dobila povrnjenih evropskih sredstev in jih tudi ni izterjala od upravičencev, znašale 37.061 evrov.

2.1.4 Obravnavanje nepravilnosti – povzetek

Postopki obravnavanja nepravilnosti so večinoma ustrezno opredeljeni v navodilih agencije in se izvajajo. Podrobno so določeni postopki ravnanja od odločitve, da gre za nepravilnost, in kako se ti postopki izvajajo. Navodila ne določajo postopkov ravnanj pred sprejemom odločitve, ali gre za nepravilnost, in ne usmerjajo aktivnosti v odpravo vzrokov za nastale nepravilnosti. V navodilih namreč ni podrobno določeno, na kakšen način morajo ravnati in katere aktivnosti morajo izvesti odgovorni, preden sprejmejo odločitev, ali gre za nepravilnost ali ne. Prav tako iz navodil ni razvidno, da bi postopki obravnavanja nepravilnosti določali, da je ob ugotovitvi nepravilnosti treba proučiti vzroke za nastalo nepravilnost.

Vodenje evidenc in poročanje o nepravilnostih ni takšno, da bi omogočalo celosten pregled nad obsegom vseh ugotovljenih nepravilnosti. Vzpostavljeno je poročanje Evropski komisiji, ki vključuje pripravo več različnih poročil, v katerih podatki o slovenskem delu sofinanciranja niso vključeni. Prav tako se o razlogih za nastanek nepravilnosti ne poroča.

Ker se skupnega prikaza vseh ugotovljenih nepravilnosti ne vodi, smo izračun obsega ugotovljenih nepravilnosti pripravili na podlagi podatkov iz posameznih poročil agencije. Izračunali smo, da so v obdobju od leta 2004 do leta 2010 ugotovljene nepravilnosti, ki se nanašajo na evropski del sofinanciranja, znašale 10,5 milijona evrov. Največ nepravilnosti se nanaša na izplačila iz PRP 2004–2006 in ukrepe iz sklada EKJS. V večini primerov gre za nepravilnosti, ki jih agencija izterja od upravičencev. Manjši delež predstavljajo administrativne napake, za katere izterjava ni mogoča in bremenijo državni proračun.

Agencija ne uporablja možnosti zadržanja 20 odstotkov izterjanih sredstev za kritje stroškov izterjav, kot to omogočajo predpisi Evropske unije, saj pri večini tovrstnih nepravilnosti upravičencev agencija hkrati ugotovi, da registri upravičenih površin ne izkazujejo stanja v naravi.

2.2 Ali je vzpostavljen ustrezen sistem obravnavanja finančnih popravkov

Evropska komisija v postopku potrditve skladnosti odhodkov evropskega proračuna za skupno kmetijsko politiko z naknadnimi revizijami preverja upravičenost izplačil in delovanje sistemov upravljanja in nadzora v državah članicah. Če revizorji Evropske komisije v reviziji pri državi članici ugotovijo nepravilnosti ali slabosti v delovanju nacionalnih sistemov, izvedejo postopek usklajevanja, v katerem lahko država članica izkaže popravne ukrepe in v katerem lahko Evropska komisija določi finančne popravke.

Preverili smo, kolikšen je bil obseg finančnih popravkov, ki jih je Evropska komisija določila Republiki Sloveniji. Presojali smo, ali pristojni nacionalni organi ustrezno sodelujejo v postopkih, ki imajo za posledico finančne popravke, ali izvajajo popravne ukrepe in ali je poročanje o finančnih popravkih ustrezno.

2.2.1 Pregled revizij in obseg finančnih popravkov

Na sliki 5 so prikazani podatki o revizijah Evropske komisije za preveritev skladnosti odhodkov evropskega proračuna, ki so se nanašale na Republiko Slovenijo na področju skupne kmetijske politike.

Slika 5: Revizije Evropske komisije na področju skupne kmetijske politike v Republiki Sloveniji

Čas izvedbe revizije	Obdobje, na katero se nanaša revizija							Status revizije	Finančni popravek v milijonih evrov
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010		
1) Marec 2005						19. 3. 2009		Zaključeno	1,48
2) Junij 2005								Zaključeno	0
3) Oktober 2005							9. 11. 2010	Zaključeno	3,84
4) Marec 2006							15. 7. 2010	Zaključeno	28*
5) September 2007								Zaključeno	0
6) Junij 2008								Nezaključeno	
7) Marec 2009								Zaključeno	0
8) Maj 2009								Nezaključeno	
9) Julij 2009								Nezaključeno	
10) Oktober 2009								Nezaključeno	
11) November 2009								Nezaključeno	
12) Junij 2010								Nezaključeno	
13) September 2010								Nezaključeno	
14) December 2010**								Nezaključeno	

Opombi:

* Evropska komisija je 12. 12. 2011 sprejela izvedbeni sklep komisije o popravku zneska (razlogi in vsebina so opisani v točki 2.2.2.2 tega poročila).

** Revizija je posredno vezana na neposredna plačila, saj preverja vzpostavitev podatkovnega sistema, ki je bil sofinanciran neposredno iz evropskega proračuna in ne kot ukrep neposrednih plačil.

Legenda:

	Revizija se nanaša na neposredna plačila.
	Revizija se nanaša na tržne ukrepe.
	Revizija se nanaša na ukrepe programa razvoja podeželja.
	Datum odločbe Evropske komisije o finančnem popravku.

Viri: podatki agencije.

Evropska komisija je v obdobju od maja 2004 do konca leta 2010 izvedla v Republiki Sloveniji 14 revizijskih pregledov, od katerih jih je bilo šest zaključenih. Na podlagi treh revizij je Evropska komisija v letih 2009 in 2010 izdala tri odločbe o finančnih popravkih, ki se v skupnem znesku 7,7 milijona evrov nanašajo na Republiko Slovenijo. Vsi trije finančni popravki, določeni Republiko Sloveniji, se nanašajo na programsko obdobje od leta 2004 do leta 2006.

Evropska komisija je sicer do konca leta 2010 izdala sedem odločb, ki se nanašajo na Republiko Slovenijo. Preostale štiri odločbe v skupnem znesku 102.837 evrov se nanašajo na prekoračitve plačilnih rokov in zgornjih mej, ki jih Evropska komisija sankcionira neposredno, torej brez revizijskih pregledov, ter na naknadno spremembo kvote za obnove vinogradov. Odločbe Evropske komisije s pripadajočimi zneski so v tabeli 6.

Tabela 6: Odločbe Evropske komisije o finančnih popravkih in drugih vračilih, ki se nanašajo na Republiko Slovenijo in so bile izdane do 31. 12. 2010

Odločba Evropske komisije	Znesek v evrih	Posledica
Odločba Evropske komisije z dne 20. 7. 2007	5.182,59	Breme državnega proračuna
Odločba Evropske komisije z dne 8. 12. 2008	5.416,10	Breme državnega proračuna
Odločba Evropske komisije z dne 20. 12. 2007	66.375,30	Unovčenje varščin upravičencev*
Odločba Evropske komisije z dne 19. 3. 2009	1.483.838,14	Breme državnega proračuna
Odločba Evropske komisije z dne 24. 9. 2009	25.862,78	Breme državnega proračuna
Odločba Evropske komisije z dne 15. 7. 2010	2.280.860,00	Terjatev do upravičencev**
Odločba Evropske komisije z dne 4. 11. 2010	3.812.404,02	Breme državnega proračuna***
Skupaj	7.679.938,93	

Opombe:

* Povračilo zaradi določene nove (nižje) kvote za ukrep obnove vinogradov, ki jo je naknadno določila Evropska komisija.

** Evropska komisija je 12. 12. 2011 sprejela izvedbeni sklep komisije o popravku zneska (razlogi in vsebina so opisani v točki 2.2.2.2 tega poročila).

*** Izplačila v znesku 2.825.143,11 evra bi morala biti že prvotno breme državnega proračuna.

Viri: podatki agencije.

Zneski, ki so določeni v odločbah Evropske komisije, pomenijo zmanjšanje prihodkov iz evropskega proračuna v državni proračun. Iz odločb iz tabele 6 je razvidno, da je Evropska komisija od Republike Slovenije v programskem obdobju od 2004 do leta 2006 zahtevala povrnitev 7,7 milijona evrov. Možnosti ponovnega črpanja odvzetih sredstev ni bilo, saj je bila odločba, ki se je nanašala na sredstva instrumenta TRDI, izdana po zaključku programa, pri sredstvih sklada EKJS pa možnosti ponovnega črpanja ni.

Kot primerjavo navajamo, da je imela Evropska komisija v letu 2009 za ukrepe sklada EKJS nezaključenih približno sto revizijskih pregledov v državah članicah. V tem letu je na podlagi ugotovitev iz prejšnjih let izdala dve odločbi o finančnih popravkih državam članicam v skupnem znesku 655,5 milijona evrov.

Zneski odločb Evropske komisije, ki jih ni mogoče izterjati od upravičencev, bremenijo državni proračun, pri čemer nastane breme večinoma v kasnejših letih, kot so nastali neupravičeni izdatki. Na podlagi zbranih podatkov ocenjujemo, da je na podlagi navedenih odločb v znesku 7,7 milijona evrov breme državnega proračuna znašalo 2,5 milijona evrov, za preostali znesek pa so bile vzpostavljene terjatve do upravičencev.

2.2.2 Postopki obravnavanja finančnih popravkov

Ključna pri postopkih usklajevanja Evropske komisije z državo članico o finančnih popravkih sta sodelovanje in izvedba popravnihih ukrepov države članice.

Pregledali smo navodila, ki urejajo sodelovanje pristojnih nacionalnih organov z Evropsko komisijo⁴². Z obravnavanimi navodili so postopki podrobno določeni. Med drugim je določeno, da Oddelek za EU zadeve skrbi za poenoten in usklajen nastop ter stališča agencije. Pristojni organ, katerega člani so predstavniki ministrstva in Ministrstva za finance, je prisoten pri revizijskih pregledih in spremlja postopke usklajevanja. Za pripravo vsebinskih informacij so pristojni vsebinski oddelki agencije. Predpisi predvidevajo pripravo akcijskega načrta odprave napak in izpolnitve priporočil ter spremljanje odprave napak in izpolnitve priporočil.

V nadaljevanju podrobno obravnavamo tri preglede skladnosti Evropske komisije, pri katerih so bili določeni finančni popravki Republiki Sloveniji.

2.2.2.1 Finančni popravek v znesku 1,48 milijona evrov

Z odločbo Evropske komisije⁴³ so bila Republiki Sloveniji ukinjena sredstva evropskega proračuna za sektor poljščin v skupnem znesku 1,48 milijona evrov. Podlaga za finančni popravek je revizijski pregled, ki je bil izveden marca 2005 in je ugotovil neskladnosti izvajanja kontrolnih pregledov pri preveritvah upravičenih površin na kraju samem. Evropska komisija je določila pavšalni finančni popravek v višini 5 odstotkov vseh relevantnih neposrednih plačil za površine v letih 2004 in 2005. Čeprav je izvedla preveritve kontrolnih pregledov za leto 2004, je finančni popravek določila tudi za večino tovrstnih izplačil v letu 2005, saj se način izvajanja kontrolnih pregledov v letu 2005 ni ustrezno spremenil. Republika Slovenija v postopku usklajevanja z Evropsko komisijo ni izvedla dodatnih kontrolnih pregledov, s katerimi bi dokazovala, da je dejanska stopnja napake drugačna od pavšalne ocene Evropske komisije. Od leta 2006 so se postopki kontrolnih pregledov na kraju samem (meritve upravičenih površin) spremenili, kar pomeni, da je bila tovrstna neskladnost izvajanja kontrol odpravljena.

Republika Slovenija, ki sta jo zastopala ministrstvo in agencija, se z ugotovitvami in finančnim popravkom Evropske komisije ni strinjala in je neuspešno nadaljevala postopek pri spravnem organu. V letu 2009 je Državno pravobranilstvo Republike Slovenije vložilo tožbo Republike Slovenije proti Evropski komisiji

⁴² Navodilo o usklajevanju dela ob obiskih zunanjih revizijskih organov, št. E-SSZ-OEU-0.22 z dne 3. 11. 2006; Navodilo o delu Oddelka za EU zadeve, št. E-SSZ-OEU-1.01 z dne 2. 7. 2008; Priročnik za izvajanje funkcije usklajevalnega organa, št. E-SSZ-OEU-1.04 z dne 1. 6. 2006.

⁴³ Odločba Evropske komisije z dne 19. 3. 2009 o izključitvi nekaterih odhodkov držav članic iz Jamstvenega oddelka EKUJS ter EKJS iz financiranja Skupnosti; Evropska komisija, Bruselj, št. C(2009) 1945 konč.

pri Sodišču Evropske unije, v kateri je predlagala odpravo finančnega popravka. V tožbi Republika Slovenija med drugim meni, da revizijski pregled Evropske komisije ni bil ustrezen oziroma ni bil takšen, da bi predstavljal zadostno stopnjo dvoma o neustreznem delovanju kontrolnih pregledov na kraju samem. Republika Slovenija je zato menila, da tak revizijski pregled ni zadostna podlaga, da bi morala država članica dokazovati pravilnost svojih kontrolnih postopkov, kar je sicer praksa pri izkazani zadostni stopnji dvoma. Postopek pred sodiščem do konca leta 2010, to je do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, ni bil zaključen. V letu 2011 je Sodišče Evropske unije razsodilo, da se tožba Republike Slovenije v celoti zavrne.

2.2.2.1.a Ocenjujemo, da sta ministrstvo in agencija aktivno sodelovala v postopkih usklajevanja glede finančnega popravka. Nestrinjanje nacionalnih organov s finančnim popravkom Evropske komisije temelji na postopkovnih argumentih, kar bi bilo ob predpostavki, da so argumenti ustrezni, smotrno za zaščito finančnih sredstev. Iz zapisnikov usklajevanj ni razvidno, da bi se ti nanašali na ugotavljanje in izkazovanje dejanskega stanja.

Priporočilo

Usklajevanje ministrstva in agencije z Evropsko komisijo naj bo predvsem vsebinsko in bi se nanašalo na ugotavljanje in izkazovanje dejanskega stanja.

2.2.2.2 Finančni popravek v znesku 2,28 milijona evrov

Z odločbo Evropske komisije⁴⁴ so bila Republiki Sloveniji ukinjena sredstva evropskega proračuna za PRP 2004–2006 v skupnem znesku 2,28 milijona evrov. Podlaga za finančni popravek je bil revizijski pregled marca 2006. Iz pregleda je razvidnih več domnevnih neustreznosti, ki so bile v postopku usklajevanja večinoma ustrezno pojasnjene. Finančni popravek pa je bil zahtevan, ker je Republika Slovenija oziroma agencija prepozno vzpostavila predpisan sistem preverjanja izpolnjevanja obveznosti petletnega ohranjanja kmetovanja na površinah, za katere je bila kmetijskim gospodarstvom v letih 2005 in 2006 dodeljena pomoč v okviru kmetijsko-okoljskih ukrepov in ukrepov za območja z omejenimi možnostmi. Evropska komisija je ugotovila, da se ni preverjalo upravičencev, ki po prvi pridobitvi sredstev v naslednjih letih ne vlagajo več zahtevkov, kar je predstavljalo tveganje, da ne izpolnjujejo petletne obveznosti.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo poudarja, da Evropska komisija ni ugotovila nepravilnosti, temveč je opozorila, da mora Republika Slovenija vzpostaviti učinkovito letno preverjanje večletnih zavez kmetijsko-okoljskih upravičencev.

Ugotovitve revizije so bile predstavljene julija 2006. Na usklajevalnem sestanku maja 2007 med Evropsko komisijo in predstavniki agencije je agencija pojasnila, da računalniška aplikacija preverjanja petletne obveznosti deluje od septembra 2006 in da naj bi bili celoviti podatki preverjanja pripravljeni do konca leta 2007. Agencija je končne podatke preverjanja pripravila 23. 6. 2009. Navedla je, da so znašala neupravičena izplačila, ki so bila ugotovljena s preverjanjem, 5,2 milijona evrov in da so znašali že izterjani zneski, ki so bili tudi prijavljeni do 23. 6. 2009 Evropski komisiji, 2,9 milijona evrov.

⁴⁴ Sklep Evropske komisije z dne 15. 7. 2010 o izključitvi nekaterih odhodkov držav članic iz Jamstvenega oddelka EKUJS, EKJS in EKSRP iz financiranja Evropske unije; Evropska komisija, Bruselj, št. C(2010) 4894 konč.

Po mnenju Evropske komisije je pozno preverjanje, ki je bilo izvedeno šele na zahtevo Evropske komisije, povečalo možnost, da vsi neupravičeni izdatki ne bi bili izterjani, zato je predlagala točni finančni popravek v vrednosti razlike med ugotovljenimi in že prijavljenimi neupravičenimi zneski na dan 23. 6. 2009, to je 2.280.860 evrov. Ob tem je navedla, da naj to razliko Republika Slovenija vodi ločeno in zato sproti ne prijavi in povrne Evropski komisiji zneskov, ki so bili izterjani po 23. 6. 2009, da ne bi prišlo do dvojnega povračila.

Pojasnilo agencije

Zaradi vsebinskih in organizacijskih razlogov preveritev in izterjav ni bilo mogoče izvajati bistveno hitreje. Sistem preverjanja petletne obveznosti je zasnovan tako, da je preveritev mogoča šele po pravnomočnosti večine odločb o dodelitvi sredstev, ki se izdajajo naslednje leto po prejemu vlog upravičencev za pridobitev sredstev.

V letu 2011 je agencija Evropski komisiji pojasnila, da je bilo od finančnega popravka v znesku 2.280.860 evrov že povrnjenih 2.170.331,88 evra v evropski proračun v okviru poročila ob zaključku programa⁴⁵. Navedla je tudi, da potekajo izterjave preostalih neupravičeno izplačanih sredstev v znesku 110.528,12 evra, vendar se sredstva po zaključku programa še niso nakazala v evropski proračun, ker postopek nakazil po zaključku programa še ni določen. Evropska komisija je 12. 12. 2011 sprejela izvedbeni sklep komisije o popravku sklepa 2010/399/EU⁴⁶, ki spreminja prvotni nalog za izterjavo v znesku 2.280.860 evrov na 110.582,12 evra. Evropska komisija je v sklepu zapisala, da je Republika Slovenija pri predložitvi končne izjave o izdatkih in zahtevka za končno plačilo za programe razvoja podeželja vanjo nepravilno vključila izterjane zneske, zato je bil del popravka že obračunan v sklepu o zaključku programa 2009/984/EU.

2.2.2.2.a Ocenjujemo, da sta ministrstvo in agencija aktivno sodelovala v postopkih usklajevanja glede finančnega popravka in določitve ustrezne višine povračila v evropski proračun. Hitrejša izvedba popravnega ukrepa agencije, kar pomeni hitrejšo vzpostavitev in delovanje sistema preverjanja petletne obveznosti ter izterjavo zneskov, bi po naši oceni lahko omogočila ponovno črpanje večjega dela od 2.280.860 evrov neupravičeno izplačanih sredstev še pred zaključkom PRP 2004–2006 v letu 2008, kar bi znižalo obseg neizkoriščenih oziroma povrnjenih sredstev v evropski proračun. Iz zapisnikov postopkov usklajevanja z Evropsko komisijo ni razvidno, da je Republika Slovenija oziroma agencija oblikovala in izvajala dodatne preventivne ukrepe, ki bi v bodoče zmanjševali možnosti neizpolnjevanja petletne obveznosti. Več aktivnosti bi bilo v postopku usklajevanja smotrno usmeriti v izvedbo in izkazovanje izvedbe preventivnih ukrepov, kot je na primer obveščanje in izobraževanje upravičencev.

2.2.2.3 Finančni popravek v znesku 3,84 milijona evrov

Z odločbo Evropske komisije⁴⁷ so bila Republiki Sloveniji ukinjena sredstva evropskega proračuna v sektorju premij za meso v skupnem znesku 3,84 milijona evrov. Podlaga za finančni popravek je revizijski pregled, ki je bil izveden oktobra 2005 in je ugotovil več neskladnosti. Nanašajo se na sistem kontrol pri neposrednih plačilih za govedo ter ovce in koze v letih 2005 in 2006. Za posamezne neskladnosti je

⁴⁵ Sklep Komisije z dne 17. 12. 2009 o določitvi končnih zneskov, ki jih morajo plačati ali izterjati, Evropska komisija, Bruselj, št. C(2009) 10032 konč.

⁴⁶ C(2011) 9130 konč., Bruselj.

⁴⁷ Sklep Evropske komisije z dne 4. 11. 2010 o izključitvi nekaterih odhodkov držav članic iz Jamstvenega oddelka EKUJS, EKJS in EKSRP iz financiranja Skupnosti, Evropska komisija, Bruselj, št. C(2010) 7555 konč.

Evropska komisija podala točne in pavšalne finančne popravke v višini 2 in 5 odstotkov vseh relevantnih izplačil. Najpomembnejša ugotovitev glede na višino finančnega popravka se nanaša na živali, ki so bile zaklane pred 1. 5. 2004, kar je pred nastopom obdobja upravičenosti, in sicer v točnem znesku 2,83 milijona evrov.

Pred usklajevalnim sestankom je od začetnih 43 ugotovitev ostalo nerazjasnenih približno polovica ugotovitev. Po usklajevalnem sestanku je Evropska komisija navedla, da ohranja stališče v zvezi z neustreznimi sistemi za kontrolo goveda in ovc. Ministrstvo in agencija v postopku usklajevanja nista dokazovala, da je dejanska stopnja napake nižja od pavšalnih finančnih popravkov, prav tako iz zapisnikov ni razvidno, da bi izvedla v postopku usklajevanja popravne ukrepe za tiste ugotovite, za katere je bil podan finančni popravek.

Agencija je po usklajevalnem sestanku podala zahtevek za spravo, v katerem je izrazila nestrinjanje s štirimi od petih sklopov finančnih popravkov. Zahtevka za spravo ni podala le pri ugotovitvi za živali, ki so bile zaklane pred 1. 5. 2004. Evropska komisija po spravi finančnih popravkov ni spremenila in zato je morala Republika Slovenija znesek povrniti oziroma poračunati v letu 2011.

Pojasnilo agencije

V postopku usklajevanja upoštevajo in izvedejo tista priporočila in zahteve evropskih revizorjev, pri katerih ocenijo, da Evropske komisije ne bodo uspeli prepričati o pravilnosti prvotnih postopkov.

Kot dokazila o izvedenih popravnihih ukrepih v zvezi z finančnim popravkom 3,84 milijona evrov je agencija predložila spremenjene zapisnike o izvajanju kontrol na kraju samem.

2.2.2.3.a Ocenjujemo, da sta ministrstvo in agencija aktivno sodelovala v postopkih usklajevanja glede finančnega popravka. Na podlagi pregleda dokumentov o usklajevanju smo ugotovili, da je bil večji del aktivnosti pristojnih nacionalnih organov usmerjen neposredno v pojasnjevanje stanja in izpodbijanje ugotovitev Evropske komisije. Več aktivnosti bi bilo v postopku usklajevanja smotrno usmeriti v izvedbo in izkazovanje izvedbe popravnihih ukrepov. S tem bi izkazali zmanjšanje prihodnjih tveganj in podali dodatne utemeljitve za znižanje finančnega popravka.

2.2.2.3.b Na podlagi pregledanih navodil, ki urejajo postopke obravnavanja finančnih popravkov, in na podlagi pregleda sodelovanja in izvedenih aktivnosti pristojnih nacionalnih organov v postopkih z Evropsko komisijo smo ugotovili, da so postopki sodelovanja pristojnih organov pri revizijskih pregledih in finančnih popravkih Evropske komisije ustrezno določeni in se večinoma izvajajo. Ugotovili smo, da v obdobju, na katero se nanaša revizija, akcijskih načrtov odprave napak in izpolnitve priporočil, ki so jih sicer navodila predvidevala, niso pripravljali in na ta način niso spremljali njihove izvedbe. V letu 2007 je agencija sicer pričela vzpostavljati izkazovanje podatkov o revizijskih priporočilih, ki se nanašajo na njihovo poslovanje, in v letu 2009 vzpostavila centralizirano beleženje vseh priporočil, vendar priporočil oziroma popravnihih ukrepov, ki so posledica revizij Evropske komisije, v centralizirani sistem priporočil niso vnašali.

Ukrep agencije

Agencija je začela januarja 2011 pripravljati pisne zaključke revizijskih pregledov Evropske komisije, v katerih navaja, katere popravne ukrepe je treba še izvesti po zaključku postopka z Evropsko komisijo. Agencija je ugotovitve revizij institucij Evropske unije novembra 2011 vključila v centralizirani sistem spremljanja priporočil.

Priporočilo

Agencija naj več pozornosti nameni posledicam revizijskih pregledov in posledicam postopkov usklajevanj v delih, ki se nanašajo na pripravo, spremljanje in poročanje o izvedbi popravniških ukrepov. Jasno bi moralo biti razvidno, katera priporočila Evropske komisije nameravajo izpolniti, katera so izpolnili ter za katera so ocenili, da jih ni smiselno implementirati.

2.2.3 Poročanje o finančnih popravkih

Preverjali smo, ali se pregledno poroča o obsegu finančnih popravkov, razlogih zanje in o ukrepih, ki so bili sprejeti, da se nepravilnosti, ki vodijo do finančnih popravkov, v prihodnje ne bi več pojavljale.

Agencija na spletni strani objavlja aktualne novice, med katerimi objavlja tudi informacije o odločbah Evropske komisije o finančnih popravkih, ki se nanašajo na Republiko Slovenijo. Kdaj je bil posamezni finančni popravek obračunan, je razvidno iz posameznega zahtevka za plačilo Evropski komisiji. Certifikacijski organ v letnih revizijskih poročilih objavlja opisni pregled stanja na področju zunanjih revizij in tudi finančnih popravkov. Določeno je⁴⁸, da vodstvo agencije letno poroča pristojnemu organu, med drugim tudi o stanju in kumulativnem letnem prometu finančnih odtegljajev. Podatki o obračunanih večjih finančnih popravkih so bili predstavljeni tudi v prilogi zaključnega proračuna državnega proračuna za leto 2009 in 2010⁴⁹.

2.2.3.a Agencija ustrezno vodi podatke o revizijah Evropske komisije. Informacije o finančnih popravkih agencija predstavi javnosti in letno poroča ministrstvu. Sistem poročanja agencije ne vsebuje zbirnega pregleda zneskov finančnih popravkov, ki bi prikazoval, kolikšen del finančnih popravkov je bremenil državni proračun (na primer tako, kot je prikazano v tabeli 6). Poročanje o finančnih popravkih bi bilo bolj celovito in objektivno, če bi vsebovalo tudi informacije o posledicah finančnih popravkov za državni proračun ter o načrtovanih in izvedenih popravniških ukrepih.

Priporočilo

Agencija naj izboljša poročanje javnosti o revizijah Evropske komisije tako, da vključi tudi informacije o posledicah finančnih popravkov za državni proračun ter izvedenih in načrtovanih popravniških ukrepih na podlagi revizijskih pregledov.

2.2.4 Obravnavanje finančnih popravkov – povzetek

Aktivnosti pristojnih organov pri revizijskih pregledih bi morale biti usmerjene v preprečevanje takojšnjih negativnih finančnih posledic in v zaščito dolgoročnih finančnih posledic. Po naši oceni sta ministrstvo in agencija aktivna pri preprečevanju takojšnjih negativnih finančnih posledic. Zaščito dolgoročnih finančnih posledic pa lahko dosežeta s sistemskim pristopom k odpravi nepravilnosti.

Postopki obravnave finančnih popravkov in kasnejše aktivnosti bi morali biti v večji meri usmerjeni v ugotavljanje dejanskega stanja ter v izkazovanje izvedbe popravniških ukrepov. Glede na število revizij

⁴⁸ Akt o sestavi in delu pooblaščenega odbora pristojnega organa za nadzor izpolnjevanja pogojev za akreditacijo plačilne agencije, april 2009.

⁴⁹ Poročilo o sredstvih iz proračuna Evropske unije.

Evropske komisije, ki še niso zaključene, in glede na obseg obravnavanih sredstev lahko pričakujemo v prihodnje povišanje skupnega zneska finančnih popravkov.

Agencija ustrezno vodi podatke o revizijah Evropske komisije, o preteklih revizijah in revizijah, ki se izvajajo. Vzpostavila je sistem spremljanja priporočil, kamor pa ni vključevala informacij o posledicah revizijskih pregledov Evropske komisije, zaradi česar po naši oceni sistem ne daje celovite slike o stanju zadev in aktivnostih, ki so se izvedle oziroma bi jih bilo treba izvesti tudi po koncu usklajevanj z Evropsko komisijo za izpolnitev priporočil in/ali popravni ukrepov.

2.3 Ali je vzpostavljen pregleden sistem spremljanja črpanja sredstev evropskega proračuna

Sistem spremljanja črpanja sredstev za skupno kmetijsko politiko bi moral omogočati odgovornim za oblikovanje nacionalnih okvirov skupne kmetijske politike in javnosti pregled nad deležem črpanja sredstev⁵⁰ po posameznih pravicah porabe in razlogih za morebitni manjši obseg črpanja sredstev.

Preverili smo, koliko je imela Republika Slovenija razpoložljivih sredstev evropskega proračuna za izvajanje skupne kmetijske politike, koliko teh sredstev je Republika Slovenija dejansko črpala in zakaj je nastala morebitna razlika. Razlika je lahko nastala, ker ni bilo dovolj upravičenih izdatkov (ukrepov, projektov, prijav) in naknadnih vračil sredstev zaradi ugotovljenih nepravilnosti in finančnih popravkov (povezava s točkama 2.1 in 2.2 tega poročila). Nepravilnosti in finančni popravki poslabšajo neto finančni položaj Republike Slovenije do evropskega proračuna. Najprej smo preverili, kako se črpanje sredstev evropskega proračuna, nepravilnosti in finančni popravki izkazujejo v državnem proračunu.

2.3.1 Primerjava podatkov o sredstvih evropskega proračuna

V prilogi zaključnega računa proračuna so za ukrepe skupne kmetijske politike v Republiki Sloveniji objavljeni tudi podatki o razpoložljivih sredstvih evropskega proračuna, evidentiranih prihodkih državnega proračuna iz evropskega proračuna in evidentiranih odhodkih s postavk namenskih sredstev Evropske unije. Na podlagi teh podatkov smo pripravili pregled v tabeli 7. Republika Slovenija je imela v obdobju od maja 2004 do konca leta 2010 pravico črpati iz evropskega proračuna 1.270 milijonov evrov za področje skupne kmetijske politike. Podatek se nanaša na sredstva evropskega proračuna za programe razvoja podeželja v znesku 841,6 milijona evrov in sredstva za neposredna plačila kmetijskim gospodarstvom v znesku 428,4 milijona evrov, ne vključuje pa sredstev za tržne in druge ukrepe v kmetijstvu.

⁵⁰ Črpanja razpoložljivih sredstev evropskega proračuna lahko merimo na več načinov. Razpoložljiva sredstva lahko primerjamo s prilivi sredstev iz evropskega proračuna na namenske podračune, z evidentiranimi prihodki državnega proračuna iz evropskega proračuna in z izplačili upravičencem iz državnega proračuna. Glede na razpoložljivost podatkov in vsebinsko ustreznost smo pri posameznih prikazih uporabili različne primerjave.

Tabela 7: Sredstva evropskega proračuna za skupno kmetijsko politiko v Republiki Sloveniji v državnem proračunu v obdobju od leta 2004 do leta 2010 (v evrih)

Ukrepi	Razpoložljiva sredstva	Realizacija	
		Odhodki	Prihodki
Neposredna plačila kmetijskim gospodarstvom*	428.465.467	312.316.339	306.545.382
Tržni ukrepi**	/	111.157.753	105.559.176
PRP 2004–2006***	281.600.000	267.849.655	277.950.459
PRP 2007–2013****	560.026.476	369.784.076	373.744.450
Skupaj	1.270.091.943	1.061.107.823	1.063.799.467

Opombe:

- * Pravice porabe izvirnega leta se večinoma realizirajo v naslednjem letu, kar pomeni, da se bodo pravice iz leta 2010 v okvirni vrednosti 100 milijonov evrov večinoma realizirale v letu 2011 in zato še niso v stolpcih "Realizacija".
- ** Skupne pravice porabe niso vnaprej določene na ravni države članice, določene so le za nekatere ukrepe.
- *** Program je bil zaključen v letu 2008, glavni vzrok za razliko 10,1 milijona evrov med prihodki in odhodki je, da se izplačila upravičencem za zadnjih 5 odstotkov sredstev programa niso evidentirala med odhodki namenskih sredstev Evropske unije, ampak med odhodki slovenskega dela sofinanciranja.
- **** Pravice porabe posameznega leta je mogoče koristiti še naslednji dve leti po izvirnem letu, kar pomeni da upravičeni odhodki in prihodki lahko nastanejo še po letu 2010.
- Vir: priloga predloga zaključnega računa državnega proračuna za leto 2010: Poročilo o sredstvih iz proračuna Evropske unije.

Pojasnilo ministrstva

Evidence ministrstva izkazujejo drugačne vrednosti prihodkov, kot so navedene v prilogi zaključnega računa državnega proračuna. Ministrstvo je predstavilo konkretne razloge za te razlike in za razlike med evidentiranimi prihodki in odhodki v državnem proračunu, ki nastajajo predvsem zaradi izplačevanja sredstev upravičencem le s postavko slovenske udeležbe, kadar prihodki niso zagotovljeni v istem proračunskem letu, zaradi odtegljajev Evropske Komisije, zaradi časovnega zamika med izplačili in povračili iz evropskega proračuna in evidentiranja obresti ter tečajnih razlik.

Podatki v tabeli 7, ki so predstavljeni v prilogi zaključnega računa državnega proračuna, zaradi posebnosti ukrepov in načina evidentiranja omogočajo le okvirni pregled obsega sredstev, ne omogočajo pa neposredne primerjave med razpoložljivimi in črpanimi sredstvi.

Prihodke državnega proračuna iz evropskega proračuna smo primerjali z odhodki postavk namenskih sredstev Evropske unije v državnem proračunu in ugotovili, da se razlikujejo. V nadaljevanju povzemamo način evidentiranja v državnem proračunu, ki je eden od razlogov za razlike. Ko se upravičencu izplačajo sredstva na podlagi izdane odločbe, nastane odhodek državnega proračuna. Prihodek državnega proračuna pa nastane, ko Ministrstvo za finance sredstva, ki jih Evropska komisija na podlagi prejetih zahtevkov za plačila nakaže na posebne namenske podračune, prenese s teh podračunov na podračun državnega proračuna. Evidentiranje odhodkov se časovno razlikuje od evidentiranja prihodkov in je različno tudi

glede na vir sredstev (EKSRP, EKJS). Na razlike vplivajo tudi obresti sredstev na namenskih podračunih, tečajne razlike in način evidentiranja *nepravilnosti* in *finančnih popravkov*.

Zaradi *nepravilnosti* se znižajo prijavljeni izdatki Evropski komisiji, kar pomeni zmanjšanje priliva sredstev evropskega proračuna in nižje evidentirane prihodke državnega proračuna. Od vrste nepravilnosti je odvisno, kdo nosi breme (upravičenec ali državni proračun). Za nepravilnost upravičenca se vzpostavi terjatev. Evidentiranje odhodkov v državnem proračunu poteka po neto principu, kar pomeni, da so izkazani odhodki državnega proračuna enaki dejanskim izplačilom upravičencem in prikazujejo razliko med dodeljenimi sredstvi upravičencem, zmanjšanimi za pretekla neupravičena izplačila tem upravičencem. Če agencija ne izvede poračuna pred nakazilom upravičencu, mora upravičenec neupravičeno izplačana sredstva vrniti na posebni podračun, ta sredstva pa agencija nakaže na podračun državnega proračuna. Ta vrnjena sredstva upravičencev se izkažejo kot drugi izredni nedavčni prihodki državnega proračuna. Kadar pa breme nepravilnosti nosi državni proračun, nepravilnost ne vpliva na evidentiranje odhodkov, vpliva pa na nižji priliv sredstev evropskega proračuna.

Finančni popravek Evropska komisija in država članica izvedeta tako, da ga poračunata ob naslednjih novih zahtevkih za plačilo iz evropskega proračuna. Finančni popravek v znesku 1,48 milijona evrov je bil poračunan v letu 2009, finančni popravek v znesku 3,84 milijona evrov pa v začetku leta 2011. Poračun zneska 2,28 milijona evrov, za katerega so bile tudi vzpostavljene terjatve do upravičencev, obravnavamo v točki 2.2.2.2 tega poročila.

Kadar finančni popravek bremeni državni proračun, dogovor⁵¹ določa, da agencija predlaga preknjižbo porabe sredstev s postavke namenskih sredstev Evropske unije v breme prostih pravic drugih postavk odhodkov v okviru državnega proračuna. Ministrstvo je navedlo, da v obdobju od leta 2004 do konca leta 2010 takšnih preknjižb ni bilo. Za finančni popravek v znesku 1,48 milijona evrov je bilo izkazano le nižje stanje prihodkov, ni pa bilo izkazano nižje stanje odhodkov namenskih sredstev Evropske unije in višje stanje odhodkov slovenskega dela sofinanciranja (neto princip).

V letu 2011, kar je po obdobju, na katero se nanaša revizija, je bil finančni popravek v znesku 3,81 milijona evrov izkazan v večjih odhodkih slovenskega dela sofinanciranja. Ta sredstva so bila nakazana na namenski podračun ministrstva, nato pa so bila s tega podračuna nakazana v državni proračun in evidentirana kot prihodki evropskega proračuna (bruto princip).

2.3.1.a Sistem evidentiranja sredstev evropskega proračuna v državnem proračunu ni urejen tako, da bi pregledno izkazoval obseg nepravilnosti in finančnih popravkov, in tudi ne omogoča neposrednega prikaza deležev črpanja sredstev evropskega proračuna. Način evidentiranja finančnih popravkov se je v letu 2011 spremenil iz neto principa v bruto princip, pri čemer se še ne upošteva določilo o preknjižbi odhodkov s postavk namenskih sredstev Evropske unije na druge postavke.

⁵¹ Dogovor o sodelovanju pri načrtovanju, izvrševanju in spremljanju plačil; Ministrstvo za finance, ministrstvo, agencija; 27. 10. 2010. Po vsebini enako določilo vsebujejo tudi zakoni o izvrševanju proračuna Republike Slovenije.

Priporočilo

Ministrstvo naj se zaradi zagotavljanja preglednosti zavzame za bolj pregledno ureditev evidentiranja sredstev evropskega proračuna v državnem proračunu. Z vidika vsebinske preglednosti bi bilo nujno, da so na odhodkovni strani državnega proračuna izkazani tisti finančni popravki Evropske komisije, ki bremenijo državni proračun. Smiselno bi bilo, da bi pomanjkljivo uporabnost podatkov o črpanju evropskih sredstev v državnem proračunu ministrstvo nadomeščalo z lastnim sistemom poročanja.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je 21. 11. 2011 Ministrstvu za finance posredovalo dopis, v katerem je predlagalo, da se zaradi zagotavljanja vsebinske preglednosti državnega proračuna odpre nova proračunska postavka, na kateri bodo izkazani finančni popravki Evropske komisije, ki bremenijo državni proračun.

V tabeli 8 je prikazana primerjava med podatki o izplačilih upravičencem iz aplikacije X-tabela, ki jo vodi agencija, in podatkih o odhodkih državnega proračuna s postavk namenskih sredstev Evropske unije v obdobju od leta 2004 do konca leta 2010.

Tabela 8: Sredstva evropskega proračuna za ukrepe skupne kmetijske politike v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2004 do 31. 12. 2010 (v evrih)

Ukrepi	Izplačila upravičencem po evidenci agencije	Odhodki državnega proračuna	Razlika
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)
Neposredna plačila	318.349.674	312.316.339	6.033.335
Tržni ukrepi	110.812.225	114.340.110*	(3.527.885)
PRP 2004–2006	278.552.811	267.849.655	10.703.156
PRP 2007–2013	370.113.571	369.784.076	329.495

Opomba: * Podatka v tabeli 7 in 8 sta različna zato, ker podatek v tabeli 8 vključuje tudi ukrepe "šolskega sadja", "čebelarstva" in informiranja ter promocije.

Viri: zaključni računi državnega proračuna za leta 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, predlog zaključnega računa državnega proračuna za leto 2010 in podatki iz evidenc agencije (X-tabela).

Iz tabele je razvidno, da evidentirani odhodki državnega proračuna na dan 31. 12. 2010 niso enaki podatkom, ki jih vodi agencija in o katerih poroča Evropski komisiji.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je navedlo, da do odstopanj prihaja zaradi več razlogov:

- uporabe principa neto denarnega toka,
- razlike med finančnim letom evropskega proračuna in državnega proračuna,
- različnih menjalnih tečajev za obdobje pred prevzemom evra ter
- načina izplačevanja, da se s postavk namenskih sredstev Evropske unije izvršuje izplačila v enaki višini, kot bodo zagotovljeni prihodki v integralni proračun v istem proračunskem letu, vsa nadaljnja izplačila pa je treba izvesti s postavk slovenske udeležbe.

Agencija razlike med izplačili upravičencem in odhodki državnega proračuna usklajuje z Ministrstvom za finance mesečno (za EKJS) oziroma četrtno (za EKSRP) in o tem poroča ministrstvu.

2.3.1.b Na podlagi predstavljenih podatkov v tabeli in pojasnil ministrstva ni bilo mogoče potrditi usklajenosti kumulativnih podatkov med evidencami o izplačilih upravičencem in evidentiranimi odhodki državnega proračuna. Prilivi sredstev evropskega proračuna in izplačila upravičencem potekajo kontinuirano, pristojni organi pa ne izkažejo usklajenosti kumulativnih zneskov za celotno obdobje na določen dan. Dejavniki, ki jih navaja ministrstvo v pojasnilu, ne smejo biti razlog, da se kumulativnih podatkov ne uskladi in kot priloge navede verodostojne knjigovodske listine, ki so podlage za vse razlike.

Ukrepi ministrstva

Ministrstvo v drugi polovici leta 2011 vzpostavlja sistem rednega pregleda kumulativnih podatkov, postopke je zapisalo v akcijskih načrtih. Pripravilo je preglednice za spremljanje morebitnih razlik med evidencami in seznanjanje z razlogi za razlike.

Priporočilo

Ministrstvo naj redno pripravlja pregled kumulativnih podatkov za celotno obdobje (pri programih razvoja podeželja za obdobje programa in pri neposrednih plačilih za leto, za katero velja uredba), iz katerega bodo razvidni razlogi in natančne podlage za razlike v evidentiranih zneskih med:

- prihodki in odhodki državnega proračuna,
 - podatki o izdatkih, ki jih vodi agencija, in odhodki državnega proračuna,
 - podatki o prilivih iz evropskega proračuna, ki jih vodi ministrstvo, in evidentiranih prihodkih državnega proračuna.
-

V nadaljevanju ob upoštevanju omejitev o razpoložljivosti in usklajenosti podatkov predstavljamo podatke o deležih črpanja sredstev evropskega proračuna.

2.3.2 Razpoložljiva sredstva evropskega proračuna in obseg črpanja

Za prikaz razpoložljivih sredstev, ki jih je imela Republika Slovenija v evropskem proračunu, in črpanja teh sredstev v nadaljevanju uporabljamo dokumente in podatke iz evidenc agencije. Obseg črpanja in primerjavo z razpoložljivimi sredstvi predstavljamo za naslednje skupine ukrepov:

- neposredna plačila,
- tržne ukrepi,
- ukrepe PRP 2004–2006 in PRP 2007–2013.

2.3.2.1 Neposredna plačila

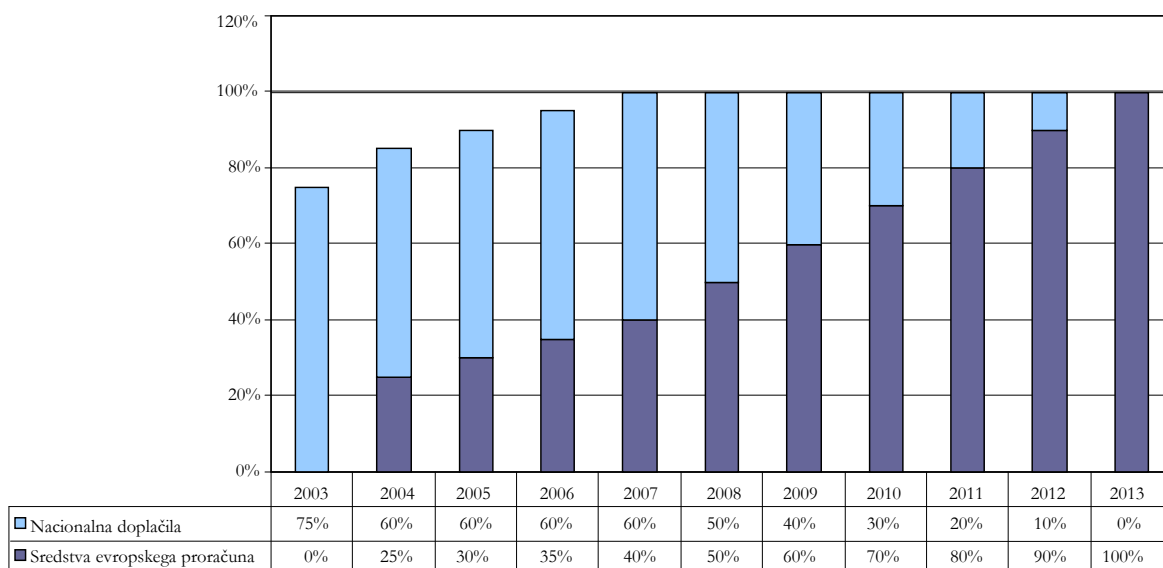
Obseg neposrednih plačil je določen na letni ravni z nacionalno ovojnico in nekaterimi pravicami porabe, ki niso neposredno zajete v nacionalno ovojnico. V uredbah Republike Slovenije o izvedbi neposrednih plačil kmetijstvu⁵² je podana definicija nacionalne ovojnice, ki se je med leti spreminjala. Republika Slovenija si je ob vstopu v Evropsko unijo s pogajanjem zagotovila referenčne količine in kvote⁵³, ki so zapisane v uredbi 1782/2003/ES. Na podlagi teh količin in kvot so v tej in novejši uredbi 73/2009/ES

⁵² Uredbe o izvedbi neposrednih plačil v kmetijstvu, Uradni list RS, št. 99/06, 5/07, 49/07, 124/07, 31/08, 107/08, 113/09.

⁵³ Referenčne količine in kvote so na primer število glav živine, površine v hektarjih, proizvodnja mleka v litrih.

določena sredstva evropskega proračuna, ki so namenjena za letno nacionalno ovojnico posamezne države članice. Nacionalna ovojnica poleg sredstev evropskega proračuna vključuje tudi nacionalna doplačila, kar prikazuje slika 6.

Slika 6: Dovoljena višina neposrednih plačil kmetijskim gospodarstvom v Republiki Sloveniji glede na plačila v starih državah članicah (100 odstotkov) in razmerje med viri (evropski proračun in državni proračun) v odstotkih



Opomba: * V letu 2003 so neposredna plačila kmetijstvu, ki so bila financirana izključno s sredstvi državnega proračuna, v Republiki Sloveniji znašala približno 75 odstotkov plačil v "starih" državah članicah. Prikazani deleži predstavljajo povprečje, dejanski deleži za posamezne ukrepe nekoliko odstopajo od povprečja.

Viri: uredbe Evropske unije in dokumenti agencije.

S slike 6 je razvidno, da se delež nacionalnih doplačil zmanjšuje in da bo v letu 2013 celotna nacionalna ovojnica financirana s sredstvi evropskega proračuna.

V tabeli 9 so prikazani podatki o razpoložljivih sredstvih evropskega proračuna za neposredna plačila v Republiki Sloveniji, ki med različnimi dokumenti niso usklajeni.

Tabela 9: Razpoložljiva sredstva evropskega proračuna za neposredna plačila v Republiki Sloveniji, kot so navedena v obravnavanih dokumentih (v evrih)

Dokument	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Evropska uredba (1782/2003/ES)	/	35.800.000	44.184.000	59.026.000	73.618.000	87.942.000
Letne prošnje Republike Slovenije za doplačila*	32.183.389	39.949.596	48.752.003	59.026.000	73.598.467	87.799.048
Delovni dokumenti Evropske komisije	/	37.039.817	51.219.354	59.118.759	73.636.113	87.963.735

Opomba: * Evropska komisija je pri odobritvi prošnje potrjevala zneske nacionalnih doplačil, ni pa obravnavala in potrjevala zneskov razpoložljivih sredstev evropskega proračuna, ki so navedeni v letnih prošnjah. Ukrepi neposrednih plačil kmetijstvu za energetske rastline, lupinarje in stročnice od leta 2007 niso v prošnjah Republike Slovenije za nacionalna doplačila, zato niso v navedenem znesku, po vrednosti pa predstavljajo manjši del neposrednih plačil kmetijskim gospodarstvom. Za te ukrepe tudi niso bile določene zgornje meje, razen za lupinarje.

Viri: Evropska uredba (1782/2003/ES), letne prošnje Republike Slovenije za doplačila, delovni dokumenti Evropske komisije.

2.3.2.1.a Podatki o obsegu razpoložljivih sredstev evropskega proračuna za neposredna plačila med obravnavanimi dokumenti niso identični, kar vnaša nejasnosti o dejanskem obsegu razpoložljivih sredstev evropskega proračuna za neposredna plačila v Republiki Sloveniji. Eden od razlogov je lahko v različnem zajemu ukrepov neposrednih plačil. Največje razlike so bile v obdobju od leta 2004 do leta 2006, po letu 2006 so bile razlike manjše. Razpoložljiva sredstva evropskega proračuna so se z leti povečevala zaradi večjega deleža sofinanciranja in tudi zaradi dogovorjenih sprememb premij in kvot za mleko.

Priporočilo

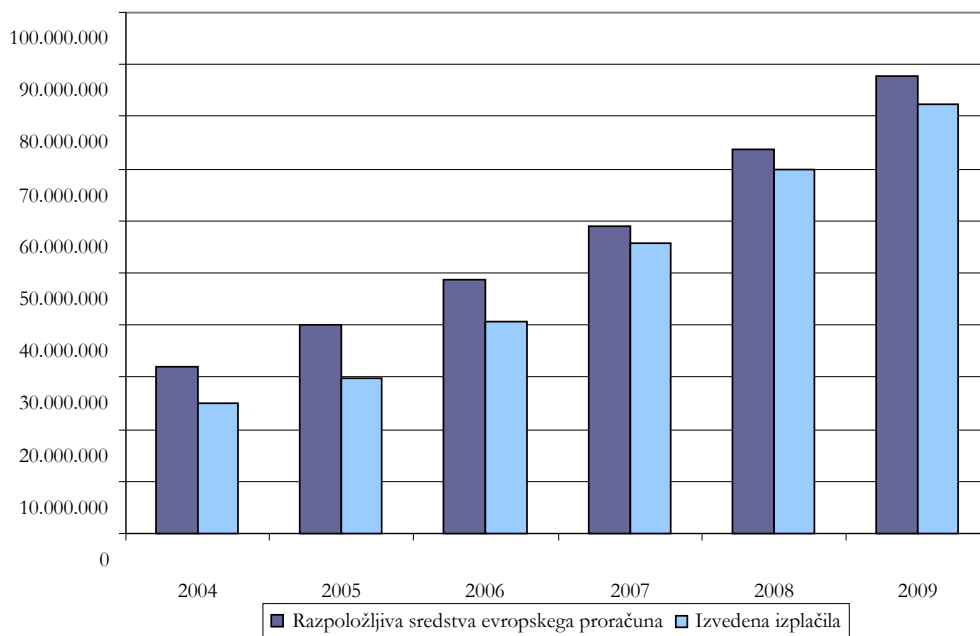
Ministrstvo naj ob navajanju razpoložljivih sredstev evropskega proračuna za neposredna plačila podaja ustrezna pojasnila, na podlagi katerih bo nedvoumno jasno, kolikšen je skupni razpoložljivi obseg sredstev evropskega proračuna za neposredna plačila kmetijskim gospodarstvom v Sloveniji.

Pojasnilo ministrstva

Med zneski v evropskih uredbah in zneskih v dokumentih ministrstva so bila ugotovljena odstopanja, ki pa se z Evropsko komisijo niso usklajevala. Ministrstvo je zneske izračunavalo na podlagi s pogajanjem določenimi kvotami in referenčnimi količinami, ki so določene v evropskih uredbah. Evropska komisija je v letu 2010 spremenila pristop usklajevanja ovojnice tako, da razlik med razpoložljivimi sredstvi ne bo več.

Na sliki 7 je za neposredna plačila prikazana primerjava po letih med razpoložljivimi sredstvi evropskega proračuna in obsegom črpanja teh sredstev. Pri tem smo kot razpoložljiva sredstva upoštevali podatke iz letnih prošenj Republike Slovenije Evropski komisiji za odobritev nacionalnih doplačil pri neposrednih plačilih. Za obdobje od vstopa v Evropsko unijo do konca leta 2009 so znašala razpoložljiva sredstva 341,3 milijona evrov.

Slika 7: Ocena črpanja sredstev evropskega proračuna za neposredna plačila v kmetijstvu za leta od 2004 do leta 2009 glede na leta nastopa pravice črpanja (v evrih)



Vir: prošnje Republike Slovenije Evropski komisiji za odobritev nacionalnih doplačil pri neposrednih plačilih in podatki agencije o izplačilih.

Za obdobje od leta 2004 do vključno leta 2009 znaša skupna razlika med razpoložljivimi sredstvi evropskega proračuna in izplačanimi sredstvi kmetijskim gospodarstvom 37,7 milijona evrov. Letne stopnje črpanja v obdobju od leta 2004 do leta 2006 so bile med 76 in 84 odstotki, v obdobju od 2007 do 2009 pa od 94 do 95 odstotki.

Pojasnilo ministrstva

Ob vstopu Republike Slovenije v Evropsko unijo je bilo pri pogajanjih o kvotah in referenčnih količinah za neposredna plačila pogajalsko izhodišče Republike Slovenije, da si je s pogajanjem zagotovila več od obstoječe proizvodnje, in je temeljilo na potrebi po prestrukturiranju, trendu naraščanja proizvodnje v takratnem časovnem obdobju, željah nevladnih organizacij in širšem razumevanju definicij ukrepov. Zaključni dogovor z Evropsko komisijo o količinah ni bil pri nobenem proizvodu pod ravnijsko proizvodnje in naj bi omogočal prestrukturiranje v srednjeročnem obdobju ter obenem izboljševal možnosti Republike Slovenije pri nadaljnjih spremembah skupne kmetijske politike.

Črpanje sredstev je bilo v obdobju od leta 2004 do leta 2006 odvisno od koriščenja kvot in referenčnih količin. Koriščenje kvot in referenčnih količin, za katere se je Republika Slovenija dogovorila s pogajanjem, pa je bilo odvisno od obsega proizvodnje (proizvodno vezana izplačila). S slike 10 v prilogi 5.2 tega poročila je razvidno, da so bile pri večini ukrepov v obdobju, na katero se nanaša revizija, kvote in referenčne količine, za katere so se dogovorili, izkoriščene manj kot 90-odstotno.

V letu 2007 smo v Republiki Sloveniji uvedli evropsko reformo skupne kmetijske politike iz leta 2003, kar je prineslo drugačen način razdeljevanja sredstev znotraj letne nacionalne ovojnice. Večji del nacionalne

ovojnice se od leta 2007 ne razdeljuje več po proizvodno vezanem principu, pač pa se razdeljuje po principu nevezane proizvodnje. To pomeni, da je ministrstvo večji del nacionalne ovojnice od leta 2007 razdelilo glede na neproizvodno vezane plačilne pravice, kot so bile opredeljene v letu 2007. Glavni podlagi za izračun plačilnih pravic sta bili obseg njiv in travnikov⁵⁴. Letne stopnje koriščenja plačilnih pravic so prikazane na sliki 11 v prilogi 5.2 tega poročila. Značilnost sistema razdelitve sredstev od leta 2007 glede na sistem, ki je veljal v obdobju od leta 2004 do leta 2006 je, da daje prednost kmetijskim gospodarstvom, ki le ohranjajo kmetijske površine, pred živalsko-proizvodno usmerjenimi gospodarstvi. Takšen način izplačevanja neposrednih plačil je omogočil večje črpanje razpoložljivih sredstev evropskega proračuna.

Približno 5 odstotkov razpoložljivih sredstev evropskega proračuna za neposredna plačila v obdobju od leta 2007 do leta 2009 ni bilo črpanih (prikazano na sliki 7), kar gre večinoma na račun dela, ki je še vedno namenjen proizvodno vezanim izplačilom.

Pojasnilo ministrstva

Črpanje sredstev nacionalne ovojnice se je v letu 2010 še povečalo kot posledica uvedbe dveh dodatnih ukrepov in zmanjšanja sredstev pri ukrepih, pri katerih so v prejšnjih letih sredstva ostajala neizkoriščena.

Delež črpanja sredstev nacionalne ovojnice se je v obdobju od leta 2004 do leta 2010 v povprečju izboljševal. Letna nacionalna ovojnica je bila v obdobju od leta 2004 do leta 2006 slabše izkoriščena predvsem zaradi manj prijavljenih upravičenih proizvodnih količin, kot so bile dogovorjene s pogajanji. V obdobju od leta 2007 do leta 2009 je večinska razdelitev nacionalne ovojnice po načelu neproizvodno vezanih plačilnih pravic povečala delež koriščenja. Ministrstvo je zaradi ohranjanja proizvodno usmerjenega kmetijstva tudi po uvedbi reforme v letu 2007 vseskozi del sredstev nacionalne ovojnice namenjalo proizvodno vezanim plačilom.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo navaja, da so bili ukrepi kmetijske politike iz programov razvoja podeželja usmerjeni v prestrukturiranje in povečanje konkurenčnosti kmetijskih gospodarstev, vendar kljub temu kmetijska gospodarstva niso dosegla povečanja obsega pridelave, kot ga je načrtovalo ministrstvo. Kot razloge navajajo: premajhna posestna in parcelna struktura kmetij, težki pogoji za kmetovanje, slab dohodkovni položaj kmetov in starostna struktura.

Razpoložljivi podatki o obsegu črpanja in porabi razpoložljivih sredstev za neposredna plačila v obdobju, na katero se nanaša revizija, ter statistični kazalci samooskrbe s hrano v Republiki Sloveniji postavljajo v ospredje vprašanje, ali sta nacionalna kmetijska politika in skupna kmetijska politika optimalno usklajeni oziroma, kako drugačna bi bila nacionalna kmetijska politika, če ne bi bilo skupne.

Priporočilo

Ministrstvo naj jasno vnaprej zazna in predstavi omejitve, ki jih skupna kmetijska politika prinaša za izvajanje nacionalne kmetijske politike. Tak pristop poveča preglednost in omogoči bolj realno ocenjevanje uspešnosti kmetijske politike v Republiki Sloveniji.

⁵⁴ Plačilna pravica je pravica do plačila na hektar upravičene površine in je sestavljena iz regionalnega plačila in morebitnih dodatkov in je enaka 1 hektarju upravičene površine.

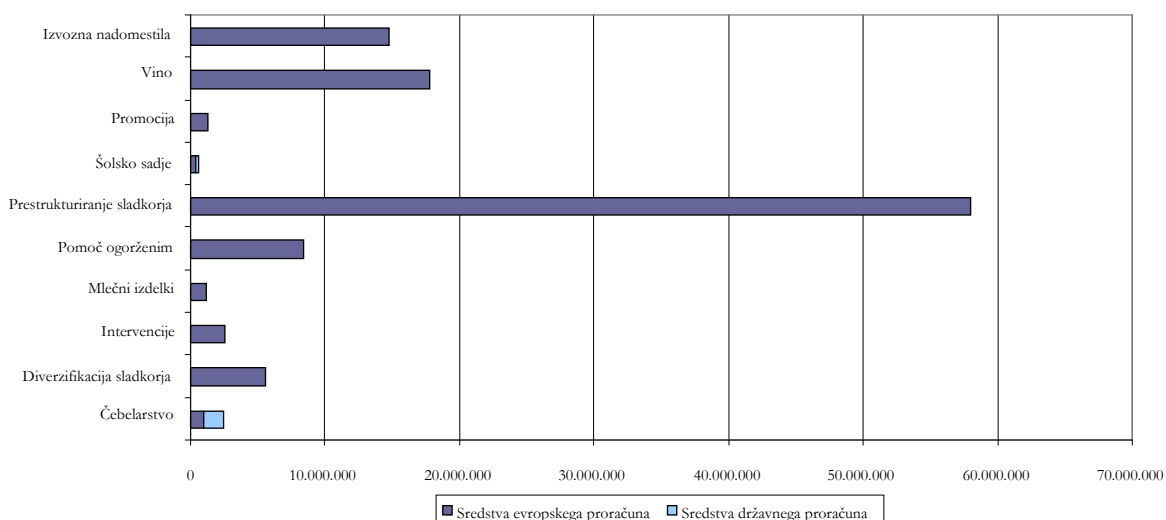
Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je 25. 8. 2011 navedlo, da si bo v procesu sprejemanja predpisov Evropske unije, ki bodo opredelili reformo skupne kmetijske politike po letu 2014, prizadevalo, da bodo ukrepi naravnani tako, da bo ob doseganju ciljev Resolucije o strateških usmeritvah slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020⁵⁵ mogoče čim boljše koristiti finančno ovojnico.

2.3.2.2 Tržni ukrepi

Med tržne ukrepe sodi več različnih ukrepov, za nekatere izmed njih sredstva evropskega proračuna niso vnaprej razdeljena na ravni držav članic. Pri tržni ukrepih zato ne podajamo primerjave med razpoložljivimi sredstvi in obsegom črpanih sredstev, ampak na sliki 8 prikazujemo le obseg izplačil. Večina tržnih ukrepov je financirana izključno s sredstvi evropskega proračuna, le pri dveh ukrepih, šolskem sadju in čebelarstvu, je sofinanciranje razdeljeno na evropski in državni proračun.

Slika 8: Izplačila za tržne ukrepe v kmetijstvu v obdobju od leta 2004 do leta 2010 (v evrih)



Viri: podatki agencije.

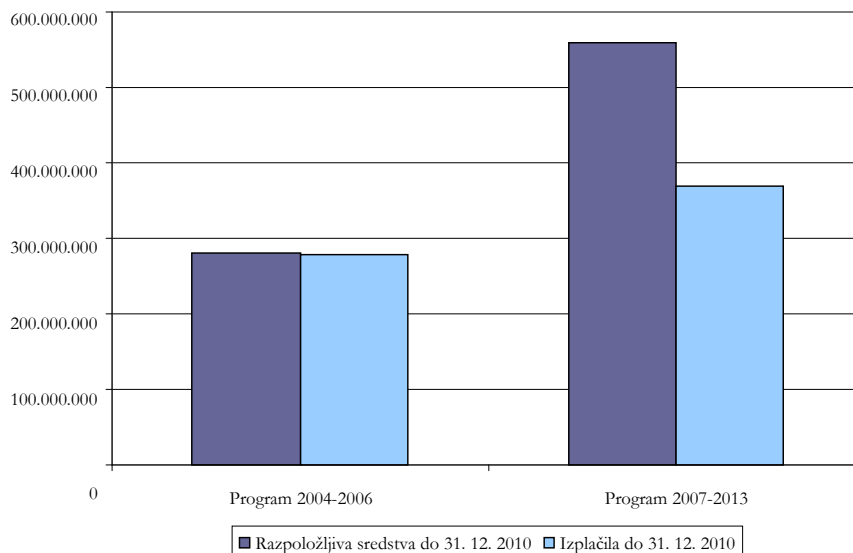
V obdobju od leta 2004 do konca leta 2010 je agencija izplačala 110,8 milijona evrov sredstev evropskega proračuna za tržne ukrepe, od tega 62,5 milijona evrov za prestrukturiranje proizvodnje sladkorja pridelovalcem sladkorne pese in tovarni sladkorja v Ormožu.

2.3.2.3 Ukrepi programov razvoja podeželja

Primerjava med obsegom razpoložljivih sredstev evropskega proračuna za programe razvoja podeželja in obsegom črpanja teh sredstev je podana na sliki 9.

⁵⁵ Uradni list RS, št. 25/11.

Slika 9: Črpanje sredstev evropskega proračuna za programe razvoja podeželja v obdobju od leta 2004 do leta 2010 (v evrih)



Viri: odločbe Evropske komisije in podatki agencije o obsegu izplačil.

Pri PRP 2004–2006 je Republika Slovenija izkazala Evropski komisiji izvedbo programov in projektov v celotni višini razpoložljivih sredstev evropskega proračuna. Program je bil zaključen v letu 2008. Po zaključku programa pa še potekajo posamezne izterjave in vračila sredstev, ki so posledica ugotovljenih nepravilnosti pri preveritvah ob zaključku programa in po njem ter znižujejo obseg črpanja. Ob koncu leta 2010 je tako razlika med razpoložljivimi sredstvi in črpanimi sredstvi znašala 3 milijone evrov oziroma vrnjenih je bilo 1,1 odstotka sredstev.

Pri PRP 2007–2013 je znašala ob koncu leta 2010 razlika med razpoložljivimi sredstvi in izplačanimi sredstvi 189,9 milijona evrov oziroma neizkoriščenih je bilo še 33,9 odstotka razpoložljivih sredstev iz obdobja od leta 2007 do leta 2010. Pri tem je pomembno, da je razpoložljiva sredstva posameznega leta mogoče koristiti še naslednji dve leti po nastopu pravice porabe iz evropskega proračuna, kar pomeni, da do konca leta 2010 za program razvoja podeželja 2007–2013 ni bilo pravic porabe, ki bi zapadle⁵⁶.

2.3.3 Deleži izplačil, nepravilnosti in finančnih popravkov

Na podlagi podatkov, ki smo jih pridobili v reviziji, smo pripravili primerjavo med obsegom razpoložljivih sredstev evropskega proračuna za skupno kmetijsko politiko v Republiki Sloveniji in obsegom izplačanih

⁵⁶ Evropska komisija samodejno odstopi od dela prevzete proračunske obveznosti za program razvoja podeželja, ki se ni uporabil za plačilo predfinanciranja ali za vmesna plačila ali pa zanje Evropski komisiji do 31. decembra naslednjega leta po letu proračunske obveznosti ni bila predložena nobena izjava o odhodkih (Uredba o financiranju skupne kmetijske politike).

sredstev, obsegom nepravilnosti in finančnih popravkov. Zaradi nepovezanosti različnih evidenc in poročil podatkov o izplačilih, nepravilnostih in popravkih ni bilo mogoče prikazati na način, da bi izločili medsebojni vpliv oziroma možno podvajanje zneskov, zato deleže prikazujemo ločeno.

Tabela 10: Zneski in deleži izplačil, nepravilnosti in finančnih popravkov glede na razpoložljiva sredstva evropskega proračuna do konca leta 2010 (v evrih in odstotkih)

		PRP 2004–2006	PRP 2007– 2013	Neposredna plačila****	Tržni ukrepi
Razpoložljiva sredstva (v evrih)	(1)	281.600.000	560.026.476	341.308.503	/
Neto izplačila (v evrih)*	(2)	278.552.811	370.113.571	303.622.646	110.812.225
Razlika (v evrih)	(3=2-1)	3.047.189	189.912.905	37.685.857	/
Razlika (v odstotkih)	(4=3/1)	1,1 %	33,9 %***	11,0 %	/
Neizkoriščene pravice (v evrih)	(5)	0	0	35.000.000* *****	/
Neizkoriščene pravice (v odstotkih)	(6=5/1)	/	/	10,3 %	/
Nepravilnosti (v evrih)**	(7)	6.540.316	1.223.773	2.757.518*****	
Nepravilnosti (v odstotkih)	(8=7/1)	2,3 %	0,2 %	/	
Finančni popravki (v evrih)	(9)	2.280.860*****	0	5.296.242	0
Finančni popravki (v odstotkih)	(10=9/1)	0,8 %	0	1,6 %	/

Opombe:

/ Ni relevantno.

* Podatki iz evidenc agencije (X-tabela) na dan 31. 12. 2010, ki vključujejo izplačila in različne popravke vključno z znižanji zaradi ugotovljenih in izterjanih nepravilnosti.

** Podatki o nepravilnostih do 15. 10. 2010.

*** Pravice porabe je mogoče koristiti še dve leti po letu nastanka pravice porabe; ministrstvo je navedlo, da so za ta odstotek oziroma znesek že prevzete obveznosti v državnem proračunu.

**** Za neposredna plačila so pri razpoložljivih sredstvih upoštevani podatki iz prošnji Republike Slovenije za doplačila v obdobju od leta 2004 do leta 2009 in pri izplačilih ukrepov, ki so zajeti pri razpoložljivih sredstvih.

***** Ocena, zaradi neusklajenosti podatkov.

***** Znesek je vključen tudi pod vrstico nepravilnosti.

***** Znesek vključuje skupne nepravilnosti neposrednih plačil in tržnih ukrepov.

Viri: podatki agencije.

Iz tabele 10 je razvidno, da je delež neizkoriščenih razpoložljivih sredstev najvišji pri neposrednih plačilih in znaša 10,3 odstotka, delež nepravilnosti je najvišji pri programu PRP 2004–2006 in znaša 2,3 odstotka, delež finančnih popravkov pa je najvišji pri neposrednih plačilih in znaša 1,6 odstotka razpoložljivih sredstev. Obseg nepravilnosti in/ali finančnih popravkov, ki presega dva odstotka vseh izplačil, bi moral biti deležen dodatne pozornosti⁵⁷. Ker postopki preverjanja pravilnosti (na primer izpolnjevanje petletnih obveznosti) in preveritve skladnosti (revizije Evropske komisije) za obravnavana sredstva še potekajo, obstaja verjetnost, da se bodo deleži nepravilnosti in finančnih popravkov za obravnavana razpoložljiva sredstva še povišali.

Cilj ministrstva in agencije je črpati vsa razpoložljiva sredstva evropskega proračuna. Ocenjujemo, da je čim večji obseg črpanja razpoložljivih sredstev evropskega proračuna ustrezen cilj, vendar ob hkratnem zagotavljanju vsebinske uspešnosti ukrepov. Pri tem bi bilo treba vnaprej predstaviti morebitne omejitve, ki vplivajo na doseganje zastavljenega cilja črpanja sredstev, kot so lahko vsebinska nepovezanost nacionalnih interesov s skupno kmetijsko politiko, ugotovljene nepravilnosti in stroški kontrol za zniževanje nepravilnosti.

2.3.4 Celostni pregled poročanja

Preglednost poročanja o obsegu nepravilnosti in finančnih popravkov ter razpoložljivih evropskih sredstvih in obsegu črpanja teh sredstev je ena od pomembnih podlag za presojanje izvajanja pretekle skupne kmetijske politike v Republiki Sloveniji in podlaga za določanje izhodišč za nadaljnje izvajanje skupne kmetijske politike. Prav tako je preglednost poročanja eden od elementov, pomembnih za obvladovanje aktivnosti, povezanih z optimizacijo črpanja razpoložljivih sredstev evropskega proračuna ter ključni element pri upravljanju z javnimi sredstvi.

Preverili smo, ali je ustrezno urejeno poročanje med agencijo kot plačilno agencijo in ministrstvom, ki vodi politiko. Prav tako smo preverili, ali je ustrezno zagotovljeno poročanje javnosti o ključnih podatkih glede črpanja evropskih sredstev za vse ukrepe skupne kmetijske politike.

Podatke o izplačilih, nepravilnostih in izterjavah za ukrepe skupne kmetijske politike in kot posledica tega podatke o višini porabe sredstev evropskega proračuna vodi agencija. Vodenje teh podatkov določajo nacionalni in predpisi Evropske unije. Postopki priprave in izdelave poročil za Evropsko komisijo na agenciji so opredeljeni.

Poročila, ki jih agencija redno pripravlja in s katerimi je seznanjeno ministrstvo, so mesečni oziroma trimesečni zahtevki za plačila Evropski komisiji, interna poročila o izplačilih ukrepov in letno poročilo o delu agencije. Ministrstvo za posamezno koledarsko leto pripravi in javno objavi še Poročilo o napredku za PRP 2007–2013 in Poročilo o stanju kmetijstva, živilstva in gozdarstva. Ministrstvo je občasno kot podlago za pripravo sprememb izvajanja ukrepov skupne kmetijske politike naročilo tudi pripravo zunanjih študij. Vzpostavljeno je tudi poročanje ministrstvu kot pristojnemu organu, ki je na podlagi prejetih podatkov od agencije pripravil Poročilo o izvedenih aktivnostih pristojnega organa pri nadzoru

⁵⁷ Za primerjavo navajamo, da računsko sodišče pri izreku mnenja o pravilnosti poslovanja stopnjo pomembnosti po vrednosti v večini primerov določa v obsegu od 0,5 do 2,0 odstotkov od izbrane osnove; Revizijski priročnik, Računsko sodišče Republike Slovenije, november 2006.

izpolnjevanja akreditacijskih meril agencije. Obseg razpoložljivih sredstev evropskega proračuna, obseg realiziranih prihodkov državnega proračuna iz evropskega proračuna in obseg realiziranih odhodkov s postavk namenskih sredstev Evropske unije so od leta 2009 prikazani tudi v vsakoletni prilogi zaključnega računa državnega proračuna⁵⁸.

Na podlagi pregleda navedene dokumentacije in ugotovitev (povezava s točko 2. tega poročila) smo pripravili oceno razpoložljivosti podatkov o črpanju sredstev evropskega proračuna za ukrepe skupne kmetijske politike. Za vsako posamezno vrsto podatka smo preverili, ali je dosegljiv iz javno dostopnih podatkov in ali je ustrezno predstavljen.

Tabela 11: Ocena razpoložljivosti podatkov o črpanju sredstev evropskega proračuna do konca leta 2010

	PRP 2004–2006	PRP 2007–2013	Neposredna plačila	Tržni ukrepi
Razpoložljiva sredstva				/
Črpanje sredstev				
Razlika				/
Neizkoriščene pravice				/
Nepravilnosti				
Finančni popravki				

Legenda:

	Podatek je ustrezno predstavljen v javno objavljenih dokumentih.
	Podatek je predstavljen v javno objavljenih dokumentih, vendar ni dovolj objektivno/pregledno predstavljen ali ni lahko dostopen.
	Podatek ni ustrezno predstavljen v javno objavljenih dokumentih.
/	Ni relevantno.

Vir: prikaz računskega sodišča na podlagi dokumentov revidirancev.

Pri obravnavanih podatkih je opazna nesorazmernost poročanja. Evropska komisija je poskrbela za vodenje evidenc in poročanje držav članic za zavarovanje interesov evropskega proračuna, na drugi strani pa ministrstvo ni v zadostni meri poskrbelo za pregledno poročanje o rabi javnih sredstev z nacionalnega vidika, zato se tudi razpoložljivi podatki nanašajo predvsem le na evropski del sofinanciranja skupne kmetijske politike. Prav tako je opazna nesorazmernost poročanja med skladoma EKSRP in EKJS, saj ustrezno predstavljenih primerjav med razpoložljivimi in črpanimi sredstvi za področje neposrednih plačil ni.

Pojasnilo ministrstva

Delež črpanja glede na razpoložljiva sredstva ni predstavljen. O tem podatku ne poročajo, lahko pa ga pridobijo za lastne potrebe.

⁵⁸ Poročilo o sredstvih iz proračuna Evropske unije.

Zaradi različnih sistemov izkazovanja in načinov poročanja imajo razpoložljivi podatki brez ustreznih pojasnil ali prilagoditev omejeno uporabno vrednost. Podatki v veliko primerih niso prikazani na način, da bi imeli skupni imenovalec, zato primerjava med njimi ni mogoča. Ocenjujemo, da informacije o razpoložljivih sredstvih, črpanju teh sredstev, neizkoriščenih pravicah, nepravilnostih in finančnih popravkih niso jasno, celostno in dovolj podrobno predstavljene.

Ukrepi ministrstva

Postopke za izboljšanje obveščanja javnosti je ministrstvo zapisalo v akcijskih načrtih. Ministrstvo je navedlo, da bo na svoji spletni strani dvakrat letno objavilo spremljanje porabe sredstev evropskega proračuna in državnega proračuna tako, da bo upoštevana struktura prikaza iz tabele 10 tega poročila. Te podatke namerava tudi zajeti v vsakoletnem Poročilu o stanju kmetijstva in gozdarstva. Prav tako je ministrstvo navedlo, da bo trikrat letno spremljalo izplačila neposrednih plačil in črpanje sredstev za te namene iz evropskega proračuna ter jih primerjalo z razpoložljivimi sredstvi. Ministrstvo je za leto 2010 na svoji spletni strani že objavilo poročilo o izplačilih neposrednih plačil, preglednica za kumulativni pregled črpanja pa je v pripravi.

Priporočilo

Ministrstvo naj izboljša poročanje o obravnavanih podatkih od agencije do ministrstva in javnosti. Predvsem morajo biti podatki o črpanju sredstev, nepravilnostih in finančnih popravkih predstavljeni celostno in pregledno, da je višina črpanja sredstev predstavljena glede na izvirne pravice porabe. Ministrstvu tudi priporočamo, naj podatke o obsegu razpoložljivih sredstev, črpanju teh sredstev ter obsegu nepravilnosti in finančnih popravkov predstavlja na način, kot je prikazano v tem poročilu (v tabeli 4 in tabeli 10) in jih pri tem tudi med seboj uskladi.

2.3.5 Sistem spremljanja črpanja sredstev evropskega proračuna – povzetek

Podatki o obsegu razpoložljivih sredstev evropskega proračuna in obsegu črpanja med različnimi evidencami niso identični. Zaradi različnih sistemov izkazovanja in načinov poročanja imajo razpoložljivi podatki brez ustreznih uskladitev in pojasnil omejeno uporabno vrednosti. Pri poročanju o obravnavanih podatkih je opazna tudi nesorazmernost poročanja.

Ena od nalog ministrstva, kot organa, ki skrbi za kmetijsko politiko v Republiki Sloveniji, je poleg skrbi za vsebinsko uspešnost kmetijskih ukrepov tudi skrb za čim boljše koriščenje razpoložljivih sredstev evropskega proračuna. Da bi ministrstvo na tem področju lahko ukrepalo, potrebuje relevantne vsebinske in tudi numerične podatke, kar pomeni, da bi morale zagotoviti sprotno, natančno in celostno poročanje o razpoložljivih sredstvih evropskega proračuna, realizaciji teh sredstev ter o obsegu nepravilnosti in finančnih popravkov. Prav tako načelo preglednosti zahteva, da ministrstvo obravnavane informacije pregledneje predstavlja javnosti.

3. MNENJE

Revidirali smo smotrnost poslovanja Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano – ki od 10. 2. 2012 nadaljuje z delom kot Ministrstvo za kmetijstvo in okolje in h kateremu so se pridružila delovna področja Ministrstva za okolje in prostor, ki se nanašajo na okolje –, in Agencije Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja v delu, ki se nanaša na obravnavanje nepravilnosti in finančnih popravkov pri skupni kmetijski politiki v obdobju od 1. 5. 2004 do 31. 12. 2010.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, so nepravilnosti, ki jih je izkazala agencija, znašale 10,5 milijona evrov. Delež nepravilnosti je bil največji pri ukrepih iz Programa razvoja podeželja 2004–2006 in je znašal 2,3 odstotka razpoložljivih sredstev. Republiki Sloveniji je Evropska komisija izdala odločbe o finančnih popravkih v skupnem znesku 7,6 milijona evrov, od tega predstavlja znesek 2,5 milijona breme državnega proračuna, za preostali del pa so bile vzpostavljene terjatve do upravičencev. Delež finančnih popravkov je bil največji pri neposrednih plačilih in je znašal 1,6 odstotka razpoložljivih sredstev. Ocenili smo tudi, da je bil delež neizkoriščenih razpoložljivih sredstev največji pri neposrednih plačilih in je znašal 10,3 odstotka razpoložljivih sredstev evropskega proračuna.

V reviziji smo presojali, ali je obravnavanje nepravilnosti in finančnih popravkov pri skupni kmetijski politiki v Republiki Sloveniji ustrezno vzpostavljeno. Poleg tega smo preverjali, ali je spremljanje obsega črpanja sredstev evropskega proračuna v Republiki Sloveniji pregledno, saj je obseg črpanja odvisen tudi od obsega nepravilnosti in finančnih popravkov.

Menimo, da je bilo poslovanje *smotno* v delu, ki se nanaša na opredelitev in izvajanje postopkov obravnavanja nepravilnosti in finančnih popravkov, in *manj smotno* v delu, ki se nanaša na spremljanje in poročanje.

Agencija je imela *postopke obravnavanja nepravilnosti* večinoma ustrezno opredeljene in jih je tudi izvajala. Postopki so podrobno določali ravnanja od odločitve o nepravilnosti do izterjave neupravičeno izplačanih sredstev. Postopki pa niso določeni tako, da bi pri ugotovljenih nepravilnostih usmerjali k proučitvi in po potrebi tudi k odpravi vzrokov za njen nastanek. Agencija enotne evidence, iz katere bi bil razviden skupni obseg vseh ugotovljenih nepravilnosti, ni vodila. Redno poročanje o ugotovljenih nepravilnostih in postopkih izterjave je imela vzpostavljeno na način, kot ga zahtevajo predpisi Evropske unije za plačilne agencije. Ministrstvo in agencija za zunanje uporabnike podatkov o obsegu ugotovljenih nepravilnosti, razlogih zanje, izterjanih zneskih in odprtih terjativah nista pregledno predstavila. Agencija ni uporabila možnosti zadržanja 20 odstotkov izterjanih sredstev za kritje stroškov izterjav, kot to omogočajo predpisi Evropske unije, saj je pri večini tovrstnih nepravilnosti upravičencev hkrati ugotovila, da registri upravičenih površin ne izkazujejo stanja v naravi.

Ministrstvo in agencija sta imela *postopke obravnavanja finančnih popravkov* večinoma ustrezno opredeljene in sta jih tudi izvajala. Aktivno sta sodelovala v postopkih obravnavanja finančnih popravkov z Evropsko komisijo. Večji del aktivnosti sta usmerila v pojasnjevanje in izpodbijanje ugotovitev Evropske komisije, manjši del aktivnosti pa v izkazovanje dejanskega stanja in izkazovanje izvedbe popravljanih ukrepov. Pri pavšalnih finančnih popravkih ministrstvo in agencija nista uporabila možnosti dokazovanja, da je dejanska stopnja napake drugačna. Ob koncu revizijskega postopka z Evropsko komisijo in postopka usklajevanja o finančnem popravku nista jasno predstavila, katere popravljalne ukrepe so že izvedli in katere še nameravajo. Pri nepravilnosti delovanja kontrolnega sistema, na katero je opozorila Evropska komisija, je pozna vzpostavitev in delovanje sistema preverjanja petletne obveznosti onemogočila ponovno črpanje večjega dela od 2,28 milijona evrov neupravičeno izplačanih sredstev. Agencija je ustrezno vodila podatke o revizijah Evropske komisije in informacije o finančnih popravkih predstavljala javnosti. Poročanje agencije in ministrstva pa ni vsebovalo zbirnega pregleda zneskov finančnih popravkov, ki bi prikazal posledice finančnih popravkov za državni proračun in upravičence ter načrtovane in izvedene ukrepe.

Ministrstvo ni imelo preglednega sistema *spremljanja in poročanja o obsegu črpanja sredstev evropskega proračuna*, ki bi vključeval tudi podatke o obsegu nepravilnosti in finančnih popravkov. Zaradi različnih sistemov izkazovanja in načinov poročanja so imeli razpoložljivi delni podatki brez ustreznih pojasnil ali prilagoditev omejeno uporabno vrednost. Podatki v veliko primerih niso bili prikazani na način, da bi imeli skupni imenovalac, zato primerjava med njimi ni bila mogoča. Ministrstvo ni poskrbelo, da bi podatke medsebojno uskladilo in zbirno predstavilo informacije o razpoložljivih sredstvih evropskega proračuna, črpanju teh sredstev, neizkoriščenih sredstvih, nepravilnostih in finančnih popravkih.

4. PRIPOROČILA

Ministrstvo in agencija sta med izvajanjem revizije izvedla več ukrepov, ki po naši oceni prispevajo k izboljšanju obravnavanja nepravilnosti in finančnih popravkov pri izvajanju skupne kmetijske politike. Poleg že izvedenih ukrepov priporočamo še naslednje:

Ministrstvu za kmetijstvo in okolje priporočamo, naj:

- poleg preglednic za spremljanje upravljanja s terjatvami evropskega proračuna do državnega proračuna spremlja tudi podatke o nepravilnostih upravičencev in administrativnih napakah, ki se nanašajo na slovenski del sofinanciranja;
- nadaljuje z aktivnostmi, da se odpravijo razlike med stanjem upravičenih površin v naravi in podatki v evidencah o upravičenih površinah;
- nadaljuje z izboljševanjem sistema spremljanja in usklajevanja razlik med evidentiranimi zneski o:
 - prihodkih in odhodkih državnega proračuna,
 - izdatkih, ki jih vodi agencija, in odhodkih državnega proračuna,
 - prilivih iz evropskega proračuna, ki jih vodi ministrstvo, in evidentiranih prihodkih državnega proračuna;
- nadaljuje z izboljšanjem dostopa javnosti do podatkov o črpanju sredstev evropskega proračuna, nepravilnostih pri dodeljevanju sredstev in finančnih popravkih; podatki naj bodo predstavljeni tako, da je višina črpanja sredstev prikazana glede na izvorne pravice porabe (pri programih razvoja podeželja za obdobje programa in pri neposrednih plačilih za leto, za katero velja uredba).

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

- se v postopkih revizijskih pregledov in usklajevanj z Evropsko komisijo o obsegu nepravilnosti usmerja v ugotavljanje in izkazovanje dejanskega stanja in obsega neupravičenih izplačil;
- izboljša poročanje javnosti o finančnih popravkih Evropske komisije tako, da vključi tudi informacije o posledicah finančnih popravkov za državni proračun ter o izvedenih in načrtovanih popravniških ukrepih na podlagi revizijskih pregledov.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi 3. odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči ali drugimi državnimi organi.

Številka: 3263-2/2010/52

Ljubljana, 28. marca 2012

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Priloge: 3

Poslano:

1. Ministrstvu za kmetijstvo in okolje, priporočeno;
2. Agenciji Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja, priporočeno;
3. dr. Milanu Pogačniku, priporočeno;
4. mag. Dejanu Židanu, priporočeno;
5. Mariji Lukačič, priporočeno;
6. Iztku Jarču, priporočeno;
7. dr. Henrik Gjerkešu, priporočeno;
8. mag. Sonji Bukovec, priporočeno;
9. Francu Kebetu, priporočeno;
10. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno,
11. arhivu, tu.

5. PRILOGE

5.1 Opis Priloge III in IIIa poročila agencije za Evropsko komisijo

O ugotovljenih nepravilnostih agencija poroča Evropski komisiji v obliki tabel:

- Tabela iz priloge III, ki vključuje vse nepravilno izplačane zneske, ki jih je treba izterjati in so posledica ravnanj nepravilnosti upravičencev ali posledica nepravilnosti upravičencev in napak organa (tako imenovanih mešanih primerov); administrativne napake organa v tej tabeli niso vključene;
- Tabela iz priloge IIIa, ki vključuje ostale nepravilnosti, to je zneske, ki jih je treba vrniti v evropski proračun in niso neupravičena izplačila zaradi nepravilnosti upravičencev (in mešanih primerov) niti administrativne napake; vključujejo zmanjšanja ali izključitve zaradi neupoštevanja obveznosti v zvezi z navzkrižno skladnostjo⁵⁹ in večletnimi sankcijami⁶⁰.

Priloga III se pripravi na podlagi podatkov iz računovodske aplikacije agencije in Knjige dolžnikov in terjatev, priloga IIIa pa iz podatkov, izkazanih v X-tabeli. Če so iz navzkrižne skladnosti in večletnih sankcij vzpostavljene tudi terjatve (če niso poračunane že ob izdaji odločbe), so lahko te kazni tudi izkazane v Knjigi dolžnikov in terjatev.

5.2 Pregled predpisov, ki urejajo področje obravnavanja nepravilnosti in finančnih popravkov

Evropske uredbe

- Uredba Sveta (ES) št. 1290/2005 z dne 21. junija 2005 o financiranju skupne kmetijske politike, UL L št. 209/1 z dne 11. 8. 2005, UL L št. 209 z dne 11. 8. 2005;
- Uredba Komisije (ES) št. 885/2006 z dne 21. junija 2006 o določitvi podrobnih pravil za uporabo uredbe 1290/2005/ES glede akreditacije plačilnih agencij in drugih organov ter potrditve obračunov EKJS in EKSRP, UL L št. 171 z dne 23. 6. 2006;
- Uredba Komisije (ES) št. 1233/2007 z dne 22. oktobra 2007 o spremembi Uredbe (ES) št. 885/2006 o določitvi podrobnih pravil za uporabo uredbe 1290/2005/ES glede akreditacije plačilnih agencij in drugih organov ter potrditve obračunov EKJS in EKSRP, UL L št. 279 z dne 23. 10. 2007;

⁵⁹ Če upravičenec, ki prejema neposredna plačila, ne izpolnjuje predpisanih zahtev ravnanja ter dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev, se celotni znesek neposrednih plačil, ki mu je bil ali naj bi mu bil odobren, zmanjša ali izključi v skladu s predvidenimi pravili.

⁶⁰ V skladu s predpisi Evropske unije je v nekaterih primerih treba uvesti večletno zmanjšanje sredstev upravičencu.

- Uredba Komisije (ES) št. 1034/2008/ES z dne 21. oktobra 2008 o spremembi Uredbe (ES) št. 885/2006 o določitvi podrobnih pravil za uporabo uredbe 1290/2005/ES glede akreditacije plačilnih agencij in drugih organov ter potrditve obračunov EKJS in EKSRP, UL L št. 279 z dne 22. 10. 2008;
- Uredba Komisije (ES) št. 883/2006 z dne 21. junija 2006 o podrobnih pravilih za uporabo Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005 v zvezi z vodenjem računovodskih evidenc plačilnih agencij, izjavami o izdatkih in prejemkih ter pogojih za povračila izdatkov v okviru EKJS in EKSRP, UL L št. 171 z dne 23. 6. 2006;
- Uredba Komisije (ES) št. 114/2008 z dne 6. februarja 2008 o spremembi Uredbe (ES) št. 883/2006 o podrobnih pravilih za uporabo Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005 v zvezi z vodenjem računovodskih evidenc plačilnih agencij, izjavami o izdatkih in prejemkih ter pogojih za povračila izdatkov v okviru EKJS in EKSRP, UL L št. 33 z dne 7. 2. 2008;
- Uredba Sveta (ES) št. 73/2009 z dne 19. januarja 2009 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor za kmete v okviru SKP in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete, spremembi uredb (ES) št. 1290/2005, (ES) št. 247/2006, (ES) št. 378/2008 in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1782/2003, UL L št. 30 z dne 31. 1. 2009;
- Uredba št. 796/2004/ES z dne 21. aprila 2004 o podrobnih pravilih za izvajanje navzkrižne skladnosti, modulacije in integriranega administrativnega in kontrolnega sistema, predvidenih z Uredbo Sveta (ES) št. 1782/2003 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor v okviru skupne kmetijske politike ter o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete, UL L št. 141 z dne 30. 4. 2004.

Smernice in delovni dokumenti Evropske komisije

- Smernica Evropske komisije št. 1 za predložitev tabel iz prilog III in Aneksa IIIa k uredbi Evropske komisije št. 885/2006/ES⁶¹;
- Smernica Evropske komisije št. 2 - Akreditacija plačilne agencije v skladu s 6. členom Uredbe Sveta št. 1290/2005/ES in Prilogo k uredbi Evropske komisije št. 885/2006/ES;
- Smernica za uporabo člena 32(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005 o financiranju skupne kmetijske politike;
- Guideline for Accreditation - for the National Authorities involved in shared management of EAGF and EAFRD - Guideline No. 2;
- Delovni dokument GD AGRI D-32284-2007-REV.1 EKJS za knjiženje izterjav z dne 22. 11. 2007;
- Aneks k delovnemu dokumentu D-32284-2007-REV.1.

Predpisi v Republiki Sloveniji

- Zakon o javnih financah, Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 109/08, 49/09, 107/10;
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2010 in 2011; Uradni list RS, št. 99/09, 29/10, 56/10.
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2008 in 2009; Uradni list RS, št. 114/07, 58/08, 26/09, 59/09, 96/09;
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2007 in 2008, Uradni list RS, št. 92/07-UPB1;

⁶¹ Guideline No 1 on the Submission to the Commission by 1 February 2010 of the Tables of Annex III and Annex IIIA of Commission Regulation (EC) No 885/2006, št. agri.ddg4.j(2009)182772 z dne 7. 7. 2009.

- Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2006 in 2007; Uradni list RS, št. 116/05, 103/06;
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2004 in 2005; Uradni list RS, št. 130/03, 61/05;
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leto 2003 in 2004; Uradni list RS, št. 118/02, 63/03, 121/03;
- Zakon o kmetijstvu, Uradni list RS, št. 45/08;
- Uredba o neposrednih plačilih v kmetijstvu, Uradni list RS, št. 31/08, 107/08, 113/09, 62/10;
- Uredba o izvedbi neposrednih plačil v kmetijstvu, Uradni list RS, št. 99/06, 5/07, 49/07, 124/07, 28/08;
- 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;
- 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;
- 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, 1/08;
- Uredba o plačilih za kmetijsko okoljske ukrepe iz Programa razvoja podeželja za Republiko Slovenijo 2004–2006 v letih 2007–2010, Uradni list RS, št. 19/07;
- Uredba o izvedbi ukrepov kmetijske politike za leto 2010, Uradni list RS, št. 17/10, 51/10;
- Uredba o izvedbi ukrepov kmetijske politike za leto 2009, Uradni list RS, št. 5/09;
- Uredba o izvedbi ukrepov kmetijske politike za leto 2008, Uradni list RS, št. 12/08;
- Uredba o izvedbi ukrepov kmetijske politike, Uradni list RS, št. 19/07, 96/07;
- Uredba o izvedbi ukrepov kmetijske politike za leto 2006, Uradni list RS, št. 9/06, 76/06, 83/06;
- Uredba o izvedbi ukrepov kmetijske politike za leto 2005, Uradni list RS, št. 22/05, 48/05;
- Uredba o izvedbi ukrepov kmetijske politike za leto 2004, Uradni list RS, št. 24/04, 55/04, 87/04;
- Uredba o predpisanih zahtevah ravnanja ter dobrih kmetijskih in okoljskih pogojih pri kmetovanju, Uradni list RS, št. 21/05, 114/05, 76/06;
- Uredba o predpisanih zahtevah ravnanja ter dobrih kmetijskih in okoljskih pogojih pri kmetovanju Uradni list RS, št. 7/10;
- Uredba o predpisanih zahtevah ravnanja ter dobrih kmetijskih in okoljskih pogojih pri kmetovanju Uradni list RS, št. 11/09;
- Uredba o predpisanih zahtevah ravnanja ter dobrih kmetijskih in okoljskih pogojih pri kmetovanju Uradni list RS, št. 34/07, 66/07;
- Uredba o plačilih za ukrepe Programa razvoja podeželja za Republiko Slovenijo 2004–2006 v letih 2009–2010, Uradni list RS, št. 11/09, 14/10, 60/10.
- Uredba o plačilih za ukrepe Programa razvoja podeželja za Republiko Slovenijo 2004–2006 v letih 2007–2010, Uradni list RS, št. 19/07, 124/07, 21/08.
- Uredba o plačilih za ukrepe Programa razvoja podeželja za Republiko Slovenijo 2004–2006 za leto 2006, Uradni list RS, št. 11/06, 46/06, 106/06, 118/06;
- Uredba o plačilih za ukrepe Programa razvoja podeželja za Republiko Slovenijo 2004–2006 za leto 2005, Uradni list RS, št. 10/05, 21/05, 48/05;
- Uredba o plačilih za ukrepe Programa razvoja podeželja za Republiko Slovenijo 2004–2006 za leto 2004, Uradni list RS, št. 24/04, 116/04;

Ostale pravne podlage

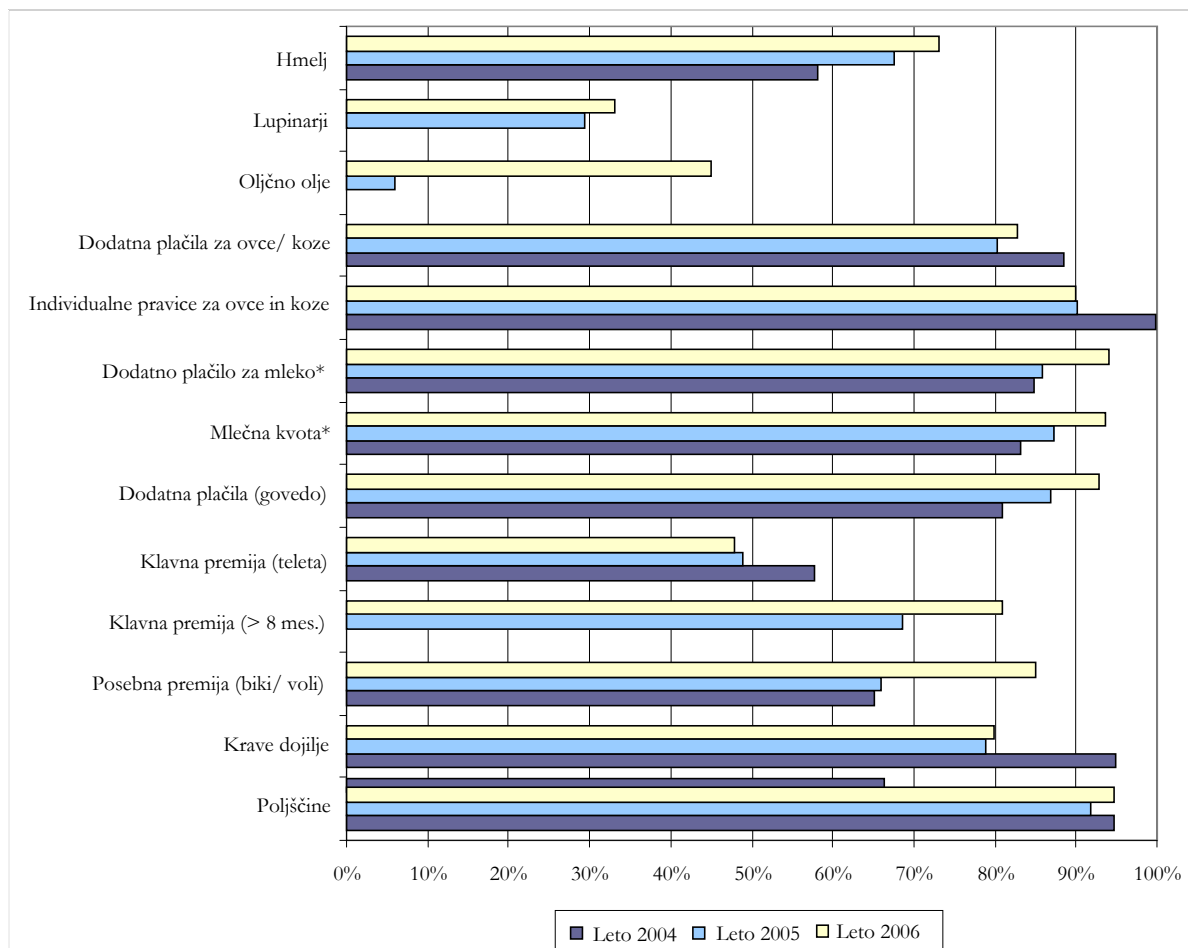
- Dogovor o sodelovanju pri načrtovanju, izvrševanju in spremljanju plačil, ki se nanašajo na sredstva EKJS, EKSRP in ESR, prilivov sredstev na namenske podračune, na katerih se vodijo sredstva EKJS, EKSRP in ESR ter odlivov teh sredstev s podračunov, št. 0615-33/2009/5 z dne 27. 10. 2010;
- Sporazum o poročanju agencije o prometu s sredstvi Jamstvenega oddelka EKUJS, št. 190-12/2005 z dne 16. 3. 2005;
- Akt o sestavi in delu Pooblaščenega odbora pristojnega organa za nadzor nad izpolnjevanjem pogojev za akreditacijo plačilne agencije, št. 007-152/2009 z dne 20. 4. 2009;
- Sklep o imenovanju pooblaščenega odbora Pristojnega organa za nadzor izpolnjevanja pogojev za akreditacijo plačilne agencije, št. 012-100/2003/7 z dne 31. 5. 2010.

Interna navodila in priročniki agencije

- Navodilo o postopkih sodelovanja in predaje dokumentacije za upravljanje s terjatvami v knjigi dolžnikov in terjatev, št. E-SF-0.28, verzija 5.02 z dne 14. 5. 2010;
- Posebni priročnik o izterjavi, št. E-SF-4.03.05, verzija 6.06 z dne 1. 6. 2010;
- Postopek izterjave in prijava kaznivih dejanj, št. E-SSZ-OPZ-1.05, verzija 3.0 z dne 16. 9. 2009;
- Posebni priročnik s postopkovniki za obdelavo zahtevkov na Sektorju za neposredna plačila, št. E-SNP-8.3, verzija 4.3 z dne 15. 10. 2009;
- Posebni priročnik o izdelavi poročil v Službi za finance, št. E-SF-4.03.06, verzija 5.2 z dne 19. 4. 2010;
- Navodilo za centralizirano spremljanje potencialnih nepravilnosti - navodila za izpolnjevanje in spremljanje baze;
- Splošni priročnik za obdelavo zahtevkov na Sektorju za neposredna plačila, št. E-SNP-8.2, verzija 5.1 z dne 5. 11. 2009;
- Navodila za delo Sektorja za kmetijske trge, št. E-SKT-7.01, verzija 2.0 z dne 16. 9. 2008;
- Priročnik za delo Sektorja za razvoj podeželja - PRP ukrepi, št. E-SRP-2.06, verzija 1.6 z dne 9. 8. 2010;
- Navodilo za delo Sektorja za razvoj podeželja, št. E-SRP-2.07, verzija 1.5 z dne 9. 8. 2010;
- Priročnik za izvajanje funkcije usklajevalnega organa, št. E-SSZ-OEU-1.04, verzija 3.0 z dne 1. 6. 2006;
- Navodilo o usklajevanju dela ob obiskih zunanjih revizijskih organov, št. E-SSZ-OEU-0.22, verzija 2.0 z dne 3. 11. 2006;
- Navodilo o delu Oddelka za EU zadeve, št. E-SSZ-OEU-1.01, verzija 3.1 z dne 1. 6. 2006.

5.3 Referenčne količine in kvote pri neposrednih plačilih

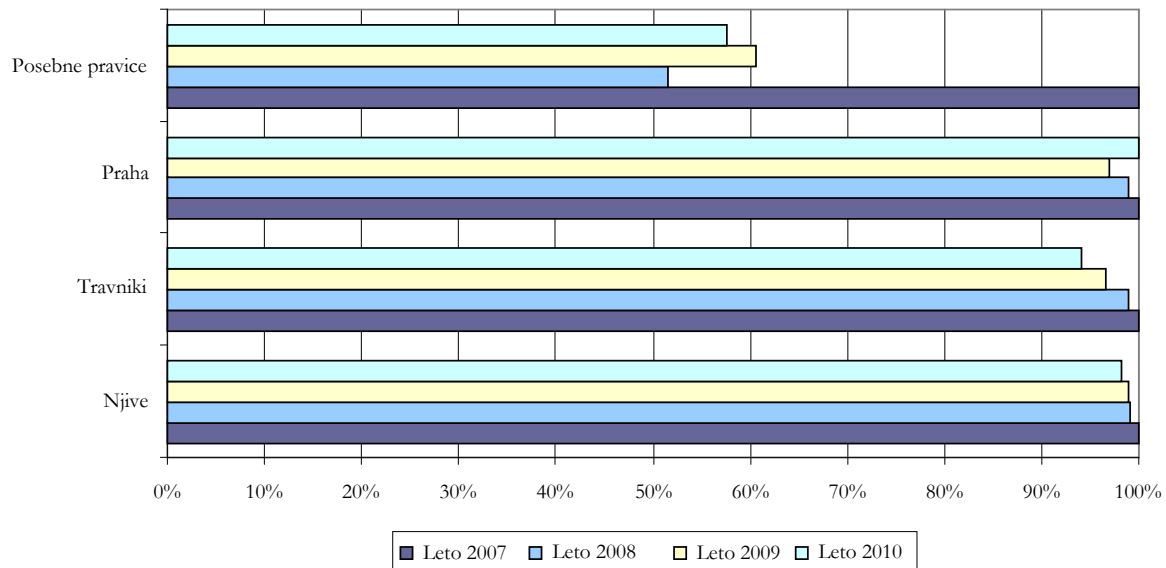
Slika 10: Koriščenje referenčnih količin in kvot v obdobju od leta 2004 do leta 2006



Opomba: * kvote in dodatno plačilo sta se v obdobju spreminjala.

Viri: podatki agencije.

Slika 11: Koriščenje plačilnih pravic v obdobju od leta 2007 do leta 2010



Viri: podatki agencije.

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

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