

UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**VLOGA NADZORNIH INSTITUCIJ PRI PORABI EU SREDSTEV V  
OKVIRU POLITIKE RAZVOJA PODEŽELJA V EU IN V SLOVENIJI**

Ljubljana, september 2016

DUŠANKA NARDIN

## IZJAVA O AVTORSTVU

Podpisana Dušanka Nardin, študentka Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, avtorica predloženega dela z naslovom Vloga nadzornih institucij pri porabi EU sredstev v okviru politike razvoja podeželja v EU in v Sloveniji, pripravljena v sodelovanju s svetovalko prof. dr. Slavko Kavčič

### IZJAVLJAM

1. da sem predloženo delo pripravila samostojno;
2. da je tiskana oblika predloženega dela istovetna njegovi elektronski obliki;
3. da je besedilo predloženega dela jezikovno korektno in tehnično pripravljeno v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, kar pomeni, da sem poskrbel/-a, da so dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric, ki jih uporabljam oziroma navajam v besedilu, citirana oziroma povzeta v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani;
4. da se zavedam, da je plagiatstvo – predstavljanje tujih del (v pisni ali grafični obliki) kot mojih lastnih – kaznivo po Kazenskem zakoniku Republike Slovenije;
5. da se zavedam posledic, ki bi jih na osnovi predloženega dela dokazano plagiatstvo lahko predstavljalo za moj status na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani v skladu z relevantnim pravilnikom;
6. da sem pridobila vsa potrebna dovoljenja za uporabo podatkov in avtorskih del v predloženem delu in jih v njem jasno označila;
7. da sem pri pripravi predloženega dela ravnala v skladu z etičnimi načeli in, kjer je to potrebno, za raziskavo pridobila soglasje etične komisije;
8. da soglašam, da se elektronska oblika predloženega dela uporabi za preverjanje podobnosti vsebine z drugimi deli s programsko opremo za preverjanje podobnosti vsebine, ki je povezana s študijskim informacijskim sistemom članice;
9. da na Univerzo v Ljubljani neodplačno, neizključno, prostorsko in časovno neomejeno prenašam pravico shranitve predloženega dela v elektronski obliki, pravico reproduciranja ter pravico dajanja predloženega dela na voljo javnosti na svetovnem spletu preko Repozitorija Univerze v Ljubljani;
10. da hkrati z objavo predloženega dela dovoljujem objavo svojih osebnih podatkov, ki so navedeni v njem in v tej izjavi.

V Ljubljani, dne 28. 09. 2016

Podpis študentke: \_\_\_\_\_

# KAZALO

<b>UVOD</b> .....	<b>1</b>
<b>1 POLITIKA RAZVOJA PODEŽELJA EU IN SLOVENIJE</b> .....	<b>5</b>
1.1 Skupna kmetijska politika .....	5
1.2 Politika razvoja podeželja EU .....	6
1.3 Politika razvoja podeželja Slovenije .....	9
1.4 Črpanje sredstev EKSPR 2007–2013 .....	12
1.5 Črpanje sredstev PRP 2007–2013 .....	14
1.6 Politika razvoja podeželja EU in Slovenije od leta 2014 naprej .....	16
<b>2 FINANČNO UPRAVLJANJE IN KONTROLA EU V OKVIRU DELJENEGA UPRAVLJANJA V OBDOBJU 2007–2013</b> .....	<b>18</b>
2.1 Evropska komisija .....	18
2.2 Nadzor nad porabo sredstev proračuna EU .....	19
2.2.1 Splošno o institucijah in njihovi vlogi pri načrtovanju in porabi sredstev proračuna EU .....	19
2.2.2 Nadzorni in kontrolni okvir za področje kohezije in kmetijstva EU .....	20
2.3 Sistem upravljanja in nadzora držav članic .....	21
2.3.1 Splošne določbe .....	21
2.3.2 Sistem upravljanja in nadzora v Sloveniji .....	22
<b>3 VLOGA NADZORNIH INSTITUCIJ EU IN SLOVENIJE</b> .....	<b>23</b>
3.1 Evropsko računsko sodišče .....	23
3.2 Evropski urad za boj proti goljufijam .....	23
3.3 Urad RS za nadzor proračuna .....	24
3.4 Računsko sodišče Republike Slovenije .....	24
<b>4 POSTOPEK POTRDITVE OBRAČUNOV V OBDOBJU 2007–2013</b> .....	<b>25</b>
4.1 Postopek potrditve obračunov .....	25
4.2 Postopki potrditve obračunov na ravni držav članic .....	27
4.3 Obravnavanje nepravilnosti na ravni držav članic .....	28
4.4 Napake pri porabi EU sredstev za razvoj podeželja .....	31
<b>5 USTREZNOST SISTEMA AGENCIJE IN USTREZNOST SISTEMOV PLAČILNIH AGENCIJ ZA UGOTAVLJANJE NEPRAVILNOSTI</b> .....	<b>33</b>
5.1 Potrditev letnega obračuna izdatkov Agencije .....	33
5.2 Pregled kontrolnih postopkov Agencije .....	34
5.2.1 Postopki obravnavanja vlog .....	34
5.2.2 Postopki obravnavanja zahtevkov za izplačila .....	35
5.2.3 Postopki ugotavljanja nepravilnosti .....	38
5.2.4 Nepravilnosti, poročane Komisiji .....	40
5.3 Zanesljivost podatkov o izvedenih pregledih plačilnih agencij in priprava statističnih poročil .....	42

5.3.1	Plačilna Agencija Slovenije in priprava statističnih poročil .....	42
5.3.2	Ugotovitve ERS o zanesljivosti podatkov o izvedenih pregledih plačilnih agencij v statističnih poročilih držav članic .....	43
<b>6</b>	<b>USPEŠNOST NALOŽBENIH UKREPOV 1. OSI PRP 2007–2013 Z VIDIKA DOSEGANJA POSEBNIH IN OPERATIVNIH CILJEV .....</b>	<b>45</b>
6.1	Spremljanje in vrednotenje Programa razvoja podeželja 2007–2013 .....	45
6.2	Analiza naložbenih ukrepov 1. osi PRP 2007–2013 glede doseganja posebnih in operativnih ciljev.....	47
6.2.1	Ukrep 121: Posodabljanje kmetijskih gospodarstev .....	47
6.2.2	Ukrep 122: Povečanje gospodarske vrednosti gozdov .....	52
6.2.3	Ukrep 123: Dodajanje vrednosti kmetijskim in gozdarskim proizvodom .....	56
6.2.4	Ukrep 125: Izboljšanje in razvoj infrastrukture, povezane z razvojem in prilagoditvijo kmetijstva.....	60
6.3	Spremljanje in vrednotenje Programa razvoja podeželja 2014–2020 .....	64
<b>7</b>	<b>SKLEPNE UGOTOVITVE, POMEMBNE ZA TEMELJNE TEZE MAGISTRSKEGA DELA.....</b>	<b>67</b>
	<b>SKLEP.....</b>	<b>70</b>
	<b>LITERATURA IN VIRI.....</b>	<b>72</b>
	<b>PRILOGE</b>	
	<b>KAZALO TABEL</b>	
Tabela 1:	Izplačila po oseh EKSRP do 31. 12. 2014 .....	13
Tabela 2:	Črpanje razpoložljivih sredstev PRP 2007–2013 do 31. 12. 2014.....	14
Tabela 3:	Izplačana sredstva po ukrepih 1. osi PRP 2007–2013 za leto 2015 in kumulativna izplačila 2007–2015 .....	16
Tabela 4:	Skupen znesek obračunanih znižanj in sankcij za ukrepe 121, 122, 123 in 125 za leto 2014 .....	36
Tabela 5:	Znesek obračunanih sankcij in znižanj petih upravičencev za ukrep 121 in dveh upravičencev za ukrep 125 ter opis ugotovljenih nepravilnosti za leto 2014.....	36
Tabela 6:	Število izvedenih kontrol in ponovnih kontrol na kraju samem v letu 2014 ...	38
Tabela 7:	Vzpostavljene terjatve v letu 2014 .....	39
Tabela 8:	Nepravilnosti, ki jih je Slovenija poročala Komisiji kot sum goljufije za kmetijska sklada v letu 2013 in 2014 .....	41
Tabela 9:	Pregled razpoložljivih, odobrenih in izplačanih sredstev za ukrep 121 – kumulativno na dan 31. 12. 2014 .....	49
Tabela 10:	Kazalniki rezultatov in kazalniki učinkov ukrepa 121 – pričakovane vrednosti leta 2013 in dosežene vrednosti v letu 2014.....	49

Tabela 11: Pregled razpoložljivih, odobrenih in izplačanih sredstev za ukrep 122 – kumulativno na dan 31. 12. 2014.....	53
Tabela 12: Kazalniki rezultatov in kazalniki učinkov ukrepa 122 – pričakovane vrednosti leta 2013 in dosežene vrednosti v letu 2014.....	54
Tabela 13: Pregled razpoložljivih, odobrenih in izplačanih sredstev za ukrep 123 – kumulativno na dan 31. 12. 2014.....	57
Tabela 14: Kazalniki rezultatov in kazalniki učinkov ukrepa 123 – pričakovane vrednosti leta 2013 in dosežene vrednosti v letu 2014.....	58
Tabela 15: Pregled razpoložljivih, odobrenih in izplačanih sredstev za ukrep 125 – kumulativno na dan 31. 12. 2014.....	61
Tabela 16: Kazalniki rezultatov in kazalniki učinkov ukrepa 125 – pričakovane vrednosti leta 2013 in dosežene vrednosti v letu 2014.....	62

## KAZALO SLIK

Slika 1: Izvajanje politike EU za razvoj podeželja v okviru deljenega upravljanja .....	8
Slika 2: Izplačila po oseh EKSRP, kumulativno 2007–2014 (v %) .....	13
Slika 3: Črpanje razpoložljivih sredstev PRP 2007–2013, kumulativno 2007–2014 (v %) .....	15
Slika 4: Nadzor odhodkov EU s stani Komisije za kmetijstvo in kohezijo .....	20
Slika 5: Sprotno vrednotenje programov razvoja podeželja .....	47
Slika 6: Splošni in posebni cilji SKP 2014–2020 .....	66



## UVOD

Evropska politika, ki je financirana preko proračuna Evropske unije (v nadaljevanju EU), je namenjena uresničitvi raznovrstnih projektov držav članic. Proračun EU pa financirajo davkoplačevalci. Vsa ravnanja, ki ne dajejo pričakovanih rezultatov glede na porabljen sredstva, in so izvedena z namenom izogibanja plačevanja davkov, povzročajo tudi škodo evropskemu davkoplačevalcu. Evropske institucije morajo zagotoviti, da je denar kar najbolje porabljen, in se boriti proti zlorabam na tem področju (Pečarič, 2007, str. 86).

Poraba sredstev proračuna EU je izpostavljena številnim tveganjem in posledično potencialnim nepravilnostim. Številni različni sistemi upravljanja in nadzora, ki so jih vzpostavile države članice ter visok obseg finančnih transakcij pomembno vplivajo na to. Centralno vlogo pa ima tudi obsežna in zapletena zakonodaja.

Evropska komisija (v nadaljevanju Komisija) je v celoti odgovorna za izvrševanje proračuna EU, vendar ni neposredno odgovorna za upravljanje s sredstvi EU. Glede na to, da proračunska sredstva upravljajo tudi nacionalni in regionalni organi, so za zaščito finančnih interesov odgovorne tudi države članice. Imajo pomembno vlogo pri zagotavljanju, da se predpisi upoštevajo ter pri odkrivanju in preganjanju nepravilnosti in goljufij.

Nadzor nad sredstvi proračuna EU je zasnovan kot sistemski javni nadzor nad notranjimi kontrolami. Sistemski zato, ker obsega sisteme, kot so: inštitucije, njihovo osebje, izobraževanje, metodike, poročanje, pristojnosti in odgovornosti, ukrepi in kazni, javni pa zato, ker zajema nadzorne aktivnosti v javnem sektorju v nasprotju s kontrolami in revizijami zasebnega sektorja (Maher, 2001, str. 7). Notranje kontrole obsegajo okolje, tj. dodelitev pristojnosti in odgovornosti ter politiko postopkov nadzora, in postopke kontroliranja, ki pa so preprečevalni ukrepi, npr. ukrepi za odkrivanje nepravilnosti in goljufij.

Pomembno vlogo pri nadzoru EU sredstev imajo Evropsko računsko sodišče (v nadaljevanju ERS) in vrhovne revizijske institucije držav članic, ki kot zunanji revizorji EU preverjajo, ali so sredstva EU pravilno knjižena in porabljena v skladu z ustreznimi predpisi ob upoštevanju najsmotnejše porabe. V skladu z mednarodnimi standardi vrhovnih revizijskih institucij (angl. *International Organisation of Supreme Audit Institutions – INTOSAI*) področje revidiranja javnega sektorja zajema revidiranje pravilnosti poslovanja in revidiranje smotrnosti poslovanj (Mednarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucij, b.l., str. 2):

- pri revizijah pravilnosti poslovanja gre za preizkus usklajenosti z veljavnimi zakoni in drugimi predpisi. Revizor mora pripraviti ustrezne postopke, s katerimi pridobi ustrezno zagotovilo za odkrivanje napak, nepravilnosti in nezakonitih dejanj, ki bi

lahko neposredno in pomembno vplivali na zneske v računovodskih izkazih ali na razkritja revizije pravilnosti poslovanja;

- pri revizijah smotrnosti poslovanja pa se revizor ukvarja z revidiranjem gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti ter mora oceniti skladnost z veljavnimi zakoni in drugimi predpisi, kadar je to potrebno zaradi ciljev revizije.

Vloga Evropskega urada za boj proti goljufijam, ki ščiti finančne interese EU s preiskovanjem primerov goljufij, korupcije in drugih nezakonitih dejavnosti, se je povečala v programskem obdobju 2014–2020 s sprejetjem nove zakonodaje EU. Navedeni urad sodeluje tudi s Komisijo in drugimi institucijami EU pri razvoju ter izvajanju zakonodaje in ukrepov za preprečevanje goljufij ter odkrivanje nepravilnosti.

Skupna kmetijska politika (v nadaljevanju SKP) je najpomembnejša politika EU, pomemben del te politike pa je politika razvoja podeželja EU. Glavna pravila o porabi sredstev SKP za programsko obdobje 2014–2020 so zapisana v Uredbi (EU) št. 1306/2013 (v nadaljevanju Uredba o financiranju SKP). V skladu z navedeno uredbo imajo države članice ključno vlogo pri preprečevanju nepravilnosti pri dodeljevanju sredstev proračuna EU za izvajanje finančnih operacij skladov. Države članice morajo takoj pristopiti k odpravi nepravilnosti, še predno je plačilo izvedeno oz. zahtevati vračilo sredstev, če je bilo plačilo že izvedeno.

Komisija je v letnem poročilu za zaščito finančnih interesov EU za leto 2015 navedla, da je bilo v tem letu 1.461 nepravilnosti sporočenih kot goljufije z zneski v skupni višini 637,6 mio EUR ter so zajemale odhodke in prihodke (Evropska komisija, 2015, str. 18). V letu 2015, kot tudi v predhodnih dveh letih, je bil v zvezi z odhodki EU največji delež nepravilnosti, poročanih kot goljufije, odkrit v kmetijskem sektorju. Glede zneskov finančnih sredstev pa se je največji delež nepravilnosti nanašal na področje kohezijske politike. Uporaba lažne in ponarejene dokumentacije ali deklaracij je najpogostejša vrsta goljufije.

V letu 2015 je Slovenija na področju porabe sredstev kmetijskih skladov ugotovila šest sumov goljufije, o katerih je poročala Komisiji (Evropska komisija, 2016, str. 32). To je znatno povečanje glede na leto 2014, ko je ugotovila tri primere sumov goljufije. Pretežni del nepravilnosti, ki so bile v letu 2015 poročane Komisiji kot sum goljufije, se nanaša na ukrep Podpora promociji vina na tretjih trgih. Pri upravičencih, tj. pravnih osebah, ki se ukvarjajo s pridelavo in trženjem vina, so bile ugotovljene nepravilnosti pri izvajanju aktivnosti promocije vina, pridelanega v Sloveniji, na trgih tretjih držav. Upravičenci so uveljavljali fiktivne stroške za raziskave, izobraževanja in promocijske aktivnosti v visokih zneskih.

Za vrednotenje uspešnosti in učinkovitosti uresničevanja politike razvoja podeželja ter dela proračuna EU, porabljenega za to področje, se je okrepilo tudi spremljanje in vrednotenje



programov za razvoj podeželja. Komisija in države članice so razvile skupni okvir spremljanja in vrednotenja (angl. *Common Monitoring and Evaluation Framework*, v nadaljevanju CMEF), se o njem dogovorile in ga vzpostavile. Rezultati spremljanja in vrednotenja naj bi pomembno prispevali k izboljšanju kakovosti, učinkovitosti in uspešnosti izvajanja programov razvoja podeželja ter SKP.

Namen magistrskega dela je prikazati zahteve EU na področju notranjega in zunanjega nadzora nad porabo sredstev proračuna EU ter glede postopkov obravnavanja nepravilnosti pri porabi sredstev za razvoj podeželja na ravni EU in držav članic. V delu je predstavljen v Sloveniji vzpostavljen notranji in zunanji nadzor nad izvajanjem ukrepov Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (v nadaljevanju EKSRP) ter postopki obravnavanja nepravilnosti, z namenom ugotovitve, ali ima Agencija vzpostavljene ustrezne postopke za obravnavanje nepravilnosti pri naložbenih ukrepih 1. osi Programa razvoja podeželja 2007–2013 (v nadaljevanju PRP 2007–2013). Poleg navedenega delo prikazuje tudi število in zneske nepravilnosti, ki jih je Slovenija poročala Komisiji kot goljufije, v skladu s predpisi EU ter ugotovitve, ali je število nepravilnosti, glede na posamezni sklad SKP, in oblike nepravilnosti primerljivo s trendom nepravilnosti, ki so bile poročane kot goljufije na ravni EU.

Prav tako je namen magistrskega dela prikazati zahteve EU na področju vrednotenja programov razvoja podeželja in analizirati uspešnost doseganja posebnih ter operativnih ciljev naložbenih ukrepov 1. osi PRP 2007–2013 preko doseganja ciljnih vrednosti kazalnikov, ki so opredeljeni v PRP 2007–2013. Nadalje ugotavljamo, ali rezultati spremljanja in vrednotenja zagotavljajo zanesljivo analitično podlago za oblikovanje prihodnje politike razvoja podeželja ter prispevajo k odgovorni rabi javnih sredstev, kar se kaže tudi pri odzivanju na pomisleke in vprašanja državljanov v zvezi s porabo davkoplačevalskega denarja.

Temeljni tezi magistrskega dela sta:

1. Vzrok za nepravilnosti in goljufije pri porabi sredstev kmetijskih skladov EU je tudi preobsežna in prezapletena zakonodaja. Zato mora Komisija še dosledneje zahtevati od držav članic, da njihove pristojne institucije potrdijo zakonitost in pravilnost porabe sredstev EU.
2. Komisija je na začetku programskega obdobja 2007–2013 premalo aktivno pristopila k dajanju ustreznih navodil za spremljanje in vrednotenje programov razvoja podeželja držav članic, kar je tudi vplivalo, da so te med izvajanjem svojih programov znatno spreminjale ciljne vrednosti kazalnikov za doseganje postavljenih ciljev ukrepov programa razvoja podeželja.

Cilj magistrskega dela je proučiti strokovno literaturo, domačo in EU zakonodajo ter prikazati odgovornost in pristojnost različnih ravni institucij pri nadzoru nad porabo sredstev proračuna EU. Prav tako je cilj predstaviti ravnanje različnih institucij Slovenije pri preprečevanju in odkrivanju nepravilnosti ter oceniti ustreznost sistema obravnavanja nepravilnosti. Cilj magistrskega dela je tudi oceniti uspešnost naložbenih ukrepov 1. osi PRP 2007–2013 glede doseganja posebnih in operativnih ciljev preko doseganja ciljnih vrednosti kazalnikov, ki jih je Slovenija opredelila v PRP 2007–2013.

Magistrsko delo temelji na proučevanju teoretičnih podlag za zaščito finančnih interesov EU, s poudarkom na deljenem upravljanju med Komisijo in EU, na različnih ravneh nadzora ter na proučevanju in analiziranju preprečevanja, odkrivanja in sporočanja nepravilnosti pri Agenciji RS za kmetijske trge in razvoj podeželja.

Pri pisanju magistrskega dela je uporabljena tuja in domača strokovna literatura s področja razvoja podeželja in revizije EU sredstev. Uporabljene so predvsem pravne podlage EU, letna in posebna poročila institucij EU in nacionalnih institucij, vključenih v izvajanje nadzora nad porabo EU sredstev, ter interni dokumenti institucij, ki izvajajo politiko razvoja podeželja v Sloveniji.

Pri proučevanju sta uporabljene metoda analize vsebine in metoda deskripcije. Slednja obsega zbiranje, sistematično urejanje in primerjavo obstoječih dognanj. Na koncu poskušamo z metodama primerjave in sinteze priti do zaključkov in predlogov za spremembe oz. izboljšave pravil izvajanja naložbenih ukrepov razvoja podeželja ter kontrolnih mehanizmov za smotrno rabo sredstev.

Magistrsko delo ima poleg uvoda, sklepa in pregleda literature in virov še šest poglavij. V prvem poglavju je predstavljena skupna kmetijska politika; predvsem je poudarjen pomen politike razvoja podeželja, navedene so osnovne usmeritve te politike v obdobju 2007–2013 in programa razvoja podeželja Slovenije ter uspešnost črpanja sredstev Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja držav članic in Slovenije za to obdobje.

V drugem poglavju je prikazano finančno upravljanje in kontrola EU v okviru deljenega upravljanja. Najprej so opisane naloge Komisije, ki ima ključno vlogo pri vzpostavljanju nadzornih sistemov in kontrolnih mehanizmov, nato pa poudarjena vloga držav članic.

V tretjem poglavju so predstavljene nadzorne institucije EU in Slovenije ter njihova vloga pri nadzoru porabe sredstev EU proračuna.

V četrtem poglavju so opredeljeni postopki potrditve obračunov na splošno in na ravni držav članic ter predstavljeni postopki obravnavanja nepravilnosti na ravni držav članic. V

nadaljevanju so opisane napake pri porabi EU sredstev za razvoj podeželja, ki jih je Evropsko računsko sodišče predstavilo v posebnem poročilu.

Peto in šesto poglavje sta praktično naravnani, v sedmem poglavju pa sta testirani temeljni tezi dela. V petem poglavju so predstavljeni kontrolni postopki Agencije RS za kmetijske trge in razvoj podeželja ter postopki ugotavljanja in poročanja o nepravilnostih. Navedene so tudi ugotovitve certifikacijskega organa in ERS o zanesljivosti podatkov o izvedenih pregledih plačilnih agencij v statističnih poročilih, ki jih pošiljajo Komisiji. V šestem poglavju pa je opredeljena metodologija vrednotenja ukrepov politike razvoja podeželja 2007–2013, nato pa je za posamezni naložbeni ukrep 1. osi PRP 2007–2013 analizirana uspešnost doseganja posebnih in operativnih ciljev glede na postavljene ciljne vrednosti kazalnikov.

## **1 POLITIKA RAZVOJA PODEŽELJA EU IN SLOVENIJE**

### **1.1 Skupna kmetijska politika**

SKP EU je bila sprejeta leta 1962, in sicer kot partnerstvo med kmetijstvom in družbo, med Evropo in njenimi kmeti. Šteje se, da je bila prva resnična skupna politika EU. Tudi danes njen pomen ni majhen, saj ostaja eden od temeljnih gradnikov skupnega tržnega in političnega okolja (Evropska komisija, 2014a, str. 3).

V zadnjih desetletjih se je SKP močno spremenila. Z namenom da bi kmetom pomagala premagovati izzive sedanjega časa, so bile opravljene reforme, ki so pripeljale do tega, da kmetje vse bolj svoje odločitve o pridelavi sprejemajo na osnovi zahtev trga in ne samo po sklepih, sprejetih v Bruslju. Skupen pristop k podpori kmetijstvu omogoča pravične pogoje za kmete, ki konkurirajo na notranjem evropskem in svetovnem trgu.

SKP ima dva pomembna cilja, to sta izboljšati kmetijsko proizvodnjo za stabilno ponudbo hrane po dostopnih cenah in kmetom zagotoviti dostojno preživljanje. Cilja sta skupna vsem državam članicam EU in se uresničujeta s finančno podporo kmetijstvu ter podeželskim območjem (Evropska komisija, 2014a, str. 6).

SKP ima tri razsežnosti, podpora trgu, dohodkovna podpora in razvoj podeželja, ki so medsebojno povezane, njihova trajnost pa je odvisna od skupnega delovanja vseh treh (Evropska komisija, 2014a, str. 7).

Glede razvoja podeželja države članice oblikujejo nacionalne, včasih tudi regionalne programe razvoja, za obravnavo posebnih potreb in izzivov, s katerimi se soočajo podeželska območja. Pri oblikovanju svojih programov uporabljajo enotni seznam ukrepov EU za to področje.

Financiranje programov podeželja bazira na večletnem načrtovanju in sofinanciranju držav članic, iz proračuna EU pa se financirata podpora trgu in dohodkovna podpora. Za financiranje SKP EU se vnaprej določi najvišji znesek proračunskih sredstev za obdobje sedmih let. Določi se zgornja meja odhodkov, tako da so kmetje seznanjeni z višino sredstev, ki jih imajo na razpolago v tem obdobju. SKP v proračunu EU zajema velik del sredstev, ki se ves čas postopno zmanjšuje, tako se za obdobje 2014–2020 načrtuje v višini 37,7 % skupnih odhodkov EU (Evropska komisija, 2015, str. 4).

SKP je že več kot 50 let najpomembnejša skupna politika EU. Instrumenti SKP za obdobje 2014–2020 so usmerjeni k izpolnjevanju dolgoročnih ciljev politike (Evropska komisija, 2015, str. 3):

- trajnostna proizvodnja hrane: prispevati k prehranski varnosti s krepitevijo konkurenčnosti kmetijstva EU ob hkratnem zagotavljanju načinov za učinkovito soočanje z izzivi v sektorju, povezanimi z motnjami na trgu in delovanjem prehranske verige;
- trajnostno upravljanje naravnih virov in ukrepanje na področju podnebnih sprememb: zagotoviti dolgoročno trajnost in potencial kmetijstva EU z varovanjem naravnih virov, od katerih je odvisna kmetijska proizvodnja;
- uravnotežen teritorialni razvoj: prispevati k družbeno-gospodarskemu razvoju podeželskih območij ob hkratnem spodbujanju ustreznih pogojev za varovanje;
- strukturne raznolikosti v celotni EU.

## **1.2 Politika razvoja podeželja EU**

Kljub temu, da ima EU skupno politiko razvoja podeželja, daje posameznim državam članicam velike pristojnosti. EU namenja veliko sredstev za razvoj podeželja, saj živi na podeželju več kot polovica prebivalcev, ta območja pa hkrati predstavljajo približno devet desetih vsega ozemlja EU. Na teh območjih je povprečni dohodek na prebivalstva nižji kot v mestih, manj je tudi znanja in iniciativnosti ter izkušenj v podjetništvu. S politiko razvoja podeželja se poskuša na ravni EU predvideti cilje, ki bi te pomanjkljivosti odpravili ali vsaj zmanjšali.

Poudariti velja, da so ukrepi za razvoj podeželja sestavni del SKP. Politika razvoja podeželja EU se je razvijala kot del razvoja SKP. Kmetijsko politiko lahko razdelimo na dva dela, prvi predstavlja skupne tržne usmeritve (so njeno jedro), drugi del pa pomenijo ukrepi, povezani s politiko razvoja podeželja. Slednji v zadnjem času veliko pridobiva na pomenu. Velik poudarek se namreč daje ukrepom, ki prispevajo k reševanju razvojnih problemov podeželja.

Politika razvoja podeželja ima med pglavitnimi cilji opredeljeno povečanje konkurenčnosti v kmetijskem, gozdarskem in živilskem sektorju. Ob dejstvu, da so vse aktivnosti usklajene z okoljskimi in naravnimi danostmi, neposredno podpira tudi trajnostni razvoj. Njeni cilji so tudi pomagati podeželskim območjem k večji privlačnosti za naložbe, delo in življenje ter posledično k večji poseljenosti teh krajev.

EU je imela do sredine devetdesetih let prejšnjega stoletja veliko instrumentov za izpolnjevanje ciljev, kot so kmetijsko prestrukturiranje, ozemeljski oz. lokalni razvoj in vključevanje okoljskih vidikov. Z dogovorom v okviru reforme Agenda 2000 je te ukrepe urejala glavna uredba o razvoju podeželja, Uredba Sveta (ES) št. 1257/1999. Med to reformo je bila politika EU razvoja podeželja uvedena kot drugi steber SKP, katere cilj je spremljati reformo tržne politike, prvega stebra SKP (neposredna plačila in tržna politika).

Agenda 2000 je sklop reform politik EU, vključno s kmetijstvom, ki so bile dokončno sprejete s strani vodstev petnajstih držav članic v Berlinu, na zasedanju Evropskega sveta marca 1999. V okviru Agende 2000 so bile določene tudi finančne perspektive za proračun EU za obdobje 2000–2006. Reforma iz leta 2003 je, v skladu s cilji Agende 2000 in z upoštevanjem trajnostnega kmetijskega podeželskega razvoja, še okrepila politiko razvoja podeželja s prenosom sredstev iz prvega v drugi steber (Evropska komisija, 2006, str. 4).

Februarja 2006 je Svet sprejel strateške smernice EU za razvoj podeželja. Te strateške smernice so določale na ravni EU strateške prednostne naloge za razvoj podeželja za to programsko obdobje z namenom izvajanje nalog v okviru številnih ukrepov vsake osi (glej Prilogo 1), ki so bile določene z Uredbo Sveta (ES) št. 1698/2005 (Evropska komisija, 2006, str. 7–9):

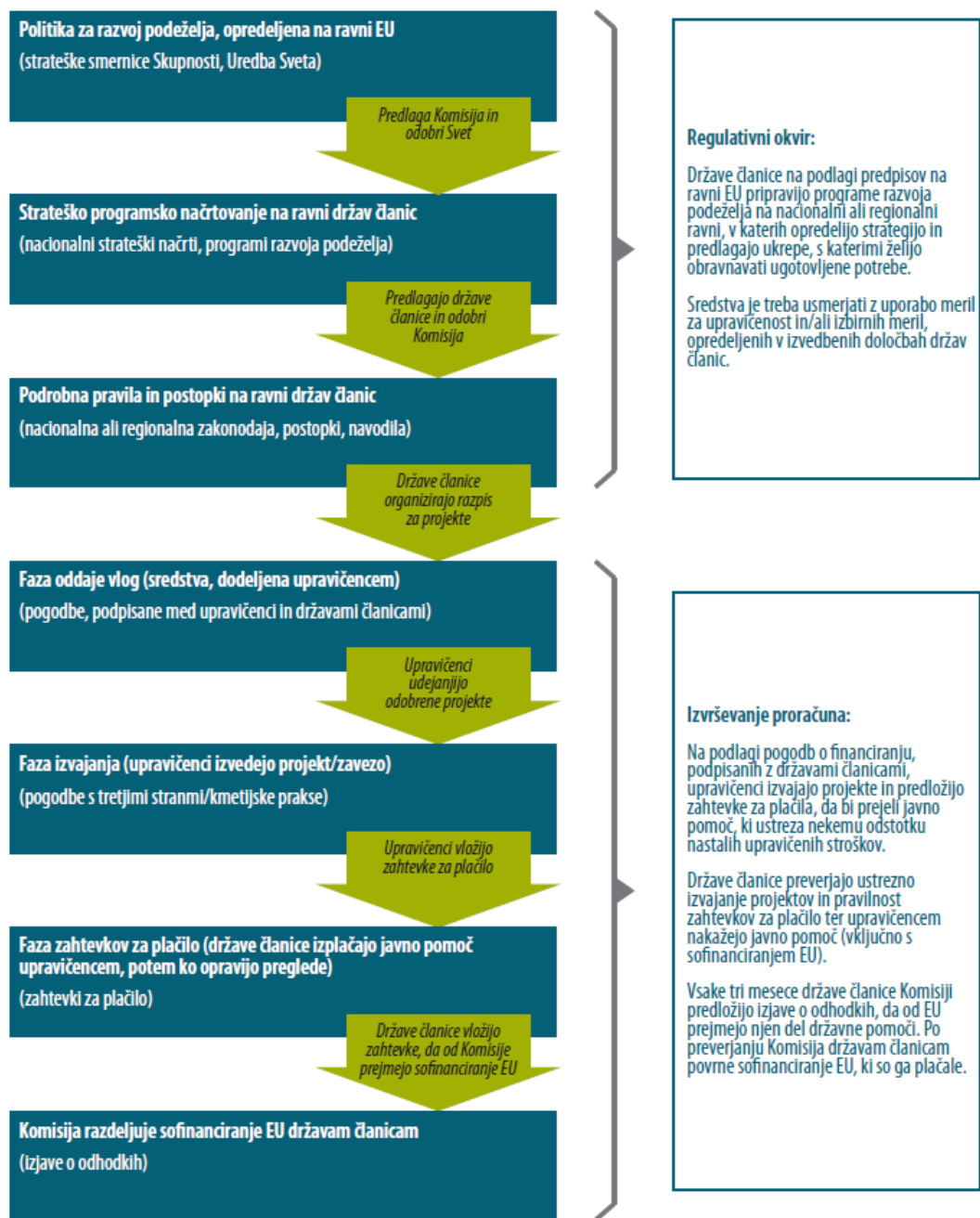
- os 1: Izboljšanje konkurenčnosti kmetijskega in gozdarskega sektorja;
- os 2: Izboljšanje okolja in podeželja;
- os 3: Kakovost življenja na podeželskih območjih in diverzifikacija podeželskega gospodarstva;
- os 4: Povezave med ukrepi za razvoj podeželja (os LEADER), tj. metodološka os, ki je dopolnila prej navedene tematske osi.

Države članice so na nacionalni ali regionalni ravni vzpostavile svoje programe razvoja podeželja, pri čemer so izbrale ukrepe, ki so najbolj ustrezali potrebam njihovih podeželskih območij ter upoštevale prednostne naloge in strategijo, izbrano v nacionalnih strateških načrtih razvoja podeželja, kar je predstavljeno na Sliki 1 v okviru faz regulativnega okvira.

Države članice so po sprejetju podrobnih pravil in postopkov na podlagi pogodb o financiranju začele dodeljevati upravičencem sredstva za odobrene projekte. V fazi izvajanja projektov so upravičenci pripravili zahteve za plačilo za upravičene stroške in

jih predložili pristojnim institucijam, ki so izvedle preveritev ustreznosti izvajanja projektov in pravilnosti zahtevkov za plačilo, pred nakazilom sredstev upravičencem.

Slika 1: Izvajanje politike EU za razvoj podeželja v okviru deljenega upravljanja



Vir: Evropsko računsko sodišče, *Napake pri porabi za razvoj podeželja: Kakšni so vzroki in kako se obravnavajo?*, 2015, str. 10, slika 1.

Povečal se je tudi pomen vrednotenja uspešnosti in učinkovitosti uresničevanja politike ter dela proračuna EU, porabljenega za razvoj podeželja. Za presojo, kako se cilji programov

uresničujejo, so Komisija in države članice razvile in vzpostavile skupni sistem spremljanja in vrednotenja (Evropska komisija, 2006, str. 17).

### **1.3 Politika razvoja podeželja Slovenije**

V Republiki Sloveniji (v nadaljevanju Slovenija) je večji pomen politika razvoja podeželja dobila leta 1993, ko je bila sprejeta Strategija razvoja slovenskega kmetijstva. V strategiji je zapisano, da slovensko gospodarstvo potrebuje socialni tip kmetijstva, ki temelji na družinski kmetiji (ko kmetija rod za rodom ostaja last ene družine). To je kmetijstvo, ki poleg ekonomske funkcije upošteva tudi trajnostno varovanje okolja, ohranitev delovnih mest in poseljenost podeželja. Takšna oblika družinskega kmetovanja je vplivala na raznoliko kulturno krajino, ohranjala biološko bogastvo slovenskega podeželja ter vzpodbujala vrednote, kot npr. solidarnost, vzajemnost in socialni čut.

Slovenija se je s pristopom k EU vključila v SKP ter v skladu s to politiko oblikovala enotno ureditev na področju razvoja podeželja. V finančnem smislu je politika razvoja podeželja v Sloveniji začela pridobivati pomen šele leta 2003, ko so se začeli ukrepi politike razvoja podeželja financirati iz proračuna EU. V obdobju od leta 2003 naprej je Slovenija izplačevala sredstva za razvoj podeželja na podlagi petih programskih dokumentov, in sicer: Posebnega predpristopnega programa za kmetijstvo in razvoj podeželja (program SAPARD), Enotnega programskega dokumenta 2004–2006, Programa razvoja podeželja 2004–2006, Programa razvoja podeželja 2007–2013 in Programa razvoja podeželja 2014–2020.

Namen sredstev programa SAPARD je bil usmerjen k doseganju splošnih ciljev kmetijske politike, za trajnostni razvoj kmetijstva in celovit razvoj podeželja. Od petnajstih ukrepov programa SAPARD se je Slovenija odločila za izvajanje petih ukrepov: Naložbe v kmetijska gospodarstva (Ukrep 1), Naložbe v predelavo in trženje kmetijskih in ribiških proizvodov (Ukrep 2), Gospodarska diverzifikacija na kmetiji (Ukrep 5), Razvoj in izboljšanje infrastrukture na podeželju (Ukrep 12) in Tehnična pomoč (Ukrep 15).

Z vstopom Slovenije v EU, 1. 5. 2004, se je zaključilo sklepanje pogodb po programu SAPARD, izplačila in poročanje pa so se izvajala do konca leta 2006. Slovenija je nadaljevala program SAPARD z ukrepi tretje prednostne naloge Enotnega programskega dokumenta 2004–2006. Ukrepi so bili usmerjeni v prestrukturiranje kmetijskega sektorja, povečanje konkurenčnosti in izboljšanje trženja. V okviru tega programa je Slovenija izvajala sedem ukrepov z dveh področij (Aristovnik & Žibert, 2012, str. 80): prvo področje je tvorilo pet ukrepov s področja kmetijstva, živilstva in gozdarstva, sofinanciranih v okviru Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (v nadaljevanju EKUJS): Izboljšanje predelave in trženja kmetijskih proizvodov (Ukrep 3.1.), Naložbe v kmetijska gospodarstva (Ukrep 3.2.), Diverzifikacija kmetijskih dejavnosti in dejavnosti, ki so blizu kmetijstva (Ukrep 3.3.), Investicije v gozdove za izboljšanje gospodarske in

ekološke vrednosti gozdov (Ukrep 3.4.), Trženje kakovostnih kmetijskih in živilskih proizvodov (Ukrep 3.5.).

V drugo skupino pa sta sodila ukrepa s področja ribištva, ki sta bila sofinancirana v okviru Finančnega instrumenta za usmerjanje ribištva: Posodobitev obstoječih plovil in mali priobalni ribolov (Ukrep 3.6.), Ribogojstvo, predelava in trženje (Ukrep 3.7.).

V obdobju od leta 2004 do leta 2006 oziroma z vstopom v EU se je Slovenija odločila za izvajanje novih ukrepov, tj. ukrepov Programa razvoja podeželja 2004–2006. Ukrepi iz tega programa so bili sofinancirani iz EKUJS in so se izvajali v okviru dveh prednostnih nalog:

- sonaraven/trajnosten razvoj kmetijstva in podeželja (prednostna naloga 1): Izravnalna plačila za območja z omejenimi možnostmi za kmetijstvo (Ukrep OMD), Kmetijsko okoljska plačila (ukrepi SKOP);
- ekonomsko in socialno prestrukturiranje kmetijstva (prednostna naloga 2): Zgodnje upokojevanje, Podpora izvajanju EU standardov (EU standardi), Tehnična pomoč.

V letu 2007 se je v okviru politike razvoja podeželja začelo novo sedemletno programsko obdobje. Osnova pravila za politiko razvoja podeželja za to obdobje je določala Uredba Sveta (ES) št. 1698/2005.

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (v nadaljevanju MKGP) je za črpanje sredstev Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (v nadaljevanju EKSRP) za obdobje 2007–2013 pripravilo Nacionalni strateški načrt razvoja podeželja 2007–2013, katerega splošni cilj je bil uravnotežen in trajnosten razvoj podeželskih območij Slovenije. Na osnovi tega dokumenta je MKGP pripravilo Program razvoja podeželja RS za obdobje 2007–2013 (v nadaljevanju PRP 2007–2013), ki je bil s strani Komisije potrjen 10. septembra 2007.

Politika razvoja podeželja je bila v obdobju 2007–2013 osredotočena na tri področja: izboljšanje konkurenčnosti kmetijskega in gozdarskega sektorja, izboljšanje kakovosti življenja na podeželju ter izboljšanje okolja in podeželja.

V obdobju PRP 2007–2013 se je politika razvoja podeželja izvajala preko enaindvajsetih ukrepov v okviru štirih prednostnih osi. Ukrepi so bili namenjeni različnim upravičencem in so podpirali različne vsebine. V okviru osi 1, usmerjene na povečanje konkurenčnosti kmetijstva, živilskopredelovalne industrije ter gozdarstva, je bil zlasti poudarek na:

- prestrukturiranju in posodabljanju kmetijstva: posodabljanje kmetijskih gospodarstev (Ukrep 121), pomoč mladim prevzemnikom kmetij (Ukrep 112), zgodnje upokojevanje kmetov in kmetijskih delavcev (Ukrep 113), izboljšanje in razvoj infrastrukture,



povezane z razvojem in prilagoditvijo kmetijstva in gozdarstva (Ukrep 125), pomoč kmetom pri prilagajanju EU standardom (Ukrep 131);

- povečanju dodane vrednosti in kakovosti kmetijskih, živilskih in gozdarskih proizvodov: dodajanje vrednosti kmetijskim in gozdarskim proizvodom (Ukrep 123), podpora kmetom, ki sodelujejo v shemah kakovosti hrane (Ukrep 132), podpora skupinam proizvajalcev pri informiranju in pospeševanju prodaje za proizvode, ki so vključeni v sheme kakovosti hrane (Ukrep 133) in podpora za ustanavljanje in delovanje skupin proizvajalcev (Ukrep 142);
- učinkovitejšemu gospodarjenju z gozdovi (zlasti z ekonomskega vidika) ter izboljševanju gospodarske vrednosti gozdov (Ukrep 122);
- zvečanju zaposljivosti ter usposobljenosti v kmetijstvu, živilstvu in gozdarstvu: poklicno usposabljanje in dejavnosti informiranja (Ukrep 111).

V okviru osi 2 je bil dan poudarek ukrepom, ki prispevajo k izboljšanju okolja in podeželja, ukrepi 211, 212 in 214. Spodbude so bile usmerjene na:

- ohranjanje kmetijske krajine v tistih območjih, ki imajo neugodne naravne danosti za kmetovanje (izravnalna plačila kmetom za območja z omejenimi možnostmi za kmetovanje);
- spodbude kmetijskim praksam, ki vplivajo na izboljšanje okolja (kmetijsko-okoljska plačila in plačila, namenjena za vzdrževanje genetskega potenciala ter za ohranitev trajnostne kmetijske rabe na zavarovanih območjih);
- spodbude za izboljšanje dobrega počutja domačih živali.

V okviru osi 3, usmerjene k izboljšanju zaposlitev ter kakovosti življenja na podeželju, sta se izvajala ukrepa: 311 in 312 (ki prispevata k diverzifikaciji dejavnosti podeželskega gospodarstva) ter trije ukrepi, 321, 322 in 323, katerih namen je izboljšanje kakovosti življenja na podeželju.

Glede ukrepov za izboljšanje zaposlitvenih možnosti na podeželju so se izvajale aktivnosti: za ustanavljanje ter razvoj mikro podjetij (tistih, ki imajo konkurenčne prednosti podeželja), za podpore k diverzifikaciji kmetijskih gospodarstev ter za usposabljanje in informiranje lokalnega prebivalstva za podjetništvo na podeželju.

V okviru ukrepov za izboljšanje same kakovosti življenja na podeželju pa so bile aktivnosti usmerjene k spodbudam za obnovo in razvoj vasi ter k podporam za ohranjanje in izboljšanje naravne dediščine.

Četrta os Leader je bila namenjena za podporo in doseganje ciljev ostalih treh osi, še zlasti ciljev osi 3. V skladu s to usmeritvijo so se izvajali ukrepi: 411, 421 in 431. Spodbude so bile tako usmerjene za pridobivanje:

- strokovnih znanj in spodbud prebivalcev podeželja, ki so vključevali: izvedbo programov podeželskega prebivalstva za njihovo aktivno vključevanje v pripravo lokalnih razvojnih strategij, spodbujanje medregijskega in čezmejnega sodelovanja, sodelovanje v Lokalnih akcijskih skupinah (v nadaljevanju LAS);
- javno-zasebnih partnerstev na podeželskih območjih (vključuje aktivnosti za namene usposobitev LAS in sodelovanje med LAS-i; za pripravo lokalnih razvojnih strategij);
- podpor k izvajanju lokalnih razvojnih strategij: sodelovanje pri izboru in izvajanju prednostnih projektov.

Komisija je v letu 2007 dodelila Sloveniji sredstva za izvajanje aktivnosti PRP 2007–2013 v znesku 1.162.485.647 EUR, ki so bila razdeljena po oseh in za Tehnično pomoč v % kot sledi: 1. os 31,9 % sredstev, 2. os 53,8 % sredstev, 3. os 10,4 % sredstev, 4. os 2,6 % sredstev in Tehnična pomoč 1,3 % sredstev (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2015b, str. 295).

Za razvojno usmerjanje kmetijstva mora Slovenija krepite mehanizme, da bo to področje lahko konkurenčno na skupnem evropskem trgu. Za doseganje tega cilja mora ohraniti večnamensko kmetijstvo, ki bo ohranjalo strukturo, poseljenost in obdelanost krajine, poudarek pa je potrebno dati tudi povečanju konkurenčnosti in učinkovitosti v danih možnostih pridelave (Erjavec, Rednak, Volk & Juvančič, 2001, str. 34–35).

V magistrskem delu proučujemo ukrepe 1. osi, ki je usmerjena k povečanju konkurenčnosti kmetijstva, živilskopredelovalne industrije ter gozdarstva: Ukrep 121, Ukrep 122, Ukrep 123 in Ukrep 125, tj. naložbene ukrepe, z vidika uspešnosti črpanja sredstev ter z vidika doseganja posebnih in operativnih ciljev, glede na postavljene ciljne vrednosti kazalnikov v PRP 2007–2013.

## **1.4 Črpanje sredstev EKSPR 2007–2013**

Države članice so za programe razvoja podeželja do konca leta 2014 prijavile Komisiji izdatke v višini 77.965,2 mio EUR, kar predstavlja 81,1 % črpanje sredstev EKSRP glede na odobrena sredstva po finančnih načrtih za programsko obdobje 2007–2013 v znesku 96.073,2 mio EUR. V letu 2014 so države članice prijavile za programe EKSRP najvišje izdatke za ukrepe 2. osi, tj. 43,7 %, sledijo jim izdatki ukrepov osi 1 z 32,1 %, osi 3 s 13,5 % in osi 4 z 8,9 %, preostalih 1,8 % pa odpade na Tehnično pomoč (Evropska komisija, 2016, str. 14–16).

Ukrepi iz 2. osi so povezani predvsem z letnimi plačili, npr. kmetijsko-okoljski ukrepi, medtem ko se ukrepi 1. in 3. osi ter delno 4. osi nanašajo predvsem na večletne ukrepe, ki zahtevajo daljše postopke za odobritev in izvedbo, npr. naložbeni projekti.

V Tabeli 1 so prikazani prijavljeni zahtevki za plačilo držav članic po oseh za programe razvoja podeželja v letu 2014, kumulativno prijavljeni izdatki od leta 2007 do konca leta 2014 ter finančni načrti za programe EKSRP za obdobje 2007–2013.

Tabela 1: Izplačila po oseh EKSRP do 31. 12. 2014

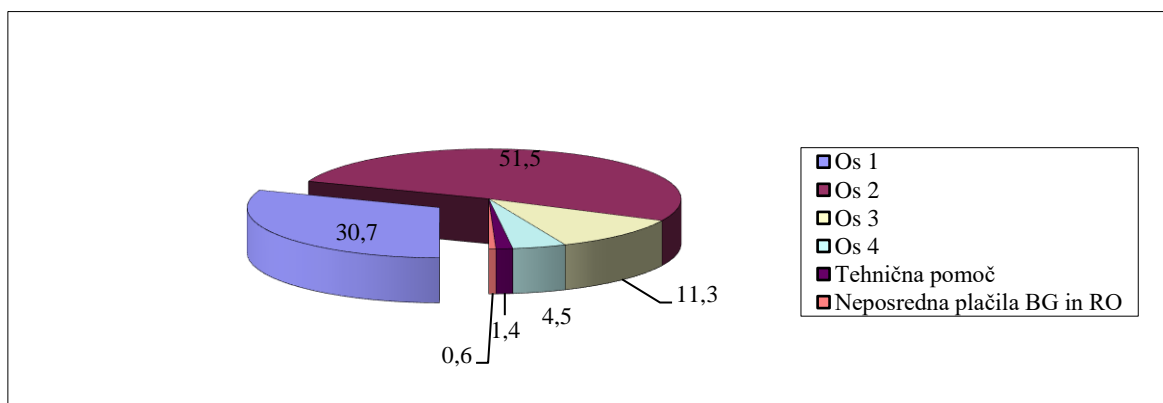
Os EKSRP	Prijavljeni izdatki 2014 EKSRP (4. četrletje 2013 – 3. četrletje 2014)*		Kumulativni prijavljeni izdatki – EKSRP (4. četrletje 2006 – 3. četrletje 2014)*		Finančni načrti – EKSRP 2007–2013	
	(mio EUR)	(%)	(mio EUR)	(%)	(mio EUR)	(%)
Os 1	3.879,8	32,1	23.974,8	30,7	31.332,7	32,6
Os 2	5.287,3	43,7	40.161,6	51,5	44.195,6	46,0
Os 3	1.637,2	13,5	8.792,0	11,3	12.662,7	13,2
Os 4	1.079,4	8,9	3.546,5	4,5	5.919,1	6,2
Tehnična pomoč	220,2	1,8	1.053,7	1,4	1.525,1	1,6
Neposredna pl. BG in RO	-0,4	0,0	436,6	0,6	437,8	0,4
<b>Skupaj</b>	<b>12.103,5</b>	<b>100,0</b>	<b>77.965,2</b>	<b>100,0</b>	<b>96.073,2</b>	<b>100,0</b>

**Legenda:** \*Države članice svoje izdatke prijavijo vsako četrletje. Izjave za 4. četrletje leta n predložijo januarja leta n+1, zato ustrezna povračila Komisije državam članicam v letu n segajo od 4. četrletje leta n–1 do 3. četrletja leta n.

Vir: Evropska komisija, Osmo finančno poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja (EKSRP), Finančno leto 2014, 2016, str. 15–16, preglednica 11.

Kumulativno 2007–2014, so države članice prijavile za programe EKSRP najvišje izdatke za ukrepe 2. osi, tj. 51,5 %, sledijo jim izdatki ukrepov osi 1 s 30,7 %, osi 3 z 11,3 % in osi 4 s 4,5 % ..., kar je prikazano na Sliki 2.

Slika 2: Izplačila po oseh EKSRP, kumulativno 2007–2014 (v %)



Vir: Evropska komisija, Osmo finančno poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja (EKSRP), Finančno leto 2014, 2016, str. 15–16.

## 1.5 Črpanje sredstev PRP 2007–2013

Za izvedbo PRP 2007–2013 je bilo v letu 2014 razpoložljivih 1.177.754.283 EUR sredstev, v skladu s sedmo spremembo PRP 2007–2013, potrjeno s strani Komisije v aprilu 2014 (Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, 2014, str. 298). Sredstva so bila razdeljena med štiri osi ter sklop tehnične pomoči v zneskih, kot je prikazano v Tabeli 2.

Novembra 2015 je Komisija potrdila deveto spremembo PRP 2007–2013, tako da je sedaj za izvedbo PRP 2007–2013 razpoložljivih 1.175.292.313 EUR (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2015b, str. 299). Z dvema spremembama PRP 2007–2013, ki jih je Komisija potrdila v letu 2015, se niso bistveno spremenila razmerja zastopanosti posamezne osi in tehnične pomoči glede na skupen znesek razpoložljivih sredstev.

V obdobju od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2014 je bilo iz naslova ukrepov PRP 2007–2013 izplačanih 1.097.378.230 EUR javnih sredstev, od tega iz EKSRP 855.795.848 EUR. Delež vseh izplačil (EKSRP in Republike Slovenije – RS) glede na vsa razpoložljiva javna sredstva programa (potrjena s sedmo spremembo PRP 2007–2013) je znašal 93,2 %.

Tabela 2: Črpanje razpoložljivih sredstev PRP 2007–2013 do 31. 12. 2014

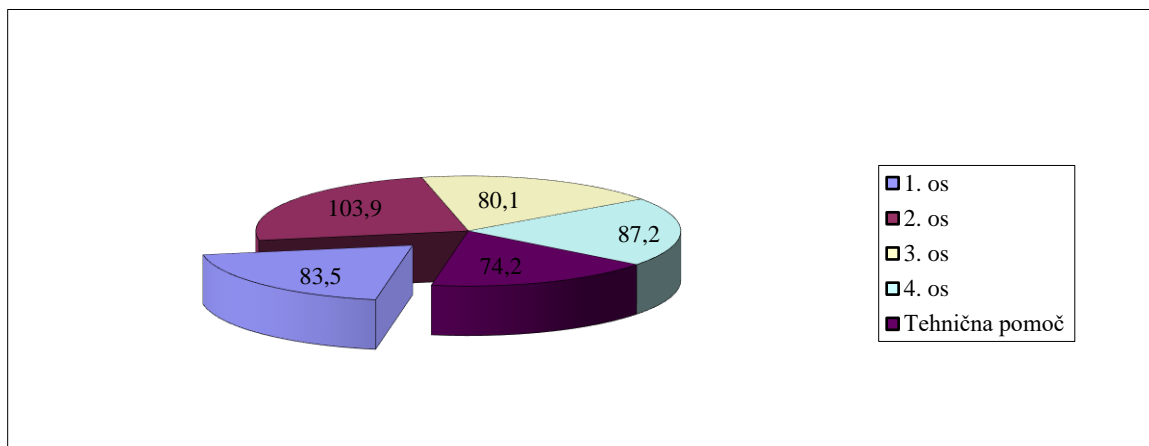
Osi	Razpoložljiva javna sredstva 2007–2013* (EUR)	Izplačila 1. 1. 2007 – 31. 12. 2014 (EUR)	Črpanje razpoložljivih sredstev (%)
1. os	413.095.866	345.125.632	83,5
2. os	583.360.162	605.832.941	103,9
3. os	132.308.025	105.944.603	80,1
4. os	31.760.006	27.688.461	87,2
Tehnična pomoč	17.230.224	12.786.593	74,2
Skupaj	1.177.754.283	1.097.378.230	93,2

**Legenda:** \*Razpoložljiva sredstva potrjena s sedmo spremembo PRP 2007–2013 v letu 2014.

*Vir: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Poročilo o napredku Programa razvoja podeželja Republike Slovenije 2007–2013 za leto 2014, 2015a, str. 61, preglednica 35.*

Kumulativno 2007–2014 je Slovenija za ukrepe 2. osi PRP 2007–2013 črpala višja sredstva od načrtovanih. Glede na razpoložljiva sredstva so bila izplačana sredstva za ukrepe 1. osi 83,5 %, za ukrepe 3. osi 80,1 % in za ukrepe 4. osi 87,2 % ..., kar je prikazano na Sliki 3.

Slika 3: Črpanje razpoložljivih sredstev PRP 2007–2013, kumulativno 2007–2014 (v %)



Vir: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Poročilo o napredku Programa razvoja podeželja Republike Slovenije 2007–2013 za leto 2014, 2015a, str. 61.

Na dinamiko črpanja sredstev ukrepov PRP 2007–2013 je vplival tudi način izvedbe posameznega ukrepa. Pri ukrepih 1., 3. in 4. osi, ki so se izvajali na osnovi javnih razpisov, je prišlo do črpanja sredstev šele po zaključku investicij oz. po zaključku vmesnih faz. Izjema sta ukrep Pomoč mladim prevzemnikom kmetij (Ukrep 112), kjer je bila vloga že tudi zahtevka za izplačilo sredstev, in ukrep Zgodnje upokojevanje kmetov (Ukrep 113), za katerega je bilo značilno večletno izvajanje izplačil. Plačila za ukrepe 2. osi pa so se izvajala na osnovi veljavne uredbe za izvajanje ukrepov 2. osi in zahtevkov, ki so se vsako leto vlagali skupaj z vlogo za neposredna plačila prvega stebra.

V nadaljevanju so podrobneje predstavljeni podatki o izplačanih sredstvih za ukrepe 1. osi PRP 2007–2013 za leto 2015 in za celotno obdobje 2007–2013, tj. ob upoštevanju pravila n+2, izplačila do konca leta 2015.

V skladu s potrjeno deveto spremembo PRP 2007–2013 je bilo za izvedbo ukrepov 1 osi PRP 2007–2013 razpoložljivih 380.029.811 EUR od vseh sredstev 1.175.292.313 EUR, tj. 32,3 % (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2015, str. 298–299).

V obdobju 2007–2015 je bilo za ukrepe 1. osi PRP 2007–2013 skupaj izplačanih 378.735.131 EUR, kar je 99,6 % načrtovanih sredstev (prikazano v Tabeli 3). V okviru 1. osi je bilo največ sredstev razpoložljivih in izplačanih za ukrep 121 Posodabljanje kmetijskih gospodarstev, v pretežni meri za nakup kmetijske mehanizacije in gradnjo kmetijskih objektov.

Tabela 3: Izplačana sredstva po ukrepih 1. osi PRP 2007–2013 za leto 2015 in kumulativna izplačila 2007–2015

Temeljni cilji		Letna plačila - leto 2015		Kumulativna plačila 2007–2015	
Os 1	Izboljšanje konkurenčnosti kmetijstva in gozdarstva	EKSRP (EUR)	Skupaj (EUR)	EKSRP (EUR)	Skupaj (EUR)
111	Usposabljanje za delo v kmetijstvu in gozdarstvu	293.219	390.959	1.497.917	1.997.223
112	Pomoč mladim prevzemnikom kmetij	-140.863	-169.788	41.500.637	55.359.292
113	Zgodnje upokojevanje kmetov	1.230.359	1.639.715	13.461.207	17.948.296
121	Posodabljanje kmetijskih gospodarstev	15.475.564	20.042.646	96.903.617	127.534.244
122	Povečanje gospodarske vrednosti gozdov	289.544	368.212	17.328.502	23.122.968
123	Dodajanje vrednosti kmet. in gozd. proizvodom	6.093.913	8.125.214	62.445.013	83.260.015
125	Izboljšanje in razvoj infrastrukture, povezane z razvojem in prilagoditvijo kmetijstva	503.772	671.696	12.469.005	16.625.340
131	Izpolnjevanje standardov, temelječih na zakonodaji Skupnosti	0	0	31.360.819	41.814.413
132	Sodelovanje kmetijskih proizvajalcev v shemah kakovosti hrane	102.830	137.020	419.666	559.465
133	Podpore skupinam proizvajalcev pri dejavnostih informiranja in pospeševanja prodaje	1.793.612	2.393.206	7.403.264	9.875.825
142	Podpore za ustanavljanje skupin proizvajalcev	7.964	10.618	477.982	638.050
	<b>Skupaj os 1</b>	<b>25.649.914</b>	<b>33.609.498</b>	<b>285.267.629</b>	<b>378.735.131</b>

Vir: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Poročilo MKGP – Izplačila ukrepov PRP 2007–2013 za leto 2015 (interno gradivo), 2016.

## 1.6 Politika razvoja podeželja EU in Slovenije od leta 2014 naprej

SKP od leta 2014 naprej še vedno ohranja strukturo dveh stebrov. Razvoj podeželja še vedno predstavlja drugi stebel SKP. Splošna načela tega stebra ostajajo enaka, tj. sofinanciranje, večletno nacionalno ali regionalno načrtovanje iz nabora ukrepov EU ...

Šest prednostnih nalog nove politike razvoja podeželja za obdobje 2014–2020 je (Drugi stebel skupne kmetijske politike: politika razvoja podeželja, 2016):

- spodbujati prenos znanja in inovacij na področju kmetijstva in gozdarstva (razvoj zbirke znanja na podeželskih območjih; krepiti povezave med kmetijstvom, gozdarstvom in raziskovalnim sektorjem);
- krepiti donosnost in konkurenčnost vseh vrst kmetijstva, spodbujati inovativne kmetijske tehnologije in podpirati trajnostno gospodarjenje z gozdovi;
- spodbujati organizacijo prehranske verige, dobrobit živali in obvladovanje tveganj v kmetijstvu;
- obnavljati, ohranjati in izboljšati kmetijske in gozdne ekosisteme (biotska raznovrstnost, voda, tla);
- spodbujati učinkovito rabo virov (voda, energija) in podpirati prehod na nizkoogljično gospodarstvo (uporaba obnovljivih virov energije, zmanjševanje emisij toplogrednih plinov, zajemanje in shranjevanje ogljikovega dioksida);
- spodbujati socialno vključenost, zmanjšati revščino in pospešiti gospodarski razvoj (ustvarjanje delovnih mest, spodbujanje lokalnega razvoja, izboljšanje dostopnosti informacijske in komunikacijske tehnologije).

Države članice naj bi izvajale strategije razvoja podeželja v okviru večletnih programov. Strategije morajo biti prilagojene prednostnim nalogam politike EU razvoja podeželja. Programi držav članic so sestavljeni iz vrste ukrepov, ki so opisani v Uredbi (EU) št. 1305/2013 in so sofinancirani iz EKSRP, prav tako pa morajo vsebovati tudi finančni načrt in kazalnike uspešnosti. Programe razvoja podeželja mora odobriti Komisija. Komisija skupaj z državami članicami tudi vzpostavi skupni sistem za spremljanje in vrednotenje politike razvoja podeželja.

Za EKSRP je za obdobje 2014–2020 namenjenih 99,6 mrd EUR. Skupaj z nacionalnimi prispevki držav članic za sofinanciranje bodo sredstva za ta sklad v celotnem obdobju znašala 161 mrd EUR.

Program razvoja podeželja 2014–2020 (v nadaljevanju PRP 2014–2020) za Slovenijo je Komisija uradno sprejela februarja 2015. V PRP 2014–2020 so določene prednostne naloge Slovenije pri uporabi 1,1 mrd EUR, ki so na voljo za sedemletno obdobje; od tega 838 mio EUR prispeva EKSRP, preostali del sredstev pa Slovenija. Za krepitev konkurenčnosti bo namenjenih dobrih 20 % sredstev, za tržno povezovanje dobrih 9 %, za naravne vire skoraj 52 %, za diverzifikacijo pa več kot 15 %. Preostanek sredstev bo namenjen tehnični pomoči in za plačilo obveznosti predhodnega programskega obdobja (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2015b, str. 6).

Glavna področja PRP 2014–2020 Slovenije so izboljšanje biodiverzitete, stanje voda in tal, konkurenčnosti kmetijskega sektorja in socialne vključenost ter lokalni razvoj podeželskih območij.

V okviru PRP 2014–2020 se oz. se bo v okviru petih prednostnih nalog izvajalo 13 ukrepov razvoja podeželja. Ti so: Prenos znanja in dejavnosti informiranja (Ukrep M1), Službe za svetovanje, službe za pomoč pri upravljanju kmetij in službe za zagotavljanje nadomeščanja na kmetijah (Ukrep M2), Sheme kakovosti za kmetijske proizvode in živila (Ukrep M3), Naložbe v osnovna sredstva (Ukrep M4), Razvoj kmetij in podjetij (Ukrep M6), Osnovne storitve in obnova vasi na podeželskih območjih (Ukrep M7), Naložbe v razvoj gozdnih območij in izboljšanje sposobnosti gozdov za preživetje (Ukrep M8), Ustanovitev skupin in organizacij proizvajalcev (Ukrep M9), Ekološko kmetovanje (Ukrep M11), Plačila območjem z naravnimi ali drugimi posebnimi omejitvami (Ukrep M13), Dobrobit živali (Ukrep M14), Sodelovanje (Ukrep M16), Podpora za lokalni razvoj v okviru pobude LEADER (lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost) (Ukrep M19). Določeni ukrepi se delijo še na podukrepe oz. operacije.

## **2 FINANČNO UPRAVLJANJE IN KONTROLA EU V OKVIRU DELJENEGA UPRAVLJANJA V OBDOBJU 2007–2013**

### **2.1 Evropska komisija**

Pri vzpostavljanju nadzornih sistemov in kontrolnih mehanizmov države članice sodelujejo s Komisijo, da zagotovijo porabo sredstev v skladu s pravili. Kontrola ima tako hkrati razsežnost EU in nacionalno razsežnost.

Evropska komisija (v nadaljevanju Komisija) je politično neodvisno izvršno telo. Je edina odgovorna za pripravo predlogov nove evropske zakonodaje in izvaja odločitve Evropskega parlamenta in Sveta EU. Delo Komisije je (Evropska komisija, 2016):

- kot edina institucija EU Evropskemu parlamentu in Svetu predlaga sprejem nove zakonodaje, ki varuje interese EU in njenih državljanov o zadevah, o katerih ni mogoče učinkovito odločati na nacionalni ravni, ter na podlagi posvetovanja s strokovnjaki in javnostjo zagotavlja pravilne tehnične podrobnosti;
- skupaj s Svetom in Evropskim parlamentom določa prednostne naloge za porabo proračunskih sredstev, pripravi letni proračun, ki ga odobri Evropski parlament in Svet, in v okviru Evropskega računskega sodišča nadzira porabo denarja;
- skupaj s Sodiščem EU zagotavlja pravilno uporabo zakonodaje EU v vseh državah članicah;
- zastopa države EU v mednarodnih organih, zlasti na področju trgovinske politike in humanitarne pomoči, in v imenu EU sklepa mednarodne sporazume.

Komisija je v celoti odgovorna za izvrševanje proračuna EU. Ni pa neposredno odgovorna za upravljanje s sredstvi EU. Odločitev o končnih prejemnikih sredstev in dejanskih denarnih transferjih lahko sprejmejo pristojni organi držav članic.



## **2.2 Nadzor nad porabo sredstev proračuna EU**

### **2.2.1 Splošno o institucijah in njihovi vlogi pri načrtovanju in porabi sredstev proračuna EU**

Za obdobje od leta 2007 naprej je bil medinstitucionalni sporazum med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo o proračunski disciplini in dobrem finančnem poslovanju pripravljen 17. maja 2006. Z njim je bil določen večletni finančni okvir za obdobje 2007–2013 (Evropska komisija, 2014b, str. 8).

Z večletnim finančnim okvirom se politične prednostne naloge, o katerih se dogovorijo EU in države članice, opredelijo v finančni in pravni obliki. Na podlagi večletnega finančnega okvira se sprejme letni proračun EU. Komisija pripravi osnutek proračuna in ga predloži Svetu in Evropskemu parlamentu. Ta dva organa proračun dopolnita in ga nato sprejmeta. Končno pristojnost za izvrševanje proračuna ima Komisija. Približno 80 % sredstev EU se porabi z deljenim upravljanjem, kar pomeni, da te odhodke upravljajo pristojni organi držav članic pod nadzorom Komisije. Glavna pravila o porabi sredstev EU so zapisana v finančni uredbi EU, dopolnjujejo pa jih tudi druga pravila uporabe, ki podrobneje določajo način uporabe finančne uredbe (Evropska komisija, 2014b, str. 5).

Komisija in države članice so zadolžene za opravljanje notranje revizije sredstev proračuna EU. Zunanje revizije pa opravljajo Evropsko računsko sodišče in vrhovne revizijske institucije držav članic.

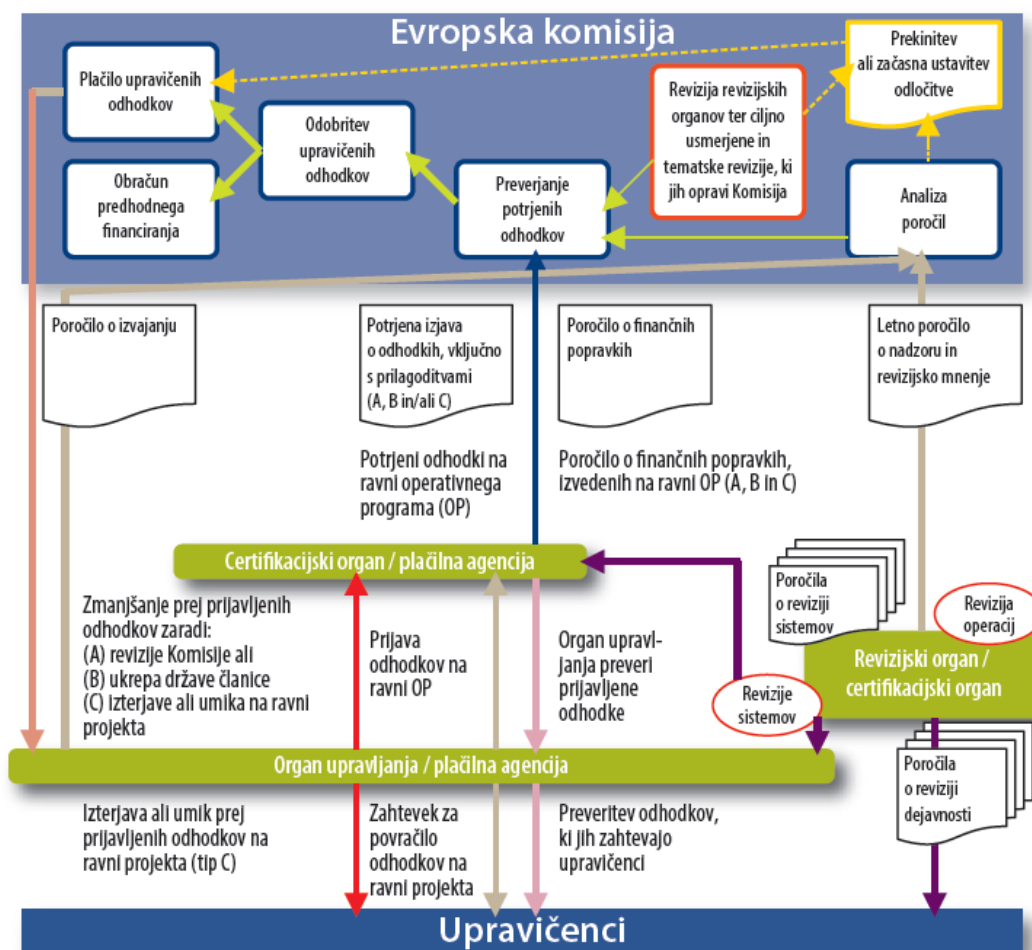
Evropsko računsko sodišče vsako leto opravi revizijo letnih računovodskih izkazov EU in pripravi letno poročilo za Svet in Evropski parlament. Na osnovi tega dokumenta Svet in Evropski parlament ocenita izvrševanje proračuna. Evropski parlament nato odloča o tem, ali Komisiji podeli razrešnico ali ne. Razrešnica pomeni odobritev dela Komisije pri izvrševanju proračuna EU v določenem proračunskem letu in predstavlja dokončen zaključek proračuna (Evropska komisija, 2014b, str. 6).

Zaradi visokega deleža finančnih transakcij, kompleksnosti zakonodaje ter raznolikosti sistemov upravljanja in nadzora, so finančna sredstva vedno potencialno podvržena nepravilnostim. Komisija s sistemom notranjega nadzora skrbi, da je poraba sredstev učinkovita. Glede na to, da proračunska sredstva upravljajo tudi nacionalni in regionalni organi, imajo tudi države članice pomembno vlogo pri zagotavljanju, da se predpisi upoštevajo, ter pri odkrivanju in preganjanju nepravilnosti in goljufij. Če Komisija ugotovi, da nacionalni ali regionalni organi svoje vloge ne opravljajo v skladu z zahtevami EU, lahko državi članici naloži finančne popravke in izterjave.

## 2.2.2 Nadzorni in kontrolni okvir za področje kohezije in kmetijstva EU

Nadzorni in kontrolni okvir na področju kohezije in kmetijstva, kot je prikazano na Sliki 2, je kompleksen. Komisija si z državami članicami deli odgovornost za izvajanje kmetijske in kohezijske politike. Nacionalni in lokalni organi držav članic upravljajo in izplačujejo pretežni del odhodkov EU. Zakonodajca EU natančno predpisuje njihove naloge (Evropsko računsko sodišče, 2014a, str. 26).

Slika 4: Nadzor odhodkov EU s stani Komisije za kmetijstvo in kohezijo



Vir: Evropsko računsko sodišče, *Kmetijstvo in kohezija: pregled porabe EU v obdobju 2007–2013*, 2014, str. 48, priloga 5.

Nacionalni organi, v skladu z zahtevami EU, opravijo administrativne preglede vlog za pomoč in zahtevkov za izplačilo, da preverijo njihovo upravičenost. Prav tako pa morajo izvesti preglede na kraju samem pri upravičencu oz. na kraju investicije, da preverijo porabo sredstev. Nacionalne agencije morajo Komisiji vsako letno poročati o rezultatih izvedenih pregledov.

Neodvisni revizijski organi na področju kohezije oz. certifikacijski organi, na področju kmetijstva, ki jih imenujejo države članice, poročajo Komisiji o kakovosti kontrolnih sistemov, ki so jih nacionalni organi vzpostavili in o podatkih o izvedenih pregledih. Certifikacijski organ opravlja preverjanje akreditirane plačilne agencije v skladu z mednarodno sprejetimi standardi revidiranja ter v skladu s smernicami za uporabo standardov, ki jih je določila Komisija. Certifikacijski organi Komisiji vsako leto potrdijo zanesljivost računovodskih izkazov, revizijski organi pa predložijo letno poročilo o nadzoru.

Nadzorne aktivnosti Komisije zajemajo administrativne preglede zahtevkov, ki jih pošljejo države članice, in preglede kontrolnih sistemov, ki jih izvajajo uslužbenci Komisije. V primeru, ko Komisija ugotovi, da pri sistemih nadzora manjkajo ključni elementi, izvede finančni popravek (Evropsko računsko sodišče, 2014a, str. 27). Z vstopom v EU so morale države kandidatke, tako tudi Slovenija, prilagoditi nadzor nad porabo in viri proračunskih sredstev na način, ki je v skladu z merili EU.

## **2.3 Sistem upravljanja in nadzora držav članic**

### **2.3.1 Splošne določbe**

Uredba Sveta (ES) št. 1290/2005 določa, da države članice zagotovijo, da so vzpostavljeni ustrezni sistemi upravljanja in nadzora v skladu z zahtevami (Evropska komisija, 2006, str. 19), ki jih navajam v nadaljevanju:

- jasna opredelitev nalog organov, ki izvajajo upravljanje in nadzor ter jasna dodelitev nalog znotraj vsakega organa;
- jasna ločitev nalog med organi upravljanja in nadzora ter znotraj vsakega organa;
- zadostna sredstva za vsak organ za izvajanje nalog, ki so mu bile dodeljene;
- ureditev za učinkovit notranji nadzor;
- učinkovit sistem poročanja in spremljanja;
- ureditev za revizijo delovanja sistema in postopkov za zagotavljanje revizijske sledi;
- zanesljiv računovodski sistem, sistem spremljanja in sistem poročanja.

V skladu s predpisi EU morajo države članice vzpostaviti učinkovit sistem upravljanja in nadzora, ki ga izvajajo z naslednjimi organi (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2012, str. 12):

- Akreditirana plačilna agencija, ki je odgovorna za izplačevanje sredstev SKP upravičencem tako, da izvaja postopke dodeljevanja sredstev, nadzira upravičenost zahtevkov, knjiži izvršena plačila in poroča Komisiji v zahtevani obliki in rokih;

- 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 izkazi, posredovani 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 Komisijo o rezultatih nadzora ter navede, ali plačilna agencija še naprej izpolnjuje akreditacijska merila.

Za izvajanje programa razvoja podeželja mora država članica poleg akreditirane plačilne agencije in certifikacijskega organa določiti še organ upravljanja ter nadzorni odbor.

### **2.3.2 Sistem upravljanja in nadzora v Sloveniji**

MKGP je bilo odgovorni organ za pripravo PRP 2007–2013 v skladu z določili Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 ter za spremljanje, nadzor in vrednotenje PRP 2007–2013. MKGP je bilo odgovorno za izpolnjevanje in nadzorovanje določil Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005 ter za vzpostavitev ustreznega upravljaljskega in kontrolnega mehanizma za usklajeno izvajanje PRP 2007–2013.

Naloge organa upravljanja je skladno s 74(2). členom Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 (Ur.l. EU L 277/2005) izvajala MKGP. Vodja organa upravljanja je bil generalni direktor Direktorata za kmetijstvo, ki je bil odgovoren za vse vsebine tega programa. Vodji programa je bil neposredno podrejen Sekretar, ki je izvajal naloge koordinacije na ravni programa in na ravni posameznih osi, administrativne podpore ter naloge sekretariata Nadzornega odbora.

Agencija za kmetijske trge in za razvoj podeželja (v nadaljevanju Agencija) je bila edina akreditirana plačilna agencija za izvajanje vseh ukrepov SKP. MKGP je v Sloveniji pristojni organ za izdajo in odvzem akreditacije plačilne agencije. Agencija je bila organizirana po kriterijih EU uredb in je zagotavljala izvajanje osnovnih nalog: odobritev izplačil, izvajanje izplačil in računovodstvo izplačil. Agencija je vzpostavila ustrezne notranje kontrole in še posebej kontrole za odobritev sredstev s pogoji upravičenosti, ki jih je potrdil Organ upravljanja (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2007, str. 238).

Urad RS za nadzor proračuna kot organ v sestavi Ministrstva za finance je bil imenovan za certifikacijski organ na podlagi Zakona o javnih financah in skladno s Pravilnikom o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ.

## **3 VLOGA NADZORNIH INSTITUCIJ EU IN SLOVENIJE**

### **3.1 Evropsko računsko sodišče**

Nadzor nad zakonitostjo in pravilnostjo prihodkov in odhodkov EU se izvaja tako na evropski kot na nacionalni ravni. Na evropski ravni ima pomembno vlogo pri nadzoru EU sredstev ERS, t.i. institucija EU, ki je bila ustanovljena s Pogodbo o EU, da bi revidirala finance EU. ERS kot zunanji revizor prispeva k izboljšanju finančnega poslovanja EU in deluje kot neodvisni varuh finančnih interesov državljanov Unije (Evropsko računsko sodišče, 2010a, str. 2). Rezultate dela ERS uporabljajo Komisija, Evropski parlament in Svet ter države članice, da bi nadzorovali upravljanje proračuna EU.

Izhodišče za revizijsko delo je proračun EU. ERS preverja, ali so sredstva EU pravilno knjižena in porabljena v skladu z ustreznimi predpisi ob upoštevanju najsmotnejše porabe, na glede na to, kje se sredstva porabijo. ERS izvaja tri vrste revizij (Evropsko računsko sodišče, 2016b):

- revizija računovodskih izkazov – preverja, ali računovodski izkazi točno prikazujejo finančno stanje, rezultate in denarne tokove za dano leto;
- revizija skladnosti – preverja, ali se pri finančnih transakcijah upoštevajo ustrezna pravila;
- revizija smotrnosti poslovanja – preverja, ali se cilji dosegajo z najmanjšimi možnimi sredstvi EU in čim bolj gospodarno.

ERS rezultate svojega dela objavlja v letnih poročilih, specifičnih letnih poročilih in posebnih poročilih. Prav tako je naloga ERS, da poda svoje mnenje o novi in posodobljeni zakonodaji s finančnim učinkom. Od leta 2007 pa ERS objavlja tudi letno poročilo o dejavnostih.

ERS tesno sodeluje z drugimi vrhovnimi revizijskimi institucijami; pri tem le-te ohranjajo svojo neodvisnost. ERS sodeluje z vrhovnimi revizijskimi institucijami zaradi redne izmenjave informacij, metodologij in spodbujanja strokovnega usposabljanja.

### **3.2 Evropski urad za boj proti goljufijam**

Nadzor nad EU sredstvi izvaja tudi Evropski urad za boj proti goljufijam (v nadaljevanju OLAF) (OLAF, 2016):

- ščiti finančne interese EU s preiskovanjem primerov goljufij, korupcije in drugih nezakonitih dejavnosti;

- odkriva in preiskuje hude nepravilnosti, ki jih ob opravljanju službenih dolžnosti storijo člani in uslužbenci institucij ter organov EU, ki bi lahko imele za posledico disciplinski ali kazenski postopek;
- podpira Komisijo in druge institucije EU pri razvoju in izvajanju zakonodaje in ukrepov za preprečevanje goljufij ter odkrivanje nepravilnosti.

OLAF si prizadeva čim učinkoviteje izvajati svoje naloge in tako institucijam EU pomaga smotrno porabiti davkoplačevalski denar.

OLAF je proračunsko in upravno samostojen, kar mu omogoča neodvisnost dela. Po svojih pooblastilih popolnoma neodvisno izvaja notranje preiskave, tj. preiskave v evropskih institucijah ali organih, ki se financirajo iz proračuna EU, in zunanje preiskave, tj. preiskave v državi članici, kadar gre za zadeve, povezane s proračunom EU. V ta namen lahko opravi preglede in preiskave v prostorih gospodarskih subjektov, pri čemer tesno sodeluje s pristojnimi organi držav članic in držav zunaj EU.

### **3.3 Urad RS za nadzor proračuna**

V Sloveniji je Urad RS za nadzor proračuna (v nadaljevanju UNP) centralni organ za sistem notranjega nadzora javnih financ. Njegova naloga je razvoj, usklajevanje in preverjanje finančnega poslovanja in notranjih kontrol ter notranjega revidiranja pri neposrednih in posrednih uporabnikih državnega proračuna in občinskih proračunov. UNP je organ v sestavi Ministrstva za finance.

Na področju porabe sredstev EU deluje kot neodvisni organ za finančni nadzor. UNP izvaja predakreditacijske preglede, certificira letne izjave o izdatkih in izjave o zaključku projektov ali programov ter izvaja neodvisno kontrolo pravilnosti porabe. UNP sodeluje z OLAF, s katerim usklajuje dejavnosti na področju zaščite interesov EU ter obravnava in posreduje Komisiji poročila o nepravilnostih.

### **3.4 Računsko sodišče Republike Slovenije**

Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju Računsko sodišče) je, kot določa Ustava Republike Slovenije, najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe v Sloveniji. Status samostojnosti in neodvisnosti mu zagotavlja ustava in Zakon o računskem sodišču.

V skladu z Zakonom o računskem sodišču Računsko sodišče revidira pravilnost in smotrnost poslovanja, revidira lahko akt o poslovanju v preteklem letu, kakor tudi akt o načrtovanem poslovanju uporabnika javnih sredstev.

Revidiranje poslovanja je po Zakonu o računskem sodišču pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o poslovanju. Mnenje o poslovanju, ki ga poda Računsko sodišče, mora spoštovati vsak državni organ, organ lokalne skupnosti in uporabnik javnih sredstev, na čigar poslovanje se mnenje nanaša.

Računsko sodišče kot nacionalna vrhovna revizijska institucija revidira pravilnost in smotrnost črpanja in porabe evropskih sredstev.

## **4 POSTOPEK POTRDITVE OBRAČUNOV V OBDOBJU 2007–2013**

### **4.1 Postopek potrditve obračunov**

Države članice so morale prilagoditi nacionalno zakonodajo pravnem redu EU ter zagotoviti nadzor nad porabo in viri proračunskih sredstev na način, da ustreza merilom EU.

Postopek potrditve obračunov sestavlja določitev zneska odhodkov, ki se priznajo v breme proračuna. Komisija nedvoumno in dokončno prepozna odhodke, ki bremenijo neko proračunsko leto, ter tako obvesti proračunski organ in prevzame svojo končno odgovornost.

Komisija izvaja potrditev obračunov v dveh fazah, tj. preko finančne potrditve obračunov in potrditve skladnosti obračunov. V obeh fazah postopka potrditve obračunov je predvidena le letna finančna odločba o zanesljivosti računovodskih izkazov. V poznejših odločbah o skladnosti se določeni zneski izločijo iz financiranja.

Uredba Sveta (ES) št. 1290/2005 v 30. členu določa, da Komisija sprejme odločitev o potrditvi obračunov, ki se nanaša na celovitost, točnost in verodostojnost predloženih letnih računovodskih izkazov. Ta odločba v veliki meri temelji na revizijskih potrdilih in poročilih, ki jih izdajo organi za potrjevanje ter na izjavah o zanesljivosti, ki jih podajo direktorji plačilnih agencij. Komisija je tudi izdala smernice, ki jih morajo upoštevati tako organi za potrjevanje kot direktorji plačilnih agencij.

Postopek letne finančne potrditve je na začetku zajemal zanesljivost računovodskih izkazov, od proračunskega leta 2007 naprej pa je bil razširjen, tako da zajema tudi nekatere vidike zakonitosti in pravilnosti transakcij.

Podrobna pravila o izvajanju, ki se uporabljajo od proračunskega leta 2007, določajo (Evropsko računsko sodišče, 2010b, str. 12):

- da morajo organi za potrjevanje v svojih potrdilih navesti ne le, da so obračuni plačilnih agencij pravilni, popolni in točni, ampak tudi, da so postopki notranje kontrole zadovoljivo delovali;
- da se spremeni vzorec poročila, ki ga morajo uporabljati organi za potrjevanje, tako da vsebuje posebne dele o:
  - preverjanju in potrditvi statističnih podatkov o kontrolah za integralni administrativni in kontrolni sistem (v nadaljevanju IAKS), razvoj podeželja in naknadne kontrole;
  - upoštevanju zgornjih mej pri ukrepih, za katere veljajo kvantitativne omejitve in shemi enotnega plačila;
- je treba letnim računovodskim izkazom za EKJS in EKSRP priložiti izjavo o zanesljivosti računovodskih izkazov plačilnih agencij in vzpostavljenem sistemu za pridobitev razumnega zagotovila o zakonitosti in pravilnosti z izkazi povezanih transakcij, ki jo podpiše oseba, ki vodi akreditirano plačilno agencijo; to je navadno generalni direktor. Organi za potrjevanje morajo tudi podati mnenje o tej izjavi o zanesljivosti.

Od proračunskega leta 2008 naprej pa je bilo predvideno, da organi za potrjevanje opravijo še dodatne postopke pri potrditvi obračunov (Evropsko računsko sodišče, 2010, str. 12):

- določeno je bilo najmanjše obvezno število preizkusov, ki naj bi jih organi za potrjevanje izvedli na področju dolžnikov;
- določena je bila nova zahteva, da morajo organi za potrjevanje preveriti in potrditi statistične podatke o kontrolah, ki jih predložijo plačilne agencije ter oceniti kakovost z njimi povezanih kontrol na kraju samem;
- določena zahteva, da se izjavi o zanesljivosti priložita analiza statističnih podatkov o kontrolah in seznam, na katerem so navedeni dokumenti in izvedena dela, ki so bili podlaga izjave o zanesljivosti. Prav tako mora organ za potrjevanje tudi oceniti, ali so dodatne informacije, uporabljene za pripravo izjave o zanesljivosti, zadostna podlaga za izjavo in ali jo v zadostni meri utemeljujejo ter ali so v skladu z informacijami, ki jih je pridobil med revizijo.

Komisija je povečala zahteve glede postopkov pri potrditvi obračunov, ki jih morajo opraviti organi za potrjevanje, tako da ne zajemajo le zanesljivost računovodskih izkazov, ampak tudi nekatere vidike zakonitosti in pravilnosti.

V skladu s sprejeto Smernico Komisije št. 3 so morali organi za potrjevanje preveriti uspešnosti delovanja sistema notranjih kontrol ter ustreznost preverjanja in potrjevanja statističnih podatkov na vzorcu pregledov na kraju samem. Ta smernica določa, da morajo organi za oceno ustreznosti izvedenih kontrol opraviti vsaj deset kontrol za revidirano populacijo. To lahko naredijo s ponovno izvedbo pregledov ali pa s spremljanjem inšpektorjev pri pregledih.



Komisija je izvajala potrditev skladnosti obračuna v skladu z 31. členom Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005. Za to fazo potrditve obračuna je določeno, da če Komisija ugotovi, da odhodki niso nastali skladno s pravili Skupnosti, se odloči, kateri zneski se izločijo iz financiranja Skupnosti.

Komisija s postopkom revizije skladnosti vsako leto na podlagi analize tveganja, v katero zajame celoten niz kmetijskih odhodkov, določi ukrepe in države članice, ki jih bo prednostno obravnavala.

Uredba Sveta (ES) št. 1290/2005 določa, da Komisija oceni zneske, ki se izločijo iz financiranja, zlasti na podlagi teže ugotovljene neskladnosti. Komisija mora upoštevati vrsto in težo kršitve ter finančno škodo.

Možnost, da Komisija z revizijami skladnosti iz financiranja izloči odhodke, ki niso nastali v skladu s pravili EU, je dodatno omejena zaradi tako imenovanega »pravila štiriindvajset mesecev«. V skladu s tem pravilom se financiranje ne sme zavrniti za odhodke, »nastale več kot štiriindvajset mesecev pred pisnim obvestilom Komisije zadevni državi članici o ugotovitvah preverjanj«. Namen tega pravila je državam članicam zagotoviti določeno stopnjo pravne varnosti (Evropsko računsko sodišče, 2010b, str. 25).

Komisija je v posebnem delovnem dokumentu določila tri metode izračunavanja popravkov, ugotovljenih pri revizijah skladnosti (Evropsko računsko sodišče, 2010b, str. 27):

- kadar med revizijo ugotovljena napaka temelji na specifičnem primeru/primerih, je popravek enak skupni vrednosti nepravilnih transakcij;
- kadar so napake ugotovljene med pregledom reprezentativnega vzorca transakcij, popravek temelji na ekstrapolaciji teh rezultatov;
- v primerih, ko ni mogoče uporabiti nobene od omenjenih metod, se za znesek odhodkov, ki so izpostavljeni tveganju, izvedejo pavšalni popravki (2 %, 5 %, 10 %, 25 % ali več).

Višina uporabljenega popravka je odvisna od teže ugotovljenih nepravilnosti ter od tega, ali se nanašajo na ključne ali pomožne kontrole in ali se ponavljajo.

## **4.2 Postopki potrditve obračunov na ravni držav članic**

Certifikacijski organi držav članic so pripravili poročila o reviziji letnega obračuna izdatkov plačilnih agencij za EKJS in za EKSRP za programsko obdobje 2007–2013, glede na določbe petega člena Uredbe Komisije (ES) št. 885/2006.

V poročilih, ki so jih pripravili v skladu s smernicami Komisije, so zajeli skladnost poslovanja plačilnih agencij z akreditacijskimi merili, vzpostavljene ključne notranje kontrole, postopke, ki zagotavljajo skladnost s predpisi Skupnosti, postopke za zaščito finančnih interesov Skupnosti in priporočila na podlagi revizijskih ugotovitev.

V skladu s četrnim odstavkom petega člena Uredbe Komisije (ES) št. 885/2006 so morali v poročilih navesti:

- ali plačilna agencija izpolnjuje akreditacijska merila;
- ali postopki plačilne agencije zagotavljajo zadostna in ustrezna dokazila, da so izdatki, ki se obračunavajo v breme EKSRP oz. EKJS, v skladu s pravili Skupnosti in kakšna so bila priporočila za izboljšavo sistemov, če obstajajo, ter kako so bila upoštevana;
- ali so letni računovodski izkazi iz člena 6(1) Uredbe Komisije (ES) št. 885/2006 (Ur.l. EU L 171/2006) v skladu s poslovnimi knjigami in evidencami plačilne agencije;
- ali so izjave o izdatkih in o intervencijskih postopkih pravilni, popolni in točni zapisi transakcij, ki se obračunavajo v breme EKSRP oz. EKJS;
- ali so finančni interesi Skupnosti pravilno zaščiteni glede izplačanih predplačil, pridobljenih jamstev in zneskov, ki naj se izterjajo.

Del letnega poročila za EKJS in za EKSRP je bilo tudi mnenje o izjavi o zanesljivosti v skladu z določbami Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005.

Naloga certifikacijskega organa je bila tudi podati revizorjevo mnenje:

- ali je letni obračun EKJS za finančno leto, ki se je končalo 15. 10., pravilen, točen zapis zneskov v breme EKJS ter ali postopki notranjih kontrol zadovoljivo delujejo;
- ali je letni obračun EKSRP za finančno leto, ki se je končalo 15. 10., pravilen, točen zapis zneskov v breme EKSRP ter ali postopki notranjih kontrol zadovoljivo delujejo.

Za novo programsko obdobje 2014–2020 so naloge certifikacijskega organa opredeljene v Izvedbeni uredbi (EU) št. 908/201.

Za finančno leto 2014 so certifikacijski organi izvedli revizijo letnega obračuna izdatkov plačilnih agencij za EKJS in za EKSPR v skladu z Uredbo o financiranju SKP, tj. Uredbo (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta, ter z Izvedbeno uredbo Komisije (EU) št. 908/2014.

### **4.3 Obravnavanje nepravilnosti na ravni držav članic**

Države članice morajo za zagotavljanje učinkovite zaščite finančnih interesov EU sprejeti ustrezne predpise in druge potrebne ukrepe ter vzpostaviti učinkovite oblike nadzora. Od

držav članic se pričakuje, glede na določila člena 280 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (Ur.l. EU C 321/2006), da z evropskimi sredstvi ravnajo enako odgovorno in uporabljajo enake ukrepe, kakor za zaščito domačih finančnih interesov.

Uredba o financiranju SKP določa, da morajo države članice preprečevati nepravilnosti pri dodeljevanju sredstev EU proračuna za izvajanje finančnih operacij skladov in učinkovito obravnavati vsako ugotovljeno nepravilnost, ki jo storijo upravičenci.

Neupravičena izplačila morajo države članice izterjati od upravičencev in povrniti v EU proračun. Komisiji mora država članica vsako leto skupaj z letnimi računovodskimi izkazi predložiti tudi poročilo o postopkih izterjav zaradi neupravičenih izplačil.

Finančna sredstva EU so, zaradi obstoja različnih politik uporabe sredstev, uredb in različnih interesov, potencialno podvržena nepravilnostim in goljufijam. Ločiti moramo med pojmom nepravilnost in goljufija (angl. *fraud*). Nepravilnost je večinoma administrativna napaka, medtem ko je goljufija kaznivo dejanje, ki ga je treba dokazati v sodnem postopku.

Definicija nepravilnosti je podana v 1. členu Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 (Ur.l. EU L 312/1995) o zaščiti finančnih interesov (angl. *irregularity*): »Nepravilnost pomeni vsako kršenje določb zakonodaje Skupnosti, ki so posledica dejanja ali opustitve s strani 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.«

Sum goljufije opredeljuje člen 2 Uredbe Komisije (ES) št. 1848/2006 (Ur.l. EU L 355/2006): »Sum goljufije pomeni nepravilnost, ki je bila predmet prve upravne ali sodne ugotovitve ter zaradi katere se lahko sproži postopek na nacionalni ravni, da se ugotovi, ali je bilo dejanje namerno in zlasti, ali je šlo za goljufijo iz člena 1(1)(a) Konvencije, pripravljene na podlagi člena K.3 Pogodbe o EU, o zaščiti interesov Evropske skupnosti.«

V Konvenciji o zaščiti finančnih interesov Evropske skupnosti (Ur.l. EU C 316/1995), pripravljene na podlagi člena K 3 Pogodbe o EU, je goljufija glede odhodkov opredeljena kot vsako namerno dejanje ali opustitev v zvezi z:

- uporabo ali predložitvijo lažnih, nepravilnih ali nepopolnih izjav ali dokumentov, katere posledica je poneverba ali neupravičeno zadržanje sredstev splošnega proračuna Evropskih skupnosti ali proračunov, ki jih upravljajo Evropske skupnosti ali se upravljajo v njihovem imenu;
- razkritjem podatkov, ki pomeni kršitev določene obveznosti z enako posledico;

- neustrezno uporabo takih sredstev za druge namene, namesto za tiste, za katere so bila prvotno dodeljena.

V Sloveniji je v členu 211 Kazenskega zakonika (Ur.l. RS, št. 50/2012) opredeljena goljufija kot: »Kdor z namenom, da bi sebi ali komu drugemu pridobil protipravno premoženjsko korist, spravi koga z lažnim prikazovanjem ali prikrivanjem dejanskih okoliščin v zmoti ali ga pusti v zmoti in ga s tem zapelje, da v škodo svojega ali tujega premoženja kaj stori ali opusti, se kaznuje z zaporom do treh let.«

V programskem obdobju 2014–2020 je zahteva za spremljanje goljufij na področju SKP opredeljena z Uredbo (EU) št. 1306/2013 in Uredbo (EU) št. 907/2014. Evropska komisija je izdala Smernico za prepoznavanje nasprotja interesov v kmetijskem sektorju (v nadaljevanju Smernica), ki opredeljuje ukrepe za preprečevanje goljufij. Smernica napotuje države članice, da sistematično pristopijo k preprečevanju nastanka goljufij, na način, da odpravijo pomanjkljivosti v obstoječih kontrolah in vzpostavijo dodatne kontrole, ki bi zmanjšale tveganje za goljufije na najnižjo možno raven.

V Smernici je predlagan pristop za zmanjšanje tveganj na področju goljufij:

- izvajanje kontrolnih postopkov za ugotavljanje in preprečevanje goljufij pred odobritvijo zahtevka;
- spremljanje izvajanja kontrolnih postopkov, zlasti na področjih, ki so najbolj izpostavljeni tveganju za nastanek goljufij;
- izobraževanje zaposlenih, da so seznanjeni s tveganji za goljufije in povečanje njihovega zavedanja po preprečevanju goljufij.

V Sloveniji je Agencija aktivno pristopila k vzpostavitvi ustreznih mehanizmov, ki bodo nepravilnosti in potencialne goljufije preprečevali. Pripravila je ustrezne priročnike, v katerih opredeljuje tveganja nastanka goljufij, vsebine in značilnosti vrst dejanj, ki lahko vodijo do goljufij, pravnega postopka v primeru suma nastanka goljufije ...

Na ravni Agencije je vzpostavljen sistem kazalnikov morebitne goljufije (angl. *red flags*). Kazalnik morebitne goljufije je element ali sklop elementov, ki so po naravi nenavadni ali odstopajo od običajne prakse. Sam obstoj kazalnika pa ne pomeni, da goljufija tudi obstaja, ali da bi lahko obstajala, temveč da je treba primer skrbno preveriti in ga spremljati. Metoda odkrivanja in preiskovanja suma goljufij predstavljajo analiza tveganja, navzkrižna preverjanja (uradne evidence, internet), kontrola na kraju samem ter sodelovanje z drugimi organi. Problemske sklope obravnavanja pa predstavljajo umetno ustvarjeni pogoji, povezane osebe in konflikti interesov (Ministrstvo za notranje zadeve, 2015, str. 5–6).

## 4.4 Napake pri porabi EU sredstev za razvoj podeželja

ERS izvaja revizije smotrnosti poslovanja in skladnosti za posamezna proračunska področja ali teme upravljanja. Pri izboru revizijskih nalog ERS, da bi doseglo kar največji učinek, upošteva različne kriterije: tveganja za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodni razvoj ter politični in javni interes.

V skladu s prej navedenimi kriteriji je ERS izvedlo tudi revizijo skladnosti izvajanja ukrepov za razvoj podeželja z veljavnimi zakoni in predpisi. Pri reviziji je le obrobno upoštevalo vidike: gospodarnost, uspešnost in učinkovitost. EU je v programskem obdobju 2007–2013 za politiko razvoja podeželja namenila več kot 150 mrd EUR. Države članice so namenile še 55 mrd EUR svojih lastnih sredstev za sofinanciranje politike EU za razvoj podeželja (Evropsko računsko sodišče, 2015b, str. 9).

V letu 2015 je ERS je pripravilo posebno poročilo Napake pri porabi za razvoj podeželja: Kakšni so vzroki in kako se obravnavajo? V poročilu je opisalo glavne vzroke za visoko stopnjo napake na področju razvoja podeželja. Splošno revizijsko vprašanje, ki si ga je zastavilo ERS v okviru obsega revizije in revizijskega pristopa, je bilo: V kolikšni meri Komisija in države članice uspešno obravnavajo glavne razloge za visoko stopnjo napake na področju podeželja? V sklopu navedenega vprašanja so si zastavili še podrobna vprašanja, na katera so iskali odgovore.

ERS je, da bi dobilo odgovor za glavne vzroke za stopnjo napake pri naložbenih ukrepih in pri pomoči na površino, analiziralo sporočene rezultate za vzorec transakcij, ki so bile naključno izbrane med revizijami zakonitosti in pravilnosti za leta 2011, 2012 in 2013. Analiza je vključevala pregled 461 transakcij, od katerih jih je 160 vplivalo na stopnjo napake. Vzorec je bil enakovredno razdeljen med dve glavni vrsti ukrepov, tj. naložbene ukrepe in ukrepe pomoči na površino.

Po oceni ERS je na področju razvoja podeželja povprečna stopnja napake za odhodke, nastale v letih 2011, 2012 in 2013, znašala 8,2 % (Evropsko računsko sodišče, 2015b, str. 9). Naložbeni ukrepi so pomenili večji delež povprečne stopnje napake za odhodke, tj. kar 5,7 % povprečne stopnje napake. Na ukrepe pomoči na površino pa je odpadel preostali del napake, tj. 2,5 % povprečne stopnje napake.

ERS je podalo ugotovitev, da visoka stopnja neskladnosti z veljavnimi pravili, ki se odraža v visoki stopnji napake, pomeni, da se zadevna sredstva ne uporabljajo v skladu s pravili. Prikazalo je tudi, kakšen delež so imeli različni upravičenci do naložbenih ukrepov pri stopnji napake. Členitev kaže, da so javni organi povzročili četrtno vrednosti povprečne stopnje napake za odhodke (8,2 %), tj. 2,3 % stopnjo napake, kmetje so povzročili 1,6 % stopnjo napake, zasebni upravičenci brez kmetov pa 1,8 % stopnjo napake.

ERS je glede vrst in pogostost ugotovljenih napak izpostavilo, da so bile pri naložbenih ukrepih najpogostejše ugotovljene napake kršitve pogojev za upravičenost, kar kaže na znake, da bi lahko zasebni upravičenci namerno storili nepravilnosti in na neupoštevanje pravil o javnem in zasebnem naročanju (Evropsko računsko sodišče, 2015b, str. 15). Naložbene projekte sestavlja razmeroma majhno število posameznih stroškovnih postavk z visoko vrednostjo. V primeru, ko se ugotovi, da je ena izmed stroškovnih postavk neupravičena, se kot rezultat kaže razmeroma visoka stopnja napake v deležu celotnega plačila.

ERS je proučilo vzroke za napake pri naložbenih ukrepih in ugotovilo, da sta glavna povzročitelja stopnje napake vrsta upravičenca in vrsta ukrepa. Pri nekaterih ukrepih je bila verjetnost napake večja, medtem ko na druge napaka skoraj ni vplivala. Revidirani javni organi so bili večinoma občine ali njihova združenja.

ERS je prišlo do zaključka, da so Komisija in države članice delno uspešne pri obravnavi glavnih vzrokov za visoko stopnjo napake na področju razvoja podeželja. Pri naložbenih ukrepih je vzroke za napake opredelilo:

- z vidika upravičenca, kjer je glavni vir neskladnosti povezan z javnim naročanjem, merili za upravičenost za zasebne in javne upravičence ter sumom, da so zasebni upravičenci storili goljufiva dejanja;
- z vidika plačilne agencije, da bi bilo mogoče večino napak preprečiti z administrativnimi pregledi in pregledi na kraju samem.

Po mnenju ERS bi države članice lahko preprečile večino napak pri naložbenih ukrepih zaradi dveh razlogov. ERS navaja, da so bile organom držav članic na voljo informacije, ki so potrebne za odkrivanje in popravljanje napak, vendar pogosto niso bile uporabljene oz. zahtevane. Prav tako kakovost pregledov, ki so jih opravili organi držav članic, ni bila zadostna.

Pri naložbenih ukrepih do večine napak pride na začetni stopnji, tj. pri vlogah za podporo in v fazi pri oddaji javnega naročila. Preverjanje vlog je zapleten in pogosto dolgotrajen postopek. ERS meni, da je do težav, ki so se pojavile v tej fazi, morda delno prišlo zaradi neučinkovitosti v postopkih plačilnih agencij.

## **5 USTREZNOST SISTEMA AGENCIJE IN USTREZNOST SISTEMOV PLAČILNIH AGENCIJ ZA UGOTAVLJANJE NEPRAVILNOSTI**

### **5.1 Potrditev letnega obračuna izdatkov Agencije**

Urad RS za nadzor proračuna, kot certifikacijski organ v Sloveniji, je odgovoren za certificiranje računovodskih izkazov Agencije.

Vsako leto certifikacijski organ pripravi poročilo o reviziji letnega obračuna izdatkov Agencije za EKSRP za predhodno finančno leto, ki se je končalo 15. 10. Certifikacijski organ načrtuje in izvaja revizije skladno z mednarodnimi standardi revidiranja (angl. *International Federation of Accountants –IFAC*).

Njegova naloga je tudi podati mnenje, ali so letni računovodski izkazi za EKSRP za predhodno finančno leto, ki se je končalo 15. 10., pravilni, popolni in točni zapisi zneskov, ki se obračunavajo v breme EKSRP, ter da postopki notranjih kontrol zadovoljivo delujejo.

Certifikacijski organ je pri izvedbi revizije letnega obračuna izdatkov Agencije za EKSRP za finančno leto, ki se je končalo 15. 10. 2014, upošteval določila Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta, Izvedbene uredbe Komisije (EU) št. 908/2014 in smernic Komisije.

V skladu s smernicami Komisije je pripravil poročilo, ki zajema skladnost Agencije z akreditacijskimi merili, vzpostavljene ključne notranje kontrole, postopke za zagotovitev skladnosti s predpisi EU, postopke za zaščito finančnih interesov EU ter priporočila na podlagi revizijskih ugotovitev.

V poročilu o reviziji letnega obračuna izdatkov Agencije za EKSRP je podal sklep, da meni, da postopki Agencije zagotavljajo zadostna in ustrezna dokazila, da izdatki, ki so obračunani v breme EKSRP, v bistvenih pogledih niso v neskladju s pravili EU (Urad RS za nadzor proračuna, 2015, str. 130).

Postopke pregleda kontrolnih postopkov Agencije je izvedel v skladu s Smernico Komisije št. 3. Ta smernica je namenjena za pomoč certifikacijskim organom pri pripravi revizijske strategije. Certifikacijske organe usmerja pri zbiranju zadostnih in ustreznih revizijskih dokazov za ugotovitev, ali so letni računovodski izkazi akreditiranih plačilnih agencij v vseh pomembnih vidikih resnični, popolni in pravilni ter ali so postopki notranjih kontrol delovali zadovoljivo. V smernici so podrobno opredeljeni postopki ocenjevanja okolja kontroliranja ter revizijskega preverjanja skladnosti (kontrolne odobritve, kotrole izplačil,

računovodske kontrole, upravljanje dolgov, kontrole predujmov in varščin) in preverjanja podatkov.

Certifikacijski organ je ocenil sistem delovanja notranjih kontrol in skladnosti poslovanja Agencije z akreditacijskimi kriteriji za obe množici EKSRP, IAKS in ne-IAKS, da delujeta dobro. Ocena dobro je po lestvici takoj za najvišjo oceno, tj. najboljša praksa.

## **5.2 Pregled kontrolnih postopkov Agencije**

Agencija je edina akreditirana plačilna agencija za izvajanje vseh ukrepov SKP. Akreditirana je za notranjo kontrolo in notranjo revizijo, vodenje upravnih postopkov dodeljevanja finančnih sredstev na področju kmetijstva, gozdarstva, ribištva, živilskopredelovalne industrije in razvoja podeželja ter preverjanje ustreznosti prispelih vlog in zahtevkov, izplačevanje odobrenih sredstev končnim prejemnikom ter za poročanje vladnim in evropskim institucijam.

Agencija preverja administrativno in vsebinsko ustreznost vseh prispelih vlog in zahtevkov. Pri obravnavi vlog v skladu z nacionalno in evropsko zakonodajo izvaja vrsto administrativnih kontrol in kontrol na kraju samem.

### **5.2.1 Postopki obravnavanja vlog**

Agencija je za izvajanje ukrepov 1., 3. in 4. osi PRP 2007–2013 pripravila Priročnik za izvajanje ukrepov 1., 3. in 4. osi PRP 2007–2013, v katerem je navedla pravne podlage, predpisala postopke obravnave vlog, plačil, obravnavanja nepravilnosti, sankcij in vračil.

Agencija je kontrole vlog do odobritve vlog in izplačila opravljala po sistemu treh stopenj, in sicer tako, da pristojni javni uslužbenec delovno nalogo opravi, od njega neodvisni javni uslužbenec opravljeno delo kontrolira, odgovorni uradnik pa delovno nalogo odobri. Agencija je naloge izvajalcev, kontrolorjev in odgovornih uradnikov opredelila v posebnem aktu (Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja, 2014, str. 13).

Pristojni javni uslužbenec (v nadaljevanju vodja upravnega postopka), ki izpolnjuje kontrolne liste, izvede predpisana preverjanja in ugotovitve zabeleži v kontrolne liste. S potrditvijo le-teh potrdi upravičenost odobrenih vlog. S strani vodje upravnega postopka potrjen kontrolni list velja tudi kot zagotovilo, da so bila pravilno upoštevana merila za dodelitev pomoči.

Strokovni sodelavec preveri, ali je bilo delo vodje upravnega postopka pri pregledu vloge dobro opravljeno. S potrditvijo kontrolnega lista strokovni sodelavec zagotovi, da so bila opravljena vsa potrebna preverjanja in so odkrite vse bistveno napačne navedbe vlagatelja.



Po pregledu strokovnega sodelavca presojo o pravilnosti odločitve opravi še vodja oddelka. V kolikor ugotovi, da sta kontrolni list in obrazec upravnega akta izpolnjena v skladu s predpisanim postopkom in je predlog odločitve skladen z dejansko ugotovljenim stanjem, kontrolni list in obrazec upravnega akta potrdi s podpisom.

### **5.2.2 Postopki obravnavanja zahtevkov za izplačila**

Agencija je, v skladu z določili Uredbe Komisije (ES) št. 885/2006, izvedla administrativne kontrole vseh prejetih zahtevkov za izplačilo. Za preverjanje izplačil je Agencija imela predpisana dva obrazca, tj. Zahtevek za izplačilo sredstev (obrazec PRP-09) in Poročilo o utemeljenosti porabe sredstev (obrazec PRP-15.0). Potrdilo in zagotovilo o izvedenem preverjanju sta podpisan obrazec PRP-09 in potrjen obrazec PRP-15.0 s prilogami s strani vodje upravnega postopka.

Strokovni sodelavec preveri, ali je bilo delo vodje upravnega postopka pri pregledu zahtevka pravilno opravljeno. S potrditvijo kontrolnega lista oz. paketa strokovni sodelavec zagotovi, da so bila opravljena vsa potrebna oz. predpisana preverjanja ter da so ugotovitve/izračuni vodje upravnega postopka ustrezni/pravilni. Prav tako ugotavlja, če so vključene ugotovitve Službe za kontrolo Agencije in upoštevana vsa znižanja (v primeru vključitve neupravičenega zneska v zahtevek) ter če je kontrolni list ali obrazec v celoti in pravilno izpolnjen.

Po pregledu zahtevka za izplačilo s strani strokovnega sodelavca končno oceno o pravilnosti odločitve poda še vodja oddelka. S potrditvijo kontrolnega lista oz. paketa zagotavlja, da je izpolnjen v skladu s predpisanim postopkom in da je predlog odločitve skladen z dejansko ugotovljenim stanjem.

Občasni nadzor nad izvajanjem dela vodje oddelka opravi tudi vodja sektorja v skladu s predpisanim navodilom Agencije.

Agencija je v letu 2014 upravičencem za ukrepe 121, 122, 123 in 125 1. osi PRP 2007–2013 izplačala 36.987.636 EUR. Na osnovi izvedenih administrativnih kontrol in kontrol na kraju samem je znižala vrednost zahtevkov/vlog za 97.170 EUR (EKSRP) in obračunala sankcije za 12.478 EUR (EKSRP).

Agencija je v skladu s 30. členom Uredbe Komisije (EU) št. 65/2011 (Ur.l. EU L 25/2011) na podlagi izvedenih kontrol ugotovila, da je znesek zahtevka, ki ga je predložil upravičenec, presegel znesek upravičenih stroškov. V primerih, ko je ugotovila, da je znesek zahtevka za izplačilo presegel znesek upravičenih stroškov za več kot 3 %, je obračunala sankcijo.

Tabela 4: Skupen znesek obračunanih znižanj in sankcij za ukrepe 121, 122, 123 in 125 za leto 2014

Ukrep	Izplačila EKSRP in RS (v EUR)	Izplačila EKSRP (v EUR)	Število upravičencev	Znesek znižanj EKSRP (v EUR)	Število znižanj	Znesek sankcij EKSRP (v EUR)	Število sankcij
<b>121</b>	20.923.230	15.717.568	415	64.188	73	-3.989	5
<b>122</b>	1.141.922	856.442	32	568	8	0	
<b>123</b>	8.488.547	6.366.410	90	15.884	14	0	
<b>125</b>	6.433.937	4.825.453	39	16.530	7	-8.489	2
	<b>36.987.636</b>	<b>27.765.873</b>	<b>576</b>	<b>97.170</b>	<b>102</b>	<b>-12.478</b>	<b>7</b>

Vir: Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja, Podatki o izplačilih, obračunanih znižanjih in sankcijah za ukrepe 121, 122, 123 in 125 za leto 2014 (interno gradivo), 2016a.

Agencija je v sedmih primerih izvedenih kontrol ugotovila, da je znesek zahtevka, ki ga je predložil upravičenec za leto 2014, presegel znesek upravičenih stroškov za več kot 3 % in je obračunala sankcije v petih primerih za ukrep 121 in v dveh primerih za ukrep 125.

Tabela 5: Znesek obračunanih sankcij in znižanj petih upravičencev za ukrep 121 in dveh upravičencev za ukrep 125 ter opis ugotovljenih nepravilnosti za leto 2014

Zap. št.	Ukrep	Znesek izplačil EKSRP (v EUR)	Znesek znižanja EKSRP (v EUR)	Znesek sankcije EKSRP (v EUR)	Zaprošena sredstva EKSRP (v EUR)	Opis nepravilnosti
1	121	4.988	214	163	5.365	Pri administrativni kontroli je bilo ugotovljeno, da je vlagatelj zaprosil več sredstev kot mu je bilo odobreno z odločbo.
2	121	3.005	489	489	3.983	Na kontroli na kraju samem je bilo ugotovljeno, da posamezni material, obračunan na računu, ni bil vgrajen v investicijo.
3	121	5.065	626	626	6.317	Pri administrativni kontroli in kontroli na kraju samem je bilo ugotovljeno, da znaša globina vrtine 50 m in ne 100 m kot je bilo prvotno predvideno.
4	121	12.071	1.332	664	14.067	Pri administrativni kontroli je bilo ugotovljeno, da je vlagatelj uveljavljal stroške komunalnega prispevka. Ta strošek ni upravičen strošek.
5	121	18.115	2.047	2.047	22.209	Pri kontroli na kraju samem je bilo ugotovljeno, da obseg del po specifikaciji računa ni bil izveden.

se nadaljuje

*Tabela 5: Znesek obračunanih sankcij in znižanj petih upravičencev za ukrep 121 in dveh upravičencev za ukrep 125 ter opis ugotovljenih nepravilnosti za leto 2014 (nad.)*

Zap. št.	Ukrep	Znesek izplačil EKSRP (v EUR)	Znesek znižanja EKSRP (v EUR)	Znesek sankcije EKSRP (v EUR)	Zaprošena sredstva EKSRP (v EUR)	Opis nepravilnosti
6	125	20.349	1.593	1.593	23.535	Pri administrativni kontroli je bilo ugotovljeno, da soglasje k spremembam naložbe (odobrenih z odločbo) ni bilo pridobljeno.
7	125	90.132	6.896	6.896	103.924	Pri kontroli na kraju samem je bilo ugotovljeno, da obseg del po specifikaciji računa ni bil izveden.

*Vir: Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja, Podatki o obračunanih sankcijah in znižanjih za ukrep 121 in ukrep 125 ter opis ugotovljenih nepravilnosti za leto 2014 (interno gradivo), 2016b.*

V okviru administrativnih kontrol pred izplačilom, v skladu z določili Uredbe Komisije (ES) št. 65/2011, je Agencija izvedla tudi preglede na kraju samem. O opravljenih pregledih Agencija vodi predpisano dokumentacijo in evidenco.

Nadzor nad izvedbo kontrol na kraju samem opravljata Služba za kontrolo Agencije kot centralni oddelek za nadzor in Služba za notranjo revizijo Agencije. Služba za kontrolo Agencije spremlja delo, ki ga opravijo kontrolorji s sprotnim spremljanjem opravljenega dela in z izvedbo naknadnih kontrol na kraju samem, tj. superkontrol. Kontrole na kraju samem spremlja in ocenjuje tudi Služba za notranjo revizijo Agencije v okviru posameznih revizij.

Vzorec za kontrolo na kraju samem določi Služba za kontrolo Agencije v skladu z določili Uredbe Komisije (ES) št. 65/2011. Del vzorca zahtevkov določi z naključnim izborom (5 %), del pa na osnovi kriterijev tveganja. Za posamezni javni razpis je Agencija, na podlagi odobrenih vlog na osnovi naključnega izbora, upoštevala 5 % vzorec vlog, pri katerih je opravila pregled na kraju samem.

Agencija ima za vsak ukrep, za katerega se izvajajo kontrole na kraju samem, predpisan pisni postopek za izvedbo kontrole na kraju samem (priročnik) in ustreznih zapisnik. »Superkontrole« pa izvede v skladu s Priročnikom za opravljanje superkontrol nad delom kontrolorjev. Pri izboru vzorca za superkontrole je služba za kontrolo upoštevala kriterij, da je delo vsakega kontrolorja preverjeno vsaj enkrat v tekočem obdobju.

Agencija je v letu 2014 izvedla 245 pregledov na kraju samem za ukrepe 121, 122, 123 in 125 PRP 2007–2013 in deset naknadnih pregledov na kraju samem, tj. superkontrol. Iz poročila Službe za kontrolo Agencije o izvedenih superkontrolah za leto 2014 je razvidno, da pri izvedenih superkontrolah niso bile ugotovljene večje napake glede izvedb prvih

kontrol. V zaključku poročila je Služba za kontrolo Agencije podala ugotovitev, da kontrolorji izvajajo kontrole na kraju samem ustrezno in v skladu s priročnikom za posamezen ukrep.

*Tabela 6: Število izvedenih kontrol in ponovnih kontrol na kraju samem v letu 2014*

Ukrep	Število izvedenih kontrol	Število ponovno izvedenih kontrol	Število ponovno izvedenih kontrol/število vseh izvedenih kontrol (%)
<b>121 Posodabljanje kmetijskih gospodarstev</b>	121	3	2,5
<b>122 Izboljšanje gospodarske vrednosti gozdov</b>	20	3	15,0
<b>123 Dodajanje vrednosti kmetijskim in gozdarskim proizvodom</b>	92	3	3,3
<b>125 Infrastruktura, povezana z razvojem in prilagoditvijo kmetijstva ter gozdarstva</b>	12	1	8,3
<b>Skupaj</b>	245	10	4,1

*Vir: Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja, Število izvedenih kontrol in ponovnih kontrol na kraju samem za ukrepe 121, 122, 123 in 125 (interno gradivo), 2016e.*

### 5.2.3 Postopki ugotavljanja nepravilnosti

V Priročniku je opredeljeno, da vodja upravnega postopka sprejme odločitev o nepravilnosti. V primeru, ko končni prejemnik sredstev/upravičenec:

- ne izpolni obveznosti iz odločbe o pravici do sredstev,
- uporablja sredstva v nasprotju z namenom, za katerega so mu bila dodeljena,
- ne izpolnjuje zahtev iz Uredbe PRP 2007–2013 in odločbe,
- sredstva pridobi nezakonito, na podlagi lažnih podatkov ali lažnih izjav,
- v odločbi določenem roku ne vloži zahtevka za izplačilo sredstev,

vodja upravnega postopka pripravi odločbo, v skladu z določili Zakona o kmetijstvu in Uredbe PRP 2007–2013, s katero zahteva vračilo že izplačanih sredstev skupaj z zakonitimi zamudnimi obrestmi od dneva prejema sredstev. Poskrbeti mora, da se terjatev zavede v knjigo terjatev Sektorja za razvoj podeželja Agencije. Prav tako uvrsti končnega prejemnika sredstev/upravičenca v Knjigo izključenih vlagateljev.

Vodja upravnega postopka posreduje vodji oddelka odločbo skupaj s pripadajočo dokumentacijo. Vodja oddelka po preveritvi pripadajoče dokumentacije odobri in potrdi izdajo odločbe s podpisom. Vodja upravnega postopka mora podatke za vračilo sredstev

evidentirati v X-tabelo, tj. v zbirko podatkov za poročanje Komisiji, in poslati podatke o terjatvah Službi za finance Agencije.

Služba za finance Agencije je zadolžena za evidentiranje dolga v Knjigo dolžnikov in terjatev ter računovodsko evidenco. Poskrbeti mora za vračilo neupravičeno izplačanih sredstev. Po preteku zakonitega roka za vračilo sredstev mora ponovno pozvati prejemnika sredstev za vračilo. Poskrbeti mora tudi, da posreduje dokumentacijo Oddelku za pravne zadeve in javno naročanje, ki začne postopek izterjave z izvršbo. V Knjigi dolžnikov in terjatev so evidentirani vsi postopki v zvezi z vračilom dolga.

Prejemniku sredstev pa ni treba vrniti vseh že pridobljenih sredstev v primerih višje sile ali izrednih okoliščin, ki jih določa 47. člen Uredbe Komisije (ES) št. 1974/2006 oziroma v primerih, opredeljenih v Uredbi PRP 2007–2013. V primeru, ko vodja upravnega postopka ugotovi, da je upravičenec namerno vložil napačno prijavo, ga v skladu s 30. členom Uredbe Komisije (EU) št. 65/2011 izključi iz podpore EKSRP in zahteva povračilo že plačanih zneskov za navedeno dejavnost. Upravičenca tudi izključi iz prejemanja podpore v okviru istega ukrepa za koledarsko leto ugotovitve in naslednje koledarsko leto.

Agencija je v letu 2014 za ukrepe 121, 122, 123 in 125 PRP 2007–2013 vzpostavila terjatve v znesku 2.024.388 EUR (EKSRP). Največ terjatev je vzpostavila za ukrep 121, v celotnem znesku 1.201.760 EUR. Eden od glavnih razlogov za nastanek terjatev je uvedba stečaja prejemnika sredstev. Takih primerov je bilo v letu 2014 devet, in sicer: štirje primeri pri ukrepu 121, dva primera pri ukrepu 122 in trije primeri pri ukrepu 123.

Pri ukrepu 121 so bili, poleg stečajev, pomembni razlogi za vzpostavitev terjatve:

- v šestih primerih vračilo 5 % izplačanih sredstev zaradi neizpolnjene obveznosti končnih prejemnikov sredstev, da poročajo Agenciji o izpolnjenih pogojih;
- v treh primerih ugotovljeno zmanjšanje zemljišč upravičenca za več kot 10 %.

*Tabela 7: Vzpostavljene terjatve v letu 2014*

Ukrep	Skupaj terjatve leta 2014		Zaprte terjatve leta 2014		Odperte terjatve leta 2014	
	Znesek vračila (v EUR)	Št. izdanih odločb	Znesek vračila (v EUR)	Št. izdanih odločb	Znesek vračila (v EUR)	Št. izdanih odločb
<b>121</b>	1.201.760	17	907.405	14	294.355	3
<b>122</b>	32.007	3	3.685	1	28.321	2
<b>123</b>	788.928	3	0	0	788.928	3
<b>125B</b>	1.693	1	1.693	1	0	0
	<b>2.024.388</b>	<b>24</b>	<b>912.783</b>	<b>16</b>	<b>1.111.604</b>	<b>8</b>

Vir: Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja, Podatki o vzpostavljenih terjatvah za ukrepe 121, 122, 123 in 125B v letu 2014 (interno gradivo), 2016c.

Konec leta 2014 je ostalo odprtih še osem terjatev v skupnem znesku 1.111.604 EUR. Kar 71 % odprtih terjatev se nanaša na terjatve ukrepa 123, ki so bile vzpostavljene zaradi uvedbe stečajev prejemnikov sredstev.

Agencija ima jasno opredeljene postopke obravnavanja nepravilnosti. V Priročniku in drugih navodilih ima določeno, kdo in na kakšen način opredeli nastanek nepravilnosti. Prav tako so tudi opredeljeni postopki, ki jih mora odgovorna oseba izvesti, da bo nepravilnost odpravila.

Agencija ima v posebnem priročniku opredeljene vrste nepravilnosti, na osnovi katerih se začne postopek vračila sredstev oz. odprtje terjatve v Knjigi dolžnikov in terjatev. Prav tako so v njem predstavljeni različni postopki za vračilo sredstev ter postopki izterjave.

Na ravni Agencije je vzpostavljena enotna evidenca za poročanje o nepravilnostih Komisiji, ki omogoča celosten pregled nad obsegom, vrsto in zneskom vseh ugotovljenih nepravilnosti.

Upravljanje z dolgovi, ki jih imajo upravičenci zahtevkov do Agencije, vsako leto v svojem poročilu oceni certifikacijski organ. Za finančno leto, ki se je končalo 15. 10. 2014, je certifikacijski organ ocenil, da kontrole pri postopkih za dolgove v okviru vseh množic delujejo dobro.

#### **5.2.4 Nepravilnosti, poročane Komisiji**

EU in države članice so skupaj odgovorne za zaščito finančnih interesov EU ter boj proti goljufijam. V skladu z Uredbo Komisije (ES) št. 1848/2006 morajo države članice najpozneje v dveh mesecih po koncu vsakega obdobja sporočiti Komisiji vse nepravilnosti, ki so bile predmet prve upravne ali sodne ugotovitve.

V letu 2014 so države članice Komisiji sporočile 16.473 nepravilnosti (goljufij in nepravilnosti, ki ne pomenijo goljufije), ki so vključevale zneske v skupni višini približno 3,2 mrd EUR (Evropska komisija, 2015, str. 18). V letu 2015 pa so države članice Komisiji sporočile 22.349 nepravilnosti v zneskih v skupni višini približno 3,2 mrd EUR (Evropska komisija, 2016, str. 20)

Število nepravilnosti, sporočenih kot goljufije (kar vključuje primere suma goljufije in ugotovljenih goljufij), večinoma izražajo raven odkrivanja primerov morebitnih goljufij, ki jo ugotavljajo države članice in organi EU. Končno odločitev o tem, ali primer dejansko pomeni goljufijo, sprejmejo ustrezni organi zadevne države članice.

V letu 2014 je bilo 1.649 nepravilnosti sporočenih kot goljufije, ki so vključevale zneske v višini 538,2 mio EUR (Evropska komisija, 2015, str. 18), v letu 2015 pa je bilo 1.461

nepravilnosti sporočenih kot goljufije z zneski v skupni višini 637,6 mio EUR ter so zajemale odhodke in prihodke. V primerjavi z letom 2014 se je število nepravilnosti, ki so bile leta 2015 sporočene kot goljufije, znižalo za 11,4 %, medtem ko se je njihov finančni učinek povečal za 18,5 % (Evropska komisija, 2016, str. 21).

V letu 2014 se je na področju odhodkov kmetijstva za 10,1 % znižalo število nepravilnosti, sporočenih kot goljufije, glede na leto 2013, njihov finančni učinek pa se ni povečal. V letu 2015, glede na leto 2014, se je na področju odhodkov število teh nepravilnosti znižalo za 16,3 %, njihov finančni učinek pa se je povečal za 6,6 %. V Prilogi 2 so prikazane nepravilnosti, ki so bile sporočene Komisiji kot goljufije za odhodke in prihodke za vse sklade EU za leto 2013, v Prilogi 3 za leto 2014 in v Prilogi 4 za leto 2015.

Slovenija je Komisiji za sredstva kmetijskih skladov v letu 2013 poročala za dva primera kot sum goljufije, v letu 2014 pa za tri primere. V Tabeli 8 so prikazani zneski nepravilnosti za kmetijska sklada, ki so bili poročani kot sum goljufije.

*Tabela 8: Nepravilnosti, ki jih je Slovenija poročala Komisiji kot sum goljufije za kmetijska sklada v letu 2013 in 2014*

Zap. št.	Leto/Kmetijski sklad	Znesek nepravilnosti (v EUR)	Znesek vračila (v EUR)	Opis nepravilnosti
1	2013/EKSRP	150.000	0	Upravičenec predložil ponarejeno odločbo za izdajo uporabnega dovoljenja. Preveritev se je izvedla pri pristojni upravni enoti in je bilo ugotovljeno, da odločba ni bila izdana.
2	2013/EKJS	63.708	0	Upravičenec ni posloval v skladu z zakoni: prikazovanje fiktivnih storitev, predlaganje fiktivnih pogodb, izdajanje fiktivnih računov ...
3	2014/EKSRP	285.643	285.643	Ugotovitev na osnovi izvedene kontrole na kraju samem: dejansko stanje gradbenih del se je razlikovalo glede navedenih del na računih/končni situaciji.
4	2014/ EKSRP	52.966	52.966	Ugotovitev Carinske uprave Republike Slovenije, pri pregledu na kraju samem so bile ugotovljene nepravilnosti: ponarejeni računi.
5	2014/EKJS	340.915	340.915	Ugotovljene nepravilnosti pri poslovanju: izdajanje fiktivnih računov, prikazovanje fiktivnih storitev ...

*Vir: Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja, Podatki o nepravilnostih, ki so bile poročane Komisiji kot sum goljufije za EKSRP in EKJS za leti 2013 in 2014 (interno gradivo), 2016d.*

V poročilu Komisije (Evropska komisija, 2014c, str. 23) je navedeno, da se je na področju naravnih virov (kmetijstvo, razvoj podeželja in ribištvo) v letu 2014 največje število sporočenih nepravilnosti nanašalo na področje razvoja podeželja in se je najbolj povečalo v primerjavi z letom 2013. Najbolj pogoste oblike nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo, vključujejo uporabo nepravilnih dokumentov in subjekte, ki ne razpolagajo s potrebnimi zmogljivostmi, ter izvajanje dejavnosti, prepovedanih v okviru zadevnega ukrepa (skoraj 28 % vseh nepravilnosti, ki pomenijo goljufijo). Drugi najpogosteje odkriti način delovanja vključuje uporabo lažne ali ponarejene dokumentacije ali deklaracij.

V Sloveniji v letu 2014 ni veljal enak trend kot v EU. Število ugotovljenih nepravilnosti se je v letu 2014 povečala za eno nepravilnost. Znesek odkritih dveh nepravilnosti EKSRP, ki so bile poročane kot goljufija, je 338.609 EUR, za eno nepravilnost EKJS pa 340.915 EUR. Finančni učinek nepravilnosti se je leta 2014 (679.524 EUR), glede na leto 2013, (213.708 EUR) povečal za 218 %. Ugotovitve, navedene v Tabeli 8, kažejo, da so bile ugotovljene nepravilnosti pri samem poslovanju upravičencev in pri uporabi fiktivnih dokumentov, kar je tudi Komisija izpostavila v svojih poročilih kot pogosto obliko nepravilnosti.

Za leto 2015 je Agencija poročala Komisiji šest nepravilnosti kot sum goljufije. Pet ugotovljenih nepravilnosti se nanaša na primere, ki so sofinancirani iz EKJS, v skupnem znesku 846.167 EUR, ena nepravilnost pa na primer, ki je sofinanciran iz EKSRP, v znesku 67.436 EUR. Navedeno kaže na povečanje števila in finančnega učinka (povečal se je za tretjino) nepravilnosti, ki so bile poročane kot goljufija, glede na leto 2014. Pretežni del nepravilnosti se nanaša na ukrep Podpora promociji vina na tretjih trgih, sofinanciran iz EKJS. Pri upravičencih, tj. pravnih osebah, ki se ukvarjajo s pridelavo in trženjem vina, so bile ugotovljene nepravilnosti pri izvajanju aktivnosti promocije vina, pridelanega v Sloveniji, na trgih tretjih držav. Upravičenci so uveljavljali fiktivne stroške za raziskave, izobraževanja in druge promocijske aktivnosti v visokih zneskih.

## **5.3 Zanesljivost podatkov o izvedenih pregledih plačilnih agencij in priprava statističnih poročil**

### **5.3.1 Plačilna Agencija Slovenije in priprava statističnih poročil**

Plačilne agencije za preveritev upravičenosti izplačil izvajajo administrativne preglede. Prav tako na vzorcu vlagateljev opravijo preglede na kraju samem. Na osnovi ugotovljenih nepravilnosti pri teh pregledih se zneski zahtevanih sredstev upravičencem znižajo. Države članice morajo o izvedenih pregledih poročati Komisiji, v okviru statističnih poročil.

Slovenija je morala v skladu s členom 34. Uredbe Komisije (ES) št. 1975/2016 poročati Komisiji statistiko razvoja podeželja. Obliko in vsebino statističnih poročil je predpisala Komisija. Naloga certifikacijskega organa pa je bila, da preveri in izreče mnenje glede



kakovosti kontrolnih sistemov, kot tudi glede usklajenosti podatkov o izvedenih pregledih in ugotovljenih nepravilnostih v statističnih poročilih z rezultati v podatkovnih bazah plačilne agencije. Certifikacijski organ je moral preveriti pravilnost in popolnost podatkov tudi na osnovi izvedbe naknadnih pregledov na kraju samem.

Certifikacijski organ je pri izvedbi revizije letnega obračuna izdatkov Agencije za EKSRP za finančno leto 2014 potrdil in preveril kontrolne statistike, ki jih je pripravila Agencija po 31. členu Uredbe Komisije (EU) št. 65/2011. Agencija je poslala poročilo o kontrolnih statistikah Komisiji dne 15. 7. 2014.

Certifikacijski organ je preveril zbiranje in pripravo statističnih podatkov v skladu s predpisi EU. Preveril je, ali je Agencija uskladila informacije o izvedenih pregledih s podatki v produkcijski bazi; izvedena je bila računalniška preveritev. Pri preveritvi podatkov je sodeloval tudi revizor informacijskih sistemov. Certifikacijski organ je ugotovil, da obstaja ustrezna revizijska sled.

Na osnovi preizkusa zbirke podatkov in poročil pri 34 upravičencih, izvedenih kontrol s strani Agencije, je certifikacijski organ potrdil, da ni neskladij med podatki, ki jih je Agencija poslala Komisiji in zbirkami podatkov Agencije (Urad RS za nadzor proračuna, 2015, str. 222).

### **5.3.2 Ugotovitve ERS o zanesljivosti podatkov o izvedenih pregledih plačilnih agencij v statističnih poročilih držav članic**

ERS je izvedlo pregled zanesljivosti rezultatov pregledov porabe sredstev EU, o katerih države članice poročajo Komisiji v statističnih poročilih. Komisija pregleda statistična poročila na osnovi predpisanih postopkov ter podatke primerja s podatki iz predhodnega leta in drugih poročil. Komisija izvede pregled teh poročil tudi v okviru revizij skladnosti, ki zajemajo delovanje kontrolnih sistemov plačilnih agencij.

ERS ugotavlja v posebnem poročilu Zanesljivost rezultatov pregledov, ki jih države članice izvajajo za kmetijske odhodke, da so bili kontrolni sistemi plačilnih agencij za preglede le delno uspešni pri odkrivanju nepravilnosti za izplačana sredstva EU. Prav tako tudi informacije, ki so jih države članice poročale Komisiji o izvedenih pregledih in ugotovljenih nepravilnostih, niso bile zanesljive (Evropsko računsko sodišče, 2014b, str. 9–10).

ERS je Komisiji priporočilo, da (Evropsko računsko sodišče, 2014b, str. 10):

- poostri nadzor nad administrativnimi pregledi in pregledi na kraju samem, ki jih izvajajo države članice;

- pripravi jasnejše smernice o izvajanju kontrolnih sistemov in sestavljanju statističnih poročil ter poostri nadzor nad njihovim izvajanjem pri državah članicah;
- pripravi spremembo smernic za certifikacijske organe, z namenom povečanja velikosti vzorcev za preglede na kraju samem in strožjega nadzora priprave statističnih poročil.

Oceno uspešnosti izvajanja administrativnih pregledov in pregledov na kraju samem je ERS pripravilo na osnovi rezultatov revizij Izjav o zanesljivosti plačilnih agencij v letih 2010, 2011 in 2012. ERS je preverjalo zanesljivost kontrolnih statističnih podatkov držav članic tako na ravni plačilnih agencij kot na ravni certifikacijskih organov in na ravni Komisije.

ERS v posebnem poročilu ugotavlja slabosti v kakovosti administrativnih pregledov in pregledov na kraju samem za EKSRP, na osnovi izvedenih revizij skladnosti sistemov za izvajanje ukrepov razvoja podeželja pri enaindvajsetih plačilnih agencijah v šestnajstih državah v letih od 2010 do 2012. Ocenilo je, da ima le plačilna agencija Nemčije za regijo Mecklenburg-Predpomorjansko uspešen sistem za administrativne preglede. Kot uspešne sisteme za preglede na kraju samem, pa je ocenilo le za pet plačilnih agencij, tj. Nemčije za regijo Mecklenburg-Predpomorjansko, Latvije, Poljske, Avstrije in Švedske (Evropsko računsko sodišče, 2014b, str. 51–55). ERS je za večino ostalih revidiranih plačilnih agencij ocenilo, da imajo le delno uspešne sisteme oz. neuspešne sisteme za preglede.

Glavne slabosti, ki vplivajo na podatke v statističnih poročilih držav članic, so (Evropsko računsko sodišče, 2014b, str. 22):

- nepravilno obračunane in izplačane vloge/zahtevki;
- sistematične slabosti pri administrativnih pregledih in posledično financiranje neupravičenih sredstev;
- neugotovljene nepravilnosti pri pregledih na kraju samem;
- nepravilnosti pri postopkih javnega naročanja;
- pomanjkljivosti metodologij vzorčenja in neupoštevanje predpisanega števila pregledov na kraju samem.

Glede statističnih poročil ERS ugotavlja, da sistemi revidiranih plačilnih agencij za sestavljanje in preverjanje poročil niso ustrezni. Sisteme sestavljanja in preverjanja teh poročil plačilnih agencij je analiziralo na osnovi primerjave predstavljenih statističnih podatkov z osnovnimi podatki iz podatkovnih baz plačilnih agencij. Revizorji so pregledali tudi mape vlagateljev, da bi pregledali točnost evidentiranja rezultatov pregledov na kraju samem in ostalih informacij v podatkovne baze in zajem le-teh v poročila, poslana Komisiji. Revizorji so po vlogah pregledali tudi izračune za vloge/zahtevke z obračunanimi znižanji in sankcijami.

ERS v poročilu navaja, da certifikacijski organi niso dovolj pogosto in dovolj kakovostno preverjali pregledov na kraju samem, ki so jih izvedle plačilne agencije. Revizorji so za vsako revidirano populacijo odhodkov naključno izbrali in pregledali dokumente certifikacijskih organov in pri tem ugotovili, da štirje od osmih certifikacijskih organov niso preverjali vseh zahtev EU in da delo ni bilo ustrezno podprto z dokumentacijo. Končno mnenje ERS je bilo, da ocene certifikacijskih organov ne dajejo dovolj zagotovila o uspešnosti pregledov na kraju samem, ki so jih izvedle plačilne agencije, in ne prispevajo pomembno k oceni zanesljivosti statističnih poročil.

## **6 USPEŠNOST NALOŽBENIH UKREPOV 1. OSI PRP 2007–2013 Z VIDIKA DOSEGANJA POSEBNIH IN OPERATIVNIH CILJEV**

### **6.1 Spremljanje in vrednotenje Programa razvoja podeželja 2007–2013**

S sprejetjem Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 o podpori za razvoj podeželja iz EKSRP (v nadaljevanju Uredba EU za razvoj podeželja) je bil postavljen skupni okvir spremljanja in vrednotenja – CMEF za obdobje 2007–2013. V skladu z določbami te uredbe se izvajajo predhodna, vmesna in naknadna vrednotenja.

Vzpostavljen okvir spremljanja in vrednotenja – CMEF naj bi upravam in vsem zainteresiranim s področja kmetijstva in razvoja podeželja zagotovil ključne informacije o izvajanju SKP, njenih rezultatih in učinkih.

Spremljanje in vrednotenje sta pomembni sestavini izvajanja programov, saj jih je potrebno nenehno nadzorovati in preverjati, kar zagotavlja in vpliva na uspešnost rabe virov (sredstev) in nemoten potek izvajanja programov. Vrednotenje je nujno tudi na koncu programov, ko presojamo ali so bili zastavljeni cilji doseženi (Nared & Kavaš, 2009, str. 16).

Pri izvajanju ukrepov programa razvoja podeželja je potrebno tudi stalno spremljanje postavljenih kazalnikov za posamezne cilje, z namenom ugotavljanja učinkovitosti in uspešnosti izvajanja ukrepov ter porabe finančnih sredstev. Tekom izvajanja ukrepov prihaja do odstopanj od zastavljenih rezultatov. Večje spremembe lahko ogrozijo uspešnost izvajanja ukrepov in onemogočijo dosego ciljev, predstavljenih v fazi načrtovanja programa razvoja podeželja. Stalno je potrebno spremljati izvajanje posameznih ukrepov, kar omogoča pravočasno zaznavanje težav oz. odstopanj in s tem tudi hitro prilagajanje spremenjenim okoliščinam. Sistem spremljanja temelji na naboru kazalnikov.

Kazalniki ukrepov morajo biti postavljeni glede na cilje programov, ukrepov. Metodološko morajo biti dobro zasnovani in temeljiti na: specifičnosti, merljivosti, dosegljivosti,

realnosti, jasnosti, zanesljivosti, časovni opredeljenosti ... Na začetku programskega obdobja je potrebno za izbrane kazalnike postaviti tudi izhodiščne vrednosti.

Za posamezni ukrep programa razvoja podeželja je potrebno vzpostaviti sistem kazalnikov za merjenje splošnih, operativnih in posebnih ciljev. To so (Nared & Kavaš, 2009, str. 16):

- kazalniki virov/vložkov (angl. *input indicators*), s katerimi se spremlja razporeditev sredstev in njihovo trošenje;
- kazalniki učinkov (angl. *output indicators*), ki se nanašajo na izvedene aktivnosti;
- kazalniki rezultatov (angl. *result indicators*), ki merijo neposredne in takojšnje učinke izvedenih aktivnosti na prejemnika sredstev;
- kazalniki vplivov (angl. *impact indicators*), ki se nanašajo na posledice; obstajata dve vrsti vplivov: specifični, ki se pojavijo po preteku določenega obdobja (so neposredno vezani na izvedene aktivnosti) in splošni, v daljšem časovnem obdobju.

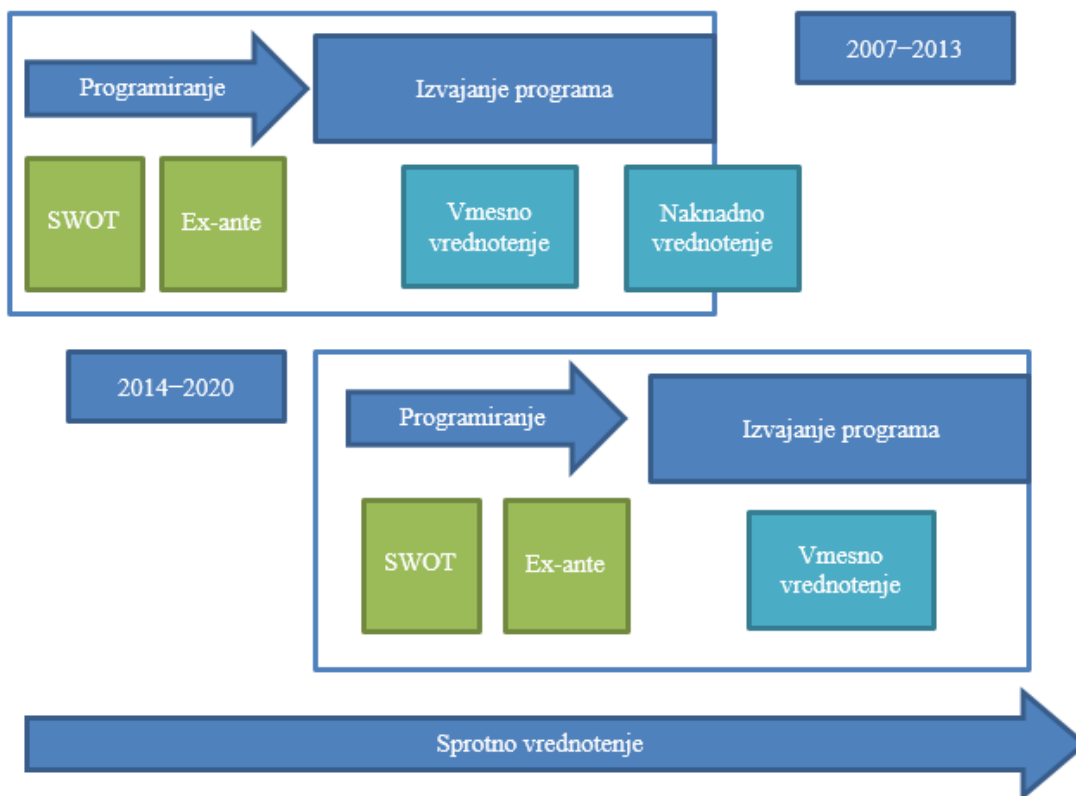
Namen vrednotenja je zagotoviti učinkovito porabo javnih sredstev, kot tudi sredstev EU proračuna. Z vrednotenjem tudi ugotavljamo razloge za uspehe in neuspehe določene politike, programa, ukrepa ... Vrednotenje se osredotoča na uspešnost (koliko se cilji uresničujejo), učinkovitost (najboljše razmerje med uporabljenimi sredstvi in doseženimi rezultati) in na koristnost (koliko so cilji posredovanja povezani s potrebami, težavami in vprašanji).

Ključno orodje vrednotenja je tako imenovana »intervencijska logika« (angl. *intervention logic*), ki vzpostavlja vzročno verigo od proračunskega vložka, prek donosa in rezultatov ukrepov do njihovega učinka.

V skladu s členom 86 Uredbe EU za razvoj podeželja morajo države članice vzpostaviti sistem sprotnega vrednotenja za vsak program razvoja podeželja. Organ upravljanja in nadzorni odbor uporabljata sprotno vrednotenje za (Generalni direktorat za kmetijstvo in razvoj podeželja, 2006a, str. 8):

- pregled napredka programa glede na njegove cilje s pomočjo kazalnikov rezultatov in, kjer je primerno, kazalnikov vpliva;
- izboljšanje kakovosti programov in njihovega izvajanja;
- pregled predlogov za bistvene spremembe programov;
- pripravo vmesnega in naknadnega vrednotenja.

Slika 5: Sprotno vrednotenje programov razvoja podeželja



Vir: Generalni direktorat za kmetijstvo in razvoj podeželja, Napotek B – Smernice za vrednotenje, 2006a, str. 10.

Komisija je spremljala učinkovitost programov razvoja podeželja v zvezi z njihovimi cilji preko letnih poročil o napredku teh programov. Države članice so za leto 2010 izvedeno sprotno vrednotenje pripravile ločeno poročilo o vmesnem vrednotenju. Leta 2015 pa rezultate sprotnega vrednotenja prikazale v obliki ločenega poročila o naknadnem vrednotenju.

V Sloveniji so vrednotenje ukrepov programa razvoja podeželja izvedli neodvisni zunanji ocenjevalci, na podlagi večletnega načrta vrednotenja, ki ga je pripravil organ upravljanja. Ocenjevalcem so bile osnova za vrednotenje Smernice za vrednotenje in Priročnik o okviru skupnega spremljanja in vrednotenja.

## 6.2 Analiza naložbenih ukrepov 1. osi PRP 2007–2013 glede doseganja posebnih in operativnih ciljev

### 6.2.1 Ukrep 121: Posodabljanje kmetijskih gospodarstev

Cilj ukrepa 121 je bil spodbuditi prestrukturiranje in povečati učinkovitost gospodarjenja preko:

- uvajanja novih proizvodov, tehnologij ali proizvodnih izboljšav,
- usposobitve kmetijskih gospodarstev za izpolnjevanje na novo uvedenih minimalnih standardov Skupnosti, za izboljšanje varstva okolja, higiene in varnosti pri delu,
- stabilizacije dohodkov na kmetijskih gospodarstvih,

ter s tem prispevati k večji naložbeni aktivnosti ali povečanju produktivnosti dela v kmetijstvu (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2007, str. 107).

V okviru ukrepa so bile podprte naložbe v lastno primarno pridelavo kmetijskih proizvodov vključno z naložbami, namenjenimi izvajanju ukrepov s kmetijsko mehanizacijo.

Ciljna skupina so bila kmetijska gospodarstva, ki opravljajo kmetijsko dejavnost oziroma izvajajo storitve s kmetijsko mehanizacijo ter izpolnjujejo predpisane pogoje.

Najmanjši znesek dodeljene pomoči je znašal 3.500 EUR na projekt, najvišji znesek dodeljene pomoči pa 1.500.000 EUR na projekt. Z naslova ukrepa 121 je kmetijsko gospodarstvo lahko v celotnem programskem obdobju 2007–2013 pridobilo največ 3.000.000 EUR javne pomoči (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2009, str. 110).

Za ukrep je bilo do konca leta 2013 objavljenih dvaindvajset javnih razpisov. V celotnem programskem obdobju je bilo razpisanih 191,8 mio EUR sredstev. Javni razpisi so bili večinoma ciljno naravnani, kot npr. po sektorjih, za mlade prevzemnike, za prilagoditev na standarde EU, ... (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2015a, str. 33).

Pri tem ukrepu prevladujejo kmetijska gospodarstva, katerim je bilo odobreno kar 95 % vseh vlog in so prejela 79 % vseh sredstev. Število odobrenih vlog ostalih vlagateljev, organiziranih kot pravna oseba, je bilo majhno, prejeli pa so kar petino vseh odobrenih sredstev. Glede na namen investicije je bilo 33 % sredstev odobrenih za naložbe v novogradnje, 25 % za nakup opreme in 23 % za mehanizacijo (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2015a, str. 34).

Na začetku programskega obdobja PRP 2007–2013 je bilo za ukrep 121 predvidenih 82,3 mio EUR sredstev, razpoložljiva sredstva pa so se v celotnem obdobju izvajanja programa povečala na 133,4 mio EUR. Do konca leta 2014 je bilo izplačanih 80,6 % sredstev za ta ukrep.

*Tabela 9: Pregled razpoložljivih, odobrenih in izplačanih sredstev za ukrep 121 – kumulativno na dan 31. 12. 2014*

<b>Ukrep 121/ kumulativno na dan</b>	<b>Razpoložljiva sredstva (v EUR)</b>	<b>Odobrena sredstva (v EUR)</b>	<b>Izplačana sredstva (v EUR)</b>	<b>Izplačana/ Razpoložljiva sredstva (%)</b>
31. 12. 2014	133.406.275	146.598.175	107.491.598	80,6

*Vir: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Poročilo o napredku v okviru Programa razvoja podeželja Republike Slovenije 2007–2013 za leto 2014, 2015a, str. 33, preglednica 13.*

V nadaljevanju je za ukrep 121 PRP 2007–2013 podana analiza kazalnikov rezultatov za doseganje posebnih ciljev in kazalnikov učinkov za doseganje operativnih ciljev, prikazanih v Tabeli 10. V tabeli so prikazane ciljne vrednosti kazalnikov leta 2013 v prvotnem programu in v sedmi spremembi PRP 2007–2013. Sedma sprememba PRP 2007–2013 je bila sprejeta aprila 2014 in je osnova za primerjavo dosežene vrednosti kazalnikov v letu 2014 glede na ciljne vrednosti.

*Tabela 10: Kazalniki rezultatov in kazalniki učinkov ukrepa 121 – pričakovane vrednosti leta 2013 in dosežene vrednosti v letu 2014*

<b>Posebni/Operativni cilji</b>	<b>Kazalniki</b>	<b>Pričakovana vrednost leta 2013 (prvotni program)</b>	<b>Pričakovana vrednost leta 2013 (sedma sprememba)</b>	<b>Dosežena vrednost leta 2014</b>
<b>Posebni:</b> Spodbuditi uvajanje novih proizvodov, tehnologij ali proizvodnih izboljšav na kmetijskih gospodarstvih.	Število gospodarstev/ podjetij, ki uvajajo nove proizvode in/ali nove tehnologije	490	1.130	1.468
Usposobiti kmetijska gospodarstva za izpolnjevanje standardov Skupnosti, za izboljšanje varstva okolja, higiene in varnosti pri delu.	*Število kmetijskih gospodarstev, ki so se z naložbami prilagodile na novo uvedene standarde Skupnosti	1.225	1.225	400
	Povečanje BDV na podprtih gospodarstvih/v podjetjih (1.000 EUR)	–	3.822	16.996
Stabilizacija dohodkov na kmetijskih gospodarstvih.	*Povečanje BDV/PDM oz. zaposlenega na podprtih gospodarstvih/podjetjih (%)	–	1,3	2,3

se nadaljuje

*Tabela 10: Kazalniki rezultatov in kazalniki učinkov ukrepa 121 – pričakovane vrednosti leta 2013 in dosežene vrednosti v letu 2014 (nad.)*

<b>Posebni/Operativni cilji</b>	<b>Kazalniki</b>	<b>Pričakovana vrednost leta 2013 (prvotni program)</b>	<b>Pričakovana vrednost leta 2013 (sedma sprememba)</b>	<b>Dosežena vrednost leta 2014</b>
<b>Operativni:</b> Povečati razvojno sposobnost kmetijskih gospodarstev in učinkovitost rabe proizvodnih dejavnikov.	Število kmetijskih gospodarstev, ki so prejela naložbeno pomoč	2.450	3.661	2.074
	Celotni obseg naložb (mio EUR)	164,7	380,2	326,7

**Legenda:** \* Dodatni nacionalni kazalnik rezultata.

*Vir: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013, Prvotni program in 7. sprememba, 2007, 2014 in Poročilo o napredku v okviru Programa razvoja podeželja Republike Slovenije 2007–2013 za leto 2014, 2015a, str. 34–35.*

Doseganje posebnih in operativnih ciljev ukrepa 121 je bilo analizirano z vidika uspešnosti in dosežkov preko dveh vprašanj vrednotenja:

- V kolikšni meri so bili doseženi cilji ukrepa 121?
- Kateri so bili glavni dejavniki, ki so vplivali na doseganje/nedoseganje ciljev?

V letu 2007, v prvotnem PRP 2007–2013, še niso bili opredeljeni vsi kazalniki, s katerimi je MKGP spremljalo in vrednotilo posebne cilje. Kazalnik povečanje BDV na podprtih kmetijskih gospodarstvih/v podjetjih (v 1.000 EUR) je MKGP uvedlo s tretjo spremembo PRP 2007–2013, kazalnik povečanje BDV/PDM oz. zaposlenega na podprtih gospodarstvih/podjetjih (%) pa sprejelo s peto spremembo PRP 2007–2013.

Prvotna kazalnika za posebne cilje, tj. kazalnik bruto dodana vrednost na podprtih kmetijskih gospodarstvih (Indeks) in kazalnik obseg kmetijskih zemljišč, na katerih so se z naložbo stabilizirali dohodki iz kmetijske dejavnosti, pa je MKGP prenehalo spremljati.

Med izvajanja PRP 2007–2013 se je ciljna vrednost kazalnikov znatno spremenila. Navedeno kaže na to, da pri načrtovanju teh ciljev ni bilo upoštevano načelo uresničljivosti in dosegljivosti postavljenih ciljev.

**Posebni cilji:** Konec leta 2014 je bila presežena ciljna vrednost števila gospodarstev/podjetij, ki so z naložbo uvedli nove proizvode in/ali nove tehnologije. Ta kazalnik je presegel ciljno vrednost za 30 %.



Dosežena vrednost kazalnika število kmetijskih gospodarstev, ki so se z naložbami prilagodile na novo uvedene standarde Skupnosti, pa je bila znatno nižja od ciljne vrednosti. Vrednost tega kazalnika je bila do konca leta 2014 le 400 takih kmetijskih gospodarstev, kar predstavlja 33 % ravni doseganja cilja. Gre pretežno za naložbe kmetijskih gospodarstev v hleve. Za te naložbe so se odločila predvsem večja kmetijska gospodarstva. Razloge za to je mogoče iskati tudi v naši gradbeni in prostorski zakonodaji, tj. v dolgotrajnih postopkih pri pridobivanju gradbenih dovoljenj. Te objekte je bilo potrebno temeljito obnoviti, zato so vlagatelji potrebovali večja finančna sredstva. Manjša kmetijska gospodarstva pa tega niso zmogla (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2015a, str. 35). Posamezni vlagatelji tudi niso uspeli zaključiti naložb, zaradi gospodarske krize in težjega dostopa do finančnih sredstev.

Vrednost kazalnika števila kmetijskih gospodarstev, ki so se z naložbami prilagodile na novo uvedene standarde Skupnosti, je MKGP začelo spremljati šele od leta 2010 naprej, kar je tudi razvidno iz letnih poročil o napredku v okviru PRP 2007–2013, in kaže na pomanjkljivost metode zbiranja podatkov za ta kazalnik.

Vrednost kazalnika povečanja BDV na podprtih gospodarstvih/v podjetjih je bila konec leta 2014 znatno višja od ciljne vrednosti, tj. znašala je 17 mio EUR. Po podatkih za leto 2014 se je BDV/PDM povečala za 2.288 EUR. Izračun kazalnikov je izvedlo MKGP na osnovi primerjave podatkov iz vlog in podatkov iz poročil prejemnikov sredstev za leto 2014.

Certifikacijski organ je v poročilu za finančno leto 2011 podal Agenciji priporočilo, da pri ukrepih 121, 122 in 123 vzpostavi učinkovitejši sistem poročanja prejemnikov sredstev, ki bo v celoti zagotavljal izpolnjevanje obveznosti o poročanju iz javnih razpisov in iz odločbe o dodelitvi sredstev. Agenciji je tudi priporočil, da sprejme ustrezne ukrepe za tiste prejemnike sredstev, ki niso izpolnili obveznosti glede poročanja (Urad RS za nadzor proračuna, 2012, str. 145).

Vrednost kazalnika povečanje BDV na podprtih gospodarstvih/v podjetjih je MKGP za ukrep 121 ločeno izkazalo šele v letnem poročilu o napredku v okviru PRP 2007–2013 za leto 2012. Za predhodna leta je MKGP izračunalo ta kazalnik skupaj za ukrepe 112, 113, 121, 122 in 123. Ugotovljena je bila pomanjkljivost metode zbiranja podatkov in posledično zanesljivosti ocene kazalnikov.

**Operativni cilji:** Na začetku programskega obdobja 2007–2014 so predvideli, da bo 2.450 gospodarstev izvedlo naložbe v skupni vrednosti 164,7 mio EUR. Ta vrednost se je v obdobju izvajanja programa povečala. S sprejetjem sedme spremembe PRP 2007–2013 je bila vrednost kazalnika 3.661 kmetijskih gospodarstev, ki naj bi izvedla naložbe v skupni vrednosti 380,2 mio EUR. Od začetka izvajanja programa do konca leta 2014 so bile podprte vloge za 2.074 kmetijskih gospodarstev, kar predstavlja 56,6 % ciljne vrednosti

kazalnika. Celoten obseg podprtih naložb je dosegel 326,7 mio EUR, kar predstavlja 85,9 % ciljne vrednosti.

MKGP navaja kot razlog za nedoseganje tega kazalnika, ker je začelo leta 2011 s selektivnejšim pristopom k izvajanju tega ukrepa, tj. z bolj ciljno usmerjenimi naložbami. Izvedlo je omejitve pri nakupu kmetijske mehanizacije, kar je vplivalo na manjše število odobrenih projektov glede na načrtovane vrednosti (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2015a, str. 34).

Kmetijski inštitut, ki je izvedel sprotno vrednotenje PRP 2007–2013, je v okviru splošne ocene ukrepa navedel, da je bilo izvajanje ukrepa uspešno. Cilji niso bili v celoti doseženi, vendar tako z vidika kazalnikov rezultatov kot tudi kazalnikov učinka trdi, da je ukrep pomembno prispeval k posodobitvi podprtih gospodarstev. Menijo, da bi bilo za javne razpise, ki se bodo izvajali za novo obdobje, smiselno zahtevati, da vlagatelj pri prijavi na javni razpis predloži potrdilo o zaprtju finančne konstrukcije. To bi zmanjšalo tudi tveganje za nedokončanje naložb. Prav tako, da bi bilo bolj smotno presojati uspešnost investicij preko podatkov mreže knjigovodskih podatkov kmetij in poslovnih načrtov (Kmetijski inštitut Slovenije, 2015, str. 37).

## **6.2.2 Ukrep 122: Povečanje gospodarske vrednosti gozdov**

Cilj ukrepa 122 je bil izboljšati učinkovitost gospodarjenja z zasebnimi gozdovi preko:

- večje izrabe proizvodnega potenciala gozdov,
- uvajanja novih proizvodov in proizvodnih izboljšav pri sečnji in spravilu,
- večje varnosti pri delu v gozdu

in s tem prispevati k povečanju produktivnosti dela v gozdarstvu skladno s cilji nacionalne in EU gozdarske strategije (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2007, str. 109).

Finančna sredstva so se namenjala za izvajanje investicij v gradnjo in rekonstrukcijo gozdnih cest in gozdnih vlak ter pripravo gozdnih vlak, prav tako za nakup nove mehanizacije ter nove opreme za sečnjo in spravilo lesa.

Ciljna skupina za podporo naložbam v zasebne gozdove so bili lastniki ali solastniki zasebnih gozdov, njihova združenja ali občine in njihove zveze. Najmanjši znesek dodeljene pomoči je znašal 500 EUR, najvišji znesek dodeljene pomoči pa do 500.000 EUR. Upravičenec je lahko v celotnem programskem obdobju 2007 –2013 z naslova tega ukrepa pridobil največ 500.000 EUR pomoči (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2007, str. 110).

Ukrep 122 se je v programskem obdobju 2007–2013 izvajal prvič. Pet javnih razpisov za ta ukrep je bilo objavljenih in zaključenih do konca leta 2012; v letih 2013 in 2014 ni bilo objav novih razpisov. Ukrep se je izvajal s pomočjo javnih razpisov zaprtega tipa. V celotnem programskem obdobju je bilo razpisanih 27,4 mio EUR sredstev (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2015a, str. 35).

MKGP je spremljalo investicije po namenu, na podlagi odobrenih zahtevkov, ki so jih vlagatelji vložili na Agencijo. Iz zahtevka je razvidna vsebina zahtevka oz. stroška ter njegova denarna vrednost. Pretežni del odobrenih zahtevkov je zajemal naložbe v nakup nove gozdarske mehanizacije ter opreme za sečnjo in spravilo lesa. Tovrstne naložbe so predstavljale kar 75 % vrednosti vseh odobrenih zahtevkov (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2015a, str. 36).

MKGP ugotavlja, da je izvedba ukrepa uspešna. Upravičencem so z investicijami odprli gozdove z gozdnimi prometnicami, zmanjšali pravilne razdalje ter s tem zmanjšali stroške sečnje in spravila. Prav tako so upravičencem z investicijami v nakup nove mehanizacije in opreme za sečnjo in spravilo lesa omogočili zamenjavo zastarele in za delo nevarne mehanizacije ter jim s tem omogočili prehod na nove tehnologije sečnje in spravila lesa (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2015a, str. 36).

Na začetku programskega obdobja je bilo za izvajanje aktivnosti ukrepa 122 predvidenih 24,9 mio EUR, razpoložljiva sredstva pa so se v obdobju izvajanja programa znižala na 23,0 mio EUR. Do konca leta 2014 je bilo izplačanih 98,9 % sredstev za ta ukrep.

*Tabela 11: Pregled razpoložljivih, odobrenih in izplačanih sredstev za ukrep 122 – kumulativno na dan 31. 12. 2014*

Ukrep 122/ kumulativno na dan	Razpoložljiva sredstva (v EUR)	Odobrena sredstva (v EUR)	Izplačana sredstva (v EUR)	Izplačana/ Razpoložljiva sredstva (%)
31. 12. 2014	23.013.773	24.505.985*	22.754.756	98,9

**Legenda:** \*Znižanje vrednosti za 7 neg. odločb (-120.323 EUR).

*Vir: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Poročilo o napredku v okviru Programa razvoja podeželja Republike Slovenije 2007–2013 za leto 2014, 2015a, str. 35, preglednica 14.*

V nadaljevanju je za ukrep 122 PRP 2007–2013 podana analiza kazalnikov rezultatov za doseganje posebnih ciljev in kazalnikov učinkov za doseganje operativnih ciljev, prikazanih v Tabeli 12. V tabeli so prikazane ciljne vrednosti kazalnikov leta 2013 v prvotnem programu in v sedmi spremembi PRP 2007–2013. Sedma sprememba PRP 2007-2013 je bila sprejeta aprila 2014 in je osnova za primerjavo dosežene vrednosti kazalnikov v letu 2014 glede na pričakovano vrednost.

Tabela 12: Kazalniki rezultatov in kazalniki učinkov ukrepa 122 – pričakovane vrednosti leta 2013 in dosežene vrednosti v letu 2014

Posebni/Operativni cilji	Kazalniki	Pričakovana vrednost leta 2013 (prvotni program)	Pričakovana vrednost leta 2013 (sedma sprememba)	Dosežena vrednost leta 2014
<b>Posebni:</b> Izboljšati učinkovitost gospodarjenja z zasebnimi gozdovi	Število gospodarstev/podjetij, ki uvajajo nove proizvode in/ali nove tehnologije	–	1.000	1.080
	*Število gozdarskih gospodarstev in njihovih združenj, ki so z naložbo povečali varnost pri delu v gozdu	–	1.000	1.080
	Povečanje BDV na podprtih gospodarstvih/v podjetjih (1.000 EUR)	–	2.500	3.234
<b>Operativni:</b> Povečati gospodarsko vrednost zasebnih gozdov	**Število gozdarskih gospodarstev, ki so prejela naložbeno pomoč	3.276	1.000	1.080
	Celotni obseg naložb (mio EUR)	49,9	54	49,4

**Legenda:** \*Dodatni nacionalni kazalnik rezultata.

\*\*V prvotnem PRP 2007–2013 je bil kazalnik skupno število podprtih lastnikov gozdov.

*Vir: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013, Prvotni program in 7. sprememba, 2007, 2014 in Poročilo o napredku v okviru Programa razvoja podeželja Republike Slovenije 2007–2013 za leto 2014, 2015a, str. 36.*

Doseganje posebnih in operativnih ciljev ukrepa 122 je bilo analizirano z vidika uspešnosti in dosežkov preko dveh vprašanj vrednotenja:

- V kolikšni meri so bili doseženi cilji ukrepa 122?
- Kateri so bili glavni dejavniki, ki so vplivali na doseganje/nedoseganje ciljev?

MKGP je vse kazalnike, ki jih je postavilo za spremljanje in vrednotenje posebnih ciljev v letu 2007, v prvotnem PRP 2007–2013, nadomestilo z novimi. Kazalnik povečanje BDV na podprtih kmetijskih gospodarstvih/v podjetjih (v 1.000 EUR) je MKGP uvedlo s tretjo spremembo PRP 2007–2013, kazalnika število gospodarstev/podjetij, ki uvajajo nove proizvode in/ali nove tehnologije in nacionalni kazalnik število gozdarskih gospodarstev in njihovih združenj, ki so z naložbo povečali varnost pri delu v gozdu, pa je sprejelo s peto spremembo PRP 2007–2013. MKGP je s peto spremembo PRP 2007–2013 sprejelo tudi nov kazalnik za spremljanje operativnih ciljev, tj. število gozdarskih gospodarstev, ki so prejela naložbeno pomoč.

**Posebni cilji:** Konec leta 2014 so bile dosežene ciljne vrednosti kazalnikov posebnih ciljev. Presežena je bila ciljna vrednost števila gospodarstev/podjetij, ki so z naložbo uvedli nove proizvode in/ali nove tehnologije, saj je ta kazalnik presegel ciljno vrednost za 8 %.

Vrednost kazalnika povečanja BDV na podprtih gospodarstvih/v podjetjih je bila konec leta 2014 znatno višja od ciljne vrednosti in je za 29,3 % preseгла ciljno vrednost.

Vrednost kazalnika povečanje BDV na podprtih gospodarstvih/v podjetjih je MKGP za ukrep 122 ločeno izkazalo šele v letnem poročilu o napredku PRP 2007–2013 za leto 2012. Za predhodna leta je MKGP ta kazalnik izračunalo skupaj za ukrepe 112, 113, 121, 122 in 123.

**Operativni cilji:** Na začetku programskega obdobja so predvideli, da bo 3.276 podprtih lastnikov gozdov izvedlo naložbe v skupni vrednosti 49,9 mio EUR. S peto spremembo PRP 2007–2013, s sprejetjem novega kazalnika, pa je bilo predvideno, da bo 1.500 gozdarskih gospodarstev izvedlo naložbe v skupni vrednosti 51,9 mio EUR. Ta vrednost se je v obdobju izvajanja programa znižala. S sprejetjem sedme spremembe PRP 2007–2013 je bila vrednost kazalnika 1.000 gozdarskih gospodarstev, ki naj bi izvedla naložbe v skupni vrednosti 54 mio EUR. Do konca leta 2014 so bile podprte vloge za 1.080 vlagateljev, kar je predstavlja 108 % ciljne vrednosti kazalnika. Celoten obseg podprtih naložb je dosegel 49,4 mio EUR, kar predstavlja 91,5 % ciljne vrednosti (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2015a, str. 36).

Kmetijski inštitut, ki je izvedel sprotne vrednotenje PRP 2007–2013, je v okviru splošne ocene ukrepa navedel, da je bilo črpanje sredstev dobro za ta ukrep, čeprav se je v tem programskem obdobju izvajal prvič. Prisoten je bil velik interes upravičencev za nakup gozdarske mehanizacije in opreme, pa tudi priprava vloge ni bila zahtevna. Ocenili so, da je ukrep kot tak, znotraj postavljenih ciljev, povsem ustrezen. Prav tako menijo, da bi ga bilo potrebno izvajati tudi v naslednjem programskem obdobju (Kmetijski inštitut Slovenije, 2015, str. 42).

V oktobru 2011 je ERS izvedlo revizijo doseganja zelenih učinkov pri izvajanju ukrepa 122 EKSRP. Gre za revizijo smotrnosti, ki je zajemala štiri evropske države, tudi Slovenijo. Predmet revizije je bilo preverjanje ciljne usmerjenosti ukrepa 122, same izvedbe ukrepa (ali so bili cilji ukrepa doseženi in je bila učinkovitost zagotovljena) ter ustreznosti nadzora in evalvacije. Ugotovitve revizije je predstavilo v posebnem poročilu.

ERS opozarja na nizko produktivnost in šibko naložbeno zmogljivost v gozdarskem sektorju. Navaja tudi, da ocenjevalni sistem zaprtih javnih razpisov ni spodbujal tistih projektov, ki bi najbolj sledili ciljem ukrepa 122. ERS meni, da nakup moderne mehanizacije le malo pripomore k ohranjanju gozdnih tal in strojev ter da posledično moderna mehanizacija sama po sebi ne dviguje v veliki meri gospodarske vrednosti

gozdov. Prav tako meni, da bi se moralo financiranje gozdnih cest izvajati iz ukrepa 125 in ne iz ukrepa 122, kljub temu da gre za zasebne gozdne ceste, ki pa imajo javni značaj, in bi lahko to dejstvo lastniki gozdov tudi ekonomsko izkoriščali (npr. turizem, izletništvo ...).

### **6.2.3 Ukrep 123: Dodajanje vrednosti kmetijskim in gozdarskim proizvodom**

Cilj ukrepa 123 je bil spodbuditi:

- uvajanje novih proizvodov in učinkovito trženje produktov;
- posodabljanje proizvodnih procesov in izboljšanje varstva okolja, higiene in varnosti pri delu;
- stabilizacijo dohodkov na področju predelave in trženja kmetijskih in gozdarskih proizvodov ter s tem prispevati k večji splošni učinkovitosti in produktivnosti dela (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2007, str. 111).

V okviru ukrepa so bile podprte naložbe, ki so se nanašale na:

- predelavo in trženje kmetijskih proizvodov, razen proizvodov iz rib;
- predelavo in trženje drugih proizvodov, katerih surovina so kmetijski proizvodi;
- skupne naložbe predelave in trženja kmetijskih proizvodov in drugih proizvodov, katerih surovina so kmetijski proizvodi, razen proizvodov iz rib;
- prva stopnja predelave in trženje lesa.

Bilo je več ciljnih skupin upravičencev: ciljna skupina na področju predelave kmetijskih proizvodov, ciljna skupina na področju trženja kmetijskih proizvodov in ciljna skupina na področju prve stopnje predelave lesa. V okviru navedenih ciljnih skupin so bile podane natančne specifikacije upravičencev, tj. vrste podjetij, kmetijskih gospodarstev ...

Finančna pomoč za ukrep 123 je bila različna. Najnižji znesek podpore iz javnih virov je znašala 3.500 EUR, najvišji znesek za posamezne vrste naložb pa do vključno 2.500.000 EUR. Upravičenec je lahko v celotnem programskem obdobju 2007 –2013 pridobi največ do vključno 6.000.000 EUR podpore iz javnih virov (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2009, str. 116).

Do konca leta 2014 je bilo objavljenih štirinajst javnih razpisov. Za ukrep je bilo v programskem obdobju razpisanih 160,7 mio EUR sredstev. Na razpise je skupaj prispelo 1.086 vlog, od katerih jih je bilo odobrenih 602, kar predstavlja le 55 % prejetih vlog. MKGP je glede na dejavnost, ki je predmet naložbe, vlagatelje razvrstil v štiri skupine, in sicer na:

- vlagatelje, ki so vložili vloge s področja prve stopnje predelave lesa (164 odobrenih vlog, 22 % vseh odobrenih sredstev);
- na vlagatelje, ki so vložili vloge s področja trženja in predelave kmetijskih ter živilskih proizvodov na kmetijah (161 odobrenih vlog, 16 % vseh odobrenih sredstev);
- na vlagatelje, ki so vložili vloge s področja trženja in predelave kmetijskih ter živilskih proizvodov kot pravne osebe (263 odobrenih vlog, 60 % vseh odobrenih sredstev) ter
- na skupino mešano, kjer je vir vhodne surovine lastna proizvodnja in odkup (14 odobrenih vlog, 2 % vseh odobrenih sredstev) (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2015a, str. 37).

V okviru tega ukrepa so se izvajale predvsem investicije v rekonstrukcijo, dozidavo in preureditev proizvodnje. Prav tako je šlo za nakup strojne opreme. Kar 427 naložb, od 602 podprtih naložb do konca leta 2014, je bilo namenjenih vpeljavi novih proizvodov in/ali tehnologij (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2015a, str. 37).

Agencije je prejela tudi veliko nepopolnih in neustreznih vlog za ta ukrep. Težave so nastopile predvsem v primerih zahtevnih naložb, ko so morali vlagatelji pripraviti poslovni načrt, s katerim so dokazali ekonomsko upravičenost naložb. Vlagatelji niso uspeli prestrukturirati podjetij v okviru ene naložbe, kar MKGP navaja kot razlog za neizpolnjevanje kazalnikov. Investitorji so imeli tudi težave z izvedbo naložb, zaradi omejenih možnosti financiranja.

Na začetku programskega obdobja je bilo za izvajanje aktivnosti ukrepa 123 predvidenih 93,2 mio EUR. Razpoložljiva sredstva so se s šesto spremembo programa povečala na 103,8 mio EUR, v okviru sedme spremembe programa pa znižala za 3 mio EUR in znašajo 100,7 mio EUR. Do konca leta 2014 je bilo izplačanih 74,6 % sredstev za ta ukrep.

*Tabela 13: Pregled razpoložljivih, odobrenih in izplačanih sredstev za ukrep 123 – kumulativno na dan 31. 12. 2014*

<b>Ukrep 123/ kumulativno na dan</b>	<b>Razpoložljiva sredstva (v EUR)</b>	<b>Odobrena sredstva (v EUR)</b>	<b>Izplačana sredstva (v EUR)</b>	<b>Izplačana/ Razpoložljiva sredstva (%)</b>
31. 12. 2014	100.762.001	112.360.560	75.134.800	74,6

*Vir: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Poročilo o napredku v okviru Programa razvoja podeželja Republike Slovenije 2007–2013 za leto 2014, 2015a, str. 37, preglednica 15.*

V nadaljevanju je za ukrep 123 PRP 2007–2013 podana analiza kazalnikov rezultatov za doseganje posebnih ciljev in kazalnikov učinkov za doseganje operativnih ciljev, prikazanih v Tabeli 14. V tabeli so prikazane ciljne vrednosti kazalnikov leta 2013 v prvotnem programu in v sedmi spremembi PRP 2007–2013. Sedma sprememba PRP

2007–2013 je bila sprejeta aprila 2014 in je osnova za primerjavo dosežene vrednosti kazalnikov v letu 2014 glede na pričakovano vrednost.

*Tabela 14: Kazalniki rezultatov in kazalniki učinkov ukrepa 123 – pričakovane vrednosti leta 2013 in dosežene vrednosti v letu 2014*

<b>Posebni/Operativni cilji</b>	<b>Kazalniki</b>	<b>Pričakovana vrednost leta 2013</b> (prvotni program)	<b>Pričakovana vrednost leta 2013</b> (sedma sprememba)	<b>Dosežena vrednost leta 2014</b>
<b>Posebni:</b> Pospesiti posodobitev in povečati učinkovitost predelave kmetijskih proizvodov	Število gospodarstev/podjetij, ki uvajajo nove proizvode in/ali nove tehnologije	100	100	279
	Povečanje BDV na podprtih gospodarstvih/v podjetjih (1.000 EUR)	–	10.000	40.746
	*Povečanje BDV/PDM oz. zaposlenega na podprtih gospodarstvih/podjetjih (1.000 EUR)	–	1,5	5,0
<b>Operativni:</b> Izboljšati predelavo in trženje kmetijskih proizvodov	**Število podprtih podjetij	450	558	369
	*Število podprtih mikro podjetij oz. kmetijskih gospodarstev (naložbe v prvo stopnjo predelave lesa)	126	136	108
	Celotni obseg naložb (mio EUR)	227,1	320,9	251,3

**Legenda:** \*Dodatni nacionalni kazalnik rezultata.

\*\*V prvotnem PRP 2007–2013 je bil kazalnik število podprtih živilskih obratov.

*Vir: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013, Prvotni program in 7. sprememba, 2007, 2014 in Poročilo o napredku v okviru Programa razvoja podeželja Republike Slovenije 2007–2013 za leto 2014, 2015a, str. 38.*

Doseganje posebnih in operativnih ciljev ukrepa 123 je bilo analizirano z vidika uspešnosti in dosežkov preko dveh vprašanj vrednotenja:

- V kolikšni meri so bili doseženi cilji ukrepa 123?
- Kateri so bili glavni dejavniki, ki so vplivali na doseganje/nedoseganje ciljev?

Kazalnik spremljanja posebnih ciljev povečanje BDV/PDM oz. zaposlenega na podprtih kmetijskih gospodarstvih/podjetjih (v 1.000 EUR) je MKGP uvedlo s tretjo spremembo PRP 2007–2013 ter opustilo kazalnik skupna BDV na podprtih obratih (Indeks).



Kazalnik operativnih ciljev število podprtih živilskih obratov pa je MKGP nadomestilo s kazalnikom številom podprtih podjetij s sprejetjem pete spremembe PRP 2007–2013.

Prav tako se je spremenila ciljna vrednost kazalnikov tekom izvajanja PRP 2007–2013. Navedeno kaže na to, da pri načrtovanju teh ciljev ni bilo upoštevano načelo uresničljivosti in dosegljivosti postavljenih ciljev.

**Posebni cilji:** Konec leta 2014 so bile dosežene oz. presežene ciljne vrednosti vseh kazalnikov posebnih ciljev. Znatno je bila presežena ciljna vrednost števila gospodarstev/podjetij, ki uvajajo nove proizvode in/ali nove tehnologije. Konec leta 2014 je bilo doseženo število 2,79 krat višje od ciljne vrednosti.

Konec leta 2014 je bila tudi znatno presežena ciljna vrednost kazalnika povečanje BDV na podprtih gospodarstvih/v podjetjih; po podatkih MKGP naj bi se BDV za leto 2014 povečala na 40,7 mio EUR. Prav tako je bila presežena vrednost dodatnega nacionalnega kazalnika povečanje BDV/PDM oz. na zaposlenega na podprtih gospodarstvih/podjetjih, saj je dosegla vrednost 5.011 EUR (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2015a, str. 38).

MKGP je izračunalo kazalnik povečanja BDV na podprtih gospodarstvih/v podjetjih in kazalnik BDV/PDM na osnovi primerjave podatkov iz vlog in podatkov iz poročil prejemnikov sredstev za določeno leto. V letnem poročilu PRP 2007–2013 za leto 2012 je kazalnik povečanja BDV na podprtih gospodarstvih/v podjetjih prvič ločeno prikazan za ukrep 123. Ugotovljena je bila pomanjkljivost metode zbiranja podatkov in posledično zanesljivosti ocene kazalnikov.

Certifikacijski organ je v letnem poročilu za finančno leto 2011 podal ugotovitev, da so na podlagi pregleda vlog ukrepa 123 ugotovili, da Agencija nima dokazil o pozivanju prejemnikov sredstev k poročanju o doseženih ciljih naložb, kar je petletna obveza v javnih razpisih omenjenega ukrepa. V povezavi s tem nima vzpostavljene centralne evidence o poročanju prejemnikov sredstev po vseh javnih razpisih predmetnega ukrepa. Agencija je certifikacijskemu organu predložila le evidenco o samoiniciativnem poročanju nekaterih prejemnikov sredstev ukrepa 123. V prvih šestih javnih razpisih tega ukrepa je bilo navedeno, da na zahtevo Agencije upravičenci poročajo o doseganju ciljev še pet let od zadnjega izplačila sredstev. To določbo so v sedmem javnem razpisu spremenili tako, da morajo prejemniki sredstev skladno z Uredbo PRP 2007–2013 na Agencijo poročati še pet let od zadnjega izplačila sredstev (Urad RS za nadzor proračuna, 2012, str. 145).

**Operativni cilji:** Ciljna vrednost dodatnega nacionalnega kazalnika število podprtih mikro podjetij oz. kmetijskih gospodarstev konec leta 2014 ni bila dosežena. V okviru ukrepa je bilo podprtih 108 mikro podjetij oziroma kmetijskih gospodarstev, tj. 79,4 % ciljne vrednosti.

Na začetku programskega obdobja so predvideli, da bo konec programskega obdobja 450 podprtih podjetij s skupnim obsegom naložb 227,1 mio EUR. Vrednost tega kazalnika se je povečala v peti in šesti spremembi programa, v sedmi spremembi programa je bila vrednost kazalnika 558 podprtih podjetij s skupnim obsegom naložb 320,9 mio EUR. Od začetka izvajanja programa do konca leta 2014 je bilo 369 podprtih podjetij, kar predstavlja 66,1 % ciljne vrednosti. Do konca leta 2014 pa je bil dosežen celotni obseg naložb 251,3 mio EUR, kar predstavlja 78,3 % ciljne vrednosti.

Kmetijski inštitut, ki je izvedel sprotno vrednotenje PRP 2007–2013, je v okviru ocene uspešnosti ukrepa navedel, da se je ukrep izvajal uspešno ne glede na težave posameznih investitorjev. Investitorji so imeli težave z razpoložljivimi denarnimi sredstvi, kar je tudi vplivalo na daljše roke izvedbe naložb. Kot negativne pomembne dejavnike, ki so vplivali na ukrep, so opredelili vrsto sprememb pogojev izvajanja ukrepa in tudi zmanjševanje deleža sofinanciranja. Vlagatelji v okviru ene naložbe niso uspeli v celoti prestrukturirati svojih podjetij (Kmetijski inštitut Slovenije, 2015, str. 46).

#### **6.2.4 Ukrep 125: Izboljšanje in razvoj infrastrukture, povezane z razvojem in prilagoditvijo kmetijstva**

Cilj ukrepa 125 je bil s podporo naložbam v zemljiško infrastrukturo pospešiti prestrukturiranje kmetijstva, ki vodi v učinkovitejšo izrabo proizvodnih dejavnikov in s tem k povečanju dohodka in produktivnosti dela. V okviru tehničnih posodobitev obstoječih melioracijskih sistemov in izgradnji novih namakalnih sistemov pa racionalnejša poraba vode in bolj kontroliran vnos hranil. Izvedba ukrepov, povezanih z namakanjem, se strogo navezuje na vodno direktivo (2000/60/ES) in njene usmeritve (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2007, str. 114).

Predmet sofinanciranja so bili:

- vsa gradbena, geodetska in ostala obrtniška dela,
- stroški odkupa zemljišč za skupne objekte oziroma infrastrukturo (črpališča, transformatorske postaje, vodohrane, razširitev melioracijskih jarkov za namene ekoremediacije, za zaščitne vetrne pasove itd.);
- tehnična oprema demonstracijskih namakalnih centrov in namakalna oprema, skupaj s stroški dobave in montaže;
- splošni stroški, ki so neposredno povezani s pripravo in izvedbo projektov (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2013, str. 122).

Ciljna skupina so bili različni vlagatelji zahtevka:

- občine za podporo izvedbi komasacij in za podporo naložbam v agromelioracije;

- pravne osebe za podporo naložbam v velike namakalne sisteme in posodobitev hidromelioracijskih sistemov ter za podporo izgradnji demonstracijskih centrov za namakanje.

Delež javnega financiranja naložb za ta ukrep je znašal do 100 % priznanih stroškov. Najmanjši znesek dodeljene pomoči je bil 20.000 EUR, najvišji znesek dodeljene pomoči pa 3.000.000 EUR, ki velja tudi pri namakalnih sistemih, ki vključujejo izvedbo vodnega vira samo za namen namakanja (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2013, str. 123).

Po podatkih MKGP je za namen komasacij devetindvajset občin poslalo 51 vlog. Kar 50 vlog od vseh predloženih je bilo odobrenih. Za projekte je bilo v povprečju odobrenih 240.317 EUR na vlogo. Skupno je bilo v komasacije vključenih 10.014 ha zemljišč, ki so bila pred postopkom komasacije razdeljena na 32.578 parcel. Po postopku komasacije se je število parcel v tem območju zmanjšalo na 17.449. Za namen agromelioracij na komasacijskih območjih je dvanajst občin poslalo 26 vlog, od katerih je bilo 22 odobrenih. Za projekte je bilo v povprečju odobrenih 143.329 EUR na vlogo (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2015a, str. 38).

Za namen namakanja so bili objavljeni štiri javni razpisi. Razpisanih je bilo 34,5 mio EUR sredstev. Na objavljene javne razpise je prispelo enajst vlog. Do konca leta 2014 je bilo odobrenih devet vlog v višini 11.542.269 EUR sredstev, kar predstavlja 87 % razpoložljivih sredstev za ta namen (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2015a, str. 39).

Na začetku programskega obdobja je bilo za izvajanje aktivnosti ukrepa 125 predvidenih 43,6 mio EUR za komasacije in agromelioracije. Razpoložljiva sredstva so se v obdobju izvajanja programa znižala; v letu 2014 so znašala 29 mio EUR. Do konca leta 2014 je bilo izplačanih 55,0 % sredstev za ta ukrep.

*Tabela 15: Pregled razpoložljivih, odobrenih in izplačanih sredstev za ukrep 125 – kumulativno na dan 31. 12. 2014*

<b>Ukrep 125/ kumulativno na dan</b>	<b>Razpoložljiva sredstva (v EUR)</b>	<b>Odobrena sredstva (v EUR)</b>	<b>Izplačana sredstva (v EUR)</b>	<b>Izplačana/ Razpoložljiva sredstva (%)</b>
31. 12. 2014	29.000.000	26.711.373	15.953.644	55,0

*Vir: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Poročilo o napredku v okviru Programa razvoja podeželja Republike Slovenije 2007–2013 za leto 2014, 2015a, str. 38, preglednica 16.*

V nadaljevanju je za ukrep 125 PRP 2007–2013 podana analiza kazalnikov rezultatov za doseganje posebnih ciljev in kazalnikov učinkov za doseganje operativnih ciljev, prikazanih v Tabeli 16. V tabeli so prikazane ciljne vrednosti kazalnikov leta 2013 v prvotnem programu in v sedmi spremembi PRP 2007–2013. Sedma sprememba PRP 2007–2013 je bila sprejeta aprila 2014 in je osnova za primerjavo dosežene vrednosti kazalnikov v letu 2014 glede na pričakovano vrednost.

*Tabela 16: Kazalniki rezultatov in kazalniki učinkov ukrepa 125 – pričakovane vrednosti leta 2013 in dosežene vrednosti v letu 2014*

<b>Posebni/Operativni cilji</b>	<b>Kazalniki</b>	<b>Pričakovana vrednost leta 2013 (prvotni program)</b>	<b>Pričakovana vrednost leta 2013 (sedma sprememba)</b>	<b>Dosežena vrednost leta 2014</b>
<b>Posebni:</b> Pospesiti prestrukturiranje kmetijskih gospodarstev	Povečanje BDV na podprtih gospodarstvih/v podjetjih (1.000 EUR)	–	2.500	483
<b>Operativni:</b> Povečati obseg namakanih in hidromelioriranih zemljišč in s tem zmanjšati odvisnost pridelave od naravnih razmer	Število podprtih operacij	45	9	7
	*Skupni obseg podprtih operacij (ha)	4.000	2.000	1.389
	*Površine, opremljene z vodomeri (ha)	3.400	2.000	1.389
	Celotni obseg naložb (mio EUR)	26,2	13,3	9,7
Izboljšati posestno strukturo kmetijskih zemljišč	Število podprtih operacij	50	30	46
	*Povprečna velikost parcel znotraj komasacijskega območja (%)	200	200	187
	*Skupni obseg podprtih operacij (ha)	–	6.500	9.623
	*Število parcel znotraj komasacijskega območja (%)	50	50	47
	Celotni obseg naložb (mio EUR)	17,4	13,6	13,7
Izboljšati fizikalne, kemijske in biološke lastnosti tal	Število podprtih operacij	–	15	12
	*Skupni obseg podprtih operacij (ha)	–	1.000	2.962
	Celotni obseg naložb (mio EUR)	–	2,1	2,5

**Legenda:** \*Dodatni nacionalni kazalnik rezultata.

*Vir: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013, Prvotni program in 7. sprememba, 2007, 2014 in Poročilo o napredku v okviru Programa razvoja podeželja Republike Slovenije 2007–2013 za leto 2014, 2015a, str. 39.*

Doseganje posebnih in operativnih ciljev ukrepa 125 je bilo analizirano z vidika uspešnosti in dosežkov preko dveh vprašanj vrednotenja:

- V kolikšni meri so bili doseženi cilji ukrepa 125?
- Kateri so bili glavni dejavniki, ki so vplivali na doseganje/nedoseganje ciljev?

Kazalnik posebnih ciljev povečanje BDV na podprtih gospodarstvih/v podjetjih (v 1.000 EUR) je MKGP uvedlo s peto spremembo PRP 2007–2013 ter opustilo spremljanje kazalnika skupna BDV na gospodarstvih, kjer so bile izvedene operacije.

V letu 2007, v prvotnem PRP 2007–2013, še niso bili določeni vsi kazalniki, s katerimi je MKGP spremljalo in vrednotilo operativne cilje. S tretjo spremembo PRP 2007–2013 so bili sprejeti vsi kazalniki za spremljanje ciljev izboljšanja fizikalnih, kemijskih in bioloških lastnosti tal. Prav tako je bil sprejet nov nacionalni kazalnik skupni obseg podprtih operacij (ha) za spremljanje ciljev izboljšanja posestne strukture kmetijskih zemljišč.

Ta ukrep sodi med izvedbeno najzahtevnejše ukrepe, saj so bile predmet sofinanciranja investicije v infrastrukturo (črpališča, transformatorske postaje, vodohrani, ...). Nedoseganje ciljnih vrednosti kazalnikov pa kaže na to, da pri načrtovanju vrednosti ni bilo upoštevano načelo uresničljivosti in dosegljivosti postavljenih ciljev.

**Posebni cilji:** Ciljna vrednost kazalnika povečanje BDV na podprtih gospodarstvih/v podjetjih je bila 2.500.000 EUR. Po podatkih za leto 2014, za že zaključene projekte, pa je ta kazalnik dosegel vrednost 483.350 EUR (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2015a, str. 39).

Komisija je v zvezi s kazalnikom povečanja BDV na podprtih gospodarstvih/v podjetjih v okviru ukrepa 125 ugotovila, da ima večina držav težave z zanesljivo oceno tega kazalnika, kljub navodilom iz leta 2010 o metodologiji za merjenje tega kazalnika. V programskem obdobju 2014–2020 je ta kazalnik nadomestila s kazalnikom »sprememba v kmetijski proizvodnji na podprtih kmetijah/letno delovno enoto«, ki ga bodo ocenjevali le zunanji ocenjevalci vrednotenj (Evropsko računsko sodišče, 2016a, str. 42).

Komisija je v programskem obdobju 2014–2020 za ukrep 125 uvedla dodaten obvezni kazalnik rezultatov, za doseganje posebnih ciljev, tj. odstotek namakalnih zemljišč, ki so prešla na učinkovitejši namakalni sistem.

**Operativni cilji:** Ciljne vrednosti kazalnikov operativnih ciljev za aktivnosti povečanja obsega namakalnih in hidromelioriranih zemljišč konec leta 2014 niso bile dosežene.

Pri ukrepu 125 je bilo največ denarnih sredstev dodeljenih za izgradnjo primarnih namakalnih sistemov (izgradnja črpališč, razvodov, hidrantov ...). Za namakalne sisteme

so ciljne vrednosti posameznih kazalnikov postavljene previsoko, kar kaže, da niso bile ustrezno ocenjene. Izvajalci imajo težave z dosegom vrednosti kazalnika skupni obseg podprtih operacij (ha) in kazalnika površine, opremljene z vodomeri (ha). Terciarni sistem, tj. namakalni sistem od hidrantov do zemljišč, so morali kmetje zgraditi sami. Nekateri kmetje niso imeli finančnih sredstev za izgradnjo namakalnega sistema do svojih zemljišč. Kontrola tega pogoja se je pričela izvajati šele v letu 2016.

Ciljne vrednosti dodatnih nacionalnih kazalnikov pri aktivnosti za izboljšanje posestne strukture so bile konec leta 2014 v večini presežene; izjema sta kazalnik povprečna velikost parcel znotraj komasacijskega območja in kazalnik število parcel znotraj komasacijskega območja. Povprečna velikost parcel znotraj komasacijskega območja se je povečala od 31 arov na 57 arov, kar predstavlja 87 % rast, število parcel znotraj komasacijskih območij pa se je zmanjšalo za 47 % (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2015a, str. 39).

Pri kazalniku aktivnost izboljšanja lastnosti tal (agromelioracije) je bila ciljna vrednost kazalnika skupni obseg podprtih operacij (ha) konec leta 2014 presežena, medtem ko je vrednost kazalnika število podprtih operacij dosegla 80 % ciljne vrednosti.

Na začetku programskega obdobja so predvideli, da bo 95 podprtih operacij s skupnim obsegom naložb v višini 43,6 mio EUR. Ta vrednost se je v obdobju izvajanja programa znižala; s sprejetjem sedme spremembe programa je bila vrednost kazalnika 54 podprtih operacij s skupnim obsegom naložb 29 mio EUR. Podprtih je bilo 65 vlog do konca leta 2014, kar predstavlja 120 % raven doseganja cilja. Skupni obseg doseženih podprtih naložb pa je znašal 25,9 mio EUR sredstev, kar predstavlja 89 % ciljne vrednosti (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2015a, str. 39).

Kmetijski inštitut, ki je izvedel sprotne vrednotenje PRP 2007–2013, je v okviru ocene uspešnosti ukrepa navedel, da so bili predvsem pri komasacijah doseženi cilji s predvidenimi sredstvi. Navedeno pa ne drži za naložbe v velike namakalne sisteme, težave naj bi predstavljali postopki pri pridobivanju in zbiranju ustrezne dokumentacije. V začetku programskega obdobja se ta ukrep ni izvajal optimalno, s povečanjem zneska dodeljene pomoči pa se je uspešnost povečala. Višji zneski pomoči so omogočili nekoliko lažjo izvedbo naložb v namakalne sisteme (Kmetijski inštitut Slovenije, 2015, str. 52).

### **6.3 Spremljanje in vrednotenje Programa razvoja podeželja 2014–2020**

Rezultati spremljanja in vrednotenja ključno prispevajo k izboljšanju prihodnjega odločanja in oblikovanja SKP; zagotavljajo dragocene informacije (Evropska komisija, 2015, str. 6):

- zagotavljajo zanesljivo analitično podlago za prihodnje oblikovanje politike, saj omogočajo razumevanje uspešnosti ukrepov in posredovanj ter doseganje zastavljenih ciljev, s čimer podpirajo razvoj politike;
- pomagajo pri določanju ciljev politike in programskih ciljev, nato pa se uporabijo za merjenje dolgoročnega doseganja teh ciljev;
- prispevajo k odgovorni javni rabi, zato imajo pomembno vlogo pri odzivanju na pomisleke in vprašanja državljanov v zvezi s porabo davkoplačevalskega denarja.

Okvir spremljanja in vrednotenja bo v programskem obdobju 2014–2020 prvič zajel celotno SKP, steber I in steber II.

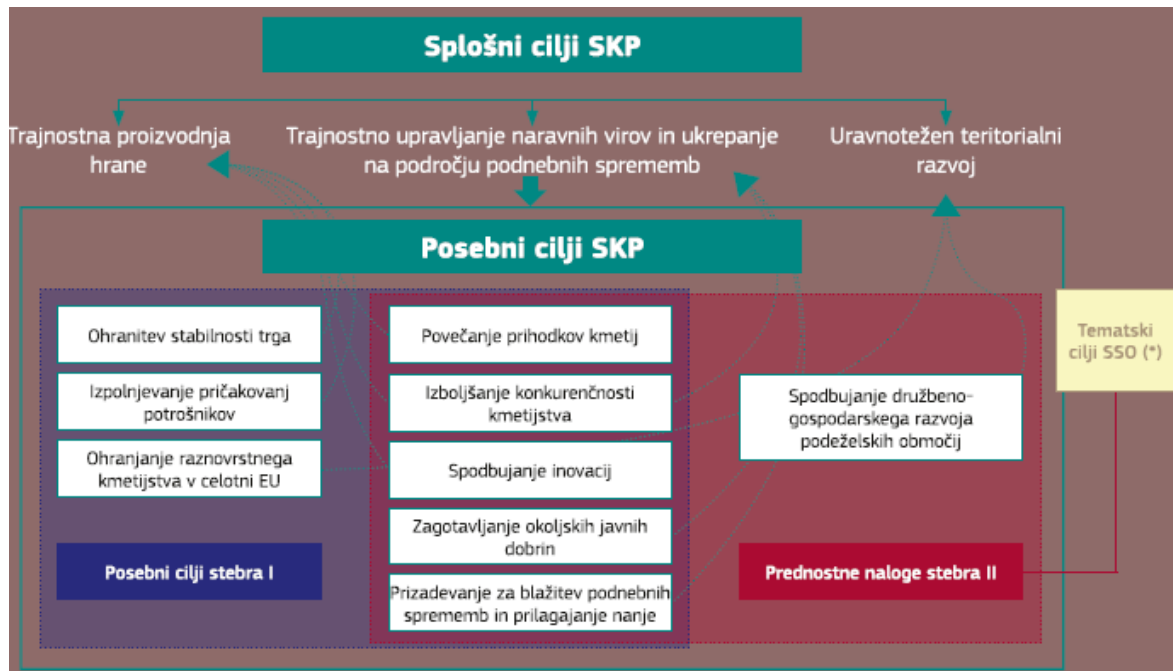
Okvir spremljanja in vrednotenja SKP za obdobje 2014–2020 določajo uredbe EU na različnih ravneh. Uredba (EU) št. 1306/2013 vzpostavlja skupen okvir spremljanja in vrednotenja za merjenje uspešnosti SKP. Zajema vse instrumente za spremljanje in vrednotenje ukrepov SKP, predvsem neposrednih plačil, tržnih ukrepov in ukrepov za razvoj podeželja. Za steber II pa sistem spremljanja in vrednotenja določata Uredba (EU) št. 1303/2013, ki opredeljuje skupne elemente spremljanja in vrednotenja za evropske strukturne in investicijske sklade, in Uredba (EU) št. 1305/2013, ki obravnava posebnosti za programe razvoja podeželja.

Za izvajanje ustreznega spremljanja in vrednotenja je treba cilje politike povezati s predvidenimi ukrepi. V tem obdobju so cilji SKP razdeljeni na posebne cilje, od katerih so nekateri skupni za steber I in steber II, medtem ko so drugi povezani z enim ali drugim stebrom. Slika 6 prikazuje, kako so splošni cilji povezani s posebnimi cilji.

Za spremljanje in vrednotenje ciljev so postavljeni kazalniki na treh ravneh:

- kazalniki realizacij kažejo neposreden produkt ukrepa;
- kazalniki rezultata kažejo neposreden takojšen učinek ukrepa/programa;
- kazalniki učinka so osredotočeni na dolgoročni vidik ukrepa/programa.

Slika 6: Splošni in posebni cilji SKP 2014–2020



**Legenda:** \* SSO: Skupni strateški okvir, vključno z Evropskim skladom za regionalni razvoj, Evropskim socialnim skladom, Kohezijskim skladom, Evropskim kmetijskim skladom za razvoj podeželja ter Evropskim skladom za pomorstvo in ribištvo.

*Vir: Evropska komisija, Okvir spremljanja in vrednotenja skupne kmetijske politike za obdobje 2014–2020, 2015, str. 13, slika 1.*

Vrednotenje ukrepov stebla I bodo izvedli neodvisni zunanji ocenjevalci na podlagi večletnega načrta vrednotenja, ki ga pripravi Komisija. Za steber II pa bodo vrednotenja izvedla države članice oz. Komisija v njihovem imenu. Sinteza vseh vrednotenj je na ravni EU, v pristojnosti Komisije.

Države članice morajo do 30. 6. posameznega leta pripraviti letno poročilo o izvajanju Programa razvoja podeželja 2014–2020 v prejšnjem koledarskem letu. V letih 2017 in 2019 pa morajo predložiti razširjeno obliko letnega poročila, ki zajema tudi: opis izvajanja vseh podprogramov, oceno napredka pri zagotavljanju celostnega pristopa k uporabi EKSRP in drugih finančnih instrumentov EU za podporo teritorialnega razvoja podeželskih območij, vključno z lokalnimi razvojnimi strategijami, ter ugotovitve o izpolnjevanju ciljev v zvezi s posamezno prednostno nalogo, vključeno v program za raziskave in razvoj. V poročilu za leto 2019 pa morajo prikazati še oceno doseganja ciljev na ravni prioritet Strategije EU 2020.



Države članice morajo v letih 2017 in 2019 do 31. avgusta Komisiji predložiti tudi »strateško« poročilo o napredku pri izvajanju Partnerskega sporazuma, doseženem do 31. 12. 2016 oz. do 31. 12. 2018.

Komisija bo spremljala učinkovitost SKP v zvezi z njenimi cilji in bo poročala Evropskemu parlamentu in Svetu v skladu s členom 318 Pogodbe o delovanju EU (Ur.l. EU L 326/2012). Vsebina prvega poročila, ki ga bo Komisija predložila leta 2018, bo prikaz izvajanja politike in prvih rezultatov. Celovitejšo oceno učinka SKP pa bo Komisija pripravila do konca leta 2021.

## **7 SKLEPNE UGOTOVITVE, POMEMBNE ZA TEMELJNE TEZE MAGISTRSKEGA DELA**

V uvodnem delu magistrskega dela sta postavljeni naslednji tezi magistrskega dela:

1. Vzrok za nepravilnosti in goljufije pri porabi sredstev kmetijskih skladov EU je tudi preobsežna in prezapletena zakonodaja. Zato mora Komisija še dosledneje zahtevati od držav članic, da njihove pristojne institucije potrdijo zakonitost in pravilnost porabe sredstev EU.

2. Komisija je na začetku programskega obdobja 2007–2013 premalo aktivno pristopila k dajanju ustreznih navodil za spremljanje in vrednotenje programov razvoja podeželja držav članic, kar je tudi vplivalo, da so te med izvajanjem svojih programov znatno spreminjale ciljne vrednosti kazalnikov za doseganje postavljenih ciljev ukrepov programa razvoja podeželja.

Ugotovitve analize ustreznosti sistema obravnavanja nepravilnosti Agencije glede zakonitosti in pravilnosti porabe sredstev EU ne potrjujejo teze št. 1. Agencija ima za ukrepe 1., 3. in 4. osi PRP 2007–2013, v skladu z določili uredb EU, predpisana interna navodila za izvedbo administrativnih kontrol in kontrol na kraju samem ter jih ustrezno izvaja. Prav tako ima v priročnikih in drugih internih navodilih jasno opredeljene postopke glede ravnanja z ugotovljenimi nepravilnostmi, v primerih, ko so ugotovljene kršitve zakonitosti in pravilnosti porabe sredstev EU.

Na osnovi analize podatkov Agencije je bilo ugotovljeno, da je bilo v letu 2014 za ukrepe 121, 122, 123 in 125 1. osi PRP 2007–2013 izplačanih 36.987.636 EUR, od tega se nanaša na EKSRP 27.765.873 EUR. Agencija je, na osnovi izvedenih administrativnih kontrol in kontrol na kraju samem, znižala vrednost zahtevkov/vlog za 97.170 EUR (EKSRP) in obračunala sankcije za 12.478 EUR (EKSRP). Obračunala je sankcije v sedmih primerih, ko je na osnovi izvedenih kontrol ugotovila, da je znesek zahtevka, ki ga je predložil prejemnik sredstev, presegal znesek upravičenih stroškov za več kot 3 %. Navedeni podatki ne potrjujejo teze št. 1, saj Agencija v letu 2014 v okviru izvedenih kontrol za

navedene ukrepe ni ugotovila veliko nepravilnosti, pa tudi njihov finančni učinek ni velik. Navedeno kaže na dejstvo, da so v letu 2014 prejemniki sredstev že poznali pogoje upravičenosti sredstev za posamezni naložbeni ukrep 1. osi 2007–2013 in niso imeli večjih problemov pri pripravi vlog oz. zahtevkov za izplačila.

Delno pa tezo št. 1 glede zakonitosti in pravilnosti porabe sredstev kmetijskih skladov EU potrjujejo ugotovitve ERS. Za programsko obdobje 2007–2013 je ERS v posebnem poročilu Zanesljivost rezultatov pregledov, ki jih države članice izvajajo za kmetijske odhodke, predstavilo slabosti kontrolnih sistemov držav članic in postopkov nadzora teh sistemov s strani certifikacijskih organov. V tem poročilu je podalo sklep, da rezultati pregledov kmetijskih odhodkov, ki jih izvajajo države članice ter jih poročajo Komisiji, niso ustrezni ter da bi morale plačilne agencije znatno izboljšati administrativne preglede in strožje izvajati preglede na kraju samem. ERS navaja, da statistična poročila, ki jih pripravijo plačilne agencije, pred pošiljanjem Komisiji niso ustrezno pregledana glede pravilnosti podatkov. ERS ni bilo zadovoljno z opravljenim delom certifikacijskih organov, saj Komisiji ni dajalo primerne zagotovila o ustreznosti pregledov na kraju samem, ki so jih opravile plačilne agencije, in o zanesljivosti statističnih podatkov.

Glede na navedeno je ERS priporočalo Komisiji, da poostri nadzor nad pregledi, ki jih izvajajo države članice, pripravi jasnejše smernice o izvajanju kontrolnih sistemov in sestavljanju statističnih poročil ter poostri nadzor na tem področju pri državah članicah ter pripravi spremembo smernic za certifikacijske organe, z namenom povečanja velikosti vzorcev za preglede na kraju samem in zagotavljanja strožjega nadzora priprave statističnih poročil.

Ugotovitve analize naložbenih ukrepov 1. osi PRP 2007–2013, glede doseganja ciljnih vrednosti kazalnikov za doseganje posebnih in operativnih ciljev potrjujejo tezo št. 2. Ciljne vrednosti kazalnikov so se tekom izvajanja programa PRP 2007–2013 bistveno spremenile, zvišale oz. znižale, kar kaže, da pri načrtovanju teh ciljev ni bilo upoštevano načelo uresničljivosti in dosegljivosti postavljenih ciljev. Slovenija je uvedla tudi dodatne nacionalne kazalnike, da bi spremljala doseganje postavljenih ciljev. Vendar pa je imela pri spremljanju podatkov za izračun kazalnikov težave, tako da je posamezne kazalnike tekom izvajanja PRP 2007–2013 opustila oz. zamenjala z novimi kazalniki.

Pri analizi kazalnika povečanja BDV na podprtih gospodarstvih/v podjetjih za doseganje posebnih ciljev naložbenih ukrepov 1. osi PRP 2007–2013 so bile ugotovljene pomanjkljivosti metode zbiranja podatkov in posledično tudi zanesljivosti ocene kazalnika. MKGP je izračunavalo ta kazalnik na osnovi primerjave podatkov iz vlog in podatkov iz poročil prejemnikov sredstev. V programskem obdobju pa so bile ugotovljene nepravilnosti, saj prejemniki sredstev niso poročali Agenciji o zahtevanih podatkih za posamezni naložbeni ukrep. Na to je opozoril tudi certifikacijski organ. Vprašljiva je

uporabna vrednost tega kazalnika, ker so bile vrednosti kazalnika izračunane iz baze podatkov, ki ni bila popolna; tj. v izračun niso bili zajeti vsi podatki.

Certifikacijski organ je v poročilu za finančno leto 2011 podal Agenciji priporočilo, da pri ukrepih 121, 122 in 123 vzpostavi učinkovitejši sistem poročanja prejemnikov sredstev, ki bo v celoti zagotavljal izpolnjevanje obveznosti o poročanju iz javnih razpisov in iz odločbe o dodelitvi sredstev. Agenciji je tudi podal priporočilo, da sprejme ustrezne ukrepe za tiste prejemnike sredstev, ki niso izpolnili obveznosti glede poročanja (Urad RS za nadzor proračuna, 2012, str. 145).

Pomanjkljivost baze podatkov, na osnovi katerih je bil izračunan kazalnik povečanja BDV na podprtih gospodarstvih/v podjetjih, se je pokazala tudi pri ukrepu 123. V prvih šestih javnih razpisih je bilo za poročanje določilo, da prejemniki sredstev poročajo o doseganju ciljev na zahtevo Agencije. Vendar Agencija prejemnikov sredstev ni letno pozivala k poročanju o doseganju ciljev; za leto 2011 Agencija ni podala te zahteve (Urad RS za nadzor proračuna, 2012, str. 145).

MKGP je v letnem poročilu PRP 2007–2013 za leto 2012 ta kazalnik prvič ločeno prikazalo za ukrep 121, 122, 123, v predhodnih letih je izračunalo skupno vrednost kazalnika za ukrepe 112, 113, 121, 122 in 123. Na osnovi tako izračunane vrednosti kazalnika MKGP ni imelo ustrezne osnove za spremljanje in vrednotenje doseganja ciljev za posamezni ukrep.

Komisija je pri izvedbi revizije ukrepa 125 pri državah članicah ugotovila, da je imela večina držav probleme v zvezi z zanesljivo oceno kazalnika povečanja BDV na podprtih gospodarstvih/v podjetjih. Zaradi teh težav je ta kazalnik v programskem obdobju 2014–2020 nadomestila s kazalnikom sprememba v kmetijski proizvodnji na podprtih kmetijah/letno delovno enoto. Komisija je tudi v metodologiji opredelila, da bodo nov kazalnik ocenjevali le zunanji izvajalci vrednotenja, saj države članice v svojih upravah nimajo potrebnega strokovnega znanja in dovolj izkušenj (Evropsko računsko sodišče, 2016, str. 42).

Pomanjkljivosti glede spremljanja in vrednotenja programov razvoja podeželja ugotavlja tudi ERS v posebnem poročilu Podpora EU za podeželsko infrastrukturo: potencialne možnosti za doseganje bistveno večje stroškovne učinkovitosti. ERS je proučilo sisteme zbiranja podatkov in spremljanja v posameznih državah, kjer je izvedlo revizijo, ter ugotovilo pomanjkljivosti glede ustreznosti in zanesljivosti podatkov, ki so predstavljali osnovo za oceno uspešnosti ukrepov (Evropsko računsko sodišče, 2016, str. 37).

## SKLEP

Kmetijstvo ali agrikultura je ena osnovnih in prvotnih človekovih dejavnosti. Evropsko kmetijstvo ima večfunkcionalni značaj, kar omogoča ohranjanje konkurenčnega kmetijstva in kmetijske industrije. Evropska kmetijska politika pomaga kmetom pri predelavi zadostnih količin hrane, zagotavlja varnost pridelane hrane, varuje kmete pred spremembami cen in tržnimi krizami, pomaga pri modernizaciji kmetij, ohranja podeželske skupnosti, ustvarja in ohranja delovna mesta v živilski industriji ter varuje okolje in skrbi za dobrobit živali. Kmetijstvo je pomembno vpeto tudi v preostali del gospodarstva, zlasti pri dopolnjevanju turistične ponudbe in zagotavljanju vhodnih surovin za agroživilsko industrijo.

SKP ima pomembno vlogo pri enakomerni poseljenosti podeželja ter ohranjanju kmečkega gospodarstva in naravnega okolja. Države so na nacionalni ravni oblikovale svoje kmetijske politike, po vstopu v EU pa sprejele cilje in usmeritve SKP. Različni interesi držav članic glede SKP so privedli do reform SKP in vplivali na spremembo usmeritev, ciljev in ukrepov te politike EU.

Delež sredstev, namenjenih SKP, je v proračunu EU pomemben. Visok obseg sredstev EU se porabi za financiranje sprejetih programov držav članic za področje kmetijstva. Na področju naravnih virov (kmetijstvo, razvoj podeželja in ribištvo) ter na ostalih področjih politik EU se je povečalo število nepravilnosti in goljufij pri porabi sredstev.

Države članice so morale sprejeti številne ukrepe za zaščito finančnih interesov EU, ki zagotavljajo, da se sredstva EU porabljajo pravilno in namensko. Učinkovita zaščita finančnih interesov EU je lahko dosežena le, če so vključene vse institucije, ki upravljajo s sredstvi proračuna EU. Nadzor nad sredstvi EU se izvaja na evropski in nacionalni ravni, in sicer notranji in zunanji. Notranji nadzor izvaja Komisija in države članice, zunanji nadzor pa ERS in vrhovne revizijske institucije.

Glavno odgovornost za preprečevanje, odkrivanje in obravnavanje nepravilnosti imajo Komisija in države članice, ki upravljajo s sredstvi EU. Komisija s sistemom notranjega nadzora skrbi, da je poraba sredstev učinkovita. Pristop, ki ga pri odkrivanju nepravilnosti uporablja Komisija, se poleg izvajanja revizij zanaša na uradna poročila držav članic o nepravilnostih in na preiskave, ki jih opravlja sama.

V Sloveniji je Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja edina akreditirana plačilna agencija za izvajanje ukrepov SKP. Agencija ima, v skladu z zahtevami EU, vzpostavljene ustrezne postopke notranjih kontrol pred izplačili sredstev EU za posamezno vlogo oz. zahtevke za izplačilo, ter postopke obravnavanja nepravilnosti.

Pomembno vlogo pri finančnem nadzoru EU sredstev ima ERS, ki kot zunanji revizor izvaja revizijo zaključnega računa proračuna EU ter revizije smotrnosti poslovanja in skladnosti za posamezna proračunska področja. Rezultate svojega dela ERS objavlja v letnih oz. posebnih poročilih. ERS je v posebnem poročilu Napake pri porabi za razvoj podeželja: Kakšni so vzroki in kako se obravnavajo? predstavil napake pri porabi EU sredstev za razvoj podeželja. ERS je pri naložbenih ukrepih glede vrst in pogostosti ugotovljenih napak izpostavilo, da so bile najpogosteje ugotovljene napake kršitve pogojev za upravičenost in neupoštevanje pravil javnega naročanja. Proučilo je tudi vzroke za napake in ugotovilo, da na višino stopnje napake pomembno vpliva vrsta upravičenca in vrsta ukrepa. Glede na vrste upravičencev pa so bile ugotovljene večinoma nepravilnosti pri javnih organih, tj. občinah ali njihovih združenjih.

V programskem obdobju 2014–2020 morajo države članice, v skladu z Uredbo (EU) št. 1303/2013, uvesti učinkovite in sorazmerne ukrepe za preprečevanje goljufij. Prav tako Uredba o financiranju SKP določa, da države članice sprejmejo vse zakonske in druge predpise, pa tudi druge ukrepe za zagotavljanje učinkovite zaščite finančnih interesov EU.

Da bi države članice pokazale, kaj je bilo doseženo s proračunom EU, porabljenim za ukrepe programa razvoja podeželja, so morale zbirati podatke o rezultatih projektov v skladu s skupnim okvirom spremljanja in vrednotenja – CMEF. Države članice so imele tudi zaradi lastnega sofinanciranja interes za spremljanje projektov in pridobivanje informacij, ali dosegajo pričakovane rezultate in cilje iz programov razvoja podeželja. Komisija, odgovorna za spremljanje in nadzor izvajanja programov, državam članicam v začetku programskega obdobja 2007–2013 ni dala zadostnih navodil. Od leta 2012 je pristop Komisije dejavnejši in bolj usklajen.

Rezultat analize doseganja posebnih in operativnih ciljev za naložbene ukrepe 1. osi PRP 2007–2013 je, da so se ciljne vrednosti kazalnikov tekom izvajanja programa PRP 2007–2013 bistveno spremenile; zvišale oz. znižale kar kaže, da pri načrtovanju teh ciljev ni bilo upoštevano načelo uresničljivosti in dosegljivosti postavljenih ciljev. Slovenija je uvedla tudi dodatne nacionalne kazalnike, da bi spremljala doseganje postavljenih ciljev. Vendar pa je imela pri zbiranju podatkov za izračun kazalnikov težave, tako da je posamezne kazalnike tekom izvajanja PRP 2007–2013 opustila oz. zamenjala z novimi kazalniki.

Komisija je državam članicam za programsko obdobje 2014–2020 priporočila, da za projekte, katerim so namenjena sredstva, določijo jasne in specifične cilje. Če je mogoče, je treba cilje količinsko opredeliti, z namenom olajšati izvedbo in spremljanje projektov in da se zagotovijo uporabne povratne informacije za organe upravljanja.

## LITERATURA IN VIRI

1. Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja. (2014). *Priročnik za izvajanje ukrepov 1., 3. in 4. osi PRP 2007–2013*. Ljubljana: Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja.
2. Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja. (2016a). *Podatki o izplačilih, obračunanih znižanjih in sankcijah za ukrepe 121, 122, 123 in 125 za leto 2014* (interno gradivo). Ljubljana: Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja.
3. Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja. (2016b). *Podatki o obračunanih sankcijah in znižanjih za ukrep 121 in ukrep 125 ter opis ugotovljenih nepravilnosti za leto 2014* (interno gradivo). Ljubljana: Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja.
4. Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja. (2016c). *Podatki o vzpostavljenih terjatvah za ukrepe 121, 122, 123 in 125B v letu 2014* (interno gradivo). Ljubljana: Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja.
5. Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja. (2016d). *Podatki o nepravilnostih, ki so bile poročane Komisiji kot sum goljufije za EKSRP in EKJS za leti 2013 in 2014* (interno gradivo). Ljubljana: Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja.
6. Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja. (2016e). *Število izvedenih kontrol in ponovnih kontrol na kraju samem za ukrepe 121, 122, 123 in 125* (interno gradivo). Ljubljana: Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja.
7. Aristovnik, A., & Žibert, M. (2012). Uspešnost črpanja evropskih sredstev za razvoj podeželja v Sloveniji v obdobju 2003–2009. *Uprava*, X(3/1012), 75–91.
8. Avsec, F. (2006). Financiranje skupne kmetijske politike v predpisih in sodni praksi evropske skupnosti. *Javna uprava*, 42(4), 839-885.
9. Avsec, F., & Erjavec, E. (2005). *Evropsko kmetijsko pravo*. Ljubljana: GV Založba.
10. Avsec, F., & Juvančič, L. (2001). *Pregled skupne kmetijske politike*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta in Zadružna zveza Slovenije.
11. Bohinc, R. (2012). *Pravo in politike Evropske unije. Povzetki pogodb in sodne prakse*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
12. *Drugi steber skupne kmetijske politike: politika razvoja podeželja*. Najdeno 29. marca 2016 na spletnem naslovu [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/sl/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.2.6.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/sl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.6.html)
13. Erjavec, E., Rednjak, M., Volk, T., & Juvančič, L. (2001). Presoja uresničevanja in prvih učinkov reforme kmetijske politike v Sloveniji. *1. konferenca DAES Učinki reforme slovenske kmetijske politike* (str. 34–35). Ljubljana: Društvo agrarnih ekonomistov Slovenije.
14. European Commission. (2015). *Identifying conflicts of interest in the Agricultural Sector. A practical guide for funds managers*. Brussels: European Commission.

15. European Commission. (2016). *Protection of the European Union's financial interests — Fight against fraud. 2015 Annual Report*. Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Brussels: European Commission.
16. Evropska komisija. (2006). *Politika razvoja podeželja EU 2007–2013*. Luksemburg: Evropske skupnosti.
17. Evropska komisija. (2012a). *Priloga 1 k smernici št. 3 – vzorčenje in vrednotenje napak*. Bruselj: Evropska komisija.
18. Evropska komisija. (2012b). *Skupna kmetijska politika*. Luksemburg: Evropska unija.
19. Evropska komisija. (2012c). *Smernica št. 3 – Revizijska strategija*. Bruselj: Evropska komisija.
20. Evropska komisija. (2014a). *Politike Evropske unije: Kmetijstvo*. Luksemburg: Evropska unija.
21. Evropska komisija. (2014b). *Politike Evropske unije: Proračun*. Luksemburg: Evropska unija.
22. Evropska komisija. (2014c). *Sedmo finančno poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja (EKSRP), Finančno leto 2013*. Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu. Bruselj: Evropska komisija.
23. Evropska komisija. (2015). *Okvir spremljanja in vrednotenja skupne kmetijske politike za obdobje 2014–2020*. Luksemburg: Evropska unija.
24. Evropska komisija. (2016). *Osmo finančno poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja (EKSRP), Finančno leto 2014*. Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu. Bruselj: Evropska komisija.
25. Evropski urad za boj proti goljufijam – OLAF. (2016). *Preprečevanje goljufij*. Najdeno 5. aprila 2016 na spletnem naslovu [https://europa.eu/european-union/topics/fraud-prevention\\_sl](https://europa.eu/european-union/topics/fraud-prevention_sl)
26. Evropsko računsko sodišče. (2010a). *Evropsko računsko sodišče, zunanji revizor Evropske unije*. Luksemburg: Evropsko računsko sodišče.
27. Evropsko računsko sodišče. (2010b). *Posebno poročilo št. 7/2010: Revizija postopka potrditve obračunov*. Luksemburg: Evropska unija.
28. Evropsko računsko sodišče. (2013). *Podpora Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja za povečanje gospodarske vrednosti gozdov. Posebno poročilo št. 8*. Luksemburg: Evropska unija.
29. Evropsko računsko sodišče. (2014a). *Kmetijstvo in kohezija: pregled porabe EU v obdobju 2007–2013*. Luksemburg: Evropska unija.
30. Evropsko računsko sodišče. (2014b). *Zanesljivost rezultatov pregledov, ki jih države članice izvajajo za kmetijske odhodke. Posebno poročilo št. 18*. Luksemburg: Evropska unija.

31. Evropsko računsko sodišče. (2015a). *Doseganje gospodarnosti: obvladovanje stroškov projektov za razvoj podeželja, ki jih z nepovratnimi sredstvi financira EU. Posebno poročilo št. 22*. Luksemburg: Evropska unija.
32. Evropsko računsko sodišče. (2015b). *Napake pri porabi za razvoj podeželja: Kakšni so vzroki in kako se obravnavajo? Posebno poročilo št. 23*. Luksemburg: Evropska unija.
33. Evropsko računsko sodišče. (2016a). *Podpora EU za podeželsko infrastrukturo: potencialne možnosti za doseganje bistveno večje stroškovne učinkovitosti. Posebno poročilo št. 25*. Luksemburg: Evropska unija.
34. Evropsko računsko sodišče. (2016b). *Revizijske dejavnosti*. Najdeno 29. marca 2016 na spletnem naslovu <http://www.eca.europa.eu/sl/Pages/AuditingActivities.aspx>
35. Generalni direktorat za kmetijstvo in razvoj podeželja. (2006a). *Napotek B – Smernice za vrednotenje*. Bruselj: Generalni direktorat za kmetijstvo in razvoj podeželja.
36. Generalni direktorat za kmetijstvo in razvoj podeželja. (2006b). *Priročnik o okviru skupnega spremljanja in vrednotenja*. Bruselj: Generalni direktorat za kmetijstvo in razvoj podeželja.
37. Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 908/2014. *Uradni list EU L 255/2014*.
38. Juvančič, L. (2005). Politika razvoja podeželja v obdobju 2007–2013: Izzivi in tveganja za Slovenijo. 3. konferenca DAES »Slovenija v EU«–izzivi za kmetijstvo, živilstvo in podeželje (str. 55–70). Moravske Toplice: Društvo agrarnih ekonomistov Slovenije.
39. Kavčič, S. (2002). Računovodsko analiziranje (računovodsko proučevanje) z vidika uporabnikov. *Zbornik referatov* (str. 157–173). Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo.
40. Kazenski zakonik. *Uradni list RS št. 50/2012*.
41. Kmetijski inštitut Slovenije. (2015). *Izdelava sprotne vrednotenja programa razvoja podeželja 2007–2013. Končno poročilo*. Ljubljana: Kmetijski inštitut Slovenije.
42. Konvencija o zaščiti finančnih interesov Evropske skupnosti. *Uradni list EU C 316/1995*.
43. Letno poročilo Računskega sodišča o izvrševanju proračuna za proračunsko leto 2014 z odgovori institucij. *Uradni list EU C 373*.
44. Maher, N. (2001). Zunanja revizija in aktivnosti vrhovnih revizijskih institucij v državah Srednje in Vzhodne Evrope pred vstopom v Evropsko unijo. *Revizor, XII(7–8)*, 7–21.
45. Mednarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucij. (b.l.a). *Mednarodni standardi vrhovnih revizijskih institucij – MSVRI*. Najdeno 29. marca 2016 na spletnem naslovu <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K82297B6C56E9E783C1257B7100268F5A>
46. Mednarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucij. (b.l.b). *Standardi pridobivanja revizijskih dokazov pri revidiranju javnega sektorja – MSVRI 300*.



Najdeno 29. marca 2016 na spletnem naslovu [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K33219FD8489CE12CC1257B710028AE9B/\\$file/ISSAI\\_300.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K33219FD8489CE12CC1257B710028AE9B/$file/ISSAI_300.pdf)

47. *Mednarodni standardi revidiranja – MSR*. Najdeno 5. aprila 2016 na spletnem naslovu <http://www.si-revizija.si/standardi/mednarodni-standardi-revidiranja-msr>
48. Miklič, M. (2015). Zaznavanje goljufij na področju kmetijstva in razvoja podeželja. *THEMIS* (str. 5–6). Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
49. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. (2007). *Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013*. Ljubljana: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.
50. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. (2009). *Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013 (3. sprememba)*. Ljubljana: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.
51. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. (2011). *Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020*. Ljubljana: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.
52. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. (2013). *Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013 (5. sprememba)*. Ljubljana: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.
53. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. (2015a). *Poročilo o napredku v okviru Programa razvoja podeželja Republike Slovenije 2007–2013 za leto 2014. Program razvoja podeželja*. Ljubljana: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.
54. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. (2015b). *Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013 (9. sprememba)*. Ljubljana: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.
55. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. (2015c). *Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020 (osnovne informacije po ukrepih)*. Ljubljana: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.
56. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. (2016). *Poročilo MKGP – Izplačila ukrepov PRP 07–13 za leto 2015* (interno gradivo). Ljubljana: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.
57. Ministrstvo za kmetijstvo in okolje. (2014). *Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013 (7. sprememba)*. Ljubljana: Ministrstvo za kmetijstvo in okolje.
58. Nared, J., & Kavaš, D. (2009). *Spremljanje in vrednotenje regionalne politike v Sloveniji*. Ljubljana: Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU.
59. Pečarič, M. (2007). Razkrivanje nepravilnosti v Evropski uniji in v Republiki Sloveniji. *Uprava* 5(3), 77–106.
60. Pogodba o delovanju Evropske unije (prečiščena različica). *Uradni list EU* C 326/2012.
61. Pogodba o Evropski uniji (prečiščena različica). *Uradni list EU* C 326/2012.

62. Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti (prečiščena različica). *Uradni list EU* C 321/2006.
63. *Politika razvoja podeželja 2007–2013*. Najdeno 29. marca 2016 na spletnem naslovu [http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index\\_sl.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_sl.htm)
64. *PRP 2007–2013 – ukrepi po oseh*. Najdeno 22. marca 2016 na spletnem naslovu <http://www.program-podezelja.si/sl/34-slideshow/285-ukrepi-prp-2007-2013>
65. Računsko sodišče Republike Slovenije. (2006). *Revizijski priročnik*. Ljubljana: Računsko sodišče Republike Slovenije.
66. Računsko sodišče Republike Slovenije. (2010). *Revizijsko poročilo Razvoj podeželja v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Računsko sodišče Republike Slovenije.
67. Računsko sodišče Republike Slovenije. (2012). *Revizijsko poročilo Obravnavanje nepravilnosti in finančnih popravkov pri skupni kmetijski politiki*. Ljubljana: Računsko sodišče Republike Slovenije.
68. *Razvoj podeželja 2014–2020*. Najdeno 29. marca 2016 na spletnem naslovu [http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/index\\_sl.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/index_sl.htm)
69. *Rural development 2014–2020: EU legislation*. Najdeno 29. marca 2016 na spletnem naslovu [http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/legislation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/legislation/index_en.htm)
70. Sklep Sveta z dne 20. februarja 2008 o strateških smernicah Skupnosti za razvoj podeželja. *Uradni list EU* L 55/2008.
71. *Skupna kmetijska politika na dlani*. Najdeno 22. marca 2016 na spletnem naslovu [http://www.zarazvojpodezelja.si/arhiv\\_skp\\_petelincek/publikacije/publikacije\\_docs/01\\_OSKP.pdf](http://www.zarazvojpodezelja.si/arhiv_skp_petelincek/publikacije/publikacije_docs/01_OSKP.pdf)
72. *The Common Agricultural Policy after 2013*. Najdeno 22. marca 2016 na spletnem naslovu <http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/>
73. Urad RS za nadzor proračuna. (2008). *Poročilo o reviziji letnega obračuna izdatkov Agencije Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja za Evropski kmetijski jamstveni sklad in Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja v finančnem letu, ki se je končalo 15. oktobra 2007*. Ljubljana: Urad RS za nadzor proračuna.
74. Urad RS za nadzor proračuna. (2009). *Poročilo o reviziji letnega obračuna izdatkov Agencije Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja za Evropski kmetijski jamstveni sklad in Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja v finančnem letu, ki se je končalo 15. oktobra 2008*. Ljubljana: Urad RS za nadzor proračuna.
75. Urad RS za nadzor proračuna. (2010). *Poročilo o reviziji letnega obračuna izdatkov Agencije Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja za Evropski kmetijski jamstveni sklad in Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja v finančnem letu, ki se je končalo 15. oktobra 2009*. Ljubljana: Urad RS za nadzor proračuna.
76. Urad RS za nadzor proračuna. (2011). *Poročilo o reviziji letnega obračuna izdatkov Agencije Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja za Evropski kmetijski jamstveni sklad in Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja v finančnem letu, ki se je končalo 15. oktobra 2010*. Ljubljana: Urad RS za nadzor proračuna.

77. Urad RS za nadzor proračuna. (2012). *Poročilo o reviziji letnega obračuna izdatkov Agencije Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja za Evropski kmetijski jamstveni sklad in Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja v finančnem letu, ki se je končalo 15. oktobra 2011*. Ljubljana: Urad RS za nadzor proračuna.
78. Urad RS za nadzor proračuna. (2013). *Poročilo o reviziji letnega obračuna izdatkov Agencije Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja za Evropski kmetijski jamstveni sklad in Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja v finančnem letu, ki se je končalo 15. oktobra 2012*. Ljubljana: Urad RS za nadzor proračuna.
79. Urad RS za nadzor proračuna. (2014). *Poročilo o reviziji letnega obračuna izdatkov Agencije Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja za Evropski kmetijski jamstveni sklad in Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja v finančnem letu, ki se je končalo 15. oktobra 2013*. Ljubljana: Urad RS za nadzor proračuna.
80. Urad RS za nadzor proračuna. (2015). *Poročilo o reviziji letnega obračuna izdatkov Agencije Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja za Evropski kmetijski jamstveni sklad in Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja v finančnem letu, ki se je končalo 15. oktobra 2014*. Ljubljana: Urad RS za nadzor proračuna.
81. Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta. *Uradni list EU L 347/320*.
82. Uredba (EU) št. 1305/2013. *Uradni list EU L 347/2013*.
83. Uredba (EU) št. 1306/2013. *Uradni list EU L 347/2013*.
84. Uredbo (EU) št. 907/2014. *Uradni list EU L 255/2014*.
85. Uredba Komisije (ES) št. 833/2006. *Uradni list EU L 171/2006*.
86. Uredba Komisije (ES) št. 885/2006. *Uradni list EU L 171/2006*.
87. Uredba Komisije (ES) št. 1848/2006. *Uradni list EU L 355/2006*.
88. Uredba Komisije (ES) št. 1974/2006. *Uradni list EU L 368/2006*.
89. Uredba Komisije (ES) št. 1975/2006. *Uradni list EU L 368/2006*.
90. Uredba Komisije (EU) št. 65/2011. *Uradni list EU L 25/2011*.
91. Uredba o ukrepih 1., 3. in 4. osi Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013. *Uradni list RS št. 73/2008*.
92. Uredba o ukrepih 1., 3. in 4. osi Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013 v letih 2011–2013. *Uradni list RS št. 28/11, 37/11-popr., 103/11, 87/12, 63/13, 38/14, 46/15, 62/15*.
93. Uredba Sveta (ES, EURATOM) št. 2988/1995. *Uradni list EU L 312/1995*.
94. Uredba Sveta (ES) št. 1257/1999. *Uradni list EU L 160/1999*.
95. Uredba Sveta (ES) št. 1290/2005. *Uradni list EU L 209/2005*.
96. Uredba Sveta (ES) št. 1698/2005. *Uradni list EU L 277/2005*.
97. Zakon o javnih financah. *Uradni list RS št. 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 109/2008, 49/2009, 107/10, 101/2013*.
98. Zakon o kmetijstvu–ZKme-1. *Uradni list RS št. 45/2008*.
99. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijstvu – ZKme-1A. *Uradni list RS št. 57/12*.



## **PRILOGE**



## **KAZALO PRILOG**

Priloga 1: Politika razvoja podeželja EU 2007–2013, osi in ukrepi .....	1
Priloga 2: Nepravilnosti, sporočene Komisiji kot goljufije za leto 2013.....	2
Priloga 3: Nepravilnosti, sporočene Komisiji kot goljufije za leto 2014.....	3
Priloga 4: Nepravilnosti, sporočene Komisiji kot goljufije za leto 2015.....	4
Priloga 5: Seznam kratic .....	5





## PRILOGA 1: Politika razvoja podeželja EU 2007–2013, osi in ukrepi

Tabela 1: Osi in ukrepi PRP 2007–2013

Določanje cilja		Strategija EU Nacionalna strategija Programi za razvoj podeželja
Os 1 konkurenčnost	ukrepi	<p><b>Človeški viri:</b> Poklicno usposabljanje in dejavnosti informiranja Mladi kmetje Predčasna upokojitve Uporaba svetovalnih storitev Ustanavljanje služb za pomoč pri upravljanju kmetij. s. za zagotavljanje nadomeščanja na kmetijah ter kmetij. in gozdar. svetovalnih služb</p> <p><b>Fizični kapital:</b> Naložbe v kmetije/gozdarstvo Predelava/ trženje/sodelovanje za inovativnost Kmetijska/gozdarska infrastruktura Obnova potencialov kmetijske proizvodnje</p> <p><b>Kakovost kmetijske proizvodnje in proizvodov:</b> Začasna podpora za izpolnjevanje standardov Shema za spodbujanje kakovosti živil Promoviranje kakovosti živil</p> <p><b>Prehodni ukrepi:</b> Delna samooskrba Ustanavljanje skupin proizvajalcev</p>
	delež financiranja	najmanj 10 %
	stopnja sofinanciranja EU	največ 50/75 %*
	območje uporabe	vsa podeželska območja
Os 2 upravljanje zemljišč	ukrepi	<p><b>Trajnostna raba kmetijskih zemljišč:</b> Gorska območja z omejenimi možnostmi Druga območja z ovirami Kmetijska območja Natura 2000 Kmetijsko okolje/dobro počutje živali (obvezno) Podpora za neproizvodne naložbe</p> <p><b>Trajnostna raba gozdnih zemljišč:</b> Pogozdovanje (kmetijske/nekmetijske površine) Gozdno kmetijstvo Gozdna območja Natura 2000 Gozdno okolje Obnova proizvodnega potenciala gozdov Podpora za neproizvodne naložbe</p>
	izhodišče (kmetijstvo)	navzkrižna skladnost
	delež financiranja	najmanj 25 %
	stopnja sofinanciranja EU	največ 55/80 %*
območje uporabe	vsa podeželska območja	
Os 3 razvoj podeželja v širšem smislu	ukrepi	<p><b>Kakovost življenja:</b> Osnovne storitve za podeželsko gospodarstvo in prebivalstvo (vzpostavljane in infrastruktura) Obnova in razvoj vasi Varstvo in ohranjanje dediščine podeželja</p> <p><b>Gospodarska diverzifikacija:</b> Diverzifikacija v nekmetijske dejavnosti Podpora za mikropodjetja Spodbujanje turističnih dejavnosti</p> <p><b>Usposabljanje, pridobivanje strokovnih znanj in animacija:</b> Usposabljanje in informiranje Pridobivanje strokovnih znanj, animacija in izvajanje</p>
	delež financiranja	najmanj 10 %
	stopnja sofinanciranja EU	največ 50/75 %*
	območje uporabe	vsa podeželska območja
Os Leader	izvajanje	Pristop Leader za izbrana ozemlja na področju uporabe 3 tematskih osi
	delež financiranja	najmanj 5 % ( 2,5 % v novih državah članicah)
	stopnja sofinanciranja EU	največ 55/80 %*
	območje uporabe	vsa podeželska območja, izbrana ozemlja
* Prva stopnja sofinanciranja se nanaša na vse regije, razen konvergenčnih regij, druga stopnja sofinanciranja pa se uporablja v konvergenčnih regijah.		

Vir: Evropska komisija, Politika razvoja podeželja EU 2007–2013, 2006, str. 16, tabela 1.

## PRILOGA 2: Nepravilnosti, sporočene Komisiji kot goljufije za leto 2013

Tabela 2: Nepravilnosti, sporočene Komisiji kot goljufije za leto 2013

Države članice	Kmetijstvo		Ribištvo		Kohezijska politika		Predpristopna politika		ODHODKI SKUPAJ		PRIHODKI	
	št.	EUR	št.	EUR	št.	EUR	št.	EUR	št.	EUR	št.	EUR
Belgija					2	0			2	0	34	10.257.534
Bolgarija	82	2.930.979	2	477.927	5	528.970	8	5.455.219	97	9.393.095	8	300.422
Češka	15	1.509.736			20	11.588.466			35	13.098.203	3	45.098
Danska	66	2.555.374				0			66	2.555.374	4	711.748
Nemčija	9	915.590			38	22.838.370			47	23.753.960	70	7.856.134
Estonija	4	1.220.196			3	5.645.673			7	6.865.869		0
Irska						0			0	0	5	566.258
Grčija	25	1.844.031			30	1.557.248			55	3.401.279	20	2.187.041
Španija	12	801.903				0			12	801.903	121	12.160.427
Francija	15	1.460.097			1	197.681			16	1.657.777	84	5.124.158
Hrvaška						0	2	12.113	2	12.113	5	109.626
Italija	213	36.666.995	17	7.433.523	72	24.395.501			302	68.496.019	137	12.485.615
Ciper			3	203.450	3	111.735			6	315.185	1	76.603
Latvija	3	274.528			27	10.957.478			30	11.232.006	11	517.937
Litvija					2	106.391			2	106.391	24	1.931.919
Luxemburg	1	252.050				0			1	252.050		0
Madžarska					2	226.808			2	226.808	6	131.689
Malta	5	113.814			14	246.439			19	360.253	4	444.171
Nizozemska	1	6.349.557				0			1	6.349.557	19	951.905
Avstrija	6	53.167				0			6	53.167	13	301.255
Poljska	42	4.382.479	1	1.034.465	48	35.770.370			91	41.187.314	17	2.544.607
Portugalska					4	994.602			4	994.602	1	108.890
Romunija	60	4.397.573			23	23.107.715	26	9.059.616	109	36.564.903	15	288.581
Slovenija	2	213.708			4	6.168.418			6	6.382.126	4	324.517
Slovaška	1	520.942			4	237.024			5	757.966		0
Finska					2	179.375			2	179.375	5	351.061
Švedska	2	32.411				0			2	32.411		0
Velika Britanija	1	14.278			17	10.878.059			18	10.892.337	22	741.066
<b>SKUPAJ</b>	<b>565</b>	<b>66.509.407</b>	<b>23</b>	<b>9.149.365</b>	<b>321</b>	<b>155.736.322</b>	<b>36</b>	<b>14.526.948</b>	<b>945</b>	<b>245.922.042</b>	<b>633</b>	<b>60.518.262</b>

Vir: Evropska komisija, Sedmo finančno poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja (EKSRRP), Finančno leto 2013, 2014c, str. 40, priloga 1.

### PRILOGA 3: Nepravilnosti, sporočene Komisiji kot goljufije za leto 2014

Tabela 3: Nepravilnosti, sporočene Komisiji kot goljufije za leto 2014

Države članice	Kmetijstvo		Ribišstvo		Kohezijska politika		Predpristopna politika		ODHODKI SKUPAJ		PRIHODKI	
	št.	EUR	št.	EUR	št.	EUR	št.	EUR	št.	EUR	št.	EUR
Belgija	1	390.000			3	3.230.348			4	3.620.348	26	13.328.963
Bolgarija	11	506.467	5	772.584	3	883.193	6	3.836.555	25	5.998.799	25	10.549.202
Češka	4	273.589			38	36.394.501			42	36.668.091	0	0
Danska	3	50.349							3	50.349	2	695.560
Nemčija	6	146.831			65	7.067.858			71	7.214.690	125	6.197.315
Estonija	4	1.053.243			4	1.613.784			8	2.667.026	2	108.304
Irski	33	388.420							33	388.420	4	2.249.080
Grčija	12	741.437			13	7.831.942			25	8.573.379	30	8.247.512
Španija	19	575.743			4	394.452			23	970.195	120	31.610.207
Francija	17	3.251.655	1		3	2.648.689			21	5.900.344	131	33.788.803
Hrvaška							1		1	0	8	666.342
Italija	54	5.812.888	3	370.654	8	721.271			65	6.904.813	51	54.423.351
Ciper	2	40.462			1	126.316			3	166.778	2	22.192
Latvija	11	715.218			27	7.044.371			38	7.759.590	20	987.566
Litvija	6	1.603.846			2	283.773			8	1.887.620	14	712.907
Luxemburg									0	0	0	0
Madžarska	178	6.675.246			30	2.111.989			208	8.787.235	7	171.088
Malta	1	61.814							1	61.814	2	326.396
Nizozemska					3	2.105.339			3	2.105.339	7	414.169
Avstrija									0	0	22	3.455.606
Poljska	78	31.838.807			45	178.186.064			123	210.024.871	37	3.618.513
Portugalska	6	2.633.580	1	28.979	1	2.629.333			8	5.291.891	1	150.068
Romunija	53	8.560.882	1	968.733	25	12.173.753	16	3.177.233	95	24.880.600	14	381.856
Slovenija	3	679.525			7	6.779.604			10	7.459.129	11	1.009.264
Slovaška					11	1.102.103			11	1.102.103	3	256.714
Finska					1	14.181			1	14.181	3	76.017
Švedska	1	7.543			2	7.755			3	15.297	1	95.624
Velika Britanija	5	457.585			10	864.894			15	1.322.478	42	2.676.250
<b>SKUPAJ</b>	<b>508</b>	<b>66.465.130</b>	<b>11</b>	<b>2.140.949</b>	<b>306</b>	<b>274.215.514</b>	<b>23</b>	<b>7.013.788</b>	<b>848</b>	<b>349.835.381</b>	<b>710</b>	<b>176.218.869</b>

Vir: Evropska komisija, Osmo finančno poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja (EKSRP), Finančno leto 2014, 2016, str. 32, priloga 1.

## PRILOGA 4: Nepravilnosti, sporočene Komisiji kot goljufije za leto 2015

Tabela 4: Nepravilnosti, sporočene Komisiji kot goljufije za leto 2015

Države članice	Kmetijstvo		Ribištvo		Kohezijska politika		Predpristopna politika		ODHODKI SKUPAJ		PRIHODKI	
	št.	EUR	št.	EUR	št.	EUR	št.	EUR	št.	EUR	št.	EUR
Belgija					1	0			1	0	43	7.538.346
Bolgarija	5	773.479	4	186.613	4	252.411	1	292	14	1.212.795	23	648.683
Češka	13	791.560			35	14.398.677			48	15.190.237	2	44.705
Danska	1	0			1	0			2	0	6	4.001.406
Nemčija	6	615.842			58	5.711.930			64	6.327.772	88	14.566.960
Estonija	6	1.507.680			1	452.363			7	1.960.044	4	81.625
Irska									0	0	8	1.544.668
Grčija					4	76.861			4	76.861	33	13.375.473
Španija	11	945.822			1	1.321.308			12	2.267.130	74	4.830.245
Francija	8	21.957.601			1	40.039			9	21.997.640	99	16.502.399
Hrvaška					3	2.184.460	2	51.864	5	2.236.324	6	621.169
Italija	35	9.786.868	2	937.729	30	205.897.337			67	216.621.934	40	5.689.688
Ciper	4	211.760							4	211.760	3	112.709
Latvija	5	402.394			11	3.204.277			16	3.606.671	18	1.616.073
Litvija	15	4.097.052							15	4.097.052	17	559.196
Luxemburg									0	0	0	0
Madžarska	28	8.461.627			16	1.707.781			44	10.169.408	5	205.201
Malta					1	20.386			1	20.386	0	0
Nizozemska	2	0			6	1.205.247			8	1.205.247	0	0
Avstrija	1	6.625			1	426.085			2	432.710	9	882.508
Poljska	117	5.180.874			59	35.009.858			176	40.190.732	59	1.732.136
Portugalska	5	228.168	8	664.975	14	77.090.162			27	77.983.304	4	508.718
Romunija	135	12.628.911	2	1.253.828	53	50.128.899	9	6.060.351	199	70.071.989	21	1.106.514
Slovenija	6	913.603			6	2.728.096			12	3.641.699	3	139.295
Slovaška	19	2.243.224			56	74.248.476			75	76.491.700	2	97.541
Finska					1	6.676			1	6.676	6	412.415
Švedska					1	29.027			1	29.027	0	0
Velika Britanija	3	119.576	3	171.379	7	1.321.728			13	1.612.683	39	989.999
<b>SKUPAJ</b>	<b>425</b>	<b>70.872.666</b>	<b>19</b>	<b>3.214.524</b>	<b>371</b>	<b>477.462.083</b>	<b>12</b>	<b>6.112.508</b>	<b>827</b>	<b>557.661.780</b>	<b>612</b>	<b>77.807.672</b>

Povzeto in prirjeno po European Commission, Protection of the European Union's financial interests — Fight against fraud, 2015 Annual Report, 2016, str. 32, priloga 1.

## **PRILOGA 5: Seznam kratic**

Agencija	Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja
BDV	bruto dodana vrednost
EKJS	Evropski kmetijski jamstveni sklad
EKSRP	Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja
EKUJS	Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad
Komisija	Evropska komisija
ERS	Evropsko računsko sodišče
EU	Evropska unija
EUR	evro
Skupnost	Evropska skupnost
OLAF	Evropski urad za boj proti goljufijam
IAKS	integrirani administrativni in kontrolni sistem
LAS	Lokalna akcijska skupina
LEADER	Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale (Povezava med ukrepi za razvoj podeželja)
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions (Mednarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucij)
MKGP	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano
PDM	polnovredna delovna moč
SAPARD	Special Action for Pre-accession Measures for Agriculture and Rural Development (Predpristopna pomoč za področje kmetijstva in razvoja podeželja)
PRP 2007–2013	Program razvoja podeželja RS za obdobje 2007–2013
CMEF	Okvir spremljanja in vrednotenja
SKOP	Slovenski kmetijsko okoljski program
SKP	skupna kmetijska politika
SWOT	Strengths, Weakneses, Oppurtunities, Threats (prednosti, slabosti, priložnosti, nevarnosti)