

III

(Pripravljalni akti)

RAČUNSKO SODIŠČE

MNENJE št. 7/2018

(v skladu s členom 322(1)(a) PDEU)

o predlogih Komisije za uredbe v zvezi s skupno kmetijsko politiko za obdobje po letu 2020 (COM (2018) 392 final,

COM(2018) 393 final in COM(2018) 394 final)

(2019/C 41/01)

KAZALO

	Odstavek	Stran
SPLOŠNI ZAKLJUČKI	1–12	3
UVOD	13–25	5
Ozadje predloga	15	5
Pravna podlaga, subsidiarnost in sorazmernost	16–18	6
Rezultati naknadnih ocen, posvetovanj z zainteresiranimi stranmi in ocen učinka ..	19–23	7
Proračunske posledice	24	8
Drugi elementi	25	8
OCENA PREDLOGA	26–97	9
Ocenjevanje potreb SKP	27–32	9
Ocenjevanje ciljev SKP	33–41	11
Ocenjevanje vložkov SKP	42–49	14
Ocenjevanje procesov SKP	50–67	16
Povezovanje vložkov, izložkov, rezultatov in učinkov SKP	68–80	20
Ocenjevanje odgovornosti SKP	81–96	24
PRILOGA I – SPECIFIČNE PRIPOMBE O PREDLAGANIH KAZALNIKIH		32
PRILOGA II – POVEZOVANJE CILJEV, INTERVENCIJ IN KAZALNIKOV		48

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije, zlasti členov 38 do 44, drugega pododstavka člena 287(4) ter členov 317, 318 in 322 Pogodbe,

ob upoštevanju sporočila Komisije z naslovom Prihodnost preskrbe s hrano in kmetijstva ⁽¹⁾,

ob upoštevanju predloga Komisije za uredbo o podpori za strateške načrte, ki jih pripravijo države članice v okviru skupne kmetijske politike ⁽²⁾ (v nadaljnjem besedilu: uredba o strateških načrtih SKP),

ob upoštevanju predloga Komisije za uredbo o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike ⁽³⁾ (v nadaljnjem besedilu: horizontalna uredba),

ob upoštevanju predloga Komisije za uredbo o spremembi uredb (EU) št. 1308/2013, (EU) št. 1151/2012, (EU) št. 251/2014, (EU) št. 228/2013 in (EU) št. 229/2013 ⁽⁴⁾ (v nadaljnjem besedilu: uredba o spremembi),

ob upoštevanju predloga Komisije za uredbo o skupnih določbah ⁽⁵⁾ (v nadaljnjem besedilu: uredba o skupnih določbah),

ob upoštevanju letnih in posebnih poročil Sodišča ter informativnih dokumentov Sodišča o financah EU v prihodnosti ⁽⁶⁾, predlogu Komisije za večletni finančni okvir za obdobje 2021–2027 ⁽⁷⁾ in prihodnosti SKP ⁽⁸⁾,

ob upoštevanju zahteve Komisije z dne 1. junija 2018 in zahteve Evropskega parlamenta z dne 11. junija 2018 za mnenje o zgoraj navedenih predlogih –

SPREJELO NASLEDNJE MNENJE:

⁽¹⁾ COM(2017) 713 final: Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Prihodnost preskrbe s hrano in kmetijstva.

⁽²⁾ COM(2018) 392 final: Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi pravil o podpori za strateške načrte, ki jih pripravijo države članice v okviru skupne kmetijske politike (strateški načrti SKP) in se financirajo iz Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) ter o razveljavitvi Uredbe (EU) št. 1305/2013 Evropskega parlamenta in Sveta in Uredbe (EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta.

⁽³⁾ COM(2018) 393 final: Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike ter razveljavitvi Uredbe (EU) št. 1306/2013.

⁽⁴⁾ COM(2018) 394 final: Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi uredb (EU) št. 1308/2013 o vzpostavitvi skupne ureditve trgov kmetijskih proizvodov, (EU) št. 1151/2012 o shemah kakovosti kmetijskih proizvodov in živil, (EU) št. 251/2014 o opredelitvi, opisu, predstavitvi, označevanju in zaščiti geografskih označb aromatiziranih vinskih proizvodov, (EU) št. 228/2013 o posebnih ukrepih za kmetijstvo v najbolj oddaljenih regijah Unije in (EU) št. 229/2013 o posebnih ukrepih za kmetijstvo v korist manjših egejskih otokov.

⁽⁵⁾ COM(2018) 375 final: Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo in o finančnih pravilih zanje ter za Sklad za azil in migracije, Sklad za notranjo varnost in Instrument za upravljanje meja in vizume.

⁽⁶⁾ Informativni dokument Evropskega računskega sodišča – Finance EU v prihodnosti: Reforma delovanja proračuna EU (februar 2018).

⁽⁷⁾ Informativni dokument Evropskega računskega sodišča – Predlog Komisije za večletni finančni okvir za obdobje 2021–2027 (julij 2018).

⁽⁸⁾ Informativni dokument Evropskega računskega sodišča – Prihodnost SKP (marec 2018).

SPLOŠNI ZAKLJUČKI

1. Ko je Komisija objavila svoj predlog za skupno kmetijsko politiko (SKP) v obdobju po letu 2020, je poudarila, da mora „[p]osodobljena skupna kmetijska politika [...] povečati svojo evropsko dodano vrednost z odražanjem višje ravni okoljskih in podnebnih ambicij ter obravnavanjem pričakovanih državljanov glede njihovega zdravja, okolja in podnebja“. Ocena učinka, ki jo je izvedla Komisija in na kateri temeljijo predlogi, vključuje načrtovanje do leta 2030, vendar njena dolgoročnejša vizija za kmetijstvo EU (ob upoštevanju dolgoročnih trendov na področju tehnoloških, podnebnih, družbenih in demografskih sprememb itd.) ni jasna. Glavne spremembe SKP iz predloga, so navedene v **okviru 1**.

Okvir 1 – Glavne spremembe iz predloga

Med predlaganimi možnostmi politike in sedanjo SKP je veliko podobnosti, vendar je vredno poudariti naslednje glavne spremembe:

- en strateški načrt SKP na državo članico za vse odhodke SKP (neposredna plačila, razvoj podeželja in tržni ukrepi),
- poskus prehoda na sistem, ki temelji na smotrnosti,
- poskus uvedbe nove opredelitve upravičenosti porabe (sporočanje izločkov ter nov koncept zakonitosti in pravilnosti),
- spremembe kontrolnih sistemov (spremenjena vloga certifikacijskih organov).

2. Komisija na nekaterih ključnih področjih ni opredelila potreb na podlagi trdnih dokazov. Medtem ko so razlogi za okoljske ukrepe EU in ukrepe EU, povezane s podnebnimi spremembami, prepričljivi, podatki in trditve, na katerih temelji ocena potreb glede dohodkov kmetov, niso zadostni. Komisija je odpravila možnost, da SKP izključi iz svoje ocene učinka, saj to ne bi bilo v skladu z obveznostmi iz Pogodbe. Ni pa zagotovila trdnih ekonomskih dokazov za končne možnosti, s katerimi se ohranjajo tradicionalni ukrepi SKP: neposredna plačila, tržni ukrepi in razvoj podeželja. Ker bi največji del proračuna SKP še naprej financiral neposredna plačila kmetom, je treba opozoriti na to, da se od držav članic ne zahteva zbiranje zanesljivih in primerljivih statističnih podatkov o razpoložljivih dohodkih kmetov.

3. Kljub ambicijam Komisije in njenim pozivom k bolj zeleni SKP predlog ne odraža jasnega povečanja okoljskih in podnebnih ambicij. Sodišče priznava, da predlog vključuje orodja za obravnavanje ciljev, povezanih z okoljem in podnebjem. Vendar bi bile v skladu s predlogom države članice odgovorne za prednostno razvrščanje vrst intervencij za financiranje v svojih strateških načrtih SKP. Pri tem ni jasno, kako bi Komisija preverjala te načrte, da bi zagotovila okoljske in podnebne ambicije. Ocena Komisije v zvezi s prispevkom SKP k povezanim ciljnim vrednostim EU se zdi nerealistična.

4. V skladu s predlogom sredstva EU ne bi bila dodeljena na podlagi vseevropske ocene potreb, pričakovani rezultati in predlagane ravni sofinanciranja pa ne bi odražale različnih ravni pričakovane dodane vrednosti EU. Vsaka država članica bi del svojih predhodno določenih finančnih sredstev dodelila posebnim intervencijam na podlagi svoje ocene potreb (za te dodelitve bi se še naprej uporabljale nekatere stroge pomembne omejitve). Predlog še vedno določa, da morajo države članice uporabljati neposredna plačila glede na število hektarov zemljišč, ki jih imajo kmetje v lasti ali jih uporabljajo. Ta instrument ni primeren za obravnavo mnogih okoljskih in podnebnih pomislekov, poleg tega pa ni najučinkovitejši način za podpiranje vzdržnih dohodkov kmetij.

5. Predlog ohranja nekatere ključne elemente, kot je integrirani administrativni in kontrolni sistem. Zakonodajni okvir zmanjšuje s petih na tri uredbe. Skupno načrtovanje ukrepov, ki je sedaj razdeljeno med Evropskim kmetijskim jamstvenim skladom (EKJS) in Evropskim kmetijskim skladom za razvoj podeželja (EKSRP), v okviru enega nacionalnega strateškega načrta SKP bi lahko prispevalo k zagotavljanju usklajenosti različnih ukrepov SKP. Vendar ni jasno, ali bi se SKP na splošno poenostavila, saj v drugih pogledih zapletenost povečala (predlog na primer uvaja ekoshemo, ki ima podobne cilje kot dva druga okoljska instrumenta).

6. Ocena upravičenosti, ki bi jo izvedla Komisija, bi temeljila na ukrepih na področju proizvodnje in delovanju sistemov upravljanja ter bi izključevala pravila za posamezne upravičence iz strateških načrtov SKP. „Izložki“ v predlogu niso jasno opredeljeni. Po mnenju Sodišča so izložki pri nekaterih intervencijah odvisni od tega, ali upravičenci izpolnjujejo obveznosti iz strateških načrtov SKP.

7. Plačilne agencije bi morale zagotoviti zakonitost in pravilnost operacij, financiranih iz SKP. Certifikacijski organi bi preverjali delovanje sistemov upravljanja, ki vključujejo organe upravljanja in „osnovne zahteve Unije“. Zadnje bi bile opredeljene kot pravila, določena v uredbi o strateških načrtih SKP in horizontalni uredbi. Ni jasno, ali bi preverjanja certifikacijskih organov zajemala opredelitve in posebna merila za upravičenost iz strateških načrtov SKP.

8. Cilj Komisije je prehod SKP z modela izvajanja, ki temelji na skladnosti, na model izvajanja, ki temelji na smotrnosti. Sodišče pozdravlja ambicijo Komisije za prehod na model, ki temelji na smotrnosti. Kljub temu meni, da predlog ne vsebuje elementov, potrebnih za uspešen sistem, ki temelji na smotrnosti. Ker ni jasnih, specifičnih in količinsko opredeljenih ciljev EU, ni jasno, kako bi Komisija ocenila strateške načrte SKP držav članic. To tudi pomeni, da ni mogoče meriti doseganja ciljev EU. Predlagani okvir zagotavlja sorazmerno šibke spodbude za smotrnost. Tudi če ciljne vrednosti še zdaleč ne bi bile dosežene, to ne bi imelo velikega vpliva na financiranje EU. Dobra smotrnost bi v najboljšem primeru zagotovila majhen dodatek za uspešnost.

9. Uvesti bi bilo treba zlasti naslednje elemente:

- jasne, specifične in količinsko opredeljene cilje EU, katerih doseganje je mogoče meriti,
- ukrepe, ki so jasno povezani s cilji,
- v celoti razvit sklop kazalnikov izložkov, rezultatov in učinka,
- zahteve, da morajo države članice zbirati zanesljive in primerljive statistične podatke o razpoložljivih dohodkih kmetov,
- pregledna merila za oceno vsebine in kakovosti strateških načrtov SKP,
- plačila državam članicam, ki temeljijo na smotrnosti.

10. Sodišče pozdravlja poskus Komisije za prehod na oceno na podlagi smotrnosti. Vendar ta prehod ne bi odpravil potrebe po preverjanju zakonitosti in pravilnosti. Predlog Komisije ohranja zahteve, kot sta pravilo „pravega kmeta“ in uporaba neposrednih plačil glede na število hektarov zemljišča, ki jih imajo kmetje v lasti ali jih uporabljajo, pri čemer se te zahteve nadzirajo z integriranim administrativnim in kontrolnim sistemom, vključno z identifikacijskim sistemom za zemljišča. To pomeni, da je plačilo upravičencu pravilno le, če so izpolnjene te zahteve (tudi če so – na podlagi zahtev EU – natančno opredeljene v pravilih držav članic). Predlog ne spreminja nadzorne vloge držav članic, vendar certifikacijskim organom ni več treba nadzirati zakonitosti in pravilnosti. Poročila in zagotovila, ki jih prejme Komisija, bi se znatno spremenila. V skladu s predlogom Komisija ne bi prejemale niti kontrolnih statističnih podatkov plačilnih agencij niti zagotovil certifikacijskih organov o plačilih posameznim kmetom.

11. Komisija je še vedno končno odgovorna za izvrševanje proračuna⁽⁹⁾, vključno s plačili, izvedenimi v državah članicah, v skladu s pravili iz zakonodaje EU in tistih delov strateških načrtov SKP, ki se zahtevajo v predpisih EU. Sodišče meni, da predlog zmanjšuje odgovornost Komisije v zvezi s tem.

12. V predlogu Komisije ni predvidena podlaga za pristop k izjavi o zanesljivosti, ki temelji na potrjevanju in ga Sodišče trenutno obravnava. V skladu s predlogom Komisija ne bi več mogla količinsko določiti obsega, v katerem plačila kršijo pravila. Predlog bi tudi otežil uporabo enotnega revizijskega pristopa, predvsem zaradi zmanjšane vloge certifikacijskih organov.

⁽⁹⁾ Členi 317 do 319 Pogodbe o delovanju EU (PDEU).

UVOD

13. Komisija je 1. junija 2018 objavila zakonodajni predlog za SKP v obdobju po letu 2020, ki vključuje tri uredbe, ki jim je priložena ocena učinka ⁽¹⁰⁾, in obrazložitveni memorandum, ki zajema vse tri uredbe. Struktura tega uvoda temelji na strukturi memoranduma in uporabljeni so enaki naslovi.

14. Poglavje za uvodom vsebuje oceno predloga, ki jo je pripravilo Sodišče. **Prilogi I in II** vsebujeta pripombe Sodišča o okviru smotrnosti, ki ga je predlagala Komisija.

Ozadje predloga

15. V obrazložitvenem memorandumu Komisije je poudarjeno, da mora „[p]osodobljena skupna kmetijska politika [...] povečati svojo evropsko dodano vrednost z odražanjem višje ravni okoljskih in podnebnih ambicij ter obravnavanjem pričakovanih državljanov glede njihovega zdravja, okolja in podnebja“ ⁽¹¹⁾. Komisija je cilje SKP iz Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) razlagala tako, da ustrezajo trenutnim razmeram, v predlogu pa je opredelila devet „specifičnih ciljev“ (glej **sliko 1**).

Slika 1

Cilji SKP



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi člena 39 PDEU ter členov 5 in 6 uredbe o strateških načrtih SKP

⁽¹⁰⁾ Na voljo na https://ec.europa.eu/commission/publications/natural-resources-and-environment_sl.

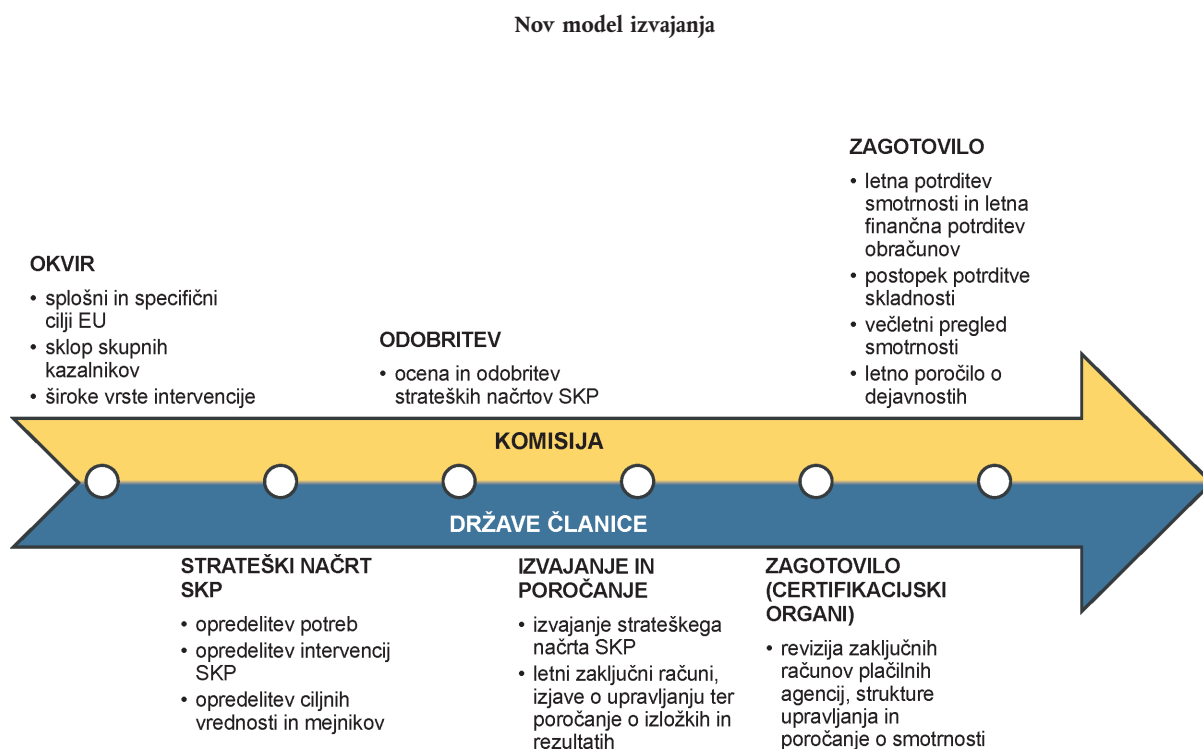
⁽¹¹⁾ Stran 1 obrazložitvenega memoranduma Komisije.

Pravna podlaga, subsidiarnost in sorazmernost

16. S predlogom bi se zakonodajni okvir zmanjšal s petih uredb na tri. Uredba o strateških načrtih SKP vsebuje cilje SKP, vrste intervencij ⁽¹²⁾, financirane v okviru politike, in splošne zahteve glede priprave strateških načrtov SKP. Horizontalna uredba vsebuje finančna pravila ter okvir spremljanja in vrednotenja, uredba o spremembi pa v glavnem prenaša velik del pravil iz uredbe o skupni ureditvi trgov ⁽¹³⁾ v uredbi o strateških načrtih SKP.

17. Komisija predlaga nov model izvajanja, saj naj bi to zagotovilo večjo subsidiarnost, države članice pa naj bi prevzele večjo odgovornost. Z določitvijo le nekaterih parametrov v zakonodaji EU in omogočanjem državam članicam, da izbirajo med več instrumenti politike, ter z delnim povezovanjem plačil z doseganjem izločkov si Komisija prizadeva, da bi SKP preusmerila s skladnosti na smotrnost. Glej **sliko 2** za ponazoritev novega modela izvajanja.

Slika 2



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi predloga Komisije o SKP v obdobju po letu 2020 in priložene ocene učinka

18. Kmetijski sektor se med državami članicami znatno razlikuje, veljavna pravila EU pa državam članicam omogočajo nekoliko manevrskega prostora pri uporabi SKP. Sodišče je v poročilu o shemi osnovnega plačila ⁽¹⁴⁾ opozorilo, da so med trenutnimi načini izvajanja shem v različnih državah članicah zelo velike razlike. Nemčija je na primer zelo hitro zblíževala stopnje pomoči za svoje kmete, v Španiji pa se zneski, plačani kmetom, še vedno zelo razlikujejo. Podatki Komisije ⁽¹⁵⁾ tudi kažejo, da se je, čeprav je večina držav članic uporabila vezano podpora, delež za to porabljenih sredstev (in vrsta podprte

⁽¹²⁾ V členu 3 uredbe o strateških načrtih SKP je „intervencija“ opredeljena kot instrument podpore s sklopom pogojev za upravičenost, kot jih določijo države članice v strateških načrtih SKP.

⁽¹³⁾ Uredba (EU) št. 1308/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o vzpostavitvi skupne ureditve trgov kmetijskih proizvodov (UL L 347, 20.12.2013, str. 671).

⁽¹⁴⁾ Posebno poročilo št. 10/2018: Shema osnovnega plačila za kmete je operativno na dobri poti, a ima omejen vpliv na poenostavitev, ciljno usmerjanje in konvergenco ravni pomoči.

⁽¹⁵⁾ https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/direct-support/direct-payments/docs/direct-payments-schemes_en.pdf, slika 6.

proizvodnje) močno razlikoval. Nov model z manj pravili EU pomeni, da bi bilo oblikovanje politike in specifičnih intervencij vse bolj odvisno od odločitev držav članic v okviru strateških načrtov SKP in tega, ali bi Komisija te načrte odobrila. Cilj Komisije je odpraviti povezavo med EU in končnimi upravičenci. To pomeni, da bodo države članice odgovorne za opredelitev podrobnih pravil za upravičenost, ki se uporabljajo za končne upravičence. Vendar predlog znatno omejuje izbiro držav članic, saj na primer uvaja nekatere obvezne subvencije. Komisija meni, da je to nujno za ohranitev SKP kot skupne politike ⁽¹⁶⁾.

Rezultati naknadnih ocen, posvetovanj z zainteresiranimi stranmi in ocen učinka

19. Sodišče je že kritiziralo ⁽¹⁷⁾ to, da naknadne ocene niso na voljo pravočasno, da bi imele resničen učinek na nove politike, in je Komisiji priporočilo, naj pri reviziji veljavne zakonodaje upošteva načelo „najprej ovrednotiti“ ⁽¹⁸⁾. Kljub temu bo prvo poročilo Komisije, vključno s prvimi rezultati o smotnosti sedanje SKP, na voljo šele konec leta 2018 ⁽¹⁹⁾. Kot je Sodišče poročalo v svojem informativnem dokumentu ⁽²⁰⁾, pregled porabe, ki ga je izvedla Komisija, ne zagotavlja ocene o dodani vrednosti EU, ki jo prinašajo specifični programi, ali zaključka v zvezi s tem. Zagotavlja torej malo informacij, ki bi zakonodajalca EU lahko vodile pri sprejemanju prihodnjih odločitev o financiranju.

20. Komisija se je pri pripravi predloga posvetovala z deležniki ⁽²¹⁾. Čeprav je bilo pri posvetovanju izraženo veliko zanimanje (zlasti upravičencev) za ohranitev skupne kmetijske politike, ni bilo doseženo soglasje glede fleksibilnosti. Nekateri so pozivali k več možnostim za prilagoditev lokalnim potrebam, drugi pa k odločnejšemu ukrepanju EU za zagotovitev enakih pogojev. Posvetovanje je pokazalo, da sta prilagajanje podnebnim spremembam in varstvo okolja področji, ki bi ju bilo najbolje obravnavati z ukrepi EU.

21. Komisija je v oceni učinka, ki je sprva zajemala izhodiščni scenarij in štiri možnosti, ocenila različne kombinacije instrumentov politike. Vendar je na priporočilo Odbora za regulativni nadzor in na podlagi odločitve, da postopna odprava SKP ne bi bila v skladu z obveznostmi iz Pogodbe, odpravila možnost, da se SKP izključi ⁽²²⁾ iz ocene učinka. Komisija je pri vključevanju ciljev za trajnostni razvoj v svojo oceno učinka upoštevala vprašanja enakosti spolov, vendar se zdi, da to ni imelo velikega vpliva na predlog.

22. Rezultati ocene učinka so pokazali težke kompromise, niso pa omogočili sklepa o najprimernejši kombinaciji instrumentov politike. Končni predlog Komisije ne ustreza nobeni od možnosti, ki so bile ocenjene v oceni učinka. Kot je Sodišče že poročalo ⁽²³⁾, opredelitev glavnih rezultatov in sporočil ocene učinka ni enostavna. Zlasti je težko opredeliti, kako bi se s predlaganimi ukrepi dosegli cilji Komisije.

23. Ocena učinka ni bila obravnavana v okviru javnega posvetovanja. Končna različica je bila objavljena skupaj s predlogom. Sodišče je Komisiji že priporočilo ⁽²⁴⁾, naj v informativne namene in za možnost predložitve pripomb objavi vmesne dokumente, kot so časovni načrti in osnutki ocen učinka.

⁽¹⁶⁾ Oddelek 1.4.2 ocene finančnih posledic zakonodajnega predloga, ki je priložena predlogu.

⁽¹⁷⁾ Na primer Posebno poročilo št. 16/2017: Načrtovanje programov razvoja podeželja: manj zapletenosti in več osredotočenosti na potrebne rezultate.

⁽¹⁸⁾ Priporočilo 4 iz Posebnega poročila št. 16/2018: Naknadni pregled zakonodaje EU: sistem je dobro uveljavljen, vendar ni popoln.

⁽¹⁹⁾ Člen 110(5) Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta: „Komisija Evropskemu parlamentu in Svetu do 31. decembra 2018 predloži prvo poročilo o izvajanju tega člena, vključno s prvimi rezultati o uspešnosti SKP. Drugo poročilo, vključno z oceno uspešnosti SKP, se predloži do 31. decembra 2021.“ (UL L 347, 20.12.2013, str. 549).

⁽²⁰⁾ Informativni dokument Evropskega računskega sodišča – Predlog Komisije za večletni finančni okvir za obdobje 2021–2027 (julij 2018).

⁽²¹⁾ Vključno s spletnim javnim posvetovanjem, pri katerem je bilo prejetih 58 520 odgovorov, od tega 36,5 % od kmetov, srečanj s skupinami za civilni dialog in specializiranimi delavnicami.

⁽²²⁾ Skupno raziskovalno središče (JRC): Scenarij do leta 2030 – Poti evropskega kmetijskega in živilskega sektorja po letu 2020.

⁽²³⁾ Posebno poročilo št. 3/2010: Ocene učinka v institucijah EU: ali pomagajo pri odločanju?

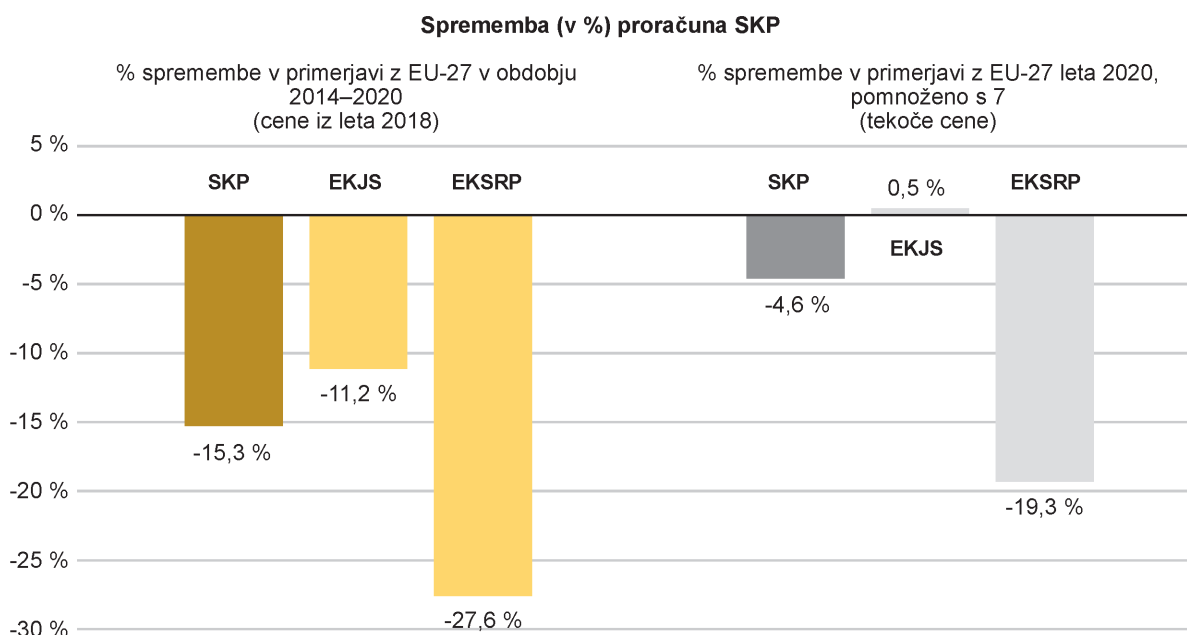
⁽²⁴⁾ Posebno poročilo št. 3/2010: Ocene učinka v institucijah EU: ali pomagajo pri odločanju?

Proračunske posledice

24. Predlagana dodeljena finančna sredstva za SKP bi znašala manj kot v tekočem obdobju ⁽²⁵⁾. Obseg tega zmanjšanja je odvisen od izračuna. Sodišče je v svojem informativnem dokumentu o predlogu za večletni finančni okvir poročalo o 15-odstotnem zmanjšanju, Komisija pa navaja 5-odstotno zmanjšanje ⁽²⁶⁾ (glej **sliko 3**). Razlike so večinoma odvisne od izbranega izhodišča za primerjavo ⁽²⁷⁾ in od tega, ali se uporabijo tekoče ali stalne cene ⁽²⁸⁾.

Slika 3

Različni načini izračuna predlagane spremembe v proračunu SKP



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

Drugi elementi

25. Komisija predlaga, da se ohrani obstoječa nomenklatura dveh kmetijskih finančnih instrumentov (EKJS in EKSRP), čeprav države članice zanj ne bi več uporabljale ločenih postopkov programskega načrtovanja. Predlaga, da se programi za razvoj podeželja ⁽²⁹⁾ nadomestijo s strateškimi načrti SKP, ki zajemajo vse ukrepe SKP (neposredna plačila, tržne ukrepe, ukrepe za razvoj podeželja) ⁽³⁰⁾. Vendar bi morale države članice pri sprejemanju odločitev porabi za SKP upoštevati omejitve iz **okvira 2**.

⁽²⁵⁾ Tudi brez deleža Združenega kraljestva v proračunu SKP, ki je v obdobju 2014–2020 znašal 27,7 milijarde EUR.

⁽²⁶⁾ Obrazložitveni memorandum k predlogu Uredbe COM(2018) 392 in informativni dokument: Predlog Komisije za večletni finančni okvir za obdobje 2021–2027.

⁽²⁷⁾ Na podlagi delovnega dokumenta Komisije – Primerjalna tabela predloga za večletni finančni okvir za obdobje 2021–2027 in večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020 – 6. junij 2018. Čeprav je iz obeh izračunov izključen delež Združenega kraljestva v proračunu, je pri enem za primerjavo uporabljeno zadnje leto sedanjega večletnega finančnega okvira (pomnoženo s sedem, da bi se odpravili učinki konvergence neposrednih plačil in odločitev držav članic o prenosu sredstev med EKJS in EKSRP), pri drugem pa so kot izhodišče upoštevana skupna dodeljena sredstva za obdobje 2014–2020.

⁽²⁸⁾ Komisija se z izrazom „tekoče cene“ sklicuje na absolutne zneske, ki jih je treba izplačati ali zanje prevzeti obveznosti v danem letu. Da bi upoštevala inflacijo, uporablja tudi „stalne cene“ (cene iz leta 2011 za tekoče obdobje in cene iz leta 2018 za naslednje obdobje), izračunane z uporabo 2-odstotnega „letnega deflatorja“, ki ustreza ciljni vrednosti inflacije Evropske centralne banke. Ta prilagoditev je proračunski dogovor EU in ne izraža nujno dejanske stopnje inflacije v EU.

⁽²⁹⁾ Sedanji programski dokumenti za EKSRP, ki jih ureja Uredba (EU) št. 1305/2013 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 347, 20.12.2013, str. 487).

⁽³⁰⁾ Strateško načrtovanje za EKSRP se že izvaja v okviru programov za razvoj podeželja.

Okvir 2 – Področje uporabe strateškega načrtovanja neposrednih plačil

Čeprav bi morale države članice za neposredna plačila uporabiti strateško načrtovanje, predlog znatno omejuje fleksibilnost držav članic.

Države članice bi lahko porabile približno 7 % ⁽³¹⁾ za sektorske intervencije in do 12 % ⁽³²⁾ za vezana plačila, preostala sredstva EKJS pa bi se namenila nevezani dohodkovni podpori ⁽³³⁾ in ekoshemam ⁽³⁴⁾ za kmete.

Države članice bi morale ponuditi ekosheme, vendar ne bi bilo minimalnih proračunskih zahtev in sheme bi bile prostovoljne. Zato je verjetno, da bi se največji delež EKJS še naprej dodeljeval nevezani dohodkovni podpori za kmete, plačani na hektar zemljišča. Države članice bi morale uskladiti stopnje pomoči znotraj regije ali zmanjšati razlike v vrednosti na enoto med kmeti (t. i. notranja konvergenca) ⁽³⁵⁾.

S predlogom bi se uvedla obvezna omejitev plačil posameznim kmetom ⁽³⁶⁾, obvezna pa bi postala tudi prerazporeditvena plačila ⁽³⁷⁾.

OCENA PREDLOGA

26. Po objavi sporočila Komisije o prihodnosti preskrbe s hrano in kmetijstva novembra 2017 je Sodišče objavilo informativni dokument o prihodnosti SKP. V njem je določilo merila za svoj pregled zakonodajnega predloga za SKP po letu 2020. Sodišče ta merila upošteva pri oceni v tem delu mnenja. Temeljijo na modelu logike programa, ki ga je pripravilo Sodišče (pojasnjeno v odstavku 19 in sliki 4 informativnega dokumenta Sodišča) in s katerim je določeno, kako lahko javne intervencije dosežejo gospodarnost, učinkovitost in uspešnost. Mnenje Sodišča je tako ocena gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, cilj zaključkov Sodišča pa je spodbujanje rešitev, s katerimi se bodo izboljšali vsi trije vidiki.

Ocenjevanje potreb SKP**Merila**

- 1.1 Potrebe se opredelijo na podlagi trdnih dokazov.
- 1.2 Dokaže se dodana vrednost obravnavanja teh potreb z ukrepi EU.
- 1.3 Predlog SKP upošteva dolgoročne trende.
- 1.4 V predlogu SKP so jasno navedeni njegovi distribucijski vplivi.

27. Komisija je v sporočilu o prihodnosti preskrbe s hrano in kmetijstva navedla svojo opredelitev najpomembnejših potreb kmetijskega sektorja EU. Podrobneje jih je opisala v informativnih dokumentih o gospodarskih, družbeno-gospodarskih in okoljskih izzivih ter izzivih, povezanih s podnebnimi spremembami. Kot utemeljitev za neposredna plačila navaja dejstvo, da so dohodki od kmetijskih dejavnosti nižji od povprečnih plač v gospodarstvu kot celoti ⁽³⁸⁾. Kot je Sodišče opozorilo v svojem informativnem dokumentu, pa podatki Komisije ne upoštevajo virov dohodkov, ki ne izhajajo iz kmetijstva.

⁽³¹⁾ Približno 21 milijard EUR, izračunano kot razlika med skupnimi predlaganimi proračunskimi sredstvi EKJS in dodeljenimi sredstvi, rezerviranimi za neposredna plačila, na podlagi člena 81(1) uredbe o strateških načrtih SKP in Priloge IV k tej uredbi.

⁽³²⁾ Člen 86(5) uredbe o strateških načrtih SKP.

⁽³³⁾ Zagotovitev osnovne dohodkovne podpore kmetom je obvezna v skladu s členom 17 uredbe o strateških načrtih SKP.

⁽³⁴⁾ Člen 28 uredbe o strateških načrtih SKP.

⁽³⁵⁾ Države članice morajo v skladu s členom 20 uredbe o strateških načrtih SKP zagotoviti, da najpozneje za leto predložitve zahtevkov 2026 vrednost vseh plačilnih pravic znaša najmanj 75 % povprečnega načrtovanega zneska na enoto za osnovno dohodkovno podporo za leto predložitve zahtevkov 2026, kot je določeno v strateškem načrtu SKP. Lahko določijo največje zmanjšanje, ki ne sme manj kot 30-odstotno.

⁽³⁶⁾ Člen 15 uredbe o strateških načrtih SKP.

⁽³⁷⁾ Prerazporeditvena plačila so v skladu z veljavnimi pravili prostovoljna (člena 1 in 41 Uredbe (EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o pravilih za neposredna plačila kmetom na podlagi shem podpore v okviru skupne kmetijske politike (UL L 347, 20.12.2013, str. 608)).

⁽³⁸⁾ Ocena učinka, del I, str. 7.

28. Sodišče je v svojem informativnem dokumentu o prihodnosti SKP navedlo, da objavljeni podatki o dohodkih kmetov ne zadostujejo, da bi „podprli trditev, da kmetijska gospodinjstva kot celota za doseganje primernega življenjskega standarda potrebujejo precejšnjo podporo“. Analiza prihodkov kmetov, ki jo je izvedla Komisija, se v oceni učinka ni spremenila, državam članicam pa ni treba zbirati zanesljivih in primerljivih statističnih podatkov o razpoložljivih dohodkih kmetov⁽³⁹⁾. Drugi ključni podatki in trendi, ki so relevantni za kmetijski sektor in jih je Sodišče poudarilo v svojem informativnem dokumentu, so:

- manj kmetij, ki pa so večje: leta 2013 je bilo 10,8 milijona kmetij (22 % manj kot leta 2007), njihova povprečna velikost pa se je z 12,6 ha povečala na 16,1 ha,
- 25-odstotno zmanjšanje kmetijske delovne sile (z 12,8 milijona ekvivalentov polnega delovnega časa leta 2005 na 9,5 milijona leta 2017),
- EU je od leta 2010 neto izvoznica hrane, njen presežek na trgu pa je leta 2017 znašal 20,5 milijarde EUR, kar zlasti izhaja iz njenega položaja na področju predelane hrane in pijač – EU je neto uvoznica nepredelanih kmetijskih proizvodov⁽⁴⁰⁾,
- povprečna kmetija zagotavlja delo manj kot eni osebi, zaposleni s polnim delovnim časom,
- čeprav se smotrnost med sektorji precej razlikuje, so se znatno povečali dohodki od kmetijstva na osebo, zaposleno s polnim delovnim časom,
- starajoče se kmetijsko prebivalstvo in zmanjševanje števila mladih kmetov: na vsakih 100 upraviteljev kmetijskih gospodarstev, starejših od 55 let, se je število upraviteljev kmetijskih gospodarstev, mlajših od 35 let, zmanjšalo s 14 leta 2010 na 11 leta 2013.

29. Zdi se, da je Komisija upoštevala srednjeročno načrtovanje, saj njena ocena učinka vključuje načrtovanje do leta 2030. Vendar njena dolgoročnejša vizija za kmetijstvo EU (ob upoštevanju dolgoročnih tehnoloških, podnebnih, družbenih in demografskih sprememb itd.) ni jasna.

30. Države članice bi v strateških načrtih SKP ocenile svoje lokalne potrebe in na podlagi te ocene izbrale intervencije. V skladu s predlaganim modelom bi bilo več odgovornosti prenesenih z EU na države članice, in sicer ne samo v zvezi z EKSRP, ampak tudi v zvezi z EKJS. En tak primer se nanaša na nedavno priporočilo Sodišča⁽⁴¹⁾, naj Komisija, preden da predlog za prihodnjo zasnovo SKP, preuči dohodkovni položaj vseh skupin kmetov in analizira njihovo potrebo po dohodkovni podpori (glej **okvir 3**). Države članice bi bile v skladu s predlogom odgovorne za izvajanje teh ocen⁽⁴²⁾. Vendar Sodišče ugotavlja, da ključni dohodkovni instrument v veliki meri določa predlagana zakonodaja EU (glej odstavek 25). Tako bi na primer država članica, ki bi bila zaskrbljena zaradi vplivov subvencij na enakost spolov (po podatkih Komisije prejmejo moški približno tri petine teh subvencij, ženske eno osmino, ostalo pa podjetja), imela malo možnosti za spremembo te razdelitve.

⁽³⁹⁾ Ti statistični podatki so na voljo v nekaterih državah članicah; glej odstavek 29 in okvir 1 posebnega poročila št. 1/2016; Ali je sistem Komisije za merjenje smotrnosti poslovanja v zvezi z dohodki kmetov dobro zasnovan in temelji na zanesljivih podatkih?

⁽⁴⁰⁾ Glej sliko 3 informativnega dokumenta Sodišča o prihodnosti SKP.

⁽⁴¹⁾ Posebno poročilo št. 10/2018: Shema osnovnega plačila za kmete je operativno na dobri poti, a ima omejen vpliv na poenostavitev, ciljno usmerjanje in konvergenco ravni pomoči.

⁽⁴²⁾ V členu 95(1) in členu 96 uredbe o strateških načrtih SKP je navedeno, da morajo države članice opredeliti potrebe za vsak specifični cilj iz člena 6 te uredbe.

Okvir 3 – Priporočilo 3 iz Posebnega poročila št. 10/2018 ⁽⁴³⁾

Komisija bi morala, preden poda predlog za prihodnjo zasnovo SKP, preučiti dohodkovni položaj vseh skupin kmetov in analizirati njihovo potrebo po dohodkovni podpori ob upoštevanju trenutnih razdelitev podpore EU in nacionalne podpore, kmetijskega potenciala zemljišč, razlik med površinami, ki so predvsem namenjene kmetijski proizvodnji ali vzdrževanju, stroškov in trajnosti kmetijstva, prihodkov iz proizvodnje hrane in druge kmetijske proizvodnje ter nekmetijskih virov, dejavnikov, ki vplivajo na učinkovitost in konkurenčnost kmetij, ter vrednosti javnih dobrin, ki jih kmetje zagotavljajo.

Komisija bi morala od začetka povezati predlagane ukrepe z ustreznimi operativnimi cilji in izhodišči, s katerimi se bo lahko primerjala smotrnost podpore.

31. Cilj Komisije je obravnavati koncentracijo podpore na večjih kmetijskih gospodarstvih, zato je predlagala obvezno omejitev in prerazporeditev neposrednih plačil ⁽⁴⁴⁾ v skladu s priporočili Sodišča iz leta 2011 ⁽⁴⁵⁾. Vendar bi možnost, da se od zneska neposrednih plačil, ki naj bi se omejila, odštejejo stroški za plače, vključno s stroški neplačanega dela, omejila učinek ukrepa.

32. Komisija na splošno ni zagotovila trdnih dokazov, da je intervencija EU potrebna na vseh treh predlaganih področjih. Medtem ko so razlogi za okoljske ukrepe EU in ukrepe EU, povezane s podnebnimi spremembami, prepričljivi, podatki, na katerih temelji ocena potreb glede dohodkov kmetov, niso zadostni. Čeprav je Komisija v okviru ocene učinka analizirala distribucijski vpliv obravnavanih možnosti, končni predlog ne vključuje te analize.

Ocenjevanje ciljev SKP**Merila**

2.1 Cilji SKP EU so jasno opredeljeni ter odražajo ugotovljene potrebe in dolgoročno vizijo SKP.

2.2 Cilji SKP EU so pretvorjeni v količinsko opredeljene ciljne vrednosti za učinke in rezultate.

2.3 Cilji SKP EU so skladni z drugimi cilji splošnih in sektorskih politik EU ter mednarodnimi obveznostmi ⁽⁴⁶⁾.

33. Čeprav predlog Komisije oblikuje cilje politike (glej odstavek 15), bi odgovornost za odločanje o posebnih intervencijah in ciljnih vrednostih prenesel na države članice (prek strateških načrtov SKP). Največji del proračuna SKP bi se še naprej namenjal financiranju neposrednih plačil kmetom ⁽⁴⁷⁾. Ker točne informacije o dohodkih gospodinjstev kmetov niso na voljo (glej odstavka 27 in 28), je težko opredeliti, kako bi se lahko specifični cilji in ciljne vrednosti oblikovali in spremljali.

34. Specifični cilji iz člena 6 uredbe o strateških načrtih SKP niso jasno opredeljeni; niso niti specifični niti pretvorjeni v količinsko opredeljene ciljne vrednosti. Kot je Sodišče že poročalo ⁽⁴⁸⁾, nezadostno osredotočeni cilji na visoki ravni ne vodijo do operativnega uspeha. Sodišče v svojih posebnih poročilih redno poudarja to, da ni jasnih ciljev in količinsko

⁽⁴³⁾ Posebno poročilo št. 10/2018: Shema osnovnega plačila za kmete je operativno na dobri poti, a ima omejen vpliv na poenostavitev, ciljno usmerjanje in konvergenco ravni pomoči.

⁽⁴⁴⁾ Člen 15, člen 18(2) ter člena 26 in 27 uredbe o strateških načrtih SKP.

⁽⁴⁵⁾ Posebno poročilo št. 5/2011: Shema enotnega plačila (SEP): vprašanja, ki jih je treba obravnavati za izboljšanje njenega dobrega finančnega poslovanja.

⁽⁴⁶⁾ Na primer obveznostmi, ki izhajajo iz konference Združenih narodov o podnebnih spremembah iz leta 2015 (COP 21), ciljev za trajnostni razvoj in Svetovne trgovinske organizacije.

⁽⁴⁷⁾ Glej sliko 4.

⁽⁴⁸⁾ Glej poglavje 3 letnega poročila Sodišča za leto 2014.

opredeljenih ciljnih vrednosti⁽⁴⁹⁾. Komisija ima na mnogih področjih na voljo dovolj informacij za opredelitev izhodišča, na podlagi katerega bi lahko ocenila ciljne vrednosti držav članic v njihovih strateških načrtih SKP.

35. Primer šibke povezave med predlaganimi vrstami intervencij in cilji je, da je v predlogu nekoliko nejasno navedeno, da bi si morale države članice „prizadevati“ za dodelitev neposrednih plačil le, če ta uspešno prispevajo⁽⁵⁰⁾ k ciljem SKP (glej odstavek 15). Ni pa jasno, na katere specifične cilje se to nanaša ali kako bi se lahko tak prispevek meril. Eden od predlaganih ključnih ciljev v zvezi z neposrednimi plačili zadeva prehransko varnost⁽⁵¹⁾. Glede na trenutno ubeseditvev cilja je njegova pomembnost za evropski kontekst vprašljiva. Pri zagotavljanju prehranske varnosti v prihodnosti bo obravnavanje podnebnih sprememb verjetno pomembnejše od podpiranja dohodkov kmetij (glej **okvir 4**).

Okvir 4 – Prehranska varnost

Pojem prehranske varnosti se nanaša na preskrbo s hrano in dostop ljudi do nje. V končnem poročilu svetovnega vrha o hrani leta 1996 je navedeno, da je prehranska varnost zagotovljena, če imajo vsi ljudje stalen fizični in ekonomski dostop do zadostne, varne in hranljive hrane, s katero lahko zadovoljijo svoje prehranske potrebe in preference za aktivno in zdravo življenje⁽⁵²⁾. Na tej opredelitvi temelji politični okvir EU za prehransko varnost, ki je bil sprejet leta 2010⁽⁵³⁾.

Nedavna ocena⁽⁵⁴⁾ je pokazala, da sta podhranjenost v EU in neustrezna prehranska varnost redki. Vendar je Organizacija Združenih narodov za prehrano in kmetijstvo ugotovila, da učinki podnebnih sprememb pomenijo velike izzive za kmetijstvo. Obravnavanje izzivov, povezanih s podnebnimi spremembami in okoljem (vključno s trajnostnimi proizvodnimi metodami), zmanjšanje izgube in potrate hrane ter zaščita naravnih virov so ključni za prihodnjo prehransko varnost.

36. Več ciljev kombinira različne koncepte, zaradi česar bi jih bilo težko spremljati in meriti njihovo doseganje. Če namerava zakonodajalec ohraniti te cilje politike, je priporočljivo, da pojasni njihovo področje uporabe, na primer:

- člen 6(1)(a) se nanaša na več ciljev, v zvezi s katerimi ni bila dokazana vzročna povezava. Z razdelitvijo teh ciljev bi se olajšala opredelitev ciljnih vrednosti in merjenje njihovega doseganja,
- področje uporabe člena 6(1)(b) v njegovi trenutni ubeseditvi presega kmetijski sektor, čeprav so kazalniki rezultatov in učinka, predlagani za ta cilj v Prilogi I k uredbi o strateških načrtih SKP, omejeni na kmetijstvo ter trgovino s kmetijskimi in živilskimi proizvodi,
- v členu 6(1)(g) je opredeljen cilj, ki pokriva dva zelo različna koncepta, in sicer mlade kmete in razvoj podjetij na podeželskih območjih; če bi se zadnji koncept prestavil v cilj iz člena 6(1)(h), bi se izboljšala skladnost obeh ciljev.

⁽⁴⁹⁾ Na primer Posebno poročilo št. 25/2015: Podpora EU za podeželsko infrastrukturo: potencialne možnosti za doseganje bistveno večje stroškovne učinkovitosti; Posebno poročilo št. 1/2016: Ali je sistem Komisije za merjenje smotrnosti poslovanja v zvezi z dohodki kmetov dobro zasnovan in temelji na zanesljivih podatkih?; Posebno poročilo št. 21/2017: Ozelenitev: shema dohodkovne podpore je kompleksnejša, a še ni okoljsko uspešna; Posebno poročilo št. 16/2017: Načrtovanje programov razvoja podeželja: manj zapletenosti in več osredotočenosti na potrebne rezultate; Posebno poročilo št. 10/2017: Podpora EU za mlade kmete bi morala biti bolj usmerjena, da bi spodbujala učinkovito generacijsko pomladitev; Posebno poročilo št. 10/2018: Shema osnovnega plačila za kmete je operativno na dobri poti, a ima omejen vpliv na poenostavitve, ciljno usmerjanje in konvergenco ravni pomoči.

⁽⁵⁰⁾ Člen 16(2) uredbe o strateških načrtih SKP.

⁽⁵¹⁾ Člen 6(1) uredbe o strateških načrtih SKP: podpora vzdržnim dohodkom kmetij in odpornosti po vsej Uniji za povečanje prehranske varnosti.

⁽⁵²⁾ Svetovni vrh o hrani leta 1996: Rimska deklaracija o svetovni prehranski varnosti; <http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.htm#Note1>.

⁽⁵³⁾ COM(2010) 127 final: Okvir politike EU za pomoč državam v razvoju pri reševanju vprašanja zanesljive preskrbe s hrano.

⁽⁵⁴⁾ Organizacija Združenih narodov za prehrano in kmetijstvo (2017): *The state of food security and nutrition in Europe and Central Asia*.

37. EU je sprejela količinsko opredeljene mednarodne obveznosti v zvezi s preprečevanjem podnebnih sprememb. Ključni cilj EU je do leta 2030 zmanjšati skupne emisije toplogrednih plinov EU za 40 % v primerjavi z letom 1990⁽⁵⁵⁾. Glede na predlog Komisija pričakuje, da bo 40 % dodeljenih finančnih sredstev za SKP⁽⁵⁶⁾ namenjenih doseganju tega cilja. Vendar je prispevek teh sredstev k preprečevanju podnebnih sprememb neznan, saj bi bil odvisen od ukrepov, ki bi jih države članice izbrale v svojih strateških načrtih SKP.

38. Največji prispevek k ciljni vrednosti za odhodke je ponder v višini 40 %⁽⁵⁷⁾ za osnovno dohodkovno podporo. Ta ocena temelji na pričakovanem prispevku iz „pogojenosti“⁽⁵⁸⁾, ki bi nasledila navzkrižno skladnost in ozelenitev. Sodišče je že preučilo utemeljitev ustreznosti v tekočem obdobju, tj. 19,46 %⁽⁵⁹⁾, in poročalo, da ocena ni preudarna⁽⁶⁰⁾. Zato Sodišče meni, da je ocenjeni prispevek SKP k ciljem na področju podnebnih sprememb nerealističen. Zaradi previsoke ocene prispevka SKP bi se lahko zmanjšali finančni prispevki za druga področja, s čimer bi se zmanjšal splošen prispevek porabe EU k blažitvi podnebnih sprememb in prilagajanju nanje. Namesto da se ponder v višini 40 % uporablja za vso podporo v obliki neposrednih plačil, bi bila ocena prispevka zanesljivejša, če bi se ta ponder uporabljal le za podporo v obliki neposrednih plačil na področjih, na katerih kmetje dejansko izvajajo prakse za blažitev podnebnih sprememb (na primer varstvo mokrišč in šotišč⁽⁶¹⁾).

39. Komisija v predlogu poudarja, da so okoljski in podnebni cilji pomembna prioriteta ter da bi morala biti SKP v zvezi s temi cilji bolj ambiciozna⁽⁶²⁾. Raven ambicij bi bila ob upoštevanju zgoraj navedenih omejitev določena v strateških načrtih SKP. Države članice bi v strateških načrtih SKP določile količinsko opredeljene ciljne vrednosti za kazalnike rezultatov. Te ciljne vrednosti bi morale utemeljiti⁽⁶³⁾, vendar v predlogu ni navedeno, da bi morale predložiti dokaze o izhodiščnem stanju, da bi Komisiji omogočile oceno ambicioznosti ciljnih vrednosti. Komisija bi te ciljne vrednosti in njihovo utemeljitev ocenila v okviru postopka odobritve strateških načrtov SKP. Ni jasno, kako bi Komisija izvedla to oceno ali zagotovila zadostne ambicije glede na to, da ne bi bilo količinsko opredeljenih ciljnih vrednosti na ravni EU. V opis, kako naj Komisija oceni strateške načrte SKP, bi zakonodajalec lahko vključil na primer določene ciljne vrednosti EU in obveznosti v skladu s cilji za trajnostni razvoj, kot je zmanjšanje emisij toplogrednih plinov⁽⁶⁴⁾.

40. V predlogu ni pojasnjeno, kako bi Komisija izvedla oceno strateških načrtov SKP. Pri oceni bi upoštevala ambicioznejše okoljske in podnebne cilje iz člena 92 uredbe o strateških načrtih SKP. Vendar pomen ubeseditve, kot sta „[...] prizadevale, da bo skupni prispevek [...] večji [...]“ in „[...] v strateških načrtih SKP [...] pojasnijo, kako nameravajo doseči večji skupni prispevek [...]“, ni pojasnjen. Še vedno ni jasno, kako bi Komisija lahko ocenila ali merila te ambicije.

41. Uredba ne more predvideti vseh prihodnjih ključnih izzivov za raznoliko in obsežno politiko porabe, kot je SKP. To pomeni, da bi morala biti Komisija nekoliko fleksibilna pri upravljanju politike. Vendar to ne more biti razlog za to, da predlagani cilji SKP niso jasno opredeljeni niti pretvorjeni v količinsko opredeljene ciljne vrednosti. Brez jasnih ciljev in količinsko opredeljenih ciljnih vrednosti Komisija ne bi mogla oceniti smotrnosti politike glede na želene rezultate. Jasni in specifični cilji bi morali biti izhodišče uspešnega sistema, usmerjenega v smotrnost.

⁽⁵⁵⁾ https://ec.europa.eu/clima/citizens/eu_sl

⁽⁵⁶⁾ Sledenje odhodkom za podnebne ukrepe (uvodna izjava 52 in člen 87 uredbe o strateških načrtih SKP).

⁽⁵⁷⁾ Člen 87 uredbe o strateških načrtih SKP.

⁽⁵⁸⁾ Člen 11 uredbe o strateških načrtih SKP ter dobri kmetijski in okoljski pogoji iz Priloge III k uredbi o strateških načrtih SKP.

⁽⁵⁹⁾ Glej sliko 7 iz Posebnega poročila št. 31/2016: Poraba vsaj enega evra od petih iz proračuna EU za podnebne ukrepe: delo, ki poteka, je ambiciozno, vendar obstaja resno tveganje, da cilj ne bo dosežen.

⁽⁶⁰⁾ „Konzervativnost“ je eno od skupnih načel za spremljanje financiranja blažitve podnebnih sprememb, ki jih je oblikovala skupna skupina za financiranje podnebnih ukrepov multilateralnih razvojnih bank in mednarodnega kluba za razvojno financiranje. Narekuje, da je v primeru nerazpoložljivosti podatkov bolje poročati o pre nizkih zneskih financiranja podnebnih ukrepov kot o previsokih, da bi se odpravila negotovost.

⁽⁶¹⁾ „Dobri kmetijski in okoljski pogoji“ št. 2 iz Priloge III k uredbi o strateških načrtih SKP.

⁽⁶²⁾ Na primer v oceni učinka in uvodni izjavi 16 uredbe o strateških načrtih SKP.

⁽⁶³⁾ Členi 96, 97, 115 in 116 uredbe o strateških načrtih SKP.

⁽⁶⁴⁾ Člen 106(2) uredbe o strateških načrtih SKP.

Ocenjevanje vložkov SKP**Merila**

- 3.1 Sredstva se dodelijo na podlagi ocene potreb in pričakovanih rezultatov.
- 3.2 Sredstva se porabijo na področjih, na katerih lahko dosežejo znatno dodano vrednost EU.

42. Komisija je v oceni učinka analizirala dodelitev sredstev različnim shemam. Pri tem je simulirala učinek različnih kombinacij možnosti politike in dodelitev sredstev na cilje SKP. Pri oceni učinka ni bilo opredeljeno, katera možnost bi bila najboljša, vendar je bilo na splošno ugotovljeno, da bo treba sprejeti težke kompromise. Možnosti, ki vključujejo ambicioznejše okoljske sheme, so na primer povezane s pričakovanim zmanjšanjem dohodkov kmetov.

43. EKJS bi kril neposredno podporo kmetom, pri čemer bi se zagotovilo 100-odstotno financiranje iz proračuna EU. EKSRP bi kril okoljske in podnebne obveznosti, naložbe v kmetije in nekatere druge podeželske projekte, ki bi jih sofinancirale države članice. Kljub prvotni nameri Komisije, da bi predlagala intenzivnosti financiranja, ki bi bile odvisne od dodane vrednosti EU⁽⁶⁵⁾, predlagane ravni sofinanciranja tega ne odražajo. Ekosheme bi se na primer 100-odstotno financirale iz proračuna EU⁽⁶⁶⁾, čeprav so morda manj ambiciozne od okoljskih obveznosti, za katere bi bilo potrebno 20-odstotno sofinanciranje držav članic⁽⁶⁷⁾. Ohranjanje tega razlikovanja in terminologije ločenih „skladov“ ni utemeljeno. Z združitvijo bi se na primer olajšalo povezovanje ravni sofinanciranja EU z dodano vrednostjo EU.

44. Priloge k uredbi o strateških načrtih SKP vključujejo predlagana dodeljena finančna sredstva za posamezno državo članico. Ta dodeljena sredstva niso določena niti na podlagi potreb držav članic niti na podlagi zavez za zagotovitev specifičnih rezultatov. Države članice bi dodelile sredstva posameznim ukrepom na podlagi svojih ocen potreb iz strateških načrtov SKP. Na **sliki 4** so ponazorjene predlagana fleksibilnost in omejitve proračuna SKP.

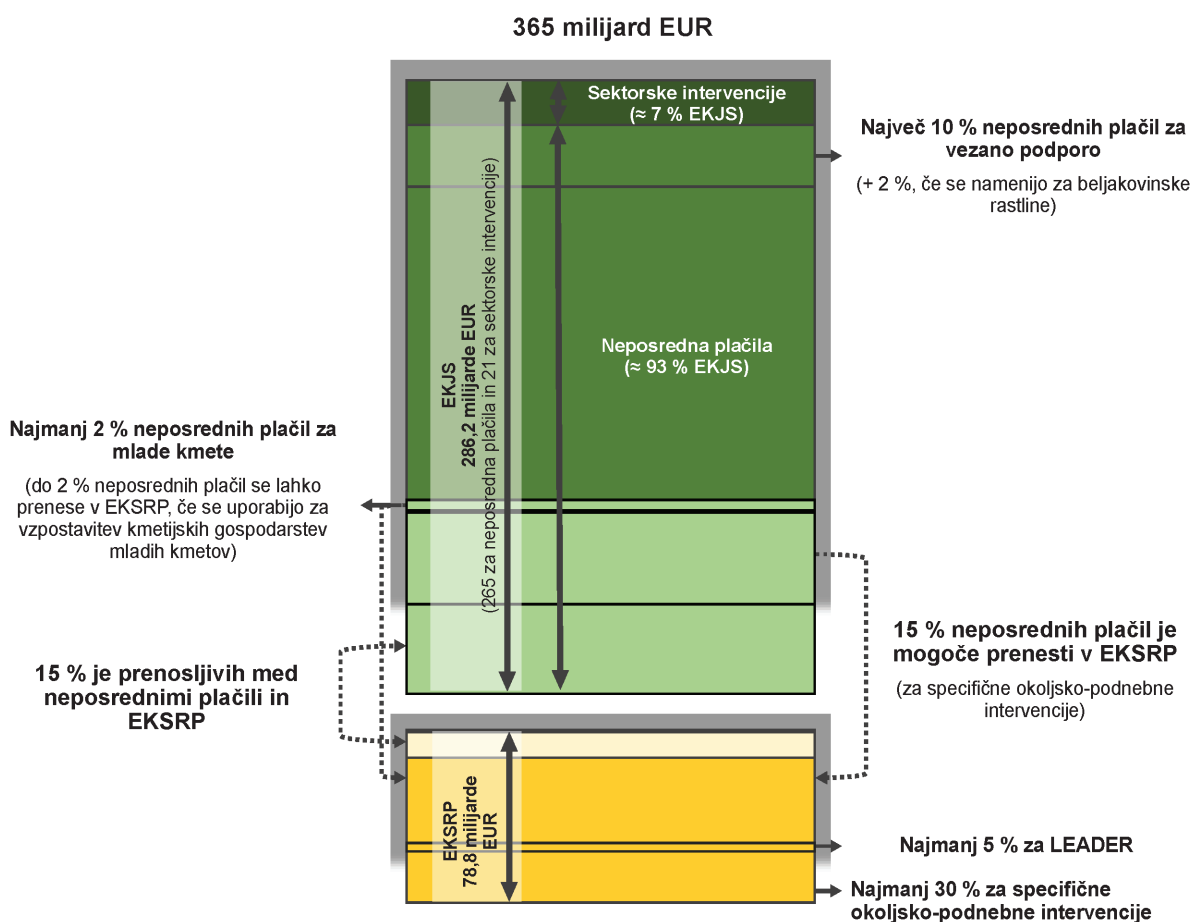
⁽⁶⁵⁾ Glej stran 11 dokumenta Komisije z naslovom Razmislek o prihodnosti financ EU.

⁽⁶⁶⁾ Sheme za podnebje in okolje iz člena 14(6)(d) in člena 28 uredbe o strateških načrtih SKP se v skladu s členom 79(1) te uredbe financirajo iz EKJS.

⁽⁶⁷⁾ V skladu s členoma 79(2) in 85(3) uredbe o strateških načrtih SKP se največ 80 % okoljskih in podnebnih obveznosti iz člena 65 te uredbe financira iz EKSRP.

Slika 4

Fleksibilnost in omejitve proračuna SKP



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi členov 82, 83 in 86 uredbe o strateških načrtih SKP ter prilog IV do IX k tej uredbi in na podlagi delovnih dokumentov Komisije.

45. V uredbi je predlagano, da se najmanj 30 % sredstev iz EKSRP⁽⁶⁸⁾ porabi za ukrepe, povezane z okoljem in podnebnimi spremembami, in znesek v višini najmanj 2 % dodelitev EKJS⁽⁶⁹⁾ generacijski pomladitvi. Dodelitev sredstev in številni drugi elementi⁽⁷⁰⁾ v predlogu odražajo dajanje prednosti privabljanju mladih kmetov in obravnavanju pomanjkljivosti, ki jih je Sodišče opredelilo v zadnjem posebnem poročilu v zvezi s tem⁽⁷¹⁾. Demografski podatki o podeželski skupnosti se med državami članicami zelo razlikujejo, vendar se države članice ne morejo same odločiti, da nadaljnja prizadevanja za spodbujanje generacijske pomladitve niso potrebna. To, da bodo sredstva EU za take namene vedno avtomatično na voljo, slabi spodbudo za države članice, da bi generacijsko pomladitev dosegle z drugimi instrumenti politike.

⁽⁶⁸⁾ Člen 86(2) uredbe o strateških načrtih SKP.

⁽⁶⁹⁾ Člena 27(2) in 86(4) uredbe o strateških načrtih SKP.

⁽⁷⁰⁾ Na primer ambicioznejša opredelitev mladega kmeta (člen 4(1)(e)), zvišanje najvišjega zneska pomoči za vzpostavitev kmetijskih gospodarstev mladih kmetov (uvodna izjava 43 in člen 69) ter možnost prenosa dodatnih 2 % sredstev med skladoma EKJS in EKSRP, če se uporabijo kot nepovratna sredstva za vzpostavitev kmetijskih gospodarstev mladih kmetov (člen 90(1)).

⁽⁷¹⁾ Posebno poročilo št. 10/2017: Podpora EU za mlade kmete bi morala biti bolj usmerjena, da bi spodbujala učinkovito generacijsko pomladitev.

46. Sodišče je v posebnem poročilu o podpori EU za mlade kmete priporočilo boljše ciljno usmerjanje pomoči, vključno z jasnejšo opredelitvijo ciljev pomoči in njenega pričakovanega učinka na stopnjo generacijske pomladitve in sposobnost preživetja kmetijskih gospodarstev, ki prejmejo podporo. V skladu s predlogom se lahko države članice odločijo, da bodo večino sredstev, namenjenih mladim kmetom, dodelile kot dopolnilno dohodkovno podporo (neposredna plačila) in ne kot pomoč za vzpostavitev kmetijskih gospodarstev. Kot se je pokazalo pri reviziji, ki jo je izvedlo Sodišče, zadnja daje več priložnosti za boljše usmerjanje pomoči za podporo mladim kmetom, na primer za izboljšanje sposobnosti preživetja njihovih kmetijskih gospodarstev, uvedbo spodbud za varčevanje z vodo ali energijo, ukvarjanje z ekološkim kmetovanjem ali vzpostavitev kmetijskih gospodarstev na območjih z omejenimi možnostmi.

47. Predlagana 30-odstotna omejitev dodeljenih sredstev iz EKSRP za okoljske in podnebne ukrepe (ki zdaj izključuje plačila za območja z naravnimi omejitvami) bi lahko spodbudila povečanje porabe za te cilje. Pri tem je lahko v pomoč tudi možnost, da države članice prenesejo sredstva iz EKJS v EKSRP, da bi podprle okoljske in podnebne obveznosti, ki jih 100-odstotno financira EU. Državam članicam ne bi bilo treba dodeliti sredstev za ekosheme, uvedene v okviru EKJS. Za te sheme bi se uporabljala obvezna omejitev plačil posameznim kmetom⁽⁷²⁾. To pomeni, da kmetje, ki prejemajo osnovno dohodkovno podporo blizu zgornje meje ali nad njo, ne bi imeli razloga za uvedbo teh ekoshem.

48. Zdi se, da predlog SKP ne upošteva potrebe po zmanjšanju naložbene vrzeli v kmetijskem sektorju in zagotavljanju učinka finančnega vzvoda proračuna EU⁽⁷³⁾. Prav tako ne daje nobene specifične spodbude za večjo uporabo finančnih instrumentov.

49. Sredstva EU se v skladu s predlogom ne bi dodeljevala na podlagi vseevropske ocene potreb in pričakovanih rezultatov. Vsaka država članica bi svoja predhodno določena finančna sredstva namenila specifičnim intervencijam na podlagi ocene potreb posamezne države, vendar bi se za te dodelitve še naprej uporabljalo več pomembnih omejitev. Predlog ne zagotavlja mehanizma za višjo stopnjo sofinanciranja EU za ukrepe z večjo dodano vrednostjo EU.

Ocenjevanje procesov SKP

Merila

- 4.1 Politika se izvaja s stroškovno učinkovitimi instrumenti, ki temeljijo na trdnih dokazih.
- 4.2 Obstaja skladnost med SKP in drugimi politikami EU ter med različnimi instrumenti SKP.
- 4.3 Pravila za izvajanje so enostavna in ne ogrožajo stroškovne učinkovitosti.
- 4.4 Za prehod na novi model izvajanja se predlagajo ustrezne ureditve.

Stroškovna učinkovitost

50. Ocena učinka ne vključuje analize stroškovne učinkovitosti obravnavanih možnosti politike, ocenjuje pa uspešnost različnih instrumentov pri doseganju ciljev SKP.

51. Komisija predlaga, da se vrste plačil, ki jih države članice lahko izplačajo končnim upravičencem, zakonsko uredijo⁽⁷⁴⁾. V predlogu je navedeno, da lahko države članice oblikujejo sheme plačil na podlagi rezultatov, da bi kmete spodbudile k znatnemu izboljšanju kakovosti okolja v večjem obsegu in na merljiv način⁽⁷⁵⁾. Predlog ne bi omogočal uporabe plačil upravičencem na podlagi rezultatov za druge namene v smislu uredbe o skupnih določbah, ki se uporablja za strukturne sklade⁽⁷⁶⁾. Sodišče ne razume, zakaj se ta možnost ne bi razširila na vse upravljalvske obveznosti, uvedene z istim členom.

⁽⁷²⁾ Členi 14, 15 in 29 uredbe o strateških načrtih SKP.

⁽⁷³⁾ Člen 75 ter uvodni izjavi 16 in 42 uredbe o strateških načrtih SKP.

⁽⁷⁴⁾ Člen 77 uredbe o strateških načrtih SKP.

⁽⁷⁵⁾ Člen 65(7) uredbe o strateških načrtih SKP.

⁽⁷⁶⁾ Financiranje, ki ni povezano s stroški (člen 46 uredbe o skupnih določbah).

52. Na podlagi večje subsidiarnosti bi lahko države članice lažje opredelile intervencije, ki so bolj usmerjene v njihove posebne potrebe. Kot pa je Komisija že sama ugotovila v okviru ocene učinka ⁽⁷⁷⁾, bi različna merila za upravičenost lahko tudi onemogočila zagotavljanje enakih pogojev, katerih pomembnost je bilo tudi ključno sporočilo javnega posvetovanja ⁽⁷⁸⁾. Predlog na primer ne vključuje opredelitve trajnosti ⁽⁷⁹⁾ operacij ⁽⁸⁰⁾, zato bi jo lahko vsaka država članica opredelila drugače (razen če Komisija to vprašanje obravnava pri oceni strateških načrtov SKP, glej odstavek 58).

53. Države članice bi morale v skladu s predlogom opredeliti pojem „pravega kmeta“ ⁽⁸¹⁾. V skladu z veljavnimi pravili se lahko odločijo, da ne bodo plačale podpore osebam, katerih kmetijske dejavnosti pomenijo le zanemarljiv delež vseh njihovih gospodarskih dejavnosti ali katerih glavna poslovna dejavnost ni kmetijstvo. V okviru novega predloga bi ta možnost postala splošno pravilo. Države članice bi morale same oblikovati objektivna, nediskriminatorna merila, s katerimi je mogoče uspešno usmerjati pomoč ⁽⁸²⁾ v prave kmete, ne da bi povzročila nesorazmerne upravne stroške. Sodišče na podlagi nedavnega dela (glej **okvir 5**) predvideva, da bi se oblikovanje stroškovno učinkovite opredelitve lahko izkazalo za zahtevno za države članice.

Okvir 5 – Pojem „aktivnega kmeta“ v tekočem obdobju

Za namene boljšega usmerjanja neposredne podpore EU v aktivne kmete je bil v okviru reforme SKP leta 2013 uveden negativni seznam za izključitev upravičencev, katerih glavna dejavnost ni bila kmetijstvo ⁽⁸³⁾. Sodišče je ugotovilo ⁽⁸⁴⁾, da je bil ta seznam na splošno le delno uspešen in je ustvaril veliko upravno breme za plačilne agencije. Glede na te težave sta se Svet in Parlament strinjala, da se lahko države članice od leta 2018 odločijo, ali bodo znižale merila, na podlagi katerih prosilci dokažejo svoj status aktivnega kmeta, ali prenehale uporabljati negativni seznam. Sprememba je bila utemeljena s pomisleki, da so težave in upravni stroški izvajanja klavzule o aktivnem kmetu večji od koristi izključitve precej majhnega števila neaktivnih upravičencev v okviru shem neposrednih podpor.

Skladnost

54. Ena od ključnih sprememb, ki jih prinaša predlog o SKP za obdobje po letu 2020, je skupna priprava programov EKJS in EKSRP v okviru enega skupnega strateškega načrta SKP. To bi lahko prispevalo k zagotavljanju skladnosti med različnimi instrumenti SKP.

55. Sodišče je kritiziralo kompleksnost zaradi obstoja več vzporednih okoljskih in podnebnih instrumentov v tekočem obdobju ⁽⁸⁵⁾. Čeprav bi se s predlogom odpravila ozelenitev, bi uvedba ekoshem pomenila, da bi se še vedno izvajali trije različni okoljski instrumenti ⁽⁸⁶⁾:

— „pogojenost“ za neposredna plačila (člen 11);

⁽⁷⁷⁾ Ocena učinka, Priloga 4, str. 71.

⁽⁷⁸⁾ Javno posvetovanje Evropske komisije: Posodobitev in poenostavitev skupne kmetijske politike, GLAVNE TOČKE.

⁽⁷⁹⁾ V Posebnem poročilu št. 8/2018 je Sodišče opredelilo trajnost kot zmožnost projekta, da svoje koristi obdrži še dolgo časa po tem, ko je bil zaključen: Podpora EU za produktivne naložbe v podjetja – večji poudarek je treba nameniti trajnosti.

⁽⁸⁰⁾ Uredba o skupnih določbah (člen 59 predloga uredbe o skupnih določbah, COM(2018) 375 final) še vedno vključuje zahtevo glede petletne trajnosti.

⁽⁸¹⁾ V skladu s členom 4(1)(d) uredbe o strateških načrtih SKP morajo države članice „prave kmete“ opredeliti „tako, da se zagotovi, da se podpora ne dodeli osebam, katerih kmetijske dejavnosti predstavljajo le zanemarljiv delež vseh njihovih gospodarskih dejavnosti ali katerih glavna poslovna dejavnost ni kmetijska dejavnost, pri čemer se iz podpore ne izključijo večdejavnostni kmetje. Iz opredelitve je na podlagi pogojev, kot so preverjanje dohodkov, vložek dela na kmetiji, poslovni namen in/ali vpis v registre, mogoče ugotoviti, kateri kmetje se ne štejejo za prave kmete“.

⁽⁸²⁾ Opredelitev bi se uporabljala za osnovno dohodkovno podporo iz členov 16(2) in 17(3), ekosheme iz člena 28, vezano dohodkovno podporo iz člena 29, plačila za območja z naravnimi ali drugimi omejitvami, značilnimi za posamezno območje, iz člena 66 in instrumente za obvladovanje tveganja iz člena 70 uredbe o strateških načrtih SKP.

⁽⁸³⁾ Na primer letališča, železnice, vodni objekti, nepremičninske storitve ali osebe, ki upravljajo stalna športna ali rekreacijska igrišča.

⁽⁸⁴⁾ Posebno poročilo št. 10/2018: Shema osnovnega plačila za kmete je operativno na dobri poti, a ima omejen vpliv na poenostavitve, ciljno usmerjanje in konvergenco ravni pomoči.

⁽⁸⁵⁾ Na primer Posebno poročilo št. 21/2017: Ozelenitev: shema dohodkovne podpore je kompleksnejša, a še ni okoljsko uspešna.

⁽⁸⁶⁾ Predlagano v uredbi o strateških načrtih SKP.

— ekosheme, financirane iz EKJS (člen 28);

— okoljske in podnebne upravljaljske obveznosti, financirane iz EKSRP (člen 65).

56. „Pogojenost“ bi nasledila navzkrižno skladnost in ozelenitev. Njeno področje uporabe bi bilo širše kot pri njenih predhodnicah, saj bi zajelo vse upravičence (brez izvetja malih kmetij) in vključevalo nove zahteve, na primer obvezno kolobarjenje, katerega namen je izboljšati varstvo in kakovost tal. Kljub uporabi izraza „pogojenost“ zagotovitev neposrednih plačil ne bi bila odvisna od izpolnjevanja tega sklopa osnovnih okoljskih in podnebnih zahtev. Namesto tega bi države članice upravičencem, ki ne bi izpolnjevali teh zahtev, naložile upravne kazni⁽⁸⁷⁾.

57. Z vključitvijo zahtev glede ozelenitve v pogojenost bi se dejansko lahko zmanjšal njihov odvratilni učinek. Sodišče je v Posebnem poročilu št. 5/2011 priporočilo, da bi morala biti znižanja plačil zaradi neupoštevanja obveznosti navzkrižne skladnosti bolj odvratilna. Komisija namesto tega predlaga sistem kazni, ki temelji na sedanjem sistemu navzkrižne skladnosti; za primer glej **okvir 6**.

Okvir 6 – Primer posledic v okviru pogojenosti v primerjavi z ozelenitvijo

Predlog vključuje znižane stopnje kontrole (z na splošno 5 % na 1 %)⁽⁸⁸⁾ in sankcije. V skladu s sedanjim okvirom ozelenitve se lahko kmetu, ki ne izpolnjuje zahtev glede diverzifikacije posevkov, plačilo za zeleno komponento za orna zemljišča zmanjša za do 50 % (če ni zagotovil nikakršne diverzifikacije), hkrati pa naloži dodatna upravna kazen v višini do 25 % plačila za zeleno komponento. V skladu s predlogom Komisije bi diverzifikacijo posevkov nadomestilo kolobarjenje⁽⁸⁹⁾, vključeno v okvir pogojenosti. Tako bi kazen za neizpolnjevanje zahteve glede kolobarjenja zaradi malomarnosti v skladu s členom 86(2) horizontalne uredbe na splošno znašala 3 % celotnega plačila⁽⁹⁰⁾.

58. Države članice bi v svojih strateških načrtih SKP opredelile svoje nacionalne standarde za pogojenost. Za razliko od tekočega obdobja bi Komisija te standarde odobrila⁽⁹¹⁾. Pomembno bi bilo, da bi pri tem uporabljala jasna in objektivna merila.

59. Predlagana shema plačil za okoljske in podnebne upravljaljske obveznosti⁽⁹²⁾ bi bila podobna sedanji kmetijsko-okoljski shemi plačil, ekosheme⁽⁹³⁾ pa bi bile nova okoljska intervencija. Ti shemi bi imeli enake cilje, v skladu s predlogom pa morajo države članice celo zagotoviti, da se ne bosta prekrivali. Kot je Sodišče že navedlo⁽⁹⁴⁾, tako podvajanje povečuje kompleksnost, saj bi morale države članice razviti kompleksne ureditve za zagotovitev, da sheme presegajo zahteve glede pogojenosti⁽⁹⁵⁾, hkrati pa preprečujejo tveganje dvojnega financiranja.

⁽⁸⁷⁾ Člen 11 uredbe o strateških načrtih SKP.

⁽⁸⁸⁾ Člen 31 Izvedbene uredbe Komisije (EU) št. 809/2014 (UL L 227, 31.7.2014, str. 69) oziroma člen 84(3)(d) horizontalne uredbe.

⁽⁸⁹⁾ „Dobri kmetijski in okoljski pogoji“ št. 8 iz Priloge III k uredbi o strateških načrtih SKP.

⁽⁹⁰⁾ Delež bi bil v primeru namernega neizpolnjevanja večji in bi lahko v skladu s členom 86(4) horizontalne uredbe znašal do 100 %.

⁽⁹¹⁾ Člen 106(2) uredbe o strateških načrtih SKP.

⁽⁹²⁾ Člen 65 uredbe o strateških načrtih SKP.

⁽⁹³⁾ Člen 28 uredbe o strateških načrtih SKP.

⁽⁹⁴⁾ Posebno poročilo št. 21/2017: Ozelenitev: shema dohodkovne podpore je kompleksnejša, a še ni okoljsko uspešna.

⁽⁹⁵⁾ Člena 11 in 12 uredbe o strateških načrtih SKP.

60. Medtem ko bi bilo v okviru okoljskih in podnebnih obveznosti za povečanje okoljskih in podnebnih koristi na splošno potrebnih 5 do 7 let ⁽⁹⁶⁾, ekosheme ne določajo nobenih zahtev, da bi se morali ukrepi izvajati več kot eno leto ⁽⁹⁷⁾. Čeprav bi se nekatere koristi lahko dosegle z letnimi shemami, so večletne obveznosti nujne za zagotovitev nekaterih okoljskih in podnebnih koristi (na primer povečanje vsebnosti organskih snovi v tleh in povečanje sekvenciranja ogljika).

Poenostavitve

61. V skladu s predlogom bi se pet sedaj veljavnih uredb konsolidiralo v tri (glej odstavek 16). Branje pravnega besedila, ki zajema tri uredbe z več navzkrižnimi sklicevanji, je zapleteno (glej **okvir 7**).

Okvir 7 – Primeri navzkrižnih sklicevanj v predlogu

V členu 101 uredbe o strateških načrtih SKP je določeno, katere informacije o sistemih upravljanja in usklajevanja bi morale države članice navesti v svojih strateških načrtih SKP. Merila za te sisteme pa so določena v horizontalni uredbi.

Naslov VII uredbe o strateških načrtih SKP je „Spremljanje, poročanje in ocenjevanje“, horizontalna uredba pa obravnava „financiranje, upravljanje in spremljanje“. V členu 121(7) uredbe o strateških načrtih SKP je določeno, da bo Komisija izvedla letno potrditev smotrnosti iz člena 52 horizontalne uredbe. Člen 121(9) uredbe o strateških načrtih SKP ureja letna poročila o smotrnosti in se sklicuje na akcijske načrte v skladu s členom 39(1) horizontalne uredbe. Člen 39(1) horizontalne uredbe, ki se nanaša na začasno prekinitev plačil v zvezi z večletnim spremljanjem smotrnosti pa se sklicuje na člena 115 in 116 – ter člen 39(2) do člena 121 – uredbe o strateških načrtih SKP. Poleg tega, da je branje besedila zapleteno zaradi številnih navzkrižnih sklicevanj, povzroča nejasnosti tudi uporaba pojmov „letno“ in „večletno“. Enako nejasni so cilji okvira smotrnosti, ki se včasih sklicujejo na oceno „SKP“ (člen 116(a)), včasih pa na oceno „strateških načrtov SKP“ (člen 116(c) in (d)).

Člena 84 in 85 horizontalne uredbe se nanašata na kontrolni sistem in kazni za pogojenost, pogoji v zvezi s tem pa so določeni v uredbi o strateških načrtih SKP. V členu 86 horizontalne uredbe je določen izračun upravnih kazni, opredeljenih v uredbi o strateških načrtih SKP.

62. Predlog vključuje poenostavitve, na primer en načrt na državo članico ⁽⁹⁸⁾ in en odbor za spremljanje ⁽⁹⁹⁾. Ker ohranjanje sedanjo strukturo plačilnih agencij, bi usklajevalni organi, pristojni organi in certifikacijski organi ⁽¹⁰⁰⁾ pomagali zaščititi skladnost in stabilnost. Komisija predlaga tudi, da se ohranijo sistemi, kot sta integrirani administrativni in kontrolni sistem ter identifikacijski sistem za zemljišča.

63. EU je v okviru prejšnjih reform SKP uvedla neposredna plačila na podlagi pravic, izračunanih glede na predhodne ravni proizvodnje, da bi kmetom zagotovila nadomestilo za predvidena znižanja cen hrane. V skladu s predlogom plačilne pravice ne bi bile obvezne, saj predlog uvaja možnost pavšalnih plačil na hektar za vse države članice, brez kakršnih koli obveznosti uporabe pravic ⁽¹⁰¹⁾. To bi bila velika poenostavitev v državah članicah, ki trenutno uporabljajo shemo osnovnega plačila, saj so s pravicami običajno povezana kompleksna pravila in izračuni.

⁽⁹⁶⁾ Člen 65(8) uredbe o strateških načrtih SKP.

⁽⁹⁷⁾ Člen 28 uredbe o strateških načrtih SKP.

⁽⁹⁸⁾ V primerjavi s 118 programi za razvoj podeželja v obdobju 2014–2020.

⁽⁹⁹⁾ V členu 111 uredbe o strateških načrtih SKP je jasno navedeno, da mora država članica vzpostaviti en odbor za spremljanje izvajanja strateškega načrta SKP. Poleg tega je v uvodni izjavi 70 uredbe o strateških načrtih SKP navedena združitev odbora za razvoj podeželja in odbora za neposredna plačila v en odbor za spremljanje. V skladu s členom 47 Uredbe (EU) št. 1303/2013 morajo države članice v tekočem obdobju vzpostaviti odbor za spremljanje izvajanja programa.

⁽¹⁰⁰⁾ Čeprav se ohranijo isti organi, bi se spremenila zlasti vloga certifikacijskih organov (glej sliko 9 in odstavek 89).

⁽¹⁰¹⁾ V skladu z veljavnimi pravili 18 držav članic, ki izvajajo shemo osnovnega plačila, uporablja plačilne pravice, ostalih 10 držav članic pa uporablja podobno shemo brez pravic (shema enotnega plačila na površino).

64. S predlogom bi se odpravile nekatere zahteve EU, kar je lahko koristno za poenostavitev, vendar ne za dobro finančno poslovanje. Na primer:

- Predlog bi državam članicam omogočil ⁽¹⁰²⁾ financiranje DDV, ki trenutno ni upravičen. Financiranje DDV ne bi bila uspešna uporaba sredstev EU, saj ne bi prispevalo k ciljem EU, ampak le k proračunu zadevne države članice ⁽¹⁰³⁾.
- Za razliko od tekočega obdobja bi predlog omogočal financiranje projektov, ki so se začeli izvajati pred datumom zahtevka ⁽¹⁰⁴⁾. To bi povečalo tveganje mrtvih izgub.

65. Nekateri določbe predloga povečujejo kompleksnost. V členu 15 uredbe o strateških načrtih SKP je na primer določeno, kako bi se zmanjšali zneski neposrednih plačil. Sodišče predlaga, da se ta določba razjasni, saj ni izrecno navedeno, koliko bi morale države članice odšteti od zneska v primeru plačanega dela. Po eni strani je v točki (2)(a) tega člena določeno, naj države članice od zneska odštejejo plače, davke in socialne prispevke, ki jih je prijavil kmet. Po drugi strani pa zadnji pododstavek člena 15(2) določa izračun na podlagi povprečnih standardnih plač. Tudi če bi se ta določba pojasnila, bi bila njena uporaba kompleksna.

66. Izbrani instrumenti niso vedno stroškovno najučinkovitejša možnost. S kombiniranjem okoljskih shem in razlikovanjem sofinanciranja intervencij na podlagi njihove dodane vrednosti EU (glej odstavek 43) bi se na primer lahko zmanjšalo upravno breme, ne da bi se ogrozila uspešna uporaba sredstev EU. Vendar bi predlog poenostavil več vidikov SKP, uvedba strateških načrtov SKP pa bi lahko prispevala k ustvarjanju sinergij med različnimi instrumenti SKP. Komisija še ni določila ureditev upravljanja za prehod na novi model izvajanja. Zato je za oceno teh ureditev še prezgodaj.

67. Zagotovitev enakih pogojev in zadostne ravni ambicij bi bila med ključnimi izzivi Komisije pri odobritvi strateških načrtov SKP. Predlog ne vključuje podrobnosti v zvezi s tem, kako bi Komisija ocenila te načrte ⁽¹⁰⁵⁾. Sodišče želi poudariti, kako pomembno je, da Komisija jasno navede svoja pričakovanja v zvezi z vsebino in kakovostjo strateških načrtov SKP ter da po možnosti v izvedbenem aktu objavi predlogo strateškega načrta SKP in merila za njegovo oceno.

Povezovanje vložkov, izložkov, rezultatov in učinkov SKP

Merila

- 5.1 Uspešen sistem smotrnosti povezuje cilje politike z njenimi izložki, rezultati in učinki.
- 5.2 Vzpostavljena je jasna povezava med plačili iz proračuna EU in doseganjem dogovorjenih ciljev smotrnosti.
- 5.3 Spremljajo se smotrnost politike in ustrezni zunanji dejavniki, politika pa se po potrebi prilagodi.

⁽¹⁰²⁾ V členu 68(3) uredbe o strateških načrtih SKP je navedeno, da morajo države članice pripraviti seznam neupravičenih naložb in vrst odhodkov, določene pa so tudi minimalne zahteve v zvezi s tem seznamom. DDV v tem členu ni omenjen.

⁽¹⁰³⁾ Čeprav bi bilo financiranje vračljivega DDV v skladu s predlogom Komisije o uredbi o skupnih določbah za druga področja, bi bilo v nasprotju z načeli, ki se uporabljajo za neposredno upravljanje, iz člena 186 finančne uredbe.

⁽¹⁰⁴⁾ Člen 73(5) uredbe o strateških načrtih SKP.

⁽¹⁰⁵⁾ Člen 106(2) uredbe o strateških načrtih SKP vključuje podroben opis postopka odobritve.

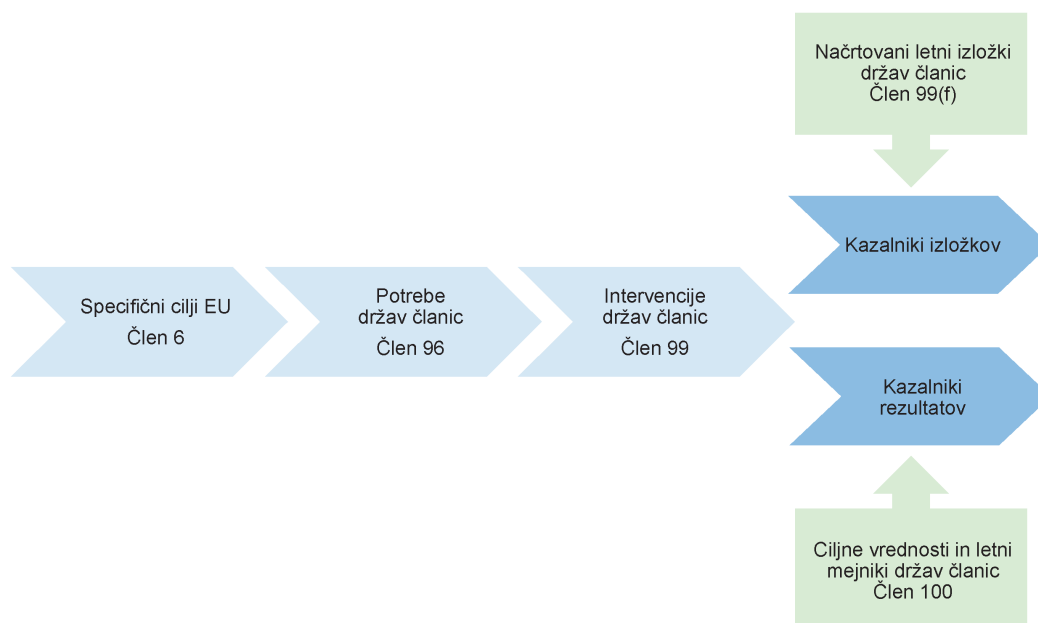
Zasnova sistema smotrnosti

68. Razmerje med vložki in izloški ter med rezultati in učinki, tudi na ravni končnega upravičenca, v predlogu pogosto ni jasno ali ni prikazano (na primer neposredna plačila, glej odstavek 33). Kljub poskusu prehoda na model izvajanja, ki temelji na smotrnosti, je povezava med cilji, posameznimi ukrepi in kazalniki v predlogu še vedno nejasna.

69. V predlogu ni prikazana povezava med vrstami intervencij in cilji. Države članice bi v svojih strateških načrtih SKP opredelile potrebe za vsak „specifični cilj“ SKP⁽¹⁰⁶⁾. Na podlagi svoje ocene potreb bi določile relevantne intervencije ter ustrezne kazalnike izlozkov in rezultatov⁽¹⁰⁷⁾ (glej **sliko 5**).

Slika 5

Povezava med cilji EU in kazalniki



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi uredbe o strateških načrtih SKP

70. Komisija v Prilogi I k uredbi o strateških načrtih SKP predlaga skupne kazalnike smotrnosti. Ti kazalniki bi bili ključni element sistema smotrnosti, vendar še niso v celoti razviti. Komisija priznava, da so potrebne nadaljnje naložbe v razvoj ustreznih kazalnikov⁽¹⁰⁸⁾. Pripravila bi tudi izvedbene akte o vsebini okvira smotrnosti⁽¹⁰⁹⁾, vključno z nadaljnjimi opredelitvami kazalnikov.

71. Sodišče je pregledalo kazalnike, pri čemer je upoštevalo opredelitve iz **slike 6**. Ustreznost in kakovost predlaganih kazalnikov se razlikuje. Sodišče pa je podrobne pripombe v zvezi z njimi vključilo v **Prilogo I**. Smiselni so le tisti kazalniki izlozkov, ki jasno prispevajo k doseganju navedenih ciljev. Večina kazalnikov rezultatov bi dejansko pravzaprav izražala izloške, več kazalnikov učinka pa ne obravnava resničnih učinkov.

⁽¹⁰⁶⁾ Člen 96(b) uredbe o strateških načrtih SKP.

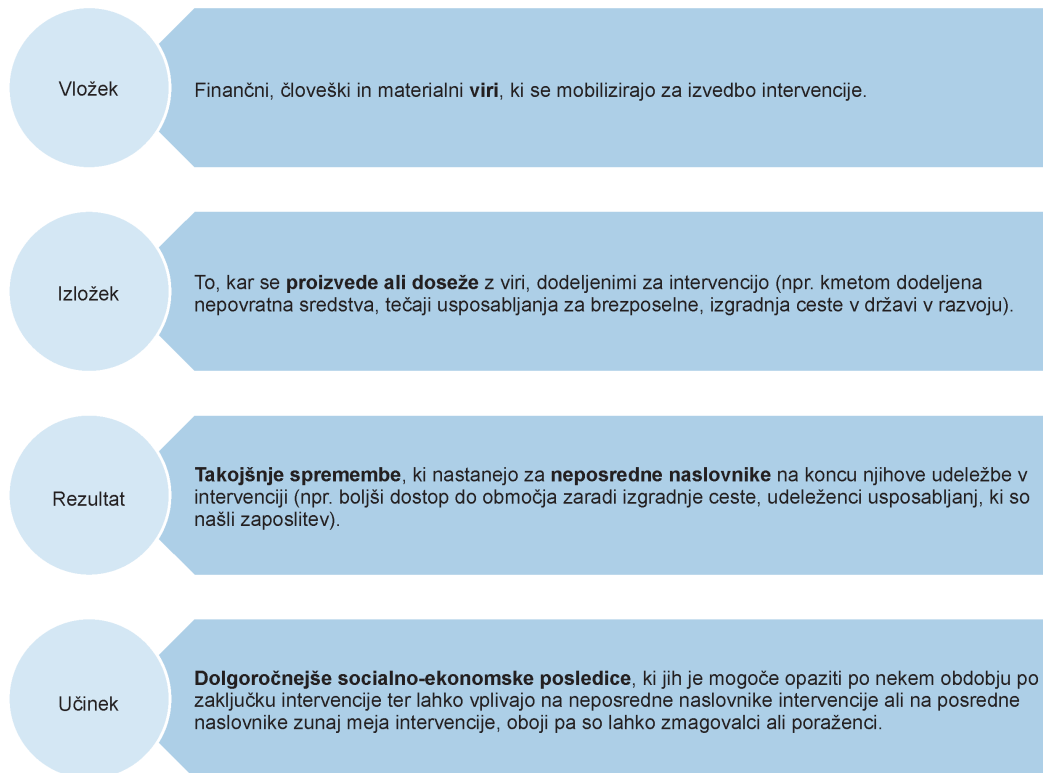
⁽¹⁰⁷⁾ Člen 91 uredbe o strateških načrtih SKP.

⁽¹⁰⁸⁾ Stran 9 obrazložitvenega memoranduma.

⁽¹⁰⁹⁾ Člen 120 uredbe o strateških načrtih SKP.

Slika 6

Opredelitev vložka, izloška, rezultata in učinka



Vir: Evropsko računsko sodišče, Priročnik za revizijo smotrnosti poslovanja

Povezava med plačili in doseženo smotrnostjo

72. Merjenje smotrnosti (izloškov in rezultatov) na ravni držav članic in možnih finančnih posledic bi države članice lahko spodbudilo k doseganju njihovih ciljnih vrednosti. Vendar bi bili v okviru takega sistema ključni kakovost kazalnikov in zanesljivost podatkov o spremljanju. Sodišče⁽¹¹⁰⁾ in tudi Služba Komisije za notranjo revizijo⁽¹¹¹⁾ sta kritizirala obstoječi skupni okvir spremljanja in vrednotenja.

73. Iz predloga ni jasno, ali bodo države članice poleg skupnih kazalnikov (glej odstavek 70) smele razviti svoje kazalnike za merjenje smotrnosti. V členu 97(1)(a) uredbe o strateških načrtih SKP je to nakazano z omembo specifičnih kazalnikov rezultatov v strateškem načrtu SKP. Vendar ta vrsta kazalnika ni zajeta v opisu okvira smotrnosti v členu 115(2) (a) te uredbe, v členu 91 pa je navedeno, da bodo države članice svoje ciljne vrednosti določile na podlagi skupnih kazalnikov.

⁽¹¹⁰⁾ Na primer v poglavju 3 letnega poročila Sodišča za leto 2015; poglavju 3 letnega poročila Sodišča za leto 2016; Posebnem poročilu št. 12/2013: Ali lahko Komisija in države članice dokažejo, da so bila proračunska sredstva EU, dodeljena za politiko razvoja podeželja, dobro porabljenaa?; Posebnem poročilu št. 12/2015: Na prioriteto EU, da spodbuja na znanju temelječe podeželsko gospodarstvo, vpliva slabo upravljanje ukrepov prenosa znanja in svetovanja; Posebnem poročilu št. 1/2016: Ali je sistem Komisije za merjenje smotrnosti poslovanja v zvezi z dohodki kmetov dobro zasnovan in temelji na zanesljivih podatkih?; Posebnem poročilu št. 31/2016: Poraba vsaj enega evra od petih iz proračuna EU za podnebne ukrepe: delo, ki poteka, je ambiciozno, vendar obstaja resno tveganje, da cilj ne bo dosežen; Posebnem poročilu št. 1/2017: Za izkoriščanje celotnega potenciala omrežja Natura 2000 je potrebnih več prizadevanj; Posebnem poročilu št. 2/2017: Pogajanja Komisije o partnerskih sporazumih in programih na področju kohezije za obdobje 2014–2020: poraba je bolj osredotočena na prioritete strategije Evropa 2020, vendar je ureditev za merjenje smotrnosti vedno bolj zapletena; Posebnem poročilu št. 10/2017: Podpora EU za mlade kmete bi morala biti bolj usmerjena, da bi spodbujala učinkovito generacijsko pomladitev; Posebnem poročilu št. 16/2017: Načrtovanje programov razvoja podeželja: manj zapletenosti in več osredotočenosti na potrebne rezultate; Posebnem poročilu št. 5/2018: Energija iz obnovljivih virov za trajnostni razvoj podeželja: znatne potencialne sinergije, ki pa so večinoma neizkoriščene.

⁽¹¹¹⁾ COM(2017) 497 final – Letno poročilo Službe za notranjo revizijo za leto 2016.

74. Zagotavljanje financiranja iz več kot enega programa za celostne teritorialne naložbe ⁽¹¹²⁾ bi lahko prispevalo k ustvarjanju sinergij med področji. Vendar bi morali organi upravljanja zagotoviti, da je mogoče ugotoviti, katere operacije, izločki in rezultati so povezani s temi naložbami. Ker bi nedoseganje izločkov in rezultatov lahko imelo finančne posledice za plačila SKP, bi bilo pripisovanje teh izločkov in rezultatov pravemu skladu ključno, še vedno pa je nejasno, kako bi države članice poročale o izločkih in rezultatih za naložbe, financirane iz več kot enega sklada. Medtem ko je v predlogu SKP določeno, da bi moral certifikacijski organ v mnenju obravnavati zanesljivost poročanja o smotnosti ⁽¹¹³⁾, uredba o skupnih določbah ne vključuje nobenih podobnih določb o zanesljivosti kazalnikov za druga področja. Zato obstaja tveganje dvojnega poročanja o doseženih izločkih in rezultatih, kar bi morali certifikacijski organi upoštevati pri ocenah.

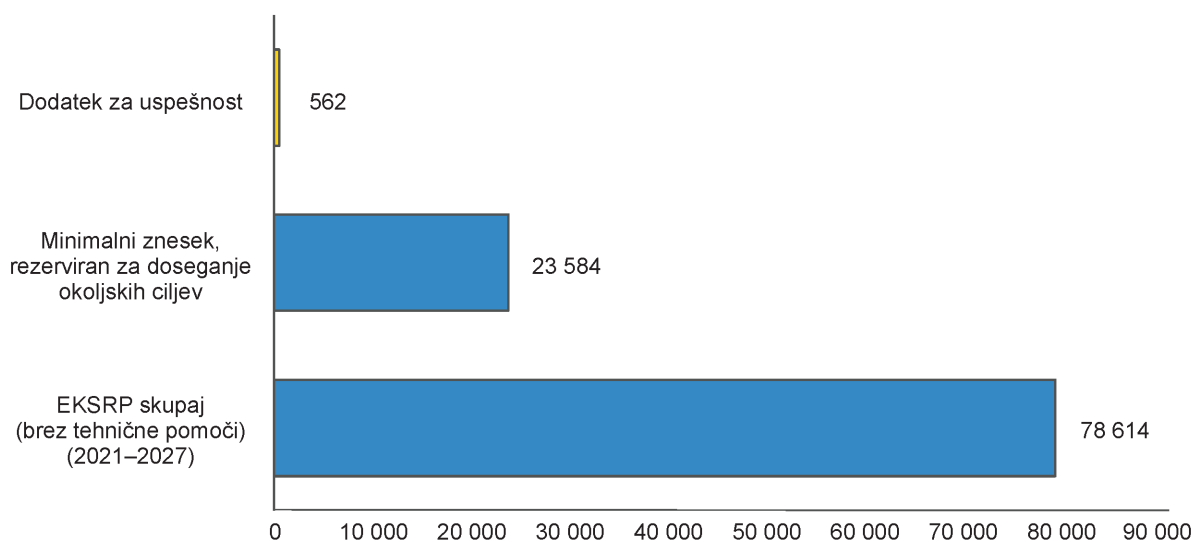
75. Države članice bi vsako poročale o doseganju izločkov in rezultatov. Komisija bi izločke primerjala s prijavljenimi odhodki ⁽¹¹⁴⁾, rezultate pa s ciljnimi vrednostmi iz strateških načrtov SKP ⁽¹¹⁵⁾. Če bi bili izločki v poročilih znatno nižji od zneska prijavljenih odhodkov (več kot 50-odstotna razlika) ⁽¹¹⁶⁾, bi lahko Komisija začasno ustavila ali zmanjšala ⁽¹¹⁷⁾ plačila državam članicam. Če države članice ne bi dosegle ciljnih vrednosti za rezultate, bi jih Komisija lahko pozvala, naj pripravijo akcijske načrte. Lahko bi tudi začasno ustavila plačila ali jih v skrajni sili zmanjšala.

76. Ustreznost in kakovost kazalnikov ni enakomerna (glej odstavek 71). Plačila Komisije državam članicam bi za večino odhodkov temeljila na upravičenih hektarih, upravičenih do podpore. V takih okoliščinah ni verjetno, da bi med izločki in odhodki nastala več kot 50-odstotna razlika. Sodišče meni, da v skladu s predlogom večina plačil ne bi temeljila na smotnosti, saj države članice ne bi prejele plačila zaradi doseganja ciljnih vrednosti za smotnost.

77. Komisija za novo obdobje predlaga, da se rezerva za uspešnost, ki je bila uvedena v tekočem obdobju, nadomesti z dodatkom za uspešnost pri doseganju okoljskih in podnebnih ciljnih vrednosti. Ker je finančni učinek tega dodatka za uspešnost majhen (glej **slika 7**), držav članic verjetno ne bo spodbudil k doseganju navedenih ciljnih vrednosti.

Slika 7

Agregirana vrednost dodatka za uspešnost v milijonih evrov v primerjavi z zneskom, namenjenim okoljskim plačilom, in skupnim predlaganim proračunom EKSRP



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi členov 86, 123 in 124 uredbe o strateških načrtih SKP ter Priloge IX k tej uredbi.

⁽¹¹²⁾ Člen 2(2) uredbe o strateških načrtih SKP in člen 24 predloga uredbe o skupnih določbah COM(2018) 375 final.

⁽¹¹³⁾ Člen 11(1)(c) horizontalne uredbe.

⁽¹¹⁴⁾ Letna potrditev smotnosti kazalnikov izločkov: člen 38 in člen 52(2) horizontalne uredbe.

⁽¹¹⁵⁾ Večletno spremljanje smotnosti kazalnikov rezultatov: člen 39 horizontalne uredbe.

⁽¹¹⁶⁾ V skladu s členom 38(2) horizontalne uredbe, če „[...] razlika med prijavljenimi odhodki in zneskom ustreznega sporočenega izločka znaša več kot 50 % ter država članica tega ne more ustrezno utemeljiti [...]“.

⁽¹¹⁷⁾ S sprejetjem izvedbenega akta v skladu s členom 52 horizontalne uredbe.

Spremljanje smotrnosti politike in zadevnih zunanjih dejavnikov

78. Komisija bi poleg letnega pregleda smotrnosti ter potrditve izložkov in rezultatov, o katerih poročajo države članice, merila smotrnost posameznega strateškega načrta SKP in SKP kot celote. Države članice bi morale dokončati celovita ocenjevanja svojih strateških načrtov SKP⁽¹¹⁸⁾, Komisija pa bi pripravila vmesno in naknadno oceno⁽¹¹⁹⁾, ki bi presegla letne preglede smotrnosti in ne bi vplivala na plačila državam članicam.

79. Ti oceni Komisije bi vključevali oceno kazalnikov učinka⁽¹²⁰⁾ na podlagi zunanjih virov podatkov in ne na podlagi poročil držav članic. Zaradi zunanjih dejavnikov je težko meriti neposredni učinek politike. Zato pri oceni kazalnikov učinka ni mogoče neposredno povezati učinka politike z intervencijami, financiranimi preko strateških načrtov SKP.

80. Sodišče meni, da predlagani model ni uspešen sistem upravljanja smotrnosti. Ciljev politike ni mogoče jasno povezati z intervencijami ali njihovimi izložki, rezultati in učinki. Velike razlike pri doseganju ciljnih vrednosti ne bi bistveno vplivale na financiranje EU. Rezultati in učinek politik, financiranih iz proračuna EU, ne bi bili jasni. Predstavitev predlaganih elementov v koherentnem okviru (glej **Prilogo II**) bi olajšala preučitev njihove pokritosti in usklajenosti.

Ocenjevanje odgovornosti SKP

Merilo

6.1 Vzpostavljena je trdna veriga odgovornosti in revidiranja.

81. Z odločno preusmeritvijo v smotrnost z zanesljivim sistemom upravljanja smotrnosti bi se lahko okrepila odgovornost, še vedno pa bi bilo treba preverjati, ali upravičenci izpolnjujejo pogoje za prejemanje podpore (ključni element zakonitosti in pravilnosti). Sodišče meni, da je za zagotovitev skladnosti z veljavnimi pravili in pogoji potreben trden sistem zunanjega zagotovila. Glede na elemente predlaganega modela izvajanja in omejitve predlaganega modela smotrnosti (glej na primer odstavek 76) bodo predlogi verjetno oslabili okvir odgovornosti.

Upravičenost

82. Ena od ključnih sprememb v okviru predloga bi bila nova opredelitev upravičenosti do plačil SKP v EU. Komisija je navedla, da upravičenost plačil ne bi smela več biti odvisna od zakonitosti in pravilnosti plačil posameznim upravičencem⁽¹²¹⁾. V skladu s predlogom bi bila plačila držav članic upravičena do financiranja EU, če bi zagotovila ustrezen izlošek in bi bila izvršena v skladu z veljavnimi sistemi upravljanja. To bi imelo znatne posledice za verigo revidiranja.

83. Na **sliki 8** so navedena predlagana merila za upravičenosti do financiranja EU za SKP in to, kolikšen delež odhodkov SKP pokrivajo.

⁽¹¹⁸⁾ Člen 126(7) uredbe o strateških načrtih SKP.

⁽¹¹⁹⁾ Člen 127 uredbe o strateških načrtih SKP.

⁽¹²⁰⁾ V Prilogi I k uredbi o strateških načrtih SKP so predlagani skupni kazalniki učinka.

⁽¹²¹⁾ Uvodna izjava 25 in člen 35 horizontalne uredbe.

Slika 8

Predlagana merila EU za upravičenost za odhodke SKP

Predlagana merila EU za upravičenost	Pokritost na podlagi predloga	Možna alternativna pokritost
(a) izvršile so jih akreditirane plačilne agencije,	100 % SKP	
(b) izvršeni v skladu z veljavnimi pravili Unije ali	Odhodke ureja Uredba (EU) št. 1308/2013 -> 2 % SKP	100 % SKP („ali“ se nadomesti z „in“)
(c) po posameznih vrstah intervencij iz uredbe o strateškem načrtu SKP: (i) je bil zanje sporočen ustrezen izloček in (ii) so bili izvršeni v skladu z veljavnimi sistemi upravljanja, ki ne zajemajo pogojev za upravičenost posameznih upravičencev, določenih v nacionalnih strateških načrtih SKP.	Odhodke ureja uredba o strateških načrtih SKP -> 98 % SKP	Odhodke ureja uredba o strateških načrtih SKP -> 98 % SKP

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi člena 35 horizontalne uredbe

84. Glede na določbe predloga bi bilo treba v skladu s členom 35(b) horizontalne uredbe le zelo majhen del odhodkov SKP izvršiti v skladu z veljavnimi pravili Unije. Člen 35(c) bi se uporabljal za večino odhodkov SKP. Zakonodajalec bi moral preučiti, ali pravila Unije zadevajo vse financiranje EU, in v tem primeru spremeniti člen 35(b), tako da bi zajemal vse odhodke SKP⁽¹²²⁾. V okviru predloga imata zakonitost in pravilnost dve razsežnosti: spoštovanje veljavnih pravil Unije (člen 35(b)) in doseganje rezultatov v skladu z veljavnimi sistemi upravljanja (člen 35(c)). Sodišče je zaskrbljeno, da bi lahko zaradi pravne določbe, ki navaja, da je le majhen delež odhodkov treba izvajati v skladu s pravili Unije, ta pravila postala brezpomenska, kar bi lahko spodkopalo uporabo prava EU.

85. Opredelitev ustreznega izločka v členu 35(c)(i) horizontalne uredbe ni jasna. V primeru okoljskih upravljavskih obveznosti bi se izloček na primer meril v hektarih, zajetih v obveznosti⁽¹²³⁾. Sodišče meni, da se ta izloček ne bi smel obravnavati kot dosežen⁽¹²⁴⁾ zgolj na podlagi vključenosti nekega števila hektarov v obveznost, ampak šele, ko je obveznost izpolnjena v opredeljenem obdobju. Ker pa bi bila sama obveznost opredeljena v strateškem načrtu SKP (ali po možnosti v pogodbi med državo članico in končnim upravičencem), ni jasno⁽¹²⁵⁾, v kolikšnem obsegu bi to spadalo na področje uporabe pravil EU o upravičenosti. Če področje uporabe ne bi vključevalo izpolnjevanja obveznosti, bi bila lahko ena od posledic predlaganih meril za upravičenost (glej **sliko 8**), da bi EU lahko financirala plačila za nekega upravičenca, tudi če ta ne bi izpolnjeval pogojev za upravičenost iz strateškega načrta SKP⁽¹²⁶⁾.

⁽¹²²⁾ Čeprav je v členu 9 uredbe o strateških načrtih SKP navedeno, da morajo biti intervencije zasnovane v skladu s splošnimi načeli prava Unije, mora biti to jasno tudi iz meril za upravičenost.

⁽¹²³⁾ Na primer točka O.13 Priloge I k uredbi o strateških načrtih SKP.

⁽¹²⁴⁾ V členu 35 horizontalne uredbe so omenjeni sporočeni izločki, medtem ko Sodišče pričakuje, da se bodo kot podlaga za plačila upoštevali doseženi izločki. V členu 121(4) uredbe o strateških načrtih SKP je določeno, da morajo letna poročila o smotrnosti vključevati informacije o realiziranih izločkih, realiziranih odhodkih, realiziranih rezultatih in oddaljenosti od ustreznih ciljnih vrednosti.

⁽¹²⁵⁾ Za razliko od člena 35(c)(ii) člen 35(c)(i) horizontalne uredbe izrecno ne izključuje pogojev za upravičenost posameznega upravičenca, določenih v strateških načrtih SKP.

⁽¹²⁶⁾ Razen ko se operacije financirajo s finančnimi instrumenti, kot v tem primeru, odhodki, ki jih prijavijo države članice, ne smejo presegati upravičenih stroškov operacije (člen 74(4) uredbe o strateških načrtih SKP).

86. Nejasen je tudi pomen zveze „izvršeni v skladu z veljavnimi sistemi upravljanja“⁽¹²⁷⁾. V skladu s členom 2 horizontalne uredbe sistemi upravljanja vključujejo organe upravljanja in pravila EU iz uredbe o strateških načrtih SKP in horizontalne uredbe. Ti uredbi vključujeta več pravil, ki se uporabljajo za posamezne upravičence, na primer opredelitve⁽¹²⁸⁾, ki bi jih morale države članice oblikovati v svojih strateških načrtih SKP. Ni jasno, ali bi bila ta pravila, ki so opredeljena v strateških načrtih SKP, vendar obvezna v skladu s predpisi EU, del sistemov upravljanja.

Upravljanje, kontroliranje in zagotovilo

87. Organi upravljanja bi ostali enaki kot v tekočem obdobju, njihove vloge pa bi se v skladu s predlogom spremenile. Na **sliki 9** je primerjava nekaterih ključnih elementov upravljalvskega in kontrolnega sistema SKP v tekočem obdobju s predlogom.

⁽¹²⁷⁾ Sodišče predlaga racionalizacijo uporabe „upravljalvskega in kontrolnega sistema“ ter „sistema upravljanja“. V členu 1(b) horizontalne uredbe so omenjeni „sistemi upravljanja in kontrole“, v uvodni izjavi 36 pa je uporabljen izraz „sistemi upravljanja in kontrol“. V členu 57(2) so navedeni „upravni in kontrolni sistemi“, v členih 2 in 40 „sistemi upravljanja“, v členu 53 pa „sistemi upravljanja držav članic“.

⁽¹²⁸⁾ Člen 4 uredbe o strateških načrtih SKP.

Slika 9

Ključni elementi upravljskega in kontrolnega sistema

	Skupni elementi SKP v obdobju 2014–2020 in predloga SKP za obdobje po letu 2020	Elementi SKP samo v obdobju 2014–2020	Novi elementi predloga SKP za obdobje po letu 2020
Pravice Komisije, da opravi preverjanja v državah članicah	Preverjanje skladnosti upravnih praks s pravili Unije in akreditacijskimi merili plačilne agencije (člen 47 Uredbe (EU) št. 1306/2013 in člen 47 horizontalne uredbe)	Preverjanje pogojev, pod katerimi se izvajajo dejavnosti, in spremnih dokumentov o odhodkih (člen 47 Uredbe (EU) št. 1306/2013)	Preverjanje, ali imajo odhodki ustrezen izloček in ali se delo certifikacijskega organa izvaja v skladu z uredbo (člen 47 horizontalne uredbe)
Postopek Komisije za potrditev skladnosti	Preverjanje, ali so bili odhodki izvršeni v skladu s pravom Unije (člen 52 Uredbe (EU) št. 1306/2013 in člen 53 horizontalne uredbe)	Preverjanje, ali so bili odhodki za EKS RP izvršeni v skladu z nacionalnim pravom (člen 52 Uredbe (EU) št. 1306/2013)	Pri tem se ne preverja skladnost s pogoji za upravičenost za posamezne upravičence, določenimi v nacionalnih strateških načrtih SKP in nacionalnih predpisih (člen 53 horizontalne uredbe)
Finančna potrditev obračunov, ki jo opravi Komisija	Popolnost, točnost in resničnost letnih obračunov (člen 51 Uredbe (EU) št. 1306/2013 in člen 51 horizontalne uredbe)		
Potrditev smotnosti, ki jo opravi Komisija			Preverjanje, ali je bil za odhodke sporočen ustrezen izloček (člen 52 horizontalne uredbe).
Zagotovilo certifikacijskega organa	Mnenje o obračunih in izjavi o upravljanju (člen 9 Uredbe (EU) št. 1306/2013 in člen 11 horizontalne uredbe)	Mnenje o delovanju sistema notranje kontrole plačilne agencije ter zakonitosti in pravilnosti odhodkov (člen 9 Uredbe (EU) št. 1306/2013)	Mnenje o sistemih upravljanja držav članic in pravilnosti poročanja o smotnosti (izločki in rezultati) (člen 11 horizontalne uredbe)
Poročanje plačilne agencije	Priprava letnih obračunov in izjave o upravljanju (člen 7 Uredbe (EU) št. 1306/2013 in člen 8 horizontalne uredbe) Izvedba upravnih pregledov in pregledov na kraju samem (zakonitost in pravilnost) in izterjava denarja, ki so ga upravičenci porabili nepravilno (člena 59 in 63 Uredbe (EU) št. 1306/2013 ter členi 54, 55 in 57 horizontalne uredbe)	Priprava letnega povzetka končnih revizijskih poročil in opravljenih kontrol (člen 7 Uredbe (EU) št. 1306/2013)	Priprava letnega poročila o smotnosti (člen 8 horizontalne uredbe)

88. Vloga plačilnih agencij bi se načeloma le malo spremenila. Opravljale bi podrobna preverjanja zakonitosti in pravilnosti dejavnosti ⁽¹²⁹⁾, pri čemer bi upoštevale pravila iz strateških načrtov SKP. Prav tako bi še naprej pripravljale letne obračune in izjave o upravljanju, kot je opisano na **sliki 9**.

89. Vloga certifikacijskih organov bi se bistveno spremenila. Sodišče je v posebnem poročilu o certifikacijskih organih ⁽¹³⁰⁾ pozdravilo uvedbo mnenja certifikacijskega organa o zakonitosti in pravilnosti. Predlog od certifikacijskih organov ne bi neposredno zahteval, naj poročajo o zakonitosti in pravilnosti ⁽¹³¹⁾. Namesto tega bi njihova mnenja zajemala elemente iz člena 35 horizontalne uredbe, kar bi v praksi pomenilo zakonitost in pravilnost v novem modelu (glej odstavka 82 in 83). Vloga certifikacijskih organov v skladu s členom 11(1)(b) in (c) horizontalne uredbe, ki uvaja poročanje o zanesljivosti podatkov o smotrnosti, bi bila združljiva s členom 63(7) nove finančne uredbe ⁽¹³²⁾. Podrobna pravila o vlogi certifikacijskih organov, vključno z revizijskimi načeli in metodami, ki jih bodo uporabljali za pripravo svojih mnenj, bi se določila v izvedbenih aktih ⁽¹³³⁾.

90. Certifikacijski organi bi med drugim predložili mnenja o delovanju sistemov upravljanja, ki jih vzpostavijo države članice ⁽¹³⁴⁾. Sistemi upravljanja iz predlagane opredelitve upravičenosti so opredeljeni ⁽¹³⁵⁾ kot organi upravljanja – plačilne agencije in usklajevalni organi, pristojni organi in certifikacijski organi – in osnovne zahteve Unije.

91. Osnovne zahteve Unije bi bile opredeljene kot pravila, določena v uredbi o strateških načrtih SKP in horizontalni uredbi ⁽¹³⁶⁾. V skladu s tema uredbama bi morale države članice v strateške načrte SKP vključiti opredelitve in specifična merila za upravičenost. To pomeni, da bi nekatera merila za upravičenost v strateških načrtih SKP izhajala iz osnovnih zahtev Unije – glej **sliko 10**. Sodišče razume, da bi strateški načrti SKP vključevali pravila, ki bi izhajala iz uredb, in druga nacionalna merila za upravičenost.

⁽¹²⁹⁾ Člen 57(1)(a) horizontalne uredbe.

⁽¹³⁰⁾ Posebno poročilo št. 7/2017: Nova vloga certifikacijskih organov pri odhodkih SKP: napredek k uvedbi modela enotne revizije, vendar je treba odpraviti številne pomanjkljivosti.

⁽¹³¹⁾ V skladu s členom 11 horizontalne uredbe je poročanje o zakonitosti in pravilnosti omejeno na odhodke, financirane v skladu z Uredbo (EU) št. 1308/2013 o skupni ureditvi trga.

⁽¹³²⁾ Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. Julija 2018 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, spremembi uredb (EU) št. 1296/2013, (EU) št. 1301/2013, (EU) št. 1303/2013, (EU) št. 1304/2013, (EU) št. 1309/2013, (EU) št. 1316/2013, (EU) št. 223/2014, (EU) št. 283/2014 in Sklepa št. 541/2014/EU ter razveljavitvi Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 (UL L 193, 30.7.2018, str. 1). V členu 63(7) je določeno, da mora neodvisni revizijski organ predložiti mnenje v zvezi s tem, ali je obračun prikazuje verodostojno in pošteno sliko, ali so izdatki, za katere se od Komisije zahteva povračilo, zakoniti in pravilni ter ali kontrolni sistemi delujejo pravilno.

⁽¹³³⁾ Člen 11(3) horizontalne uredbe.

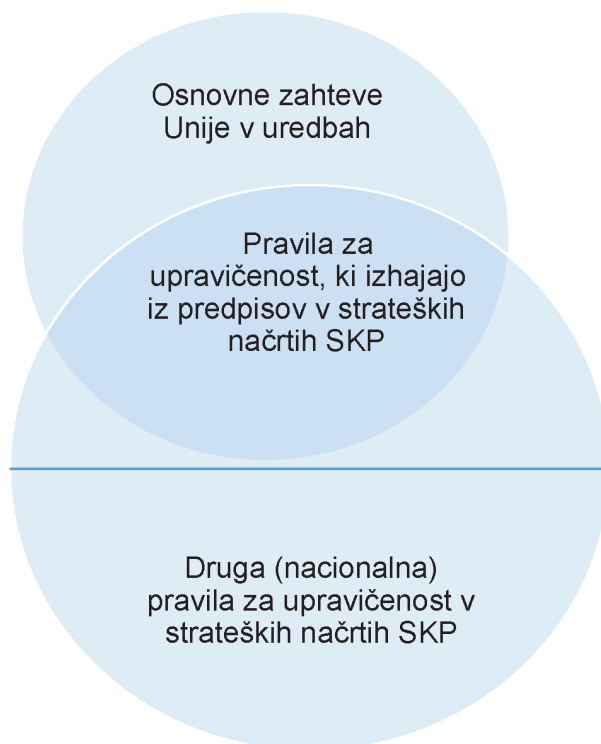
⁽¹³⁴⁾ Člen 11(1) horizontalne uredbe. Certifikacijski organi bi bili tudi sami del teh sistemov upravljanja. Komisija je med razgovori pojasnila, da naj certifikacijski organi ne bi preverjali sami sebe, vendar to ni izraženo v predlogu.

⁽¹³⁵⁾ Člen 2 horizontalne uredbe.

⁽¹³⁶⁾ Člen 2(c) horizontalne uredbe.

Slika 10

Prekrivanje osnovnih zahtev Unije in pravil iz strateških načrtov SKP



Vir: Evropsko računsko sodišče

92. Delo certifikacijskih organov, na katerem temeljijo njihova mnenja ⁽¹³⁷⁾ o pravilnem delovanju sistemov upravljanja, bi vključevalo testiranja, ki jih izvedejo plačilne agencije. Medtem ko bi morale plačilne agencije preveriti skladnost z osnovnimi zahtevami Unije in pravili za upravičenost iz strateških načrtov SKP, v predlogu ni navedeno, ali bi preverjanja certifikacijskih organov zajela tudi ta pravila. Če zakonodajalec od certifikacijskih organov pričakuje, da bodo preverili, ali sistemi upravljanja držav članic pokrivajo osnovne zahteve Unije, prenesene v strateške načrte SKP, je treba to v uredbi pojasniti.

93. Če delo certifikacijskih organov ne bi zajemalo zakonitosti in pravilnosti, vključno s skladnostjo s pravili Unije in pogoji iz strateških načrtov SKP, bi to preverjale le plačilne agencije. Sodišče meni, da to ne bi bil dovolj zanesljiv sistem zagotovil za zagotovitev skladnosti s temi pravili in pogoji.

94. Potrditev smotrnosti, ki bi jo izvedla Komisija, bi bila nov element (glej odstavek 76), področje uporabe njenega postopka potrditve skladnosti ⁽¹³⁸⁾ pa bi bilo omejeno na merila EU za upravičenost. To bi pomenilo, da pomanjkljivost pri kontrolah, ki bi jih plačilne agencije opravile v zvezi s skladnostjo s pravili za upravičenost iz strateških načrtov SKP, ne bi privedle do finančnih popravkov. Z manj podrobnimi pravili se zmanjša verjetnost napak, zato Komisija pričakuje, da bo izvedla manj postopkov potrditve skladnosti, ki temeljijo na tveganju, kar pomeni manj finančnih popravkov. V predlogu Komisije je predvideno, da se bodo z uvedbo novega modela izvajanja znatno zmanjšali namenski dohodki iz potrditve in nepravilnosti ⁽¹³⁹⁾ (glej **sliko 11**).

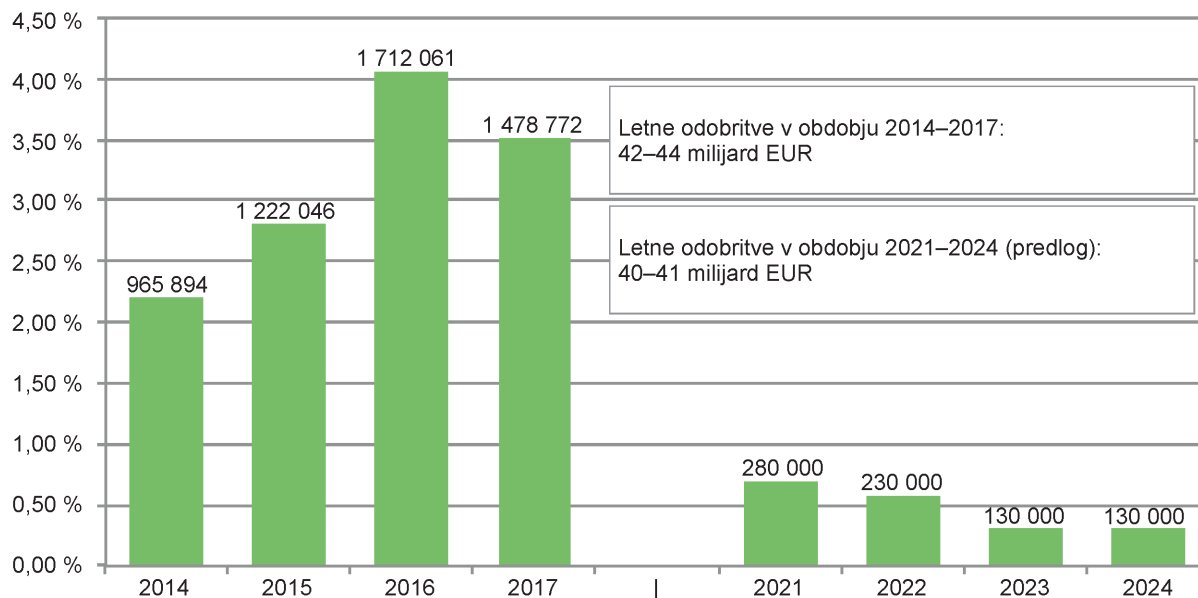
⁽¹³⁷⁾ Pripravljena v skladu z mednarodno sprejetimi revizijskimi standardi, kot je določeno v členu 11(1) horizontalne uredbe.

⁽¹³⁸⁾ Člen 53(1) horizontalne uredbe.

⁽¹³⁹⁾ Ocena finančnih posledic predloga.

Slika 11

Ocenjeni namenski dohodki (EKJS) iz potrditve in nepravilnosti (v 1000 EUR in kot % odobritev za EKJS)



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi splošnih proračunov EU za obdobje 2016–2019 in ocene finančnih posledic zakonodajnega predloga, priložene predlogu uredbe o strateških načrtih SKP.

Potrditveni posel Evropskega računskega sodišča

95. V Pogodbi je določeno, da mora Sodišče kot zunanji revizor EU dati izjavo o zanesljivosti v zvezi z zakonitostjo in pravilnostjo z izkazi povezanih transakcij⁽¹⁴⁰⁾. Komisija meni⁽¹⁴¹⁾, da z izkazi povezane transakcije glede na novo opredelitev upravičenosti EU ne bi več vključevale plačil končnim upravičencem, temveč plačila državam članicam. Ker se nekatere osnovne zahteve Unije⁽¹⁴²⁾ nanašajo na posamezne upravičence⁽¹⁴³⁾, bi se lahko preverile le na tej ravni.

96. Vprašanja in negotovosti, ki jih je Sodišče izrazilo v zvezi s predlagano opredelitvijo upravičenih odhodkov (glej odstavke 83 do 86) in okvira zagotovil, ne bi zagotovila podlage za izjavo o zanesljivosti, ki temelji na potrditvenem poslu⁽¹⁴⁴⁾ in o kateri Sodišče trenutno razmišlja. Zlasti nejasna vloga certifikacijskih organov (glej odstavke 89 do 93) bi lahko pomenila, da se ne bi bilo mogoče bolj zanesti na informacije o zakonitosti in pravilnosti, ki bi jih predložili revidiranci. Glede na predlagano opredelitev upravičenosti EU bi plačila SKP državam članicam temeljila na doseženih izločkih. Pri prihodnjem potrditvenem poslu bi se lahko upošteval nov okvir, na primer s potrditvijo doseženih izločkov.

⁽¹⁴⁰⁾ Člen 287(1) PDEU.

⁽¹⁴¹⁾ Uvodna izjava 25 horizontalne uredbe.

⁽¹⁴²⁾ V členu 2 horizontalne uredbe so opredeljene kot pravila, določena v uredbi o strateških načrtih SKP in horizontalni uredbi.

⁽¹⁴³⁾ Na primer zmanjšanje zneska plačil iz člena 15, minimalni prag za površino iz člena 16(2) ter pojma pravega kmeta iz člena 4(d) in zemljišča, ki je na voljo kmetu, iz člena 4(c)(i) uredbe o strateških načrtih SKP.

⁽¹⁴⁴⁾ Evropsko računsko sodišče preučuje možnost prehoda na potrditveni posel za svojo izjavo o zanesljivosti, tako da bi se bolj zanašalo na informacije o zakonitosti in pravilnosti, ki bi jih predložili revidiranci. V skladu s standardom ISSAI 4000 odgovorna stran v potrditvenem poslu (v tem primeru Komisija) meri ali ocenjuje zadevo (v tem primeru odhodke SKP) na podlagi meril (v tem primeru pravil iz zakonodaje EU in tistih delov strateških načrtov SKP, ki se zahtevajo v skladu s pravili EU) in predstavi informacije o tej zadevi (v tem primeru, koliko so plačila kršila pravila), revizor pa potem v zvezi s tem zbere zadostne in ustrezne revizijske dokaze, da bi zagotovil sprejemljivo podlago za oblikovanje zaključka.

V ta namen pa bi morala Komisija zagotoviti, da so bili izložki resnično doseženi, Sodišče pa bi moralo to zagotovilo oceniti kot zanesljivo. Če so plačilne agencije edini organi, ki preverjajo skladnost s pravili iz strateških načrtov SKP, na kateri temelji doseganje vsaj nekaterih izložkov (glej odstavek 85), ni verjetno, da bi to zagotovilo zadostovalo potrditveni posel.

To mnenje je sprejelo Evropsko računsko sodišče v Luxembourgju na zasedanju 25. oktobra 2018.

Za Računsko sodišče

Klaus-Heiner LEHNE

Predsednik

PRILOGA I

SPECIFIČNE PRIPOMBE O PREDLAGANIH KAZALNIKIH

V tej prilogi so specifične pripombe o kazalnikih iz predloga Komisije. Splošne pripombe Sodišča so navedene v odstavku 71. Prva tabela vključuje kazalnike izložkov iz predloga, povezane z ustreznimi intervencijami. Druga tabela vključuje kazalnike rezultatov in učinka iz predloga, povezane z ustreznimi cilji.

Kazalniki izložkov

Pravna podlaga	Sistemi znanja in inovacij v kmetijstvu (AKIS)	Kazalnik izložkov	Pripombe Sodišča
Člen 13 uredbe o strateških načrtih SKP	Evropsko inovacijsko partnerstvo (EIP) za sistem znanja in inovacij v kmetijstvu	O.1 Število operativnih skupin EIP O.2 Število svetovalcev, ki se vzpostavijo ali sodelujejo pri operativnih skupinah EIP	V predlogu so kazalniki izložkov zasnovani v Prilogi I k uredbi o strateških načrtih SKP, pri čemer se prvi del nanaša na sistem AKIS, drugi del pa na široke vrste intervencij. Več intervencij SKP lahko podpre sistem AKIS. O.1 in O.2 zadevata intervenciji „sodelovanje“ ter „izmenjavo znanja in informiranje“. S prenosom teh kazalnikov k ustreznim intervencijam bi se izboljšala jasnost okvira smotnosti. Zdi se, da kazalnik O.2 meri dva ločena ukrepa, in sicer svetovanje, „ki se vzpostavijo“ in „ki sodelujejo pri“ skupini EIP (člen 64(g) in člen 71). Da bi se preprečilo dvojno štetje, Sodišče predlaga, da se črta „ki se vzpostavijo“ ali da se ta kazalnik razdeli na dva.

Pravna podlaga	Sistemi znanja in inovacij v kmetijstvu (AKIS)	Kazalnik izločkov	Pripombe Sodišča
	Podpora SKP	O.3 Število upravičencev do podpore SKP	Podpora SKP ni vrsta intervencije in relevantnost predlaganega kazalnika ni jasna. Če bi Komisija rada spremljala skupno število upravičencev, bi bilo koristneje to storiti za vsako vrsto intervencije posebej. Predlog sicer ne vključuje opredeljene široke vrste intervencije, vendar bi morala intervencija temeljiti na vrsti intervencije iz uredbe o strateških načrtih SKP (člen 3). Vrste intervencij SKP so navedene pod naslovom III uredbe o strateških načrtih SKP, natančneje v členu 14 (intervencije v obliki neposrednih plačil), členih 39, 43, 49, 52, 55, 57 in 60 (sektorske intervencije) ter členu 64 (intervencije za razvoj podeželja). Za uskladitev terminologije predlaga Sodišče uporabo naslova „Vrsta intervencije“.
Člen 14(6) uredbe o strateških načrtih SKP	Nevezana neposredna podpora	O.4 Število hektarov za nevezana neposredna plačila O.5 Število upravičencev za nevezana neposredna plačila O.6 Število hektarov, za katere velja okrepljena dohodkovna podpora za mlade kmete O.7 Število upravičencev, za katere velja okrepljena dohodkovna podpora za mlade kmete	V členu 14 so opredeljene štiri vrste intervencij v obliki nevezanih neposrednih plačil. Kazalnika O.4 in O.5 zajemata vse štiri vrste (člen 14(6)(a)–(d)), kazalnika O.6 in O.7 pa sta usmerjena v mlade kmete (člen 14(6)(c)). Predlog ne vključuje ločenega spremljanja drugih vrst nevezanih neposrednih plačil, npr. novih ekoshem (člen 14(d)). Ločeno spremljanje različnih vrst nevezanih neposrednih plačil bi bilo koristneje. Z dvema kazalnikoma, podobnima kazalnikoma O.6 in O.7, za vsako od štirih vrst intervencij iz člena 14(6), kazalnika O.4 in O.5 ne bi bila potrebna.
Člen 64(f) uredbe o strateških načrtih SKP	Instrumenti za obvladovanje tveganj	O.8 Število kmetov, vključenih v instrumente za obvladovanje tveganj, ki prejeto podpora	Glede na to, da je na voljo toliko različnih instrumentov za obvladovanje tveganj, bi bilo koristno spremljati kazalnik O.8 za vsako vrsto instrumenta. Ime kazalnika bi bilo bolj jasno, če bi se terminologija uskladila s pravnim besedilom (člen 70), tj. „instrumenti za obvladovanje tveganja“ namesto „orodja za obvladovanje tveganja“.

Pravna podlaga	Sistemi znanja in inovacij v kmetijstvu (AKIS)	Kazalniki izlozkov	Pripombe Sodišča
Člen 14(7) uredbe o strateških načrtih SKP	Vezana podpora	O.9 Število hektarov, ki prejemajo vezano podporo O.10 Število glav živine, ki prejemajo vezano podporo	Za uskladitev terminologije in zagotovitev skladnosti merskih enot Sodišče predlaga, da se v kazalniku O.10 izraz „glave živine“ nadomesti z izrazom „glave velike živine“. Za spremljanje števila upravičencev, ki prejemajo vezano podporo, bi se lahko uporabil ločen kazalnik izlozkov, ki bi bil uporabnejši od zgoraj predlaganega kazalnika O.3.
Člen 64(b) in (c) ter člena 66 in 67 uredbe o strateških načrtih SKP	Plačila za naravne omejitve in druge omejitve, značilne za posamezno regijo	O.11 Število hektarov, ki prejemajo dodatek za območja z naravnimi omejitvami (3 kategorije) O.12 Število hektarov, ki prejemajo podporo v okviru omrežja Natura 2000 ali okvirne direktive o vodah	Ta kazalnika zadevata dve vrsti intervencij: „naravne ali druge omejitve, značilne za posamezno območje“ (člen 64(b)) in „slabosti, značilne za posamezno območje, ki izhajajo iz nekaterih obveznih zahtev“ (člen 64(c)). Z navedbo vsake vrste intervencije posebej in uporabo besedila iz predlaganega pravnega besedila bi se zagotovila jasnejša struktura. Z uskladitvijo terminologije bi se olajšalo branje zakonodaje; vrsta intervencije se na primer sklicuje na „omejitve, značilne za posamezno regijo“, v členu 64(b) in (c) pa je uporabljen izraz „značilne za posamezno območje“. V zvezi s kazalnikom O.11 Sodišče predlaga, da se „dodatek za območja z naravnimi omejitvami“ spremeni v „podpora za območja z naravnimi omejitvami“. V predlogu ni omenjen noben „dodatek“, uvedba tega pojma v okviru kazalnika bi povzročila nejasnosti. Ni jasno, ali naj bi kazalnik meril vse tri kategorije skupaj ali naj bi se spremljale posebej. Ukrepi, ki se spremljajo s kazalnikom O.12, prispevajo k različnim ciljem (člen 6(1)(e) in (f)). Spremljanje podpore v okviru omrežja Natura 2000 ali okvirne direktive o vodah posebej z razdelitvijo kazalnika na dva dela bi bilo koristnejše za oceno prispevkov k zadevnemu cilju. Smiselno bi bilo tudi, da se poleg kazalnikov za spremljanje območja vključijo kazalniki za spremljanje števila upravičencev, tako kot pri drugih intervencijah.

Pravna podlaga	Sistemni znanja in inovacij v kmetijstvu (AKIS)	Kazalniki izlozkov	Pripombe Sodišča
Člen 64(a) in člen 65 uredbe o strateških načrtih SKP	Plačila za upravljaljske obveznosti (okolje in podnebje, genski viri, dobrobit živali)	O.13 Število hektarov (kmetijskih zemljišč), za katere veljajo okoljske/podnebne prevzete obveznosti, ki presegajo obvezne zahteve O.14 Število hektarov (gozdnih zemljišč), za katere veljajo okoljske/podnebne prevzete obveznosti, ki presegajo obvezne zahteve O.15 Število hektarov s podporo za ekološko kmetovanje O.16 Število glav velike živine s podporo za dobrobit živali, zdravje ali okrepljene ukrepe za biološko zaščito O.17 Število projektov, ki podpirajo genske vire	Kazalnika O.13 in O.14 zajemata intervencije, ki prispevajo k različnim ciljem. Sodišče meni, da bi bilo ločeno spremljanje dejavnosti, povezanih s podnebjem, okoljem in biotsko raznovrstnostjo, koristnejše. Ni jasno, zakaj se kazalnik O.16 nanaša na zdravje živali in biološko zaščito. Predlog (člen 65) ne omenja izrecno zdravja živali in ukrepov za biološko zaščito, čeprav bi se države članice lahko odločile, da bodo v svoje strateške načrte SKP vključile take intervencije. Poleg tega ni jasno, ali bi se število glav velike živine sporočilo za vsako posamezno podvrsto intervencije posebej (dobrobit, zdravje in biološka zaščita), s čimer bi se povečala koristnost kazalnika.
Člen 64(d) in člen 68 uredbe o strateških načrtih SKP	Naložbe	O.18 Število produktivnih naložb na kmetiji, ki prejemajo podporo O.19 Delež lokalne infrastrukture, ki prejema podporo O.20 Število neproduktivnih naložb, ki prejemajo podporo O.21 Število produktivnih naložb zunaj kmetije, ki prejemajo podporo	Za usklajeno poročanje o kazalnikih O.18, O.19 in O.20 je treba opredeliti izraza „naložba“ in „lokalne infrastrukture“, saj v predlogu nista opredeljena. Uporabila bi se lahko na primer opredelitev izraza „operacija“ iz člena 3. Glede na različne naložbe, ki lahko prejemajo podporo v okviru te intervencije, ti kazalniki zagotavljajo omejen vpogled v to, kaj je bilo proizvedeno ali doseženo (tj. omejena usmerjenost v rezultate). Poleg tega se naložbe lahko financirajo na podlagi nepovratnih sredstev in finančnih instrumentov. Če namerava Komisija uporabljati ločene kazalnike izlozkov za različne načine financiranja, Sodišče predlaga, da se v sami uredbi o strateških načrtih SKP opredelijo ločeni kazalniki.

Pravna podlaga	Sistemi znanja in inovacij v kmetijstvu (AKIS)	Kazalniki izlozkov	Pripombe Sodišča
Člen 64(e) in člen 69 uredbe o strateških načrtih SKP	Nepovratna sredstva za vzpostavitev kmetijskih gospodarstev	O.22 Število kmetov, ki prejemajo nepovratna sredstva za vzpostavitev kmetijskih gospodarstev O.23 Število podeželskih podjetnikov, ki prejemajo nepovratna sredstva za vzpostavitev	Intervencija „nepovratna sredstva za vzpostavitev kmetijskih gospodarstev“ zajema mlade kmete in zagonska podjetja na podeželju (člen 69). Sodišče zaradi jasnosti predlaga, da se kazalniku O.22 doda beseda „mladih“ in da se besedilo kazalnika O.23 uskladi s predlaganim pravnim besedilom, tako da se „podjetnikov“ nadomesti z „zagonskih podjetij“. V zvezi z mladimi kmeti bi bilo smiselno vključiti tudi število zadevnih hektarov.
Člen 64(g) in člen 71 uredbe o strateških načrtih SKP	Sodelovanje	O.24 Število skupin/organizacij proizvajalcev, ki prejemajo podporo O.25 Število kmetov, ki prejemajo podporo za sodelovanje v shemah kakovosti EU O.26 Število projektov generacijske pomladitve (mladi kmetje/kmetje, ki ne sodijo med mlade kmete) O.27 Število strategij lokalnega razvoja (LEADER) O.28 Število drugih skupin za sodelovanje (razen EIP pod O.1)	Za zagotovitev jasnejše strukture bi lahko kazalniki izlozkov upoštevali vrstni red pravnega besedila (člen 71): — EIP (O.1 in O.2), — LEADER (O.27), — spodbujanje shem kakovosti (O.25), — organizacije ali skupine proizvajalcev (O.24), — druge oblike sodelovanja (O.28), — dedovanje kmetije (O.26) Glej tudi pripombe zgoraj o kazalnikih O.1 in O.2 v zvezi z EIP. Zaradi skladnosti bi bilo treba kazalnik O.25 preimenovati, tako da bi odražal to, da je cilj intervencije podpreti spodbujanje shem kakovosti in ne podpreti kmete, ki sodelujejo v teh shemah. Ker intervencija podpira spodbujanje shem kakovosti, je stopnja udeležbe v teh shemah prej kazalnik rezultatov. Pojasniti bi bilo treba tudi, ali je namen kazalnika O.27 meriti vse strategije, ki prejemajo podporo, ali le strategije, izbrane za izvajanje (ob upoštevanju sedanjega dvostopenjskega pristopa k podpori strategij LEADER).

Pravna podlaga	Sistemi znanja in inovacij v kmetijstvu (AKIS)	Kazalniki izlozkov	Pripombe Sodišča
Člen 64(h) in člen 72 uredbe o strateških načrtih SKP	Izmenjava znanja in informiranja	O.29 Število kmetov, ki so sodelovali na usposabljanju ali bili deležni svetovanja O.30 Število nekmotov, ki so sodelovali na usposabljanju ali bili deležni svetovanja	Za večjo koristnost kazalnikov O.29 in O.30 bi bilo treba vsakega upravičenca upoštevati le enkrat.
Člena 11 in 12 uredbe o strateških načrtih SKP ter Priloga III k tej uredbi	Horizontalni kazalniki	O.31 Število hektarov, na katerih se izvajajo okoljske prakse (sintezni kazalnik o fizičnem območju, zajetem v pogodbenosti, ekoshema, kmetijsko-okoljsko-podnebni ukrep, gozdarski ukrepi, ekološko kmetovanje) O.32 Število hektarov, za katere velja pogodbenost (razčlenjeno glede na dobre kmetijske in okoljske prakse)	Za racionalizacijo strukture Priloge I in okrepitev elementa smotnosti z zagotavljanjem tega, da so kazalniki relevantni za letno potrditev smotnosti in večletni pregled smotnosti, Sodišče predlaga, da se horizontalni kazalniki ne vključijo. Kazalnik O.31 ne zagotavlja dodatnih informacij, saj ta področja krijejo drugi kazalniki (ki bi se po potrebi lahko sešeli), zato bi se ta kazalnik lahko odstranil. Sheme na začetni ravni v pravnem besedilu niso navedene (razen v uvodni izjavi 31). Zdi se, da se spremljanje pogodbenosti v okviru kazalnika O.32 nanaša le na dobre kmetijske in okoljske pogoje zemljišč (DKOP); to bi bilo treba pojasniti in „dobre kmetijske in okoljske prakse“ spremeniti v „dobre kmetijske in okoljske pogoje zemljišč“. Države članice bi standarde dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev zemljišč opredelile v strateških načrtih SKP (z odobritvijo Komisije). Sodišče meni, da bi se lahko območja, za katera se uporabljajo DKOP, vključila kot kazalniki rezultatov v okviru treh okoljskih ciljev/ciljev na področju podnebnih sprememb, ki so jim dodeljena v skladu s Prilogo III.

Pravna podlaga	Sistemi znanja in inovacij v kmetijstvu (AKIS)	Kazalnik izlozkov	Pripombe Sodišča
Člen 39, člen 44(1) in člen 49 uredbe o strateških načrtih SKP	Sektorski programi	O.33 Število organizacij proizvajalcev, ki vzpostavijo operativni sklad/program O.34 Število ukrepov za promocijo in informiranje ter spremljanje trga O.35 Število ukrepov za ohranitev/izboljšanje čebelarstva	Sodišče za uskladiitev besedišča predlaga, da se ime vrste intervencije spremeni v „sektorske intervencije“. Ker so ukrepi za promocijo in informiranje samo ena od 16 podintervencij v sektorju sadja in zelenjave (člen 43(1)(m)), ni jasno, zakaj so v kazalniku O.34 posebej navedeni v zvezi s spremljanjem. Druge podintervencije, na primer ukrepi na področju podnebnih sprememb v sektorju sadja in zelenjave (člen 43(1)(l)), se zdijo vsaj enako pomembni. Poleg tega spremljanje trga ni navedeno kot podintervencija v sektorju sadja in zelenjave (člen 43(1)), ampak v čebelarstvu (člen 49(g)). Ni jasno, ali je namen kazalnika O.34 spremljati intervencije v različnih sektorjih. Podobno ni jasno, kaj naj bi meril kazalnik O.35, saj predlog ne omenja ohranitve/izboljšanja čebelarstva (člen 49). Sodišče predlaga, da se kazalnika O.34 in O.35 nadomestita z zvezo „Število (enkrat štetih) proizvajalcev, vključenih v operativne sklade/programme, ki prejemajo podporo (po potrebi razdeljeno na šest sektorjev)“. Če želi Komisija ohraniti ločeno spremljanje, kot je kazalnik O.35 za čebelarstvo (z vidika povečanega zanimanja za ta sektor), bi bilo treba poimenovanje kazalnika uskladiti s pravnim besedilom. Če se uporabi izraz „ukrep“, ga je treba opredeliti (npr. na podlagi opredeljene izraza „operacija“ iz člena 3).

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi predloga Komisije za uredbo o strateških načrtih SKP (zlasti Priloga I).

Kazalniki rezultatov in učinka

Kazalniki rezultatov	Pripombe Sodišča	Kazalniki učinka	Pripombe Sodišča
Medsektorski cilj: Posodobitev – spodbujanje znanja, inovacij in digitalizacije v kmetijstvu in na podeželskih območjih ter njihovega prevzemanja			V členu 96 uredbe o strateških načrtih SKP je določeno, da morajo države članice opredeliti potrebe za devet specifičnih ciljev SKP iz člena 6 te uredbe. Medsektorski cilj ni eden od teh ciljev, ampak je naveden ločeno v členu 5. To po nepotrebnem povečuje kompleksnost okvira. Zaradi ločenosti medsektorskega cilja kazalniki, povezani s tem ciljem, niso vključeni v področje uporabe pouditve smotrnosti in večletnega pregleda smotrnosti. Cilj se delno prekriva s specifičnim ciljem „krepitev tržne usmerjenosti in povečanje konkurenčnosti, tudi z večjim poudarkom na raziskavah, tehnologiji in digitalizaciji“ (člen 6(1)(b)). Za poenostavitev strukture okvira Sodišče predlaga, da se medsektorski cilj vključi v specifične cilje.

Kazalniki rezultatov	Pripombe Sodišča	Kazalniki učinka	Pripombe Sodišča
R.1 Izboljšanje uspešnosti s pomočjo znanja in inovacij: delež kmetov, ki prejemajo podporo za svetovanje, usposabljanje, izmenjavo znanja ali sodelovanje v operativnih skupinah za povečanje uspešnosti na področju gospodarstva, okolja, podnebja in učinkovite rabe virov R.2 Povezovanje sistemov svetovanja in znanja: število svetovalcev v AKIS (v primerjavi s skupnim številom kmetov) R.3 Digitalizacija kmetijstva: delež kmetov, ki iz SKP prejemajo podporo za tehnologijo preciznega kmetijstva	Kazalnika R.1 in R.3 v trenutni obliki ne merita rezultatov. Za merjenje rezultatov (takojšnjih sprememb) podpore za svetovanje, usposabljanje, izmenjavo znanja ali sodelovanje v operativnih skupinah, bi lahko bil koristnejši kazalnik npr. o tem, koliko kmetov je ukrepalo na podlagi prejetega svetovanja ali usposabljanja. Če bi se medsektorski cilj vključil v specifične cilje, kot je predlagano zgoraj, bi preoblikovani kazalnik R.1 kot kazalnik rezultatov ustrezel novemu/preoblikovanemu specifičnemu cilju. Lahko pa bi se število kmetov, ki prejemajo tako podporo, uporabilo kot kazalnik rezultatov v okviru intervencije „izmenjava znanja in informiranje“. Vendar se zdi, da se kazalnika R.1 in R.24 delno prekrivata, kar je treba obravnavati. Kazalnik R.3 bi bil koristen kazalnik izločkov za naložbe. Če država članica pri oceni potreb ugotovi pomanjkanje svetovalcev in v strateškem načrtu SKP uvede intervencije, katerih namen je povečati delež svetovalcev, je lahko število kmetov na svetovalca, ki se meri s kazalnikom R.2, relevanten kazalnik rezultatov. Če bi se medsektorski cilj vključil v specifične cilje, kot je predlagano zgoraj, bi kazalnik R.2 ustrezel novemu/preoblikovanemu specifičnemu cilju.	I.1 Izmenjava znanja in inovacije: delež proračuna SKP za širjenje znanja in inovacije	Pripombe Sodišča I.1 ni kazalnik učinka. Ker meri finančna sredstva, bi se kazalnik I.1 lahko obravnaval kot kazalnik vložkov (glej sliko 6). Če Komisija meni, da je kazalnik v trenutni obliki relevanten za spremljanje, bi bilo koristno pojasniti, ali se nanaša na delež dodeljenih proračunskih sredstev SKP ali delež proračunskih sredstev, porabljenih do določenega trenutka.

Kazalniki rezultatov	Pripombe Sodišča	Kazalniki učinka	Pripombe Sodišča
Specifični cilj 1: podpora vzdržnim dohodkom kmetij in	odpornosti po vsej Uniji za povečanje prehranske varnosti		
R.4 Povezovanje dohodkovne podpore s standardi in dobriimi praksami. <i>Delež kmetijskih površin v uporabi, ki jih pokriva dohodkovna podpora in za katere velja pogojenost za obvladovanje tveganj</i>	Med kazalnikom R.4 in ciljem povečanja prehranske varnosti ni nobene povezave. Poleg tega ta kazalnik v trenutni obliki ne meri rezultatov. Kot je Sodišče priporočilo v svojem posebnem poročilu o navzkrižni skladnosti, bi bil koristen kazalnik rezultatov, ki bi meril delež kmetij – med kmetijami, na katerih se izvaja nadzor na kraju samem – ki izpolnjujejo zahteve glede pogojenosti. Tak kazalnik rezultatov bi dobro ustrezal npr. specifičnemu cilju, ki obravnava potrebe družbe (člen 6(1)(i)).	I.2 Zmanjšanje razlik v dohodku: <i>spreminjanje kmetijskega dohodka v primerjavi s splošnim gospodarstvom</i> I.3 Zmanjšanje variabilnosti dohodka kmetij: <i>spreminjanje kmetijskega dohodka</i> I.4 Podpora vzdržnim dohodkom kmetij: <i>spreminjanje ravni kmetijskega dohodka po sektorjih (v primerjavi s povprečjem v kmetijstvu)</i> I.5 Prispevek k ozemeljskemu ravnanju: <i>spreminjanje kmetijskega dohodka na območjih z naravnimi omejitvami (v primerjavi s povprečjem)</i>	Zdi se, da se v kazalnikih I.2, I.3, I.4 in I.5 izmenično uporabljata izraza „dohodki kmetij“ in „kmetijski dohodek“. Sodišče meni, da so dohodki kmetij ustreznejši za merjenje (glej odstavke 27, 28 in 30). Sodišče ugotavlja, da se za glavni cilj, tj. prehransko varnost, za katerega je načrtovan največji del proračuna SKP, ne uporablja noben kazalnik učinka (zakonodaja za obdobje 2014–2020 vključuje npr. I.05, ki meri razvoj maloprodajnih cen živil in je povezan s splošnim ciljem trajnostne proizvodnje hrane).
R.5 Obvladovanje tveganj: <i>delež kmetij z instrumenti SKP za obvladovanje tveganj</i>			
R.6 Prerazporeditev na manjše kmetije: <i>odstotek dodatne podpore na hektar za upravičene kmetije pod povprečno velikostjo kmetije (v primerjavi s povprečjem)</i>	Glede na to, da je na voljo toliko različnih instrumentov za obvladovanje tveganj, bi bilo koristno spremljati kazalnik R.5 za vsako vrsto instrumenta.		Ena od možnosti bi bila merjenje prehranske varnosti EU na podlagi ocene ravni samooskrbe. To bi bilo mogoče z merjenjem kmetijske proizvodnje proizvodov in primarnih živil v EU glede na oceno potreb prebivalstva EU z vidika prehrane in preferenc za aktivno in zdravo življenje (glej odstavke 33).
R.7 Krepitev podpore za kmetije na območjih s posebnimi potrebami: <i>odstotek dodatne podpore na hektar na območjih z večjimi potrebami (v primerjavi s povprečjem)</i>	Če je namen kazalnika R.7 meriti rezultate intervencij iz členov 66 in 67 uredbe o strateških načrtih SKP, bi bilo zaradi jasnosti priporočljivo uskladiti terminologijo (npr. omejitve, značilne za posamezno območje).		Poleg tega bi bilo merjenje podpore SKP kot deleža skupnih dohodkov kmetije pomemben kazalnik učinka politike.

Kazalniki rezultatov	Pripombe Sodišča	Kazalniki učinka	Pripombe Sodišča
Specifični cilj 2: Krepitev tržne usmerjenosti in povečanje konkurenčnosti, tudi z večjim poudarkom na raziskavah, tehnologiji in digitalizaciji			
R.8 Usmerjenost v kmetije v sektorjih v težavah: <i>delež kmetov, ki prejemajo vezano podporo za izboljšanje konkurenčnosti, trajnostnosti ali kakovosti</i>	Med kazalnikom R.8 in ciljem ni nobene povezave, saj je splošno priznano, da lahko vezana plačila izkrivljajo trg. Kazalnik R.9 ne meri rezultatov (takojšnjih sprememb), ampak povezuje število upravičencev določenih intervencij s celoto.	I.6 Povečanje produktivnosti kmetij: <i>skupna faktorska produktivnost</i> I.7 Izkoriščanje trgovine s kmetijskimi in živilskimi proizvodi: <i>uvoz in izvoz v okviru trgovine s kmetijskimi in živilskimi proizvodi</i>	
R.9 Modernizacija kmetij: <i>delež kmetov, ki prejemajo podporo za naložbe v prestrukturiranje in modernizacijo, vključno za učinkovitejšo rabo virov</i>	Razviti je treba dodatne kazalnike rezultatov za merjenje rezultatov, ki prispevajo k temu cilju. Poleg glavnega cilja tržne usmerjenosti in povečane konkurence bi bil koristen kazalnik za spremljanje večjega poudarka na raziskavah, tehnologiji in digitalizaciji.		
Specifični cilj 3: Izboljšanje položaja kmetov v vrednostni verigi			
R.10 Boljša organizacija dobavne verige: <i>delež kmetov, ki sodelujejo v skupinah proizvajalcev, organizacijah proizvajalcev, na lokalnih trgih, v kratkih dobavnih verigah in shemah kakovosti, ki prejemajo podporo</i>	Kazalnik R.10 ne meri rezultatov (takojšnjih sprememb) sodelovanja v teh skupinah ali organizacijah. V zvezi s kazalnikom R.11 ni jasno, kako bi se delež izračunal, tj. na podlagi česa bi bilo treba določiti vrednost tržne proizvodnje.	I.8 Izboljšanje položaja kmetov v prehranski verigi: <i>dodana vrednost za primate proizvajalce v prehranski verigi</i>	
R.11 Koncentracija ponudbe: <i>delež vrednosti tržne proizvodnje s strani organizacij proizvajalcev z operativnimi programi</i>			

Kazalniki rezultatov	Pripombe Sodišča	Kazalniki učinka	Pripombe Sodišča
Specifični cilj 4: Prispevanje k blažitvi podnebnih sprememb in prilagajanju nanje ter k trajnostni energiji			
R.12 Prilagajanje podnebnim spremembam: <i>delež kmetijskih zemljišč s prevzetimi obveznostmi za izboljšanje prilagajanja podnebnim spremembam</i>			Sodišče priznava, da je težko meriti rezultate ukrepov za blažitev podnebnih sprememb in prilagajanje nanje ter da takojšnje spremembe pogosto niso vidne. Da pa bi se kazalniki R.12 , R.13 , R.14 in R.17 lahko obravnavali kot kazalniki rezultatov, je treba zagotoviti znanstvene dokaze o pričakovanih rezultatih sprejetih ukrepov. Poleg tega je ne glede na – precej pogosto velike – razlike v prispevih obveznosti k podnebnim spremembam vsak hektar v okviru teh kazalnikov enakoveren. Z razlikovanjem med temi hektari glede na njihov dokazan prispevek k ciljem bi bili ti kazalniki lahko bolj smiselni. To bi se lahko izvedlo na primer s sistemom točkovanja, kot pri označevalcih Rio OECD, v okviru katerega bi se dejavnosti pregledale in označile, in sicer bi se določil delež (od 0 % do 100 %), ki prispeva k nekemu cilju.
R.13 Zmanjšanje emisij v živinorejskem sektorju: <i>delež glav velike živine s podporo za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov in/ali amoniaka, vključno z ravnanjem z gnojem</i>			Sodišče priznava, da je težko meriti rezultate ukrepov za blažitev podnebnih sprememb in prilagajanje nanje ter da takojšnje spremembe pogosto niso vidne. Da pa bi se kazalniki R.12 , R.13 , R.14 in R.17 lahko obravnavali kot kazalniki rezultatov, je treba zagotoviti znanstvene dokaze o pričakovanih rezultatih sprejetih ukrepov. Poleg tega je ne glede na – precej pogosto velike – razlike v prispevih obveznosti k podnebnim spremembam vsak hektar v okviru teh kazalnikov enakoveren. Z razlikovanjem med temi hektari glede na njihov dokazan prispevek k ciljem bi bili ti kazalniki lahko bolj smiselni. To bi se lahko izvedlo na primer s sistemom točkovanja, kot pri označevalcih Rio OECD, v okviru katerega bi se dejavnosti pregledale in označile, in sicer bi se določil delež (od 0 % do 100 %), ki prispeva k nekemu cilju.
R.14 Shranjevanje ogljika v tleh in biomasi: <i>delež kmetijskih zemljišč s prevzetimi obveznostmi za zmanjšanje emisij, ohranjanje in/ali povečevanje skladiščenja ogljika (trajno travnjenje, kmetijska zemljišča, šotišča, gozd itn.)</i>			Sodišče priznava, da je težko meriti rezultate ukrepov za blažitev podnebnih sprememb in prilagajanje nanje ter da takojšnje spremembe pogosto niso vidne. Da pa bi se kazalniki R.12 , R.13 , R.14 in R.17 lahko obravnavali kot kazalniki rezultatov, je treba zagotoviti znanstvene dokaze o pričakovanih rezultatih sprejetih ukrepov. Poleg tega je ne glede na – precej pogosto velike – razlike v prispevih obveznosti k podnebnim spremembam vsak hektar v okviru teh kazalnikov enakoveren. Z razlikovanjem med temi hektari glede na njihov dokazan prispevek k ciljem bi bili ti kazalniki lahko bolj smiselni. To bi se lahko izvedlo na primer s sistemom točkovanja, kot pri označevalcih Rio OECD, v okviru katerega bi se dejavnosti pregledale in označile, in sicer bi se določil delež (od 0 % do 100 %), ki prispeva k nekemu cilju.
R.15 Zelena energija iz kmetijstva in gozdarstva: <i>naložbe v zmogljivosti za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov, vključno z biološkimi (MW)</i>			Sodišče priznava, da je težko meriti rezultate ukrepov za blažitev podnebnih sprememb in prilagajanje nanje ter da takojšnje spremembe pogosto niso vidne. Da pa bi se kazalniki R.12 , R.13 , R.14 in R.17 lahko obravnavali kot kazalniki rezultatov, je treba zagotoviti znanstvene dokaze o pričakovanih rezultatih sprejetih ukrepov. Poleg tega je ne glede na – precej pogosto velike – razlike v prispevih obveznosti k podnebnim spremembam vsak hektar v okviru teh kazalnikov enakoveren. Z razlikovanjem med temi hektari glede na njihov dokazan prispevek k ciljem bi bili ti kazalniki lahko bolj smiselni. To bi se lahko izvedlo na primer s sistemom točkovanja, kot pri označevalcih Rio OECD, v okviru katerega bi se dejavnosti pregledale in označile, in sicer bi se določil delež (od 0 % do 100 %), ki prispeva k nekemu cilju.
R.16 Povečanje energijske učinkovitosti: <i>prihranki energije v kmetijstvu</i>			Sodišče priznava, da je težko meriti rezultate ukrepov za blažitev podnebnih sprememb in prilagajanje nanje ter da takojšnje spremembe pogosto niso vidne. Da pa bi se kazalniki R.12 , R.13 , R.14 in R.17 lahko obravnavali kot kazalniki rezultatov, je treba zagotoviti znanstvene dokaze o pričakovanih rezultatih sprejetih ukrepov. Poleg tega je ne glede na – precej pogosto velike – razlike v prispevih obveznosti k podnebnim spremembam vsak hektar v okviru teh kazalnikov enakoveren. Z razlikovanjem med temi hektari glede na njihov dokazan prispevek k ciljem bi bili ti kazalniki lahko bolj smiselni. To bi se lahko izvedlo na primer s sistemom točkovanja, kot pri označevalcih Rio OECD, v okviru katerega bi se dejavnosti pregledale in označile, in sicer bi se določil delež (od 0 % do 100 %), ki prispeva k nekemu cilju.
R.17 Pogozdena zemljišča: <i>območja s podporo za pogozdovanje in ustvarjanje gozdnega območja, vključno s kmetijsko-gozdarskim sistemom</i>			Sodišče priznava, da je težko meriti rezultate ukrepov za blažitev podnebnih sprememb in prilagajanje nanje ter da takojšnje spremembe pogosto niso vidne. Da pa bi se kazalniki R.12 , R.13 , R.14 in R.17 lahko obravnavali kot kazalniki rezultatov, je treba zagotoviti znanstvene dokaze o pričakovanih rezultatih sprejetih ukrepov. Poleg tega je ne glede na – precej pogosto velike – razlike v prispevih obveznosti k podnebnim spremembam vsak hektar v okviru teh kazalnikov enakoveren. Z razlikovanjem med temi hektari glede na njihov dokazan prispevek k ciljem bi bili ti kazalniki lahko bolj smiselni. To bi se lahko izvedlo na primer s sistemom točkovanja, kot pri označevalcih Rio OECD, v okviru katerega bi se dejavnosti pregledale in označile, in sicer bi se določil delež (od 0 % do 100 %), ki prispeva k nekemu cilju.

Kazalniki rezultatov	Pripombe Sodišča	Kazalniki učinka	Pripombe Sodišča
Specifični cilj 5: Spodbujanje trajnostnega razvoja in učinkovitega upravljanja naravnih virov, kot so voda, tla in zrak			
R.18 Izboljšanje tal: <i>delež kmetijskih zemljišč, za katera veljajo upravljavske obveznosti, ki so koristne za upravljanje tal</i>	Sodišče priznava, da je težko meriti rezultate okoljskih ciljev in da takojšnje spremembe pogosto niso vidne. Da pa bi se kazalniki R.18 , R.19 , R.20 , R.21 in R.22 lahko obravnavali kot kazalniki rezultatov, je treba zagotoviti znanstvene dokaze o pričakovanih rezultatih sprejetih ukrepov. Poleg tega so ne glede na – precej pogosto velike – razlike v okoljski vrednosti obveznosti zemljišča v okviru teh kazalnikov enakovredna. Kazalniki bi bili koristnejši, če bi se razlikovalo med različnimi obveznostmi (glej pripombo o kazalniku R.12 zgoraj).	I.13 Zmanjšanje erozije tal: <i>odstotek zemljišč z zmerno in močno erozijo tal na kmetijskih zemljiščih</i>	Kazalniki učinka se zdijo ustrezni, vendar jih je treba natančneje opredeliti. I.14: ne zadeva slovenskega jezika.
R.19 Izboljšanje kakovosti zraka: <i>delež kmetijskih zemljišč s prevzetimi obveznostmi za zmanjšanje emisij amoniaka</i>		I.14 Izboljšanje kakovosti zraka: <i>zmanjšanje emisij amoniaka iz kmetijstva</i>	
R.20 Varstvo kakovosti vode: <i>delež kmetijskih zemljišč, za katera veljajo upravljavske obveznosti za kakovost vode</i>		I.15 Izboljšanje kakovosti vode: <i>bruto bilanca hranil na kmetijskih zemljiščih</i>	
R.21 Trajnostno upravljanje hranil: <i>delež kmetijskih zemljišč s prevzetimi obveznostmi za boljše upravljanje hranil</i>		I.16 Zmanjšanje uhajanja hranil: <i>nitriti v podtalnici – odstotek postaj podzemne vode s koncentracijo nitratov nad 50 mg/l v skladu z direktivo o nitratih</i>	
R.22 Trajnostna raba vode: <i>delež namakanih kmetijskih zemljišč s prevzetimi obveznostmi za izboljšanje vodnega ravnanja</i>	Podobno je treba v zvezi s kazalnikom R.23 zagotoviti znanstvene dokaze/studije, ki potrjujejo okoljski prispevek zadevne naložbe.	I.17 Zmanjšanje obremenitve vodnih virov: <i>indeks porabe vode plus (Water Exploitation Index Plus – WEI+)</i>	
R.23 Okoljska/podnebna uspešnost zaradi naložb: <i>delež kmetov s podporo pri naložbah, vezanih na skrb za okolje ali podnebje</i>	Kazalnik R.24 bi bil bolj usmerjen v rezultate, če bi meril ukrepe, sprejete na podlagi prejetega svetovanja/usposabljanja.		
R.24 Okoljska/podnebna uspešnost zaradi znanja: <i>delež kmetov, ki prejemajo podporo za svetovanje/usposabljanje o okoljski/podnebni uspešnosti</i>	Da bi se preprečilo dvojno štetje, morata kazalnika R.23 in R.24 jasno določati, da se kmetje v obdobju večletnega finančnega okvira lahko štejejo le enkrat.		

Kazalniki rezultatov	Pripombe Sodišča	Kazalniki učinka	Pripombe Sodišča
Specifični cilj 6: Prispevanje k varstvu biotske raznovrstnosti, krepitev ekosistemskih storitev ter ohranjanje habitatov in krajine			
R.25 Podpiranje trajnostnega gospodarjenja z gozdovi: <i>delež gozdnih zemljišč, za katera veljajo upravljavske obveznosti za podpiranje varstva gozdov in gospodarjenja z njimi</i> R.26 Varstvo gozdnih ekosistemov: <i>delež gozdnih zemljišč z upravljavskimi obveznostmi za podpiranje storitev v zvezi s krajino in biotsko raznovrstnostjo ter ekosistemskih storitev</i> R.27 Ohranjanje habitatov in vrst: <i>delež kmetijskih zemljišč z upravljavskimi obveznostmi, ki podpirajo ohranjanje ali obnavljanje biotske raznovrstnosti</i> R.28 Podpora v okviru omrežja Natura 2000: <i>območja v omrežju Natura 2000 s prevzetimi obveznostmi za varstvo, vzdrževanje in obnavljanje</i> R.29 Ohranjanje krajinskih značilnosti: <i>delež kmetijskih zemljišč s prevzetimi obveznostmi za upravljanje krajinskih značilnosti, vključno z mejicami</i>	Kot je navedeno v zvezi s podnebnimi in okoljskimi kazalniki rezultatov, je treba kazalnike R.25, R.26, R.27, R.28 in R.29 podpreti z znanstvenimi študijami ali dokazi, ki potrjujejo prispevek ukrepov za ohranjanje biotske raznovrstnosti. Ni jasno, zakaj je za kazalnik R.28 za razliko od drugih kazalnikov predlagano, da meri absolutno območje in ne deleža.	I.18 Povečanje populacije ptic kmetijske krajine: <i>indeks ptic kmetijske krajine</i> I.19 Okrepljeno varstvo biotske raznovrstnosti: <i>odstotek vrst in habitatov v interesu Skupnosti, povezanih s kmetijstvom, ki so stabilni ali se povečujejo</i> I.20 Boljše zagotavljanje ekosistemskih storitev: <i>delež kmetijske površine v uporabi s krajinskimi značilnostmi</i>	

Kazalniki rezultatov	Pripombe Sodišča	Kazalniki učinka	Pripombe Sodišča
Specifični cilj 7: Privabljanje mladih kmetov in spodbujanje razvoja podjetij na podeželskih območjih			
R.30 Generacijska pomladitev: število mladih kmetov, ki vzpostavljajo kmetijsko gospodarstvo s podporo iz SKP	Kazalnika R.30 in I.21 merita predvsem število mladih ali novih kmetov in ne razmerja generacijske pomladitve med mladimi/novimi in starimi kmeti ali mladimi/novimi kmeti in skupnim številom kmetov. Merjenje teh razmerij bi bil koristnejši kazalnik smotrnosti politike. Sodišče meni, da bi morala ta kazalnika upoštevati le mlade kmete, ki uspešno opravijo fazo vzpostavitve (na primer uspešno izvajajo svoj poslovni načrt).	I.21 Privabljanje mladih kmetov: spremernanje števila novih kmetov	Glej pripombo h kazalniku rezultatov R.30.
Specifični cilj 8: Spodbujanje zaposlovanja, rasti, socialne vključenosti in lokalnega razvoja na podeželskih območjih, vključno z biogospodarstvom in trajnostnim gozdarstvom			
R.31 Rast in delovna mesta na podeželskih območjih: nova delovna mesta pri projektih, ki prejemajo podporo	Da bi kazalnik R.31 odražal dejansko stanje, bi moral meriti število „dejanskih delovnih mest“ (tj. ne začasnih), ustvarjenih do zaključka projekta. Potrebna je enotna opredelitev.	I.22 Prispevanje k ustvarjanju delovnih mest na podeželskih območjih: spremernanje stopnje zaposlenosti na pretežno podeželskih območjih	Ni jasno, kaj naj bi meril kazalnik I.24 . Priporočljivo je, da zakonodajalec preuči možnost, da se izračuna le sprememba Ginijevega koeficienta subvencij SKP.
R.32 Razvoj podeželskega biogospodarstva: število podjetij na področju biogospodarstva, ki so se razvila s pomočjo podpore	Kazalnik R.33 meri pokritost strategije za pametne vasi. Če se bo uporabljal kot kazalnik rezultatov, je treba ta pojem opredeliti v uredbi. Strategija za pametne vasi trenutno ni omenjena v predlogu, razen v uvodnih izjavah 16 in 45.	I.23 Prispevanje k rasti na podeželskih območjih: spreminjanje BDP na prebivalca na pretežno podeželskih območjih	
R.33 Digitalizacija podeželskega gospodarstva: podeželsko prebivalstvo, zajeto v strategijo za pametne vasi, ki prejema podporo		I.24 Pravičnejša SKP: boljša porazdelitev podpore SKP	
R.34 Povezovanje evropskega podeželskega prebivalstva, ki ima koristi od boljšega dostopa do storitev in infrastrukture zaradi podpore iz SKP	Kazalnik R.35 bi bil koristnejši, če bi se vsaka oseba štela le enkrat (za preprečitev dvojnega štetja, če so posamezniki vključeni v več kot en projekt socialnega vključevanja).	I.25 Spodbujanje podeželskega vključevanja: spreminjanje indeksa revščine na podeželskih območjih	
R.35 Spodbujanje socialne vključenosti: število pripadnikov manjšin in/dli ranljivih skupin, ki imajo koristi od projektov socialnega vključevanja, ki prejemajo podporo			

Kazalniki rezultatov	Pripombe Sodišča	Kazalniki učinka	Pripombe Sodišča
Specifični cilj 9: Izboljšanje odziva kmetijstva EU na potrebe družbe po hrani in zdravju, vključno z zdravno, hranljivo in trajnostno hrano, ter dobrobiti živali			
R.36 Omejevanje uporabe antibiotikov: <i>delež glav velike živine, ki jih zadevajo ukrepi, ki prejemajo podporo, da se omeji uporaba antibiotikov (preprečevanje/zmanjšanje)</i>	Da bi se kazalniki R.36 , R.37 in R.38 lahko obravnavali kot kazalniki rezultatov, je treba zagotoviti znanstvene dokaze o pričakovanih rezultatih sprejetih ukrepov.	I.26 Omejevanje uporabe antibiotikov v kmetijstvu: <i>prodaja/uporaba pri živalih za proizvodnjo živil</i>	Kazalnika učinka za dobrobit živali ni. Ni jasno, ali naj bi kazalnik I.26 obravnaval prodajo ali uporabo antibiotikov. Poleg tega je hrana zelo širok pojem. Kazalnik bi bil koristnejši, če bi na primer meril delež hrane, ki je v nekem obdobju proizvedena brez antibiotikov.
R.37 Trajnostna raba pesticidov: <i>delež kmetijskih zemljišč, ki jih zadevajo posebni ukrepi, ki prejemajo podporo in vodijo v trajnostno rabo pesticidov, da se zmanjšajo tveganja in vplivi rabe pesticidov</i>	Kazalnik R.36 se nanaša na ukrepe s posrednim učinkom na dobrobit živali. Ne nanaša se na rezultate intervencij v smislu izboljšanja dobrobiti živali/dejanskega zmanjšanja uporabe antibiotikov.	I.27 Trajnostna raba pesticidov: <i>zmanjšanje tveganj in vplivov rabe pesticidov (Direktiva o trajnostni rabi pesticidov)</i>	Ni jasno, kaj naj bi meril kazalnik I.27 . Če je usmerjen v zmanjševanje uporabe pesticidov, bi ga bilo treba preimenovati. Merjenje zmanjšanja tveganj in vplivov rabe pesticidov se ne zdi mogoče.
R.38 Izboljšanje dobrobiti živali: <i>delež glav velike živine, ki jih zajema ukrep, ki prejema podporo, za izboljšanje dobrobiti živali</i>	Kazalnik R.38 ne meri dejanskih rezultatov. Delež glav velike živine, zajet v ukrepih za izboljšanje dobrobiti živali, ne pomeni spremembe stanja dobrobiti živali. Ni jasno, ali je ta kazalnik povezan s kazalnikom izločkov O.16 , tj. ali se lahko ta kazalnik uporabi kot podlaga za izračun kazalnika R.38. Obstaja tveganje, da se v okviru tega kazalnika poleg intervencij v zvezi z dobrobitjo živali poroča tudi o intervencijah z drugimi cilji (zdravje, biološka zaščita), kar ustvarja zavajajočo predstavo o obsegu ukrepov za dobrobit živali.	I.28 Odziv na povpraševanje potrošnikov po kakovosti hrani: <i> vrednost proizvodnje v okviru shem kakovosti EU (vključno z ekološkimi proizvodi)</i>	Kazalnik I.28 obravnava le vrednost proizvodnje, ne da bi jo povezal s katerim koli drugim dejavnikom. Zato je izpostavljen zunanjim vplivom, kot so spremembe cen. Koristnejši kazalnik bi lahko bilo merjenje vrednosti proizvodnje kot odstotka celotne proizvodnje.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi predloga Komisije za uredbo o strateških načrtih SKP (zlasti Priloga I)

PRILOGA II

POVEZOVANJE CILJEV, INTERVENCIJ IN KAZALNIKOV

Za predstavitev koherentnega okvira (ki temelji le na ciljih, intervencijah in kazalnikih iz predloga Komisije) Sodišče v tej prilogi analizira, h kateremu cilju ali ciljem prispevata posamezni kazalniki izločkov in povezana intervencija. Pregledalo je tudi kartiranje kazalnikov rezultatov in učinka glede na specifične cilje, ki ga je opravila Komisija, in ga po potrebi preuredilo. Sodišče v tej prilogi ne ocenjuje kakovosti kazalnikov; za pripombe o posameznih kazalnikih glej **Prilogo I**.

Sodišče meni, da bi moral koherenten okvir povezovati predlagane specifične cilje, prikazane v prvem stolpcu, s kazalniki izločkov in ustreznimi intervencijami (glej odstavek 80). Besedilo v krepkem tisku označuje nekatere nedoslednosti in vrzeli (tj. manjkajoče kazalnike), v zvezi s katerimi je potrebno dodatno delo.

Cilj	Intervencija	Pravna podlaga	Kazalniki izločkov	Kazalniki rezultatov	Kazalniki učinka
Specifični cilj 1: Podpora vzdržnim dohodkom kmetij in odpornosti po vsej Uniji za povečanje prehranske varnosti	Nevezana neposredna plačila – osnovna in dopolnilna prerazporeditvena dohodkovna podpora	Člen 14(6)(a) in (b)	O.4 Število hektarov za nevezana neposredna plačila O.5 Število upravičencev za nevezana neposredna plačila	R.5 Obvladovanje tveganj: delež kmetij z instrumenti SKP za obvladovanje tveganj R.6 Prerazporeditev na manjše kmetije: odstotek dodatne podpore na hektar za upravičene kmetije pod povprečno velikostjo kmetije (v primerjavi s povprečjem)	I.2 Zmanjšanje razlik v dohodku: spreminjanje kmetijskega dohodka v primerjavi s splošnim gospodarstvom I.3 Zmanjšanje variabilnosti dohodkov kmetij: spreminjanje kmetijskega dohodka
	Instrumenti za obvladovanje tveganj	Člen 64(f) in člen 70	O.8 Število kmetov, vključenih v instrumente za obvladovanje tveganj, ki prejemajo podporo	R.7 Krepitev podpore za kmetije na območjih s posebnimi potrebami: odstotek dodatne podpore na hektar na območjih z večjimi potrebami (v primerjavi s povprečjem)	I.4 Podpora vzdržnim dohodkom kmetij: spreminjanje ravni kmetijskega dohodka po sektorjih (v primerjavi s povprečjem v kmetijstvu)
	Plačila za naravne ali druge omejitve, značilne za posamezno območje	Člen 64(b) in člen 66	O.11 Število hektarov, ki prejemajo dodatek za območja z naravnimi omejitvami (3 kategorije)		I.5 Prispevek k ozemelskemu ravnanju: spreminjanje kmetijskega dohodka na območjih z naravnimi omejitvami (v primerjavi s povprečjem)
					I.24 Pravičnejša SKP: boljša porazdelitev podpore SKP

Čilj	Intervencija	Pravna podlaga	Kazalniki izlozkov	Kazalniki rezultatov	Kazalniki učinka
Specifični cilj 2: Krepitev tržne usmerjenosti in povečanje konkurenčnosti, tudi z večjim poudarkom na raziskavah, tehnologiji in digitalizaciji	Vezana neposredna plačila	Člen 14(7)	O.9 Število hektarov, ki prejemajo vezano podporo O.10 Število glav živine, ki prejemajo vezano podporo	R.8 Usmerjenost v kmetije v sektorjih v težavi: delež kmetov, ki prejemajo vezano podporo za izboljšanje konkurenčnosti, trajnosti ali kakovosti R.3 Digitalizacija kmetijstva: delež kmetov, ki iz SKP prejemajo podporo za tehnologijo preciznega kmetijstva R.9 Modernizacija kmetij: delež kmetov, ki prejemajo podporo za naložbe v prestrukturiranje in modernizacijo, vključno za učinkovitejšo rabo virov	L.6 Povečanje produktivnosti kmetij: skupna faktorska produktivnost L.7 Izkoriščanje trgovine s kmetijskimi in živilskimi proizvodi: uvoz in izvoz v okviru trgovine s kmetijskimi in živilskimi proizvodi
	Naložbe	Člen 64(d) in člen 68	O.18 Število produktivnih naložb na kmetiji, ki prejemajo podporo O.21 Število produktivnih naložb zunaj kmetije, ki prejemajo podporo	R.1 Izboljšanje uspešnosti s pomočjo znanja in inovacij: delež kmetov, ki prejemajo podporo za svetovanje, usposabljanje, izmenjavo znanja ali sodelovanje v operativnih skupinah za povečanje uspešnosti na področju gospodarstva, okolja , podnebja in učinkovite rabe virov R.2 Povezovanje sistemov svetovanja in znanja: število svetovalcev v AKIS (v primerjavi s skupnim številom kmetov)	
	Izmenjava znanja in informiranje	Člen 64(h) in člen 72	O.29 Število kmetov, ki so sodelovali na usposabljanju ali bili deležni svetovanja O.30 Število nekmetskih, ki so sodelovali na usposabljanju ali bili deležni svetovanja		

Cilj	Intervencija	Pravna podlaga	Kazalniki izlozkov	Kazalniki rezultatov	Kazalniki učinka
Specifični cilj 3: Izboljšanje položaja kmetov v vrednostni verigi	Sektorske intervencije	Člen 39	O.33 Število organizacij proizvajalcev, ki vzpostavijo operativni sklad/program O.34 Število ukrepov za promocijo in informiranje ter spremljanje trga	R.10 Boljša organizacija dobavne verige: delež kmetov, ki sodelujejo v skupinah proizvajalcev, organizacijah proizvajalcev, na lokalnih trgih, v kratkih dobavnih verigah in shemah kakovosti, ki prejemajo podporo R.11 Koncentracija ponudbe: delež vrednosti tržne proizvodnje s strani organizacij proizvajalcev z operativnimi programi	I.8 Izboljšanje položaja kmetov v prehranski verigi: dodana vrednost za primarne proizvajalce v prehranski verigi
	Sodelovanje	Člen 64(g) in člen 71	O.24 Število skupin/organizacij proizvajalcev, ki prejemajo podporo		
Specifični cilj 4: Prispevanje k blažitvi podnebnih sprememb in prilagajanju nanje ter k trajnostni energiji	[obvezne zahteve – DKOP]	Člena 11 in 12	O.32 Število hektarov, za katere velja pogodjenost (razčlenjeno glede na dobre kmetijske in okoljske pogoje 1, 2 in 3)	R.12 Prilaganje podnebnim spremembam: delež kmetijskih zemljišč s prevzetimi obveznostmi za izboljšanje prilagajanja podnebnim spremembam R.13 Zmanjšanje emisij v živilno-rejskem sektorju: delež glav velike živine s podporo za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov in/ali amoniaka, vključno z ravnanjem z gnojem	I.9 Izboljšanje odpornosti kmetij: indeks I.10 Prispevek k blažitvi podnebnih sprememb: zmanjšanje emisij toplogrednih plinov iz kmetijstva I.11 Povečanje sekvenciacije ogljika: povečanje ravnih organskega ogljika v tleh I.12 Povečanje trajnostne energije v kmetijstvu: pridobivanje energije iz obnovljivih virov iz kmetijstva in gozdarstva
			[ni kazalnika izlozkov]		
	Plačila za okoljske, podnebne in druge upravljavske obveznosti, ki presegajo obvezne zahteve	Člen 64(a) in člen 65	O.13 Število hektarov (kmetijskih zemljišč), za katere veljajo okoljske /podnebne prevzete obveznosti, ki presegajo obvezne zahteve	R.14 Shranjevanje ogljika v tleh in biomasi: delež kmetijskih zemljišč s prevzetimi obveznostmi za zmanjšanje emisij, ohranjanje in/ali povečevanje skladiščnega ogljika (trajno travnine, kmetijska zemljišča, šotišča, gozd itn.) R.17 Pogozena zemljišča: območja s podporo za pogozenje in ustvarjanje gozdnega območja, vključno s kmetijsko-gozdarskim sistemom	
			O.14 Število hektarov (gozdnih zemljišč), za katere veljajo okoljske /podnebne prevzete obveznosti, ki presegajo obvezne zahteve		

Cilj	Intervencija	Pravna podlaga	Kazalniki izlozkov	Kazalniki rezultatov	Kazalniki učinka
	Naložbe	Člen 64(d) in člen 68	O.18 Število produktivnih naložb na kmetiji, ki prejemajo podporo O.21 Število produktivnih naložb zunaj kmetije, ki prejemajo podporo	R.15 Zelena energija iz kmetijstva in gozdarstva: <i>naložbe v zmogljivosti za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov, vključno z biološkimi (MW)</i> R.16 Povečanje energijske učinkovitosti: <i>prihranki energije v kmetijstvu</i> R.23 Okoljska /podnebna uspešnost zaradi naložb: <i>delež kmetov s podporo pri naložbah, vezanih na skrb za okolje ali podnebje</i>	
	Izmenjava znanja in informiranje	Člen 64(h) in člen 72	O.29 Število kmetov, ki so sodelovali na usposabljanju ali bili deležni svetovanja O.30 Število nekmetov, ki so sodelovali na usposabljanju ali bili deležni svetovanja	R.1 Izboljšanje uspešnosti s pomočjo znanja in inovacij: <i>delež kmetov, ki prejemajo podporo za svetovanje, usposabljanje, izmenjavo znanja ali sodelovanje v operativnih skupinah za povečanje uspešnosti na področju gospodarstva, okolja, podnebja in učinkovite rabe virov</i> R.24 Okoljska /podnebna uspešnost zaradi znanja: <i>delež kmetov, ki prejemajo podporo za svetovanje/usposabljanje o okoljski/podnebni uspešnosti</i>	

Cilj	Intervencija	Pravna podlaga	Kazalniki izlozkov	Kazalniki rezultatov	Kazalniki učinka
Specifični cilj 5: Spodbujanje trajnostnega razvoja in učinkovitega upravljanja naravnih virov, kot so voda, tla in zrak	[obvezne zahteve – DKOP]	Člena 11 in 12	O.32 Število hektarov, za katere velja pogodbenost (razčlenjeno glede na dobre kmetijske in okoljske pogoje 4 do 8)	Tla R.18 Izboljšanje tal: delež kmetijskih zemljišč, za katera veljajo upravljavske obveznosti, ki so koristne za upravljanje tal	Tla I.13 Zmanjšanje erozije tal: odstotek zemljišč z zmerno in močno erozijo tal na kmetijskih zemljiščih
	Nevezana neposredna plačila – sheme za podnebje in okolje	Člen 14(6)(d)	[ni kazalnika izlozkov]	Zrak R.19 Izboljšanje kakovosti zraka: delež kmetijskih zemljišč s prevzetimi obveznostmi za zmanjšanje emisij amoniaka	Zrak I.14 Izboljšanje kakovosti zraka: zmanjšanje emisij amoniaka iz kmetijstva
	Plačila za okoljske, podnebne in druge upravljavske obveznosti, ki presegajo obvezne zahteve	Člen 64(a) in člen 65	O.13 Število hektarov (kmetijskih zemljišč), za katere veljajo okoljske/podnebne prevzete obveznosti, ki presegajo obvezne zahteve O.14 Število hektarov (gozdnih zemljišč), za katere veljajo okoljske/podnebne prevzete obveznosti, ki presegajo obvezne zahteve O.15 Število hektarov s podporo za ekološko kmetovanje	Voda R.20 Varstvo kakovosti vode: delež kmetijskih zemljišč, za katera veljajo upravljavske obveznosti za kakovost vode R.21 Trajnostno upravljanje hranil: delež kmetijskih zemljišč s prevzetimi obveznostmi za boljše upravljanje hranil R.22 Trajnostna raba vode: delež namakanih kmetijskih zemljišč s prevzetimi obveznostmi za izboljšanje vodnega ravnanja	Voda I.15 Izboljšanje kakovosti vode: bruto bilanca hranil na kmetijskih zemljiščih I.16 Zmanjšanje uhajanja hranil: nitrati v podtalnici – odstotek površja podzemne vode s koncentracijo nitratov nad 50 mg/l v skladu z direktivo o nitratih I.17 Zmanjšanje obremenitve vodnih virov: indeks porabe vode plus (Water Exploitation Index Plus – WEI+)
	Plačila za slabosti, značilne za posamezno območje, ki izhajajo iz nekaterih obveznih zahtev	Člen 64(c) in člen 67	O.12 Število hektarov, ki prejemajo podporo v okviru omrežja Natura 2000 ali okvirne direktive o vodah	R.23 Okoljska/podnebna uspešnost zaradi naložb: delež kmetov s podporo pri naložbah, vezanih na skrb za okolje ali podnebje	
	Izmenjava znanja in informiranje	Člen 64(h) in člen 72	O.29 Število kmetov, ki so sodelovali na usposabljanju ali bili deležni svetovanja O.30 Število nekmotov, ki so sodelovali na usposabljanju ali bili deležni svetovanja	R.1 Izboljšanje uspešnosti s pomočjo znanja in inovacij: delež kmetov, ki prejemajo podporo za svetovanje, usposabljanje, izmenjavo znanja ali sodelovanje v operativnih skupinah za povečanje uspešnosti na področju gospodarstva, okolja, podnebja in učinkovite rabe virov R.24 Okoljska/podnebna uspešnost zaradi znanja: delež kmetov, ki prejemajo podporo za svetovanje/usposabljanje o okoljski/podnebni uspešnosti	

Cilj	Intervencija	Pravna podlaga	Kazalniki izlozkov	Kazalniki rezultatov	Kazalniki učinka
Specifični cilj 6: Prispevanje k varstvu biotske raznovrstnosti, krepitev ekosistemskih storitev ter ohranjanje habitatov in krajine	[obvezne zahteve DKOP]	Člena 11 in 12	O.32 Število hektarov, za katere velja pogodbenost (razčlenjeno glede na dobra kmetijska in okoljska pogoja 9 in 10)	R.25 Podpiranje trajnostnega gospodarjenja z gozdovi: <i>delež gozdnih zemljišč, za katere veljajo upravljaljske obveznosti za podpiranje varstva gozdov in gospodarjenja z njimi</i> R.26 Varsivo gozdnih ekosistemov: <i>delež gozdnih zemljišč z upravljaljskimi obveznostmi za podpiranje storitev v zvezi s krajino in biotsko raznovrstnostjo ter ekosistemskih storitev</i> R.27 Ohranjanje habitatov in vrst: <i>delež kmetijskih zemljišč z upravljaljskimi obveznostmi, ki podpirajo ohranjanje ali obnavljanje biotske raznovrstnosti</i> R.28 Podpora v okviru omrežja Natura 2000: <i>območja v omrežju Natura 2000 s prevzetimi obveznostmi za varstvo, vzdrževanje in obnavljanje</i> R.29 Ohranjanje krajinskih značilnosti: <i>delež kmetijskih zemljišč s prevzetimi obveznostmi za upravljanje krajinskih značilnosti, vključno z mejicami</i>	I.18 Povečanje populacije ptic kmetijske krajine: <i>indeks ptic kmetijske krajine</i> I.19 Okrepljeno varstvo biotske raznovrstnosti: <i>odstotek vrst in habitatov v interesu Skupnosti, povezanih s kmetijstvom, ki so stabilni ali se povečujejo</i> I.20 Boljše zagotavljanje ekosistemskih storitev: <i>delež kmetijske površine v uporabi s krajinskimi značilnostmi</i>
	Sektorske intervencije	Člen 39	O.35 Število ukrepov za ohranitev/izboljšanje čebelarstva		
	Plačila za okoljske, podnebne in druge upravljaljske obveznosti, ki presegajo obvezne zahteve	Člen 64(a) in člen 65	O.13 Število hektarov (kmetijskih zemljišč), za katere veljajo okoljske/podnebne prevzete obveznosti, ki presegajo obvezne zahteve O.14 Število hektarov (gozdnih zemljišč), za katere veljajo okoljske/podnebne prevzete obveznosti, ki presegajo obvezne zahteve O.17 Število projektov, ki podpirajo genske vire		
	Plačila za slabosti, značilne za posamezno območje, ki izhajajo iz nekaterih obveznih zahtev	Člen 64(c) in člen 67	O.12 Število hektarov, ki prejemajo podporo v okviru omrežja Natura 2000 ali okvirne direktive o vodah		
	Naložbe	Člen 64(d) in člen 68	O.20 Število neproduktivnih naložb, ki prejemajo podporo		

Čilj	Intervencija	Pravna podlaga	Kazalniki izlozkov	Kazalniki rezultatov	Kazalniki učinka
Specifični cilj 7: Privabljanje mladih kmetov in spodbujanje razvoja podjetij na podeželskih območjih	Nevezana neposredna plačila – dopolnilna dohodkovna podpora za mlade kmete	Člen 14(6)(d)	O.6 Število hektarov, za katere velja okrepljena dohodkovna podpora za mlade kmete O.7 Število upravičencev, za katere velja okrepljena dohodkovna podpora za mlade kmete	R.30 Generacijska pomladitev: število mladih kmetov, ki vzpostavljajo kmetijsko gospodarstvo s podporo iz SKP	I.21 Privabljanje mladih kmetov: spreminjanje števila novih kmetov
	Nepovratna sredstva za vzpostavitev kmetijskih gospodarstev	Člen 64(e) in člen 69	O.22 Število kmetov, ki prejemajo nepovratna sredstva za vzpostavitev kmetijskih gospodarstev		
	Sodelovanje	Člen 64(g) in člen 71	O.26 Število projektov generacijske pomladitve (mladi kmetje/kmetje, ki ne sodijo med mlade kmete)		
	Naložbe	Člen 64(d) in člen 68	O.19 Delež lokalne infrastrukture, ki prejema podporo	R.31 Rast in delovna mesta na podeželskih območjih: nova delovna mesta pri projektih, ki prejemajo podporo	I.22 Prispevanje k ustvarjanju delovnih mest na podeželskih območjih: spreminjanje stopnje zaposlenosti na pretežno podeželskih območjih
Specifični cilj 8: Spodbujanje zaposlovanja, rasti, socialne vključenosti in lokalnega razvoja na podeželskih območjih, vključno z biogospodarstvom in trajnostnim gozdarstvom	Nepovratna sredstva za vzpostavitev kmetijskih gospodarstev	Člen 64(e) in člen 69	O.23 Število podeželskih podjetnikov, ki prejemajo nepovratna sredstva za vzpostavitev	R.32 Razvoj podeželskega biogospodarstva: število podjetij na področju biogospodarstva, ki so se razvila s pomočjo podpore	I.23 Prispevanje k rasti na podeželskih območjih: spreminjanje BDP na prebivalca na pretežno podeželskih območjih
	Sodelovanje	Člen 64(g) in člen 71	O.1 Število operativnih skupin EIP O.2 Število svetovalcev, ki se vzpostavijo ali sodelujejo pri operativnih skupinah EIP O.27 Število strategij lokalnega razvoja (LEADER) O.28 Število drugih skupin za sodelovanje (razen EIP pod O.1)	R.33 Digitalizacija podeželskega gospodarstva: podeželsko prebivalstvo, zajeto v strategijo za pametne vasi, ki prejema podporo R.34 Povezovanje evropskega podežljaja: delež podeželskega prebivalstva, ki ima koristi od boljšega dostopa do storitev in infrastrukture zaradi podpore iz SKP R.35 Spodbujanje socialne vključenosti: število pripadnikov manjšin in/ali ranljivih skupin, ki imajo koristi od projektov socialnega vključevanja, ki prejemajo podporo	I.25 Spodbujanje podeželskega vključevanja: spreminjanje indeksa revščine na podeželskih območjih I.1 Izmenjava znanja in inovacije: delež proučena SKP za širjenje znanja in inovacije

Cilj	Intervencija	Pravna podlaga	Kazalniki izlozkov	Kazalniki rezultatov	Kazalniki učinka
Specifični cilj 9: Izboljšanje odziva kmetijstva EU na potrebe družbe po hrani in zdravju, vključno z zdravno, hranljivo in trajnostno hrano, ter dobrobiti živali	Plačila za okoljske, podnebne in druge upravljavske obveznosti, ki presegajo obvezne zahteve	Člen 64(a) in člen 65	O.13 Število hektarov (kmetijskih zemljišč), za katere veljajo okoljske/podnebne prevzete obveznosti, ki presegajo obvezne zahteve O.16 Število glav velike živine s podporo za dobrobit živali, zdravje ali okrepljene ukrepe za biološko zaščito	R.4 Povezovanje dohodkovne podpore s standardi in dobrimi praksami. <i>Delež kmetijskih površin v uporabi, ki jih pokriva dohodkovna podpora in za katere velja pogojenost</i> R.36 Omejevanje uporabe antibiotikov: <i>delež glav velike živine, ki jih zadevajo ukrepi, ki prejemajo podporo, da se omeji uporaba antibiotikov (preprečevanje/zmanjšanje)</i> R.37 Trajnostna raba pesticidov: <i>delež kmetijskih zemljišč, ki jih zadevajo posebni ukrepi, ki prejemajo podporo in vodijo v trajnostno rabo pesticidov, da se zmanjšajo tveganja in vplivi rabe pesticidov</i> R.38 Izboljšanje dobrobiti živali: <i>delež glav velike živine, ki jih zajema ukrep, ki prejema podporo, za izboljšanje dobrobiti živali</i>	I.26 Omejevanje uporabe antibiotikov v kmetijstvu: <i>prodaja/uporaba pri živalih za proizvodnjo živil</i> I.27 Trajnostna raba pesticidov: <i>zmanjšanje tveganj in vplivov rabe pesticidov (Direktiva o trajnostni rabi pesticidov)</i> I.28 Odziv na povpraševanje potrošnikov po kakovostni hrani: <i>vrednost proizvedenja v okviru shem kakovosti EU (vključno z ekološkimi proizvodi)</i>
	Sodelovanje	Člen 64(g) in člen 71	O.25 Število kmetov, ki prejemajo podporo za sodelovanje v shemah kakovosti EU		
	[obvezne zahteve – predpisane zahteve ravnanja]	Člena 11 in 12	O.3 Število upravičencev do podpore SKP O.31 Število hektarov, na katerih se izvajajo okoljske prakse (sintezni kazalnik o fizičnem območju, zajetem v pogojenost, ekoshema, kmetijsko-okoljsko-podnebni ukrep, gozdarski ukrepi, ekološko kmetovanje)		

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi predloga komisije za uredbo o strateških načrtih SKP, specifičnih ciljev (člen 6), intervencij SKP in obveznih zahtev (členi 11, 12, 14, 39 in 64 do 72) ter kazalnikov izlozkov, rezultatov in učinka (Priloga I k uredbi o strateških načrtih SKP)