

Posebno poročilo

**Ali je sistem Komisije
za merjenje smotrnosti
poslovanja v zvezi
z dohodki kmetov dobro
zasnovan in temelji na
zanesljivih podatkih?**



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-naslov: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Veliko dodatnih informacij o Evropski uniji je na voljo na internetu.
Dostop je mogoč na strežniku Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4041-5	ISSN 1831-094X	doi:10.2865/40554	QJ-AB-16-001-SL-C
PDF	ISBN 978-92-872-4046-0	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/27634	QJ-AB-16-001-SL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4008-8	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/937677	QJ-AB-16-001-SL-E

© Evropska unija, 2016

Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira.

Reprodukcija diagrama na str. 12 z dovoljenjem OECD.

©OECD (2003), *Farm Household Income: Issues and Policy Responses* (dohodki gospodinjstev kmetij: vprašanja in odzivi politike), OECD Publishing, Pariz. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264099678-en>.

Posebno poročilo**Ali je sistem Komisije za merjenje smotrnosti poslovanja v zvezi z dohodki kmetov dobro zasnovan in temelji na zanesljivih podatkih?**

(v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU)

V posebnih poročilih Evropskega računskega sodišča so predstavljeni rezultati njegovih revizij smotrnosti poslovanja in skladnosti za posamezna proračunska področja ali teme upravljanja. Sodišče te revizijske naloge izbere in zasnuje tako, da imajo kar največji učinek, in pri tem upošteva tveganja za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti poslovanja je opravil senat I, ki ga vodi član Evropskega računskega sodišča Augustyn Kubik in ki je specializiran za porabo na področju ohranjanja in upravljanja naravnih virov. Revizijo je vodila članica Evropskega računskega sodišča Rasa Budbergytė, pri njej pa so sodelovali vodja njenega kabineta Tomas Mackevičius, atašejka Maura McElhinney, vodilni upravni uslužbenec Helder Faria Viegas, člana ožje ekipe Sven Kölling in Blanka Happach ter revizorji Ramona Bortnowschi, Els Brems, Antonio Caruda Ruiz, Vincent Ly-Sunnaram, Ioannis Papadakis, Maciej Szymura in Bertrand Tanguy.



Od leve proti desni: B. Happach, T. Mackevičius, S. Kölling, R. Budbergytė, H. Faria Viegas.

Odstavek

Kratice

Glosar

I-X Povzetek

1-17 Uvod

1-2 Splošni cilji SKP in reforme iz leta 2013 v zvezi z dohodki kmetov

3-5 Cilji ukrepov, financiranih iz EKJS, v zvezi z dohodki kmetov

6 Dohodki kmetov, dohodki gospodinjstev kmetij in življenjska raven

7-11 Viri podatkov o dohodkih v kmetijstvu, ki jih uporablja Komisija

12-15 Merjenje smotrnosti poslovanja pri izvajanju ukrepov SKP v zvezi s kmetijskimi dohodki

16-17 Prejšnje revizije, ki jih je opravilo Sodišče

18-24 Obseg revizije in revizijski pristop

25-87 Opažanja

25-51 Komisija še ni določila celovitega sklopa podatkov za oceno smotrnosti poslovanja pri izvajanju ukrepov SKP v zvezi z dohodki kmetov

26-32 Komisija še vedno nima ustreznih informacij o dohodkih kmetov na ravni EU

33-39 Ekonomski računi za kmetijstvo so pomembno orodje za spremljanje gospodarskih razmer v kmetijstvu, vendar imajo omejitve za ocenjevanje ukrepov SKP

40-51 Mreža FADN je dobro uveljavljen vir dohodkovnih in poslovnih informacij o komercialnih kmetijskih gospodarstvih, vendar ima omejitve

- 52-76 **Komisija in države članice niso vedno zagotovile ustrezne kakovosti razpoložljivih podatkov o dohodkih kmetov**
- 54-58 V načinu, kako Komisija upravlja ERK, obstajajo slabosti ...
- 59-76 ... v nekaterih državah članicah pa obstajajo slabosti pri delovanju FADN
- 77-87 **Omejitve pri razpoložljivih podatkih, ohlapni cilji nekaterih ukrepov SKP in slabosti pri kazalnikih smotrnosti poslovanja vplivajo na zmožnost Komisije, da prikaže, kaj je bilo doseženo**
- 79-82 Neposredna plačila služijo številnim ciljem, katerih doseganje je težko izmeriti ...
- 83-87 ... kazalnikov smotrnosti poslovanja pri izvajanju SKP, ki se nanašajo na dohodke kmetov, pa ni mogoče jasno povezati z ukrepi in dejanskim doseganjem ciljev

88-100 **Zaključki in priporočila**

Priloga I — Odločitve držav članic pri izvajanju neposrednih plačil EU

Priloga II — Izračun kmetijskega dohodka, kot je opredeljen v ERK

Priloga III — Izračun dohodka v okviru mreže FADN

Priloga IV — Kazalniki smotrnosti poslovanja za oceno SKP, ki jih uporablja Komisija

Priloga V — Merila kakovosti, ki se uporabljajo za evropsko statistiko

Odgovori Komisije

CMEF: skupni okvir spremljanja in vrednotenja

EKJS: Evropski kmetijski jamstveni sklad

EKSRP: Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja

ERK: ekonomski računi za kmetijstvo

EU-SILC: statistika Evropske unije o dohodku in življenjskih pogojih

FADN: mreža za zbiranje računovodskih podatkov s kmetijskih gospodarstev

FSS: raziskovanje strukture kmetijskih gospodarstev

OECD: Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj

SKP: skupna kmetijska politika

TFEU: Pogodba o delovanju Evropske unije

(Javna) intervencija: operacija, ukrep, program ali projekt, ki ga izvaja ali financira javni organ.

Amortizacija: izguba vrednosti sredstva zaradi staranja ali uporabe.

Dohodek družinske kmetije: kazalnik FADN, ki opisuje dohodek iz kmetijstva v gospodarstvih z neplačanimi družinskimi delavci, tj. kmeta in članov njegove družine.

Dohodek gospodinjstva kmetije: dohodek gospodinjstva od neodvisne dejavnosti v kmetijstvu in od nekmetijskih dejavnosti. Kmetijstvo ni nujno glavni vir dohodka.

ERK: ekonomski računi za kmetijstvo so osnovno orodje za analiziranje gospodarskih razmer v kmetijstvu v državi. So satelitski račun nacionalnih računov.

FADN: mreža za zbiranje računovodskih podatkov s kmetijskih gospodarstev je instrument za vrednotenje dohodka in poslovnih dejavnosti komercialnih kmetijskih gospodarstev ter učinkov skupne kmetijske politike. Temelji na računovodskih podatkih vzorca več kot 80 000 kmetijskih gospodarstev iz vseh držav članic EU.

Faktorski dohodek kmetijstva: dohodek od faktorjev, ki se ukvarjajo s kmetijsko proizvodnjo (zemljišča, delo in kapital). Izračuna se tako, da se od vrednosti kmetijske proizvodnje po osnovnih cenah odštejejo vrednost vmesne potrošnje, porabe fiksnega kapitala (amortizacija) in davkov na proizvodnjo, prišteje pa se vrednost (drugih) subvencij na proizvodnjo. Praviloma ne vključuje dohodkov iz drugih virov (nekmetijske dejavnosti, plače, socialni prejemki, dohodek od lastnine).

Kazalnik: merljiva spremenljivka, ki zagotavlja koristne informacije za oceno, v kolikšni meri je bil cilj dosežen.

Kmet: posameznik, katerega gospodarstvo se nahaja na ozemlju EU in ki opravlja neodvisno kmetijsko dejavnost.

Kmetijsko gospodarstvo: enota, ki ima eno vodstvo in opravlja kmetijske dejavnosti na ozemlju EU bodisi kot glavno bodisi kot stransko dejavnost. Kmet ima lahko več kmetijskih gospodarstev.

Ločevanje: proces ločevanja plačil neposredne pomoči od kmetijske proizvodnje.

Nacionalni računi: nacionalni računi prikazujejo strukturo gospodarstva in razvoj gospodarskih razmer v posameznih državah članicah.

Neto dodana vrednost kmetije: kazalnik FADN, ki opisuje skupno vrednost proizvodnje kmetijskega gospodarstva skupaj z neposrednimi plačili ter brez vmesne potrošnje in amortizacije. To je znesek, ki je na voljo za plačilo vseh fiksnih proizvodnih faktorjev kmetijskega gospodarstva (zemljišča, delo in kapital).

Neto dohodek kmetije: kazalnik FADN, ki opisuje znesek, ki je na voljo za poplačilo lastnih proizvodnih faktorjev gospodarstva. Izračuna se z odštetjem plač, najemnin in obresti, ki jih plača imetnik, od neto dodane vrednosti kmetije.

Podjetniški dohodek kmetijstva: dohodek iz kmetijskih dejavnosti po odbitku stroškov za zaposlene, obresti za izposojlo kapitala in najemnine za zemljišča. Uporabi se lahko kot nagrada lastnim proizvodnim faktorjem, ki pripadajo gospodarstvu (lastno delo, lastni kapital in lastniška zemljišča).

Razpoložljivi dohodek gospodinjstva kmetije: skupni dohodek iz vseh virov razen davkov in obveznih prispevkov za socialno zavarovanje.

Reforma iz leta 2003: reforma SKP, s katero sta bila uvedena ločevanje neposredne pomoči na kmetijsko proizvodnjo in pogojenost plačil z izpolnjevanjem osnovnih standardov v zvezi z vzdrževanjem zemljišč, okoljem, varnostjo hrane, zdravjem rastlin in živali ter dobrim počutjem živali (navzkrižna skladnost).

Reforma iz leta 2013: reforma SKP za obdobje 2014–2020. Njen cilj je doseči bolj uravnoteženo porazdelitev razpoložljive podpore in kmete nagraditi za trajnostne kmetijske prakse s posebnim „zelenim plačilom“. Poleg tega naj bi izboljšala tržno usmerjenost kmetijstva EU, obenem pa zagotavljala varnostno mrežo za zaščito kmetov pred zunanjimi negotovostmi in dodatno podpirala razvoj podeželja v državah članicah.

Satelitski računi: računi, ki temeljijo na nacionalnih računih in dajejo dopolnilne informacije in koncepte, prilagojene določenemu gospodarskemu sektorju, na primer kmetijstvu.

Spremljanje: redno preučevanje sredstev, izločkov in rezultatov intervencij.

Standardni rezultat: denarna vrednost bruto proizvodnje kmetijskega gospodarstva po odkupnih cenah na kmetiji. Standardna vrednost se določi glede na povprečne razmere v dani regiji.

Vmesna poraba: vrednost blaga in storitev, porabljenih v proizvodnem procesu (ne vključuje amortizacije).

Vrednotenje: periodično zbiranje in analiza dokazov zaradi oblikovanja zaključkov o uspešnosti in učinkovitosti intervencij. Intervencije se ocenjujejo na podlagi rezultatov in učinkov na ravni naslovnikov politike.

I Dohodki in življenjska raven kmetov so posebej poudarjeni v Pogodbi in reformi skupne kmetijske politike (SKP) iz leta 2013. Skoraj tretjina proračuna EU se še vedno neposredno ali posredno namenja podpori dohodkom kmetov, kar prispeva k zagotavljanju primerne življenjske ravni kmetov.

II Novi okvir spremljanja in vrednotenja SKP zahteva, da Komisija oceni skupni učinek ukrepov SKP glede na zastavljene cilje. To zahteva jasno opredeljene cilje, podcilje in kazalnike, pa tudi zadostne in kakovostne statistične informacije o gospodarskih razmerah v kmetijstvu in o dohodkih kmetov.

III V tem poročilu je bilo ocenjeno, ali je merjenje smotrnosti poslovanja v zvezi z dohodki kmetov, ki ga uporablja Komisija, dobro zasnovano in ali temelji na zanesljivih podatkih. Sodišče je preučilo, ali je Komisija jasno določila potrebne statistične podatke, ali so bili ti ustrezne kakovosti in ali je Komisija opredelila ustrezne kazalnike.

IV Sodišče je prišlo do zaključka, da sistem Komisije za merjenje smotrnosti poslovanja pri izvajanju SKP v zvezi z dohodki kmetov ni dovolj dobro zasnovan, količina in kakovost statističnih podatkov, ki se uporabljajo za analizo dohodkov kmetov, pa imata pomembne omejitve.

V Komisija ni jasno določila statističnih podatkov, potrebnih za uspešno oceno smotrnosti poslovanja pri izvajanju ukrepov SKP v podporo dohodkom kmetov. Na voljo ni nobenih reprezentativnih podatkov o razpoložljivih dohodkih gospodinjestev kmetij, ki bi omogočili oceno doseganja cilja zagotavljanja primerne življenjske ravni kmetov, določenega v Pogodbi. Prav tako ni zanesljivega sistema, ki bi omogočal primerjavo med kmetijski dohodki in tistimi v drugih gospodarskih sektorjih, kar bi upravičilo dohodkovno podporo EU za kmete.

VI Orodji, ki sta na ravni EU trenutno na voljo za merjenje dohodkov kmetov, sta ekonomski računi za kmetijstvo (ERK) in mreža za zbiranje računovodskih podatkov s kmetijskih gospodarstev (FADN). ERK so glavni statistični vir Komisije za spremljanje skupnih dohodkov kmetov na makroekonomski ravni. Vendar pa njihov potencial še ni povsem izkoriščen, poleg tega pa ne zagotavljajo dovolj informacij o pomembnih dejavnikih, relevantnih za dohodke kmetov in gospodarsko vrednost kmetijstva kot celote. Mreža FADN je pomemben instrument za vrednotenje SKP, vendar ima omejitve, saj pokriva le komercialna gospodarstva, informacije o dohodkih pa so nepopolne.

VII

Komisija in države članice niso vedno zagotovile, da so podatki, ki se uporabljajo za merjenje dohodkov kmetov, ustrezne kakovosti. Sodišče je pri ERK in FADN odkrilo slabosti pri upravljanju, ki ga izvajata Komisija in države članice. Poleg tega postopki zagotavljanja kakovosti za ERK še niso povsem uspešni, medtem ko so bile v mreži FADN pri reviziji ugotovljene nekatere slabosti pri ureditvah za zagotavljanje kakovosti.

VIII

Zaradi ohlapnih ciljev nekaterih ukrepov SKP in odsotnosti izhodišča je težko oceniti, ali so posamezni ukrepi SKP, namenjeni podpori dohodkom kmetov, dosegli svoje cilje. Komisija prav tako ni opredelila ustreznih kazalnikov za uspešno merjenje smotrnosti poslovanja. Kazalniki, na katerih mora temeljiti ocena Komisije, niso dovolj zanesljivi ali niso dovolj jasno povezani z ukrepi SKP, kot taki pa ne morejo odražati, ali so uspešno in učinkovito prispevali k zelenim učinkom in zmanjšali razlike v dohodkih.

IX

V zvezi s statističnimi podatki o dohodkih kmetov Sodišče priporoča, naj Komisija:

- (a) razvije celovitejši okvir za zagotavljanje informacij o razpoložljivem dohodku in za primerjavo dohodkov kmetov z dohodki v drugih gospodarskih sektorjih;
- (b) še naprej razvija ERK, tako da se lahko bolje izkoristi njihov potencial;
- (c) zagotovi, da analiza dohodkov kmetov temelji na kazalnikih, ki upoštevajo trenutne razmere v kmetijstvu, ter na zadostnih in doslednih podatkih za vse upravičence do ukrepov SKP. To bi se lahko doseglo z razvojem sinergij med obstoječimi upravnimi podatki ali z razvojem mreže FADN ali drugih ustreznih statističnih orodij;
- (d) okrepi sedanje ureditve zagotavljanja kakovosti za statistične podatke ERK in FADN, ki jih pripravijo države članice.

X

Za merjenje smotrnosti poslovanja pri izvajanju ukrepov SKP, namenjenih podpori dohodkom kmetov, Sodišče priporoča, naj Komisija za naslednje programsko obdobje že na začetku opredeli ustrezne operativne cilje in izhodišča, na podlagi katerih se bo lahko primerjala smotrnost poslovanja pri ukrepih SKP, v okviru svojih ocen dopolni sedanji okvir za kazalnike smotrnosti poslovanja z drugimi ustreznimi in kakovostnimi podatki za merjenje doseženih rezultatov ter oceni uspešnost in učinkovitost ukrepov, namenjenih podpori dohodkom kmetov.

Splošni cilji SKP in reforme iz leta 2013 v zvezi z dohodki kmetov

1

Skladno s Pogodbo¹ med cilje SKP spadajo „povečati kmetijsko produktivnost“ in „s tem zagotoviti primerno življenjsko raven kmetijske skupnosti, zlasti s povečanjem individualnega zaslužka oseb, ki se ukvarjajo s kmetijstvom“. Reforma SKP iz leta 2013² je bila prav tako osredotočena na kmetijske dohodke, in sicer v okviru cilja trajnostne proizvodnje hrane, ki naj bi prispeval k zagotavljanju primerne življenjske ravni kmetov³.

2

Ukrepi SKP se financirajo iz proračuna EU prek Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS ali 1. steber) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP ali 2. steber). V okviru sedanjega večletnega finančnega okvira bo med letoma 2014 in 2020 poraba iz EKJS za neposredna plačila kmetom in tržno podporo v določenih kmetijskih sektorjih znašala 277 milijard EUR (29 % celotnega proračuna EU)⁴.

Cilji ukrepov, financiranih iz EKJS, v zvezi z dohodki kmetov

3

Reforma SKP iz leta 2003 je pozornost odvzela poudarek s podpore proizvodnji (ločevanje) in uvedla sistem dohodkovne podpore, ki je v veliki meri temeljil na ravneh pomoči, ki so jo posamezni kmetje prejeli v referenčnem obdobju. Reforma iz leta 2013 je plačila še bolj ločila od njihovega zgodovinskega ozadja ter postopoma uvedla enotnejša plačila na hektar v vseh državah članicah EU. Poleg tega je prestrukturirala neposredna plačila, ki so od leta 2015 naprej razdeljena na osnovno plačilo na hektar za vse kmete, „zeleno plačilo“, s katerim so kmetje nagrajeni za posebne kmetijske prakse, ki štejejo kot koristne za podnebje in okolje, ter na plačilo za mlade kmete. V okviru nekaterih omejitev imajo države članice precej maneverskega prostora in lahko še dodatno ciljno usmerijo plačila, da bi obravnavale specifične težave na področju politike⁵.

- 1 Člen 39(1)(a) in (b) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) (UL L 326, 26.10.2012, str. 47). Drugi cilji SKP, določeni v členu 39, so: (c) stabilizirati trge, (d) zagotoviti redno preskrbo in (e) zagotoviti, da je preskrba potrošnikom dostopna po primernih cenah.
- 2 Člen 110(2) Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 352/78, (ES) št. 165/94, (ES) št. 2799/98, (ES) No 814/2000, (ES) št. 1290/2005 in (ES) št. 485/2008 (UL L 347, 20.12.2013, str. 549).
- 3 Glej tudi uvodne izjave Uredbe (EU) št. 1308/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o vzpostavitvi skupne ureditve trgov kmetijskih proizvodov in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 922/72, (EGS) št. 234/79, (ES) št. 1037/2001 in (ES) št. 1234/2007 (UL L 347, 20.12.2013, str. 671).
- 4 Uredba Sveta (EU, Euratom) št. 1311/2013 z dne 2. decembra 2013 o večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020 (UL L 347, 20.12.2013, str. 884).
- 5 Za pregled možnosti, za katere so se države članice odločile, glej **Prilogo I**.

4

Čeprav nekateri elementi politike v uredbi⁶ niso posebej jasno navedeni, Komisija meni, da se posebej nanašajo na podpiranje dohodkov kmetov, zlasti neposrednih plačil. Ta plačila naj bi pripomogla k ohranjanju kmetovanja na celotnem ozemlju EU s podpiranjem in stabilizacijo dohodkov kmetov ter posledično z zagotavljanjem dolgoročne ekonomske sposobnosti preživetja kmetij in njihove manjše občutljivosti na nihanje cen. Poleg tega naj bi s tem, ko so celotna plačila postala odvisna od upoštevanja osnovnih standardov (imenovanih navzkrižna skladnost), in z uporabo posebnega „zelenega plačila“ pomagala zagotoviti, da kmetijstvo zagotavlja javne dobrine za družbo.

5

Neposredna plačila so sicer finančno najpomembnejša, vendar niso edini instrument, ki vpliva na dohodke kmetov. Na ravni EU jih spremljajo ukrepi razvoja podeželja⁷ in sklop tržnih in promocijskih ukrepov, namenjenih specifičnim kmetijskim sektorjem. Komisija lahko na določenih trgih intervenira tudi v kriznih časih, in sicer z odprtjem omejenega dostopa do javnih ali zasebnih intervencijskih zalog, kar vpliva na tržne cene in posledično na dohodke kmetov.

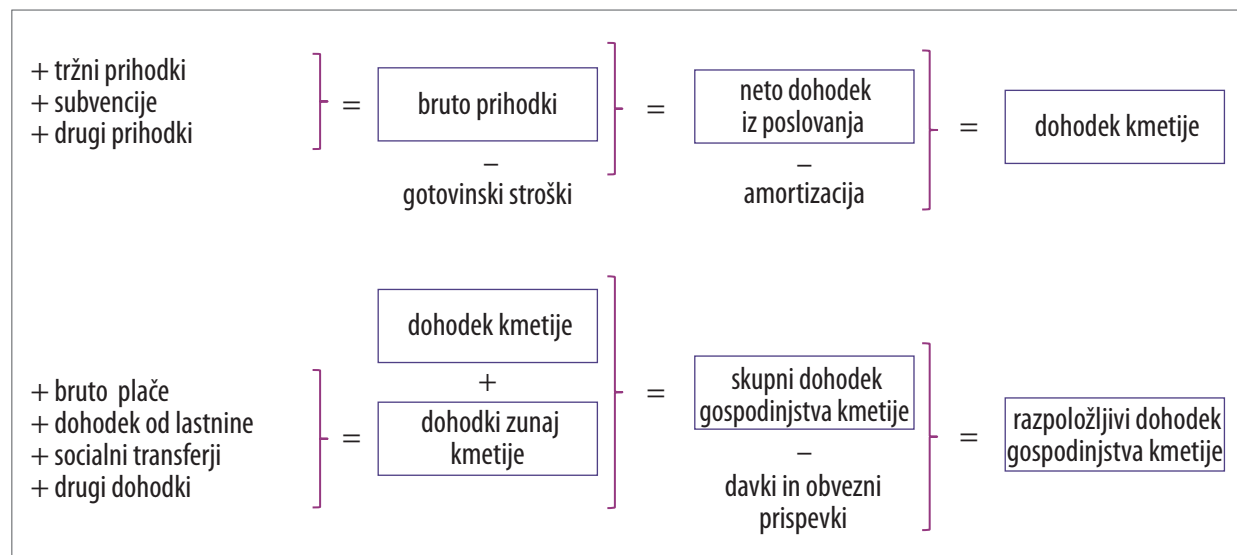
Dohodki kmetov, dohodki gospodinjestev kmetij in življenjska raven

6

Družinsko kmetovanje je najpogostejši model kmetovanja v EU, pri katerem se velika večina kmetijskih gospodarstev še vedno upravlja kot posamezna gospodarstva⁸. Za tovrstna gospodarstva je običajno značilna obsežna uporaba dela družinskih članov. Dohodkovni položaj tovrstnega gospodinjstva kmetije je prikazan na **sliki**. V zakonodaji EU niso bili nikoli opredeljeni pojmi „kmetijska skupnost“, „primerna življenjska raven“ ali „zaslužek“, navedeni v Pogodbi, vendar je razpoložljivi dohodek gospodinjstva kmetije eden ključnih elementov za oceno življenjske ravni⁹.

- 6 Uredba (EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o pravilih za neposredna plačila kmetom na podlagi shem podpore v okviru skupne kmetijske politike ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 637/2008 in Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 (UL L 347, 20.12.2013, str. 608).
- 7 Kot so naložbeni ukrepi ali plačila kmetom na območjih z naravnimi ali drugimi posebnimi omejitvami.
- 8 Izraz „družinska kmetija“ se uporablja za vse kmetije z družinskim vodenjem, na katerih 50 % ali več redne kmetijske delovne sile zagotavljajo družinski delavci. Po podatkih Eurostata so leta 2010 97 % kmetijskih gospodarstev v EU upravljali posamezni imetniki.
- 9 Glej odstavka 64 in 65 Posebnega poročila št. 14/2003 o merjenju dohodkov kmetij, ki ga opravlja Komisija skladno s členom 33(1)(b) Pogodbe ES (UL C 45, 20.2.2004, str. 1).

Sestavni deli dohodkov gospodinjstva kmetije



Vir: OECD (2003).

Viri podatkov o dohodkih v kmetijstvu, ki jih uporablja Komisija

7

Komisija mora opredeliti potrebni statistični okvir za merjenje dohodkov kmetov, države članice pa bi morale Komisiji zagotoviti vse informacije, potrebne za spremljanje in vrednotenje zadevnih ukrepov. Potrebne informacije bi morale v največji mogoči meri temeljiti na priznanih virih podatkov¹⁰.

8

Glavni vir splošnih podatkov o kmetijskem prebivalstvu, ki ga uporablja Komisija, je **raziskovanje strukture kmetijskih gospodarstev**¹¹, v okviru katerega se zbirajo podatki o razmerah v kmetijstvu v celotni EU za spremljanje trendov in sprememb strukture evropskih kmetijskih gospodarstev. Raziskovanje ni zasnovano za zbiranje podatkov o kmetijskih dohodkih kmetov ali o podpori EU, ki jo financira EKJS.

10 Člen 110(4) Uredbe (EU) št. 1306/2013.

11 Uredba (ES) št. 1166/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o raziskovanjih strukture kmetijskih gospodarstev in metod kmetijske proizvodnje ter razveljavitvi Uredbe Sveta (EGS) št. 571/88 (UL L 321, 1.12.2008, str. 14). Zadnje raziskovanje strukture kmetijskih gospodarstev v celotni EU v obliki popisa kmetijskih gospodarstev je bilo izvedeno leta 2010. Naslednje vzorčno raziskovanje je načrtovano za leto 2016.

9

Komisija za spremljanje gospodarskih dejavnosti in dohodkov iz kmetijstva in nekaterih s kmetijo povezanih poslovnih dejavnosti uporablja dva glavna statistična instrumenta:

- **ekonomske račune za kmetijstvo (ERK)**, ki so osnovno orodje za analizo razmer makroekonomskih razmer v kmetijskem sektorju v določeni državi in sprememb pri kmetijskih dohodkih;
- **mrežo za zbiranje računovodskih podatkov s kmetijskih gospodarstev (FADN)**, ki je mikroekonomsko orodje, namenjeno oceni dohodkov in poslovnih dejavnosti komercialnih kmetijskih gospodarstev.

10

ERK so satelitski račun evropskega sistema računov (ESA 95), ki zagotavlja dodatne informacije in uporablja koncepte, prilagojene kmetijskemu sektorju¹². Uporabljajo posebno metodologijo in se sestavljajo z uporabo posebnih pravil in metod¹³. Za večje države članice so ERK razdeljeni še na regionalne račune. Zbiranje podatkov in njihovo združevanje na nacionalni ravni v celoti financirajo države članice, nacionalni statistični uradi ali ministrstva za kmetijstvo pa so odgovorni za zbiranje in izračunavanje podatkov nacionalnih ERK. Komisija (Eurostat) je pristojna za vzpostavitev metodologije in združevanje podatkov na ravni EU.

11

Mreža FADN je zasnovana za ocenjevanje dohodkov komercialnih kmetijskih gospodarstev kot poslovnih enot, katerih vrednost proizvodnje, merjena s standardnim rezultatom, presega določen prag, za katerega se šteje, da zajema največji možni delež kmetijske proizvodnje, kmetijskih površin in kmetijske delovne sile tistih gospodarstev, ki so tržno orientirana¹⁴. Mreža je edini usklajeni vir ekonomskih podatkov o kmetijskih gospodarstvih na ravni EU¹⁵. Upravlja jo Generalni direktorat Komisije za kmetijstvo in razvoj podeželja. Temelji na nacionalnih mrežah računovodskih podatkov. Države članice financirajo zbiranje podatkov, Komisija pa za podatke, ki jih prejme od držav članic, plača standardno pristojbino za vsako gospodarstvo¹⁶. Trenutno nacionalni organi za zvezo (javni ali zasebni) zbirajo podatke z več kot 80 000 kmetijskih gospodarstev iz vseh držav članic. Sodelovanje v raziskovanju je prostovoljno. Podatke uporabljajo Komisija in mnogi drugi deležniki, vključno z državami članicami.

- 12 Uredba (ES) št. 138/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. decembra 2003 o ekonomskih računih za kmetijstvo v Skupnosti (UL L 33, 5.2.2004, str. 1).
- 13 Izračun kmetijskih dohodkov v okviru ERK je prikazan v **Prilogi II**.
- 14 Izračun dohodkov v okviru FADN je prikazan v **Prilogi III**. Gospodarstvo ni enako gospodinjstvu kmetije in možno je, da en kmet upravlja več kmetijskih gospodarstev.
- 15 Uredba Sveta (ES) št. 1217/2009 z dne 30. novembra 2009 o vzpostavitvi mreže za zbiranje računovodskih podatkov o dohodkih in poslovanju kmetijskih gospodarstev v Evropski skupnosti (UL L 328, 15.12.2009, str. 27).
- 16 Za obračunska leta od 2010 do 2014 je Komisija doslej izplačala 51,4 milijona EUR standardnih pristojbin.

Merjenje smotrnosti poslovanja pri izvajanju ukrepov SKP v zvezi s kmetijskimi dohodki

12

Vsak ukrep SKP je treba spremljati in ovrednotiti, da se izboljša njegova kakovost in pokažejo njegovi dosežki¹⁷. Merjenje smotrnosti poslovanja pri izvajanju ukrepov SKP, povezanih s kmetijskimi dohodki, večinoma temelji na informacijah iz ERK in FADN, ki morajo zato biti zadostne in kakovostne.

13

Komisija mora do 31. decembra 2018 predstaviti prvo poročilo o izvajanju spremljanja in vrednotenja, vključno s prvimi rezultati smotrnosti poslovanja pri izvajanju SKP za obdobje 2014–2020. Drugo poročilo, vključno z oceno smotrnosti poslovanja pri SKP, naj bi bilo pripravljeno do 31. decembra 2021.

14

Z reformo SKP iz leta 2013 se je skupni okvir spremljanja in vrednotenja (CMEF), ki se že uporablja za EKSRP, uporabljal tudi za ukrepe, ki se financirajo iz EKJS¹⁸. Da bi Komisija izpolnila svojo odgovornost za spremljanje in vrednotenje ukrepov, ki jih financira EKJS, mora opredeliti, katere informacije so potrebne, in pripraviti večletni načrt vrednotenja. Države članice bi morale zagotoviti, da so te informacije kakovostne in pravočasno na voljo.

15

Okvir CMEF temelji na standardnih kazalnikih, ki omogočajo celovito in redno oceno napredka, uspešnosti in učinkovitosti ukrepov glede na cilje. Komisija je določila sklop kazalnikov¹⁹ za opisovanje izvajanja instrumentov SKP (**kazalniki realizacij**), merjenje doseženih rezultatov (**kazalniki rezultata**) in za prikaz njihovega učinka na doseganje splošnih ciljev SKP (**kazalniki učinka**)²⁰.

17 Glej tudi uvodno izjavo 68 Uredbe (EU) št. 1306/2013.

18 Člen 110 Uredbe (EU) št. 1306/2013.

19 Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 834/2014 z dne 22. julija 2014 o določitvi predpisov za uporabo skupnega okvira spremljanja in vrednotenja skupne kmetijske politike (UL L 230, 1.8.2014, str. 1).

20 Za podrobnosti glej *Prilogo IV*.

Prejšnje revizije, ki jih je opravilo Sodišče

16

Sodišče je revidiralo merjenje dohodkov kmetov v letu 2002, ki ga je opravila Komisija²¹. Pri reviziji je bilo ugotovljeno, da statistični instrumenti EU niso zagotavljali dovolj izčrpnih informacij o razpoložljivih dohodkih gospodinjstev kmetij in niso omogočali ocene življenjske ravni kmetijske skupnosti.

17

Sodišče je v svojem letnem poročilu za proračunsko leto 2007 v zvezi z merjenjem dohodkov kmetov ugotovilo, da je Komisija sprejela številne pobude v zvezi z ERK in FADN²². Vendar je Sodišče menilo, da so za pozornejše spremljanje smotrnosti poslovanja pri izvajanju SKP, od katere sta več kot dve tretjini proračunskih virov namenjeni dohodkovni podpori, nujno potrebni popolnejši statistični podatki in kazalniki.

21 Posebno poročilo št. 14/2003.

22 Odstavek 5.66 letnega poročila za proračunsko leto 2007 (UL C 286, 15.12.2001).

Obseg revizije in revizijski pristop

18

Spremljanje in vrednotenje SKP zahteva kakovostne informacije o gospodarskih razmerah v kmetijstvu in dohodkih kmetov. Največje tveganje pri tem je, da ni zanesljivih statističnih informacij in ustreznih kazalnikov na evropski ravni. Natančneje, obstaja tveganje, da kazalniki in merila za merjenje dohodkov kmetov morda niso ustrezno opredeljeni ali da ustrezni podatki morda niso na voljo ali dovolj kakovostni.

19

Cilj te revizije je bil preučiti orodja, ki jih Komisija uporablja za merjenje dohodkov kmetov, in njeno uporabo podatkov v zvezi z dohodki za oceno smotrnosti poslovanja pri izvajanju ukrepov SKP, namenjenih trajnostni proizvodnji hrane in podpori dohodkov kmetov. V tem okviru je Sodišče pregledalo tudi skupne kazalnike smotrnosti poslovanja, ki jih je Komisija pred kratkim opredelila za neposredna plačila in druge ukrepe, ki se financirajo iz EKJS v zvezi s posebnimi cilji SKP²³. Namen te revizije ni bil ovrednotiti skupni okvir spremljanja in vrednotenja kot tak ali podati splošno mnenje o delovanju statističnih sistemov držav članic.

20

Splošno revizijsko vprašanje je bilo:

„Ali je sistem Komisije za merjenje smotrnosti poslovanja pri izvajanju SKP v zvezi z dohodki kmetov dobro zasnovan in ali temelji na zanesljivih podatkih?“

Natančneje, namen revizije je bil odgovoriti na naslednja vprašanja:

- Ali je Komisija jasno določila, kateri statistični podatki so potrebni za uspešno oceno smotrnosti poslovanja pri izvajanju ukrepov SKP v podporo dohodkov kmetov?
- Ali so Komisija in države članice zagotovile, da so podatki, ki se uporabljajo za merjenje dohodkov kmetov, ustrezne kakovosti?
- Ali je Komisija določila ustrezne kazalnike, ki omogočajo uspešno oceno smotrnosti poslovanja pri izvajanju ukrepov SKP v podporo dohodkom kmetov?

23 Za merjenje smotrnosti poslovanja pri izvajanju ukrepov, financiranih iz EKSRP, glej Posebno poročilo št. 12/2013 z naslovom Ali lahko Komisija in države članice dokažejo, da so bila proračunska sredstva EU, dodeljena za politiko razvoja podeželja, dobro porabljena? (<http://eca.europa.eu>).

21

Sodišče je svoja revizijska merila določilo na podlagi določb iz Pogodbe²⁴ in veljavnih predpisov²⁵.

22

Revizijski obiski so bili opravljeni pri Komisiji in v šestih državah članicah²⁶. Te države članice skupaj pomenijo več kot 50 % bruto dodane vrednosti evropskega kmetijstva, kmetje v teh državah članicah pa prejemajo več kot 50 % sredstev proračuna EU za kmetijstvo, predvsem v obliki neposrednih plačil.

23

Na ravni Komisije je Sodišče revidiralo, ali so postopki zagotovili, da sta sestavljanje ERK in upravljanje FADN v skladu z zahtevami glede kakovosti iz okvira za razvoj, pripravo in izkazovanje evropske statistike Eurostata, določenega v kodeksu ravnanja Eurostata²⁷. V obiskanih državah članicah je Sodišče pregledalo vzpostavljene postopke za zbiranje podatkov in zagotavljanje kakovosti v zvezi z ERK in FADN. Namen obiskov v državah članicah je bil tudi ugotoviti dobre prakse na področju merjenja dohodkov kmetov. Revizijski dokazi so bili zbrani in preučeni na podlagi revizijskih meril s pogovori ter analizo dokumentov in podatkov. Poleg tega je Sodišče v vseh 28 državah članicah izvedlo raziskovanje v zvezi z izvajanjem ERK in FADN.

24

Sodišče je opravilo tudi dokumentacijski pregled in analizo okvira Komisije za upravljanje smotrnosti poslovanja glede na cilje in kazalnike smotrnosti poslovanja v zvezi z dohodki kmetov. Pri tej analizi, pa tudi pri reviziji sistema FADN, so Sodišču pomagali zunanji strokovnjaki.

24 Člen 39 PDEU.

25 Uredba (ES) št. 138/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. decembra 2003 o ekonomskih računih za kmetijstvo v Skupnosti (UL L 33, 5.2.2004, str. 1) in Uredba Sveta (ES) št. 1217/2009 z dne 30. novembra 2009 o vzpostavitvi mreže za zbiranje računovodskih podatkov o dohodkih in poslovanju kmetijskih gospodarstev v Evropski skupnosti (UL L 328, 15.12.2009, str. 27), Uredba (ES) št. 223/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2009 o evropski statistiki ter razveljavitvi Uredbe (ES, Euratom) št. 1101/2008 Evropskega parlamenta in Sveta o prenosu zaupnih podatkov na Statistični urad Evropskih skupnosti, Uredbe Sveta (ES) št. 322/97 o statističnih podatkih Skupnosti in Sklepa Sveta 89/382/EGS, Euratom, o ustanovitvi Odbora za statistične programe Evropskih skupnosti (UL L 87, 31.3.2009, str. 164) in Uredba (EU) št. 1306/2013.

26 Nemčija, Španija, Francija, Nizozemska, Poljska in Romunija.

27 Glej **Prilogo V**.

Komisija še ni določila celovitega sklopa podatkov za oceno smotrnosti poslovanja pri izvajanju ukrepov SKP v zvezi z dohodki kmetov

25

Za obravnavo vprašanja, ali je Komisija jasno določila potrebne statistične podatke, je Sodišče ocenilo, ali so pridobljene informacije o vseh ustreznih vidikih dohodkov kmetov, ali ERK zajemajo zadostne makroekonomske podatke o dohodkih kmetov in ali FADN zajema dovolj podatkov o dohodkih na ravni posameznih kmetov.

Komisija še vedno nima informacij o dohodkih kmetov na ravni EU

Ni reprezentativnih podatkov o razpoložljivih dohodkih gospodinjstev kmetij

26

Razpoložljivi dohodek gospodinjstev kmetij vključuje prejemke od prodaje kmetijskih proizvodov, subvencije, druge prejemke (dohodek, povezan s kmetijo)²⁸, in druge dohodke²⁹. Razpoložljivi dohodek je eden ključnih elementov za oceno življenjske ravni kmetov, ki je eden glavnih ciljev Pogodbe.

27

Statistični okvir za zagotavljanje informacij o razpoložljivem dohodku kmetov in njihovih gospodinjstev na ravni EU še ni razvit, čeprav razpoložljive informacije kažejo, da so dohodki, ki niso povezani s kmetijsko dejavnostjo, vedno pomembnejši. Komisija je opravila dve študiji izvedljivosti o zbiranju tovrstnih podatkov³⁰, katerih vrednotenje je bilo del statističnega programa Komisije za obdobje 2008–2012³¹. Vendar Komisija takega vrednotenja doslej ni izvedla niti sprejela drugih ukrepov za izboljšanje znanja o razpoložljivih dohodkih gospodinjstev kmetij.

28

Podatki o razpoložljivem dohodku in življenjskih pogojih gospodinjstev na splošno, vključno z gospodinjstvi kmetij, so na voljo v okviru statistike EU o dohodku in življenjskih pogojih (EU-SILC)³². Število gospodinjstev kmetij, vključenih v to raziskovanje, pa je na splošno premajhno za sprejetje veljavnih zaključkov o dohodkih in življenjskih pogojih kmetov.

- 28 Dohodek od drugih pridobitnih dejavnosti, ki se izvajajo z uporabo virov kmetije.
- 29 Dohodek od zunanjih virov, kot so plače v zvezi z drugimi dejavnostmi kmeta ali družinskih članov.
- 30 Statistics Sweden, *Feasibility study on collection of off-farm income data and data on other income*, 2006; AgraCeas, *Feasibility study on the implementation of income of agricultural households sector (IAHS) statistics*, 2007.
- 31 Sklep (ES) št. 1578/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2007 o statističnem programu Skupnosti 2008–2012 (UL L 344, 28.12.2007, str. 15).
- 32 Uredba Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1177/2003 z dne 16. junija 2003 o statistiki Skupnosti o dohodku in življenjskih pogojih (EU-SILC) (UL L 165, 3.7.2003, str. 1).

29

Poleg tega se podatki o dohodkih gospodinjstev kmetij posebej zbirajo samo v desetih državah članicah. Tudi pristopi k zbiranju tovrstnih informacij in stopnja podrobnosti pridobljenih informacij se med temi državami članicami precej razlikujejo (glej **okvir 1**). Zaradi te raznolikosti pristopov je težje priti do zaključkov v zvezi z dohodki in življenjsko ravno kmetov.

Okvir 1

Statistični podatki o dohodku gospodinjstva kmetije, ki so jih pripravile posamezne države članice

Podatki o dohodkih gospodinjstev kmetij se trenutno zbirajo v Bolgariji, na Danskem, v Španiji, Franciji, na Nizozemskem, v Avstriji, na Poljskem, Finskem, Švedskem in v Združenem kraljestvu (Anglija). Vendar pa ni skupne opredelitve pojma „gospodinjstvo kmetije“, pa tudi metodologije, ki se uporabljajo, se med seboj razlikujejo. Na Nizozemskem so informacije o dohodkih gospodinjstev za več kot polovico kmetij na voljo v vzorcu FADN (2013). Francoski organi za izračun dohodka gospodinjstev kmetij uporabljajo podatke FADN skupaj z informacijami iz davčnih registrov. Na Poljskem se uporablja raziskovanje EU-SILC, anketiranci FADN pa so zaproseni, da prostovoljno zagotovijo dodatne informacije o dohodku svojih gospodinjstev. Bolgarija, Španija in Finska uporabljajo le raziskovanje EU-SILC, ki zajema razmeroma malo gospodinjstev kmetij.

Ni ustreznega referenčnega sistema za primerjavo dohodkov kmetov z dohodki v drugih gospodarskih sektorjih

30

Pomembno je primerjati dohodke kmetov z dohodki v drugih gospodarskih sektorjih ali z dohodki posebnih socialno-ekonomskih skupin, primerljivih s kmeti, da se določi, koliko so ti morda v manj ugodnem položaju in zakaj je dohodkovna podpora EU potrebna ali pomembna za sposobnost preživetja teh gospodarstev.

31

Komisija meni, da razpoložljivi statistični podatki kažejo, da so dohodki kmetov še vedno bistveno nižji od povprečnih dohodkov v celotnem gospodarstvu³³. Vendar ta ugotovitev temelji na primerjavi dohodkov, ki so izračunani na drugačnih osnovah in jih je zato težko primerjati³⁴. Za takšno primerjavo je potrebna previdna razlaga, da se prepreči tveganje netočnih zaključkov o tem, ali so dohodki kmetov nižji od dohodkov v drugih gospodarskih sektorjih in, če so, za koliko.

33 SEC(2011) 1153 final/2 z dne 20. oktobra 2011 o oceni učinka, ki jo je pripravila Komisija v zvezi s skupno kmetijsko politiko v obdobju do leta 2020, str. 18. Komisija meni, da je raven dohodkov v kmetijskem sektorju še vedno pod 50 % povprečne plače v celotnem gospodarstvu.

34 Komisija v svojih letnih poročilih o dejavnostih primerja faktorski dohodek kmetijstva na kmetijsko delovno enoto z bruto domačim proizvodom v EU na prebivalca. Komisija uporablja tudi primerjavo med podjetniškim dohodkom kmetijstva na neplačanega delavca ter bruto plačami na ekvivalent polnega delovnega časa v preostalih gospodarskih sektorjih.

32

Velikosti kmetij in stopnje dohodkov kmetijskega prebivalstva se med seboj zelo razlikujejo, tako kot tudi raznovrstnost kmetijskih gospodarstev. Povprečne vrednosti, ki jih je Komisija uporabila za primerjavo dohodkov po velikosti in vrsti kmetije ter regiji v mreži FADN, ne odražajo vedno, v kolikšni meri so nekatere skupine kmetov v manj ugodnem položaju v primerjavi z drugimi. Zato teh povprečnih vrednosti ni mogoče uporabljati za pomoč pri ugotovitvi, ali ukrepi SKP v podporo dohodkom kmetov pripomorejo k zmanjšanju razlik v dohodkih.

Ekonomski računi za kmetijstvo so pomembno orodje za spremljanje gospodarskih razmer v kmetijstvu, vendar imajo omejitve za ocenjevanje ukrepov SKP

Komisija ERK ni dodatno razvila, da bi bolje izkoristila njihov potencial

33

Komisija ERK še ni prilagodila novim standardom za nacionalne račune³⁵ in ni izkoristila njihovega celotnega potenciala tako, da bi jih dodatno razvila, kar bi zagotovilo informacije o vlogi uvoza, spremembah v povpraševanju po kmetijskih proizvodih (domačih in tujih), dobavi živilski industriji, končni potrošnji gospodinjstev, posebni obravnavi kmetijstva v davčnih sistemih ali uporabi v neprehrabne namene, kot je proizvodnja bioenergije. Vsi ti elementi pa so pomembni dejavniki, ki vplivajo na dohodke kmetov.

34

ERK niso zasnovani tako, da bi pripomogli k analizi odvisnosti nekaterih sektorjev od subvencij in njihovega pomena za rentabilno kmetovanje v zadevnih regijah, za posebne vrste proizvodnje ali za posebne socialno-ekonomske skupine kmetov. Vloga subvencij je prikazana le v okviru zbirnih podatkov, ki vključujejo tako podporo EU kot tudi nacionalno podporo, dodeljeno kmetom. To omejuje uporabnost ERK pri zagotavljanju osnove za analizo uspešnosti in učinkovitosti ukrepov SKP v zvezi z dohodki kmetov.

35 Uredba (EU) št. 549/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o Evropskem sistemu nacionalnih in regionalnih računov v Evropski uniji (ESR 2010) (UL L 174, 26.6.2013, str. 1).

35

Informacije o cenah zemljišč in najemninah niso pomembne le za izračun dohodkov kmetov, temveč tudi za oceno učinka ukrepov SKP, saj so zemljišča v kmetijstvu glavni proizvodni dejavnik. Poleg tega se neposredna plačila v glavnem nanašajo na kmetijska zemljišča, kar lahko vpliva na cene zemljišč ter posledično na učinkovitost in uspešnost podpore³⁶. Zaenkrat v zakonodaji EU še ne obstaja pravna podlaga, ki bi zagotovila redno zbiranje podatkov primerljive kakovosti o cenah zemljišč in najemnin v vseh državah članicah. Kljub nekaterim prizadevanjem Eurostata za zbiranje ustreznih podatkov so razpoložljivi podatki nepopolni in ne temeljijo na skupni metodologiji. To je vplivalo tudi na točnost podatkov, sporočenih v ERK³⁷.

36

ERK kaže rezultate o dohodkih za vsako državo članico kot celoto, ne pa na regionalni ravni. Države članice zagotovijo dodatne podatke o regionalnih dohodkih le na prostovoljni osnovi, vendar ti niso na voljo za vse zadevne regije držav članic, kadar so na voljo, pa se zagotovijo s precejšnjo zamudo dveh let. To zmanjšuje uporabnost rezultatov za oceno regionalnih razmer na področju dohodkov v kmetijstvu.

37

ERK že po svoji opredelitvi merijo – na makroekonomski ravni – gospodarsko uspešnost in rast kot rezultat tržnih dejavnosti in njun razvoj skozi čas. Ne upoštevajo javnih dobrin, ki jih kmetje zagotavljajo družbi. Zagotavljanje teh javnih dobrin je pomemben poseben cilj ukrepov, kot so „zelena plačila“, ki pomenijo 30 % neposrednih plačil EU. Poudarja večnamensko vlogo kmetijstva, obenem pa prispeva k dohodku kmetov. V kakšnem obsegu kmetijstvo proizvaja javne dobrine in koliko družba to ceni, pa se lahko med regijami in državami članicami razlikuje. Komisija doslej še ni razmišljala o nadaljnjem razvoju ERK ali vzpostavila kakšnega drugega instrumenta za merjenje ekonomske vrednosti javnih dobrin, ki jih proizvaja kmetijski sektor kot celota.

36 Glej odstavek 97 Posebnega poročila št. 5/2011 – Shema enotnega plačila (SEP): vprašanja, ki jih je treba obravnavati za izboljšanje njenega dobrega finančnega poslovanja, in odstavek 74 Posebnega poročila št. 16/2012 – Uspešnost sheme enotnega plačila na površino kot prehodnega sistema za podporo kmetom v novih državah članicah (<http://eca.europa.eu>).

37 Glej odstavek 56.

Komisija bi lahko bolje uporabljala nekatere informacije ERK

38

ERK so zasnovani tako, da zagotavljajo informacije o spremembah pri dohodkih v kmetijskem sektorju kot celoti, ne pa o absolutnih ravneh dohodkov, dohodkih posameznih kmetijskih gospodarstev ali gospodinjstev, ki se ukvarjajo s kmetijstvom. Kot taki niso zasnovani za pripravo natančnih zaključkov na mikroekonomski ravni, na primer o ekonomski sposobnosti preživetja posameznih gospodarstev in življenjski ravni gospodinjstev kmetij. Kljub temu Komisija v svojih letnih poročilih o dejavnostih in letnih poročilih o statističnih in gospodarskih informacijah uporablja informacije ERK na mikro ravni, tako da uporablja primerjave faktorskih dohodkov kmetijstva na delavca³⁸ v absolutnih vrednostih kot ključni kazalnik smotrnosti poslovanja. Vendar pa ERK niso izrecno zasnovani za zagotavljanje podatkov o absolutnih ravneh dohodkov ali o ravneh dohodkov posameznih kmetov.

39

Komisija uporablja kazalnik „podjetniški dohodek kmetijstva“³⁹ kot približek za „dohodek družinske kmetije“⁴⁰ in meni, da je to najboljši kazalnik za življenjsko raven kmetov. Vendar pa ta domneva ne odraža več realnega stanja v kmetijstvu EU, ker se obseg kmetijskega prebivalstva med državami članicami zelo razlikuje in ne zajema več le („družinskih“) gospodarstev, ki jih upravljajo posamezni lastniki, ki ne prejemajo plačila za svoje delo, temveč tudi velik delež pravnih oseb ali skupinskih gospodarstev, ki skoraj izključno uporabljajo plačano delovno silo⁴¹. Slednja so pogosto običajna podjetja (npr. vlagatelji, ki kupijo velike površine zemljišč za intenzivno kmetovanje), kot je značilno za druge gospodarske sektorje. Rezultatov o dohodkih iz ERK zato ni mogoče jasno pripisati „družinskim kmetijam“ in jih šteti kot približek za dohodek ali življenjsko raven posameznih kmetov. Ker se tudi delež gospodarstev samostojnih kmetov po državah članicah zelo razlikuje, rezultati o dohodku, kot jih zagotavljajo ERK, niso primerljivi med državami članicami⁴².

- 38 Faktorski dohodek kmetijstva pomeni dohodek iz kmetovanja, ki se uporablja za nadomestila za izposojene ali najete proizvodne faktorje (kapital, plače in najemnine za zemljišča) in za lastne proizvodne faktorje (lastno delo, kapital in zemljišča).
- 39 To je nadomestilo za delo, ki ga opravi kmet, skupaj z dohodkom, ki ostane po odbitku stroškov za plačano delo, in zagotavlja informacije o trendih v razvoju kmetijskih dohodkov neodvisnih kmetijskih podjetij.
- 40 Glej **Prilogo III**.
- 41 Glede na raziskovanje strukture kmetijskih gospodarstev 2010 so pravni subjekti kmetovali na 27 % kmetijskih površin EU. Delež se je s širitvama EU v letih 2004 in 2007 znatno povečal.
- 42 Glej tudi točko 5.12 Priloge I k Uredbi (ES) št. 138/2004.

Mreža FADN je dobro uveljavljen vir dohodkovnih in poslovnih informacij o komercialnih kmetijskih gospodarstvih, vendar ima omejitve

40

Namen mreže FADN je zbirati reprezentativne podatke iz računov o komercialnih kmetijskih gospodarstvih⁴³. Mreža lahko zagotavlja pomembne in koristne informacije o poslovnih uspešnosti kmetijskih gospodarstev po kmetijskih sektorjih in velikostnih razredih. Zato je glavni vir informacij za oceno smotrnosti poslovanja pri izvajanju ukrepov SKP⁴⁴.

41

Komisija na podlagi posebnega poročila Sodišča št. 14/2003 v sodelovanju z organi za zvezo v državah članicah razvija metodologijo FADN za upoštevanje razvoja kmetijskega sektorja. Sprejela je tudi ukrepe, s katerimi želi rezultate FADN približati mednarodnim računovodskim standardom in standardom računovodskega poročanja.

Kazalniki dohodka ne odražajo v celoti razvoja gospodarstev v kmetijskem sektorju

42

Glavni kazalnik dohodka FADN je **neto dodana vrednost kmetije**. Uporaben je za primerjavo uspešnosti dohodka kmetij ne glede na njihovo organizacijsko obliko. Ker ne upošteva stroškov zunanjih proizvodnih faktorjev (npr. najemnin za zemljišča ali bančnih obresti), ki jih morajo kriti mnogi kmetje, ne more zagotavljati dovolj informacij o dejanskem kmetijskem dohodku kmetov ali donosnosti gospodarstev.

43

Mreža FADN je bila prvotno zasnovana za zagotavljanje informacij o „družinskih kmetijah“ in pomemben kazalnik, ki se uporablja, je **neto dohodek kmetije na družinsko delovno enoto** za gospodarstva, ki uporabljajo delovno silo in kapital imetnika in njegove družine. Izračuna se samo za gospodarstva, za katera je bilo neplačano delo družinskih članov evidentirano. Vendar pa so podjetja, ki so v lasti enega samega imetnika ali skupine imetnikov in so bile ustanovljene v davčne namene ter so v vsem razen po pravni obliki podobne družinskim kmetijam, pri tem izvzete, ker nimajo neplačanega dela. Takšne strukture so kljub temu pogoste v številnih državah članicah, zlasti v Nemčiji, Španiji in Franciji, zato njihova izključitev verjetno popači rezultate⁴⁵.

- 43 Gospodarstva, ki presegajo najmanjšo ekonomsko velikost.
- 44 Ocena učinkov neposredne podpore na dohodke in ocena učinka za sporočilo „Skupna kmetijska politika proti letu 2020“, ki ju je Komisija opravila leta 2011, temeljita predvsem na podatkih FADN.
- 45 V Španiji se na več kot 30 % kmetijskih površin s kmetijstvom ukvarjajo pravni subjekti, od katerih jih je bilo veliko ustanovljenih v davčne namene. V Franciji se pravne osebe in skupinska gospodarstva s kmetijstvom ukvarjajo na 58 % kmetijskih površin, v Nemčiji pa več kot na eni tretjini.

44

Poleg tega ne obstaja poseben kazalnik dohodka za kmetije, organizirane kot običajna podjetja, čeprav imajo takšni pravni subjekti v številnih državah članicah pomembno vlogo v kmetijskem sektorju.

Informacije o drugih s kmetijo povezanih dohodkih kmetov so nepopolne

45

Prihodki iz finančnih naložb, kapitalskih transferjev in ugodnih vplivov obdavčevanja na kmetijske dohodke lahko znatno vplivajo na dohodke in finančno stanje kmetijskega gospodarstva in njegovo zmožnost za odzivanje na tržne sile. Vendar pa sedanja metodologija FADN teh vplivov ne upošteva.

46

Mnogi kmetje uporabljajo vire svojih gospodarstev za sodelovanje v pridobitnih dejavnostih, ki ne spadajo v primarno kmetijsko proizvodnjo, ali drugače razširjajo svoje poslovne dejavnosti, da bi si povečali dohodek. Primeri takšnih s kmetijo povezanih dejavnosti so predelava hrane na kmetiji, neposredna prodaja proizvodov, opravljanje storitev z uporabo kmetijske opreme, proizvodnja energije iz obnovljivih virov ali kmečki turizem. Te dejavnosti ustvarjajo dodatni dohodek, zmanjšujejo nestabilnost dohodkov in zmanjšujejo odvisnost kmetov od subvencij.

Obnovljivi viri energije lahko kmetom zagotavljajo dodatne vire dohodka



©Evropska unija, 2008. Vir: Avdiovizualna služba Evropske komisije.
Fotografija: L. Chamussy.

47

Podrobnejše informacije o drugih s kmetijo povezanih dohodkih se zbirajo šele od leta 2014⁴⁶. Vendar pa se te informacije vključijo le, če prihodkov in stroškov v računih gospodarstev ni mogoče ločiti od kmetijskih dejavnosti. Informacije ostanejo nepopolne, saj v drugih primerih niso vključene, na primer če se takšna dejavnost upravlja v ločenih poslovnih enotah, ki pripadajo kmetu. Zbrani podatki tudi niso reprezentativni, ker so tovrstna gospodarstva trenutno premalo zastopana v vzorcu FADN, zaradi razlik pri računovodski obdelavi pa podatki niso primerljivi po državah članicah (glej **okvir 2**). Zaradi tega je slika poslovnih dejavnosti kmetov, ki so dejansko povezane s kmetijo, in vloge, ki jo imajo dodatni viri prihodkov pri stabilizaciji njihovega celotnega dohodka, nepopolna.

46 Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 385/2012 z dne 30. aprila 2012 o obliki poročila s kmetijskega gospodarstva, ki se uporablja za določanje dohodkov in analizo gospodarskega delovanja kmetijskih gospodarstev (UL L 127, 15.5.2012, str. 1).

Okvir 2

Nedоследno obravnavanje drugih s kmetijo povezanih dohodkov kmetov

Glede na raziskovanje strukture kmetijskih gospodarstev 2010 je več kot 30 % gospodarstev v Nemčiji prijavilo poslovne dejavnosti zunaj kmetijstva. Glavni element za razvrstitev dohodka v FADN pa je nacionalna davčna zakonodaja, v skladu s katero se operativni prihodki, ki ne izvirajo iz primarne kmetijske proizvodnje, štejejo kot kmetijski dohodek le v zelo ozkih mejah. Če so te meje presežene, se prihodki ne evidentirajo v FADN. Številna gospodarstva imajo obrate za pridobivanje bioplina ter za nacionalno omrežje proizvajajo in prodajajo električno energijo. Tovrstni prihodki so razvrščeni kot „nekmetijski“, zato se ne štejejo kot neposredno povezani z gospodarstvom in niso razvidni v rezultatih FADN.

V Franciji so dohodki od drugih pridobitnih dejavnosti, povezanih s kmetijo, na primer predelava kmetijskih proizvodov, kmetijske storitve, oddajanje zemljišč ali zgradb v najem (vključno z dohodki od najemnin za namestitve obratov za pridobivanje energije vetra ali sončnih panelov ter prodaje električne energije), vključeni le, če te dejavnosti izvaja isto gospodarstvo in če prihodki od teh dejavnosti ne presegajo določenega zneska⁴⁷. V nasprotnem primeru niso vključeni v FADN. V obeh primerih FADN le delno odraža dejansko stopnjo diverzifikacije.

Na Nizozemskem zbiranje podatkov o drugih pridobitnih dejavnostih omogoča boljšo oceno dohodkovnega položaja kmetov, kar je primer dobre prakse. Glede na rezultate FADN za leto 2012 za Nizozemsko so gospodarstva, ki so imela poleg primarne kmetijske proizvodnje še druge pridobitne dejavnosti, v povprečju prejela 51 000 EUR iz teh dejavnosti.

47 Praviloma 30 % letnega prometa gospodarstva ali 50 000 EUR, odvisno od tega, kateri znesek je nižji.

Mreža FADN ni zasnovana tako, da bi bila reprezentativna za upravičence SKP

48

Raziskovanje, na katerem temelji FADN, je zasnovano tako, da naj bi predstavljalo največji možni delež kmetijske proizvodnje, kmetijskih površin in delovne sile kmetije za ta gospodarstva. V ta namen se vsa gospodarstva razvrstijo na podlagi standardizirane vrednosti proizvodnje, ki na splošno odraža vrednost njihove kmetijske proizvodnje. Vendar pa se pragovi najnižjega možnega standardnega rezultata med državami članicami razlikujejo, prav tako kot pokritost celotnega kmetijskega prebivalstva in upravičencev do podpore EU (glej **tabelo**).

49

Uporabljeni pristop je z vidika držav članic utemeljen, saj se ekonomska velikost gospodarstev v EU precej razlikuje, vendar to omejuje primerjavo dohodka po državah članicah na podlagi FADN. Za gospodarstvo s standardnim rezultatom v višini 10 000 EUR na leto v Španiji na primer ni primerljivih podatkov na voljo v Nemčiji, v Franciji ali na Nizozemskem, saj taka gospodarstva niso vključena v raziskovanje. Posledično so usklajene informacije v celotni EU na voljo samo za gospodarstva, ki presegajo prag za letni standardni rezultat v višini 25 000 EUR⁴⁸. Primerjave povprečnega dohodka na delavca po vseh gospodarstvih, vključenih v FADN, lahko tako privedejo do napačne razlage dohodkovnega položaja kmetov po državah članicah.

50

Mreža FADN je bila ustanovljena za spremljanje dohodkov in poslovnih operacij kmetijskih gospodarstev. Vendar pa se pri izboru gospodarstev ne upošteva, ali so ti upravičenci do podpore EU. To lahko pomeni, da ni na voljo dovolj reprezentativnih informacij o vplivih posebnih ukrepov podpore EU in dohodkih posebnih skupin, kot so mladi kmetje⁴⁹. Poleg tega se neposredna plačila ne izplačujejo le komercialnim kmetom, ampak tudi številnim kmetom s polovičnim delovnim časom ali samooskrbnim kmetom, ki ne spadajo na področje uporabe FADN. Komisija ima malo znanja o dohodkih in proizvodnih dejavnostih teh malih gospodarstev, katerih število se giblje med 12 % upravičencev do neposrednih plačil EU v Bolgariji in 79 % na Slovaškem⁵⁰. To omejuje oblikovanje zaključkov o splošnih vplivih podpornih ukrepov na različne kategorije gospodarstev, ki jih je mogoče povzeti na podlagi rezultatov FADN⁵¹.

48 To je prag, ki ga trenutno uporabljajo Nemčija, Francija (celinska), Luksemburg, Nizozemska, Slovaška in Združeno kraljestvo (Anglija, Škotska in Wales).

49 To velja tudi za ukrepe, ki jih financira EKSRP. Glede na anketo Sodišča Danska, Nemčija, Litva in Nizozemska že posebej vključujejo ekološke kmetije. Nemčija, Litva in Madžarska posebno pozornost namenjajo tudi pravnim subjektom, ki proizvajajo pomemben del svoje kmetijske proizvodnje. Avstrija posebej izbira gorske kmetije. Italija vzorec FADN bistveno razširi, da bi dobila točnejše podatke o učinku ukrepov za razvoj podeželja.

50 Glej **tabelo**.

51 Na Češkem, Danskem, v Nemčiji in Grčiji je bilo število upravičencev do neposrednih plačil celo višje od števila gospodarstev, vključenih v raziskovanja strukture kmetijskih gospodarstev, saj pragovi za vključitev v ta raziskovanja večinoma izključujejo manjša gospodarstva, ki imajo zelo majhen rezultat ali pa ga sploh nimajo. Posledično za veliko število upravičencev, ki prejemajo plačila iz proračuna EU, ne obstajajo niti podatki o njihovih dohodkih niti strukturni podatki.

Pokritost kmetijskega prebivalstva in upravičencev SKP glede na FADN

Država članica	Št. gospodarstev v FSS 2010	Nacionalni prag FADN (standardni rezultat, izražen v EUR)	% gospodarstev v FSS, zastopanih v FADN	% upravičencev SKP, ki niso zastopani v FADN
Belgija	42 850	25 000	72 %	30 %
Bolgarija	370 500	2 000	31 %	12 %
Češka	22 870	8 000	65 %	39 %
Danska	42 120	15 000	68 %	51 %
Nemčija	299 150	25 000	65 %	47 %
Irska	139 900	8 000	74 %	36 %
Grčija	723 010	4 000	44 %	ni podatkov
Španija	989 810	4 000	53 %	61 %
Estonija	19 620	4 000	41 %	55 %
Francija	516 110	25 000 ¹ 15 000 ²	57 %	28 %
Italija	1 620 900	8 000	49 %	38 %
Ciper	38 860	4 000	26 %	ni podatkov
Latvija	83 400	4 000	26 %	67 %
Litva	199 930	4 000	27 %	69 %
Luksemburg	2 210	25 000	73 %	20 %
Madžarska	576 840	4 000	18 %	45 %
Malta	12 540	4 000	24 %	37 %
Nizozemska	72 320	25 000	71 %	25 %
Avstrija	150 160	8 000	62 %	26 %
Poljska	1 506 620	4 000	48 %	50 %
Portugalska	305 260	4 000	36 %	53 %
Romunija	3 859 030	2 000	27 %	ni podatkov
Slovenija	74 640	4 000	54 %	33 %
Slovaška	24 460	25 000	18 %	79 %
Finska	63 880	8 000	61 %	38 %
Švedska	71 100	15 000	39 %	57 %
Združeno kraljestvo	186 650	25 000 ³ 15 000 ⁴	50 %	50 %
EU-27	12 014 740			

1 Celinska Francija.

2 Guadeloupe, Martinik in Reunion.

3 Razen Severne Irske.

4 Severna Irska.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije in raziskovanja.

51

Poleg tega informacije o podpori EU iz EKJS v raziskovanih strukture kmetijskih gospodarstev niso raziskane in samo nekaj držav članic je uvedlo edinstvene identifikacijske številke gospodarstva, ki bi omogočile povezavo med podatki iz raziskovanja strukture kmetijskih gospodarstev in FADN na eni strani z upravnimi podatki, kot so podatki iz integriranega administrativnega in kontrolnega sistema o plačilih podpore in obdelanih površinah, na drugi strani. Takšna povezava bi omogočila združitev informacij o dohodkovni podpori EU s podatki o kmetijskih strukturah in uporabi zemljišč. To bi prispevalo tudi k boljšemu razumevanju dejavnikov, ki določajo dohodke kmetov, pa tudi zmanjšalo upravno breme za anketirance.

Komisija in države članice niso vedno zagotovile ustrezne kakovosti razpoložljivih podatkov o dohodkih kmetov

52

Pogodba določa osnovna načela za evropsko statistiko, ki mora biti nepristranska, zanesljiva, objektivna, znanstveno neodvisna, stroškovno učinkovita in zaupna⁵². Načela so nadalje opredeljena v Kodeksu ravnanja evropske statistike, ki ga morajo spoštovati tako države članice kot Komisija. Njegovo izvajanje omogoča okvir za zagotavljanje kakovosti. Vendar niti kodeks ravnanja niti okvir za zagotavljanje kakovosti nista obvezna. Posebna merila, ki se nanašajo na kakovost pripravljenih statističnih informacij, so določena v **Prilogi V**.

53

Za oceno, ali so podatki o dohodkih kmetov zanesljivi, je Sodišče revidiralo uvedene ureditve, ki naj bi med drugim zagotovile kakovost statističnih podatkov iz ERK in FADN, kot je določeno v Kodeksu ravnanja evropske statistike.

52 Člen 338(2) PDEU.

V načinu, kako Komisija upravlja ERK, obstajajo slabosti ...

Komisija ima na voljo premalo posodobljenih informacij o metodologiji in virih podatkov, ki jih države članice uporabljajo za sestavljanje ERK

54

Informacije v zvezi z metodologijo in viri podatkov ERK (imenovane popisi), ki jih Komisiji predložijo države članice, se precej razlikujejo glede natančnosti in kakovosti ter niso bile posodobljene od leta 2006, za tri države članice pa ti popisi sploh niso bili na voljo. V vseh šestih obiskanih državah članicah so se postopki in viri podatkov za pomembne postavke precej razlikovali ter niso več ustrezali opisu v popisih. Komisija zato ne more preveriti, ali so statistični podatki, ki so jih predložile države članice, dovolj usklajeni in primerljivi, zmanjšana pa je tudi njena sposobnost, da oblikuje priporočila in smernice za izboljšanje splošne kakovosti statističnih informacij.

55

Glavni kazalniki ERK primerjajo kmetijski dohodek na ravni vložka dela zaposlenih v kmetijstvu (izraženi v kmetijskih delovnih enotah)⁵³. Vsaka sprememba izračuna vložka dela ali nepravilnost pri njem vpliva na dohodek na zaposlenega in tako lahko znatno vpliva na rezultate o dohodkih in njihove razlage. Eurostat je imel premalo posodobljenih informacij o metodologijah, ki jih uporabljajo države članice, zaradi česar se je zmanjšala njegova zmožnost za oceno točnosti in primerljivosti prejetih informacij. Poleg tega se je razlikovalo tudi število delovnih ur, ki jih določajo države članice, saj se je gibalo med 1 600 urami letno v Franciji in 2 120 urami na Poljskem, kar je tudi vplivalo tudi na primerljivost rezultatov.

53 Izračunajo se tako, da se celotni dohodek deli s skupnim številom oseb, ki delajo v kmetijstvu bodisi kot zaposleni bodisi kot neodvisni kmetovalci.

Na poročanje o kmetijskih dohodkih Eurostatu so vplivale pomanjkljivosti...

56

Sodišče je odkrilo različne primere, v katerih podatki, razkriti v ERK, niso bili dovolj natančni ali primerljivi ter so znatno vplivali na izračun dohodkov, razkritih v ERK. Ugotovljene so bile na primer neskladnosti pri obračunavanju nekaterih proizvodov, kot sta vino in oljčno olje, najemnin za kmetijska zemljišča, razkritju nekaterih nekmetijskih dejavnosti, obračunavanju subvencij in izračunu podjetniškega dohodka kmetijstva (glej **okvir 3**).

Okvir 3

Primeri pomanjkljivosti pri izračunu kmetijskih dohodkov

Na Poljskem je statistični urad v ERK vključil samo ocene najemnin, ki so jih kmetje plačali za zemljišča v državni lasti, ki niso vključevale vrednosti zemljišč v zakupu, ki so bila v lasti zasebnikov, saj organi podatkov o tem nimajo. Sodišče pa na podlagi rezultatov FADN ocenjuje, da taka zemljišča zajemajo približno 61 % najete kmetijske površine na Poljskem. Podobno je romunski statistični urad vključil le podatke o vrednosti zemljišč, ki jih imajo v zakupu kmetijske družbe, ne pa posamezni kmetje.

Številna gospodarstva se ukvarjajo s predelavo kmetijskega blaga, na primer s proizvodnjo sira, gozdarskih proizvodov, s sečnjo ali kmečkim turizmom. Vrednost teh dejavnosti je treba vključiti v ERK, če jih ni mogoče ločiti od kmetijskih dejavnosti. Vendar pa za mnoge države članice ni podatkov o vrednosti teh dejavnosti.

V Romuniji je statistični urad evidentiral subvencije na površino v letu, ko so bile izplačane kmetom (na podlagi plačil). V skladu z veljavnimi standardi je treba subvencije evidentirati za leto, ko je kmet dal vlogo za pomoč (obračunsko načelo).

V Franciji so bili podatki o pristojbinah za posebne oblike kmetovanja na najetem zemljišču (*fermage*), plačanih lastnikom deležnikom, zastareli in se niso pravilno upoštevali pri izračunu podjetniškega dohodka kmetijstva. Ta oblika kmetovanja se v Franciji uporablja na več kot polovici kmetijskih zemljišč v uporabi.

57

Države članice morajo dokončne podatke o dohodkih sporočiti do konca septembra naslednjega leta⁵⁴. Vendar pa so države članice v letih, ki so sledila, pogosto spremenile svoje podatke, kar je pomembno vplivalo na dohodke, razkrite v ERK⁵⁵. Posodobitve so bile večinoma utemeljene s potrebo po odpravi napak v predhodno sporočenih podatkih, pozno razpoložljivostjo izvirnih podatkov ali s tem, da boljši viri podatkov zdaj zagotavljajo natančnejše informacije. Čeprav so popravki statističnih podatkov standardni postopek za pripravo statističnih podatkov, pa posodobitve kažejo na slabosti v postopkih za sestavljanje ERK v državah članicah in zmanjšujejo zanesljivost glavnih kazalnikov smotrnosti poslovanja za dohodke, ki jih uporablja Komisija.

Zagotavljanje kakovosti ni povsem uspešno

58

Eurostat si je sicer prizadeval za izboljšanje kakovosti ERK, vendar ni izčrpne in neodvisne ocene o tem, ali so države članice vzpostavile uspešen okvir za zagotavljanje kakovosti pri zbiranju in pripravi podatkov za ERK. Leta 2010 je Eurostat ustanovil skupno delovno skupino, ki naj bi opredelila kazalnike kakovosti ERK in določila standarde za poročila o kakovosti. Leta 2012 je usklajeval samoocenjevanje nacionalnih organov, odgovornih za njihovo zbiranje. Ob tej priložnosti so morale države članice predložiti svoje skupne ocene kakovosti podatkov za ERK in navesti, kaj je treba izboljšati. Sodišče je pri tem ugotovilo, da štiri države članice⁵⁶ niso predložile nobenega poročila, zaradi česar Eurostat ni imel posodobljenih in popolnih informacij o kakovosti predloženih podatkov za ERK.

... v nekaterih državah članicah pa obstajajo slabosti pri delovanju FADN

Tehnično izvajanje raziskovanj FADN lahko vpliva na kakovost rezultatov

59

Na splošno obstajajo trije sistemi raziskovanj v okviru FADN. V prvi skupini držav članic nacionalni organi za zvezo FADN pridobijo podatke od zasebnih računovodskih podjetij, ki vodijo računovodstvo posameznih gospodarstev, in podatke uporabljajo tudi za napovedi za odmero davka na dohodek kmetov⁵⁷. V drugi skupini je organ za zvezo neposredno vključen v vodenje računovodstva za namene FADN in je v neposrednem stiku s kmeti⁵⁸. V tretji skupini nacionalni organi za zvezo najamejo zasebne zbiralce podatkov, ki podatke zbirajo neposredno od gospodarstev⁵⁹.

54 Priloga II k Uredbi (ES) št. 138/2004.

55 Tako so leta 2014 popravki rezultatov podjetniškega dohodka kmetijstva za leto 2012 za Romunijo privedli do 129-odstotnega povečanja, za Dansko do 104-odstotnega povečanja, za Luksemburg do 48-odstotnega povečanja, za Italijo do 27-odstotnega in za Belgijo do 23-odstotnega povečanja, medtem ko so se za Nemčijo dohodki zmanjšali za 23 % in za Francijo za 12 %. Faktorski dohodek se je bistveno spremenil v Belgiji (+ 12 %), Nemčiji (- 13 %), Italiji (+ 10 %), Luksemburgu (+ 28 %), Latviji (+ 43 %) in na Nizozemskem (+ 13 %).

56 Belgija, Nemčija, Ciper in Združeno kraljestvo.

57 Npr. v Nemčiji in Franciji.

58 Npr. na Nizozemskem.

59 Npr. v Španiji, na Poljskem in v Romuniji.

60

Neposredno upravljan sistem prispeva k visoki ravni kakovosti podatkov. Primer dobre prakse je bil na primer ugotovljen na Nizozemskem, kjer je zbiranje podatkov zaupano raziskovalnemu inštitutu, ki povzema računovodsko delo in ima neposreden dostop do vseh ustreznih informacij v zvezi s poslovnimi dejavnostmi gospodarstva. Podobno obstaja v primeru, kadar so podatki FADN izpeljani iz podatkov, ki se uporabljajo za obdavčevanje, spodbuda za doseg večje točnosti, saj se nepravilno računovodstvo lahko kaznuje v skladu z nacionalno davčno zakonodajo.

61

V okviru ureditev, opaženih v Španiji in Romuniji, so pogodbeni izvajalci prejeli fiksni znesek za vsako poročilo o kmetiji, ki so ga predložili uradu za zvezo. Obstaja tveganje, da se izberejo gospodarstva z enostavno strukturo ter posledično manjša delovna obremenitev na gospodarstvo, torej obstaja večje tveganje za kakovost pridobljenih podatkov.

Reprezentativnost vzorca se med državami članicami močno razlikuje ...

62

Komisija odobri velikost vzorca, ki ga predlagajo države članice, vendar nima zadostne dokumentacije o tem, kako je bil izračunan, s katerimi predpostavkami ter ali je izračun v skladu s statističnimi načeli. Ključne informacije, kot so natančnost parametrov in uporabljeni razponi zaupanja, niso objavljene ali pregledane v okviru ocene kakovosti izbirnih načrtov, ki bi jo opravili neodvisni strokovnjaki.

63

Med državami članicami in regijami se znatno razlikuje velikost vzorca, pa tudi število gospodarstev, ki jih zastopa gospodarstvo v vzorcu⁶⁰. Pomembni kmetijski sektorji so lahko v FADN nezadostno zastopani. Za primer lahko navedemo proizvajalce vina in grozdja, sadja in citrusov, oljk in različnih trajnih kultur v Španiji, pri katerih je bilo v zadevne sektorje skupno vključenih le 0,8 % gospodarstev. Ti sektorji pa so pomenili približno 24 % skupne vrednosti proizvodnje španskega kmetijstva.

60 Število gospodarstev, ki jih zastopa eno gospodarstvo v vzorcu FADN, se giblje med tremi v Luksemburgu in 185 v Romuniji. V različnih sektorjih in velikostnih razredih so lahko še veliko večje razlike.

64

Komisija priporoča, naj se nova gospodarstva izberejo naključno, kar bi zagotovilo najboljšo statistično reprezentativnost pri izjavah v zvezi s prebivalstvom. Nova gospodarstva je naključno izbralo le enajst držav članic⁶¹. V drugih državah članicah izbira ni bila vedno pregledna in je bila omejena zaradi način organizacije zbiranja podatkov. Tako je bil izbirni postopek v Nemčiji, Španiji, Franciji, na Poljskem in v Romuniji zelo odvisen od pobude računovodskih pisarn ali zbiralcev podatkov, ki so morali ugotoviti, katera so „primerna gospodarstva“, ki izpolnjujejo izbirna merila. Pri tem bi lahko bila izbira gospodarstev odvisna od subjektivnih dejavnikov, kar bi lahko vplivalo na reprezentativnost pridobljenih informacij o dohodkih. V Španiji je to povzročilo, da je imel vzorec FADN velike vrzeli v pokritosti podregij, tako da velik del države in teritorialna struktura nista bila dobro zastopana. To vpliva tudi na prihodnje ocene neposrednih plačil, saj je Španija uvedla sistem z 51 podregijami, ki jih mreža FADN trenutno ne pokriva dovolj.

65

Sodelovanje v raziskovanju FADN je prostovoljno. Obiskane države članice so imele težave pri določitvi ustreznega števila gospodarstev za skoraj vse zadevne velikostne razrede. Nekatero državo članico so uvedle spodbude za pridobivanje gospodarstev in jim zagotovile nadomestila za dodatno breme, vendar je Sodišče ugotovilo, da ti ukrepi niso bili vedno uspešni pri pokrivanju vseh zadevnih vrst in velikostnih razredov gospodarstev⁶².

66

Kljub uvedenim spodbudam so v Nemčiji mala in zelo velika gospodarstva bistveno premalo zastopana v vzorcu. Težave so bile ugotovljene tudi na Nizozemskem, kjer je 78 % gospodarstev, ki so bila na novo izbrana, zavrnilo sodelovanje. V Romuniji niso bile uvedene posebne spodbude za noben velikostni razred, zato je bilo pridobljenih manj gospodarstev, kot je bilo pričakovati, težave pa so bile še posebno pri zelo malih in zelo velikih gospodarstvih. Kljub temu je pomembno pridobiti kakovostne podatke za vse zadevne velikostne razrede, saj se lahko razmere v večjih ali manjših gospodarstvih bistveno razlikujejo od razmer na povprečnih kmetijah.

61 Danska, Irska, Estonija, Italija, Latvija, Malta, Nizozemska, Slovaška, Švedska, Finska in Združeno kraljestvo. Slovenija je naključno vzorčenje delno uporabila.

62 Glede na anketo Sodišča je 14 držav članic sodelujočemu gospodarstvu plačalo pristojbino (Belgija (Flandrija), Nemčija, Grčija, Estonija, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Avstrija, Poljska, Slovaška, Slovenija, Finska in Švedska). V Belgiji (Flandrija), na Hrvaškem, v Italiji, Litvi, Latviji, na Madžarskem, Nizozemskem, Finskem in v Združenem kraljestvu organi zagotovijo prednostni dostop do informacij o gospodarski uspešnosti ali svetovalnih storitev, ki gospodarstvu omogoča, da svojo uspešnost primerja z uspešnostjo drugih gospodarstev.

... obstajale pa so tudi druge pomanjkljivosti pri zbiranju podatkov FADN

67

Podatki FADN izhajajo iz računovodskih izkazov z vknjižbami, vnesenimi sistematično in redno v celotnem obračunskem letu. Gospodarstva, ki sodelujejo v raziskovanju, morajo biti pripravljena in zmožna voditi računovodstvo kmetije⁶³.

68

V Romuniji, kjer posamezna gospodarstva pomenijo približno 70 % vzorca FADN, so rezultati v veliki meri temeljili na pogovorih, saj predvsem manjša gospodarstva niso ustrezno izpolnjevala računovodskih evidenc. Tudi v Španiji je zbiranje podatkov za številna gospodarstva v veliki meri temeljilo na pogovorih s kmeti namesto na sistematičnih računovodskih vknjižbah. To bistveno zmanjšuje kakovost sporočenih informacij in ne omogoča sledljivosti do ustreznih podatkov, na katerih te informacije temeljijo.

69

Nedoslodnosti so bile ugotovljene tudi pri izračunavanju neplačanega dela družinskih članov, v zvezi s katerim je Komisija potrdila, da je število ur družinskih delavcev običajno precenjeno. To lahko privede do prenizke ocene dohodka na delavca in vpliva na zanesljivost kazalnikov.

70

Praviloma so države članice predložile podatke FADN v predpisanem roku, tj. v 12 mesecih po zaključku obračunskega leta⁶⁴. Kakovost podatkov pa ni bila vedno v skladu s pričakovanji Komisije in pri nekaterih državah članicah je bilo zaradi tega potrebnega veliko dodatnega dela. Tako je lahko za obračunsko leto 2012 Komisija rezultate objavila šele novembra 2014, torej približno dve leti po koncu referenčnega leta. Komisija je sicer poskušala pospešiti postopek z zvišanjem pristojbin, ki se plačajo državam članicam⁶⁵, toda brez izboljšanja kakovosti podatkov to verjetno ne bo znatno skrajšalo postopka. Če se bo to nadaljevalo, pomembni podatki za spremljanje in ocenjevanje ukrepov, sprejetih v okviru reforme SKP iz leta 2013, verjetno ne bodo pravočasno na voljo za vmesno poročilo leta 2018.

63 Člen 2(e) Uredbe (ES) št. 1217/2009.

64 Uredba Komisije (EGS) št. 1915/83 z dne 13. julija 1983 o nekaterih podrobnih pravilih glede vodenja knjigovodstva za določitev dohodkov kmetijskih gospodarstev (UL L 190, 30.7.2013, str. 25).

65 V skladu z Izvedbeno uredbo Komisije (EU) št. 283/2012 z dne 29. marca 2012 o določitvi standardnega plačila za poročilo s kmetijskega gospodarstva za obračunsko leto 2012 v okviru mreže računovodskih podatkov s kmetijskih gospodarstev (UL L 92 30.3.2012, str. 15) je pristojbina znašala 160 EUR za veljavno poročilo s kmetijskega gospodarstva. Od leta 2015 države članice prejmejo dodatek v višini 5 EUR na poročilo s kmetijskega gospodarstva, če predložijo računovodske podatke že v 11 mesecih po zaključku obračunskega leta.

Nezadostno financiranje držav članic lahko vpliva na kakovost rezultatov

71

Pristojbine, ki jih Komisija plača državam članicam, niso odvisne od sistema za zbiranje podatkov in dejanskih stroškov, ki jih imajo države članice. Na splošno mreža FADN bolje deluje, kadar je tudi država članica zelo zainteresirana za pridobivanje kakovostnih podatkov o dohodkih in poslovni uspešnosti kmetijskih gospodarstev in zato zagotavlja zadostno financiranje. Tako na Nizozemskem mreža FADN temelji na obsežnem sklopu podatkov o poslovnih dejavnostih kmetijskih gospodarstev, pa tudi o okoljskih in socialnih vidikih, kar daleč presega tisto, kar se trenutno zahteva na ravni EU. Tudi v Nemčiji, Franciji in na Poljskem so nacionalni organi zelo zainteresirani za delovanje sistema FADN, saj njegove rezultate pogosto uporabljajo za analize lastnih politik in smotrnosti poslovanja.

72

V obiskanih državah članicah so bile slabosti ugotovljene večinoma v Španiji in Romuniji. Državi imata trenutno težave pri zagotavljanju potrebnega nacionalnega financiranja. V teh državah članicah je delovanje FADN močno odvisno od financiranja EU. V obeh državah članicah je bila uporaba podatkov za nacionalne namene zelo omejena. V Romuniji se podatki zbirajo izključno za namene poročanja Komisiji. Organi niso imeli potrebnih tehničnih sredstev in dovolj usposobljenega osebja za nadaljnjo analizo podatkov. Glede na velik manevrski prostor, ki ga imajo države članice pri razdeljevanju podpore EU, je nujno, da mreža FADN kot najpomembnejše orodje za oceno smotrnosti poslovanja pri izvajanju ukrepov SKP zagotovi rezultate primerne kakovosti za vsako državo članico.

Formalne ureditve za zagotavljanje kakovosti za mrežo FADN vsebujejo slabosti

73

Mrežo FADN upravlja Generalni direktorat Komisije za kmetijstvo in razvoj podeželja, ki je skupaj z nacionalnimi organi za zvezo odgovoren tudi za zagotavljanje kakovosti podatkov. Eurostat je odgovoren za usklajevanje statističnih dejavnosti Komisije⁶⁶. V okviru mreže FADN je področje, ki ga Eurostat usklajuje, določeno z medsebojnim dogovorom⁶⁷, ki pa ne določa nadzorne vloge Eurostata.

66 Sklep Komisije 2012/504/EU z dne 17. septembra 2012 o Eurostatu (UL L 251, 18.9.2012, str. 49).

67 Memorandum o soglasju med Eurostatom in Generalnim direktoratom za kmetijstvo in razvoj podeželja na področju statistike z dne 7. maja 2015.

74

V obiskanih državah članicah je bil formalni postopek zagotavljanja kakovosti uveden samo na Nizozemskem in samo tam so organi potrdili vzorec glede na prebivalstvo, ki ga predstavlja, in ga redno preizkušali s predpostavkami. V drugih državah članicah so uradi za zvezo opravili preglede verodostojnosti prejetih podatkov. Vendar pa teh – razen na Poljskem – niso zaključili s pregledi na kraju samem, pri katerih bi ocenili kakovost dela zbirateljev podatkov ali sledili informacijam do evidenc, na katerih temeljijo.

75

Komisija se zaveda težav s smotrnostjo poslovanja pri izvajanju FADN v posameznih državah članicah⁶⁸. Vendar pa doslej še ni bil določen časovni okvir za izboljšanje stanja, bistvene slabosti, kot so nezadostna pokritost sektorjev in velikostnih razredov v vseh državah članicah, pomanjkanje spodbud za pridobivanje gospodarstev v mnogih državah članicah in pomanjkanja financiranja, pa še niso bile odpravljene.

76

Komisija skuša obravnavati slabosti FADN in v sodelovanju z državami članicami preučuje načine za bolj stroškovno učinkovit sistem za zbiranje podatkov. Prav tako namerava uporabiti FADN za zagotavljanje posodobljenih informacij o kazalnikih za trajnost na ravni kmetij. Vendar konkretne izboljšave verjetno ne bodo uvedene pred letom 2017, podatki pa ne bodo na voljo pred koncem leta 2019. To lahko vpliva na oceno reforme SKP iz leta 2013.

Omejitve pri razpoložljivih podatkih, ohlapni cilji nekaterih ukrepov SKP in slabosti pri kazalnikih smotrnosti poslovanja vplivajo na zmožnost Komisije, da prikaže, kaj je bilo doseženo

77

Podatki iz ERK in FADN so osnova za oceno o smotrnosti poslovanja pri izvajanju ukrepov SKP, namenjenih dohodkom kmetov, ki jo pripravi Komisija. Uspešna ocena smotrnosti poslovanja pa ne zahteva le razpoložljivosti in kakovosti podatkov o dohodkih kmetov, temveč tudi na začetku jasno opredeljene cilje ukrepov in ciljem prilagojene kazalnike. Poleg tega dohodek ni edini cilj SKP in tudi ni izključni cilj večine ukrepov SKP.

68 Komisija je ugotovila bistvene pomanjkljivosti tudi v Grčiji.

78

Sodišče je analiziralo, ali so bili v okviru ukrepov SKP že na začetku določeni jasni cilji v zvezi z dohodki kmetov. Na podlagi tega je Sodišče ocenilo, ali je Komisija določila ustrezne kazalnike, ki omogočajo uspešno oceno smotrnosti poslovanja pri ukrepih SKP v podporo dohodkom kmetov. Poleg tega je ocenilo, ali bodo kazalniki smotrnosti poslovanja za tekoče programsko obdobje omogočali merjenje obsega doseganja teh ciljev. Analizo, ki jo je izvedlo Sodišče, so potrdili tudi strokovnjaki.

Neposredna plačila služijo številnim ciljem, katerih doseganje je težko izmeriti ...

79

Pri analizi ciljev SKP v zvezi z dohodki kmetov je Sodišče uporabilo merila SMART iz finančne uredbe⁶⁹, na podlagi katerih morajo biti cilji specifični, merljivi, dosegljivi, ustrezni in časovno opredeljeni.

80

Komercialna kmetijska gospodarstva svoje dohodke na splošno dobijo od prodaje svojih proizvodov. Neposredna plačila kmetom so sama po sebi dodatni prihodek. Poleg tega se lahko pričakuje, da bodo imela nadaljnji učinek na dohodke kmetov, saj vplivajo na njihove poslovne odločitve⁷⁰.

81

Splošni cilj SKP – trajnostna proizvodnja hrane in njen vpliv na kmetijske dohodke – doslej še ni bil prenesen v merljive podcilje. Kako točno naj bi posamezni ukrepi znotraj shem neposrednih plačil prispevali k doseganju tega splošnega cilja, tudi ni natančno določeno, ker niti uredba⁷¹ niti njene uvodne izjave posebnih ciljev ne določajo dovolj jasno in ker ni izhodišča ali podcilja, na podlagi katerega bi bilo mogoče meriti njihovo smotrnost poslovanja. Poleg tega so povezave z drugimi cilji SKP, kot je trajnostno upravljanje naravnih virov, zapletene in lahko prav tako vplivajo na dohodke kmetov.

69 Člen 30(3) Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 (UL L 298, 26.10.2012, str. 1).

70 Na podlagi navedb Komisije je v letu 2012 delež neposrednih plačil v skupnih prejemkih komercialnih gospodarstev v EU znašal 11,2 %. Vendar pa se ta delež med državami članicami in gospodarstvi zelo razlikuje (Pregled ključnih gospodarskih gibanj, ki temeljijo na podatkih FADN 2012, str. 1).

71 Uredba (EU) št. 1307/2013. Razpoložljivi proračun v veliki meri pomeni znesek pomoči EU, v preteklosti izplačane kmetom za obdelavo zemljišč ali rejo živali (vezana plačila).

82

Komisija meni, da bi morala neposredna plačila, tudi v povezavi z drugimi ukrepi, hkrati prispevati k doseganju številnih ciljev, kot so podpiranje ekonomske sposobnosti preživetja gospodarstev, izboljšanje produktivnosti in konkurenčnosti v kmetijstvu ter spodbujanje trajnostnega upravljanja naravnih virov in podnebnih ukrepov. Vendar je zaradi splošnega pomanjkanja jasnosti glede tega, kaj naj bi splošni in specifični cilji SKP dosegli, na podlagi kazalnikov smotrnosti poslovanja težko oceniti, ali je ukrep dosegel svoj cilj. Številne možnosti, ki jih države članice lahko izberejo za izvajanje neposrednih plačil, zapletenost še povečujejo, saj se lahko vplivi na kmetijske trge in razlike v dohodkih kmetov znatno razlikujejo med državami članicami.

... kazalnikov smotrnosti poslovanja pri izvajanju SKP, ki se nanašajo na dohodke kmetov, pa ni mogoče jasno povezati z ukrepi in dejanskim doseganjem ciljev

83

Kazalniki naj bi omogočali oceno napredka, uspešnosti in učinkovitosti ukrepov politike glede na cilje⁷². Biti morajo ustrezni, sprejeti, verodostojni, merljivi in trdni ter morajo temeljiti na zanesljivih statističnih podatkih⁷³.

84

Kazalniki učinka so zasnovani tako, da prikazujejo kombinirane učinke ukrepov SKP. Glede dohodkov kmetov, ki so del splošnega cilja trajnostne proizvodnje hrane, sta najbolj relevantna kazalnika učinka podjetniški dohodek kmetijstva in faktorski dohodek kmetijstva. Vendar pa sta omejena na prikaz trendov in ne absolutnih vrednosti dohodka, pa tudi izhodišča v zvezi z njimi niso bila določena. Poleg tega so spremembe teh kazalnikov predvsem posledica sprememb cen in ne učinka ukrepov SKP. Prav tako ne morejo prikazati, v kolikšni meri je SKP dosegla cilj iz Pogodbe – primerno življenjsko raven kmetijske skupnosti, ker niso na voljo ustrezni podatki na ravni EU.

72 Člen 1 Izvedbene uredbe Komisije (EU) št. 834/2014 z dne 22. julija 2014 o določitvi predpisov za uporabo skupnega okvira spremljanja in vrednotenja skupne kmetijske politike (UL L 230, 1.8.2014, str. 1).

73 Kazalniki bi morali, kolikor je le mogoče, izpolnjevati merila RACER: ustreznost, sprejetost, verodostojnost, preprostost in trdnost: *Part III: Annexes to impact assessment guidelines* (Evropska komisija, 15. januar 2009 – http://ec.europa.eu/smartregulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_annex_en.pdf).

85

Sodišče je prav tako ugotovilo, da so **kazalniki rezultatov**, ki jih uporablja Komisija, če so neposredno povezani z dohodki, pomembni za splošni cilj trajnostne proizvodnje hrane in s tem za dohodke kmetov iz kmetijstva. Informacije, ki so jih dali kazalniki, pa niso dovolj natančne, da bi jih bilo mogoče dovolj jasno povezati z ukrepi EU in s tem dokazati, da so prispevali k zaželenim učinkom (glej **okvir 4**). Ker podcilji ali izhodišča niso bili določeni, kazalniki ne morejo zagotoviti informacij o možni vrzeli med želenimi in dejansko doseženimi cilji ter o tem, ali so ukrepi prispevali k zmanjšanju te vrzeli.

Okvir 4

Slabosti v kazalnikih rezultatov v zvezi z dohodki kmetov, ki jih uporablja Komisija

Kazalnik **delež letnih neposrednih plačil v kmetijskem dohodku**, ki se izračuna na podlagi ERK, poudarja pomen neposrednih plačil za kmetijski sektor. Vendar pa s tem povezani podatki za ta kazalnik niso dovolj zanesljivi⁷⁴. Poleg tega kazalnik popačijo naslednje situacije: obstajajo gospodarstva, ki prejemajo neposredna plačila, vendar ne proizvajajo in zato nimajo kmetijskega dohodka. Nasprotno pa v nekaterih državah članicah velik delež kmetijskih dohodkov ustvarijo kmetje, ki prejemajo le majhne zneske neposrednih plačil ali pa jih sploh ne prejemajo⁷⁵. Poleg tega kazalnik ne upošteva zmanjšanja dohodkov kmetov zaradi višjih najemnin, ki so posledica kapitalizacije neposrednih plačil v cenah zemljišč. Poleg tega tudi ni jasno, ali je sprememba kazalnika izključno ali večinoma posledica specifičnih ukrepov SKP, sprememb na trgih ali drugih dejavnikov.

Kazalnik **spremenljivost dohodka kmetij** je odvisen predvsem od nestanovitnosti cen na svetovnem trgu. Ta kazalnik, ki se izračuna na podlagi podatkov FADN, lahko zagotovi ustrezne informacije o splošni uspešnosti neposrednih plačil pri blaženju učinkov tržnih nestabilnosti. Vendar pa kazalnik ni dovolj trden, saj ne upošteva subvencij, davkov in nekmetijskega dohodka, ki ima lahko pomembno vlogo pri pomoči kmetom pri spopadanju z nestanovitnostjo cen.

Kazalnik **dodana vrednost za primarne proizvajalce v prehrabni verigi** preučuje dodano vrednost primarne kmetijske proizvodnje glede na druge faze prehrabne verige, kot so živilskopredelovalna industrija, trgovci ali veleblagovnice. Kazalnik ni dovolj trden, saj lahko pride do situacij, v katerih se kazalnik zmanjša, kmetijski dohodek pa poveča. To se na primer zgodi, kadar obstaja veliko povpraševanje po novih živil, ki prinese višje cene proizvodov. V tem primeru se bo delež kmetov v prehrabni verigi verjetno zmanjšal, čeprav so dohodki kmetov lahko večji.

74 Glej odstavek 38.

75 Na Nizozemskem so 39 % kmetijske proizvodnje proizvedla gospodarstva, ki niso prejela neposrednih plačil.

86

Pri kazalnikih, ki jih uporablja Komisija, se ne upoštevajo drugi rezultati, pomembni za smotrnost poslovanja pri neposrednih plačilih v zvezi z dohodki. Ni na primer kazalnika rezultata, ki bi zagotovil informacije o obsegu, v katerem kmetijsko prebivalstvo uporablja instrument neposrednih plačil, o tem, kako daleč plačila proizvajalcem kmetijskih proizvodov dejansko sežejo in ali nove sheme neposrednih plačil bolje podpirajo kmete z nizkimi dohodki kot pred reformo.

87

Poleg tega kazalniki ne dajejo informacij o tem, ali so plačila EU učinkovito prispevala k doseganju cilja glede dohodkov, ker kazalniki ne morejo kazati, ali bi druge stopnje ali oblike podpore SKP vplivale na kmetijske dohodke v enakem znesku in z enakimi proračunskimi stroški ali da je bil dani ukrep dovolj ciljno usmerjen, da bi kar se da učinkovito obravnaval nedelovanje trga.

88

Proizvodnja hrane, dohodki in življenjska raven kmetov so v Pogodbi posebej poudarjeni. Z reformo SKP leta 2013 se tretjina proračuna EU še vedno neposredno ali posredno namenja stabilizaciji trgov in podpori dohodkom kmetov, kar prispeva k trajnostni proizvodnji hrane in primerni življenjski ravni kmetov.

89

V preteklosti je Sodišče ugotovilo, da so za natančnejše spremljanje smotrnosti poslovanja pri izvajanju SKP, pri kateri sta bili več kot dve tretjini proračunskih sredstev namenjeni dohodkovni podpori, potrebni bolj zanesljivi in celoviti statistični podatki in kazalniki.

90

Novi okvir spremljanja in vrednotenja SKP zahteva, da Komisija oceni skupni učinek ukrepov SKP glede na zastavljene cilje. To vključuje zadostne in kakovostne informacije.

91

Sodišče je prišlo do zaključka, da sistem Komisije za merjenje smotrnosti SKP v zvezi z dohodki kmetov ni dovolj dobro zasnovan, kakovost in količina statističnih podatkov, ki se uporabljajo za analizo dohodkov kmetov, pa ima pomembne omejitve.

Komisija ni jasno določila statističnih podatkov, potrebnih za uspešno oceno smotrnosti poslovanja pri izvajanju ukrepov SKP v podporo dohodkom kmetov

92

Na voljo ni nobenih reprezentativnih podatkov o razpoložljivem dohodku gospodinjstev kmetij, ki bi omogočili oceno doseganja cilja zagotavljanja primerne življenjske ravni kmetov, določenega v Pogodbi. Prav tako ni zanesljivega sistema, ki bi omogočal primerjavo med kmetijskimi dohodki in tistimi v drugih gospodarskih sektorjih, kar bi upravičilo dohodkovno podporo EU za kmete (odstavki 26 do 32).

Zaključki in priporočila

Priporočilo 1 – Razvoj okvirov za zbiranje in primerjanje ustreznih informacij o dohodkih kmetov

Komisija naj razvije celovitejši statistični okvir za zagotavljanje informacij o razpoložljivem dohodku gospodinjstev kmetij in boljšo določitev življenjske ravni kmetov. V ta namen naj Komisija v sodelovanju z državami članicami in na podlagi skupne metodologije preuči, kako bi se lahko najboljše oblikovali in združevali obstoječi statistični instrumenti EU.

Komisija naj izboljša tudi okvir za primerjavo dohodkov kmetov z dohodki v drugih gospodarskih sektorjih.

93

Orodji, ki sta na ravni EU trenutno na voljo za merjenje dohodkov kmetov, sta računi ERK in mreža FADN. Obe zagotavljata bistvene podatke za merjenje smotnosti poslovanja pri izvajanju ukrepov SKP, usmerjenih v spodbujanje trajnostne proizvodnje hrane in podpiranje dohodkov kmetov. Ta instrumenta pa imata pomembne omejitve in mogoče je, da pomembni podatki niso na voljo za uspešno oceno ukrepov SKP, namenjenih podpori prihodkom kmetov.

94

Potencial ERK še ni v celoti izkoriščen, ERK pa ne zagotavljajo dovolj informacij o pomembnih dejavnikih, ki so relevantni za dohodke kmetov. Poleg tega Komisija informacij ERK vedno ne uporablja pravilno (odstavki 33 do 39).

Priporočilo 2 – Razvoj ERK

Komisija naj še naprej razvija ERK, da se lahko bolje izkoristi njihov potencial in tako:

- o zagotovijo podrobnejše informacije o dejavnikih, ki vplivajo na kmetijske dohodke;
- o zagotovi prenos podatkov na regionalni ravni na podlagi formalnih ureditev z državami članicami.

Komisija naj tudi:

- o preuči, ali je mogoče ERK nadalje razviti, da se zagotovi razumna ocena gospodarske vrednosti javnih dobrin, ki jih proizvajajo kmetje;
- o zagotovi, da se bodo informacije ERK ustrezno uporabljale v kazalnikih dohodka.

Zaključki in priporočila

95

Mreža FADN je pomemben instrument za vrednotenje SKP, vendar ima omejitve. Kazalniki dohodka ne upoštevajo v celoti razvoja gospodarstev v kmetijskem sektorju, informacije o drugih s kmetijo povezanih dohodkih kmetov pa so nepopolne. Poleg tega za številne upravičence do podpore EU na ravni EU ni na voljo podatkov o dohodkih (odstavki 40 do 51).

Priporočilo 3 – Razvoj sinergij med mrežo FADN in drugimi statističnimi orodji

Analiza dohodkov kmetov, ki jo opravlja Komisija, bi morala temeljiti na kazalnikih, ki upoštevajo trenutne razmere v kmetijstvu, in na zadostnih in doslednih podatkih za vse upravičence ukrepov SKP. To bi se lahko doseglo z razvojem sinergij med obstoječimi upravnimi podatki ali z razvojem mreže FADN ali pa drugih ustreznih statističnih orodij.

Komisija in države članice niso vedno zagotovile, da so podatki, ki se uporabljajo za merjenje dohodkov kmetov, ustrezne kakovosti

96

Komisija ni imela dovolj posodobljenih informacij o metodologiji in virih podatkov ERK, ki jih uporabljajo države članice, na poročanje Eurostatu so vplivale pomanjkljivosti, ureditve zagotavljanja kakovosti pa niso bile povsem uspešne. To lahko vpliva na točnost in škoduje primerljivosti sporočenih podatkov. Tako je vprašljiva tudi zanesljivost glavnih kazalnikov za spremljanje smotrnosti poslovanja pri izvajanju SKP, ki jih uporablja Komisija (odstavki 53 do 58).

Priporočilo 4 – Izboljšanje kakovosti ERK

Glede na pomen ERK pri spremljanju SKP naj Komisija uvede redno poročanje o kakovosti ERK in pridobi razumno zagotovilo, da so države članice vzpostavile okvir za zagotavljanje kakovosti za zagotovitev, da bodo podatki, ki jih posredujejo države članice, primerljivi in zbrani v skladu z merili kakovosti, ki se uporabljajo za evropsko statistiko.

97

V okviru FADN je tehnična izvedba raziskovanja v nekaterih državah članicah vplivala na kakovost rezultatov, reprezentativnost vzorca pa je bila v državah članicah različna. Zaradi tega vsi sektorji, velikostni razredi in regije niso bili dovolj dobro zastopani v FADN, kar zmanjšuje njeno uporabnost za namene analize. Poleg tega lahko nezadostno financiranje držav članic za zbiranje podatkov FADN vpliva na kakovost dobljenih rezultatov (odstavki 59 do 72).

98

Pri ureditvah za zagotavljanje kakovosti za FADN so bile pri reviziji ugotovljene nekatere slabosti (odstavki 73 do 76).

Priporočilo 5 – Izboljšanje kakovosti FADN

Komisija naj obravnava tudi slabosti, ugotovljene pri izvajanju FADN, ter se z zadevnimi državami članicami dogovori za jasen časovni načrt in spodbuja boljšo izkoriščenost potenciala sistema.

Komisija naj sedanje ureditve v zvezi s kakovostjo pri vzpostavitvi statističnih podatkov FADN v državah članicah nadalje razvije, da bi zagotovila, da so sektorji in velikostni razredi gospodarstev, ki so pomembni za SKP, v vseh državah članicah ustrezno zastopani, kar naj bi odražalo tudi odločitve držav članic v zvezi z možnostmi SKP.

Komisija še ni določila ustreznih kazalnikov, ki omogočajo uspešno oceno smotrnosti poslovanja pri izvajanju ukrepov SKP v podporo dohodkom kmetov

99

Zaradi ohlapnih ciljev in odsotnosti izhodišča je na podlagi kazalnikov smotrnosti poslovanja težko oceniti, ali so posamezni ukrepi SKP, namenjeni podpori dohodkom kmetov, dosegli svoje cilje. Odločitve držav članic pri izvajanju neposrednih plačil so za Komisijo dodaten izziv pri analizi, ali so bolj učinkovito in uspešno prispevale k doseganju ciljev SKP in s tem zagotovile dodano vrednost EU (odstavki 79 do 82).

100

Kazalniki Komisije v zvezi s trajnostno proizvodnjo hrane in dohodki kmetov niso dovolj zanesljivi ali niso dovolj jasno povezani z ukrepi SKP, da bi odražali, ali so slednji uspešno in učinkovito prispevali k želenim učinkom. Omejitve pri razpoložljivosti podatkov dodatno zmanjšujejo relevantnost kazalnikov. Prav tako ne zagotavljajo informacij o tem, ali so bili cilji uspešno uresničeni, kar zahteva poglobljeno analizo dejavnikov, ki vplivajo na dohodke kmetov (odstavki 83 do 87).

Priporočilo 6 – Izboljšanje merjenja smotrnosti poslovanja pri izvajanju ukrepov SKP v podporo dohodkom kmetov

Ob upoštevanju slabosti, ki jih je ugotovilo Sodišče, naj Komisija izboljša zanesljivost in popolnost podatkov o smotrnosti poslovanja pri izvajanju ukrepov SKP v zvezi z dohodki kmetov, tako da:

- o na začetku opredeli ustrezne operativne cilje in izhodišča, na podlagi katerih se lahko primerja smotrnost poslovanja pri izvajanju ukrepov SKP za naslednje programsko obdobje;
- o v okviru svojih vrednotenj dopolni sedanji okvir za kazalnike smotrnosti poslovanja z drugimi ustreznimi in kakovostnimi podatki za oceno doseženih rezultatov;
- o v okviru svojih vrednotenj oceni uspešnost in učinkovitost ukrepov, namenjenih podpori dohodkom kmetov.

To poročilo je sprejel senat I, ki ga vodi Augustyn KUBIK, član Evropskega računskega sodišča, v Luxembourgju na zasedanju 13. januarja 2016.

Za Računsko sodišče



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsednik

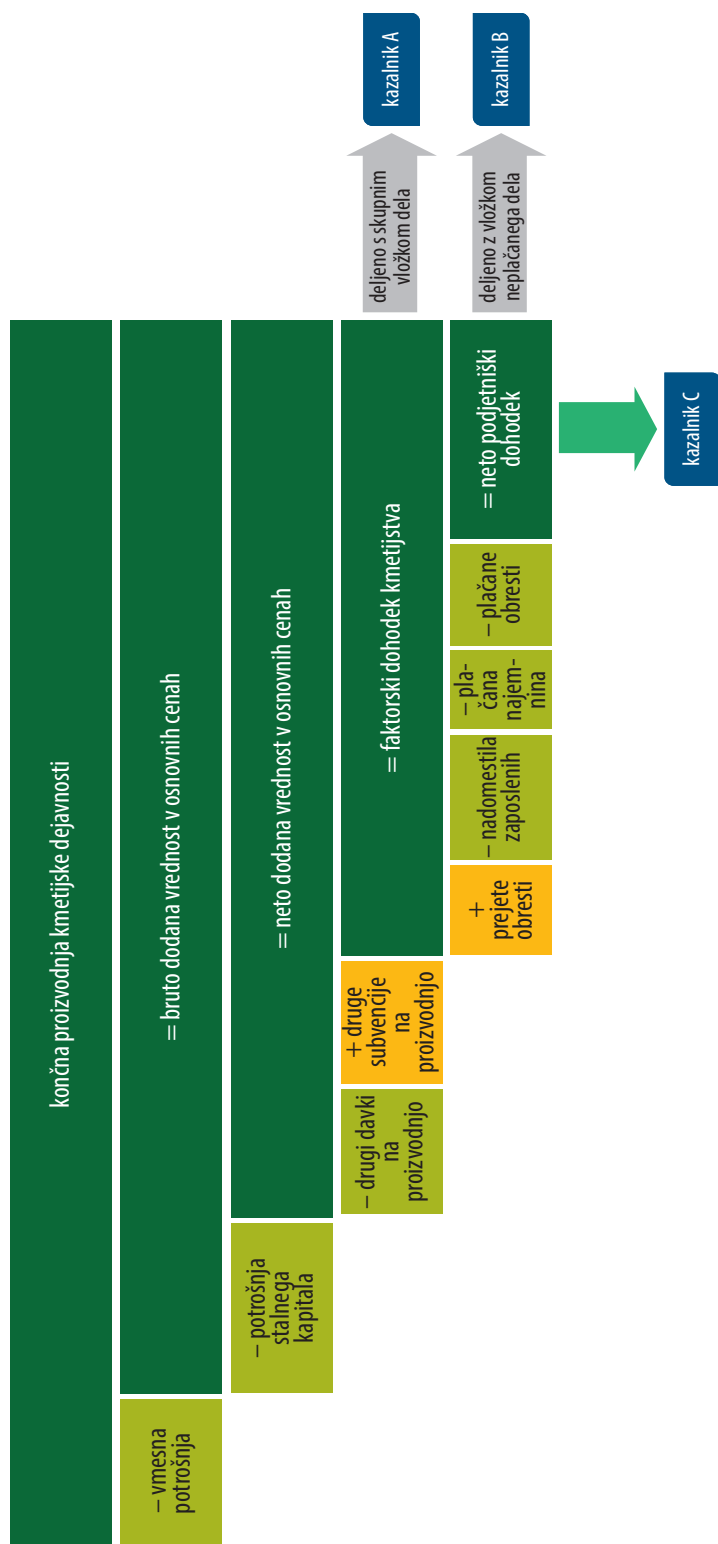
Odločitve držav članic pri izvajanju neposrednih plačil EU

Država članica	Osnovno plačilo	Enotno plačilo na površino	Prerazporeditveno plačilo	Plačilo za mlade kmete	Plačilo za območja z naravnimi omejitvami	Plačilo za kmetijske prakse, ki ugodno vplivajo na podnebje in okolje ¹	Prostovoljna vezana podpora	Shema za male kmete
Belgija	X	-	X	X	-	X	X	-
Bolgarija	-	X	X	X	-	X	X	X
Češka	-	X	-	X	-	X	X	-
Danska	X	-	-	X	X	X	X	X
Nemčija	X	-	X	X	-	X	-	X
Estonija	-	X	-	X	-	X	X	-
Irska	X	-	-	X	-	X	X	-
Grčija	X	-	-	X	-	X	X	X
Španija	X	-	-	X	-	X	X	X
Francija	X	-	X	X	-	X	X	-
Hrvaška	X	-	X	X	-	X	X	X
Italija	X	-	-	X	-	X	X	X
Ciper	-	X	-	X	-	X	X	-
Latvija	-	X	-	X	-	X	X	-
Litva	-	X	X	X	-	X	X	X
Luksemburg	X	-	-	X	-	X	X	-
Madžarska	-	X	-	X	-	X	X	X
Malta	X	-	-	X	-	X	X	X
Nizozemska	X	-	-	X	-	X	X	-
Avstrija	X	-	-	X	-	X	X	X
Poljska	-	X	X	X	-	X	X	X
Portugalska	X	-	-	X	-	X	X	X
Romunija	-	X	X	X	-	X	X	X
Slovenija	X	-	-	X	-	X	X	X
Slovaška	-	X	-	X	-	X	X	-
Finska	X	-	-	X	-	X	X	-
Švedska	X	-	-	X	-	X	X	-
Združeno kraljestvo	X	-	-	X	-	X	X	-

¹ Tako imenovana „zelena komponenta plačil“.

Priloga II

Izračun kmetijskega dohodka, kot je opredeljen v ERK



Izračun dohodka v okviru mreže FADN

končne zaloge kmetijskih proizvodov	
+ prodaja	
+ popravki vrednosti zalog živine	– začetne zaloge kmetijskih proizvodov
+ poraba v kmečkem gospodinjstvu	– nabava živine
+ poraba kmetije	
= proizvodnja (pridelkov in živine)	
	– vmesna potrošnja
+ subvencije kmetije	– saldo DDV in davkov kmetije
= bruto dodana vrednost kmetije (bruto dohodek kmetije)	
	– amortizacija
= neto dodana vrednost kmetije	
+ subvencije na naložbe	– plače, najemnine in plačane obresti
= dohodek družinske kmetije	

Kazalniki smotrnosti poslovanja za oceno SKP, ki jih uporablja Komisija

Kazalniki realizacij (kdo in kaj se podpira)

Neposredna plačila

Površina in število kmetov v okviru

- sheme osnovnega plačila
- sheme enotnega plačila na površino
- prehodne nacionalne pomoči
- prerazporeditvenega plačila
- ekologizacije (diverzifikacija posevkov, trajno travinje, površine z ekološkim pomenom, ekološki kmetje itd.)
- plačila za mlade kmete
- sheme za male kmete
- prostovoljne vezane podpore
- plačila za območja z naravnimi omejitvami
- nacionalnih programov za sektor bombaža

Tržni ukrepi

- javne intervencije (količina in trajanje)
- zasebno skladiščenje (količina in trajanje)
- izvozna nadomestila (količina proizvodov, izvoženih z izvoznimi nadomestili)
- izredni ukrepi (če je primerno)
- organizacije proizvajalcev (% proizvodnje, ki jo tržijo organizacije proizvajalcev in združenja organizacij proizvajalcev)
- šolske sheme (število končnih upravičencev programa Mleko v šole in Sadje v šole)
- število hektarjev z novo zasajeno vinsko trto
- število hektarjev s prestrukturiranimi vinogradi
- število promocijskih projektov, naložbenih projektov in inovativnih ukrepov v vinskem sektorju

Horizontalni vidiki

- število hektarjev in delež plačil SKP, za katera velja navzkrižna skladnost
- geografske označbe za politiko kakovosti, število novih zaščiteneh označb porekla, zaščiteneh geografskih označb in zajamčenih tradicionalnih posebnosti po sektorjih
- število hektarjev za ekološko kmetovanje (skupaj in v fazi preusmeritve) in registriranih certificiranih ekoloških pridelovalcev
- število programov (znotraj in zunaj EU) in novih organizacij predlagateljic za promocijsko politiko
- število kmetov, ki jim je bilo zagotovljeno svetovanje v okviru sistema kmetijskega svetovanja

Kazalniki učinka (če se pričakuje, da bo SKP imela vpliv)**Splošni cilj: trajnostna proizvodnja hrane**

podjetniški dohodek kmetijstva – faktorski dohodek kmetijstva – skupna faktorska produktivnost v kmetijstvu – spremenljivost cen primarnih proizvodov v EU – razvoj maloprodajnih cen živil – kmetijska trgovinska bilanca

Splošni cilj: trajnostno upravljanje naravnih virov in ukrepi na področju podnebnih sprememb

emisije iz kmetijstva – indeks poljskih ptic – kmetovanje z visoko naravno vrednostjo – odvzem vode v kmetijstvu – kakovost vode – organske snovi v tleh na ornih zemljiščih – erozija tal zaradi vode

Splošni cilj: uravnotežen teritorialni razvoj

stopnja zaposlenosti na podeželju – stopnja revščine na podeželju – BDP na prebivalca na podeželskih območjih

Kazalniki rezultatov (kaj so ukrepi SKP dosegli)**Specifični cilji: prispevanje k dohodkom kmetij, omejitev spremenljivosti dohodkov kmetij, izboljšanje konkurenčnosti kmetijstva EU in povečanje deleža v prehranski verigi ter ohranjanje stabilnosti trga**

delež neposredne podpore v kmetijskih prihodkih – spremenljivost dohodka kmetij (po vrsti kmetij, po ekonomski velikosti) – dodana vrednost za primarne proizvajalce v prehranski verigi – kmetijski izvoz EU – delež kmetijskega izvoza EU v svetovnem izvozu – delež končnih proizvodov v kmetijskem izvozu EU – odstotek količine proizvodov, kupljenih v intervencijskih ali zasebnih skladiščih, v skupni proizvodnji EU – odstotek količine proizvodov, izvoženih z izvoznimi nadomestili, v skupni proizvodnji EU – cene primarnih proizvodov v EU v primerjavi s svetovnimi cenami – vrednost proizvodnje v okviru shem kakovosti EU v primerjavi s skupno vrednostjo kmetijske in živilske proizvodnje – pomen ekološkega kmetovanja – delež ekoloških zemljišč v vseh kmetijskih zemljiščih v uporabi – delež živali iz ekološke živinoreje v skupnem številu živine

Specifični cilji: zagotavljanje javnih dobrin, prizadevanja za blažitev podnebnih sprememb in prilagajanje nanje, spodbujanje učinkovite rabe virov s pomočjo inovacij

raznovrstnost kmetijskih rastlin (na kmetiji in v regiji) – delež travnatih površin v vseh kmetijskih zemljiščih v uporabi – delež površin z ekološkim pomenom v kmetijskih zemljiščih – delež površin, na katerih se izvajajo prakse zelene komponente – neto emisije toplogrednih plinov iz kmetijskih tal

Specifični cilj: ohranjanje raznovrstnega kmetijstva po vsej EU

Strukturna diverzifikacija (v absolutnem in relativnem smislu) – dodatni kazalniki rezultata za razvoj podeželja, določeni v Izvedbeni Uredbi (EU) št. 808/2014

Merila kakovosti, ki se uporabljajo za evropsko statistiko¹

Načela kodeksa ravnanja Eurostata	
Ustreznost	Stopnja, do katere statistika ustreza sedanjim in potencialnim potrebam uporabnikov.
Natančnost	Prileganje ocenjenih vrednosti dejanskim, toda neznanim vrednostim.
Pravočasnost	Časovni zamik med dostopnostjo informacij in dogodkom ali pojavom, ki ga opisujejo.
Točnost	Časovni zamik med datumom objave podatkov in datumom, ko bi se podatki morali zagotoviti.
Dostopnost in jasnost	Pogoji in načini, na podlagi katerih lahko uporabniki pridobijo, uporabljajo in razlagajo podatke.
Primerljivost	Vpliv razlik v uporabljenih statističnih konceptih, merskih orodjih in postopkih pri primerjavi statistike med zemljepisnimi območji, sektorskimi področji ali skozi čas.
Skladnost	Primernost podatkov za njihovo zanesljivo povezovanje na različne načine in za različno uporabo.

¹ Člen 12 Uredbe (ES) št. 223/2009.

Povzetek

I Pogodba o delovanju Evropske unije (PDEU) določa pet ciljev SKP, od katerih je samo eden povezan z dohodki kmetov (pri čemer beseda dohodek dejansko ni omenjena).

Reforma SKP iz leta 2013 določa tri cilje politike (trajnostno proizvodnjo hrane, trajnostno upravljanje naravnih virov in podnebne ukrepe ter uravnotežen teritorialni razvoj), od katerih prvi izrecno omenja kmetijske dohodke.

Vendar dohodki niso edini cilj SKP, neposredna plačila pa ne edini instrument SKP, ki vpliva nanje; prav tako ni učinek neposrednih plačil omejen na dohodke, saj podpirajo skupno zagotavljanje zasebnih in javnih dobrin. Kot plačila na površino ne prispevajo le k dohodkovni podpori za kmete, temveč skupaj z drugimi instrumenti SKP tudi k drugim ciljem, povezanim z rabo zemljišč, kot so varstvo tal, večja biotska raznovrstnost in ublažitev podnebnih sprememb. Zato je izjemno težko jasno določiti, kakšen učinek ima določeno plačilo.

II Zakonodajalec je jasno zasnoval novi okvir spremljanja in vrednotenja SKP. Ta naj bi zajel skupne učinke različnih ukrepov glede teh različnih ciljev. Vsak od teh ciljev se bo spremljal in ocenjeval na podlagi celovitega sklopa skupnih kazalnikov, od katerih se nekateri nanašajo posebej na ukrepe, nekateri pa so širši, da upoštevajo skupne učinke.

Posamezni kazalniki so sicer koristni kot izhodišče, vendar ne morejo neposredno oceniti učinka politike ali ukrepa; to je treba storiti pri vrednotenju in pri tem upoštevati druge elemente, ki vplivajo na politiko in njene učinke. Zato bodo prednosti ali slabosti posameznih kazalnikov odvisne od tega, kako se uporabijo pri vrednotenju.

IV Posamezni kazalniki in orodja imajo močnejše in šibkejšje točke, vendar celotni sistem zagotavlja najboljše možno ravnovesje med potrebami po informacijah ter s tem povezanimi stroški in upravnim bremenom.

Kar je opredeljeno kot omejitev statističnih podatkov, je dejansko predstavitev glavnih značilnosti podatkovnih virov.

V Komisija ima reprezentativne podatke o dohodku iz kmetijskih dejavnosti. Te podatke je mogoče uporabiti za oceno uspešnosti izvajanja ukrepov SKP v podporo dohodkom kmetov.

V Pogodbi je navedena povezava med povečanjem kmetijske produktivnosti in zagotavljanjem primerne življenjske ravni kmetijske skupnosti, zlasti s povečanjem individualnega zaslužka oseb, ki se ukvarjajo s kmetijstvom. Zato se je primerno osredotočiti na dohodek iz kmetijskih dejavnosti, saj ima ta največji pomen za SKP.

VI(a) – Mreža FADN ni zasnovana za zbiranje podatkov o dohodku kmečkih gospodinjstev

Mreža FADN je ključni vir podatkov za okvir spremljanja in vrednotenja SKP. Njeni cilji so jasno določeni v Uredbi Sveta (ES) št. 1217/2009 z dne 30. novembra 2009, tj. zbiranje računovodskih podatkov, potrebnih za letno določanje dohodkov kmetijskih gospodarstev, ki spadajo na področje statističnih raziskav, in poslovno analizo kmetijskih gospodarstev; ocenjevanje življenjske ravni kmetov ali dohodka kmečkih gospodinjstev je zunaj področja uporabe mreže FADN.

VI(b) – Stroški zbiranja podatkov o dohodku kmečkih gospodinjstev lahko prevladajo nad koristmi

Komisija se zaveda splošne analitične vrednosti statističnih podatkov, ki pokrivajo dohodek gospodinjstva v različnih sektorjih, zato je bilo v zadnjih letih več različnih poskusov, da bi uvedli tako zbiranje podatkov. Vendar razprava, tudi zaradi nepripravljenosti držav članic, da v statistiko vključijo informacije o obdavčevanju, ni prinesla pozitivnih zaključkov. Ker je SKP osredotočena na dohodkovno podporo iz kmetijskih dejavnosti in dejavnosti razvoja podelja, splošno spremljanje dohodka kmečkih gospodinjstev ni bilo prednostna naloga niti ni bilo izvedljivo, da bi se to novo zbiranje podatkov vključilo v statistični program dela. Namesto tega je bila zasnovana posebna statistična raziskava EU (SILC) za zbiranje informacij o življenjski ravni gospodinjstev v EU.

VI(c) – Informacije o kmetijskem dohodku, ki jih je zagotovila mreža FADN, so popolne

Vzorec FADN dejansko zajema le kmetije z računovodsko in knjigovodsko prakso, saj bi vključitev nekomercialnih kmetij pomenila vključenost manj zanesljivih podatkov, ki bolj temeljijo na oceni kot na trdnih dokazih. Vendar uporaba različnih pragov po državah članicah EU omogoča, da vzorec FADN pokrije kmetije različne gospodarske velikosti in s tem upošteva razlike v trgovinski naravi kmetij v različnih kmetijskih sektorjih po vsej Evropi.

VII

Temeljit sistem pregledov in potrjevanja podatkov, ki ga je Komisija vzpostavila za mrežo FADN, zagotavlja, da se preverja in zagotavlja visoka raven kakovosti zbranih podatkov. Poleg tega obiski na kraju samem omogočajo nadaljnje ukrepanje v zvezi z ugotovljenimi težavami. Sodišče ni odkrilo konkretnih slabosti pri postopkih potrjevanja podatkov, ki so jih vzpostavile službe Komisije.

Obsežna uporaba podatkov mreže FADN v službah Komisije in raziskovalni skupnosti zagotavlja, da lahko primarni uporabniki učinkovito preverijo kakovost podatkov.

VIII

Uredba (EU) št. 1306/2013 jasno določa cilje, na podlagi katerih se z okvirom spremljanja in vrednotenja meri uspešnost izvajanja SKP. Vsak posamezen kazalnik ima sicer prednosti in slabosti, vendar sklop kazalnikov, opredeljen v tem okviru, zagotavlja najboljše možno ravnovesje med potrebami po informacijah ter s tem povezanimi stroški in upravnim bremenom.

IX(a)

Komisija deloma sprejema to priporočilo in bo preučila, kako bi ga lahko izvedla.

Komisija meni, da bi obstoječi okvir za zagotavljanje informacij o dohodku iz kmetijskih dejavnosti sicer lahko okrepli, vendar bi upravno breme zaradi razvoja okvira za zagotavljanje informacij o razpoložljivem dohodku kmečkih gospodinjstev lahko prevladalo nad morebitnimi koristmi. Pravno podlago, ki je potrebna za tako zbiranje podatkov, bi bilo težko določiti.

Razpoložljivi dohodek kmečkih gospodinjstev je precej širši koncept od dohodka kmetije. SKP podpira dohodek kmetov s podpiranjem njihove kmetijske dejavnosti. Da bi ocenili, ali je bil cilj izpolnjen, je zato pomembno analizirati razvoj dohodka iz kmetijskih dejavnosti.

IX(b)

Komisija sprejema to priporočilo.

Komisija namerava:

- razviti ekonomske račune za kmetijstvo (ERK), da bi zagotovili podrobnejše informacije o dejavnikih, ki vplivajo na kmetijski dohodek;
- izvesti študijo za preučitev vprašanja, ali je ERK mogoče nadalje razviti, da bi zagotovili razumno oceno gospodarske vrednosti javnih dobrin, ki jih proizvajajo kmetje;
- z državami članicami razpravljati o možnosti, da bi formalizirali operativne dogovore za kritje regionalnih ERK;
- pregledati, ali se informacije ERK v kazalnikih dohodka ustrezno uporabljajo.

IX(c)

Komisija sprejema to priporočilo.

Podatki mreže FADN že zajemajo skoraj vse subvencije EU.

IX(d)

Komisija sprejema priporočilo glede ERK. Komisija namerava uvesti redno poročanje o kakovosti ERK in ocenjevanje skladnosti, da bi dobila razumno zagotovilo, da so države članice vzpostavile okvir za zagotavljanje kakovosti.

V zvezi z mrežo FADN namerava obravnavati slabosti, odkrite pri izvajanju mreže FADN, tako da se bo z zadevnimi državami članicami **dogovorila za jasen časovni načrt** in spodbudila boljšo izkoriščenost potenciala sistema. Komisija se zaveda težav pri uspešnosti izvajanja mreže FADN v posameznih državah članicah, ukrepi za odpravo obstoječih slabosti pa se že izvajajo. Uresničen je letni načrt obiskov na kraju samem, skupaj z akcijskimi načrti in sestanki za nadaljnje spremljanje, da bi se ocenil doseženi napredek glede dogovorjenih točk. V zadnjih letih je ta pristop pripeljal do pomembnih izboljšav v več državah članicah.

X

Komisija sprejema to priporočilo.

Kazalniki, kakor so opredeljeni, so zgolj izhodišče za vrednotenja. V tem okviru je za ocenjevalce dobra praksa, da za oceno doseženih rezultatov uporabljajo dodatne informacije. Z vrednotenji se med drugim ocenjujeta uspešnost in učinkovitost ukrepov SKP glede na njihove cilje.

Uvod

3

Z reformo SKP iz leta 2003 je bil glede neposrednih plačil uveden prehod od plačil, vezanih na vrsto proizvodnje, na plačila, **ločena** od proizvodnje. Namen tega je bil okrepiti tržno usmerjenost kmetijstva (brez omejitev za proizvodne odločitve kmetov), pri čemer je bil prehod skladen z našimi obveznostmi v okviru Svetovne trgovinske organizacije. Vendar sta bili obe vrsti podpore, pred letom 2003 in po njem, oblika dohodkovne podpore za kmetijo.

Tudi drugi instrumenti SKP, kot so investicijska pomoč ali plačilo za območja z naravnimi omejitvami (razvoj podeželja) in tržni ukrepi (skupna ureditev trga), imajo pomembno vlogo pri podpori dohodkom kmetov.

Poleg tega je med glavnimi trendi v zadnjih desetih letih vse večji poudarek na okoljskih in podnebnih preudarkih, ne samo z uvedbo zelene komponente plačil v letu 2013, temveč tudi z navzkrižno skladnostjo in številnimi drugimi okoljskimi ukrepi. Od podpore SKP se pričakuje, da bo podprla dohodek kmetije, **hkrati** pa prispevala k okoljskim (in podnebnim) izboljšavam.

4

Pri pripravi reforme se je z deležniki in drugimi institucijami veliko razpravljalo o ciljih SKP ter posebni utemeljitvi za neposredna plačila in druge instrumente. Na voljo so bili javna razprava, sporočilo in na primer zakonodajni predlogi Komisije za neposredna plačila iz obrazložitvenega memoranduma, v katerem je bila predstavljena utemeljitve za reformo (COM(2011) 625 final/2).

Poleg tega so bili v Uredbo (EU) št. 1306/2013 (člen 110) vključeni trije splošni cilji SKP, v Izvedbeni uredbi (EU) št. 834/2014 (uvodna izjava 2) pa so predstavljeni posebni cilji.

6

SKP podpira dohodek kmetov s financiranjem kmetijske dejavnosti (podpora na površino, nekaj podpor, značilnih za posamezen sektor, naložbe, tržni ukrepi, okoljske dejavnosti na kmetijskih površinah). Zato je primerno spremljati dohodek iz teh kmetijskih dejavnosti. Spremljanje skupnega dohodka kmečkih gospodinjstev na ravni EU je zanimivo, vendar ne bi smelo biti podlaga za ugotavljanje potrebe po podpori, ki je usmerjena na kmetijske dejavnosti.

Komisija meni, da koncept skupnega razpoložljivega dohodka kmečkega gospodinjstva (skupni dohodek minus davki in prispevki za socialno varnost) za namene SKP ni najpomembnejši. Primerno življenjsko raven kmetijske skupnosti je treba zagotoviti zlasti s povečanjem individualnega zaslužka oseb, ki se ukvarjajo s kmetijstvom.

12

Uvodna izjava 68 Uredbe (EU) št. 1306/2013 določa tudi cilje, glede na katere je to treba storiti. V ta namen se uporabljajo kazalniki, opredeljeni v izvedbenih uredbah (EU) št. 808/2014 in (EU) št. 834/2014.

15

Kazalniki zagotavljajo podlago za ocenjevanje uspešnosti izvajanja SKP glede na njene cilje, tj. uspešnost, učinkovitost, ustreznost, skladnost in dodano vrednost za EU. Vendar kazalniki kot taki, zlasti obravnavani ločeno, ne omogočajo ocenjevanja uspešnosti izvajanja politike, ukrepa ali dejavnosti, saj je treba razvoj vrednosti kazalnika skozi čas oceniti in razumeti v okviru, v katerem se pojavlja.

16

Komisija je na podlagi revizije Sodišča spremenila pravni okvir mreže FADN, tako da je med drugim vključila dohodek iz drugih pridobitnih dejavnosti.

Opažanja

25 – Skupni okvir spremljanja in vrednotenja (CMEF) SKP

Skupni okvir spremljanja in vrednotenja je bil v zakonodaji jasno opredeljen, vključno v zvezi z dohodki kmetov. Določa hierarhijo kazalnikov, povezanih z različnimi ravnmi učinkov, rezultatov, realizacij in okoliščin SKP. Za vsakega od teh kazalnikov so bili opredeljeni ustrezni podatkovni viri, poudarek pa je bil na uveljavljenih orodjih za zbiranje podatkov. Čeprav so izboljšave vedno mogoče, je nabor podatkov nedvomno že na voljo.

26

V členu 39(1)(b) PDEU je cilj zagotavljanja primerne življenjske ravni za kmetijsko skupnost povezan s kmetijsko produktivnostjo. Ta povezava je vključena že v samo določbo, ki se posebej sklicuje na „osebe, ki se ukvarjajo s kmetijstvom“. To sklicevanje ne zajema niti oseb, ki se ne ukvarjajo s kmetijstvom (kot so člani gospodinjstva, ki opravljajo druge poklice), niti dejavnosti kmeta, ki očitno sploh niso povezane s kmetijstvom. Zato je člen 39(1)(b) PDEU tudi jasno povezan s členom 39(1)(a) PDEU („povečati kmetijsko produktivnost“), kot je poudarjeno z besedama „s tem“ na začetku člena 39(1)(b) PDEU. Komisija zato meni, da se je primerno osredotočiti na dohodek iz kmetijskih dejavnosti (vključno s pomožnimi dejavnostmi), saj je ta bistvenega pomena za SKP (ne pa na skupni dohodek gospodinjstva zunaj kmetijstva in razvoja podeželja).

27

Statistični okvir za zagotavljanje informacij o dohodku kmetov iz kmetijskih dejavnosti je predstavljen v mreži FADN in ERK. Informacije o dohodku kmečkih gospodinjstev se zbirajo v okviru statistike EU-SILC, velikost vzorca pa je zasnovana tako, da pokrije populacijo kot celoto. Na splošno v večini držav članic ne omogoča razčlenjenih podatkov za kmetijstvo.

Ker razpoložljive informacije kažejo, da so vse pomembnejši dohodki, ki niso strogo povezani s kmetijsko dejavnostjo, temveč z njeno diverzifikacijo, je bila izvedena temeljita revizija statistične raziskave FADN, s katero je bil v izračun dohodka kmetije vključen popolnoma nov nabor podatkov o dohodku iz drugih pridobitnih dejavnosti, povezanih s kmetijskim gospodarstvom.

Komisija je dejansko preučila izvedljivost zbiranja podatkov o dohodkih kmečkih gospodinjstev na mikroravni. Vendar se projekt o dohodku sektorja kmečkih gospodinjstev (IAHS) ni nadaljeval v okviru Stalnega odbora za kmetijsko statistiko (CPSA).

28

Velikost vzorca statistike EU-SILC je zasnovana tako, da pokrije populacijo kot celoto, in na splošno v večini držav članic ne omogoča razčlenjenih rezultatov za kmetijstvo.

30 – Primerjava dohodkov po gospodarskih sektorjih

Komisija meni, da je pomembno primerjati **dohodek iz kmetijskih dejavnosti** s povprečnimi plačami v drugih gospodarskih sektorjih in da za to obstaja referenčni sistem¹.

SKP podpira dohodek kmetov s financiranjem kmetijske dejavnosti (podpora na površino, nekaj podpor, značilnih za posamezen sektor, naložbe, tržni ukrepi, okoljske dejavnosti na kmetijskih površinah). Zato je primerno spremljati dohodek iz teh kmetijskih dejavnosti in ga primerjati z oportunitetnimi stroški, namreč plačami, ki bi jih bilo mogoče prejeti v drugih sektorjih. Spremljanje skupnega dohodka kmečkih gospodinjstev na ravni EU je zanimivo, vendar ne bi smelo biti podlaga za ugotavljanje potrebe po podpori, ki je usmerjena na kmetijske dejavnosti.

32

Ravni dohodkov različnih skupin kmetij se redno primerjajo na podlagi podatkov mreže FADN. Tako razlikovanje v nacionalnih računih ni mogoče niti za kmetijstvo niti za druge gospodarske sektorje. Dobljene vrednosti kažejo, kako se kmetijstvo primerja z drugimi gospodarskimi sektorji, ki so prav tako izjemno raznovrstni.

33

ERK se sestavljajo v skladu s temeljnimi koncepti in pravili sistema ESR 95². Vendar se Uredba (ES) št. 549/2013 za ERK ne uporablja, uporaba sistema ESR 2010 (revidirana različica sistema ESR 95) pa je mogoča le s spremembami pravnega akta ERK, ki se pripravljajo.

Glavne spremembe pri prehodu z ESR 95 na ESR 2010 se niso nanašale posebej na kmetijstvo. Nekatere države članice so preučile posledice spremembe: nekatere so ugotovile, da je bil učinek majhen, druge pa, da ga ni bilo.

34

ERK dejansko niso bili zasnovani tako, da bi pripomogli k analizi odvisnosti določenih sektorjev od subvencij in njihovega pomena za rentabilno kmetovanje v zadevnih regijah, za posebne vrste proizvodnje ali za posebne socialno-ekonomske skupine kmetov.

Zato Komisija za vrednotenje učinka subvencij na ravni kmetij uporablja mrežo FADN.

¹ Številke bi bilo treba razlagati previdno zaradi konceptualnih razlik med merjenjem dohodka kmetov iz kmetijskih dejavnosti in povprečnimi plačami v gospodarstvu ter zaradi pomanjkanja zanesljivih podatkov o ekvivalentu polnega delovnega časa v statistiki dela za celotno gospodarstvo za nekatere države članice.

² ESR je evropski sistem nacionalnih in regionalnih računov, ki se uporablja v državah članicah Evropske unije in drugje.

35

Komisija se strinja, da so podatki o cenah zemljišč in najemninah pomembni za oceno učinka SKP. Novembra 2014 in julija 2015 je v CPSA oziroma DGAS predstavila osnutek uredbe Komisije o cenah zemljišč in najemninah, ki bi bila vmesna faza pred morebitno uredbo Evropskega parlamenta in Sveta. V CPSA in DGAS ni bilo soglasja v podporo uredbi Komisije. Ugotovljeno je bilo, da so statistike o cenah zemljišč občutljive in da bi bila lahko statistika zaradi malo transakcij nezanesljiva. V „Strategiji za kmetijsko statistiko do leta 2020 in pozneje“ je predvidena morebitna vključitev kmetijskih statističnih podatkov o cenah v okvirno uredbo o statistiki kmetijskih vložkih/proizvodov.

36

Pisni sporazumi kot sredstvo za izvajanje evropskega statističnega programa so priznani v členu 14(1)(c) Uredbe (ES) št. 223/2009, sklepajo pa se med nacionalnimi statističnimi organi in Komisijo.

Dogovori v tem primeru izhajajo iz obdobja pred Uredbo (ES) št. 223/2009 in so bili sprejeti na podlagi neformalnih dogovorov.

Komisija bo sprejela ukrepe za formaliziranje operativnih dogovorov v zvezi z zagotavljanjem podatkov regionalnih ERK.

38

ERK predstavljajo absolutne vrednosti in kazalnike. Kazalniki so jasno namenjeni spremljanju sprememb skozi čas, absolutne vrednosti pa je mogoče uporabiti za primerjavo ravni povprečnega dohodka po državah, kadar so postavljene v kontekst. Predstavitev po letnih delovnih enotah ne daje vtisa, da kaže ravni dohodka za posameznike ali gospodinjstva (kaj šele življenjsko raven kmetijskih gospodinjstev). Pokazala naj bi predvsem učinek strukturnih sprememb (tj. zmanjšanje števila delovnih mest v kmetijstvu) na povprečne kmetijske dohodke skozi čas. Komisija se poleg tega dobro zaveda omejitev, ki so nujno povezane z uporabo kazalnikov. Zato ima uporaba posameznega kazalnika za oceno uspešnosti izvajanja ali dejansko ločena presoja njegovih prednosti ali slabosti le omejeno vrednost.

39

V skladu z Eurostatovim raziskovanjem strukture kmetijskih gospodarstev iz leta 2010 so 97 % kmetijskih gospodarstev v EU upravljali posamezni imetniki (glej odstavek 6 v poročilu Sodišča), medtem ko so pravne osebe kmetovale na 27 % kmetijskih površin EU.

Komisija je pri opisu kazalnika „podjetniški dohodek kmetijstva“ za sistem merjenja in vrednotenja SKP jasno navedla, da to ni kazalnik skupnega dohodka ali razpoložljivega dohodka gospodinjstev, dejavnih v kmetijstvu, saj imajo lahko slednja poleg izključno kmetijskih dohodkov tudi dohodke iz drugih virov (ne kmetijske dejavnosti, plače, socialni prejemki in dohodek od lastnine). Povedano drugače, podjetniški dohodek v kmetijstvu se ne sme obravnavati kot dohodek kmetov³.

Razpoložljive statistične podatke je pomembno celovito analizirati. Informacije iz mreže FADN lahko dopolnijo informacije iz ERK.

3 Glej http://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context/2015/2015-10-01-context-indicators_en.pdf.

41

Glavne spremembe mreže FADN so temeljile tudi na zaporednih reformah SKP. Zaradi odziva na SKP po letu 2013 so bile v vprašalnik mreže FADN dodane nekatere kmetijsko-okoljske spremenljivke in nov nabor spremenljivk v zvezi s subvencijami, vključno z zeleno komponento (Uredba (EU) št. 385/2012 in Uredba (EU) 2015/220). Podobno je reforma SKP iz leta 2008 povzročila spremembe mreže FADN, uvedene z Uredbo (ES) št. 868/2008, reforma SKP iz leta 2003 spremembe mreže FADN, uvedene z Uredbo (ES) št. 2253/2004, itd.

42

Zunanji proizvodni faktorji so upoštevani v drugih kazalnikih, kot sta neto dohodek kmetije in neto dohodek kmetije na letno delovno enoto. Širok razpon kazalnikov, ki izhajajo iz rezultatov mreže FADN, je mogoče uporabiti in prilagoditi za posebne analitične potrebe.

43

Kazalnik dohodka neto dodana vrednost kmetije na letno delovno enoto (NDVK/LDE) se lahko uporablja tudi za te kmetije. Pomembno je poudariti, da mreža FADN zbira informacije prek popolnega nabora posameznih računovodskih spremenljivk, ki omogočajo njihovo ponovno združevanje glede na posebne analitične potrebe.

44

Če so za analitične namene potrebni kazalniki dohodka za kmetije, organizirane kot običajna podjetja, jih je mogoče oblikovati.

45

Nedenarni dohodek v podatkovni zbirki FADN ni izrecno evidentiran, je pa upoštevan v analizah na podlagi podatkov FADN (na primer v kazalnikih osebnih prejemkov družinske delovne sile in dobička kmetije). Analiziranje učinka obdavčitve dohodka na ravni države članice presega področje uporabe mreže FADN.

46

Najnovejša različica poročila s kmetijskega gospodarstva mreže FADN vključuje druge pridobitne dejavnosti, neposredno povezane s kmetijskim gospodarstvom.

47

Če dejavnost upravljajo ločene poslovne enote, ki niso kmetija, ki je del vzorca FADN, ta dejavnost ne prispeva k dohodku kmetije.

Lahko sicer obstajajo siva področja med kmetijskimi in nekmetijskimi dejavnostmi, vendar Komisija meni, da so dodatni viri prihodkov, ki so brez dvoma nekmetijski, za SKP manj pomembni.

Okvir 2

Ker se podatki o drugih pridobitnih dejavnostih, neposredno povezanih s kmetijskim gospodarstvom, v mreži FADN zbirajo šele od obračunskega leta 2014 in morajo biti Komisiji predloženi do 31. decembra 2015 (za Združeno kraljestvo in Nemčijo nekaj mesecev pozneje), ocena nedoslednega obravnavanja večinoma temelji na praksah evidentiranja pred uvedbo novega poročila s kmetijskega gospodarstva.

Od vseh držav članic EU se pričakuje, da bodo predložile podatke v skladu z usklajenimi pravili, pri oblikovanju katerih so sodelovale in zanje glasovale v odboru za mrežo FADN. Vrednotenje obravnavanja drugih pridobitnih dejavnosti, neposredno povezanih s kmetijo, bo mogoče šele po tem, ko bodo na voljo vsi potrjeni podatki za leto 2014.

48

Kot je pojasnjeno v zakonodaji in metodologiji mreže FADN, so različni pragovi in pokritost po državah članicah eden od osnovnih pogojev za oblikovanje vzorca FADN in pridobitev koristnih rezultatov, če se upoštevajo področje uporabe in cilji te statistične raziskave. Različni pragovi dejansko odražajo in s tem upoštevajo različne strukture kmetij v določenih državah članicah. Kar zadeva pokritost subvencij EU, letna primerjava med skupnim zneskom neposrednih plačil, dodeljenih upravičencem v EU, in zbirnimi rezultati, pridobljenimi iz podatkovne zbirke FADN, kaže dobro pokritost po EU, npr. 90-odstotno pokritost za nevezana neposredna plačila. To potrjuje obsežna uporaba podatkov mreže FADN v ocenah učinka in ekonomskih analizah učinkov subvencij SKP na dohodek kmetij.

49

Ker kmetije mreže FADN predstavljajo največji možni delež kmetijske proizvodnje, kmetijskih površin in delovne sile na kmetijskih gospodarstvih s tržno usmeritvijo, je ravno dohodek te vrste kmetije tisti, ki ga želi primerjati mreža FADN. Primerjava dohodka kmetij v državi članici v okviru mreže FADN je koristna ravno zato, ker se v vzorcu kaže različna struktura kmetij na ravni države. Če kmetija s standardnim prihodkom 10 000 EUR na leto ni reprezentativna za ciljne kmetije mreže FADN v neki državi članici, ni nobenega razloga, da bi se vključila v primerjavo. Tako lahko primerjave povprečnega dohodka na delavca po vseh kmetijskih gospodarstvih, vključenih v mrežo FADN, pripeljejo do napačne razlage dohodkovnega položaja kmetov po državah članicah le v primeru, če podatkov ne spremljajo podrobna pojasnila o tem, kateri del populacije kmetij predstavljajo podatki.

50

Mreža FADN je bila vzpostavljena zaradi zbiranja računovodskih podatkov, ki so zlasti potrebni za:

- (a) letno ugotavljanje dohodkov na kmetijskih gospodarstvih, ki spadajo na področje statistične raziskave, in
- (b) analizo poslovanja kmetijskih gospodarstev.

Ni bila zasnovana niti zato, da bi reprezentativno predstavljala upravičence do podpore EU, niti zato, da bi bila orodje za spremljanje ukrepov za razvoj podeželja. V ta namen bi bila potrebna prilagoditev vzorca ob vsaki reformi politike, s čimer bi bili ogroženi kontinuiteta in zanesljivost podatkov.

Kljub temu pa mreža FADN pokriva več kot 90 % neposrednih plačil. Upravičenci, ki niso zajeti, so predvsem kmetje s polovičnim delovnim časom ali samooskrbni kmetje, ki so pod zadevnimi pragovi za raziskave in prejmejo le majhen del celotnega proračuna. Ne zdi se verjetno, da ti upravičenci vodijo računovodstvo kmetije, ki bi ga bilo mogoče uporabiti v mreži FADN.

Zaradi strukturnih prilagoditev na kmetijskih gospodarstvih EU se je število kmetij zmanjšalo; posledično se je zmanjšalo tudi število upravičencev do neposrednih plačil (– 12 % v EU-15, – 7 % v EU-N10 od leta 2005, – 4 % v Bolgariji in Romuniji od leta 2008). Manjši delež upravičencev prejema nizke zneske neposrednih plačil, zato je na upravičenca dodeljen višji povprečni znesek, zlasti v državah članicah, ki so se EU pridružile v letih 2004 in 2007.

51

Komisija in države članice že sodelujejo, da bi omogočile združevanje informacij o dohodkovni podpori EU ter podatkov o kmetijskih strukturah in rabi zemljišč. Leta 2012 je bila ustanovljena projektna skupina za povezave med upravnimi viri podatkov, statističnimi podatki in mrežo FADN. Sodelovale so različne države članice, tako da so si izmenjevale izkušnje o različni stopnji povezovanja svojih podatkovnih virov. To delo se nadaljuje v okviru prizadevanj Eurostata v zvezi s strategijo za kmetijsko statistiko do leta 2020 in pozneje, ki zelo poudarja vključevanje različnih podatkovnih virov. Sicer je treba premagati različne tehnične in pravne težave, vendar je jasno predvidena boljša uporaba upravnih podatkov v statistiki.

52

Statistična načela, s katerimi se ureja priprava evropske statistike, so vključena v Uredbo (ES) št. 223/2009 o evropski statistiki. Tvorijo ogrodje okvira za zagotavljanje kakovosti in so pravno zavezujoča. Kodeks ravnanja je samoregulativni instrument, ki ga je sprejel Odbor za evropski statistični sistem (OESS); njegovo izvajanje v evropskem statističnem sistemu se spremlja na podlagi medsebojnih strokovnih pregledov in ukrepov za izboljšanje. Države članice in Komisija v skladu s spremenjeno uredbo (ES) št. 223/2009 sprejmejo vse potrebne ukrepe, da se prek zavez za zaupanje v statistiko ohrani zaupanje v evropsko statistiko.

54

Komisija je znova uvedla zahtevo za opise metodologije ERK.

Priprava novih opisov metodologij se je začela decembra 2014. Opise je treba predložiti do 30. septembra 2016.

55

S pripravo novih opisov metodologij, kakor je omenjeno v točki 54, bodo zagotovljene najnovejše informacije o metodologijah, te pa se lahko potem uporabijo za oceno zadev, omenjenih v tem opažanju.

56

Komisija se je z nedoslednostmi, odkritimi v zvezi z vinom in oljčnim oljem, ukvarjala decembra 2014 v okviru delovne skupine za kmetijske račune in cene, to delo pa se še vedno nadaljuje.

Okvir 3 – Druga alineja

Obseg možnosti ločevanja ali neločevanja iste nekmetijske dopolnilne dejavnosti je odvisen od upravnih pravil, ki se po državah članicah razlikujejo. V Uredbi (ES) št. 138/2004 je dejansko izrecno navedeno, da mora vsaka država, odvisno od značilnosti svojega kmetijstva, sestaviti svoj seznam neločljivih nekmetijskih dopolnilnih dejavnosti (Priloga I, 1.30).

Okvir 3– Tretja alineja

Po navedbah romunskih organov se subvencije obravnavajo v skladu z določbami Uredbe (ES) št. 138/2004. Zadevne subvencije izhajajo iz sheme enotnega plačila na površino, ki je poenostavljena različica sheme enotnega plačila in se uporablja v državah članicah, ki so k EU pristopile leta 2004 ali pozneje⁴.

Romunija trdi, da gre pri plačilih v okviru sheme enotnega plačila na površino za subvencije, ki niso neposredno vezane na proizvodnjo ali proizvodne dejavnike v smislu odstavka 3.065 in so neposredna podpora proizvajalcem v smislu odstavka 3.066. Komisija bo to vprašanje nadalje spremljala.

Okvir 3 – Četrta alineja

Kar zadeva Francijo, bo Komisija to vprašanje nadalje spremljala.

⁴ V skladu z Uredbo (ES) št. 138/2004, Priloga, razdelek 2, Druge subvencije na proizvodnjo,
3.065 Uporaba obračunskega načela pri zajemanju drugih subvencij na proizvodnjo je lahko zelo kočljiva. [...] Pri subvencijah, ki niso neposredno povezane s proizvodnjo ali proizvodnimi dejavniki, je težko opredeliti čas transakcije, ki jih je povzročila, in jih ločiti od časa, ko so bile dejansko plačane. V tem primeru se subvencije evidentirajo v trenutku, ko so prejeete.
3.066 Priporočajo se naslednje posebne obravnave:
[...]
druge subvencije, ki niso neposredno povezane s proizvodi ali proizvodnimi dejavniki (neposredna podpora proizvajalcem, pomoč za območja z omejenimi možnostmi itd.); priporoča se nadaljnja uporaba merila odvisnosti od časa plačila, ker je težko opredeliti čas vložitve zahtevka za nadomestilo in ali so zadevni zneski točni.

57

Popravek statističnih podatkov je standarden in po vsem svetu uporabljen pristop na vseh področjih statistike. Do popravkov pride, kadar so na voljo nove informacije, ki jih je mogoče vključiti v rezultate in doseči boljšo kakovost. S popravki se izboljša kakovost rezultatov. Postopki potrjevanja sprožijo odziv Komisije pošiljatelju, kadar posodobitve presežejo določene prage.

58

Komisija je štiri države članice opomnila, naj zagotovijo samoocenjevanje.

Skupni odgovor Komisije na odstavka 60 in 61

Način izvajanja izbranega sistema prispeva k visoki ali nizki ravni kakovosti podatkov.

62

Kot je jasno navedeno v zakonodaji EU (člen 7 Uredbe Sveta (ES) št. 1217/2009), državni odbor načrt za izbor najprej odobri, potem pa ga predloži Komisiji. Nacionalni statistični uradi so zastopani v nacionalnih odborih, kjer zagotavljajo strokovne nasvete v zvezi s parametri natančnosti in razponi zaupanja.

Komisija v preteklosti ni imela popolnih informacij, ki jih je navedlo Sodišče. V zadnjih letih pa se je stanje izboljšalo.

63

Velikost vzorca ni odvisna izključno od skupnega števila kmetij, temveč zagotavlja pokritost kmetijskih dejavnosti skladno z raznovrstnostjo kmetijskega sektorja v smislu vrst in velikosti kmetij v vsaki regiji. Tako lahko za določen delež kmetij velja, da je reprezentativen ali da ni, odvisno od tega, kako zelo so si kmetije v istem grozdu podobne.

Kar zadeva španski vzorec, je analiza Sodišča temeljila na podatkih, zbranih v okviru prejšnje pogodbe, ki ni vedno zagotavljala želene reprezentativnosti. Ta pogodba je bila revidirana, izboljšave pa se kažejo v podatkih v zvezi z naslednjimi leti.

64

Komisija pozna metode, uporabljene za izbiro kmetij v vzorcu, saj so te informacije vključene v informativni list načrta za izbor, ki ga morajo države članice poslati vsako leto (člen 3 Izvedbene uredbe Komisije (EU) 2015/220). To poznavanje metod omogoča nadaljnje analize morebitnega vpliva, ki bi ga subjektivni dejavniki lahko imeli na reprezentativnost pridobljenih informacij o dohodkih.

Kar zadeva španski vzorec, podregije niso ena od razsežnosti pokritosti. Dejansko so podatki mreže FADN reprezentativni za oddelek mreže FADN (regijo), velikost vzorca pa se določi tako, da se zagotovi ta raven pokritosti. Vendar to ne pomeni, da neposrednih plačil ne bo mogoče vrednotiti samo zato, ker regije politik ne ustrezajo popolnoma statističnim regijam. Nazadnje, reprezentativnost teritorialnih struktur je zagotovljena na višji ravni geografskega združevanja (kot je pogosto v primeru vzorčnih raziskav).

Skupni odgovor Komisije na odstavka 65 in 66

Komisija se zaveda teh težav, zato so pri analizi podatkov za zadevne grozde z manjšim številom kmetij v vzorcu sprejeti ustrezni ukrepi. Velja poudariti, da analize mreže FADN večinoma izvajajo ekonomski analitiki, ki delajo pri Komisiji v tesnem sodelovanju s pregledovalci podatkov in organi za zvezo. Poleg tega podatkovni analitiki za vsak zunanji zahtevek raziskovalcev za podatke zagotovijo vso potrebno podporo in informacije, da se zagotovi pravilna razlaga podatkov.

68

Komisija se zaveda, da so na manjših kmetijah računovodske prakse manj običajne. Zato je bilo pri državah, kot sta Romunija in Španija, več pozornosti posvečene preučitvi morebitnih rešitev za tveganje zbiranja neakovostnih podatkov.

Španski organ za zvezo je po preučitvi strukturnega razvoja kmetijskega sektorja predlagal povišanje praga za podatke od obračunskega leta 2015 z enakim številom kmetij v vzorcu, tako da bodo majhne kmetije, ki nimajo knjigovodstva, nadomeščene z bolj reprezentativnimi kmetijami, ki sporočajo podatke.

Glede Romunije – ob upoštevanju zapletene strukture kmetijstva v tej državi, kjer je približno tretjina vseh manjših kmetij EU – se vzorec mreže FADN in kakovost podatkov budno spremljata od prvega leta po pristopu države k EU.

69

Rezultati mreže FADN so predstavljeni po letnih delovnih enotah (npr. kazalnik dohodka NDVK/LDE), zaradi česar so primerljivi ne glede na število ur dela, opravljenih na posameznih kmetijskih gospodarstvih.

70

Najti je treba ravnovesje med hitro objavo in zadovoljivo kakovostjo podatkov. Ker so informacije o dohodku kmetije bistvene za SKP in jih brez potrditve ni mogoče uporabiti, ima prednost kakovost podatkov, vendar ob nenehnem trudu, da bi bili podatki na voljo hitreje (vprašalnik z 2 000 spremenljivkami se vsako leto predloži v izpolnitev 85 000 kmetijam v 28 državah članicah).

Potrjeni podatki mreže FADN tudi niso dani na voljo nič pozneje kot podatki iz katerega koli drugega vira, kjer so potrebni temeljiti pregledi in potrjevanje posameznih podatkov o kmetiji.

Analize na podlagi mreže FADN, ki jih objavlja Komisija, vključujejo ocene, ki omogočajo analizo podatkov za obdobje, ki presega razpoložljive letne podatkovne sklope.

Poleg tega se je zaradi skupnih prizadevanj Komisije in držav članic že očitno izboljšala kakovost podatkov, ki bodo na voljo za vrednotenje reforme SKP iz leta 2013.

72

Morebitno financiranje EU v Romuniji znaša 160 EUR krat 6 000 kmetij v vzorcu, kar je 960 000 EUR na leto. Komisija se zaveda težav, s katerimi se spopadajo v tej državi članici pri uporabi razpoložljivih sredstev (čeprav najnovejše informacije kažejo, da se denar zdaj porablja za izboljšanje sistema IT za zbiranje podatkov), vendar ocenjuje, da bo to zadoščalo za izboljšanje sistema mreže FADN v Romuniji.

Po izboljšavah mreže FADN v zadnjih letih v Španiji je ministrstvo za kmetijstvo podatke, ki temeljijo na mreži FADN, znova začelo objavljati na svoji spletni strani in v „Anuario de Estadísticas Agrarias“. To je zelo dobrodošel prvi korak k uporabi podatkov za nacionalne namene.

Glej tudi odgovor Komisije na odstavek 68.

73

Okvir za zagotavljanje kakovosti za mrežo FADN obstaja, sestavljen pa je iz pravnega, organizacijskega in postopkovnega dela:

- zahteve za mrežo FADN in njene podatke so določene v njeni temeljni uredbi;
- preverjanje kakovosti podatkov, prejetih iz držav članic, in predvideni ukrepi za njihovo izboljšanje so opisani v uradnih postopkih enote, ki je odgovorna za mrežo FADN.

Pravila, ki veljajo za mrežo FADN, jasno vključujejo koncept „ustrezno izpolnjenih poročil s kmetijskega gospodarstva“ in preverjanje, ki ga opravi Komisija (člena 11 in 13 Izvedbene uredbe Komisije (EU) 2015/220).

74

Točnost podatkov, predloženih Komisiji, se za vse države članice ocenjuje po enakem postopku (tj. z letnim preverjanjem kakovosti podatkov, kot je opisano na spletni strani: http://ec.europa.eu/agriculture/rica/collect_en.cfm#tnfqc, in z obiski na kraju samem v treh četrtinah držav vsako leto).

75

Komisija se zaveda težav pri uspešnosti izvajanja mreže FADN v posameznih državah članicah in sprejema ukrepe za obravnavanje odkritih slabosti. Vzpostavljeni so bili letni načrt obiskov na kraju samem, akcijski načrti in sestanki za nadaljnje spremljanje, da bi se ocenil doseženi napredek v zvezi z dogovorjenimi točkami. Ta pristop je pripeljal do pomembnih izboljšav v več državah članicah, na primer:

- španski organi so po obisku v Španiji leta 2014 in nadaljnjih ukrepih po njem povečali število osebja za mrežo FADN, spremenili pogoje pogodbe z zbiratelji podatkov in preučili šibke točke podatkov, tako da so se podatki mreže FADN spet začeli uporabljati in objavljati;
- po obiskih na Danskem leta 2013 in Finskem leta 2015 ter nadaljnjih ukrepih po njih so bila analizirana nekatera vprašanja v zvezi z izvajanjem zadevnih vzorcev ter predlagane rešitve, ki se že izvajajo.

Grška mreža FADN je del akcijskega načrta in protokola o sodelovanju med različnimi nacionalnimi organi, ki se ukvarjajo s kmetijsko statistiko, da bi se kmetijska statistika in upravni podatki vključili v enoten sistem upravnih in statističnih podatkov primarnega sektorja. Ta akcijski načrt je vključen v revizijo memoranduma o soglasju za Grčijo iz leta 2014, ki vključuje seznam ukrepov in referenčnih meril, o katerih so se dogovorile službe Komisije, da bi obravnavali pereča vprašanja, v zvezi s katerimi so se grški organi zavezali doseči zadane cilje.

76

Glej odgovor Komisije na odstavek 70.

81

Cilji sistema neposrednih plačil kot celote so opredeljeni v uvodni izjavi 24 Uredbe Sveta (ES) št. 1782/2003. Cilji sestavnih plačil, ki zadevajo „zeleno komponento“, površine z naravnimi omejitvami, mlade kmete, prostovoljno vezano podporo in majhne kmetije, so opredeljeni v uvodnih izjavah 37, 46, 47, 49 oziroma 54 Uredbe (EU) št. 1307/2013.

Glej tudi odgovor Komisije na odstavek 82.

82

Komisija meni, da bo ocenjevanje, ali se dosegajo z dohodkom povezani cilji SKP, vedno vključevalo strokovno vrednotenje na podlagi zelo raznovrstnih informacij. Deloma je tako zaradi raznovrstnosti kmetijskega sektorja EU. Deloma pa tudi zato, ker se morda izvajajo temeljne prilagoditve – v kmetijskem sektorju ali zunaj njega –, ki so pozitivne (ali negativne) za dolgoročne obete za dohodek kmetije, vendar s peščico preprostih kazalnikov niso jasno sporočene. Vse razlage ciljev, določenih v Pogodbi, in vsi pristopi k vrednotenju njihovega izpolnjevanja morajo biti dovolj široki, da ustrezajo tej kompleksnosti.

Dejstvo, da neposredna plačila pomagajo dosegati več ciljev hkrati, in različnih možnosti, ki so državam članicam na voljo pri izvajanju neposrednih plačil, ne sme zmanjšati zahtevnosti vrednotenja. Vendar prednosti tega položaja prevladajo nad slabostmi. Prizadevanje za gospodarske in okoljske cilje prek neposrednih plačil je v nekaterih pogledih učinkovit pristop k politiki in poudarja, da je „trajnost“ večrazsežnostna.

83

Kazalniki bi morali merilom „RACER“, ki jih je omenilo Sodišče, slediti **le, kadar je to mogoče**. Po potrebi bo brez neposrednega kazalnika morda treba za predstavitev pojava uporabiti nadomestne kazalnike⁵.

84

Podatki o kmetijskem dohodku (faktorskem in podjetniškem) so na voljo in jih Komisija objavlja na spletu. Za vzpostavitev vzročne povezave z ukrepi politike je treba spremembe vrednosti kazalnikov razložiti in umestiti v kontekst. To je naloga ocenjevalca pri vrednotenju politike, kajti noben kazalnik ne bo dal informacij o tem, kaj je povzročilo spremembo njegove vrednosti.

85

Čeprav ni točno določenega cilja, je s kazalniki mogoče spremljati, ali se dohodek povečuje ali ne. Šele v fazi vrednotenja – ob upoštevanju konteksta, vmesnih dejavnikov itd. – je mogoče oceniti, kakšen je neto učinek ukrepov in ali so prispevali k razvoju. Tega ni nikoli mogoče razbrati neposredno iz kazalnika.

⁵ Glej: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf, str. 250–251.

Okvir 4 – Prva alineja

Komisija je skupaj z državami članicami razvila nabor kazalnikov, ki bi **združeni** ocenjevalcem morali dati potrebne informacije.

Namen kazalnika je obveščati o odvisnosti kmetov od neposrednih plačil, ne pa o njihovem dohodku kot takem.

Glej tudi odgovor Komisije na odstavek 38.

Okvir 4 – Druga alineja

Kazalnik spremenljivosti dohodka kmetij, ki temelji na podatkih mreže FADN, ne more zagotavljati informacij o uspešnosti neposrednih plačil, ker pri njegovem izračunu niso upoštevana neposredna plačila. Kazalnik meri nestabilnost dohodka kmetije, kadar ni neposrednih plačil (ali drugih povezav z javnim sektorjem, npr. davkov).

Okvir 4 – Tretja alineja

Kazalnik dodane vrednosti za primarne proizvajalce ni namenjen zagotavljanju informacij o dohodku, temveč o konkurenčnem položaju kmetov v verigi proizvodnje živil.

86

Ustrezni podatki so na voljo (npr. kazalniki realizacij).

87

Sami kazalniki ne zagotavljajo informacij o učinkovitosti ali alternativnih scenarijih. To je naloga vrednotenja oziroma ocene učinka.

Zaključki in priporočila

88

Revizija kazalnice razpoložljivega dohodka pogosto povezuje z analizo uspešnosti neposrednih plačil. Vendar dohodek ni edini cilj SKP, neposredna plačila pa niso edini instrument SKP, ki vpliva na dohodek, niti ni njihov učinek omejen na dohodek, saj podpirajo skupno zagotavljanje zasebnih in javnih dobrin. V členu 110(3) Uredbe (EU) št. 1306/2013 se jasno zahteva ocenjevanje skupnega učinka vseh instrumentov SKP v zvezi s skupnimi cilji SKP. Podrobneje, neposredna plačila kot plačila na površino ne prispevajo le k dohodkovni podpori za kmete, temveč tudi k drugim ciljem, povezanim z rabo zemljišč, kot so varstvo tal, večja biotska raznovrstnost in ublažitev podnebnih sprememb. K njim neposredna plačila prispevajo skupaj z drugimi instrumenti SKP, kot so kmetijsko-okoljsko-podnebni ukrepi pri razvoju podeželja.

89

Medtem ko sta več kot dve tretjini proračuna SKP dejansko namenjeni neposrednim plačilom, bo 30 % tega zneska za evropske kmete povezanega z njihovim spoštovanjem trajnostnih kmetijskih praks, ki ugodno vplivajo na kakovost tal, biotsko raznovrstnost in okolje na splošno.

90

Komisija uporablja tudi uveljavljene vire informacij in si prizadeva izogibati se nepotrebemu upravnemu bremenu. Dodano vrednost informacij je treba ocenjevati glede na breme in vire pri pripravi teh informacij.

91

Posamezni kazalniki in orodja imajo močnejše in šibkejše točke, vendar celotni sistem zagotavlja najboljše možno ravnovesje med potrebami po informacijah ter s tem povezanimi stroški in upravnim bremenom.

Poleg tega je tisto, kar je opredeljeno kot omejitev statističnih podatkov, dejansko predstavitev glavnih značilnosti podatkovnih virov.

92 – Skupni okvir spremljanja in vrednotenja (CMEF) SKP

Skupni okvir spremljanja in vrednotenja predstavlja celosten sklop kazalnikov za oceno učinkov, rezultatov in realizacij SKP kot celote. Za vsak kazalnik so bili jasno opredeljeni ustrezni podatkovni viri.

V Pogodbi je navedena povezava med povečanjem kmetijske produktivnosti in zagotavljanjem primerne življenjske ravni kmetijske skupnosti, zlasti s povečanjem individualnega zaslužka oseb, ki se ukvarjajo s kmetijstvom. Zato se je primerno osredotočiti na dohodek iz kmetijskih dejavnosti, saj ima ta največji pomen za SKP. V skladu s tem je najpomembneje imeti reprezentativne podatke o dohodku iz kmetijskih dejavnosti (v nasprotju z razpoložljivim dohodkom kmečkih gospodinjstev). Te podatke je mogoče primerjati s povprečnimi plačami v drugih gospodarskih sektorjih, da se upraviči podpora EU dohodku kmetije.

Priporočilo 1 – Razvoj okvirov za zbiranje in primerjanje ustreznih informacij o dohodkih kmetov

Komisija deloma sprejema ta del priporočila in bo preučila, kako bi ga bilo mogoče izvesti.

Meni, da bi obstoječi okvir za zagotavljanje informacij o dohodku iz kmetijskih dejavnosti sicer lahko okrepili, vendar bi upravno breme zaradi razvoja okvira za zagotavljanje informacij o razpoložljivem dohodku kmečkih gospodinjstev lahko prevladalo nad morebitnimi koristmi. Pravno podlago, ki je potrebna za tako zbiranje podatkov, bi bilo težko določiti.

Razpoložljivi dohodek kmečkih gospodinjstev je precej širši koncept od dohodka kmetije. SKP podpira dohodek kmetov s podpiranjem njihove kmetijske dejavnosti. Da bi ocenili, ali je bil cilj izpolnjen, je zato pomembno analizirati razvoj dohodka iz kmetijskih dejavnosti.

Komisija sprejema ta del priporočila.

93

Kar je opredeljeno kot omejitev statističnih podatkov, je dejansko predstavitev glavnih značilnosti podatkovnih virov.

94

Komisija se je seznanila z opažanjem in potencialom za morebitni nadaljnji razvoj ERK.

Priporočilo 2 – Razvoj ERK

Komisija sprejema to priporočilo.

Komisija namerava:

- razviti ekonomske račune za kmetijstvo (ERK), da bi zagotovili podrobnejše informacije o dejavnikih, ki vplivajo na kmetijski dohodek;
- izvesti študijo za preučitev vprašanja, ali je ERK mogoče nadalje razviti, da bi zagotovili razumno oceno gospodarske vrednosti javnih dobrin, ki jih proizvajajo kmetje;
- z državami članicami razpravljati o možnosti formaliziranja operativnih dogovorov za pokritje regionalnih ERK;
- pregledati, ali se informacije ERK v kazalnikih dohodka ustrezno uporabljajo.

95

Mreža FADN je bila vzpostavljena zaradi zbiranja računovodskih podatkov, ki so zlasti potrebni za:

- (a) letno ugotavljanje dohodkov na kmetijskih gospodarstvih, ki spadajo na področje statistične raziskave, in
- (b) analizo poslovanja kmetijskih gospodarstev.

Pokriva več kot 90 % neposrednih plačil. Upravičenci, ki niso zajeti, so predvsem kmetje s polovičnim delovnim časom ali samooskrbni kmetje, ki so pod zadevnimi pragovi za raziskave in prejmejo le majhen del celotnega proračuna. Ne zdi se verjetno, da ti upravičenci vodijo računovodstvo kmetije, ki bi ga bilo mogoče uporabiti v mreži FADN.

Komisija meni, da obstoječi kazalniki dohodka iz kmetijskih dejavnosti kažejo trenutne razmere v kmetijstvu, kolikor je to mogoče, ter zagotavljajo zadostne in dosledne podatke o največjem možnem deležu upravičencev do ukrepov SKP.

Informacije o drugih dohodkih, povezanih s kmetijo (druge pridobitne dejavnosti, ki so neposredno povezane s kmetijskim gospodarstvom), so v mrežo FADN deloma vključene od leta 2010. Ta vidik je bil nadalje okrepljen z novim naborom podatkov, ki naj bi se zbirali od obračunskega leta 2014 dalje.

Priporočilo 3 – Razvoj sinergij med mrežo FADN in drugimi statističnimi orodji

Komisija sprejema to priporočilo.

Komisija meni, da obstoječi kazalniki dohodka iz kmetijskih dejavnosti kažejo trenutne razmere v kmetijstvu, kolikor je to mogoče, ter zagotavljajo zadostne in dosledne podatke o največjem možnem deležu upravičencev ukrepov SKP.

Podatki mreže FADN zajemajo že skoraj vse subvencije EU. Kar zadeva pokritost malih kmetij/upravičencev, se bo Komisija zanašala na boljšo uporabo upravnih virov informacij, saj te kmetije nimajo dovolj kakovostnih podatkov za zagotovitev, da bi njihovo sodelovanje v mreži FADN temeljilo na računovodskih in knjigovodskih praksah.

96

Komisija je znova uvedla zahtevo za opise metodologije ERK, da bi pridobila najnovejše informacije o metodologijah ERK in podatkovnih virih, ki jih uporabljajo države članice.

Priporočilo 4 – Izboljšanje kakovosti ERK

Komisija sprejema to priporočilo.

Komisija namerava uvesti redno poročanje o kakovosti ERK in ocenjevanje skladnosti, da bi dobila razumno zagotovilo, da so države članice vzpostavile okvir za zagotavljanje kakovosti.

97

Velikost vzorca ni odvisna izključno od skupnega števila kmetij, temveč zagotavlja pokritost kmetijskih dejavnosti skladno z raznovrstnostjo kmetijskega sektorja v smislu vrst in velikosti kmetij v vsaki regiji. Tako lahko za določen delež kmetij velja, da je reprezentativen ali da ni, odvisno od tega, kako zelo so si kmetije v istem grozdu podobne.

Kar zadeva nezadostno financiranje, se v nekaterih državah, ki jih je obiskalo Sodišče, kot je Romunija, ocenjuje, da potencialno financiranje EU zadošča za izboljšanje sistema FADN.

98

Komisija se zaveda težav pri uspešnosti izvajanja mreže FADN v posameznih državah članicah in ukrepa za obravnavanje ugotovljenih slabosti. Vzpostavljeni so bili letni načrt obiskov na kraju samem, akcijski načrti in sestanki za nadaljnje spremljanje, da bi se ocenil doseženi napredek v zvezi z dogovorjenimi točkami. Ta pristop je pripeljal do znatnih izboljšav v več državah članicah.

Priporočilo 5 – Izboljšanje kakovosti mreže FADN

Komisija sprejema to priporočilo in nekatere njegove dele že izvaja.

Komisija se zaveda težav pri uspešnosti izvajanja mreže FADN v posameznih državah članicah, ukrepi za odpravo obstoječih slabosti pa se že izvajajo. Uresničen je letni načrt obiskov na kraju samem, akcijskih načrtov in sestankov za nadaljnje spremljanje, da bi se ocenil doseženi napredek pri dogovorjenih točkah. V zadnjih letih je ta pristop pripeljal do pomembnih izboljšav v več državah članicah. Poleg tega so bile nekatere slabosti, odkrite med prejšnjo revizijo Sodišča, že obravnavane in odpravljene.

99

Cilji sistema neposrednih plačil kot celote so opredeljeni v uvodni izjavi 24 Uredbe Sveta (ES) št. 1782/2003. Cilji sestavnih plačil, ki zadevajo „zeleno komponento“, površine z naravnimi omejitvami, mlade kmete, prostovoljno vezano podporo in majhne kmetije, so opredeljeni v uvodnih izjavah 37, 46, 47, 49 oziroma 54 Uredbe (EU) št. 1307/2013. Komisija meni, da bo ocenjevanje, ali se dosegajo z dohodkom povezani cilji SKP, vedno vključevalo strokovno vrednotenje na podlagi zelo raznovrstnih informacij. Vse razlage ciljev, določenih v Pogodbi, in vsi pristopi k vrednotenju njihovega izpolnjevanja morajo biti dovolj široki, da ustrezajo tej kompleksnosti.

Različne možnosti, ki so državam članicam na voljo pri izvajanju neposrednih plačil, ne smejo zmanjšati kompleksnosti vrednotenja. Vendar prednosti tega položaja prevladajo nad slabostmi, saj različne razpoložljive možnosti v smislu izvajanja neposrednih plačil državam članicam pomagajo učinkoviteje obravnavati posebne položaje njihovih kmetijskih sektorjev.

100

Komisija meni, da kazalniki, kakor so opredeljeni v trenutnem okviru spremljanja in vrednotenja, zagotavljajo najboljše ravnovesje med potrebo po informacijah za oceno uspešnosti izvajanja SKP ter povezanimi stroški in upravnim bremenom.

Neizogibno je, da ima vsak kazalnik določene omejitve. Zato Komisija uporablja nabor kazalnikov in podatkov. Kazalniki kot taki ne morejo zagotoviti informacij, ali so cilji učinkovito doseženi, temveč je potrebna poglobljena analiza. Šele v fazi vrednotenja – ob upoštevanju konteksta, vmesnih dejavnikov itd. – je mogoče oceniti, kakšen je neto učinek ukrepov in ali so ti prispevali k razvoju. Tega ni nikoli mogoče razbrati neposredno iz kazalnika.

Priporočilo 6 – Izboljšanje merjenja uspešnosti izvajanja ukrepov SKP v podporo dohodkom kmetov

Komisija sprejema to priporočilo.

Komisija bo še naprej spodbujala dobro prakso, naj ocenjevalci za oceno doseženih rezultatov uporabljajo dodatne informacije, s katerimi dopolnjujejo – za vsak primer posebej – podatke, zbrane prek okvira spremljanja in vrednotenja, vendar bi razširitev okvira z dodatnimi podatki povzročila neupravičeno upravno breme.

KAKO DO PUBLIKACIJ EVROPSKE UNIJE

Brezplačne publikacije:

- en izvod:
na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- več kot en izvod ter plakati in zemljevidi:
pri predstavništvih Evropske unije (http://ec.europa.eu/represent_sl.htm),
pri delegacijah v državah, ki niso članice EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sl.htm),
pri službi Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sl.htm) ali
s klicem na telefonsko številko 00 800 6 7 8 9 10 11 (brezplačna številka za celotno EU) (*).

(*) Informacije so brezplačne, kakor tudi večina klicev (nekateri operaterji, telefonske govornice ali hoteli lahko klic zaračunajo).

Publikacije, ki so naprodaj:

- na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Dohodki in življenjska raven kmetov so v skupni kmetijski politiki EU posebej poudarjeni. Skoraj tretjina proračuna EU se še vedno neposredno ali posredno namenja podpori dohodkom kmetov.

Sodišče je preučilo sistem, ki ga je vzpostavila Komisija za merjenje dohodkov kmetov in smotrnosti poslovanja pri izvajanju ukrepov SKP, namenjenim podpiranju njihovih dohodkov.

Sodišče je ugotovilo, da sistem ni dovolj dobro zasnovan, pri količini in kakovosti statističnih podatkov, ki se uporabljajo za analizo dohodkov kmetov, pa je odkrilo pomembne omejitve.

Sodišče Komisiji priporoča, naj razvije celovitejši okvir za zagotavljanje informacij o dohodkih kmetov in okrepi sedanje ureditve za zagotavljanje kakovosti podatkov o dohodkih. Poleg tega naj že na začetku opredelivi ustrezne operativne cilje in izhodišča, s katerimi se lahko primerja smotrnost poslovanja pri izvajanju ukrepov SKP v podporo dohodkom kmetov.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije