

Posebno poročilo

Trajnost pri razvoju podeželja

Projekti v zahtevanem obdobju večinoma še vedno delujejo, vendar obstajajo možnosti za doseg dolgoročnejših rezultatov



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

Vsebina

	Odstavek
Povzetek	I–VI
Uvod	01–14
Gospodarske razmere na podeželskih območjih	01–03
Politika EU za razvoj podeželja in koncept trajnosti	04–14
Politika EU za diverzifikacijo podeželja	05–07
Podpora EU za infrastrukturo na podeželskih območjih	08
Financiranje in upravljanje politike razvoja podeželja v EU	09–11
Trajnost projektov za razvoj podeželja	12–14
Obseg revizije in revizijski pristop	15–19
Opažanja	20–65
Projekti običajno dosežejo zakonsko določeno obdobje trajnosti, vendar se nekateri projekti diverzifikacije prekinejo kmalu po izteku tega obdobja	20–36
Večina preučenih projektov je še vedno delovala	21–29
Dejavnosti diverzifikacije so se pogosto končale kmalu po izteku zakonsko določenega obdobja trajnosti	30–34
Večina držav članic je za naložbe v infrastrukturo uporabila petletno obdobje trajnosti	35–36
Do revizije Sodišča je tretjina projektov diverzifikacije prenehala delovati	37–55
Izbirni postopki niso bistveno vplivali na splošno kakovost projektov	38–46
Nekatere vrste projektov diverzifikacije so bile razmeroma kratkotrajne	47–53
Stanovanjska uporaba stavb, ki so se financirale kot turistična nastanitve	54–55
Obstaja malo dokazov, da se s financiranjem EU zagotavlja dolgoročna diverzifikacija podeželskih območij	56–65
Nekatere vrste projektov diverzifikacije zagotavljajo omejene priložnosti za diverzifikacijo	57–60
Vrednotenje in spremljanje ne dokazujeta dovolj koristi diverzifikacije	61–65

Zaključki in priporočila	66–70
Kratice in okrajšave	
Glosar	
Odgovori Komisije	
Časovnica	
Revizijska ekipa	

Povzetek

I V okviru programov za razvoj podeželja je EU od leta 2007 porabila približno 10 milijard EUR za diverzifikacijo podeželskega gospodarstva in 15 milijard EUR za izboljšanje infrastrukture na podeželskih območjih. Med letoma 2007 in 2020 je bilo treba dejavnosti, financirane z naložbami v diverzifikacijo in infrastrukturo, podprtimi s temi programi, na splošno izvajati pet let.

II Sodišče je to revizijo izvedlo zaradi velike relevantnosti in težav v zvezi s trajnostjo, ki so bile ugotovljene pri prejšnjih revizijah. Pričakuje, da bo njegovo delo Komisiji pomagalo pri izmenjavi dobrih praks med državami članicami in vrednotenju smotrnosti skupne kmetijske politike. Preučilo je, ali so naložbe za diverzifikacijo podeželskega gospodarstva in izboljšanje podeželske infrastrukture prinesle trajne koristi. Ocenilo je, ali so projekti izpolnjevali pravne zahteve glede trajnosti. Preučilo je tudi dejavnike, ki vplivajo na trajnost projektov, tudi tiste, ki presegajo pravne zahteve. Poleg tega je preučilo, koliko se lahko s financiranjem EU zagotovijo vidne dolgoročne priložnosti za diverzifikacijo na podeželskih območjih.

III Sodišče je ugotovilo, da so pravne zahteve glede trajnosti večinoma izpolnjene. Preučeni projekti so večinoma še vedno delovali. Kot je bilo pričakovano, je bila ta stopnja delovanja še posebej visoka pri infrastrukturnih projektih. Sodišče je pri projektih diverzifikacije ugotovilo, da je bilo dve tretjini takih, ki so še vedno delovali. Odkrilo je znatne razlike med sektorji in državami članicami. Ugotovilo je tudi, da so se dejavnosti pogosto prenehale izvajati kmalu po zakonsko določenem obdobju trajnosti, in sicer tudi pri zelo velikih naložbah.

IV Sodišče je ugotovilo, da na trajnost nekaterih projektov diverzifikacije vplivata slabša gospodarska uspešnost in nezakonita zasebna uporaba. Kakovost izbirnih postopkov se je v obdobju 2014–2020 v primerjavi z obdobjem 2007–2013 izboljšala. Vendar izbirni postopki niso bistveno vplivali na splošno kakovost projektov. Na Poljskem so bili projekti storitev za kmetijstvo ali gozdarstvo manj trajni kot druge vrste projektov. Nekateri turistične nastanitve v več državah članicah niso bile ekonomsko vzdržne, na kar je vplivala nezakonita zasebna stanovanjska uporaba.

V Sodišče je našlo malo dokazov o tem, da revidirani ukrepi diverzifikacije prinašajo dolgoročno diverzifikacijo na podeželskih območjih. Ugotovilo je, da imajo storitve za kmetijstvo majhen potencial za diverzifikacijo in da turistične nastanitve sicer lahko diverzificirajo vire dohodka za nekatere upravičence, vendar v številnih regijah malo vplivajo na diverzifikacijo. Pri naknadnih vrednotenjih za obdobje 2007–2013 je bilo ugotovljeno, da je bil prispevek k diverzifikaciji majhen do srednji.

VI Priporočila Sodišča Komisiji zajemajo boljšo usmerjenost sredstev v izvedljive projekte, strožja pravila za projekte, ki jih upravičenci lahko enostavno spremenijo v projekte za zasebno uporabo, in izkoriščanje potenciala velikih podatkovnih zbirk.

Uvod

Gospodarske razmere na podeželskih območjih

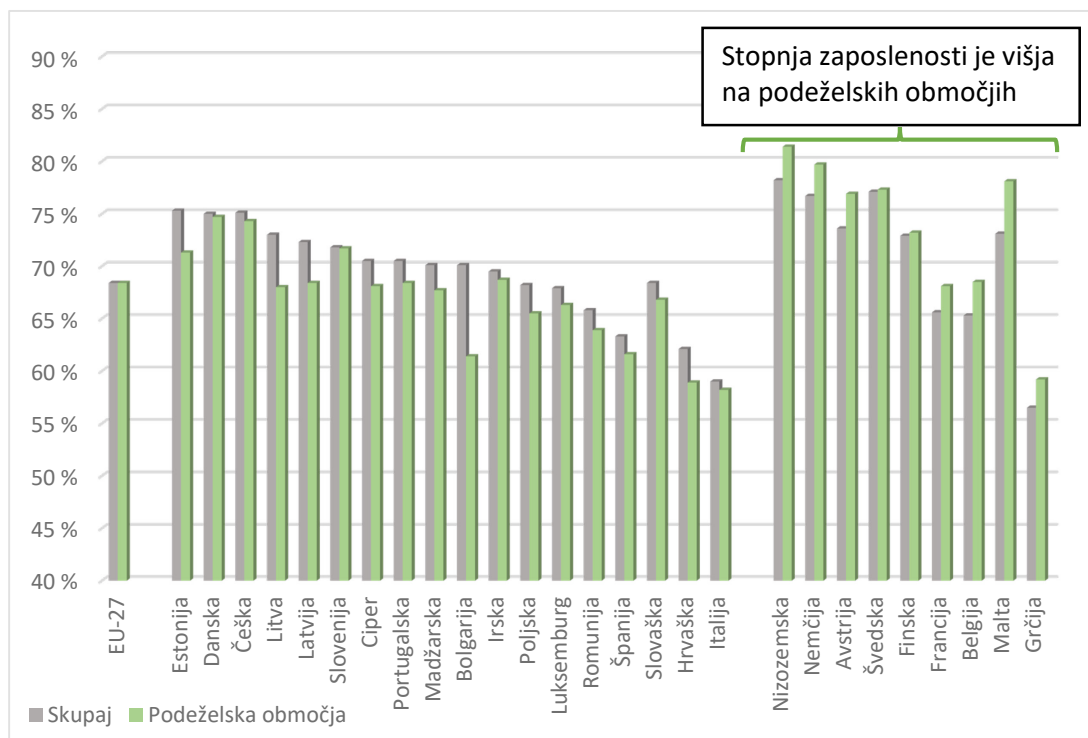
01 Leta 2018 so podeželska območja pomenila 83 % ozemlja EU, na njih pa je živel 31 % prebivalcev EU¹. Nekatera podeželska območja se spoprijemajo z depopulacijo, brezposelnostjo, nižjo kakovostjo osnovnih storitev in večjim tveganjem revščine ali socialne izključenosti. Druga podeželska območja so med najbolj gospodarsko dinamičnimi v državah članicah².

02 Med letoma 2000 in 2018 se je bruto domači proizvod (BDP) na prebivalca v podeželskih regijah povečeval hitreje kot v mestnih in je pripomogel k zmanjšanju vrzeli med podeželskimi in mestnimi območji. Leta 2018 je dosegel 75 % povprečnega BDP na prebivalca v EU. Stopnja zaposlenosti na podeželskih območjih se je med letoma 2012 in 2019 v vseh državah članicah povečala. V celotni EU je dosegla raven skupne stopnje zaposlenosti. Kot je prikazano na [sliki 1](#), je stopnja zaposlenosti na podeželju zdaj v večini držav članic skoraj enaka skupni stopnji zaposlenosti.

¹ *EU rural areas in numbers* – Evropska komisija (europa.eu).

² *A better future for Europe's rural areas – Report CG33(2017) 16 final*, Svet Evrope, 2017.

Slika 1 – Skupna stopnja zaposlenosti in stopnja zaposlenosti na podeželskih območjih leta 2019



Vir: podatki Eurostata (spletna podatkovna koda: LFST_R_ERGAU)

03 Leta 2018 je v celotni EU storitveni sektor na podeželskih območjih pomenil več kot 60 % delovnih mest. Industrija in gradbeništvo sta pomenila 27 %, kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo pa 12 % (leta 2000: 21 %) ³. Na podeželskih območjih Bolgarije in Romunije je zaposlenost v kmetijskem sektorju še naprej pomenila 30 % zaposlenosti na podeželskih območjih.

Politika EU za razvoj podeželja in koncept trajnosti

04 Politika EU za razvoj podeželja vključuje dolgoročne cilje, kot so diverzifikacija podeželskega gospodarstva (z zmanjšanjem odvisnosti podeželskih območij in posameznih gospodinjstev od kmetijstva in gozdarstva), ohranjanje in ustvarjanje delovnih mest (glej odstavek **05**) ter izboljšanje infrastrukture na podeželskih območjih

³ A long-term Vision for the EU's Rural Areas – delovni dokument služb Komisije, del 2/3.

(glej odstavek **08**)⁴. Da bi projekti na teh področjih, financirani s sredstvi EU, te cilje podpirali, bi morali biti trajni (glej odstavka **12** in **13**).

Politika EU za diverzifikacijo podeželja

05 Poraba EU za spodbujanje diverzifikacije zajema podporo za spodbujanje nekmetskih dejavnosti za kmete ter ustvarjanje in razvoj novih poslovnih priložnosti, vključno s turizmom. V **tabeli 1** so navedeni različni ukrepi, povezani z diverzifikacijo podeželskih območij, na **sliki 2** pa so prikazani primeri financiranih projektov.

Tabela 1 – Ukrepi diverzifikacije v dveh programskih obdobjih

2007–2013	2014–2020
M311 – diverzifikacija v nekmetske dejavnosti	M6.2 – pomoč za zagon dejavnosti za nekmetske dejavnosti na podeželskih območjih
M312 – podpora ustanavljanju in razvoju podjetij	M6.4 – naložbe v vzpostavitev in razvoj nekmetskih dejavnosti
M313 – spodbujanje turističnih dejavnosti	

Vir: Uredba (ES) št. 1698/2005 in Uredba (EU) št. 1305/2013

⁴ Glej uvodno izjavo 11 in člen 4 Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 in člen 5(6) Uredbe (EU) št. 1305/2013 Evropskega parlamenta in Sveta.

Slika 2 – Primer projektov diverzifikacije



Vir: Evropsko računsko sodišče

06 Skoraj tretjina kmetov v EU opravlja še eno pridobitno dejavnost⁵. To vključuje dejavnosti, ki:

- niso neposredno povezane s kmetijo, kot je poučevanje ali delo za drugega delodajalca,
- so neposredno povezane s kmetijo, kot je sprejemanje turistov ali predelava kmetijskih proizvodov.

⁵ Podatki Eurostata o drugi pridobitni dejavnosti in *European farming* (copa-cogeca.eu).

07 V študiji o vrednotenju za programsko obdobje 2007–2013⁶ je bil prispevek ukrepov, preučenih v tem poročilu, h gospodarski diverzifikaciji ocenjen kot majhen za turistične dejavnosti in kot srednji za diverzifikacijo v nekmetijske dejavnosti in ustanavljanje podjetij (glej odstavek **61**).

Podpora EU za infrastrukturo na podeželskih območjih

08 Financiranje EU za naložbe v infrastrukturo na podeželskih območjih je namenjeno izboljšanju osnovnih storitev za podeželsko prebivalstvo in pomoči pri prenovi vasi⁷. V **tabeli 2** so navedeni različni ukrepi za naložbe v javno infrastrukturo na podeželskih območjih, v **okviru 1** pa so prikazani primeri teh vrst naložb, ki se običajno podpirajo z Evropskim kmetijskim skladom za razvoj podeželja (EKSRP).

Tabela 2 – Infrastrukturni ukrepi v navedenih programskih obdobjih

2007–2013	2014–2020
M321 – osnovne storitve za gospodarstvo in podeželsko prebivalstvo M322 – obnova in razvoj vasi	M07 – osnovne storitve in obnova vasi na podeželskih območjih

Vir: Uredba (ES) št. 1698/2005 in Uredba (EU) št. 1305/2013

⁶ *Synthesis of Rural Development Programmes (RDPs) ex-post evaluations of period 2007-2013 – Evaluation Support Study.*

⁷ Člen 52(b) Uredbe (ES) št. 1698/2005 in člen 20 Uredbe (EU) št. 1305/2013.

Okvir 1

Primeri naložb v infrastrukturo, financiranih iz EKSRP



Lokalna toplotna v Avstriji
(ukrep 321, zasebni upravičenec)
Upravičeni stroški: 5 300 087 EUR
Javno financiranje: 50 %



Podeželska cesta v Bolgariji
(ukrep 321, javni upravičenec)
Upravičeni stroški: 1 210 052 EUR
Javno financiranje: 100 %



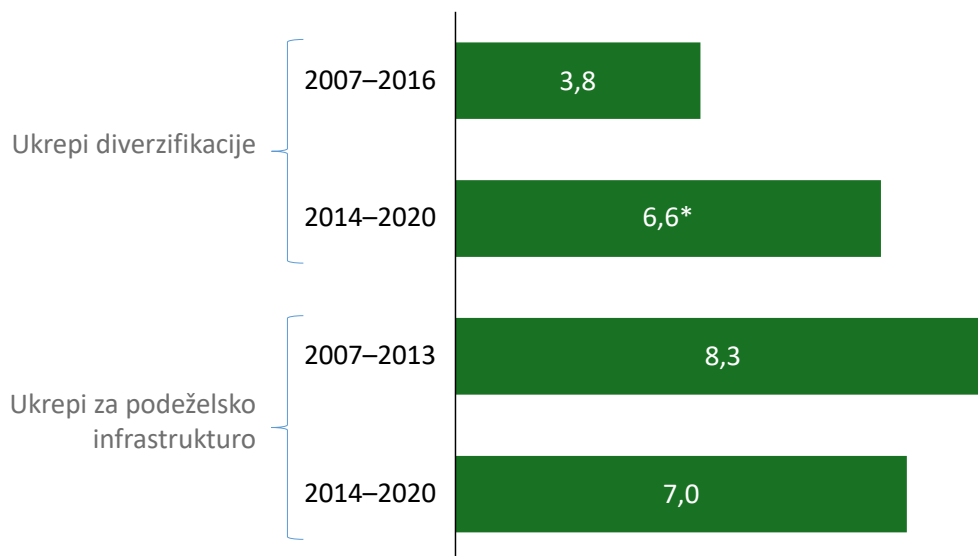
Gradnja vodovodnega in kanalizacijskega sistema na Poljskem
(ukrep 321, javni upravičenec)
Upravičeni stroški: 936 289 EUR
Javno financiranje: 68 %

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij, ki so jih predložili nacionalni organi

Financiranje in upravljanje politike razvoja podeželja v EU

09 EU bo v programskih obdobjih 2007–2013 in 2014–2020 prek programov za razvoj podeželja porabila približno 10 milijard EUR za ukrepe diverzifikacije in 15 milijard EUR za naložbe v infrastrukturo na podeželskih območjih (glej [sliko 3](#)).

Slika 3 – Poraba EU za naložbe v diverzifikacijo in infrastrukturo v okviru politike EU za razvoj podeželja (v milijardah EUR)



* Ukrep za razvoj kmetij in podjetij vključuje projekte diverzifikacije in druge vrste podpore.

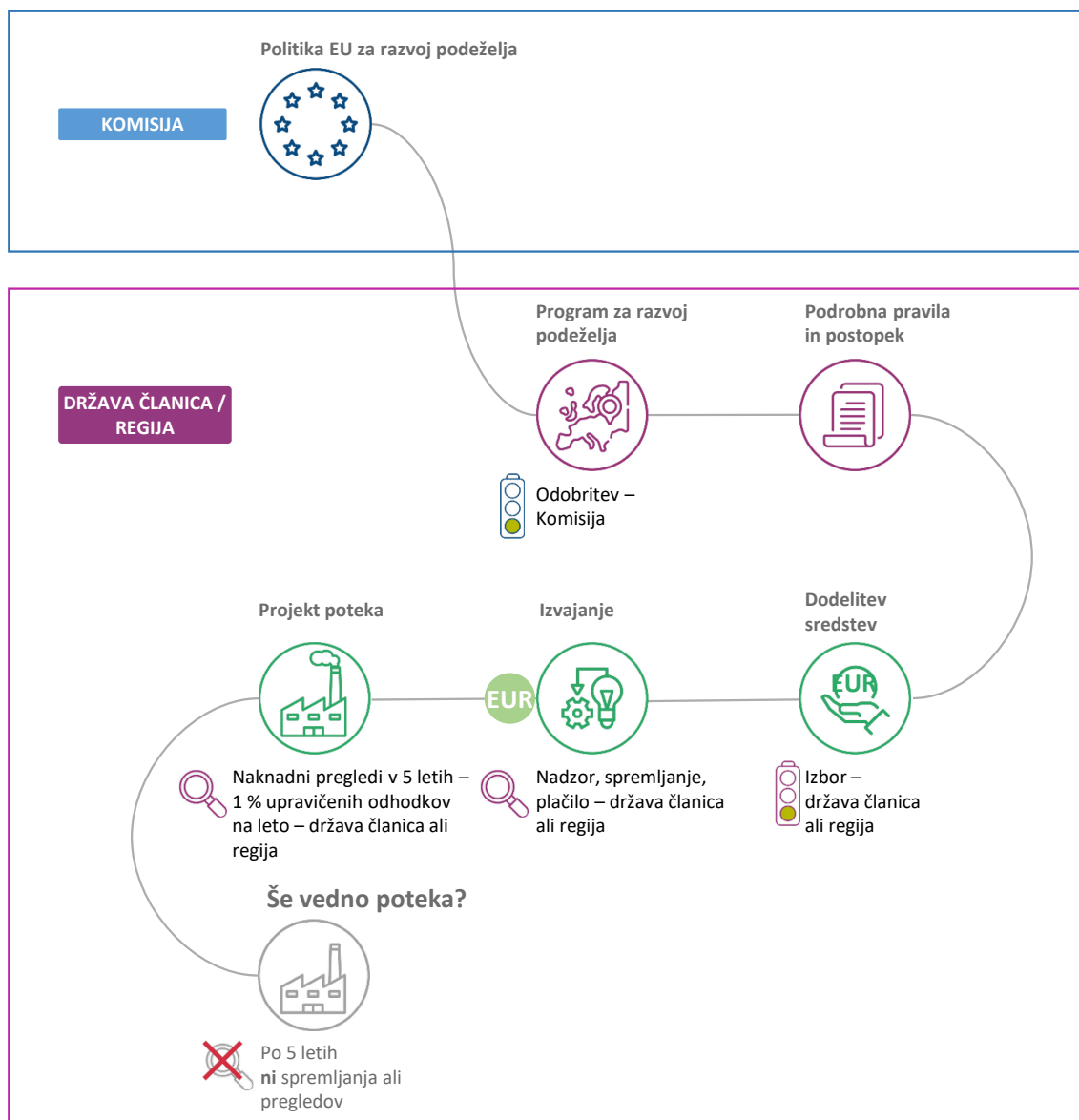
Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij Komisije

10 Projekti razvoja podeželja se skupaj financirajo iz skladov EU in nacionalnih/regionalnih skladov v okviru deljenega upravljanja. EU in države članice določijo pravila in pogoje financiranja. Nacionalni/regionalni organi:

- pripravijo programe za razvoj podeželja,
- dodelijo sredstva za ukrepe,
- upravljajo in spremljajo izvajanje svojih programov za razvoj podeželja ter vrednotijo rezultate.

Na [sliki 4](#) je ponazorjeno, kako si Komisija in nacionalni/regionalni organi delijo pristojnosti.

Slika 4 – Izvajanje, nadzor in spremljanje projektov



Vir: Evropsko računsko sodišče

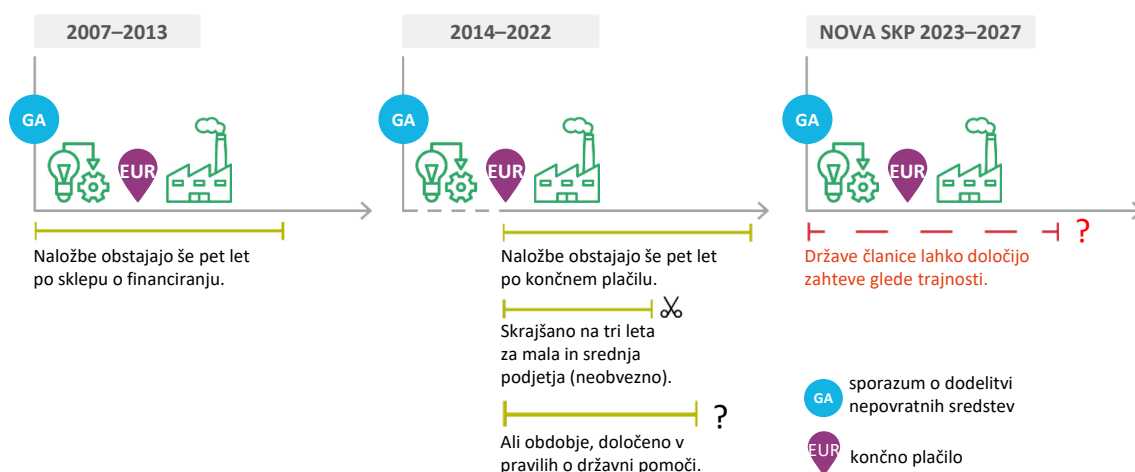
11 Skladno z uredbo o skupni kmetijski politiki morajo države članice za novo programsko obdobje, tj. obdobje 2023–2027, pripraviti strateške načrte skupne kmetijske politike, ki združujejo financiranje dohodkovne podpore, tržnih ukrepov in razvoja podeželja. Države članice v teh načrtih določijo, kako nameravajo doseči svoje cilje v okviru devetih specifičnih ciljev skupne kmetijske politike. Prihodnji projekti diverzifikacije lahko prispevajo k dvema specifičnima ciljema: spodbujanju razvoja podjetij na podeželju ter spodbujanju zaposlovanja, rasti, enakosti spolov na

podeželju⁸. Komisija bo te načrte odobrila in z rednimi nacionalnimi poročili o smotrnosti, ki jih bodo pripravile države članice⁹, spremljala njihovo izvajanje. Komisija lahko spodbuja tudi izmenjavo dobrih praks med državami članicami.

Trajnost projektov za razvoj podeželja

12 Sodišče je pri tej reviziji preučilo, ali so projekti, ki jih financira EU, „trajni“. Na [sliki 5](#) so predstavljene pravne zahteve EU glede trajnosti za podprte projekte. Za programsko obdobje 2014–2020 (podaljšano do leta 2022) je bila določena strožja pravna zahteva¹⁰. Uredba o skupni kmetijski politiki za programsko obdobje 2023–2027 ne določa pravnih zahtev glede trajnosti. Te lahko države članice ponovno uvedejo s svojimi nacionalnimi pravili.

Slika 5 – Razvoj zahtev glede trajnosti skozi čas



Vir: Evropsko računsko sodišče

⁸ Glej člen 6 Uredbe (EU) 2021/2115 Evropskega parlamenta in Sveta.

⁹ Glej člen 118 Uredbe (EU) 2021/2115 Evropskega parlamenta in Sveta ter člena 13 in 40 Uredbe (EU) 2021/2116 Evropskega parlamenta in Sveta.

¹⁰ Glej člen 71 Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta.

13 V okviru te revizije smotrnosti je Sodišče pri preučitvi smotrnosti teh programov in tokov porabe preučilo, ali so financirani projekti:

- izpolnjevali zahtevo glede obdobja trajnosti, določenega v zakonodaji (tj. ali so delovali v celotnem obdobju trajnosti, določenem v zakonodaji),
- delovali tudi po tem obdobju trajnosti in
- prinesli trajne spremembe na podeželskih območjih.

14 Sodišče je v treh prejšnjih poročilih (enem o razvoju podeželja in dveh o financiranju v okviru kohezijske politike)¹¹ ugotovilo težave v zvezi s trajnostjo naložb, ki jih financira EU:

- lokalni organi se v različnih fazah upravljanja sredstev EU niso dovolj osredotočali na trajnost,
- prejemniki ali lokalni organi niso vzdrževali infrastrukture,
- večina analiziranih projektov ni bila finančno vzdržna.

¹¹ Posebno poročilo 25/2015; Posebno poročilo 8/2018; Posebno poročilo 6/2011.

Obseg revizije in revizijski pristop

15 Sodišče se je za izvedbo te revizije odločilo, ker:

- o je EU od leta 2007 prek programov za razvoj podeželja porabila več kot 25 milijard EUR za projekte diverzifikacije in naložbe v infrastrukturo,
- o so bile pri več revizijah smotrnosti, ki jih je opravilo Sodišče, ugotovljene težave v zvezi s trajnostjo (glej odstavek [14](#)), Sodišče pa je ugotovilo tudi posebna tveganja za ukrepe diverzifikacije.

16 Sodišče pričakuje, da bo njegovo delo Komisiji v pomoč pri izmenjavi dobrih praks o morebitni vključitvi zaščitnih ukrepov za trajnost projektov ter vrednotenju projektov diverzifikacije in podeželske infrastrukture, ki se podpirajo v okviru skupne kmetijske politike za programsko obdobje 2023–2027.

17 Glavno revizijsko vprašanje Sodišča je bilo, ali so naložbe za diverzifikacijo podeželskega gospodarstva in v podeželsko infrastrukturo prinesle trajne koristi. Sodišče je v prvem delu tega poročila ocenilo vidik skladnosti pri trajnosti, tj. ali so bile izpolnjene pravne zahteve glede trajnosti. V drugem delu je ocenilo, ali obstajajo dejavniki, ki vplivajo na trajnost projektov, tudi tisti, ki presegajo pravne zahteve. V tretjem delu je preučilo, ali je bilo dovolj dokazov, da so sredstva EU prinesla dolgoročne priložnosti za diverzifikacijo na podeželskih območjih.

18 Da bi Sodišče ocenilo, ali so pričakovane koristi trajale dlje časa, je preučilo projekte, financirane v programskih obdobjih 2007–2013 in 2014–2020. Preučilo je dve vrsti projektov:

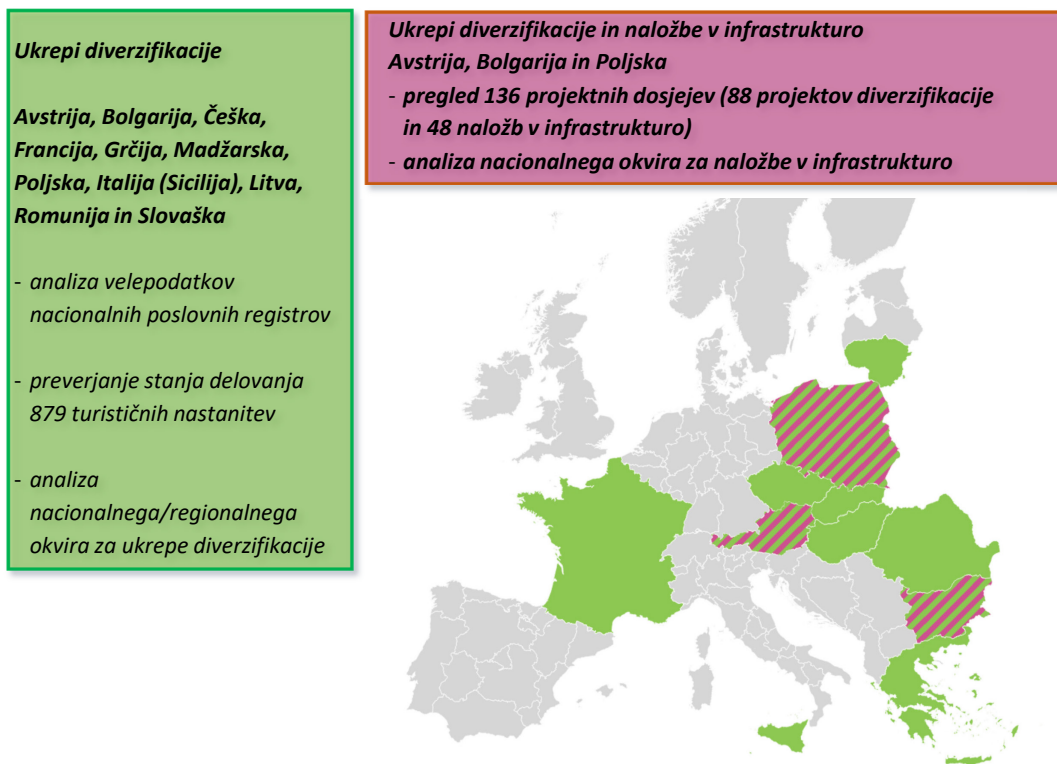
- o projekte za diverzifikacijo podeželskega gospodarstva (glej [tabelo 1](#) in [sliko 2](#)),
- o naložbe v javno infrastrukturo, kot so ceste ter vodovodni in kanalizacijski objekti (glej [tabelo 2](#) in [okvir 1](#)).

19 Sodišče je revizijske dokaze zbralo s (glej [sliko 6](#)):

- o pregledom zakonodaje in statističnih podatkov,
- o analizo poslovnih registrov in preverjanjem stanja delovanja nekaterih turističnih nastanitev,

- o razgovori z nacionalnimi ali regionalnimi organi,
- o preučitvijo nacionalnih/regionalnih okvirov in projektov, izbranih iz 11 držav članic / regij.

Slika 6 – Izbrane države članice in revizijsko delo



Opomba: Sodišče je države članice izbralo na podlagi njihovih odhodkov za izbrane ukrepe.

Vir: Evropsko računsko sodišče

Opažanja

Projekti običajno dosežejo zakonsko določeno obdobje trajnosti, vendar se nekateri projekti diverzifikacije prekinejo kmalu po izteku tega obdobja

20 Sodišče je v tem delu poročila preučilo projekte na podlagi pravnih zahtev EU glede trajnosti in ocenilo, ali so bile te zahteve prilagojene vrsti podprtih naložb.

- Pri **projektih diverzifikacije** je Sodišče ocenilo:
 - ali je izbranih 879 projektov turistične nastanitve (ena najpogostejših vrst projektov diverzifikacije) še vedno delovalo,
 - ali je 88 izbranih projektov diverzifikacije še vedno delovalo in izpolnjevalo ciljne vrednosti iz njihovih poslovnih načrtov (glej odstavke **44,45** in **59**). Sodišče je projekte izbralo tako, da bi izbor vključeval glavne vrste projektov, ki so se podpirali v obeh programskih obdobjih (glej **sliko 2**).
- Pri **infrastrukturnih projektih** je Sodišče preučilo, ali je 48 projektov v vzorcu še vedno delovalo in prinašalo pričakovane koristi. Osredotočilo se je na vrste projektov, ki so prejeli največ sredstev v obeh programskih obdobjih (ceste, toplotne ter vodovodni sistemi in sanitarni sistemi (glej **okvir 1**).

Večina preučenih projektov je še vedno delovala

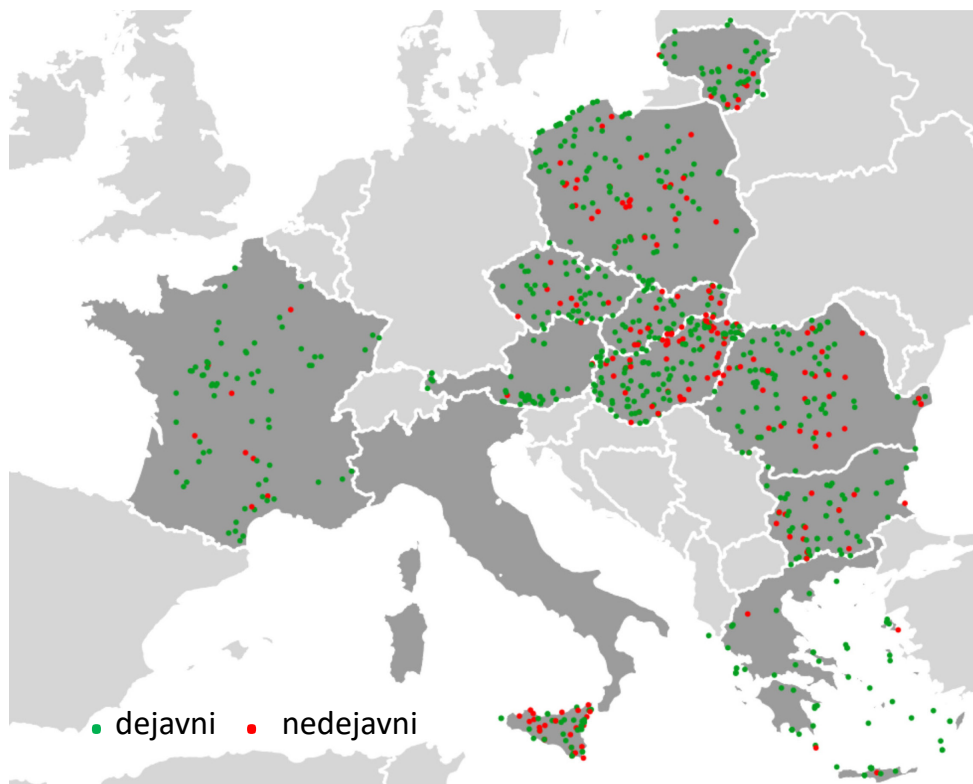
80 % projektov turistične nastanitve je še vedno delovalo

21 Naložbe v turistične nastanitve so bile med najpogostejše podprtimi projekti diverzifikacije. 11 držav članic, ki jih je preučilo Sodišče, je porabilo skoraj 500 milijonov EUR sredstev za razvoj podeželja, in sicer za podporo približno 8 000 naložbam v turistične nastanitve v obdobju 2014–2015 (tj. projektom iz programskega obdobja 2007–2013).

22 Sodišče je preverilo, ali 879 projektov turistične nastanitve, ki jih je Sodišče zajelo v vzorcu v teh 11 državah članicah, še vedno ponuja nastanitev. Vsi turistični obrati so prejeli finančna sredstva v obdobju 2007–2013 in večina jih je prejela končno plačilo leta 2014 ali 2015. Tisti, ki so bili še vedno dejavni, so torej obstajali več kot pet let. Sodišče je večino pregledov opravilo med junijem in oktobrom 2020. Odkrilo je, da je bilo 21 turističnih nastanitev iz vzorca 879 projektov (tj. 2 % vzorca Sodišča) zaprtih zaradi zdravstvene krize.

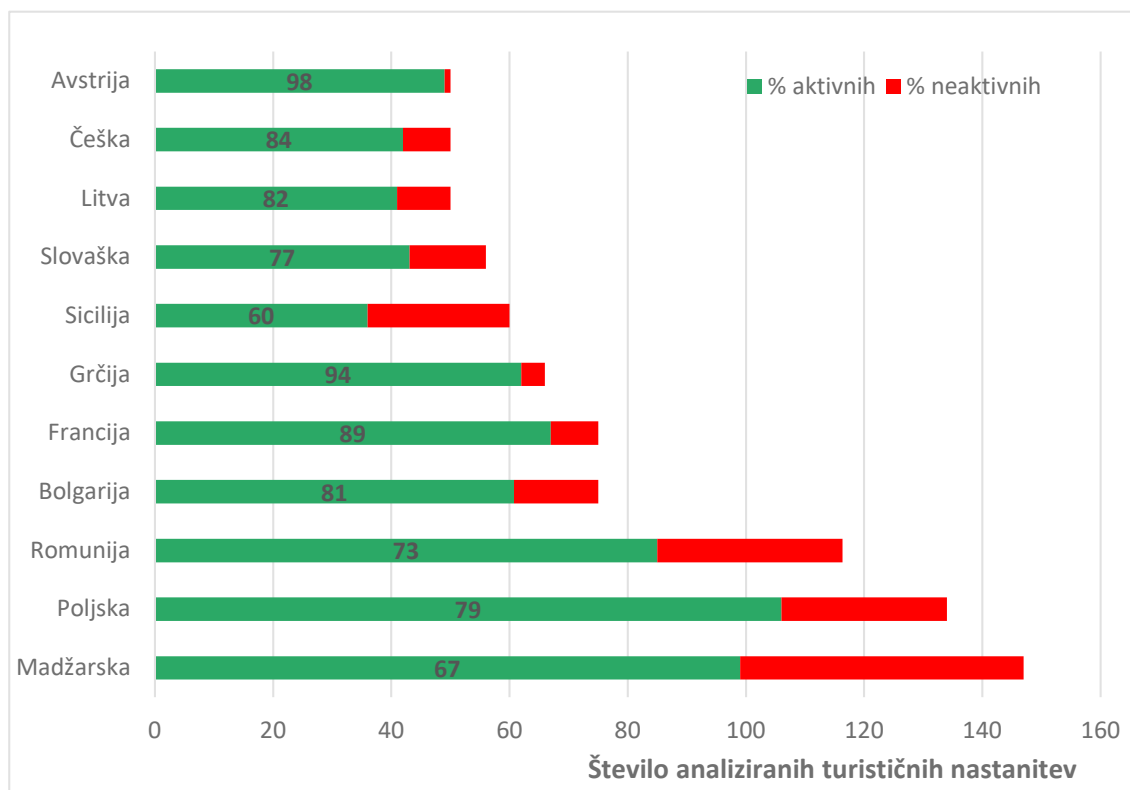
23 S [slike 7](#) in [slike 8](#) je razvidno, da je skupno 80 % turističnih obratov še vedno ponujalo nastanitev. Za posamezne države članice je ta delež segal od 98 % v Avstriji do 67 % na Madžarskem in 60 % v Italiji (Sicilija). Sodišče je na Češkem, v Franciji, na Madžarskem, v Italiji (Sicilija), Romuniji in na Slovaškem odkrilo 24 turističnih obratov, ki so bili glede na njegovo začetno analizo spletnih virov odprti, vendar v praksi niso bili nikoli na voljo za rezervacijo. Te primere je dodatno preverilo po telefonu ali e-pošti. Če so vodje teh turističnih obratov trdili, da so ti odprti (20 primerov), jih je Sodišče v svoji analizi opredelilo kot take. V preostalih štirih primerih je Sodišče nedvomno ugotovilo, da nastanitev turistom ni bila na voljo.

Slika 7 – Lokacija in stanje delovanja preučenih projektov turistične nastanitve



Vir: Evropsko računsko sodišče

Slika 8 – Delež aktivnih projektov turistične nastanitve

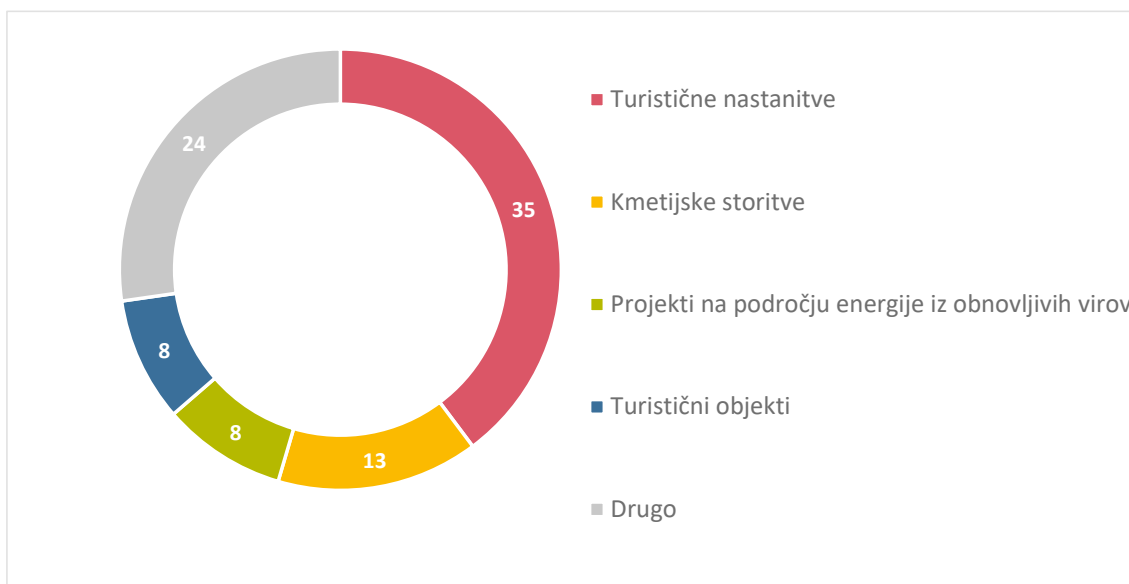


Vir: Evropsko računsko sodišče

Dve tretjini projektov diverzifikacije sta še vedno delovali

24 Sodišče je preučilo 88 projektov diverzifikacije v Bolgariji, Avstriji in na Poljskem. Izbrani projekti so bili večinoma povezani s turistično infrastrukturo (turističnimi nastanitvami in kolesarskimi stezami / stezami za pešce), kmetijskimi storitvami in energijo iz obnovljivih virov (glej [sliko 9](#)).

Slika 9 – Razčlenitev 88 preučenih projektov



Vir: Evropsko računsko sodišče

25 Sodišče je ugotovilo, da je 59 (67 %) od 88 projektov (67 iz programskega obdobja 2007–2013 in 21 iz programskega obdobja 2014–2020) še vedno delovalo ter

- da je 29 (97 %) od 30 projektov, katerih obdobje trajnosti še ni preteklo, še vedno delovalo,
- da je od 58 projektov, katerih obdobje trajnosti je preteklo, še vedno delovalo le 30 (52 %) projektov,
- da je skupno sedem od 88 projektov prenehalo delovati v obdobju trajnosti.

26 Pri dveh tretjinah od 35 projektov turistične nastanitve v vzorcu 88 projektov diverzifikacije so bile te nastanitve še vedno odprte. V Avstriji so bile še vedno odprte pri vseh desetih projektih turistične nastanitve. V Bolgariji je še vedno delovalo 11 od 17 projektov, na Poljskem pa trije od osmih.

Vsi revidirani infrastrukturni projekti razen enega so se še vedno uporabljali

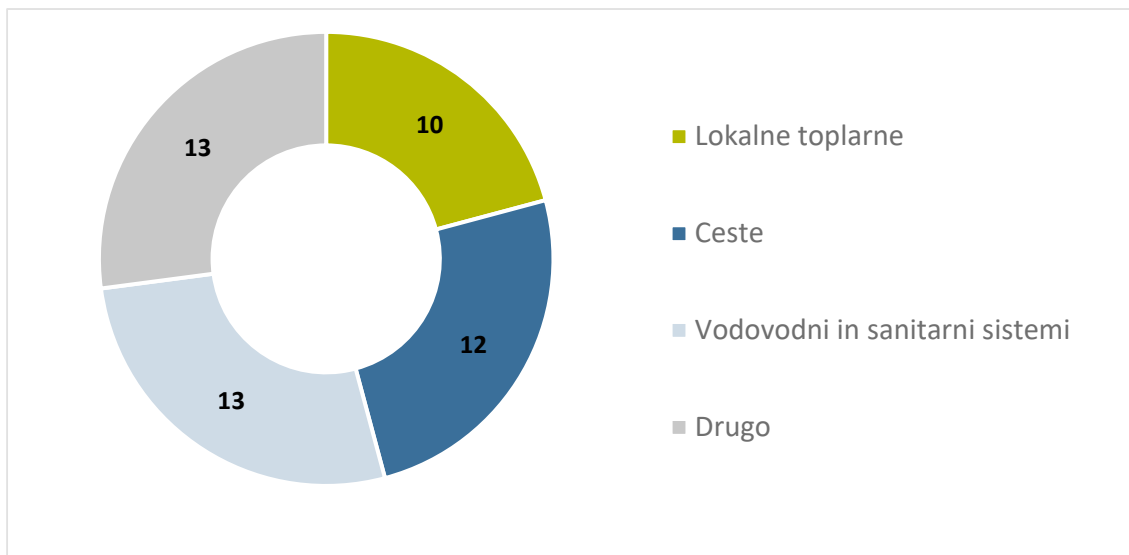
27 Sodišče je v Bolgariji, Avstriji in na Poljskem preučilo 48 infrastrukturnih projektov, ki so vključevali predvsem izgradnjo ali posodobitev toplarn, cest ter vodovodnih in sanitarnih sistemov. V času revizije je bilo 38 projektov starejših od petih let (prek zakonsko določenega obdobja trajnosti), preostalih deset pa je bilo mlajših, še vedno v zakonsko določenem obdobju trajnosti.

28 Sodišče je preverilo, ali se je infrastruktura, ki jo je financirala EU, še vedno uporabljala. Preučilo je:

- za **toplarne**: stanje delovanja toplarne, proizvodnjo energije, število odjemalcev, finančne podatke in zaposlenost,
- za **ceste**: spremembo števila uporabnikov (lokalni prebivalci, turisti, lokalna podjetja – če so bili podatki na voljo),
- za **vodovodne in sanitarne sisteme**: stanje delovanja infrastrukture, število povezav z omrežji (če so bili podatki na voljo), izboljšanje kakovosti vode.

29 Vseh 48 projektov (glej [slika 10](#)) je prineslo pričakovane fizične izločke (na primer izgradnja lokalne toplarne, posodobitev ceste, izgradnja vodovodnega in/ali kanalizacijskega sistema). Vse naložbe razen ene, in sicer naložbe v čistilno napravo za odpadno vodo (glej [okvir 4](#)), so v času revizije še vedno prinašale koristi lokalni skupnosti.

Slika 10 – Razčlenitev 48 preučenih projektov



Vir: Evropsko računsko sodišče

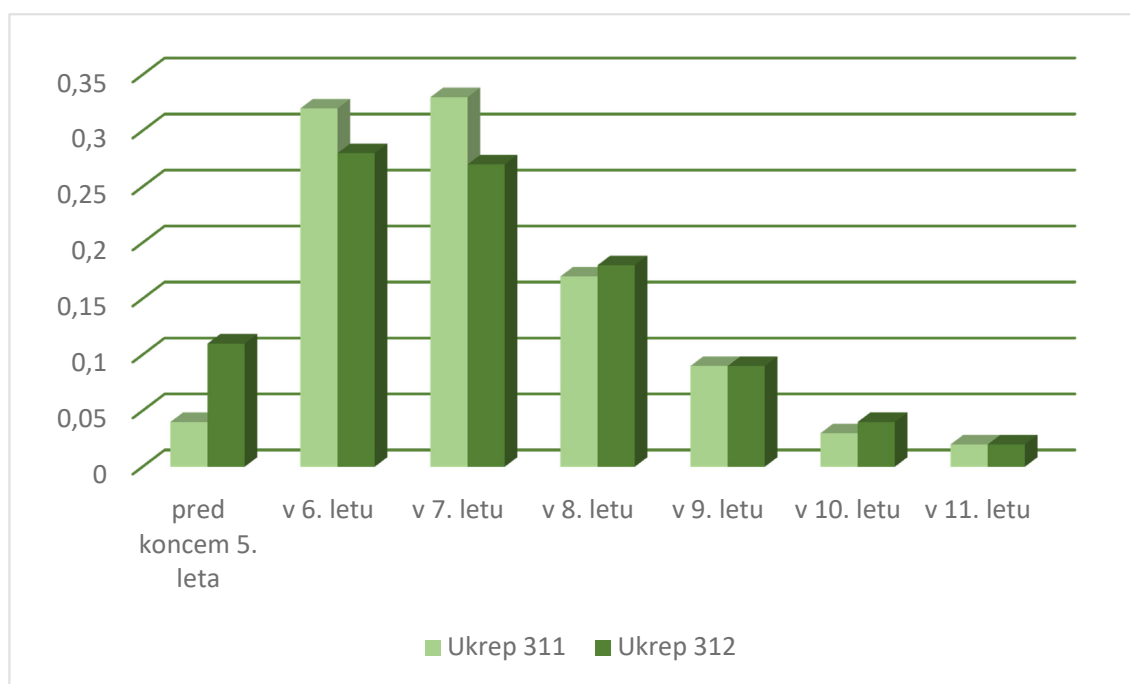
Dejavnosti diverzifikacije so se pogosto končale kmalu po izteku zakonsko določenega obdobja trajnosti

30 Sodišče je preučilo, ali so se projektne dejavnosti nadaljevale vsaj dve leti po zakonsko določenem obdobju trajnosti, navedenem v zakonodaji EU. Ocenilo je, ali je na obdobje delovanja vplival sektor ali velikost projekta.

31 Od poslovnih registrov, ki jih je Sodišče preučilo, so samo poljski vključevali podatke o stanju različnih dejavnosti upravičencev. Sodišče je te podrobnejše informacije uporabilo za izvedbo dodatne analize. Pri upravičencih, ki so vzpostavili svojo nekmetijsko dejavnost v okviru ukrepov 311 in 312 (9 221 oziroma 3 429 upravičencev), je preverilo, koliko let je aktivnost trajala.

32 S [slike 11](#) je razvidno, da so upravičenci, ki so prenehali opravljati dejavnost, to običajno storili v šestem ali sedmem letu delovanja, torej kmalu po koncu petletnega obdobja trajnosti.

Slika 11 – Razdelitev poljskih upravičencev, ki so prenehali izvajati nekmetijsko dejavnost, glede na leto prenehanja izvajanja dejavnosti (po začetku delovanja)



Opomba: Razdelitev zajema:

- 4 865 upravičencev, ki so začeli izvajati nekmetijsko dejavnost, da bi izkoristili ukrep 311, in so pozneje to dejavnost opustili,
- 735 upravičencev, katerih dejavnost se je podpirala v okviru ukrepa 312 in ki so pozneje to dejavnost prekinili.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij poljskega poslovnega registra in poljskih organov

33 V [okviru 2](#) so primeri turističnih obratov (podprtih v programskem obdobju 2007–2013), v katere je EU vložila več kot 150 000 EUR in ki so po petletnem obdobju trajnosti prenehali delovati. Dva sta delovala manj kot pet let, ker se je obdobje trajnosti začelo s sklepom o financiranju (glej odstavek [12](#)). Zaradi teh kratkih obdobj

izvajanja dejavnosti so subvencije EU znašale med 2 667 EUR in 9 125 EUR na mesec izvajanja dejavnosti.

Okvir 2

Primeri dragih turističnih nastanitev, ki niso več dejavne

Država/regija	Ena turistična nastanitev		Trajanje nastanitvene dejavnosti v letih*	Ekvivalent mesečnega financiranja EU za to turistično dejavnost (v EUR)
	Stroški skupaj (v EUR)	Prispevek EU (v EUR)		
Slovaška	991 822	371 933	6	5 165
Grčija	555 411	299 717	4	6 244
Italija (Sicilija)	452 497	273 761	2,5	9 125
Romunija	235 294	177 058	5	2 951
Bolgarija	200 000	160 000	5	2 667

* Kot začetek se šteje zaključek projekta, tj. končna plačila.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij držav članic

34 Države članice so lahko v obdobju 2014–2020 obdobje trajnosti za mala in srednja podjetja skrajšale na tri leta. Vendar so zahteve glede trajnosti enake ne glede na to, ali raven finančnih sredstev EU doseže 9 000 EUR ali 500 000 EUR oziroma ali upravičenci financirajo 10 % ali 90 % svojih naložb.

Večina držav članic je za naložbe v infrastrukturo uporabila petletno obdobje trajnosti

35 Obdobje trajnosti je pravna zahteva, katere namen ni odražati življenjske dobe naložbe. Pričakuje se, da bo življenjska doba projektov bistveno daljša (15–25 let za projekte elektrarn, 25–30 let za ceste in 30 let za vodovodno in kanalizacijsko infrastrukturo) kot določajo zahteve glede trajnosti. Avstrija in regija Piemont v Italiji sta pri zahtevi glede obdobja trajnosti za nekatere vrste naložb to obdobje podaljšali (glej [okvir 3](#)), da bi bolje upoštevali njihovo pričakovano življenjsko dobo. Nacionalni organi drugih držav članic v vzorcu Sodišča so pri zahtevi glede obdobja trajnosti uporabili petletno obdobje.

Okvir 3

Dobre prakse: prilagojeno obdobje trajnosti na ravni držav članic / regij

V **Avstriji** morajo lokalne toplarne za pridobitev javnih sredstev izpolnjevati dodatne zahteve, katerih namen je zagotoviti trajnost projektov:

- (1) vložniki morajo dokazati, da so že podpisali pogodbe, ki zajemajo vsaj 75 % njihove proizvodne zmogljivosti,
- (2) odjemalci morajo podpisati zavezujočo pogodbo za obdobje 10–15 let.

Avstrija je obdobje trajnosti za tovrstne naložbe podaljšala na deset let.

V obdobju 2014–2020 je regija Piemont (**Italija**) obdobje trajnosti prilagodila vrsti naložbe. Projekti, kot so turistične nastanitve, morajo delovati vsaj deset let¹².

Vir: dokumenti držav članic

36 Vsi infrastrukturni projekti, ki jih je Sodišče preučilo, so še vedno delovali (glej odstavek 29), razen enega: v Bolgariji je bil en infrastrukturni projekt zaradi pomanjkanja vzdrževanja prekinjen (glej [okvir 4](#)).

¹² Program razvoja podeželja regije Piemont za obdobje 2014–2020, str. 378.

Okvir 4

Čistilna naprava za odpadno vodo je zaradi pomanjkljivega vzdrževanja po dveh letih prenehala obratovati

V Bolgariji je leta 2009 lokalni organ podpisal sporazum o dodelitvi nepovratnih sredstev (upravičeni stroški so znašali 1,5 milijona EUR) za sanacijo ulic, vodovodnega in kanalizacijskega omrežja ter izgradnjo čistilne naprave za odpadno vodo. Gradnja se je končala leta 2015, tj. leto dni po izteku obdobja trajnosti za ta projekt, ki se je začelo s sklepom o financiranju v programskem obdobju 2007–2013 (glej [sliko 5](#)).

Čistilna naprava za odpadno vodo je prenehala delovati leta 2017, tj. dve leti po datumu končnega plačila, in sicer zato, ker je lokalni organi niso vzdrževali. Ker je bilo zakonsko določeno obdobje trajnosti končano, sredstev EU, porabljenih za ta projekt, ni bilo mogoče izterjati na podlagi nobenega mehanizma.

Do revizije Sodišča je tretjina projektov diverzifikacije prenehala delovati

37 Sodišče je v tem delu poročila ocenilo, ali obstajajo dejavniki, ki vplivajo na življenjsko dobo projektov, tudi tisti, ki presegajo pravne zahteve glede trajnosti. Dve tretjini projektov diverzifikacije sta v času revizije še vedno delovali, preostala tretjina pa ne več. Sodišče je ocenilo, ali so nacionalni in regionalni organi analizirali pričakovano ekonomsko vzdržnost projektov diverzifikacije, ki so jih izbrali, in katere vrste projektov so bile manj trajne.

Izbirni postopki niso bistveno vplivali na splošno kakovost projektov

38 Izbirni postopki bi morali prispevati h kakovosti podprtih projektov in njihovem trajanju. To vključuje prednostno razvrščanje z ustreznimi izbirnimi merili in ustrezno oceno projektov. Skladno s pravili EU morajo države članice pri odločanju, katere operacije se obravnavajo prednostno, opredeliti in uporabljati izbirna merila. Sodišče je za programsko obdobje 2007–2013 ugotovilo:

- Poljska (do leta 2009) in Francija teh meril nista uporabljali,
- Litva je izbirna merila uporabljala le, kadar je obseg zahtevkov presegal razpoložljiva sredstva,

- o Avstrija je ta merila opredelila, vendar jih ni uporabljala za razvrščanje projektov,
- o Bolgarija, Češka, Grčija, Poljska (po letu 2009) in Slovaška so uporabljale izbirna merila, ne da bi določile najmanjše število točk, ki jih je treba doseči. Projekte so razvrstile, podpirale pa so jih, dokler so bila na voljo proračunska sredstva, tudi če so ti dobili nizko število točk¹³.
- o Madžarska, Italija (Sicilija) in Romunija so določile minimalno število točk, ki so jih morale vloge doseči, da bi bile upravičene do pomoči. Vendar 46 % romunskih upravičencev ukrepa 313 in 10 % sicilijanskih upravičencev ukrepa 311 po podpisu pogodbe o dodelitvi nepovratnih sredstev ni dokončalo svojega projekta. Zato niso prejeli končnega plačila.

39 V programskem obdobju 2014–2020 so nacionalni in regionalni organi v vseh državah članicah uporabljali izbirna merila in pragove pri točkovanju. Ti pragovi običajno niso presegali 50 % najvišje ocene. Na primer, pri ukrepu 6.4 (glej [tabelo 1](#)) je bila najnižja ocena v Romuniji 10 od 100 točk in v Avstriji 5 od 24 točk. Z nizkimi minimalnimi ocenami nacionalni in regionalni organi tvegajo, da bodo izbrali projekte z nizkim potencialom.

40 Poleg uporabe izbirnih meril morajo države članice oceniti projekt. V [okviru 5](#) je primer projekta na Poljskem, ki po mnenju Sodišča ne bi smel prejeti podpore, če bi bil pravilno ocenjen.

¹³ Glej tudi [Posebno poročilo 6/2013](#).

Okvir 5

Poljska je izbrala projekte v lasti družinskih članov, ki so ob koncu obdobja trajnosti zaprli svoja podjetja

Poljsko podjetje, ki se ukvarja s storitvami prevoza in skladiščenja, ni bilo upravičeno do podpore iz ukrepa 312. Tri hčere in dva zeta lastnika podjetja so tik pred vložitvijo zahtevkov za pomoč iz ukrepa 312 ali kmalu po njej ustanovili pet *novih* podjetij.

Teh pet novih podjetij je prijavilo enake ali podobne dejavnosti in delovalo pod istim naslovom kot prvotno podjetje. Podjetja so kupila vozila ter prenovila prostore in opremo, za kar so prejela do 50 % subvencij.

Skupno javno financiranje je znašalo 265 000 EUR (vključno s 75 % prispevka EU), kar je precej nad najvišjim zneskom pomoči za posamezen upravičen subjekt, določenim v nacionalni zakonodaji (72 000 EUR).

Štirje od teh petih upravičencev so ob koncu obdobja trajnosti zaprli svoje podjetje.

41 Za oceno trajnosti operacij so nacionalni organi v vseh državah članicah, ki jih je preučilo Sodišče (razen Francije), zahtevali, da vložnik predloži poslovni načrt.

42 Pet od teh desetih držav članic¹⁴ je menilo, da so poslovne napovedi iz poslovnih načrtov podlaga za prihodnjo oceno. Upravičenci so morali na primer uresničiti vsaj 50 % (Bolgarija in Madžarska) ali 70 % (Litva) svojih poslovnih napovedi. Ko je bila opravljena naknadna kontrola, so bile v primeru, da te vrednosti niso bile dosežene, uvedene sankcije (glej odstavek 55).

43 Sedem držav članic¹⁵ je število na novo ustvarjenih delovnih mest opredelilo kot eno od meril za upravičenost ali izbirnih meril. Če je bilo ustvarjanje novih delovnih mest izbirno merilo, so morali upravičenci ustvariti nova delovna mesta in jih ohraniti vsaj do konca obdobja trajnosti. Litva in Poljska sta dodelili več sredstev upravičencem, ki so pričakovali, da bodo ustvarili več novih delovnih mest.

¹⁴ Bolgarija, Češka, Grčija, Madžarska in Litva.

¹⁵ Češka, Grčija, Madžarska, Litva, Poljska, Romunija in Slovaška.

44 Za upravičence v vzorcu, za katere je Sodišče lahko pridobilo dovolj informacij, je bilo ugotovljeno, da 90 % (9/10) bolgarskih upravičencev in 63 % (17/27) poljskih upravičencev ni uresničilo svojih gospodarskih napovedi, določenih v njihovem poslovnem načrtu (vključno s štirimi od desetih upravičencev iz obdobja 2014–2020). V Avstriji Sodišče takih težav ni odkrilo (glej odstavek 59).

45 Iz [tabele 3](#) je razvidno, da večina upravičencev še zdaleč ni dosegla svojih napovedi.

Tabela 3 – Projekti, pri katerih niso bile uresničene napovedi iz poslovnih načrtov

	Projekti, pri katerih niso bile uresničene napovedi iz poslovnih načrtov			
	Skupaj	Odstotek doseženih napovedi		
		manj kot 10 %	med 10 in 50 %	več kot 50 %
Poljska	17	7	8	2
Bolgarija	9	3	4	2

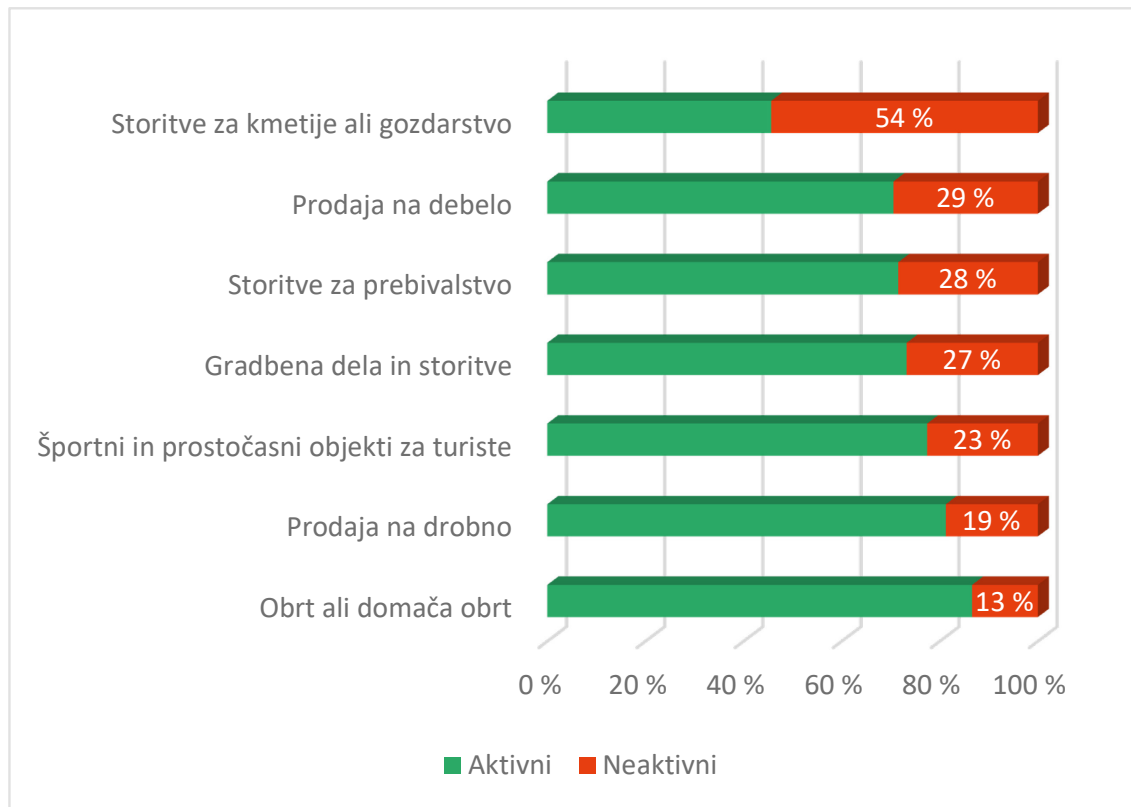
Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi analize projektne spisov

46 Napovedi poslovnega načrta so bile v Bolgariji zavezujoče. Pri treh četrтинah naknadnih pregledov so bili uvedeni postopki izterjave, ker upravičenci niso uresničili napovedi (glej odstavek 55).

Nekatere vrste projektov diverzifikacije so bile razmeroma kratkotrajne

47 Na Poljskem so skoraj tri četrтine od 13 000 upravičencev ukrepa 311 (9 221 upravičencev, ki so vzpostavili kmetijsko dejavnost, kar je analizirano v odstavku 31, in približno 3 800 upravičencev, ki so razvijali obstoječe dejavnosti v okviru istega ukrepa) svoje dejavnosti diverzificirale v „storitve za kmetije in gozdarstvo“, tj. znotraj kmetijskega sektorja. Storitve za kmetije in gozdarstvo vključujejo na primer oddajanje strojev v najem ali delo, opravljeno za drugega kmeta (npr. kmetje, ki s sredstvi EU kupijo plug, da bi orali zemljo drugih kmetov ali jim ta stroj oddajali v najem). Več kot polovica upravičencev, ki jih je Sodišče preverilo v poljskem poslovnem registru (5 114 od 9 419), je do februarja 2020 prenehala izvajati svojo dejavnost. S [slike 12](#) je razvidno, da je ta delež veliko večji kot pri drugih dejavnostih diverzifikacije.

Slika 12 – Stanje glavnih dejavnosti, podprtih v okviru ukrepa 311 na Poljskem



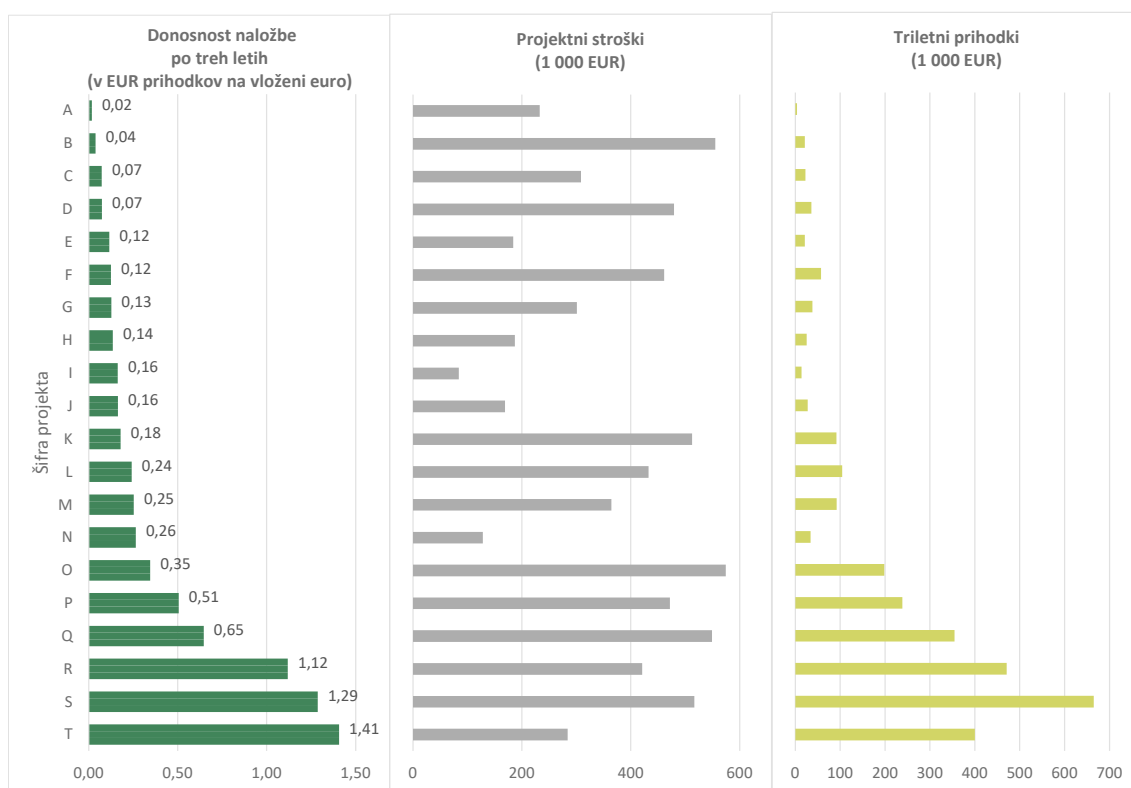
Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi analize poslovnega registra REGON

48 S pravili EU in nacionalnimi pravili uporaba kupljene opreme na zemljišču upravičenca ni bila izrecno prepovedana. Za programsko obdobje 2014–2020 je v smernicah Komisije navedeno, da naj bi se pri kmetijskih storitvah podprte naložbe uporabljale predvsem za zagotavljanje storitev tretjim osebam. Vendar Sodišče ni našlo mehanizma, ki bi preprečeval, da bi se kmetijski stroji, financirani v okviru tega ukrepa, uporabljali predvsem na kmetiji upravičenca.

49 Glede na posebna tveganja, ugotovljena v zvezi s projekti turistične nastanitve, je Sodišče preučilo, ali rezultati trajnosti za ta razred projektov odražajo ali prikrivajo težave v zvezi z ekonomsko vzdržnostjo. Zato je opravilo dodatno analizo teh projektov v Bolgariji, Grčiji in na Poljskem. V Grčiji so bile v okviru nacionalnega spremljanja projektov turistične nastanitve zagotovljene informacije o prihodkih, ustvarjenih v prvih treh letih. Sodišče je te informacije analiziralo glede na naložbene stroške za 20 projektov turistične nastanitve, ki so še vedno delovali.

50 Pri analizi, ki jo je opravilo Sodišče, so se pojavili pomisleki v zvezi z njihovo ekonomsko vzdržnostjo. Za vsak euro skupnih naložbenih stroškov so bili v treh letih v povprečju ustvarjeni skupni prihodki v višini 0,4 EUR. Kot je prikazano na [sliki 13](#), to povprečje prikriva znatno razpršenost zmogljivosti za ustvarjanje prihodkov. V treh letih so projekti turistične nastanitve ustvarili med 0,02 EUR in 1,41 EUR za vsak vloženi euro. Štirje projekti (20 %) so ustvarili manj kot 0,1 EUR za vsak vloženi euro.

Slika 13 – Donosnost naložb, naložbeni stroški in triletni prihodki za 20 projektov v Grčiji



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij, ki so jih predložili grški organi

51 Po drugi strani pa je Sodišče odkrilo tudi projekte z veliko donosnostjo naložb (glej [sliko 13](#)): trije so ustvarili prihodke, ki so v treh letih presegli izvedeno naložbo.

52 Sodišče je v [Posebnem poročilu 2/2022](#) o energetske učinkovitosti v podjetjih ugotovilo, da so pri projektih z zelo kratkimi vračilnimi dobami finančni instrumenti, kot so posojila ali vračljiva nepovratna sredstva, običajno stroškovno učinkovite možnosti za proračun EU. V zakonodaji EU je določeno, da se posojila uporabljajo za

izvedljive projekte¹⁶. Komisija meni, da so finančni instrumenti primerni za podporo izvedljivim projektom za razvoj podeželja¹⁷. Povračila posojil spodbujajo upravičence projektov (vključno s storitvami turistične nastanitve in kmetijskimi storitvami) k ustvarjanju dobička od njihovih naložb in tako omejujejo tveganje, da bodo zaprosili za podporo za projekte, ki niso izvedljivi, ali da jih bodo uporabljali le v zasebne namene.

53 S **tabele 4** je razvidno, da se je v Bolgariji in na Poljskem 29 % oziroma 38 % pregledanih projektov turistične nastanitve (glej odstavek **26**) hitro zaključilo ali pa je ustvarilo zelo majhen promet.

Tabela 4 – Projekti turistične nastanitve, ki ne prinašajo trajnih koristi

Država članica	Število pregledanih nastanitev	Število nastanitev, ki ne prinašajo koristi	Pripombe
Bolgarija	17	6	Tri nastanitve so bile zaprte po obdobju trajnosti. Tri druge so imele manj kot 10 % svojega napovedanega prometa (ena je za eno leto prijavila promet v višini 188 EUR) in so morale po naknadnem pregledu vrniti nepovratna sredstva, ki so jih dobile.
Poljska	8	3	Tri nastanitve so bile zaprte, vključno z eno, ki je bila zaprta v obdobju trajnosti. Ena je imela promet v višini 250 EUR/leto, kar je manj kot 10 % napovedanega prometa, in je bila po koncu obdobja trajnosti zaprta.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij, ki so jih zagotovile države članice

Stanovanjska uporaba stavb, ki so se financirale kot turistična nastanitve

54 Zasebna stanovanjska uporaba stavb, financiranih za zagotavljanje turističnih nastanitev, v obdobju trajnosti v zakonodaji EU ni bila izrecno prepovedana. Vendar je v zakonodaji navedeno, da naložba ne bi smela biti bistveno spremenjena tako, da bi to

¹⁶ Člen 37 Uredbe (EU) št. 1303/2013.

¹⁷ *The European Agricultural Fund for Rural Development – Financial instruments.*

ogrozilo njene prvotne cilje¹⁸. V avstrijski zakonodaji je trajna zasebna uporaba naložbe izrecno prepovedana¹⁹. To pa ni veljalo za poljsko in bolgarsko nacionalno zakonodajo.

55 Sodišče je ugotovilo naslednje težave v zvezi z zasebno uporabo turističnih nastanitev:

- v eni državi članici je odkrilo morebitno goljufivo zasebno uporabo nastanitve v obdobju trajnosti. Primer je bil posredovan uradu OLAF in je v postopku preiskave,
- v Bolgariji in Romuniji je ugotovilo upravne ukrepe, ki so bili sprejeti po ugotovitvi zasebne uporabe podprtih turističnih nastanitev. Komisija je tema državam članicama izdala priporočila in za Bolgarijo uporabila finančni popravek. Romunija se je odločila, da bo v letih 2021 in 2022 omejila financiranje turističnih nastanitev. Bolgarski organi so v okviru upravnega ukrepanja izvedli dodatne naknadne preglede, osredotočene na to, ali so bile napovedi iz poslovnega načrta uresničene. Večina (76 %) od 288 nastanitev, ki jih je financirala EU, napovedi ni dosegla. Bolgarski organi so zahtevali povračilo v višini 21 milijonov EUR. Zaradi pravnih ovir na nacionalnem sodišču ta postopek izterjave napreduje počasi. Bolgarija je v programskem obdobju 2014–2020 prenehala podpirati turistične nastanitve,
- Sodišče je v osmih državah članicah od 11, ki jih je preučilo, odkrilo medijske članke, v katerih se je poročalo o primerih zasebne stanovanjske uporabe (v vsaj treh od teh držav so bili to članki o preiskavah in sodnih zadevah v zvezi z goljufivimi zahtevki za subvencije za turistične nastanitve, ki se uporabljajo zasebno). V nekaterih primerih so se stavbe oglaševale kot razpoložljive za turiste, vendar jih v praksi ni bilo mogoče rezervirati (glej odstavek 23). Gradnja ali obnova hiše s podporo EU je lahko privlačna, saj jo lahko upravičenec po treh do petih letih uradno uporablja kot hišo za zasebno uporabo ali jo proda.

¹⁸ Upravičenci morajo prispevek EU za operacijo vrniti, če v petih letih od končnega plačila nastopi „bistvena sprememba, ki vpliva na značaj“ (člen 71 Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta).

¹⁹ *Sonderrichtlinie im Rahmen des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007 – 2013 „Sonstige Maßnahmen“* – točka 10.4.3.5.

Obstaja malo dokazov, da se s financiranjem EU zagotavlja dolgoročna diverzifikacija podeželskih območij

56 S financiranjem EU naj bi se zagotavljala dolgoročna diverzifikacija podeželskih območij (glej odstavek [04](#)). Sodišče je ocenilo, ali so projekti prinesli trajno diverzifikacijo podeželskih gospodarstev. Preučilo je tudi, ali se je z vrednotenjem in spremljanjem zagotovil zadosten vpogled v rezultate porabe EU.

Nekatere vrste projektov diverzifikacije zagotavljajo omejene priložnosti za diverzifikacijo

57 Poljska je v obdobju 2007–2013 za podporo storitvam za kmetijstvo ali gozdarstvo porabila 252 milijonov EUR. To financiranje se je nadaljevalo tudi v programskem obdobju 2014–2020. Sodišče je ugotovilo, da je bil prispevek storitev za kmetijstvo k dolgoročni diverzifikaciji v nekmetijske dejavnosti majhen. Ti projekti upravičencem ne pomagajo pri diverzificiranju prihodkov iz kmetijskega sektorja. Komisija meni, da te storitve (kot je oranje/spravilo) posredno koristijo diverzifikaciji, saj kmetom, ki jih uporabljajo, omogočajo prihranek časa in vzporedno izvajanje nekmetijske dejavnosti. Poleg tega je bila dejavnost „storitve za kmetijstvo ali gozdarstvo“ najmanj trajna dejavnost, saj jo je večina upravičencev prenehala izvajati (glej odstavek [47](#)).

58 Države članice so v svojih naknadnih ocenah kot sektor, v katerem je bila mogoča diverzifikacija, najpogosteje navedle turizem²⁰. 23 jih je namreč izvedlo ukrep 313 „spodbujanje turističnih dejavnosti“. Vzpostavitev in razvoj turistične nastanitve bi se lahko financirala v okviru vseh ukrepov diverzifikacije (ukrepa 311, ukrepa 312, ukrepa 313), odvisno od odločitve države članice / regije. Kot je navedeno v odstavku [21](#), je bilo v obdobju 2014–2015 v 11 izbranih državah članicah več kot 500 milijonov EUR javnih sredstev porabljenih za podporo turističnih nastanitev.

59 Na ravni upravičencev se lahko s turistično nastanitvijo diverzificirajo in dopolnijo prihodki upravičencev, odvisno od zadostnega potencialnega povpraševanja. V Avstriji je vseh deset analiziranih projektov turistične nastanitve še vedno delovalo. Sedem jih je uresničilo napovedi iz poslovnega načrta in ustvarilo med 10 % in 90 % prihodkov upravičencev. V sedmih primerih je bilo financiranje zagotovljeno za razširitev obstoječe dejavnosti. V preostalih treh je turizem pomenil nov vir dohodka.

²⁰ *Synthesis of Rural Development Programmes (RDPs) ex-post evaluations of period 2007-2013 – Evaluation Support Study*, str. 58.

60 Po drugi strani pa na teritorialni ravni obstajajo primeri naložb v turizem, ki ne pomenijo diverzifikacije turističnih območij. V celotni EU je turizem večji gospodarski sektor kot kmetijstvo in ima večjo vlogo v gospodarstvu podeželskih območij kot mestnih. Število turističnih prenočitev na prebivalca na podeželskih območjih je trikrat večje kot v mestnih regijah, odhodki za turizem na prebivalca pa so na splošno višji na podeželskih območjih²¹. Na podeželskih območjih, kot sta Kreta (Grčija) in Korzika (Francija), turistična panoga prevladuje v lokalnih gospodarstvih in predstavlja 47 % oziroma 31 % BDP (za kmetijstvo ta delež znaša 7,5 % oziroma 2 %²²).

Vrednotenje in spremljanje ne dokazujeta dovolj koristi diverzifikacije

61 Komisija je leta 2018 objavila povzetek poročil držav članic o naknadnem vrednotenju za obdobje 2007–2013²³, v katerem je ugotovila, da:

- o sta ukrepa 311 – diverzifikacija v nekmetijske dejavnosti in 312 – podpora ustanavljanju in razvoju podjetij srednje prispevala k izboljšanju gospodarske diverzifikacije upravičencev,
- o je ukrep 313 – spodbujanje turističnih dejavnosti malo prispeval k izboljšanju gospodarske diverzifikacije. V manj kot polovici naknadnih vrednotenj programov za razvoj podeželja se je poročalo o pozitivnem prispevku tega ukrepa k izboljšanju gospodarske diverzifikacije podeželskih območij.

62 V vrednotenju je bilo ugotovljeno, da številni projekti diverzifikacije niso bili dovolj medsektorski (tj. da so bili preveč osredotočeni na kmetijstvo). Sodišče o tem vprašanju razpravlja v odstavku 57.

63 Sodišče je ugotovilo, da je spremljanje zagotovilo malo informacij o trajnosti projektov in njihovem dolgoročnem vplivu na diverzifikacijo podeželskih območij. Države članice sicer ustrezno spremljajo projekte do končnega plačila, med obdobjem trajnosti pa zgolj omejeno, po njem pa le redko. Ko države članice in Komisija pripravljajo naknadna vrednotenja, ocenjevalci torej nimajo veliko informacij o tem, koliko projektov različnih vrst je delovalo tudi po obdobju, v katerem so bila izplačana

²¹ *Commission Staff Working document part 2/3 – A long-term Vision for the EU's Rural Areas* – str. 51, junij 2021.

²² *The nexus between agriculture and tourism in the Island of Crete*, John Vourdoubas, 2020 – INSEE Corse, 2015-2017.

²³ Glej opombo ⁶.

nepovratna sredstva. Spremljanje projektov po preteku obdobja trajnosti ni pravna zahteva. Toda če bi se ustrezne informacije zbirale po obdobju trajnosti, bi Komisija in države članice lahko ocenile trajne rezultate in opredelile vrste projektov, ki podpirajo dolgoročne cilje politike.

64 Revizija Sodišča je pokazala, da lahko nekatera orodja, kot so poslovni registri in druge zadevne podatkovne zbirke, zagotovijo dodaten vpogled v trajnost projektov. Osnovne razpoložljive informacije se nanašajo le na status upravičenca, na Poljskem pa je Sodišče odkrilo tudi primer podatkovne zbirke, ki je vsebovala podrobnejše informacije o stanju dejavnosti, ki jih financira EU (glej odstavka [31](#) in [47](#)). Bolgarija, Poljska in Romunija so zbirale informacije iz poslovnih registrov.

65 Obstajajo velike podatkovne zbirke, kot so poslovni registri, ki bi lahko zagotovile vpogled v upravičence, ki so postali neaktivni ali so prenehali izvajati podprte dejavnosti (glej odstavka [31](#) in [32](#)). Komisija za oceno trajnosti projektov diverzifikacije in njihovih dolgoročnih koristi za podeželska območja trenutno ne uporablja informacij iz nacionalnih poslovnih registrov niti iz drugih virov velepodatkov.

Zaključki in priporočila

66 Sodišče je ugotovilo, da je večina naložb v infrastrukturo in projektov diverzifikacije delovala v celotnem zakonsko določenem obdobju trajnosti (glej odstavke [21–29](#)). Vendar je ugotovilo tudi, da so se projekti diverzifikacije pogosto končali kmalu zatem (glej odstavke [31–34](#)). Na Poljskem so bili projekti storitev za kmetijstvo ali gozdarstvo manj trajni kot drugi (glej odstavka [47](#) in [48](#)).

67 Sodišče je ugotovilo, da se je kakovost izbirnih postopkov v obdobju 2014–2020 v primerjavi z obdobjem 2007–2013 na splošno izboljšala. Vendar izbirni postopki niso bistveno vplivali na kakovost projektov na splošno (glej odstavke [38–46](#)).

68 Sodišče je ugotovilo, da imajo nekatere vrste projektov, kot so storitve za kmetijstvo ali gozdarstvo, majhen potencial za diverzifikacijo (glej odstavke [57](#)). S turističnimi nastanitvami se lahko diverzificirajo dejavnosti upravičencev, z dodatnimi nastanitvenimi zmogljivostmi pa se ne diverzificirajo turistična območja gospodarstev (odstavki [58–60](#)).

69 Sodišče je razširilo svojo analizo projektov turističnih nastanitev in v treh državah članicah ugotovilo težave z ekonomsko vzdržnostjo (glej odstavke [49–53](#) in [tabela 4](#)). Zasebna stanovanjska uporaba nastanitev vpliva na gospodarsko uspešnost takih projektov. Sodišče je odkrilo primere, v katerih so države članice začele preiskave zasebne uporabe stavb, ki so se financirale kot turistične nastanitve, in/ali omejile dostop do nepovratnih sredstev za projekte turistične nastanitve (glej odstavke [55](#)). Ugotovilo je, da so posojila ustrezna alternativa za podporo izvedljivim projektom (vključno s projekti za podporo turističnim nastanitvam ali projekti storitev za kmetijstvo – glej odstavke [52](#)).

Priporočilo 1 – Boljša osredotočenost porabe v izvedljive projekte

Komisija naj v svoji svetovalni vlogi izmenjuje dobre prakse za spodbujanje uporabe izbirnih postopkov tako, da se omeji tveganje izbire neizvedljivih projektov.

Časovni okvir: od leta 2023.

Priporočilo 2 – Zmanjšanje tveganja spremembe financiranih sredstev v sredstva za zasebno uporabo

Za spodbujanje dolgoročnih koristi projektov in stroškovne učinkovitosti podpore EU naj Komisija:

- (a) olajša izmenjavo dobrih praks za spodbujanje zaščitnih ukrepov za trajnost projektov in preprečevanje spremembe sredstev, ki jih financira EU, v sredstva za zasebno uporabo. V to izmenjavo naj se vključi ustrezna uporaba:
 - (i) nacionalnih pogojev glede obdobja trajnosti, pri čemer se upoštevajo različne vrste podprtih naložb;
 - (ii) posojil za financiranje dolgoročnih sredstev;
 - (iii) dokazov o nadaljevanju delovanja financiranih dejavnosti;
 - (iv) določb o načrtovani uporabi naložb iz sporazumov o dodelitvi nepovratnih sredstev;

Časovni okvir: leto 2023.

- (b) analizira uporabo teh dobrih praks v državah članicah in razširja rezultate.

Časovni okvir: leto 2027.

70 Na splošno je bilo pri naknadnih vrednotenjih za obdobje 2007–2013 ugotovljeno, da je bil prispevek k diverzifikaciji majhen do srednji (odstavka [61](#) in [62](#)). S spremljanjem se je zagotovil omejen vpogled v koristi projektov v daljšem časovnem obdobju, zlasti po koncu zakonsko določenega obdobja trajnosti, in sicer kljub potencialu velepodatkov, da na stroškovno učinkovit način zagotovijo dodaten vpogled v trajnost financiranih projektov (glej odstavke [63–65](#)).

Priporočilo 3 – Izkoriščanje potenciala velikih podatkovnih zbirk pri vrednotenju

Za namene vrednotenja naj Komisija ob posvetovanju z državami članicami:

- (a) opredeli ustrezne vire informacij o nadaljnjem delovanju projektov, ki jih financira EU, in z državami članicami izmenjuje dobre prakse;

Časovni okvir: leto 2024.

- (b) na podlagi teh informacij pripravi seznam dejavnikov tveganja, ki temelji na primerih manj trajnih projektov.

Časovni okvir: od leta 2026.

To poročilo je sprejel senat I, ki ga vodi Joëlle Elvinger, članica Evropskega računskega sodišča, v Luxembourgju na zasedanju 27. aprila 2022.

Za Evropsko računsko sodišče

Klaus-Heiner Lehne
predsednik

Kratice in okrajšave

BDP: bruto domači proizvod

EKSRP: Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja

SKP: skupna kmetijska politika EU

Glosar

Naknadni pregled: v tem poročilu pomeni pregled, opravljen po končnem plačilu za naložbo, da se ugotovi, ali se naložba še vedno uporablja v predvideni namen.

Poslovni načrt: dokument, ki povzema operativne in finančne napovedi podjetja ter določa, kako bo podjetje doseglo svoje cilje.

Program za razvoj podeželja: sklop nacionalnih ali regionalnih večletnih ciljev in ukrepov za izvajanje politike EU za razvoj podeželja, ki jih je odobrila Komisija.

Programsko obdobje: obdobje, za katero se načrtujejo programi financiranja EU in v katerem se zadevna sredstva lahko izplačujejo. Za obdobje 2007–2013 so se sredstva lahko izplačevala do leta 2015. Podobno se lahko sredstva za obdobje 2014–2020 izplačujejo do leta 2022.

Velepodatki: obdelava, zbiranje, shranjevanje in analiza velikih količin podatkov, pri čemer se razkrivajo vzorci, trendi in povezave ter zagotavlja možnost uporabe pridobljenih informacij za nova spoznanja.

Odgovori Komisije

<https://www.eca.europa.eu/sl/Pages/DocItem.aspx?did=61262>

Časovnica

<https://www.eca.europa.eu/sl/Pages/DocItem.aspx?did=61262>

Revizijska ekipa

V posebnih poročilih Sodišča so predstavljeni rezultati njegovih revizij politik in programov EU ali tem v zvezi z upravljanjem na posameznih področjih proračuna. Sodišče izbira in načrtuje revizijske naloge tako, da je njihov učinek kar največji, in pri tem upošteva tveganje za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti je opravil revizijski senat I – Trajnostna raba naravnih virov, ki ga vodi članica Evropskega računskega sodišča Joëlle Elvinger. Revizijo je vodil član Evropskega računskega sodišča Viorel Ștefan, pri njej pa so sodelovali vodja njegovega kabineta Roxana Banica in ataše v njegovem kabinetu Olivier Prigent, vodilni upravni uslužbenec Michael Bain, asistent direktorja Eric Braucourt, vodja naloge Céline Ollier, namestnik vodje naloge Maciej Szymura ter revizorji Milan Šmid, Jan Huth in Dimitrios Maniopoulos. Jezikovno podporo je zagotovil Thomas Everett.



Od leve proti desni: Viorel Ștefan, Roxana Banica, Olivier Prigent, Eric Braucourt, Céline Ollier, Maciej Szymura, Milan Šmid, Jan Huth, Thomas Everett.

AVTORSKE PRAVICE

© Evropska unija, 2022

Politika Evropskega računskega sodišča (Sodišča) glede ponovne uporabe je določena v njegovem sklepu o politiki odprtih podatkov in ponovni uporabi dokumentov [ECA Decision No 6-2019](#).

Če ni drugače navedeno (npr. v posameznih obvestilih o avtorskih pravicah), so vsebine Sodišča, ki so v lasti EU, pod licenco [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Praviloma je zato ponovna uporaba dovoljena, če se ustrezno navede vir in označijo morebitne spremembe. Kdor ponovno uporabi vsebine Sodišča, ne sme potvoriti prvotnega pomena ali sporočila. Sodišče ni odgovorno za morebitne posledice ponovne uporabe.

Če so na gradivu prikazane določljive fizične osebe, npr. na fotografijah uslužbencev Sodišča, ali če gradivo vsebuje dela tretjih oseb, je treba pridobiti dodatne pravice.

Kadar je pridobljeno tako dovoljenje, se z njim razveljavi in nadomesti zgoraj omenjeno splošno dovoljenje, zato morajo biti v njem jasno navedene morebitne omejitve glede uporabe.

Za uporabo in prikazovanje vsebin, katerih lastnica ni EU, je morda treba pridobiti dovoljenje neposredno od imetnikov avtorskih pravic.

Programska oprema ali dokumenti, za katere veljajo pravice industrijske lastnine, kot so patenti, blagovne znamke, registrirani modeli, logotipi in imena, niso vključeni v politiko Sodišča glede ponovne uporabe.

Na spletiščih institucij Evropske unije znotraj domene europa.eu so povezave do spletišč tretjih oseb. Ker Sodišče na ta spletišča ne more vplivati, vas poziva, da preberete njihove dokumente o politiki glede varstva osebnih podatkov in avtorskih pravic.

Uporaba logotipa Sodišča

Logotip Sodišča se ne sme uporabljati brez predhodnega soglasja Sodišča.

PDF	ISBN 978-92-847-7886-7	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/810986	QJ-AB-22-009-SL-N
HTML	ISBN 978-92-847-7887-4	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/204856	QJ-AB-22-009-SL-Q

Komisija je od leta 2007 za diverzifikacijo podeželskega gospodarstva in izboljšanje infrastrukture porabila več kot 25 milijard EUR sredstev za razvoj podeželja. Financirani projekti so morali delovati vsaj pet let.

Sodišče je preučilo, ali so te naložbe prinesle trajne koristi. Ugotovilo je, da so pravne zahteve glede trajnosti večinoma izpolnjene. Trajnost projektov diverzifikacije se je razlikovala med sektorji in državami članicami. Na trajnost projektov, kot je turistična nastanitev, vplivata slaba gospodarska uspešnost in nezakonita zasebna uporaba.

Sodišče priporoča, naj Komisija deli dobre prakse za boljše usmerjanje sredstev v izvedljive projekte, zmanjšanje tveganja spremembe projektov v projekte za zasebno uporabo in izkoriščanje potenciala velikih podatkovnih zbirk.

Posebno poročilo Sodišča v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije
Evropske unije

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

Tel. +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx

Spletišče: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors