

POROČILO O SPROTNEM VREDNOTENJU PROGRAMA RAZVOJA PODEŽELJA 2007–2013 do konca leta 2010

Ministrstvo RS za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano
Dunajska 22
1000 Ljubljana

Kamnik, marec 2012

Zaključno poročilo po uskladitvi z naročnikom

W: www.oikos.si

E: info@oikos.si

Tw: @oikos1989

Poročilo o sprotnem vrednotenju Programa razvoja podeželja 2007–2013 do konca leta 2010

Naročnik

Republika Slovenija
Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano
Dunajska 22
1000 Ljubljana

Kontaktna oseba naročnika: Tomaž Cör

Izdelovalec

OIKOS, svetovanje za razvoj, d. o. o.
Glavni trg 19
1240 Kamnik

PRAC Partnership Co.
Im Hopfengarten 19b
D-65812 Bad Soden
Nemčija

Vodja projekta:

- Rolf Berghs, dr.phd. Political science, economics and sociology

Namestnica vodje projekta:

- Mojca Hrabar, univ. dipl. biol., MSc Environmental Change and Management

Sodelujoči:

- Simona Knežević Vernon, univ. dipl. pol.
- Urša Šolc, univ. dipl. geog.
- Andreja Gregorič, dipl. ekon.
- Mateja Maja Hrovat, univ. dipl. soc.
- Urša Zakrajšek, univ. dipl. geog.
- Renata Rozman, univ. dipl. biol.
- Tone Vertačnik, dipl. inž. les.
- Klara Lovšin, univ. dipl. inž. zooteh.
- Jurij Kobal, dipl. upr. org.

Naslov projekta:

Poročilo vmesnega vrednotenja Programa razvoja podeželja 2007–2013

Datum priprave:

1. november 2011, dopolnitve in povzetek januar 2012, zaključno poročilo po uskladitvi z naročnikom februar 2012 in marec 2012

Ključne besede:

Sprotno vrednotenje, Program razvoja podeželja, PRP 2007–2013, 1. os, 2. os, 3. os, 4. os, LEADER

Opombe:

Poročilo o sprotnem vrednotenju PRP 2007–2013 za leto 2010 je bilo opravljeno v letu 2011. Vrednoteno je bilo izvajanje programa do konca leta 2010; tako so upoštevani samo podatki do 31. 12. 2010.

Kazalo vsebine

1	Povzetek	1
2	Uvod.....	2
2.1	Ozadje	2
2.2	Metode dela	2
3	Finančni vidik izvajanja programa	4
4	Vrednotenje izvajanja ukrepov 1. osi – Izboljšanje konkurenčnosti kmetijskega in gozdarskega sektorja..	6
4.1	Ukrep 111: Usposabljanje za delo v kmetijskem, gozdarskem in živilskem sektorju	6
4.2	Ukrep 112: Pomoč mladim prevzemnikom kmetij	7
4.3	Ukrep 113: Zgodnje upokojevanje kmetov	9
4.4	Ukrep 121 Posodabljanje kmetijskih gospodarstev.....	11
4.5	Ukrep 122: Povečanje gospodarske vrednosti gozdov	13
4.6	Ukrep 123: Dodajanje vrednosti kmetijskim in gozdarskim proizvodom	14
4.7	Ukrep 125: Izboljšanje in razvoj infrastrukture, povezane z razvojem in prilagoditvijo kmetijstva	16
4.8	Ukrep 132: Sodelovanje kmetijskih proizvajalcev v shemah kakovosti hrane	17
4.9	Ukrep 133: Podpora skupinam proizvajalcev pri dejavnostih informiranja in pospeševanja prodaje za proizvode, ki so vključeni v sheme kakovosti hrane.....	18
4.10	Ukrep 142: Podpore za ustanavljanje in delovanje skupin proizvajalcev	19
5	Vrednotenje izvajanja ukrepov 2. osi – Izboljšanje okolja in podeželja.....	22
5.1	Ukrepa 211 in 212: Območja z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnost.....	22
5.2	Ukrep 214: Kmetijsko okoljska plačila.....	23
6	Vrednotenje izvajanja ukrepov 3. osi – Kakovost življenja na podeželju in diverzifikacija podeželskega gospodarstva.....	26
6.1	Ukrep 311: Diverzifikacija v nekmetijske dejavnosti.....	26
6.2	Ukrep 312: Podpora ustanavljanju in razvoju mikropodjetij	28
6.3	Ukrep 321: Osnovne storitve za gospodarstvo in podeželsko prebivalstvo	29
6.4	Ukrep 322: Obnova in razvoj vasi	30
6.5	Ukrep 323: Ohranjanje in izboljševanje dediščine podeželja	32
7	Vrednotenje izvajanja ukrepov 4. osi – Izvajanje pristopa LEADER	34
7.1	Ukrep 41 (411, 412, 413): Izvajanje lokalnih razvojnih strategij, ukrep 421: Spodbujanje medregijskega in čezmejnega sodelovanja in ukrep 431: Vodenje lokalnih akcijskih skupin, pridobitev strokovnega znanja in animacija območja	34
8	Posebne naloge za leto 2011	36
8.1	Sistem za vrednotenje pristopa LEADER	36
8.2	Podukrepi KOP v okviru ukrepa 214, ki vplivajo na vode.....	38
8.3	Pregled izvajanja razpisov	39
9	Zaključki in priporočila	42

1 Povzetek

Program razvoja podeželja 2007–2013 je po začetnem zamiku v letu 2010 dosegel polni zagon izvajanja, kar se bo še veliko bolje videlo iz podatkov o izvajanju programa v letu 2011 in kasneje. Velika večina ukrepov bo ob enakem tempu izvajanja, okrepljenim s spodbujanjem ciljnih skupin in s širšimi razpisnimi pogoji, dosegla ciljne vrednosti kazalnikov učinka in porabila razpoložljiva sredstva.

Med manj uspešnimi so le ukrepi 111, ki je še posebej pomemben zaradi dolgoročnih vplivov izobraževanja, ukrep 125, ki pa je uspel odpraviti ključne administrativne ovire in se bo predvidoma lažje izvajal, in ukrep 132, ki ni dosegel predvidenega zanimanja.

Prerazporeditev sredstev in spremenjene stopnje sofinanciranja, do katerih je prišlo v 3. in 4. spremembi PRP 2007–2013, bodo pripomogle k uspešnejšemu izvajanju. Nekatere ciljne vrednosti kazalnikov učinka in rezultata so bile postavljene preveč optimistično ali na podlagi optimističnih ocen, zato jih je treba spremeniti in izkušnje upoštevati pri načrtovanju za prihodnje programsko obdobje.

Zaostrene gospodarske razmere vplivajo na finančno sposobnost upravičencev in odločanje za nove naložbe. Čeprav po drugi strani ti veliko bolj posegajo po novih pristopih in se lažje odločajo, da poskusijo nove pristope in nove dejavnosti. Posledično lahko pride do večjega števila odstopov in težav pri izpolnjevanju obveznosti že odobrenih projektov, zmanjšanja števila prijav in zmanjšanja obsega naložb. Za doseganje želenih učinkov in rezultatov priporočamo, da so razpisi leta 2012 finančno obsežni in odprti daljši čas ali pa kar do porabe sredstev, saj se s tem zmanjša tveganje prepoznega izvajanja naložb, poleg tega pa se lahko v primeru odstopov preostala sredstva takoj da na razpolago novim vlagateljem. Da bi dosegli še boljše rezultate in vpliv programa predlagamo, da se okrepijo analize ciljnih skupin in sodelovanje z njimi, saj bi tako še bolje poznali njihove potrebe in zmožnosti.

Vsebinsko razpisov je v prihodnje, ne nujno v tem programskem obdobju smiselno poenostaviti in še okrepiti uvajanje elektronskih vlog in povečati količino podatkov in dokazil, ki se avtomatsko zajamejo iz javnih evidenc sveda pa pri tem paziti na usposobljenost ciljnih skupin za takšne prilagoditve.

Izobraževanja v okviru ukrepa 111 in drugo morebitno izobraževanje naj se usmeri predvsem v spodbujanje vseživljenjskega učenja ter znanja in veščine za povečanje konkurenčnosti, npr. uporaba IKT, poslovno načrtovanje, trženje, mreženje in sodelovanje, hkrati pa naj se na takih izobraževanjih izvaja promocija ostalih ukrepov PRP 2007–2013, lahko tudi s pomočjo praktičnih primerov iz izvajanja teh ukrepov.

Nekatere organizacije, ki delajo s ciljnimi skupinami, npr. ZVKD, uprave zavarovanih območij ipd., na lastno pobudo promovirajo ukrepe PRP 2007–2013, kar je smiselno nadgraditi z neposrednim sodelovanjem, saj te organizacije »na terenu« hitreje in bolj usmerjeno posredujejo informacije. Ker dobro poznajo ciljne skupine, se je z njimi smiselno posvetovati tudi glede izvajanja ukrepov; pri tem lahko zlasti veliko vlogo odigra Mreža za podeželje.

Obstoječe baze podatkov za spremljanje in poročanje, razen baze podatkov za ukrepe 2. osi, so okorne, zastarele in neuporabne ne samo za načrtovanje, ampak tudi za spremljanje izvajanja. Na to kažejo naknadne spremembe vrednosti kazalnikov učinka za pretekla leta, številni popravki v procesu priprave letnega poročila o napredku in težave s kontaktnimi podatki upravičencev za anketiranje. Celotno bazo podatkov bo zato treba čim prej celovito prenoviti, da bo ta omogočila povezavo podatkov iz različnih virov in tudi s stebrom 1. Šele v naslednjem koraku jo bo mogoče povezati z drugimi bazami (Register kmetijskih gospodarstev ipd.), ki bi še olajšale spremljanje, izvedbo razpisov in načrtovanje kmetijske politike.

2 Uvod

2.1 Ozadje

V letu 2011 je bilo izvedeno sprotno vrednotenje Programa razvoja podeželja 2007–2013, ki je zajelo obdobje od začetka izvajanja programa do 31. 12. 2010. Vrednotenje je temeljilo na Okviru skupnega spremljanja in vrednotenja¹ (t. i. CMEF – Common Monitoring and Evaluation Framework), izkušnjah vmesnega vrednotenja, dogovorih z uvodnega sestanka z naročnikom z dne 18. februarja 2011 in določilih 86. člena Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 z dne 20. septembra 2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP), ki določa, da se v okviru sprotnega vrednotenja opravi:

- pregled napredka programa glede na njegove cilje s pomočjo kazalnikov rezultatov in, kjer je primerno, kazalnikov vpliva,
- pregled izboljšanja kakovosti programa in njegovega izvajanja,
- pregled predlogov za bistvene spremembe programa,
- pripravo vmesnega² in naknadnega vrednotenja.

Sprotno vrednotenje za leto 2010 je temeljilo na 4. spremembi PRP 2007–2013.

2.2 Metode dela

Izhodiščni podatki za vrednotenje so bili:

- podatki iz spremljanja izvajanja PRP 2007–2013, ki nam jih je posredovalo Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (MKGP): letna poročila o napredku, podatki spremljanja in poročanja (t. i. monitoring tabele, poročila upravičencev),
- podatki o posameznih upravičencih, ki nam jih je posredovala Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja (ARSKTRP).

Napredek izvajanja PRP 2007–2013 je bil vrednoten glede na dosežene vrednosti kazalnikov učinka in kazalnikov rezultatov. Analizirali smo trende kazalnikov učinka in kazalnikov rezultata ter jih v čim večji meri skušali povezati s trendi v kmetijstvu in razmerami na podeželju v Sloveniji. Uporabljeni so bili podatki za leta 2007–2009, uporabljeni pri vmesnem vrednotenju, in posredovani podatki za leto 2010. Vrednotenje torej zajema izključno podatke o izvajanju programa do 31. 1. 2010. Kjer je prišlo do popravkov podatkov iz preteklih let, sta bila uporabljena oba niza podatkov (torej niz iz vmesnega vrednotenja in niz s popravljenimi podatki), da bi lahko zagotovili primerljivost s preteklimi vrednotenji. Dva niza podatkov sta bila uporabljena tudi v primeru spremembe ciljnih vrednosti kazalnikov, do katerih je prišlo v 4. spremembi PRP 2007–2013. Uporabljeni sta bili ciljna vrednost iz 3. spremembe PRP, ki je bila uporabljena v vmesnem vrednotenju, in ciljna vrednost iz 4. spremembe. Kazalniki vpliva niso bili ovrednoteni, saj njihovo vrednotenje ni obvezni del sprotnega vrednotenja, poleg tega pa je vmesno vrednotenje pokazalo na precejšnje metodološke težave, ki jih je treba odpraviti do konca programa, da bi bilo vrednotenje sploh mogoče. V tem kontekstu smo kot posebno nalogo vrednotenja 2011 poskušali razviti način spremljanja vpliva ukrepa 214 na vode kot ključni del kazalnika dobrega stanja voda in opredelili, katere podatke bi bilo za vrednotenje vpliva pristopa LEADER na kakovost življenja na podeželju smiselno spremljati.

¹ 80. člen Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 z dne 20. septembra 2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP).

² Pred letom 2010.

V skladu z zaključki uvodnega sestanka so bili podrobneje ovrednoteni ukrepi 111, 112 in 113, 142, 214, 311 in 323. Za ukrepe 112, 113, 311 in 323 so bile opravljene ankete; za vse navedene ukrepe so bile opravljene spletne ankete, za ukrepa 112 in 113 pa tudi telefonske ankete. Anketni vprašalniki so bili usklajeni z nosilci ukrepov, anketiranje pa so ovirale napake v kontaktnih podatkih (naslovi elektronske pošte, telefonske številke), vendar so bile, kjer je bilo to mogoče, odpravljene. Anketiranih je bilo 400 upravičencev ukrepa 112, 96 upravičencev ukrepa 113, 41 upravičencev ukrepa 311 in 70 upravičencev ukrepa 323. Za ukrep 142 so bili opravljeni anketa s predstavniki vseh skupin proizvajalcev in telefonski intervjuji, s katerimi smo pridobili dodatne podatke.

Opravljeni so bili razgovori z nosilci vseh ukrepov in s predstavniki institucij, ki sodelujejo pri njihovem izvajanju, kot sta Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja ter Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije, pa tudi z nekaterimi institucijami, katerih področje se prekrivajo z navedenimi ukrepi, kot sta Ministrstvo RS za okolje in prostor ter Zavod RS za varstvo narave. Vrednoteni so bili tudi vsi razpisi, objavljeni do konca leta 2010: pregledali smo vsebino razpisov, potrebne podatke in priloge. Pri pregledu vsakega razpisa smo oblikovali spisek potrebnih podatkov, zahtevanih v vlogi, in obveznih prilog ter preverili njihovo dostopnost. Medsebojno smo primerjali tudi vsebino vseh razpisov posameznega ukrepa.

3 Finančni vidik izvajanja programa

Finančni podatki o izvajanju programa oziroma posameznih ukrepov so podani v spodnji preglednici in so bili pridobljeni iz podatkov, pridobljenih od Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.

Preglednica 1: Načrtovana sredstva PRP 2007–2013 in kumulativna poraba sredstev iz PRP 2007–2013 do 31. 12. 2010

Ukrep	Načrtovana javna sredstva za celoten program 2007–2013 (skupaj EKSRP in državna sredstva)		Črpanje do 31. 12. 2010				
	Prvotno načrtovana	4. sprememba PRP	Razpisana sredstva	Dodeljena sredstva	Izplačana sredstva	Uspešnost črpanja v %	
						Glede na 3. sprem. ³	glede na 4. sprem.
111	10.070.155,00	5.000.000,00	5.000.000,00	15.040,00	15.039,98	0,15 %	0,30 %
112	35.253.236,00	46.421.330,00	34.300.000,00	25.674.600,00	25.669.706,40	72,82 %	55,30 %
113	38.097.939,00	32.000.000,00	25.160.000,00	6.343.597,00	6.542.525,05	17,17 %	20,45 %
121	90.872.327,00	103.006.275,00	100.387.625,00	65.617.120,00	38.840.654,19	42,74 %	37,71 %
122	24.939.252,00	25.939.252,00	21.425.734,00	36.817.549,00	15.055.294,05	60,37 %	58,04 %
123	93.171.965,00	93.171.965,00	98.654.703,00	42.241.827,00	24.429.998,85	26,22 %	26,22 %
125	43.633.948,00	38.000.000,00	36.605.704,00	3.889.927,00	3.058.057,46	7,01 %	8,05 %
131	41.824.520,00	41.824.520,00	0	0	41.814.413,28	99,98 %	99,98 %
132	16.069.003,00	9.569.003,00	5.432.390,00	63.672,00	63.261,69	0,39 %	0,66 %
133	6.619.268,00	5.619.268,00	6.936.338,00	4.957.344,00	1.907.996,11	28,82 %	33,95 %
142	1.471.537,00	1.471.537,00	2.447.185,00	227.115,00	177.487,97	12,06 %	12,06 %
Os 1	402.023.150,00	402.023.150,00	336.349.679,00	167.103.099,00	157.574.435,03	39,20 %	39,20 %
211	236.924.109,00	261.204.167,00	/	127.898.759,36	127.898.759,36	53,98 %	48,97 %
212	45.464.579,00	50.123.803,00	/	31.330.174,42	31.330.174,42	68,91 %	62,51 %
214	310.502.156,00	281.562.874,00	/	120.034.171,41	120.034.171,41	38,66 %	42,63 %
Os 2	592.890.844,00	592.890.844,00	/	279.263.105,19	279.263.105,19	47,10 %	47,10 %
311	31.551.000,00	31.551.000,00	46.500.000,00	17.019.571,00	8.688.354,48	27,54 %	27,54 %
312	55.520.136,00	55.520.136,00	63.000.000,00	31.603.663,00	14.990.487,75	27,00 %	27,00 %
321	4.268.889,00	4.268.889,00	4.268.889,00	1.382.355,00	0	0,00 %	0,00 %
322	30.259.000,00	30.259.000,00	43.000.000,00	15.740.857,00	3.078.301,81	10,17 %	10,17 %
323	14.709.000,00	14.709.000,00	22.846.957,00	1.627.391,00	818.278,83	5,56 %	5,56 %
Os 3	136.308.025,00	136.308.025,00	179.615.846,00	67.373.837,00	27.575.422,87	20,23 %	20,23 %
41	23.632.002,00	26.164.005	/ ⁴	/	4.223.382,15	17,87 %	16,14 %
421	3.376.003,00	844.000,00	/	/	10.864,17	0,32 %	1,29 %
431	6.752.001,00	6.752.001	/	/	1.215.150,39	18,00 %	18,00 %
Os 4	33.760.006,00	33.760.006,00	/	/	5.449.396,71	16,14 %	16,14 %
Tehnična pomoč	12.003.557,00	12.003.557,00	/	/	4.648.587,87	38,73 %	38,73 %
Skupaj	1.176.985.582,00	1.176.985.582,00	515.965.525,00	454.038.010,07	474.510.947,67	40,32 %	40,32 %

Ukrep 131 je ukrep, ki se je izvajal v prejšnjem programskem obdobju in se je v tem obdobju le še zaključeval, zato zanj ni bilo razpisanih in dodeljenih sredstev. Z vidika dosedanjega črpanja načrtovanih sredstev so kritični ukrepi 111, 125, 132, 142 in 421, zlasti dobro pa je črpanje sredstev pri ukrepih 122, 211 in 212. Zaradi pomanjkanja sredstev za ukrepa 211 in 212 so bila sredstva z ukrepa 214 prerazporejena na ta dva ukrepa, vendar lahko znižanje sredstev za ukrep 214 zavre njegovo izvajanje in vpliva na doseganje njegovih ciljev. Ukrep 321 se je leta 2010 šele začel izvajati, zato še ni mogoče napovedati trendov črpanja. Ukrepa 322 in 323 imata do konca leta 2010 zelo nizko črpanje, a

³ Prikazana je tudi uspešnost črpanja glede na 3. spremembo PRP 2007–2013, da bi bili podatki lahko primerljivi z vrednostmi iz vmesnega vrednotenja, opravljenega leto poprej, ki je temeljilo na vrednostih načrtovanih sredstev in kazalnikov, opredeljenih v 3. spremembi PRP 2007 – 2013.

⁴ V finančnih podatkih, ki jih je prejel izvajalec, ni bilo podatkov in mu naknadno niso bili posredovani.

podatki o dodeljenih sredstvih in veliko zanimanje na razpisih po dvigu stopnje sofinanciranja kažeta, da se bo črpanje znatno povečalo.

Pri nekaterih ukrepih se kaže razlika med razpisanimi sredstvi in nato dodeljenimi sredstvi – največja razlika je pri shemah kakovosti in skupinah proizvajalcev. Do razlike prihaja zaradi nizkega odziva upravičencev in zato, ker je vsota razpisanih sredstev lahko visoka, če je na razpisih dodeljen manjši del sredstev, saj se v takem primeru vsakič razpisujejo ista sredstva (preostanek iz prejšnjega razpisa). Pri nekaterih ukrepih prihaja do razlike med dodeljenimi in izplačanimi sredstvi. Razlog za to so odstopi, način obračunavanja (poseben pri ukrepu 113) ter časovni zamik med odobritvijo in zahtevki za izplačilo. Pri ukrepih osi 3 je ta razlika predvsem posledica načina plačevanja (po zaključeni investiciji), saj zaradi dolgotrajnosti projektov pride do znatnega zamika izplačil; finančni kazalniki za te ukrepe se bodo torej še spremenili, razlike med dodeljenimi in izplačanimi sredstvi pa se bodo vedno bolj zmanjševale.

4 Vrednotenje izvajanja ukrepov 1. osi – Izboljšanje konkurenčnosti kmetijskega in gozdarskega sektorja

4.1 Ukrep 111: Usposabljanje za delo v kmetijskem, gozdarskem in živilskem sektorju

S 3. spremembo PRP 2007–2013 se je spremenila ciljna skupina ukrepa in posledično celoten koncept izvajanja: proizvajalci, ki se ukvarjajo s pridelavo in predelavo kmetijskih in gozdarskih proizvodov iz Priloge I k Pogodbi, ter lastniki zasebnih gozdov, ki so bili prej edina ciljna skupina, so po 3. spremembi ostali končni upravičenci, vključena pa je bila nova ciljna skupina – javne in zasebne izobraževalne ustanove, raziskovalne ustanove, javni zavodi, interesna in stanovska združenja s področja kmetijstva, gozdarstva in živilstva, ki so v tem ukrepu lahko vlagatelji. Te se lahko prijavijo na razpise za dodelitev sredstev tega ukrepa z izobraževalnimi programi, namenjenimi končnim upravičencem, ki pa niso del rednega izobraževalnega sistema – proizvajalcem kmetijskih in gozdarskih proizvodov ter lastnikom zasebnih gozdov. Zaradi spremembe ciljne skupine je bil dovoljeni zaproseni znesek na posamezno vlogo znatno povečan. Zaradi spremembe pa se je spremenil tudi obseg usposabljanja in je bil razširjen tako po obliki kot po vsebini. 4. sprememba PRP 2007–2013 ni prinesla novih sprememb ciljnih skupin, je pa skoraj prepolovila znesek razpoložljivih sredstev in vsaj prepolovila ciljne vrednosti kazalnikov učinka in rezultata: pri kazalnik učinka »število dni izvedenih usposabljanj« in kazalniku rezultata »število udeležencev, ki so uspešno končali usposabljanje« sta se vrednosti prepolovili, pri kazalniku učinka »število udeležencev usposabljanja« pa se je znižala na slabo tretjino prvotne ciljne vrednosti. Do sedaj je bil objavljen en razpis, in sicer leta 2009, še preden je bila sprejeta 3. sprememba PRP 2007–2013, tako da nove ciljne skupine še niso bile vključene v izvajanje ukrepa. Ker ni bilo novih javnih razpisov, ukrep ostaja na ravni izvedbe iz leta 2009 tako finančno kot glede doseganja ciljev, saj se vrednosti kazalnikov še niso spremenile. Kljub temu da leta 2010 ni bilo novih razpisov ter aktivnosti vlagateljev in končnih upravičencev, pa je delež doseganja ciljnih vrednosti vseh kazalnikov učinka in rezultata (skupno 3) višji kot leta 2009, saj so se znatno znižale ciljne vrednosti. Doseženi deleži ciljnih vrednosti kazalnikov so kljub temu nizki: kazalnika »število udeležencev, ki so uspešno zaključili usposabljanje« in »število udeležencev usposabljanja« sta dosegla manj kot 2 % ciljne vrednosti, kazalnik »število dni izvedenega usposabljanja« pa dobrih 20 %.

Kljub znižanim ciljnim vrednostim in objavi razpisa konec leta 2011, bo ciljno vrednost kazalnikov težko doseči, zlasti pri kazalnikih »število udeležencev, ki so uspešno zaključili usposabljanje« in »število udeležencev usposabljanja«⁵. Pri pripravi novega razpisa je Ministrstvo sodelovalo z Agencijo RS za kmetijske trge in razvoj podeželja in Kmetijsko gozdarsko zbornico ter z izobraževalnimi ustanovami, ki so potencialni upravičenci, tako da je razpis oblikovan na podlagi informacij o možnih vsebinah, ki jih lahko ponudijo vlagatelji, in potreb končnih upravičencev. Pričakujemo torej, da bo nadaljnje izvajanje ukrepa še bolj ustrezalo ciljnim skupinam in bo torej uspešnejše, vendar bo moralo potekati zelo intenzivno, saj je zaostanek v izvajanju ukrepa povečal tveganje, da bo zmanjkalo časa za izvedbo aktivnosti v načrtovanem obsegu. Primerjava doseženih in ciljnih vrednosti kazalnikov namreč pokaže, da bo treba v prihodnjih 4 letih, kolikor je do konca izvajanja PRP 2007–2013, na leto izvesti skoraj 500 dni izobraževanja in vanj vključiti 1.228 končnih upravičencev. Ciljna skupina vlagateljev je dovolj velika in raznolika, da je možno doseči želeno število dni izobraževanja. Ciljna skupina končnih upravičencev je zelo velika, vendar se le del te ciljne skupine aktivno izobražuje, poleg tega pa je ponudba dostopnega in dobro poznanega izobraževanja velika in obsežna, kar lahko vpliva na zanimanje končnih upravičencev za ukrep 111. Lahko bi prišlo do prezasičenosti ponudbe izobraževalnih programov, če bi bilo zaradi poznega izvajanja naenkrat na voljo veliko izobraževanja, podprtega iz ukrepa 111, ob vseh že obstoječih vrstah izobraževanja. Poleg tega se lahko zgodi, da izobraževanje ne bo ponujalo komplementarnega znanja, ampak bodo izvajalci v zelo kratkem časovnem obdobju ponujali podobne vsebine.

⁵ Več podatkov v Prilogi 1, Poglavlje 1.1.1.

Ključna priporočila:

- Uspešnost izvajanja ukrepa naj se preverja sproti in oblikuje takšna merila za izbor, da bo izobraževanje tudi bolj inovativno in praktično (npr. z ekskurzijami, uporabo sodobnih informacijsko-komunikacijskih tehnologij ipd.).
- Za doseganje ciljnih vrednosti in zaradi učinkov, ki jih ima lahko izvajanje tega ukrepa na druge ukrepe PRP, naj se izvajanje ukrepa leta 2012 in 2013 pospeši z večjim številom razpisov in z možnostjo večletnih izobraževalnih programov. S tem bi dosegli, da bodo odobrene prijave blizu najvišjih zneskov sofinanciranja, in pripomogli k prepoznavnosti in stabilnosti izvajanja odobrenih programov.
- Vlagatelje je treba spodbuditi k ponudbi praktičnega, privlačnega izobraževanja oziroma usposabljanja, ki bi dopolnilo obstoječo ponudbo: tako je izobraževanje v majhnih skupinah, s skupinskim delom, študijskimi obiski, praktičnim poukom in izmenjavo izkušenj z uspešnimi predstavniki panoge. Določijo naj se prednostna področja in načini usposabljanja, da bi tako dosegli pestrost in preprečili prezasičenost ponudbe ter da bi podprli predvsem znanje in veščine za prilagajanje kmetijstva na spremenjene tržne razmere (podjetništvo, dodajanje vrednosti proizvodom, trženje proizvodov ipd.), ki bodo končnim upravičencem pomagale pri premagovanju recesije.
- Povezovanje vsebine in komplementarnost izobraževanja ter njegovo ustreznost bi lahko dosegli tako, da bi od izvajalcev izobraževanja zahtevali, da udeleženci izobraževanja in kmetijski svetovalci ob koncu izobraževanja to ocenijo, izvajalec pa poroča o rezultatih ocenjevanja in v primeru nizkih ocen predlaga prilagoditve programa.. Poleg tega bi lahko z razpisi spodbujali povezovanje vsebin z drugimi izvajalci, saj bi s tem lahko povečali nabor vsebin in kakovost.
- Če je možno, se z določili javnih razpisov oziroma pogoji sodelovanja v okviru drugih ukrepov zagotovi, da se izobraževanje v okviru ukrepa 111 šteje v obvezno število izvedenih oblik izobraževanja, potrebnih v okviru drugih ukrepov.

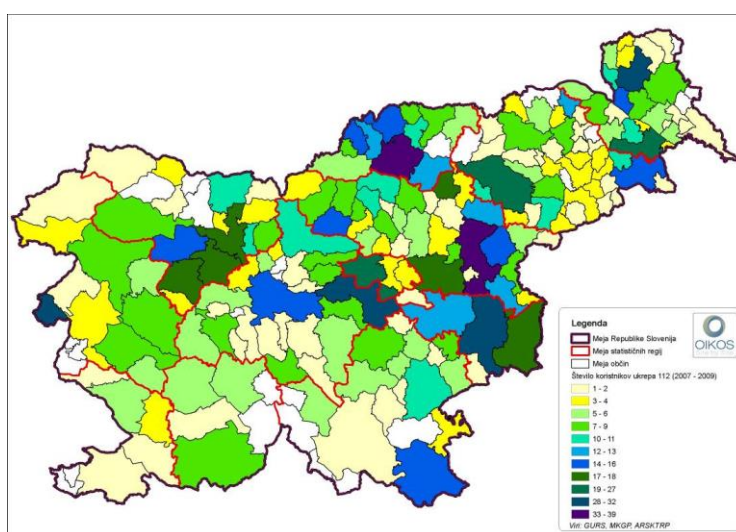
4.2 Ukrep 112: Pomoč mladim prevzemnikom kmetij

Ukrep je namenjen podpori mladim prevzemnikom, ki opravljajo kmetijsko oziroma gozdarsko dejavnost, so stari od 18 do 40 let in prvič lastniško prevzemajo kmetijo. Gre za že utečen ukrep, pri katerem se osnovni pogoji glede mladih prevzemnikov ne spreminjajo, med razpisi prihaja do razlik predvsem v pogojih prevzema (tip površin, prenos gozda ipd). Ukrep je komplementaren z ukrepom 113 – zgodnje upokojevanje kmetov. Do konca leta 2010 so bili izpeljani 3 javni razpisi, zadnji pa še ni vključeval spremenjene stopnje sofinanciranja iz 3. spremembe PRP (s 40.000,00 na 70.000,00 €). Pri zadnjem razpisu se je čas od prejema vloge do izdaje odločbe o pravici do sredstev skrajšal za tretjino – na 2–4 mesece. Največ mladih prevzemnikov je na Kozjanskem, v Posavju, na Koroškem, v Pomurju, na južnem delu Gorenjske regije, v občinah Črnomelj, Goriška Brda, Ljubljana in Litija.

Zaradi zaostrenih družbenoekonomskih razmer imajo mladi prevzemniki kmetij težave pri izpolnjevanju poslovnih načrtov, ki so obveznost tega ukrepa, saj so v njih v večini primerov načrtovali naložbe v posodobitve kmetijskih gospodarstev, ki pa se izpolnjujejo počasneje, kot so načrtovali, in prinašajo manjši dohodek, kot je bil načrtovan. Glede na negativne trende gospodarskih kazalnikov v letih 2009, 2010 in 2011, kot so dohodek gospodinjstev, zadolženost gospodinjstev, kupna moč prebivalstva ipd., se lahko zgodi, da bo kontrola izvajanja, ki so ji upravičenci zavezani 5 let po prejemu sredstev, pri dokajšnjem številu mladih prevzemnikov pokazala, da ne dosegajo ciljev poslovnega načrta.

Znesek načrtovanih sredstev za ukrep 112 se je s 4. spremembo PRP zvišal s 35.253.236,00 € na 46.421.330,00 €. Največ sredstev je bilo izplačanih leta 2009, leta 2010 pa so izplačila sredstev upadla, a jih je bilo izplačanih še vedno več kot leta 2008. Do sedaj je bilo izplačanih že dobrih 72 % prvotno načrtovanih sredstev oziroma 55,30 % sredstev, načrtovanih s 4. spremembo, torej črpanje sredstev poteka uspešno in je nadpovprečno tako glede na celoten PRP kot na os 1. Razpisana so bila že skoraj vsa sredstva, zaskrbljujoča pa je razlika (četrtna vrednosti) med razpisanimi in dodeljenimi sredstvi, kar lahko pomeni, da ukrep ni dovolj poznan, da so razpisi prezahtevni (npr. zaradi pogojev, potrebne dokumentacije, informativnih izračunov) ali zaradi pogojev premalo zanimivi in je torej vlog premalo.

V ukrep se je vključilo 1.274 mladih kmetov, tako da je ciljna vrednost kazalnika učinka »število mladih kmetov, ki so prejeli pomoč« iz 3. spremembe PRP 2007–2013 že dosežena, do ciljne vrednosti tega kazalnika iz 4. spremembe PRP 2007–2013 pa manjka le še četrтина in jo bo zato zagotovo možno doseči. Kazalnik učinka »celotni obseg naložb«⁶ je dosegel dobro polovico ciljne vrednosti, vendar je možno, da ciljne vrednosti ne bo mogoče doseči: iz primerjave z doseganjem ciljne vrednosti kazalnika učinka »število mladih kmetov, ki so prejeli pomoč« izhaja, da bodo potrebne večje investicije z znatno večjim lastnim deležem naložbe, kar je glede na trenutni ekonomski položaj in večanje zadolženosti gospodinjstev⁷ zelo težko pričakovati, poleg tega se s tem poveča tudi tveganje. Dejansko se je višina naložb mladih prevzemnikov v zadnjem letu znižala, med možnimi vzroki so lahko realneje zastavljeni poslovni načrti, težave pri pridobivanju sredstev, pa tudi to, da so se na 3. javni razpis prijavili mladi prevzemniki, ki se ukvarjajo s finančno manj zahtevnimi panogami, ki ne potrebujejo zelo obsežnih ali dragih naložb. Problematično bo tudi doseganje ciljne vrednosti kazalnika učinka »dvig BDV/PDM oziroma zaposlenega na podprtih gospodarstvih/podjetjih«, saj je bil dvig PDV/PDM leta 2009 zelo majhen, leta 2010 pa je zelo upadel. Rast števila mladih prevzemnikov kmetij in obsega naložb se ne odraža v dvigu BDV/PDM oziroma na zaposlenega na podprtih gospodarstvih.⁸



Slika 1: Število koristnikov ukrepa 112 po občinah

Anketa med 400 upravičenci ukrepa 112 je pokazala, da je večina anketiranih mladih prevzemnikov kmetij starih med 36 in 40 let. Največ je moških (83 %), večina je poklicno izobraženih ali pa imajo srednjo kmetijsko, drugo strokovno ali splošno izobrazbo. Analiza rezultatov anket je pokazala, da se večina udeležencev odloča za vključitev v ukrep zaradi želje po ohranitvi kmetije in kmetijske dejavnosti, malo manj pa zaradi boljših možnosti za razvoj kmetije. Ukrep ocenjujejo kot uspešnega, predvsem z vidika izboljšanja produktivnosti dela ter izboljšanja kakovosti pridelkov in izdelkov. Na večini prevzetih kmetij se je poleg produktivnosti dela izboljšala kakovost pridelkov in izdelkov, vendar pa se to ne odraža na dvigu dohodkov na kmetiji in posledično tudi ne na izboljšanju kakovosti življenja.

Do sedaj ni bilo izvedeno preverjanja izvedbe poslovnih načrtov in možno je, da bo prišlo do razlike med napovedanimi kazalniki in stanjem na kmetiji po preteku 5 let. Sicer se zahteva izvajanje rednega poročanja po metodologiji FADN ali pa knjigovodstva po dejanskih dohodkih na kmetiji. Glede na rezultate ankete skoraj vsi anketiranci poročajo redno (97,5 %), pri čemer jim pomagajo kmetijski svetovalci in računovodski servisi, vendar imajo predvsem s sistemom poročanja po metodologiji FADN številne težave. Iz odgovorov gre sklepati, da je večina poročil, čeprav jih oddajajo, nepopolna in ne odraža dejanskega stanja na kmetijskih gospodarstvih. Anketiranci so glede izpolnjevanja poslovnih

⁶ Kazalnik je v takšni obliki opredeljen v Prilog 2 Programa razvoja podeželja 2007–2013.

⁷ Medletna stopnja rasti zadolževanja gospodinjstev se je v prvem četrtletju 2010 in aprila 2010 še povečala, k čemur so še vedno prispevala predvsem stanovanjska posojila (Mesečni bilten, junij 2010, Evropska centralna banka, Banka Slovenije, <http://www.bsi.si/iskalniki/ecb.asp?MapaId=1182>).

⁸ Več podatkov v Prilogi 1, Poglavlje 1.1.2 in v Prilogi 2, Poglavlje 1.5.

načrtov izpostavili težave zaradi hitro spreminjajočih se razmer v kmetijstvu, finančnih težav, neuspešnega kandidiranja na razpise za druge ukrepe ter nesprejetih občinskih prostorskih načrtov. Glede na rezultate ankete je med preostalimi ukrepi PRP 2007–2013 za mlade prevzemnike najbolj privlačen ukrep 121.

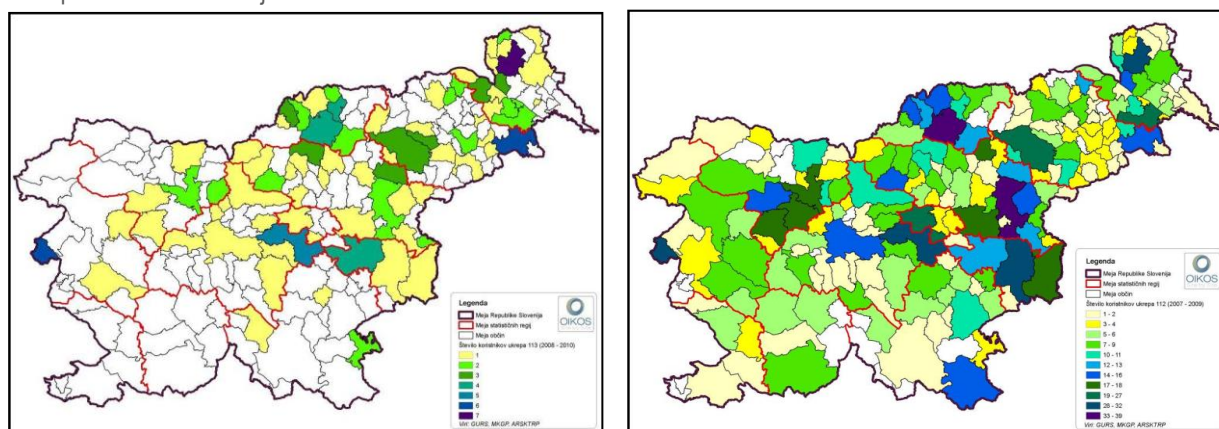
Ključna priporočila:

- Glede na to, da so posamezne naložbe manjše, kot je bilo pričakovano, je za doseganje ciljne vrednosti skupnega obsega naložb treba med mladimi kmeti in starejšimi lastniki kmetij okrepiti promocijo ter redno pripravljati razpise ali pa objaviti razpis, ki bi bil odprt do porabe sredstev, namenjenih za ta ukrep.
- Zaradi danih gospodarskih razmer in značilnosti ciljne skupine predlagamo, da se promocija ukrepa, kolikor je le mogoče, usmeri v mlade prevzemnike, ki prevzemajo večje kmetije.
- V luči možnih kazni za kršitev izvajanja poslovnega načrta je pomembno usmeriti promocijo ukrepa in podporo upravičencem v pripravo realnega poslovnega načrta in njegovo izvajanje. K temu bi pripomoglo tudi izvajanje izobraževanja o poslovnem načrtovanju v okviru ukrepa 111. Poleg tega je smiselno izvajanje kontrol zasnovati tako, da upoštevajo sedanje gospodarske razmere in se jim prilagodi tudi vrednotenje izvajanja poslovnega načrta pri prejemnikih.
- Za sodelovanje pri pripravi poslovnega načrta je treba ustrezno usposobiti in nagraditi kmetijsko svetovalno službo in jo spodbujati, da se aktivno vključi v pripravo realnih poslovnih načrtov, pripravo letnih načrtov izvajanja poslovnih načrtov in spremljanje njihovega izvajanja.

4.3 Ukrep 113: Zgodnje upokojevanje kmetov

Ukrep se izvaja v obliki izplačila letne rente največ za dobo 10 let kmetom med 57. in 63. (ženske) oziroma 65. (moški) letom, ki so pokojninsko in invalidsko zavarovani na podlagi opravljanja kmetijske dejavnosti in ki prenehajo opravljati pridobitno kmetijsko in gozdarsko dejavnost na kmetijskem gospodarstvu zaradi prenosa gospodarstva na mlajšo generacijo ali na prevzemnika, ki s prevzemom poveča svoje gospodarstvo. Ukrep se najbolje izvaja v občinah Goriška Brda, Litija, Ormož in Puconci. S 4. spremembo PRP 2007–2013 je bilo sprejeto znižanje okvirnih razpoložljivih finančnih sredstev za 16 %. Ukrep je komplementaren z ukrepom 112 »pomoč mladim prevzemnikom« in je pomemben predvsem kot spodbuda prenosnikom, da čim prej predajo kmetijo mlajšim; iz geografske razširjenosti prejemnikov sredstev obeh ukrepov je razvidno, da je mladih prevzemnikov, vključenih v ukrep 112, veliko zlasti v tistih občinah, kjer je tudi veliko prenosnikov, vključenih v ukrep 113.

Slika 2: Primerjava geografskih vidikov izvajanja ukrepa 113 – zgodnje upokojevanje (levi zemljevid) in ukrepa 112 za podporo mladim prevzemnikom kmetij



Do konca leta 2010 so bili izpeljani 3 javni razpisi, pri zadnjem se je čakanje na izplačilo rent skrajšalo na 3–4 mesece od oddaje popolne vloge. Izvajanje ukrepa se je do sedaj prilagajalo predvsem davčnim obveznostim in omejitvam iz drugih predpisov. Sedaj nismo mogli oceniti, ali se je zaradi krize in, trendov v kmetijstvu (vse večje obveznosti in kontrole, ki jim starejši kmetje težje sledijo in se jim težje prilagajajo) povečalo število kandidatov za zgodnjo upokojeitev.

Poraba sredstev za ukrep 113 narašča in je dosegla 17,17 % prvotno načrtovanih sredstev oziroma dobro petino (20,45 %) sredstev, načrtovanih s 4. spremembo. Takšna poraba je odraz dolgoročnosti obveznosti tega ukrepa (10-letno izplačevanje) in vsote starih obveznosti, prenesenih iz PRP 2004–2006 ter precej novih vlog. Sredstva, porabljenega za obveznosti iz PRP 2007–2013, dosegajo šele tretjino sredstev za poplačilo obveznosti iz prejšnjega programskega obdobja, razmerje pa bo zaradi upokojitev ali smrti upravičencev iz preteklega programskega obdobja in novih vlog naraščalo, vendar obveznosti iz sedanjega programskega obdobja naraščajo prepočasi, če upoštevamo zadane cilje in sredstva, ki so na voljo ter dejstvo, da se bodo obveznosti iz prejšnjega programskega obdobja vse bolj zmanjševale. Sredstva, namenjena temu ukrepu, bo možno porabiti le, če se okrepi izvajanje razpisov in promocija med ciljno skupino ali pa se razporedijo na druge ukrepe. Kljub temu da je bilo razpisanih (glede na 4. spremembo PRP 2007–2013) za slabe štiri petine (78,6 %) sredstev, jih je bila dodeljena in izplačana le petina, kar pa je tudi posledica načina obračuna in izplačevanja, ki se razporedi na 10 let.

Ukrep je zelo povezan z izvajanjem ukrepa 112 »pomoč mladim prevzemnikom kmetij«, a z njim glede vseh pogojev ni usklajen in vanj je vključena le desetina prenosnikov, ki so predali kmetijo mlademu prevzemniku, vključenem v ukrep 112, glede na opredeljene cilje pa bi morale takih prenosnikov biti 12 %. Na podlagi rezultatov ankete med 94 upravičenci ukrepa 113 lahko zaključimo, da je bil pri večini prenosnikov glavni vzrok za predajo kmetije zavedanje, da ima kmetija več možnosti za razvoj pod vodstvom mladega prevzemnika kmetije, hkrati pa so menili, da je renta ustrezno finančno nadomestilo. Anketiranci menijo, da je ukrep zaradi omejitev (glede možnosti kmetovanja, glede možnosti prenosa v primeru smrti) in prispevkov (plačilo dohodnine, znižanje rente za znesek pokojnine ob upokojitvi) za potencialne prijavitelje manj privlačen. Anketiranci bi za vstopni kriterij večinoma opredelili nižjo starost (55 let) in manjše potrebne površine (3 ha), vključitev v ukrep pa z vidika razvoja kmetije pod vodstvom mladega prevzemnika kmetije kot tudi z vidika zadovoljstva mladega kmeta ocenjujejo kot zelo uspešen; sedaj imajo na voljo več časa, ki ga namenjajo varstvu vnukov, počitku in prostočasnim dejavnostim ter manj skrbi, čeprav večinoma še aktivno pomagajo pri delu na kmetiji ter z nasveti in izkušnjami.⁹

Rezultati ankete med mladimi prevzemniki kmetij in upravičenci ukrepa 113 so pokazali, da so večinoma oboji zadovoljni z načinom izvajanja in učinki komplementarnosti obeh ukrepov. Med predlogi za še večjo komplementarnost pa so navedli nižjo starostno mejo za zgodnje upokojevanje, povezano oddajanje vlog in s tem zmanjšanje stroškov priprave dokumentacije, poenostavitev administrativnih zahtev, izboljšanje dostopa do informacij, aktivno promocijo ukrepa in osveščanje starejših, dovoljevanje nadaljnega vključevanja prenosnika kmetije v kmečka opravila in spremembe davčne zakonodaje pri obdavčevanju rent in odštevanju zneska pokojnine od rente po dejanski upokojitvi.

Ob enakem tempu izvajanja ukrepa je pričakovati doseganje ciljnih vrednosti kazalnikov učinka tako glede števila zgodaj upokojenih kmetov kot tudi glede obsega prenesenih kmetijskih in gozdnih zemljišč. Izvajanje ukrepa ima dolgoročne finančne posledice ob relativno majhnem učinku glede na število prejemnikov, vendar pa so pomembni sinergijski učinki z ukrepom 112. Pri kazalniku rezultata BDV/PDM oziroma zaposlenega na podprtih gospodarstvih se pri kmetijskih gospodarstvih, ki so vključena tudi v ukrep 113, kaže manjši padec vrednosti kot pri tistih, ki so vključena le v ukrep 112.

Ključna priporočila:

- Predlagamo, da se več promocije in aktivnosti za vključitev v ukrep izvede pri lastnikih kmetij z večjimi površinami, saj je treba spodbujati prenos večjih kmetij, ki imajo večji razvojni potencial in s tem večji vpliv na dvig konkurenčnosti slovenskega kmetijstva.
- Ukrep vključuje sicer majhno število upravičencev, vendar ni mogoče oceniti, ali je dejansko majhno tudi glede na populacijo, saj velikost ciljne skupine (vseh, ki bi bili lahko upravičeni do prejema sredstev iz tega ukrepa) ni

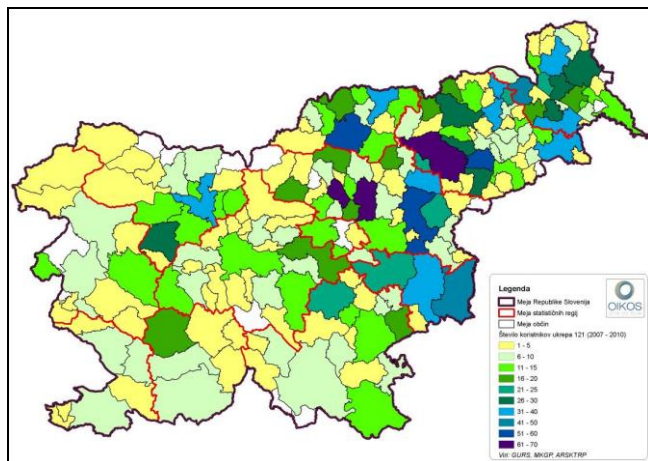
⁹ Več podatkov v Prilogi 1, Poglavlje 1.1.3 in v Prilogi 2, Poglavlje 1.6.

znana.¹⁰ Kljub relativno veliki finančni obremenitvi glede na število prejemnikov je smiselno ukrep obdržati v prvotno predvidenem obsegu, saj je z vidika dolgoročnega načrtovanja kmetijske politike pomemben tudi zaradi splošnega izboljšanja starostne strukture kmetovalcev oziroma z vidika izvajanja ukrepa 112, torej spodbujanja mladih prevzemnikov.

- Zgodnje upokojevanje in prenos kmetij na mlade prevzemnike bi s poenostavljenim prijavljanjem oziroma sočasnimi ali celo skupnim razpisom še bolj spodbudili.

4.4 Ukrep 121 Posodabljanje kmetijskih gospodarstev

Ukrep 121 ima med vsemi ukrepi najbolj raznolike razpise, saj so bili v večini od 12 razpisov, objavljenih do konca leta 2010, upravičeni posamezni sektorji s specifičnimi pogoji – od hmeljarstva, vrtnarstva do živinoreje in čebelarstva. Upravičene naložbe so v posameznem razpisu posebej opredeljene glede na spodbujani sektor oziroma ciljno skupino. Naložbe morajo biti namenjene izboljšanju splošne učinkovitosti kmetijskega gospodarstva in skladne z minimalnimi standardi Skupnosti. Odobritev sredstev je odvisna od kompleksnosti naložb, za katere so oblikovani razpisi, in traja od 5 do 6 mesecev, za zahtevnejše naložbe pa do 7 mesecev. Mladi kmetje, ki so prejeli odločbo iz naslova ukrepa 112, so upravičeni do višje stopnje sofinanciranja. Leta 2011 je bila za potencialne prijavitelje s področja ekološkega in integriranega kmetijstva izvedena ciljna promocija več ukrepov PRP 2007–2013.. Največ prejemnikov ukrepa je v vzhodni Sloveniji, torej v Pomurju, na Kozjanskem, Koroškem, v Savinjski in Podravski regiji.



Slika 3: Geografska porazdelitev prejemnikov ukrepa 121

Kljub zaostrenim gospodarskim razmeram in slabšim finančnim možnostim za izvajanje naložb v kmetijska gospodarstva je mogoče pričakovati nemoteno izvajanje ukrepa. Kljub temu da je ukrep usmerjen v nove proizvode, tehnologije ali proizvodne izboljšave, je še vedno veliko število naložb usmerjenih zgolj v posodobitve mehanizacije, ne pa v nove vrste mehanizacije, s čimer pa se ne dosega bistvenega povečanja konkurenčnosti podprtih kmetijskih gospodarstev. Pomemben pogoj je, da morajo upravičenci že ob predložitvi vloge ustvariti primeren bruto prihodek iz kmetijskih in, gozdarskih dejavnosti ter dopolnilnih dejavnosti na kmetijah, kar precej

zmanjša ciljno skupino, a s tem tudi dobro usmeri sredstva. Za zahtevne naložbe (kjer upravičeni stroški presegajo 50.000,00 €) morajo k prijavi priložiti tudi poslovni načrt.

S 4. spremembo so bila na ukrepu povišana razpoložljiva sredstva, glede izplačil sredstev pa je pričakovati, da se bodo ta do konca programskega obdobja oziroma do leta 2015 zamikala v prihodnja leta, saj je bil zaradi finančnih težav prejemnikov za izvajanje naložb v zadnjih razpisih podaljšan rok za dokončanje naložb (najpozneje do 30. 6. 2015). Do sedaj je bilo največ izplačil leta 2009 in le malo manj leta 2010. Leta 2010 so zabeleženi prilivi zaradi poračunov; podobno se lahko zgodi tudi leta 2011, pa tudi v poznejših letih, saj morajo biti naložbe opravljene v določenem roku. Črpanje sredstev poteka precej enakomerno, saj je vsako leto izplačanih 13–15 % sredstev, kar je tudi posledica enakomernega izvajanja razpisov, dodeljevanja sredstev in nadzora. Stopnja dosedanjega črpanja (37,71 %) glede na 4. spremembo PRP 2007–2013 je zelo blizu stopnje, kakršna bi bila ob enakomernem črpanju (44,44 %); lahko sklepamo, da bodo na ukrepu ob enakem tempu izvajanja (redni razpisi, promocija in podpora upravičencem) načrtovana sredstva porabljena. Vsota razpisanih sredstev dosega 110 % načrtovanih sredstev, glede

¹⁰ Podatki o starosti zavarovancev (zdravstveno, pokojninsko in invalidsko zavarovanje) iz kmetijske dejavnosti se na Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje in na Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije ne spremljajo sistematično, zato niso javno dostopni.

na 4. spremembo sta bili dodeljeni le slabi dve tretjini (63,7 %). Ukrep je po deležu razpisanih in odobrenih sredstev med uspešnejšimi ukrepi osi 1 in celotnega PRP 2007–2013, po izplačanih sredstvih pa je primerljiv tako s PRP 2007–2013 kot z osjo 1. Tako velika razlika med odobrenimi in izplačanimi sredstvi (26 %, torej dobra četrtina sredstev, načrtovanih s 4. spremembo) je posledica zamika v izvajanju zaradi trajanja investicije.

Ciljna vrednost kazalnika učinka, ki kaže število kmetijskih gospodarstev, ki jim je bila pomoč odobrena, je že presegla 60 % ciljne vrednosti. Če pa stanje pogledamo z vidika dejansko izplačanih vlog in po kriteriju enojnega štetja (podprta kmetijska gospodarstva se štejejo le enkrat, čeprav so prejela večkratno izplačilo sredstev), je vrednost kazalnika malo pod polovico ciljne vrednosti, a jo bo ob ohranjenem tempu izvajanja ukrepa mogoče doseči. Celotni obseg odobrenih naložb je že presegel ciljno vrednost, obseg dejansko izplačanih naložb pa obsega 70 % ciljne vrednosti. S predvidenim povišanjem razpoložljivih finančnih sredstev za ukrep 121 v okviru 4. spremembe PRP 2007–2013 bo ciljna vrednost zagotovo dosežena.¹¹

Kazalnik rezultata »dvig BDV/PDM« pokaže, da je izvajanje z vidika doseganja rezultatov manj uspešno, saj ostaja pod polovico ciljne vrednosti in ni sorazmeren z uspešnostjo kazalnikov učinka, vendar se bodo pravi rezultati pokazali šele, ko bo naložba že nekaj časa »v uporabi«, torej šele proti koncu programskega obdobja. Naložbe, podprte iz ukrepa 121, torej ne povišajo bruto dodane vrednosti v skladu s pričakovanji, kar je lahko rezultat zaostrenih gospodarskih razmer, pa tudi zmanjšanja potreb po delovni moči na gospodarstvu zaradi investicij, npr. v optimizacijo proizvodnje, zmanjšanja kmetijske proizvodnje in znižanja cen kmetijskih proizvodov. Število gospodarstev oziroma podjetij, ki vpeljujejo nove proizvode oziroma Tehnologije, je že močno preseglo ciljno vrednost, tako v primeru odobrenih kot tudi izplačanih vlog. Tako visoka vrednost kazalnika je odraz opredelitve vlagateljev v okviru prijavnih obrazcev za to kategorijo, pa čeprav gre dejansko pri naložbah večinoma za nakup kmetijske mehanizacije in opreme ter opreme za prevoz živali in prevoz pridelkov iz lastne primarne proizvodnje – večinoma gre torej zgolj za posodobitev kmetijskih gospodarstev in ne za dejansko uvajanje novih proizvodov. Stanje kazalnika rezultata »število kmetijskih gospodarstev«, ki so se z naložbami prilagodili na novo uvedene standarde ES, pa je znatno nižje od ciljne vrednosti, ki jo bo zato težko doseči, vendar je bila ocena ciljne vrednosti verjetno preveč optimistična in postavljena sorazmerno na podlagi izkušenj s trendi za prilagajanje standardom ES ob vstopu Slovenije.

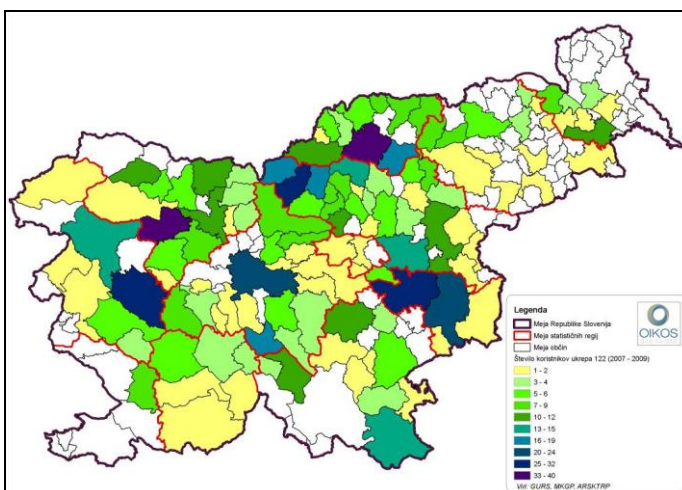
Ključna priporočila:

- S podporo nakupu kmetijske mehanizacije je ukrep dosegel, da so se številna kmetijska gospodarstva temeljito posodobila. V nadaljevanju izvajanja PRP 2007–2013 pa bo treba zagotoviti spremembe, da bi dosegali želene rezultate, zato naj se izvajanje ukrepa usmeri v razvoj in vzdrževanje produktov, v panoge, kjer je BDV/PDM večja, in manj v mehanizacijo. Izvajanje ukrepa je torej treba bolj usmeriti v uvajanje novih proizvodov na kmetiji in novih tehnologij, zato je treba tudi bolje opredeliti, kaj in v kakšnem obsegu dejansko sodi v nove tehnologije, ki lahko kmetiji omogočijo povečanje BDV/PDM.
- Smiselno je še dodatno spodbuditi vključevanje mladih gospodarjev, npr. s predstavljanjem razpisov za ukrep 121 tudi v okviru promocije ukrepa 112, z usklajevanjem objave razpisov za oba ukrepa, tako da je javni razpis na ukrepu 121 objavljen po končanju javnega razpisa na ukrepu 112. Priporočamo poenostavitev dokumentacije za prijavo mladih gospodarjev, npr. da se v vlogi za ukrep 121 ne ponavljajo podatki, ki so bili podani že v odobreni vlogi za ukrep 112; za to je najprej treba uskladiti informacijsko podporo izvajanja ukrepov, nato pa še prijavne obrazce.
- V okviru izvajanja ukrepa je treba vzpostaviti sistematičen pregled poslovnih načrtov, da bodo ti realnejši in jih bo lažje uporabiti kot zavezo pri doseganju ciljev, seveda ob pragmatičnem upoštevanju učinkov gospodarske krize.
- Naložbe, podprte iz ukrepa 121, kot kaže, ne povišajo bruto dodane vrednosti v skladu s pričakovanji, zato je treba ugotoviti, zakaj do tega prihaja – npr. ali je to posledica zaostrenih gospodarskih razmer ali zmanjšanja potreb po delovni moči na gospodarstvu zaradi investicij ali drugih ukrepov. Ker v sprotnem vrednotenju ta ukrep ni bil natančneje vrednoten, vzrokov nismo mogli natančneje opredeliti.

¹¹ Več podatkov v Prilogi 1, Poglavlje 1.1.4 in v Prilogi 2, Poglavlje 1.7.

4.5 Ukrep 122: Povečanje gospodarske vrednosti gozdov

Na evropski ravni je ukrep pomemben kot eden od ukrepov za povečanje obsega in izboljšanje stanja gozdov ter gozdarskih praks, v slovenskem kontekstu pa je ukrep namenjen predvsem izboljšanju in posodobitvi dela v gozdu. Ker je vključitev v ukrep relativno enostavna, je za veliko potencialnih upravičencev ukrep zelo privlačen. Ciljna skupina ukrepa (lastniki ali solastniki zasebnih gozdov, njihova združenja ter občine in njihove zveze, ki so lastniki ali solastniki gozdov) je sicer zelo številčna, vendar je število potencialnih upravičencev, ki imajo dejansko dolgoročno kapaciteto za gozdarsko dejavnost, znatno manjše.



Slika 4: Ukrep se najbolj izvaja v občinah z obsežnimi gozdovi, kjer so številni zasebni lastniki gozdov.

Objavljeni so bili štirje javni razpisi. Leta 2010 je bil objavljen le en razpis, namenjen naložbam v gradnjo in rekonstrukcijo gozdnih cest in gozdnih vlak ter pripravo gozdnih vlak. Sama vloga je enostavna, zahtevnejši del vloge, zlasti za gradnjo in rekonstrukcijo prometnic, pa so obvezne priloge – dokazila, elaborati, gradbena dokumentacija, seznam lastnikov zemljišč in podobno. Največ prejemnikov ukrepa je iz z gozdom bogatih območij, kjer prevladujejo manjši zasebni lastniki gozdov, in sicer v občinah Slovenj Gradec, Mislinja, Solčava, Luče, Ljubno, Krško, Sevnica, Železniki in Idrija.

Znesek razpoložljivih sredstev za ukrep 122 se je s 4. spremembo PRP malce povečal. Dosedanje črpanje sredstev je bilo zelo enakomerno, vsako leto je izplačanih 17–20 % sredstev, tako da je bilo do konca leta 2010 izplačanih že 58,04 % sredstev (glede na 4. spremembo); največ sredstev je bilo porabljenih leta 2009, le malo manj pa leta 2010. Ukrep bo ob enakem tempu izvajanja (redni razpisi, promocija in podpora upravičencem) zlahka porabil načrtovana sredstva še pred koncem programskega obdobja. Do sedaj je bilo razpisanih skoraj 86 % sredstev. Ukrep po deležu izplačanih sredstev precej zaostaja za dodeljenimi sredstvi, saj sta bili zaenkrat izplačani le dobri dve petini dodeljenih sredstev, kar je lahko posledica zamika v izvajanju zaradi trajanja nekaterih tipov naložb (urejanje poti), vendar velja opozoriti, da je v zadnjem letu prišlo do številnih (33 od 690) odstopov oz. ustavitvev odobrenih naložb zaradi finančnih težav z izvajanjem naložb, zaradi česar bo prišlo tudi do zmanjšanja izplačil.

S 4. spremembo PRP 2007–2013 je bila ciljna vrednost za kazalnik učinka »število lastnikov gozdov, ki so prejeli pomoč« znižana za več kot polovico – na 1.500 podprtih gospodarstev. Tako je vrednost kazalnika ob koncu leta 2010 presegla polovico ciljne vrednosti, če to primerjamo še s podatkom o posameznih prijaviteljih (enojno štetih vlogah, saj so bili nekateri večkrat uspešni), pa vrednost kazalnika še ni dosegla polovice. Glede na povišanje razpoložljivih sredstev ocenjujemo, da bo ciljna vrednost dosežena ob dovolj intenzivnem izvajanju ukrepa.¹²

Ciljna vrednost kazalnika »celotni obseg naložb# se je z zadnjo spremembo PRP 2007–2013 povišala, vendar je vrednost kazalnika ob koncu leta 2010 dosegala že skoraj tri četrtine (73,65 %) nove ciljne vrednosti. Izvajanje ukrepa je z vidika tega kazalnika zelo uspešno, čeprav je bilo leta 2010 na račun odstopov od projektov, ki so bili odobreni v letu 2008 in 2009, zabeleženo negativno gibanje kazalnika. BDV na zaposlenega pri podprtih lastnikih gozdov se je po izračunih za leto 2010 močno povečal in presega ciljno vrednost za več kot štirikrat.

¹² Več podatkov v Prilogi 1, Poglavje 1.1.5 in v Prilogi 2, Poglavje 1.8.

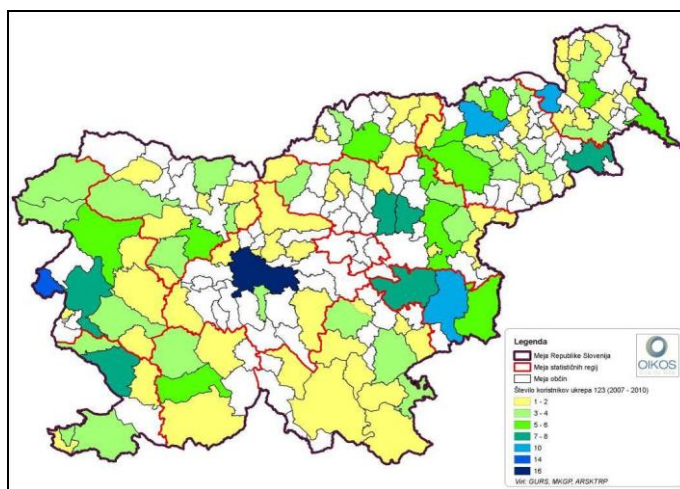
Tudi kazalnik rezultata »število gospodarstev oziroma podjetij, ki vpeljujejo nove proizvode in/ali tehnologije« je presegel ciljno vrednost, in sicer za več kot 60 %, vendar je vprašljivo, ali je v vseh primerih prišlo do uvedbe nove tehnologije ali pa le do nakupa novejših mehanizacij; tudi nekatero mehanizacijo, ki je novost na trgu, lahko uvrstimo med nove tehnologije, kot so strojna sečnja, spravilo po kolesih (gozdarske prikolice). Ciljno vrednost je za enak delež kot predhodni kazalnik presegel tudi kazalnik »število lastnikov gozdov in njihovih združenj, ki so z naložbo povečali varnost pri delu v gozdu«.

Ključna priporočila:

- Vzroke za odstop od pogodb oziroma zaustavitve naložb je treba natančneje spremljati. Na podlagi izsledkov bo treba usmeriti ukrep na tisti del ciljne skupine, ki ima dejansko željo in zmogljivosti za dolgoročnejše delo v gozdarski dejavnosti, in prilagoditi razpise tako, da bo zagotovljena boljše izvedljivost projektov (npr. večja površina gozdov v lasti kot pogoj za nakup opreme in mehanizacije ipd.). Pri tem se je smiselno posvetovati z območnimi enotami Zavoda za gozdove Slovenije, saj imajo najboljši vpogled v dejansko stanje na terenu in potenciale upravičencev.
- Smiselno je preveriti ciljne vrednosti in jih realistično uskladiti med seboj. Tako bo npr. ciljna vrednost kazalnika »celotni obseg naložb« (v €) zlahka dosežena, BDV na zaposlenega je že nekajkrat presežen, ciljna vrednost števila podprtih lastnikov gozdov pa se kaže kot težko dosegljiva.

4.6 Ukrep 123: Dodajanje vrednosti kmetijskim in gozdarskim proizvodom

Ukrep podpira naložbe za povečanje dodane vrednosti v predelavi kmetijskih proizvodov, trženju kmetijskih proizvodov in pri prvi stopnji predelave lesa. Ciljne skupine so v skladu s tem zelo raznolike. Posamezni razpisi so glede na namen usmerjeni v posamezno ciljno skupino, vendar pa ni podatkov o velikosti in strukturi celotne ciljne skupine (torej o vseh, ki bi se lahko prijavi na razpis), zato je razpisne pogoje težje oblikovati, prav tako je težje oceniti, kakšen bo odziv upravičencev, in s tem uspešnost razpisa. Največ prejemnikov je v občinah Goriška Brda, Mestna občina Ljubljana, Krško, Sevnica, Maribor in Gornja Radgona. Do konca leta 2010 je bilo objavljenih 8 razpisov. Razveseljivo je, da se je obdobje do odobritve vloge skrajšalo s 6–8 mesecev na 5 mesecev. Zaradi gospodarske krize se je zmanjšala sposobnost ciljnih skupin za financiranje novih investicij, zato lahko v prihodnje pričakujemo upad vlog za večje investicije in povečano število manjših investicij, kljub temu da so cene opreme in gradbenih del upadle. Potencialni prijavitelji bodo predvidoma bolj zadržani pri odločanju za investicije oziroma se bodo odločili za manjše investicije. Za zahtevne naložbe, kjer skupna vrednost presega 100.000,00 €, morajo upravičenci pripraviti poslovni načrt, v katerem opredelijo cilje, ki jih bodo dosegli z izvedbo naložbe, vendar pa se njihovo doseganje po zaključku projekta dejansko ne spremlja.



Slika 5: Medtem ko je večina prejemnikov ukrepa 121 v vzhodni Sloveniji, so prejemniki ukrepa 123 geografsko bolj enakomerno

Črpanje sredstev se je leta 2010 zelo pospešilo in doseglo 26,22 % načrtovanih sredstev – od tega je bilo kar 17,31 % sredstev izplačanih leta 2010. S tako pospešenim izvajanjem in izplačevanjem bo načrtovano porabo sredstev mogoče doseči vsaj do konca programskega obdobja, če ne že prej. Skupno je bilo razpisanih že za 105,9 % načrtovanih sredstev, a je delež dodeljenih sredstev le 45,3 -odstoten, izplačana pa je dobra četrtina (26,2 %) načrtovanih sredstev. Taka razlika med razpisanimi in dodeljenimi sredstvi lahko pomeni, da ukrep ni dovolj zanimiv, da so razpisi pretežki (npr. zaradi pogojev, potrebne dokumentacije) in je torej premalo vlog, ali pa so prijavitelji premalo

zainteresirani ali usposobljeni za kakovostno prijavo; morda je ciljna skupina za pričakovan obseg naložb premajhna. Na razliko je vplivalo tudi to, da je bilo pri tem ukrepu zaradi objektivnih razlogov (sprememba pravnih podlag) nekaj razpisov predčasno zaprtih.

Kazalnik učinka »število podprtih podjetij« je dosegel že dobro polovico ciljne vrednosti, celotni obseg naložb pa skoraj 60 % ciljne vrednosti. Ob pregledu stanja kazalnikov, upoštevanju izplačanih vlog in enojnem štetju upravičencev, ki so bili uspešni na več razpisih, pa se pokaže, da je dosežena šele nekaj več kot tretjina ciljne vrednosti glede števila podprtih podjetij in skoraj 40 % ciljne vrednosti celotnega obsega naložb. Med podprtimi podjetji je več kot polovica mikropodjetij oziroma kmetijskih gospodarstev, tako da je ciljna vrednost tega kazalnika že presežena. Če to primerjamo s stanjem kazalnika pri izplačanih vlogah in ob enojnem štetju, pa je doseženih 77 % ciljne vrednosti. Ciljna vrednost kazalnika »število podjetij, ki vpeljujejo nove proizvode in/ali tehnologije« je glede na ciljno vrednost kazalnika »število podprtih podjetij« nizka in je že skoraj dosežena, zato se postavlja vprašanje ustreznosti te ciljne vrednosti ter realnosti ocene novih proizvodov in tehnologij, podobno kot pri ukrepih 121 in 122, saj opisi investicij v odobrenih vlogah kažejo, da gre najpogosteje za naložbe v rekonstrukcijo, dozidavo in preureditev proizvodnje ter za nakup že dobro poznane in široko uporabljane strojne opreme.¹³

Vrednost kazalnika rezultata »BDV/PDM oziroma na zaposlenega na podprtih gospodarstvih oziroma podjetjih« se je sicer od lanskega leta znižala, vendar še vedno presega ciljno vrednost za več kot dvakrat. Stanje kazalnika sicer kaže na uspešno izvajanje naložb, kar naj bi prispevalo k izboljšanju konkurenčne sposobnosti kmetijskega in gozdarskega sektorja, vendar je bila ciljna vrednost verjetno prenizko zastavljena.

Ključna priporočila:

- Prejemnike sredstev bi bilo zaradi več razlogov smiselno k poročanju bolj motivirati, saj bi bilo poročanje lahko bolj uporabno. Tako bi s pomočjo podatkov o učinkih vseh naložb lažje spremljali doseganje ciljev ukrepa, s tem pa tudi izboljšanje konkurenčnosti sektorja. Poleg tega bi tako poročanje dalo večjo težo poslovnim načrtom, ki jih morajo pripraviti vsi upravičenci z zahtevnimi naložbami, saj bi se bolj sistematično spremljalo doseganje poslovnih ciljev; upravičenci bi tako bolje razmislili o realnosti ciljev svojih naložb in pripravljenosti, da jih uresničijo, ARSKTRP pa bi lažje in hitreje reagirala na težave pri izvajanju posamezne naložbe.
- Glede na razliko v številu odobrenih naložb in številu že izplačanih zahtevkov je treba spodbuditi sodelovanje mikropodjetij, malih, srednjih in velikih podjetij, ki so sposobna izvajati finančno zahtevnejše naložbe, s čimer bo omogočeno hitrejše doseganje ciljne vrednosti celotnega obsega naložb, kljub temu da to lahko ohrani oziroma dodatno poveča zamik med odobritvijo in izplačilom. Poleg tega je treba preveriti ciljne vrednosti, zlasti za vpeljevanje novih tehnologij, za BDV/PDM in za celoten obseg naložb.
- Kot trenutno kaže, bo gospodarska kriza imela daljnosežnejše posledice tudi v sektorju predelave kmetijskih, živilskih in lesnih proizvodov. Tudi zaradi tega je treba večji pomen dati kakovostnim poslovnim načrtom in njihovem spremljanju.
- Dejanske potrebe in velikost celotnih ciljnih skupin so slabo poznane, zato je treba pridobiti ustrezne podatke o velikosti in strukturi ciljnih skupin ter njihovih potrebah. S poznavanjem potreb celotne ciljne skupine ne le upravičencev bi lažje določali njihove potrebe in na tej osnovi postavljali ukrepe.
- Za doseganje širše palete tržnih segmentov in s tem razpršitve tržnih tveganj priporočamo, da se vsaj del podpore usmeri v nove proizvode in/ali tehnologije, po možnosti take, da so na evropski ravni nove, čeprav je ciljna vrednost tega kazalnika že skoraj dosežena. Upravičenci bi bili namreč z novimi proizvodi bolj prepoznavni na trgu, na katerem so v danih gospodarskih razmerah tudi kupci – porabniki proizvodov – pri nakupih bolj kritični, poleg tega pa bi lahko kot nosilci novih tehnologij izkoristili svoj položaj za trženje proizvodov, znanja in za mreženje.

¹³ Več podatkov v Prilogi 1, Poglavje 1.1.6 in v Prilogi 2, Poglavje 1.9.

4.7 Ukrep 125: Izboljšanje in razvoj infrastrukture, povezane z razvojem in prilagoditvijo kmetijstva

Ukrep je pomemben z vidika izboljšanja posestne strukture, ki je v Sloveniji izrazito razdrobljena, ter z vidika izboljšanja produktivnosti in zmanjšanja učinkov podnebnih sprememb. Kljub velikim potrebam ukrep do sedaj ni bil uspešen, med drugim tudi zaradi zahtevnih in dolgotrajnih postopkov glede lastništva in pridobitve potrebnih dovoljenj. Za promocijo ukrepa potekajo aktivni pogovori s potencialnimi vlagatelji, v tem primeru z občinami, glede možnosti financiranja, razpisnih pogojev, načina financiranja, kritja stroškov DDV, upravičenih stroškov, potekajo pa tudi skupni terenski ogledi lokacij predvidenih naložb. V zadnjem času se kaže vse večji interes tako s strani občin kot tudi samih lastnikov zemljišč po izvedbi komasacij, kar je odraz trendov povečevanja velikosti in učinkovitosti kmetij. Večina občin je v postopku priprave Občinskih prostorskih načrtov ugotovila koristnost komasacij, vendar pa jih niso vse občine predvidele v prostorskih aktih.

Do konca leta 2010 je bilo objavljenih 6 javnih razpisov, od tega 3 za komasacije (od tega eden za komasacije in agromelioracije) in 3 za naložbe v namakalne sisteme. Pri pripravi vlog so ključne težave z doseganjem ustreznih ekonomskih učinkov projekta (izkazana interna stopnja donosnosti mora biti vsaj 6,5 %) ter kompleksnost in dolgotrajnost postopkov za pridobitev vseh dovoljenj in soglasij. Vzpostavljeno je bilo sodelovanje s pristojnimi organi (Ministrstvo za okolje, Agencija RS za okolje in upravne enote), ki že kaže svoje učinke in lahko pričakujemo, da bo zaradi lažje priprave vlog ne samo večje zanimanje za ukrep, ampak tudi večja uspešnost vlog in izvedbe projektov. Vključeni so Ministrstvo za okolje in prostor, Agencija RS za okolje in upravne enote, pri konkretnih naložbah pa tudi druge pristojne institucije, s čimer bi se odpravile težave pri pridobivanju gradbenih dovoljenj, vodnih dovoljenj in pri vpisovanju lastništva v zemljiško knjigo. Do sedaj so številne spremembe predpisov predvsem zavirale izvajanje ukrepa, zadnja sprememba Zakona o kmetijskih zemljiščih pa uvaja novosti za skrajšanje postopkov za izvedbo komasacij in agromelioracij na komasacijskih območjih: znižan je delež soglasij, poleg tega pa se lahko zdaj z vročitvijo odločbe o novi razdelitvi začne z agromelioracijskimi deli po novem stanju (novi parcelaciji).

S 4. spremembo PRP 2007–2013 so se razpoložljiva sredstva za ukrep 125 znižala za dobro osmino oziroma za 13 %, obenem pa so se znižale ciljne vrednosti za kazalnike učinka »število podprtih operacij (namakanje in hidromelioracije)«, »skupni obseg podprtih operacij (namakanje in hidromelioracije)« in »skupna višina naložb«. Obenem se je povečal najvišji znesek dodeljene pomoči. Ukrep 125 je glede črpanja načrtovanih sredstev med najmanj uspešnimi ukrepi tako v okviru celotnega PRP 2007–2013 kot tudi v okviru osi 1. Do sedaj je dodeljena in izplačana manj kot desetina sredstev, brez večjih sprememb ukrepa oziroma intenzivne pospešitve izvajanja pa bo težko porabiti načrtovana sredstva ali pa bo treba denar prerazporediti na druge ukrepe. Črpanje sredstev se je začelo pozno, dejansko šele leta 2009. Glede na spremembe zakonodaje in sodelovanje med pristojnimi institucijami, vzpostavljeno v zadnjem letu, lahko pričakujemo, da bo izvajanje projekta v prihodnjih letih pospešeno, vendar je težko pričakovati, da bodo porabljena vsa sredstva.

Ukrep pri izvedbi močno zaostaja za načrtovanim številom naložb in njihovim obsegom. Še vedno ostaja problematičen del ukrepa, ki podpira namakanje, saj podatki o odobrenih sredstvih do konca leta 2010 kažejo, da ni bila odobrena nobena vloga. Razlog so predvsem zapleteni postopki in dolgotrajno pridobivanje dovoljenj, pa tudi posestna razdrobljenost in zadržanost do novosti, poleg tega je za manjše namakalne sisteme možno kandidirati tudi v okviru ukrepa 121. Po najnovejših podatkih s 3. javnega razpisa, ki je sicer še odprt, so že bile izdane odločbe o financiranju 4 naložb v namakalne sisteme, v pripravi pa je že tudi nov razpis, pri katerem se pričakuje več prijav. Po podatkih MKGP naj bi bilo v različnih fazah priprave in pridobivanja dovoljenj še več kot 30 komasacij. Od leta 2008 je število odobrenih projektov upadalo, nesorazmerno s tem sta upadala tudi obseg naložb in velikost komasacijskih območij, kar pomeni, da so bili projekti vse manjši in manj zahtevni. Glede na ustno pridobljene informacije o zadnjem razpisu in potencialnih prijaviteljih na naslednje razpise lahko pričakujemo, da se bo izvajanje ukrepa pospešilo, vendar pa ciljnih vrednosti kazalnikov učinka in kazalnikov vpliva po naši oceni ni mogoče doseči, še posebej za

namakalne sisteme. Ciljne vrednosti bodo dosežene le za kazalnike, povezane z velikostjo in številom parcel znotraj komasacijskega območja.¹⁴

Ključna priporočila:

- Promocijo ukrepa je treba še okrepiti in potencialnim vlagateljem nuditi informacijsko podporo pri zbiranju dokumentacije. Promocijo je treba okrepiti predvsem z usmerjanjem v zadrage in podjetja, ki prodajajo namakalne sisteme, saj so ta povezana s potencialnimi uporabniki.
- Za še večjo spodbudo je treba promocijo ukrepa še bolj usmeriti v občine, ki imajo primerna zemljišča oziroma potencial za komasacije in agromelioracije.
- Zaradi dolgotrajnosti postopkov je smiselno objaviti razpis za vsa preostala sredstva, ki bi bil odprt do porabe sredstev, saj bi tako lahko upravičenci podali vlogo takoj, ko uspejo zagotoviti vso potrebno dokumentacijo.

4.8 Ukrep 132: Sodelovanje kmetijskih proizvajalcev v shemah kakovosti hrane

Izvajanje tega ukrepa je ključno povezano tudi z izvajanjem ukrepov 133 in 142 ter nasprotno. Do 31. 12.2010 je bil objavljen 1 javni razpis, ki je bil odprt dve leti in pol – od 26. 9. 2008 do 26. 2. 2011. Pri pripravi ukrepa in razpisa Ministrstvo sodeluje s Kmetijsko gozdarsko zbornico. Postopki za vlogo so jasni in enostavni, saj so zahtevana le osnovna dokazila, odobritev in izplačila pa so relativno hitra, zanje so potrebni 3 meseci. Finančna pomoč se zagotavlja v obliki letne finančne podpore za kritje stroškov nadzora, ki zagotavlja skladnost z zahtevami oziroma predpisi, stroškov analiz in za administrativne stroške, zato so zneski na posameznega prejemnika precej nizki. S 4. spremembo PRP 2007–2013 je bilo sprejeto znižanje razpoložljivih sredstev za dve petini. Do sedaj je bil izplačan manj kot odstotek razpoložljivih sredstev, in čeprav poraba sredstev narašča vsako leto, je porast tako majhen, da bo brez večjih sprememb ukrepa težko porabiti načrtovana sredstva, denar pa bo treba prerazporediti na druge ukrepe. Ukrep 132 je z vidika porabe sredstev med najslabše izvajanimi ukrepi osi 1, pa tudi celotnega PRP 2007–2013. Ukrep je bil dobro sprejet tam, kjer so potencialni upravičenci ukrepa seznanjeni z njim. Majhna poraba sredstev pa vendarle kaže na manjše poznavanje ukrepa zaradi njegove novosti, kar je privedlo do manjšega črpanja sredstev kot je bilo načrtovano.

V ukrep je glede na razširjenost¹⁵ shem kakovosti vključenih malo prejemnikov: do konca leta 2010 je bilo odobrenih 147 vlog, vendar gre dejansko le za 92 prejemnikov, saj so bili nekateri uspešni večkrat. Nizka vključenost je lahko posledica zadržanosti do novih pristopov in zaenkrat premajhnega izkupička. Na podlagi pogovorov z predstavniki skupin proizvajalcev lahko trdimo, da je zlasti ekološko pridelane pridelke mogoče prodati z manj težav za primerno ceno tudi brez vključitve v shemo kakovosti. Tu se pokaže, da je za uspešnost ukrepa pomemben tudi odnos, znanje in kupna moč končnih porabnikov kmetijskih proizvodov¹⁶ – torej potrošnikov oziroma kupcev hrane, čemur je namenjen ukrep 133. Primerjava števila prejemnikov sredstev in števila odobrenih vlog pokaže, da je dobra tretjina (37 %) prejemnikov pridobila sredstva več kot enkrat, torej za več proizvodov, vključenih v sheme kakovosti. Iz tega lahko sklepamo, da ima precejšen del prejemnikov z vključenostjo v sheme dobre izkušnje in ta pristop razširjajo še na druge proizvode.

Ciljna vrednost kazalnika »število podprtih kmetijskih gospodarstev, vključenih v sheme kakovosti« je 8.500 vključenih in je znatno previsoka, saj je bila določena na podlagi opredeljene izhodiščne vrednosti kazalnika (7.000 podprtih kmetijskih gospodarstev), ki temelji na oceni celotnega števila vključenih v posamezne sheme kakovosti. Natančnejših ocen o potrebah in možnostih same ciljne skupine ni na voljo, analiziran pa je bil trg za izbrane slovenske zaščitene

¹⁴ Več podatkov v Prilogi 1, Poglavje 1.1.7.

¹⁵ V Sloveniji je bilo leta 2009 7.160 vključenih v "integrirano pridelavo". Vir: Spremljanje stanja na trgu za izbrane slovenske zaščitene kmetijske pridelke oziroma živila leta 2009 (Zavod EKometer, oktober 2009).

¹⁶ Izsledki študije Spremljanje stanja na trgu za izbrane slovenske zaščitene kmetijske pridelke oziroma živila leta 2009 (Zavod EKometer, oktober 2009).

kmetijske pridelke oziroma živila.¹⁷ K nizkemu vključevanju v ukrep prispeva tudi previdnost glede obveznosti in zavez (vključenost v shemo vsaj 5 let), kar prispeva k resnosti tistih, ki so vključeni, da so vključeni zaradi podjetništva in ne zaradi spodbude države. Tiste prejemnike, ki so vključeni v ukrepa 121 in 123, je treba spodbujati k vključitvi v ukrep 132. Zaradi nizke vključenosti pridelovalcev ekološke hrane je bilo leta 2011 za potencialne prijavitelje s področja ekološkega in integriranega kmetijstva izpeljano ciljno informiranje o možnostih pridobivanja sredstev iz PRP.¹⁸

Vrednost kmetijske proizvodnje, vključene v sheme kakovosti, se je v primerjavi z letom 2009 povečala, potrebna pa bi bila primerjava te vrednosti z vrednostjo kazalnika za celotno Slovenijo oziroma celotno proizvodnjo vključeno v sheme kakovosti. Tudi pri tem kazalniku sta izhodiščna in ciljna vrednost glede na interes in sposobnost ciljne skupine postavljeni previsoko.

Ključna priporočila:

- Ciljne vrednosti kazalnikov za ta ukrep so bile zastavljene preveč ambiciozno in bi jih bilo treba zmanjšati. Kot kaže, sta interes in potencial kmetijskih gospodarstev veliko manjša od pričakovanega. Upravičenci, ki so se v ukrep vključili z več vlogami, lahko posredno postanejo nosilci promocije shem kakovosti in zgled drugim, tako da je smiselno podrobneje spremljati njihovo delovanje in rezultate.
- Glede na velik potencial (leta 2009 7.160 vključenih v »integrirano pridelavo«) kaže majhno število vključenih v ukrep na to, da bi ga bilo smiselno povezovati ne le z ukrepoma 133 in 142, ampak tudi z drugimi. Največji dolgoročni potencial ima ukrep 111, pri katerem bi lahko v okviru izobraževanja še posebej podprli vsebine in aktivnosti, povezane s shemami kakovosti in vključevanjem v ukrep 132. Pomembno je tudi povezovanje s spodbujanjem mladih prevzemnikov (ukrep 112) in ukrepoma 121 ter 123. Bolj kot neposredno povezovanje je morda smiselna promocija vključevanja v sheme kakovosti v okviru točkovanja prispelih vlog oziroma poslovnih načrtov, ki so pri navedenih ukrepih potrebni za dodelitev sredstev.

4.9 Ukrep 133: Podpora skupinam proizvajalcev pri dejavnostih informiranja in pospeševanja prodaje za proizvode, ki so vključeni v sheme kakovosti hrane

Ukrep podpira razumevanje shem kakovosti pri potrošnikih ter s tem povečuje njihovo prepoznavnost in učinkovitost, skupinam proizvajalcev in njihovim članom pa nudi nove priložnosti za povečevanje dodane vrednosti in predvsem trženje proizvodov. Ker krepí in razvija prodajo proizvodov, ki so vključeni v sheme kakovosti hrane, je njegov uspeh pomemben tudi za druge ukrepe, zlasti za ukrep 132 (večje vstopanje v sheme kakovosti zaradi povečane privlačnosti in tržne cene proizvodov) in za privlačnost ukrepa 142 (zaradi večjega zanimanja za povezovanje v skupine proizvajalcev na podlagi dobrih praks in poslovnih rezultatov skupin proizvajalcev). Skupine proizvajalcev, morajo prejeta sredstva nameniti aktivnostim, ki seznanjajo potrošnike, da gre pri proizvodih z določenim zaščitnim znakom oziroma simbolom kakovosti za specifične značilnosti proizvodov, zlasti z vidika kakovosti, za specifične značilnosti proizvodnih metod ali vpliva geografskega območja na kakovost proizvoda. Skupina proizvajalcev mora poleg uporabe simbola kakovosti oziroma zaščitnega znaka zagotoviti tudi trženje proizvodov iz sheme kakovosti pri svojih članih ter predložiti program pospeševanja prodaje.

Zaostrene gospodarske razmere gotovo spreminjajo tudi pripravljenost za sodelovanje, saj je ta zaradi iskanja novih možnosti večja kot prej. Padec kupne moči potrošnikov lahko zmanjša možnosti za uspeh promocijskih aktivnosti, hkrati padec cen pa lahko zmanjša vrednost prodaje kmetijske proizvodnje z zaščitnim znakom oziroma simbolom kakovosti. Po drugi strani pa je možno pričakovati večje zanimanje potrošnikov za kakovost in izvor proizvodov, ki se jih odločijo kupiti, kar predstavlja priložnost za upravičence ukrepa 133, pa tudi ukrepov 132 in 142.

¹⁷ Spremljanje stanja na trgu za izbrane slovenske zaščitene kmetijske pridelke oziroma živila leta 2009 (Zavod EKOmeter, oktober 2009).

¹⁸ Več podatkov v Prilogi 1, Poglavlje 1.1.8.

S 4. spremembo je bilo sprejeto znižanje okvirnih razpoložljivih sredstev za 1 mio € in znižanje ciljne vrednosti kazalnika »število podprtih aktivnosti«. Do sedaj so bili izvedeni 3 javni razpisi, od leta 2008 po eden vsako leto.. V zadnjem javnem razpisu je bilo število zahtevanih dokazil kot prilog k vlogi zmanjšano, predvsem na račun podatkov, ki jih iz javnih evidenc MKGP in ARSKTRP lahko pridobita sama. Tako se je olajšal in časovno skrajšal postopek priprave vlog, skupina proizvajalcev pa se lahko bolj posveti kakovostni pripravi vloge, predvsem programa pospeševanja prodaje in ureditvi medsebojnih razmerij. Do sedaj je bilo izplačanih 28,82 % prvotno načrtovanih sredstev oziroma dobra tretjina (33,95 %) sredstev, načrtovanih s 4. spremembo; ob nadaljnjem izvajanju ukrepa vsaj na tak način, kot v letih 2009 in 2010, bo načrtovana sredstva možno porabiti v celoti. Delež dodeljenih sredstev znaša glede na 3. spremembo PRP slabe tri četrtine (75 %) oziroma glede na 4. spremembo PRP 2007–2013 88,2 %; to kaže na dobro promocijo razpisov, dobro poznavanje ukrepa v ciljni skupini, močno oziroma zainteresirano ciljno skupino in s tem usklajeno načrtovanje sredstev za ta ukrep. Zaenkrat delež izplačanih sredstev znaša glede na dosedanja načrtovana sredstva le okoli tretjino načrtovanih sredstev – 28,8 % oziroma glede na s 4. spremembo zmanjšana sredstva dobro tretjino (34,0 %), kar je posledica zamika med odobritvijo in izplačilom sredstev zaradi izvajanja odobrenih projektov.

Do konca leta 2010 je bilo v ukrep vključenih 31 podprtih aktivnosti, kar predstavlja že 77,5 % ciljne vrednosti, ki je bila s 4. spremembo znižana na 40 podprtih aktivnosti. Zadnji javni razpis je bil zelo uspešen, saj je bilo podprtih kar 14 aktivnosti, kar kaže na pospešen tempo doseganja ciljne vrednosti. Glede na navedeno ocenjujemo, da je ob takšnem tempu izvajanja ukrepa, ciljno vrednost števila podprtih aktivnosti možno doseči. Ciljno vrednost števila podprtih aktivnosti bo lahko doseči.¹⁹

Podprte aktivnosti so vrednost kmetijske proizvodnje z zaščitnim znakom oziroma simbolom kakovosti leta 2009 povišale za 6,16 mio €, kumulativno pa stanje kazalnika dosega zgolj 6,78 % ciljne vrednosti, zato ocenjujemo, da ob upoštevanju dosedanjih trendov izvajanja ukrepa ciljne vrednosti ne bo mogoče doseči. Glede na načrtovano število podprtih aktivnosti je ciljna vrednost dobro načrtovana. Do konca leta 2013 bi morale 50 aktivnosti skupaj proizvesti 300 mio € kmetijske proizvodnje, do leta 2010 pa jih je 17 proizvedlo že nekaj več kot 150 mio €.

Ključna priporočila:

- Ciljna skupina tega ukrepa je relativno majhna, saj je skupin proizvajalcev relativno malo (konec leta 2010 je bilo 7 skupin proizvajalcev), vendar lahko opravijo pomembno delo pri promociji shem kakovosti. Zato naj se ukrep med obstoječimi skupinami proizvajalcev še naprej promovira, že vključene pa spodbuja k novim aktivnostim oziroma programom. Tesnejša povezava z ukrepom 142 bi pomembno pripomogla k doseganju ciljev ukrepa.

4.10 Ukrep 142: Podpore za ustanavljanje in delovanje skupin proizvajalcev

Ukrep se izvaja samo v novih državah članicah, s čimer bi spodbudili povezovanje. Znesek načrtovanih sredstev se s 4. spremembo PRP ni spremenil. Do sedaj so bili izvedeni 3 javni razpisi, od leta 2008 po eden vsako leto. Leta 2010 je bil objavljen 1 javni razpis, ki je bil zaprt leta 2011 in na katerega so do 31. 12. 2010 prispele 3 prijave²⁰. Na podlagi podovorov z nosilko ukrepa, kmetijsko svetovalno službo, lahko predvidevamo, da težave pri ustanavljanju skupin proizvajalcev in posledično pri črpanju načrtovanih sredstev izhajajo iz pomanjkanja informacij in razumevanja koncepta delovanja skupin proizvajalcev, nepripravljenosti proizvajalcev za povezovanje in medsebojno odvisnost ter nepripravljenost k zavezi po zagotavljanju 25 % deleža vrednosti celotne proizvodnje, ki se bo tržila prek skupine proizvajalcev.²¹ Nepripravljenost za sodelovanje je lahko delno tudi posledica zaostrene ekonomske situacije in manjše pripravljenosti za tveganje, čeprav je po drugi strani možno, da zaostrene gospodarske razmere vodijo proizvajalce k iskanju novih poti in rešitev in jih bodo zato napeljele k večjemu sodelovanju.

¹⁹ Več podatkov v Prilogi 1, Poglavje 1.1.9.

²⁰ Podatek MKGP z dne 20. 4. 2011.

²¹ Sprotno vrednotenje se ni ukvarjalo z vrednotenjem izvedljivosti tega določila.

Do 31. 12. 2010 je bila izplačana dobra devetina (12,06 %) načrtovanih sredstev, dodeljenih pa je bilo dobrih 15 % načrtovanih sredstev, skoraj vsa dodeljena sredstva pa so bila tudi izplačana. Tako nizek delež dodeljenih sredstev kaže na to, da je zanimanje za ta ukrep premajhno, premajhna pa je lahko tudi usposobljenost ciljnih skupin, na kar kaže to, da so bile leta 2010 vse vloge zavrnjene. Možno je tudi, da je bila podpora preveč optimistično načrtovana in da je v Sloveniji možno vzpostaviti manjše število skupin proizvajalcev. Tako kot pri ukrepu 133 je poraba sredstev znatno narasla leta 2009 in še narašča,²² kar je lahko posledica promocije in večje prepoznavnosti tega na novo uvedenega ukrepa. Kljub naraščanju bo v 5 letih, kolikor jih je do konca izplačevanja sredstev iz tega programskega obdobja, težko doseči načrtovano porabo sredstev, med drugim tudi zato, ker so zneski za posamezno skupino proizvajalcev zaradi njihove narave nizki²³ in bi torej morali ustanoviti precej več novih skupin ali pa v skupinah povečati proizvodnjo.

Podpora za ustanavljanje in delovanje je bila dodeljena 5 skupinam proizvajalcev (ob upoštevanju enojnega štetja), kar je 16,67 % zastavljene ciljne vrednosti. Glede na hitrost izvajanja ukrepa ocenjujemo, da bo zastavljeno ciljno vrednost do konca izvajanja PRP težko doseči. Na podlagi pogovorov z skrbnico ukrepa, kmetijsko svetovalno službo, in predstavniki skupin proizvajalcev je tako stanje posledica šibkega poznavanja shem kakovosti in povezovanja v skupine proizvajalcev med proizvajalci, pomanjkanja znanja, pozitivnih izkušenj, strahu pred povezovanjem ter pomanjkanja zaupanja. Med možnimi vzroki so tudi previdnost glede formalnega povezovanja in sposobnosti spoštovanja zavez ob vstopu v ukrep, pa tudi šibko poznavanje priložnosti in tveganj, ki jih prinašajo skupine proizvajalcev. Na to kažejo tudi rezultati ankete, ki je bila izvedena med podprtimi skupinami proizvajalcev. Od 5 podprtih skupin proizvajalcev so se na anketo odzvale 3 (Društvo oljkarjev Slovenske Istre, Društvo pridelovalcev in predelovalcev slovenskega ekološkega mleka in Društvo za promocijo kakovostne hrane). Glavni razlogi za povezovanje omenjenih skupin so boljše možnosti za razvoj in nove možnosti za prodajo pridelkov in izdelkov. Težave se pojavljajo predvsem zaradi neenakomerne delitve nalog/obveznosti in neaktivnosti posameznih članov. Vključitev v ukrep ocenjujejo kot najbolj uspešen prav z vidika izboljšanja sodelovanja med člani, poleg tega pa se to odraža tudi na izboljšani kakovosti pridelkov in izdelkov, ki so bolj prilagojeni potrebam trga in s tem dosegajo višje prodajne cene.²⁴

Na skupno trženje pridelkov je vezana tudi višina sredstev, ki jih prejme posamezna skupina proizvajalcev. Kot kažejo izkušnje s poročanjem, prihaja do težav pri izkazovanju skupnega trženja pridelkov in netransparentnosti delovanja nekaterih skupin proizvajalcev. To lahko vpliva na zaupanje članov v delovanje njihove skupine, pa tudi v MKGP in koncept povezovanja proizvajalcev. Glede na težave pri pridobivanju podatkov o delovanju skupine proizvajalcev je pričakovati težave pri izpolnjevanju zaveze doseganja skupnega trženja na ravni 25-odstotnega deleža vrednosti celotne proizvodnje, ki se bo tržila prek skupine proizvajalcev. Med člani posamezne podprte skupine proizvajalcev smo hoteli izvesti anketo, vendar od vodstev skupin nismo uspeli pridobiti seznamov njihovih članov, razen v primeru Društva oljkarjev Slovenske Istre. Večina članov tega društva meni, da so z vključitvijo v skupino proizvajalcev veliko pridobili, saj so se bolje prilagodili trgu ter zvišali kakovost in prodajne cene, zato se večinoma tudi aktivno vključujejo v delo skupine. Menijo, da je glavna ovira za vključevanje in povezovanje v skupine proizvajalcev pomanjkanje zaupanja, strah pred povezovanjem, pomanjkanje znanja in administrativne ovire (poročanje, vodenje evidenc). Številni člani so vključeni tudi v druge ukrepe (132, 214).

Kazalnik »bruto prihodek podprtih skupin proizvajalcev« je do konca leta 2010 že za več kot dvakrat presegel načrtovano ciljno vrednost, kar je rezultat strukture podprtih skupin proizvajalcev. Med podprtimi skupinami izstopata

²² Prva izplačila so bila opravljena leta 2008, in sicer 34.738,61 €, kar je manj kot 1 % načrtovanih sredstev, leta 2010 pa je bilo izplačanih 1.059.537,30 €, kar je skoraj 19 % načrtovanih sredstev.

²³ Vseh pet skupin, ki jim je bila odobrena pomoč v okviru 7 vlog (Združenje ekoloških kmetov – ekologistika, GIZ kranjska klobasa, Društvo pridelovalcev in predelovalcev slovenskega ekološkega mleka, Društvo oljkarjev Slovenske Istre, Društvo za promocijo kakovostne hrane) je leta 2008 in 2009 imelo skupaj nekaj več kot 10 mio € prihodkov od prodaje. Vir: MKGP, 20. 4. 2011.

²⁴ Več podatkov v Prilogi 1, Poglavlje 1.1.10.

GIZ Kranjska klobasa in Društvo za promocijo kakovostne hrane, ki vključujeta nekaj večjih proizvajalcev, ki beležijo višje bruto prihodke.

Ključna priporočila:

- Preveriti bi bilo treba ciljno vrednost števila podprtih skupin, zato je treba narediti analizo potencialov za povezovanje proizvajalcev v skupine. Ves potencial zagotovo še ni izkoriščen in ob promociji, usmerjeni na določene tipe proizvajalcev, je lahko ukrep uspešnejši. Večje število projektov in večjo uspešnost ukrepa bi lahko dosegli tudi tako, da bi med upravičence uvrstili tudi skupine proizvajalcev za nacionalne sheme kakovosti.
- Pri nadaljnji promociji ukrepa je treba jasno poudariti transparentnost delovanja skupine in strogost glede izvajanja ukrepa. Izkušnje z Društvom oljkarjev Slovenske Istre, ki med podprtimi skupinami deluje najbolj transparentno, kažejo, da transparentnost pripomore k motivaciji in sodelovanju članov, verjetno pa tudi k pridobivanju novih članov.

5 Vrednotenje izvajanja ukrepov 2. osi – Izboljšanje okolja in podeželja

5.1 Ukrepa 211 in 212: Območja z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnost

Gre za ukrepa, uveljavljena že v prejšnjem programskem obdobju, ki sta dobro poznana in med njune upravičence sodi velika večina kmetijskih gospodarstev v Sloveniji. Glede na zadnje podatke SURS je bilo v ta ukrep leta 2010 vključenih 46,4 % oziroma skoraj polovica vseh kmetijskih gospodarstev v Sloveniji. Od leta 2010 se za določitev višine izravnalnih plačil uporablja dosedanje težavnostne razrede in na novo vzpostavljen register (točkovanje) KMG v OMD, ki temelji na upoštevanju dejanskih omejitvenih dejavnikov na kmetijskih zemljiščih v uporabi.

4. sprememba PRP 2007–2013 je prinesla povečanje sredstev za ta dva ukrepa. Črpanje sredstev v okviru ukrepov 211 in 212 poteka uspešno in je v primerjavi z drugimi ukrepi nadpovprečno i, saj je bilo do konca leta 2010 za ukrep 211 izplačanih 48,97 % sredstev, za ukrep 212 pa že 62,51 % sredstev, načrtovanih v okviru 4. spremembe PRP 2007–2013. Sredstva se dodeljujejo na podlagi letnih zahtevkov in ne na podlagi razpisov, tako lahko glede na trende in obseg črpanja sredstev sklepamo, da je upravičenih površin in upravičencev več, kot je bilo načrtovano. Možno je, da bodo sredstva za ta dva ukrepa porabljena še pred koncem izvajanja PRP 2007–2013, zato so bile v 4. spremembi PRP 2007–2013 narejeni popravki načrtovanih sredstev.

Vsi kazalniki učinka in kazalniki rezultata teh dveh ukrepov presegajo ciljne vrednosti, razen kazalnika »plačila v € kmetom na gorskih območjih« pri ukrepu 211, vendar tudi ta, tako rekoč, dosega ciljno vrednost (natančneje 99,44 % le-te); preseganja so posledica povečanja obsega OMD za približno 10.000 ha KZU od časa, ko so bile te vrednosti določene. Glede na vse kazalnike se ukrepa že od začetka PRP 2007 – 2013 izvajata dokaj enakomerno, vendar vrednosti vseh kazalnikov učinka rahlo padajo, razen za kazalnik učinka »podprta kmetijska zemljišča v hektarjih (ha) na območjih z omejenimi možnostmi, ki niso gorska območja«. Na upadanje je treba biti pozoren, čeprav so ciljne vrednosti še vedno presežene in je padec vrednosti majhen, večinoma do 5 % v 4 letih, in zato ni mogoče z gotovostjo trditi, da gre za stalen trend. Lahko da prihaja do opuščanja kmetovanja na manjših kmetijah in prevzema njihovih zemljišč s strani večjih kmetij, saj je delež zmanjšanja površin podprtih kmetijskih zemljišč, razen leta 2010, precej manjši od zmanjšanja števila vključenih kmetijskih gospodarstev, lahko pa se dejansko zmanjšuje število kmetovalcev v OMD, s tem pa tudi površine, vključene v ukrep in posledično tudi vsota izplačanih sredstev²⁵.

Glede na slabosti baze podatkov ni bilo mogoče analizirati, koliko prejemnikov iz tega ukrepa je vključenih še v preostale ukrepe PRP 2007-2013 (razen v ukrepe 211, 212 in 214) in kateri so ti ukrepi. Predvsem bi bilo zanimivo ugotoviti, ali obstaja povezava med ekološkim kmetovanjem na splošno (kot podukrep ukrepa 214 in kot ekološko pridelavo pri kmetovalcih, ki niso vključeni v ta podukrep, so pa vključeni v sheme kakovosti), s shemami kakovosti in dopolnilnimi dejavnostmi na kmetiji, saj bi tako lahko ocenili sedanje možnosti trženja ekstenzivnejšega kmetijstva. Podatki iz popisa kmetijstva za leto 2010, ki bi omogočili še dodatne primerjave in analize uspešnosti obeh ukrepov, bodo na voljo šele za prihodnje sprotno vrednotenje.

²⁵ Več podatkov v Prilogi 1, Poglavje 1.2.1 in v Prilogi 2, Poglavje 1.10.

Ključna priporočila:

- Pomanjkanju sredstev se je možno izogniti na dva načina: s prerazporeditvijo sredstev iz drugih ukrepov ali pa s spremembo zneskov izravnalnih plačil na hektar. Prerazporejanje sredstev bi oslabilo izvajanje ukrepov PRP 2007–2013, iz katerih bi prerazporedili sredstva: zlasti ukrep 214 bi bil lahko okrnjen, kar bi vplivalo ne samo na njegove učinke in rezultate, ampak tudi na okoljske kazalnike vpliva PRP 2007–2013.
- Zaradi splošnega trenda opuščanja kmetovanja in povečevanja tistih kmetijskih gospodarstev, kjer so se odločili kmetovanje ohraniti in prestrukturirati, lahko pride do intenzifikacije rabe zemljišč, kar lahko negativno vpliva na biotsko pestrost in krajino. Zato je smiselno ob izvajanju teh dveh ukrepov promovirati ukrep 214.
- Ciljne vrednosti za prihodnje programsko obdobje in izračuni izravnalnih plačil za oba ukrepa naj bodo načrtovane na podlagi izkušenj iz dosedanjega izvajanja, izhodišče pa naj bodo predvsem upravičene površine.

5.2 Ukrep 214: Kmetijsko okoljska plačila

Obveznost izvajanja ukrepa 214 oziroma kmetijsko okoljskih podukrepov (podukrepi KOP) traja pet let z možnostjo podaljšanja, to obdobje pa se za prve vključene upravičence končuje z letom 2011. Del aktivnosti, financiranih iz ukrepa 214, so še obveznost iz prejšnjega programskega obdobja (kmetijsko okoljski ukrepi – ukrepi SKOP). Izvajanje ukrepov SKOP se je zaključilo 31. 12. 2010, konec leta 2011 pa se zaključi izvajanje KOP za prve upravičence iz sedanjega programskega obdobja, zato lahko pričakujemo osip števila upravičencev.

Lahko pride do upada vključenosti in izvajanja ukrepa 214, saj vsi upravičenci, vključeni v podukrepe KOP, po zaključku petletne obveznosti verjetno ne bodo nadaljevali z vključenostjo v KOP. Največ vključenih v ukrep 214 je v Pomurju, na Kozjanskem, v okolici Celja in Ljubljane, v Vipavski dolini, na Krasu in v Goriških Brdih. Nabor podukrepov KOP, v katere se upravičenci lahko vključijo na novo, je vsako leto omejen (do sedaj največ 8 podukrepov), kar zmanjšuje možnost vključitve zainteresiranih upravičencev v ukrep 214 in s tem tudi privlačnost tega ukrepa.

Velikost ciljne skupine, torej kmetijskih gospodarstev, ki so pripravljena izvajati vsaj enega od 23 podukrepov KOP in pri različnih načinih kmetovanja upoštevati zahteve varovanja okolja, rastlinskih in živalskih vrst, do sedaj ni bila natančneje ocenjena. Številni upravičenci so vključeni v večje število podukrepov KOP, tudi do 4 hkrati, in nekateri podukrepi se lahko izvajajo na istih površinah. Razhajanje baze podatkov o upravičencih in baze GIS, ki nastane zaradi administrativnega zmanjšanja površin v bazi podatkov o upravičencih v primeru kršitev vpliva na natančnost analiz.

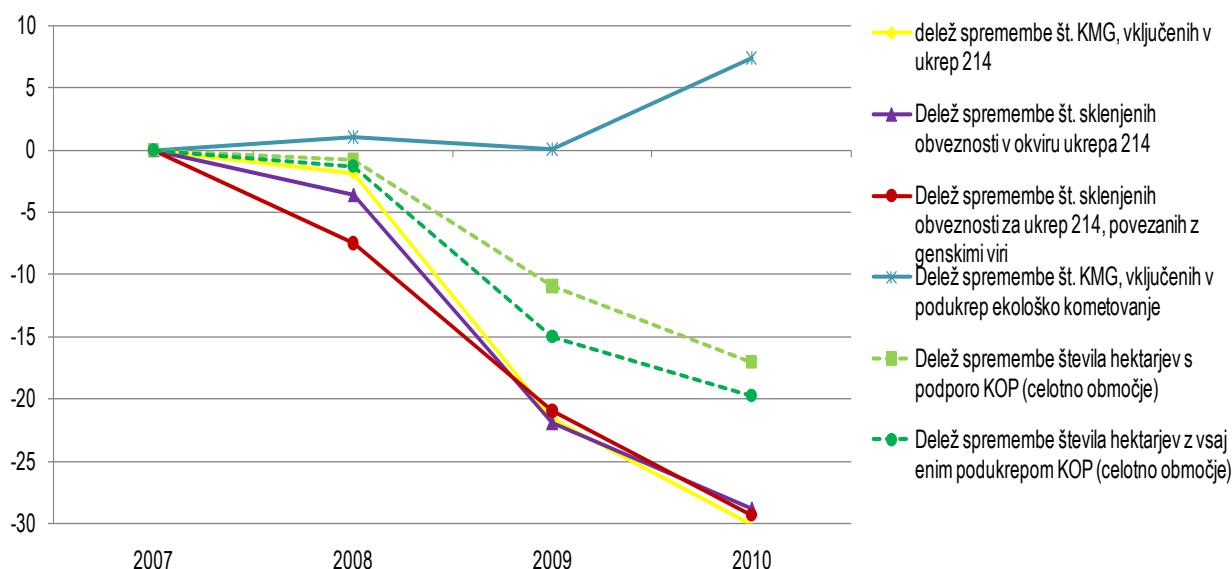
S 4. spremembo PRP 2007–2013 se je načrtovani znesek sredstev za ukrep 214 zmanjšal s 310.502.156,00 € na 281.526.874,00 €. Spremenili so se modelni izračuni za travniške sadovnjake (z najvišjim možnim plačilom 229 na 230 €/ha), poleg tega pa so bile njive in trajni nasadi na vodovarstvenem območju razčlenjeni na tiste na širših vodovarstvenih območjih (zanje plačila ostanejo enaka) in na njive oziroma trajne nasade na najožjih vodovarstvenih območjih, kjer prihaja do prekrivanja zahtev z zahtevami veljavnih predpisov glede prepovedi uporabe fitofarmacevtskih sredstev in je zato znesek zmanjšan (z 204 na 136 €/ha za njive in s 450 na 343 €/ha za trajne nasade).²⁶ Črpanje sredstev je bilo do sedaj malce nižje od pričakovanega: izplačanih je bilo 38,66 % prvotno načrtovanih sredstev. Ker je 4. sprememba PRP 2007–2013 znižala znesek sredstev za ukrep 214, pa je ta delež narasel na 42,63 % načrtovanih sredstev.

Cilje ukrepa 214 bo težko doseči, saj vrednosti vseh kazalnikov učinka in rezultata, razen kazalnikov, povezanih z ekološkim kmetovanjem, upadajo. Celotni obseg izvajanja tega ukrepa se zmanjšuje: obseg vseh površin, vključenih v podukrepe KOP (»bruto površine«), se je od leta 2007 zmanjšal že za 17,09 %.²⁷ Podobno se je neto površina, na kateri se izvaja ukrep, zmanjšala za 19,73 % in s tem padla na ciljno vrednost. Glede na enakomerno upadanje neto in

²⁶ 4. sprememba PRP 2007–2013.

²⁷ Upoštevana je enaka metodologija kot pri zajemu prvotnega stanja. Do razlike pride zgodi zaradi zmanjševanja števila vključenih kmetijskih gospodarstev. Leta 2007 je bilo v ukrep 214 vključenih 26.563 kmetijskih gospodarstev s skupno 351.040 ha površin, leta 2010 pa 18.566 kmetijskih gospodarstev s skupno 291.045 ha.

bruto površin, pa tudi števila kmetijskih gospodarstev, vključenih v ukrep po letu 2008, lahko sklepamo, da se obseg podprtih površin (tako neto kot bruto) zmanjšuje zaradi zaključevanja ukrepov SKOP. Iz razmerja med upadom vključenih površin in upadom vključenih kmetijskih gospodarstev lahko sklepamo, da se za podaljšanje oziroma nadaljevanje vključenosti v ukrep 214 niso odločila predvsem manjša kmetijska gospodarstva, ki imajo od sodelovanja v ukrepu premajhne koristi. Iz razmerij med kazalniki učinka lahko sklepamo, da delež površin, s katerimi se upravičenci vključijo v več podukrepov hkrati, ostaja enak in da že vključeni upravičenci ne povečujejo števila sklenjenih obveznosti (npr. s poznejšim vstopom v nove podukrepe). V zadnjem letu je naraslo število kmetijskih gospodarstev, vključenih v ekološko kmetovanje, in sicer za 7 %, vendar je še daleč od ciljne vrednosti in predstavlja le manjši del (11,42 %) vseh vključenih kmetijskih gospodarstev.²⁸



Graf 1: Delež spremembe posameznih kazalnikov učinka za ukrep 214

Padeč vrednosti kazalnikov rezultata pa se giblje med 15 in 25 %. Od tega trenda odstopata dva kazalnika rezultata: (1) delež površin, vključenih v podukrep ekološko kmetovanje glede na KZU, ki narašča (gre za relativno malo površin v primerjavi s celotnim obsegom podukrepov KOP – glej kazalnike učinka –, vendar se njihov obseg povečuje s stabilnim tempom) in (2) območja uspešnega upravljanja zemljišč, ki prispeva h kakovosti tal. Oba kazalnika temeljita na izvajanju le enega podukrepa: prvi na izvajanju podukrepa »ekološko kmetovanje«, drugi pa na podukrepu »ozelenitev njivskih površin«. Ker skupni obseg površin, vključenih v podukrepe KOP, pada, se delež površin, vključenih v ta dva podukrepa, v primerjavi z vsemi drugimi ukrepi povečuje. Pomenljivo je tudi to, da so površine znotraj območij Natura 2000, na katerih se izvajajo podukrepi KOP, ki so bile prvotno nad ciljno vrednostjo, upadle na 90 % ciljne vrednosti.

²⁸ Več podatkov v Prilogi 1, Poglavje 1.2.2 in v Prilogi 2, Poglavje 1.11.

Ključna priporočila:

- Zaradi končevanja obdobja vključenosti v KOP in SKOP, lahko pričakujemo hitro upadanje vključenosti v ukrep. Čim prej je torej treba prilagoditi izvajanje in izvesti promocijsko kampanjo za podaljšanje obdobja ali ponovno vključitev, saj bo sicer ukrep vse šibkejši in cilji ne bodo doseženi. Predlagamo naslednje aktivnosti:
 - Poleg načrta promocije je treba organizirati izobraževanje za svetovalce kmetijske svetovalne službe, da bi dobro poznali vse podukrepe KOP in možno povezovanje s preostalimi ukrepi PRP 2007–2013.
 - Preveriti je treba modelne izračune in izplačila, saj so ta za nekatere podukrepe prenizka in zato ukrep ni privlačen.
 - Predlagamo, da se ukrep odpre v celoti in podpre njegovo izvajanje v polnem obsegu, z vsemi podukrepi.
- Smiselno je promovirati vključevanje v več podukrepov hkrati, saj bi se tako dohodki zvišali na raven, ko le-ti odtehtajo omejitve, ki jih prinašajo pogoji vključenosti v določen podukrep, saj bi tako lažje tržili pridelke iz podukrepov ukrepa 214 in zanje iztržili več. Zaradi sinergij med ukrepi PRP 2007–2013 je pri ekološkem kmetovanju smiselno spodbuditi vključevanje v sheme kakovosti in skupine proizvajalcev v okviru ukrepov 132, 133 in 142. Promocija lahko zajema informiranje in svetovanje pri vlogi ali pa podporo pri oblikovanju nove ali vključevanju v obstoječe skupine proizvajalcev.
- Za nekatere kazalnike je treba preveriti in popraviti ciljne vrednosti. Kazalnika z vsakoletnim znatnim preseganjem ciljne vrednosti sta »območje uspešnega upravljanja zemljišč, ki prispeva h kakovosti vode« in »območje uspešnega upravljanja zemljišč, ki prispeva k blaženju podnebnih sprememb«, kar kaže, da so ciljne vrednosti zastavljene prenizko ali pa je način njihovega izračunavanja (podukrepi KOP, zajeti v izračun) neustrezen. Ciljna vrednost kazalnika »območja uspešnega upravljanja zemljišč, ki prispeva k biotski raznovrstnosti« je bila preveč ambiciozno zastavljena, saj je petkrat višja od vrednosti kazalnika leta 2007. Izhodiščna vrednost kazalnika (355.700 ha), na kateri temelji ciljna vrednost, je sicer bila primerljiva s ciljno vrednostjo (376.000 ha), vendar vrednosti kazalnika, izračunane po metodologiji izračuna kazalnika, opisani v Priročniku za spremljanje izvajanja ukrepov Programa razvoja podeželja za Republiko Slovenijo 2007–2013,²⁹ od začetka izvajanja PRP 2007–2013 zelo zaostajajo. Podobno velja za kazalnik območja uspešnega upravljanja zemljišč, ki prispeva h kakovosti tal, le da je razkorak med ciljno vrednostjo, izhodiščno vrednostjo in vrednostmi kazalnika med izvajanjem programa veliko manjši. Preveriti je treba ciljne vrednosti bruto površin, vključenih v ukrep 214, in ciljnih vrednosti glede števila sklenjenih obveznosti, saj še niso bile dosežene in jih bo ob sedanjih trendih težko doseči. Tudi ciljno vrednost glede števila kmetijskih gospodarstev, vključenih v podukrep ekološkega kmetovanja, bo kljub naraščajočemu trendu težko doseči, saj je dosežene šele 42 % ciljne vrednosti. Izhodiščne in ciljne vrednosti za kazalnik rezultata »območje uspešnega upravljanja zemljišč, ki prispeva k biotski raznovrstnosti« so vprašljive, saj je PRP 2007–2013 nejasen: v Prilogi 2 PRP 2007–2013 je ta kazalnik podan za celotno os 2, v PRP 2007–2013 na str. 144 le za ukrepa 211 in 212, na str. 261 pa samo za ukrep 214. Izhodiščna in ciljna vrednosti tega kazalnika sta pri ukrepu 214 enaki kot pri kazalniku za celo os 2, zato ju je treba prilagoditi za obseg ukrepa 214, kot je to storjeno za ukrepa 211 in 212. Predlog je podan na podlagi smernic CMEF.
- Za kazalnike, ki se navezujejo na ohranjanje narave, je treba skupaj z drugimi institucijami (MOP, ZRSVN) pripraviti smiselno metodologijo izračuna in določiti realne ciljne vrednosti posameznih podukrepov, ki jih je zaželeno doseči s PRP 2007–2013 tudi v luči doseganja ciljev drugih politik in programov (npr. Operativni program Natura 2000 območij (OPAN)).

²⁹ MKGP, december 2008.

6 Vrednotenje izvajanja ukrepov 3. osi – Kakovost življenja na podeželju in diverzifikacija podeželskega gospodarstva

6.1 Ukrep 311: Diverzifikacija v nekmetske dejavnosti

Ukrep se je v podobni obliki izvajal že v prejšnjem programskem obdobju, zato je dokaj dobro poznan med ciljnim skupinami, ki so zelo raznolike – od samostojnih podjetnikov posameznikov, gospodarskih družb, zavodov in zadrug do kmetij z dopolnilno dejavnostjo, ki ne presegajo kriterijev za mikropodjetja, imajo sedež in opravljajo dejavnost zunaj naselij s statusom mesta, nosilci oziroma zastopniki pa morajo biti člani kmetijskega gospodinjstva in imeti prijavljeno stalno bivališče na naslovu kmetije. 4. sprememba PRP 2007–2013 za ta ukrep ni prinesla nobenih sprememb. Največ prejemnikov tega ukrepa je z območja Kozjanskega, Krasa, Goriškega, Pomurja in Koroške, po številu prejemnikov prednjačijo občine Goriška Brda, Divača, Cerknica, Luče, Slovenj Gradec, Brežice in Zreče.

Do konca leta 2010 so bili objavljeni 4 razpisi. V zadnjem letu izvajanja je prišlo do nekaj sprememb. Pozitivno je to, da se je po navedbah MKGP čas do odločitve o odobritvi vloge skrajšal s 3–5 mesecev na približno 2. Ukrep je postal privlačnejši tudi zato, ker je bil na podlagi 3. spremembe PRP 2007–2013 v 4. javnem razpisu delež sofinanciranja dvignjen s 50 na 60 % oziroma na 70 %. Obenem je 4. javni razpis zaostril določene pogoje: finančna konstrukcija za priznani in nepriznani del naložbe mora biti zaprta, kar bo povečalo uspešnost in učinkovitost ukrepa, saj bo izboljšal pripravljenost upravičencev in podprl projekte, ki bodo izvedljivi in dolgoročno vzdržni. Splošni stroški, neposredno povezani z naložbo (honorarji arhitektom, inženirjem in svetovalcem, študije izvedljivosti in ekonomske upravičenosti), ki so bili doslej upravičeni do višine 10 % skupno priznane vrednosti naložbe, v zadnjem razpisu niso bili več upravičeni, kar je pri potencialnih upravičencih povečalo finančno breme priprave projektov za prijavo.

Izplačila zaostajajo za stopnjo črpanja sredstev, kakršna bi bila ob enakomernem razporejenem črpanju sredstev, saj je bilo izplačanih le 27,54 % sredstev, kar pa je vseeno več od povprečja črpanja celotne 3. osi (dobrih 20 %). Povečan delež sofinanciranja na zadnjem razpisu še ni povečal stopnje črpanja sredstev do konca leta 2010, saj do izplačil pride po izvedbi odobrenega projekta, torej s časovnim zamikom. Leta 2010 je prisoten padec črpanja sredstev v primerjavi s preteklim letom. Velika razlika med razpisanimi (147,38 % načrtovanih sredstev) in dodeljenimi sredstvi (53,94 % načrtovanih sredstev) kaže na to, da imajo potencialni upravičenci težave pri pripravi kakovostnih vlog³⁰ ali pa je ukrep zaradi zahtevnih razpisnih pogojev zanje nezanimiv. Izplačanih je bila približno polovica dodeljenih sredstev (27,53 %), kar je posledica časovnih zamikov izplačil zaradi dolgotrajnosti projektov (tudi dve leti do zaključka, ko se izplačajo sredstva).

Celotno število upravičencev, vključenih v ukrep, počasi narašča, vendar se jih vsako leto vključi manj; 3 upravičenci so bili pri vlogah uspešni dvakrat, zato je število upravičencev manjše od števila odobrenih vlog in se podatki, uporabljeni v tem vrednotenju, razlikujejo od podatkov iz vmesnega vrednotenja, kjer to še ni bilo upoštevano. Dosežena je skoraj tretjina (30,83 %) ciljne vrednosti. Podoben trend velja za kazalnik učinka »število podprtih projektov za turistične namene«, a je dosežena le dobra četrtina (26,50 %) ciljne vrednosti. Oboje kaže, da bo treba okrepiti izvajanje ukrepa. Projekti za turistične namene sicer predstavljajo dobro polovico (56,18 %) odobrenih projektov oziroma slabo polovico (47,75 %) zaključenih projektov. Ciljna vrednost celotnega obsega naložb bo dosežena, saj je celotni obseg naložb odobrenih vlog dosegel 44,20 % ciljne vrednosti. Iz razmerja med ciljno vrednostjo celotnega obsega naložb in ciljno vrednostjo števila upravičencev lahko sklepamo, da je bila predvidena širša vključenost z manjšimi projekti. Ocenjujemo, da bo ciljne vrednosti možno doseči, a bo do leta 2013 treba pospešiti izvajanje, da bi se pravočasno vključilo dovolj upravičencev. Izvajanje ukrepa je bilo do sedaj v večji meri

³⁰ Zavrnjenih je bilo 121 od 300 vlog, ena je bila prepozno oddana.

usmerjeno v turizem, ukrep pa lahko zaradi sprememb na trgu dela močno pomaga pri razvoju novih delovnih mest za člane kmetijskih gospodarstev.³¹

Skladno z upadom letnega števila vključenih upravičencev je upadel tudi letni skupni obseg naložb. Možno je, da so potencialni vlagatelji zaradi gospodarske krize bolj zadržani do vstopa v ukrep. Kaže, da je skupni obseg naložb sorazmeren s številom vključenih upravičencev, kar je lepo razvidno tudi iz podobnih trendov deleža spremembe kazalnikov učinka glede na preteklo leto. Povprečna velikost posamezne naložbe sicer narašča (leta 2008 je bila 220.425,88 €, leta 2010 pa 275.413,44 €³²), vendar lahko iz sorazmernosti trendov sklepamo, da je obseg naložb sorazmeren s sofinanciranim delom naložbe in da lastni delež naložbe znaša ravno toliko, da pokrije minimalne zahteve razpisov; lastni delež naložbe se torej ne povečuje, kar kaže, da sredstva ukrepa niso dodatek k jasno zastavljenim načrtom posameznega upravičenca, ki bi sofinanciranje poiskal tudi drugje, ampak so ključna za izvedbo načrta. Anketa med prejemniki ukrepa 311 je pokazala, da jih je za lastni delež približno polovica najela bančno posojilo, 60 % jih je uporabilo lastne prihranke, skoraj 10 % pa si je sposodilo denar od prijateljev. Upravičenci torej kombinirajo več finančnih virov, ki pa so zaradi gospodarske krize lahko zelo ranljivi ali negotovi.

Anketa 41 prejemnikov sredstev iz ukrepa 311 je pokazala, da se jih večina, kar 70 %, odloči za naložbe v nekmetijsko dejavnost zaradi boljših možnosti za razvoj kmetije, nekoliko manjši del (63 %) jih v tem vidi predvsem dodaten vir dohodka. Anketa je pokazala še, da je dohodek iz nekmetijske dejavnosti anketirancem pomemben zato, ker je višji od dohodka iz kmetijstva in predvsem, ker je hitreje na razpolago (prinaša neposredno plačilo v denarju). Dobra četrtina od 41 anketirancev je navdih za poslovno idejo, s katero so se vključili v ukrep 311, dobila z zgledom drugih, pri čemer so posebej navedli sosede, znance in zgled iz tujih držav (obmejne vasi v Avstriji, Nemčiji), slaba četrtina s samostojnim izobraževanjem, slaba petina pa pri opravljanju vsakdanjih opravil na kmetiji, nihče pa ni poslovne ideje dobil na organiziranem izobraževanju. Veliki večini anketirancev, ki so odgovorili na vprašanje, se je dohodek povečal, dobri četrtini (27,59 %) za več kot 20 %. Dohodek iz nekmetijske dejavnosti dobra desetina (10,34 %) vlaga v posodobitev, skoraj 7 % pa v vzdrževanje kmetijske mehanizacije in objektov: skoraj šestina anketirancev torej kmetijsko dejavnost podpira z dohodki iz nekmetijske dejavnosti, kar lahko pomeni, da njihova kmetijska dejavnost sama ekonomsko ne more obstati in da s tem ukrep posredno ohranja kmetijstvo.

Kaže, da ukrep podpira vitalnost slovenskih kmetij, saj zagotavlja zaposlitev članom gospodinjstev na kmetijskih gospodarstvih in dodaten vir dohodkov, poleg tega pa podpira kakovost življenja in sodelovanje članov gospodinjstva. Čeprav ne prinaša veliko dodatnih zaposlitev, stabilizira dohodke in zagotavlja reden dotok denarja. Odgovori anketiranih upravičencev so pokazali, da računajo s tem, da bodo s pomočjo ukrepa stabilizirali kmetijo in zagotovili potomcem – sedaj še dijakom ali študentom – možnost, da ostanejo na kmetiji. Večina naložb je namenjena turističnim dejavnostim na kmetiji in pridobivanju energije iz obnovljivih virov. Slednje predstavlja stabilen dohodek, vendar ne prinaša novih zaposlitev.

Ključna priporočila:

- Da bi zagotovili želeno vključenost v ukrep, bo treba izvajanje ukrepa precej okrepiti. K temu bi pripomogla tudi razširitev upravičenih stroškov, kar bi upravičencem zelo pomagalo glede na to, da zlasti v zadnjem času težko zagotovijo lastni delež sredstev.
- Izvajanje ukrepa bi okrepili tudi z razširitvijo nabora podprtih dejavnosti in predvsem z okrepitevijo promocije ukrepa s pomočjo območnih obrtnih zbornic, gospodarskih zbornic, izobraževalnih organizacij in regionalnih razvojnih agencij, saj so možnosti za dejavnosti razen turizma relativno slabo poznane. Spisek dejavnosti, ki jih ukrep sofinancira, je treba na podlagi njihovih predlogov še razširiti, upoštevajo pa naj se tudi predlogi za razširitev dejavnosti, ki jih ukrep sofinancira, ki so jih podali anketirani upravičenci (mizarstvo v celoti, obdelava kovin, računalništvo, izdelava spominkov, varstvo okolja, športna dejavnost). Z razširitvijo nabora bi bil ukrep dejansko

³¹ Več podatkov v Prilogi 1, Poglavje 1.3.1 in v Prilogi 2, Poglavje 1.12.

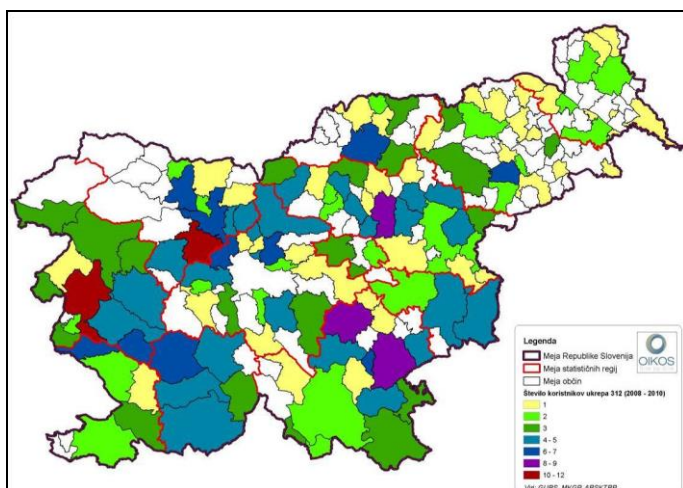
³² Izračunano iz števila upravičencev in celotnega obsega naložb.

privlačnejši za mlajše člane gospodinjstev, ki trenutno študirajo ali se izobražujejo za poklic. Ob širitvah vsebine je treba paziti na prekrivanje z drugimi razpisi iz sredstev Sturkturine politike Republike Slovenije, predvsem z razpisi Ministrstva za gospodarstvo.

- Skoraj šestina (17 %) anketiranih upravičencev prihodke od nekmetijske dejavnosti vplaga v posodobitev in vzdrževanje kmetijske mehanizacije, kar kaže, da so sredstva ukrepa vložili v ohranitev kmetijske dejavnosti in ne v razvoj dopolnilnih nekmetijskih dejavnosti na kmetiji. Če bi pokrivali stroške kmetijskega gospodarstva iz drugih dejavnosti, lahko to zamegli ekonomski vidik kmetovanja. Za spremljanje ekonomskih vidikov kmetovanja je treba prek spremljanja vključenosti v več ukrepov spremljati povezave tega ukrepa zlasti z osjo 1 in 2.
- Rezultati ankete kažejo, da organizirana izobraževanja nudijo znanje, ne spodbujajo pa iskanja poslovnih idej, kar je smiselno upoštevati pri v okviru ukrepa 111 – posebej je treba podpreti tista izobraževanja, ki bodo spodbujala veščine za podjetništvo na kmetiji.
- Kazalnika učinka »število udeležencev, ki so uspešno zaključili usposabljanje« se ne spremlja, zato naj se ga v okviru 5. spremembe PRP 2007–2013 odpravi, kot je tudi že predvideno.

6.2 Ukrep 312: Podpora ustanavljanju in razvoju mikropodjetij

Ciljna skupina so pravne in fizične osebe, ki so ob oddaji vloge registrirane kot samostojni podjetnik posameznik, zavod, gospodarska družba ali zadruga in ne presegajo kriterijev za mikropodjetja ter imajo sedež in opravljajo dejavnost zunaj naselij s statusom mesta; tako je ta ukrep primeren za širok spekter prebivalcev podeželja, tudi za tiste, ki se ne ukvarjajo s pridelavo ali predelavo kmetijskih proizvodov. 4. sprememba PRP 2007–2013 za ta ukrep ni prinesla nobenih sprememb. Do konca leta 2010 so bili objavljeni 4 javni razpisi. V prvih 3 razpisih je znašala stopnja sofinanciranja 50 %, v 4. javnem razpisu, narejenem na podlagi 3. spremembe PRP 2007–2013, pa je bila povišana na 60 % oziroma 70 %. Do konca leta 2010 je bilo izplačanih 27 % načrtovanih sredstev, kar je precej manj od povprečja, ki je izračunano glede na načrtovana sredstva in leta izvajanja programa, a tudi več od povprečja celotne . osi 3 (20 %). Do konca leta 2010 je bila dodeljena dobra polovica (56,92 %) sredstev, od katerih jih je skoraj polovica tudi že izplačana. Občutna je razlika (več kot polovica) med razpisanimi in dodeljenimi sredstvi; velik del prijav je bil neustrezen in zato zavrnjen.³³



Slika 6: Izvajanje ukrepa 312 je geografsko dokaj razpršeno, a je izrazilo malo prejemnikov v SZ in SV Sloveniji

Največ prejemnikov je iz Primorske, z Gorenjske, iz Posavja, Kozjanskega in Savinjske doline, največje število prejemnikov pa imajo občine Nova Gorica, Škofja Loka, Žalec, Novo mesto in Trebnje. Zanimivo pa je, da je prejemnikov malo v Pomurju in Podravju, v severozahodni Sloveniji (občine Kranjska Gora, Jesenice, Gorje, Bohinj, Bled, Železniki, Bovec) pa je veliko območje, kjer ni nobenega prejemnika.

Število upravičencev, vključenih v ukrep, počasi narašča, vendar leta 2010 z manjšim tempom in dosega tretjino ciljne vrednosti. Nekaj upravičencev je bilo na razpisih uspešnih dvakrat, zato je število upravičencev manjše od števila

odobrenih vlog, podatki, uporabljeni v tem vrednotenju, pa se zato razlikujejo od podatkov iz vmesnega vrednotenja, v katerem to še ni bilo upoštevano. 15 % podprtih mikropodjetij izvaja projekte za turistične namene; število takih projektov je v primerjavi s predhodnim letom, leta 2010 upadlo, vendar je še vedno višje kot leta 2008, ko se je ukrep začel izvajati. Vrednost obeh kazalnikov učinka, »število podprtih mikropodjetij« in »število podprtih projektov za turistične namene«, doseže kumulativno do konca leta 2010; je daleč pod ciljno vrednostjo, saj pri obeh kazalnikih

³³ Prijavljenih je bilo 547 vlog medtem ko je bilo 313 vlog odobrenih.

glede na odobrene vloge dosega le dobro tretjino, glede na izplačane vloge pa šele slabo petino ciljne vrednosti. Glede na to, da za dodelitev sredstev preostajajo še 3 leta in da povišana stopnja sofinanciranja na zadnjem razpisu ni prinesla znatno povečanega zanimanja za ukrep in s tem znatno povečanega števila odobrenih vlog, bo ciljno vrednost ob enakem tempu izvajanja težko doseči.³⁴ Primerjava sprememb kazalnikov učinka pokaže, da med leti najbolj niha število podprtih projektov za turistične namene. Glede na kratko obdobje izvajanja ni mogoče ugotoviti jasnih vzrokov za tako nihanje.

Skupni obseg naložb skladno z naraščanjem števila podprtih mikropodjetij enakomerno narašča. Podobno kot pri ukrepu 311 kaže, da je skupni obseg naložb sorazmeren s številom vključenih upravičencev, in tudi tu lahko iz sorazmernosti trendov sklepamo, da je obseg naložb sorazmeren s sofinanciranim delom naložbe, saj lastni delež naložbe znaša ravno toliko, da pokrije minimalne zahteve razpisov. Povprečna velikost posamezne naložbe (izračunana iz skupnega obsega naložb in števila podprtih mikropodjetij) je leta 2009 upadla in se giblje okoli 240.000 € (leta 2008 274.587,40 €). Ciljna vrednost celotnega obsega naložb bo dosežena, saj je celotni obseg naložb odobrenih vlog dosegel že slabih 85 % ciljne vrednosti. Podobno kot pri ukrepu 311 lahko iz razmerja med ciljno vrednostjo celotnega obsega naložb in ciljno vrednostjo števila podprtih mikropodjetij sklepamo, da je bila predvidena širša vključenost z manjšimi projekti.³⁵

Dosedanji trendi izvajanja ukrepa kažejo, da bo ciljne vrednosti kazalnikov učinka možno doseči ob okrepljenem izvajanju ukrepa. Trendov kazalnikov rezultata ni bilo mogoče opredeliti ločeno za ta ukrep, v vsakem primeru pa bo zaradi zamikov v poročanju dejanske rezultate izvajanja ukrepa možno videti na daljši rok.

Ključna priporočila:

- Izvajanje ukrepa 312 bo treba pospešiti z okrepljeno promocijo in povečanim obsegom javnih razpisov, da bo mogoče doseči zeleno število podprtih mikropodjetij in število podprtih projektov za turistične namene. Predvsem naj se okrepi promocija med tistimi ciljnim skupinami, ki niso neposredno povezane s kmetijstvom (podjantiki, absolventi, samozaposleni na podeželju), in sicer s pomočjo območnih obrtnih zbornic, gospodarskih zbornic, izobraževalnih organizacij ter Zavoda za zaposlovanje.
- Privlačnost ukrepa je mogoče povečati s povečanjem deleža sofinanciranja, vendar je pri tem treba zagotoviti temeljito analizo poslovnih načrtov, saj se lahko kaj kmalu zgodi, da načrtujemo preveč optimistično. K večji uspešnosti bi prispevala tudi močnejša podpora izobraževanju za podjetniške veščine, trženje in povezovanje; upoštevati je treba, da je zaradi trenutnih gospodarskih razmer ukrep privlačen tudi kot oblika samozaposlovanja prebivalcev podeželja, ki so ostali brez zaposlitve in pogosto nimajo podjetniških veščin.
- Kazalnika učinka »število udeležencev, ki so uspešno zaključili usposabljanje« se ne spremlja, zato naj se ga v okviru 5. spremembe PRP 2007–2013 odpravi, kot je že predvideno. Enako velja tudi za kazalnik rezultata »dodatno število turistov (indeks)«.

6.3 Ukrep 321: Osnovne storitve za gospodarstvo in podeželsko prebivalstvo

Upravičenci so lokalne skupnosti ali več lokalnih skupnosti skupaj, ukrep pa podpira naložbe v gradnjo širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij v lokalnih skupnostih na območju belih lis in krije vse stroške v zvezi z izgradnjo širokopasovnega omrežja. Prvi razpis je bil odprt 4. junija 2010 in je bil odprt dobro leto dni. Do konca leta 2010 za ta ukrep ni bilo izplačanih nobenih sredstev, saj je bil šele v začetni fazi izvajanja. V prvem letu izvajanja – leta 2010 – je bila dodeljena že tretjina vseh razpisanih sredstev in ob nadaljevanju takega trenda oziroma pristopa bodo do konca izvajanja PRP 2007–2013 počrpala vsa sredstva. Do konca leta 2010 je bil odobren en projekt, ki pa se še izvaja in zato še ni bil izplačan. Gre za investicije z zahtevno za izvedbo, zato bodo zamiki med odobritvijo in

³⁴ Na 3. in 4. javni razpis je bilo oddanih 365 vlog, odobrenih pa je bilo 182. Ciljna vrednost kazalnika je 900 podprtih mikropodjetij, do sedaj potrjenih vlog za podporo mikropodjetjem pa je bilo 313 za 290 mikropodjetij.

³⁵ Več podatkov v Prilogi 1, Poglavlje 1.3.2 in v Prilogi 2, Poglavlje 1.13.

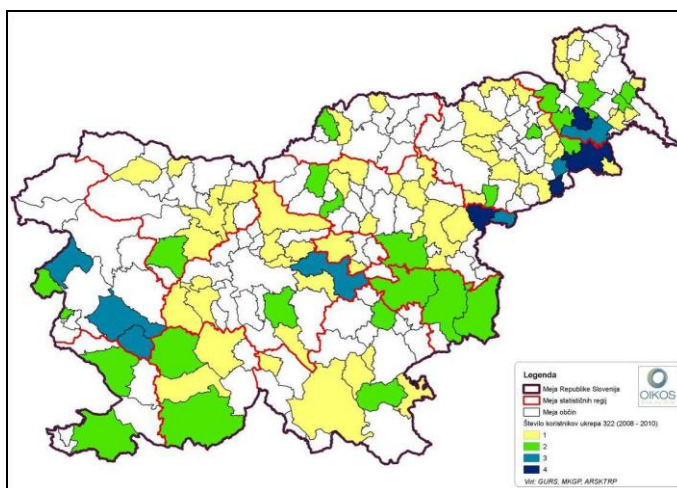
izplačilom veliki. Celotni obseg naložb do konca leta 2010 je znatno nižji od ciljne vrednosti; ciljna vrednost ob dosednji stopnji financiranja zagotovo ne bo dosežena. Delež prebivalcev, ki imajo dostop do interneta, narašča in je skoraj že dosegel ciljno vrednost.³⁶

Ključni priporočili:

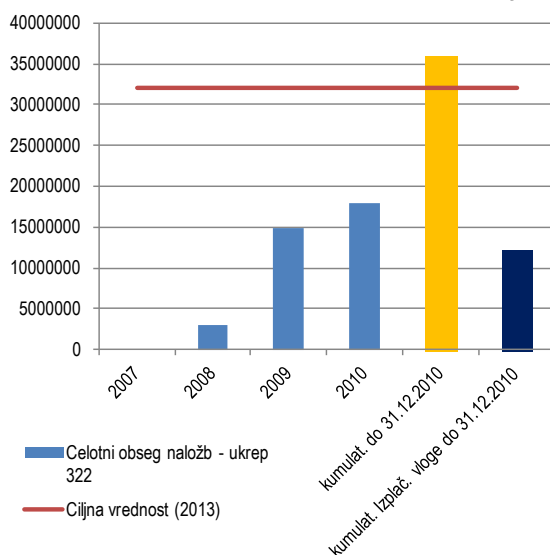
- Glede na izkušnje do konca leta 2010 bo za uspešno izvedbo ukrepa 321 treba do konca leta 2013 potencialnim vlagateljem zagotoviti podporo, da bodo pravočasno pridobili potrebno dokumentacijo, in izvesti vsaj še dva razpisa ali pa en razpis za vsa preostala sredstva, ki bo odprt do njihove porabe.
- Pomembno bo preprečiti vezavo na enega operaterja, saj bi to lahko uporabnikom omejilo možnost izbire in zvišalo stroške.

6.4 Ukrep 322: Obnova in razvoj vasi

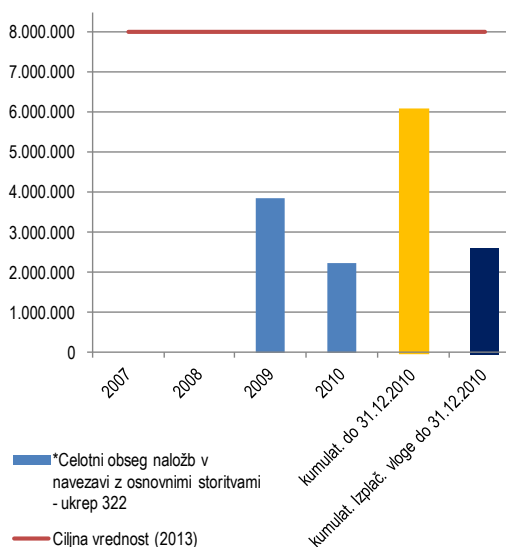
Upravičenci so lokalne skupnosti ali več lokalnih skupnosti skupaj, ki nimajo statusa mesta, naložba pa mora biti del občinskega razvojnega programa, potrjenega s strani občinskega sveta. Do konca leta 2010 je bilo izpeljanih 5 javnih razpisov, zadnji je bil odprt konec leta 2010 in zaprt na začetku leta 2011. Naložbe, upravičene do sofinanciranja, so v njih razdeljene v posamezne sklope glede na namen; med razpisi so manjše razlike v sklopih in zato tudi v upravičenih stroških. Stopnja sofinanciranja je sprva znašala do vključno 50 %, a je bila s 3. spremembo PRP povečana na do vključno 85 % upravičenih stroškov, razen za preselitve kmetij iz vaških središč, ki so upravičene do vključno 100 % upravičljivih stroškov; ta sprememba je bila upoštevana v zadnjih 2 javnih razpisih. 4. sprememba PRP 2007–2013 za ta ukrep ni prinesla nobenih sprememb glede višine načrtovanih sredstev ali ciljnih skupin, znižana pa je bila ciljna vrednost kazalnika »število prebivalcev na podeželju, deležnih izboljšanja osnovnih storitev na podeželju«.



Slika 7: Geografska porazdelitev izvajanja ukrepa 322 po občinah



Graf 2: Celotni obseg naložb – ukrep 322



Graf 3: Celotni obseg naložb v navezavi z osnovnimi storitvami – ukrep 322

³⁶ Več podatkov v Prilogi 1, Poglavje 1.3.3.

Črpanje sredstev je leta 2010 naraslo, a je v celotnem obdobju potekalo podpovprečno, saj je bilo izplačanih le 10,17 % prvotno načrtovanih sredstev, kar je tudi pod povprečjem 3. osi kot celote (dobrih 20 %). Glede na informacije o zanimanju za zadnji razpis pa bo znatno povečano tako število prijav kot črpanje sredstev, namenjenih za ta ukrep, k čemer je odločilno prispevala povečana stopnja sofinanciranja. Dodeljena je bila slaba tretjina razpisanih sredstev. Na ukrepu je bilo do konca leta 2010 od 225 prejetih vlog odobrenih 113. Ugotovljeno je bilo, da imajo upravičenci precejšnje težave z zagotavljanjem lastnih sredstev in da so se številne občine v zadnjih letih tudi znatno zadolžile. Povišana stopnja sofinanciranja je znatno povečala zanimanje za ukrep. Pregled odobrenih aktivnosti in premerjava kazalnikov učinka pa pokaže, da se je razpršilo izvajanje ukrepa v širši nabor naložb in da je sorazmerno manj sredstev usmerjenih v izboljšanje osnovnih storitev (grafa spodaj). Iz geografske razpršenosti izvajanja ukrepa je razvidno, da se v ukrep vključujejo predvsem manjše občine, ki so pretežno podeželske in nimajo naselij s statusom mesta. Pri izvajanju ukrepa lahko ob nadaljnjem poslabšanju finančnega položaja občin izvedljivost že odobrenih projektov postane kritična.

Ukrep se je začel izvajati zelo počasi, zato je težko opredeliti trende kazalnikov, vendar kaže, da z doseganjem ciljnih vrednosti kazalnikov učinka ob enakem tempu izvajanja razpisov in predpostavki, da ne bo prihajalo do odstopov ter da bodo projekti, odobreni na razpisih I. 2012 in 2013, zaključeni pravočasno, ne bo težav. Število odobrenih vlog narašča in število vasi, kjer so bili izvedeni projekti ukrepa 322, bo v odobrenih vlogah doseglo ciljno vrednost. Ostaja pa tveganje, da zaradi različnih zapletov in zamikov pri izvedbi ne bodo vse odobrene vloge tudi v celoti izvedene; tveganje bo največje, če bodo zadnji projekti odobreni konec leta 2013. Podprtih vasi v navezavi z osnovnimi storitvami je zelo malo – v odobrenih projektih manj kot desetina ciljne vrednosti, zato ciljne vrednosti tega kazalnika ne bo mogoče doseči, razen če bi razpise usmerili izključno v naložbe, povezane z osnovnimi storitvami.

Celotni obseg naložb narašča hitreje, kot število vasi, kjer so bili izvedeni ukrepi, saj se je povprečna velikost naložbe v posamezni vasi³⁷ povečala za skoraj dvakrat. Izplačanih je bilo za več kot tretjino (37,98 %) ciljne vrednosti kazalnika »celotni obseg naložb«, a ciljne vrednosti ne bo težko doseči, saj je celotni obseg odobrenih naložb že večji od nje. Celotni obseg naložb v navezavi z osnovnimi storitvami je leta 2010 upadel, a trenda glede na dosedanje podatke ni mogoče natančneje razbrati in opredeliti. Možno je, da so se občine zaradi pomanjkanja sredstev iz drugih virov, do česar prihaja v zadnjem času, na razpis leta 2010 prijavile z vsebinsko širšim naborom projektov, zato se je ukrep razpršil in bo rezultatov ukrepa več. Ciljne vrednosti kljub temu ne bo težko doseči, saj je obseg dodeljenih naložb do konca leta 2010 že dosegel 76,21 % ciljne vrednosti, za slabo tretjino (32,80 %) ciljne vrednosti pa jih je bilo tudi že izplačanih.³⁸

Ciljno vrednost kazalnika rezultata »število prebivalcev na podeželju, deležnih izboljšanja osnovnih storitev na podeželju« je praktično nemogoče doseči, tudi če bi od sedaj dalje pri izvajanju ukrepa 322 podprli le projekte, strogo namenjene izboljšanju osnovnih storitev na podeželju. Glede na povprečno velikost upravičenih naselij in načrtovano število podprtih vasi je ciljna vrednost tega kazalnika rezultata postavljena previsoko, saj bi za njeno doseganje morali podpirati samo projekte, izključno namenjene izboljšanju osnovnih storitev na podeželju, in to v naseljih z več kot 545 prebivalci. Spremljanje kazalnika je metodološko sporno, saj je v vlogi prepuščen oceni vlagatelja oziroma prejemnika podpore in se opredeli na osnovi 10 let starih podatkov – popisa prebivalstva iz leta 2002. Kazalnik je treba usmeriti v kazalnik vpliva in, na primer, meriti uporabnike novih storitev.

Ključna priporočila:

- Pri prihodnjih razpisih naj se poveča obseg razpisanih sredstev in s tem zagotovi hitrejšo črpanje sredstev ukrepa, s čimer bi po eni strani zmanjšali tveganja zaradi gospodarske krize in po drugi strani hitreje pripomogli k večji kakovosti življenja na podeželju, kar bo prebivalcem podeželskih območij pomagalo pri premostitvi gospodarske krize.

³⁷ Izračunana iz celotnega obsega naložb in števila vasi, v katerih so bili izvedeni projekti.

³⁸ Več podatkov v Prilogi 1, Poglavlje 1.3.4 in v Prilogi 2, Poglavlje 1.14.

- Treba je zmanjšati ciljno vrednost kazalnika rezultata »število prebivalcev na podeželju, deležnih izboljšanja osnovnih storitev na podeželju«, saj je tudi s 4. spremembo PRP znižana ciljna vrednost preveč optimistično postavljena. Poleg tega predlagamo, da se kazalnik spremlja avtomatično ob obdelavi vlog na ARSKTRP glede na lokacijo naložbe in se ga ne zahteva od vlagateljev.
- Koristno bi bilo spremljati vplive na kakovost življenja v naseljih, ki so bila obnovljena s sredstvi iz tega ukrepa, in jih primerjati s preostalimi primerljivimi naselji v okolici ali z naselji, prenovljenimi iz drugih virov financiranja (ERDF), da bi lahko ugotovili, ali ukrep zagotavlja dovolj velike vplive. Predlagamo, da se to meri s kazalnikom uporabnikov novih storitev, ki so bile zagotovljene iz projektov.

6.5 Ukrep 323: Ohranjanje in izboljševanje dediščine podeželja

Ukrep ima najbolj raznoliko ciljno skupino od vseh ukrepov PRP 2007–2013, saj so upravičenci fizične in pravne osebe ter lokalne skupnosti; v 3. javnem razpisu so poleg lastnikov objektov – predmetov podpore – vlagatelji postali tudi najemniki, ki predmet podpore najemajo več kot 10 let; v 4. razpisu je bilo določeno, da mora najem trajati še 5 let po končanju investicije. Do konca leta 2010 so bili objavljeni 4 razpisi, v katerih so naložbe glede na namen razdeljene v posamezne sklope. S 3. spremembo PRP 2007–2013 se je stopnja sofinanciranja povišala z do vključno 50 % na do vključno 85 %; taka stopnja je veljala že v zadnjem, 4. razpisu, ki je bil odprt v drugi polovici leta 2010. 4. sprememba PRP 2007–2013 ni prinesla sprememb načrtovanih sredstev, ciljnih skupin ali ciljnih vrednosti kazalnikov. Dokumentacija za pripravo vloge je zaradi potrdil pristojnih institucij precej zahtevna, saj je njeno pridobivanje dolgotrajno. Geografsko je izvajanje ukrepa dokaj razpršeno. Največ naložb je v Savinjski, Podravske in Osrednjeslovenski regiji, zanimivo pa je, da jih je zelo malo na Gorenjskem in v Pomurju ter da so precej uspešne mestne občine (Maribor, Ljubljana, Koper, Nova Gorica). Na izvajanje ukrepa močno vplivajo trenutne gospodarske razmere, saj občinam, pa tudi lastnikom – posameznikom primanjkuje sredstev, zato sta ukrepa 322 in 323 vedno bolj zanimiva.

Črpanje sredstev je do sedaj potekalo podpovprečno, saj je bilo izplačanih le 5,56 % načrtovanih sredstev. Glede na veliko zanimanje za ukrep, zaradi povečane stopnje sofinanciranja, lahko v prihodnjih letih pričakujemo strmo naraščanje črpanja sredstev, pri čemer največjo težavo predstavlja tveganje, da lahko ob nadaljnjem poslabšanju finančnega položaja upravičencev (npr. nezmožnost plačevanja kreditov) izvedljivost že odobrenih projektov postane kritična. Največ sredstev je bilo izplačanih leta 2010, in sicer dvakrat več kot leto poprej, kar je posledica tega, da so se začela izplačila za dolgotrajnejše investicije, opravljene na podlagi sredstev, dodeljenih v preteklih letih. Na ukrepu 323 je bilo dodeljenih 11 % sredstev. Iz tega lahko sklepamo, da izvajanje ukrepa ni prilagojeno ciljnim skupinam, saj nekatere ukrep slabo poznajo, ne znajo pripraviti vloge ali pa so finančno prešibke za zagotovitev lastnega deleža (predvsem glede na prvotno stopnjo sofinanciranja). To zagotovo drži za fizične osebe – posameznike, ki so lastniki ali najemniki objektov, ki bi bili upravičeni do sofinanciranja.

Ukrep glede na kazalnike učinka in kazalnike rezultata v izvajanju močno zaostaja. Na 4 razpise, objavljene do konca leta 2010, se je prijavilo 164 vlagateljev, vendar je bilo odobrenih le 41 vlog,³⁹ kar kaže na šibko usposobljenost upravičencev. Med zavrnjenimi in odobrenimi vlogami glede na značilnosti vlagatelja ni velikih razlik, v obeh primerih gre tako za posameznike kot občine, zavode, turistična društva, župnijske urade in podjetja. Rezultati ankete med prejemniki sredstev tega ukrepa kažejo, da ima največ vlagateljev težave z zbiranjem dokumentacije in z razbiranjem navodil za pripravo programa, ki ga potrebujejo za vlogo (slaba tretjina), skoraj šestina pa jih ima težave z oblikovanjem ideje, torej vsebinsko pripravo projekta. Odobrenih je šele za dobrih 16 % ciljne vrednosti števila podprtih projektov in za dobrih 22 % ciljne vrednosti celotnega obsega naložb, stanje pa je še slabše, če pogledamo samo že izplačane vloge. Do sedaj podprte naložbe so bile večje od pričakovanih. Podobno kot pri ukrepu 322 kazalnik rezultata »število prebivalcev na podeželju, deležnih izboljšanja osnovnih storitev na podeželju« močno zaostaja za ciljno vrednostjo, ki jo je glede na načrtovano število projektov in velikost podeželskih naselij skorajda nemogoče

³⁹ Poročilo o napredku v okviru Programa razvoja podeželja Republike Slovenije 2007 – 2013 za leto 2010, str. 15

doseči, razen če bi spodbujali le projekte v naseljih z več kot 600 prebivalci, kar pa z vidika ciljev ukrepa ni smiselno. Kazalnik ima enake metodološke težave kot pri ukrepu 322.⁴⁰

Povišana stopnja sofinanciranja in manjša dostopnost sredstev iz drugih virov sta zelo povečali interes ciljnih skupin za ta ukrep, na kar kažejo tudi rezultati ankete med prejemniki. Anketiranci so predlagali, da naj bi bil upravičen strošek tudi notranja ureditev objektov, restavriranje premične dediščine in podpora določenim dejavnostim v prenovljenem objektu, kot so npr. stare obrti. Ukrep je sedaj dobro poznan, številni upravičenci so na podlagi izkušenj in informacij iz prvih 3 let izvajanja ukrepa pripravili potrebno dokumentacijo. Na podlagi tega in rezultatov razpisa iz leta 2011 lahko sklepamo, da bo izvajanje ukrepa potekalo pospešeno in se bodo doseženi učinki približali ciljnim vrednostim. Ali bodo ciljne vrednosti lahko dosežene, pa bo mogoče napovedati šele v sprotnem vrednotenju leta 2012.

Ukrep se precej povezuje z aktivnostmi, ki bi bile lahko sofinancirane iz ukrepov 311 in 312 – tretjina anketirancev je investicijo povezala s turističnimi in izobraževalnimi dejavnostmi ter starimi obrtni. Sam ukrep 323 je usmerjen v infrastrukturo, medtem ko sredstva za promocijo, trženje in povezovanje niso upravičen strošek. Anketa med upravičenci je pokazala, da slabo poznajo druge ukrepe in kvečjemu računajo na novo vlogo pri ukrepu 323 ali pa vključitev v LEADER. Večina anketirancev se namerava po zaključku investicije v okviru ukrepa 323 v objektu oziroma območju investicije ukvarjati z novo dejavnostjo, povezano s kulturno dediščino, kot so npr. prikazi obrti, muzejska dejavnost, domača in umetna obrt ter stari poklici. Anketiranci menijo, da se jim je zaradi vključitve v ukrep kakovost življenja večinoma izboljšala; izboljšalo se je opravljanje dosedanje dejavnosti, dejavnosti, povezanih z dediščino (izobraževanje, eko- in etnoturizem ipd.), ter možnost za prodajo lokalnih pridelkov in izdelkov, znatno sta se izboljšali identiteta, prepoznavnost kraja ter privlačnost kraja za obisk in poselitev, pa tudi odnos sosedov. Številni tudi menijo, da se je okrepila organizacija in udeležba družabnih dogodkov ter kulturnih dejavnosti, projekt je tako tudi precej vplival na preživljanje prostega časa in rekreativne navade krajanov ter spodbudil turistični obisk in vključenost v stanovske organizacije. Po drugi strani pa se je povečala zadolženost anketiranih upravičencev.

Ključna priporočila:

- Enako kot pri ukrepu 322 predlagamo, da se pri prihodnjih razpisih poveča obseg razpisanih sredstev in s tem zagotovi hitrejšo črpanje sredstev ukrepa, s čimer bi po eni strani zmanjšali tveganja zaradi gospodarske krize in po drugi strani hitreje pripomogli k ohranjanju dediščine, ki je lahko podlaga tudi za druge gospodarske aktivnosti na podeželju – npr. aktivnosti za diverzifikacijo dejavnosti, podprte v okviru ukrepov 311 in 312.
- Smiselno je predhodno doseči dogovor s pristojnimi institucijami glede izdajanja potrebnih dokazil in uvesti sistematično promocijo ali vsaj podporo zainteresiranim vlagateljem. Podlaga za to so tudi predlogi anketirancev, ki so navedli, da si institucije (npr. upravne enote), ki izdajajo potrdila, ta včasih drugače tolmačijo, da težko dobijo jasne informacije in nasvet, in zato predlagajo organizacijo nekakšnega »helpdeska« ter bolj proaktiven pristop v primeru manjših odstopanj vloge, saj vsak časovni zamik vpliva tudi na možnost izvedbe investicije (npr. zaradi razpoložljivosti starih mojstrov, sezone) in na končno ceno.
- Upravičencem bi zelo pomagala lista kakovostnih izvajalcev, saj gre pogosto za zelo specifična dela, številni anketiranci pa so se srečali z nestrokovno izvedbo in zamudami izvajalcev, zaradi česar so tvegali, da bo naložba zaradi ugotovitev na terenu zavrnjena.
- Smiselno bi bilo med upravičene stroške vključiti povezovanje in vsaj del trženja (kjer je to seveda možno).
- Treba je zmanjšati ciljno vrednost kazalnika rezultata »število prebivalcev na podeželju, deležnih izboljšanja osnovnih storitev na podeželju«, saj je preveč optimistično postavljena. Poleg tega predlagamo, da se ta kazalnik spremlja avtomatično ob obdelavi vlog na ARSKTRP in se ga ne zahteva od vlagateljev.
- Koristno bi bilo zastaviti dolgotrajnejše spremljanje rezultatov ukrepa skupaj z ZVKD, ki spremlja stanje kulturne dediščine, da bi se lahko videlo, ali je imel ukrep dolgoročne rezultate in vplive.

⁴⁰ Več podatkov v Prilogi 1, Poglavlje 1.3.5 in v Prilogi 2, Poglavlje 1.15.

7 Vrednotenje izvajanja ukrepov 4. osi – Izvajanje pristopa LEADER

7.1 Ukrep 41 (411, 412, 413): Izvajanje lokalnih razvojnih strategij, ukrep 421: Spodbujanje medregijskega in čezmejnega sodelovanja in ukrep 431: Vodenje lokalnih akcijskih skupin, pridobitev strokovnega znanja in animacija območja

Ciljna skupina so lokalne akcijske skupine (LAS), ki izvajajo lokalne razvojne strategije (LRS) in imajo potrjen Letni izvedbeni načrt (LIN). S 4. spremembo PRP 2007–2013 se je spremenila razporeditev sredstev med posameznimi ukrepi, tako da se je delež sredstev za ukrep 41 na račun zmanjšanja sredstev za ukrep 421 povečal na 77,5 %, z njim pa se je spremenila tudi ciljna vrednost za kazalnik »število podprtih akcij usposabljanja/animacije«. Standardizirani obrazci, dostopni na spletni strani MKGP, olajšajo delo tako LAS kot MKGP. Spletna stran MKGP ima objavljen tudi obsežen nabor informacij in gradiv o pristopu LEADER, kar predstavlja dobro spodbudo za LAS.

Pristop LEADER se je začel izvajati šele leta 2008, tako da so bili prvi zahtevki za izplačila plačani leta 2009. Zamik v izvajanju pristopa LEADER je v precejšnji meri posledica novega pristopa, saj je bil promoviran na podlagi izkušenj in načina izvajanja v drugih državah iz prejšnjega programskega obdobja. Ker pa je način izvedbe v PRP 2007–2013 precej drugačen, je preteklo nekaj časa, da so se LAS privadili konceptu in dejanskemu sistemu izvajanja.⁴¹ Ustanovljenih je bilo večje število LAS od načrtovanega, saj so večinoma izšli iz razvojnih programov podeželja, ki so se izvajali v obdobju pred PRP 2007–2013. Ustanovitve novih LAS ni pričakovati, saj je v obstoječe LAS že zajeta večina podeželja in velik del prebivalstva.

Črpanje sredstev je najnižje pri ukrepu 421, saj je bilo podprtih 6 projektov. Črpanje sredstev v okviru ukrepa 431, ki je namenjen ustanavljanju in delovanju LAS, je bilo relativno visoko že prvo leto in lahko pričakujemo, da bo v prihodnje potekalo z bolj ali manj konstantnim tempom. Glede na to, da ustanavljanja novih LAS ne bo lahko, predvidevamo, da bo črpanje sredstev za ta ukrep potekalo tako kot do sedaj sorazmerno z »idealno« povprečno letno stopnjo črpanja (11,1 %). Črpanje sredstev za ukrep 41 se je med letom 2009, ko so bila opravljena prva izplačila, in letom 2010, povečalo za skoraj devetkrat, kar kaže na aktiven pristop LAS k izvajanju LIN in zaključevanju projektov. Do sedaj je bilo za ukrep 41 izplačanih dobrih 16 %, za ukrep 431 pa 18 % sredstev, opredeljenih s 4. spremembo PRP 2007–2013, medtem ko je bilo za ukrep 421 izplačan šele dober odstotek sredstev. Ukrep 41 je leta 2010 močno povečal črpanje in pričakujemo lahko, da bo stopnja črpanja še naraščala. Glavna ovira za črpanje sredstev pri tem ukrepu je pomanjkanje sredstev za zagotovitev lastnega deleža ter kritje stroškov do poplačila pri LAS in drugih izvajalcih posameznih projektov iz LIN.

Zaradi poznega začetka izvajanja pristopa LEADER ni mogoče z gotovostjo reči, kakšni so trendi glede števila projektov in sodelujočih. Kljub temu ocenjujemo, da ciljnih vrednosti večine kazalnikov učinka in kazalnikov rezultata ne bo težko doseči, težave bodo predvsem pri kazalnikih učinka »število upravičencev s podporo (partnerji) – 2. os« in »število podprtih akcij usposabljanja oziroma animacije« ter kazalnikih rezultata. Število projektov, financiranih s strani LAS, je leta 2010 malce upadlo, vendar še ne moremo sklepati, ali je morda to posledica gospodarskih razmer in posledično večje zadržanosti za tveganje, pričakujemo pa lahko, da bo tudi v prihodnjih letih financiranih približno 300 projektov na leto – slabih 10 projektov na LAS. Ciljna vrednost bo zagotovo presežena, saj jo število podprtih projektov že presega, število izplačanih projektov pa je že blizu polovice. Glede na to, da je ciljna vrednost temeljila na cilju

⁴¹ Na to je nekoliko vplivala pozna potrditev PRP decembra 2007 in tudi uvedba sodobne metodologije izvajanja pristopa LEADER, saj so LAS potrebovale čas, da se organizirajo, pripravijo strategije in projekte.

ustanovitve 20 LAS, je bila verjetno postavljena prenizko. Za desetkrat manj od načrtovanega deleža je projektov s področja osi 3.⁴²

Z naraščanjem izkušenj in prepoznavnosti pristopa LEADER lahko pričakujemo tudi kompleksnejša partnerstva. Na to kaže tudi število upravičencev – partnerjev s podporo, saj je samo leta 2009 že skoraj doseglo ciljno vrednost, v projekte pa so bili vključeni v povprečju 4 partnerji. Število projektov sodelovanja zaostaja tudi za močno znižano ciljno vrednostjo 20 projektov. Do sedaj je bilo odobrenih 6 takšnih projektov, v njih pa sodeluje 7 LAS, kar pomeni, da bi morali za doseganje ciljne vrednosti do konca leta 2013 odobriti vsaj 3 projekte sodelovanja na leto, kar je izvedljivo; ob takšnem tempu bo dosežena tudi ciljna vrednost števila sodelujočih LAS. Število podprtih akcij usposabljanja oziroma animacije je leta 2010 upadlo. Glede na dosedanji trend lahko pričakujemo, da se bo število takšnih akcij vsako leto gibalo okoli števila LAS – torej 33. Skupno število podprtih akcij usposabljanja oziroma animacije bo v tem primeru okoli 200, ciljna vrednost pa ne bo dosežena. Kazalnik rezultata »skupno število ustvarjenih delovnih mest: ukrep 41« bo skoraj zagotovo dosegel ciljno vrednost, saj je izvajanje pristopa LEADER dobro steklo in lahko pričakujemo kompleksnejše projekte, ki bodo tudi odpirali nova delovna mesta.

Ključna priporočila:

- Glede na to, da projekti sodelovanja prinašajo veliko novega znanja in idej, še posebej v sodelovanju s tujino, bi bilo zaradi dolgoročnega učinka smiselno projekte sodelovanja še bolj promovirati med LAS ter jih podpreti z informacijami in nasveti, zlasti če kolebajo zaradi pomanjkanja izkušenj. K temu bi lahko pripomogla Mreža za podeželje, še zlasti s stiki, ki jih ima s tujino, in z obveščanjem o dogodkih, namenjenih spoznavanju in povezovanju partnerskih organizacij.

⁴² Več podatkov v Prilogi 1, Poglavje 1.4.1.

8 Posebne naloge za leto 2011

8.1 Sistem za vrednotenje pristopa LEADER

Vmesno vrednotenje leta 2010 je pokazalo, da LAS ne poročajo sistematično o svojem delu, zato je bilo težko zbrati podatke (razen finančnih) in jih objektivno analizirati, saj so bila letna poročila LAS⁴³ zelo različne oblike in kakovosti. Nekatera tudi niso bila dostopna v elektronski obliki, zato ni bilo mogoče analizirati niti osnovnih podatkov, kot sta npr. število in povprečna velikost projektov, podprtih v okviru posameznega LAS, in uvrstitev v posamezno os.⁴⁴ MKGP je vzpostavil lahko dostopen in enostaven sistem poročanja, ki zajema osnovne podatke o projektih, njihovih nosilcih, vrstah in finančnem obsegu, kar je že za leto 2011 zagotovilo veliko boljši vpogled v način in razširjenost izvajanja pristopa LEADER po posameznih LAS.

Za kakovostnejše vrednotenje učinkov, rezultatov in vplivov osi 4 bi bilo treba zbrati še nekaj podatkov, predvsem o »koristnikih« projektov, torej ne o izvajalcih, ampak tudi o ciljnih skupinah in o območjih, ki jih projekti zajemajo. Te podatke lahko razdelimo v dve skupini:

- Osnovni podatki o projektu – te je možno pridobiti iz prijav projektov:
 - partnerji posameznega projekta,
 - podizvajalci določenih aktivnosti,
 - lokacija oziroma območje izvajanja projekta.
- Podatke o učinkih posameznih projektov – ti podatki so pomembni za analizo vplivov pristopa LEADER na kakovost življenja v skladu s smernicami »Capturing impacts of Leader and of measures to improve Quality of Life in rural areas« (Draft Working Paper 4, 21 June 2010, Findings of a Thematic Working Group established and coordinated by The European Evaluation Network for Rural Development). Tovrstne podatke je s skrbno zastavljenim sistemom poročanja možno zbrati med izvajanjem projekt.

Glede na zgoraj navedene smernice predlagamo, da se poleg osnovnih podatkov zbirajo tudi podatki oziroma kazalniki, predstavljeni v spodnji preglednici.

Preglednica 2: Kazalniki oziroma podatki, ki jih je smiselno zbirati za vrednotenje vpliva pristopa LEADER na kakovost življenja

Področje		Podpodročje	Kazalnik
Družbeni in kulturni kapital in storitve	Družbeni kapital	Povečanje regionalne identitete in povezanosti	Število in sestava (spol, starost, izobrazba) ljudi, ki so se s pismom o nameri ali pogodbo povezali v skupne projekte/naložbe.
			Število zaposlitev, ki izhajajo iz projektov/naložb.
		Vključevanje, povezovanje in odprtost	Število novih trajnih razmerij med partnerji projektov, v katerih so partnerji pridobili novo znanje, sredstva, pravni položaj.
	Kulturni kapital	Izboljšanje kulturnega udobja na podeželju	Število revitaliziranih območij in zgradb.
		Razumevanje kulturnih virov	Število sodelujočih na kulturnih prireditvah, v društvih, podprtih s projekti.
Podeželsko okolje	Izboljšane storitve ohranjanja ekosistemov in okoljskih dobrin		Število novih storitev in prireditev na podeželju.
			Število ljudi, ki izrabljajo priložnosti okoljskih storitev.
	Izboljšano vključevanje podeželskega prebivalstva v okoljsko upravljanje		Povečano zadovoljstvo podeželskega prebivalstva z okoljskim stanjem in storitvami – v določenih tipih projektov; podatke se pridobi z anketo.
			Povečana okoljska odgovornost in zavedanje – v določenih tipih projektov; podatke se pridobi z anketo.
			Povečano sodelovanje okoljskih skupin v odločanju v okviru LAS.

⁴³ Poročila, ki jih LAS posredujejo na MKGP vsako leto.

⁴⁴ Ti podatki v času vmesnega vrednotenja PRP letu 2010 in v času sprotnega vrednotenja PRP leta 2011 za obdobje do 31. 12. 2010 izvajalcu vrednotenja niso bili na voljo.

Podeželsko gospodarstvo	Možnosti za življenje (work-life balance, dostop do storitev in infrastrukture)		Število podprtih podjetnikov – začetnikov.
			Število podjetniških izboljšav v okviru podprtih projektov.
			Število novih podjetij, začeti z razumevanjem podjetniških priložnosti podeželja.
	Kakovost življenja		Število ljudi, ki delajo od doma.
Upravljanje	Upravljanje na več ravneh		Razmerje med prihodki in vloženim časom.
			Število predlogov za nove projekte na regionalni ravni, ki so izšli iz podprtega projekta.
			Število sistemov sodelovanja, v katere se je vključil ali jih je razvil projekt.
	Lokalna raven upravljanja	Kakovost upravljanja	Potek postopkov spremljanja in poročanja, dostopnost in preglednost poročil – spremlja se prek števila zamud.
			Število rešenih sporov med partnerji projekta.
		Opolnomočenje lokalnih partnerjev	Število novih struktur, ki prevzamejo projekt po koncu financiranja.
			Zadovoljstvo lokalnih partnerstev s sodelovanjem; podatke se pridobi z anketo.

Tovrstne podatke bi bilo enostavno zajeti, če bi imele LAS vzpostavljene sistematična, predvsem pa primerljiva (med seboj na ravni države) merila za izbor projektov in sistematičen pristop k zbiranju podatkov o projektih, saj bi podatke iz prijav projektov enostavno posredovali dalje. Nekoliko zahtevnejše je zbiranje informacij o učinkih projektov, vendar s skrbno zastavljenim sistemom ne bi bilo težav. S proaktivnim pristopom in posvetovanjem z LAS bi lahko MKGP skupaj z njimi oblikovalo tak sistem, ki bi bil enostaven in uporaben tako za LAS in MKGP kot za prijavitelje.

Alternativa zbiranju poročil vseh izvajalcev projektov (kar bi lahko opravil LAS in podatke posredoval MKGP) je vsakoletna anketa vzorca izvajalcev posameznih projektov, saj bi že vzorec dal dovolj informativne rezultate. V vsakem primeru je treba tako LAS kot izvajalce projektov seznaniti z obveznostmi poročanja (rednega ali v obliki ankete) in se z njimi uskladiti o najboljšem načinu izvedbe.

Ključna priporočila:

- Na začetku leta 2012 je treba s predstavniki LAS organizirati fokusno skupino, na kateri se pregleda in uskladi kazalnike o kakovosti življenja, ki bi jih bilo mogoče spremljati, in sklene dogovor o načinu zbiranja informacij. Hkrati se dogovori, kako bo vrednotenje opravljeno in kako v prihodnje doseči še boljše sodelovanje.
- Preglednico za poročanje o izvajanju pristopa LEADER naj se dopolni z rubrikami za podatke o projektih, ki jih je mogoče zajeti iz prijav.
- Predlagamo, da se kazalnike kakovosti življenja na podeželju zbira vsako leto in se tako pridobi pregled sprememb stanja. Poleg tega pa predlagamo, da se vsaka tri leta opravi natančnejša analiza z anketo in vrednotenjem kakovosti življenja na podeželju, kjer bodo zajeti še drugi kazalniki kakovosti življenja.
 - Na letni ravni predlagamo, da se zbirajo naslednji podatki:
 - število in sestava (spol, starost, izobrazba) ljudi, ki so se s pismom o nameri ali pogodbo povezali v skupne projekte/naložbe;
 - število zaposlitev, ki izhajajo iz projektov/naložb;
 - število novih trajnih razmerij med partnerji projektov, v katerih so partnerji pridobili novo znanje, sredstva in pravni položaj;
 - število revitaliziranih območij in zgradb;
 - število sodelujočih na kulturnih prireditvah, v društvih, podprtih s projekti;
 - povečano sodelovanje okoljskih skupin v odločanju v okviru LAS,
 - število podprtih podjetnikov – začetnikov;
 - število podjetniških izboljšav v okviru podprtih projektov;
 - število ljudi, ki delajo od doma;
 - število predlogov za nove projekte na regionalni ravni, ki so izšli iz podprtega projekta;
 - število sistemov sodelovanja, v katere se je vključil ali jih je razvil projekt;

- potek postopkov spremljanja in poročanja, dostopnost in preglednost poročil – spremlja se prek števila zamud;
- število rešenih sporov med partnerji projekta;
- število novih struktur, ki prevzamejo projekt po zaključku financiranja:
- Medtem ko naj se s 3 letnimi vrednotenji analizira:
 - zadovoljstvo podeželskega prebivalstva z okoljskim stanjem in storitvami – v določenih tipih projektov; podatke se pridobi z anketo;
 - izrabljanje priložnosti okoljskih storitev;
 - okoljska odgovornost in zavedanje – v določenih tipih projektov; podatke se pridobi z anketo;
 - razmerje med prihodki in vloženim časom;
 - zadovoljstvo lokalnih partnerstev s sodelovanjem; podatke se pridobi z anketo;
 - podjetja z razumevanjem podjetniških priložnosti podeželja;
 - storitve in prireditve na podeželju.

8.2 Podukrepi KOP v okviru ukrepa 214, ki vplivajo na vode

V okviru vrednotenja PRP 2007–2013 letu 2011 je bila predvidena natančnejša analiza možnih vplivov ukrepa 214 – kmetijsko okoljskih podukrepov (podukrepi KOP). Razloga za to dodatno nalogo sta bila:

- ugotavljanje možnosti, da se s temi podukrepi izboljša stanje voda;
- oblikovanje izhodišč za izračun vpliva programa na varstvo voda prek kazalnika »bilanca dušika v tleh« (Gross nitrogen balance ali GNB) v skladu s smernicami za ocenjevanje vplivov PRP (Working paper on Approaches for assessing the impacts of the Rural Development Programmes in the context of multiple intervening factors, marec 2010).

O vplivu PRP 2007–2013 na zmanjšanje onesnaževanja voda z dušikom lahko sklepamo na podlagi tistih ukrepov PRP 2007–2013, ki za območja izvajanja postavljajo strožje omejitve od zakonsko predpisanih. To pa so naslednji podukrepi KOP: košnja grbinastih travnikov, ohranjanje ekstenzivnega travinja, ohranjanje ekstenzivnih kraških pašnikov, ohranjanje posebnih traviščnih habitatov, ohranjanje traviščnih habitatov metuljev, ohranjanje stelnikov in ohranjanje habitatov ptic vlažnih ekstenzivnih travnikov na območjih Natura 2000 oziroma površin, na katerih se izvajajo. Predvidena je bila uporaba GIS za analizo povezav med izvajanjem podukrepov in stanjem vodotokov, na podlagi česar bi se oblikovali scenariji načinov izvajanja ukrepa 214. Žal vpliva ni bilo mogoče ugotavljati, saj ni na voljo novejših podatkov o stanju vodotokov v Sloveniji, s katerimi bi lahko ugotavljali morebitne povezave in vplive izvajanja navedenih podukrepov in kakovost voda; zadnji podatki so na voljo za leto 2008, kar pa je pre zgodaj, da bi lahko ugotavljali vplive PRP 2007–2013. V PRP 2007–2013 je določeno, da k varovanju podtalnice in izvajanju Nitratne direktive (91/676/ES) prispevajo tudi podukrepi KOP: ohranjanje kolobarja, ozelenitev njivskih površin, integrirano poljedelstvo, integrirano sadjarstvo, integrirano vinogradništvo, integrirano vrtnarstvo, ekološko kmetovanje, pokritost tal na vodovarstvenem območju. Ti pomagajo ohranjati podtalnico s prilagojenim režimom gospodarjenja, niso pa bili vrednoteni, ker smo predvidevali, da bomo vpliv na vode izračunali le iz ukrepov s strožjimi omejitvami glede vnosa.

Ključna priporočila:

- Podukrepi KOP,⁴⁵ ki prispevajo k zmanjšanju onesnaževanja z dušikom, se na območjih, najbolj obremenjenih z vnosom dušika, izvajajo v zelo majhnem obsegu. Zato bi bilo smiselno tudi brez ocene vplivov podukrepov KOP, ki prispevajo k zmanjševanju onesnaževanja voda z dušikom, izvajanje teh podukrepov posebej spodbujati in usmerjati na območja, kjer so telesa podzemne vode preobremenjena z nitrati – torej v Savinjsko, Dravsko in Mursko kotlino, a tudi v Krško kotlino, kjer je stanje sicer še dobro, vendar se slabša.

⁴⁵ Samo tisti podukrepi KOP, ki so opredeljeni v Priročnik za spremljanje izvajanja ukrepov Programa razvoja podeželja za Republiko Slovenijo 2007–2013, MKGP, december 2008.

- Z Ministrstvom RS za okolje in prostor je treba vzpostaviti sodelovanje glede ažurne izmenjave podatkov o stanju voda in možnih vplivih iz drugih virov onesnaženja. Hkrati se je treba dogovoriti, kako bo v prihodnje potekalo vrednotenje ukrepa 214 in kazalnika vpliva.

8.3 Pregled izvajanja razpisov

Namen pregleda razpisov je bil ugotoviti administrativno zahtevnost razpisov za upravičence in podati priporočila, kako izboljšati njihovo učinkovitost ob nezmanjšani zahtevnosti glede ciljev in določil posameznih ukrepov PRP 2007–2013.

Opravljen je bil pregled vseh razpisov, objavljenih do konca I.eta 2013. Pregled razpisov smo razdelili na dva dela: pregled vsebine razpisov in pregled zahtevanih prilog k vlogi. Pregled vsebine razpisov temelji na kvalitativni oceni zahtevnosti in razumljivosti, pregled prilog pa je bolj kvantitativen – ugotavljali smo, katere priloge so zahtevane in katerim od teh bi se lahko izognili. V pregledu smo zajeli razpise ukrepov osi 1 in 3, saj za ukrepe osi 2 ni razpisov, razpisov za izbor in potrditev Lokalnih akcijskih skupin, upravičenih do sredstev za izvajanje pristopa LEADER, pa nismo zajeli, ker sta zelo specifična in sta dosegla namen ustanavljanja LAS. Do konca leta 2010 je bilo za ukrepe osi 1 in 3 objavljenih skupaj 61 razpisov, od tega jih je bilo 9 še vedno odprtih in so se zaprli leta 2011.

Nekateri javni razpisi so bili odprti zelo dolgo, precej se jih je zaprlo v naslednjem koledarskem letu. To je ponekod pogojeno s specifikko ukrepa (npr. ukrep 132), ponekod pa z razpoložljivimi sredstvi, kompleksnostjo vlog in njihovih prilog (npr. ukrep 125) ter zanimanjem za ukrep. Največ je bilo razpisov za ukrep 121 (12), najmanj pa za ukrepa 111 in 321 (po 1); pri večini ukrepov so bili objavljeni po 4 razpisi. Uvaja se prehod na elektronsko vlogo, ki bo olajšala in pospešila oddajo vlog in pregledovanje vlog, upravičencem pa tudi olajšala elektronsko poslovanje.⁴⁶

Preglednica 3: Primerjava števila prejetih in zavrnjenih vlog na razpisih osi 1 in 3 do konca leta 2010 po posameznih ukrepih (s krepkim tiskom so označeni deleži odobrenih vlog tistih ukrepov, pri katerih je bilo odobrenih vlog približno 50 % ali manj)⁴⁷

Vloge	Ukrep														
	111	112	113	121	122	123	125	132	133	142	311	312	321	322	323
Vse prejete vloge	108	1460	145	3040	1442	485	18	244	39	10	301	547	4	225	164
Odobrene vloge	85	1275	133	1569	795	240	14	220	32	7	179	320	1	114	41
Vloge, zavrnjene zaradi pomanjkanja sredstev	-	-	-	443	469	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Odstotek odobrenih vlog od vseh, ki niso bile zavrnjene zaradi pomanjkanja sredstev	79	87	92	60	82	49	82	90	82	70	59	59	25	52	25

Pregled vsebine razpisov je pokazal, da so razpisi pripravljeni v zapletenem jeziku, ki je sicer zelo natančen in pravno korekten, vendar težko razumljiv in za ciljne skupine glede na njihovo izobrazbeno strukturo (vsaj pri ukrepih osi 1) zelo zahteven. Na to kaže tudi relativno velik delež zavrnjenih vlog in zahtevkov za dopolnitev. Slabši rezultati razpisov so predvsem tam, kjer je potrebnih veliko prilog oziroma je treba pripraviti določeno vsebinsko prilogo, kot je npr. poslovni načrt ali program upravljanja.

Pregled zahtevanih podatkov v vlogah za posamezne razpise posameznih ukrepov (ukrepi 111, 113 in 132 in 321 zaradi specifičnosti niso zajeti) je pokazal, da se skupaj v vlogah zbira približno 120 različnih podatkov. Ukrepi se po obsežnosti in zahtevnosti potrebnih podatkov zelo razlikujejo; največ podatkov zajemajo vloge za ukrepe osi 1, namenjene konkurenčnosti (večinoma več kot 10) ter ukrepa 311 in 312, namenjena diverzifikaciji in spodbujanju

⁴⁶ Več podatkov v Prilogi 3, Poglavje 1.16.

⁴⁷ Poročilo o napredku v okviru Programa razvoja podeželja Republike Slovenije 2007–2013 za leto 2010, str. 15, in podatki MKGP 20. 4. 2011.

podjetniške dejavnosti na podeželju; v vlogah za te ukrepe je treba podati številne ekonomske podatke in ocene investicije. Glede količine podatkov so najmanj zahtevni ukrepi za spodbujanje shem kakovosti, najbolj zahtevna pa sta ukrepa 121 in 123, ki sta usmerjena v profitne investicije, ter ukrep 125, pri katerem gre za kompleksne posege z zahtevnim pravnim ozadjem (spremembe katastra, lastništva ipd.). Podatki, ki so zahtevani v vlogi, varirajo zlasti pri ukrepih 121 in 123, saj so različni razpisi usmerjeni v različne naložbe oziroma tipe vlagateljev.⁴⁸

Vloge se med seboj ne razlikujejo le po številu zahtevanih podatkov, ampak tudi po njihovi dostopnosti in zahtevnosti. Dobršen del podatkov je dostopen iz javnih baz podatkov (EMŠO oziroma CRP, SURS; npr. spol, starost, lokacija, regija, število družinskih članov na kmetiji, velikost naselja po številu prebivalcev ipd.), nekateri so dostopni iz baz podatkov različnih institucij (ARSKTRP, RKG, DURS, ZVKD ipd.; npr. ali je upravičenec mladi prevzemnik, ali je že prejel sredstva iz naslova ukrepov PRP 2007–2013, težavnostne razmere za kmetovanje, tip kmetije, delež najboljših kmetijskih zemljišč, velikost kmetijskih površin, velikost podjetja, ali je objekt kulturna dediščina ...). Te podatke bi bilo torej mogoče pridobiti avtomatsko iz javnih evidenc oziroma baz podatkov, od katerih so najpomembnejše dostopne na MKGP in ARSKTRP. To je zlasti pomembno pri podatkih, ki so v vlogah potrebni zaradi spremljanja izvajanja programa, ne pa zaradi ocenjevanja vloge glede njene primernosti za sofinanciranje, saj bi avtomatski zajem razbremenil vlagatelja in hkrati zagotovil informacije, potrebne za spremljanje in poročanje. Z uporabo sodobne informacijske tehnologije bi lahko avtomatizirali zajem določenih podatkov in s tem poenostavili vlogo tako za vlagatelja kot za ARSKTRP; za točnost podatkov bi lahko poskrbeli tako, da bi preverjanje njihove točnosti prenesli z ARSKTRP na vlagatelja. Sčasoma bi tak pristop tudi povečal urejenost, preglednost in točnost določenih baz, npr. Registra kmetijskih gospodarstev.

Podatki, ki so podlaga za ocenjevanje vloge, so najpomembnejši tako za upravičence kot za izvajanje PRP 2007–2013. Nekateri od teh podatkov so splošna dejstva (npr. stopnja izobrazbe, lokacija v razvojno ogroženi regiji) in so natančni, lahko preverljivi podatki o upravičencu, ki mu prinesejo določeno število točk. Del podatkov v vlogi, zlasti podatki za ocenjevanje ekonomskega vidika naložbe, pa temelji na viziji upravičenca, kaj bi rad z vlogo dosegel, in na njegovih ocenah, kako bo to dosegel. Pri teh podatkih so odstopanja od realnega stanja lahko precejšnja, posledice pa se lahko kažejo ne le pri rezultatu vloge na razpis, ampak tudi pozneje, pri dejanskem obratovanju investicije, zato je pomembna jasnost namena in metod pridobivanja (ocenjevanja) teh podatkov. Navodila, kako oceniti uspešnost naložbe, so podana v razpisni dokumentaciji, npr. kot navodila za pripravo poslovnega načrta določene vrste oziroma tipa naložbe (enostavne, zahtevne, glede na ukrep). Pri razpisih leta 2010 se je pri večini ukrepov pomoč v razpisni dokumentaciji še izboljšala, saj so v dokumentacijo vključeni tudi uporabni podatki, kot je npr. katalog kalkulacij, sezname dejavnosti ipd. Številni upravičenci nekaterih ocen niso sposobni pripraviti sami, zato poiščejo zunanjo pomoč (kmetijsko svetovalno službo, svetovalna podjetja ipd.), katere usposobljenost in strokovnost je zato zelo pomembna ne le za uspeh na razpisu, ampak tudi za sam rezultat – delovanje naložbe.

Pri večini razpisov za ukrepe osi 1 in 3 je treba vlogi priložiti večje število prilog – v povprečju 21 obveznih in 2 neobvezni. Gre za najrazličnejša dokazila in potrdila o statusu ter stanju vlagatelja in njegovega kmetijskega gospodarstva ali podjetja. Število obveznih prilog je pri večini ukrepov bolj ali manj stalno, razveseljivo pa je, da se je pri ukrepih 122 in 123, namenjenih konkurenčnosti, znatno zmanjšalo število obveznih prilog – pri ukrepu 123 s 47 v prvem razpisu na 30 v zadnjem, pri ukrepu 122 pa celo z 62 na 36. Pri 5 ukrepih pa je prišlo do povečanja števila zahtevanih obveznih prilog, večinoma za 4 (ukrepa 112, 142), a tudi za 7 prilog.⁴⁹

V povprečju se večja števila neobveznih prilog, predvsem na ukrepih 3 osi: gre za dokazila, ki jih ARSKTRP lahko pridobi po uradni dolžnosti, a jih je možno priložiti kot neobvezne priloge za pospešitev postopka, kar pa je z vidika zmanjševanja administrativnih bremen in dodatnih stroškov za upravičenca vprašljivo. Take neobvezne priloge so npr. zemljiškoknjižni izpisek, izpisek iz Registra kmetijskih gospodarstev, dokazilo DURS o finančnem poslovanju, potrdilo o stalnem bivališču ipd. Za te priloge velja podobno kot za podatke, zahtevane v vlogi, da bi jih bilo mogoče pridobiti

⁴⁸ Več podatkov v Prilogi 3, Poglavlje 1.17.

⁴⁹ Več podatkov v Prilogi 3, Poglavlje 1.18.

avtomatsko iz javnih evidenc oziroma baz podatkov ter da so nekatere priloge potrebne predvsem zaradi spremljanja izvajanja programa in ne potrditve primernosti naložbe oziroma aktivnosti za sofinanciranje. Pri nekaterih ukrepih pa so neobvezne priloge namenjene predvsem dodatnemu dokazovanju oziroma podpori investicije: npr. neobvezno dokazilo o uvedbi agrarne operacije, ki se izvaja na komasacijskem območju, ter fotokopije pogodb o obveznostih uporabnikov namakalnega sistema pri ukrepu 125.

Nekatere priloge se podvajajo, predvsem gre tu za priloge, ki so zahtevane tudi kot priloge k poslovnemu načrtu. Nekatere priloge pa se procesno prekrivajo, na primer investicijsko-tehnična dokumentacija in soglasja, ki jih je treba predložiti za pridobitev gradbenega dovoljenja. Do tega verjetno pride zaradi velike raznolikosti vlagateljev in podprtih naložb (za enostavnejše npr. ni potrebno gradbeno dovoljenje).

Ključna priporočila:

- Z načrtovanjem strukture razpisov naj se prepreči »prekrivanja« zahtevanih vlog; do tega prihaja zlasti pri razpisih, pri katerih se naložbe delijo na enostavne in zahtevne, zato se lahko zahteva manj dokumentacije – samo tisto, ki je hierarhično na vrhu. Primer je konservatorsko-restavratorski program/načrt pri objektih kulturne dediščine, ki zagotovo temelji na kulturnovarstvenem soglasju ZVKD, zato slednjega ne bi bilo treba posebej prilagati.
- Poenostavitev vsebine in oblike razpisov bi povečala uspešnost vlagateljev in olajšala pregledovanje vlog. Za večjo uspešnost je smiselno razpise približati tako uporabnikom – upravičencem kot tistim, ki obdelujejo vloge, in sicer z enostavnim, preglednim, v poljudnem jeziku napisanim osnovnem besedilu in obrazcih, pravni in procesni vidiki pa so lahko v pravniškem jeziku natančneje pojasnjeni v prilogi razpisne dokumentacije. Takšna priprava prvih razpisov bi bila sicer zahtevnejša kot sedaj, vendar bi dolgoročno olajšala pripravo razpisov, saj bi se formalizirani del razpisa (priloga s pojasnili) lahko postavilo tako, da bi bil relativno stalen.
- Zmanjšanje količine zahtevanih podatkov bi znatno pripomoglo k poenostavitvi vlog in njihove obdelave. Za zmanjšanje količine podatkov v posameznih vlogah bi bilo treba preveriti smiselnost zbiranja vseh podatkov, ki se trenutno zbirajo (torej, ali se jih pri ocenjevanju vlog in/ali spremljanju programa sploh uporablja) in ali morda ne prihaja do podvajanja oziroma zbiranja podatkov, ki ob spremenjenih razpisnih pogojih niso več potrebni.
- Ne glede na to, ali pride do avtomatičnega zbiranja podatkov iz javnih evidenc, naj se ukine sistem neobveznih prilog, ki se jih lahko pridobi po uradni dolžnosti, saj so namenjene olajšanju dela ARSKTP in postopek le navidezno pospešijo, za upravičence pa so dodatno administrativno breme. Smiselno je ohraniti le možnost za priložitev prilog, ki jih vlagatelj priloži po lastni presoji, da dodatno pojasni naložbo, ki jo sedaj omogočajo razpisi ukrepov osi 3.
- Pogovor oziroma dogovor s pristojnimi institucijami, ki izdajajo dokazila, bi upravičencem olajšal zbiranje potrebne dokumentacije, saj bi tako zagotovili, da bi upravni organi pravilno tolmačili zahteve glede dokazil. Sodelovanje in jasnost bi lahko povečali tudi z vzpostavitvijo redne komunikacije, npr. z napovedjo javnih razpisov in njihovih zahtev ključnim institucijam. Tako bi se institucije tudi lažje pripravile in svojim enotam izdale jasna navodila.
- Z jasnimi navodili in podporo izobraževanju o poslovnem načrtovanju in trženju bi povečali uspešnost upravičencev pri prijavi na razpise, pa tudi pri poznejšem upravljanju podprtih naložb in izvajanju podprtih aktivnosti. Navodila za pripravo tistih delov vloge, ki temeljijo na viziji in ocenah vlagatelja, so vse kakovostnejša in obsežnejša, tako da že precej olajšajo pripravo vloge, a je treba s tem pozitivnim pristopom še nadaljevati in jasnost navodil še izboljšati. V okviru ukrepov, ki neposredno ali posredno vključujejo izobraževanje (111, 133, 311, 312) je smiselno ciljno podpreti izobraževanje oziroma pridobivanje veščin o poslovnem načrtovanju in upravljanju naložb.
- Predlagamo, da se izkoristi možnosti, ki jih nudijo elektronske vloge, ne le glede poenostavitve spremljanja učinkov in rezultatov, ampak tudi glede poenostavitve same vloge. Zagotoviti je namreč možno avtomatičen vnos nekaterih podatkov, ki se zbirajo v vlogi – npr. ob vpisu KMGMID ali davčne številke bi lahko prišlo do avtomatskega vnosa imena in naslova vlagatelja, iz lokacije naložbe pa bi lahko ARSKTRP avtomatično beležil velikost območja, število ljudi, na katere bo projekt vplival in podobno. Tak pristop bi olajšal prijavo in zmanjšal možnost napak. Nadaljevanje prehoda na elektronske vloge pri vseh ukrepih je odlična podpora taki avtomatizaciji.

9 Zaključki in priporočila

- Program razvoja podeželja 2007–2013 je po začetnem zamiku v letu 2010 dosegel polni zagon izvajanja. Velika večina ukrepov bo ob enakem tempu izvajanja programa, okrepljenim s spodbujanjem ciljnih skupin in s širšimi razpisnimi pogoji, dosegla ciljne vrednosti kazalnikov učinka in porabila razpoložljiva sredstva. Manj uspešni so ukrepi 111, ki je še posebej pomemben zaradi dolgoročnih vplivov izobraževanja, ukrep 125, ki pa je uspel odpraviti ključne administrativne ovire in se bo predvidoma lažje izvajal, in ukrep 132, ki ni dosegel predvidenega zanimanja. Prerazporeditev sredstev in spremenjene stopnje sofinanciranja, do katerih je prišlo v 3. in 4. spremembi PRP 2007–2013, bodo pripomogle k uspešnejšemu izvajanju. Nekatere ciljne vrednosti kazalnikov učinka in rezultata so bile postavljene preveč optimistično ali na podlagi slabih ocen, zato jih je treba spremeniti in izkušnje upoštevati pri načrtovanju za prihodnje programsko obdobje.
- Zaostrene gospodarske razmere vplivajo tudi na finančno sposobnost upravičencev in odločanje za nove naložbe oziroma aktivnosti, saj so po eni strani ljudje bolj previdni, po drugi strani pa se zaradi slabšanja položaja oziroma brezposelnosti lažje odločijo, da poskusijo nove pristope ali nove dejavnosti. Posledično lahko pride do večjega števila odstopov in težav pri izpolnjevanju obveznosti že odobrenih projektov, zmanjšanja števila prijav in zmanjšanja obsega naložb. Za doseganje zelenih učinkov in rezultatov priporočamo, da so razpisi leta 2012 finančno obsežni in odprti daljši čas ali pa kar do porabe sredstev, saj se s tem zmanjša tveganje prepoznega izvajanja naložb, poleg tega pa se lahko v primeru odstopov preostala sredstva takoj da na razpolago novim vlagateljem.
- Rezultati anket in težave z nekaterimi ciljnimi vrednostmi kažejo, da PRP 2007–2013 temelji na določenih predpostavkah, prepričanjih oziroma starih podatkih o ciljnih skupinah. Predlagamo, da se okrepijo analize ciljnih skupin in sodelovanje z njimi, saj bi tako bolje poznali njihove potrebe in zmožnosti; oboje je treba sistematično strukturirati in usmeriti v pridobitev informacij, ki bodo olajšale izvajanje PRP 2007–2013 in načrtovanje novega programskega obdobja. Na podlagi novega znanja in s pomočjo sodelovanja bi tudi lažje izboljšali sedanji način izvajanja razpisov.
- Način izvajanja razpisov je treba prilagoditi sodobnim tehničnim možnostim in zmožnostim ciljnih skupin. Vsebinsko je smiselno poenostaviti, nadaljevati z uvajanjem elektronskih vlog in povečati količino podatkov in dokazil, ki se avtomatsko zajamejo iz javnih evidenc. Tako bi zmanjšali breme priprave dokumentacije, kar ima za ciljne skupine v danih gospodarskih razmerah še dodatno težo.
- Izobraževanja v okviru ukrepa 111 in drugo morebitno izobraževanje naj se usmeri predvsem v spodbujanje vseživljenjskega učenja ter znanja in veščine za povečanje konkurenčnosti, npr. uporaba IKT, poslovno načrtovanje, trženje, mreženje in sodelovanje, hkrati pa naj se na takih izobraževanjih izvaja promocija ostalih ukrepov PRP 2007–2013, lahko tudi s pomočjo praktičnih primerov iz izvajanja teh ukrepov.
- Nekatere organizacije, ki delajo z določenimi ciljnimi skupinami, npr. ZVKD, uprave zavarovanih območij ipd., na lastno pobudo promovirajo ukrepe PRP 2007–2013, kar je smiselno nadgraditi z neposrednim sodelovanjem, saj te organizacije lahko »na terenu« hitreje in bolj usmerjeno posredujejo informacije. Ker dobro poznajo ciljne skupine, se je z njimi smiselno posvetovati tudi glede izvajanja ukrepov; pri tem lahko zlasti veliko vlogo odigra Mreža za podeželje. Za obveščanje takih institucij, pa tudi upravičencev, se lahko organizira letna konferenca oziroma posvet o izvajanju PRP 2007–2013 in koristih, ki jih prinaša.
- Obstoječe baze podatkov za spremljanje in poročanje, razen baze podatkov za ukrepe 2. osi, so okorne, zastarele in neuporabne ne samo za načrtovanje, ampak tudi za spremljanje izvajanja. Na to kažejo naknadne spremembe vrednosti kazalnikov učinka za pretekla leta, številni popravki v procesu priprave letnega poročila o napredku in težave s kontaktnimi podatki upravičencev za anketiranje. Celotno bazo podatkov je zato treba čim prej celovito prenoviti, da bo ta omogočila povezavo podatkov iz različnih virov in tudi s stebrom 1. Šele v naslednjem koraku jo bo mogoče povezati z drugimi bazami (Register kmetijskih gospodarstev ipd.), ki bi še olajšale spremljanje, izvedbo razpisov in načrtovanje kmetijske politike.