



Generalni direktorat za kmetijstvo in razvoj podeželja (GD
AGRI):

Študija za oceno administrativne obremenitve kmetij, ki izhajajo iz SKP

Povzetek

Oktober 2007

Generalni direktorat za kmetijstvo
in razvoj podeželja (GD AGRI):

Študija za oceno administrativne
obremenitve kmetij, ki izhajajo iz SKP

Povzetek

Oktober 2007

POVZETEK

Cilj te študije, izvedene za Generalni direktorat za kmetijstvo in razvoj podeželja (DG AGRI), je izmeriti administrativno obremenitev kmetov, ki izhaja iz reforme skupne kmetijske politike (SKP) iz leta 2003. V študiji so ocenjeni administrativni stroški izbranih ukrepov SKP, zlasti sheme enotnega plačila, v petih izbranih državah članicah v letu 2006, napovedan pa je tudi pričakovani razvoj dogodkov v prihodnosti.

Študija je bila zasnovana na podlagi metodologije modela neto administrativnih stroškov EU, ki je določen v sporočilu COM(2005) 518 konč. Na podlagi izkušenj iz prejšnjih študij sta bili metodologija in zasnova študije izpopolnjeni, predvsem tako, da upoštevata vzporedne korake in vrstni red dejavnosti.

Ugotovitve v poročilu temeljijo na vrsti delavnic in pogovorov s strokovnjaki na področju kmetijstva, kmeti in kmetijskimi svetovalnimi službami. V poročilu so administrativne obremenitve v petih izbranih državah članicah opredeljene po velikosti. Vendar ugotovitve v poročilu niso nujno statistično zanesljive.

V poročilu so primerjani sedanji administrativni stroški v različnih državah, poskuša pa se tudi pojasniti, zakaj so stroški v obravnavanih petih državah članicah različni. V poročilu je tudi napovedano, kakšni bodo administrativni stroški v bližnji prihodnosti. Poleg tega posebna priloga vsebuje izpolnjene liste s podatki o poročilu, ki so del poročila.

Povzročitelji stroškov

Analiza kaže, da na administrativne stroške poleg izbire in izvajanja modela vplivajo tudi številni drugi dejavniki. Glavni povzročitelji stroškov so:

- pristop in časovni okvir za prenos uredb SKP,
- javna uprava,
- poslovna kultura,
- nacionalne strukturne razlike.

Zato ni mogoče natančno izmeriti ali oceniti pomena vsakega povzročitelja stroškov, vendar je na podlagi podatkov, zbranih s študijo, mogoče opraviti kakovostno oceno.

Prenos uredb SKP

Sistem sheme enotnega plačila daje državam članicam glede izvajanja široka pooblastila in jim omogoča, da znotraj veljavnih omejitev same določijo časovni okvir za prenos.

Države članice izvajajo shemo enotnega plačila na podlagi „zgodovinskega modela“, „regionalnega modela“ (pavšalnega zneska) ali regionalnega „hibridnega“ modela (regionalnega modela z elementi zgodovinskega modela). Poleg tega je regionalni model lahko „statičen“ ali „dinamičen“.

Države članice so se lahko tudi same odločile, ali bodo znotraj skupnih reform, dogovorjenih leta 2003, obdržale elemente delno vezanih plačil (ki v nekaterih ureditvah predstavljajo do 100 % dodeljenih najvišjih izdatkov).

Vzorec držav, ki so zajete v študijo, pokriva različne možnosti izvajanja, in od tu izvirajo tudi različni administrativni stroški, ki so posledica izbrane ureditve, saj so različni modeli povezani z različnimi administrativnimi stroški.

Nekatere države članice so nove in/ali spremenjene določbe vključile v veljavno zakonodajo. Druge države so uzakonile uredbe, ki jih je izdala Komisija, z nacionalno zakonodajo. Število pravnih aktov, ki so bili potrebni za prenos štirih uredb v nacionalno zakonodajo, se zato giblje med 1 na Irskem in 13 v Italiji, število obveznosti obveščanja o SKP pa med 21 na Irskem in 107 v Italiji, čeprav ni jasnega razmerja med številom pravnih aktov in številom obveznosti obveščanja. Francija je sprejela 7 pravnih aktov in ima 43 obveznosti obveščanja, medtem ko ima Nemčija približno enako število obveznosti obveščanja (47), a je sprejela samo dva pravna akta. Prav tako tudi ni jasnega razmerja med številom obveznosti obveščanja in skupnimi stroški na kmeta.

Zahtevki za enotno plačilo in prenos pravic se v petih obravnavanih državah zelo razlikujejo. Zlasti so opazne razlike pri uporabi vnaprej natisnjenih obrazcev za zahtevek in zapletenosti zahtevkov, kar vpliva na skupne administrativne stroške. Poleg tega organi v različnih državah zahtevajo različno podrobne podatke.

Na administrativne stroške vplivata tudi razlika v „zrelosti“ držav in časovni okvir izvajanja. Na Danskem, v Nemčiji, Italiji in na Irskem so reformo začeli leta 2005, zato so kmetje in njihovi svetovalci leta 2006 že dobro poznali sistem. Po drugi strani so se v Franciji odločili, da bodo začetek reforme preložili na leto 2006. Poudarek študije je na administrativnih stroških v letu 2006, zato je nekaj razlik, ugotovljenih med posameznimi državami, posledica različnih časovnih okvirov za izvajanje v teh državah. Tako imajo kmetje prvo leto reforme veliko administrativnih nalog v zvezi z določanjem pravic do plačila in določanjem časovnega okvira za izvajanje posebnih shem. To velja še zlasti za Francijo in Italijo, kjer lahko precejšen del administrativnih stroškov uvrstimo v kategorijo ustanovitvenih stroškov.

Javna uprava

Tudi obseg, v katerem je javni sektor v posameznih državah članicah vključen v postopek vlaganja zahtevkov, vpliva na administrativne stroške kmetov. V Italiji imajo pomembno vlogo centri za pomoč kmetom (CAA). Centri so decentraliziran del sistemov javne uprave, finančno jih podpira država Italija, brezplačno pa opravljajo celo vrsto dejavnosti. V drugih državah morajo kmetje te dejavnosti opraviti sami ali pa zanje plačati. Če Italija ne bi imela take ureditve, bi bili administrativni stroški italijanskih kmetov precej višji, vendar na podlagi študije ni mogoče količinsko opredeliti tega vpliva.

Javni sektor na administrativne stroške kmetov vpliva tudi s pripravo različnih vrst rešitev na področju informacijske tehnologije in vnaprej izpolnjenih obrazcev. V Franciji stroške neposredno znižuje kontrolni seznam, ki so ga pripravili in razdelili državni organi, elektronski sistem za prenos pravic pa prihrani čas nemškimi kmetom. Po drugi strani se zdi, da je vzrok za višje administrativne stroške kmetov na Danskem podoben sistem, ki ne deluje ustrezno.

Poslovna kultura

Nacionalne prakse se kažejo v načinu, kako kmetje vložijo zahtevek za shemo enotnega plačila in kako je ta postopek v posameznih državah organiziran. Zlasti sta lahko pomembna dejavnika zunanja pomoč in uporaba tehničnih rešitev. Glavna značilnost postopka na Danskem je, da kmetom pri vlaganju zahtevka za enotno plačilo in drugih administrativnih nalogah zavzeto pomagajo svetovalci, medtem ko v Franciji ni tradicije pomoči svetovalcev.

Kot je bilo že omenjeno, tehnične rešitve pomembno vplivajo na administrativne stroške, vendar je dejanska uporaba sistemov seveda ravno tako pomembna.

Nacionalne strukturne razlike

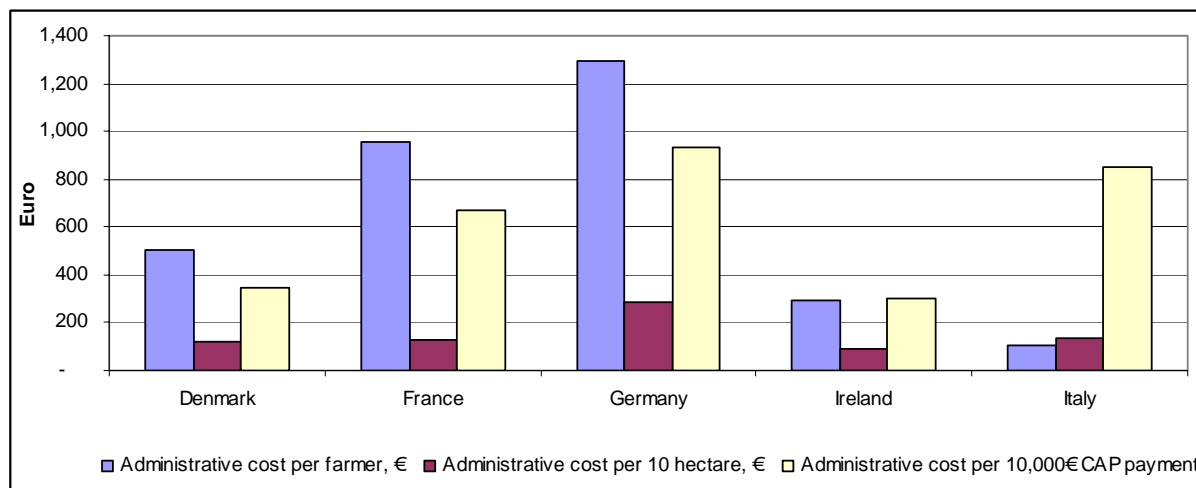
Ponekod na stopnjo administrativnih stroškov, ki jih imajo kmetje, vplivajo regionalni dejavniki. To velja za Nemčijo in Francijo, kjer morajo kmetje, kadar imajo v lasti zemljišče, ki sega čez regionalne meje, ali prenašajo zemljišče čez regionalne meje, upoštevati predpise in upravo več regij.

Nacionalne strukturne razlike zlasti vplivajo na administrativne stroške na kmeta v Italiji, kjer je povprečna velikost kmetije približno osem hektarov, kar je komaj delček povprečne velikosti nemške (46 ha) in francoske (74 ha) kmetije. Večina italijanskih kmetij je zelo majhnih, zanje pa so značilni manj raznolika proizvodnja, manj sprememb, manj prenosov itd. Ti dejavniki prispevajo k temu, da so skupni stroški na kmeta v Italiji relativno nizki, stroški na hektar kmetijskega zemljišča pa še vedno na enaki stopnji kot na Danskem in v Franciji.

Administrativni stroški SKP v letu 2006

V spodnjem grafu so prikazani administrativni stroški kmetov v petih obravnavanih državah, povezani s SKP. Administrativni stroški vključujejo notranje in zunanje stroške, ne vključujejo pa niti stroškov javnega sektorja, ki so povezani z javnim upravljanjem sistema, niti stroškov, ki nastanejo zaradi pomoči kmetom pri dejavnostih v zvezi s SKP.

Slika 1: Administrativni stroški kmetov, ki so jih povzročile zahteve SKP v letu 2006

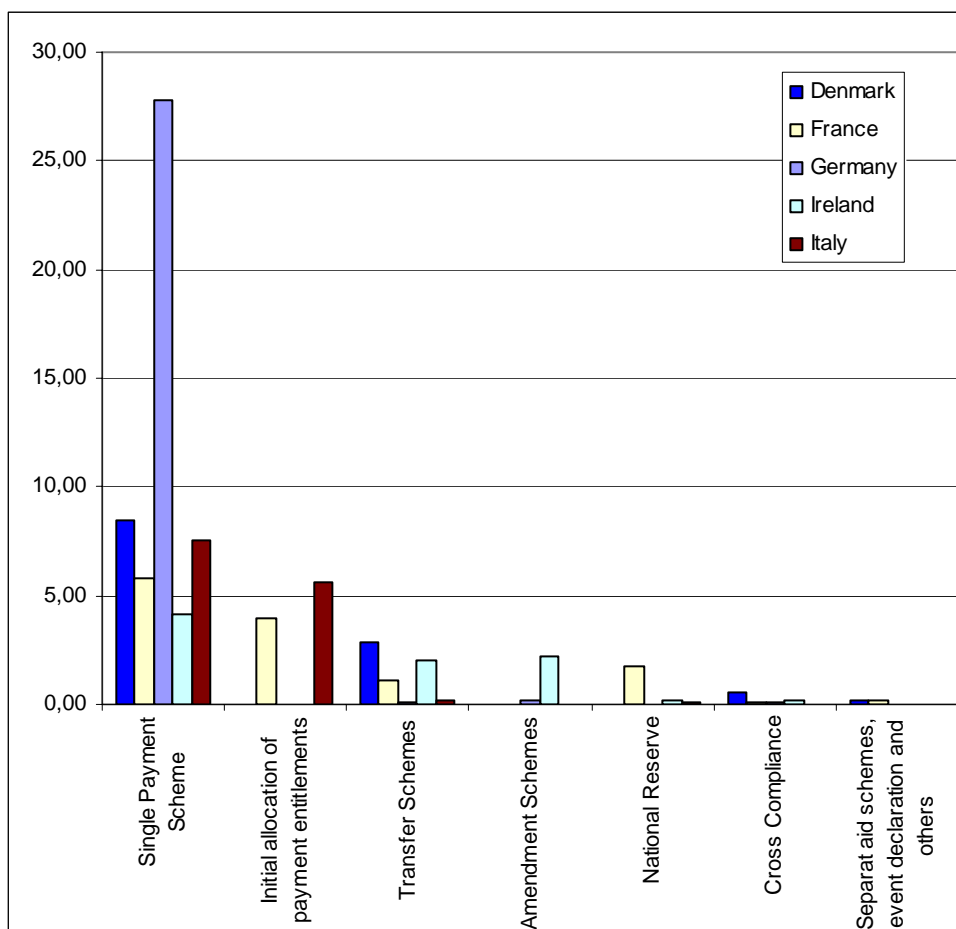


Razlike v skupnih stroških posameznih držav je deloma mogoče obrazložiti z različno velikostjo kmetijskih sektorjev teh petih držav. Zato so za vsako od držav stroški ocenjeni na kmeta, hektar kmetijskega zemljišča in kot odstotek vseh plačil SKP.

Povprečni administrativni stroški na kmeta se gibljejo med 110 EUR v Italiji in 1 300 EUR v Nemčiji. Povprečna velikost kmetije v Italiji je osem hektarov, v drugih štirih državah pa se giblje med 34 in 74 hektari. Zato razlike med petimi obravnavanimi državami pri povprečnih administrativnih stroških na hektar kmetijskega zemljišča niso tako velike. Skupni administrativni stroški pomenijo od 3 do 9,3 % vseh plačil SKP, ki jih je prejelo teh pet držav.

V spodnjem grafu sta prikazana pomen različnih skupin stroškov za skupne administrativne stroške v letu 2006 in razčlenitev stroškov na hektar kmetijskega zemljišča. Iz grafa je razvidno, da je za kmete še posebno obremenjujoča shema enotnega plačila. Na administrativne stroške v letu 2006 je v Franciji in Italiji vplival tudi enkratni začetni prenos pravic, zlasti v Franciji pa so k administrativnim stroškom kmetov prispevale predvsem shema prenosa in nacionalne rezerve.

Slika 2: Administrativni stroški kmetov na hektar kmetijskega zemljišča po skupinah stroškov in državah v letu 2006



Skupni administrativni stroški so najvišji v Nemčiji in najnižji na Irskem, vendar na primerjavo med petimi državami vplivajo posebne okoliščine v vsaki državi, kot na primer italijanski sistem brezplačne pomoči, ki jo ponuja polzasebna agencija, in relativno visoki enkratni stroški v Italiji in Franciji. Poleg tega dobro delujoče rešitve na področju informacijske tehnologije prihranijo čas kmetom v Nemčiji.

Poudariti je treba tudi, da so administrativni stroški navzkrižne skladnosti, ki so vključeni v študijo, relativno nizki. Glavni razlog za to je relativno majhno število kmetov, ki se preverjajo glede navzkrižne skladnosti. Vendar obveznosti navzkrižne skladnosti kmetom povzročajo kar nekaj skrbi.

Administrativni stroški na **Danskem** v glavnem izhajajo iz zahtevkov za enotna plačila in stroškov prenosa pravic. Ob podrobnejšem pregledu se zdi, da so tudi stroški, povezani s shemo enotnega plačila, v glavnem posledica prenosov zemljišč in pravic. Če se struktura kmetij ne spremeni, se tudi administrativni stroški ne zvišajo. Položaj na **Irskem** je precej podoben, izjema so visoki stroški sprememb pravic (kar je posebnost Irske). V **Italiji** večino administrativnih stroškov nosijo javne ali polzasebne agencije. Zato so neposredni stroški kmetov relativno nizki. Stroški dodelitve pravic do plačil so najvišji v Italiji in Franciji. Razlog za to je, da so bile pravice, ki izhajajo iz plačil za proizvodnjo tobaka in oljčnega olja, v Italiji dodeljene leta 2006 in da je **Francija** leta 2006 začela izvajati shemo enotnih plačil. Kot v drugih državah članicah so stroški zahtevkov na podlagi sheme

enotnega plačila tudi v **Nemčiji** relativno visoki. Opozoriti je treba, da različne zvezne dežele (Länder) v Nemčiji uporabljajo različne obrazce za zahtevke in da položaj ni enak v vseh nemških zveznih deželah. Kljub velikemu številu prenosov pa je Nemčiji s spletnim administrativnim orodjem uspelo ohraniti nizke stroške prenosa pravic.

Nazadnje, na administrativne stroške vplivajo razlike pri izbranih modelih in njihovem izvajanju. Tega vpliva zaradi drugih dejavnikov ni mogoče izmeriti na podlagi rezultatov te študije. Vendar se zdi pravilen sklep, da povezovanje neposredne pomoči načeloma povzroči višje administrativne stroške kot ločevanje, saj morajo kmetje v državah, ki so izbrale model povezovanja, predložiti več podatkov. Vendar so drugi dejavniki (nacionalna upravna kultura, poslovni običaji sektorja) pomembnejši od izbire modela za reformo SKP.

Izgledi za prihodnost

V prihodnjih letih se bodo administrativni stroški v posameznih državah razvijali različno. V Franciji in Italiji se bodo ob odsotnosti visokih enkratnih stroškov iz leta 2006 takoj znižali skupni administrativni stroški, splošno postopno zniževanje stroškov pa je v vseh državah predvideno zato, ker bodo kmetje, njihovi svetovalci in ljudje na splošno vedno bolj seznanjeni s predpisi in postopki (krivulja učenja). Administrativni stroški se bodo lahko spremenili tudi zaradi zakonodajnih sprememb ali mogočih sprememb upravne ureditve in uporabe sistemov IT.

Glavne pričakovane spremembe so odvisne od štirih omenjenih skupin povzročiteljev stroškov: prenosa uredb SKP, javne uprave, poslovne kulture in nacionalnih strukturnih razlik.

Prenos uredb SKP

Različni načini prenosa bodo zaradi številnih razlogov različno vplivali na razvoj administrativnih stroškov kmetov. Zaradi enkratnih stroškov iz obdobja ustanavljanja se bodo administrativni stroški v Franciji in Italiji v prihodnjih letih znižali za do 30 oz. 40 %.

Spremembe pri povezanih poljščinah bodo lahko dodatno skrajšale čas, ki ga kmetje potrebujejo za izračun zemljišča, ko izpolnjujejo deklaracijski obrazec. Z reformo sektorja sadja in zelenjave se bo od januarja 2008 poenostavilo vlaganje zahtevkov za enotno plačilo, zmanjšalo število prenosov in tako tudi znižali skupni stroški.

S plačili za praho se bo počakalo in tako prihranilo čas, ki bi ga sicer porabili za razmejitev med plačili za zemljišča v prahi in zemljišča v uporabi. To velja za vse države članice EU. Pravilo, da morajo kmetje razpolagati z zemljiščem 10 mesecev, bo na ravni EU verjetno odpravljeno, kar bo bistveno olajšalo vložitev zahtevka za enotno plačilo in prenos pravic.

Javna uprava

Zahtevki se bodo v naslednjih letih vedno bolj vlagali prek spleta. Primerna rešitev IT je že na voljo na Danskem, v Franciji in nekaterih nemških zveznih deželah, in pričakuje se, da se bodo zahtevki vedno pogosteje tako vlagali. Na Irskem je zahtevke prek spleta mogoče vlagati od leta 2007, nemške zvezne dežele, ki še niso vzpostavile spletne rešitve za vlaganje zahtevkov za enotna plačila, pa to nameravajo storiti v bližnji prihodnosti.

Pripravlja se vrsta rešitev IT, rešitev IT, ki jo načrtujejo na Danskem, pa bo olajšala prenose pravic. Tako bodo na Danskem lahko prihranili večino od 25 % skupnih administrativnih stroškov, ki so zaradi prenosa pravic nastali v letu 2006.

Zaradi boljših zbirk podatkov bodo podatki na regionalni in državni ravni v Italiji in Franciji lažje dostopni in se bo izboljšala izmenjava podatkov med različnimi ministrstvi, nova zbirka podatkov pa bo olajšala preverjanja navzkrižne skladnosti v Franciji.

Javna uprava bo administrativne stroške verjetno znižala tako, da bo izboljšala vnaprej natisnjene obrazce, na Irskem in v nemških zveznih deželah pa jih bodo začeli bolj uporabljati. Na Irskem načrtujejo tudi pošiljanje sporočil SMS, s katerimi bodo kmete spomnili na vložitev zahtevka.

V bližnji prihodnosti pričakujemo pozitivno gibanje krivulje učenja v javni upravi. Njegove posledice kratkoročno morda ne bodo tako izrazite, vendar bodo pozitivni učinki dolgoročno vidni v vseh državah.

Poslovna kultura

Pozitivno gibanje krivulje učenja v nekaj letih lahko zniža ponavljajoče se administrativne stroške. Največ bodo zato prihranili na Danskem in Irskem, kjer 14 % stroškov nastane zaradi seznanjanja s predpisi in usposabljanja, ter v Franciji, kjer usposabljanja pomenijo 10 % skupnih administrativnih stroškov.

Strukturne razlike

Seznanjanje s predpisi in postopki bo verjetno hitrejše pri velikih kmetijah, zaradi česar se bodo administrativni stroški v državah in regijah, v katerih je več majhnih kmetij, zniževali počasneje.