



## HORIZONTALNA UREDBA O SKUPNI KMETIJSKI POLITIKI (SKP)

Horizontalna uredba<sup>[1]</sup> o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike (SKP) zagotavlja zakonodajni okvir za prilagoditev pravil o financiranju, upravljanju in spremljanju SKP novemu izvedbenemu modelu SKP. Prizadeva si za večjo subsidiarnost in poenostavitev z večjo odgovornostjo držav članic, kar pomeni odmik od zagotavljanja skladnosti v zvezi s spremljanjem smotrnosti in zmanjšanje upravnih bremen za države članice.

### PРАВNA PODLAGA

Pravna podlaga za skupno kmetijsko politiko (SKP) je [Pogodba o delovanju Evropske unije](#) (členi od 38 do 44) ([3.2.1.](#)).

[Uredba \(EU\) 2021/2116](#) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 2. decembra 2021 o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike ter razveljavitvi Uredbe (EU) št. 1306/2013.

SKP 2023–2027 poleg te horizontalne uredbe urejata še dve drugi uredbi: [Uredba \(EU\) 2021/2115](#) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 2. decembra 2021 določa pravila o podpori za strateške načrte, ki jih pripravijo države članice v okviru skupne kmetijske politike (strateški načrti SKP) in se financirajo iz Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP), ter razveljavlja uredbi (EU) št. 1305/2013 in (EU) št. 1307/2013 ([3.2.4.](#)) in [Uredba \(EU\) 2021/2117](#) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 2. decembra 2021 o spremembi uredb (EU) št. 1308/2013 o vzpostavitvi skupne ureditve trgov kmetijskih proizvodov, (EU) št. 1151/2012 o shemah kakovosti kmetijskih proizvodov in živil, (EU) št. 251/2014 o opredelitvi, opisu, predstavitvi, označevanju in zaščiti geografskih označb aromatiziranih vinskih proizvodov in (EU) št. 228/2013 o posebnih ukrepih za kmetijstvo v najbolj oddaljenih regijah Unije (uredba o skupni ureditvi trgov) ([3.2.9.](#)).

### UVOD

[Uredba \(EU\) 2021/2116](#) določa pravila za financiranje odhodkov SKP ter za ustrezne sisteme upravljanja in nadzora.

Nova horizontalna uredba SKP v veliki meri ohranja sedanji okvir, zlasti dva obstoječa sklada, Evropski kmetijski jamstveni sklad (EKJS) in Evropski kmetijski sklad za razvoj

[1] Ta uredba določa pravila o financiranju, upravljanju in spremljanju SKP in zlasti o (a) financiranju odhodkov v okviru SKP; (b) sistemih upravljanja in kontrole, ki jih vzpostavijo države članice; in (c) postopkih potrditve obračunov in skladnosti.



podeželja (EKSRP) za financiranje različnih intervencij (EKJS in EKSRP bosta imela enak obseg intervencij kot v predhodni dvostebni strukturi SKP).

Vendar v zvezi z novo SKP uvaja številne spremembe za prilagoditev delovanja skladov ter sistema kontrol in kazni. V primerjavi s svojo predhodnico (Uredba (EU) št. 1306/2013), ki je določila pravila o financiranju odhodkov v okviru SKP, nova uredba spreminja postopke potrditve in postopek skladnosti. Cilj je prilagoditi finančne postopke novemu izvedbenemu modelu, poenostaviti finančno upravljanje SKP in zmanjšati upravno breme za države članice in upravičence.

Poleg tega novi zakonodajni okvir SKP prenaša različne določbe, ki so bile prej vključene v Uredbo (EU) št. 1306/2013, v strateške načrte in uredbe o skupni ureditvi trgov (npr. področje uporabe navzkrižne skladnosti in/ali pogojenosti, spremljanje in vrednotenje SKP ali pregledi, povezani s tržno politiko).

Uredbi o novi SKP sta bili sprejeti decembra 2021, uporabljata pa se od 1. januarja 2023 in od tega datuma vse države EU izvajajo strateške načrte SKP.

## VLOGE IN FUNKCIJE ORGANOV UPRAVLJANJA

Zaradi skladnosti z načelom deljenega upravljanja (v okviru EKJS in EKSRP) iz člena 63 [finančne uredbe](#) (Uredba (EU, Euratom) 2018/1046) horizontalna uredba ohranja obstoječo strukturo upravljanja SKP in zagotavlja, da države članice vzpostavijo potrebne organe upravljanja, in sicer pristojni organ, plačilno agencijo, usklajevalni organ in certifikacijski organ:

- Vsaka država članica mora imenovati **pristojni organ** na ministrski ravni, odgovoren za imenovanje, pregled in odvzem akreditacije plačilnih agencij, usklajevalnih organov in certifikacijskih organov.
- Države članice ob upoštevanju svojih ustavnih ureditev omejijo število svojih akreditiranih **plačilnih agencij** na eno na nacionalni ravni ali, kjer je to ustrezno, na eno na regijo.
- Kadar država članica akreditira več kot eno plačilno agencijo, bi morala imenovati en sam javni **usklajevalni organ**, da se zagotovi usklajeno upravljanje EKJS in EKSRP, povezava med Komisijo in različnimi akreditiranimi plačilnimi agencijami ter da so Komisiji hitro na voljo zahtevane informacije o dejavnostih različnih plačilnih agencij.
- **Certifikacijski organ** mora za namene člena 63(7), prvi pododstavek, finančne uredbe izdati mnenje, ki je sestavljeno v skladu z mednarodno priznanimi revizijskimi standardi in v katerem je navedeno, ali:
  - obračuni prikazujejo verodostojno in pošteno sliko;
  - sistemi upravljanja, ki so jih vzpostavile države članice, zlasti organi upravljanja in sistem poročanja, vzpostavljeni za namene letnega poročila o smotrnosti iz člena 134 Uredbe (EU) 2021/2115, dobro delujejo;
  - sta poročanje o smotrnosti kazalnikov izločkov za namene letne potrditve smotrnosti in poročanje o smotrnosti kazalnikov rezultatov za večletno spremljanje smotrnosti iz člena 128 Uredbe (EU) 2021/2115 pravilna.



## POTRJEVANJE OBRAČUNOV

Prilagoditev postopkov za potrditev obračunov vključuje prehod z zagotovila o skladnosti na pristop, ki temelji na smotrnosti:

- Glede na strukturo in ključne značilnosti novega modela izvajanja SKP upravičenost plačil držav članic za financiranje Unije ne bi smela biti več odvisna od zakonitosti in pravilnosti plačil posameznim upravičencem. Namesto tega bi morala biti plačila držav članic, kar zadeva vrste intervencij iz Uredbe (EU) 2021/2115, upravičena, če imajo ustrezen izloček in so v skladu z veljavnimi osnovnimi zahtevami Unije. Zato bo sklep Komisije o potrditvi obračunov (letna finančna potrditev) dopoljen z letno potrditvijo smotrnosti.
- Države članice bi morale Komisiji vsako leto do 15. februarja poslati letne računovodske izkaze, letno poročilo o smotrnosti izvajanja strateškega načrta SKP, letni povzetek končnih revizijskih poročil in izjavo o upravljanju. Če ti dokumenti niso poslani, Komisija ne more potrditi obračunov za zadevno plačilno agencijo in ne more preveriti upravičenosti izdatkov glede na sporočene izločke. Komisija lahko zato začasno ustavi mesečna plačila in prekine četrletno povračilo do predložitve manjkajočih dokumentov.
- Za primere neobičajno nizkih učinkov je treba uvesti novo oblikočasne ustavitve plačil. Če je stopnja sporočenih učinkov neobičajno nizka v primerjavi s prijavljenimi odhodki ter če države članice tega ne morejo ustrezno utemeljiti, bi morala imeti Komisija možnost, da poleg zmanjšanja odhodkov za finančno leto N – 1 začasno ustavi prihodnje odhodke za intervencijo, pri kateri je bil učinek neobičajno nizek. Takšnečasne ustavitve bi bilo treba potrditi v sklepu o letni potrditvi smotrnosti.
- Komisija bi morala imeti možnost, da začasno ustavi plačila tudi v zvezi z večletnim spremljanjem smotrnosti. To pomeni, da bo lahko Komisija v primerih zapoznelega ali nezadostnega napredka pri doseganju ciljev iz strateškega načrta SKP države članice, za katere država članica ne more navesti ustreznih utemeljenih razlogov, od zadevne države članice zahtevala, da sprejme potrebne popravne ukrepe. To bo storila na podlagi akcijskega načrta, ki bo pripravljen v posvetovanju s Komisijo in bo vseboval jasne kazalnike napredka skupaj s časovnim okvirom, v katerem naj bi bil dosežen napredek. Če država članica ne predloži ali ne izvede akcijskega načrta ali če akcijski načrt očitno ne zadostuje za izboljšanje stanja ali če ni bil spremenjen v skladu s pisno zahtevo Komisije, Komisija lahko začasno ustavi mesečna ali vmesna plačila. Komisija bi morala začasno ustavljene zneske povrniti, ko je na podlagi pregleda smotrnosti ali na podlagi prostovoljne priglasitve države članice med proračunskim letom o napredku akcijskega načrta in korektivnih ukrepov, sprejetih za odpravo primanjkljaja, dosežen zadovoljiv napredek pri doseganju ciljev.

Koncept **enotnega revizijskega pristopa je okrepljen**: za uporabo zahtev finančne uredbe v zvezi z navzkrižnim zanašanjem na revizije, zmanjšanje tveganja prekrivanja revizij različnih institucij ter zmanjšanje stroškov kontrol in upravnega bremena za upravičence in države članice uredba določa pravila v zvezi s pristopom enotne revizije.



Določa tudi možnost, da Komisija pridobi zagotovilo iz dela zanesljivih certifikacijskih organov, pri čemer ustrezno upošteva načeli enotne revizije in sorazmernosti v zvezi s stopnjo tveganja za proračun Unije. Čeprav bi moral ta pristop enotne revizije zmanjšati revizije Komisije, zlasti število pregledov na kraju samem, bo Komisija lahko izvajala preglede, če je zadevno državo članico obvestila, da se ne more zanašati na delo certifikacijskega organa.

## **KONTROLNI SISTEMI IN KAZNI**

Dodatno poenostavitev je treba doseči z uporabo subsidiarnosti in zagotavljanjem večje prožnosti državam članicam pri oblikovanju sistemov inšpekcijskih pregledov in kazni ter pri odločanju o kaznih za neskladnost.

Integrirani administrativni in kontrolni sistem (IAKS), ki ga vzpostavi in uporablja vsaka država članica, ohranja svoje glavne značilnosti, vendar bi ga bilo treba nadgraditi, da bi se povečala uporaba sodobne tehnologije, vključno s satelitskimi posnetki, geoprostorskimi podatki in podatki za spremljanje površin ter podatki o aplikacijah, ki temeljijo na živalih, da bi se zmanjšali skladnost in upravni stroški za upravičence in države članice.

Horizontalna uredba vključuje nove določbe o kontrolnih sistemih in upravnih kaznih za socialno pogojenost po uvedbi tega novega mehanizma v uredbo o strateških načrtih SKP.

## **FINANČNA DISCIPLINA IN KMETIJSKA REZERVA**

Mehanizem finančne discipline in postopek proračunske discipline se ohranita (prej sta bila vključena v uredbo o neposrednih plačilih (Uredba (EU) št. 1307/2013).

Krizna rezerva (ki se zdaj imenuje kmetijska rezerva) je bila premaknjena iz prejšnje uredbe o skupni ureditvi trgov. Ta nova finančna rezerva za spopadanje s prihodnjimi krizami znaša vsaj 450 milijonov evrov na leto.

## **VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA**

Evropska komisija je 1. junija 2018 objavila zakonodajne predloge za reformo SKP. V Parlamentu je bil za to zadevo pristojen Odbor za kmetijstvo in razvoj podeželja (AGRI), pri čemer je bila po evropskih volitvah leta 2019 za poročevalko odbora AGRI imenovana Ulrike Müller (Renew Europe, Nemčija). Parlament je o zakonodajnih predlogih Komisije sprejel stališče v prvi obravnavi 23. oktobra 2020.

Sprejeto besedilo je bilo podlaga za nadaljnja pogajanja s Svetom, ki so se za vse tri dosjeje SKP začela 10. novembra 2020 in nadaljevala v okviru več [trialogov](#). Pogajalci so konec junija 2021 dosegli dogovor o treh predlogih iz svežnja reform SKP. Ministri EU za kmetijstvo so dogovor potrdili 28. junija 2021, člani odbora AGRI pa 9. septembra 2021. Parlament je o treh predlogih iz svežnja reform SKP glasoval na drugem novembrskem plenarnem zasedanju, končni akt, ki je zdaj Uredba (EU) 2021/2116 z dne 2. decembra 2021, pa je bil objavljen v Uradnem listu L 435 z dne 6. decembra 2021.



Parlament je v svoji [resoluciji](#) iz leta 2018 o prihodnosti preskrbe s hrano in kmetijstva poudaril pomen osnovnih enotnih meril v novem pristopu ocenjevanja, ki temelji na smotrnosti, ter finančnega nadzora in nadzora uspešnosti, ki ga izvaja Komisija, pri zagotavljanju, da se naloge izvajajo po enakih visokih standardih in v skladu z istimi merili po vsej EU.

Kot je poudarjeno v [študiji](#) o procesu reforme SKP po letu 2020, ki jo je Parlament naročil z medinstitucionalnega vidika, je Parlament med pogajanja dosegel več svojih ciljev, zlasti v zvezi s kmetijsko rezervo (vključno z mehanizmom obnovitve), povečanimi sankcijami za upravičence, ki večkrat ne izpolnjujejo zahtev EU, finančno disciplino (kot je predlagal Parlament, prag 2 000 EUR za plačila, pod katerim se še vedno uporablja finančna disciplina) ali zaščito finančnih interesov Unije (npr. s sprejetjem spremembe, ki jo je vložil Parlament, da se zagotovi, da mora sistem upravljanja in nadzora držav članic, ki ga je treba vzpostaviti, zajemati tudi zagotovilo o skladnosti z merili za upravičenost).

François Nègre  
10/2023

