

Sprawozdanie specjalne

Czy system pomiaru efektywności stosowany przez Komisję w odniesieniu do dochodów rolników jest dobrze skonstruowany i oparty na rzetelnych danych?



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luksemburg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4032-3	ISSN 1831-0923	doi:10.2865/255041	QJ-AB-16-001-PL-C
PDF	ISBN 978-92-872-4057-6	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/31360	QJ-AB-16-001-PL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4027-9	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/697530	QJ-AB-16-001-PL-E

© Unia Europejska, 2016

Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Rysunek na s. 13 został zamieszczony za zgodą OECD.

©OECD (2003), „Farm Household Income: Issues and Policy Responses” [Dochód gospodarstwa domowego rolników – zagadnienia i reakcje polityczne], OECD Publishing, Paryż.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264099678-en>

Sprawozdanie specjalne

Czy system pomiaru efektywności stosowany przez Komisję w odniesieniu do dochodów rolników jest dobrze skonstruowany i oparty na rzetelnych danych?

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli wykonania zadań i kontroli zgodności wybranych obszarów działalności UE lub kwestii związanych z zarządzaniem. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę kontroli I, której przewodniczy członek Trybunału Augustyn Kubik i która zajmuje się takimi obszarami wydatków jak zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona. Kontrolą kierowała Rasa Budbergytė, członek Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Tomas Mackevičius, szef gabinetu; Maura McElhinney, attaché; Helder Faria Viegas, kierownik; Sven Kölling i Blanka Happach, członkowie głównego zespołu kontrolnego, a także kontrolerzy: Ramona Bortnowschi, Els Brems, Antonio Caruda Ruiz, Vincent Ly-Sunnaram, Ioannis Papadakis, Maciej Szymura i Bertrand Tanguy.



Od lewej: B. Happach, T. Mackevičius, S. Kölling, R. Budbergytė, H. Faria Viegas.

Punkt

Wykaz skrótów

Glosariusz

I-X Streszczenie

1-17 Wstęp

1-2 Cele ogólne WPR i reformy z 2013 r. w odniesieniu do dochodów rolników

3-5 Cele działań finansowanych ze środków EFRG w odniesieniu do dochodów rolników

6 Dochody rolników, dochody gospodarstw domowych rolników i poziom życia

7-11 Źródła danych Komisji dotyczących dochodów w rolnictwie

12-15 Pomiar efektywności działań w ramach WPR w odniesieniu do dochodu z działalności rolniczej

16-17 Poprzednie kontrole przeprowadzone przez Trybunał

18-24 Zakres kontroli i podejście kontrolne

25-87 Uwagi

25-51 Komisja nie sporządziła jeszcze kompletnego zbioru danych w celu dokonania oceny efektywności działań w ramach WPR w odniesieniu do dochodów rolników

26-32 Komisji nadal brakuje informacji dotyczących dochodów rolników na poziomie UE

33-39 EAA są ważnym narzędziem monitorowania sytuacji gospodarczej rolnictwa, lecz pod względem pomiaru wyników działań w ramach WPR cechują się szczególnymi ograniczeniami

40-51 FADN jest ugruntowanym źródłem informacji o dochodach i aktywności ekonomicznej komercyjnych gospodarstw rolnych, lecz występują w nim ograniczenia

- 52–76 **Komisja i państwa członkowskie nie zawsze zapewniały właściwą jakość dostępnych danych dotyczących dochodów rolników**
- 54–58 **W zarządzaniu EAA przez Komisję występowały uchybienia...**
- 59–76 **...a w niektórych państwach członkowskich stwierdzono niedociągnięcia związane z funkcjonowaniem FADN**
- 77–87 **Ograniczenia pod względem dostępnych danych, ogólnikowe sformułowanie celów niektórych działań w ramach WPR oraz uchybienia w zakresie wskaźników efektywności mają wpływ na zdolność Komisji do wykazania, co zostało osiągnięte**
- 79–82 **Płatności bezpośrednie służą wielu celom, których realizację trudno zmierzyć...**
- 83–87 **...a wskaźników efektywności WPR odnoszących się do dochodów rolników nie można jasno powiązać z działaniami i faktyczną realizacją celów**

88–100 **Wnioski i zalecenia**

- Załącznik I — Wybory państw członkowskich w zakresie wdrażania płatności bezpośrednich UE**
- Załącznik II — Obliczenie dochodu z działalności rolniczej zgodnie z definicją w ramach EAA**
- Załącznik III — Obliczenie dochodu w ramach FADN**
- Załącznik IV — Wskaźniki efektywności stosowane przez Komisję do oceny WPR**
- Załącznik V — Kryteria jakości mające zastosowanie do statystyki europejskiej**

Odpowiedzi Komisji

CMEF: Wspólne ramy monitorowania i oceny

EAA: Rachunki ekonomiczne dla rolnictwa

EFRG: Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji

EFROW: Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich

EU-SILC: Statystyki Unii Europejskiej w sprawie dochodów i warunków życia

FADN: Sieć danych rachunkowych gospodarstw rolnych

FSS: Badanie struktury gospodarstw rolnych

OECD: Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju

TFUE: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

WPR: Wspólna polityka rolna

Amortyzacja: utrata wartości aktywów ze względu na starzenie się lub zużycie.

Dochód czynników produkcji rolniczej: dochód otrzymywany dzięki czynnikom wykorzystywanym w produkcji rolnej (ziemia, praca i kapitał). Jest on obliczany poprzez odjęcie wartości zużycia pośredniego, zużycia środków trwałych (amortyzacja) oraz podatków od wartości produkcji rolnej w cenach bazowych i dodanie wartości (innych) dotacji związanych z produkcją. Zasadniczo nie obejmuje dochodu z innych źródeł (działalność pozarolnicza, wynagrodzenia, świadczenia społeczne, dochody z tytułu własności).

Dochód do dyspozycji gospodarstwa domowego rolników: całkowity dochód z wszystkich źródeł pomniejszony o podatki i obowiązkowe składki na ubezpieczenie społeczne.

Dochód gospodarstwa domowego rolników: dochód gospodarstw domowych rolników z niezależnej działalności rolniczej i z działalności pozarolniczej. Rolnictwo może nie być głównym źródłem dochodu.

Dochód gospodarstwa rodzinnego: wskaźnik FADN opisujący czerpany z rolnictwa dochód gospodarstw rolnych, w których pracują bezpłatnie pomagający członkowie rodziny, tj. rolnik i członkowie jego rodziny.

Dochód netto gospodarstwa rolnego: wskaźnik FADN opisujący kwotę dostępną w celu wynagrodzenia własnych czynników produkcji gospodarstwa rolnego. Oblicza się go poprzez odliczenie płac, opłat za dzierżawę i odsetek płaconych przez rolnika od wartości dodanej netto gospodarstwa rolnego.

Dochód przedsiębiorcy rolnego: dochód wytworzony w wyniku działalności rolniczej pozostający po odliczeniu kosztów poniesionych na rzecz pracowników, odsetek związanych z pożyczkami kapitału i opłat za dzierżawę gruntu. Może być wykorzystywany do pokrycia kosztów własnych czynników produkcji należących do gospodarstwa (praca własna, kapitał własny i posiadane grunty).

EAA: rachunki gospodarcze dla rolnictwa, podstawowe narzędzie analizy sytuacji gospodarczej rolnictwa kraju. Stanowią one rachunek satelitarny w stosunku do rachunków narodowych.

FADN: sieć danych rachunkowych gospodarstw rolnych, instrument służący do oceny dochodów i aktywności ekonomicznej komercyjnych gospodarstw rolnych i oddziaływania wspólnej polityki rolnej. Opiera się na danych rachunkowych dotyczących próby ponad 80 000 gospodarstw rolnych z wszystkich państw członkowskich UE.

Gospodarstwo rolne: samodzielnie zarządzana jednostka prowadząca działalność rolniczą na terytorium UE jako działalność podstawową lub drugorzędą. Rolnik może mieć kilka gospodarstw rolnych.

Interwencja (publiczna): „operacja”, „działanie”, program lub projekt prowadzony bądź finansowany przez organ publiczny.

Monitorowanie: regularna badanie zasobów, produktów oraz rezultatów „interwencji”.

Ocena: okresowe zbieranie i analiza dowodów w celu sformułowania wniosków na temat skuteczności i efektywności „interwencji”. Interwencje ocenia się na podstawie rezultatów i oddziaływań na poziomie adresatów polityki.

Oddzielenie płatności od produkcji: proces uniezależniania płatności pomocy bezpośredniej od produkcji rolnej.

Rachunki narodowe: rachunki narodowe informują o strukturze gospodarki i rozwoju sytuacji gospodarczej każdego z państw członkowskich.

Rachunki satelitarne: rachunki sporządzane na podstawie rachunków narodowych w celu przedstawienia uzupełniających informacji i koncepcji dostosowanych do szczególnego charakteru sektora gospodarki, np. rolnictwa.

Reforma z 2003 r.: reforma WPR, która wprowadziła oddzielenie pomocy bezpośredniej od produkcji rolnej i uzależniła płatności od przestrzegania podstawowych norm dotyczących utrzymania gruntów, środowiska, bezpieczeństwa żywności, zdrowia roślin i zwierząt oraz dobrostanu zwierząt (tzw. wzajemna zgodność).

Reforma z 2013 r.: reforma WPR na lata 2014–2020. Jej celem jest osiągnięcie bardziej zrównoważonego podziału dostępnego wsparcia i wynagradzanie rolników za stosowanie zrównoważonych praktyk rolniczych poprzez specjalne „płatności z tytułu zazieleniania”. Ma także doprowadzić do zwiększenia orientacji rynkowej rolnictwa unijnego, przy jednoczesnym zapewnieniu zabezpieczeń chroniących rolników przed zagrożeniami zewnętrznymi, a także do dalszego rozwoju obszarów wiejskich w państwach członkowskich.

Rolnik: osoba, której gospodarstwo znajduje się na terytorium UE, prowadząca niezależną działalność rolniczą.

Standardowa produkcja: wartość pieniężna produkcji brutto gospodarstw rolnych według cen zbytu u rolnika. Wartość standardową określa się odpowiednio do przeciętnej sytuacji w danym regionie.

Wartość dodana netto gospodarstwa rolnego: wskaźnik FADN opisujący całkowitą produkcję gospodarstwa rolnego powiększoną o płatności bezpośrednie i pomniejszoną o zużycie pośrednie i amortyzację. Jest to kwota dostępna do zapłaty za wszystkie stałe czynniki produkcji gospodarstwa rolnego (ziemia, praca i kapitał).

Wskaźnik: mierzalna zmienna zapewniająca użyteczne informacje pomagające w ocenie stopnia, w jakim zrealizowano cel.

Zużycie pośrednie: wartość towarów i usług zużytych w procesie produkcji (nie uwzględnia amortyzacji).

I
Dochody i poziom życia rolników to kwestia, na którą w Traktacie i w reformie wspólnej polityki rolnej (WPR) z 2013 r. położono szczególny nacisk. Prawie jedna trzecia budżetu UE nadal przeznaczana jest bezpośrednio lub pośrednio na wspieranie dochodów rolników, co przyczynia się do zapewnienia im odpowiedniego poziomu życia.

II
Nowe ramy monitorowania i oceny WPR wymagają od Komisji oceny łącznego wpływu działań w ramach WPR w odniesieniu do wyznaczonych celów. Wymaga to nie tylko jasno określonych celów, wartości docelowych i wskaźników, lecz także wystarczających i odznaczających się dobrą jakością danych statystycznych dotyczących sytuacji gospodarczej rolnictwa i dochodów rolników.

III
W niniejszym sprawozdaniu oceniono, czy system pomiaru efektywności stosowany przez Komisję w odniesieniu do dochodów rolników jest dobrze skonstruowany i oparty na rzetelnych danych. Trybunał zbadał, czy Komisja jasno określiła potrzebne dane statystyczne, czy dane te były odpowiedniej jakości oraz czy Komisja zdefiniowała właściwe wskaźniki.

IV
Trybunał stwierdza, że stosowany przez Komisję system pomiaru efektywności WPR w odniesieniu do dochodów rolników nie jest wystarczająco dobrze skonstruowany oraz że ilość i jakość danych statystycznych wykorzystanych do analizy dochodów rolników cechują się istotnymi ograniczeniami.

V
Komisja nie określiła jasno danych statystycznych potrzebnych do skutecznej oceny efektywności działań w ramach WPR wpierających dochody rolników. Nie są dostępne żadne reprezentatywne dane dotyczące dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych rolników, które ułatwiłyby ocenę realizacji celu Traktatu, jakim jest zapewnienie odpowiedniego poziomu życia rolnikom. Ponadto brakuje wiarygodnego systemu pozwalającego na porównania między dochodami w rolnictwie a dochodami w innych sektorach gospodarki, które mogłyby uzasadniać unijne wsparcie dochodów dla rolników.

VI
Główne narzędzia dostępne obecnie na poziomie UE do celów pomiaru dochodów rolników to rachunki ekonomiczne dla rolnictwa (EAA) i sieć danych rachunkowych gospodarstw rolnych (FADN). EAA są głównym źródłem statystyk Komisji do celów globalnego monitorowania dochodów rolników na poziomie makroekonomicznym. Ich potencjał nie jest jednak jeszcze w pełni wykorzystywany i nie zapewniają one wystarczających informacji o ważnych czynnikach istotnych dla dochodów rolników, a także dla wartości gospodarczej rolnictwa jako całości. FADN jest ważnym instrumentem oceny WPR, ma jednak pewne ograniczenia, ponieważ obejmuje tylko gospodarstwa komercyjne, a zatem informacje o dochodach są niekompletne.

VII

Komisja i państwa członkowskie nie zawsze zapewniały właściwą jakość wykorzystanych w pomiarach danych dotyczących dochodów rolników. W odniesieniu zarówno do EAA, jak i FADN, Trybunał stwierdził uchybienia w zarządzaniu ze strony Komisji i państw członkowskich. Ponadto procedury zapewnienia jakości w zakresie EAA nie są jeszcze w pełni skuteczne, a kontrola wykazała pewne uchybienia dotyczące mechanizmów zapewnienia jakości w odniesieniu do FADN.

VIII

Ogólnikowo sformułowane cele niektórych działań WPR oraz brak scenariusza odniesienia utrudniają ocenę, czy poszczególne działania WPR mające wspierać dochody rolników osiągnęły swój cel. Komisja nie zdefiniowała również właściwych wskaźników skutecznego pomiaru efektywności. Wskaźniki, na których Komisja musi opierać swoją ocenę, nie są wystarczająco wiarygodne lub nie są powiązane wystarczająco ściśle z działaniami WPR i w związku z tym nie są użyteczne do celów wykazania, czy takie działania przyczyniły się skutecznie i wydajnie do osiągnięcia pożądaných efektów i zmniejszenia różnic w dochodach.

IX

W odniesieniu do danych statystycznych dotyczących dochodów rolników Trybunał zaleca, aby Komisja:

- a) opracowała bardziej kompleksowe ramy służące do przekazywania informacji o dochodzie do dyspozycji oraz porównywania dochodów rolników z dochodami w innych sektorach gospodarki;
- b) prowadziła dalsze prace nad EAA w celu lepszego wykorzystania ich potencjału;
- c) zapewniła, aby analiza dochodów rolników opierała się na wskaźnikach uwzględniających aktualną sytuację rolnictwa oraz na wystarczających i spójnych danych dotyczących wszystkich beneficjentów działań WPR. Można to osiągnąć poprzez rozwinięcie synergii pomiędzy istniejącymi danymi administracyjnymi albo rozwój FADN lub innych właściwych narzędzi statystycznych;
- d) wzmocniła obecne mechanizmy zapewnienia jakości w odniesieniu do statystyk EAA i FADN opracowanych przez państwa członkowskie.

X

W odniesieniu do pomiaru efektywności działań WPR mających wspierać dochody rolników Trybunał zaleca Komisji, aby na kolejny okres programowania od początku określiła odpowiednie cele operacyjne i scenariusze odniesienia, na podstawie których można będzie ocenić efektywność działań WPR, uzupełniła, z myślą o ich ocenie, obecne ramy wskaźników efektywności o inne przydatne dane dobrej jakości w celu pomiaru osiągniętych rezultatów, a także aby oceniła skuteczność i wydajność działań mających na celu wspieranie dochodów rolników.

Cele ogólne WPR i reformy z 2013 r. w odniesieniu do dochodów rolników

01

Zgodnie z Traktatem¹ do celów WPR należy zwiększenie wydajności rolnictwa i „zapewnienie w ten sposób odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie”. Także reforma WPR z 2013 r.² skupiała się na dochodach z działalności rolniczej w kontekście celu rentownej produkcji żywności, przyczyniającej się do zapewnienia odpowiedniego poziomu życia rolnikom³.

02

Działania WPR finansowane są z budżetu UE poprzez Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG czyli „filar 1”) oraz Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW czyli „filar 2”). W obecnych wieloletnich ramach finansowania w latach 2014–2020 z EFRG zostanie wydane do 277 mld euro (29% całości budżetu UE) na płatności bezpośrednie dla rolników i na wspieranie rynku w określonych sektorach rolnictwa⁴.

Cele działań finansowanych ze środków EFRG w odniesieniu do dochodów rolników

03

W ramach reformy WPR z 2003 r. zmniejszono nacisk na wsparcie produkcji (tzw. „oddzielenie płatności od produkcji”) i wprowadzono system wsparcia dochodu, który w dużej mierze opierał się na poziomach pomocy otrzymywanej przez poszczególnych rolników w okresie odniesienia. W wyniku reformy z 2013 r. dodatkowo oddzielono płatności od ich kontekstu historycznego, zarazem stopniowo przechodząc na jednolite płatności na hektar we wszystkich państwach członkowskich UE. Zrestrukturyzowano także płatności bezpośrednie, które od 2015 r. dzielą się na podstawową płatność na hektar dla wszystkich rolników, „płatność z tytułu zazieleniania”, wynagradzającą rolników za stosowanie określonych praktyk rolniczych uważanych za korzystne dla klimatu i środowiska, oraz płatność dla młodych rolników. Państwa członkowskie dysponują znaczną swobodą w pewnych granicach i mogą bardziej szczegółowo ukierunkowywać płatności, tak aby uwzględniać konkretne zagadnienia polityki⁵.

- 1 Art. 39 ust. 1 lit. a) i b) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) (Dz.U. L 326 z 26.10.2012, s. 47). Inne cele WPR, określone w art. 39, to c) stabilizacja rynków, d) zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw i e) zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów.
- 2 Art. 110 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 549).
- 3 Zob. także umocowania i motywy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 671).
- 4 Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 884).
- 5 Przegląd opcji wybranych przez państwa członkowskie przedstawiono w **załączniku I**.

04

Komisja uważa, że niektóre elementy polityki, w szczególności płatności bezpośrednie, są ściśle związane ze wspieraniem dochodów rolników, chociaż w rozporządzeniu⁶ nie określono ich szczególnie jasno. Płatności te mają pomóc w utrzymaniu rolnictwa na całym terytorium UE poprzez wspieranie i stabilizowanie dochodów rolników i w ten sposób zapewnienie długoterminowej rentowności gospodarstw rolnych oraz zmniejszenie ich podatności na wahania cen. Ponadto, dzięki uzależnieniu pełnych płatności od przestrzegania podstawowych norm (tzw. wzajemna zgodność) oraz stosowaniu elementu „zazieleniania”, płatności takie powinny również przyczynić się do tego, by rolnictwo zapewniało dobra publiczne dla społeczeństwa.

05

Płatności bezpośrednie, choć najważniejsze pod względem finansowym, nie są jedynym instrumentem mającym wpływ na dochody rolników. Na poziomie UE uzupełniają je działania dotyczące rozwoju obszarów wiejskich⁷ oraz zbiór działań rynkowych i promocyjnych zorientowanych na poszczególne sektory rolnictwa. W czasach kryzysu Komisja może również interweniować na poszczególnych rynkach, otwierając ograniczony dostęp do publicznych lub prywatnych magazynów interwencyjnych, co wpływa na ceny rynkowe, a zatem także na dochody rolników.

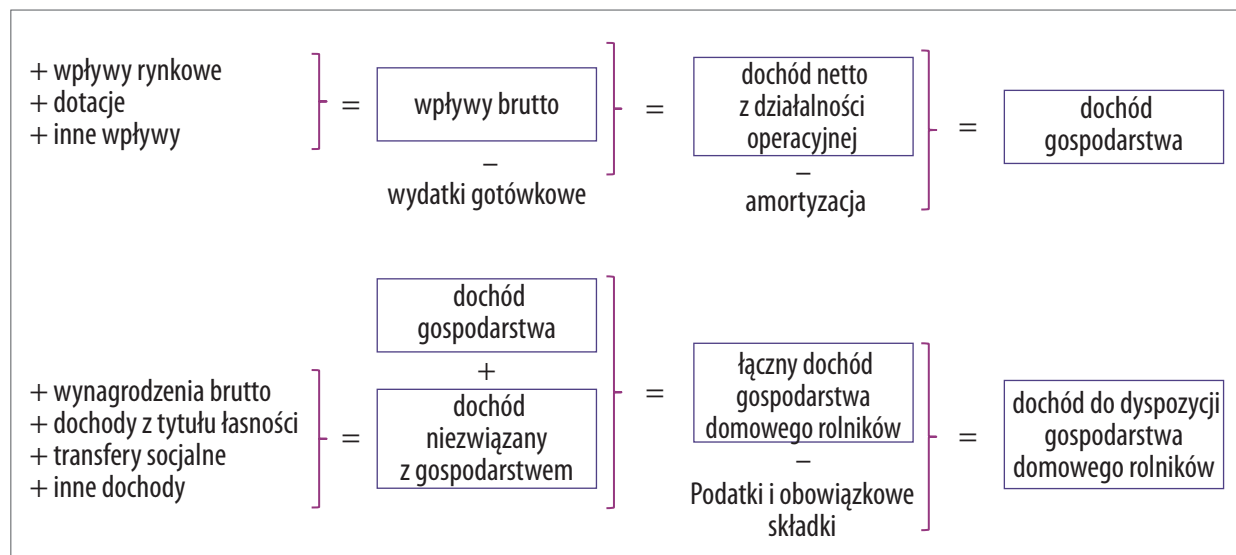
Dochody rolników, dochody gospodarstw domowych rolników i poziom życia

06

Rolnictwo rodzinne to najpowszechniejszy model prowadzenia działalności rolniczej w UE, przy czym znaczna większość gospodarstw rolnych nadal prowadzona jest jako gospodarstwa indywidualne⁸. Gospodarstwa takie zwykle cechują się szerokim wykorzystaniem siły roboczej w ramach rodziny. Sytuację tego typu gospodarstwa domowego rolników pod względem dochodów przedstawiono na **rysunku**. W przepisach UE nigdy nie zdefiniowano pojęć „ludności wiejskiej”, „odpowiedniego poziomu życia” czy „dochodu” wspomnianych w Traktacie, jednak dochód do dyspozycji gospodarstwa domowego rolników jest kluczowym elementem służącym do oceny poziomu życia⁹.

- 6 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 608).
- 7 Takie jak działania inwestycyjne lub płatności dla rolników w obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami.
- 8 Terminu „gospodarstwo rodzinne” używa się na określenie każdego gospodarstwa rolnego zarządzanego przez rodzinę, w którym 50% lub więcej regularnej rolniczej siły roboczej stanowią członkowie rodziny. Według Eurostatu w 2010 r. 97% gospodarstw rolnych w UE było zarządzanych przez indywidualnych właścicieli.
- 9 Zob. pkt 64 i 65 sprawozdania specjalnego nr 14/2003 na temat pomiaru dochodów gospodarstw rolnych przez Komisję; art. 33 ust. 1 lit. b) Traktatu WE (Dz.U. C 45 z 20.2.2004, s. 1).

Składniki dochodu gospodarstw domowych rolników



Źródło: OECD (2003).

Źródła danych Komisji dotyczących dochodów w rolnictwie

07

Komisja musi zdefiniować niezbędne statystyczne ramy pomiaru dochodów rolników, natomiast państwa członkowskie powinny przekazywać Komisji wszystkie informacje niezbędne do monitorowania i ewaluacji odnośnych działań. W miarę możliwości potrzebne informacje powinny opierać się na uznanych źródłach danych¹⁰.

08

Głównym wykorzystywanym przez Komisję źródłem danych ogólnych o ludności wiejskiej jest **badanie struktury gospodarstw rolnych**¹¹, w ramach którego gromadzi się dane o sytuacji rolnictwa w całej UE w celu monitorowania tendencji i zmian w strukturze europejskich gospodarstw rolnych. Nie służy ono do gromadzenia danych o dochodach rolników z działalności rolniczej ani o wsparciu UE finansowanym przez EFRG.

10 Art. 110 ust. 4 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013.

11 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1166/2008 z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie badań struktury gospodarstw rolnych i badania metod produkcji rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 571/88 (Dz.Ú. L 321 z 1.12.2008, s. 14). Ostatnie ogólnounijne badanie struktury gospodarstw rolnych mające formę spisu rolnego odbyło się w 2010 r. Następne badanie planowane jest na 2016 r.

09

Do monitorowania aktywności ekonomicznej oraz dochodów z rolnictwa i pewnych rodzajów działalności gospodarczej związanej z rolnictwem Komisja używa dwóch głównych narzędzi statystycznych:

- o **rachunków ekonomicznych dla rolnictwa (EAA)**, podstawowego narzędzia do analizy sytuacji makroekonomicznej sektora rolnego kraju oraz zmian w dochodzie z działalności rolniczej;
- o **sieci danych rachunkowych gospodarstw rolnych (FADN)**, narzędzia mikroekonomicznego, którego celem jest ocena dochodów i aktywności ekonomicznej komercyjnych gospodarstw rolnych.

10

EAA to rachunki satelitarne Europejskiego Systemu Rachunków (ESA 95), zapewniające dodatkowe informacje i wykorzystujące pojęcia dostosowane do sektora rolnego¹². Odpowiadają konkretnej metodyce oraz są opracowywane zgodnie z konkretnymi zasadami i metodami¹³. W przypadku większych państw członkowskich EAA dzielą się dodatkowo na rachunki regionalne. Gromadzenie i agregacja danych na poziomie krajowym są w całości finansowane przez państwa członkowskie, a krajowe urzędy statystyczne lub ministerstwa rolnictwa odpowiadają za gromadzenie danych i obliczanie krajowych EAA. Komisja (Eurostat) odpowiada za określenie metodyki i agregację danych na poziomie UE.

11

FADN opracowano w celu szacowania dochodu komercyjnych gospodarstw rolnych jako jednostki gospodarczej, której wartość produkcji, mierzona jako standardowa produkcja, przekracza określony próg, który uważa się za odpowiednik największego możliwego udziału w produkcji rolnej, użytkach rolnych i sile roboczej takich gospodarstw, które są ukierunkowane na produkcję rynkową¹⁴. Jest to jedyne zharmonizowane źródło danych gospodarczych dotyczących gospodarstw rolnych na poziomie UE¹⁵; zarządza nim DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich Komisji. Ponieważ opiera się ono na krajowych sieciach danych rachunkowych, państwa członkowskie finansują gromadzenie danych, lecz Komisja uiszcza opłatę standardową od gospodarstwa za dane otrzymane od państw członkowskich¹⁶. Obecnie krajowe agencje łącznikowe (organy publiczne lub prywatne) gromadzą dane z ponad 80 000 gospodarstw rolnych we wszystkich państwach członkowskich. Uczestnictwo w badaniu jest dobrowolne. Dane wykorzystywane są przez Komisję i wiele innych zainteresowanych stron, w tym państwa członkowskie.

- 12 Rozporządzenie (WE) nr 138/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 grudnia 2003 r. dotyczące rachunków gospodarczych dla rolnictwa we Wspólnocie (Dz.U. L 33 z 5.2.2004, s. 1).
- 13 Obliczenie dochodu z działalności rolnej w ramach EAA przedstawiono w **załączniku II**.
- 14 Obliczenie dochodu w ramach FADN przedstawiono w **załączniku III**. Gospodarstwo rolne nie jest tożsame z gospodarstwem domowym rolników i jeden rolnik może zarządzać kilkoma gospodarstwami rolnymi.
- 15 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1217/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiające sieć zbierania danych rachunkowych o dochodach i działalności gospodarczej gospodarstw rolnych we Wspólnocie Europejskiej (Dz.U. L 328 z 15.12.2009, s. 27).
- 16 Za lata obrachunkowe 2010–2014 Komisja uiszcza dotychczas opłaty standardowe w wysokości 51,4 mln euro.

Pomiar efektywności działań w ramach WPR w odniesieniu do dochodu z działalności rolniczej

12

Każde działanie w ramach WPR musi podlegać monitorowaniu i ocenie w celu poprawy jego jakości oraz wykazania jego osiągnięć¹⁷. Pomiar efektywności działań w ramach WPR opiera się w dużej mierze na informacjach zawartych w EAA i FADN, które w związku z tym muszą być wystarczające i cechować się dobrą jakością.

13

Do dnia 31 grudnia 2018 r. Komisja musi przedstawić wstępne sprawozdanie z realizacji monitorowania i oceny, obejmujące także pierwsze rezultaty działań w ramach WPR w latach 2014–2020. Drugie sprawozdanie, obejmujące ocenę efektywności WPR, zostanie przedstawione do dnia 31 grudnia 2021 r.

14

W związku z reformą WPR z 2013 r. wspólne ramy monitorowania i oceny (CMEF), stosowane już w odniesieniu do EFRROW, zastosowano także do działań finansowanych ze środków EFRG¹⁸. W celu wypełnienia swoich obowiązków związanych z monitorowaniem i oceną działań finansowanych ze środków EFRG Komisja musi określić, jakie informacje są niezbędne i sporządzić wieloletni plan oceny. Państwa członkowskie powinny dopilnować, by dane te cechowała dobra jakość i by były dostępne w odpowiednim terminie.

15

CMEF opiera się na standardowych wskaźnikach służących do kompleksowej i regularnej oceny postępów, skuteczności i efektywności działań w odniesieniu do celów. Komisja ustanowiła zbiór wskaźników¹⁹ opisujących wdrażanie instrumentów WPR (**wskaźniki produktu**), umożliwiających pomiar osiągniętych rezultatów (**wskaźniki rezultatu**) oraz pokazujących ich oddziaływanie na realizację ogólnych celów WPR (**wskaźniki oddziaływania**)²⁰.

17 Zob. także motyw 68 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013.

18 Art. 110 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013.

19 Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 834/2014 z dnia 22 lipca 2014 r. ustanawiające zasady stosowania wspólnych ram monitorowania i ewaluacji wspólnej polityki rolnej (Dz.U. L 230 z 1.8.2014, s. 1).

20 Szczegółowe informacje znajdują się w **załączniku IV**.

Poprzednie kontrole przeprowadzone przez Trybunał

16

Trybunał skontrolował prowadzone przez Komisję pomiary dochodów rolników w 2002 r.²¹ W trakcie kontroli stwierdzono, że narzędzia statystyczne UE nie zapewniały wystarczająco wyczerpujących informacji o dochodach do dyspozycji gospodarstw domowych rolników oraz nie umożliwiały dokonania oceny poziomu życia ludności wiejskiej.

17

W sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2007 Trybunał stwierdził, w odniesieniu do pomiaru dochodów rolników, że Komisja podjęła szereg inicjatyw dotyczących EAA i FADN²². Trybunał uznał jednak, że w celu dokładniejszego śledzenia efektywności WPR, w ramach której ponad dwie trzecie zasobów budżetowych przeznaczono na wsparcie dochodu, niezbędne są bardziej kompletne statystyki i wskaźniki.

21 Sprawozdanie specjalne nr 14/2003.

22 Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007, pkt 5.66 (Dz.U. C 286 z 10.11.2008, s. 1).

18

Monitorowanie i ocena WPR wymagają dobrej jakości informacji o sytuacji gospodarczej rolnictwa i dochodach rolników. Najpoważniejsze ryzyko wiąże się z brakiem rzetelnych danych statystycznych i istotnych wskaźników na poziomie europejskim. W szczególności istnieje ryzyko, że wskaźniki i kryteria pomiaru dochodów rolników mogą nie być należycie zdefiniowane lub że właściwe dane mogą nie być dostępne lub ich jakość może być niewystarczająca.

19

Celem kontroli było zbadanie narzędzi używanych przez Komisję do pomiaru dochodów rolników oraz wykorzystanie przez nią danych odnoszących się do dochodów w ocenie efektywności działań w ramach WPR w zakresie opłacalnej produkcji żywności i wspierania dochodów rolników. W tym kontekście Trybunał dokonał także przeglądu wspólnych wskaźników efektywności określonych niedawno przez Komisję w odniesieniu do płatności bezpośrednich i innych działań finansowanych ze środków EFRG w stosunku do poszczególnych celów WPR²³. Celem kontroli nie była ocena CMEF jako takiego ani wyrażenie ogólnej opinii o funkcjonowaniu systemów statystycznych państw członkowskich.

20

Ogólne pytanie kontrolne brzmiało:

„Czy system pomiaru efektywności WPR stosowany przez Komisję w odniesieniu do dochodów rolników jest dobrze skonstruowany i oparty na rzetelnych danych?”

W szczególności kontrola miała odpowiedzieć na następujące pytania:

- o Czy Komisja jasno określiła, jakie dane statystyczne są potrzebne do skutecznej oceny efektywności działań w ramach WPR wpierających dochody rolników?
- o Czy Komisja i państwa członkowskie zapewniały właściwą jakość wykorzystanych w pomiarach danych dotyczących dochodów rolników?
- o Czy Komisja zdefiniowała istotne wskaźniki umożliwiające skuteczną ocenę efektywności działań w ramach WPR wpierających dochody rolników?

23 Informacje o pomiarze efektywności działań finansowanych z EFRROW można znaleźć w sprawozdaniu specjalnym nr 12/2013 pt. „Czy Komisja i państwa członkowskie mogą wykazać, że budżet UE przeznaczony na politykę rozwoju obszarów wiejskich jest wydawany rozsądnie?” (<http://eca.europa.eu>)

Zakres kontroli i podejście kontrolne

21

Trybunał ustanowił kryteria kontroli na podstawie postanowień Traktatu²⁴ i obowiązujących rozporządzeń²⁵.

22

Wizyty kontrolne przeprowadzono w Komisji i sześciu państwach członkowskich²⁶. Wspólnie te państwa członkowskie odpowiadają za ponad 50% wartości dodanej brutto europejskiego rolnictwa, a rolnicy w tych państwach członkowskich otrzymują ponad 50% budżetu UE na rolnictwo, przede wszystkim w formie płatności bezpośrednich.

23

Na poziomie Komisji Trybunał skontrolował, czy procedury gwarantowały opracowanie EAA i zarządzanie FADN zgodnie z wymogami jakości ram w zakresie opracowywania, tworzenia i rozpowszechniania statystyki europejskiej ustanowionych w kodeksie praktyk statystycznych Eurostatu²⁷. W państwach członkowskich, w których przeprowadzono wizyty, Trybunał dokonał przeglądu stosowanych procedur gromadzenia i zapewnienia jakości danych w odniesieniu zarówno do EAA, jak i FADN. Celem wizyt w państwach członkowskich było także wskazanie dobrych praktyk w zakresie pomiaru dochodów rolników. Dowody kontroli zebrano i zbadano zgodnie z kryteriami kontroli za pomocą wywiadów oraz analizy dokumentów i danych. Ponadto we wszystkich 28 państwach członkowskich Trybunał przeprowadził ankietę dotyczącą wdrożenia EAA i FADN.

24

Trybunał przeprowadził także przegląd dokumentacji i analizę ram Komisji dotyczących zarządzania wynikami w odniesieniu do celów i wskaźników efektywności w zakresie dochodów rolników. W tej analizie, a także przy kontroli systemu FADN, Trybunał korzystał z pomocy dwóch ekspertów zewnętrznych.

24 Art. 39 TFUE.

25 Rozporządzenie (WE) nr 138/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 grudnia 2003 r. dotyczące rachunków gospodarczych dla rolnictwa we Wspólnocie (Dz.U. L 33 z 5.2.2004, s. 1) i rozporządzenie Rady (WE) nr 1217/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiające sieć zbierania danych rachunkowych o dochodach i działalności gospodarczej gospodarstw rolnych we Wspólnocie Europejskiej (Dz.U. L 328 z 15.12.2009, s. 27), rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 223/2009 z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie statystyki europejskiej oraz uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE, Euratom) nr 1101/2008 w sprawie przekazywania do Urzędu Statystycznego Wspólnot Europejskich danych statystycznych objętych zasadą poufności, rozporządzenie Rady (WE) nr 322/97 w sprawie statystyk Wspólnoty oraz decyzję Rady 89/382/EWG, Euratom w sprawie ustanowienia Komitetu ds. Programów Statystycznych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 87 z 31.3.2009, s. 164) i rozporządzenie (UE) nr 1306/2013.

26 Niemcy, Hiszpania, Francja, Niderlandy, Polska i Rumunia.

27 Zob. **załącznik V**.

Komisja nie sporządziła jeszcze kompletnego zbioru danych w celu dokonania oceny efektywności działań w ramach WPR w odniesieniu do dochodów rolników

25

W odniesieniu do kwestii, czy Komisja jasno określiła potrzebne dane statystyczne, Trybunał ocenił, czy uzyskiwane są informacje o wszystkich istotnych aspektach dochodów rolników, czy EAA zawierają wystarczające dane makroekonomiczne dotyczące dochodów rolników oraz czy FADN obejmuje wystarczające dane dotyczące dochodów na poziomie indywidualnych rolników.

Komisji nadal brakuje informacji dotyczących dochodów rolników na poziomie UE

Brak jest reprezentatywnych danych dotyczących dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych rolników

26

Dochody do dyspozycji gospodarstw domowych rolników obejmują przychody ze sprzedaży produktów rolnych, dotacje, inne przychody (dochód związany z gospodarstwem rolnym)²⁸ i inne dochody²⁹. Dochód do dyspozycji to kluczowy element służący do oceny poziomu życia rolników, co stanowi jeden z głównych celów Traktatu.

27

Na poziomie UE nie opracowano ram statystycznych zapewniających informacje o dochodzie do dyspozycji rolników i ich gospodarstw domowych, mimo że dostępne informacje wskazują na rosnące znaczenie dochodów niezwiązanych z działalnością rolniczą. Komisja dwa razy przygotowała studia wykonalności dotyczące gromadzenia takich danych³⁰, których ocena stanowiła część programu statystycznego Komisji na lata 2008–2012³¹. Komisja nie przeprowadziła jednak dotychczas takiej oceny ani nie podjęła innych działań w celu pogłębienia swojej wiedzy o dochodzie do dyspozycji gospodarstw domowych rolników.

28

Dane dotyczące dochodu do dyspozycji i warunków życia w gospodarstwach domowych w ogóle, w tym w gospodarstwach domowych rolników, są dostępne w ramach statystyk UE w sprawie dochodu i warunków życia (EU-SILC)³². Liczba gospodarstw domowych rolników objętych tym badaniem jest jednak ogólnie zbyt mała, aby można było wyciągać poprawne wnioski dotyczące dochodu i warunków życia rolników.

- 28 Dochód z innej działalności zarobkowej prowadzonej z wykorzystaniem zasobów gospodarstwa rolnego.
- 29 Dochód ze źródeł zewnętrznych, takich jak wynagrodzenia z tytułu innej działalności prowadzonej przez rolnika lub członków jego rodziny.
- 30 Szwedzki Urząd Statystyczny, *Studium wykonalności dotyczące gromadzenia danych dotyczących dochodów pozarolniczych i danych dotyczących innych dochodów*, 2006; AgraCeas, *Studium wykonalności dotyczące wdrożenia statystyk w zakresie dochodów sektora gospodarstw domowych rolników (IAHS)*, 2007.
- 31 Decyzja nr 1578/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie wspólnotowego programu statystycznego na lata 2008–2012 (Dz.U. L 344 z 28.12.2007, s. 15).
- 32 Rozporządzenie (WE) nr 1177/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 czerwca 2003 r. dotyczące statystyk Wspólnoty w sprawie dochodów i warunków życia (EU-SILC) (Dz.U. L 165 z 3.7.2003, s. 1).

29

Ponadto dane dotyczące dochodów gospodarstw domowych rolników są specjalnie gromadzone tylko w 10 państwach członkowskich. Dodatkowo podejścia do gromadzenia takich danych oraz poziom szczegółowości uzyskanych danych pomiędzy tymi państwami członkowskimi znacznie się różnią (zob. **ramka 1**). To zróżnicowanie podejść ogranicza możliwość wyciągnięcia wniosków w odniesieniu do dochodów i poziomu życia rolników.

Ramka 1

Statystyki dotyczące dochodów gospodarstw domowych rolników sporządzane przez poszczególne państwa członkowskie

Dane dotyczące dochodów gospodarstw domowych rolników gromadzi się obecnie w Bułgarii, Danii, Hiszpanii, Francji, Niemczech, Austrii, Polsce, Finlandii, Szwecji i Zjednoczonym Królestwie (Anglia). Nie ma jednak wspólnej definicji „gospodarstw domowych rolników”, a stosowane metodyki różnią się między sobą. W Niemczech informacje o dochodach gospodarstw domowych dostępne są dla ponad połowy gospodarstw rolnych objętych próbą FADN (2013). We Francji do obliczania dochodów gospodarstw domowych rolników władze stosują dane z FADN wraz z informacjami z rejestrów podatkowych. W Polsce wykorzystuje się badanie EU-SILC, a respondentów FADN prosi się o dobrowolne przedstawienie dodatkowych informacji dotyczących dochodów ich gospodarstw domowych. Bułgaria, Hiszpania i Finlandia stosują tylko badanie EU-SILC, obejmujące względnie niewielką liczbę gospodarstw domowych rolników.

Nie istnieje odpowiedni system odniesienia umożliwiający porównanie dochodów rolników z dochodami w innych sektorach gospodarki

30

Ważne jest porównanie dochodów rolników z dochodami w innych sektorach gospodarki lub z dochodami poszczególnych grup społeczno-ekonomicznych porównywalnych z rolnikami, które pozwoli na określenie, w jakim stopniu ich sytuacja jest niekorzystna oraz dlaczego wsparcie dochodów ze strony UE jest potrzebne lub ważne dla rentowności gospodarstw.

31

Zdaniem Komisji z dostępnych statystyk wynika, że dochody rolników są nadal znacznie niższe niż średni dochód w całej gospodarce³³. Wniosek ten opiera się jednak na porównaniu dochodów obliczanych na różnych podstawach, w związku z czym dochody te trudno porównać³⁴. Porównanie takie wymaga dokładnej interpretacji, tak aby uniknąć ryzyka wyciągnięcia niewłaściwych wniosków co do tego, czy dochody rolników są niższe niż dochody w innych sektorach gospodarki, a jeżeli tak, to w jakim stopniu.

33 SEC(2011) 1153 final/2 z dnia 20 października 2011 r. „Ocena skutków Komisji, wspólna polityka rolna do 2020 r.”, s. 18. Według Komisji poziom dochodów w sektorze rolnym pozostaje poniżej 50% średniego wynagrodzenia w całej gospodarce.

34 W swoich rocznych sprawozdaniach z działalności Komisja porównuje dochód czynników produkcji rolniczej przypadający na jednostkę roboczą w rolnictwie z produktem krajowym brutto na mieszkańca w UE. Kolejne porównanie stosowane przez Komisję to porównanie dochodu przedsiębiorcy rolnego przypadającego na pracownika nieopłaconego z wynagrodzeniem brutto przypadającym na ekwiwalent pełnego czasu pracy w reszcie gospodarki.

32

Wielkości gospodarstw rolnych i poziomy dochodów ludności wiejskiej są mocno zróżnicowane, tak samo jak zróżnicowane są gospodarstwa. Średnie wartości stosowane przez Komisję do porównywania dochodów w stosunku do wielkości, rodzaju i regionu gospodarstwa rolnego ujętych w FADN nie zawsze wykazują, w jakim stopniu niekorzystna jest sytuacja niektórych grup rolników w porównaniu z innymi grupami. W rezultacie takich średnich wartości nie można zastosować do ustalenia, czy działania w ramach WPR służące wspieraniu dochodów rolników przyczyniają się do zmniejszania różnic w dochodach.

EAA są ważnym narzędziem monitorowania sytuacji gospodarczej rolnictwa, lecz pod względem pomiaru wyników działań w ramach WPR cechują się szczególnymi ograniczeniami

Komisja nie prowadziła dalszych prac nad EAA w celu lepszego wykorzystania ich potencjału

33

Komisja dotychczas nie dostosowała EAA do nowych norm dotyczących rachunków narodowych³⁵ oraz nie wykorzystwała pełnego potencjału EAA poprzez dalsze prace nad nimi zmierzające do tego, by zapewniały one informacje o roli przywozu, zmianach zapotrzebowania na produkty rolne (krajowe lub zagraniczne), dostawach dla przemysłu spożywczego, spożyciu w gospodarstwach domowych, specjalnym traktowaniu rolnictwa w systemach podatkowych czy wykorzystaniu produktów rolnych do celów niespożywczych, takich jak produkcja bioenergii. Wszystkie te elementy są jednak ważnymi czynnikami wpływającymi na dochody rolników.

34

Celem EAA nie jest za zadanie ułatwienie analizy zależności poszczególnych czynników od dotacji oraz analizy ich znaczenia w zakresie opłacalności rolnictwa w regionach, poszczególnych rodzajów produkcji lub dla poszczególnych społeczno-ekonomicznych grup rolników. Rola dotacji przedstawiona jest jedynie jako pozycja zagregowana, obejmująca zarówno unijne, jak i krajowe wsparcie przyznane rolnikom. Ogranicza to użyteczność EAA jako podstawy do analizy skuteczności i wydajności działań w ramach WPR w odniesieniu do dochodów rolników.

35 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej („ESA 2010”) (Dz.U. L 174 z 26.6.2013, s. 1).

35

Informacje o cenach gruntów i opłatach za dzierżawę mają znaczenie nie tylko przy obliczaniu dochodów rolników, lecz także przy ocenie oddziaływania działań w ramach WPR, ponieważ ziemia jest głównym czynnikiem produkcji w rolnictwie. Ponadto płatności bezpośrednie są głównie powiązane z gruntami rolnymi, co może mieć wpływ na ceny gruntów, a co za tym idzie – na efektywność i skuteczność wsparcia³⁶. Dotychczas w przepisach UE nie istnieje podstawa prawna umożliwiająca regularne gromadzenie danych dotyczących cen gruntów i opłat za dzierżawę we wszystkich państwach członkowskich i zapewniająca ich porównywalną jakość. Pomimo pewnych wysiłków podejmowanych przez Eurostat w celu pozyskania odpowiednich danych, dostępne informacje nie są kompletne i nie odpowiadają wspólnej metodyce. Miało to również wpływ na dokładność danych przedstawianych w EAA³⁷.

36

EAA wykazują wyniki w zakresie dochodów dla każdego państwa członkowskiego, lecz nie na poziomie regionalnym. Państwa członkowskie przedstawiają dodatkowe regionalne dane o dochodach wyłącznie dobrowolnie. Dane te nie są jednak dostępne w odniesieniu do wszystkich właściwych regionów państw członkowskich, a w przypadkach, w których są dostępne, przedstawiane są z dużym opóźnieniem, wynoszącym aż dwa lata. Ogranicza to użyteczność wyników przy ocenie sytuacji w regionie dotyczącej dochodów w rolnictwie.

37

Zgodnie z definicją EAA służą do pomiaru, na poziomie makroekonomicznym, efektywności i wzrostu gospodarczego w następstwie działań rynkowych i ich ewolucji w czasie. Nie uwzględniają dóbr publicznych zapewnianych społeczeństwu przez rolnictwo. Zapewnienie takich dóbr publicznych jest ważnym celem szczegółowym takich działań, jak „płatność z tytułu zazieleniania”, na które przypada 30% płatności bezpośrednich UE. Podkreśla ono wielofunkcyjny charakter rolnictwa, zarazem wspierając dochody rolników. Zakres, w jakim rolnictwo produkuje dobra publiczne oraz jego ocena przez społeczeństwo mogą jednak być bardzo zróżnicowane w poszczególnych regionach i państwach członkowskich. Dotychczas Komisja nie brała pod uwagę dalszych prac nad EAA ani nie ustanowiła żadnego instrumentu do pomiaru wartości gospodarczej dóbr publicznych wytwarzanych przez cały sektor rolnictwa.

36 Zob. pkt 97 sprawozdania specjalnego nr 5/2011 „System płatności jednolitych (SPJ): problemy, które należy rozwiązać, aby uzyskać poprawę w zakresie należytego zarządzania finansami” oraz pkt 74 sprawozdania specjalnego nr 16/2012 „Skuteczność systemu jednolitej płatności obszarowej jako systemu przejściowego mającego na celu wsparcie rolników w nowych państwach członkowskich (<http://eca.europa.eu>).

37 Zob. pkt 56.

Komisja może usprawnić wykorzystanie niektórych informacji z EAA

38

Celem EAA jest dostarczanie informacji o zmianach w dochodzie całego sektora rolnictwa, a nie o bezwzględnych poziomach dochodów, dochodach indywidualnych gospodarstw rolnych lub gospodarstw domowych osób zatrudnionych w rolnictwie. W związku z tym nie mają one stanowić podstawy do wyciągania szczegółowych wniosków na poziomie mikroekonomicznym, na przykład dotyczących rentowności poszczególnych gospodarstw i poziomu życia w gospodarstwach domowych rolników. Niemniej jednak w rocznych sprawozdaniach z działalności i w rocznych sprawozdaniach statystycznych i gospodarczych Komisja wykorzystuje informacje z EAA na poziomie mikro, dokonując porównań dochodów czynników produkcji rolniczej przypadających na pracowników³⁸ w ujęciu bezwzględnym, jako kluczowy wskaźnik efektywności. Głównym celem EAA nie jest jednak przedstawianie danych dotyczących bezwzględnych poziomów dochodów ani poziomów dochodów poszczególnych rolników.

39

Komisja wykorzystuje „dochód przedsiębiorcy rolnego”³⁹ jako wskaźnik reprezentujący „dochód gospodarstwa rodzinnego”⁴⁰ i uważa go za najlepszy wskaźnik poziomu życia rolników. Założenie to nie odzwierciedla już jednak realiów rolnictwa w UE, ponieważ ludność wiejska w państwach członkowskich jest bardzo zróżnicowana i w jej skład nie wchodzi już tylko gospodarstwa indywidualne („rodzinne”) zarządzane przez pojedynczych właścicieli nieotrzymujących wynagrodzenia za pracę, lecz także znaczna liczba podmiotów prawnych lub gospodarstw zarządzanych przez grupy, korzystających prawie wyłącznie z opłacanej siły roboczej⁴¹. W tym drugim przypadku są to często zwykłe firmy (np. inwestorzy kupujący duże połacie ziemi do celów intensywnej uprawy), tak jak w innych sektorach gospodarki. Wyników w EAA w zakresie dochodów nie można zatem w prosty sposób przypisać „rodzinnym gospodarstwom rolnym” ani nie można ich traktować jako wskaźnika dotyczącego dochodu lub poziomu życia indywidualnych rolników. Ponieważ udział gospodarstw indywidualnych jest w państwach członkowskich bardzo zróżnicowany, wyniki w zakresie dochodów w różnych państwach członkowskich w EAA nie są porównywalne⁴².

- 38 Dochód czynników produkcji rolniczej stanowi dochód osiągnięty w wyniku działalności rolniczej, wykorzystywany do opłacenia pożyczonych lub wynajętych czynników produkcji (kapitał, wynagrodzenia i dzierżawa ziemi) oraz własnych czynników produkcji (własna praca, kapitał i ziemia).
- 39 Jest to wynagrodzenie za pracę wykonaną przez rolnika powiększone o dochód pozostający po odliczeniu kosztów pracy płatnej. Stanowi ono informację o tendencjach w rozwoju dochodu z działalności rolniczej osiąganego przez niezależne gospodarstwa rolne.
- 40 Zob. **załącznik III**.
- 41 Według FSS 2010 podmioty prawne uprawiały 27% użytków rolnych w UE. Udział ten zwiększył się znacznie wraz z rozszerzeniami UE w 2004 i 2007 r.
- 42 Zob. także pkt 5.12 załącznika I do rozporządzenia (WE) nr 138/2004.

FADN jest ugruntowanym źródłem informacji o dochodach i aktywności ekonomicznej komercyjnych gospodarstw rolnych, lecz występują w nim ograniczenia

40

Celem FADN jest gromadzenie reprezentatywnych danych rachunkowych dotyczących komercyjnych gospodarstw rolnych⁴³. FADN może zapewnić ważne i użyteczne informacje o wynikach działalności gospodarstw rolnych w podziale na sektory rolnictwa i klasy wielkości. Jest to zatem podstawowe źródło informacji na potrzeby oceny efektywności działań w ramach WPR⁴⁴.

41

W następstwie sprawozdania specjalnego Trybunału nr 14/2003 Komisja, we współpracy z agencjami łącznikowymi państw członkowskich, opracowuje metodykę FADN uwzględniającą ewolucję sektora rolnego. Podjęła ona także kroki w celu przybliżenia wyników FADN do międzynarodowych norm rachunkowości i sprawozdawczości finansowej.

Wskaźniki dochodów nie uwzględniają w pełni ewolucji gospodarstw w sektorze rolnictwa

42

Głównym wskaźnikiem dochodów w FADN jest „wartość dodana netto gospodarstwa rolnego”. Jest ona użyteczna przy porównaniach efektywności dochodów gospodarstw rolnych niezależnie od ich formy organizacyjnej. Ponieważ nie uwzględnia się w niej kosztów zewnętrznych czynników produkcji (np. dzierżawy ziemi czy odsetek od pożyczek bankowych), które musi ponosić wielu rolników, wskaźnik ten nie może zapewnić wystarczających informacji o rzeczywistym dochodzie rolników z działalności rolnej ani o rentowności gospodarstw.

43

W ujęciu historycznym FADN stworzono w celu dostarczania informacji o „rodziny gospodarstwach rolnych”, a jednym z ważnych wskaźników był „dochód netto gospodarstwa rolnego na jednostkę przeliczeniową pracy rodziny” dla gospodarstw wykorzystujących pracę i kapitał właścicieli i ich rodzin. Jest on obliczany tylko dla gospodarstw, w których zarejestrowano bezpłatną pracę rodziny. Gospodarstwa należące jednak do pojedynczych właścicieli lub grup właścicieli ustanowionych w celach podatkowych, które są podobne do rodzinnych gospodarstw rolnych pod każdym względem oprócz formy prawnej, są z niego wyłączone, ponieważ nie wykorzystują bezpłatnej pracy. Struktury takie są jednak częste w wielu państwach członkowskich, zwłaszcza w Niemczech, Hiszpanii i Francji, a ich wyłączenie może prowadzić do zniekształcenia rezultatów⁴⁵.

- 43 Gospodarstwa przekraczające minimalną wielkość ekonomiczną.
- 44 Ocena oddziaływania wsparcia bezpośredniego na dochód oraz ocena skutków dla „WPR do 2020 r.”, obie przeprowadzone przez Komisję w 2011 r., zasadniczo opierają się na danych z FADN.
- 45 W Hiszpanii ponad 30% użytków rolnych uprawianych jest przez podmioty prawne, z których wiele ustanowiono do celów podatkowych. We Francji podmioty prawne i grupy uprawiają ponad 58% użytków rolnych, a w Niemczech – ponad jedną trzecią.

44

Ponadto brakuje osobnego wskaźnika dochodów dla gospodarstw zorganizowanych jako zwykłe firmy, chociaż takie podmioty odgrywają poważną rolę w sektorze rolnym wielu państw członkowskich.

Informacje o innych związanych z gospodarstwem rolnym dochodach rolników są niekompletne**45**

Przychody z inwestycji finansowych, transfery kapitałowe i korzystny wpływ opodatkowania na dochody z działalności rolniczej mogą mieć istotny wpływ na dochód i sytuację finansową gospodarstwa oraz na jego zdolność do reagowania na zmiany rynkowe. Obecna metodyka FADN nie uwzględnia jednak takiego wpływu.

46

Wielu rolników wykorzystuje także zasoby swoich gospodarstw do prowadzenia działalności zarobkowej innej niż produkcja podstawowa produktów rolnych lub inaczej dywersyfikuje swoją działalność gospodarczą w celu zwiększenia dochodu. Przykładami takich działań związanych z gospodarstwem rolnym są przetwarzanie żywności w gospodarstwie, bezpośrednia sprzedaż produktów, świadczenie usług z wykorzystaniem sprzętu rolniczego, produkcja energii odnawialnej czy agroturystyka. Działania takie zapewniają dodatkowy dochód, ograniczają zmienność dochodów oraz zmniejszają zależność rolników od dotacji.

Energia odnawialna może zapewnić rolnikom dodatkowe źródła dochodu

©Unia Europejska, źródło: Serwis audiowizualny KE, zdjęcie: L. Chamussy.

47

Bardziej szczegółowe informacje o innych dochodach związanych z gospodarstwem rolnym gromadzone są dopiero od 2014 r.⁴⁶ Informacje te podawane są jednak tylko w przypadkach, gdy przychodów i kosztów nie da się oddzielić w rachunkach gospodarstw od działalności rolniczej. Informacje pozostają niekompletne, ponieważ w pozostałych przypadkach nie są podawane, np. kiedy taką działalnością zarządzają odrębne jednostki gospodarcze należące do rolnika. Gromadzone dane nie są również reprezentatywne, ponieważ takie gospodarstwa są obecnie słabiej reprezentowane w próbie FADN, a ponadto, ze względu na różnice w podejściu do rachunków, nie są porównywalne dane pochodzące z różnych państw członkowskich (zob. **ramka 2**). W rezultacie brakuje kompletnego obrazu rzeczywistej aktywności ekonomicznej rolników związanej z gospodarstwem rolnym, a także roli, którą dodatkowe źródła dochodu odgrywają w stabilizacji ich ogólnych dochodów.

46 Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 385/2012 z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie formatu sprawozdania z gospodarstwa rolnego wykorzystywanego do określania dochodów gospodarstw rolnych oraz analizy ich działalności gospodarczej (Dz.U. L 127 z 15.5.2012, s. 1).

Ramka 2

Niekonsekwentne traktowanie innych związanych z gospodarstwem rolnym dochodów rolników

Według FSS z 2010 r. ponad 30% gospodarstw w Niemczech deklarowało, że prowadzi działalność gospodarczą inną niż rolnicza. Decydującym elementem dla klasyfikacji dochodu w FADN są jednak krajowe przepisy podatkowe, zgodnie z którymi przychody operacyjne nie pochodzące z produkcji podstawowej produktów rolnych uważa się za dochód z działalności rolniczej jedynie w wąskich granicach. W przypadku przekroczenia tych granic przychody nie są rejestrowane w FADN. Wiele gospodarstw prowadzi wytwórnię biogazu oraz produkuje energię elektryczną i sprzedaje ją do sieci krajowej. Ponieważ takie przychody klasyfikuje się jako „niepochodzące z rolnictwa”, nie uważa się ich za bezpośrednio związane z gospodarstwem i nie pojawiają się w wynikach FADN.

We Francji dochód z innej działalności zarobkowej związanej z gospodarstwem rolnym, takiej jak przetwarzanie produktów rolnych, usługi rolnicze, wydierżawianie ziemi lub budynków (w tym dochody z dzierżawy instalacji farm wiatrowych lub paneli fotowoltaicznych i sprzedaży energii elektrycznej) są uwzględniane tylko wówczas, gdy taka działalność prowadzona jest przez to samo gospodarstwo, a przychód z takich działań nie przekracza określonej kwoty⁴⁷. W przeciwnym razie nie jest on uwzględniany w FADN. W obu przypadkach FADN odzwierciedla rzeczywisty poziom zróżnicowania w niepełnym stopniu.

W Niderlandach odnotowano dobrą praktykę, dzięki której gromadzenie danych dotyczących innej działalności zarobkowej pozwala na lepszą ocenę sytuacji rolników pod względem dochodów. Zgodnie z niderlandzkimi wynikami FADN z 2012 r. gospodarstwa prowadzące inną działalność zarobkową oprócz produkcji podstawowej produktów rolnych uzyskiwały z takiej działalności średnio 51 000 euro.

47 Z reguły 30% rocznych obrotów gospodarstwa lub 50 000 euro, zależnie od tego, która kwota jest niższa.

FADN nie został zaprojektowany jako system reprezentatywny dla beneficjentów WPR

48

Ankieta stanowiąca podstawę FADN została skonstruowana tak, by przedstawiać największy możliwy udział w produkcji rolnej, użytkach rolnych i sile roboczej takich gospodarstw. W tym celu wszystkie gospodarstwa klasyfikuje się na podstawie ustandaryzowanej wartości produkcji, odzwierciedlającej w ujęciu ogólnym wartość ich produkcji rolnej. Próg minimalnej standardowej produkcji rolnej różni się jednak w poszczególnych państwach członkowskich, tak samo jak uwzględniony odsetek ludności wiejskiej i beneficjentów wsparcia UE (zob. **tabela**).

49

Stosowane podejście jest wprawdzie uzasadnione z punktu widzenia państw członkowskich, lecz w związku z tym, że ekonomiczna wielkość gospodarstw w UE znacznie się różni, podejście to ogranicza możliwości porównania dochodów opartych na FADN pochodzących z różnych państw członkowskich. Przykładowo nie są dostępne żadne dane z Niemiec, Francji czy Niderlandów, które mogłyby posłużyć do porównania z gospodarstwem o standardowej wartości produkcji wynoszącej 10 000 euro rocznie w Hiszpanii, ponieważ takie gospodarstwa nie są tam objęte badaniem ankietowym. W rezultacie dla całej UE zharmonizowane dane dostępne są tylko w przypadku gospodarstw o standardowej produkcji rocznej, której wartość przekracza próg 25 000 euro⁴⁸. Porównania średniego dochodu przypadającego na pracownika we wszystkich gospodarstwach objętych FADN mogą zatem prowadzić do błędnej interpretacji sytuacji rolników w różnych państwach członkowskich pod względem dochodów.

50

FADN ustanowiono z myślą o obserwacji dochodów i działalności gospodarczej gospodarstw rolnych. Przy wyborze gospodarstw nie uwzględnia się jednak tego, czy są one beneficjentami wsparcia UE. Może to oznaczać, że nie są dostępne wystarczająco reprezentatywne informacje dotyczące efektów poszczególnych środków wsparcia UE i dochodów poszczególnych grup, takich jak młodzi rolnicy⁴⁹. Ponadto płatności bezpośrednie wypłacane są nie tylko na rzecz rolników prowadzących działalność komercyjną, lecz także na rzecz znacznej liczby rolników prowadzących działalność rolniczą w niepełnym wymiarze czasu lub wyłącznie na własne potrzeby, których FADN nie obejmuje. Komisja dysponuje ograniczoną wiedzą o dochodach i działalności produkcyjnej takich mniejszych gospodarstw, których odsetek wśród beneficjentów płatności bezpośrednich UE wynosi od 12% w Bułgarii do 79% w Słowacji⁵⁰. Ogranicza to możliwość wyciągnięcia wniosków z wyników FADN w odniesieniu do ogólnego oddziaływania wsparcia na różne rodzaje gospodarstw⁵¹.

48 Próg ten jest obecnie stosowany w Niemczech, Francji (kontynentalnej), Luksemburgu, Niderlandach, Słowacji i Zjednoczonym Królestwie (Anglia, Szkocja i Walia).

49 Dotyczy to także działań finansowanych ze środków EFRROW. Według badania przeprowadzonego przez Trybunał Dania, Niemcy, Litwa i Niderlandy uwzględniają już w szczególności ekologiczne gospodarstwa rolne. Niemcy, Węgry i Litwa również zwracają szczególną uwagę na podmioty prawne wytwarzające znaczną część produkcji rolnej tych państw. Austria w szczególności wybiera górskie gospodarstwa rolne. Włochy znacznie poszerzają próbę FADN w celu uzyskania bardziej dokładnych danych o oddziaływaniu działań dotyczących rozwoju obszarów wiejskich.

50 Zob. **tabela**.

51 W Republice Czeskiej, Danii, Niemczech i Grecji liczba beneficjentów płatności bezpośrednich była nawet wyższa niż liczba gospodarstw zbadanych w ramach FSS, ponieważ proggi dotyczące uwzględnienia w FSS na ogół wykluczają mniejsze gospodarstwa o zerowej lub jedynie bardzo małej produkcji. W konsekwencji w odniesieniu do znacznej liczby beneficjentów otrzymujących płatności bezpośrednio z budżetu UE brak jest nie tylko danych o ich dochodach, lecz także danych strukturalnych.

Odsetek ludności wiejskiej i beneficjentów WPR uwzględniony w FADN

Państwo członkowskie	Gospodarstwo w FSS 2010	Krajowy próg FADN (w euro SP)	% gospodarstw FSS reprezentowanych w FADN	% beneficjentów WPR nie-reprezentowanych w FADN
Belgia	42 850	25 000	72%	30%
Bułgaria	370 500	2 000	31%	12%
Republika Czeska	22 870	8 000	65%	39%
Dania	42 120	15 000	68%	51%
Niemcy	299 150	25 000	65%	47%
Irlandia	139 900	8 000	74%	36%
Grecja	723 010	4 000	44%	brak informacji
Hiszpania	989 810	4 000	53%	61%
Estonia	19 620	4 000	41%	55%
Francja	516 110	25 000 ¹ 15 000 ²	57%	28%
Włochy	1 620 900	8 000	49%	38%
Cypr	38 860	4 000	26%	brak informacji
Łotwa	83 400	4 000	26%	67%
Litwa	199 930	4 000	27%	69%
Luksemburg	2 210	25 000	73%	20%
Węgry	576 840	4 000	18%	45%
Polska	12 540	4 000	24%	37%
Niderlandy	72 320	25 000	71%	25%
Austria	150 160	8 000	62%	26%
Polska	1 506 620	4 000	48%	50%
Portugalia	305 260	4 000	36%	53%
Rumunia	3 859 030	2 000	27%	brak informacji
Słowenia	74 640	4 000	54%	33%
Słowacja	24 460	25 000	18%	79%
Finlandia	63 880	8 000	61%	38%
Szwecja	71 100	15 000	39%	57%
Zjednoczone Królestwo	186 650	25 000 ³ 15 000 ⁴	50%	50%
UE-27	12 014 740			

1 Francja kontynentalna.

2 Gwadelupa, Martynika i Reunion.

3 Z wyjątkiem Irlandii Północnej.

4 Irlandia Północna.

Źródło: Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji i danych pochodzących z ankiety.

51

Ponadto informacje ankietowe o wsparciu UE ze środków EFRG nie są uwzględniane w FSS i tylko kilka państw członkowskich stosuje niepowtarzalny numer identyfikacyjny gospodarstwa, umożliwiający powiązanie danych FSS i FADN z danymi administracyjnymi, takimi jak dane pochodzące ze zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli i dotyczące płatności w ramach wsparcia i obszarów objętych uprawą. Takie powiązanie umożliwiłoby połączenie informacji o wsparciu dochodów przez UE z danymi dotyczącymi struktur rolnych i użytkowania gruntów. Pomogłoby ono również w lepszym zrozumieniu czynników decydujących o dochodach rolników, a także w ograniczeniu obciążeń administracyjnych respondentów.

Komisja i państwa członkowskie nie zawsze zapewniały właściwą jakość dostępnych danych dotyczących dochodów rolników**52**

W Traktacie ustanowiono podstawowe zasady dotyczące statystyki europejskiej, która powinna być bezstronna, rzetelna, obiektywna, niezależna naukowo, efektywna pod względem kosztów i poufna⁵². Zasady te rozwinięto dodatkowo w Europejskim kodeksie praktyk statystycznych, któremu podlegają zarówno państwa członkowskie, jak i Komisja. Ich wdrożenie ułatwiają ramy zapewniania jakości. Niemniej ani stosowanie kodeksu praktyk, ani ram zapewniania jakości nie ma obowiązkowego charakteru. Szczególne obowiązujące kryteria dotyczące jakości generowanych informacji statystycznych przedstawiono w **załączniku V**.

53

W celu dokonania oceny, czy dane dotyczące dochodów rolników są rzetelne, Trybunał skontrolował mechanizmy stosowane do zapewnienia m.in. jakości danych statystycznych z EAA i FADN, określone w Europejskim kodeksie praktyk statystycznych.

52 Art. 338 ust. 2 TFUE.

W zarządzaniu EAA przez Komisję występowały uchybienia...**Komisja nie dysponuje wystarczającymi i aktualnymi informacjami o metodyce i źródłach danych wykorzystywanych przez państwa członkowskie do przygotowania EAA****54**

Informacje o metodyce EAA i źródłach danych (znane jako „wykazy”) przekazywane Komisji przez państwa członkowskie różniły się znacznie pod względem szczegółowości i jakości i nie były aktualizowane od 2006 r., przy czym w przypadku trzech państw członkowskich wykazy takie nie były dostępne. We wszystkich sześciu skontrolowanych państwach członkowskich procedury i źródła danych odnoszące się do istotnych pozycji różniły się znacznie i nie odpowiadały opisowi w wykazach. W rezultacie Komisja nie może zweryfikować, czy informacje statystyczne przedstawiane przez państwa członkowskie są wystarczająco zharmonizowane i porównywalne, a jej zdolność do wydawania zaleceń i opracowywania wytycznych w celu poprawy ogólnej jakości danych statystycznych jest ograniczona.

55

Główne wskaźniki EAA przedstawiają porównanie dochodu z działalności rolniczej na poziomie nakładów pracy osób zatrudnionych w rolnictwie (wyrażone w jednostkach roboczych w rolnictwie)⁵³. Każda zmiana lub niedokładność w obliczeniach dotyczących nakładów pracy wpływa na dochód przypadający na zatrudnioną osobę, a zatem może znacznie oddziaływać na wyniki w zakresie dochodów i ich interpretację. Eurostat nie dysponował wystarczającą liczbą aktualnych informacji o metodykach stosowanych przez państwa członkowskie, co ograniczało jego zdolność do oceny ścisłości i porównywalności otrzymywanych informacji. Ponadto liczba godzin pracy określona przez państwa członkowskie wahała się od 1 600 godzin rocznie we Francji do 2 120 godzin w Polsce, co także miało wpływ na porównywalność wyników.

53 Jest on obliczany poprzez podzielenie łącznego dochodu przez całkowitą liczbę osób zatrudnionych w rolnictwie jako pracownicy pobierający wynagrodzenie lub jako niezależni rolnicy.

Wystąpiły niedociągnięcia w zakresie zgłaszania dochodów z działalności rolniczej do Eurostatu...

56

Trybunał stwierdził, że w różnych przypadkach dane przedstawione w EAA nie były wystarczająco dokładne lub porównywalne, co miało znaczny wpływ na obliczenie dochodu przedstawionego w EAA. Stwierdzono np. niezgodności w księgowaniu niektórych produktów, takich jak wino i oliwa z oliwek, opłat za dzierżawę gruntów rolnych, w informacjach dotyczących niektórych rodzajów działalności innych niż rolnicza, księgowaniu dotacji i obliczaniu dochodu przedsiębiorcy rolnego (zob. **ramka 3**).

Ramka 3

Przykłady niedociągnięć w obliczaniu dochodu z działalności rolniczej

W Polsce urząd statystyczny uwzględniał w EAA tylko oszacowania opłat uiszczanych przez rolników za dzierżawę gruntów państwowych, nie biorąc pod uwagę wartości gruntu dzierżawionego od prywatnych właścicieli, gdyż nie jest ona znana władzom. Na podstawie wyników FADN Trybunał szacuje, że takie grunty stanowią ok. 61% dzierżawionych użytków rolnych w Polsce. Podobnie w Rumunii urząd statystyczny uwzględniał tylko wartość ziemi dzierżawionej przez przedsiębiorstwa rolne, lecz nie przez indywidualnych rolników.

Wiele gospodarstw zajmuje się przetwarzaniem produktów rolnych, np. produkcją sera czy produktów leśnych, pozyskiwaniem drewna bądź agroturystyką. Wartość takiej działalności musi być uwzględniana w EAA, jeśli nie można jej oddzielić od działalności rolniczej. W przypadku wielu państw członkowskich nie są jednak dostępne dane o wartości takiej działalności.

W Rumunii urząd statystyczny rejestrował dotacje związane z obszarem w roku, w którym były one wypłacane rolnikom (w ujęciu kasowym). Zgodnie z właściwymi normami dotacje powinny być rejestrowane w odniesieniu do roku, w którym rolnik złożył wniosek o pomoc (w ujęciu memoriałowym).

We Francji dane dotyczące opłat z tytułu poszczególnych form dzierżawy użytków rolnych („fermage”) uiszczanych na rzecz właścicieli-udziałowców były nieaktualne i nie brano ich prawidłowo pod uwagę przy obliczaniu dochodu przedsiębiorcy rolnego. Ta forma rolnictwa obejmuje ponad połowę eksploatowanych użytków rolnych we Francji.

57

Państwa członkowskie muszą zgłosić ostateczne dane o dochodach do końca września kolejnego roku⁵⁴. Państwa członkowskie często jednak modyfikowały dane w następnych latach, co miało istotny wpływ na dochody wykazane w EAA⁵⁵. Aktualizacje uzasadniano najczęściej potrzebą skorygowania błędów w uprzednio zgłoszonych danych, późną dostępnością danych źródłowych lub faktem, że lepsze źródła danych dostarczają obecnie dokładniejszych informacji. Weryfikacje danych statystycznych to co prawda standardowe procedury przy tworzeniu statystyk, jednak aktualizacje unaoczniają uchybienia w procedurach przygotowania EAA w państwach członkowskich oraz ograniczają wiarygodność głównych stosowanych przez Komisję wskaźników efektywności dotyczących dochodów.

Zapewnianie jakości nie jest w pełni skuteczne

58

Eurostat podejmował co prawda wysiłki w celu poprawy jakości EAA, nie przeprowadzono jednak żadnej wyczerpującej i niezależnej oceny tego, czy państwa członkowskie ustanowiły skuteczne ramy zapewniania jakości w zakresie gromadzenia danych i przygotowywania EAA. W 2010 r. Eurostat utworzył wspólną grupę zadaniową mającą określić wskaźniki jakości EAA i ustanowić normy w zakresie sprawozdań dotyczących jakości. W 2012 r. koordynował samoocenę organów krajowych odpowiedzialnych za przygotowanie tych rachunków. W związku z tym państwa członkowskie poproszono o przedstawienie ogólnych ocen jakości danych EAA i wskazanie potrzebnych usprawnień. Trybunał stwierdził, że cztery państwa członkowskie⁵⁶ nie przedłożyły żadnych sprawozdań, wskutek czego Eurostat nie uzyskał aktualnych i kompletnych danych o jakości przekazywanych danych EAA.

...a w niektórych państwach członkowskich stwierdzono niedociągnięcia związane z funkcjonowaniem FADN

Techniczna realizacja badania FADN może mieć wpływ na jakość wyników

59

Ogólnie rzecz biorąc, można wyróżnić trzy systemy badania FADN. W jednej grupie państw członkowskich krajowe agencje łącznikowe FADN pozyskują dane od prywatnych firm rachunkowych, które prowadzą rachunki indywidualnych gospodarstw i wykorzystują te dane także w rozliczeniach podatku dochodowego rolników⁵⁷. W drugiej grupie agencje łącznikowe są bezpośrednio zaangażowane w prowadzenie rachunków do celów FADN i pozostają w bezpośrednim kontakcie z rolnikami⁵⁸. W trzeciej grupie krajowe agencje łącznikowe korzystają z usług prywatnych podmiotów, pozyskujących dane prosto z gospodarstw⁵⁹.

54 Załącznik II do rozporządzenia (WE) nr 138/2004.

55 Przykładowo w przypadku Rumunii korekta dochodu przedsiębiorcy rolnego za 2012 r. dokonana w 2014 r. doprowadziła do wzrostu dochodu o 129%, w przypadku Danii – o 104%, Luksemburga – 48%, Włoch – 27%, a Belgii – o 23%. W przypadku Niemiec natomiast dochód zmalał o 23%, a w przypadku Francji – o 12%. Dochód czynników zmienił się w znacznym stopniu w Belgii (+12%), Niemczech (-13%), we Włoszech (+10%), w Luksemburgu (+28%), na Łotwie (+43%) i w Niderlandach (+13%).

56 Belgia, Niemcy, Cypr i Zjednoczone Królestwo.

57 Np. w Niemczech i Francji.

58 Np. w Niderlandach.

59 Np. w Hiszpanii, Polsce i Rumunii.

60

System zarządzany bezpośrednio przyczynia się do zapewnienia dobrej jakości danych. Dobrą praktykę stwierdzono np. w Niderlandach, gdzie gromadzenie danych powierza się instytutowi badawczemu, który przejmuje prowadzenie rachunków i ma bezpośredni dostęp do wszystkich przydatnych informacji dotyczących działalności gospodarczej gospodarstwa. Podobnie w przypadkach, gdy dane FADN pozyskiwane są z danych wykorzystywanych do celów opodatkowania, stanowi to zachętę do większej dokładności, gdyż brak dokładności w rachunkach może skutkować karą na podstawie krajowych przepisów podatkowych.

61

W ramach mechanizmów istniejących w Hiszpanii i Rumunii wykonawcy otrzymują stałą kwotę za każde sprawozdanie z gospodarstwa rolnego przekazane agencji łącznikowej. Istnieje więc zagrożenie wybierania gospodarstw o prostej strukturze, tak aby zmniejszyć obciążenie pracą przypadające na gospodarstwo, a zatem w większym stopniu zagrożona jest jakość pozyskiwanych danych.

Reprezentatywność próby w poszczególnych państwach członkowskich znacznie się różni...**62**

Komisja zatwierdza wielkość próby proponowaną przez państwa członkowskie, lecz nie dysponuje wystarczającą dokumentacją dotyczącą sposobu jej obliczenia, poczynionych założeń oraz tego, czy obliczenia były zgodne z zasadami statystyki. Podstawowe informacje, takie jak precyzja parametrów i zastosowane przedziały ufności nie są publikowane ani poddawane przeglądowi przez niezależnych ekspertów oceniających jakość planów doboru.

63

Wielkość próby w poszczególnych państwach członkowskich i regionach znacznie się różni, tak samo jak liczba gospodarstw reprezentowanych przez gospodarstwo ujęte w próbie⁶⁰. Ważne sektory rolnictwa mogą być jednak niewystarczająco reprezentowane w FADN. Przykładem są producenci wina i winogron, owoców i owoców cytrusowych, oliwek i różnych upraw wieloletnich w Hiszpanii, którzy razem stanowili jedynie 0,8% gospodarstw w odpowiednich sektorach. Sektory te odpowiadały jednak za ok. 24% całkowitej wartości produkcji rolnictwa hiszpańskiego.

60 Liczba gospodarstw reprezentowanych przez jedno gospodarstwo w próbie FADN waha się od 3 w Luksemburgu do 185 w Rumunii. W poszczególnych sektorach i klasach wielkości zróżnicowanie może być znacznie większe.

64

Komisja zaleca losowy wybór nowych gospodarstw w celu zapewnienia najlepszej reprezentatywności statystycznej w odniesieniu do stwierdzeń dotyczących populacji. Tylko jedenaście państw członkowskich⁶¹ wybrało nowe gospodarstwa losowo. W pozostałych państwach członkowskich dobór nie zawsze był jednak przejrzysty, ograniczał go także sposób organizacji gromadzenia danych. W Niemczech, Hiszpanii, Francji, Polsce i Rumunii proces doboru w znacznej mierze zależał więc od inicjatywy biur rachunkowych lub podmiotów gromadzących dane, które musiały określić „odpowiednie gospodarstwa”, spełniające kryteria doboru. Pod tym względem na dobór gospodarstw mogły wpłynąć czynniki subiektywne, co mogło mieć wpływ na reprezentatywność uzyskanych informacji o dochodach. W Hiszpanii doprowadziło to także do znacznych luk w uwzględnianiu podregionów w próbie FADN, przez co znaczna część kraju i struktury terytorialnej nie była odpowiednio reprezentowana. Wpływa to także na przyszłe oceny płatności bezpośrednich, ponieważ Hiszpania wprowadziła system z 51 podregionami, które obecnie nie są uwzględnione w FADN w wystarczającym stopniu.

65

Uczestnictwo w badaniu FADN jest dobrowolne. Skontrolowane państwa członkowskie miały trudności ze znalezieniem właściwej liczby gospodarstw w niemal wszystkich odpowiednich klasach wielkości. Niektóre państwa członkowskie wprowadziły zachęty w celu naboru gospodarstw i zrekompensowania im dodatkowych obciążeń, lecz Trybunał stwierdził, że działania te nie zawsze były skuteczne pod względem objęcia wszystkich odpowiednich rodzajów i klas wielkości gospodarstw⁶².

66

Pomimo stosowanych zachęt w Niemczech małe i bardzo duże gospodarstwa są w znacznej mierze niewystarczająco reprezentowane w próbie. Trudności odnotowano również w Niderlandach, gdzie 78% wybranych nowych gospodarstw odmówiło udziału. W Rumunii, ze względu na brak szczególnych zachęt we wszystkich klasach wielkości, zrekrutowano mniej gospodarstw niż oczekiwano, przy czym szczególne problemy napotkano w przypadku bardzo małych i bardzo dużych gospodarstw. Ważne jest jednak uzyskanie danych dobrej jakości dla wszystkich klas wielkości, gdyż sytuacja w większych lub mniejszych gospodarstwach może znacznie różnić się od sytuacji w gospodarstwach średniej wielkości.

61 Dania, Irlandia, Estonia, Włochy, Łotwa, Malta, Niderlandy, Słowacja, Szwecja, Finlandia i Zjednoczone Królestwo. Słowenia zastosowała częściowo dobór losowy.

62 Według ankiety przeprowadzonej przez Trybunał 14 państw członkowskich uiszczało opłatę na rzecz uczestniczących gospodarstw (Belgia – Flandria, Niemcy, Grecja, Estonia, Łotwa, Litwa, Węgry, Malta, Austria, Polska, Słowacja, Słowenia, Finlandia i Szwecja). W Belgii (Flandria), Chorwacji, we Włoszech, na Litwie, Łotwie, Węgrzech, w Niderlandach, Finlandii i Zjednoczonym Królestwie władze zapewniają uprzywilejowany dostęp do informacji o wynikach działalności lub do usług doradczych, co umożliwia gospodarstwom porównywanie własnych wyników z wynikami innych gospodarstw.

...a także wystąpiły inne niedociągnięcia dotyczące gromadzenia danych FADN

67

Dane FADN pochodzą z rachunków obejmujących zapisy dokonywane systematycznie i regularnie w ciągu całego roku obrachunkowego. Gospodarstwa uczestniczące w badaniu muszą być chętne i zdolne do prowadzenia rachunków⁶³.

68

W Rumunii, gdzie gospodarstwa indywidualne stanowią ok. 70% próby FADN, wyniki były jednak w dużej mierze oparte na wywiadach, gdyż w szczególności mniejsze gospodarstwa nie prowadziły rejestrów rachunkowych w sposób należyty. Podobnie w Hiszpanii gromadzenie danych w przypadku wielu gospodarstw było oparte na wywiadach z rolnikami, a nie na systematycznie dokonywanych wpisach rachunkowych. Poważnie pogarsza to jakość przekazywanych informacji i uniemożliwia powiązanie ich z leżącymi u ich podstaw danymi bazowymi.

69

Niezgodności stwierdzono także w zakresie obliczania wartości bezpłatnej pracy członków rodziny, a Komisja przyznała, że liczba godzin pracy przepracowanych przez członków rodziny jest zazwyczaj przeszacowana. Może to skutkować niedoszacowaniem dochodu przypadającego na pracownika i wpływać na wiarygodność wskaźników.

70

Z reguły państwa członkowskie przedkładały dane FADN w przepisowym terminie 12 miesięcy od zamknięcia roku obrachunkowego⁶⁴. Jakość danych jednakże nie zawsze odpowiadała oczekiwaniom Komisji oraz wymagała, w przypadku kilku państw członkowskich, przeprowadzenia szeroko zakrojonych działań następczych. Tak więc wyniki za rok obrachunkowy 2012 Komisja mogła opublikować dopiero w listopadzie 2014 r., tj. dwa lata po zakończeniu roku odniesienia. Komisja usiłowała przyspieszyć ten proces poprzez podniesienie wysokości opłat uiszczanych na rzecz państw członkowskich⁶⁵, lecz nie jest prawdopodobne, aby bez poprawy jakości danych udało się go skrócić w istotnym stopniu. Jeśli ta sytuacja utrzyma się, ważne dane do celów monitorowania i oceny działań przyjętych w ramach reformy WPR z 2013 r. prawdopodobnie nie będą dostępne w takim czasie, aby można je było wykorzystać w sprawozdaniu śródk okresowym w 2018 r.

63 Art. 2 lit. e) rozporządzenia (WE) nr 1217/2009.

64 Rozporządzenie Komisji (EWG) nr 1915/83 z dnia 13 lipca 1983 r. w sprawie niektórych szczegółowych reguł wykonawczych dotyczących prowadzenia rachunkowości w celu określenia dochodów gospodarstw rolnych (Dz.U. L 190 z 14.7.1983, s. 25).

65 Zgodnie z rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) nr 283/2012 z dnia 29 marca 2012 r. ustalającym wysokość opłaty standardowej za sprawozdanie z gospodarstwa rolnego od roku obrotowego 2012 w ramach sieci danych rachunkowych gospodarstw rolnych (Dz.U. L 92 z 30.3.2012, s. 15), opłata ta wynosiła 160 euro za należycie wypełnione sprawozdanie z gospodarstwa rolnego. Od 2015 r. państwa członkowskie otrzymują dodatek w wysokości 5 euro za sprawozdanie z gospodarstwa rolnego, jeśli przedłożą dane rachunkowe już w ciągu 11 miesięcy od zamknięcia roku obrachunkowego.

Niewystarczające finansowanie ze strony państw członkowskich może odbijać się na jakości wyników

71

Opłaty, które Komisja uiszcza na rzecz państw członkowskich, są niezależne od systemu gromadzenia danych i rzeczywistych kosztów ponoszonych przez państwa członkowskie. FADN zasadniczo funkcjonuje lepiej, jeśli państwo członkowskie również jest poważnie zainteresowane uzyskaniem danych dobrej jakości dotyczących dochodów i wyników działalności gospodarstw rolnych, w związku z czym zapewnia wystarczające finansowanie. Tak więc w Niderlandach FADN opiera się na obszernym zbiorze danych dotyczących działalności gospodarczej gospodarstw rolnych, a także uwzględnia aspekty środowiskowe i społeczne, wykraczające daleko poza to, co jest obecnie wymagane na poziomie UE. Także w Niemczech, Francji i Polsce organy krajowe są żywo zainteresowane funkcjonowaniem systemu FADN, gdyż wykorzystują wyniki na dużą skalę we własnej polityce i analizach efektywności.

72

Spośród skontrolowanych państw członkowskich najczęściej uchybień stwierdzono w Hiszpanii i Rumunii. Obecnie obydwie te kraje borykają się z problemami z zapewnieniem niezbędnego finansowania krajowego. We wspomnianych państwach członkowskich funkcjonowanie FADN jest silnie uzależnione od finansowania UE. W obu państwach wykorzystanie danych do celów krajowych było mocno ograniczone. W Rumunii dane gromadzone są wyłącznie w celu zgłaszania ich Komisji. Władze nie dysponowały środkami technicznymi koniecznymi do dalszej analizy danych, nie było też wystarczająco wykwalifikowanego personelu, który mógłby ją przeprowadzić. Ze względu na znaczną swobodę, jaką dysponują państwa członkowskie pod względem podziału wsparcia unijnego, niezbędne jest, aby wyniki FADN, jako najważniejszego narzędzia oceny efektywności działań w ramach WPR, uzyskane przez każde państwo członkowskie, były odpowiedniej jakości.

Istnieją uchybienia w zakresie formalnych mechanizmów zapewniania jakości dla FADN

73

Systemem FADN zarządza Dyrekcja Generalna Komisji ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, która jest także odpowiedzialna za zapewnienie jakości danych, wraz z krajowymi agencjami łącznikowymi. Eurostat odpowiada za koordynację działań statystycznych Komisji⁶⁶. W odniesieniu do FADN zakres koordynacji prowadzonej przez Eurostat został określony w porozumieniu dwustronnym⁶⁷. Porozumienie to nie nadaje jednak Eurostatowi funkcji nadzorczej.

66 Decyzja Komisji z dnia 17 września 2012 r. w sprawie Eurostatu (2012/504/UE) (Dz.U. L 251 z 18.9.2012, s. 49).

67 Protokół ustaleń pomiędzy Eurostatem a Dyrekcją Generalną Komisji ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich w obszarze statystyki z dnia 7 maja 2015 r.

74

Spośród objętych wizytami państw członkowskich formalną procedurę zapewniania jakości stosowano tylko w Niderlandach i tylko tam władze weryfikowały próbę w odniesieniu do populacji bazowej i regularnie sprawdzały jej zgodność z założeniami. W pozostałych państwach członkowskich wiarygodność otrzymywanych danych sprawdzały agencje łącznikowe. Z wyjątkiem Polski jednakże sprawdziany takie nie odbywały się w drodze kontroli na miejscu, mających na celu ocenę jakości pracy podmiotów gromadzących dane bądź powiązanie przekazywanych informacji z bazowymi zapisami.

75

Komisja jest świadoma problemów związanych z funkcjonowaniem FADN w poszczególnych państwach członkowskich⁶⁸. Jak dotąd nie opracowano jednak jasnego planu działania ani harmonogramu poprawy sytuacji i nadal istnieje potrzeba eliminacji istotnych uchybień, takich jak niewystarczające uwzględnienie sektorów i klas wielkości we wszystkich państwach członkowskich, brak zachęty w naborze gospodarstw w wielu państwach członkowskich oraz brak finansowania.

76

Komisja dąży do wyeliminowania uchybień w FADN oraz, we współpracy z państwami członkowskimi, analizuje możliwości wprowadzenia systemu gromadzenia danych, który będzie bardziej racjonalny pod względem kosztów. Zamierza także wykorzystać FADN w celu zapewnienia aktualnych informacji o wskaźnikach dotyczących zrównoważonego charakteru na poziomie gospodarstw rolnych. Jest jednak prawdopodobne, że konkretne usprawnienia nie wejdą w życie przed 2017 r., a dane nie będą dostępne przed końcem 2019 r. Może to mieć wpływ na ocenę reformy WPR z 2013 r.

Ograniczenia pod względem dostępnych danych, ogólnikowe sformułowanie celów niektórych działań w ramach WPR oraz uchybienia w zakresie wskaźników efektywności mają wpływ na zdolność Komisji do wykazania, co zostało osiągnięte

77

Dane z EAA i FADN stanowią podstawę dla prowadzonej przez Komisję oceny efektywności działań w ramach WPR dotyczących dochodów rolników. Skuteczna ocena efektywności działań wymaga jednak nie tylko, aby dane o dochodach rolników były dostępne i miały odpowiednią jakość, lecz także by cele działań i wskaźniki odnoszące się do poszczególnych celów były od samego początku jasno określone. Ponadto wsparcie dochodów nie jest jedynym celem WPR, a także nie jest wyłącznym celem większości działań w ramach WPR.

68 Komisja stwierdziła również istotne niedociągnięcia w Grecji.

78

Trybunał zbadał, czy od samego początku określono jasne cele działań w ramach WPR w odniesieniu do dochodów rolników. Na tej podstawie Trybunał ocenił, czy Komisja zdefiniowała właściwe wskaźniki umożliwiające skuteczną ocenę efektywności działań w ramach WPR wpierających dochody rolników. Ponadto ocenił, czy wskaźniki efektywności dla obecnego okresu programowania umożliwią pomiar stopnia realizacji takich celów. Analizę Trybunału potwierdzili eksperci.

Płatności bezpośrednie służą wielu celom, których realizację trudno zmierzyć...

79

Aby przeanalizować cele WPR w odniesieniu do dochodów rolników Trybunał zastosował określone w rozporządzeniu finansowym kryteria SMART, zgodnie z którymi cele powinny być konkretne, wymierne, osiągalne, odpowiednie i określone w czasie⁶⁹.

80

Ogólnie rzecz biorąc, komercyjne gospodarstwa rolne pozyskują dochód głównie ze sprzedaży swoich plonów. Płatności bezpośrednie na rzecz rolników stanowią same w sobie dodatkowy dochód. Ponadto można się spodziewać, że będą miały dalsze oddziaływanie na dochód rolników, wywierając wpływ na ich decyzje biznesowe⁷⁰.

81

Ogólnym celem WPR jest opłacalna produkcja żywności, a jego wpływ na dochód z działalności rolnej nie znalazł dotychczas odzwierciedlenia w mierzalnych wartościach docelowych. Nie określono także, w jaki dokładnie sposób do realizacji tego ogólnego celu mają przyczyniać się poszczególne działania w obrębie programów płatności bezpośrednich, ponieważ ani w rozporządzeniu⁷¹, ani w jego umocowaniach i motywach nie wskazano celów szczegółowych w sposób wystarczająco jasny, a także brakuje scenariusza odniesienia lub wartości docelowej, w odniesieniu do których można by mierzyć efektywność. Ponadto powiązania z innymi celami WPR, takimi jak zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi, są skomplikowane i również mogą wpływać na dochody rolników.

69 Art. 30 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1).

70 Według Komisji w 2012 r. udział płatności bezpośrednich w łącznych wpływach gospodarstw komercyjnych w UE wynosił 11,2%. Udział ten różni się znacznie w poszczególnych gospodarstwach i państwach członkowskich. (EU Farm Economics Overview [Przegląd Ekonomiki Rolnej UE] na podstawie danych FADN za 2012 r., s. 1)

71 Rozporządzenie (UE) nr 1307/2013. Dostępny budżet w dużej mierze odpowiada kwocie wsparcia w przeszłości wypłacanego przez UE na rzecz rolników z tytułu uprawy gruntów lub chowu zwierząt (płatności powiązane z produkcją).

82

Komisja uważa, że płatności bezpośrednie, także w związku z innymi działaniami, powinny jednocześnie przyczyniać się do osiągnięcia wielu celów, takich jak wsparcie opłacalności gospodarstw, poprawa wydajności i konkurencyjności w rolnictwie oraz promowanie zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi i działaniami w dziedzinie klimatu. Niemniej ze względu na ogólnie niejasne zamierzenie, do którego miałyby doprowadzić ogólne i szczegółowe cele WPR, niezmiernie trudno jest ocenić, na podstawie wskaźników efektywności, czy został osiągnięty cel działania. Różnorodność wariantów, spośród których państwa członkowskie mogą wybierać w zakresie płatności bezpośrednich, zwiększa złożoność problemu, ponieważ oddziaływanie na rynki rolne i na różnice w dochodach rolników może być bardzo zróżnicowane w poszczególnych państwach członkowskich.

...a wskaźników efektywności WPR odnoszących się do dochodów rolników nie można jasno powiązać z działaniami i faktyczną realizacją celów

83

Wskaźniki powinny umożliwiać ocenę postępów, skuteczności i efektywności działań polityki w odniesieniu do celów⁷². Powinny być one odpowiednie, zaakceptowane, wiarygodne, mierzalne i miarodajne oraz oparte na rzetelnych danych statystycznych⁷³.

84

Wskaźniki oddziaływania mają pokazywać łączne skutki działań w ramach WPR. W odniesieniu do dochodów rolników, w ramach ogólnego celu opłacalnej produkcji żywności najbardziej odpowiednimi wskaźnikami oddziaływania są dochód przedsiębiorcy rolnego i dochód czynników produkcji rolniczej. Niemniej ich użycie ogranicza się do prezentacji tendencji, nie zaś bezwzględnych wartości dochodów. Nie ustalono także scenariuszy odniesienia. Ponadto zmiany w tych wskaźnikach wynikają głównie ze zmian w cenach, a nie z wpływu działań WPR. Nie mogą one także stanowić informacji o stopniu realizacji w ramach WPR traktatowego celu zapewnienia odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, gdyż na poziomie UE nie są dostępne właściwe dane.

72 Art. 1 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 834/2014 z dnia 22 lipca 2014 r. ustanawiającego zasady stosowania wspólnych ram monitorowania i ewaluacji wspólnej polityki rolnej (Dz.U. L 230 z 1.8.2014, s. 1).

73 W miarę możliwości wskaźniki powinny odpowiadać kryteriom „RACER”, tj. powinny być odpowiednie, zaakceptowane, wiarygodne, proste i miarodajne: „Część III: Załączniki do wytycznych dotyczących oceny skutków” (Komisja Europejska, 15 stycznia 2009 r. – http://ec.europa.eu/smartregulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_annex_en.pdf).

85

Trybunał stwierdził także, że stosowane przez Komisję **wskaźniki rezultatu**, o ile są bezpośrednio związane z dochodem, są istotne dla ogólnego celu opłacalnej produkcji żywności, a co za tym idzie dla dochodu rolników z działalności rolniczej. Informacje mające za podstawę te wskaźniki są jednak również niewystarczająco precyzyjne, aby można je było jasno powiązać z działaniami UE w celu wykazania, że przyczyniają się do uzyskania pożądaných efektów (zob. **ramka 4**). Ponieważ nie określono wartości docelowych ani scenariuszy odniesienia, wskaźniki nie mogą dostarczyć informacji o możliwej luce między pożądanym a faktycznym stopniem realizacji celów oraz o tym, czy działania przyczyniły się do zmniejszenia tej luki.

Ramka 4

Uchybienia w stosowanych przez Komisję wskaźnikach rezultatu związanych z dochodami rolników

Wskaźnik udziału rocznych płatności bezpośrednich w dochodzie z działalności rolniczej, obliczany na podstawie EAA, podkreśla znaczenie płatności bezpośrednich dla sektora rolnego. Dane bazowe dla tego wskaźnika nie są jednak wystarczająco wiarygodne⁷⁴. Ponadto wskaźnik ulega zniekształceniu w sytuacjach, gdy płatności bezpośrednie otrzymują gospodarstwa niezajmujące się produkcją, a zatem niezyskujące dochodu z działalności rolniczej. Z drugiej strony, w niektórych państwach członkowskich znaczny udział w dochodach z działalności rolniczej generowany jest przez rolników, którzy nie otrzymują płatności bezpośrednich lub otrzymują je w minimalnych kwotach⁷⁵. Ponadto we wskaźniku nie uwzględnia się obniżenia dochodów rolników wynikającego z wyższych opłat za dzierżawę, które są efektem kapitalizacji płatności bezpośrednich w cenach gruntów. Poza tym nie jest także jasne, czy zmiana wskaźnika spowodowana jest wyłącznie, czy głównie określonymi działaniami w ramach WPR, zmianami na rynku bądź innymi czynnikami.

Zmienna wysokość wskaźnika dochodów gospodarstw rolnych zależy przede wszystkim od wahań cen na rynkach światowych. Wskaźnik ten, obliczany na podstawie danych z FADN, może dostarczać przydatnych informacji o ogólnej skuteczności płatności bezpośrednich w zakresie łagodzenia efektów niestabilności rynku. Wskaźnik nie jest jednak wystarczająco miarodajny, gdyż nie uwzględnia dotacji, podatków ani dochodu z działalności innej niż rolnicza, które mogą odgrywać ważną rolę, stanowiąc dla rolników pomoc w radzeniu sobie ze zmiennością cen.

Wskaźnik wartości dodanej w odniesieniu do producentów surowców w łańcuchu dostaw żywności dotyczy wartości dodanej produkcji podstawowej produktów rolnych w porównaniu z innymi etapami łańcucha dostaw żywności, takimi jak branża przetwórstwa spożywczego, przedsiębiorstwa handlowe czy supermarkety. Wskaźnik nie jest wystarczająco miarodajny, gdyż występują sytuacje, w których jego wartość maleje, podczas gdy dochód z działalności rolniczej rośnie. Dzieje się tak na przykład w przypadku dużego zapotrzebowania na nowe produkty spożywcze, skutkującego wyższymi cenami. W takim przypadku udział rolników w łańcuchu dostaw żywności prawdopodobnie zmniejszy się, chociaż dochód rolników może być wyższy.

74 Zob. pkt 38.

75 W Niderlandach 39% produkcji rolnej pochodziło z gospodarstw nieotrzymujących płatności bezpośrednich.

86

We wskaźnikach stosowanych przez Komisję nie są uwzględniane inne rezultaty, istotne dla efektywności płatności bezpośrednich w odniesieniu do dochodu. Np. brak jest wskaźnika rezultatu zapewniającego informacje dotyczące zakresu, w jakim ludność wiejska korzysta z instrumentu płatności bezpośrednich, w jakiej części płatności bezpośrednie rzeczywiście trafiają do producentów rolnych oraz czy nowe programy płatności bezpośrednich oferują rolnikom o niskich dochodach wsparcie lepsze niż przed reformą.

87

Wskaźniki nie stanowią także informacji o tym, czy płatności unijne efektywnie przyczyniały się do realizacji celu związanego z dochodami, ponieważ nie mogą one wskazać, czy inne poziomy lub formy wsparcia w ramach WPR wpłynęłyby na dochód z działalności rolniczej w tym samym stopniu i przy tym samym koszcie budżetowym, lub czy konkretne działanie było wystarczająco ukierunkowane, aby doprowadziło do uporania się z niedoskonałością rynku w najbardziej efektywny sposób.

88

Produkcja żywności, dochód i poziom życia rolników to kwestie, do których w Traktacie przywiązuje się szczególną wagę. Po reformie WPR z 2013 r. jedna trzecia budżetu UE nadal przeznaczana jest bezpośrednio lub pośrednio na stabilizację rynków oraz wsparcie dochodów rolników i w ten sposób przyczynia się do opłacalnej produkcji żywności i odpowiedniego poziomu życia rolników.

89

W przeszłości Trybunał odnotował, że w celu dokładniejszego badania efektywności WPR, w ramach której ponad dwie trzecie zasobów budżetowych przeznaczono na wsparcie dochodu, konieczne są bardziej wiarygodne i kompleksowe statystyki i wskaźniki.

90

Nowe ramy monitorowania i oceny WPR wymagają od Komisji oceny łącznego oddziaływania działań w ramach WPR w odniesieniu do wyznaczonych celów. Wiąże się to z wystarczającymi informacjami dobrej jakości.

91

Trybunał stwierdza, że stosowany przez Komisję system pomiaru efektywności WPR w odniesieniu do dochodów rolników nie jest wystarczająco dobrze skonstruowany oraz że jakość i ilość danych statystycznych wykorzystanych do analizy dochodów rolników cechują się istotnymi ograniczeniami.

Komisja nie określiła jasno danych statystycznych potrzebnych do skutecznej oceny efektywności działań WPR wspierających dochody rolników

92

Nie są dostępne żadne reprezentatywne dane dotyczące dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych rolników, które ułatwiłyby ocenę realizacji celu Traktatu, jakim jest zapewnienie odpowiedniego poziomu życia rolnikom. Brak jest także wiarygodnego systemu pozwalającego na dokonywanie porównań między dochodami w rolnictwie a dochodami w innych sektorach gospodarki, które mogłyby uzasadniać unijne wsparcie dochodów dla rolników (pkt 26–32).

Zalecenie 1 – Opracowanie ram w celu gromadzenia i porównywania właściwych informacji dotyczących dochodów rolników

Komisja powinna opracować bardziej kompleksowe ramy statystyczne zapewniające informacje o dochodzie do dyspozycji gospodarstw domowych rolników oraz w celu lepszego odzwierciedlenia poziomu ich życia. W tym celu Komisja powinna rozważyć, we współpracy z państwami członkowskimi i na podstawie wspólnej metodyki, możliwości optymalnego rozwinięcia i połączenia istniejących instrumentów statystycznych UE.

Komisja powinna także usprawnić ramy porównywania dochodów rolników z dochodami w innych sektorach gospodarki.

93

Narzędzia dostępne obecnie na poziomie UE do celów pomiaru dochodów rolników to EAA i FADN. Obydwa dostarczają podstawowych danych do pomiaru efektywności działań w ramach WPR ukierunkowanych na promowanie opłacalnej produkcji żywności i wspieranie dochodów rolników. Instrumenty te cechują się jednak istotnymi ograniczeniami, przez co ważne dane mogą nie być dostępne na potrzeby skutecznej oceny działań w ramach WPR mających na celu wspieranie dochodów rolników.

94

Potencjał EAA nie jest jednak jeszcze w pełni wykorzystywany i nie zapewniają one wystarczających informacji o ważnych czynnikach, właściwych w zakresie dochodów rolników. Ponadto Komisja nie zawsze poprawnie wykorzystuje informacje pochodzące z EAA (pkt 33–39).

Zalecenie 2 – Dalsze prace nad EAA

Komisja powinna prowadzić dalsze prace nad EAA, tak aby lepiej wykorzystywać ich potencjał w celu:

- o dostarczania bardziej szczegółowych informacji o czynnikach wpływających na dochód z działalności rolniczej;
- o zapewnienia, by na podstawie formalnych ustaleń z państwami członkowskimi były przekazywane dane na poziomie regionalnym.

Komisja powinna również:

- o zbadać, czy dalsze prace nad EAA mogą doprowadzić do tego, aby zapewniały one racjonalne oszacowanie wartości ekonomicznej dóbr publicznych wytwarzanych przez rolników;
- o zapewnić, by informacje z EAA były właściwie wykorzystane w zakresie wskaźników dochodów.

95

FADN to ważny instrument oceny WPR, cechuje się jednak ograniczeniami. Wskaźniki dochodów nie uwzględniają w pełni ewolucji gospodarstw w sektorze rolnym, zaś informacje o innych dochodach rolników związanych z gospodarstwem rolnym są niekompletne. Ponadto na poziomie UE nie są dostępne dane dotyczące dochodów dużej liczby beneficjentów wsparcia unijnego (pkt 40–51).

Zalecenie 3 – Rozwijanie synergii pomiędzy FADN i innymi narzędziami statystycznymi

Analiza dochodów rolników przeprowadzana przez Komisję powinna być oparta na wskaźnikach uwzględniających aktualną sytuację rolnictwa oraz na wystarczających i spójnych danych dotyczących wszystkich beneficjentów działań w ramach WPR. Można to osiągnąć poprzez rozwinięcie synergii pomiędzy istniejącymi danymi administracyjnymi albo rozwój FADN lub innych właściwych narzędzi statystycznych.

Komisja i państwa członkowskie nie zawsze zapewniały właściwą jakość wykorzystanych w pomiarach danych dotyczących dochodów rolników**96**

Komisja dysponowała niewystarczającą liczbą aktualnych informacji o metodyce i źródłach danych wykorzystanych przez państwa członkowskie do przygotowania EAA; poza tym występowały niedociągnięcia w zakresie sprawozdawczości dla Eurostatu, a mechanizmy zapewniania jakości nie były w pełni skuteczne. Może to wpływać na dokładność zgłaszanych danych i pogarszać ich porównywalność. Stawia to także pod znakiem zapytania wiarygodność głównych wskaźników stosowanych przez Komisję w celu monitorowania efektywności WPR (pkt 53–58).

Zalecenie 4 – Poprawa jakości EAA

Ze względu na znaczenie EAA w monitorowaniu WPR Komisja powinna wprowadzić regularną sprawozdawczość w zakresie jakości w odniesieniu do EAA oraz uzyskać wystarczającą pewność co do tego, że państwa członkowskie ustanowiły ramy zapewniania jakości gwarantujące porównywalność danych przekazywanych przez państwa członkowskie i ich opracowywane zgodnie z kryteriami jakości mającymi zastosowanie do statystyki europejskiej.

97

W przypadku FADN w niektórych państwach członkowskich techniczna realizacja badania ankietowego wpłynęła na jakość wyników, a reprezentatywność próby różniła się między poszczególnymi państwami członkowskimi. W rezultacie w FADN nie były wystarczająco reprezentowane wszystkie sektory, klasy wielkości i regiony, co ogranicza jej użyteczność do celów analizy. Ponadto na jakość uzyskanych wyników niekorzystny wpływ może mieć niewystarczające finansowanie przez państwa członkowskie gromadzenia danych w FADN (pkt 59–72).

98

W ramach kontroli wskazano pewne uchybienia w zakresie mechanizmów zapewniania jakości dla FADN (pkt 73–76).

Zalecenie 5 – Poprawa jakości FADN

Komisja powinna także zająć się stwierdzonymi uchybieniami dotyczącymi wdrożenia FADN poprzez uzgodnienie z odnośnymi państwami członkowskimi jasnego harmonogramu oraz zachęcanie do lepszego wykorzystania potencjału systemu.

Komisja powinna prowadzić dalsze prace nad obecnymi mechanizmami jakości w zakresie utworzenia statystyki FADN przez państwa członkowskie, tak aby sektory i klasy wielkości gospodarstw, interesujące z punktu widzenia WPR, były odpowiednio reprezentowane we wszystkich państwach członkowskich i odzwierciedlały przy tym wybory dokonywane przez państwa członkowskie pod względem wariantów WPR.

Komisja nie zdefiniowała właściwych wskaźników umożliwiających skuteczną ocenę efektywności działań w ramach WPR wspierających dochody rolników**99**

Ogólnikowo sformułowane cele oraz brak scenariusza odniesienia utrudniają dokonanie oceny, na podstawie wskaźników efektywności, osiągnięcia celów poszczególnych działań w ramach WPR mających wspierać dochody rolników. Dokonywane przez państwa członkowskie wybory w zakresie płatności bezpośrednich stanowią dodatkowe wyzwanie w analizie dokonywane przez Komisję dotyczącej tego, czy przyczyniają się one w bardziej efektywny i skuteczny sposób do realizacji celów WPR, a zatem czy wnoszą wartość dodaną UE (pkt 79–82).

100

Wskaźniki stosowane przez Komisję w odniesieniu do opłacalnej produkcji żywności i dochodów rolników nie są wystarczająco wiarygodne lub nie są powiązane z działaniami w ramach WPR wystarczająco jasno, aby wykazać, że takie działania przyczyniły się skutecznie i efektywnie do osiągnięcia pożądanego efektów. Ograniczenia w dostępności danych dodatkowo ograniczają stosowność wskaźników. Wskaźniki te nie stanowią także informacji o tym, czy cele osiągnięto w sposób efektywny, co wymaga dogłębnej analizy czynników wpływających na dochody rolników (pkt 83–87).

Zalecenie 6 – Poprawa pomiarów efektywności działań w ramach WPR wspierających dochody rolników

Biorąc pod uwagę uchybienia stwierdzone przez Trybunał, Komisja powinna poprawić wiarygodność i kompletność danych dotyczących efektywności działań w ramach WPR w odniesieniu do dochodów rolników poprzez:

- o określenie od samego początku odpowiednich celów operacyjnych i scenariuszy odniesienia, z którymi można będzie porównać efektywność działań w ramach WPR na kolejny okres programowania;
- o uzupełnienie, w kontekście swoich ocen, obecnych ram wskaźników efektywności o inne przydatne dane dobrej jakości w celu pomiaru osiągniętych wyników;
- o określenie, także w kontekście swoich ocen, skuteczności i wydajności działań mających na celu wspieranie dochodów rolników.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę I, której przewodniczył Augustyn KUBIK, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 13 stycznia 2016 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Prezes

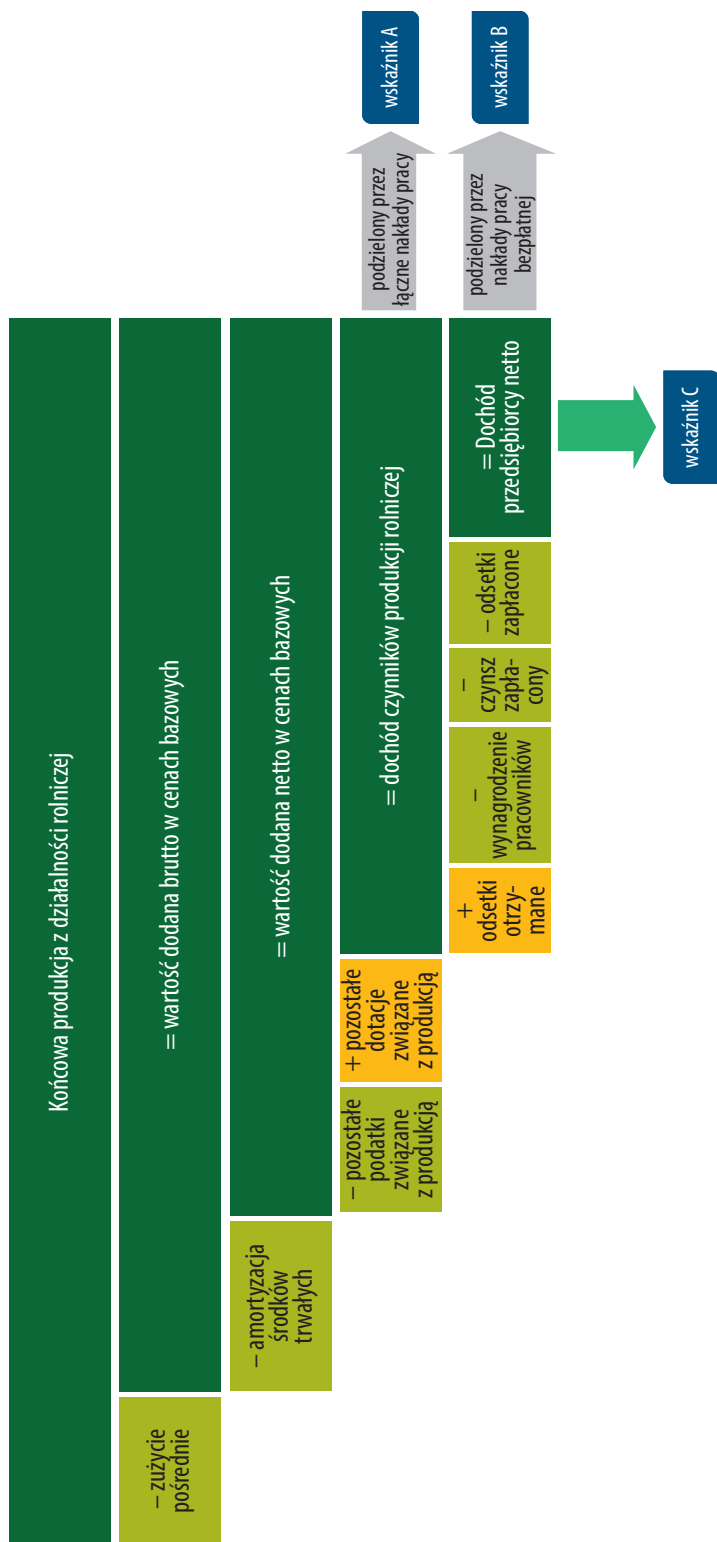
Wybory państw członkowskich w zakresie wdrażania płatności bezpośrednich UE

Państwo członkowskie	Płatność podstawowa	Jednolita płatność obszarowa	Płatność Redystrybucyjna	Płatność dla młodych rolników	Płatność z tytułu obszarów o ograniczeniach naturalnych	Płatność z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska ¹	Dobrowolne płatności związane z produkcją	System dla małych gospodarstw
Belgia	X	–	X	X	–	X	X	–
Bułgaria	–	X	X	X	–	X	X	X
Republika Czeska	–	X	–	X	–	X	X	–
Dania	X	–	–	X	X	X	X	X
Niemcy	X	–	X	X	–	X	–	X
Estonia	–	X	–	X	–	X	X	–
Irlandia	X	–	–	X	–	X	X	–
Grecja	X	–	–	X	–	X	X	X
Hiszpania	X	–	–	X	–	X	X	X
Francja	X	–	X	X	–	X	X	–
Chorwacja	X	–	X	X	–	X	X	X
Włochy	X	–	–	X	–	X	X	X
Cypr	–	X	–	X	–	X	X	–
Łotwa	–	X	–	X	–	X	X	–
Litwa	–	X	X	X	–	X	X	X
Luksemburg	X	–	–	X	–	X	X	–
Węgry	–	X	–	X	–	X	X	X
Polska	X	–	–	X	–	X	X	X
Niderlandy	X	–	–	X	–	X	X	–
Austria	X	–	–	X	–	X	X	X
Polska	–	X	X	X	–	X	X	X
Portugalia	X	–	–	X	–	X	X	X
Rumunia	–	X	X	X	–	X	X	X
Słowenia	X	–	–	X	–	X	X	X
Słowacja	–	X	–	X	–	X	X	–
Finlandia	X	–	–	X	–	X	X	–
Szwecja	X	–	–	X	–	X	X	–
Zjednoczone Królestwo	X	–	–	X	–	X	X	–

1 Tzw. „płatność z tytułu zazieleniania”.

Załącznik II

Obliczenie dochodu z działalności rolniczej określonego w ramach EAA



Obliczenie dochodu w ramach FADN

Końcowe zasoby produktów rolnych	
+ sprzedaż	
+ skorygowane wartości zasobów inwentarza żywego	– początkowe zasoby produktów rolnych
+ spożycie w gospodarstwie domowym	– zakupy inwentarza żywego
+ zużycie w gospodarstwie	
= Produkcja (plonów plus inwentarza żywego)	
	– zużycie pośrednie
+ dotacje rolne	– saldo VAT podatków rolnych
= Wartość dodana gospodarstwa brutto (dochód gospodarstwa brutto)	
	– amortyzacja
= Wartość dodana gospodarstwa netto (FNVA)	
+ dotacje do inwestycji	– płace, dzierżawa i zapłacone odsetki
= Dochód gospodarstwa rodzinnego (FWI)	

Wskaźniki efektywności stosowane przez Komisję do oceny WPR

Wskaźniki produktu (dla kogo i na co przeznaczają się wsparcie)

Płatności bezpośrednie

Obszar i liczba rolników:

- system płatności podstawowej
- system jednolitej płatności obszarowej
- przejściowe wsparcie krajowe
- płatność redystrybucyjna
- zazielenianie (dywersyfikacja upraw, trwałe użytki zielone, obszar proekologiczny, rolnicy ekologiczni itp.)
- płatność dla młodych rolników
- system dla małych gospodarstw
- dobrowolne wsparcie związane z produkcją
- płatność z tytułu obszarów o ograniczeniach naturalnych
- krajowe programy na rzecz sektora bawełny

Działania rynkowe

- interwencja publiczna (wielkość i czas trwania)
- prywatne przechowywanie (wielkość i czas trwania)
- refundacje wywozowe (ilość produktów wywożonych z wykorzystaniem refundacji wywozowych)
- działania nadzwyczajne (stosownie do sytuacji)
- organizacje producentów (procent produkcji wprowadzonej do obrotu przez organizacje producentów i stowarzyszenia organizacji producentów)
- programy szkolne (liczba beneficjentów końcowych programów „Mleko dla szkół” oraz „Owoce w szkole”)
- liczba hektarów przeznaczonych na nowe nasadzenia winorośli
- liczba hektarów w winnicach poddanych restrukturyzacji
- liczba projektów promocyjnych, projektów inwestycyjnych i działań w zakresie innowacji w sektorze wina

Aspekty przekrojowe

- liczba hektarów i udział płatności WPR objętych zasadą wzajemnej zgodności
- oznaczenia geograficzne w polityce jakości (sektor wina); liczba nowych chronionych nazw pochodzenia, chronionych oznaczeń geograficznych i gwarantowanych tradycyjnych specjalności
- liczba hektarów objętych rolnictwem ekologicznym (łącznie i w trakcie przekształcania) oraz certyfikowanych zarejestrowanych podmiotów prowadzących produkcję ekologiczną
- liczba programów (w UE i poza nią) oraz nowych organizacji składających wnioski dotyczące polityki promocji
- liczba rolników korzystających z systemu doradztwa rolniczego

Wskaźniki oddziaływania (tam, gdzie WPR powinna mieć wpływ)**Cel ogólny: opłacalna produkcja żywności**

Dochód przedsiębiorcy rolnego – dochód czynników produkcji rolniczej – łączna produktywność czynników produkcji w rolnictwie – zmienność cen towarów w UE – kształtowanie się cen konsumpcyjnych produktów żywnościowych – bilans handlowy rolnictwa

Cel ogólny: zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi oraz działania w dziedzinie klimatu

Emisje z rolnictwa – wskaźnik ptaków krajobrazu rolniczego – działalność rolnicza o wysokiej wartości przyrodniczej – pobór wody na potrzeby rolnictwa – jakość wody – zawartość materii organicznej w glebie na terenie gruntów ornych – erozja gleby powodowana przez wodę

Cel ogólny: zrównoważony rozwój terytorialny

Wskaźnik zatrudnienia na obszarach wiejskich – poziom ubóstwa na obszarach wiejskich – PKB na mieszkańca obszarów wiejskich

Wskaźniki rezultatu (co osiągnięto w ramach działań WPR)**Cele szczegółowe: wsparcie dochodów gospodarstw rolnych, zmniejszenie ich zmienności, poprawa konkurencyjności rolnictwa UE oraz zwiększenie udziału w łańcuchu dostaw żywności i utrzymanie stabilności rynku**

Udział wsparcia bezpośredniego w dochodach z działalności rolniczej – zmienność dochodów gospodarstw rolnych (według rodzaju gospodarstwa; według rozmiaru ekonomicznego) – wartość dodana w odniesieniu do producentów surowców w łańcuchu dostaw żywności – wywóz produktów rolnych UE – udział wywozu produktów rolnych UE w wywozie światowym – udział produktów końcowych w wywozie produktów rolnych UE – procentowa ilość produktów zakupionych w magazynach interwencyjnych lub objętych prywatnym przechowywaniem w stosunku do całkowitej produkcji UE – procentowa ilość produktów wywożonych z wykorzystaniem refundacji wywozowych w całkowitej produkcji UE – ceny towarów w UE w porównaniu z cenami na rynkach światowych – wartość produkcji w ramach systemów jakości UE w stosunku do łącznej wartości produkcji rolnej i produkcji żywności – znaczenie rolnictwa ekologicznego – udział areálu przeznaczanego pod produkcję ekologiczną w wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych – udział zwierząt gospodarskich hodowanych w ramach produkcji ekologicznej w łącznym pogłowie zwierząt gospodarskich

Cele szczegółowe: dostarczanie dóbr publicznych, łagodzenie zmiany klimatu i przystosowywanie się do niej, wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami poprzez innowacje

Różnorodność upraw (w gospodarstwie i w regionie) – udział użytków zielonych w całkowitej wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych – udział obszarów proekologicznych w powierzchni gruntów rolnych – udział powierzchni objętej praktykami w zakresie zazieleniania – emisje gazów cieplarnianych z gleb rolniczych netto

Cel szczegółowy: utrzymanie zróżnicowanego rolnictwa w UE

Różnorodność strukturalna (w ujęciu bezwzględnym i względnym) – dodatkowe wskaźniki wyników określone w rozporządzeniu wykonawczym (UE) nr 808/2014

Kryteria jakościowe mające zastosowanie do statystyki europejskiej¹

Zasady kodeksu praktyk statystycznych Eurostatu	
Przydatność	stopień, w jakim dane statystyczne zaspokajają obecne i potencjalne potrzeby ich użytkowników;
Dokładność	stopień, w jakim dane szacunkowe są zbliżone do nieznanych wartości faktycznych;
Aktualność	okres pomiędzy momentem uzyskania informacji a wydarzeniem lub zjawiskiem, które opisują;
Terminowość	odstęp czasu pomiędzy momentem, w którym dane zostały udostępnione, a datą, do której dane powinny być zostać przedłożone;
Dostępność i przejrzystość	warunki i sposoby uzyskiwania, wykorzystywania i interpretowania danych przez użytkowników;
Porównywalność	miar skutków wywołanych przez różnice w stosowanych koncepcjach statystycznych, w narzędziach i procedurach pomiaru, w przypadku gdy porównywane są dane statystyczne z różnych obszarów geograficznych, dziedzin sektorowych lub z różnych okresów;
Spójność	możliwość łączenia danych na różne sposoby i do różnych celów z zachowaniem ich wiarygodności.

¹ Art. 12 rozporządzenia (WE) nr 223/2009.

Streszczenie

I
W Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) określono pięć celów WPR, z których tylko jeden dotyczy dochodów rolników (jednak bez faktycznego użycia słowa „dochód”).

W reformie WPR z 2013 r. określono trzy cele polityki (opłacalną produkcję żywności; zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi oraz działania w dziedzinie klimatu; zrównoważony rozwój terytorialny), z których pierwszy odnosi się w szczególności do dochodu z działalności rolniczej.

Dochód nie jest jednak jedynym celem WPR, a płatności bezpośrednio nie są jedynym instrumentem WPR mającym wpływ na dochód; ich wpływ również nie ogranicza się do dochodów, ponieważ wspierają one wspólne zapewnianie dóbr prywatnych i publicznych. Jako płatności obszarowe przyczyniają się one wraz z innymi instrumentami WPR nie tylko do wsparcia dochodów rolników, lecz również do realizacji innych celów związanych z użytkowaniem gruntów, takich jak ochrona gleb, zwiększenie różnorodności biologicznej i łagodzenie zmian klimatu. W związku z tym niezwykle trudno jest jednoznacznie przypisać określone płatności do poszczególnych rodzajów wpływu.

II
Prawodawca wyraźnie określił nowe ramy monitorowania i oceny WPR. Mają one umożliwić określenie łącznych skutków różnych działań w odniesieniu do wspomnianych różnych celów. Każdy z tych celów będzie monitorowany i poddawany ocenie z wykorzystaniem kompleksowego zestawu wspólnych wskaźników, z których niektóre dotyczą konkretnych działań, a inne mają szerszy zakres w celu odzwierciedlenia łącznych skutków.

Chociaż poszczególne wskaźniki są użyteczne jako punkt wyjściowy, nie można ich wykorzystać do bezpośredniej oceny wpływu danej polityki lub działania; należy tego dokonać w ramach oceny, uwzględniając inne elementy, które mają wpływ na politykę i jej skutki. Zalety i wady poszczególnych wskaźników będą zatem zależały od tego, jak wskaźniki te zostaną wykorzystane w ramach oceny.

IV
Poszczególne wskaźniki i narzędzia mają mocniejsze i słabsze punkty, jednak ogólny system zapewnia najlepszą możliwą równowagę między potrzebami w zakresie informacji a powiązanymi z nimi kosztami i obciążeniem administracyjnym.

Elementy, które wskazano jako ograniczenia danych statystycznych, stanowią w rzeczywistości odzwierciedlenie głównych cech źródeł danych.

V
Komisja dysponuje reprezentatywnymi danymi dotyczącymi dochodów z działalności rolniczej. Dane te można wykorzystać do oceny efektywności działań w ramach WPR na rzecz wspierania dochodów rolników.

W Traktacie zwiększenie wydajności rolnictwa powiązано z zapewnieniem odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie. Skupienie się na dochodach z działalności rolniczej jest zatem uzasadnione, ponieważ dochód ten ma podstawowe znaczenie dla WPR.

VI a) Celem FADN nie jest gromadzenie danych na temat dochodów gospodarstw domowych rolników

FADN jest najważniejszym źródłem danych z punktu widzenia ram monitorowania i oceny WPR. Cele FADN zostały jasno określone w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1217/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. i obejmują one zbieranie danych rachunkowych potrzebnych do rocznej oceny dochodów gospodarstw rolnych mieszczących się w polu obserwacji i analizy działalności gospodarczej gospodarstw rolnych; ocena poziomu życia rolników lub dochodu gospodarstw domowych rolników wykracza poza zakres FADN.

VI b) Koszty gromadzenia danych na temat dochodów gospodarstw domowych rolników mogą przeważać nad korzyściami

Komisja ma świadomość ogólnej wartości analitycznej statystyk obejmujących dochody gospodarstw domowych w różnych sektorach, a w ostatnich latach poczyniono szereg prób wprowadzenia takiego gromadzenia danych. Dyskusje nie zakończyły się jednak pozytywnie również z powodu oporu ze strony państw członkowskich dotyczącego uwzględnienia w statystykach informacji na temat opodatkowania. Biorąc pod uwagę, że WPR koncentruje się na wspieraniu dochodów z działalności rolniczej i działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, całościowe monitorowanie dochodów gospodarstw domowych rolników nie było priorytetem, a co więcej, włączenie gromadzenia wspomnianych nowych danych do programu prac w dziedzinie statystyki nie było wykonalne. Zamiast tego opracowano specjalne badanie UE (SILC) służące do gromadzenia informacji na temat poziomu życia gospodarstw domowych UE.

VI c) Informacje na temat dochodów z działalności rolniczej pochodzące z FADN są kompletne

Próba FADN obejmuje bowiem wyłącznie te gospodarstwa rolne, w których stosowane są praktyki z zakresu rachunkowości i księgowości, ponieważ włączenie niekomercyjnych gospodarstw rolnych oznaczałoby obecność mniej wiarygodnych danych, opierających się w większym stopniu na szacunkach niż mocnych dowodach. Stosowanie różnych progów dla poszczególnych państw członkowskich UE umożliwia jednak objęcie próbą FADN gospodarstw rolnych o różnej wielkości ekonomicznej, a tym samym umożliwia uwzględnienie różnic w charakterze handlowym gospodarstw rolnych w różnych sektorach rolnictwa w całej Europie.

VII. Szczegółowy system kontroli i zatwierdzania danych wdrożony przez Komisję na potrzeby FADN zapewnia weryfikację i gwarancję wysokiego poziomu jakości gromadzonych danych. Ponadto kontrole na miejscu umożliwiają podjęcie działań następczych w związku ze zidentyfikowanymi problemami. Trybunał nie wskazał żadnych konkretnych niedociągnięć w procedurach zatwierdzania danych wdrożonych przez służby Komisji.

Powszechne wykorzystywanie danych z FADN przez służby Komisji oraz środowisko badawcze zapewnia głównym użytkownikom możliwość skutecznej kontroli jakości danych.

VIII

W rozporządzeniu (UE) nr 1306/2013 wyraźnie określono cele, na podstawie których należy w zakresie ram monitorowania i oceny dokonywać pomiaru efektywności WPR. Chociaż każdy konkretny wskaźnik ma zalety i wady, zestaw wskaźników określony w tym kontekście zapewnia najlepszą możliwą równowagę między potrzebami w zakresie informacji a powiązanymi z nimi kosztami i obciążeniem administracyjnym.

IX a)

Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie i rozważy, w jaki sposób można je wykonać.

Komisja uważa, że można udoskonalić istniejące ramy przekazywania informacji na temat dochodów z działalności rolniczej, lecz obciążenie administracyjne związane z opracowywaniem ram przekazywania informacji na temat dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych rolników może przeważać nad ewentualnymi korzyściami. Trudno byłoby ustanowić podstawę prawną wymaganą do gromadzenia takich danych.

Pojęcie dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych rolników jest dużo szersze niż pojęcie dochodów gospodarstwa rolnego. WPR wspiera dochody rolników poprzez wspieranie ich działalności rolniczej. Dla oceny tego, czy cel został osiągnięty, istotne jest zatem przeprowadzanie analizy zmian w dochodach z działalności rolniczej.

IX b)

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja zamierza:

- prowadzić dalsze prace nad EAA w celu zapewnienia bardziej szczegółowych informacji na temat czynników mających wpływ na dochód z działalności rolniczej;
- przeprowadzić badanie w celu stwierdzenia, czy EAA można ulepszyć tak, aby zapewniały one racjonalne oszacowanie wartości ekonomicznej dóbr publicznych wytwarzanych przez rolników;
- omówić z państwami członkowskimi możliwość sformalizowania ustaleń operacyjnych, aby ich zakres objął EAA na szczeblu regionalnym;
- sprawdzić, czy informacje z EAA są właściwie wykorzystywane we wskaźnikach dochodów.

IX c)

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Dane z FADN obejmują już niemal wszystkie dotacje UE.

IX d)

Komisja przyjmuje to zalecenie w odniesieniu do EAA. Komisja zamierza wprowadzić regularną sprawozdawczość w zakresie jakości w odniesieniu do EAA oraz ocenę zgodności w celu uzyskania wystarczającej pewności co do tego, że państwa członkowskie ustanowiły ramy zapewniania jakości.

Jeżeli chodzi o FADN, Komisja zamierza zająć się stwierdzonymi niedociągnięciami dotyczącymi wdrożenia FADN i **uzgodnić** z odnośnymi państwami członkowskimi **jasny harmonogram** oraz zachęcić je do lepszego wykorzystania potencjału systemu. Komisja jest świadoma problemów związanych z funkcjonowaniem FADN w poszczególnych państwach członkowskich i podjęto już działania w celu wyeliminowania istniejących niedociągnięć. Realizowany jest roczny plan kontroli na miejscu, któremu towarzyszą plany działania i spotkania uzupełniające mające służyć ocenie postępów poczynionych w zakresie uzgodnionych kwestii. W ostatnich latach wspomniane podejście przyczyniło się do znacznej poprawy w szeregu państw członkowskich.

X

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Zdefiniowane wskaźniki stanowią jedynie punkt wyjściowy ocen. W tej sytuacji przykładem dobrej praktyki dla podmiotów przeprowadzających ocenę jest wykorzystanie dodatkowych informacji do oceny osiągniętych rezultatów. W ocenach określa się – między innymi – skuteczność i efektywność działań w ramach WPR w odniesieniu do celów tej polityki.

Wprowadzenie

03

Jeżeli chodzi o płatności bezpośrednie, reforma WPR z 2003 r. zapoczątkowała przejście z płatności związanych z rodzajem produkcji na system płatności *oddzielonych* od produkcji. Celem tej zmiany było zwiększenie orientacji rynkowej rolnictwa (usunięcie ograniczeń dotyczących wyborów rodzaju produkcji przez rolników) i była ona zgodna z naszymi zobowiązaniami w zakresie WTO. Oba rodzaje wsparcia, sprzed 2003 r. i po 2003 r., miały postać wsparcia dochodów gospodarstw rolnych.

Rolę we wspieraniu dochodów rolników odgrywają również inne instrumenty WPR, takie jak pomoc inwestycyjna lub płatności w obszarach występowania naturalnych ograniczeń (rozwój obszarów wiejskich) i działania rynkowe (organizacja jednolitego rynku).

Ponadto jedną z głównych tendencji w ciągu ostatnich 10 lat jest rosnący nacisk na kwestie dotyczące ochrony środowiska i klimatu, nie tylko przez wprowadzenie w 2013 r. płatności z tytułu zazieleniania, lecz również przez zasadę wzajemnej zgodności oraz wiele innych środków na rzecz ochrony środowiska. Oczekuje się, że wsparcie w ramach WPR zapewni wsparcie dochodów gospodarstw rolnych, lecz *jednocześnie* przyczynia się ono do poprawy stanu środowiska (i klimatu).

04

Podczas przygotowywania reformy dokładnie omówiono z zainteresowanymi stronami i innymi instytucjami cele WPR oraz szczególne uzasadnienie płatności bezpośrednich i innych instrumentów. Otrzymała się debata publiczna, wydano komunikat, a na przykład we wnioskach ustawodawczych Komisji dotyczących płatności bezpośrednich zawarto uzasadnienie, w którym określono uzasadnienie reformy (COM(2011) 625 final/2).

Poza tym w rozporządzeniu (UE) nr 1306/2013 (art. 110) zapisano trzy główne cele WPR, a w rozporządzeniu wykonawczym (UE) nr 834/2014 (motyw 2) określono cele szczegółowe.

06

WPR wspiera dochody rolników poprzez wspieranie ich działalności rolniczej (wsparcie obszarowe, kilka rodzajów wsparcia sektorowego, inwestycje, działania rynkowe, działania środowiskowe na obszarach rolniczych). W związku z tym spójność nakazuje monitorowanie dochodów z tych rodzajów działalności rolniczej. Monitorowanie całkowitego dochodu gospodarstwa domowego rolników na szczeblu UE jest interesujące, lecz nie powinno stanowić podstawy do określania potrzeby objęcia wsparciem ukierunkowanym na działalność rolniczą.

Komisja uważa, że pojęcie całkowitego dochodu do dyspozycji gospodarstwa domowego rolnika (całkowity dochód pomniejszony o podatki i składki na ubezpieczenie społeczne) nie jest pojęciem o największym znaczeniu do celów WPR. Należy zapewnić odpowiedni poziom życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie.

12

W motywie 68 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 przewidziano również cele, na podstawie których należy tego dokonać. W tym celu korzysta się ze wskaźników określonych w rozporządzeniach wykonawczych (UE) nr 808/2014 i (UE) nr 834/2014.

15

Wskaźniki stanowią podstawę oceny efektywności WPR w odniesieniu do jej celów, tj. skuteczności, wydajności, stosowności, spójności i europejskiej wartości dodanej. Wskaźniki same w sobie, w szczególności rozpatrywane oddzielnie, nie umożliwiają przeprowadzenia oceny efektywności polityki, środka lub działania, ponieważ zmiany wartości wskaźnika w czasie należy ocenić i zrozumieć w kontekście, w jakim występują.

16

W następstwie kontroli przeprowadzonych przez Trybunał Komisja dokonała przeglądu ram prawnych FADN, uwzględniając między innymi dochód z innej działalności zarobkowej.

Uwagi**25 – Wspólne ramy monitorowania i oceny WPR**

Wspólne ramy monitorowania i oceny zostały jasno określone w przepisach, również w odniesieniu do dochodów rolników. Określa się w nich hierarchię wskaźników związanych z różnymi poziomami skutków, rezultatów, produktów i kontekstów WPR. Wskazano odpowiadające źródła danych w odniesieniu do każdego z tych wskaźników, kładąc nacisk na ustanowione narzędzia służące do gromadzenia danych. Chociaż zawsze możliwe jest wprowadzenie usprawnień, wyraźnie istnieje już zestaw danych.

26

W art. 39 ust. 1 lit. b) TFUE powiązано cel, jakim jest zapewnianie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, z wydajnością rolnictwa. Powiązanie to jest już zapisane w samym postanowieniu, w którym występuje wyraźne odniesienie do „osób pracujących w rolnictwie”. Odniesienie to nie obejmuje osób niepracujących w rolnictwie (takich jak członkowie gospodarstwa domowego wykonujący inne zawody) ani rodzajów działalności rolników, które wyraźnie nie są w żaden sposób związane z rolnictwem. W związku z tym art. 39 ust. 1 lit. b) TFUE jest również wyraźnie związany z art. 39 ust. 1 lit. a) TFUE („zwiększenie wydajności rolnictwa”), co podkreślono przez zastosowanie zwrotu „w ten sposób” na początku art. 39 ust. 1 lit. b) TFUE. Komisja uważa zatem, że skupienie się na dochodach z działalności rolniczej (w tym z wszelkiej działalności pomocniczej) jest uzasadnione, ponieważ dochód ten ma podstawowe znaczenie dla WPR (a nie całkowity dochód gospodarstwa domowego z sektorów innych niż rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich).

27

FADN i EAA stanowią ramy statystyczne zapewniające informacje na temat dochodów z działalności rolniczej. Informacje na temat dochodów gospodarstw domowych rolników są gromadzone w ramach EU-SILC, a wielkość próby jest opracowywana w taki sposób, aby objąć całość populacji. Zasadniczo nie umożliwia to gromadzenia danych zdezagregowanych dotyczących sektora rolnictwa w większości państw członkowskich.

Ze względu na fakt, że dostępne informacje wskazują na rosnące znaczenie dochodów, które nie są związane z działalnością rolniczą *sensu stricto*, lecz wskazują na zróżnicowanie działalności rolniczej, badanie FADN zostało poddane dogłębnemu przeglądowi, w którym w obliczeniu dochodów gospodarstwa rolnego uwzględniono zupełnie nowy zestaw danych dotyczących dochodów z innej działalności zarobkowej związanej z gospodarstwem.

Komisja faktycznie zbadała możliwość gromadzenia danych na poziomie mikro dotyczących dochodów gospodarstw domowych rolników. Projekt dotyczący dochodów sektora gospodarstw domowych rolników (IAHS) nie był jednak przedmiotem dalszych działań w ramach Stałego Komitetu ds. Statystyk Rolniczych (CPSA).

28

Rozmiar próby EU-SILC został opracowany w taki sposób, aby uwzględnić całości populacji, i co do zasady w większości państw członkowskich nie umożliwił uzyskania zdezagregowanych wyników dotyczących sektora rolnictwa, które byłyby wystarczająco precyzyjne.

30 – Porównanie dochodów w różnych sektorach gospodarki

Komisja jest zdania, że porównanie **dochodu z działalności rolniczej** ze średnim wynagrodzeniem w innych sektorach gospodarki jest ważne oraz że istnieje system odniesienia na potrzeby takiego porównania¹.

WPR wspiera dochody rolników przez wspieranie ich działalności rolniczej (wsparcie obszarowe, kilka rodzajów wsparcia sektorowego, inwestycje, działania rynkowe, działania środowiskowe na obszarach rolniczych). W związku z tym spójność nakazuje monitorowanie dochodów z tej działalności rolniczej i porównywanie ich z kosztami alternatywnymi, mianowicie z wynagrodzeniem, jakie można otrzymać w innych sektorach. Monitorowanie całkowitego dochodu gospodarstwa domowego rolników na szczeblu UE jest interesujące, lecz nie powinno stanowić podstawy do określania potrzeby objęcia wsparciem ukierunkowanym na działalność rolniczą.

32

Na podstawie danych z FADN przeprowadza się regularne porównania poziomów dochodów różnych grup gospodarstw rolnych. Takie rozróżnienie nie jest możliwe w rachunkach narodowych ani w odniesieniu do rolnictwa, ani w odniesieniu do innych sektorów gospodarki. Uzyskane wartości służą jako wskaźniki umożliwiające porównanie rolnictwa z innymi sektorami gospodarki, które również są bardzo zróżnicowane.

33

EAA sporządza się zgodnie z podstawowymi założeniami i zasadami ESA 95². Rozporządzenie (UE) nr 549/2013 nie ma jednak zastosowania do EAA, a stosowanie ESA 2010 (zmienionej wersji ESA 95) można wprowadzić jedynie w drodze zmian w akcie prawnym dotyczącym EAA, które są obecnie w toku.

Główne zmiany wynikające ze stosowania ESA 2010 zamiast ESA 95 nie były związane konkretnie z rolnictwem. Niektóre państwa członkowskie zbadały konsekwencje zmiany: część stwierdziła, że skutki były ograniczone, a inne, że nie było żadnych skutków.

34

Celem EAA faktycznie nie jest ułatwienie analizy zależności poszczególnych sektorów od dotacji oraz analizy ich znaczenia dla opłacalności rolnictwa w regionach, dla poszczególnych rodzajów produkcji lub dla poszczególnych społeczno-ekonomicznych grup rolników.

W związku z tym Komisja korzysta z FADN do celów oceny skutków dotacji na poziomie gospodarstw rolnych.

¹ Dane należy interpretować ostrożnie ze względu na różnice pojęciowe między pomiarami dochodów rolników z działalności rolniczej a średnim wynagrodzeniem w gospodarce, a także brak wiarygodnych danych dotyczących statystyk pracy w ekwiwalentach pełnego czasu pracy dla gospodarki w ujęciu ogólnym w odniesieniu do niektórych państw członkowskich.

² ESA jest europejskim systemem rachunków narodowych i regionalnych, z którego korzystają państwa członkowskie Unii Europejskiej oraz inne państwa.

35

Komisja zgadza się, że dane dotyczące cen gruntu i opłat za dzierżawę mają znaczenie przy ocenie skutków WPR. W listopadzie 2014 r. i lipcu 2015 r. Komisja przedstawiła odpowiednio Stałemu Komitetowi ds. Statystyk Rolniczych i grupie dyrektorów ds. statystyk rolniczych projekt rozporządzenia Komisji w sprawie cen gruntu i opłat za dzierżawę, które stanowiłoby pośredni krok w kierunku ewentualnego rozporządzenia Parlamentu i Rady. Stały Komitet ds. Statystyk Rolniczych i grupa dyrektorów ds. statystyk rolniczych nie osiągnęły porozumienia w kwestii rozporządzenia Komisji. Stwierdzono, że statystyki dotyczące cen gruntów są wrażliwe oraz że niewielka liczba transakcji mogłaby doprowadzić do uzyskania niewiarygodnych statystyk. W ramach „Strategy for Agriculture Statistics 2020 and beyond” (Strategia dotycząca statystyk rolniczych – 2020 r. i później) przewidziano ewentualne uwzględnienie statystyk cen w rolnictwie w rozporządzeniu ramowym dotyczącym statystyki w zakresie nakładów w rolnictwie / produkcji rolnej.

36

W art. 14 ust. 1 lit. c) rozporządzenia (WE) nr 223/2009 uznano porozumienie w formie pisemnej za środek służący wdrożeniu Europejskiego programu statystycznego; takie porozumienia są zawierane między krajowymi urzędami statystycznymi a Komisją.

W tym przypadku ustalenia poprzedzają rozporządzenie (WE) nr 223/2009 i zostały sformułowane na podstawie umów dzentelmeńskich.

Komisja podejmie działania, aby sformalizować ustalenia operacyjne w odniesieniu do dostarczania regionalnych danych z EAA.

38

EAA przedstawiają zarówno wartości bezwzględne, jak i wskaźniki. Chociaż wskaźniki wyraźnie służą do monitorowania zmian w czasie, wartości bezwzględne można wykorzystać w celu porównania średnich poziomów dochodów w różnych państwach, jeżeli uwzględni się je w odpowiednim kontekście. Prezentacja według rocznej jednostki pracy nie ma przedstawiać poziomów dochodów w odniesieniu do osób fizycznych lub gospodarstw domowych (ani tym bardziej standardu życia w rolniczych gospodarstwach domowych). Ma ona raczej ukazać wpływ zmian strukturalnych (np. ograniczenie liczby miejsc pracy w rolnictwie) na średni dochód z działalności rolniczej w miarę upływu czasu. Ponadto Komisja jest w pełni świadoma ograniczeń, jakie nieuchronnie wiążą się ze stosowaniem wskaźników. W związku z tym stosowanie konkretnego wskaźnika w celu dokonania oceny efektywności lub nawet oddzielnej oceny zalet lub wad ma jedynie ograniczoną wartość.

39

Według badania struktury gospodarstw rolnych (FSS) przeprowadzonego przez Eurostat w 2010 r. 97% gospodarstw rolnych w UE było zarządzanych przez indywidualnych właścicieli (zob. pkt 6 uwag Trybunału), mimo że podmioty prawne uprawiały 27% użytków rolnych w UE.

Komisja w swoim opisie wskaźnika „dochodu przedsiębiorcy rolnego” na użytek systemu monitorowania i oceny WPR jasno stwierdziła, że nie jest to wskaźnik całkowitego dochodu ani dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych zatrudnionych w rolnictwie, ponieważ te ostatnie, dodatkowo do ich całkowitych dochodów rolniczych, mogą także uzyskiwać dochód z innych źródeł (działalność pozarolnicza, wynagrodzenie, świadczenia społeczne i dochody z tytułu własności). Innymi słowy, dochód przedsiębiorcy rolnego nie może być uważany za dochód rolnika³.

Ważne jest, aby przeanalizować dostępne statystyki w sposób kompleksowy. Informacje pochodzące z FADN mogą stanowić uzupełnienie informacji pochodzących z EAA.

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

41

Najważniejsze zmiany w FADN również były spowodowane kolejnymi reformami WPR. Do kwestionariusza FADN dodano niektóre zmienne rolno-środowiskowe i nowy zestaw zmiennych dotyczących dotacji, w tym zazielenianie (rozporządzenie (UE) nr 385/2012 i 2015/220), aby odpowiedzieć na wymogi WPR po 2013 r. Podobnie reforma WPR w 2008 r. doprowadziła do zmian w rozporządzeniu (WE) nr 868/2008 dotyczących FADN, a reforma WPR z 2003 r. doprowadziła do zmian w rozporządzeniu (WE) nr 2253/2004 dotyczących FADN itp.

42

Zewnętrzne czynniki produkcji uwzględnia się w przypadku innych wskaźników, takich jak dochód netto gospodarstwa rolnego i dochód netto gospodarstwa rolnego na roczną jednostkę pracy. Szeroką gamę wskaźników pochodzących z wyników FADN można wykorzystać i dostosować do konkretnych potrzeb analitycznych.

43

Wskaźnik dochodów mierzony w wartości dodanej netto gospodarstw rolnych / roczne jednostki robocze (FNVA/AWU) ma zastosowanie również do tych gospodarstw. Należy podkreślić, że w ramach FADN informacje są gromadzone za pośrednictwem kompletnego zestawu indywidualnych zmiennych rachunkowych pozwalających na ich ponowne zagregowanie przy uwzględnieniu konkretnych potrzeb analitycznych.

44

Wskaźniki dochodów dla gospodarstw zorganizowanych jako zwykle przedsiębiorstwa można opracować w razie potrzeby do celów analitycznych.

45

Dochód niepieniężny nie jest wyraźnie rejestrowany w ramach gromadzenia danych w FADN, jest natomiast uwzględniany w analizach opartych na danych z FADN (np. we wskaźnikach wynagrodzenia siły roboczej w ramach rodziny i we wskaźnikach zysku z gospodarstwa). Analiza wpływu opodatkowania dochodów na poziomie państwa członkowskiego wykracza poza zakres FADN.

46

Ostatnia wersja sprawozdania z gospodarstwa rolnego w ramach FADN obejmuje inne rodzaje działalności zarobkowej bezpośrednio związanej z gospodarstwem.

47

Jeżeli działalnością zarządzają jednostki gospodarcze, które są odrębne od gospodarstwa objętego próbą FADN, taka działalność nie przyczynia się do wsparcia dochodów gospodarstwa.

Chociaż między działalnością rolniczą a pozarolniczą mogą występować obszary niejednoznaczne, Komisja uważa, że dodatkowe źródła dochodów, które są wyraźnie pozarolnicze, mają mniejsze znaczenie dla WPR.

Ramka 2

Ponieważ dane dotyczące innych rodzajów działalności zarobkowej związanej bezpośrednio z gospodarstwem są gromadzone w ramach FADN dopiero od roku obrachunkowego 2014 i mają być dostarczone Komisji do dnia 31 grudnia 2015 r. (kilka miesięcy później w przypadku Zjednoczonego Królestwa i Niemiec), ocena niekonsekwentnego traktowania jest oparta głównie na praktykach rejestracji obowiązujących przed wprowadzeniem nowego sprawozdania z gospodarstwa rolnego.

Od wszystkich państw członkowskich UE oczekuje się, że dostarczą swoje dane – zgodnie ze zharmonizowanymi zasadami, do których opracowania się przyczyniły i które przyjęły w głosowaniu w ramach komitetu ds. FADN. Ocena traktowania innych rodzajów działalności zarobkowej związanej bezpośrednio z gospodarstwem będzie możliwa jedynie wtedy, gdy dostępne będą wszystkie zweryfikowane dane za 2014 r.

48

Zgodnie z przepisami i metodyką w zakresie FADN jednym z warunków wstępnych opracowania próby FADN i otrzymania wymiernych wyników, biorąc pod uwagę zakres stosowania i cele tego badania, są różne progi i uwzględniony odsetek ludności w państwach członkowskich. Zróżnicowane progi faktycznie odzwierciedlają, a zatem i uwzględniają różne struktury gospodarstw poszczególnych państw członkowskich. Jeżeli chodzi o pokrycie w przypadku dotacji z UE, roczne porównanie całkowitej kwoty płatności bezpośrednich udzielonych beneficjentom UE ze zagregowanymi wynikami otrzymanymi w ramach gromadzenia danych z FADN wykazuje dobre pokrycie w całej UE, np. ponad 90% pokrycia w odniesieniu do płatności bezpośrednich oddzielonych od produkcji. Świadczy o tym powszechne wykorzystywanie danych FADN w ocenie wpływu i analizie ekonomicznej skutków dotacji w ramach WPR na dochód gospodarstw.

49

Ponieważ gospodarstwa rolnicze objęte FADN stanowią największy możliwy udział w produkcji rolnej, użytkach rolnych i sile roboczej gospodarstw ukierunkowanych na rynek, przedmiotem porównania w ramach FADN jest właśnie dochód tego typu gospodarstw. Porównanie dochodu gospodarstw w państwach członkowskich za pomocą FADN ma duże znaczenie właśnie dlatego, że w próbie odzwierciedlone zostają różne struktury gospodarstw na poziomie państwa. Jeżeli gospodarstwo o standardowej produkcji rocznej wynoszącej 10 000 euro nie jest reprezentatywne dla docelowych gospodarstw FADN w określonym państwie członkowskim, nie ma powodu, aby uwzględniać je w porównaniu. W związku z tym porównanie średniego dochodu na pracownika we wszystkich gospodarstwach objętych FADN może prowadzić do błędnej interpretacji sytuacji rolników w państwach członkowskich dotyczącej dochodów tylko wtedy, gdy do danych nie zostaną dołączone szczegółowe wyjaśnienia dotyczące tego, jaką część ludności żyjącej w gospodarstwie rolnym reprezentują dane.

50

FADN ustanowiono w celu gromadzenia danych rachunkowych niezbędnych w szczególności do:

- a) rocznej oceny dochodów gospodarstw rolnych mieszczących się w polu obserwacji; oraz
- b) analizy działalności gospodarczej gospodarstw rolnych.

Nie opracowano jej, aby dostarczała reprezentatywnych danych o beneficjentach wsparcia z UE ani aby pełniła funkcję narzędzia do monitorowania działań w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Wymagałoby to dostosowania próby przy każdej reformie polityki, co zagrażałoby ciągłości i wiarygodności danych.

FADN obejmuje jednak ponad 90% płatności bezpośrednich. Nieuwzględnieni beneficjenci to w większości rolnicy prowadzący działalność rolniczą w niepełnym wymiarze czasu lub wyłącznie na własne potrzeby, którzy nie przekraczają odpowiednich progów określonych w badaniu i otrzymują jedynie niewielką część całkowitego budżetu. Tacy beneficjenci najprawdopodobniej nie prowadzą rachunkowości gospodarstwa, którą można by wykorzystać na potrzeby FADN.

Zmiany strukturalne w gospodarstwach rolnych UE doprowadziły do ograniczenia liczby gospodarstw; w rezultacie liczba beneficjentów płatności bezpośrednich również się zmniejszyła (-12% w UE-15, -7% w UE-N10 od 2005 r., -4% w BG+RO od 2008 r.). Mniejsza część beneficjentów otrzymuje niskie kwoty płatności bezpośrednich i w związku z tym na beneficjenta przypada wyższa średnia kwota, w szczególności w państwach członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 r. i 2007 r.

51

Komisja i państwa członkowskie już podjęły współpracę, aby umożliwić połączenie informacji o wsparciu dochodów przez UE z danymi dotyczącymi struktur rolnych i użytkowania gruntów. W 2012 r. stworzono grupę zadaniową ds. powiązań między źródłami danych administracyjnych, statystykami i FADN. W działaniach uczestniczyły różne państwa członkowskie UE przez wymianę doświadczeń dotyczących różnych poziomów integracji ich źródeł danych. Działania te są kontynuowane w ramach prac Eurostatu nad strategią dotyczącą statystyk rolniczych do roku 2020 i później, w której szczególny nacisk kładzie się na integrację różnych źródeł danych. Chociaż należy rozwiązać różne problemy techniczne i prawne, wyraźnie planuje się lepsze wykorzystanie danych administracyjnych w statystykach.

52

W rozporządzeniu (WE) nr 223/2009 w sprawie statystyki europejskiej zawarto zasady statystyczne regulujące sporządzenie statystyki europejskiej. Stanowią one podstawę ram zapewnienia jakości i są prawnie wiążące. Kodeks praktyk jest samoregulacyjnym instrumentem przyjętym przez Komitet ds. Europejskiego Systemu Statystycznego; proces wdrażania

tego kodeksu w ramach Europejskiego Systemu Statystycznego (ESS) jest monitorowany na podstawie wzajemnej oceny i działań usprawniających. Zgodnie ze zmienionym rozporządzeniem (WE) nr 223/2009 państwa członkowskie i Komisja stosują wszelkie niezbędne środki, aby utrzymać zaufanie do statystyki europejskiej poprzez zobowiązania dotyczące zaufania do statystyki.

54

Komisja ponownie złożyła wniosek o udostępnienie wykazów EAA.

W grudniu 2014 r. rozpoczęto nowe działania w zakresie opracowywania wykazów. Datę dostarczenia wykazów wyznaczono na 30 września 2016 r.

55

Dzięki nowemu działaniu w zakresie opracowywania wykazów, o którym wspomniano w pkt 54, zapewnione zostaną aktualne informacje dotyczące metod, które można następnie zastosować, aby ocenić kwestie wspomniane w ramach tych obserwacji.

56

Komisja pracuje nad niespójnościami zidentyfikowanymi w grudniu 2014 r. w odniesieniu do wina i oliwy z oliwek w ramach grupy roboczej ds. rachunków rolniczych i cen produktów rolnych, a prace te są nadal w toku.

Ramka 3 Akapit drugi

Zakres, w jakim ta sama drugorzędna działalność pozarolnicza jest możliwa do rozdzielenia lub nie, zależy od przepisów administracyjnych, które różnią się w poszczególnych państwach członkowskich. W istocie w rozporządzeniu (WE) nr 138/2004 wyraźnie stwierdzono, że każde państwo musi opracować swoją własną listę nierozdzielnych drugorzędnych działalności pozarolniczych zależną od cech charakterystycznych własnego rolnictwa (załącznik I pkt 1.30).

Ramka 3 Akapit trzeci

Według władz rumuńskich postępowanie w odniesieniu do dotacji jest zgodne z przepisami rozporządzenia (WE) nr 138/2004. Przedmiotowe dotacje wynikają z systemu jednolitej płatności obszarowej będącego uproszczoną wersją systemu płatności jednolitych stosowanego w państwach członkowskich, które przystąpiły do Unii Europejskiej w 2004 r. lub później⁴.

Władze Rumunii twierdzą, że płatności w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej są dotacjami niezwiązanymi bezpośrednio z produkcją lub czynnikami produkcji w rozumieniu pkt 3.065 oraz stanowią bezpośrednio wsparcie dochodu w rozumieniu pkt 3.066. Kwestia ta będzie przedmiotem działań następczych Komisji.

Ramka 3 Akapit czwarty

Kwestia dotycząca Francji będzie przedmiotem działań następczych Komisji.

⁴ Zgodnie z sekcją 2 „Inne dotacje do produkcji” załącznika do rozporządzenia (WE) nr 138/2004,

3.065. Stosowanie zasady kumulowania do rejestrowania innych dotacji do produkcji może być sprawą delikatną. [...] W przypadku dotacji, które nie są bezpośrednio powiązane z produkcją lub czynnikami produkcji, trudno jest określić czas transakcji, który powoduje ich przyznanie i odróżnić go od czasu, kiedy dotację są wypłacane. W tym szczególnym przypadku, dotacje są rejestrowane w momencie, kiedy są otrzymywane.

3.066. Zaleca się następujące, specjalne sposoby postępowania:

[...]

inne dotacje, niezwiązane bezpośrednio z produkcją lub czynnikami produkcji (bezpośrednie wsparcie dochodu, pomoc dla mniej korzystnych obszarów itp.): zalecane jest użycie kryterium uzależnionego od czasu płatności, ponieważ jest trudno określić, kiedy podanie o kompensację zostało zatwierdzone i czy dane sumy są dokładne.

57

Weryfikacja danych statystycznych to standardowa metoda stosowana na całym świecie we wszystkich dziedzinach statystyki. Weryfikacji dokonuje się w przypadku udostępnienia nowych informacji, które mogą być włączone do wyników w celu osiągnięcia lepszej jakości. Weryfikacje przyczyniają się do poprawy jakości wyników. W przypadku gdy aktualizacje przekraczają pewne wartości progowe, procedury zatwierdzania wywołują reakcje Komisji w odniesieniu do nadawcy.

58

Komisja przypomniała czterem państwom członkowskim, aby dostarczyły samoocenę.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 60 i 61

Sposób wdrażania wybranego systemu przyczynia się do wysokiego lub niskiego poziomu jakości danych.

62

Jak wyraźnie stwierdzono w przepisach UE (art. 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 1217/2009), zanim plan wyboru zostanie przekazany Komisji, jest najpierw zatwierdzany przez komitet krajowy. Krajowe urzędy statystyczne są reprezentowane w komitetach krajowych, w których zapewniają poradę specjalistyczną w zakresie parametrów dokładności i przedziałów ufności.

W przeszłości Komisja nie dysponowała kompletnymi informacjami wymienionymi przez Trybunał. W ciągu ostatnich lat sytuacja uległa jednak poprawie.

63

Wielkość próby nie zależy wyłącznie od całkowitej liczby gospodarstw rolnych, ale zapewnia objęcie jej zakresem działalności rolniczej stosownie do zróżnicowania sektora rolnictwa pod względem rodzaju i wielkości gospodarstw w każdym regionie. W związku z tym określoną część gospodarstw można uznać za reprezentatywną lub nie, w zależności od stopnia ich podobieństwa w ramach jednego klastra.

Jeżeli chodzi o próbę hiszpańską, analiza Trybunału opiera się na danych zgromadzonych w ramach poprzedniej umowy, która nie zawsze zapewniała pożądaną reprezentatywność. Umowę tę zmieniono, a ulepszenia znajdują odzwierciedlenie w danych dotyczących kolejnych lat.

64

Komisja jest świadoma metod stosowanych przy wyborze gospodarstw objętych próbą, ponieważ informacje te są zawarte w arkuszu informacyjnym dotyczącym planu wyboru, który jest przekazywany co roku przez państwa członkowskie (art. 3 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2015/220). Ta wiedza dotycząca metod pozwala na przeprowadzenie dalszej analizy wszelkiego wpływu, jaki mogły mieć czynniki subiektywne, na reprezentatywność uzyskanych informacji o dochodach.

Jeżeli chodzi o próbę hiszpańską, podregiony nie są jednym z wymiarów podlegających jej zakresowi. W rzeczywistości dane FADN mają być reprezentatywne dla działu FADN (regionu), a wielkość próby jest określana, aby zapewnić wspomniany poziom uwzględnienia. Nie oznacza to jednak, że ocena płatności bezpośrednich będzie niemożliwa tylko dlatego, że regiony polityczne nie odpowiadają w pełni regionom statystycznym. Ponadto reprezentacja struktur terytorialnych jest zapewniona na wyższym poziomie agregacji geograficznej (sytuacja taka ma często miejsce w przypadku badań prób).

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 65 i 66

Komisja jest świadoma tych trudności i podejmowane są odpowiednie działania przy analizowaniu danych w odniesieniu do tych klastrów o mniejszej liczbie gospodarstw objętych próbą. Warto podkreślić, że analizy FADN są przeprowadzane głównie przez analityków gospodarczych, którzy pracują dla Komisji i współpracują ściśle z kontrolerami danych i agencjami łącznikowymi. Ponadto w odniesieniu do każdego składanego przez badaczy wniosku o dostarczenie danych zewnętrznych analitycy danych zapewniają wszelką niezbędną pomoc i przekazują wszelkie niezbędne informacje, aby zapewnić właściwą interpretację danych.

68

Komisja jest świadoma, że w mniejszych gospodarstwach praktyki dotyczące księgowości są mniej powszechne. Z tego powodu w przypadku Rumunii i Hiszpanii więcej uwagi poświęca się na analizowanie możliwych rozwiązań w zakresie ryzyka dotyczącego gromadzenia danych o niskiej jakości.

Po przeprowadzeniu analizy rozwoju strukturalnego sektora rolnictwa hiszpańska agencja łącznikowa zaproponowała podniesienie progu w odniesieniu do danych, począwszy od roku obrachunkowego 2015, przy zachowaniu takiej samej liczby gospodarstw objętych próbą, co spowoduje zastąpienie małych gospodarstw nieprowadzących księgowości bardziej reprezentatywnymi gospodarstwami prowadzącymi sprawozdawczość.

Jeżeli chodzi o Rumunię, biorąc pod uwagę złożoną strukturę rolnictwa w tym państwie, w którym znajduje się w przybliżeniu jedna trzecia wszystkich mniejszych gospodarstw UE, próba FADN i jakość danych podlegają ścisłej obserwacji od pierwszego roku po przystąpieniu tego państwa do UE.

69

Wyniki FADN są przedstawiane według rocznych jednostek roboczych (np. według wskaźnika dochodów FNVA/AWU), co sprawia, że są one porównywalne niezależnie od liczby godzin pracy poświęconych w poszczególnych gospodarstwach.

70

Konieczne jest znalezienie równowagi między szybką publikacją a zadowalającą jakością danych. Ponieważ informacje dotyczące dochodów gospodarstw są kluczowe dla WPR i nie można ich wykorzystywać bez zatwierdzenia, priorytetem jest jakość danych, przy czym nieustannie podejmuje się wysiłki w celu uzyskiwania szybszego dostępu do danych (kwestionariusz obejmujący 2 000 zmiennych kieruje się rocznie do 85 000 gospodarstw w 28 państwach członkowskich).

Ponadto okres dostępności zatwierdzonych danych FADN nie jest dłuższy niż okres dostępności jakiegokolwiek innych źródeł danych, w przypadku których niezbędne są szczegółowe kontrole danych i zatwierdzenie danych dotyczących poszczególnych gospodarstw.

Opublikowane przez Komisję analizy oparte na FADN obejmują obliczenia szacunkowe pozwalające na przeprowadzenie analizy danych w dłuższej perspektywie niż w przypadku dostępnych rocznych zestawów danych.

Ponadto wspólne wysiłki podjęte przez Komisję i państwa członkowskie wyraźnie wpłynęły już na poprawę jakości danych, które będą dostępne na potrzeby oceny reformy WPR z 2013 r.

72

Ewentualne finansowanie unijne w Rumunii wynosi 160 euro pomnożone przez 6 000 gospodarstw objętych próbą, czyli 960 000 euro na rok. Komisja jest świadoma trudności napotkanych w tym państwie członkowskim w zakresie korzystania z dostępnych środków finansowych (choć według ostatnich informacji środki pieniężne są obecnie wykorzystywane na usprawnienie systemu informatycznego służącego do gromadzenia danych), ale oszacowała, że środki te wystarczą, aby usprawnić system FADN w Rumunii.

W następstwie poprawy, jaka nastąpiła w ostatnich latach w zakresie FADN w Hiszpanii, Ministerstwo Rolnictwa wznowiło publikację danych opartych na FADN na swoich stronach internetowych oraz w „Anuario de Estadísticas Agrarias”. Z dużym zadowoleniem przyjęto ten pierwszy krok w kierunku wykorzystywania danych do celów krajowych.

Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 68.

73

FADN posiada ramy jakościowe, które obejmują elementy prawne, organizacyjne i proceduralne:

- wymogi dotyczące FADN i danych z FADN zostały określone w rozporządzeniu podstawowym dotyczącym FADN;
- weryfikacja jakości danych uzyskanych od państw członkowskich i przewidywane działania na rzecz poprawy jakości zostały opisane w oficjalnych procedurach jednostki zajmującej się FADN.

Przepisy dotyczące FADN wyraźnie obejmują pojęcie „należycie wypełnionych sprawozdań z gospodarstw rolnych” oraz weryfikację dokonywaną przez Komisję (art. 11 i 13 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2015/220).

74

Dokładność danych przekazywanych Komisji ocenia się z zastosowaniem takiej samej procedury w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich (tj. rocznej weryfikacji jakości danych opisanej pod adresem: http://ec.europa.eu/agriculture/rica/collect_en.cfm#tnfqc oraz kontroli na miejscu przeprowadzanych w trzech czwartych państw każdego roku).

75

Komisja jest świadoma problemów związanych z funkcjonowaniem FADN w poszczególnych państwach członkowskich i podejmuje działania w celu usunięcia stwierdzonych niedociągnięć. Wdrożono roczny plan kontroli na miejscu, któremu towarzyszą plany działania i spotkania uzupełniające mające służyć ocenie postępów poczynionych w zakresie uzgodnionych kwestii. Podejście to przyczyniło się do znacznej poprawy w szeregu państw członkowskich; na przykład:

- w następstwie wizyty w Hiszpanii w 2014 r. oraz działań następczych podjętych w związku z tą wizytą władze hiszpańskie zwiększyły liczbę personelu FADN, zmodyfikowały warunki umowy zawartej z podmiotami gromadzącymi dane i zbadały słabe strony danych, dzięki czemu wznowiono korzystanie z danych z FADN oraz ich publikację;
- w następstwie wizyt w Danii w 2013 r. oraz w Finlandii w 2015 r. oraz działań następczych podjętych w związku z tymi wizytami przeanalizowano pewne kwestie dotyczące wdrażania odpowiednich prób i zaproponowano rozwiązania, które są obecnie wdrażane.

Grecka FADN jest częścią planu działania i protokołu o współpracy różnych władz krajowych zaangażowanych w opracowywanie statystyk rolniczych; ma on na celu połączenie statystyk rolniczych oraz danych administracyjnych w jednolity system danych administracyjnych i statystycznych dotyczących sektora pierwotnego. Wspomniany plan działania został uwzględniony w rewizji protokołu ustaleń dla Grecji z 2014 r. zawierającego wykaz uzgodnionych przez służby Komisji działań i punktów odniesienia ukierunkowanych na rozwiązanie kwestii wzbudzających zaniepokojenie, w odniesieniu do których władze greckie zobowiązały się do osiągnięcia określonych celów.

76

Zob. odpowiedź Komisji do pkt 70.

81

Cele systemu płatności bezpośrednich w ujęciu całościowym określono w motywie 24 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003. Cele dotyczące płatności składowych w zakresie „zazieleniania”, obszarów o ograniczeniach naturalnych, młodych rolników, dobrowolnego wsparcia związanego z produkcją i małych gospodarstw określono odpowiednio w motywach 37, 46, 47, 49 i 54 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013.

Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 82.

82

Komisja uważa, że ocena tego, czy cele WPR w zakresie dochodów zostają osiągnięte, będzie zawsze obejmowała fachową ocenę opierającą się na szeregu informacji. Jest to częściowo spowodowane różnorodnością sektora rolnego UE. Jest to również częściowo spowodowane tym, że mogą mieć miejsce bazy dostosowania – w sektorze rolnym lub poza nim – które mogą mieć pozytywny (lub negatywny) wpływ na długoterminowe perspektywy dotyczących dochodów gospodarstw rolnych, lecz które nie znajdują wyraźnego odzwierciedlenia w kilku prostych wskaźnikach. Wszelka interpretacja celów określonych w Traktacie oraz wszystkie podejścia do oceny ich realizacji muszą być wystarczająco obszerne, aby obiektywnie ocenić tę złożoność.

Fakt, że płatności bezpośrednio pomagają osiągnąć kilka celów jednocześnie, oraz różnorodność wariantów, jakie państwa członkowskie mają do dyspozycji podczas wprowadzania płatności bezpośrednich, nie zmniejsza trudności związanych z oceną. Zalety tej sytuacji przeważają jednak nad wadami. Realizacja zarówno celów gospodarczych, jak i środowiskowych za pośrednictwem płatności bezpośrednich pod pewnymi względami stanowi skuteczne podejście do polityki i uwypatnia to, że „równoważoność” ma więcej niż jeden wymiar.

83

Wskaźniki powinny być zgodne z kryteriami „RACER” wymienionymi przez Trybunał *wyłącznie wtedy, gdy jest to możliwe*. W przypadku braku wskaźnika bezpośredniego w stosownych przypadkach do przedstawienia określonego zjawiska konieczne może być użycie wskaźników zastępczych⁵.

84

Dane dotyczące dochodów z działalności rolniczej (dochód czynników i dochód przedsiębiorcy) są dostępne i publikowane na stronach internetowych przez Komisję. Aby móc określić związek przyczynowy z działaniami w ramach prowadzonej polityki, zmiany wartości wskaźnika należy interpretować i rozpatrywać w określonym kontekście. Jest to zadanie podmiotu przeprowadzającego ocenę w ramach oceny polityki, ponieważ żaden wskaźnik nie dostarczy informacji na temat przyczyn zmiany jego wartości.

85

Nawet w przypadku braku ustalonego celu wskaźniki umożliwiają zaobserwowanie, czy dochód wzrasta, czy też nie. Ocena efektów netto działań oraz tego, czy przyczyniły się one do zmian, jest możliwe wyłącznie na etapie oceny, biorąc pod uwagę kontekst, czynniki wpływające itd. Informacji tych nigdy nie można odczytać bezpośrednio ze wskaźnika.

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

Ramka 4 Akapit pierwszy

Komisja wraz z państwami członkowskimi opracowała zestaw wskaźników, które **razem** powinny umożliwić podmiotom przeprowadzającym ocenę uzyskanie potrzebnych informacji.

Wskaźnik ma na celu przekazywanie informacji na temat zależności rolników od płatności bezpośrednich, a nie na temat ich dochodów jako takich.

Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 38.

Ramka 4 Akapit drugi

Zmienna wysokość wskaźnika dochodów gospodarstw rolnych, obliczana na podstawie danych z FADN, nie może dostarczyć informacji o skuteczności płatności bezpośrednich, ponieważ płatności tych nie uwzględniono przy obliczaniu wysokości wskaźnika. Wskaźnik ten służy do pomiaru niestabilności dochodu gospodarstwa rolnego w przypadku braku płatności bezpośrednich (lub jakiegokolwiek innego związku z sektorem publicznym, np. podatków).

Ramka 4 Akapit trzeci

Celem wskaźnika wartości dodanej w odniesieniu do producentów surowców nie jest dostarczanie informacji na temat dochodów, lecz dostarczanie informacji na temat konkurencyjnej pozycji rolników w łańcuchu produkcji żywności.

86

Odpowiednie dane są dostępne (np. wskaźniki produktu).

87

Wskaźniki rozpatrywane w odosobnieniu nie dostarczają informacji na temat skuteczności ani scenariuszy alternatywnych. Rolę tę pełni odpowiednio ocena ogólna i ocena skutków.

Wnioski i zalecenia

88

W przeprowadzonej kontroli dostępne wskaźniki dochodu często wiązano z analizą skuteczności płatności bezpośrednich. Dochód nie jest jednak jedynym celem WPR, a płatności bezpośrednie nie są jedynym instrumentem WPR mającym wpływ na dochód; ich wpływ również nie ogranicza się do dochodów, ponieważ wspierają one wspólne zapewnianie dóbr prywatnych i publicznych. W art. 110 ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 nakłada się wyraźny obowiązek oceny połączonego oddziaływania wszystkich instrumentów WPR w odniesieniu do wspólnych celów WPR. Dokładniej mówiąc, płatności bezpośrednie w postaci płatności obszarowych przyczyniają się nie tylko do wsparcia dochodów rolników, lecz również do realizacji innych celów związanych z użytkowaniem gruntów, takich jak ochrona gleb, zwiększenie różnorodności biologicznej i łagodzenie zmian klimatu. Płatności bezpośrednie razem z innymi instrumentami WPR, takimi jak działania rolno-środowiskowo-klimatyczne w ramach rozwoju obszarów wiejskich, wspólnie przyczyniają się do realizacji tych celów.

89

Chociaż płatności bezpośrednie faktycznie stanowią ponad dwie trzecie budżetu WPR, 30% tej kwoty zostanie przeznaczone na działania w zakresie przestrzegania przez europejskich rolników zrównoważonych praktyk rolniczych, które mają korzystny wpływ na jakość gleby, różnorodność biologiczną oraz środowisko w ujęciu ogólnym.

90

Komisja korzysta również z uznanych źródeł informacji i stara się unikać niepotrzebnego obciążenia administracyjnego. Wartość dodaną informacji należy ocenić pod kątem obciążenia i zasobów wykorzystanych w związku z generowaniem tych informacji.

91

Poszczególne wskaźniki i narzędzia mają mocniejsze i słabsze punkty, jednak ogólny system zapewnia najlepszą możliwą równowagę między potrzebami w zakresie informacji a powiązanymi z nimi kosztami i obciążeniem administracyjnym.

Ponadto elementy, które wskazano jako ograniczenia danych statystycznych, stanowią w rzeczywistości odzwierciedlenie głównych cech źródeł danych.

92 – Wspólne ramy monitorowania i oceny WPR

We wspólnych ramach monitorowania i oceny przedstawiono kompleksowy zestaw wskaźników służących do oceny skutków, rezultatów i produktów WPR jako całości. Wyraźnie wskazano odpowiadające źródła danych w odniesieniu do każdego wskaźnika.

W Traktacie zwiększenie wydajności rolnictwa powiązано z zapewnieniem odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie. Skupienie się na dochodach z działalności rolniczej jest zatem uzasadnione, ponieważ dochód ten ma podstawowe znaczenie dla WPR. W związku z tym podstawowe znaczenie ma posiadanie reprezentatywnych danych dotyczących dochodów z działalności rolniczej (w przeciwieństwie do dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych rolników). Aby uzasadnić wsparcie unijne na rzecz dochodów gospodarstw rolnych, dane te można porównać ze średnim wynagrodzeniem w innych sektorach gospodarki.

Zalecenie 1 – Opracowanie ram w celu gromadzenia i porównywania właściwych informacji dotyczących dochodów rolników

Komisja częściowo przyjmuje tę część zalecenia i rozważa, w jaki sposób można je wykonać.

Komisja uważa, że można udoskonalić istniejące ramy przekazywania informacji na temat dochodów z działalności rolniczej, lecz obciążenie administracyjne związane z opracowywaniem ram przekazywania informacji na temat dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych rolników może przeważać nad ewentualnymi korzyściami. Trudno byłoby ustawić podstawę prawną wymaganą do gromadzenia takich danych.

Pojęcie dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych rolników jest dużo szersze niż pojęcie dochodów gospodarstwa rolnego. WPR wspiera dochody rolników poprzez wspieranie ich działalności rolniczej. Dla oceny tego, czy cel został osiągnięty, istotne jest zatem przeprowadzanie analizy zmian w dochodach z działalności rolniczej.

Komisja przyjmuje tę część zalecenia.

93

Elementy, które wskazano jako ograniczenia danych statystycznych, stanowią w rzeczywistości odzwierciedlenie głównych cech źródeł danych.

94

Komisja przyjmuje do wiadomości uwagę i możliwość wprowadzenia w przyszłości ewentualnych dalszych zmian w EAA.

Zalecenie 2 – Dalsze prace nad EAA

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja zamierza:

- prowadzić dalsze prace nad EAA w celu zapewnienia bardziej szczegółowych informacji na temat czynników mających wpływ na dochód z działalności rolniczej;
- przeprowadzić badanie w celu stwierdzenia, czy EAA można ulepszyć tak, aby zapewniały one racjonalne oszacowanie wartości ekonomicznej dóbr publicznych wytwarzanych przez rolników;
- omówić z państwami członkowskimi możliwość sformalizowania ustaleń operacyjnych, aby ich zakres objął EAA na szczeblu regionalnym;
- sprawdzić, czy informacje z EAA są właściwie wykorzystywane we wskaźnikach dochodów.

95

FADN ustanowiono w celu gromadzenia danych rachunkowych niezbędnych w szczególności do:

- a) rocznej oceny dochodów gospodarstw rolnych mieszczących się w polu obserwacji; oraz
- b) analizy działalności gospodarczej gospodarstw rolnych.

FADN obejmuje ponad 90% płatności bezpośrednich. Nieuwzględnieni beneficjenci to w większości rolnicy prowadzący działalność rolniczą w niepełnym wymiarze czasu lub wyłącznie na własne potrzeby, którzy nie przekraczają odpowiednich progów określonych w badaniu i otrzymują jedynie niewielką część całkowitego budżetu. Tacy beneficjenci najprawdopodobniej nie prowadzą rachunkowości gospodarstwa, którą można by wykorzystać na potrzeby FADN.

Komisja jest zdania, że istniejące wskaźniki dochodów z działalności rolniczej w największym możliwym zakresie odzwierciedlają obecną sytuację rolnictwa i dostarczają wystarczających i spójnych danych na temat możliwie największego odsetka beneficjentów działań w ramach WPR.

Od 2010 r. w FADN częściowo uwzględnia się informacje dotyczące innych dochodów rolników związanych z gospodarstwem rolnym (innej działalności zarobkowej bezpośrednio związanej z gospodarstwem). Aspekt ten został dodatkowo wzmocniony w nowym zestawie danych, których gromadzenie rozpocznie się począwszy od roku obrachunkowego 2014.

Zalecenie 3 – Tworzenie synergii między FADN a innymi narzędziami statystycznymi

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja jest zdania, że istniejące wskaźniki dochodów z działalności rolniczej w największym możliwym zakresie odzwierciedlają obecną sytuację rolnictwa i dostarczają wystarczających i spójnych danych na temat możliwie największego odsetka beneficjentów działań w ramach WPR.

Dane z FADN obejmują już niemal wszystkie dotacje UE. Jeżeli chodzi o uwzględnianie małych gospodarstw rolnych / beneficjentów, z uwagi na fakt, że te gospodarstwa rolne nie posiadają danych, których jakość byłaby wystarczająca do zagwarantowania, że ich uczestnictwo w FADN będzie oparte na praktykach z zakresu rachunkowości i księgowości, Komisja będzie opierać się na lepszym wykorzystaniu administracyjnych źródeł informacji.

96

Komisja ponownie złożyła wnioski o udostępnienie wykazów EAA w celu uzyskania aktualnych informacji na temat metodyki EAA oraz źródeł danych, z których korzystają państwa członkowskie.

Zalecenie 4 – Poprawa jakości EAA

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja zamierza wprowadzić regularną sprawozdawczość w zakresie jakości w odniesieniu do EAA oraz ocenę zgodności w celu uzyskania wystarczającej pewności co do tego, że państwa członkowskie ustanowiły ramy zapewniania jakości.

97

Wielkość próby nie zależy wyłącznie od całkowitej liczby gospodarstw rolnych, ale zapewnia objęcie jej zakresem działalności rolniczej stosownie do zróżnicowania sektora rolnictwa pod względem rodzaju i wielkości gospodarstw w każdym regionie. W związku z tym określoną część gospodarstw można uznać za reprezentatywną lub nie, w zależności od stopnia ich podobieństwa w ramach jednego klastra.

Jeżeli chodzi o niewystarczające finansowanie, szacuje się, że w niektórych państwach skontrolowanych przez Trybunał, takich jak Rumunia, potencjalne finansowanie unijne jest wystarczające do usprawnienia systemu FADN.

98

Komisja jest świadoma problemów związanych z funkcjonowaniem FADN w poszczególnych państwach członkowskich i podejmuje działania w celu wyeliminowania stwierdzonych niedociągnięć. Wdrożono roczny plan kontroli na miejscu, któremu towarzyszą plany działania i spotkania uzupełniające mające służyć ocenie postępów poczynionych w zakresie uzgodnionych kwestii. Podejście to przyczyniło się do znacznej poprawy w szeregu państw członkowskich.

Zalecenie 5 – Poprawa jakości FADN

Komisja przyjmuje to zalecenie i już wykonuje niektóre z jego części.

Komisja jest świadoma problemów związanych z funkcjonowaniem FADN w poszczególnych państwach członkowskich i podjęto już działania w celu wyeliminowania istniejących niedociągnięć. Realizowany jest roczny plan kontroli na miejscu, któremu towarzyszą plany działania i spotkania uzupełniające służące ocenie postępów poczynionych w zakresie uzgodnionych kwestii. W ostatnich latach wspomniane podejście przyczyniło się do znacznej poprawy w szeregu państw członkowskich. Ponadto niektóre niedociągnięcia wykryte podczas poprzedniej kontroli Trybunału zostały już usunięte.

99

Cele systemu płatności bezpośrednich w ujęciu całościowym określono w motywie 24 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003. Cele dotyczące płatności składowych w zakresie „zazieleniania”, obszarów o ograniczeniach naturalnych, młodych rolników, dobrowolnego wsparcia związanego z produkcją i małych gospodarstw określono odpowiednio w motywach 37, 46, 47, 49 i 54 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013. Komisja uważa, że ocena tego, czy cele WPR w zakresie dochodów zostają osiągnięte, będzie zawsze obejmowała fachową ocenę opierającą się na szeregu informacji. Wszelka interpretacja celów określonych w Traktacie oraz wszystkie podejścia do oceny ich realizacji muszą być wystarczająco obszerne, aby obiektywnie ocenić tę złożoność.

Różnorodność wariantów, jakie państwa członkowskie mają do dyspozycji podczas wprowadzania płatności bezpośrednich, nie zmniejsza złożoności oceny. Zalety tej sytuacji przeważają jednak nad wadami, ponieważ różne warianty, jakie państwa członkowskie mają do dyspozycji w zakresie płatności bezpośrednich, pomagają państwom członkowskim w skuteczniejszym uwzględnieniu do konkretnych sytuacji występujących w odpowiednich sektorach rolnych.

100

Komisja uznaje, że wskaźniki określone w kontekście ram monitorowania i oceny w obecnie obowiązującym kształcie zapewniają najlepszą równowagę między zapotrzebowaniem na informacje potrzebne do oceny efektywności WPR a powiązanymi kosztami i obciążeniem administracyjnym.

Każdy wskaźnik nieuchronnie ma pewne ograniczenia. Z tego względu Komisja korzysta z zestawu wskaźników i danych. Wskaźniki same w sobie nie mogą dostarczyć informacji na temat tego, czy cele zostały skutecznie osiągnięte, lecz konieczne jest przeprowadzenie dogłębnej analizy. Ocenienie efektów netto działań oraz tego, czy przyczyniły się one do zmian, jest możliwe wyłącznie na etapie oceny, biorąc pod uwagę kontekst, czynniki wpływające itd. Informacji tych nigdy nie można odczytać bezpośrednio ze wskaźnika.

Zalecenie 6 – Poprawa pomiarów efektywności działań w ramach WPR wspierających dochody rolników

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja będzie nadal wspierać dobre praktyki dotyczące wykorzystywania dodatkowych informacji przez podmioty przeprowadzające ocenę, uzupełniających – w poszczególnych przypadkach – dane zgromadzone w zakresie ram monitorowania i oceny, w celu dokonania oceny osiągniętych rezultatów, chociaż rozszerzenie ram o dodatkowe dane spowoduje nieuzasadnione obciążenie administracyjne.

JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

Publikacje bezpłatne:

- jeden egzemplarz:
w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- kilka egzemplarzy (lub mapy, plakaty):
w przedstawicielstwach Unii Europejskiej (http://ec.europa.eu/represent_pl.htm)
w delegaturach Unii Europejskiej w krajach poza UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pl.htm)
kontaktując się z Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_pl.htm)
lub dzwoniąc pod numer 00 800 6 7 8 9 10 11 (numer bezpłatny w całej UE) (*).

(*): Informacje są udzielane nieodpłatnie, większość połączeń również jest bezpłatna (niektórzy operatorzy, hotele lub telefony publiczne mogą naliczać opłaty).

Publikacje płatne:

- w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)

Dochody i poziom życia rolników to kwestie, na które położono szczególny nacisk we wspólnej polityce rolnej (WPR) Unii Europejskiej. Prawie jedna trzecia unijnego budżetu nadal przeznaczana jest bezpośrednio lub pośrednio na wspieranie dochodów rolników. Trybunał zbadał system ustanowiony przez Komisję w celu dokonywania pomiaru dochodów rolników oraz efektywności działań UE mających wspierać dochody rolników. Trybunał stwierdził, że system nie jest wystarczająco dobrze skonstruowany oraz że ilość i jakość danych statystycznych wykorzystywanych do analizy dochodów rolników cechują się istotnymi ograniczeniami. Trybunał zaleca zatem, aby Komisja opracowała bardziej kompleksowe ramy służące do przekazywania informacji o dochodach rolników oraz aby wzmocniła obecne mechanizmy służące zapewnianiu jakości danych dotyczących dochodów. Komisja powinna także określić od samego początku odpowiednie cele operacyjne i scenariusze odniesienia, na podstawie których można ocenić efektywność działań UE mających wspierać dochody rolników.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji