CS 2017 č. 10

Zvláštní zpráva

Podpora EU pro mladé zemědělce by měla být lépe zacílena, aby usnadňovala účinnou generační obměnu

(podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce SFEU)

1977 - 2017
CURIA RATIONUM
EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR

Auditní tým

Účetní dvůr ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů výkonnosti a auditů souladu s předpisy zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu či témata z oblasti správy a řízení. EÚD vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co nejvyšší, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost a zajištění souladu s předpisy, objem příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti.

Tuto zprávu přijal senát I, jemuž předsedá člen Účetního dvora Phil Wynn Owen a který se zaměřuje na udržitelné využívání přírodních zdrojů. Audit vedl člen Účetního dvora Janusz Wojciechowski a podporu mu poskytovali vedoucí kabinetu Kinga Wisniewská-Daneková, atašé kabinetu Katarzyna Radecká-Morozová, vyšší manažer Helder Faria Viegas, vedoucí úkolu Lorenzo Pirelli a zástupkyně vedoucího úkolu Malgorzata Frydelová. Členy auditního týmu byli Antonio Caruda Ruiz, Anzela Poliulianaiteová, Carlos Sanchez Rivero, Frédéric Soblet, Matteo Tartaggia a Diana Voineaová. Asistentkami byly Frederique Hussenetová, Monika Schmidtová and Terje Teppan-Niesenová.

Zleva doprava: Kinga Wisniewská-Daneková, Carlos Sanchez Rivero, Malgorzata Frydelová, Frédéric Soblet, Janusz Wojciechowski, Diana Voineaová, Katarzyna Radecká-Morozová, Helder Faria Viegas, Lorenzo Pirelli.

Obsah

	Body
Glosář	
Shrnutí	I - VII
Úvod	1–10
Klesající počet zemědělců	1–3
Generační obměna je jednou z priorit politického programu	4–5
Podpora EU pro mladé zemědělce	6–10
Rozsah a koncepce auditu	11–16
Zjištění	17–83
Část I – Intervenční logika	17–37
Potřeby mladých zemědělců byly na obecné úrovni stanoveny…	18
… ale obecné potřeby se nijak dále nezkoumaly	19–23
Částečný nesoulad mezi potřebami a formou podpory	24–25
Cíle jsou stanoveny na obecné úrovni…	26
… ale celkový cíl podpořit generační obměnu se nepromítl do cíle platby pro mladé zemědělce v rámci pilíře 1	27–28
Obecný cíl podpořit generační obměnu se promítl do cíle opatření pilíře 2 pro zahajování činnosti	29–30
Malá koordinace mezi opatřeními podpory, i když bylo zjištěno i několik dobrých postupů	31–37
Část II – Zacílení opatření	38–68
Platba pro mladé zemědělce v rámci pilíře 1: příliš standardizovaná forma podpory	39–51
Systém výběru projektů v rámci pilíře 2 umožňuje dobré zacílení, ale někdy nebyly upřednostněny ty nejlepší projekty	52–68
Část III – Monitorování a hodnocení opatření	69–83

Ukazatele CMEF neumožňují posoudit, nakolik opatření dosahují svých cílů 70–71

… některé členské státy však vypracovaly užitečné ukazatele 72–73

Hodnocení zpravidla neposkytují cenné informace o výkonnosti opatření, i když jeden dobrý postup byl zaznamenán 74–75

Málo dokladů o tom, že se mladým zemědělcům usnadnilo zahájení činnosti 76–80

Chybí jasný vztah mezi podporou EU a generační obměnou 81–83

Závěry a doporučení 84–90

Příloha I – Změny v počtu zemědělců do 44 let mezi rokem 2007 a 2013 v členských státech

Příloha II – Rozdělení zemědělců podle věkových skupin v členských státech v roce 2007 a 2013

Příloha III – Rozpočet EU pro mladé zemědělce podle jednotlivých členských států

Příloha IV – Intervenční logika pilíře 1

Příloha V – Možnosti provádění platby pro mladé zemědělce v rámci pilíře 1, které si zvolily členské státy

Odpovědi Komise

GLOSÁŘ

Aktivní zemědělec: Cílem ustanovení o aktivních zemědělcích v článku 9 nařízení (EU) č. 1307/2013[1] je zabránit tomu, aby jednotlivci nebo podniky dostali podporu v rámci SZP, pokud nevykonávají zemědělskou činnost nebo ji vykonávají jen okrajově. Klíčovým prvkem ustanovení o aktivních zemědělcích je tzv. negativní seznam podniků a činností, zahrnující letiště, vodohospodářská díla, služby v oblasti nemovitostí, železniční služby a stálé sportovní a rekreační areály. Pokud si členský stát přeje, může uplatnit přísnější definici aktivního zemědělce.

Cíle SMART: Konkrétní, měřitelné, dosažitelné, relevantní a časově vymezené[2].

Dopad: Dlouhodobé změny ve společnosti, jež lze, alespoň zčásti, přičíst vlivu opatření EU.

EZFRV: Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova. Financuje příspěvky EU na programy rozvoje venkova a označuje se za „pilíř 2“ SZP.

EZZF: Evropský zemědělský záruční fond Financuje primárně přímé platby zemědělcům a opatření pro regulaci nebo podporu zemědělských trhů a je označován jako „pilíř 1“ SZP.

Logika intervence: Stanoví vztah mezi socioekonomickými potřebami, na které se intervence zaměřuje, a jeho cíli, vstupy, procesy, výstupy, výsledky a dopady.

Mladý zemědělec: V pilíři 1 osoba, které v roce, kdy je předložena žádost, není více než 40 let a která poprvé zřizuje zemědělský podnik jako jeho vedoucí nebo která již takový podnik zřídila v průběhu pěti let před předložením žádosti, definovaná v čl. 50 odst. 2 nařízení (EU) č. 1307/2013. V pilíři 2 osoba, které v roce, kdy je předložena žádost, není více než 40 let a která poprvé zřizuje zemědělský podnik jako jeho vedoucí a která má odpovídající profesní

---

[1] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zrušují nařízení Rady (ES) č. 637/2008 a nařízení Rady (ES) č. 73/2009 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 608).

[2] Čl. 30 odst. 3 nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012.

dovednosti a způsobilost, definovaná v čl. 2 písm. n) nařízení (EU) č. 1305/2013[3]. Přesný počet zemědělců do 40 let věku není znám, protože Eurostat nerozděluje skupinu 35–44 let na další podskupiny.

Pilíř: SZP se skládá ze dvou fondů, označovaných také jako „pilíře“: „Pilíř 1“ označuje EZZF, z něhož se poskytují přímé platby zemědělcům, a „pilíř 2“ se vztahuje na EZFRV, který financuje programy rozvoje venkova.

Platební agentura: Národní nebo regionální orgán odpovědný za posouzení, výpočet, kontrolu a vyplacení zemědělských dotací.

Platební nároky: Zavedeny reformou SZP z roku 2003 s cílem zavést režim jednotné platby. Platební nároky se zemědělcům udělovaly na základě historických údajů (na regionální úrovni nebo na úrovni jednotlivých zemědělců). Aby zemědělci vznikl na základě reformy z roku 2003 platební nárok, musel platební nároky, které měl, aktivovat spolu se stejným počtem způsobilých zemědělských hektarů. Reforma z roku 2013 nahradila tyto platební nároky nově zavedenými platebními nároky v rámci režimu základní platby. V rámci výjimky si mohou některé členské státy, které splňují určitá kritéria, ponechat stávající platební nároky.

Program rozvoje venkova (PRV): Programový dokument, který vypracoval členský stát a schválila Komise s cílem plánovat a monitorovat provádění politiky rozvoje venkova EU na regionální nebo vnitrostátní úrovni.

Programové období: Plánování víceletého rámce a provádění politik EU, jako je politika rozvoje venkova. Tento audit se týká období 2007–2013 a 2014–2020.

Přímé platby: Vyplácejí se zemědělcům přímo a slouží pro ně jako záchranná síť. Vyplácejí se především formou základní podpory příjmů, oddělené od produkce, a stabilizují příjmy zemědělců z prodeje na trzích, na něž má vliv volatilita trhu. Poskytují se z Evropského zemědělského záručního fondu, označovaného za „pilíř 1“ SZP.

---

[3] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1305/2013 ze dne 17. prosince 2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 (Úř. věst. L 347, 20. 12. 2013, s. 487).

Řídicí orgán: Místní, regionální nebo vnitrostátní orgán jmenovaný členským státem, aby předložil program rozvoje venkova Komisi a následně jej řídil a prováděl.

Sdílené řízení: Způsob plnění rozpočtu EU, kdy jsou prováděcí úkoly delegovány na členské státy[4] a Komise si ponechává konečnou zodpovědnost.

Společný rámec pro monitorování a hodnocení (CMEF – *Common Monitoring and Evaluation Framework*): Celounijní rámec pro monitorování a hodnocení v oblasti rozvoje venkova v programovém období 2007–2013. Na programové období 2014–2020 se vztahuje na oba pilíře SZP (EZFRV a EZZF).

Statistické zjišťování o struktuře zemědělských podniků (FSS – *Farm structure survey*) Průzkum, který provádějí všechny členské státy EU. FSS se provádějí důsledně v celé EU pomocí společné metodiky a poskytují srovnatelné a reprezentativní statistické údaje na regionální úrovni napříč jednotlivými státy a obdobími. FSS se provádějí jednou za tři nebo čtyři roky v průzkumu vzorku podniků a jednou za deset let formou průzkumu všech subjektů.

SZP (společná zemědělská politika): Soubor právních předpisů a postupů, které Evropská unie přijala s cílem zajistit společnou a jednotnou politiku v oblasti zemědělství. Původní opatření byla zavedena v roce 1962. Od té doby byla tato politika upravena a rozvinuta a prošla řadou reforem.

Výsledek: Bezprostřední účinek programu na přímé adresáty nebo příjemce.

Výstup: Dosažené výsledky programu.

Zemědělská účetní datová síť (FADN): Nástroj pro hodnocení příjmů komerčních zemědělských podniků a dopadů SZP. Jejím základem jsou účetní údaje z rozsáhlého vzorku více než 80 000 zemědělských podniků ze všech členských států EU.

---

[4] Čl. 59 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012 ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 (Úř. věst. L 298, 26.10.2012, s. 1).

Zemědělský podnik: Technicky i ekonomicky samostatná jednotka, která má jednotné řízení a která provádí zemědělské činnosti v rámci hospodářského území Evropské unie jako hlavní nebo vedlejší činnost. Zemědělský podnik také může produkovat další (nezemědělské) produkty a služby.

SHRNUTÍ

I. Celkový počet zemědělců v zemích EU-27 v posledním desetiletí prudce klesl ze 14,5 milionu v roce 2005 na 10,7 milionu v roce 2013. Počet mladých zemědělců (do 44 let) se snížil ze 3,3 milionu v roce 2005 na 2,3 milionu v roce 2013. Jelikož k tomuto poklesu došlo ve všech věkových skupinách, procentuální podíl mladých zemědělců v zemědělské populaci zůstal relativně stabilní, mírně nad 20 %. Mezi členskými státy však existují výrazné rozdíly.

II. V období 2007–2020 EU přidělila 9,6 miliardy EUR na konkrétní podporu pro mladé zemědělce, aby posílila konkurenceschopnost zemědělských podniků a generační obměnu v zemědělství. Spolu se spolufinancováním, které poskytují členské státy na opatření pilíře 2 na zahájení činnosti, dosahuje celková veřejná podpora 18,3 miliardy EUR. V období 2007–2013 obdrželo podporu EU na zahájení činnosti téměř 200 000 mladých zemědělců. Více než 70 % finančních prostředků EU se poskytlo v rámci opatření pilíře 2 (EZFRV) pro zahájení činnosti mladých zemědělců a zbývajících 30 % se v období 2014–2020 poskytuje v rámci přímé platby pro mladé zemědělce v rámci pilíře 1 (EZZF).

III. Na pozadí těchto skutečností jsme zkoumali roli EU při podpoře mladých zemědělců a prosazování generační obměny. Audit se prováděl v útvarech Komise a ve čtyřech členských státech, které měly nejvyšší výdaje na mladé zemědělce: Francii, Španělsku, Polsku a Itálii. Cílem auditu bylo odpovědět na následující otázku: **„Je podpora EU pro mladé zemědělce dobře koncipována tak, aby účinně přispívala ke zlepšení generační obměny?“**

IV. Celkovým závěrem je, že podpora EU pro mladé zemědělce vychází z nedostatečně vymezené intervenční logiky, v níž není stanoven očekávaný výsledek a dopad. Podpora by měla být lépe zacílena, aby usnadňovala účinnou generační obměnu. Zjistili jsme však výrazné rozdíly mezi platbou pro mladé zemědělce v rámci pilíře 1 a opatřením pro zahájení činnosti v rámci pilíře 2.

V. V případě platby pro mladé zemědělce z pilíře 1 jsme zjistili, že:

– podpora není založena na patřičném posouzení potřeb a její cíle neodrážejí obecný cíl napomoci generační obměně. Členské státy nekoordinovaly platbu z pilíře 1 s opatřením pilíře 2 pro zahájení činnosti nebo vnitrostátními opatřeními.

– chybí-li posouzení potřeb, podpora se poskytuje ve standardizované podobě (roční platba na hektar), a to ve výši a s načasováním, z nichž není jasné, na jaké konkrétní potřeby kromě dodatečného příjmu je zaměřena.

– společný rámec monitorování a hodnocení neposkytoval užitečné ukazatele pro posouzení účinnosti této platby, protože pro ni nejsou stanoveny ukazatele výsledků a údaje o zisku a životaschopnosti podpořených podniků se neshromažďují.

VI. V souvislosti s opatřením pro zahájení činnosti mladých zemědělcův rámci pilíře 2 jsme zjistili, že:

– přestože je zpravidla založena na nejasném posouzení potřeb, její cíle jsou částečně konkrétní, měřitelné, dosažitelné, relevantní a časově vymezené a odrážejí obecný cíl podporovat generační obměnu. Byla zaznamenána určitá dobrá koordinace s investičním opatřením v rámci pilíře 2.

– podpora se poskytuje ve formě (paušální platba při splnění podnikatelského plánu a v některých případech také úrokový příspěvek na úvěr), která je přímočařeji zaměřena na potřeby mladých zemědělců, pokud jde o přístup k půdě, kapitálu a znalostem. Výše podpory je zpravidla navázána na potřeby a upravuje se tak, aby vedla k realizaci konkrétních opatření (např. zavedení ekologického zemědělství, iniciativy v oblasti úspor vody či energie).

– podpora je zaměřena na kvalifikovanější zemědělce, kteří se zavázali realizovat podnikatelský plán, jenž povede k vybudování životaschopných podniků, a proces výběru projektů je často podporuje v tom, aby začali podnikat ve znevýhodněných oblastech. Podnikatelské plány však byly různě kvalitní a řídicí orgány v některých případech neuplatňovaly výběrová kritéria tak, aby se upřednostnily ty nejlepší projekty. Výběrová kritéria byla zavedena až v pozdější fázi období 2007–2013, minimální bodová hranice

byla buď příliš nízká, nebo vůbec nebyla stanovena a sedmiletý rozpočet na dané opatření byl v některých členských státech vyčerpán financováním téměř všech žádostí, které byly předloženy na začátku programového období, takže mladým zemědělcům zahajujícím činnost později již nebylo možné podporu poskytnout.

– zaznamenali jsme jen málo dokladů toho, že by opatření EU usnadňovala mladým zemědělcům zahájení činnosti a zlepšila generační obměnu a životaschopnost podpořených podniků, zejména kvůli nízké kvalitě ukazatelů v rámci společného systému pro monitorování.

VII. Komisi a členským státům doporučujeme:

a) zlepšit intervenční logiku posílením posuzování potřeb a definováním cílů SMART, což zlepší celkový cíl podpořit generační obměnu,

b) zlepšit zacílení opatření prostřednictvím lepších systémů pro výběr projektů a využití podnikatelských plánů,

c) zlepšit rámec monitorování a hodnocení na základě osvědčených postupů vypracovaných členskými státy v jejich systémech monitorování a uvedených v hodnotících zprávách.

ÚVOD

Klesající počet zemědělců

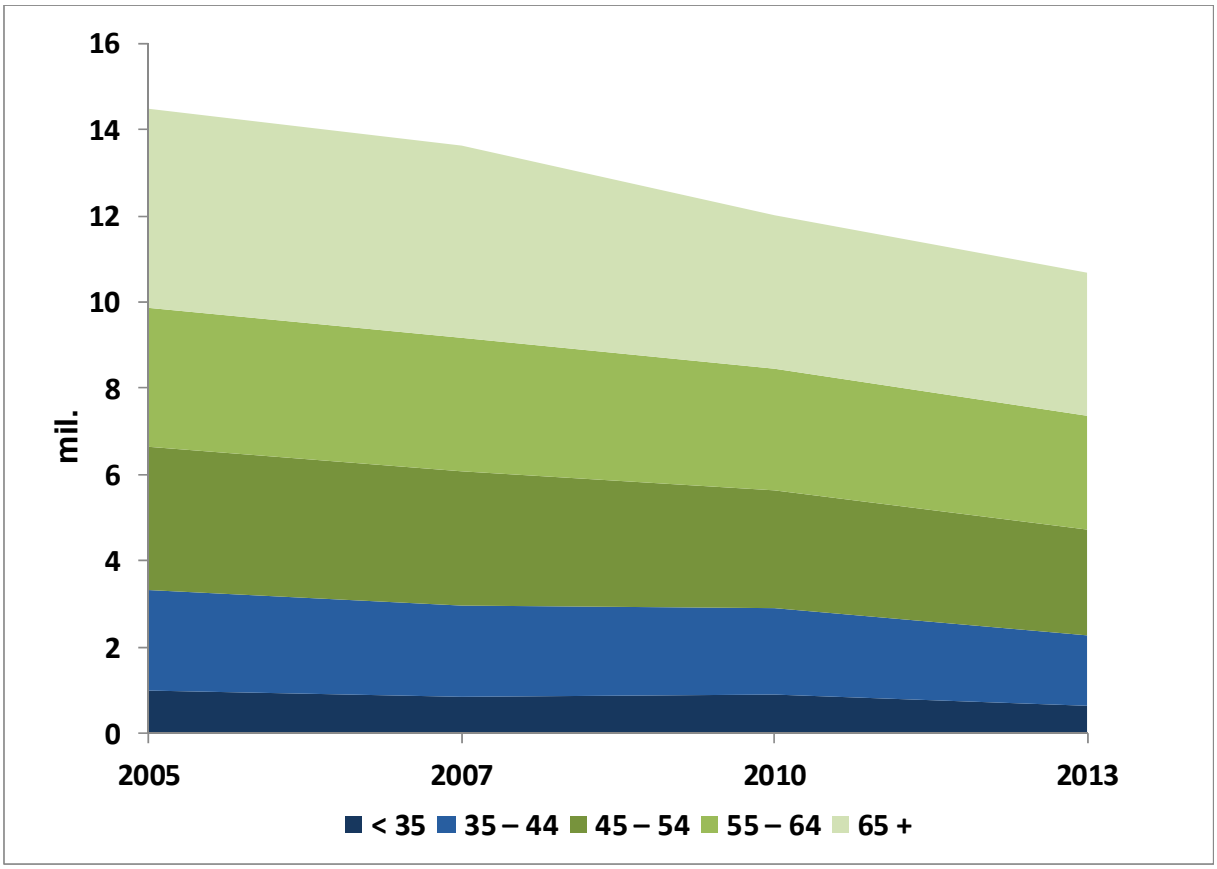
1. Zemědělství v EU se potýká s klesajícím počtem zemědělců. Celkový počet zemědělců v zemích EU-27[5] se v posledním desetiletí prudce snížil ze 14,5 milionu v roce 2005 na 10,7 milionu v roce 2013, tj. klesl za méně než deset let o čtvrtinu. Zasaženy byly přitom všechny věkové skupiny (viz ***obrázek 1***). Přesný počet zemědělců do 40 let není znám, protože Eurostat nerozděluje věkovou skupinu 35–44 let na další podskupiny[6].

---

[5] Do roku 2013 nebylo ve statistikách zahrnuto Chorvatsko.

[6] Eurostat poskytuje údaje k následujícím věkovým skupinám: do 35 let, 35–44 let, 45–54 let, 55–64 let, více než 65 let.

<u>Obrázek 1</u> – Vývoj počtu zemědělců podle věkových skupin ve 27 členských státech EU

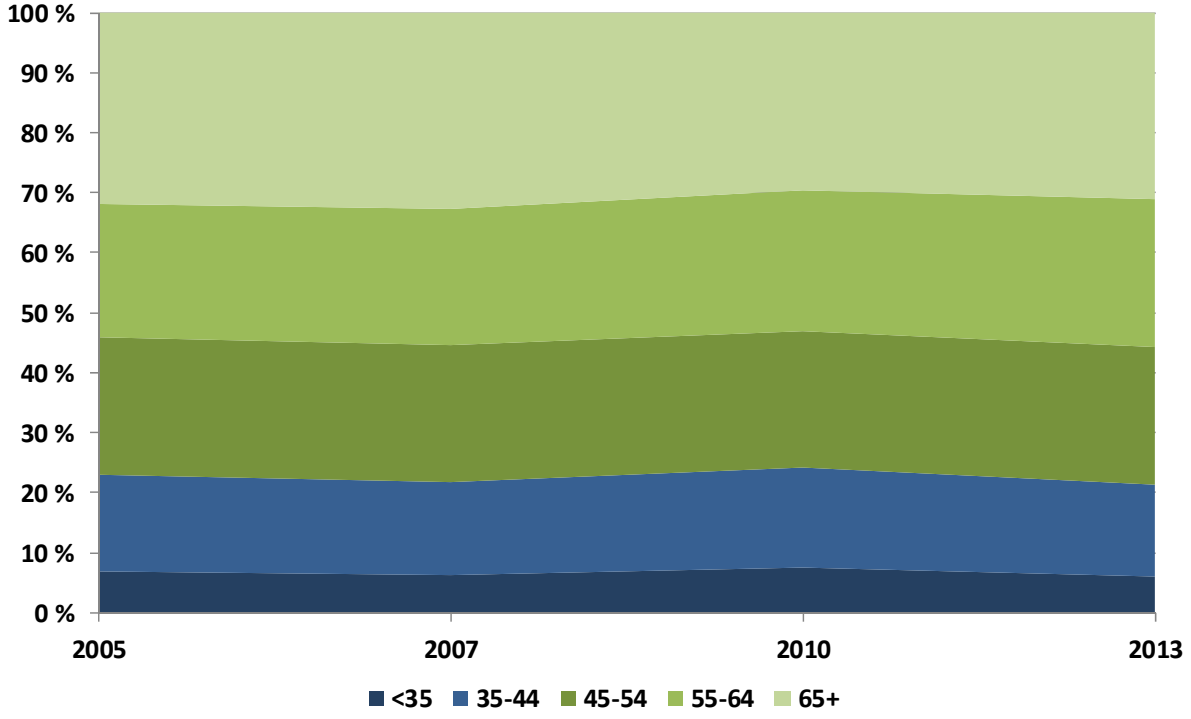


Zdroj: Eurostat – Šetření o struktuře zemědělských podniků[7].

2. Celkový počet mladých zemědělců (do 44 let) se snížil ze 3,3 milionu v roce 2005 na 2,3 milionu v roce 2013, což je za méně než deset let pokles o čtvrtinu. Jejich podíl v zemědělské populaci však zůstal poměrně stabilní, a to těsně nad 20 % (viz ***<u>obrázek 2</u>***).

[7] Šetření o struktuře zemědělských podniků provádějí všechny členské státy každé tři roky pomocí společné metodiky, a poskytuje proto srovnatelné a reprezentativní statistické údaje v čase v rámci členských států. Přesný počet zemědělců do 40 let věku není znám, protože Eurostat nerozděluje skupinu 35–44 let na další podskupiny.

<u>Obrázek 2</u> – Vývoj podílu zemědělců podle věkových skupin ve 27 členských státech EU



Zdroj: Eurostat – Šetření o struktuře zemědělských podniků.

3. Mezi členskými státy existují výrazné rozdíly: například v Polsku se podíl mladých zemědělců v zemědělské populaci zvýšil ze 34 % v roce 2007 na 36 % v roce 2013, zatímco ve Španělsku se snížil z 21 % v roce 2007 na 16 % v roce 2013. ***<u>Příloha I</u>*** uvádí přehled počtu zemědělců v jednotlivých členských státech a rozdíl mezi lety 2007 a 2013, ***<u>příloha II</u>*** pak vývoj podílu jednotlivých věkových skupin.

Generační obměna je jednou z priorit politického programu

4. V roce 2008 Evropský parlament prohlásil, že generační obměna je nezbytná pro zachování vysoké kvality a bezpečnosti potravin v EU a také soběstačnosti EU v budoucnosti a že společná zemědělská politika musí usilovat o odstranění překážek, jimž čelí mladí lidé, kteří chtějí zahájit činnost v zemědělství, a to tak, že učiní generační obměnu jednou ze svých priorit[8]. V roce 2011 uvedl, že „opatření zaměřená na mladé zemědělce přijatá v rámci

[8] Usnesení Evropského parlamentu ze dne 5. června 2008 o budoucnosti mladých zemědělců v rámci probíhající reformy SZP (2007/2194(INI)).

druhého pilíře nepostačují k tomu, aby zabránila rychlému stárnutí populace v zemědělském odvětví“ a že „by se měly rozšířit podpůrné programy ve druhém pilíři“[9]. Stejně tak Rada v roce 2014 zdůraznila[10], že mladí zemědělci a generační obnova v zemědělství mají zásadní význam pro udržitelnost a dlouhodobou konkurenceschopnost evropského zemědělství.

5. V roce 2015 Komise uvedla[11], že podpora mladých zemědělců je prioritou. Podle komisaře Phila Hogana[12] je generační obměna mnohem širší téma než jen snížení průměrného věku zemědělců v EU. Jde také o to umožnit nové generaci vysoce kvalifikovaných mladých zemědělců, aby plně využili technologické výhody na podporu udržitelných zemědělských postupů v Evropě“. Upozornil, že existují překážky, které brání mladým lidem zahájit zemědělskou činnost, přičemž za největší z nich označil přístup k půdě, financování a znalostem.

Podpora EU pro mladé zemědělce

6. Celkový rozpočet přidělený konkrétně na podporu pro mladé zemědělce během období 2007–2020 dosahuje 9,6 miliardy EUR. Zdvojnásobil se ze 3,2 miliardy EUR v období 2007–2013 na 6,4 miliardy EUR v období 2014–2020, poskytnutých z opatření pilíře 2 pro zahájení činnosti, zejména díky zavedení dodatečných přímých plateb pro mladé zemědělce v rámci pilíře 1 (viz ***obrázek 3***). Veřejné výdaje včetně vnitrostátního spolufinancování členskými státy na opatření pro zahajování činnosti v rámci pilíře 2 činí celkem 18,3 miliardy EUR.

---

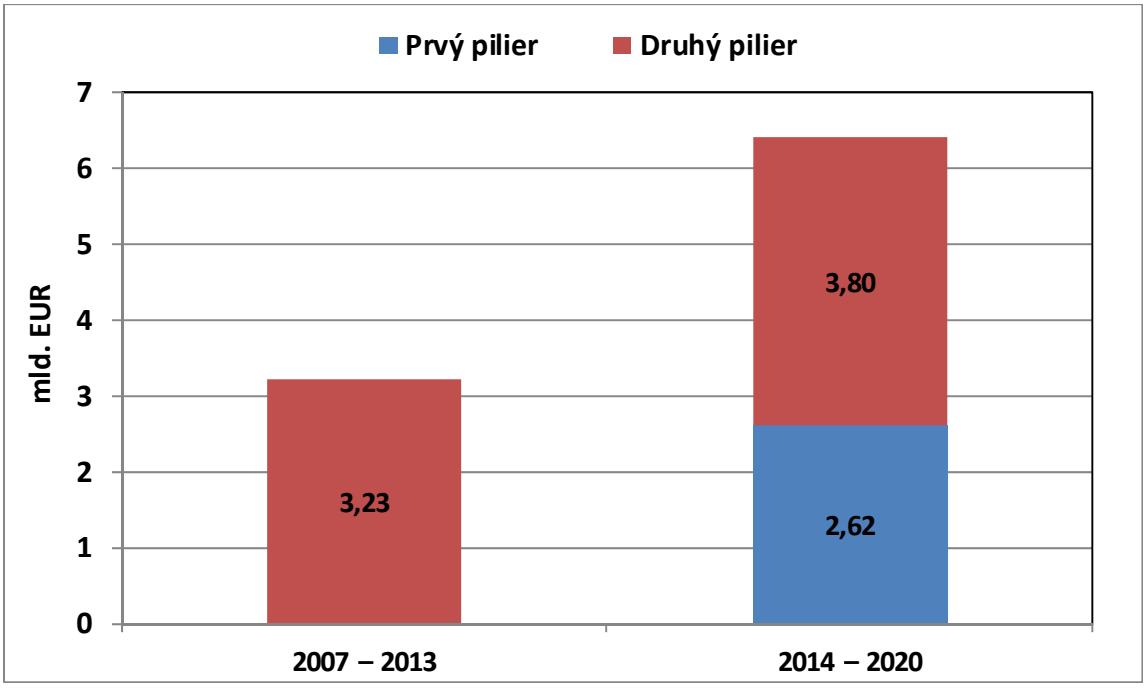
[9] Usnesení Evropského parlamentu ze dne 23. června 2011 o budoucnosti SZP po roce 2020: řešení problémů v oblasti potravin a přírodních zdrojů a územní problematiky (2011/2051(INI)).

[10] Rada EU, závěry předsednictví o posílení politik EU pro mladé zemědělce, zasedání Rady pro zemědělství a rybolov, Brusel, 15. prosince 2014.

[11] Evropská komise, „Mladí zemědělci a SZP“, Lucemburk, Úřad pro publikace Evropské unie, 2015.

[12] Projev komisaře Phila Hogana na semináři JOINT ENRD/CEJA o generační obměně – Brusel, 25. ledna 2017.

<u>Obrázek 3</u> – Rozpočet EU na podporu mladých zemědělců v rámci pilíře 1 (EZZF) a pilíře 2 (EZFRV) v programovém období 2007–2013 a 2014–2020



Zdroj: EÚD na základě údajů Komise (výdaje období 2007–2013 a příděly na období 2014–2020).

7. Podpora pro mladé zemědělce byla zavedena v 80. letech 20. století[13]. Od roku 2000 se většina podpory poskytuje v rámci opatření pilíře 2 pro zahájení činnosti mladých zemědělců[14]. Na toto opatření navázalo opatření „Rozvoj zemědělských podniků a podnikatelské činnosti“ v období 2014–2020. Provádí se v 92 ze 118 programů rozvoje venkova (PRV) ve 24 z 28 členských států.

8. Další podpora pro mladé zemědělce byla zavedena v období 2014–2020 v rámci pilíře 1[15] v podobě dodatečné platby pro mladé zemědělce ve výši 25 % nad rámec přímých plateb.

---

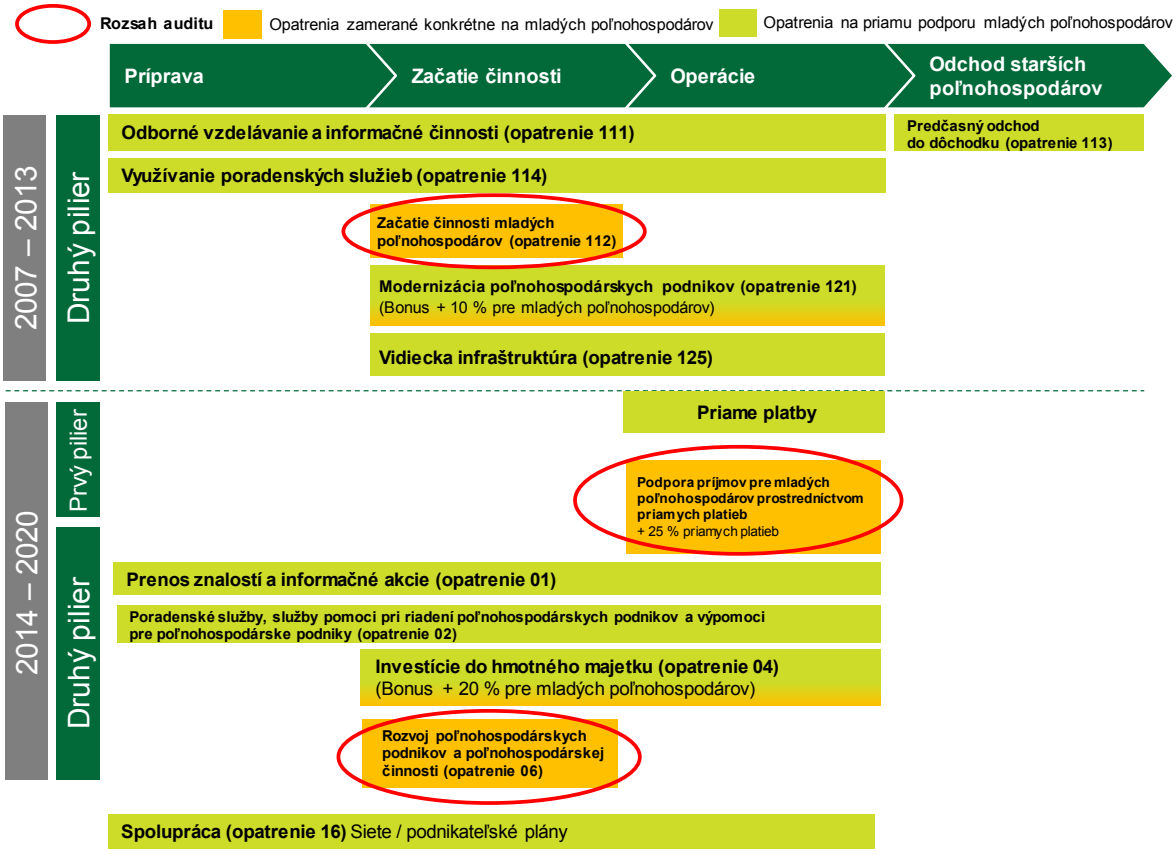
[13] Směrnice Rady 81/528/EHS ze dne 30. června 1981 o změně směrnice 72/159/EHS o modernizaci zemědělských podniků (Úř. věst. L 197, 20.7.1981, s. 41), která zavedla mimo jiné zvláštní opatření zaměřená na mladé zemědělce do 40 let.

[14] Nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 ze dne 17. května 1999 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF) a o změně a zrušení některých nařízení (Úř. věst. L 160, 26.6.1999, s. 80).

[15] Viz nařízení (EU) č. 1307/2013, zejména bod odůvodnění (č. 47). „Zavádění a rozvoj nových hospodářských činností v odvětví zemědělství jsou pro mladé zemědělce finančně náročné a

9. ***Obrázek 4*** uvádí přehled nástrojů EU zaměřených přímo či nepřímo na mladé zemědělce v období 2007–2020. Jak je z ***obrázku 4*** vidět, audit se zaměřoval na opatření podporující přímo mladé zemědělce: opatření pilíře 2 pro zahájení činnosti a dodatečnou platbu pro mladé zemědělce v rámci pilíře 1.

Obrázek 4 – Přehled opatření EU na podporu mladých zemědělců v období 2007–2020



Zdroj: EÚD.

10. V ***tabulce 1*** se porovnávají hlavní prvky opatření pilíře 1 a pilíře 2 na podporu mladých zemědělců v období 2014–2020.

---

představují prvek, který je třeba vzít v úvahu při přidělování přímých plateb a jejich zacílení. Tento rozvoj je pro konkurenceschopnost odvětví zemědělství v Unii zásadní.“

<u>Tabulka 1</u> – Hlavní prvky opatření pilíře 1 a pilíře 2 na podporu mladých zemědělců v období 2014–2020

	Pilíř 1 – Evropský zemědělský záruční fond (EZZF) **Platba pro mladé zemědělce**	**Pilíř 2 – Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EZFRV)** **Opatření 6.1 – Rozvoj zemědělských podniků a podnikatelské činnosti**
Právní základ	Článek 50 nařízení (EU, Euratom) č. 1307/2013.	Článek 19 nařízení (EU, Euratom) č. 1305/2013.
Forma podpory	Dodatečná platba mladým zemědělcům, kteří mají nárok na platbu v rámci režimu základní platby nebo režimu jednotné platby na plochu	Podpora na zahájení podnikání v maximální výši 70 000 EUR poskytnutá na základě podnikatelského plánu (konečná platba závisí na správné realizaci podnikatelského plánu)
Trvání podpory	Vyplácí se **ročně** po období maximálně 5 let (od data založení podniku)	**Jedna** platba na podnik / zemědělce alespoň ve dvou splátkách
Provádění	**Povinné** pro všechny členské státy, které mohou nastavit pouze několik parametrů: rozpočet, výpočetní metodu, limit na počet hektarů, požadavky na dovednosti a společnou kontrolu v právnických osobách (viz bod 40).	**Dobrovolné** pro členské státy / regiony, které definují priority a cíle v programech rozvoje venkova, nastavují kritéria způsobilosti a výběrová kritéria a Komisi předkládají informace o provádění opatření.
Cíle	„Usnadnit mladým zemědělcům zahajování činnosti a strukturální úpravy jejich podniků po zahájení činnosti“[1] a přispět k obecnému cíli SZP ziskové produkce potravin[2] podporou generační obměny[3]	
Způsobilí příjemci pomoci	• Zemědělci do 40 let. • Zemědělci, kteří **poprvé zřizují zemědělský podnik jako jeho vedoucí nebo kteří jej již zřídili v posledních pěti letech** před předložením žádosti o přímou platbu v roce 2015. • Fyzické a právnické osoby včetně těch, v nichž mladý zemědělec vykonává společnou kontrolu nad podnikem.	• Zemědělci do 40 let. • Zemědělci, kteří zřizují zemědělský podnik poprvé. • Právnické osoby včetně těch, v nichž mladý zemědělec vykonává společnou kontrolu nad podnikem.
Počet příjemců	**279 071** (v roce 2015)	**193 828** období 2007–2013. Žádný cíl na úrovni EU pro období 2014–2020.

Průměrná výše podpory na každého příjemce.	**1 135 euro** (v roce 2015).	**20 000 euro** (v období 2007–2013).

[1] Bod odůvodnění č. 47 nařízení (EU) č. 1307/2009 a bod odůvodnění č. 17 nařízení (EU) č. 1305/2013.

[2] Viz článek 5 nařízení (EU) č. 1305/2013.

[3] U pilíře 1 viz memorandum Komise „Reforma SZP – vysvětlení hlavních prvků“ ze dne 26. června 2013: „V zájmu podpoření generační obnovy by základní platba poskytovaná mladým zemědělcům (do 40 let věku) zahajujícím zemědělskou činnost měla být doplněna o dalších 25 % po dobu prvních pěti let provozování činnosti“ a informační list Evropského parlamentu „První pilíř společné zemědělské politiky (SZP): Přímé platby zemědělcům“: „V zájmu podpoření generační obnovy se základní platba poskytovaná mladým zemědělcům (do 40 let věku), novým začínajícím zemědělcům nebo zemědělským podnikům založeným v uplynulých pěti letech po dobu prvních pěti let od založení navýší o dalších 25 %“.
U pilíře 2 viz článek 5 nařízení (EU) č. 1305/2013, které hovoří o specifické prioritě „usnadnění vstupu dostatečně kvalifikovaných zemědělců do odvětví zemědělství, a zejména generační obnovy v tomto odvětví“.

Zdroj: EÚD na základě údajů Komise.

ROZSAH A KONCEPCE AUDITU

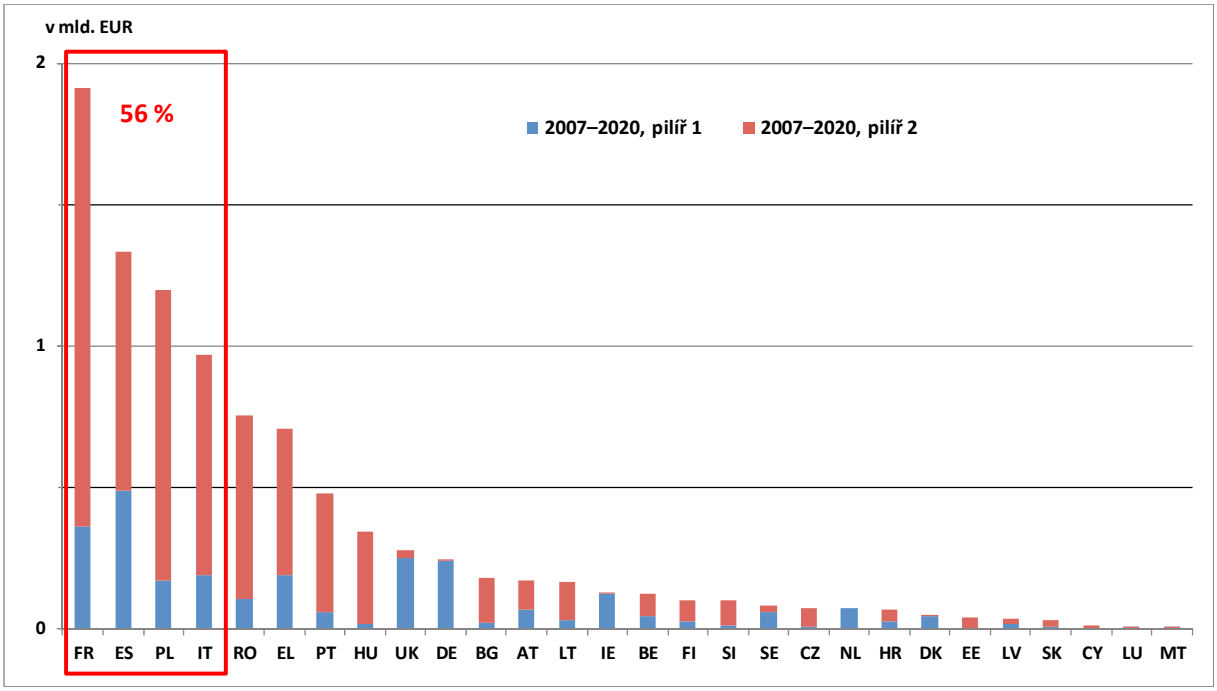
11. Cílem auditu bylo odpovědět na následující otázku:

Je podpora EU pro mladé zemědělce dobře koncipována tak, aby účinně přispívala ke zlepšení generační obměny?

12. Abychom na tuto otázku odpověděli, zaměřili jsme se na opatření přímé podpory pro mladé zemědělce v období 2007–2020 (viz ***obrázek 4***), zejména opatření 112 pro zahájení činnosti mladých zemědělců v rámci pilíře 2 na období 2007–2013 a odpovídající opatření 6.1 na období 2014–2020 a platbu pro mladé zemědělce v rámci pilíře 1 na období 2014–2020. Posuzovali jsme intervenční logiku (část 1 zprávy), zacílení při realizaci opatření (část II) a jejich výsledky (část III).

13. Audit probíhal mezi dubnem a říjnem 2016 a týkal se čtyř členských států, které na opatření pro mladé zemědělce vynaložily nejvíce prostředků: Francie, Španělsko, Polsko a Itálie (viz ***obrázek 5***). Na tyto čtyři členské státy připadá 56 % celkového rozpočtu EU na opatření přímo podporující mladé zemědělce v období 2007–2020 (viz ***obrázek 4***). Příloha III uvádí přehled rozpočtu EU určeného konkrétně pro mladé zemědělce podle jednotlivých členských států

<u>Příloha 5</u> – Podpora EU pro mladé zemědělce v rámci pilíře 1 (EZZF) a pilíře 2 (EZFRV) v období 2007–2020 (v rámečku jsou uvedeny kontrolované členské státy)



Zdroj: EÚD na základě údajů Komise (výdaje období 2007–2013 a příděly na období 2014–2020).

14. V těchto čtyřech členských státech jsme kontrolovali vnitrostátní rámce, které stanoví intervenční logiku, hlavní charakteristiky opatření a dále míru koordinace mezi těmito opatřeními a vnitrostátními politikami na podporu generační obměny. Abychom posoudili provádění a výsledky daných opatření, soustředili jsme se na sedm regionů, které patří k regionům s nejvyššími výdaji na opatření přímo podporující mladé zemědělce:

– Francie (Pays de la Loire a Midi-Pyrénées),

– Španělsko (Andalusie),

– Polsko (Varmisko-Mazurské vojvodství a Dolnoslezské vojvodství),

– Itálie (Emilia-Romagna a Apulie).

15. Audit sestával jednak z auditu kontrolních systémů, zejména na úrovni Komise a členských států, a jednak z kontroly vzorku 57 projektů na úrovni konečných příjemců, aby se ověřilo provádění a výsledky opatření. Analyzovali jsme také příslušné statistiky a studie poskytnuté Eurostatem (např. šetření o struktuře zemědělských podniků), národními parlamenty a statistickými úřady, univerzitami a organizacemi mladých zemědělců na úrovni EU, členských států a regionů.

16. Z těchto studií vyplynulo, že kromě opatření EU mají na generační obměnu vliv i obecné faktory (např. ekonomická a sociální situace, ochota bank poskytovat úvěry, možnost zaměstnání v jiných odvětvích než zemědělství a vysoká koncentrace zemědělské půdy v relativně malém počtu zemědělských podniků[16]). Výraznou roli mohou hrát rovněž vnitrostátní politiky podporující ukončení činnosti starších zemědělců, o čemž svědčí Německo, což je jeden z členských států, který se podobně jako Dánsko, Irsko, Nizozemsko a Spojené království (Severní Irsko) rozhodl neprovádět opatření pilíře 2 pro zahájení činnosti v období 2014–2020. Při průběžném hodnocení v Německu (Porýní-Falc) v období 2007–2013 se ukázalo, že opatření 112 pro zahájení činnosti mladých zemědělců odpovídajícím způsobem nevyřešilo problém zemědělských podniků, v nichž chybí vhodný nástupce, a že dopad této podpory na věkovou strukturu zemědělců nebylo možné určit. Německo kromě toho mělo za to, že za úspěšnou generační obměnou v zemědělském odvětví do značné míry stojí systém sociálního zabezpečení „Hofabgabeklausel“, v němž jsou zemědělci povinni svůj podnik předat dál, aby mohli dostávat starobní důchod.

ZJIŠTĚNÍ

Část I – Intervenční logika

17. Komise a členské státy by měly odpovídajícím způsobem koncipovat intervence v oblasti dané politiky. Za tím účelem jsme zjišťovali, zda Komise a členské státy:

- předem prováděly řádné posouzení potřeb v konkrétních intervenčních oblastech,
- rozhodovaly o tom, které fondy nejlépe odpovídají potřebám mladých zemědělců,
- definovaly konkrétní, měřitelné, dosažitelné, relevantní a časově vymezené cíle (SMART),

[16] Viz Evropský parlament, „Zpráva o aktuálním stavu koncentrace zemědělské půdy v EU“ (2016/2141(INI)): v roce 2010 ovládalo již pouze 3 % zemědělských podniků 50 % zemědělské půdy v EU-27 „vzhledem k tomu, že politika a dotace EU podporují procesy koncentrace půdy, neboť přímé platby vázané na plochu proudí jednostranně na účty velkých podniků a nasazení těchto prostředků přispívá ke zvyšování cen půdy“.

– definovaly ustanovení k zajištění účinného, efektivního a koordinovaného využití různých prostředků.

Potřeby mladých zemědělců byly na obecné úrovni stanoveny…

18. Podle studií Komise, pohovorů s kontrolovanými řídicími orgány a sdruženími mladých zemědělců lze překážky, které brání mladým lidem zahájit činnost v zemědělství, rozdělit následovně:

a) Přístup k půdě: přibližně 60 % mladých zemědělců ve 28 členských státech EU uvádělo problémy s nákupem nebo pronájmem půdy[17]. Podle několika studií[18] jsou způsobeny vysokou cenou půdy a neochotou starších zemědělců odejít do důchodu.

b) Přístup ke kapitálu: přibližně 35 % mladých zemědělců ve 28 členských státech EU uvádělo problémy s dostupností dotací a úvěrů[19]. Podle studií[20] a pohovorů se sdruženími mladých zemědělců je tento problém ve Francii, Itálii a Španělsku způsoben složitostí a délkou procesu žádání o veřejnou podporu, nikoliv nedostatkem dotačních prostředků.

---

[17] ECORYS, LEI-Wageningen UR, Aequator Groen & Ruimte pro Komisi: „Potřeby mladých zemědělců“, září 2015. V rámci studie z období 2014–2015 proběhlo v průměru 78 pohovorů se zemědělci v každém členském státě EU. Výsledky tohoto průzkumu a potřeby mladých zemědělců byly projednávány tematickými skupinami v jednotlivých členských státech.

[18] Viz Evropská parlament, „Studie dopadů nových přímých plateb na trhy s půdou v EU“, 2013: „Ceny prodeje a pronájmu půdy v nových členských státech od přistoupení v roce 2004 výrazně stouply s nárůstem SAPS. Vzájemná souvislost mezi přímými platbami a cenou půdy je velmi silná.“ a „V zemích EU-15 dochází k silné kapitalizaci režimu jednotné platby“. Viz také italský Národní institut zemědělského hospodářství, „Mladí lidé a generační obnova v italském zemědělství“, 2013.

[19] ECORYS, LEI-Wageningen UR, Aequator Groen & Ruimte pro Komisi: „Potřeby mladých zemědělců“, září 2015.

[20] V případě Francie viz výroční zpráva (2007) francouzského účetního dvora.
V případě Itálie viz italský Národní institut zemědělského hospodářství, „Mladí lidé a generační obměna v italském zemědělství“, 2013.
V případě Španělska viz bod 68 této zprávy.

c) Přístup ke znalostem: přibližně 20 % mladých zemědělců ve 28 členských státech EU uvádělo problémy s přístupem ke znalostem[21]. V roce 2010 pouze 14 % zemědělců do 35 let ve 27 členských státech EU mělo úplné zemědělské vzdělání[22], i když v rámci EU byly v tomto směru značné rozdíly. Například ve Francii (Pays-Loire) mělo 84 % zemědělců do 35 let úplné zemědělské vzdělání, v Itálii (Emilia-Romagna) 27 %, v Polsku 26 % a ve Španělsku (Andalusie) pouze 3 %.

d) Přístup k dostatečnému a stabilnímu příjmu: některé členské státy a sdružení mladých zemědělců se o takové potřebě zmiňovaly, nicméně ve čtyřech členských státech, kde proběhl audit, neexistují statisticky reprezentativní údaje o příjmu mladých zemědělců (do 40 let) ani o tom, zda jsou příjmy v prvních pěti letech zemědělské činnosti obecně dostatečné či nestabilní, nebo zda je tomu tak až v pozdějších letech.

e) Přístup k základní infrastruktuře a službám ve venkovských oblastech na stejné úrovni, jakou mají k dispozici mladí lidé nežijící na venkově, jako je širokopásmové připojení, jesle, školy, dopravní a poštovní služby, zdravotní péče a zástup v zemědělském podniku.

… ale obecné potřeby se nijak dále nezkoumaly

19. Ve většině kontrolovaných členských států / regionů se při našem zkoumání ukázalo, že není známo, zda se tyto překážky dotýkají ve stejné míře všech začínajících mladých zemědělců v daném regionu, nebo jenom některých, např. v určitých zeměpisných oblastech, zemědělských odvětvích nebo finanční situaci (pokud například nezdědili dostatečné pozemky či kapitál). Stejně tak se neví, které z těchto překážek a ve kterém okamžiku procesu zahajování činnosti jsou závažnější.

---

[21] ECORYS, LEI-Wageningen UR, Aequator Groen & Ruimte pro Komisi: „Potřeby mladých zemědělců“, září 2015.

[22] Eurostat, „Šetření o struktuře zemědělských podniků 2007–2013“.

Pilíř 1

20. Dodatečná platba pro mladé zemědělce v rámci pilíře 1 vychází z předpokladu, že mladí zemědělci zahajující zemědělskou činnost jsou v obtížné finanční situaci[23]. Tento předpoklad může být sice pravdivý, ale posouzení dopadu provedené Komisí[24] neposkytlo údaje, které by jej dokládaly, ani odhad očekávaného dopadu této dodatečné platby na příjem mladých zemědělců, životaschopnost jejich podniků nebo na míru generační obměny; posouzení se zaměřilo pouze na důsledky jednotlivých metod navrhovaných pro výpočet této platby na rozpočet. Není jasné, které potřeby mladých zemědělců kromě dodatečného příjmu by tato platba měla vyřešit, ani v čem by měla spočívat její přidaná hodnota.

21. Také na úrovni členských států chyběly dokumenty, studie nebo údaje, které by vysvětlovaly, k čemu je tato dodatečná platba potřeba, nebo dokládaly předpoklad, že mladí začínající zemědělci jsou v obtížné finanční situaci. V Itálii jsme zaznamenali určité nereprezentativní údaje na národní úrovni, z nichž vyplývá, že čistá přidaná hodnota zemědělského podniku[25] byla v roce 2010 mírně vyšší (v průměru 80 000 EUR) u podniků, které vlastnili zemědělci do 40 let, oproti podnikům ve vlastnictví starších zemědělců (73 000 EUR). Stejně tak neexistují žádné údaje o tom, zda je příjem v prvním roce zemědělské činnosti většinou nedostatečný nebo nestabilní, nebo zda je tomu tak spíše v pozdějších letech.

22. Nařízení (EU) č. 1307/2013 ponechává členským státům jistý prostor při jeho provádění, například mohou samy stanovit určitý rozpočet pro platbu nebo určitý limit na počet hektarů, na jehož základě by se měla platba vypočítávat (viz také body 39–41). Žádné

---

[23] Bod odůvodnění 47 nařízení (EU) č. 1307/2013. „Zavádění a rozvoj nových hospodářských činností v odvětví zemědělství jsou pro mladé zemědělce finančně náročné a představují prvek, který je třeba vzít v úvahu při přidělování přímých plateb a jejich zacílení.“

[24] SEC(2011) 1153 v konečném znění/2 ze dne 20. října 2011 „Posouzení dopadu – Společná zemědělská politika do roku 2020“, příloha 3.

[25] Čistá přidaná hodnota zemědělského podniku je příjmový ukazatel zemědělské účetní datové sítě, který měří objem prostředků, jež jsou k dispozici na úhradu všech fixních výrobních faktorů zemědělského podniku (půda, práce a kapitál).

dokumenty, studie nebo údaje poskytující náležité opodstatnění zvolených možností však nebyly k dispozici.

Pilíř 2

23. O obecných potřebách a o poklesu počtu mladých zemědělců se zmiňovala většina programových dokumentů kontrolovaných členských států (předběžná posouzení, programy rozvoje venkova), které souvisely s opatřením pilíře 2 pro zahájení činnosti mladých zemědělců. Avšak důvody překážek, které bráním mladým lidem v přístupu k půdě, kapitálu, příjmu nebo službám, se dostatečně nezkoumaly a zpravidla nebyly podloženy vyčíslitelnými podklady.

Částečný nesoulad mezi potřebami a formou podpory

Pilíř 1

24. Jelikož chybí posouzení potřeb, není jasné, na které konkrétní potřeby kromě dodatečného příjmu je platba pro mladé zemědělce v rámci pilíře 1 zaměřena. Nepodařilo se nám však určit, zda potřeba vyššího a stabilnějšího příjmu, kterou by v zásadě měla tato platba přímo řešit, skutečně byla tímto způsobem vyřešena. Členské státy, v nichž proběhl audit, nebyly s to předložit statisticky reprezentativní údaje o příjmech mladých zemědělců ani údaje o tom, zda je jejich příjem v prvním roce zemědělské činnosti většinou nedostatečný nebo nestabilní, nebo zda je tomu tak spíše v pozdějších letech. Pokud jde o další potřeby:

a) na potřebu zlepšit přístup k půdě tato platba přímo nenavazuje, protože se poskytuje pouze mladým zemědělcům, kteří již půdu mají,

b) potřeba zlepšit přístup ke kapitálu není zcela zřejmá, protože se neví, zda příjemcům této platby skutečně chybí dostatečný kapitál k provozování životaschopného podniku anebo dostatečný přístup k úvěrům na financování investic, jež mohou životaschopnost podniku zvýšit,

c) na potřebu lepšího přístupu ke znalostem se tato platba konkrétně nezaměřuje, protože ve většině členských států se poskytuje bez požadavku na minimální zemědělské vzdělání.

Pilíř 2

25. V rámci opatření pilíře 2 pro zahájení činnosti mladých zemědělců se pomoc poskytuje formou paušální částky (pod podmínkou splnění podnikatelského plánu), úrokového příspěvku nebo kombinace obou dvou. Je proto přímočařeji zaměřena na specifické potřeby mladých zemědělců, neboť:

a) částečně řeší potřebu zlepšit přístup k půdě, protože zemědělci mohou paušální částku využít k nákupu půdy nebo financování úvěru na nákup půdy,

b) obecně řeší potřebu zlepšit přístup ke kapitálu, protože zemědělci ji mohou využít k investicím na zvýšení životaschopnosti svého podniku a v některých případech také k získání dotované půjčky,

c) obecně řeší potřebu lepšího přístupu ke znalostem, protože příjemci musí mít nebo získat minimální úroveň zemědělského vzdělání,

d) nepřímo řeší potřebu dostatečného a stabilnějšího příjmu, protože touto platbou se podporují opatření a investice, jež mohou vést k rozvoji životaschopných podniků.

Cíle jsou stanoveny na obecné úrovni…

26. Společným obecným cílem podpory pro mladé zemědělce na úrovni EU v rámci pilířů 1 a 2 je usnadnit jim zahajování činnosti a strukturální úpravy jejich podniku po jeho založení, přičemž konečným cílem je zvýšit životaschopnost a podpořit generační obměnu (viz ***tabulka 1***).

… ale celkový cíl podpořit generační obměnu se nepromítl do cíle platby pro mladé zemědělce v rámci pilíře 1

27. ***Příloha IV*** ukazuje intervenční logiku pilíře 1: platby mladým zemědělcům by měly přispět ke zlepšení konkurenceschopnosti a posílení příjmů v zemědělství a obecněji

k dosažení cíle SZP, kterým je zisková produkce potravin. Celkový cíl podpořit generační obměnu se však nepromítl do cíle této platby.

28. Vzhledem k absenci posouzení potřeb je cíl platby pro mladé zemědělce v rámci pilíře 1 nadále:

a) nedostatečně **konkrétní**, protože chybí popis očekávaného výstupu (vyjádřený například jako míra, počet, podíl, četnost) ani není určena cílová populace mladých zemědělců, jimž je podpora určena (např. zemědělci v určité zeměpisné oblasti nebo finanční situaci);

b) pouze částečně **měřitelný**, protože není známo, jak velký procentuální podíl na příjmu mladých zemědělců by tato platba měla představovat, a rovněž chybí vyčíslitelné cíle pro výsledky, jichž by se prostřednictvím této platby mělo dosáhnout;

c) neví se, zda je **dosažitelný** nebo do jaké míry, protože není dostatečně konkrétní a měřitelný;

d) neví se, do jaké míry je **relevantní**, protože není jasné, na které potřeby mladých zemědělců kromě dodatečného příjmu by se měla tato platba zaměřit a v jakém rozsahu je mezi mladými začínajícími zemědělci potřebná (viz body 19–22);

e) není **časově vymezený**, protože není definováno, dokdy by jej mělo být dosaženo.

Obecný cíl podpořit generační obměnu se promítl do cíle opatření pilíře 2 pro zahajování činnosti

29. Na úrovni EU je cílem opatření na založení zemědělského podniku mladými zemědělci podpořit zahajování zemědělské činnosti kvalifikovanými zemědělci a zejména generační obměnu a přispět k obecnému cíli SZP zajistit ziskovou produkci potravin posílením životaschopnosti zemědělských podniků (viz ***tabulka 1***). Kromě tohoto cíle platného pro celou EU stanovily členské státy ve svých programech rozvoje venkova na období 2007–2013 konkrétnější cíle daného opatření, jako je podpora zaměstnanosti, udržení obyvatelstva ve venkovských oblastech, zlepšení konkurenceschopnosti zemědělských podniků, zvýšení ziskovosti, využití nových technologií a zlepšení lidského kapitálu.

30. Zjistili jsme, že cíle opatření pilíře 2 pro zahajování činnosti mladých zemědělců ve čtyřech kontrolovaných členských státech byly částečně SMART, protože byly:

a) přiměřeně **specifické**, jelikož usilovaly o podporu mladých zemědělců s odpovídajícími znalostmi a často k nim byl vypracován popis očekávaného výsledku (např. „vytvořit přidanou hodnotu prostřednictvím diverzifikace a vytváření pracovních míst“ nebo „zvýšit ziskovost zemědělských podniků“).

b) částečně **měřitelné**, protože obsahovaly cílový ukazatel výstupů (absolutní počet mladých zemědělců, kteří mají dostat podporu, a v relativním vyjádření procentuální podíl na celkovém počtu zemědělských podniků v regionu), avšak žádný vyčíslitelný cíl z hlediska očekávaných výsledků, jako je míra generační obměny potřebná pro dosažení tohoto cíle (viz bod 71),

c) částečně **dosažitelné**, pokud jde o výstupy (počet mladých zemědělců, kteří mají dostat podporu), avšak neví se, zda byly dosažitelné z hlediska výsledků a dopadu na generační obměnu;

d) částečně **relevantní**, protože se vztahovaly k obecné potřebě podpořit generační obměnu. Často však nebylo známo, nakolik byly relevantní vzhledem k potřebě přístupu k půdě, kapitálu, znalostem, příjmu nebo službám (viz body 19 a23);

e) částečně **časově vymezené**, protože není stanoveno, dokdy by se například mělo dosáhnout určitého poměru mladých a starších zemědělců.

Malá koordinace mezi opatřeními podpory, i když bylo zjištěno i několik dobrých postupů

<u>Malá koordinace mezi opatřeními EU a členských států na podporu mladých zemědělců</u>

31. Ve čtyřech kontrolovaných členských státech jsme zjistili omezenou koordinaci mezi podpůrnými opatřeními EU a vnitrostátními opatřeními. Konkrétně:

– Ve Francii existuje celá škála vnitrostátních podpor pro mladé zemědělce, jako jsou daňové výhody, výjimky z příspěvků na sociální zabezpečení, přednostní přístup k nákupu zemědělské půdy a podpora na vzdělávací kurzy. O různých typech podpory informují potenciální příjemce informační střediska. Existují také koordinační orgány,

aby se zajistila vzájemná doplňkovost různých typů podpory, ale chybí konkrétní koordinační mechanismy mezi EU a vnitrostátními opatřeními.

– V Itálii je rozsah pomoci do jisté míry koordinován s vnitrostátním opatřením, které poskytuje mladým zemědělcům úrokový příspěvek na nákup půdy (otázka, kterou opatření EU řeší jen částečně), a existují i mechanismy bránící kumulaci této pomoci s opatřením EU pro zahajování činnosti v rámci pilíře 2; poskytují se i daňové výhody, které nejsou nijak koordinovány s opatřeními EU.

– V Polsku se poskytují půjčky za zvýhodněných podmínek, ale koordinace s opatřeními EU chybí.

– Ve Španělsku se poskytují půjčky za zvýhodněných podmínek a daňové výhody mají přímý dopad na příjmy mladých zemědělců, jako je tomu u platby pro mladé zemědělce v rámci pilíře 1. Neexistuje však žádný koordinační mechanismus mezi těmito typy pomoci, které lze kumulovat.

32. Ani v jednom ze čtyř kontrolovaných členských států nemají úřady přehled o jednotlivých typech podpory poskytované příjemcům v rámci EU a členských států. Existuje riziko, že někteří mladí zemědělci dostávají v porovnání se svými skutečnými potřebami až příliš velkou podporu (využívají například platbu pro mladé zemědělce z pilíře 1, opatření pilíře 2 pro zahajování činnosti, investice, využívají diverzifikace, školení a různé vnitrostátní podpory), zatímco ostatní jsou podpořeni nedostatečně.

<u>Chybí koordinace mezi platbou pro mladé zemědělce v rámci pilíře 1 a opatřením pro zahajování zemědělské činnosti v rámci pilíře 2</u>

33. Přestože Komise uvedla, že cílem reformy SZP z roku 2013 je zvýšit vazby mezi danými dvěma pilíři, což přinese ucelenější a integrovanější přístup k podpoře politiky[26], ve čtyřech kontrolovaných členských státech jsme nezaznamenali žádnou koordinaci mezi vnitrostátními orgány, které řídí platbu pro mladé zemědělce v pilíři 1, a opatřením pro

[26] Evropská komise, Informace o výhledu zemědělské politiky č. 5 „Přehled reformy SZP 2014–2020“, prosinec 2013.

zahajování činnosti v pilíři 2. Tato dvě opatření řídí různé orgány podle různých pravidel (viz ***tabulka 1***). Skutečnost, že příjemce získal podporu v rámci opatření pro zahájení činnosti v rámci pilíře 2, nemá žádný vliv na možnost získat platbu pro mladé zemědělce v rámci pilíře 1.

Dobrá vzájemná součinnost v pilíři 2 mezi opatřením pro zahájení činnosti a investičním opatřením

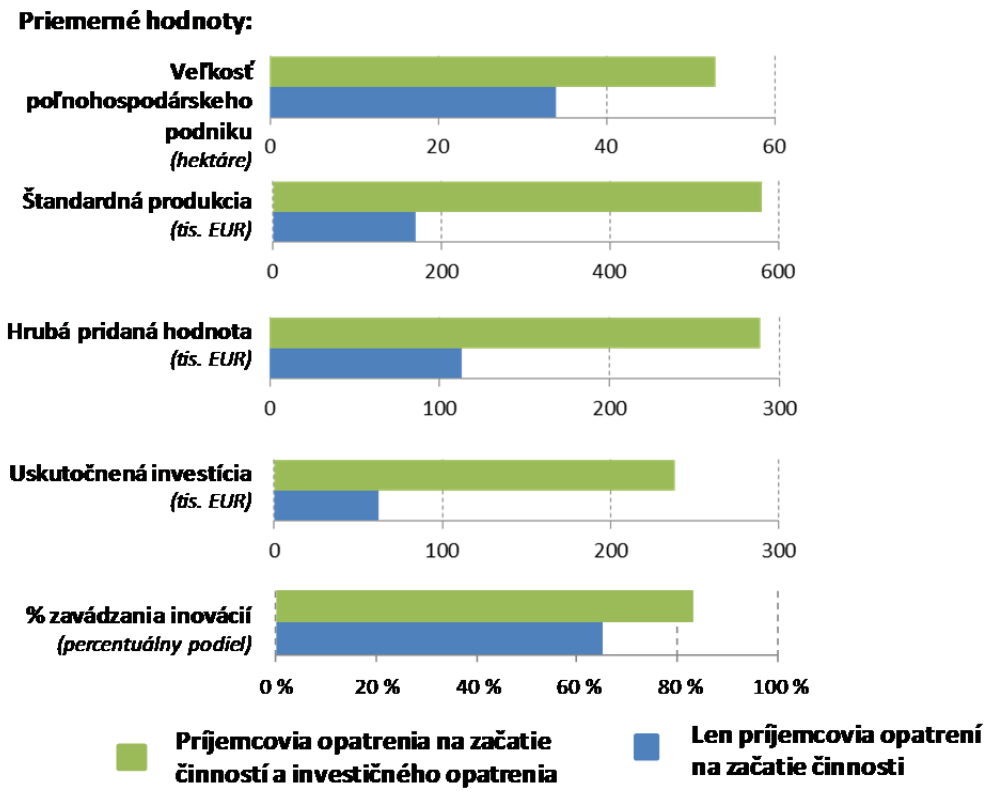
34. Ve čtyřech kontrolovaných členských státech jsme zjistili různé míry koordinace mezi opatřením pilíře 2 pro zahájení činnosti a investičním opatřením, které vedly k určitým synergickým efektům.

35. V Itálii, kde se podpora pro mladé zemědělce na základě doporučení národního strategického plánu poskytovala formou balíčku pomoci (viz ***rámeček 1***), byla kombinace opatření pro zahájení činnosti a investičního opatření úspěšná.

Rámeček 1 – Příklad dobré vzájemné součinnosti mezi opatřením pro zahájení činnosti a investičním opatřením

Itálie (Emilia-Romagna)

Mladým zemědělcům, kteří požádali o podporu v rámci opatření pro zahájení činnosti, bylo doporučeno, aby zároveň podali žádost o investiční opatření vzhledem k vyššímu objemu podpory v rámci opatření na zahájení činnosti (v období 2017–2013) a udělení více bodů, což zvyšuje pravděpodobnost, že budou vybráni (v období 2014–2020). Polovina těchto žadatelů tak dostala podporu i v rámci investičního opatření. V průměru tito žadatelé zakládají větší, produktivnější a ziskovější podniky a realizovali více investic a inovací než ostatní[27]:



Zdroj: Analýza EÚD na základě údajů z hodnocení *ex post* programu rozvoje venkova Itálie (Emilia-Romagna) 2007–2013.

Pomoc plynoucí z opatření pro zahájení činnosti je dvojnásobně nákladově efektivnější, pokud se poskytuje zároveň s investičním opatřením. Návratnost veřejné podpory (měřená jako zvýšení roční

[27] *Zdroj:* Hodnocení *ex post* programu rozvoje venkova Emilia-Romagna 2007–2013, viz také bod 75.

hrubé přidané hodnoty podniku ve vztahu k výši podpory[28]) pro příjemce z obou opatření je dvojnásobná ve srovnání s příjemci, kteří čerpají podporu pouze z opatření pro zahájení činnosti.

36. Rovněž ve Španělsku (Andalusie) se organizovaly společné výzvy k předkládání návrhů v období 2007–2013 v souvislosti s opatřením na zahájení činnosti a investičním opatřením, což mladým zemědělcům umožnilo získat podporu z obou dvou. Nicméně v období 2014–2020 se od pojetí podpory formou balíčku upustilo a pro obě opatření, která se posuzovala v různé době pomocí různých výběrových kritérií, byly vyhlášeny samostatné výzvy.

37. Ve Francii a Polsku fungovala opatření na zahájení činnosti a investiční opatření každé zvlášť, nicméně mladým zemědělcům, kteří podali žádost v rámci investičního opatření, byla o 10 % zvýšena podpora na spolufinancování investic a ve Francii jim v systému pro výběr projektů byly přiděleny body navíc.

Část II – Zacílení opatření

38. Členské státy by měly uplatňovat takové výběrové metody, které upřednostňují nákladově nejefektivnější formy pomoci, například tím, že:

- podporu zacílí na mladé zemědělce s vyšší kvalifikací a do znevýhodněných oblastí (v nichž je například generační obměna nejnižší),
- uplatní výběrové postupy (například soutěžní výzvu k předkládání návrhů na základě jasných a relevantních výběrových kritérií) a nástroje (například podnikatelské plány), které upřednostní příjemce, u nichž je pravděpodobné, že díky pomoci zvýší životaschopnost svého podniku;
- poskytnou podporu v závislosti na zlepšení životaschopnosti podniku,
- poskytnou podporu v přiměřené časové lhůtě, kdy je jí zapotřebí k tomu, aby se mladým zemědělcům usnadnilo zahájení činnosti a strukturální úpravy jejich podniku.

[28] U příjemců z obou opatření se bral v úvahu pouze podíl zvýšení roční hrubé přidané hodnoty související s pomocí poskytnutou v rámci opatření na zahájení činnosti.

Platba pro mladé zemědělce v rámci pilíře 1: příliš standardizovaná forma podpory

Právní rámec pilíře 1 omezuje rozsah zacílení …

39. Platba pro mladé zemědělce v rámci pilíře 1 se poskytuje ročně maximálně po období pěti let jakémukoliv žadateli, jemuž v okamžiku podání první žádosti není více než 40 let, zřizuje zemědělský podnik jako jeho vedoucí nebo který již takový podnik zřídil v průběhu pěti let před předložením první žádosti.

40. Pilíř 1 poskytuje mladým zemědělcům dodatečný příjem. Jeho právní rámec však členským státům neumožňuje zacílit dodatečnou platbu na mladé zemědělce, kteří ji pro zajištění své životaschopnosti potřebují nejvíce. Členské státy v podstatě mohou pouze:

a) stanovit procentuální podíl vnitrostátního stropu, který se má použít pro financování plateb pro mladé zemědělce[29] (až 2 % rozpočtu na přímé platby);
b) vybrat si mezi třemi metodami výpočtu[30] (většina členských států včetně Francie a Polska platbu počítala jako 25 % vnitrostátního průměru přímé platby na hektar);
c) stanovit limit (mezi 25 a 90 hektary) na počet hektarů, podle něhož se tato platba počítá (ve většině členských států 90 hektarů);
d) stanovit požadavek dodatečné kvalifikace a/nebo odborné přípravy (toto požadovalo deset členských států a jeden region[31]);

---

[29] Členské státy v průměru věnovaly na tuto dodatečnou platbu pro mladé zemědělce 1,33 % svého rozpočtu na přímé platby na rok 2015. Tato částka se vztahuje k odhadovaným finančním potřebám, nikoliv skutečným výdajům.

[30] Čl. 50 odst. 6 až 50 odst. 8 nařízení (ES) č. 1307/2013. Jako alternativu mohou členské státy přidělit roční paušální částku bez ohledu na velikost podniku (tuto variantu zvolilo pouze Lucembursko), jak se uvádí v čl. 50 odst. 10 nařízení č. 1307/2013.

[31] Belgie, Bulharsko, Irsko, Španělsko, Francie, Chorvatsko, Lucembursko, Rakousko, Portugalsko, Slovensko a Spojené království (Severní Irsko).

e) rozhodnout, zda povolí, aby o platbu mohly žádat i právnické osoby, nad nimiž vykonávají společnou kontrolu mladí a starší zemědělci, nebo zda tuto možnost omezí jen na právnické osoby ovládané výhradně mladými zemědělci[32].

41. Plnění platby pro mladé zemědělce je navíc povinné pro všechny členské státy, a to včetně těch, které se rozhodly nezavést opatření pilíře 2 pro zahájení činnosti (viz bod 16). ***Tabulka 2*** uvádí přehled variant, pro které se kontrolované členské státy rozhodly při uplatňování platby pro mladé zemědělce v rámci pilíře 1, a ***příloha V*** obsahuje přehled za všech 28 členských států EU.

Tabulka 2 – Varianty vybrané v kontrolovaných členských státech při uplatňování platby pro mladé zemědělce v rámci pilíře 1

	Francie	**Itálie**	**Polsko**	**Španělsko**
% ročního vnitrostátního stropu	1 %	1 %	1 %	2 %
Metoda výpočtu:	25 % vnitrostátní průměrné platby na hektar	Průměrná hodnota nároků, které zemědělec má	25 % vnitrostátní průměrné platby na hektar	Průměrná hodnota nároků, které zemědělec má
Maximální limit pro počet hektarů, na jehož základě se platba vypočítává	34 ha	90 ha	50 ha	90 ha
Požadavky na kvalifikaci anebo školení	Ano	Ne	Ano	Ne
Povolení toho, aby právnickou osobu společně ovládali mladí a starší zemědělci	Ano	Ano	Ano	Ano

Zdroj: EÚD na základě údajů Komise.

[32] Estonsko, Kypr, Litva a Finsko se rozhodly omezit přístup k této platbě pouze pro právnické osoby ovládané výhradně mladými zemědělci v období 2016–2020 a Lotyšsko v období 2017–2020.

….což vede k přílišné standardizaci pomoci

42. Tato platba se tudíž poskytuje bez ohledu na:

a) požadavky na kvalifikaci anebo odbornou přípravu žadatelů (ve většině členských států[33]): podporují se i mladí zemědělci bez jakéhokoliv proškolení v oboru zemědělství;
b) místo, kde příjemci vyvíjejí činnost: mladí zemědělci ve znevýhodněných oblastech, kteří mívají větší problémy s životaschopností podniku, nejsou nijak zvýhodněni oproti zemědělcům z jiných oblastí;
c) životaschopnost podniků: podporují se i podniky, které jsou již ziskové a k udržení životaschopnosti tuto dodatečnou platbu nepotřebují (příklad viz ***rámeček 2***).

Rámeček 2 – Příklady podniků, které dodatečnou platbu pro mladé zemědělce z pilíře 1 pro svou životaschopnost nepotřebují

Polsko

Jeden kontrolovaný příjemce měl zemědělský podnik o rozloze 513 hektarů a během tří let před podáním žádosti o dodatečnou platbu pro mladé zemědělce na přímých platbách každoročně čerpal přibližně 100 000 EUR a vytvářel čistý zisk ve výši asi 150 000 EUR (což je 15krát více než průměrný HDP na obyvatele v Polsku). Tento příjemce tedy nebyl v žádných finančních problémech a již před obdržením platby pro mladé zemědělce (která v roce 2015 činila 3 000 EUR) provozoval životaschopný podnik.

Španělsko (Andalusie)

Dva s osmi kontrolovaných příjemců měli zemědělské podniky o více než 50 hektarech a rok před podáním žádosti o dodatečnou platbu pro mladé zemědělce měli zemědělský příjem okolo 400 000 EUR v jednom případě a 700 000 EUR ve druhém (což je desetkrát více, než je průměrný referenční příjem ve Španělsku[34]). Tito příjemci již provozovali životaschopné zemědělské podniky více než tři roky před obdržením platby pro mladé zemědělce (která v roce 2015 činila 4 200 EUR v jednom případě a 1 200 EUR ve druhém).

---

[33] Přehled viz ***příloha V***.

[34] Referenční příjem (*renta de referencia*): Ukazatel nezemědělských hrubých mezd ve Španělsku. Je stanovena španělským národním zákonem č. 19/ 1995. V roce 2016 byla její hodnota 28 397 EUR.

Platby se poskytují i podnikům, v nichž mladí zemědělci hrají malou roli

43. V případě vykonávání společné kontroly v právnické osobě s ostatními, staršími zemědělci se tato platba poskytuje za stejných podmínek bez ohledu na to, jaké mají mladí zemědělci rozhodovací pravomoci. V takové situaci tedy i malý podíl na právnické osobě vlastněný mladou osobou, která nevykonává zemědělskou činnost a jako jednotlivec nesplňuje kritéria aktivního zemědělce[35], může vést k tomu, že celý podnik je způsobilý pro platbu (viz příklad v ***rámečku 3***).

Rámeček 3 – Příklad podniku, který obdržel platbu pro mladé zemědělce, přestože mladý zemědělec v něm hrál jen malou roli

Itálie (Emilia-Romagna)

V případě tzv. jednoduchých společností[36] musí být minimálně jeden podílník mladým zemědělcem, a to bez ohledu na velikost jeho podílu, aby byl celý podnik způsobilý pro platbu pro mladé zemědělce. Tato platba proporčně neodpovídá podílu ani rozhodovacím pravomocem, které mladý zemědělec má, a požadavek aktivního zemědělce musí splňovat společnost, nikoliv jednotlivý mladý podílník. Nijak se proto nekontroluje, zda mladý podílník vykonává práci v zemědělství jako svou hlavní činnost, zda je registrován jako zemědělec u úřadu sociálního zabezpečení ani zda nezanedbatelná část jeho příjmů plyne ze zemědělství.

Například jeden kontrolovaný mladý zemědělec, který vlastní 16 % akcií v jednoduché společnosti, v ní nepracoval ani nevykonával žádnou zemědělskou činnost a jako jednotlivec by nesplňoval kritéria aktivního zemědělce. Přesto společnost v roce 2016 obdržela na svých 90 způsobilých hektarů dodatečnou platbu pro mladé zemědělce ve výši 8 000 EUR.

44. Existuje riziko, že napříč EU se tato platba poskytuje řadě podniků, v nichž mladý zemědělec hraje malou roli, má omezené rozhodovací pravomoci a jako fyzická osoba by nesplňoval kritéria aktivního zemědělce, jako je tomu ve výše uvedeném příkladu. Z 279 071

[35] Podle definice v článku 9 nařízení (ES) č. 1307/2013. Viz definice v glosáři.

[36] Jedná se o nejjednodušší a nejběžnější typ společnosti v italském zemědělství. Je definován články 2251–2290 italského občanského zákoníku.

žadatelů[37] o tuto platbu v EU v roce 2015 jich 61 742 (asi 20 % celkového počtu) vykonává společnou kontrolu nad podnikem. Téměř polovina z nich (tedy 26 925, asi 10 % celkového počtu) vykonává kontrolu nad podnikem společně se staršími zemědělci.

45. Ze čtyř kontrolovaných členských států je toto riziko vyšší ve Francii a Itálii (Emilia-Romagna), kde 64 % a 42 % příjemců zahajuje činnost prostřednictvím právnické osoby. Ani v jednom členském státě jsme nebyli s to získat údaje o průměrném podílu mladých příjemců v právnické osobě ani informace, které by nám umožnily posoudit jejich skutečnou úlohu (například zda má mladý zemědělec rozhodující vliv na manažerské rozhodování o podniku, zda by jako jednotlivec splňoval kritéria mladého zemědělce, zda je registrován jako zemědělec u úřadu sociálního zabezpečení).

46. Obecně řečeno existuje riziko, že se tato platba poskytuje v rámci EU podnikům, v nichž mladý zemědělec není zapojen do každodenního řízení. Jelikož se navíc přiděluje za stejných podmínek jako přímé platby, nijak se nekontroluje právní nárok na využití půdy, kterou zemědělec vykázal, aby tuto podporu získal.

Není známo, zda se výše podpory poskytuje na základě potřeb

47. ***Tabulka 3*** uvádí přehled výše podpory ve čtyřech kontrolovaných členských státech.

Tabulka 3 – Přehled výše podpory každoročně poskytované formou platby pro mladé zemědělce v rámci pilíře 1 ve čtyřech kontrolovaných členských státech v roce 2015

Výše podpory (*EUR*)	**Francie[1]**	**Itálie**	**Španělsko (Andalusie)**	**Polsko**
Průměr	Není známo	1 143	2 182	1 040
Minimum	Není známo	15	16	25
Maximum	Není známo	25 887	15 342	3 000

[1] K únoru 2017 francouzské úřady nebyly s to poskytnout databázi se seznamem příjemců této platby v roce 2015, kde by byly uvedeny částky získané na základě této platby a ostatních

[37] Na základě částečných údajů poskytnutých členskými státy Komisi a Účetnímu dvoru: údaje z Chorvatska, Francie, Itálie, Rumunska, Malty a Spojeného království stále chyběly nebo byly na konci února 2017 neúplné.

přímých plateb pilíře 1, datum založení zemědělského podniku a datum žádosti, počet hektarů a podíl mladého zemědělce v podniku (v případě společné kontroly nad podnikem).

Zdroj: EÚD na základě údajů členských států.

48. Na úrovni EU činila průměrná výše podpory pro mladé zemědělce v roce 2015 celkem 1 200 EUR na podnik. Představuje to přibližně 4 % průměrného příjmu podniku v EU (30 000 EUR)[38] a v některých členských státech dokonce ještě méně. Například v Itálii byla průměrná výše podpory 1 143 EUR, což je méně než 2 % průměrného příjmu podniku řízeného mladým zemědělcem (64 328 EUR)[39].

49. Tato částka nemá žádnou návaznost na životaschopnost nebo jiné charakteristiky podniků (viz bod 42) a není známo, zda odpovídá potřebám mladých zemědělců, protože ty se neposuzovaly (viz body 19–22). Kontrolovaní příjemci uvedli, že ji použili zejména na pokrytí aktuálních výdajů a kompenzaci výpadku příjmů v důsledku fluktuace cen v zemědělství, s čímž se potýkají všichni zemědělci, nejen ti do 40 let. Je proto nepravděpodobné, že by výše této platby měla výrazný vliv na životaschopnost podniků a rozhodování mladých zemědělců ohledně zahájení zemědělské činnosti.

50. Itálie a Španělsko se rozhodly počítat výši podpory jako 25 % průměrné hodnoty nároků, které mladý zemědělec vlastní. Tato hodnota závisí na historické hodnotě nároků každého mladého zemědělce, který je získal nebo pronajal od jiných zemědělců (např. rodičů nebo starších zemědělců). Vzhledem k tomu, že cílem platby je usnadnit mladým zemědělcům zahájení činnosti, není jasné, proč je výše podpory navázána na historii podniku, což následně penalizuje mladé zemědělce, kteří od jiných zemědělců žádné nároky vysoké hodnoty nezdědili ani nezískali.

---

[38] Podle zemědělské účetní datové sítě byla průměrná čistá přidaná hodnota (FNVA – *farm net added value*) ve 27 členských státech EU v roce 2012 kolem 30 000 EUR, zatímco FNVA na roční pracovní jednotku kolem 19 000 EUR.

[39] Národní institut zemědělského hospodářství, „Mladí lidé a generační obměna v italském zemědělství“, 2013, s. 45. Tato hodnota vychází z průzkumu provedeného v rámci zemědělské účetní datové sítě a nemusí být statisticky reprezentativní pro soubor zemědělců do 40 let v Itálii.

Načasování podpory mladým zemědělcům neusnadňuje zahájení činnosti

51. Pomoc se často vyplácela příjemcům, kteří provozovali činnost již několik let a v některých případech už dosáhli dostatečného a stabilního příjmu (viz příklady v ***rámečku 2***). To znamená, že načasování podpory nebylo obecně v souladu se stanoveným cílem, protože se často vyplácela příliš pozdě na to, aby mladým zemědělcům pomohla zahájit činnost nebo přispěla k jakýmkoliv strukturálním úpravám jejich podniku. Neměla ani motivační účinek, protože většina kontrolovaných mladých zemědělců zřídila svůj podnik ještě v době, kdy nevěděli, že podporu dostanou.

Systém výběru projektů v rámci pilíře 2 umožňuje dobré zacílení, ale někdy nebyly upřednostněny ty nejlepší projekty

Kritéria způsobilosti a výběru umožnila zaměřit pomoc na kvalifikovanější zemědělce a znevýhodněné oblasti…

52. Všechny čtyři kontrolované členské státy zaměřily pomoc na kvalifikovanější zemědělce, neboť požadovaly, aby měli buď dostatečné zemědělské vzdělání, nebo aby je získali do 36 měsíců po podání žádosti. Díky podpoře se zpravidla zvýšila odbornost mladých zemědělců a jejich schopnost zavádět inovace. Například v Itálii (Emilia-Romagna) 31 % mladých zemědělců, kteří dostali podporu, vystudovalo zemědělský obor oproti 25 % z celkového počtu všech mladých zemědělců v daném regionu. Ve Španělsku (Andalusie) absolvovalo 84 % mladých zemědělců, kteří obdrželi podporu, nějakou formu odborné přípravy oproti jen 26 % z celkového počtu všech mladých zemědělců v daném regionu a 12 % podpořených mladých zemědělců uplatňuje metody ekologického zemědělství oproti pouhým 4 % ze všech zemědělců v regionu.

53. Všechny čtyři kontrolované členské státy podporovaly zahajování činnosti ve znevýhodněných oblastech (například s přírodními omezeními či s vyšší nezaměstnaností):

– ve Francii a Itálii (Emilia-Romagna) se žadatelům ze znevýhodněných oblastí poskytovala na zahájení činnosti výrazně vyšší podpora (přibližně o 20 000 EUR);

- Itálie (Apulie) účinně zvýhodňovala mladé začínající zemědělce ve znevýhodněných oblastech jednak vyšším bodovým hodnocením u výběrových kritérií a jednak tím, že v těchto oblastech dostávali doplňkovou částku ve výši 5 000 EUR. Bylo tak podpořeno více mladých zemědělců ve venkovských oblastech s celkovými rozvojovými problémy (12 %) a v mezilehlých venkovských oblastech (10,6 %) než ve venkovských regionech se specializovaným intenzivním zemědělstvím (9,9 %) a v městských oblastech (8 %)[40];

- ve Španělsku (Andalusie) dostávali mladí zemědělci zahajující činnost v těchto oblastech více bodů u výběrových kritérií a rovněž dodatečnou platbu (+10 %).

- v Polsku v období 2007–2013 dostávali žadatelé zahajující činnost v oblastech s vyšší nezaměstnaností body navíc u výběrových kritérií.

[40] Venkovské oblasti s celkovými rozvojovými problémy představují nejvíce znevýhodněná území regionu, v nichž náročná topografie a nedostatečná infrastruktura omezují výrobní činnosti, a vyznačují se výrazně nižším HDP na obyvatele než jiné oblasti.

Obrázek 1 – Podnik, který získal podporu ve znevýhodněné oblasti

Zdroj: EÚD.

…avšak na generační obměnu se výběrová kritéria zaměřovala málokdy

54. Jen ve Španělsku (Andalusie) v období 2007–2013 a v Polsku v období 2014–2020 existovalo výběrové kritérium přímo podporující generační obměnu: ve Španělsku (Andalusie) dostali více bodů žadatelé zahajující zemědělskou činnost v návaznosti na předčasný odchod do důchodu jiného zemědělce a v Polsku získal projekt tím více bodů, čím vyšší byl věkový rozdíl mezi tím, kdo předává podnik, a mladým zemědělcem. V praxi však taková kritéria neměla téměř nikdy na zacílení pomoci rozhodující vliv, a to hlavně proto, že minimální bodová hranice byla příliš nízká nebo vůbec nebyla stanovena (viz bod 55).

Nedostatky v systémech výběru často bránily tomu, aby se upřednostňovaly nejlepší projekty

55. Systémy výběru projektů by měly umožňovat provést srovnávací posouzení a stanovit pořadí projektových návrhů tak, aby se upřednostnily nákladově nejefektivnější projekty. Na zacílení podpory na nejlepší projekty však měla kritéria výběru jen malý vliv, protože byla zavedena až v pozdější fázi období 2007–2013 nebo se k vyloučení projektů nízké kvality málokdy uplatňovala. Důvodem byla příliš nízká, případně vůbec žádná minimální bodová hranice nutná k tomu, aby byl projekt vybrán, a dále nevyvážené rozdělení sedmiletého rozpočtu na dané opatření.

56. Například v Itálii (Apulii) byl celý rozpočet daného opatření na období 2007–2013 vyčerpán financováním téměř všech žádostí předložených v návaznosti na výzvu k předkládání návrhů z roku 2009. Bodová hranice byla tak nízká, že z 2 424 projektů bylo odmítnuto pouze osm. V důsledku toho nebylo možné poskytnout finanční podporu mladým zemědělcům, kteří zahájili činnost v následujících pěti letech a s potenciálně lepšími projekty.

57. Podobně ve Španělsku (Andalusii) byl celý rozpočet opatření na období 2014–2020 vyčerpán během prvních dvou výzev k předkládání návrhů (2015 a 2016) a minimální bodová hranice k přijetí projektu byla jeden bod z 20. Pokud se tedy rozpočet opatření nezvýší, ve zbývající části programového období nebudou mít mladí zemědělci s potenciálně lepšími projekty příležitost získat finanční podporu.

58. V Polsku řídicí orgán až do vyčerpání rozpočtu v roce 2011 poskytoval podporu projektům v pořadí, v jakém byly předloženy, aniž by uplatňoval kritéria výběru. Do roku 2014, kdy se rozpočet na opatření zvýšil a zavedla se výběrová kritéria, nebylo možné organizovat žádné další výzvy k předkládání návrhů, což znemožňovalo mladým začínajícím zemědělcům během daných tří let získat financování.

59. Rovnoměrné rozložení rozpočtu v programovém období a dostatečně vysoké minimální bodové hranice měla pouze Francie a Itálie (Emilia-Romagna) (byť ve Francii pouze v regionu Midi-Pyrénées v období 2014–2020). Díky tomu bylo možné každoročně vybrat k financování konstantní počet žádostí dostatečné kvality.

Málo dokladů o zlepšení životaschopnosti

60. Cílem opatření pilíře 2 pro zahajování činnosti mladých zemědělců je posílit životaschopnost zemědělských podniků prostřednictvím podpory začínajících zemědělců s odpovídající kvalifikací a generační obměny (viz bod 29). Podnikatelské plány jsou v zásadě užitečné nástroje, které mladým zemědělců pomáhají vybudovat životaschopný podnik. Řídicím orgánům by také měly umožňovat ve výběrové fázi posoudit životaschopnost podniků a následně monitorovat a hodnotit výsledky.

61. V žádném z kontrolovaných členských států se při výběru nepoužil původní odhadovaný příjem podniků (před projektem) k tomu, aby se posoudilo, nakolik by byly schopny investice financovat samy. Podnikatelské plány jsou sice užitečným nástrojem, ale o zvýšení životaschopnosti jsme zaznamenali jen málo dokladů (viz ***rámeček 4***).

Rámeček 4 – Málo dokladů o lepší životaschopnosti

Francie

Podnikatelské plány byly použity pro posouzení pravděpodobné životaschopnosti podniků a k podpoře pouze těch mladých zemědělců, kteří zahajovali činnost v podniku, u něhož se očekávalo, že do skončení projektu (zpravidla ve čtvrtém roce) bude vytvářet příjem alespoň rovný minimální francouzské mzdě, ale ne více než třikrát vyšší[41]. Toto kritérium obecně umožňovalo nasměrovat podporu do podniků, u nichž se očekávalo, že budou životaschopné, a které zároveň potřebovaly veřejnou podporu. Avšak vzhledem k výrazným zpožděním při provádění kontrol po skončení projektů zatím u většiny příjemců, kteří své projekty zahájili v období 2007–2010, chybí doklady o tom, že se jejich podniky staly životaschopnými. V regionu Pays-Loire téměř polovina z 598 projektů, které byly dokončeny a zkontrolovány do listopadu 2016, nedodržela podnikatelský plán, zatímco v regionu Midi-Pyrénées to byla pouze 3 % kontrolovaných projektů.

Polsko

Podnikatelské plány se nevyžadovaly k tomu, aby se doložilo zvýšení životaschopnosti podniků, ale pouze k udržení původní úrovně standardní produkce (příp. dosažení minimální hodnoty 4 800 EUR,

[41] *Salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC,* minimální zaručená mzda*)*, bez sociálních příspěvků. Počítá ji francouzský statistický úřad a rovná se hrubé měsíční mzdě ve výši 1 480 EUR (k 1.1.2017) na základě 151,67 pracovních hodin za měsíc.

pokud ta původní byla nižší) v období 2007–2013, nebo pro dosažení skromného nárůstu (ve výši 10 %). Tento požadavek je pokusem přimět mladé zemědělce, aby si udrželi nebo mírně zvýšili velikost svého podniku anebo si vybrali produktivnější plodiny. Nutně je však nemotivuje ke zvýšení příjmu a životaschopnosti podniku, protože standardní produkce nezohledňuje náklady, a tedy ani příjem. Měří pouze potenciál zemědělské produkce podniku na základě jeho velikosti a typu plodin/ hospodářských zvířat.

Španělsko

Podnikatelské plány se použily primárně na podporu mladých zemědělců zahajujících činnost v podniku, u něhož se očekává, že bude generovat dostatečné pracovní vytížení pro alespoň jednu roční pracovní jednotku a mít příjem na roční pracovní jednotku mezi 35 % a 120 % španělského referenčního příjmu[42]. Na očekávaný příjem však měly vliv odhady nákladů, které příjemci uvedli ve svých podnikatelských plánech, jejichž spolehlivost řídicí orgán při schvalování projektů nekontroloval. Kontroly na konci projektu také nevycházely ze skutečných nákladů, příjmů, zařízení nebo zaměstnanců.

Podnikatelské plány navíc nemusely uvádět zvýšení životaschopnosti podniků a nebyly použity k posouzení potřeby veřejné podpory. Tři ze sedmi kontrolovaných příjemců využili podporu v podstatě na pořízení dalších pozemků nebo podílů v podniku od rodičů či sourozenců, aniž by prokázali jakékoliv zlepšení životaschopnosti svého podniku.

62. Doklady o zvýšení životaschopnosti podpořených podniků jsme zaznamenali pouze v Itálii (Emilia-Romagna), jak je vidět ze zprávy o hodnocení *ex post* (viz ***rámeček 5***).

Souvislost výše podpory s potřebami a úprava výše podpory tak, aby vedla k realizaci konkrétních opatření

63. Následující ***tabulka 4*** obsahuje přehled možných částek podpory v kontrolovaných členských státech v programovém období 2007–2013 a 2014–2020.

[42] Referenční příjem (*renta de referencia*): ukazatel nezemědělských hrubých mezd ve Španělsku. Je stanovena španělským národním zákonem č. 19/1995. V roce 2016 byla její hodnota 28 397 EUR.

<u>Tabulka 4</u> – Přehled částek podpory v rámci opatření pilíře 2 pro zahájení zemědělské činnosti v kontrolovaných členských státech v období 2007–2013 a 2014–2020

Programové období 2007–2013					
Výše podpory (*EUR*)	**Francie**	**Itálie (Emilia-Romagna)**	**Itálie (Apulie)**	**Španělsko (Andalusie)**	**Polsko**[1]
Průměr	15 440	38 077	40 000	53 270	17 000
Minimum	8 000	15 000	40 000	24 000	12 000
Maximum	58 400	40 000	45 000	70 000	24 000
Příklady úprav	Minimální částka zvýšena na 16 500 EUR při zahajování zemědělské činnosti v horských oblastech	Zavedení ekologického zemědělství, uzavření půjčky, realizace investic přes 60 000 EUR	+5 000 ve znevýhodněných oblastech	+10 % ve znevýhodněných oblastech	Žádné

Programové období 2014–2020					
Výše podpory (*EUR*)	**Francie**	**Itálie (Emilia-Romagna)**	**Itálie (Apulie)**	**Španělsko (Andalusie)**	**Polsko**
Průměr	20 282 v regionu Midi-Pyrenees 12 747 v regionu Pays-Loire	Zatím není k dispozici	Zatím není k dispozici	60 331	24 000
Minimum	8 000	30 000	40 000	30 000	24 000
Maximum	58 000	50 000	45 000	70 000	24 000
Příklady úprav	+30 % v regionu Pays-Loire při zahájení činnosti mimo rodinný okruh	+ 20 000 ve znevýhodněných oblastech	+5 000 ve znevýhodněných oblastech	+25 000, pokud je standardní produkce vyšší než 50 000 EUR	Žádné

[1] K 12. 12. 2014 je to 24 000 EUR (PLN 100 000), zatímco k 31. 12. 2011 to bylo 12 000 EUR (PLN 50 000) a od 1. 1. 2012 do 12. 12. 2014 to bylo 17 000 EUR (PLN 75 000).

Zdroj: EÚD na základě údajů členských států.

64. Ve Francii, Itálii a Španělsku objem podpory obecně vycházel ze specifických potřeb a charakteristik podniku (např. lokality, standardní produkce) a také činností zahrnutých do podnikatelského plánu (např. inovace, půjčky, investice) a byl podle nich upravován v období 2007–2013.

65. Úprava výše podpory se ukázala jako dobrý způsob, jak podpořit mladé zemědělce, aby začali podnikat v obtížnějších podmínkách (např. v horských oblastech, mimo rodinný okruh, je-li nutné sjednat půjčku), zavedli systémy kvalitní produkce (jako ekologické zemědělství či technologie umožňující úsporu vody a energie), realizovali větší investice nebo provozovali produktivnější podnik. V programovém období 2014–2020 však Komise vyžadovala, aby členské státy nepodmiňovaly výši podpory investičními faktory nebo velikostí podniku.

Obrázek 2 – Podnik, který získal podporu na zahájení činnosti a zavedl výrobní metody ekologického zemědělství

Zdroj: EÚD.

66. Polsko stanovilo pevnou výši podpory (v současné době 24 000 EUR) pro kteréhokoliv začínajícího mladého zemědělce bez ohledu na charakteristiky jeho podniku, náplň jeho opatření a cíle obsažené v podnikatelském plánu (např. umístění, velkost, investice apod.).

Tento standardizovaný přístup zvyšuje riziko, že výše podpory nebude odpovídat potřebám a úsilí mladého začínajícího zemědělce, a nemotivuje k provádění konkrétních opatření.

Načasování podpory bylo zpravidla vhodné

67. Ve Francii, Itálii a Polsku bylo načasování podpory obecně vhodné, protože ve většině případů dostali mladí zemědělci podporu do jednoho roku po zahájení činnosti, tj. v době, kdy ji potřebovali k rozvoji svého podniku. Projektové žádosti byly celkově zpracovány v přiměřené lhůtě (do šesti měsíců od podání žádosti). Mladí zemědělci obdrželi podporu před realizací většiny opatření uvedených v podnikatelském plánu. Pomohla jim tak zmírnit problém s přístupem ke kapitálu a někdy také získáním bankovního úvěru.

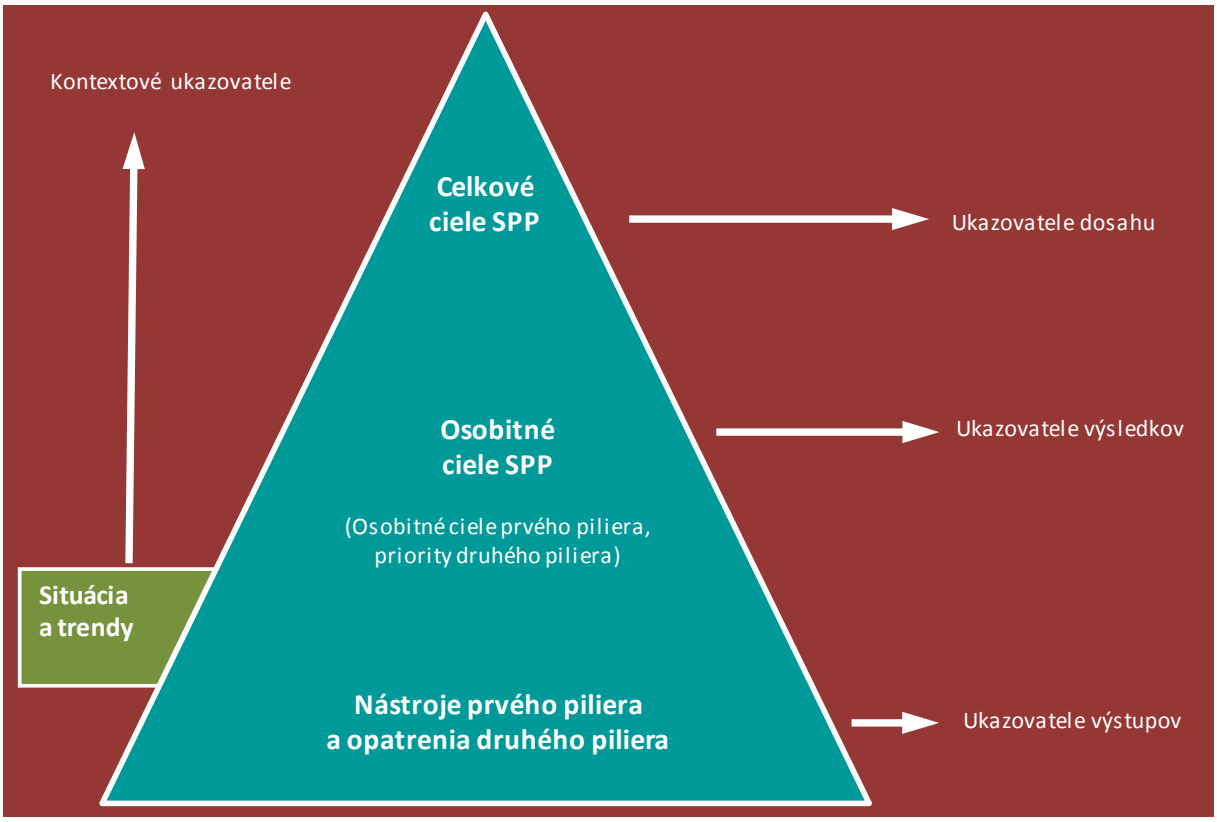
68. Administrativní zpracování žádostí v období 2007–2013 trvalo dlouho pouze ve Španělsku (Andalusie), kde žadatelé museli na schválení projektu čekat v průměru 17 měsíců (což je mnohem více než šestiměsíční limit stanovený řídicím orgánem ve výzvě k předkládání návrhů). V důsledku toho dva z osmi kontrolovaných příjemců učinili několik investic ještě před tím, než věděli, zda byl jejich projekt schválen. Podpora se navíc vyplácela na základě dokladů o výdajích, čili až po té, co příjemci realizovali všechny investice. Obecně byla tedy z hlediska potřeb mladých začínajících zemědělců poskytnuta příliš pozdě.

Část III – Monitorování a hodnocení opatření

69. Aby se získaly informace o účinnosti a efektivnosti výdajů EU,:

– měla by Komise zřídit společný rámec pro monitorování a hodnocení (CMEF), který uvádí ukazatele výstupů, výsledků a dopadů a umožňuje posoudit pokrok, účinnost a efektivnost dané politiky ve srovnání s cíli (viz ***obrázek 6***).

Obrázek 6 – Hierarchie ukazatelů CMEF



Zdroj: EK, Technická příručka k rámci monitorování a hodnocení společné zemědělské politiky 2014–2020.

– členské státy by měly Komisi poskytovat veškeré informace umožňující monitorovat a hodnotit opatření, a za tím účelem mimo jiné vypracovat užitečné dodatečné ukazatele. Tyto informace by pokud možno měly vycházet ze zavedených zdrojů údajů, jako je například zemědělská účetní datová síť a Eurostat.

– nezávislí hodnotitelé by měli provádět hodnocení výkonnosti, za něž bude odpovídat Komise (opatření pilíře 1) a členské státy (opatření pilíře 2).

Ukazatele CMEF neumožňují posoudit, nakolik opatření dosahují svých cílů

70. Aby se prokázalo, nakolik opatření EU na podporu mladých zemědělců dosahují svých cílů (viz body 26–30), měly by členské státy shromažďovat údaje o dosažených výstupech a výsledcích. V rámci CMEF musí členské státy sbírat údaje minimálně k následujícím ukazatelům výstupů a výsledků (viz ***tabulka 5***).

<u>Tabulka 5</u> – Přehled povinných ukazatelů v rámci CMEF u opatření pilíře 2 pro zahájení činnosti (opatření 112 v období 2007–2013, opatření 6.1 v období 2014–2020) a dodatečné platby pro mladé zemědělce v rámci pilíře 1 (v období 2014–2020)

Typ ukazatele	2007–2013, pilíř 2 (opatření 112 pro zahájení činnosti mladých zemědělců)	2014–2020, pilíř 2 (opatření 6.1 pro zahájení činnosti mladých zemědělců)	2014–2020, pilíř 1 (platba pro mladé zemědělce)
Veřejné výdaje celkem (EUR)	5 281 543 934	10 440 973 292	2 621 619 765
Výstup	– počet mladých zemědělců, kterým byla poskytnuta podpora – celkový objem investic	– počet zemědělských podniků s plánem rozvoje podniku / investic pro mladé zemědělce podpořeným z PRV	– počet mladých zemědělců – počet hektarů
Výsledek	— nárůst hrubé přidané hodnoty v podporovaných hospodářstvích/podnicích	– procentuálních podíl zemědělských podniků s plánem rozvoje podniku / investic pro mladé zemědělce podpořeným z PRV (z celkového počtu podniků)	Žádné
Dopad[1]	– hospodářský růst (čistá přidaná hodnota na roční pracovní jednotku) – produktivita práce (přidaná hodnota na roční pracovní jednotku)	– příjem z podnikání v zemědělství: – příjem ze zemědělské činnosti na výrobní faktor – celková produktivita výrobních faktorů v zemědělství – kolísavost cen komodit v EU	

[1] Na úrovni PRV v období 2007–2013 a související cíl SZP v oblasti ziskové produkce potravin v období 2014–2020.

71. Stejně jako v předchozích zprávách EÚD[43] jsme zjistili, že informace o výkonnosti shromážděné prostřednictvím CMEF neumožňují posoudit účinnost a efektivnost opatření při dosahování jejich cílů. Je to způsobeno zejména tím, že:

– v období 2007–2013 ve všech kontrolovaných členských státech kromě Itálie (Emilia-Romagna, viz bod 35) byl jediný ukazatel výsledku v rámci CMEF (nárůst hrubé

[43] Viz zvláštní zprávy č. 8/2012, 1/2013, 6/2013, 12/2013, 25/2015 (http://eca.europa.eu).

přidané hodnoty v podpořených podnicích) založen na neověřitelných odhadech a nikoliv na skutečných údajích shromážděných z podpořených podniků.

– pro období 2014–2020 nemá CMEF žádné ukazatele výsledků, které by umožňovaly posoudit zlepšení životaschopnosti podniků, což je hlavní cíl, k jehož dosažení mají tato opatření přispět. Jediný ukazatel výsledku týkající se opatření pilíře 2 pro zahájení činnosti mladých zemědělců (procentuální podíl zemědělských podniků s plánem rozvoje podniku / investic pro mladé zemědělce podpořeným z PRV (z celkového počtu podniků)) není skutečným ukazatelem výsledku, ale spíše výstupu, protože neměří účinky podpory ve vztahu k jejím cílům (např. životaschopnost podniků, generační obměna, vytváření pracovních míst, zvýšení úrovně vzdělání a inovativnosti mladých zemědělců apod.).

– skutečné údaje o strukturálních a finančních charakteristikách podpořených podniků (např. výnosy, příjmy, počet zaměstnanců) se většinou neshromažďují. Rovněž odhady příjmů ze zemědělské účetní datové sítě nejsou reprezentativní pro soubor mladých zemědělců, kteří dostali podporu, nebo mladých zemědělců obecně[44]. S výjimkou Itálie (Emilia-Romagna, viz bod 75) není proto známo, zda podpořené podniky opravdu zaměstnávají více lidí, zda se zvětšují, jsou produktivnější a životaschopnější a vytvářejí více příjmů než podniky, které podporu nedostaly. Rovněž není známo, zda se podnikům, které obdržely podporu z pilíře 1 formou platby pro mladé zemědělce a z pilíře 2 v rámci opatření pro zahájení činnosti, skutečně daří v těchto ohledech lépe než těm, které získaly podporu pouze z jednoho pilíře.

---

[44] Vzorek sítě FADN byl sestaven s cílem sledovat výši příjmů a hospodářských činností zemědělských podniků. Může poskytovat užitečné informace o hospodářské výkonnosti zemědělských podniků v daném zemědělském odvětví a velikostní třídě. Jeho účelem však není reprezentovat konkrétní skupiny, jako jsou příjemci SZP nebo mladí zemědělci. Proto nejsou k dispozici dostatečně reprezentativní údaje o příjmu mladých zemědělců nebo o účincích specifických opatření podpory EU, jako jsou opatření pro zahájení činnosti mladých zemědělců. Další informace viz zvláštní zpráva č. 1/2016, body 48 až 50 (http://eca.europa.eu).

… některé členské státy však vypracovaly užitečné ukazatele

72. Kromě povinných ukazatelů v rámci CMEF mohou členské státy stanovit dodatečné specifické ukazatele. ***Tabulka 6*** obsahuje přehled dodatečných ukazatelů, které dobrovolně vypracovaly některé kontrolované členské státy v souvislosti s opatřením pro zahájení činnosti v rámci pilíře 2.

Tabulka 6 – Přehled dodatečných ukazatelů, které dobrovolně vypracovaly některé kontrolované členské státy v souvislosti s opatřením pro zahájení činnosti v rámci pilíře 2

Typ ukazatele	Opatření 2 pro zahájení činnosti mladých zemědělců
Itálie (Emilia-Romagna)	
Výsledek	– zvýšení nebo zachování zaměstnanosti v podporovaných podnicích – počet podpořených mladých zemědělců, kteří zavádějí dobrovolné certifikační systémy – počet podpořených mladých zemědělců, jejichž investice zohledňují environmentální hlediska a dobré životní podmínky zvířat
Dopad	– počet vytvořených pracovních míst
Polsko	
Výsledek	– průměrný nárůst v hospodářské velikosti (standardní produkce) podpořených podniků – průměrný procentuální nárůst ekonomické velikosti (standardní produkce) podpořených podniků – průměrná velikost podpořených podniků po realizaci podnikatelského plánu
Dopad	– počet vytvořených pracovních míst
Španělsko (Andalusie)	
Výstup	– počet mladých zemědělců zahajujících činnost díky předčasnému odchodu jiného zemědělce do důchodu – procentuální podíl žen mezi mladými začínajícími zemědělci, kteří dostali podporu
Výsledek	– počet vytvořených pracovních míst

Zdroj: Vypracováno EÚD na základě kontrolovaných PRV.

73. Tyto dodatečné ukazatele členských států umožňují posoudit účinnost opatření ve vztahu ke specifickým cílům, jako je tvorba pracovních míst, genderová rovnováha, generační omlazení zemědělců a inovace. Například v Itálii (Emilia-Romagna) díky ukazateli „počet podpořených mladých zemědělců, kteří zavádějí dobrovolné certifikační systémy“ víme, že

214 (13 %) z 1 640 příjemců opatření v období 2007–2013 tento typ inovace zavedlo ve svém podniku. Ve Španělsku (Andalusie) díky dvěma dodatečným ukazatelům výstupů víme, že opatření bylo méně účinné, než se čekalo, pokud jde o podporu generační obměny zemědělců (pouze 53 podpořených mladých zemědělců zahájilo činnost díky předčasnému odchodu jiných zemědělců do důchodu oproti cílovým 92) a zahájení činnosti žen (pouze 23 % podpořených mladých zemědělců byly ženy oproti cílovým 45 % a podíl žen na zemědělském obyvatelstvu do 44 let v Andalusii byl 32 %).

Hodnocení zpravidla neposkytují cenné informace o výkonnosti opatření, i když jeden dobrý postup byl zaznamenán

74. Ve čtyřech kontrolovaných členských státech, s výjimkou Itálie (Emilia-Romagna), poskytla hodnocení v polovině období a hodnocení *ex post* týkající se programového období 2007–2013 jen velmi málo informací nebo nespolehlivé informace o výkonnosti opatření 112 pro zahájení činnosti mladých zemědělců. Například:

– Francie zatím (stav ke konci února 2017[45]) nepředložila zprávu o hodnocení PRV *ex post* za období 2007–2013, což měla učinit do 31. 12. 2016.

– v Itálii (Apulii) z hodnocení PRV *ex post* za období 2007–2013 vyplynulo, že průměrný obrat podporovaných podniků se zvýšil v průměru o 15 500 EUR od zahájení činnosti a že 73 % podpořených podniků přijalo nové zaměstnance. Tyto výsledky však vycházejí z internetového průzkumu, na nějž odpovědělo pouze 16 příjemců, a související výkazy obratu se neporovnávaly s žádnými podklady.

– v Polsku se v hodnocení PRV v polovině období 2007–2013 uvádí, že hrubá hodnota podpořených podniků se zvýšila v průměru o 35 % do konce roku 2009, ale bez uvedení srovnávacího roku. Toto zvýšení bylo podle hodnotící zprávy způsobeno zejména nárůstem výše grantů a dotací spíše než nárůstem hodnoty zemědělské produkce.

[45] Francie poskytla zprávy o hodnocení *ex post* na konci března 2017, po skončení tohoto auditu.

– ve Španělsku hodnocení PRV *ex post* za období 2007–2013 uvádí, že hrubá přidaná hodnota podpořených podniků se zvýšila v průměru o 23,5 %, ale není vysvětlena metodika vypracování odhadu ani zdroj těchto údajů.

75. Pouze v Itálii (Emilia-Romagna) obsahuje hodnocení PRV *ex post* za období 2007–2013 cenné informace o výkonnosti opatření pro zahájení činnosti mladých zemědělců (viz ***rámeček 5***).

Rámeček 5 – Příklad zprávy o hodnocení *ex post*, která ukazuje účinnost opatření pro zahájení činnosti mladých zemědělců

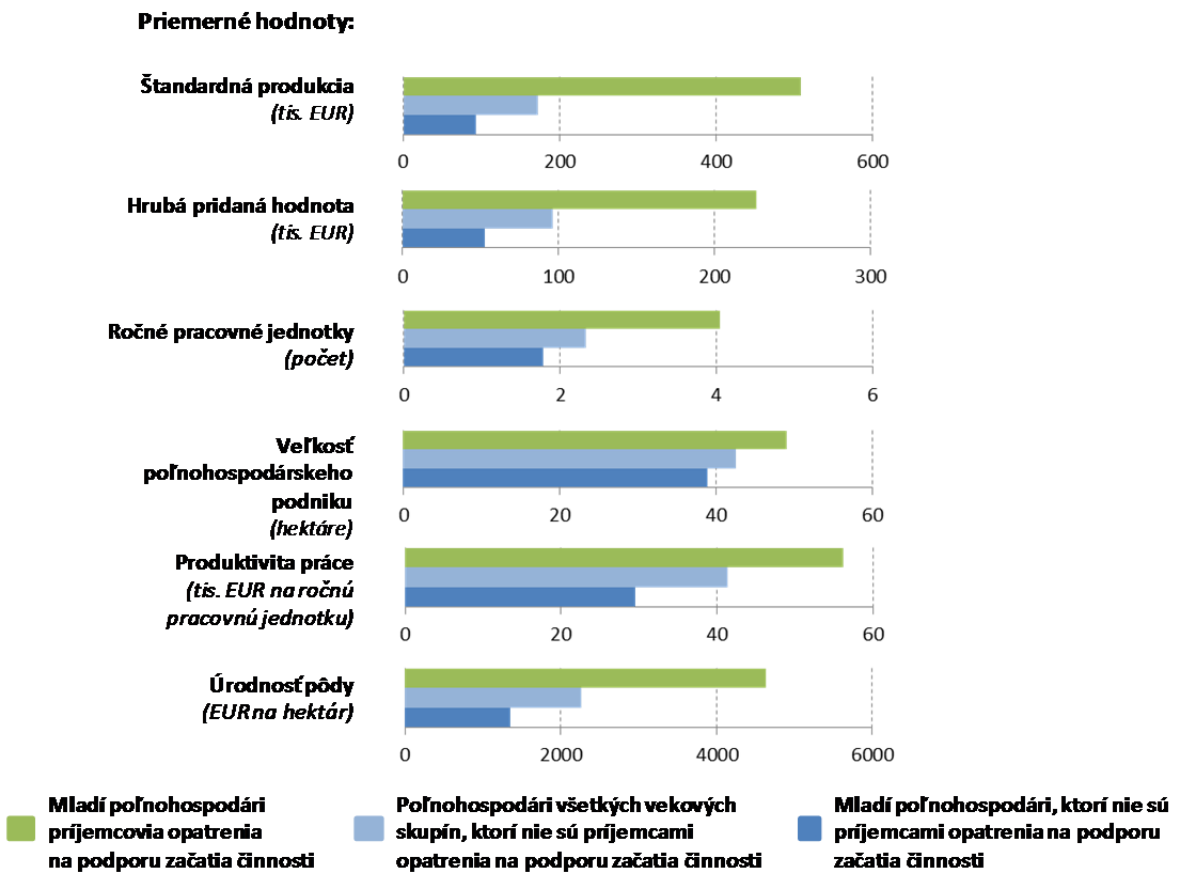
Itálie (Emilia-Romagna)

Hodnocení PRV *ex post* za období 2007–2013 obsahuje tzv. kontrafaktuální analýzu, která porovnává vzorek 56 mladých zemědělců podpořených v rámci opatření 112 se dvěma srovnávacími vzorky:

– vzorek 122 zemědělců všech věkových kategorií, kteří nedostávají podporu z tohoto opatření;

– vzorek 22 mladých zemědělců, kteří nedostávají podporu z tohoto opatření.

Z této analýzy vyplývá, že pokud jde o standardní produkci, hrubou přidanou hodnotu, počet ročních pracovních jednotek, velikost podniku, produktivitu práce a produktivitu půdy, mladí zemědělci podpoření z opatření 112 měli vždy lepší výsledky než zemědělci z daných dvou srovnávacích skupin.



Zdroj: Analýza EÚD na základě údajů z hodnocení *ex post* programu rozvoje venkova Itálie (Emilia-Romagna) 2007–2013.

Z hodnocení *ex post* také vyplývají pozitivní výsledky opatření z hlediska udržitelnosti podpořených podniků. Celkem 94,6 % z 624 příjemců, kteří zahájili činnost v období 2008–2009, o šest let později stále provozovalo svou činnost (oproti 94,3 % zemědělců všech věkových kategorií, kteří zahájili činnost v regionu Emilia-Romagna v období 2007–2013). Mezi podpořenými mladými zemědělci byla míra zanechání činnosti výrazně nižší u podniků s rozlohou nad 16 hektarů než u malých podniků (4,6 % oproti 9,5 %) a dále u příjemců, kteří zahájili činnost prostřednictvím právnické osoby, než u příjemců, kteří tak učinili jako fyzické osoby (3,7 % oproti 6,5 %).

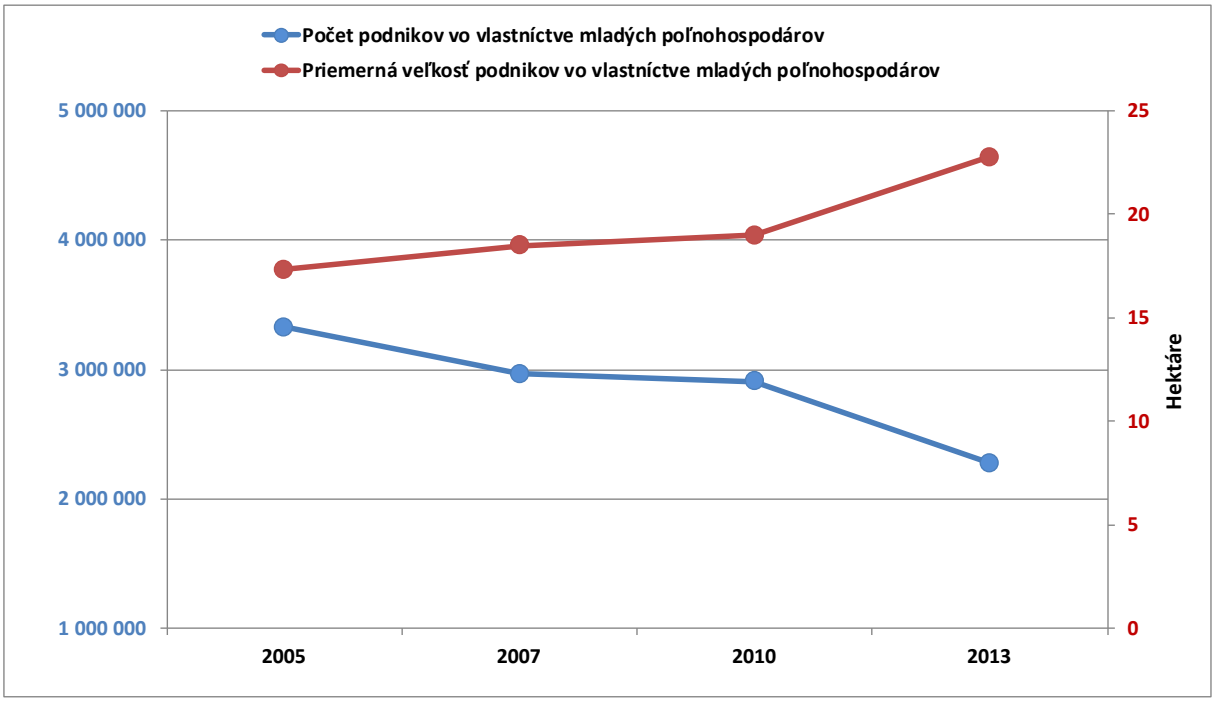
Málo dokladů o tom, že se mladým zemědělcům usnadnilo zahájení činnosti

76. Ve čtyřech kontrolovaných členských státech jsme zjistili jen málo dokladů o tom, že opatření EU usnadnila mladým zemědělcům zahájení činnosti tím, že by jim pomohla překonat počáteční překážky, jako je přístup k půdě, kapitálu, znalostem nebo dostatečnému příjmu.

77. Opatření EU pomohla mladým zemědělcům získat půdu pouze do omezené míry. Platba pro mladé zemědělce v rámci pilíře 1 byla udělena pouze těm, kteří již měli půdu, a pilíř 2 mladé zemědělce motivoval ke zvýšení velikosti jejich podniku jen do omezené míry prostřednictvím kritérií způsobilosti a výběru (viz body 60–61), přičemž nic nenasvědčovalo tomu, že na základě toho došlo ke zvýšení životaschopnosti podniku. Pouze v Itálii (Emilia-Romagna) byly zaznamenány určité doklady, že podpoření mladí zemědělci zvýšili velikost svého hospodářství více než ti, kteří podporu nedostali (viz bod 75).

78. Obecně zůstal celkový počet hektarů, které mají mladí zemědělci, v období 2005–2013 stabilní (viz ***obrázek 7***). Snížení v počtu podniků ve vlastnictví mladých zemědělců bylo vykompenzováno zvýšením průměrné velikosti zemědělského podniku.

<u>Obrázek 7</u> – Vývoj počtu podniků ve vlastnictví mladých zemědělců, průměrná velikost jejich podniků a celkový počet hektarů, které mají mladí zemědělci ve 27 členských státech EU



mil. ha	2005	2007	2010	2013
Celkový počet hektarů, které vlastní mladí zemědělci	57.7	54.8	55.2	51.9
Celkový počet hektarů, které vlastní zemědělci všech věkových kategorií	172.1	172.8	174.5	173.0

Zdroj: EÚD na základě údajů Eurostatu, Šetření o struktuře zemědělských podniků 2005–2013.

79. Opatření EU bezprostředně pomohla mladým zemědělcům s přístupem ke kapitálu díky tomu, že jim byla poskytnuta finanční podpora. Nebyly však zaznamenány žádné doklady (v případě platby pro mladé zemědělce z pilíře 1) nebo jen málo (v případě opatření pro zahájení činnosti pro mladé zemědělce v rámci pilíře 2), že podpora EU usnadnila mladým zemědělcům získání úvěru u komerčních bank:

– Ve Francii a Itálii (Apulie) se pomoc z pilíře 2 mohla poskytovat také formou úrokového příspěvku na úvěry, avšak tato forma pomoci nebyla příliš úspěšná. Ve Francii řada příjemců vyjádřila nespokojenost s tím, že podmínky úvěrů, které získali, nejsou sjednatelné a úvěry nelze refinancovat, takže musí platit pevný úrok s mnohem vyšší sazbou, než byla běžná tržní úroková sazba. V Itálii (Apulie) požádalo o tento typ podpory pouze 37 příjemců z 2 502

v období 2007–2013, zejména proto, že řídicí orgány požadovaly, aby všechny investice uvedené v podnikatelském plánu byly dokončeny před podáním žádosti o úrokový příspěvek.

– v Itálii (Emilia-Romagna) a Polsku se podpora z opatření pilíře 2 pro zahájení činnosti mladých zemědělců neposkytovala formou úrokového příspěvku na úvěr, nicméně v Itálii (Emilia-Romagna) mohli příjemci dostat vyšší míru podpory, pokud získali půjčku nad 30 000 EUR (viz ***tabulka 4***).

– pouze ve Španělsku (Andalusie), kde se rovněž poskytovala podpora z pilíře 2 v podobě úrokového příspěvku (obdrželo ji 567 příjemců ze 738 v období 2007–2013) a kde je pro mladé zemědělce obzvláště obtížné získat úvěr[46], jim komerční banky začaly půjčovat ochotněji, jak je vidět v případě sedmi z osmi kontrolovaných příjemců.

80. Opatření EU, zejména opatření pilíře 2 pro zahájení činnosti mladých zemědělců, měla zpravidla pozitivní dopad na jejich míru znalostí, a to díky kritériím způsobilosti, která upřednostňovala při vstupu do odvětví zemědělství kvalifikovanější zemědělce. V Itálii a Polsku však platba pro mladé zemědělce v rámci pilíře 1 tento pozitivní dopad na míru znalostí mladých zemědělců neměla, protože tyto členské státy nevyžadovaly, aby žadatelé měli nebo získali nějaké konkrétní dovednosti či absolvovali odbornou přípravu.

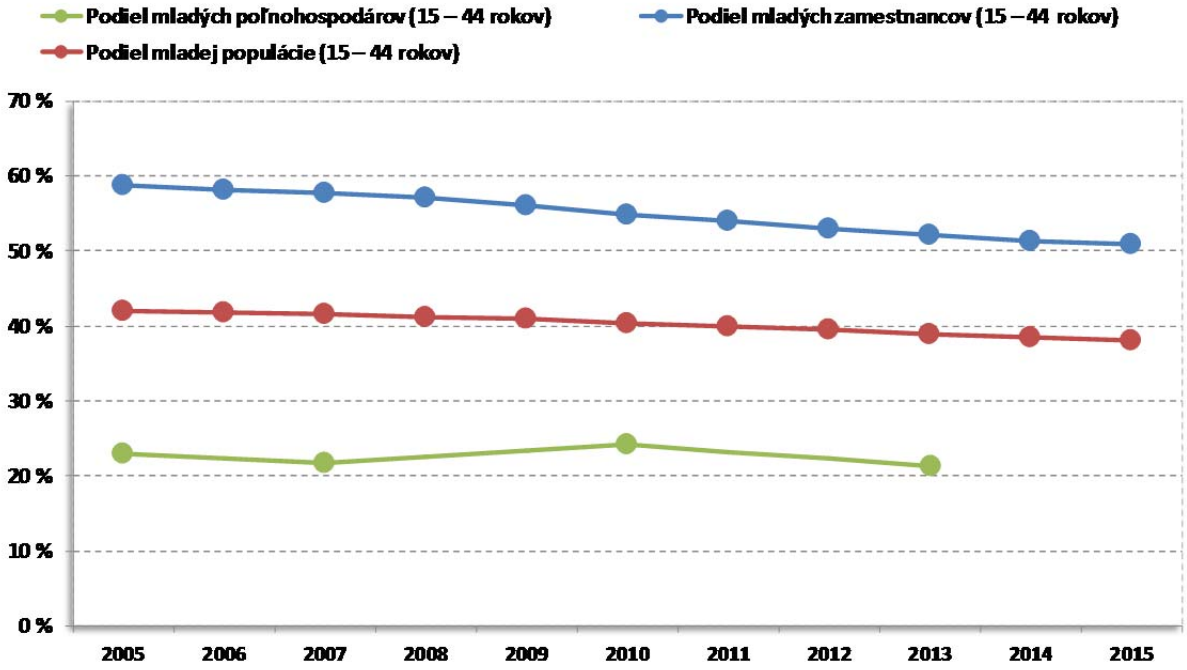
Chybí jasný vztah mezi podporou EU a generační obměnou

81. Generační obměna je všeobecný problém, který ovlivňuje celou populaci a pracovní sílu v EU. Jak je vidět na ***obrázku 8***, podíl mladých lidí na celkové populaci a ekonomicky aktivním obyvatelstvu se snižuje rychleji, než v populaci zemědělců.

---

[46] Podle ECORYS, LEI-Wageningen UR, Aequator Groen & Ruimte pro Komisi: *Young farmers' needs in Spain* (Potřeby mladých zemědělců ve Španělsku), září 2015; 56 % mladých zemědělců ve Španělsku označilo přístup k půjčce za problematický oproti 33 % mladých zemědělců ve 28 členských státech EU.

<u>Obrázek 8</u> – Vývoj podílu mladých lidí na celkové populaci, ekonomicky aktivním obyvatelstvu a zemědělském obyvatelstvu ve 27 členských státech EU.

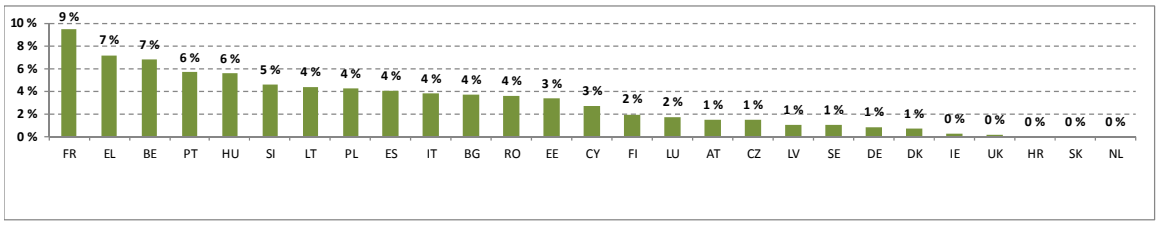


Zdroj: EÚD na základě údajů Eurostatu ze sčítání lidu (2005–2015), Šetření pracovních sil (2005–2015) a Šetření o struktuře zemědělských podniků (2005–2013).

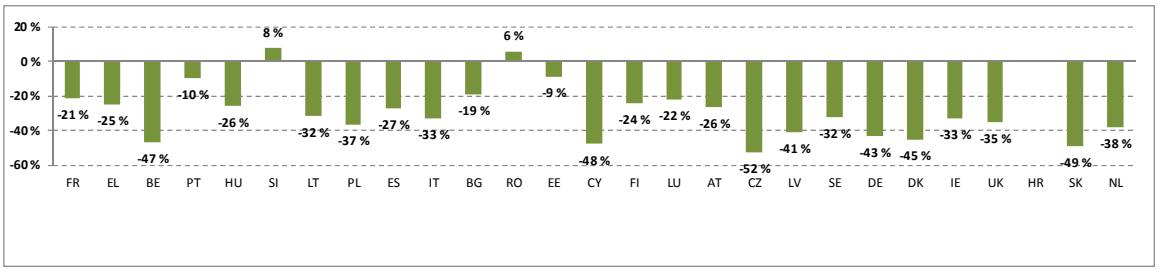
82. Zpravidla není možné stanovit jednoznačný vztah mezi poskytnutou podporou EU a vývojem počtu mladých zemědělců (viz ***<u>obrázek 9</u>***). Je také obtížné zjistit, zda a do jaké míry přispěla podpora EU ke zvýšení průměrné velikosti zemědělských podniků (viz body 77 a 78) nebo zda toto zvýšení vedlo k jejich vyšší životaschopnosti.

<u>Obrázek 9</u> – Srovnání podílu výdajů EZFRV na zahájení činnosti mladých zemědělců (opatření 112) a změna v počtu zemědělců do 44 let v období 2007–2013

Podiel výdavkov EPFRV na mladých poľnohospodárov (opatrenie 112) (% celkových výdavkov EPFRV)



Zmeny počtu poľnohospodárov do 44 rokov v období rokov 2007 – 2013
(% populácie v roku 2007)



Zdroj: EÚD na základě údajů Eurostatu, Šetření o struktuře zemědělských podniků 2005–2013, a údajů Komise (k lednu 2017)

83. Je tomu tak z různých důvodů:

– podporu EU zpravidla získá malý procentuální podíl mladých zemědělců: pouze 7 % všech mladých zemědělců ve 27 členských státech EU[47] dostalo podporu EU pro zahájení činnosti.

– existuje několik vnitrostátních politik podporujících mladé zemědělce, které jsou málokdy koordinovány s opatřeními EU (viz body 16 a 31–32).

– systém monitorování a hodnocení nezajišťuje dostatečné informace o dosahování cílů, zejména kvůli nízké kvalitě ukazatelů v rámci společného systému monitorování (viz body 70–71) a omezeným nebo nespolehlivým informacím o výkonnosti předložených ve většině hodnocení (viz bod 74).

---

[47] Na základě průměrného počtu zemědělců ve věkové skupině 15–44 v období 2007–2013.

– na tento vztah mají kromě opatření EU vliv i obecné faktory, jako např. ekonomická a sociální situace, ochota bank poskytovat úvěry, možnost zaměstnání v jiných odvětvích než zemědělství) (viz bod 16).

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

84. Zemědělství v EU se potýká s klesajícím počtem zemědělského obyvatelstva. Celkový počet zemědělců v zemích EU-27 v posledním desetiletí prudce klesl ze 14,5 milionu v roce 2005 na 10,7 milionu v roce 2013. Počet mladých zemědělců (do 44 let) se snížil ze 3,3 milionu v roce 2005 na 2,3 milionu v roce 2013. Jelikož se tento pokles projevil ve všech věkových skupinách, procentuální podíl mladých zemědělců v zemědělské populaci je relativně stabilní, mírně nad 20 %. Mezi členskými státy však existují výrazné rozdíly (viz ***příloha II***).

85. V období 2007–2020 EU přidělila 9,6 miliardy EUR na konkrétní podporu pro mladé zemědělce, aby posílila konkurenceschopnost zemědělských podniků a generační obměnu v zemědělství. Spolu se spolufinancováním opatření pilíře 2 na zahájení podnikání celková veřejná podpora dosahuje 18,3 miliardy EUR. V období 2007–2013 obdrželo podporu EU na zahájení činnosti téměř 200 000 mladých zemědělců. Více než 70 % výdajů EU se poskytlo v rámci opatření pilíře 2 (EZFRV) pro zahájení činnosti mladých zemědělců a zbývajících 30 % se v období 2014–2020 poskytuje v rámci dodatečné přímé platby pro mladé zemědělce v rámci pilíře 1 (EZZF).

86. Na pozadí těchto skutečností jsme zkoumali roli EU při podpoře mladých zemědělců a prosazování generační obměny. Audit hledal odpověď na tuto otázku:

Je podpora EU pro mladé zemědělce dobře koncipována tak, aby účinně přispívala ke zlepšení generační obměny?

87. Celkovým závěrem je, že podpora EU pro mladé zemědělce vychází z nedostatečně vymezené intervenční logiky, v níž není stanoven očekávaný výsledek a dopad. Měla by být lépe zacílena, aby napomáhala účinné generační obměně.

88. Pokud jde o intervenční logiku:

V souvislosti s platbou pro mladé zemědělce v rámci pilíře 1 jsme zjistili, že:

– není založena na posouzení potřeb, její cíle neodrážejí obecný cíl podporovat generační obměnu a členské státy ji nekoordinovaly s opatřením pilíře 2 na zahájení činnosti ani vnitrostátními opatřeními (viz body 19–33);

– chybí-li posouzení potřeb, podpora se poskytuje ve standardizované podobě (roční platba na hektar) ve výši a s načasováním, u nichž není jasné, na jaké konkrétní potřeby kromě dodatečného příjmu je podpora zaměřena (viz body 39–51).

V souvislosti s opatřením pro zahájení činnosti mladých zemědělců v rámci pilíře 2 jsme zjistili, že:

– přestože je zpravidla založena na nejasném posouzení potřeb, její cíle jsou částečně SMART a odrážejí obecné cíle podporovat generační obměnu. Opatření pilíře 2 pro zahájení činnosti a investiční opatření jsou dobře vzájemně koordinována. Koordinace s vnitrostátními finančními nástroji, jako jsou např. zvýhodněné půjčky na nákup půdy, je však malá (viz body 19–37);

- podpora se poskytuje v podobě, která je přímo zaměřena na potřeby mladých zemědělců, tedy přístup k půdě, kapitálu a znalostem. Její výše je zpravidla navázána na potřeby a upravuje se tak, aby napomohla realizaci konkrétních opatření, jako je zavedení ekologického zemědělství, iniciativy v oblasti úspor vody nebo energie, zahajování činnosti ve znevýhodněných oblastech (viz body 25 a 52–53).

Doporučení 1 – Zlepšit intervenční logiku posílením posuzování potřeb a definováním cílů SMART
Pro SZP po roce 2020 by Komise měla stanovit (nebo vyžadovat, aby tak učinily členské státy, v souladu s ustanoveními o sdíleném řízení) jasnou intervenční logiku pro nástroje politiky zaměřené na generační obměnu v zemědělství. Intervenční logika by měla zahrnovat: – řádné posouzení potřeb mladých zemědělců, které zkoumá důvody překážek, jimž čelí mladí lidé při zahajování činnosti v zemědělství, a míru výskytu těchto překážek v závislosti

na zeměpisné oblasti, zemědělském odvětví nebo jiných specifických charakteristikách podniku;

– posouzení toho, na které potřeby by se nástroje politiky EU mohly zaměřit a které potřeby mohou být nebo již jsou lépe zohledněny v politikách členských států, a také analýzu toho, které formy podpory (např. přímé platby, paušální platby, finanční nástroje) jsou pro řešení zjištěných potřeb nejvhodnější;

– definici cílů SMART s uvedením explicitních a vyčíslitelných plánovaných výsledků nástrojů politiky, pokud jde o očekávanou míru generační obměny a přispění k životaschopnosti podpořených podniků; zejména by mělo být jasné, zda by nástroje politiky měly podporovat co nejvíce mladých zemědělců, nebo zda by se měly zaměřovat na určitý typ mladých zemědělců (např. na zemědělce s nejvyšším vzděláním; na zemědělce, kteří zahajují činnost ve znevýhodněných oblastech; na ty, kteří zavádějí v podniku technologie na úsporu vody nebo energie; zvyšují ziskovost či produktivitu podniku nebo zaměstnávají více osob).

89. Pokud jde o zacílení opatření:

V případě platby pro mladé zemědělce z pilíře 1 jsme zjistili, že:

– pomoc se poskytuje ve standardizované podobě bez ohledu na životaschopnost podniků, jejich umístění a ve většině členských států také bez ohledu na dovednosti a/nebo míru vzdělání příjemců. V případě vykonávání společné kontroly v právnické osobě s ostatními, staršími zemědělci se podpora někdy poskytuje podnikům, v nichž mladí zemědělci mohou mít z hlediska rozhodovacích pravomocí pouze malou roli (viz body 39–46),

Pokud jde o platbu z pilíře 2 pro zahájení činnosti mladých zemědělců, zjistili jsme, že:

– podpora je zaměřena na kvalifikovanější zemědělce, kteří se zavázali realizovat podnikatelský plán, jenž povede k vybudování životaschopného podniku, a proces výběru projektů je často podporuje v tom, aby začali podnikat ve znevýhodněných oblastech. Podnikatelské plány však byly různě kvalitní a řídicí orgány často neuplatňovaly výběrová kritéria tak, aby se upřednostnily ty nejlepší projekty. Výběrová kritéria byla zavedena až v pozdější fázi období 2007–2013, minimální bodová hranice byla buď příliš nízká, nebo

vůbec nebyla stanovena a sedmiletý rozpočet na dané opatření byl v některých členských státech vyčerpán financováním téměř všech žádostí, které byly předloženy na začátku programového období, takže mladým zemědělcům zahajujícím činnost později již nebylo možné podporu udělit (viz body 52–61).

Doporučení 2 – Zlepšit zacílení opatření
Při plnění opatření SZP po roce 2020 by členské státy měly zlepšit jejich zacílení tím, že: – uplatní kritéria, která zajistí výběr nákladově nejefektivnějších projektů, jako jsou projekty přinášející největší nárůst produktivity nebo životaschopnosti podpořených podniků nebo největší zvýšení zaměstnanosti v oblastech s nejvyšší mírou nezaměstnanosti nebo ve znevýhodněných oblastech s nejnižší generační obměnou; – uplatní jasná kritéria pro posuzování role mladých zemědělců žádajících o podporu v případě společné kontroly v právnické osobě (např. stanovením procentuálního podílu na hlasovacích právech nebo akciích, která by příjemce měl mít, jaký minimální procentuální podíl jeho příjmů by měl pocházet z jeho činnosti v podpořeném podniku), aby se podpora dostala k mladým zemědělcům, pro něž je zemědělská výroba v podpořeném podniku hlavní činností; – uplatní dostatečně vysoké minimální bodové hranice, jichž by měly projekty dosáhnout, a přiměřeně rozdělí rozpočet na dané opatření tak, aby byly prostředky pro mladé začínající zemědělce k dispozici rovnoměrně během celého programového období; – budou lépe využívat podnikatelské plány jako nástroj k posouzení potřeby veřejného financování, a to tak, že ve fázi podávání žádostí bude hodnocena pravděpodobná životaschopnost podniku v případě, že podporu nedostane, a v konečné fázi projektu bude posouzen dopad této podpory na životaschopnost podniku nebo jiné jasně specifikované cíle (např. zaměstnanost, zavedení technologií na úspory vody nebo energie).

90. Pokud jde o výsledky opatření:

V souvislosti s platbou pro mladé zemědělce v rámci pilíře 1 jsme zjistili, že:

– Společný rámec monitorování a hodnocení neposkytuje užitečné ukazatele pro posouzení účinnosti této platby, protože pro ni není stanoven ukazatel výsledku a údaje o zisku a životaschopnosti podpořených podniků se neshromažďují (viz body 70–71).

V souvislosti s opatřením pro zahájení činnosti mladých zemědělcův rámci pilíře 2 jsme zjistili, že:

– jen máloco dosvědčuje, že by opatření usnadňovalo mladým zemědělcům zahájení činnosti a zlepšovalo generační obměnu a životaschopnost podpořených podniků, zejména kvůli nízké kvalitě ukazatelů v rámci společného systému pro monitorování a hodnocení. Pouze v Itálii (Emilia-Romagna) jsme našli doklady toho, že příjemci opatření pro zahájení činnosti vybudovali větší, produktivnější a ziskovější podniky zaměstnávající více osob než podniky bez této podpory (viz body 70–83).

Doporučení 3 – Zlepšit systém monitorování a hodnocení
Při realizaci opatření SZP po roce 2020 by Komise a členské státy (v souladu se ustanoveními o sdíleném řízení) měly zlepšit systém monitorování a hodnocení. Konkrétně: – Komise by měla definovat ukazatele výstupů, výsledků a dopadu, umožňující posuzovat pokrok, účinnost a efektivnost nástrojů politiky ve srovnání s cíli, a to na základě osvědčených postupů, např. užitečných ukazatelů, které zavedly členské státy ve svých systémech monitorování (viz body 72 a 73); – členské státy by měly pravidelně shromažďovat aktuální údaje o strukturálních a finančních charakteristikách podpořených podniků (např. výnosy, příjmy, počet zaměstnanců, zavedené inovace, dosažené vzdělání zemědělců), které umožní posoudit účinnost a efektivnost opatření při dosahování žádoucích cílů politiky; – Komise a členské státy by měly vyžadovat, aby hodnocení poskytovala užitečné informace o dosažených výsledcích projektů a opatření na základě skutečných údajů o rozvoji strukturálních a finančních charakteristik podpořených podniků, a aby byla vypracována podle osvědčených postupů (např. srovnávacích studií, srovnávacích analýz, průzkumů), jako např. těch, které byly zjištěny během tohoto auditu (viz bod 75).

Tuto zprávu přijal senát I, jemuž předsedá Phil WYNN OWEN, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 31. května 2017.

Za Účetní dvůr

Klaus-Heiner Lehne

předseda

PŘÍLOHA I

Změny v počtu zemědělců do 44 let mezi rokem 2007 a 2013 v členských státech

Členský stát	Počet zemědělců do 44 let		Změny v počtu zemědělců do 44 let mezi rokem 2007 a 2013
	2007	2013	
Belgie		7 240	-6 340
Bulharsko	61 540	49 980	-11 560
Česká republika	10 660	5 080	-5 580
Dánsko	12 190	6 700	-5 490
Německo	133 080	75 570	-57 510
Estonsko	5 120	4 670	-450
Irsko	33 770	32 020	-1 750
Řecko	188 470	141 220	-47 250
Španělsko	216 810	158 620	-58 190
Francie	167 220	131 970	-35 250
Chorvatsko	Údaje nejsou k dispozici		
Itálie	231 970	155 270	-76 700
Kypr	5 780	3 020	-2 760
Lotyšsko	27 090	15 990	-11 100
Litva	48 990	33 460	-15 530
Lucembursko	690	540	-150
Maďarsko	139 150	103 330	-35 820
Malta	1 680	1 570	-110
Nizozemsko	21 080	13 090	-7 990
Rakousko	67 480	49 680	-17 800
Polsko	808 330	512 690	-295 640
Portugalsko	28 450	25 640	-2 810
Rumunsko	638 490	676 770	38 280
Slovinsko	12 810	13 860	1 050
Slovensko	10 940	5 550	-5 390
Finsko	21 850	16 620	-5 230
Švédsko	16 980	11 510	-5 470
Spojené království	42 740	27 650	-15 090
EU-27	**2 966 940**	**2 279 310**	**-687 630**

Zdroj: Eurostat, Šetření o struktuře zemědělských podniků 2007 a 2013.

PŘÍLOHA II

Rozdělení zemědělců podle věkových skupin v členských státech v roce 2007 a 2013

Členský stát	<35		35-44		45-54		55-64		65+	
	2007	2013	2007	2013	2007	2013	2007	2013	2007	2013
Belgie	6,1 %	4,0 %	22,2 %	15,2 %	28,6 %	32,9 %	22,7 %	26,8 %	20,5 %	21,2 %
Bulharsko	3,1 %	6,4 %	9,4 %	13,2 %	17,5 %	18,5 %	25,1 %	25,2 %	45,0 %	36,7 %
Česká republika	9,7 %	4,6 %	17,4 %	14,8 %	27,2 %	23,8 %	28,5 %	33,9 %	17,2 %	23,0 %
Dánsko	5,9 %	2,5 %	21,4 %	14,7 %	29,1 %	31,2 %	23,9 %	27,6 %	19,6 %	24,0 %
Německo	7,7 %	6,8 %	28,2 %	19,7 %	33,9 %	37,2 %	22,6 %	29,8 %	7,5 %	6,5 %
Estonsko	6,2 %	7,5 %	15,8 %	16,8 %	23,1 %	23,4 %	23,8 %	21,8 %	31,1 %	30,4 %
Irsko	8,1 %	6,3 %	18,3 %	16,7 %	24,6 %	25,1 %	25,5 %	25,5 %	23,5 %	26,5 %
Řecko	6,9 %	5,2 %	15,1 %	14,7 %	21,6 %	23,9 %	20,2 %	24,9 %	36,3 %	31,3 %
Španělsko	5,2 %	3,7 %	15,6 %	12,7 %	23,3 %	25,0 %	24,5 %	25,2 %	31,4 %	33,3 %
Francie	8,1 %	8,8 %	23,6 %	19,1 %	31,5 %	32,7 %	23,9 %	27,0 %	12,9 %	12,4 %
Chorvatsko	Údaje nejsou k dispozici									
Itálie	3,1 %	4,5 %	10,7 %	10,8 %	19,4 %	21,6 %	23,9 %	23,3 %	42,9 %	39,7 %
Kypr	2,4 %	1,7 %	12,0 %	6,9 %	26,7 %	21,4 %	29,1 %	30,1 %	29,8 %	40,0 %
Lotyšsko	7,1 %	5,0 %	18,1 %	14,5 %	25,0 %	26,3 %	20,7 %	24,1 %	29,2 %	30,1 %
Litva	4,4 %	5,6 %	16,9 %	13,9 %	21,4 %	25,6 %	18,2 %	20,9 %	39,1 %	34,0 %
Lucembursko	7.4 %	8,7 %	22,5 %	17,3 %	33,8 %	32,2 %	22,5 %	27,4 %	13,9 %	14,4 %
Maďarsko	7,6 %	6,1 %	14,6 %	14,9 %	23,2 %	19,4 %	27,1 %	29,2 %	27,5 %	30,3 %

Malta	4,9 %	3,8 %	10,3 %	12,9 %	29,3 %	24,8 %	32,4 %	33,4 %	23,0 %	25,1 %
Nizozemsko	4,0 %	3,1 %	23,5 %	16,3 %	28,7 %	32,7 %	26,1 %	26,9 %	17,7 %	21,0 %
Rakousko	11,0 %	10,9 %	29,7 %	24,4 %	33,3 %	36,5 %	16,5 %	19,6 %	9,4 %	8,6 %
Polsko	12,2 %	12,1 %	21,6 %	23,7 %	31,1 %	30,2 %	19,3 %	24,3 %	15,8 %	9,6 %
Portugalsko	2,2 %	2,5 %	8,2 %	7,2 %	17,6 %	16,6 %	25,4 %	23,6 %	46,7 %	50,1 %
Rumunsko	4,4 %	4,7 %	11,9 %	13,9 %	17,0 %	16,9 %	22,6 %	23,5 %	44,2 %	41,0 %
Slovinsko	4,0 %	4,8 %	13,0 %	14,4 %	24,6 %	26,4 %	23,5 %	29,1 %	34,9 %	25,3 %
Slovensko	3,8 %	8,1 %	12,0 %	15,4 %	25,2 %	24,9 %	27,3 %	30,0 %	31,7 %	21,6 %
Finsko	9,2 %	8,5 %	22,8 %	22,0 %	32,0 %	30,1 %	29,8 %	29,1 %	6,2 %	10,2 %
Švédsko	6,0 %	4,4 %	17,4 %	12,8 %	26,7 %	24,8 %	29,3 %	28,0 %	20,6 %	30,0 %
Spojené království	3,9 %	3,9 %	15,0 %	11,0 %	25,0 %	26,6 %	28,6 %	27,9 %	27,6 %	30,6 %
EU-27	**6,3 %**	**6,0 %**	**15,5 %**	**15,3 %**	**22,8 %**	**22,9 %**	**22,7 %**	**24,7 %**	**32,7 %**	**31,1 %**

Zdroj: Eurostat, Šetření o struktuře zemědělských podniků 2007 a 2013.

Příloha III

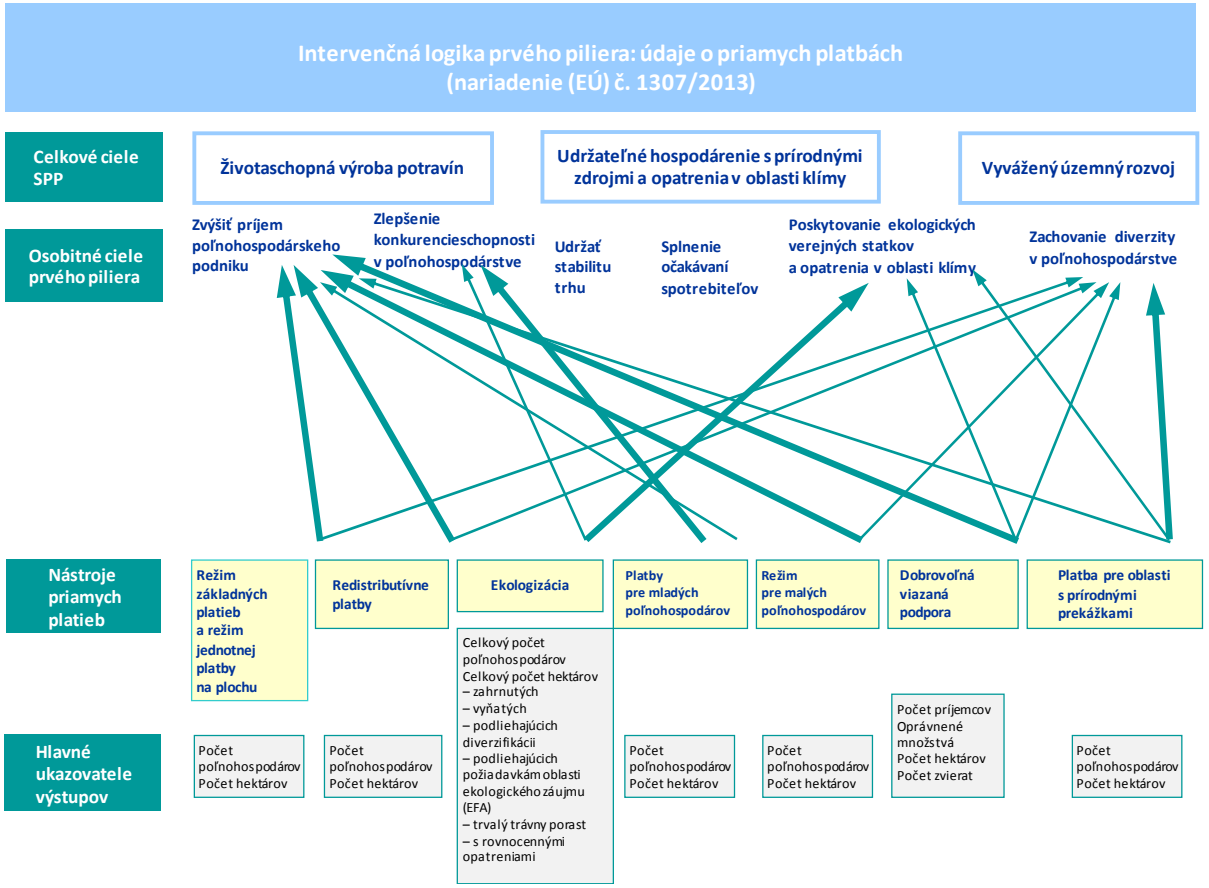
Rozpočet EU pro mladé zemědělce podle jednotlivých členských států

Členský stát	Programové období 2007–2013 (výdaje)		Programové období 2014–2020 (přidělený rozpočet)	
	Počet mladých zemědělců podpořených v rámci opatření 112 pilíře 2	Opatření 112 pilíře 2 pro zahájení činnosti mladých zemědělců (EUR)	Opatření 6.1 pilíře 2 pro zahájení činnosti mladých zemědělců (EUR)	Přímá platba pro mladé zemědělce v rámci pilíře 1 *(euro)*
Belgie	2 152	32 563 695	46 833 607	42 897 688
Bulharsko	5 808	92 325 533	68 861 719	18 576 263
Kypr	320	4 504 895	7 000 000	1 891 663
Česká republika	1 364	41 734 186	24 750 000	8 511 002
Dánsko		3 811 130		44 088 268
Estonsko	846	24 253 253	18 164 000	1 891 635
Finsko	2 966	41 510 603	33 088 500	26 189 410
Francie	34 629	631 741 559	902 843 886	362 156 470
Německo	325	2 254 554		242 542 160
Řecko	19 128	246 270 288	276 800 000	187 750 920
Maďarsko	8 411	219 299 316	108 867 861	16 127 358
Irsko	862	6 504 938		121 258 400
Itálie	21 925	335 322 041	460 259 594	190 086 580
Lotyšsko	407	11 168 738	9 452 635	15 515 660
Litva	2 668	77 645 851	55 000 000	31 296 288
Lucembursko	267	1 612 973	2 209 200	2 512 935
Malta			3 225 000	104 844
Nizozemsko				72 480 060
Rakousko	9 375	59 831 898	46 704 425	69 214 480
Polsko	38 857	570 569 560	456 849 802	170 675 060
Portugalsko	8 595	226 807 119	194 263 175	58 237 760
Rumunsko	12 770	260 504 741	400 355 600	102 773 360
Slovensko			22 302 000	7 796 253
Slovinsko	2 652	41 500 643	48 520 000	9 516 155
Španělsko	17 603	305 951 740	542 330 984	486 689 740
Švédsko	1 796	19 928 329	6 564 399	55 839 760
Spojené království	102	883 508	27 832 582	250 504 493

Zdroj: EÚD na základě údajů Komise.

Príloha IV

Intervenční logika pilíře 1



Zdroj: Evropská komise, „Technická příručka k rámci monitorování a hodnocení společné zemědělské politiky 2014–2020“.

PŘÍLOHA V

Možnosti provádění platby pro mladé zemědělce v rámci pilíře 1, které si zvolily členské státy

Členský stát	% ročního vnitrostátního stropu (2015)	Dodatečná kritéria způsobilosti			Platba pro zemědělce					
					Vypočtená jako 25 %				A s maximálním limitem (ha/nároků)	Jako paušální částka na zemědělský podnik
		týkající se přiměřených dovedností	týkající se požadavků na odbornou přípravu	uplatněná pro všechny mladé zemědělce vykonávající kontrolu v právnické osobě	Průměrná hodnota nároků, které zemědělec má	Paušální platba v rámci režimu základní platby	Jednotná platba na plochu	Průměrná vnitrostátní platba na ha		
Belgie	1,89				N	A	N	N		
Belgie Vlámsko		N	A	N	N	N	N	A	90	N
Belgie Valonsko		A	A	N	N	N	N	A	90	N
Bulharsko	0,47	N	A	N	N	N	A	N	30	N
Česká republika	0,20	N	N	N	N	N	A	N	90	N
Dánsko	2,00	N	N	N	N	N	N	A	90	N
Německo	1,00	N	N	N	N	A	N	N	90	N
Estonsko	0,30	N	N	N	N	N	A	N	39	N
Irsko	2,00	N	A	A	N	N	N	A	50	N
Řecko	2,00	N	N	N	A	N	N	N	25	N
Španělsko	2,00	A	A	A	A	N	N	N	90	N
Francie	1,00	A	A	N	N	N	N	A	34	N
Chorvatsko	2,00	N	A	A	N	A	N	N	25	N
Itálie	1,00	N	N	N	A	N	N	N	90	N
Kypr	1,00	N	N	N	N	N	N	A	90	N
Lotyšsko	1,50	N	N		N	N	N	A	90	N

Členský stát	% ročního vnitrostátního stropu (2015)	Dodatečná kritéria způsobilosti			Platba pro zemědělce					
					Vypočtená jako 25 %				A s maximálním limitem (ha/nároků)	Jako paušální částka na zemědělský podnik
		týkající se přiměřených dovedností	týkající se požadavků na odbornou přípravu	uplatněná pro všechny mladé zemědělce vykonávající kontrolu v právnické osobě	Průměrná hodnota nároků, které zemědělec má	Paušální platba v rámci režimu základní platby	Jednotná platba na plochu	Průměrná vnitrostátní platba na ha		
Litva	1,75	N	N	N	N	N	N	A	90	N
Lucembursko	1,50	A	A	A	N	N	N	N		A
Maďarsko	0,20	N	N	N	N	N	N	A	90	N
Malta	0,40	N	N		A	N	N	N	90	N
Nizozemsko	2,00	N	N		N	N	N	A	90	N
Rakousko	2,00	A	N	N	N	N	N	A	40	N
Polsko	1,00	N	N		N	N	N	A	50	
Portugalsko	2,00	A	A	N	N	A	N	N	90	N
Rumunsko	1,79	N	N	N	N	N	A	N	60	N
Slovinsko	1,00	N	N	N	N	N	N	A	90	N
Slovensko	0,55	A	A	A	N	N	N	A	28	N
Finsko	1,00	N	N		N	N	N	A	90	N
Švédsko	2,00	N	N	N	N	N	N	A	90	N
Spojené království	1,63					A	N	N		N
Spojené království (Anglie)		N	N	N	A	N	N	N	90	N
Spojené království (Severní Irsko)		N	A	A	N	N	N	A	90	N
Spojené království (Skotsko)		N	N	N	A	N	N	N	90	N
Spojené království (Wales)		N	N	N	N	A	N	N	25	N

ODPOVĚDI KOMISE NA ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVU EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA

„PODPORA EU PRO MLADÉ ZEMĚDĚLCE BY MĚLA BÝT LÉPE ZACÍLENA, ABY USNADŇOVALA ÚČINNOU GENERAČNÍ OBMĚNU“

SHRNUTÍ

Společná odpověď Komise k bodům V a VI

Cíl (v pilíři 1) zavést „podporu příjmů mladých zemědělců zahajujících zemědělskou činnost, aby se jim usnadnilo založení zemědělského podniku a poté jeho strukturální úprava“ (47. bod odůvodnění nařízení (EU) č. 1307/2013) není zajišťován jen režimem pro mladé zemědělce, protože tento režim tvoří dodatečnou platbu k základní platbě, kterou mladí zemědělci získávají v rámci přímých plateb. Poskytovat z pilíře 1 cílenější přímé platby v zájmu lepšího řešení konkrétních potřeb mladých zemědělců bylo stanoveno politickým rozhodnutím. Jak bylo vysvětleno v posouzení dopadu (SEK(2011) 1153 v konečném znění), problém stárnutí zemědělské populace byl před reformou SZP po roce 2013 řešen pouze v rámci dobrovolných režimů (soubor opatření pilíře 2 sloužících na podporu mladých zemědělců a případnému přiznání platebních nároků z rezervy), které nebyly uplatňovány plošně ve všech členských státech.

Pro mladé zemědělce zahajující hospodářskou činnost jsou vytvoření a rozvoj nové hospodářské činnosti finančně náročné. Proto reforma z roku 2013 přidělování a cílení přímé podpory SZP mladým zemědělcům posílila.

Na základě toho se platba z pilíře 1 zaměřuje na poskytování posílené podpory příjmů mladým zemědělcům nově zahajujícím svou činnost (oproti ostatním zemědělcům), a to po dobu nejvýše 5 let.

Jedna ze šesti priorit v oblasti rozvoje venkova se prostřednictvím oblasti zájmu 2B zaměřuje na *usnadnění vstupu dostatečně kvalifikovaných zemědělců do odvětví zemědělství, a zejména generační obnovy v tomto odvětví* (čl. 5 odst. 2 písm. b) nařízení (EU) č. 1305/2013). Kromě zvláštní podpory na zahájení podnikatelské činnosti, která spadá do rozsahu tohoto auditu, mohou v rámci pilíře 2 mladí zemědělci využívat širokou škálu dalších režimů podpory. V rámci výše uvedené oblasti zájmu byla v současném programovém období naplánována například tato opatření: předávání znalostí a informační akce (M1), poradenské, řídicí a pomocné služby pro zemědělství (M2), investice do hmotného majetku (M4) a spolupráce (M16).

Opatření v pilíři 2 jsou členskými státy plánována na základě analýzy potřeb v jejich příslušných programových oblastech.

Zatímco pilíř 2 usnadňuje mladým zemědělcům proces zahájení podnikání, pilíř 1 stanovuje povinnou platbu pro mladé zemědělce, kteří již zahájili činnost, na podporu její počáteční fáze. Zamýšlená vzájemná doplňkovost obou pilířů byla vysvětlena v posouzení dopadu: „*Aby se zamezilo dvojímu financování a překrývání s podobnými opatřeními v rámci pilíře 2, měl by být režim pro mladé zemědělce navržen tak, aby přinášel dodatečné příjmy a snižoval kapitálové náklady, čímž by doplňoval podporu rozvoje venkova.*“

b) Mladí zemědělci nově zahajující podnikání obecně potřebují během prvních pěti let po zahájení činnosti vyšší podporu příjmů.

Přímé platby z pilíře 1 se zaměřují na podporu příjmů. Platba pro mladé zemědělce se tedy řídí formou (platba na hektar) i roční logikou pilíře 1 a slouží jako prostředek k posílení této podpory příjmů u skupiny s vyššími potřebami. Společní normotvůrci navíc stanovili pro členské státy řadu možností pro výpočet podpory. Členské státy tak při stanovování přiměřené úrovně podpory poskytované mladým zemědělcům mohou lépe zohlednit konkrétní podmínky dané vnitrostátní

situací. Jeden z členských států se například rozhodl zavést pro mladé zemědělce podporu vyplácenou podnikům jednorázově.

Pokud jde o načasování, je podpora v rámci pilíře 1 zacílena na období prvních pěti let po zahájení činnosti, které se považuje za finančně nejnáročnější. Podpora na zahájení činnosti je zacílena pouze na nové účastníky na trhu, nikoli na mladé zemědělce, kteří jsou v odvětví dobře zavedeni.

c) Ukazatele výsledků ze společného rámce pro monitorování a hodnocení (CMEF) se týkají specifických cílů SZP, a nikoli cílů jednotlivých opatření, jako je podpora z pilíře 1 poskytovaná mladým zemědělcům.

VI.

a) Opatření v oblasti rozvoje venkova jsou členskými státy plánována na základě analýzy potřeb v příslušných programových oblastech.

Na celkový cíl podpořit generační obměnu není zaměřeno jen zvláštní opatření pro zahájení činnosti mladých zemědělců (viz odpověď Komise k bodu V).

c) Na toto opatření je v současném programovém období nutné uplatnit výběrová kritéria (článek 49 nařízení (EU) č. 1305/2013).

Pokud by se původní příděl prostředků z rozpočtu vyčerpal již na začátku programového období, mohou členské státy kdykoli v průběhu programového období rozdělení finančních prostředků mezi jednotlivá opatření změnit. Přidělování rozpočtových prostředků na konkrétní opatření zohledňuje také potřebu zajistit odpovídající pokrytí různých potřeb z omezených finančních zdrojů.

d) Pokud jde o zvláštní opatření v oblasti rozvoje venkova na podporu zahájení činnosti mladých zemědělců, ukazatel „počet zavedených mladých zemědělců“ poskytuje příslušné informace umožňující posoudit, jak opatření usnadnila mladým zemědělcům zahájení činnosti. Hodnocení by mělo zahrnovat také širší úvahy o „životaschopnosti podpořených podniků“ a „generační obměně“. Pokud jde o „generační obměnu“, mělo by se při jejím posuzování přihlédnout k účinkům více opatření, nejen opatření pro zahájení činnosti.

Ukazatel navíc nikdy neumožňuje sledovat dopad opatření přímo. To je nutné provádět v rámci hodnocení. Ve studiích a plánu hodnocení GŘ AGRI oznámila Komise, že takové hodnocení zahájí do konce roku 2017.

VII.

a) Komise toto doporučení částečně přijímá.

I když Komise doporučení vítá, především pokud jde o prvky přímo spadající do oblasti pravomocí Komise, nemůže v této fázi přijímat konkrétní závazky ve vztahu k legislativním návrhům na období po roce 2020.

b) Toto doporučení je určeno členským státům.

c) Komise toto doporučení částečně přijímá.

I když Komise doporučení vítá, především pokud jde o prvky přímo spadající do oblasti pravomocí Komise, nemůže v této fázi přijímat konkrétní závazky ve vztahu k legislativním návrhům na období po roce 2020.

ÚVOD

6. Tato zpráva se zabývá dvěma nástroji určenými pro zvláštní podporu mladých zemědělců (tj. dodatečnou platbou z prvního pilíře a opatřením pro zahájení činnosti z druhého pilíře). Mladí zemědělci však mohou v rámci SZP využívat i širokou škálu dalších nástrojů:

– V rámci pilíře 1 obdrží mladí zemědělci základní platbu (která je nezbytným předpokladem získání platby pro mladé zemědělce) a zpravidla také ekologickou platbu („platbu vyplácenou u zemědělských postupů příznivých pro klima a životní prostředí“). Rovněž mohou získat doplňkové platby v rámci „dobrovolné podpory vázané na produkci“, jestliže se na ně vztahuje opatření zavedené jejich členským státem, a platbu na první hektary v rámci „redistributivní platby“ (pokud ji členský stát zavedl). Platba pro zemědělce je ve své podstatě pouze dodatkem pro posílení podpory příjmů u této kategorie zemědělců. Na základě celkové výše přímých plateb získaných příjemci platby pro mladé zemědělce v roce 2015 Komise odhaduje, že v období let 2015–2020 bude těmto příjemcům v podobě přímých plateb vyplacena celková částka ve výši cca 15 miliard EUR. Z prováděcích údajů z roku 2015 vyplývá, že v polovině členských států obdrželi příjemci platby pro mladé zemědělce v přímých platbách v průměru přes 10 000 EUR.

– V rámci pilíře 2 byla navíc vedle podpory pro zahájení činnosti mladých zemědělců částečně naplánována i další opatření k dosažení cíle *usnadnění vstupu dostatečně kvalifikovaných zemědělců do odvětví zemědělství, a zejména generační obnovy v tomto odvětví*. Tato opatření zahrnují „*předávání znalostí a informační akce*“, „*poradenské, řídicí a pomocné služby pro zemědělství*“, „*investice do hmotného majetku*“ a „*spolupráci*“. K dosažení výše uvedeného cíle je na období let 2014–2020 naplánována podpora v celkové výši cca 6,7 miliardy EUR (z toho 80 % představuje zvláštní opatření pro zahájení činnosti).

O dalších formách podpory, které se zaměřují například na infrastruktury, rozvoj širokopásmového připojení či zlepšení služeb ve venkovských oblastech, se lze domnívat, že generační obměnu ovlivňují nepřímo.

9. Viz odpověď Komise k bodu 6.

10. Je důležité uvést následující:

- „Specifickým politickým cílem“ režimu pro mladé zemědělce (v rámci pilíře 1) je poskytovat „podporu příjmů mladých zemědělců zahajujících zemědělskou činnost, aby se jim usnadnilo založení zemědělského podniku a poté jeho strukturální úprava“. Viz 47. bod odůvodnění (nařízení (EU) č. 1307/2013).
- K rozvoji venkova: Jak je stanoveno v čl. 5 odst. 2 písm. b) nařízení (EU) č. 1305/2013, zaměřuje se oblast zájmu 2B na „*usnadnění vstupu dostatečně kvalifikovaných zemědělců do odvětví zemědělství, a zejména generační obnovy v tomto odvětví*“.

POZNÁMKY:

17. I když jsou pravidla upravující pilíře 1 a 2 stanovena na úrovni EU, jejich provádění řídí přímo jednotlivé členské státy podle zásady tzv. „sdíleného řízení“.

To znamená, že vnitrostátní orgány odpovídají za správu a kontrolu přímých plateb, které jsou zemědělcům v jednotlivých členských státech v rámci pilíře 1 poskytovány. Jednotlivým členským státům je také ponechána jistá míra flexibility v oblasti poskytování těchto plateb, aby mohly přihlédnout k vnitrostátním podmínkám zemědělství, které jsou napříč EU velmi různé.

U pilíře 2 je zapojení Komise do provádění programů rozvoje venkova omezeno skutečností, že za stanovení opatření pro zajištění efektivního, účinného a koordinovaného provádění fondů ESI odpovídají řídicí orgány (článek 27 nařízení (EU) č. 1303/2013).

19. Dodatečná platba pro mladé zemědělce poskytuje posílenou podporu příjmů, která je na tuto skupinu zacílena v období předpokládaných zvýšených potřeb.

Zároveň se jako součást systému přímých plateb řídí stejnými pravidly: jde o standardizovanou podporu oddělenou od produkce, jež je poskytována ročně na hektar všem zemědělcům, kteří splní podmínky způsobilosti a podají žádost o podporu.

Vzhledem k vysokému počtu příjemců přímých plateb (téměř 7 milionů zemědělců) by jakékoli podrobnější posuzování potřeb žadatelů bylo složité a s ohledem na právní předpisy o ochraně údajů možná i neproveditelné.

Právní rámec podpory rozvoje venkova z pilíře 2 (programy rozvoje venkova uvedené v článku 8 nařízení (EU) č. 1305/2013) od členských států jasně požaduje, aby opatření pro rozvoj venkova plánovaly na základě analýzy potřeb v příslušných programových oblastech.

20. Přímá podpora příjmů přirozeně nenařizuje, jak mají zemědělci prostředky využít, ani nepoukazuje na konkrétní náklady, které by se těmito platbami měly pokrýt. Je na samotném zemědělci, aby zvážil, jak může při zahajování činnosti prostředky nejlépe využít.

Přidaná hodnota tak spočívá v zajištění posílené podpory mladým zemědělcům nově zahajujícím činnost a v zaručení, aby tato podpora byla důsledně poskytována v celé EU, protože režim je pro členské státy povinný.

22. Některá rozhodnutí ohledně provádění jsou ponechána na členských státech, protože ty dokážou nejlépe odhadnout počet nových mladých zemědělců zahajujících v daném roce činnost, možnou velikost jejich podniků a tím i jejich následné potřeby, aby jim mohly poskytnout platby v rámci kapacity, kterou mají k tomuto účelu vyhrazenou. Vzhledem k takto vysokému stupni subsidiarity a v souladu se zásadou sdíleného řízení se od členských států očekává, že tato rozhodnutí provedou v souladu s politickým cílem programu i specifickými vnitrostátními podmínkami.

23. Právní rámec podpory rozvoje venkova (programy rozvoje venkova uvedené v článku 8 nařízení (EU) č. 1305/2013) od členských států jasně požaduje, aby opatření pro rozvoj venkova plánovaly na základě analýzy potřeb v příslušných programových oblastech.

24. Viz odpovědi Komise k bodům 19 a 20 výše.

a) Komise má za to, že platba pro mladé zemědělce může spolu s dalšími přímými platbami poskytovanými mladým zemědělcům přispět ke zlepšení přístupu mladých zemědělců k půdě: Není výslovně určena na konkrétní typ výdajů, a zemědělci se tak mohou rozhodnout využít ji k pronájmu či zakoupení nové půdy.

Navíc může platba pro mladé zemědělce, doplněná o možnost zvýšit hodnotu jejich platebních nároků na regionální nebo vnitrostátní průměr prostřednictvím rezervy, dát podnět rodičovské generaci zemědělců, aby převedla svá hospodářství na generaci mladší. Převody uskutečněné v rámci rodiny jsou u evropských zemědělců velmi častou cestou získávání přístupu k půdě.

b) Posílená podpora příjmů, kterou mladí zemědělci nově zahajující činnost v rámci přímých plateb získávají, zvětšuje jejich kapitál. Mohou ji tedy vynaložit přímo na provoz svého podniku nebo využít k usnadnění získání úvěru (navyšuje podíl vlastního kapitálu vkládaného do investičního projektu).

c) V souladu se zásadou subsidiarity se další podmínky ohledně způsobilosti, které se týkají dovedností a odborné přípravy mladých zemědělců, ponechávají na volném uvážení členských států. Očekává se, že členské státy této subsidiarity využijí k zavedení požadavků, které považují za relevantní vůči specifickým vnitrostátním podmínkám.

25.

b) Mladí zemědělci mohou podporu pro zahájení činnosti kombinovat s investiční podporou, u které mohou využít vyšší míru podpory.

c) Mladí zemědělci mohou podporu pro zahájení činnosti kombinovat s různými formami podpory zaměřenými na nabytí dovedností (např. odborná školení, výměny pracovníků mezi zemědělskými podniky, poradenství…).

Zvláštní doporučení pro zemědělce, kteří poprvé zahajují činnost, spadají do rozsahu poradenství podporovaného v rámci rozvoje venkova (čl. 15 odst. 4 písm. g) nařízení (EU) č. 1305/2013).

26. Viz odpověď Komise k bodu 10.

27. Intervenční logika je definována jako zjednodušený a schematický popis zamýšleného fungování politické intervence. Generační obměna je dílčí krok přispívající ke zlepšení konkurenceschopnosti zemědělství a zvýšení příjmů zemědělských podniků, což jsou faktory, pro které CMEF definuje příslušné ukazatele.

28.

a) Cílová populace plateb pro mladé zemědělce poskytovaných z pilíře 1 je definována s jasným úmyslem oslovit co nejvíce zemědělců ve věku do 40 let, kteří poprvé zahajují činnost jako vedoucí podniků, aniž by se kladla omezení na základě odvětví či oblastí.

Společná odpověď Komise k bodu 28 písm. b) a c)

Komise má za to, že není vhodné předem stanovit procento, které by platba mladým zemědělcům měla tvořit z jejich příjmů. Hodnota příjmu na roční pracovní jednotku se odvíjí například od základních trendů příjmů v odvětví a od množství vynaložené práce.

d) Viz odpovědi Komise k bodům 19 a 20 a k bodu 24 písm. a) především v tom smyslu, že se očekává také dopad na převod zemědělských podniků a na rozhodnutí zahájit činnost.

30. V současném programovém období je opatření pilíře 2 pro zahájení činnosti mladých zemědělců naplánováno (spolu s jinými) ve vztahu k cíli *usnadnění vstupu dostatečně kvalifikovaných zemědělců do odvětví zemědělství, a zejména generační obnovy v tomto odvětví* (oblast zájmu 2B).

Společná odpověď Komise k bodu 30 písm. b) a c)

Cílový ukazatel je odpovídajícím měřítkem specifického cíle v oblasti zájmu, pro niž je definován: „usnadnění vstupu dostatečně kvalifikovaných zemědělců do odvětví zemědělství, a zejména generační obnovy v tomto odvětví“.

d) Vazba mezi zahájením činnosti v oblasti rozvoje venkova a zohledňovanými potřebami by měla být popsána v podnikatelském plánu.

Společná odpověď Komise k bodu 31 písm. a), b), c) a d)

Je na členských státech, aby zajistily koordinaci s vnitrostátními podpůrnými opatřeními. Komise nemá pravomoc kontrolovat veškerá vnitrostátní podpůrná opatření a takovou koordinaci zajišťovat.

32. Je na členských státech, aby zajistily koordinaci s vnitrostátními podpůrnými opatřeními.

Proto je také stanovení přesné úrovně podpory a prahové hodnoty v hektarech ponecháno na členských státech (v určitých mezích, které stanovuje nařízení EU v zájmu zajištění soudržnosti).

Ve Francii například existuje zvláštní útvar při ministerstvu zemědělství (*bureau de financements des enterprises*), který je vyhrazen návrhům na podporu poskytovanou podnikům zřizovaným mladými zemědělci a koordinaci všech akcí na úrovni státu i EU.

33. Vzájemná doplňkovost intervencí vychází z jejich podstaty, protože podpora poskytovaná v rámci obou pilířů sleduje různé cíle: Platba pro mladé zemědělce zajišťuje dodatečné příjmy po dobu maximálně 5 let, a doplňuje tak jednorázovou podporu na zahájení činnosti v oblasti rozvoje venkova vycházející z podnikatelského plánu.

Je na členských státech, aby zajistily příslušnou koordinaci s vnitrostátními podpůrnými opatřeními. Na úrovni politiky EU je provádění takové koordinace dostupné. (Viz odpověď Komise k bodu V.)

38.

a) Ohledně pilíře 1 viz odpověď Komise k bodu 24 písm. c).

V rámci rozvoje venkova se cílení podpory na zahájení činnosti mladých zemědělců provádí uplatňováním výběrových kritérií (článek 49 nařízení (EU) č. 1305/2013).

b) Uplatňování výběrových řízení je pro členské státy v rámci pilíře 2 povinné (článek 49 nařízení (EU) č. 1305/2013).

d) Přímé platby se řídí roční logikou, přičemž každý rok musí být splněny všechny podmínky způsobilosti a všechny platby se provádějí ročně. Podpora je omezena na dobu maximálně 5 let.

V oblasti rozvoje venkova je podpora poskytována po dobu maximálně 5 let.

40. Viz odpověď Komise k bodu 19.

42.

a) Viz odpověď Komise k bodu 24 písm. c).

b) V rámci pilíře 1 mají členské státy možnost posílit podporu příjmů v oblastech s přírodními omezeními. Tuto možnost v současné době využívají pouze dva státy (DK, SI). Přímé platby musí být nahlíženy jako celek (nikoli platba pro mladé zemědělce samostatně), protože jsou výsledkem kombinace různých úrovní, na nichž se podpora příjmů upravuje podle zjištěných potřeb.

c) Navrhované cílení by znamenalo, že podpora příjmů je poskytována na základě výběru projektů, což není typ nástroje, který byl dosud upřednostňován. Při cca 7 milionech příjemců přímých plateb zůstává nejisté, zda lze řídit výběr projektů na základě takových kritérií (byť pouze pro příjemce dodatečné platby).

Rámeček 2 – Příklady podniků, které dodatečnou platbu pro mladé zemědělce z pilíře 1 pro svou životaschopnost nepotřebují

Španělsko (Andalusie)

Je namístě poznamenat, že tito dva příjemci mají v zemědělské komunitě výjimečné postavení. Pouze 1 % zemědělských podniků ve Španělsku má příjem zhruba dosahující nebo přesahující 400 000 EUR (vyjádřeno čistou přidanou hodnotou zemědělského podniku). Tento ukazatel je v průběhu času dosti stabilní. Toto konstatování navíc platí jen pro zemědělské podniky v Andalusii. Pouze 0,5 % všech zemědělských podniků v regionu má příjem mezi 500 000 a 750 000 EUR (údaje z roku 2010).

43. Uvedené případy poskytnutí plateb podnikům, kde mladí zemědělci hrají méně významnou roli, jsou považovány za nevyhovující nařízení Komise. Pojem společné kontroly zavedli normotvůrci proto, aby se zohlednila skutečnost, že mladí zemědělci často zahajují činnost spoluprací se staršími.

Podniků sdružujících mladé i starší zemědělce je v EU mnoho. Proto pravidla předepisují, že dodatečná platba může být mladým zemědělcům přiznána jen tehdy, pokud vykonávají přinejmenším „společnou kontrolu“. Podniky, ve kterých mladí zemědělci hrají jen méně významnou roli, jednoduše nemají na platbu pro mladé zemědělce nárok, protože mladí zemědělci nad nimi nemají skutečnou kontrolu.

Výklad pojmu společné kontroly v kontextu mladých zemědělců, kteří jsou právnickými osobami, objasnila Komise členským státům (a Evropskému účetnímu dvoru) formou dopisů[1] a také vysvětlením na odborném semináři[2].

Aby mohl mladý zemědělec vykonávat skutečnou, dlouhodobou kontrolu, musí splňovat tři **kumulativní** podmínky, jmenovitě držet majetkovou účast, mít možnost účastnit se rozhodovacího procesu ohledně provozu právnické osoby (i finančně) a být schopen vykonávat každodenní řízení právnické osoby.

Členské státy musí pojem skutečné a dlouhodobé kontroly uplatňovat s ohledem na vnitrostátní právní předpisy o obchodních společnostech a jedinečné okolnosti projednávaného případu (stanovy apod.).

Tento výklad je začleněn do příslušných auditních postupů GŘ AGRI.

Definice zemědělce a ustanovení o aktivním zemědělci platí na úrovni příjemce (tj. příslušné právnické osoby).

Rámeček 3 – Příklad podniku, který obdržel platbu pro mladé zemědělce, přestože mladý zemědělec v něm hrál jen méně významnou roli

Itálie (Emilia-Romagna)

Komise nezpochybňuje, že soud takový případ řešil. Takové případy však poukazují na problémy spočívající ve špatném provádění (včetně kontrol) navzdory výkladu poskytnutému k pojmu společné kontroly.

Co se týká proporcionality, připomínáme, že právní rámec nepředpokládá úměrnost platby úloze mladého zemědělce. Mladý zemědělec však musí právnickou osobu kontrolovat (ať už sám, nebo společně).

Definice zemědělce a ustanovení o aktivním zemědělci platí na úrovni příjemce (tj. příslušné právnické osoby).

Komise nezpochybňuje, že soud takový případ řešil. Takové případy však poukazují na problémy spočívající ve špatném provádění (včetně kontrol) navzdory výkladu poskytnutému k pojmu společné kontroly. Postavení podílníka samo o sobě není postačující podmínkou pro vznik společné kontroly (viz odpověď Komise k bodu 43).

46. Poskytuje-li se platba zemědělci, který není zapojen do každodenního řízení podniku, není dodržena definice mladého zemědělce podle čl. 50 odst. 2. nařízení (EU) č. 1307/2013. Platba pro mladé zemědělce je dostupná jen zemědělcům, kteří jsou **vedoucími podniku**. Komisí zjištěné případy nedodržení předpisů budou prošetřovány při schvalování účetní závěrky.

Pokud jde o právní nárok na využití půdy, je namístě poznamenat následující: S ohledem na judikaturu (C-61/09, C-375/08) nemohou členské státy trvat na velmi specifickém právním nároku na půdu. Podle nařízení (EU) č. 1307/2013 musí být půda zemědělci „k dispozici“ k datu určenému členským státem (vázanému na nejzazší datum podání žádosti o přímé platby) a tato dostupnost

---

[1] Dopisy adresované DK (Ares(2015)162942 ze dne 15. 1. 2015), NL (Ares(2015)1173220 – 17. 3. 2015), EE (Ares(2016)6004433 – 19. 10. 2016), které byly ve stanovené lhůtě zpřístupněny ke konzultaci orgánům členských států prostřednictvím portálu CircaBC.

[2] Odborný seminář „Platba pro mladé zemědělce – výměna zkušeností členských států s prováděním a kontrolou“ pořádaný dne 23. září 2015 (dokumentace zpřístupněna členským státům na portálu CircaBC)

může být upravena smlouvou jakéhokoli typu (některé vnitrostátní občanské zákoníky například připouštějí i ústní dohodu), a to na základě pronájmu, prodeje nebo jiných právních podmínek.

V případě pochybností mají členské státy veškerá práva k tomu, aby si od zemědělců ohledně právního nároku na využití půdy vyžádaly další informace.

48. Tyto poměry zohledňují jen dodatečné platby pro mladé zemědělce, nikoli skutečnou podporu příjmů poskytovanou mladým zemědělcům nově zahajujícím činnost v rámci pilíře 1 (viz odpověď Komise k bodu 6).

49. Toto pozorování potvrzuje, že částky svou roli v podpoře příjmů sehrávají tím, že pokrývají nutné výdaje, včetně běžných výdajů, a vyrovnávají výpadky tržních výnosů.

50. Rozhodnutí o metodě výpočtu dodatečné platby pro mladé zemědělce je ponecháno na členských státech. Ty mohou částku dodatečné platby vázat výší průměrné platby na hektar či základní platby nebo vyplatit zemědělci částku jednorázově. IT a ES se rozhodly vycházet při stanovování této částky z průměrné hodnoty držených nároků.

Je však důležité uvést následující upřesnění:

– Mladí zemědělci bez jakýchkoli nároků tvoří prioritní kategorii pro přidělení platebních nároků z vnitrostátní rezervy a v takovém případě jsou jim přidělovány platební nároky ve výši vnitrostátního, resp. regionálního průměru.

– Mladí zemědělci s platebními nároky nedosahujícími výše vnitrostátního, resp. regionálního průměru jsou oprávněni své nároky z rezervy navýšit.

Rezerva pro platební nároky tedy obecně zmírňuje znevýhodňování mladých zemědělců, kteří nezdědili či jinak nezískali vysoké platební nároky držené předtím jinými zemědělci.

51. Pomoc je obecně omezena na období prvních 5 let po zahájení činnosti mladého zemědělce. Toto období by však mělo být zkráceno o počet roků, které uplynuly mezi zahájením činnosti a prvním podáním žádosti o účast v programu. Celkové trvání a načasování podpory tak závisí na načasování zahájení činnosti i načasování žádosti.

Dále viz odpověď Komise k bodu 19.

54. Je třeba poznamenat, že 7. dubna 2017 Andalusie znovu zavedla výběrové kritérium, podle něhož žadatelé zahajující činnost v důsledku předčasného odchodu do důchodu získávají více bodů.

56. Bodová hranice pro výběr projektů v rámci pilíře 2 v Apulii nebyla nijak mimořádně nízká (30 %). Byly zveřejněny celkem čtyři výzvy k předkládání žádostí (tři v období od konce roku 2009 do začátku roku 2011 a jedna v polovině roku 2015). V průběhu každé výzvy byly některé projekty odmítnuty, protože nedosahovaly minimální bodové hranice.

Aby se zabránilo vyřazení příjemců, kteří v období mezi dvěma výzvami překročí maximální přípustný věk, doporučily útvary Komise jako poradci všem řídicím orgánům, aby: a) v letech 2014–2020 rozdělovaly dostupné zdroje homogenněji, b) zveřejnily více výzev rozložených do celého programového období, c) stanovily dostatečně náročná výběrová kritéria, která umožní cílit na nejvhodnější příjemce z hlediska kvality a potřeb.

57. Komise jako člen monitorovacího výboru několikrát informovala řídicí orgán, že minimální prahová hodnota ve výši 1 bodu je příliš nízká. Také bylo zmíněno, že v případě nedosažení 2 bodů by se výše podpory měla snížit o 10 %. Po poslední úpravě výběrových kritérií, která vstoupila v platnost 7. dubna 2017, se minimální prahová hodnota posunula na 6 bodů (z maximálních 29 bodů, což představuje hranici ve výši 20 %) a podpora se snižuje o 10 %, nedosahuje-li součet nejméně 7 bodů.

61. Komise má za to, že platná právní ustanovení (čl. 5 odst. 1 písm. a) nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 807/2014) umožňují členskému státu vyžádat si mimo jiné informace o odhadovaném počátečním příjmu podniku, které budou zahrnuty do podnikatelského plánu.

Kromě přípravy podnikatelského plánu podporuje opatření pro zahájení činnosti hospodářskou životaschopnost podporovaných podniků i jinak:

– Podpora je poskytována jen mladým zemědělcům, kteří mají „odpovídající profesní dovednosti a způsobilost“.

– Podpora je podmíněna prováděním podnikatelského plánu.

– Podpora je poskytována pouze zemědělským podnikům minimální ekonomické velikosti (stanovené členskými státy).

Mladí zemědělci mohou navíc k podpoře hospodářské životaschopnosti využívat řadu opatření pro rozvoj venkova.

Rámeček 4 – Málo dokladů o lepší životaschopnosti

Španělsko

K podnikatelským plánům viz odpověď Komise k bodu 61.

Uváděné podmínky jsou součástí definice prioritního podniku podle španělského práva. V programovém období 2007–2013 bylo jednou z možností založit prioritní podnik (jak je zakotven ve vnitrostátním právním rámci), kterému se udělovala vyšší dotace. Od roku 2011 bylo založení prioritního podniku také jedním z výběrových kritérií. Část výběru tedy probíhala s ohledem na tyto podmínky. Za kontrolu zůstávají odpovědné regionální orgány. V oblasti kontroly prioritního statusu podniků byla nedávno přijata nápravná opatření (po auditu GŘ AGRI v roce 2015).

Podnikatelský plán je vypracován s cílem rozvíjet zemědělskou činnost na základě investic, odborných školení, poradenství atd. Generační obměna musí vést ke zdokonalení struktury podniků a k jejich modernizaci, což zajistí lepší životaschopnost.

65. I když úroveň podpory lze upravit podle úrovně ambicí a podnikatelského plánu, vysvětlila Komise členským státům ve Výboru pro rozvoj venkova dne 18. března 2015, že podporu nelze vázat na provádění konkrétních investic uvedených v podnikatelském plánu.

66. Polsko postup při poskytování podpory logicky zjednodušilo.

69.

c) Komise také odpovídá za podávání zpráv o provádění SZP jako celku.

70. CMEF definuje soubor ukazatelů poskytovaných členským státům k měření výkonu SZP vzhledem ke stanoveným cílům podle článku 110 nařízení (EU) č. 1306/2013, nikoli na základě dílčího opatření.

71. Vzhledem k tomu, že často více opatření přispívá ke stejným cílům, měly by se účinnost a efektivnost opatření posuzovat v průběhu hodnocení, a nikoli zjišťovat přímo na základě ukazatelů výsledků či dopadů. Proto jsou ukazatele vázány na specifické cíle (v případě ukazatelů výsledků) a obecné cíle (v případě ukazatelů dopadů).

b) Komise má za to, že cílový ukazatel je odpovídajícím měřítkem specifického cíle v oblasti zájmu, pro niž je definován: „usnadnění vstupu dostatečně kvalifikovaných zemědělců do odvětví zemědělství, a zejména generační obnovy v tomto odvětví“.

Je třeba dosáhnout přiměřené rovnováhy, pokud jde o definici monitorovacích ukazatelů, jejich nákladovou efektivnost a dostupnost údajů.

Posuzování hrubých výsledků podporovaných opatření (např. životaschopnosti podniků, generační obměny, vytváření pracovních míst, zvýšení úrovně vzdělání a inovativnosti mladých zemědělců apod.) by mělo probíhat v kontextu hodnocení, pro něž ukazatele CMEF zajišťují jen podpůrnou funkci.

c) O výběrových řízeních pro zemědělské podniky zařazované do zemědělské účetní datové sítě (FADN) se nelze domnívat, že zaručují reprezentativnost pro všechna možná opatření SZP. Přesto však poskytují užitečné údaje o jiných kritériích, jako je věk zemědělce či obdržená podpora.

74. Komise plánuje přezkum hodnocení *ex post* programů pro rozvoj venkova dokončit a poskytne členským státům zpětnou vazbu. Do konce roku 2017 také poskytne shrnutí hlavních zjištění na základě všech hodnocení.

Odpověď na třetí odrážku:

Komise zamýšlí dokončit přezkum hodnocení *ex post* programů pro rozvoj venkova do konce května 2017.

Odpověď na čtvrtou odrážku:

Komise zamýšlí dokončit přezkum hodnocení *ex post* programů pro rozvoj venkova do konce května 2017.

77. Viz odpovědi Komise k bodu 24 písm. a) a k bodu 61.

79. Ačkoli usnadnění přístupu mladých zemědělců k úvěru u komerčních bank není výslovným cílem podpory EU poskytované mladým zemědělcům, zlepšuje podpora přístup příjemců k financím posilováním jejich finanční situace. V posledních letech však Komise výrazně podpořila a usnadnila využívání finančních nástrojů v oblasti rozvoje venkova, a to včetně jejich využívání mladými zemědělci.

82. Komise uznává, že je obtížné stanovit vztah mezi provedenými opatřeními pro mladé zemědělce, jejich životaschopností a počtem mladých zemědělců. V žádném případě to nelze provést jen na základě souboru ukazatelů. Je nutná pečlivá analýza v rámci hodnocení. Komise plánuje zahájit koncem roku 2017 hodnocení generační obměny. Je také třeba poznamenat, že podpora v rámci pilíře 1 byla zavedena až v roce 2015.

Podpora poskytovaná mladým zemědělcům z pilíře 2 přispívá k hospodářské životaschopnosti jejich podniků několika způsoby. Viz odpověď Komise k bodu 61.

83.

b) Komise má za to, že cílový ukazatel je odpovídajícím měřítkem specifického cíle v oblasti zájmu, pro niž je definován: „usnadnění vstupu dostatečně kvalifikovaných zemědělců do odvětví zemědělství, a zejména generační obnovy v tomto odvětví“.

Vzhledem k tomu, že často více opatření přispívá ke stejným cílům, měly by se účinnost a efektivnost opatření posuzovat v průběhu hodnocení, a nikoli zjišťovat přímo na základě ukazatelů výsledků či dopadů. Proto jsou ukazatele vázány na specifické cíle (v případě ukazatelů výsledků) a obecné cíle (v případě ukazatelů dopadů).

Je třeba dosáhnout přiměřené rovnováhy, pokud jde o definici monitorovacích ukazatelů, jejich nákladovou efektivnost a dostupnost údajů.

Posuzování hrubých výsledků podporovaných opatření (např. životaschopnosti podniků, generační obměny, vytváření pracovních míst, zvýšení úrovně vzdělání a inovativnosti mladých zemědělců

apod.) by mělo probíhat v kontextu hodnocení, pro něž ukazatele CMEF zajišťují jen podpůrnou funkci.

Viz odpovědi Komise k bodům 70–82.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

85. Mladí zemědělci mohou v rámci SZP využívat širokou škálu dalších nástrojů (viz odpověď Komise k bodu 6). Celková podpora poskytovaná mladým zemědělcům v rámci pilíře 1 sestává z dodatečné platby a z částek získávaných mladými zemědělci na jednotlivých úrovních podpory pilíře 1. Právě tato kombinace různých úrovní přizpůsobuje podporu příjmů určitým potřebám a uvádí ji do souladu s rozhodnutími, která členské státy přijaly ohledně provádění.

87. Pro mladé zemědělce zahajující hospodářskou činnost jsou vytvoření a rozvoj nové hospodářské činnosti finančně náročné.

Platba pro mladé zemědělce poskytovaná v rámci přímých plateb má za cíl zajistit mladým zemědělcům nově zahajujícím činnost posílenou podporu příjmů (oproti ostatním zemědělcům) v podobě „dodatku“ k základním platbám. Viz odpovědi Komise k bodům V, 6, 17, 19 a 20.

V oblasti rozvoje venkova musí členské státy stanovit a vyčíslit očekávané výsledky pomocí ukazatelů cílů. Cíl podpory je stanoven především v čl. 5 odst. 2. písm. b) nařízení (EU) č. 1305/2013: „*...usnadnění vstupu dostatečně kvalifikovaných zemědělců do odvětví zemědělství, a zejména generační obnovy v tomto odvětví*“. Posuzování dopadu podpory musí probíhat formou hodnocení.

88.

a) Ačkoli generační obměna je politickou prioritou a v tomto směru se vynakládá významné úsilí, není dle zavedené intervenční logiky sama o sobě samostatným obecným cílem SZP.

Typy podpory v pilířích 1 a 2 jsou navrženy tak, aby se navzájem doplňovaly, a nevyžadují ze strany členských států rozsáhlejší koordinaci, a to zejména proto, že je lze kumulovat.

Viz odpovědi Komise k odstavcům V a k bodům 19–33.

b) Platba pro mladé zemědělce představuje dodatečnou platbu k základní platbě cílené na mladé zemědělce nově zahajující činnost a je poskytována jako součást celkového systému přímých plošných plateb oddělených od produkce.

Viz také odpovědi Komise k bodům 39–51 a k bodu 85.

c) V oblasti rozvoje venkova je rovněž nutná koordinace podpory na zahájení činnosti s dalšími opatřeními pro rozvoj venkova (vedle investic), jako je předávání znalostí a poradenství.

Doporučení 1 – Zlepšit intervenční logiku posílením posuzování potřeb a definováním cílů SMART

Komise toto doporučení částečně přijímá.

I když Komise doporučení vítá, především pokud jde o prvky přímo spadající do oblasti pravomocí Komise, nemůže v této fázi přijímat konkrétní závazky ve vztahu k legislativním návrhům na období po roce 2020.

Komise zanalyzuje a zváží možné politické nástroje příslušné k podpoře mladých zemědělců spolu s jejich intervenční logikou při přípravě budoucích legislativních návrhů.

Komise bude nadále provádět příslušné studie a průzkumy na úrovni EU, které budou zjišťovat, jaké potřeby by politické nástroje EU mohly řešit, a prostřednictvím činností vytváření sítí bude pokračovat v prosazování osvědčených postupů.

Komise rovněž přezkoumá definici cílů SMART a odpovídajícího výkonnostního rámce ve vztahu k budoucí podpoře poskytované Unií mladým zemědělcům.

Vzhledem k rozmanitosti podmínek a územních celků v EU však Komise nemůže nahradit úlohu členských států, pokud jde o podrobné posuzování specifických potřeb mladých zemědělců, výběr a skloubení využívaných nástrojů dostupných na úrovni státu či EU a vyčíslení očekávaných výsledků poskytované podpory.

89.

a) Viz rovněž odpovědi Komise k bodu 19, k bodu 24 písm. c) a k bodům 43–45.

Pokud jde o společnou kontrolu, může nesoulad v provádění právních předpisů EU členskými státy vyústit v poskytnutí podpory podnikům, ve kterých mají mladí zemědělci jen malé rozhodovací pravomoci. Komise poskytla členským státům pokyny k uplatňování pojmu dlouhodobé a účinné kontroly a zahrnula tento aspekt do procesu schvalování účetní závěrky.

b) Útvary Komise doporučily jako poradci všem řídicím orgánům, aby: a) v letech 2014–2020 rozdělovaly dostupné zdroje homogenněji, b) zveřejnily více výzev rozložených do celého programového období, c) stanovily dostatečně náročná výběrová kritéria, která umožní cílit na nejvhodnější příjemce z hlediska kvality a potřeb.

Doporučení 2 – Zlepšit zacílení opatření

Toto doporučení je určeno členským státům.

Pokud jde o pilíř 1, bere Komise na vědomí potřebu jasnějších kritérií v případě společné kontroly v právnické osobě, zdůrazňuje však následující:

– Hodnocení úlohy mladých zemědělců v právnické osobě je provázáno s důležitými aspekty na vnitrostátní úrovni, zejména pak s vnitrostátními zákony o obchodních společnostech, které se v jednotlivých částech EU značně liší.

– Mladí zemědělci často zpočátku jen pracují a kontrolu nad společnými podniky se staršími zemědělci přebírají postupně.

– Diverzifikace zemědělských podniků je důležitým aspektem SZP.

U pilíře 2 zastává Komise názor, že různé prvky tohoto doporučení (uplatňování jasných výběrových kritérií i u podniků se společnou kontrolou, uplatňování minimálních prahových hodnot a vyžadování podnikatelských plánů) již spadají do rozsahu současného právního rámce. Komise bude jako poradce i nadále doporučovat členským státům, aby zvyšovaly kvalitu vyžadovaných podnikatelských plánů a výběrových kritérií obecně.

90.

a) CMEF definuje soubor ukazatelů poskytovaných členským státům k měření výkonu SZP vzhledem ke stanoveným cílům podle článku 110 nařízení (EU) č. 1306/2013, nikoli na základě dílčího opatření.

Viz také odpovědi Komise k bodům 70–71.

b) Komise má za to, že cílový ukazatel je odpovídajícím měřítkem specifického cíle v oblasti zájmu, pro niž je definován: „*usnadnění vstupu dostatečně kvalifikovaných zemědělců do odvětví zemědělství, a zejména generační obnovy v tomto odvětví*“. Vzhledem k tomu, že často více opatření přispívá ke stejným cílům, měly by se účinnost a efektivnost opatření posuzovat v průběhu hodnocení, a nikoli zjišťovat přímo na základě ukazatelů výsledků či dopadů.

Posuzování hrubých výsledků podporovaných opatření (např. životaschopnosti podniků, generační obměny, vytváření pracovních míst, zvýšení úrovně vzdělání a inovativnosti mladých zemědělců apod.) by mělo probíhat v kontextu hodnocení, u něhož jsou ukazatele definované v CMEF pouze jedním prvkem.

Je třeba dosáhnout přiměřené rovnováhy, pokud jde o definici monitorovacích ukazatelů, jejich nákladovou efektivnost a dostupnost údajů.

Viz odpovědi Komise k bodům 70–83.

Doporučení 3 – Zlepšit systém monitorování a hodnocení

Komise toto doporučení částečně přijímá.

I když Komise doporučení vítá, především pokud jde o prvky přímo spadající do oblasti pravomocí Komise, nemůže v této fázi přijímat konkrétní závazky ve vztahu k legislativním návrhům na období po roce 2020.

Lze však uvést následující konkrétní odpovědi:

– První odrážka: Ačkoli je Komise pevně odhodlána zlepšit výkonnostní rámec SZP po roce 2020, bude konkrétní cesta k dosažení tohoto zlepšení záviset na celkovém novém nastavení politiky. Takový systém monitorování a hodnocení musí však zároveň být přiměřený a nákladově efektivní. V této souvislosti je nevyhnutelně nutné nalézt rovnováhu mezi rozsahem a podrobností systému monitorování a hodnocení a s ním spojenými náklady a nároky. Vzhledem k tomu, že často více opatření přispívá ke stejným cílům, měly by se účinnost a efektivnost opatření posuzovat v průběhu hodnocení, a nikoli zjišťovat přímo na základě ukazatelů výsledků či dopadů. Proto jsou ukazatele vázány na specifické cíle (v případě ukazatelů výsledků) a obecné cíle (v případě ukazatelů dopadů).

– Druhá odrážka: Komise podotýká, že toto doporučení je určeno členským státům. Komise bude sledovat pokrok v provádění akcí a nástrojů souvisejících s generační obměnou.

– Třetí odrážka: Komise je odhodlána dodržovat v oblasti hodnocení prováděných na úrovni Unie přísné standardy. Vzhledem k riziku nepřeměřené administrativní zátěže je však nutné nalézt rovnováhu mezi tím, čeho lze dosáhnout monitorováním, a tím, co je možné provádět hodnocením.

I když bude Komise nadále prosazovat výměnu osvědčených postupů v oblasti ukazatelů a čerpat ze získaných zkušeností, možnost konkrétního zapojení ukazatelů specifických pro jednotlivé programy do systému společných ukazatelů musí být posuzována případ od případu a závisí na možnosti uplatnění těchto ukazatelů na úrovni Unie.

Pokud jde o „generační obměnu“, mělo by její posuzování na úrovni EU zohledňovat účinky více opatření, nejen opatření pro zahájení činnosti mladých zemědělců. To je nutné provádět v rámci hodnocení. Ve studiích a hodnotícím plánu GŘ AGRI Komise oznámila, že hodnocení generační obměny zahájí do konce roku 2017.

Činnost	**Datum**
Přijetí memoranda o plánování auditu / zahájení auditu	16.3.2016
Oficiální zaslání návrhu zprávy Komisi (nebo jinému kontrolovanému subjektu)	30.3.2017
Přijetí závěrečné zprávy po řízení o sporných otázkách	31.5.2017
Obdržení odpovědí Komise (nebo jiného kontrolovaného subjektu) ve všech jazycích	28.6.2017

Počet mladých zemědělců se snížil ze 3,3 milionu v roce 2005 na 2,3 milionu v roce 2013. Na období 2007–2020 alokovala EU mladým zemědělcům částku 9,6 miliardy, aby podpořila generační obměnu v zemědělství. Účetní dvůr zjistil, že tato podpora je často špatně definovaná a není pro ni stanoven očekávaný výsledek ani dopad. V případě pilíře 1 (přímé platby) se podpora poskytuje ve standardizované podobě, která neodpovídá potřebám mladých zemědělců kromě dodatečného příjmu. V případě pilíře 2 (rozvoj venkova) je podpora na potřeby mladých zemědělců zaměřena lépe a vede k realizaci konkrétních opatření (např. zavedení ekologického zemědělství, iniciativy v oblasti úspor vody či energie), avšak řídicí orgány v některých případech neuplatňovaly výběrová kritéria tak, aby se upřednostnily ty nejlepší projekty. Účetní dvůr doporučuje lépe definovat cíle a zaměřit podporu EU tak, aby usnadňovala generační obměnu.

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR

Úřad pro publikace

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lucemburk
LUCEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx
Internetová stránka: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Evropská unie, 2017

Reprodukce povolena pod podmínkou uvedení zdroje.