

Osobitná správa

Režim základnej platby pre poľnohospodárov – operačne na správnej ceste, no na zjednodušenie, zameranie a konvergenciu úrovni pomoci má len obmedzený vplyv

(podľa článku 287 ods. 4 druhého pododseku ZFEÚ)



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV

Audítorský tím

V osobitných správach Dvora audítorov sa predkladajú výsledky vybraných auditov výkonnosti a auditov zhody, ktoré sa týkajú konkrétnych rozpočtových oblastí alebo tematických oblastí riadenia. Dvor audítorov vyberá a navrhuje tieto audítorské úlohy tak, aby mali maximálny dosah, pričom sa zohľadňujú riziká pre výkonnosť či zhodu, výška súvisiacich príjmov alebo výdavkov, budúci vývoj a politický a verejný záujem.

Tento audit výkonnosti uskutočnila audítorská komora I – Udržateľné využívanie prírodných zdrojov, ktorej predsedá člen Dvora audítorov Phil Wynn Owen. Audit viedol člen Dvora audítorov João Figueiredo. Vedúcim úlohy bol Sven Kölling. Audítorský tím tvorili zástupcovia vedúceho úlohy Blanka Happach a Jan Huth, a Felipe Andres Miguelez, Ingrid Ciabatti, Michail Konstantopoulos a Anžela Poliulianaitė.



Zľava doprava: Ingrid Ciabatti, Michail Konstantopoulos, Blanka Happach, Jan Huth, Sven Kölling, João Figueiredo, Anžela Poliulianaitė

OBSAH

	Body
Skratky	
Glosár	
Zhrnutie	I – XIII
Úvod	1 – 22
Hlavné prvky režimu základnej platby	8 – 16
Výpočet a pridelovanie nárokov v rámci BPS	17 – 20
Úlohy Komisie a členských štátov pri zavádzaní BPS	21 – 22
Rozsah auditu a audítorský prístup	23 – 25
Pripomienky	26 – 73
Systémy kontroly kontrolovaných členských štátov zväčša zmierňovali riziko nesprávneho výpočtu a pridelenia nárokov v rámci BPS, no voľby, ku ktorým sa dospelo na národnej úrovni, môžu pre niektoré platobné agentúry predstavovať mimoriadnu výzvu	26 – 33
Väčšina členských štátov výzvy zvládala a platby poľnohospodárom v rámci BPS celkovo neboli poznačené významnou chybovosťou...	26 – 28
... hodnoty nárokov v rámci BPS však v niektorých prípadoch neboli správne, boli vypočítané len predbežne alebo založené na odhadoch...	29
... a niektoré kontrolované platobné agentúry čelili značným ťažkostiam	30 – 33
Komisia primerane podporila zavedenie BPS, od certifikačných orgánov však mohla vyžadovať viac	34 – 41
Celkovo Komisia dobre dohliadala na proces zavádzania a poskytla rozsiahle usmernenia...	34
... členské štáty však neposkytli všetky informácie o monitorovaní	35
Audity Komisie zabezpečili celkovo dobré výsledky...	36 – 37
... od certifikačných orgánov však mohla Komisia vyžadovať viac	38 – 41

Niektoré pravidlá výpočtu a možnosti zvolené členskými štátmi mohli pridávať na komplexnosti, zvýšiť záťaž na vnútroštátne orgány a niektorým poľnohospodárom priniesť neočakávaný zisk	42 – 48
Niektoré pravidlá na stanovenie nárokov v rámci BPS si vyžadovali zložité výpočty	42 – 43
Varianty, ktoré zvolili niektoré členské štáty, môžu pre vnútroštátne verejné správy predstavovať značnú záťaž...	44 – 46
... a niektorí poľnohospodári mohli vytvoriť neočakávané zisky tak, že výrazne znížili veľkosť svojich podnikov	47 – 48
Nové pravidlá mali za cieľ lepšie zameranie podpory, boli však len čiastočne účinné	49 – 63
Nové pravidlá obsahovali požiadavky vykonávať špecifické kontroly určitých kategórií žiadateľov o podporu...	49 – 51
... a niektoré členské štáty dosiahli dobré výsledky...	52 – 53
... vykonávanie bolo však len čiastočne účinné a predstavovalo značnú administratívnu záťaž...	54 – 55
... a mohlo viesť k tomu, že k podobným žiadateľom sa bude pristupovať odlišne	56
Od roku 2018 sa členské štáty môžu rozhodnúť zjednodušiť kritériá alebo zastaviť uplatňovanie negatívneho zoznamu	57
Novými pravidlami sa rozšírili kategórie pôdy, na ktorú možno vyplatiť podporu...	58
... a členským štátom sa umožnilo prijať opatrenia na zníženie rizika špekulatívnych žiadostí...	59
... no vznikli aj zložité problémy pri vykonávaní	60 – 63
Reforma SPP z roku 2013 predstavovala posun smerom k rovnomernejšiemu rozdeleniu podpory na hektár a efektívnosť podpory v rámci BPS pre príjmy poľnohospodárov sa stále ťažko hodnotí	64 – 73
Reforma spoločnej poľnohospodárskej politiky z roku 2013 bola plánovaná ako posun smerom k rovnomernejšej podpore na hektár...	64 – 65
... väčšina členských štátov si však zvolila možnosť čiastočnej konvergencie...	66 – 69

... a efektívnosť podpory v rámci BPS pre príjmy poľnohospodárov sa stále ťažko hodnotí	70 – 73
Závery a odporúčania	74 – 85
Príloha I – Rozpočtové stropy pre režim základnej platby v období 2015 – 2020	
Príloha II – Modely vykonávania režimu základnej platby	
Príloha III – Uplatňovanie koncepcie „aktívny poľnohospodár“	
Odpovede Komisie	

SKRATKY

BPS	režim základnej platby (<i>Basic Payment Scheme</i>)
EÚ	Európska únia
GR	Generálne riaditeľstvo
ha	hektár
IACS	integrovaný administratívny a kontrolný systém
LPIS	systém identifikácie poľnohospodárskych pozemkov
OS	osobitná správa
PN	platobný nárok
SAPS	režim jednotnej platby na plochu (<i>Single Area Payment Scheme</i>)
SPP	spoločná poľnohospodárska politika
SPS	režim jednotnej platby (<i>Single Payment Scheme</i>)
VS	výročná správa
WTO	Svetová obchodná organizácia
ZFEÚ	Zmluva o fungovaní Európskej únie

GLOSÁR

Aktívny poľnohospodár: Poľnohospodári, ktorí vykonávajú buď minimálne činnosti na pôde prirodzene ponechanej v stave vhodnom na pastvu alebo pestovanie alebo poľnohospodársku činnosť, ktorá nie je okrajová. Členské štáty majú pri vymedzovaní podrobných kritérií značnú voľnosť. Žiadatelia musia preukázať, že sú oprávnení prijímať rozhodnutia, čerpať výhody a znášať finančné riziká v súvislosti s poľnohospodárskou činnosťou na každom pozemku, na ktorý uplatnili platobný nárok.

Dohoda WTO o poľnohospodárstve: Výsledok rokovaní v uruguajskom kole v rokoch 1986 – 1994, pri ktorých sa členské krajiny Svetovej obchodnej organizácie (WTO) dohodli na zlepšení prístupu na trh a obmedzení dotácií v poľnohospodárstve, ktoré narúšajú obchod.

Konvergencia: Proces, pri ktorom sa platobné nároky upravujú na spravodlivejšie hodnoty na hektár. Do roku 2019 budú platobné nároky upravené na priemernú národnú alebo regionálnu hodnotu (vnútorná konvergencia). Zároveň sa upravujú hodnoty platobných nárokov v rámci režimu základnej platby v súlade s rozhodnutím EÚ snažiť sa zaistiť spravodlivejšie rozdeľovanie priamej podpory medzi členskými štátmi (vonkajšia konvergencia).

Národná rezerva: Každý členský štát spravuje národnú rezervu na pridelovanie platobných nárokov najmä pre nových poľnohospodárov alebo poľnohospodárov v mimoriadnych situáciách. Národná rezerva zahŕňa rozdiel medzi príslušným vnútroštátnym stropom v rámci režimu základnej platby a celkovou hodnotou všetkých vyčlenených platobných nárokov.

Negatívny zoznam: Zoznam podnikov alebo činností, ako sú letiská, vodárne, realitné služby alebo trvalé športoviská a rekreačné plochy, ktoré sa nepovažujú za „aktívnych poľnohospodárov“, pokiaľ nemôžu preukázať, že ich poľnohospodárske aktivity nie sú okrajové.

Neočakávaný zisk: Neplánovaný zisk, napríklad v dôsledku zmien právnych predpisov.

Oddelená podpora: Podpora, ktorá nie je viazaná na výrobu konkrétneho poľnohospodárskeho produktu.

Platba na ekologizáciu: Platba na plochu za postupy, ktoré sú prospešné z hľadiska životného prostredia a klímy.

Platobná agentúra: Orgán členského štátu zodpovedný za správu platieb podpory v oblasti poľnohospodárstva.

Platobný nárok (nárok v rámci režimu základnej platby): Prevoditeľné právo aktívneho poľnohospodára získať stanovenú sumu podpory, ak sa deklaruje spolu s jedným hektárom oprávnenej poľnohospodárskej pôdy.

Podnik: Všetky jednotky využívané na poľnohospodárske činnosti a spravované poľnohospodárom, ktoré sa nachádzajú na území jedného členského štátu.

Poľnohospodár: Fyzická alebo právnická osoba alebo skupina fyzických alebo právnických osôb bez ohľadu na právne postavenie takejto skupiny a jej členov podľa vnútroštátneho práva, ktorej podnik sa nachádza v EÚ a ktorá vykonáva poľnohospodársku činnosť.

Poľnohospodárska činnosť: i) Produkcia, výroba alebo pestovanie poľnohospodárskych výrobkov a chov zvierat na poľnohospodárske účely; ii) udržiavanie poľnohospodárskej plochy v stave, v ktorom je vhodná na pastvu alebo pestovanie; alebo iii) vykonávanie minimálnej činnosti vymedzenej členskými štátmi na poľnohospodárskych plochách, ktoré sa prirodzene udržujú v stave vhodnom na pastvu alebo pestovanie.

Priame platby: Režimy podpory pre poľnohospodárov poskytovanej z Európskeho poľnohospodárskeho záručného fondu, ktorý sa obvykle označuje ako tzv. prvý pilier SPP. Majú byť predovšetkým podporou príjmov poľnohospodárov, mali by však tiež prispievať k dosiahnutiu ďalších cieľov týkajúcich sa využívania pôdy, ako je ochrana pôdy, zvyšovanie biodiverzity a zmierňovanie zmeny klímy. Pre každý členský štát je stanovený národný rozpočtový strop.

Reforma SPP v roku 1992: Prvá veľká reforma SPP (tzv. MacSharryho reforma), v rámci ktorej sa znížili intervenčné ceny v súvislosti s ornou pôdou a chovom hovädzieho dobytku. Na vykompenzovanie očakávaných strát príjmov sa v rámci reformy zaviedli priame platby pre pestovateľov plodín pestovaných na ornej pôde a na pôdu, ktorá sa nevyužíva na produkciu (vyňatie pôdy z produkcie).

Reforma SPP v roku 2003: Pri tejto reforme došlo k oddeleniu priamej pomoci od poľnohospodárskej produkcie s cieľom posilniť orientáciu poľnohospodárov na trh a podmieneniu platieb dodržiavaním základných štandardov týkajúcich sa udržiavania pôdy, životného prostredia, bezpečnosti potravín, zdravia zvierat a rastlín a dobrých životných podmienok zvierat (tzv. krížové plnenie).

Reforma SPP v roku 2013: V rámci tejto reformy boli zdôraznené tri ciele politiky (životaschopná výroba potravín, udržateľné riadenie prírodných zdrojov a opatrenia v oblasti klímy a vyvážený územný rozvoj), pričom v prvom z nich sa konkrétne spomínajú príjmy z poľnohospodárskej činnosti.

Nadálej sa uplatňoval systém priamych platieb oddelených od produkcie, ktorý bol zavedený pri reforme SPP v roku 2003.

Režim jednotnej platby: Režim podpory príjmov poľnohospodárov oddelený od produkcie a zavedený v rámci reformy SPP v roku 2003. Na to, aby mohli poľnohospodári dostať priame platby, museli mať platobné nároky a „aktivovať“ ich spolu s oprávnenou poľnohospodárskou pôdou.

Režim základnej platby (BPS): Režim podpory základného príjmu poľnohospodárov založený na platobných nárokoch. Na to, aby mohli poľnohospodári dostať priame platby, musia „aktivovať“ svoje platobné nároky spolu s oprávnenou poľnohospodárskou pôdou. Táto podpora je nezávislá (a teda oddelená) od poľnohospodárskej produkcie a príjmu.

Spoločná poľnohospodárska politika (SPP): Politika EÚ, ktorej cieľom je zaistiť životaschopnú výrobu potravín, stabilizáciu poľnohospodárskych trhov a príjmov poľnohospodárov, dostupnosť dodávok potravín, udržateľné riadenie prírodných zdrojov a opatrení v oblasti klímy a vyvážený územný rozvoj vo vidieckych oblastiach.

Úspory vyplývajúce z veľkosti: Schopnosť poľnohospodára znížiť priemerné náklady spojené s produkciou zvýšením obhospodarovaných plôch.

ZHRNUTIE

- I. V rámci reformy spoločnej poľnohospodárskej politiky v roku 2013 bol zavedený nový režim základnej platby pre poľnohospodárov (BPS), ktorý sa uplatňuje v 18 členských štátoch¹. Režim základnej platby má podobne ako jeho predchodca, režim jednotnej platby (SPS), za cieľ poskytnúť poľnohospodárom podporu základného príjmu a prispieť tým k životaschopnej výrobe potravín v EÚ bez toho, aby sa narušili rozhodnutia o produkcii. Ide o najväčší režim podpory príjmov poľnohospodárov v EÚ s ročnými výdavkami vo výške zhruba 18 mld. EUR určených pre približne 4 milióny poľnohospodárov.
- II. Hlavnou audítorskou otázkou tejto správy bolo, či Komisia a členské štáty zamerali BPS správnym smerom. Dospeli sme k záveru, že operačne je režim na správnej ceste, no na zjednodušenie, zameranie a konvergenciu úrovni pomoci má len obmedzený vplyv.
- III. Zavedenie BPS si od vnútroštátnych orgánov vyžadovalo značné úsilie, no systémy kontroly v členských štátoch, ktoré sme navštívili, zväčša zmierňovali riziko nesprávneho výpočtu a pridelenia nárokov. Následné platby v rámci BPS celkovo neboli poznačené významnými chybami. V niektorých prípadoch v roku 2017 však hodnoty nárokov v rámci BPS ešte stále neboli presné, boli vypočítané len predbežne alebo založené na odhadoch a niektoré platobné agentúry, ktoré sme kontrolovali, čelili značným ťažkostiam.
- IV. Komisia poskytla členským štátom v priebehu tohto procesu rozsiahle usmernenia. Ani napriek poskytnutým objasneniam však členské štáty neinterpretovali vždy konkrétne pravidlá výpočtu jednotne a Komisii neposkytli všetky informácie o monitorovaní. Celkovo zaistili vlastné audity Komisie dobré výsledky, Komisia však mohla od certifikačných orgánov vyžadovať viac.
- V. Jednou z hlavných zásad reformy SPP v roku 2013 bolo zjednodušenie. Pokiaľ ide o vykonávanie režimu, zložité pravidlá EÚ týkajúce sa BPS a oprávnenej pôdy zahŕňali

¹ Belgicko, Dánsko, Nemecko, Írsko, Grécko, Španielsko, Francúzsko, Chorvátsko, Taliansko, Luxembursko, Malta, Holandsko, Rakúsko, Portugalsko, Slovinsko, Fínsko, Švédsko a Spojené kráľovstvo. Zvyšné členské štáty, ktoré do EÚ vstúpili v roku 2004 alebo 2007, uplatňujú podobný, no prechodný režim – režim jednotnej platby na plochu (SAPS).

množstvo možností a výnimiek. Členské štáty pri výbere pravidiel výpočtu a možností nie vždy uprednostnili zjednodušenie; niekedy tieto pravidlá a možnosti pridávali na komplexnosti, zvyšovali záťaž na vnútroštátne orgány a niektorým poľnohospodárom priniesli neočakávaný zisk.

VI. V rámci reformy SPP v roku 2013 bol zostavený negatívny zoznam, ktorého účelom bolo vyňať príjemcov, ktorých prvoradou činnosťou nie je poľnohospodárstvo. Používanie tohto zoznamu bolo len čiastočne účinné, mohlo viesť k odlišnému prístupu k podobným žiadateľom a pre platobné agentúry predstavovalo výraznú administratívnu záťaž. S ohľadom na tieto ťažkosti sa Rada a Parlament dohodli, že členské štáty sa budú môcť od roku 2018 rozhodnúť, či znížia kritériá, na základe ktorých žiadatelia preukazujú štatút „aktívneho poľnohospodára“, alebo prestanú uplatňovať negatívny zoznam.

VII. V rámci reformy sa tiež rozšírili kategórie pôdy, na ktorú možno vyplatiť podporu, a členským štátom sa umožnilo prijať opatrenia na zníženie rizika špekulatívnych žiadostí. Avšak v snahe lepšie zacieliť podporu na poľnohospodársku pôdu sa reformou vytvorili zložité problémy v súvislosti s vykonávaním.

VIII. Reforma SPP z roku 2013 predstavovala posun smerom k rovnomernejším mieram podpory na hektár. V súlade s reformou by vo všeobecnosti mali mať všetky platobné nároky aktivované v roku 2019 v určitom členskom štáte alebo regióne rovnakú jednotkovú hodnotu, no túto možnosť si pre celé svoje územie alebo jeho značnú časť zvolilo len šesť z 18 členských štátov a siedmy sa rozhodol uplatňovať ju do roku 2020. Ostatné členské štáty mali ako výnimku povolené zohľadňovať pri výpočte platobných nárokov, ktoré by mali mať poľnohospodári v roku 2019, historické faktory. Voľby členských štátov majú značný vplyv na mieru prerozdelenia podpory a poľnohospodári si mohli v niektorých prípadoch udržať obzvlášť vysokú mieru podpory vyplývajúcu z úrovne podpory v minulosti.

IX. Keďže je BPS v podstate režim viazaný na plochu, podpora z neho má tendenciu zvýhodňovať väčšie poľnohospodárske podniky. Vzhľadom na koncepciu režimu Komisia očakáva, že s reformou SPP z roku 2013 sa zvýši kapitalizácia podpory v cenách pôdy, čo bude prínosom pre vlastníkov poľnohospodárskej pôdy.

X. Podpora v rámci BPS je pre poľnohospodárov významným zdrojom príjmov, má však prirodzené obmedzenia. Nezohľadňujú sa pri nej trhové podmienky, využitie poľnohospodárskej pôdy či individuálne okolnosti daného podniku, a nie je založená na analýze celkovej príjmovej situácie poľnohospodárov.

XI. Cieľ zmluvy zabezpečiť primeranú životnú úroveň poľnohospodárov a všeobecný cieľ SPP, ktorým je životaschopná výroba potravín a príjmy poľnohospodárov, zatiaľ neboli pretvorené na merateľné cieľové hodnoty a neboli stanovené ani referenčné hodnoty, s ktorými by sa mali porovnať dosiahnuté výsledky.

XII. V súvislosti s aktuálnym režimom základnej platby, ktorý sa bude uplatňovať do roku 2020, predkladáme Komisii niekoľko odporúčaní týkajúcich sa výpočtu a pridelovania nárokov v rámci BPS, primeraného vykonávania kľúčových kontrol platobných agentúr, systémov Komisie na šírenie informácií v členských štátoch a úlohy certifikačných orgánov.

XIII. V súvislosti s vypracúvaním návrhov Komisie na nasledujúce programové obdobie jej odporúčame, aby zanalyzovala faktory, ktoré majú vplyv na príjmy všetkých skupín poľnohospodárov, ich potreby podpory príjmov a hodnotu verejných statkov, ktoré poľnohospodári poskytujú, a aby navrhované opatrenia od začiatku prepájala s vhodnými operačnými cieľmi a referenčnými hodnotami, na základe ktorých sa bude môcť vyhodnotiť výkonnosť podpory.

ÚVOD

1. Zvyšovanie produktivity poľnohospodárstva a zabezpečenie primeranej životnej úrovne poľnohospodárov sú hlavné ciele zmluvy a dôležité záujmy spoločnej poľnohospodárskej politiky (SPP)². Do roku 1992 bola SPP zameraná na podporu garantovaných cien (intervenčných cien) poľnohospodárskych produktov. Dôsledkom toho bolo výrazná nadprodukcia a neúmerný rast výdavkov EÚ. Pri reforme SPP v roku 1992 sa znížili intervenčné ceny pre obilniny a hovädzie mäso a väčším poľnohospodárskym podnikom sa uložila povinnosť vyňať časť svojich pozemkov z produkcie. Ako náhradu za očakávané straty príjmov v dôsledku poklesu cien obilnín a hovädzieho mäsa získali výrobcovia priame platby, ktoré boli naviazané na osiate plochy alebo počet zvierat. Celková výška výdavkov v konkrétnych odvetviach bola obmedzená regionálnymi alebo národnými stropmi.
2. Pri reforme SPP v roku 2003 ostala celková výška priamej podpory nezmenená, zavedený bol však systém podpory príjmov poľnohospodárov viazaný na poľnohospodársku plochu, no bez povinnosti pestovať (tzv. oddelenie priamych platieb), známy ako režim jednotnej platby (SPS). Podobný, avšak prechodný oddelený systém – režim jednotnej platby na plochu (SAPS) – existoval pre poľnohospodárov v členských štátoch, ktoré vstúpili do EÚ v rokoch 2004 a 2007. Ako bola podpora v rôznych odvetviach poľnohospodárstva postupne začlenená do SPS, stal sa z neho najväčší režim podpory príjmov poľnohospodárov v EÚ.
3. V minulosti sme v priebehu našej práce v súvislosti s SPS zistili, že tento režim zabezpečoval určitú mieru podpory príjmov a poľnohospodárom dával voľnosť produkovať to, po čom bol na trhu dopyt. Zistili sme však aj to, že kľúčové termíny ako „poľnohospodár“, „oprávnená pôda“ a „poľnohospodárska činnosť“ neboli presne vymedzené. Odporučili sme, aby bola podpora zacielená na tzv. aktívnych poľnohospodárov, aby sa jasnejšie definovalo, čo je oprávnená pôda a poľnohospodárska činnosť, a aby výpočet platobných nárokov vychádzal z aktuálnych podmienok v poľnohospodárstve v jednotlivých regiónoch³. Ďalej

² Pozri článok 39 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (Ú. v. EÚ C 326, 26.10.2012, s. 47).

³ Osobitná správa č. 5/2011 – Režim jednotnej platby (SPS): otázky, ktoré treba zodpovedať, aby sa zlepšilo jeho riadne finančné hospodárenie.

sme zistili, že v SPS sa vyskytli chyby vo výpočte a nedostatky v súvislosti s vnútornou kontrolou v členských štátoch, a odporučili sme, aby platobné agentúry chyby opravili a prijali jasné postupy, ktoré budú zahŕňať účinné kontroly spoľahlivosti údajov, ktoré sa používajú ako základ pre výpočty, ako aj kontroly správnosti platobných nárokov⁴.

4. Po reforme SPP z roku 2013 sa pokračovalo v systéme oddelenej podpory, sprevádzalo ho však mierne zníženie celkového rozpočtu na priame platby na obdobie 2014 až 2020⁵. Zaviedla sa nová štruktúra priamych platieb poľnohospodárom, ktorá pozostáva z režimu základnej platby (BPS)⁶ dostupného aj pre členské štáty, ktoré zaviedli SAPS, platby na poľnohospodárske postupy prospešné pre klímu a životné prostredie⁷ a podpory pre mladých poľnohospodárov⁸. Členské štáty môžu okrem toho využiť aj niekoľko variantov, v súvislosti s ktorými sa očakáva lepšie zameranie podpory na poľnohospodárov v odvetviach alebo regiónoch s ekonomickými problémami alebo na menšie poľnohospodárske podniky.

5. BPS nadobudol účinnosť v roku nároku 2015 (pričom platby sa financujú z rozpočtu EÚ na rok 2016) a v súčasnosti ho uplatňuje 18 členských štátov⁹. Ide o najväčší režim priamej podpory pre poľnohospodárov v EÚ, ktorého ročné náklady predstavujú približne 18 mld. EUR a ktorý sa financuje výhradne z rozpočtu EÚ. V roku 2015 dostávalo podporu v rámci BPS približne 4 milióny podnikov v EÚ. Komisia vypočítava sumy dostupné na podporu v rámci BPS každý rok na základe rozhodnutí členských štátov o spôsobe rozdelenia

⁴ Osobitná správa č. 8/2014 – Riadila Komisia začlenenie viazanej podpory do režimu jednotnej platby účinne?

⁵ Príloha II k nariadeniu Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1307/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa ustanovujú pravidlá priamych platieb pre poľnohospodárov na základe režimov podpory v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 637/2008 a nariadenie Rady (ES) č. 73/2009 (Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, s. 608).

⁶ Hlava III, kapitola 1, oddiel 1 nariadenia (EÚ) č. 1307/2013.

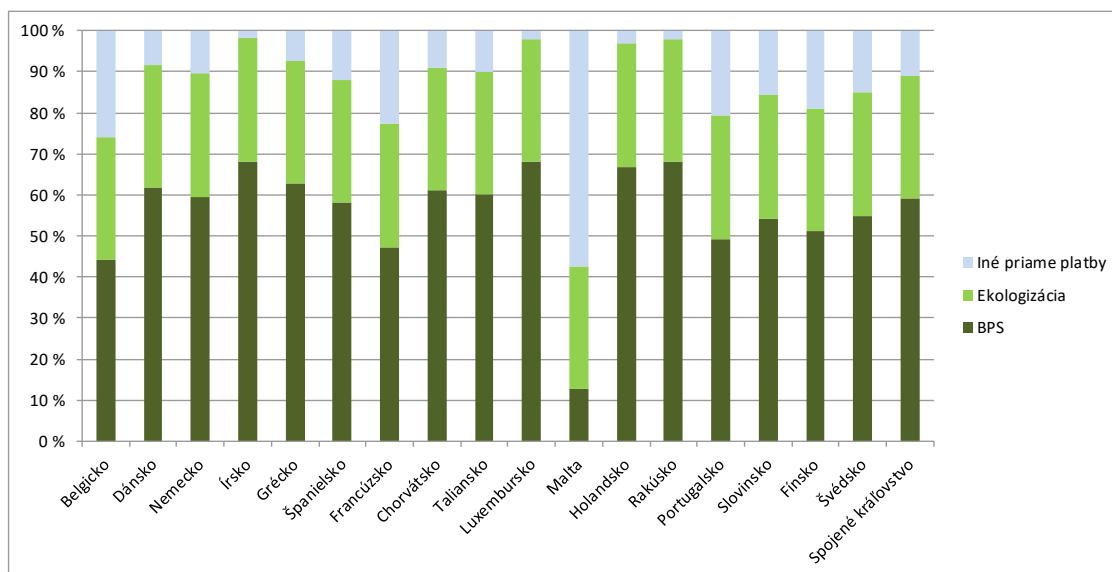
⁷ Tzv. platba na ekologizáciu; článok 43 ods. 1 nariadenia (EÚ) č. 1307/2013.

⁸ Článok 50 nariadenia (EÚ) č. 1307/2013.

⁹ Belgicko, Dánsko, Nemecko, Írsko, Grécko, Španielsko, Francúzsko, Chorvátsko, Taliansko, Luxembursko, Malta, Holandsko, Rakúsko, Portugalsko, Slovinsko, Fínsko, Švédsko a Spojené kráľovstvo. Ostatné členské štáty naďalej uplatňujú SAPS.

národných rozpočtových stropov medzi rôzne režimy priamej podpory, čím sa zabezpečí, aby sa poľnohospodárom vyplatilo maximum dostupného rozpočtu¹⁰. V jednotlivých členských štátoch sa preto podiel podpory z BPS na celkových priamych platbách EÚ môže značne líšiť (pozri **ilustráciu 1**).

Ilustrácia 1 – Podiel podpory z BPS na priamych platbách EÚ podľa jednotlivých členských štátov v roku 2015



Zdroj: Európsky dvor audítorov.

6. V právnom rámci EÚ pre reformu SPP z roku 2013 sa životaschopná výroba potravín stanovuje za všeobecný cieľ priamej podpory¹¹. Účelom BPS, takisto ako jeho predchodcu SPS, je poskytnúť poľnohospodárom podporu základného príjmu bez toho, aby sa narušili rozhodnutia o produkcii¹². Poľnohospodárom, ktorí sú vystavení veľkej nestabilite cien ich

¹⁰ Pozri **prílohu I**.

¹¹ Článok 110 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1306/2013 zo 17. decembra 2013 o financovaní, riadení a monitorovaní spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zrušujú nariadenia Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008 (Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, s. 549).

¹² Pozri odôvodnenie 24 nariadenia (ES) č. 1782/2003 z 29. septembra 2003, ktorým sa stanovujú spoločné pravidlá režimov priamej podpory v rámci Spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zavádzajú niektoré režimy podpory pre poľnohospodárov a ktorým sa menia a dopĺňajú nariadenia (EHS) č. 2019/93, (ES) č. 1452/2001, (ES) č. 1453/2001, (ES) č. 1454/2001,

produktov na trhu, by to malo poskytnúť bezpečnostnú sieť a stabilizovať tak ich príjmy a zároveň im umožniť prijímať rozhodnutia o produkcii na základe dopytu na trhu. Ako režim oddelenej podpory je nezávislý od poľnohospodárskej produkcie a je preto v súlade s medzinárodnými dohodami o obchode¹³.

7. Vyplatenie podpory je podmienené udržiavaním poľnohospodárskych plôch v stave, ktorý umožňuje ich využitie na pastvu alebo pestovanie. Podpora tak pomáha zachovávať potenciál poľnohospodárskej produkcie EÚ a bráni opusteniu pôdy. Podniky, ktoré dostávajú podporu, musia dodržiavať minimálne normy udržiavania pôdy, aby zabezpečili jej dobrý poľnohospodársky a environmentálny stav, a plniť určité povinnosti týkajúce sa bezpečnosti potravín zdravia zvierat a rastlín a dobrých životných podmienok zvierat (krížové plnenie). Tým by sa malo prispieť k plneniu ďalších cieľov SPP súvisiacich s využívaním pôdy, ako je ochrana pôdy, biodiverzita a zmierňovanie zmeny klímy.

Hlavné prvky režimu základnej platby

8. Prístup k podpore v rámci BPS je podmienený získaním platobných nárokov (tzv. nárokov v rámci režimu základnej platby). Každý nárok poskytuje držiteľovi prevoditeľné právo na každoročné vyplatenie stanovenej výšky pomoci v rámci BPS, ak sa nárok deklaruje spolu s jedným hektárom oprávnenej poľnohospodárskej pôdy (tzv. aktivácia). V zásade to zahŕňa všetku ornú pôdu, trvalé trávne porasty a pôdu s trvalými plodinami. Maximálna celková hodnota všetkých nárokov v rámci BPS v určitom regióne alebo členskom štáte nemá prekročiť stanovený rozpočtový strop.

9. Oprávnenosť v rámci BPS (a získanie nárokov v rámci BPS) je pre poľnohospodárov tiež podmienkou na získanie iných priamych platieb, ako je tzv. platba na ekologizáciu, redistributívna platba¹⁴ a platba pre mladých poľnohospodárov. Väčšina členských štátov sa rozhodla vyplácať platbu na ekologizáciu a mnohé vyplácajú platbu pre mladých

(ES) č. 1868/94, (ES) č. 1251/1999, (ES) č. 1254/1999, (ES) č. 1673/2000, (EHS) č. 2358/71 a (ES) č. 2529/2001 (Ú. v. EÚ L 270, 21.10.2003, s. 1).

¹³ Dohoda WTO o poľnohospodárstve (Ú. v. ES L 336, 23.12.1994, s. 22).

¹⁴ Článok 41 nariadenia (EÚ) č. 1307/2013.

poľnohospodárov vo forme fixného percentuálneho podielu hodnôt platobných nárokov aktivovaných žiadateľmi. Z toho vyplýva, že nesprávne pridelenie nárokov v rámci BPS (ich hodnoty alebo počtu) má vplyv aj na správnosť platieb v rámci iných režimov priamej podpory.

10. BPS je zameraný na poľnohospodárov. Poľnohospodári sú definovaní ako všetky fyzické alebo právnické osoby alebo skupiny osôb vykonávajúcich poľnohospodársku činnosť, pri ktorej buď vytvárajú poľnohospodárske produkty, udržiavajú poľnohospodársku plochu v stave, v ktorom je vhodná na pastvu alebo pestovanie, alebo vykonávajú minimálnu činnosť na poľnohospodárskych plochách, ktoré sa prirodzene udržujú v stave vhodnom na pastvu alebo pestovanie.

11. Na zaistenie lepšieho zacielenia podpory na tzv. aktívnych poľnohospodárov museli určité podniky, ktoré sa mohli venovať obhospodarovaniu pôdy, no ktorých účel podnikania sa poľnohospodárskej činnosti týkal len okrajovo, napríklad letiská, železničné služby, vodárne, realitné služby alebo osoby prevádzkujúce trvalé športoviská a rekreačné plochy, a ktoré v minulosti získali priame platby prekračujúce prah stanovený členskými štátmi¹⁵, pri uchádzaní sa o podporu od roku 2015 preukazovať, že ich poľnohospodárske činnosti boli významné. Členské štáty mali právo prijať prísnejšie pravidlá tým, že do zoznamu pridajú ďalšie podniky alebo vylúčia v zásade všetky osoby, ktorých poľnohospodárske činnosti tvoria len nevýznamnú časť ich celkových hospodárskych činností alebo ktorých hlavnou podnikateľskou činnosťou nie je vykonávanie poľnohospodárskej činnosti.

12. Pri predchádzajúcom režime SPS hodnoty platobných nárokov vo väčšine členských štátov záviseli od hodnoty historických platieb podpory previazaných s produkciou, ktoré každý poľnohospodár získal za dané referenčné obdobie¹⁶. V dôsledku toho sa mohli

¹⁵ Článok 9 ods. 2 a 4 nariadenia (EÚ) č. 1307/2013.

¹⁶ Vo všeobecnosti išlo o priemerné viazané platby, ktoré poľnohospodári dostali v rokoch 2000 až 2002.

jednotlivé výšky podpory na hektár medzi poľnohospodármi výrazne líšiť, v závislosti od ich historických mier podpory¹⁷.

13. Snahou reformy SPP v roku 2013 bolo časom odstrániť – alebo aspoň obmedziť – tieto historické zložky z hodnôt platobných nárokov a najneskôr do roku 2019 hodnoty platobných nárokov priblížiť jednotným hodnotám na hektár (tzv. vnútorná konvergencia). S cieľom zabrániť narúšajúcim finančným dôsledkom pre poľnohospodárov mohli členské štáty zachovať historickú zložku v hodnote platobných nárokov aj po roku 2019. To znamená, že hodnota historických platieb pre poľnohospodárov podľa predchádzajúcich viazaných režimov podpory sa bude odrážať v hodnote nárokov v rámci BPS až do ďalšej budúcej reformy SPP. Ako sa však uvádza v **bode 67**, vplyv týchto rozdielov sa bude v období do roku 2019 znižovať.

14. V rokoch 2016 až 2019 sa sumy, ktoré sú k dispozícii na BPS ďalej menia, pretože národné stropy členských štátov sa budú znižovať alebo zvyšovať (tzv. vonkajšia konvergencia)¹⁸.

15. Členské štáty mali pri stanovovaní hodnoty nárokov v rámci BPS na výber tri základné modely (pozri **ilustráciu 2**):

¹⁷ Väčšina členských štátov počítala platobné nároky v rámci SPS výhradne na základe historických platieb. Podrobné informácie sa uvádzajú v prílohe I k osobitnej správe č. 5/2011 – Režim jednotnej platby (SPS): otázky, ktoré treba zodpovedať, aby sa zlepšilo jeho riadne finančné hospodárenie.

¹⁸ K iným úpravám môže dôjsť, ak sa členské štáty rozhodnú pozmeniť pridelenie priamych platieb na konkrétne režimy, napr. ak budú potrebovať viac (alebo menej) podpory pre mladých poľnohospodárov. V takom prípade musia členské štáty lineárne znížiť (alebo zvýšiť) hodnotu všetkých platobných nárokov v rámci BPS.

Ilustrácia 2 – Základné modely vykonávania BPS

Paušálna sadzba v roku 2015
Všetky nároky v rámci BPS v členskom štáte (alebo regióne) majú rovnakú hodnotu.
Úplná konvergencia s paušálnou sadzbou do roku 2019 (alebo 2020)
Poľnohospodári získavajú nároky v rámci BPS na základe ich jednotlivých referenčných súm z roku 2014. Do roku 2019 sa táto hodnota upraví na jednotnú paušálnu hodnotu.
Čiastočná konvergencia do roku 2019
Členské štáty museli zabezpečiť, aby každý nárok v rámci BPS mal do roku 2019 hodnotu aspoň 60 % príslušnej priemernej národnej alebo regionálnej jednotkovej hodnoty. Tento nárast hodnoty financujú poľnohospodári s nadpriemernou hodnotou nárokov v rámci BPS. Členské štáty by mohli obmedziť zníženia nárokov týchto poľnohospodárov v rámci BPS na 30 %.

Zdroj: Európsky dvor audítorov.

16. V rámci základných modelov BPS mali členské štáty rôzne možnosti, ako režim vykonávať. Tieto možnosti členským štátom umožňujú uplatniť národné preferencie, pokiaľ ide o úroveň využívania režimu (národne alebo regionálne), výpočet referenčných súm pre poľnohospodárov a hodnoty ich nárokov v rámci BPS, spôsob lepšieho zacielenia podpory na aktívnych poľnohospodárov a spôsob stanovenia plochy oprávnenej na pridelenie nárokov v rámci BPS¹⁹.

Výpočet a pridelenie nárokov v rámci BPS

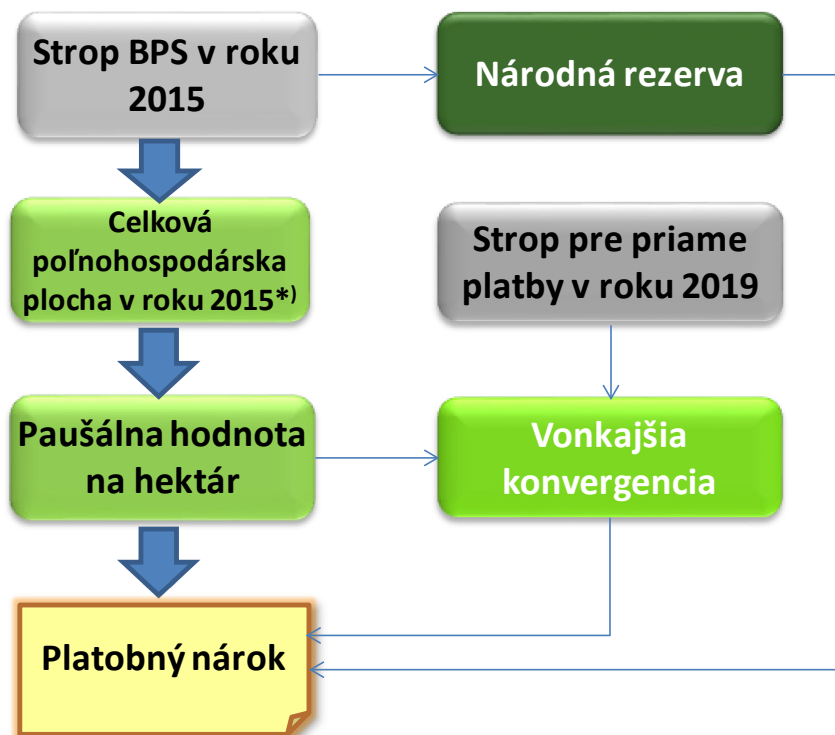
17. Členské štáty mali stanoviť nároky v rámci BPS v roku 2015 a prideliť ich poľnohospodárom. Z disponibilného rozpočtu v národnej rezerve mali tiež vyčleniť určitú

¹⁹ Možnosti zvolené členskými štátmi pozri v ***prílohe II***.

sumu na nároky v rámci BPS pre mladých poľnohospodárov, poľnohospodárov začínajúcich poľnohospodársku činnosť či poľnohospodárov v špecifických situáciách²⁰.

18. Vo všetkých modeloch BPS vo všeobecnosti počet platobných nárokov pridelených poľnohospodárom zodpovedal počtu hektárov oprávnenej poľnohospodárskej pôdy, ktorú obhospodarovali v roku 2015. Hodnota závisela od konkrétneho modelu BPS, ktorý si členský štát alebo región zvolil. Ak členský štát uplatnil model paušálnej sadzby BPS už v roku 2015, všetci poľnohospodári v danom regióne dostali nároky v rámci BPS s rovnakou jednotkovou hodnotou na hektár (pozri **ilustráciu 3**).

Ilustrácia 3 – Prvky výpočtu nárokov v rámci BPS (model s paušálnou sadzbou)



^{*)} Okrem plochy pre platobný nárok z národnej rezervy.

Zdroj: Európsky dvor audítorov.

²⁰ Napr. na zabránenie opusteniu pôdy alebo v prípadoch pôsobenia vyššej moci či za mimoriadnych okolností.

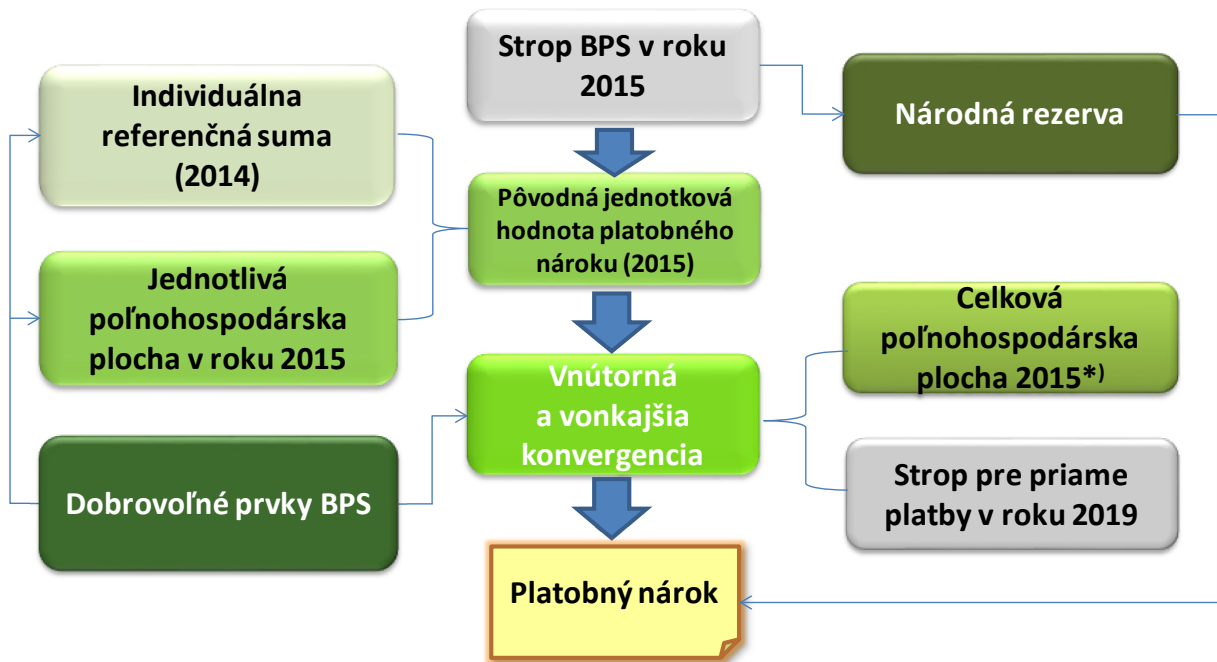
19. V členských štátoch, ktoré zvolili konvergenčný model BPS, teda model, podľa ktorého sa v roku 2015 neuplatňovala tá istá hodnota na hektár, vnútroštátne orgány v zásade pri výpočtoch zohľadňovali šesť faktorov (pozri **ilustráciu 4**)²¹:

- celkovú oprávnenú poľnohospodársku plochu všetkých aktívnych poľnohospodárov v danom členskom štáte alebo regióne v roku 2015,
- poľnohospodársku plochu oprávnenú v roku 2015 za každého jednotlivého žiadateľa,
- jednotlivé referenčné sumy žiadateľov v roku 2015 za rok 2014²²,
- celkové referenčné sumy všetkých aktívnych poľnohospodárov v roku 2015 za rok 2014,
- národné alebo regionálne stropy pre BPS platné v roku 2015,
- národnú alebo regionálnu cieľovú hodnotu (národný alebo regionálny priemer) na rok 2019.

²¹ Články 24 až 26 nariadenia (EÚ) č. 1307/2013.

²² V zásade to boli priame platby, ktoré poľnohospodár dostal v roku 2014, alebo hodnota držaných nárokov v rámci SPS.

Ilustrácia 4 – Prvky výpočtu nárokov v rámci BPS (konvergenčné modely)



* Okrem plochy pre platobný nárok z národnej rezervy.

Zdroj: Európsky dvor audítorov.

20. Všetky konvergenčné modely mali spoločnú črtu v tom, že platobné agentúry členských štátov boli povinné stanoviť individuálnu referenčnú sumu pre každého poľnohospodára a riešiť zmeny jeho osobnej situácie, ako je zlúčenie, rozdelenie alebo prevod pôdy, ku ktorým došlo v rokoch 2014 a 2015. S cieľom vyhnúť sa zložitosti mohli členské štáty, ktoré uplatňovali SPS na regionálnom základe, zachovať existujúce nároky v rámci SPS, z ktorých sa stali nároky v rámci BPS²³.

Úlohy Komisie a členských štátov pri zavádzaní BPS

21. Komisia a členské štáty spoločne zodpovedajú za riadenie BPS a ostatných režimov priamych platieb. Celkovú zodpovednosť za plnenie rozpočtu však nesie Komisia²⁴. To

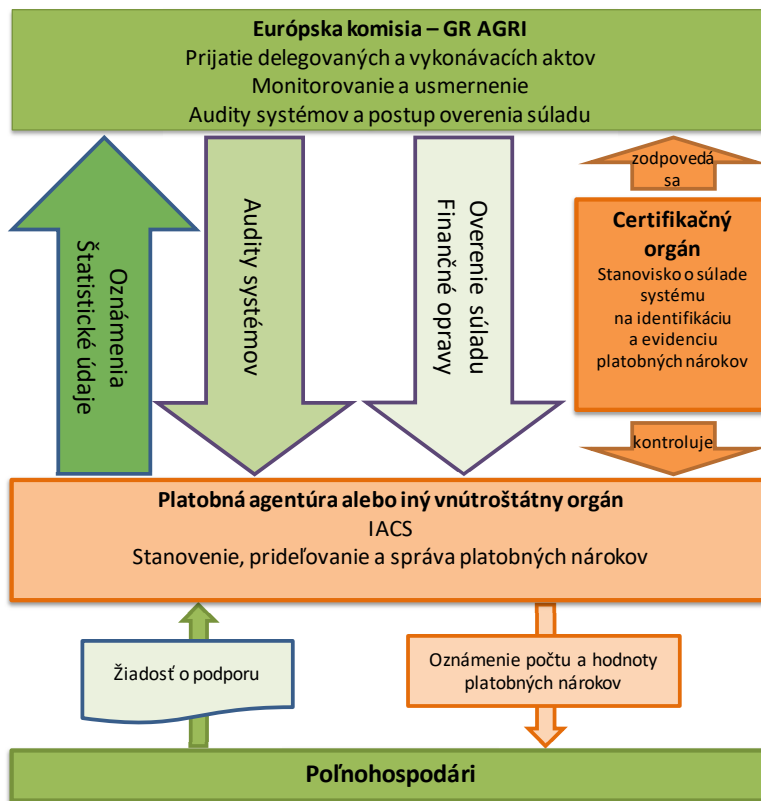
²³ Túto možnosť si zvolilo Dánsko, Švédsko, Fínsko a Spojené kráľovstvo (Anglicko). Hodnota a počet nárokov v rámci SPS za rok 2014 museli byť v tomto prípade prispôsobené disponibilnému rozpočtu a oprávneným plochám v rámci BPS v roku 2015. V Anglicku mali všetky nároky v rámci SPS regionálnu jednotnú hodnotu na hektár už v roku 2014.

²⁴ Článok 317 ZFEÚ.

znamená, že Komisia musela zabezpečiť správne vykonávanie BPS prostredníctvom náležitých delegovaných právnych aktov, monitorovania riadenia BPS v členských štátoch a auditov zhody, ktorých predmetom sú systémy kontroly na spravovanie režimu. Ak vykonávanie na úrovni členského štátu nie je v súlade s právnym rámcom EÚ, môže Komisia uložiť finančné opravy.

22. Členské štáty vypočítali nároky v rámci BPS a zaznamenali ich v osobitnej databáze. Takisto museli zabezpečiť, aby akreditované platobné agentúry následne vyplatili podporu v rámci BPS poľnohospodárom. Na tento účel boli vnútroštátne orgány povinné používať integrovaný administratívny a kontrolný systém (IACS), aby zabezpečili správnosť platieb a zamedzenie nezrovnalostí. V systéme IACS sa používajú spoľahlivé informácie o poľnohospodárskych plochách a systém automatizovaných krížových kontrol, mal by však tiež poskytovať podporu poľnohospodárom, aby predkladali správne vyhlásenia, a identifikovať pri tom potenciálne nezrovnalosti. Nezávislý vnútroštátny certifikačný orgán bol okrem toho povinný vykonať audit zákonnosti a riadnosti všetkých výdavkov EÚ, ktoré vyplatili platobné agentúry. V ***ilustrácii 5*** sú zobrazené úlohy Komisie a členských štátov pri vykonávaní BPS.

Ilustrácia 5 – Úlohy Komisie a členských štátov pri vykonávaní BPS



Zdroj: Európsky dvor audítorov.

ROZSAH AUDITU A AUDÍTORSKÝ PRÍSTUP

23. Cieľom tohto auditu bolo zistiť, či Komisia a členské štáty zaviedli BPS v roku 2015 v súlade s právnym rámcom EÚ a cieľmi SPP. V tejto súvislosti sme preskúmali aj prvky vyplývajúce z návrhu BPS ako režimu poskytujúceho oddelenú podporu príjmov pre poľnohospodárov. Snažili sme sa zodpovedať hlavnú otázku v rámci auditu:

Režim základnej platby pre poľnohospodárov – zamerali Komisia a členské štáty režim správnym smerom?

24. V záujme zodpovedania tejto otázky sme kontrolovali, či:

- systémy kontroly v členských štátoch zmiernili riziko nesprávneho výpočtu platobných nárokov v rámci BPS,

- Komisia poskytla členským štátom primeranú podporu pri zavádzaní základnej platby a či na ne v dostatočnej miere dohliadala a kontrolovala ich,
- zavedenie BPS prispelo k zjednodušeniu pre poľnohospodárov i správne orgány a bolo v súlade s cieľmi SPP.

25. Audit sme uskutočnili v období od septembra 2016 do apríla 2017 a jeho súčasťou bol:

- prieskum zaslaný všetkým 18 členským štátom, ktoré zaviedli BPS, s cieľom získať kľúčové údaje a informácie o zriadení a vykonávaní režimu. V príslušných prípadoch sme výsledky prieskumu využili v tejto správe,
- kontroly v Európskej komisii (Generálne riaditeľstvo pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka) a v šiestich členských štátoch (Nemecko (Dolné Sasko), Grécko, Španielsko, Francúzsko, Taliansko a Spojené kráľovstvo (Anglicko a Škótsko)) vybraných podľa ich podielu na rozpočte EÚ vyčlenenom pre BPS a konkrétneho modelu, ktorý si zvolili na vykonávanie režimu. Uskutočnili sme rozhovory, analyzovali postupy a údaje a preskúmali príslušné dokumenty,
- audit vzorky 400 záznamov platobných nárokov poľnohospodárov z roku nároku 2015. Vybrali sme ich sčasti náhodne a sčasti na základe posúdenia rizika s cieľom preskúmať výpočty nárokov v rámci BPS a uplatnené kľúčové kontroly.

Okrem toho sme zohľadnili aj výsledky našej práce na účely vyhlásenia o vierohodnosti za rok 2016.

PRIPOMIENKY

Systémy kontroly kontrolovaných členských štátov zväčša zmierňovali riziko nesprávneho výpočtu a pridelenia nárokov v rámci BPS, no voľby, ku ktorým sa dospelo na národnej úrovni, môžu pre niektoré platobné agentúry predstavovať mimoriadnu výzvu

Väčšina členských štátov výzvy zvládala a platby poľnohospodárom v rámci BPS celkovo neboli poznačené významnou chybovosťou...

26. Všetky členské štáty, ktoré sme kontrolovali, čelili pri vykonávaní BPS niekoľkým výzvam. Ich charakter závisel hlavne od možností, ktoré si zvolili. Členské štáty museli konkrétne:

- skontrolovať, či mali žiadatelia nárok na podporu v rámci BPS, t. j. či v roku 2013 získali priamu podporu a v roku 2015 boli aktívnymi poľnohospodármi,
- stanoviť individuálnu referenčnú sumu pre každého poľnohospodára v prípadoch, keď členský štát neuplatňoval paušálnu sadzbu na hektár,
- na základe najaktuálnejších informácií zo systému identifikácie poľnohospodárskych parciel (LPIS) a kontrol na mieste stanoviť za každého poľnohospodára oprávnenú poľnohospodársku plochu v roku 2015. To si mohlo vyžadovať aj určenie pôdy, ktorá bola pred zavedením BPS neoprávnená,
- po vykonaní všetkých kontrol a výpočtov stanoviť hodnotu nárokov v rámci BPS na obdobie od roku 2015 do roku 2019,
- informovať príslušných poľnohospodárov do konca roku 2015, prípadne ak mali vnútroštátne orgány k dispozícii len predbežné údaje, do 1. apríla 2016,
- vyplatiť podporu v rámci BPS a inú priamu podporu do 30. júna 2016.

27. Väčšina členských štátov tieto výzvy zvládla a výpočty dokončila v rámci zákonných lehôt alebo krátko po nich. V prípade Španielska, Francúzska, Talianska, Holandska, Rakúska, Švédska a Spojeného kráľovstva (Škótsko), ktoré neboli schopné uhradiť konečné platby

všetkým poľnohospodárom v rámci zákonnej lehoty do 30. júna 2016, Komisia povolila vykonať platby bez zníženia do 15. októbra 2016²⁵.

28. Z dostupných údajov z celej EÚ vyplýva, že platby uhradené na základe nárokov v rámci BPS celkovo neboli ovplyvnené významnou chybovosťou²⁶. Ako je však vysvetlené v nasledujúcej časti, chyby pri výpočte by mohli ovplyvniť platby pre mnohých jednotlivých poľnohospodárov a znížiť spoľahlivosť databáz nárokov v rámci BPS.

... hodnoty nárokov v rámci BPS však v niektorých prípadoch neboli správne, boli vypočítané len predbežne alebo založené na odhadoch...

29. Zistili sme, že členské štáty (alebo regióny) väčšinou správne uplatnili všeobecné pravidlá výpočtu a, s výnimkou Talianska a jedného regiónu v Nemecku (Meklenbursko-Predpomoransko), neprekročili platné národné a regionálne stropy. V niektorých prípadoch sme však zistili, že hodnoty nárokov v rámci BPS neboli správne, boli vypočítané len predbežne alebo založené na odhadoch, čo ovplyvnilo rozdelenie platieb medzi jednotlivých poľnohospodárov:

- a) V Spojenom kráľovstve (Škótsko) orgány neuplatnili správne pravidlá výpočtu na stanovenie cieľových paušálnych hodnôt na rok 2019 a ročných rozpočtových úprav do uvedeného roku. V Holandsku orgány vypočítali nesprávnu hodnotu konvergenie pre úpravu platobných nárokov s paušálnou sadzbou do roku 2019. V Škótsku ani v Holandsku to však nemalo vplyv na celkovú sumu platieb; len malý dosah to malo na rozdelenie platieb medzi jednotlivých poľnohospodárov.
- b) Francúzsko a Spojené kráľovstvo (Anglicko a Škótsko) použili predbežné údaje alebo odhady, pretože v snahe včas vypočítať definitívne hodnoty nárokov v rámci BPS narazili na mimoriadne ťažkosti. To ovplyvnilo správnosť hodnôt nárokov v rámci BPS, pretože

²⁵ Článok 5 ods. 4 nariadenia (EÚ) č. 907/2014 (Ú. v. EÚ L 255, 28.8.2014, s. 18). Komisia je povinná znížiť alebo vylúčiť z financovania EÚ tie platby, ktoré členské štáty uhradia poľnohospodárom po uplynutí právnej lehoty. V tomto prípade musia časť platieb, ktorú Komisia nepreplatí, financovať členské štáty z vlastného rozpočtu.

²⁶ Bod 1.15 a kapitolu 7 našej výročnej správy o plnení rozpočtu za rok 2016, Ú. v. EÚ C 322 (28.9.2017, s. 1).

zmeny jedného prvku výpočtu (napr. celková oprávnená plocha) mali za následok zmeny iných prvkov (napr. hodnota nárokov) a to môže mať ďalšie dôsledky na výpočet konvergencie. Znamenalo to tiež, že poľnohospodári nepoznali definitívnu hodnotu svojich nárokov v rámci BPS predtým, ako podávali žiadosť na nasledujúci rok nároku. V nasledujúcej časti opisujeme rôzne zaznamenané problémy.

- i) Vo Francúzsku platobná agentúra v máji 2017 ešte stále počítala definitívnu hodnotu platobných nárokov v rámci BPS na rok 2015 a poľnohospodárom ich ešte oficiálne nepridelila. Vysvetlením oneskorenia je neskoré zavedenie nového systému identifikácie poľnohospodárskych parciel, ťažkosti pri určovaní nepoľnohospodárskych plôch a značné oneskorenie kontrol poľnohospodárov na mieste za rok 2015, ktoré francúzske orgány ukončili až v decembri 2016²⁷.
- ii) Výpočet hodnôt platobných nárokov sa v Spojenom kráľovstve (Anglicko a Škótsko) značne oneskoril, pretože v Anglicku, ktoré sa rozhodlo zachovať predchádzajúce nároky v rámci SPS, neboli včas k dispozícii úplné údaje o krajinej pokrývke. Orgány preto mohli len odhadnúť konečnú oprávnenú plochu, ktorá však bola kľúčovým prvkom potrebným na výpočet správnych hodnôt platobných nárokov. Nový počítačový systém na spracovanie žiadostí okrem toho nefungoval podľa očakávaní a platobná agentúra bola prinútená vrátiť sa k papierovým žiadostiam. To vážne skomplikovalo prispôsobenie nárokov v rámci BPS oprávneným plochám a dodržanie lehoty pre platby²⁸. V Škótsku orgány tiež narazili na ťažkosti, keď sa snažili načas spracovať všetky žiadosti, a to čiastočne preto, že zaostali pri identifikácii oprávnených trvalých trávnych porastov. Uskutočnili len názorné výpočty hodnôt nárokov v rámci BPS,

²⁷ Podľa údajov poskytnutých francúzskymi orgánmi boli predbežné hodnoty nižšie ako pravdepodobné skutočné hodnoty v roku 2015 o 0,5 % a 2,9 % a na nasledujúce roky orgány zatiaľ nevykonali žiadne výpočty.

²⁸ V rámci špecifického modelu BPS uplatňovaného v Anglicku museli byť platobné nároky, ktoré prekročili oprávnené plochy deklarované poľnohospodármi vo svojich žiadostiach o podporu, zrušené. Nároky, ktoré neboli riadne zrušené, mohli viesť k neoprávneným platbám podpory v nasledujúcich rokoch nároku.

aby dodržali lehoty pre vyplatenie podpory, no v máji 2017 ešte stále nemali stanovené konečné hodnoty²⁹.

... a niektoré kontrolované platobné agentúry čelili značným ťažkostiam

30. Platobné agentúry boli povinné zriadiť účinné kľúčové kontroly, aby zabezpečili správny počet a hodnotu nárokov v rámci BPS pridelených poľnohospodárom. Súčasťou toho bola kľúčová kontrola oprávnenosti plôch, ktoré poľnohospodári deklarovali vo svojich žiadostiach o podporu, na základe údajov v systéme LPIS³⁰ a historických referenčných údajov, ako aj overenie pravosti podpornej dokumentácie predloženej poľnohospodármi a preskúmanie výpočtu nárokov v rámci BPS. V nasledujúcich bodoch opisujeme niektoré problémy, ktorým čelili kontrolované členské štáty.

31. V Taliansku bol za výpočet nárokov v rámci BPS a ich pridelenie poľnohospodárom zodpovedný ústredný koordinačný orgán, ktorý nespadal do rámca vnútornej kontroly talianskych platobných agentúr. Nedokončil všetky kontroly oprávnenosti poľnohospodárov a stále pretrvávala neistota v súvislosti s oprávnenosťou značnej časti trvalých trávnych porastov. V dôsledku toho sa proces opakoval a tento koordinačný orgán musel prepočítať hodnoty približne tretiny nárokov v rámci BPS po tom, ako už boli pôvodne pridelené. Ich celková hodnota napokon prekročila národný rozpočtový strop. V súlade s právnymi predpismi EÚ by si takýto prípad vyžadoval ďalšiu úpravu hodnoty všetkých talianskych nárokov v rámci BPS. Dosah na platby podpory pre poľnohospodárov je celkovo pravdepodobne malý, mohol by však byť významnejší na úrovni jednotlivých poľnohospodárov. V apríli 2017 prepočítavanie ešte stále prebiehalo a bude mať vplyv na hodnoty nárokov v rámci BPS a následné platby podpory v nasledujúcich rokoch³¹.

²⁹ Za Škótsko odhadujeme, že celkový vplyv na skutočné paušálne hodnoty za rok 2019 bude v jednom regióne nižší o 2,9 % a v inom vyšší o 4,6 % ako hodnoty, ktoré vypočítali orgány.

³⁰ Pozri tiež osobitnú správu č. 25/2016 s názvom Systém identifikácie poľnohospodárskych pozemkov: užitočný nástroj na určovanie poľnohospodárskej pôdy, na ktorú možno poskytnúť podporu – jeho riadenie by sa však mohlo ďalej zlepšovať.

³¹ V snahe pokryť finančné riziko sa talianske orgány rozhodli zdržať 7 % platieb za rok podávania žiadostí 2016.

32. Ďalším kľúčovým faktorom pre správne stanovenie nárokov v rámci BPS boli spoľahlivé informácie v systéme LPIS o skutočne oprávnenej ploche pozemkov, na ktoré sa žiadala pomoc. V dvoch zo šiestich členských štátov, ktoré sme kontrolovali, sme zistili, že informácie v systéme LPIS boli celkovo aktuálne. Vo Francúzsku, v Taliansku a Spojenom kráľovstve práve prebiehala ich aktualizácia, z veľkej časti paralelne s výpočtom nárokov v rámci BPS³². Gréckej platobnej agentúre, ktorá počas niekoľkých rokov vyvíjala značné úsilie o správnu identifikáciu trvalých trávnych porastov, chýbali potrebné štátne zdroje, aby aktualizovala celý systém LPIS najnovšími dostupnými informáciami. V súvislosti s viac než polovicou príslušného územia museli preto orgány v roku 2015 použiť na výpočet nárokov v rámci BPS snímky z roku 2008³³.

33. Približne 90 % všetkých trvalých trávnych porastov v Grécku a vyše 25 % poľnohospodárskej pôdy v krajine je vo verejnom vlastníctve. Pri tomto type pôdy vypočítali grécke orgány nároky v rámci BPS na základe priemerného počtu zvierat na hektár v regióne a počtu zvierat, ktoré každý poľnohospodár deklaroval vo svojej žiadosti o podporu³⁴. Nespoľahlivé informácie v databáze zvierat však sťažili správny výpočet počtu nárokov v rámci BPS pridelených poľnohospodárom³⁵.

³² V júli 2016 sa Komisia rozhodla zadržať 3 % mesačných platieb týkajúcich sa pomoci na plochu deklarovanej Francúzskom v súvislosti s rokom 2015, a to z dôvodu značne oneskorenej aktualizácie systému LPIS.

³³ Do roku 2017 boli k dispozícii aktuálnejšie ortofotografie, no 33 % poľnohospodárskych plôch nebolo aktualizovaných.

³⁴ Článok 39 ods. 2 vykonávacieho nariadenia Komisie (EÚ) č. 809/2014 zo 17. júla 2014, ktorým sa stanovujú pravidlá uplatňovania nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1306/2013 v súvislosti s integrovaným administratívnym a kontrolným systémom, opatreniami na rozvoj vidieka a krížovým plnením (Ú. v. EÚ L 227, 31.7.2014, s. 69).

³⁵ Toto zistenie dokladá aj chybovosť, ktorú vnútroštátne orgány zistili pri kontrolách zvierat, aj keď nie všetky chyby sa nevyhnutne týkajú nedostatkov v evidencii zvierat.

Komisia primerane podporila zavedenie BPS, od certifikačných orgánov však mohla vyžadovať viac

Celkovo Komisia dobre dohliadala na proces zavádzania a poskytla rozsiahle usmernenia...

34. Široká škála možností, ktoré členským štátom poskytujú právne predpisy EÚ, spôsobili, že sa ustanovenia stali zložitejšími, s čím sa spája riziko nesprávneho výkladu a nejednoznačnosti. Komisia dokázala predložiť vykonávacie ustanovenia načas³⁶. Členské štáty však od Komisie požadovali dodatočné usmernenia k ich konkrétnemu modelu vykonávania. V dôsledku toho vydala Komisia od roku 2014 vyše 400 usmernení pre členské štáty a zorganizovala dvojstranné zasadnutia s vnútroštátnymi orgánmi s cieľom zabezpečiť hladké vykonávanie BPS a ostatných režimov priamej podpory EÚ. Ani napriek poskytnutým objasneniam však členské štáty neinterpretovali vždy konkrétne pravidlá výpočtu jednotne.

... členské štáty však neposkytli všetky informácie o monitorovaní

35. Keďže za monitorovanie režimu zodpovedá Komisia, všetky členské štáty uplatňujúce BPS boli povinné ju informovať o svojich voľbách, čo jej umožnilo vykonať hĺbkovú analýzu dodržiavania právneho rámca EÚ zo strany členských štátov a prijať nadväzné opatrenia. V máji 2017 však Komisii stále chýbali kľúčové informácie, ako je celková hodnota nárokov v rámci BPS pridelených poľnohospodárom za rok 2015 vo Francúzsku a v Taliansku, ktoré spolu predstavovali 31 % disponibilného rozpočtu. Nedostatok informácií sťažil monitorovanie režimu. Podľa právnych predpisov EÚ Komisia nebola oprávnená znížiť platby členským štátom, ak včas nepredložili konkrétne štatistické informácie o BPS.

³⁶ Delegované nariadenie Komisie (EÚ) č. 639/2014 z 11. marca 2014, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1307/2013, ktorým sa ustanovujú pravidlá priamych platieb pre poľnohospodárov na základe režimov podpory v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky, a ktorým sa mení príloha X k uvedenému nariadeniu a vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) č. 641/2014 zo 16. júna 2014, ktorým sa stanovujú pravidlá pre uplatňovanie nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1307/2013, ktorým sa ustanovujú pravidlá priamych platieb pre poľnohospodárov na základe režimov podpory v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky (Ú. v. EÚ L 181, 20.6.2014, s. 1 a s. 74).

Audity Komisie zabezpečili celkovo dobré výsledky...

36. Komisia začala audit vykonávania BPS v členských štátoch včas a získala pri ňom dobré výsledky, hoci nedostatok zdrojov jej zabránil uskutočniť všetky audity na mieste podľa plánu. Pre skoré načasovanie väčšiny kontrol Komisia navyše nebola schopná posúdiť kvalitu preskúmaní výpočtu nárokov v rámci BPS vypracovaných certifikačnými orgánmi.

37. Audítorská práca Komisie bola zameraná hlavne na preskúmanie vzoriek operácií a oprávnenosti deklarovanych plôch. Menší dôraz sa kládol na potvrdenie všeobecných výpočtov, uplatnené vnútorné kontroly a to, či mali členské štáty zavedené systémy, ktoré umožňovali podrobné monitorovanie spravovania nárokov v rámci BPS, napríklad výpočtu príslušných stropov a ich dodržiavania, a správy národnej rezervy vrátane postupov rušenia nárokov v rámci BPS.

... od certifikačných orgánov však mohla Komisia vyžadovať viac

38. Všetky výdavky EÚ, ktoré vyplácajú platobné agentúry členských štátov, podliehajú ročnému certifikačnému auditu zo strany organizačne nezávislého orgánu. Títo audítori by mal predložiť stanovisko k úplnosti, presnosti a vecnej správnosti ročnej účtovnej závierky platobných agentúr, riadnemu fungovaniu ich systému vnútornej kontroly a k zákonnosti a riadnosti výdavkov, v prípade ktorých sa od Komisie žiada úhrada, pričom tieto stanoviská audítori vypracúvajú v súlade s medzinárodne prijatými normami pre audit³⁷. Keďže hodnota nárokov v rámci BPS je kľúčovým prvkom výpočtu súm podpory vyplácaných poľnohospodárom, kontrola certifikačných orgánov týkajúca sa výpočtu nárokov v rámci BPS bola obzvlášť dôležitá. S prebiehajúcou konvergenciou a potenciálnymi úpravami hodnôt nárokov v rámci BPS je to relevantné aj z hľadiska nasledujúcich rozpočtových rokov.

39. Komisia vo svojich usmerneniach pre certifikačné orgány špecifikovala, že ich kontroly by mali zahŕňať posúdenie postupov zavedených na zabezpečenie správneho pridelenia nárokov v rámci BPS, a požiadala ich, aby vyjadrili stanovisko k tomu, či platobné agentúry

³⁷ Pozri tiež osobitnú správu č. 7/2017 – Nová úloha certifikačných orgánov v súvislosti s výdavkami SPP: pozitívny krok smerom k modelu jednotného auditu, no so značnými nedostatkami, ktoré treba riešiť.

zriadili primeraný systém na určenie a evidenciu nárokov v rámci BPS a či pri nastavovaní režimu uplatnili náležité kontroly. V usmerneniach Komisie sa požadovalo otestovanie desiatich operácií, nebolo však už vysvetlené, aké kontroly majú certifikačné orgány vykonať, pokiaľ ide o správnosť výpočtov.

40. Certifikačné orgány si v členských štátoch, ktoré sme kontrolovali, vykladali usmernenia Komisie rôzne a počet operácií, ktorý Komisia odporučila na otestovanie zhody, bol príliš nízky, aby sa na základe neho dalo dospieť k platným celkovým záverom o správnosti výpočtu nárokov v rámci BPS.

41. V usmerneniach Komisie sa nevymedzovala úloha certifikačných orgánov v prípadoch, keď výpočty nárokov v rámci BPS vykonávali iné orgány ako platobné agentúry. V dôsledku toho:

- v Nemecku (Dolné Sasko) správnosť tohto výpočtu nebola predmetom žiadneho preskúmania zo strany certifikačného orgánu, pretože výpočet uskutočnil ústredný koordinačný orgán, na ktorý sa certifikačný audit nevzťahuje,
- v Taliansku certifikačný orgán jednoducho uviedol, že v čase vypracúvania správy koordinačný orgán ešte neukončil výpočet nárokov v rámci BPS,
- vo Francúzsku certifikačný orgán potvrdil, že platobná agentúra uplatnila metódu výpočtu stanovenú ministerstvom poľnohospodárstva správne, informoval však, že údaje v tom čase ešte neboli konečné a že nepreskúmal niektoré výpočty.

Niektoré pravidlá výpočtu a možnosti zvolené členskými štátmi mohli pridávať na komplexnosti, zvýšiť záťaž na vnútroštátne orgány a niektorým poľnohospodárom priniesť neočakávaný zisk

Niektoré pravidlá na stanovenie nárokov v rámci BPS si vyžadovali zložité výpočty

42. Jedným z hlavných cieľov a kľúčových požiadaviek reformy SPP v roku 2013 bolo zníženie administratívnej záťaže a Komisia a členské štáty to mali zohľadniť pri formovaní príslušných ustanovení režimu priamej podpory³⁸.

43. Výber modelu výpočtu nárokov v rámci BPS mal významný vplyv na zložitosť, ktorej čelili vnútroštátne orgány. Zatiaľ čo model paušálnej sadzby uplatňovaný v Nemecku, vo Francúzsku (Korzika), na Malte a v Spojenom kráľovstve (Anglicko) ponúkal jednoduché výpočty hodnôt a počtu nárokov, o konvergenčných modeloch, ktoré sa používali v iných členských štátoch alebo regiónoch, to až tak neplatilo, pretože tie mali podrobné a špecifické pravidlá pre výpočet, ktoré členské štáty často dopĺňali vnútroštátnymi alebo regionálnymi vykonávacími ustanoveniami. Nielenže to mohlo spôsobiť chyby pri výpočte, pre platobné agentúry to predstavovalo aj výraznú prácu navyše³⁹.

Varianty, ktoré zvolili niektoré členské štáty, môžu pre vnútroštátne verejné správy predstavovať značnú záťaž...

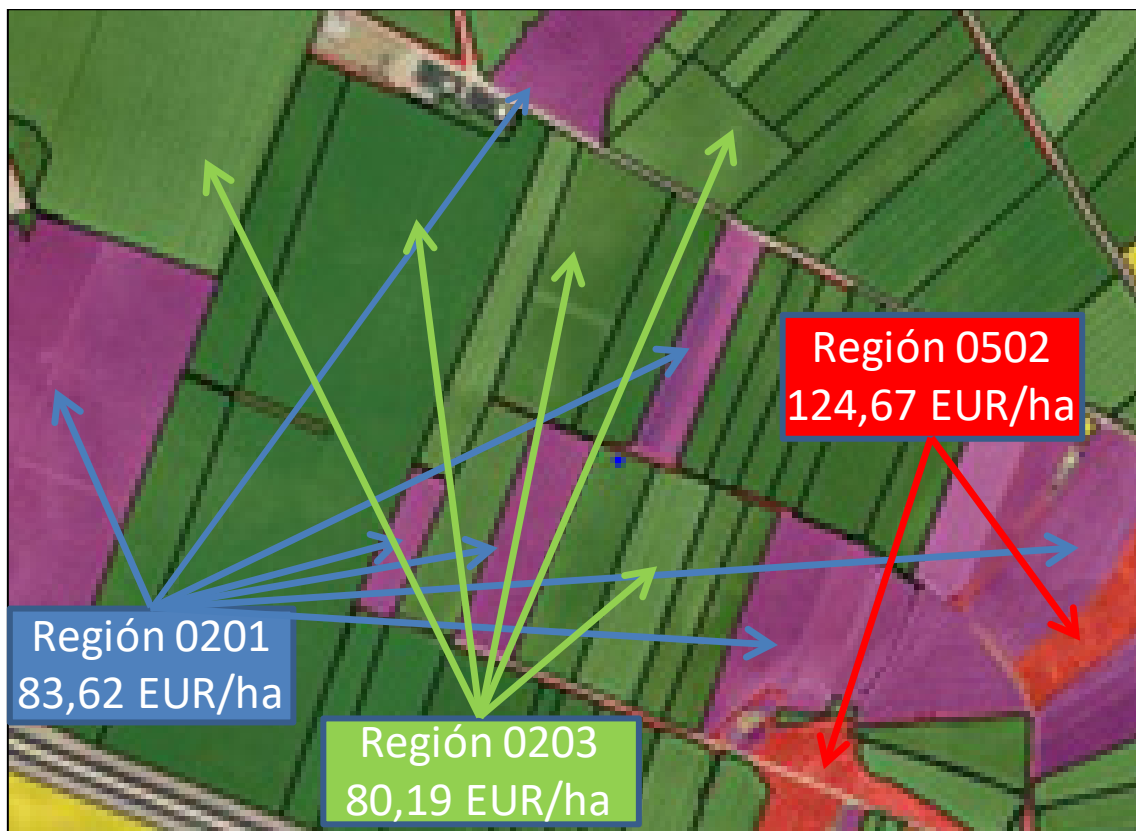
44. V súlade s objektívnymi kritériami mohli členské štáty na svojom území rozlišovať menšie celky a BPS uplatňovať na regionálnej úrovni. Medzi tieto kritériá patrila inštitucionálna štruktúra (napr. Nemecko), poľnohospodársky potenciál regiónu (napr. Spojené kráľovstvo (Anglicko a Škótsko)) alebo poľnohospodárske vlastnosti (napr. Grécko a Španielsko).

³⁸ Odôvodnenie 2 v preambule nariadenia (EÚ) č. 1307/2013.

³⁹ Napr. orgány vo Francúzsku dostali približne 360 000 žiadostí o pridelenie platobných nárokov v rámci BPS, pričom 46 000 z nich si vyžadovalo modifikáciu referenčnej sumy a kontroly podporných dokumentov. Zároveň museli riešiť približne 12 miliónov anomálií, ktoré zistili pri krížových kontrolách so systémom LPIS. Museli prijať okolo 700 dodatočných dočasných zamestnancov, aby boli schopné zvládnuť túto neočakávanú pracovnú záťaž.

45. Španielsko v tomto kontexte určilo 50 nových regiónov pre BPS, ktoré vnútroštátne orgány vymedzili na základe poľnohospodárskych vlastností a využívania pôdy v roku 2013. Tieto regióny sa rozprestierali približne cez 316 poľnohospodárskych oblastí (tzv. *comarcas agrarias*), to znamená, že pôda patriaca do jedného regiónu BPS sa mohla nachádzať vo viacerých poľnohospodárskych a autonómnych oblastiach po celom kontinentálnom Španielsku. V mnohých regiónoch sa však priemerné jednotkové hodnoty nárokov v rámci BPS odlišovali len nepatrne. Hoci táto regionalizácia bola v súlade s právnym rámcom EÚ, prispela k zložitosti správy pozemkov. Poľnohospodári mohli využívať svoje nároky len v tom regióne, ku ktorému boli pôvodne priradení, čo sa mohlo týkať jednotlivých poľnohospodárskych pozemkov v tej istej dedine (pozri **ilustráciu 6**).

Ilustrácia 6 – Zložitá regionálne vykonávanie BPS v Španielsku



Zdroj: Európsky dvor audítorov na základe údajov španielskych orgánov (FEGA).

Na rozdiel od Španielska používalo Grécko omnoho menej zložitý model vychádzajúci z poľnohospodárskych vlastností a zahŕňajúci len tri regióny.

46. Výzvy pre bezproblémové vykonávanie BPS predstavoval nielen výber modelu BPS členskými štátmi, ale aj varianty definovania oprávnených plôch stanovené v právnych predpisoch EÚ. Očakávalo sa, že zlepšia zacielenie podpory, mohli však vážne zdržať výpočet nárokov v rámci BPS a ovplyvniť správnosť ich hodnoty (pozri **rámček 1**).

Rámček 1 – Voľby členských štátov, ktoré prispeli k značným oneskoreniam pri vykonávaní BPS

V zásade sa všetky plochy ornej pôdy, trvalých trávnych porastov a pôda s trvalými plodinami považujú v rámci BPS za oprávnené. S cieľom ochrániť určité krajinné prvky, ako živé ploty, rybníky, priekopy, stromy v rade, v skupine alebo izolovane, medze a terasy, mohli členské štáty rozhodnúť, že tieto prvky budú tiež oprávnené na pridelenie platobných nárokov v rámci BPS. Avšak podľa pravidiel v súvislosti s platbami na ekologizáciu mohli členské štáty vymedziť aj iné krajinné prvky za tzv. oblasti ekologického záujmu, ktoré v rámci BPS neboli oprávnené. Ak sa to členský štát rozhodol urobiť, všetky prvky bolo potrebné skontrolovať a zaznamenať v národnom systéme LPIS. Francúzsko si zvolilo rámec, pri ktorom museli francúzske orgány v rámci veľkej aktualizácie svojich systémov LPIS zaevidovať približne 45 miliónov takýchto krajinných prvkov a vykonávať nad nimi dohľad, a určiť, či sú oprávnené v rámci BPS i ekologizácie, len na ekologizáciu alebo či nie sú oprávnené vôbec. V prípadoch, keď poľnohospodári deklarovali pozemky, ktoré zahŕňali aj neoprávnené prvky, bolo potrebné ich skontrolovať manuálne a poľnohospodári museli byť často kontaktovaní, aby záležitosť vysvetlili, aj keď boli sumy podpory zanedbateľné. To výrazne prispelo k oneskorenému výpočtu nárokov v rámci BPS a vyplateniu podpory vo Francúzsku.

V Taliansku sa minimálna miera poľnohospodárskej činnosti potrebnej na oprávnenie značného podielu trvalých trávnych porastov⁴⁰ na podporu líšila v závislosti od lokality parciel a na regionálnej úrovni sa uplatňovali početné výnimky. Talianske orgány museli pomocou referenčného čísla v katastri nehnuteľností identifikovať všetky pozemky, na ktoré sa vzťahovali konkrétne podmienky, a potom vykonať ich krížovú kontrolu so žiadosťami poľnohospodárov o podporu. Na konci nášho auditu tento proces ešte stále prebiehal a talianske orgány nám nevedeli povedať, kedy prácu dokončia. Tento detailný prístup pridával na zložitosti a spôsobil značné oneskorenia výpočtu platobných nárokov a úhrady platieb podpory.

⁴⁰ Plochy ponechané prirodzene v stave vhodnom na pastvu alebo pestovanie, plochy, ktoré sú súčasťou zaužívaných miestnych postupov pasenia hospodárskych zvierat a neúrodné pasienky.

... a niektorí poľnohospodári mohli vytvoriť neočakávané zisky tak, že výrazne znížili veľkosť svojich podnikov

47. Členské štáty, ktoré uplatnili konvergenčný prístup k BPS⁴¹, čelili osobitnému riziku, že poľnohospodári po zavedení BPS dostanú nadmerne vysokú podporu, vyplývajúcu z toho, že medzi referenčným obdobím (2014) a rokom 2015 výrazne znížili počet obhospodarovaných hektárov. Takto bolo možné koncentrovať referenčnú sumu stanovenú na základe väčšej plochy na menšiu plochu, čo poľnohospodárom prinieslo neočakávaný zisk.

48. Členské štáty môžu neočakávaný zisk poľnohospodárov získať späť⁴². Sedem členských štátov spomedzi 13, v ktorých bola táto možnosť relevantná, ju využilo⁴³, čo im tiež umožnilo účinnejšie prerozdeliť tieto finančné prostriedky, napríklad pridelením nárokov v rámci BPS mladým poľnohospodárom. V Taliansku však orgány riadne neidentifikovali všetkých poľnohospodárov, ktorí mali neočakávané zisky, alebo v iných prípadoch uplatnili pravidlá nesprávne. Vo Francúzsku sa orgány najprv rozhodli uplatniť ustanovenie o neočakávanom zisku, no v praxi ho neboli schopné realizovať (pozri **rámček 2**)⁴⁴.

Rámček 2 – Príklady neočakávaného zisku v dôsledku zníženia veľkosti podniku

Výška neočakávaného zisku mohla byť značná. V Španielsku orgány získali späť od vyše 7 000 poľnohospodárov referenčné sumy vo výške viac než 75 mil. EUR, ktoré sa mohli prideliť začínajúcim poľnohospodárom. To predstavuje približne 3 % podpory v rámci BPS vyplatenej v Španielsku.

Keďže Francúzsko neuplatňovalo ustanovenie o neočakávanom zisku, celková výška neočakávaného zisku poľnohospodárov nie je známa. Našli sme však jednotlivých poľnohospodárov, ktorí v roku 2014 dostali priame platby, no v roku 2015 previedli takmer všetku svoju pôdu na iných poľnohospodárov

⁴¹ Pozri **ilustráciu 2**.

⁴² Článok 28 nariadenia (EÚ) č. 1307/2013.

⁴³ Pozri **prílohu II**. Táto možnosť nebola relevantná v piatich členských štátoch (Dánsko, Švédsko a Fínsko sa rozhodli ponechať nároky v rámci SPS a Nemecko a Malta uplatňovali v roku 2015 paušálnu sadzbu BPS).

⁴⁴ Francúzske ani talianske orgány nevedeli poskytnúť údaje o celkovom finančnom dosahu neuplatnenia ustanovenia o neočakávanom zisku.

vrátane rodinných príslušníkov. V extrémnych prípadoch si poľnohospodári ponechali malý kus pôdy, niekedy len 0,01 ha, ktorý im umožňoval akumulovať celú referenčnú sumu, v dôsledku čoho hodnoty ich nárokov v rámci BPS dosiahli až 9 000 EUR, prípadne aj viac. Z právneho hľadiska to bolo možné preto, že Francúzsko na rozdiel od iných členských štátov nestanovilo minimálnu plochu pôdy, ktorú poľnohospodár musel mať na to, aby mohol požiadať o nároky v rámci BPS⁴⁵. Jednotlivci alebo spoločnosti, ktoré pôdu dostali, mohli získať nároky z národnej rezervy ako noví poľnohospodári.

Nové pravidlá mali za cieľ lepšie zameranie podpory, boli však len čiastočne účinné

Nové pravidlá obsahovali požiadavky vykonávať špecifické kontroly určitých kategórií žiadateľov o podporu...

49. Reforma SPP z roku 2013 mala za cieľ lepšie zamerať priamu podporu EÚ na skutočných poľnohospodárov a preto bola v rámci nej zavedená koncepcia tzv. aktívny poľnohospodár⁴⁶. V rámci tohto pojmu sa stanovovali povinné dodatočné požiadavky oprávnenosti v súvislosti s dvomi kategóriami žiadateľov o podporu: osoby obhospodarujúce predovšetkým pôdu, ktorá sa prirodzene udržiava v stave vhodnom na pastvu alebo pestovanie⁴⁷, a osoby s podnikateľskými aktivitami, ktoré sú uvedené na negatívnom zozname. Druhá skupina osôb by mohla byť do režimu znovu zaradená, ak sa preukáže, že ich poľnohospodárske činnosti nie sú „nepodstatné“.

50. Nové pravidlá členským štátom povolili oslobodiť žiadateľov, ktorí dostávajú ročné priame platby vo výške do 5 000 EUR, od akýchkoľvek kontrol alebo stanoviť vlastné alternatívne kritériá, na základe ktorých by mohli byť žiadatelia znovu zaradení do režimu a využívať priamu podporu EÚ. 11 z 18 členských štátov uplatnilo maximálny prah na úrovni 5 000 EUR na celom svojom území alebo jeho časti⁴⁸. Členské štáty mali tiež všeobecné právo nevyplácať podporu osobám, ktorých poľnohospodárske činnosti tvoria len

⁴⁵ Pozri ***prílohu II***.

⁴⁶ Odôvodnenie 10 v preambule nariadenia (EÚ) č. 1307/2013. Pozri tiež body 29 – 31 osobitnej správy č. 5/2011.

⁴⁷ Pozri ***bod 61***.

⁴⁸ Podrobnejšie informácie pozri v ***prílohe III***.

nepodstatnú časť ich celkových hospodárskych činností alebo ktorých hlavnou podnikateľskou činnosťou nie je poľnohospodárstvo.

51. Keďže BPS je oddelený od poľnohospodárskej produkcie, nebolo možné podmieniť oprávnenosť na získanie podpory požiadavkou, aby mali poľnohospodári príjem z poľnohospodárstva. Prijemcovia mohli v zásade zadať poľnohospodárske aktivity na svojej pôde na vykonanie tretím stranám bez toho, aby stratili štatút aktívneho poľnohospodára. Rozhodovacia právomoc, výhody a finančné riziká poľnohospodárov by však mali byť v pomere k poľnohospodárskej činnosti na pôde, na ktorú žiadajú podporu.

... a niektoré členské štáty dosiahli dobré výsledky...

52. Zistili sme, že Španielsko a Taliansko dosiahli pomocou administratívnych údajov, ako sú obchodné a daňové registre, dobré výsledky v súvislosti s identifikáciou žiadateľov s nulovou alebo zanedbateľnou poľnohospodárskou činnosťou⁴⁹. Holandsko nás informovalo, že vnútroštátne orgány vylúčili asi 4 % žiadateľov, pretože predmetom ich podnikateľskej alebo obchodnej činnosti nebola poľnohospodárska činnosť a preto nemohli byť uvedení v oficiálnom obchodnom registri.

53. Hoci však členské štáty od žiadateľov vo všeobecnosti požadovali, aby deklarovali činnosti uvedené na negatívnom zozname, všetky členské štáty, ktoré sme kontrolovali, mali ťažkosti riadne identifikovať žiadateľov, pri ktorých museli skontrolovať štatút aktívneho poľnohospodára, a to buď preto, že formulár žiadosti nebol dostatočne jasný, alebo preto, že niekedy dostatočne nevyšetřovali, či išlo o prípady možného obchádzania pravidiel.

⁴⁹ Španielske orgány považovali svoj prístup vo všeobecnosti za účinný, pretože v roku 2015 dostali približne o 35 000 žiadostí menej ako v roku 2014. Podľa ich vysvetlenia bol tento pokles výsledkom informačnej kampane o nových pravidlách pre tzv. aktívnych poľnohospodárov a poľnohospodársku činnosť. Za ostatné členské štáty však podobné informácie nie sú k dispozícii.

... vykonávanie bolo však len čiastočne účinné a predstavovalo značnú administratívnu záťaž...

54. Počet žiadateľov, na ktorých sa vzťahovali kontroly rozsahu ich poľnohospodárskej činnosti, sa mohol v závislosti od zvolených možností členských štátov výrazne líšiť: v niektorých prípadoch bola väčšina žiadateľov v členskom štáte alebo regióne pod stanoveným prahom a členské štáty sa vo väčšine prípadov rozhodli nerozšíriť negatívny zoznam. Žiadatelia na negatívnom zozname alebo prekračujúci prahovú hodnotu mohli predložiť dôkaz, že buď i) ich priame platby tvorili aspoň 5 % ich nepoľnohospodárskeho príjmu za posledné účtovné obdobie, ii) hlavným predmetom ich podnikateľskej činnosti bolo poľnohospodárstvo alebo iii) ich poľnohospodárske činnosti neboli nepodstatné. V súvislosti s poslednou možnosťou mali členské štáty pri definovaní kritérií znovu veľkú voľnosť. Zatiaľ čo niektoré členské štáty používali kritériá ako je podiel nepoľnohospodárskeho príjmu na celkovom príjme, Nemecko a Spojené kráľovstvo (okrem Škótska) akceptovali za aktívnych poľnohospodárov aj takých žiadateľov, ktorí deklarovali, že sa venujú činnostiam uvedeným na negatívnom zozname, ak ich oprávnený počet hektárov presahoval rozlohu približujúcu sa národnému alebo regionálnemu priemeru. To mohlo viesť k situáciám, keď boli žiadatelia s činnosťami uvedenými na negatívnom zozname vylúčení, ak rozloha ich pôdy nedosahovala prahovú hodnotu, kým žiadatelia s väčším počtom hektárov, ako je stanovený prah, mohli byť zaradení do režimu bez ohľadu na to, či ich aktivity boli zanedbateľné alebo nie.

55. A napokon vo väčšine kontrolovaných členských štátov orgány vylúčili len veľmi malý počet osôb, pretože väčšina žiadateľov, ktorých činnosť sa uvádzala na negatívnom zozname, splnila aspoň jednu možnosť potrebnú na opätovné zaradenie do režimu. Napríklad v Nemecku orgány pôvodne uskutočnili hĺbkovú kontrolu 1 000 žiadateľov, ktorí deklarovali činnosti uvedené na negatívnom zozname. Znamenalo to značnú administratívnu záťaž, výsledkom však bolo zamedzenie prístupu do BPS len 26 žiadateľom.

... a mohlo viesť k tomu, že k podobným žiadateľom sa bude pristupovať odlišne

56. A napokon kritériá, ktoré členské štáty prijali, mohli viesť k odlišnému prístupu k žiadateľom v porovnateľných situáciách, pretože vnútroštátne orgány si vyložili právne

predpisy EÚ rôzne alebo nerozšírili negatívny zoznam na subjekty, ktoré sa zvyčajne zaoberajú obhospodarovaním pôdy, ale rozsah ich poľnohospodárskej činnosti nie je významný alebo hlavným predmetom ich podnikateľskej činnosti nie je poľnohospodárska činnosť (pozri **rámček 3**).

Rámček 3 – Príklady odlišného prístupu v porovnateľných situáciách

V Nemecku orgány zaujali postoj, že jazdecké kluby alebo jazdecké školy boli povinné preukázať štatút aktívneho poľnohospodára len v tom prípade, že vlastnili trvalé športové zariadenia, ako je jazdiareň na výcvik koní. Vo Francúzsku orgány zastávali názor, že jazdecké kluby a podobné činnosti patrili do kategórie športu a aktivít na voľný čas, čo znamenalo, že všetci identifikovateľní žiadatelia s takýmito činnosťami boli predmetom kontroly štatútu aktívneho poľnohospodára. V dôsledku toho bolo z priamych platieb vylúčených 700 žiadateľov.

Orgány v Taliansku sa rozhodli zahrnúť do negatívneho zoznamu verejné subjekty, no s určitými výnimkami. Obce a lesné závody boli preto v zásade vylúčené z pridelovania nárokov v rámci BPS. Nemecko ani Spojené kráľovstvo (Anglicko) nerozšírili negatívny zoznam na takéto subjekty. Obce a lesné závody, ktoré zohrávali úlohu pri údržbe pôdy vo verejnom vlastníctve, boli preto spravidla oprávnené na pridelenie nárokov v rámci BPS.

Od roku 2018 sa členské štáty môžu rozhodnúť zjednodušiť kritériá alebo zastaviť uplatňovanie negatívneho zoznamu

57. V rámci revízie rozpočtových pravidiel, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet EÚ, Komisia navrhla udeliť členským štátom väčšiu voľnosť pri výklade pojmu „aktívny poľnohospodár“, a zaistiť tak, aby bol systém omnoho menej zaťažujúci, a to buď znížením počtu kritérií, na základe ktorých majú žiadatelia preukázať štatút aktívneho poľnohospodára alebo ukončením uplatňovania príslušných ustanovení⁵⁰. Druhý návrh bol zdôvodnený obavami, že ťažkosti a administratívne náklady spojené s uplatňovaním ustanovenia

⁵⁰ Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie, a o zmene nariadení Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 2012/2002, (EÚ) č. 1296/2013, (EÚ) č. 1301/2013, (EÚ) č. 1303/2013, (EÚ) č. 1304/2013, (EÚ) č. 1305/2013, (EÚ) č. 1306/2013, (EÚ) č. 1307/2013, (EÚ) č. 1308/2013, (EÚ) č. 1309/2013, (EÚ) č. 1316/2013, (EÚ) č. 223/2014, (EÚ) č. 283/2014, (EÚ) č. 652/2014 a rozhodnutia Európskeho parlamentu a Rady 541/2014/EÚ (súhrnný návrh).

o aktívnom poľnohospodárovi prevažujú nad prínosom vylúčenia veľmi obmedzeného počtu neaktívnych príjemcov z režimov priamej podpory. V októbri 2017 sa Rada a Parlament dohodli, že členské štáty sa budú môcť od roku 2018 rozhodnúť, či znížia kritériá, na základe ktorých žiadatelia preukazujú štatút aktívneho poľnohospodára, ktorý ponecháva žiadateľom menej možností na návrat do režimu, alebo či prestanú uplatňovať negatívny zoznam⁵¹.

Novými pravidlami sa rozšírili kategórie pôdy, na ktorú možno vyplatiť podporu...

58. Poľnohospodári mohli získať nároky a platby v rámci BPS a inú priamu podporu viazanú na plochu, len ak mali k dispozícii oprávnenú poľnohospodársku pôdu. Členské štáty mohli oprávnenosť rozšíriť aj na trvalé trávne porasty, na ktorých neprevažovala tráva a iné rastlinné krmivá. V praxi išlo o oblasti vresovísk alebo zalesnené oblasti v regiónoch, kde bolo využívanie takejto pôdy súčasťou zavedených miestnych postupov⁵². V rámci predchádzajúceho režimu SPS nebolo dostatočne jasné, či bola takáto pôda oprávnená na podporu⁵³.

... a členským štátom sa umožnilo prijať opatrenia na zníženie rizika špekulatívnych žiadostí...

59. V minulosti sme zistili, že v rámci SPS mohli investori získať platobné nároky vysokej hodnoty a deklarovať ich spolu s pôdou nízkej hodnoty, ktorá si vyžadovala len minimálne

⁵¹ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 2017/2393 z 13. decembra 2017, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 1305/2013 o podpore rozvoja vidieka prostredníctvom Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV), nariadenie (EÚ) č. 1306/2013 o financovaní, riadení a monitorovaní spoločnej poľnohospodárskej politiky, nariadenie (EÚ) č. 1307/2013, ktorým sa ustanovujú pravidlá priamych platieb pre poľnohospodárov na základe režimov podpory v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky, nariadenie (EÚ) č. 1308/2013, ktorým sa vytvára spoločná organizácia trhov s poľnohospodárskymi výrobkami, a nariadenie (EÚ) č. 652/2014, ktorým sa stanovuje hospodárenie s výdavkami týkajúcimi sa potravinového reťazca, zdravia a dobrých životných podmienok zvierat, ako aj zdravia rastlín a rastlinného rozmnožovacieho materiálu, Ú. v. EÚ L 350, 29.12.2017, s. 15. Zmena sa nedotkne pravidiel týkajúcich sa minimálnych činností na pôde prirodzene ponechanej v stave vhodnom na pastvu alebo pestovanie.

⁵² V októbri 2017 Rada a Parlament schválili dodatočné zmeny pravidiel oprávnenosti pôdy, ktoré členským štátom umožnili rozšíriť definíciu trvalého trávneho porastu aj na pôdu, na ktorej nerastie tráva ani rastlinné krmivá.

⁵³ Pozri bod 36 osobitnej správy č. 5/2011.

udržiavanie, prípadne si nevyžadovala vôbec žiadnu prácu⁵⁴. Podpora príjmov z prostriedkov EÚ tak bola vyplatená osobám, ktoré sa nezaoberali poľnohospodárstvom. Zistili sme, že niektoré členské štáty prijali v rámci BPS opatrenia, ktorými túto situáciu čiastočne riešili alebo ktorých účelom bolo znížiť riziko špekulatívnych žiadostí (pozri **rámček 4**).

Rámček 4 – Účinné zmiernenie vedľajších účinkov oddelenia priamej pomoci

V Spojenom kráľovstve (Škótsko) sa orgány rozhodli uplatniť regionalizáciu BPS s cieľom zlepšiť zameranie pomoci na poľnohospodárov v oblastiach s vysokým poľnohospodárskym potenciálom alebo na tých, ktorí pôdu aktívne využívali. Rozhodli sa vymedziť konkrétne regióny, v ktorých sa nachádzala najneúrodnejšia pôda (tzv. extenzívne pasienky). V členských štátoch, ktoré sa rozhodli uplatniť regionalizáciu BPS, ako je Spojené kráľovstvo (Škótsko), sa platobné nároky môžu previesť alebo aktivovať len v rámci toho istého regiónu. Tým sa znemožňuje prenesenie nárokov v rámci BPS s vyššou hodnotou z ostatných regiónov na tento typ pôdy. Do roku 2019 budú všetky nároky v rámci BPS v takýchto regiónoch upravené na veľmi nízku hodnotu na hektár, ktorá bude lepšie odrážať nízky poľnohospodársky potenciál tejto pôdy. Poľnohospodári aktívne využívajúci pôdu na produkciu môžu využiť novozavedený režim osobitnej podpory na ovce, ktorého cieľom je znížiť riziko opustenia pôdy a poklesu produkcie. Hoci v roku 2015 jednotliví investori ešte stále dostávali značné sumy podpory, prijaté opatrenia postupne do roku 2019 zvýšia zameranie podpory.

V Španielsku sa veľké plochy trvalého trávneho porastu dlhé roky nevyužívali. Existovalo riziko, že žiadatelia budú túto pôdu deklarovať len preto, aby získali nároky v rámci BPS, a to aj napriek tomu, že na nej nevykonávajú žiadnu poľnohospodársku činnosť. Španielske orgány sa rozhodli prideliť nároky v rámci BPS na základe pôdy deklarovanej v máji 2013 (t. j. predtým, ako sa mohli poľnohospodári oboznámiť s reformou SPP z roku 2013, schválenou v decembri 2013), ak bola táto plocha menšia ako plocha v roku 2015. Žiadosti v súvislosti s týmto typom pôdy navyše akceptovali len v prípadoch, keď poľnohospodári predložili dôkazy, že ju skutočne využívajú na poľnohospodárske činnosti, a v prípadoch vyvolávajúcich pochybnosti iniciovali kontroly na mieste.

⁵⁴ Pozri body 66 až 68 osobitnej správy č. 5/2011.

... no vznikli aj zložité problémy pri vykonávaní

60. V súlade s právnymi predpismi EÚ je pôda spravidla oprávnená len vtedy, keď ju poľnohospodári využívajú na poľnohospodársku činnosť⁵⁵. Pomáha to zabrániť opusteniu pôdy a predchádzať poškodzovaniu biotopov. Zistili sme, že väčšina členských štátov definovala pravidelnú minimálnu ročnú činnosť, ako je pastva, prípadne kosenie, ktorá bola vhodná na zachovanie poľnohospodárskeho potenciálu pôdy a zabránenie poškodzovaniu biotopov. Členské štáty mohli tiež stanoviť vlastnosti poľnohospodárskej plochy, ktoré, ak boli splnené, znamenali, že pôda sa využíva na poľnohospodársku činnosť⁵⁶. Ukázalo sa, že pre členské štáty, ktoré si zvolili túto možnosť, bolo ťažké vymedziť konkrétne vlastnosti: Francúzsko a Spojené kráľovstvo (Anglicko) napríklad stanovili všeobecné charakteristiky, napríklad „nie je pokrytá hustým krovím“ (Anglicko) alebo „neprevažuje nežiaduca burina“ (Francúzsko). Môže to spôsobiť, že poľnohospodári si nebudú istí oprávnenosťou svojej pôdy a že sa nároky v rámci BPS pridelia na opustené plochy.

61. Okrem toho plochy v regiónoch s určitými klimatickými podmienkami alebo neúrodnou pôdou si nemusia vyžadovať pravidelnú činnosť, aby bol zachovaný ich poľnohospodársky potenciál. V nových pravidlách sa stanovovalo, že takéto plochy prirodzene ponechané v stave vhodnom na pastvu alebo pestovanie boli oprávnené len vtedy, ak na nich poľnohospodári vykonávali určitú minimálnu činnosť⁵⁷.

62. Členské štáty mali voľnosť pri rozhodovaní o tom, či mali plochy prirodzene ponechané v stave vhodnom na pastvu alebo pestovanie. Napríklad Francúzsko a Taliansko definovali plochy v horských regiónoch nad určitou nadmorskou výškou, na ktorých ako minimálnu poľnohospodársku činnosť vyžadovali pravidelnú pastvu alebo kosenie. Orgány v Spojenom kráľovstve (Škótsko) však zastávali názor, že podľa platných právnych predpisov EÚ takéto

⁵⁵ Článok 32 ods. 2 písm. a) nariadenia (EÚ) č. 1307/2013.

⁵⁶ Článok 4 ods. 1 nariadenia (EÚ) č. 639/2014.

⁵⁷ Článok 4 ods. 1 bod iii) nariadenia (EÚ) č. 1307/2013.

minimálna činnosť nemusela byť nevyhnutne poľnohospodárskou činnosťou ani sa týkať obhospodarovania pôdy (pozri **rámček 5**).

Rámček 5 – Minimálna aktivita na pôde prirodzene ponechanej v stave vhodnom na pastvu alebo pestovanie

Spojené kráľovstvo (Škótsko) definovalo ako pôdu prirodzene ponechanú v stave vhodnom na pastvu alebo pestovanie neúrodný trvalý trávny porast (extenzívne pasienky). Tieto plochy boli oprávnené len pod podmienkou, že ich poľnohospodári využívali na poľnohospodársku výrobu, prípadne ak každý kalendárny rok zrealizovali environmentálne hodnotenie pôdy. Jeho súčasťou bola mapa a opis prostredia poľnohospodárskeho podniku, monitorovanie hniezdiacich vtákov, cicavcov, motýľov a zdravia rastlín a monitorovanie biotopov. V roku 2015 boli takéto hodnotenia k dispozícii o približne 190 000 ha.

Fotografia 1 – Pôda prirodzene ponechaná v stave vhodnom na pastvu alebo pestovanie, ktorá bola predmetom environmentálneho hodnotenia



Zdroj: Európsky dvor audítorov.

Hodnotenia boli pre príjemcov značne nákladné, no poskytli cenné údaje o životnom prostredí. S cieľom podpory príjmov poľnohospodárov však súviseli len slabou.

63. Nové pravidlá umožňovali členským štátom prideliť nároky v rámci BPS aj na poľnohospodárske plochy, na ktorých neprevažovala tráva ani iné rastlinné krmivá. Mohli byť nimi zalesnené pastviny alebo vresoviská vhodné na spásanie pod podmienkou, že ich poľnohospodári obvykle využívali na pasenie zvierat. Pastva je zvyčajne jedinou

aktivitou, ktorá umožňuje udržať takúto pôdu v dobrom stave, odlíšiť ju od nepoľnohospodárskej pôdy a zabrániť jej poškodeniu a opusteniu⁵⁸. Avšak podmienenie podpory vlastníctvom zvierat by nebolo v súlade s oddeleným charakterom BPS. Pre členské štáty bolo preto zložité navrhnuť pravidlá, ktoré by zabezpečili dostatočné udržiavanie pôdy.

Reforma SPP z roku 2013 predstavovala posun smerom k rovnomernejšiemu rozdeleniu podpory na hektár a efektívnosť podpory v rámci BPS pre príjmy poľnohospodárov sa stále ťažko hodnotí

Reforma spoločnej poľnohospodárskej politiky z roku 2013 bola plánovaná ako posun smerom k rovnomernejšej podpore na hektár...

64. Po reforme SPP z roku 2003 dostávali poľnohospodári podporu príjmov hlavne na základe mier priamej podpory v rokoch 2000 až 2002. Hoci reforma SPP z roku 2003 už členským štátom umožňovala znížiť tieto historické prvky v hodnotách nárokov v rámci SPS alebo ich priblížiť jednotnej sume na hektár, len niekoľko členských štátov sa rozhodlo to urobiť⁵⁹.

65. Reforma SPP z roku 2013 predstavovala posun smerom k rovnomernejším mieram podpory na hektár. V súlade s reformou „by vo všeobecnosti všetky platobné nároky aktivované v roku 2019 v členskom štáte alebo regióne mali mať rovnakú jednotkovú hodnotu“⁶⁰. S cieľom zabrániť narušajúcim finančným dôsledkom pre poľnohospodárov mali členské štáty ako výnimku povolené zohľadňovať pri výpočte platobných nárokov, ktoré by mali mať poľnohospodári v roku 2019, historické faktory. Jednotnú sumu na hektár bude

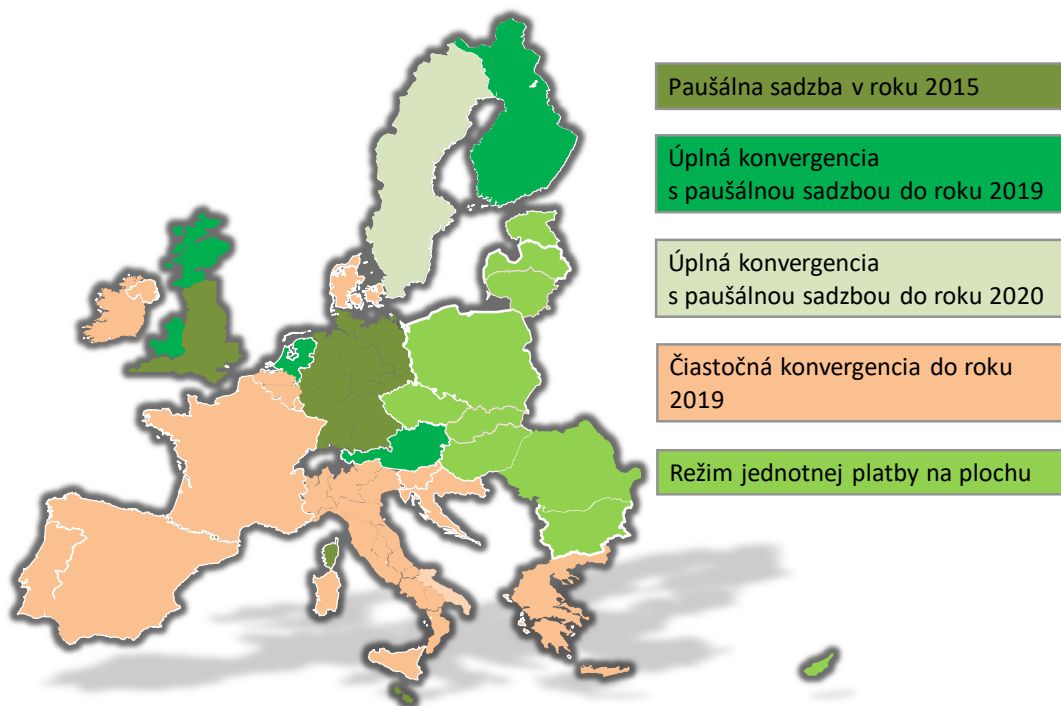
⁵⁸ Takéto oblasti sú významné v Spojenom kráľovstve (Škótsko), Španielsku, Taliansku a Grécku, ale i v iných členských štátoch, na ktoré sa náš audit nevzťahoval.

⁵⁹ Body 46, 55 a 58 osobitnej správy č. 5/2011.

⁶⁰ Odôvodnenie 23 v preambule nariadenia (EÚ) č. 1307/2013.

vo svojich regiónoch do roku 2019 vyplácať šesť z 18 členských štátov uplatňujúcich tento režim a siedmy ju bude vyplácať do roku 2020 (pozri **ilustráciu 7**)⁶¹.

Ilustrácia 7 – Vykonávanie BPS členskými štátmi



Zdroj: Európsky dvor audítrov.

... väčšina členských štátov si však zvolila možnosť čiastočnej konvergencie...

66. Prechod na paušálny model BPS by mohol viesť k výraznému prerozdeleniu podpory medzi poľnohospodármi a odvetviami poľnohospodárstva a tým značne ovplyvniť príjmovú situáciu jednotlivých poľnohospodárov.

67. V tomto kontexte sa 11 členských štátov rozhodlo pre model čiastočnej konvergencie. Tento model zabezpečuje, že do roku 2019 budú mať všetky nároky v rámci BPS jednotnú hodnotu vo výške minimálne 60 % národného alebo regionálneho priemeru. Francúzsko (kontinentálna časť) si zvolilo ambicióznejší model, podľa ktorého budú mať do roku 2019 všetci poľnohospodári nárok na 70 % priemernej národnej jednotkovej hodnoty na hektár,

⁶¹ Nemecko, Malta, Holandsko, Rakúsko, Švédsko (2020), Fínsko a Spojené kráľovstvo (s výnimkou Severného Írska).

čo má zjednodušiť neskoršiu úpravu na dosiahnutie jednotnej podpory na hektár. Väčšina z týchto 11 členských štátov sa v súlade s právnymi predpismi EÚ rozhodla obmedziť zníženie hodnôt nárokov tých poľnohospodárov, ktorí prekročovali priemer za rok 2019, maximálne na 30 %.

68. Zistili sme, že nielen výber modelu BPS, ale aj kritériá pre regionálne rozdelenie dostupných rozpočtových stropov mohli značne ovplyvniť mieru prerozdelenia a poľnohospodári si mohli ponechať mimoriadne vysoké miery podpory vyplývajúce z produkcie v minulosti (pozri **rámček 6**).

Rámček 6 – Účinky prerozdelenia závisia od uplatneného modelu BPS

Španielsky model BPS je založený na regionálnom poľnohospodárskom potenciáli a zohľadňuje faktory, ako je typ pôdy a plodiny v roku 2013. Konceptia modelu s 50 regiónmi mala za následok 50 rôznych cieľových jednotkových hodnôt na rok 2019, ktoré sa pohybovali v rozmedzí od 60 do 1 430 EUR. V súlade s konvergenciou sa v rokoch 2015 až 2019 poľnohospodárom prerozdeleno len 5,9 % španielskeho stropu pre BPS. Taliansko si zvolilo inú možnosť a rozhodlo sa vymedziť len jeden región s cieľovou hodnotou na hektár na rok 2019 v približnej výške 217 EUR. Prerozdelenie podpory v rokoch 2015 až 2019 medzi poľnohospodárov a regióny bude predstavovať 10,7 % celkového ročného stropu pre BPS⁶².

69. Stanovenie vnútroštátnych stropov na základe historických mier podpory a rôznorodosť rozhodnutí členských štátov, pokiaľ ide o rozdelenie vnútroštátneho stropu pre priame platby na dostupné režimy znamená, že priemerné miery podpory v rámci BPS sa značne líšia (pozri **tabuľku 1**).

⁶² Rozdelenie priamej podpory pred reformou SPP v roku 2013 bolo v Španielsku a Taliansku dosť porovnateľné.

Tabuľka 1 – Priemerné hodnoty platobných nárokov v rámci BPS v roku 2015

Členský štát	Región	Regióny BPS	Priemerná hodnota nároku v rámci BPS v roku 2015 (EUR) ¹⁾	Podiel BPS na priamych platbách EÚ
Belgicko	Flámsko	1	235	59 %
	Valónsko	1	122	32 %
Dánsko		1	201	62 %
Nemecko		13 ²⁾	155 – 192	60 %
Írsko		1	183	68 %
Grécko		3	258/314/386	63 %
Španielsko		50	60 – 1 430	58 %
Francúzsko		2	135 ³⁾ /144	47 %
Chorvátsko		1	79	61 %
Taliano		1	229	60 %
Luxembursko		1	185	68 %
Malta		1	76	13 %
Holandsko		1	289	67 %
Rakúsko		1	200	68 %
Portugalsko		1	99	49 %
Slovinsko		1	165	54 %
Fínsko		2	110/126	51 %
Švédsko		1	127	55 %
Spojené kráľovstvo	Anglicko	3	45/170/172	68 %
	Severné Írsko	1	235	68 %
	Škótsko	3	14 ³⁾ /51 ³⁾ /141 ³⁾	60 %
	Wales	1	121	58 %

1) V členských štátoch, ktoré neuplatňujú paušálnu sadzbu na hektár, sa jednotlivé hodnoty môžu výrazne odchyľovať od hodnôt uvedených v tabuľke.

2) Do roku 2019 jeden región.

3) Predbežné hodnoty.

Zdroj: Európsky dvor audítorov.

Pre poľnohospodárov v podobnej situácii okrem toho vzniká riziko, že výrazne odlišné miery podpory budú mať negatívny vplyv na podmienky hospodárskej súťaže a ohrozia aspekt jednotnosti SPP.

... a efektívnosť podpory v rámci BPS pre príjmy poľnohospodárov sa stále ťažko hodnotí

70. Reforma SPP z roku 2013 zabezpečuje, aby do roku 2019 dostávali poľnohospodári minimálnu podporu na hektár. Z podstaty štandardnej sumy podpory na hektár vyplýva, že sa v nej nezohľadňujú konkrétne podmienky poľnohospodárskeho podniku, ako sú náklady na poľnohospodársku činnosť, vytvorené príjmy, ziskovosť poľnohospodárskeho

podniku či potreba podpory príjmov z prostriedkov EÚ. Keďže celková suma podpory vyplatená podniku je úmerná počtu obhospodarovaných hektárov, BPS zvýhodňuje väčšie poľnohospodárske podniky, ktoré sú schopné zabezpečiť úspory vyplývajúce z veľkosti vo väčšej miere ako menšie poľnohospodárske podniky⁶³. Niektoré veľké extenzívne hospodáriace poľnohospodárske podniky alebo pôdohospodári s historicky nízkou mierou podpory by mohli zažiť výrazný nárast podpory príjmov z prostriedkov EÚ bez toho, aby tento nárast vyplýval zo zmeny spôsobu hospodárenia, nákladov či zmeny na trhu (pozri **rámček 7**).

Rámček 7 – Príklady prerozdelenia v dôsledku reformy z roku 2013 bez zmien spôsobu hospodárenia⁶⁴

V Taliansku sme našli extenzívneho chovateľa oviec a dobytky s oprávnenou pôdou s približnou rozlohou 270 ha, ktorú z väčšej časti tvoril neúrodný trávny porast vo verejnom vlastníctve. Do roku 2015 dostával poľnohospodár ročnú priamu podporu vo výške asi 5 000 EUR. Po zavedení BPS získal poľnohospodár nároky v rámci BPS, ktorých hodnota sa zvýšila na približne 61 000 EUR.

V Spojenom kráľovstve (Škótsko) sme našli poľnohospodára, ktorý vlastnil niekoľko tisíc hektárov neúrodnej pôdy s trvalým trávnym porastom. Poľnohospodár sa nikdy nezaoberal poľnohospodárskou výrobou, no pred reformou odkúpil od iných poľnohospodárov platobné nároky a získal tak podporu v rámci SPS vo výške približne 27 000 EUR. Po zavedení BPS získal nároky v rámci BPS v celkovej hodnote vyše 34 000 EUR. Vďaka konvergencii sa ich hodnota do roku 2019 zvýši až na približne 130 000 EUR.

⁶³ Na úrovni platieb môžu členské štáty vyhladiť tieto účinky uplatnením zníženia súm presahujúcich 150 000 EUR na poľnohospodára alebo poskytnutím redistributívnej platby na hektár všetkým poľnohospodárom na určitý počet hektárov, ktorý však nepresahuje 30 ha alebo priemernú veľkosť poľnohospodárskeho podniku. Väčšina členských štátov uplatňuje zníženie o 5 %.

⁶⁴ Skutočná miera podpory vyplatená týmto poľnohospodárom sa musí zvýšiť o platbu na ekologizáciu, ktorá v Taliansku v roku 2015 zodpovedala 50,2 % hodnoty nároku v rámci BPS. V Spojenom kráľovstve (Škótsko) sa výška platby na ekologizáciu v tomto roku pohybovala v závislosti od regiónu, v ktorom sa pozemky nachádzali, od 83 do 4 EUR na hektár a v Nemecku (Dolné Sasko) predstavovala 87 EUR. V Taliansku a Škótsku mohli poľnohospodári, ktorí chovali dobytok alebo ovce, využiť za určitých podmienok viazanú podporu, ktorá sa vypláca na zvieru, a poľnohospodári v Nemecku redistributívnu platbu vo výške 50 EUR na prvých 30 ha pôdy a ďalších 30 EUR na plochu s rozlohou až do 46 ha.

V Nemecku (Dolné Sasko) orgány rozšírili oprávnenosť pôdy aj na vresoviská. Vďaka tomu boli chovateľovi oviec s niekoľkými stovkami hektárov takejto pôdy pridelené dodatočné nároky v rámci BPS vo výške 65 000 EUR.

71. Zatiaľ sme nemohli posúdiť celkové účinky reformy SPP z roku 2013 na príjmy poľnohospodárov a životaschopnosť ich podnikov. Už v predchádzajúcich správach sme však uviedli, že systém, ktorý je výhradne viazaný na plochu, mal za následok zvýšenie trhovej ceny poľnohospodárskej pôdy a ceny za jej prenájom, ako aj vznik nových kategórií žiadateľov o podporu⁶⁵. Komisia očakáva, že vzhľadom na koncepciu BPS a iných platieb podpory na plochu sa s reformou SPP z roku 2013 ďalej zvýši kapitalizácia oddelenej podpory v cenách pôdy⁶⁶. Inými slovami, veľký podiel podpory v rámci BPS bude prínosom pre vlastníkov poľnohospodárskej pôdy.

72. Podpora v rámci BPS je pre poľnohospodárov síce významným zdrojom príjmov, režim má však prirodzené obmedzenia. Vypláca sa bez ohľadu na to, či je príjem poľnohospodára nízky alebo vysoký, a či teda potrebuje podporu z verejných zdrojov alebo nie, ako aj bez ohľadu na spôsob využívania pôdy a súvisiace náklady. O príjmoch poľnohospodárov zo zdrojov mimo poľnohospodárskeho podniku je k dispozícii príliš málo informácií, aby sa dalo vyhodnotiť, či je poskytovaná podpora vhodná⁶⁷. Len niekoľko členských štátov sa rozhodlo prideliť nároky v rámci BPS na základe poľnohospodárskych alebo sociálno-ekonomických vlastností regiónov, čím náležite rozlišujú podporu poskytovanú pre tieto

⁶⁵ Pozri body 27 až 31 a 53 osobitnej správy č. 5/2011.

⁶⁶ Pozri <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/impact-2013-cap-reform-decoupled-payments-capitalization-land-values>.

⁶⁷ Pri inom audite sme zistili, že množstvo a kvalita štatistických údajov používaných na analýzu príjmov poľnohospodárov mala významné obmedzenia. Pozri body 27, 47, 50 a 77 osobitnej správy č. 1/2016 – Je systém Komisie na hodnotenie výkonnosti v súvislosti s príjmami poľnohospodárov dobre navrhnutý a vychádza zo spoľahlivých údajov?

regióny⁶⁸, alebo ich neprideliť v určitých oblastiach, o ktorých sa domnievajú, že poľnohospodári tam vo všeobecnosti obzvlášť nepotreujú podporu z BPS⁶⁹.

73. Cieľ zmluvy zabezpečiť primeranú životnú úroveň poľnohospodárov a všeobecný cieľ SPP v podobe životaschopnej výroby potravín, ktorý priamo súvisí s BPS, neboli jasne definované a pretvorené na merateľné cieľové hodnoty a neboli stanovené ani referenčné hodnoty, na základe ktorých by sa mala merať účinnosť a efektívnosť podpory pri zvyšovaní príjmov poľnohospodárov. Takisto nie je známe ani to, ktorý spôsob rozdelenia podpory pre poľnohospodárske komunity je najúčinnější a najefektívnejší na zaistenie životaschopnej výroby potravín v celej EÚ a primeranej životnej úrovne poľnohospodárov. Stále sa teda ťažko posudzuje výkonnosť podpory v rámci BPS pri dosahovaní jej hlavného cieľa, ako i to, či by sa tento cieľ dal dosiahnuť iným spôsobom rozdeľovania podpory a s nižšími nákladmi pre rozpočet⁷⁰.

ZÁVERY A ODPORÚČANIA

74. Hlavnou audítorskou otázkou tejto správy bolo, či Komisia a členské štáty zamerali režim základnej platby správnym smerom. Dospeli sme k záveru, že operačne je režim na správnej ceste, no na zjednodušenie, zameranie a konvergenciu úrovni pomoci má len obmedzený vplyv.

75. Zavedenie BPS si vyžadovalo značné úsilie vnútroštátnych orgánov, pretože museli stanoviť a prideliť nároky v rámci BPS pre približne štyri milióny poľnohospodárov. Celkovo väčšina členských štátov tieto výzvy zvládla. Do značnej miery znížili riziká nesprávneho výpočtu a platby podpory neboli ovplyvnené významnou chybovosťou. V niekoľkých členských štátoch však boli v roku 2017 hodnoty nárokov v rámci BPS stále počítané len predbežne, boli založené na odhadoch alebo bol ich výpočet ovplyvnený chybami a niektoré

⁶⁸ Grécko, Španielsko, Francúzsko (Korzika) a Spojené kráľovstvo (s výnimkou Severného Írska). Rakúsko využilo špecifickú možnosť, ktorá umožňovala pridelenie nižšieho počtu nárokov v rámci BPS pre horské oblasti.

⁶⁹ Napr. vo Francúzsku na pozemky vinohradov.

⁷⁰ Pozri bod 81 osobitnej správy č. 1/2016.

platobné agentúry, ktoré sme kontrolovali, čelili značným problémom v súvislosti s kľúčovými kontrolami a pri identifikácii oprávnených plôch (**body 26 až 33**).

Odporúčanie 1

Komisia by mala zabezpečiť, aby členské štáty riadne uplatňovali kľúčové kontroly a opravili nároky BPS v prípadoch, keď boli hodnoty výrazne poznačené neuplatnením príslušných pravidiel alebo absenciou aktuálnych informácií o využívaní pôdy.

Cieľový dátum vykonania: 2018

76. Celkovo Komisia dobre dohliadala na vykonávanie BPS, nie vždy však pri tom dokázala zaistiť jednotný výklad zložitých pravidiel výpočtu. Niektoré členské štáty okrem toho včas nepredložili kľúčové informácie, čo Komisii sťažilo monitorovanie režimu (**body 34 a 35**).

77. Celkovo zaistili vlastné audity Komisie dobré výsledky, Komisia však mohla od certifikačných orgánov vyžadovať viac v súvislosti s ich overovaním kľúčových kontrol pridelovania nárokov v rámci BPS a správnosti ročného výpočtu nárokov v rámci BPS (**body 36 až 41**).

Odporúčanie 2

Komisia by mala:

- a) preskúmať a kriticky vyhodnotiť účinnosť systémov na šírenie informácií v členských štátoch s cieľom čo najviac zjednotiť ich výklad a uplatňovanie právneho rámca pre BPS,
- b) posúdiť možnosti budúcej legislatívy, ktoré by jej umožnili vynútiť si odovzdanie kľúčových informácií členskými štátmi o vykonávaní režimov priamej podpory,
- c) objasniť svoje úlohy a úlohy certifikačných orgánov pri overovaní existencie účinných kľúčových kontrol a centrálného výpočtu nárokov v rámci BPS.

Cieľový dátum vykonania: 2018

78. Zložité pravidlá výpočtu platobných nárokov v rámci BPS a rôznorodosť možností a výnimiek, pre ktoré sa niektoré členské štáty rozhodli v súvislosti s oprávnenosťou pôdy

a vymedzením regiónov zvýšili záťaž na vnútroštátne verejné správy. Neprispelelo to k dosiahnutiu celkového cieľa, ktorým bolo zjednodušenie (**body 42 až 46**).

79. V prípadoch, keď členské štáty nevyužili možnosť, ktorú poskytujú právne predpisy EÚ, mohli poľnohospodári, ktorí od roku 2014 do roku 2015 výrazne znížili obhospodarované plochy, vytvoriť neočakávaný zisk (**body 47 a 48**).

80. Cieľom nových pravidiel bolo lepšie zameranie podpory v rámci BPS a iných priamych platieb na aktívnych poľnohospodárov. Hoci niektoré členské štáty dosiahli dobré výsledky, vykonávanie pravidiel koncepcie „aktívny poľnohospodár“ bolo len čiastočne účinné, spôsobilo značnú administratívnu záťaž a mohlo vyústiť do odlišného prístupu k podobným žiadateľom bez toho, aby sa zaistili očakávané výsledky. Rada a Parlament sa preto dohodli, že členské štáty sa budú môcť od roku 2018 rozhodnúť, či znížia kritériá, na základe ktorých žiadatelia preukazujú štatút „aktívneho poľnohospodára“, alebo prestanú uplatňovať negatívny zoznam (**body 49 až 57**).

81. V rámci reformy SPP v roku 2013 sa rozšírili kategórie pôdy, na ktorú možno vyplatiť podporu, a členským štátom sa umožnilo prijať opatrenia na zníženie rizika špekulatívnych žiadostí. Avšak v snahe lepšie zacieliť pomoc na poľnohospodársku pôdu sa reformou vytvorili zložité problémy v súvislosti s vykonávaním (**body 58 až 63**).

82. Reforma SPP z roku 2013 predstavovala posun smerom k rovnomernejším mieram podpory na hektár. V súlade s reformou by vo všeobecnosti mali mať všetky platobné nároky aktivované v roku 2019 v určitom členskom štáte alebo regióne rovnakú jednotkovú hodnotu. Členské štáty mali ako výnimku povolené zohľadňovať pri výpočte hodnoty platobných nárokov, ktoré by mali mať poľnohospodári v roku 2019, historické faktory. Táto možnosť sa nazýva čiastočná konvergencia. Jednotnú sumu na hektár bude na celom území alebo jeho značnej časti do roku 2019 vyplácať šesť z 18 členských štátov⁷¹ uplatňujúcich tento režim a siedmy ju bude vyplácať do roku 2020. Zvyšných 11 členských štátov sa rozhodlo pre čiastočnú konvergenciu. Voľby členských štátov majú značný vplyv na mieru

⁷¹ Francúzsko sa rozhodlo zaviesť systém paušálnej sadzby len pre región Korzika, ktorý tvorí len 0,6 % francúzskeho rozpočtového stropu pre BPS.

prerozdelenia podpory a poľnohospodári si mohli v niektorých prípadoch udržať obzvlášť vysokú mieru podpory vyplývajúcu z úrovne podpory v minulosti (**body 64 až 69**).

83. Pridelenie nárokov v rámci BPS bolo v roku 2015 vo všeobecnosti úmerné plochám obhospodarovaným v danom roku. Konvergencia na dosiahnutie jednotnejších sadziieb na hektár mala výrazný vplyv na rozdelenie podpory medzi poľnohospodárov. Keďže je tento režim v podstate viazaný na plochu, má tendenciu zvýhodňovať väčšie poľnohospodárske podniky. Vzhľadom na koncepciu BPS Komisia očakáva, že s reformou SPP z roku 2013 sa zvýši kapitalizácia oddelenej podpory v cenách pôdy, čo bude prínosom pre vlastníkov poľnohospodárskej pôdy (**body 70 a 71**).

84. Podpora v rámci BPS je pre poľnohospodárov významným zdrojom príjmov, má však prirodzené obmedzenia. Nezhľadujú sa pri nej trhové podmienky, využitie poľnohospodárskej pôdy či individuálne okolnosti daného podniku, a nie je založená na analýze celkovej príjmovej situácie poľnohospodárov (**bod 72**).

85. Cieľ zmluvy zabezpečiť primeranú životnú úroveň poľnohospodárov a všeobecné ciele SPP, ktorými sú životaschopná výroba potravín a príjmy poľnohospodárov, zatiaľ neboli pretvorené na merateľné cieľové hodnoty a neboli stanovené ani referenčné hodnoty, s ktorými by sa mali porovnať dosiahnuté výsledky. V budúcom scenári znížených rozpočtov to sťažuje meranie výkonnosti podpory a zistenie toho, či by sa ciele dali dosiahnuť iným rozdelením podpory pri nižších nákladoch pre rozpočet (**bod 73**).

Odporúčanie 3

Predtým, ako Komisia predloží akýkoľvek návrh budúcej koncepcie SPP, by mala posúdiť príjmovú situáciu všetkých skupín poľnohospodárov a analyzovať ich potreby podpory príjmov a zohľadniť pri tom súčasné rozdelenie podpory EÚ i členských štátov, poľnohospodársky potenciál pôdy, rozdiely medzi plochami, ktoré sú určené buď prevažne na produkciu alebo na údržbu, náklady a životaschopnosť poľnohospodárstva, príjmy z produkcie potravín a inej poľnohospodárskej výroby, ako aj z nepoľnohospodárskych zdrojov, faktory ovplyvňujúce efektívnosť a konkurencieschopnosť poľnohospodárskych podnikov a hodnotu verejných statkov, ktoré poľnohospodári poskytujú.

Komisia by mala od začiatku prepájať navrhované opatrenia s vhodnými operačnými cieľmi a referenčnými hodnotami, na základe ktorých sa bude môcť vyhodnotiť výkonnosť podpory.

Cieľový dátum vykonania: 2019

Túto osobitnú správu prijala komora I, ktorej predsedá Phil WYNN OWEN, člen Dvora audítorov, v Luxemburgu na svojom zasadnutí dňa 7. februára 2018.

Za Dvor audítorov

Klaus-Heiner LEHNE
predseda

PRÍLOHA I**Rozpočtové stropy pre režim základnej platby v období 2015 – 2020⁷²**

(v mil. EUR)

Členský štát	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Belgicko	231,51	225,60	222,20	214,40	211,28	225,12
Dánsko	565,12	564,77	553,02	546,80	539,58	581,97
Nemecko	3 063,11	3 042,98	3 022,78	3 005,47	2 988,16	3 128,96
Írsko	828,31	828,43	826,18	825,89	825,61	825,61
Grécko	1 205,70	1 182,88	1 129,25	1 103,65	1 091,17	1 156,27
Španielsko	2 809,79	2 816,11	2 826,61	2 835,99	2 845,37	2 845,37
Francúzsko	3 577,32	3 199,09	3 185,17	2 280,46	2 272,64	2 528,64
Chorvátsko	79,65	87,94	108,75	126,00	143,25	138,04
Taliansko	2 345,13	2 314,33	2 245,53	2 217,39	2 189,26	2 189,26
Luxembursko	22,86	22,82	22,78	22,76	22,74	22,74
Malta	0,65	0,65	0,65	0,64	0,65	0,26
Holandsko	521,77	513,03	504,28	475,19	466,96	509,89
Rakúsko	471,28	470,85	470,39	470,38	470,38	470,38
Portugalsko	279,10	284,81	274,19	273,50	279,56	279,56
Slovinsko	74,80	73,58	73,62	71,58	71,12	71,12
Fínsko	267,42	269,56	262,27	262,55	262,84	262,84
Švédsko	383,29	401,64	401,86	402,46	403,06	403,06
Spojené kráľovstvo	2 100,80	2 091,38	2 112,70	2 102,72	2 092,65	2 346,80

⁷² Členské štáty sa môžu rozhodnúť pozmeniť svoje pôvodné rozhodnutie o rozdelení vnútroštátneho stropu pre priame platby (príloha II k nariadeniu (EÚ) č. 1307/2013). V takom prípade sa upraví aj ročný rozpočtový strop pre BPS.

Modely vykonávania režimu základnej platby

Členský štát	Región	Uplatňovanie na regionálnej úrovni	Model BPS	Ponechanie platobných nárokov v SPS	Počet príjemcov	Minimálna veľkosť podniku	Minimálna priemerná miera na hektár na rok 2019	Maximálny pokles hodnôt platobných nárokov do roku 2019	Referenčná suma SPS	Začlenenie priamych platieb, okrem SPS	Oblasti na výpočet počtu platobných nárokov	Ustanovenie o neočakávanom zisku
Belgicko	Flámsko	Nie	Čiastočná konvergenca	Nie	22 275	2 ha	60 %	30 %	Hodnoty platobných nárokov SPS v roku 2014	Nie	2015 alebo 2013, ak menej	Nie
	Valónsko	Nie		Nie	13 666	1 ha				Nie	2015	Nie
Dánsko		Nie	Čiastočná konvergenca	Áno	40 696	2 ha	60 %	Nie	–	Nie	2015	–
Nemecko		13 regiónov v roku 2015 1 región v roku 2019	Paušálna sadzba v roku 2015	Nie	320 786	1 ha	–	–	–	–	2015	–
Írsko		Nie	Čiastočná konvergenca	Nie	121 355	–	60 %	Nie	Hodnoty platobných nárokov SPS v roku 2014	Áno	2015 alebo 2013, ak menej	Nie
Grécko		3 regióny	Čiastočná konvergenca	Nie	684 306	0,4 ha	60 %	30 %	Hodnoty platobných nárokov SPS v roku 2014	Nie	2015, ale nie orná pôda v trvalých skleníkoch	Áno
Španielsko		50 regiónov	Čiastočná konvergenca	Nie	784 938	0,2 ha	60 %	30 %	Platby v rámci SPS v roku 2014	Áno	2015 alebo 2013, ak menej	Áno
Francúzsko	Kontinentálne		Čiastočná konvergenca	Nie	358 534 ¹⁾	–	70 %	30 %	Platby v rámci SPS v roku 2014	Áno	2015, ale nie vinohrady (2013)	Nie
	Korzika		Paušálna sadzba v roku 2015	Nie	2 004	–	–	–	–	Nie	2015, ale nie vinohrady (2013)	–
Chorvátsko		Nie	Čiastočná konvergenca	Nie	72 152	1 ha	60 %	Nie	Platby v rámci SPS v roku 2014	Áno	2015	Áno
Taliansko		Nie	Čiastočná konvergenca	Nie	982 002 ¹⁾	0,5 ha	60 %	30 %	Platby v rámci SPS v roku 2014	Áno	2015	Áno
Luxembursko		Nie	Čiastočná konvergenca	Nie	1 830	0,3 ha	0	Nie	Platby v rámci SPS v roku 2014	–	2015	Nie
Malta		Nie	Paušálna sadzba v roku 2015	Nie	5 178	0,3 ha	–	–	–	–	2015	–
Holandsko		Nie	Úplná konvergenca do roku 2019	Nie	47 029	0,3 ha	–	–	Hodnoty platobných nárokov SPS v roku 2014	Nie	2015, ale nie orná pôda v trvalých skleníkoch	Nie
Rakúsko		Nie	Úplná konvergenca do roku 2019	Nie	108 054	1,5 ha	–	–	Platby v rámci SPS v roku 2014	Áno	2015	Áno
Portugalsko		Nie	Čiastočná konvergenca	Nie	158 831	0,5 ha	60 %	30 %	Platby v rámci SPS v roku 2014	Áno	2015 alebo 2013, ak menej	Áno
Slovensko		Nie	Čiastočná konvergenca	Nie	55 465	1 ha	60 %	30 %	Platby v rámci SPS v roku 2014	Áno	2015	Nie
Fínsko		2 regióny	Úplná konvergenca do roku 2019	Áno	52 024	–	60 %	Nie	–	Nie	2015	–
Švédsko		Nie	Úplná konvergenca do roku 2020	Áno	60 543	4 ha	–	–	–	Nie	2015	–
Spojené kráľovstvo	Anglicko	3 regióny	Paušálna sadzba v roku 2015	Áno	87 303	5 ha	–	–	–	–	2015	–
	Severné Írsko	Nie	Čiastočná konvergenca	Nie	23 327	3 ha	71,4 %	Nie	Hodnoty platobných nárokov SPS v roku 2014	Nie	2015	Nie
	Škótsko	3 regióny	Úplná konvergenca do roku 2019	Nie	18 243	3 ha	–	–	Hodnoty platobných nárokov SPS v roku 2014	Nie	2015	Áno
	Wales	Nie	Úplná konvergenca do roku 2019	Nie	15 348	5 ha	–	–	Hodnoty platobných nárokov SPS v roku 2014	Nie	2015	Áno

1) Predbežné údaje.

Uplatňovanie koncepcie „aktívny poľnohospodár“

Členský štát	Región	Prah pre výnimku z uplatňovania ustanovení o aktívnych poľnohospodároch (EUR)	Rozšírenie negatívneho zoznamu	Rozšírenie na všetkých žiadateľov len s nepodstatnými poľnohospodárskymi činnosťami ¹⁾	Prah pre plochu, od ktorého sa činnosti považujú za podstatné (ha)	Pôda prirodzene ponechaná v stave vhodnom na pastvu alebo pestovanie
Belgicko	Flámsko	0	Nie	Nie		Áno
	Valónsko	350	Nie	Nie		Nie
Dánsko	–	5 000	Nie	Nie		Nie
Nemecko	–	5 000	Áno	Nie	38	Áno
Írsko	–	5 000	Nie	Nie	32	Nie
Grécko	–	5 000	Nie	Áno		Nie
Španielsko	–	1 250	Nie	Nie		Nie
Francúzsko	–	200	Nie	Nie		Áno
Chorvátsko	–	5 000	Nie	Nie		Nie
Taliansko	–	1 250 ²⁾	Áno	Áno		Áno
Luxembursko	–	100	Nie	Nie		Nie
Malta	–	250	Áno	Nie		Nie
Holandsko	–	0	Áno	Áno		Nie
Rakúsko	–	1 250	Nie	Nie		Nie
Portugalsko	–	5 000	Nie	Nie		Nie
Slovinsko	–	5 000	Nie	Nie		Nie
Fínsko	–	5 000	Nie	Nie		Nie
Švédsko	–	5 000	Nie	Nie	36	Nie
Spojené kráľovstvo	Anglicko	5 000	Nie	Nie	36	Nie
	Severné Írsko	5 000	Nie	Nie	26	Nie
	Škótsko	5 000	Nie	Nie		Áno
	Wales	0	Nie	Nie	21	Áno

1) Článok 9 ods. 3 nariadenia (EÚ) č. 1307/2013.

2) 5 000 EUR v znevýhodnených alebo horských oblastiach.

ODPOVEDE KOMISIE NA OSOBITNÚ SPRÁVU EURÓPSKEHO DVORA AUDÍTOROV

„REŽIM ZÁKLADNEJ PLATBY PRE POĽNOHOSPODÁROV – OPERAČNE NA SPRÁVNEJ CESTE, AVŠAK NA ZJEDNODUŠENIE, ZACIELENIE A KONVERGENCIU ÚROVNÍ POMOCI MÁ LEN OBMEDZENÝ VPLYV“

ZHRNUTIE

III. Podľa právnych predpisov EÚ musia členské štáty prideliť platobné nároky na hektáre, na ktoré možno poskytnúť podporu, ktoré boli určené v prvom roku pridelenia platobných nárokov, t. j. hektáre, ktoré sa po dokončení správnej kontroly a kontroly na mieste považujú za oprávnené na poskytnutie podpory. Podobne sa hodnota platobných nárokov mala vypočítať až vtedy, keď bude určený počet platobných nárokov.

Podobné nepresnosti týkajúce sa hodnôt platobných nárokov v rámci režimu základnej platby sa zistili pri postupoch overenia súladu vykonaných Komisiou. Postupy overovania súladu stále prebiehajú. Akékoľvek finančné riziko pre rozpočet EÚ z dôvodu výdavkov v rámci režimu základnej platby sa pokryje prostredníctvom finančných opráv.

IV. Komisia poskytla jasné a jednoznačné usmernenia, ktoré majú všetky členské štáty k dispozícii v rámci webového systému centra komunikácie a informačných zdrojov pre verejnú správu, podnikateľov a občanov (ďalej len „CIRCABC“)¹. Je povinnosťou členských štátov, aby si preštudovali dostupné usmernenia. Zopár členských štátov včas nepostúpilo určité informácie.

Uskutočnili sa audítorské misie na overenie činností certifikačných orgánov v súvislosti s nárokmi v rámci režimu základnej platby. Usmernenia Komisie nemôžu byť z hľadiska testovania, ktoré sa malo uskutočniť v súvislosti s nárokmi, príliš normatívne, pretože certifikačné orgány tvoria kvalifikovaní audítori a v súlade s medzinárodne prijatými audítorskými štandardmi by pri certifikačných činnostiach mali používať svoj odborný úsudok. V niektorých členských štátoch certifikačný orgán prepočítal nároky v prípade všetkých transakcií podliehajúcich testovaniu vecnej správnosti (t. j. vzorky vybrané štatistickými metódami).

V. Výsledkom procesov spolupráce právnych predpisov bolo niekoľko možností vykonávania režimu základnej platby. Obsahoval však aj možnosť, že členské štáty obmedzia svoje voľby. Komisia má dojem, že členské štáty, ktoré na možnosti týkajúce sa SPP uplatnili reštriktívny prístup, mali nižšie administratívne zaťaženie.

VI. Negatívny zoznam nebol súčasťou návrhu Komisie, zaviedol sa však ako výsledok politického kompromisu. Hoci Komisia pôvodne navrhovala jeden test pre všetkých žiadateľov (priame platby tvoria aspoň 5 % z celkových nepoľnohospodárskych príjmov), spoluzákonodarcovia poskytli niekoľko možností politiky týkajúcich sa vykonávania ustanovenia o aktívnych poľnohospodároch, ktoré členským štátom umožňujú zohľadniť ich národné osobitosti.

VII. Zacielenie často vedie k väčšej zložitosti pri vykonávaní. Je zrejmé, že každá zmena právnych požiadaviek, a to vrátane vymedzení pojmu oprávnenosť, má negatívny dosah na administratívne a kontrolné systémy (IACS). Komisia počas vykonávania poslednej reformy poskytovala rozsiahlu podporu, a to aj na prvé pridelenie platobných nárokov.

IX. Priame platby sa v prevažnej väčšine poskytujú na hektár plochy, na ktorú možno poskytnúť podporu, a preto výrazne súvisia s poľnohospodárskou plochou poľnohospodárskeho podniku. Režim základnej platby by sa však nemal posudzovať ako samostatný systém. Režimom základnej platby sa zabezpečuje, aby poľnohospodári dostávali minimálnu podporu na hektár. Režim základnej platby dopĺňajú ďalšie platby, pri ktorých sa uprednostňuje prerozdelenie podpory. Z analýzy Komisie v skutočnosti vyplýva, že čím je poľnohospodársky podnik väčší, tým sú nižšie priame platby na

¹ CIRCABC je webová služba, ktorú poskytuje Európska komisia na účely výmeny dokumentov s členskými štátmi.

hektár, a že jednotková podpora je vyššia v prípade malých poľnohospodárskych podnikov, ktoré majú v priemere nižší príjem na pracovníka.

Ceny pôdy prevažne ovplyvňuje množstvo faktorov nesúvisiacich s podporou v rámci SPP: napr. ceny poľnohospodárskych komodít, urbanizačný tlak, vnútroštátna regulácia trhu s pôdou, dane, dĺžka nájomných zmlúv atď. Navyše v členských štátoch zapojených do režimu základnej platby, v ktorých možno s nárokmi ľahko obchodovať bez pôdy, dochádza k menšej kapitalizácii podpory príjmu do cien pôdy.

X. Účelom režimu základnej platby je zlepšiť celkovú príjmovú situáciu poľnohospodárov. Podpora v rámci režimu základnej platby vychádza z platieb na plochu, je oddelená od produkcie a vo väčšine členských štátov sa viaže na historické údaje. Nezameriava sa na individuálne okolnosti každého podniku s cieľom vyhnúť sa nadmernej administratívnej záťaži. K ďalšiemu zacieleniu podpory dochádza prostredníctvom iných systémov, ako sú platby pre mladých poľnohospodárov, redistributívna platba, režim pre malých poľnohospodárov a dobrovoľná viazaná podpora.

V nadchádzajúcom posúdení vplyvu, ktoré je súčasťou návrhu nového modelu vykonávania SPP, sa analyzuje súčasné rozdelenie a zacielenie podpory príjmov podľa veľkosti poľnohospodárskeho podniku a typu hospodárenia, pričom sa v ňom zohľadnia príjmy vytvárané poľnohospodárskymi činnosťami. Navyše sa pri posudzovaní celkovej relevantnosti podpory príjmu zohľadnia ostatné príjmy vytvárané nepoľnohospodárskymi činnosťami založenými na poľnohospodárskych faktoroch (napr. agroturizmus). V tejto súvislosti, keďže posúdenie vplyvu je stále na začiatku, zatiaľ nie je možné určiť, či sa bude venovať všetkým faktorom uvedeným v týchto pripomienkach.

XI. Zabezpečenie primeranej životnej úrovne poľnohospodárov je skutočne jedným z cieľov SPP stanovených v zmluve. Komisia vo svojom oznámení s názvom „*Budúcnosť potravinárstva a poľnohospodárstva*“ navrhuje nový model vykonávania SPP, v rámci ktorého by Únia mala stanoviť základné parametre, kým členské štáty by mali niesť väčšiu zodpovednosť v súvislosti so spôsobom plnenia a dosahovania cieľov, ktoré by mali byť predložené a odôvodnené v rámci strategického plánu SPP. Komisia uznáva význam cieľa SPP zabezpečiť životaschopnú výrobu potravín a nariadila hodnotenie vplyvu opatrení SPP na „životaschopnú výrobu potravín“.

XII. Niektoré odporúčania boli prijaté a iné zamietnuté. Prijaté boli konkrétne odporúčania týkajúce sa pridelovania a výpočtu nárokov v rámci režimu základnej platby a úlohy certifikačných orgánov. Zamietnuté však bolo odporúčanie týkajúce sa systémov Komisie na šírenie informácií medzi členskými štátmi.

XIII. Komisia čiastočne prijíma odporúčanie, pokiaľ ide o návrhy na ďalšie programové obdobie. Oznámenie Komisie s názvom „*Budúcnosť potravinárstva a poľnohospodárstva*“² obsahuje návrh nového modelu vykonávania SPP. Cieľom oznámenia je väčšia subsidiarita, ktorá by v súvislosti s takýmito zámermi a cieľmi umožnila lepšie zohľadnenie miestnych podmienok a potrieb. V posúdení vplyvu, z ktorého vychádza návrh Komisie týkajúci sa spoločnej poľnohospodárskej politiky po roku 2020, sa zohľadnia všetky dostupné dôkazy o doterajších výsledkoch politiky, okrem iných aj analýza určitých navrhovaných faktorov, a tieto informácie sa použijú pri analýze konkrétnych riešení pre budúcnosť.

Komisia nemôže prijať odporúčanie, podľa ktorého by mala od začiatku prepájať navrhované opatrenia s vhodnými operačnými cieľmi a referenčnými hodnotami, na základe ktorých by sa v tejto fáze mohla vyhodnotiť výkonnosť podpory, aby sa vyhla predčasnému úsudku o výsledkoch uvedeného posúdenia vplyvu. V súlade s oznámením Komisie o budúcnosti potravinárstva a poľnohospodárstva sa však zväží spôsob posudzovania plnenia akéhokoľvek druhu zásahu vrátane, v prípade potreby, podpory príjmu.

² COM(2017) 713 final.

ÚVOD

3. Pri príležitosti reformy z roku 2013 sa Komisia zaoberala nedostatkami, ktoré odhalil Európsky dvor audítorov, v dôsledku čoho bola zavedená doložka o „aktívnom poľnohospodárovi“. Už v rámci predchádzajúceho systému [ktorý sa riadil nariadením (ES) č. 73/2009] mohli členské štáty vylúčiť osoby z prístupu k priamej podpore na dobrovoľnom základe. K vylúčeniu mohlo dôjsť, ak poľnohospodárske činnosti predstavovali iba nepodstatnú časť celkovej hospodárskej činnosti týchto osôb alebo ak obchodný účel nebol zameraný alebo bol len okrajovo zameraný na vykonávanie poľnohospodárskej činnosti. Túto možnosť si vybralo iba Holandsko.

Aj vymedzenie pojmu oprávnená pôda sa zlepšilo tak, aby zahŕňalo osobitné požiadavky na plochy udržiavané prirodzeným spôsobom. Členské štáty okrem toho môžu vypracovať zoznam plôch, ktoré sa využívajú prevažne na nepoľnohospodársku činnosť. Vo vymedzení pojmu poľnohospodár a poľnohospodárska činnosť sa odráža oddelený charakter priamych platieb a zodpovedajúca potreba nezavádzať výrobné činnosti ako kritériá oprávnenosti vzhľadom na pravidlá WTO týkajúce sa zeleného koša.

Podobné chyby a nedostatky sa odhalili počas procesu overovania súladu vykonaného Komisiou v súvislosti s režimom jednotnej platby. Finančné riziko pre rozpočet EÚ vyplývajúce z týchto chýb a nedostatkov sa pokryli prostredníctvom finančných opráv, ktoré sa uplatňovali až do prijatia vhodných nápravných opatrení v členských štátoch s cieľom zabezpečiť zákonnosť a správnosť výdavkov v rámci režimu jednotnej platby.

12. Pozri odpoveď Komisie na bod 13.

13. V prípade členských štátov uplatňujúcich model čiastočnej konvergenie sa hodnota platobných nárokov zakladá na historických prvkoch, a preto zostávajú historické rozdiely vo výške podpory na hektár. Tieto rozdiely vo výške podpory sa do roku nároku 2019 budú v dôsledku procesu vnútornej konvergenie postupne znižovať.

PRIPOMIENKY

29. Pri procese overovania súladu, ktorý Komisia vykonala v Taliansku, sa takisto zistilo prekročenie stropu v rámci režimu základnej platby. Postup overovania súladu stále prebieha. Akékoľvek finančné riziko pre rozpočet EÚ z dôvodu výdavkov v rámci režimu základnej platby sa pokryje prostredníctvom finančných opráv.

a) Zatiaľ sa neuskutočnilo nijaké overenie súladu týkajúce sa systému riadenia a kontroly súvisiaceho s platobnými nárokmi v rámci režimu základnej platby v Spojenom kráľovstve (Škótsko). V prípade zistenia chýb v súvislosti s pridelenými platobnými nárokmi sa výsledné finančné riziká pre rozpočet EÚ pokryjú prostredníctvom finančných opráv, a to až do prijatia vhodných nápravných opatrení s cieľom zabezpečiť zákonnosť a správnosť výdavkov v rámci režimu jednotnej platby.

Pokiaľ ide o Holandsko, Komisia si je vedomá zistenia Európskeho dvora audítorov, ktoré svedčí o nesprávnom uplatňovaní pravidiel vnútornej konvergenie. Tento problém sa zohľadní v analýze rizika pre plánovanie auditov Komisie.

b) Skutočnosť, že poľnohospodári nepoznali definitívnu hodnotu svojich nárokov v rámci režimu základnej platby predtým, ako podali žiadosť na nasledujúci rok nároku, sa takisto zistila počas procesu overovania súladu, ktorý Komisia vykonala vo Francúzsku a v Spojenom kráľovstve (Anglicko). Postupy overovania súladu stále prebiehajú. Akékoľvek finančné riziko pre rozpočet EÚ sa pokryje prostredníctvom finančných opráv.

Pokiaľ ide o Spojené kráľovstvo (Škótsko) – pozri odpoveď Komisie na bod 29 písm. a).

i) Podobné oneskorenia sa zistili aj počas procesu overovania súladu, ktorý Komisia vykonala vo Francúzsku.

S ohľadom na tieto nedostatky bolo 12. júla 2016 prijaté vykonávacie rozhodnutie Komisie [C(2016) 4287], ktorým sa od júla 2016 do júla 2017 vrátane pozastavujú mesačné platby Francúzsku. Pozastavenie bolo vo výške 3 % priamych platieb požadovaných na náhradu.

Postup overovania súladu stále prebieha. Všetky finančné riziká pre rozpočet EÚ sa až do prijatia vhodných nápravných opatrení v členských štátoch pokrývajú prostredníctvom finančných opráv s cieľom zabezpečiť zákonnosť a správnosť výdavkov v rámci režimu jednotnej platby.

ii) Podobné nedostatky v rámci systému riadenia a kontroly súvisiaceho s režimom základnej platby sa zistili počas procesu overovania súladu, ktorý Komisia vykonala v Spojenom kráľovstve (Anglicko). Postup overovania súladu stále prebieha. Všetky finančné riziká pre rozpočet EÚ spôsobené týmito nedostatkami sa pokrývajú prostredníctvom finančných opráv, ktoré sa budú uplatňovať až do prijatia vhodných nápravných opatrení s cieľom zabezpečiť zákonnosť a správnosť výdavkov v rámci režimu jednotnej platby.

Pokiaľ ide o Spojené kráľovstvo (Škótsko) – pozri odpoveď Komisie na bod 29 písm. a).

31. Podobné nedostatky v rámci systému riadenia a kontroly súvisiaceho s režimom základnej platby sa zistili počas procesu overovania súladu, ktorý Komisia vykonala v Taliansku. Postupy overovania súladu stále prebiehajú. Všetky finančné riziká pre rozpočet EÚ spôsobené týmito nedostatkami sa pokrývajú prostredníctvom finančných opráv, ktoré sa budú uplatňovať až do prijatia vhodných nápravných opatrení s cieľom zabezpečiť zákonnosť a správnosť výdavkov v rámci režimu jednotnej platby.

32. Proces overovania súladu, ktorý Komisia vykonala v Grécku, Francúzsku, Taliansku a Spojenom kráľovstve, viedol k podobným pozorovaniam. Postup overovania súladu stále prebieha. Všetky finančné riziká pre rozpočet EÚ spôsobené týmito chybami a nedostatkami sa pokrývajú prostredníctvom finančných opráv, ktoré sa budú uplatňovať až do prijatia vhodných nápravných opatrení s cieľom zabezpečiť zákonnosť a správnosť výdavkov v rámci režimu jednotnej platby.

33. Spoľahlivosť informácií v databáze zvierat sa overí počas overovania súladu naplánovaného na prvú polovicu roku 2018 podľa viacročného programu auditov na obdobie 2017 – 2020. Všetky finančné riziká pre rozpočet EÚ sa pokrývajú prostredníctvom finančných opráv, ktoré sa budú uplatňovať dovtedy, keď budú s cieľom zabezpečiť zákonnosť a správnosť výdavkov v rámci režimu jednotnej platby prijaté vhodné nápravne opatrenia.

34. Usmernenia, ktoré vydala Komisia, boli jasné, jednoznačné a konzistentné. Navyše vo všeobecnosti platí, že každý vysvetľujúci dokument alebo odpoveď vo všeobecnom záujme sa poskytne všetkým členským štátom prostredníctvom webovej služby CIRCABC. Zástupcovia všetkých členských štátov s prístupom do CIRCABC sa môžu prihlásiť do pohotovostného systému, čím sa zabezpečí, že dostanú oznámenie zakaždým, keď sa v službe CIRCABC zverejní nový dokument. Je povinnosťou členských štátov, aby sa pravidelne informovali v službe CIRCABC s cieľom zabezpečiť, že budú správne uplatňovať právne predpisy EÚ.

36. Niektoré audítorské misie sa v kalendárnych rokoch 2016 a 2017 skutočne neuskutočnili podľa plánu. Pri dostupných personálnych zdrojoch sa uprednostnila potrebná následná kontrola trinástich administratívnych auditov, ktoré sa začali v roku 2016 a ktoré sa okrem dobrovoľnej viazanej podpory týkali aj záležitostí súvisiacich s režimom základnej platby, ako je ustanovenie o aktívnom poľnohospodárstve, pridelenie platobných nárokov z národnej rezervy atď.

Komisia na základe analýzy rizika preskúmala činnosti certifikačných orgánov v súvislosti so zákonnosťou a správnosťou, a tak nedala prednosť ich činnostiam týkajúcim sa nárokov v rámci režimu základnej platby, keďže ich činnosti zahŕňajú finančné prostriedky v rámci SPP aj všetky opatrenia. Naplánovaných bolo niekoľko misií, pri ktorých sa konkrétne mali preskúmať činnosti certifikačného orgánu v súvislosti s nárokmi v rámci režimu základnej platby. Pri misiách, do ktorých rozsahu nepatrili nároky, Komisia osobitne neskúmala činnosti certifikačného orgánu týkajúce sa

nárokov, pokiaľ s nimi neboli spojené konkrétne riziká. V kontexte finančného schválenia sa pri všetkých otázkach týkajúcich sa nárokov v rámci režimu základnej platby uskutočnili následné kontroly.

37. Podľa stratégie auditu Komisie sú činnosti v rámci overovania súladu systémové a založené na riziku, t. j. sú zamerané na overenie kľúčových kontrol s najvyšším súvisiacim finančným rizikom v prípade nedodržania pravidiel EÚ, napríklad prostredníctvom preskúmania vzoriek operácií. Vzhľadom na časové rozvrhnutie týchto procesov overovania súladu sa za kľúčové kontroly s najvyšším súvisiacim finančným rizikom považovali kontroly spojené s prvým pridelením platobných nárokov v rámci režimu základnej platby, ako aj s pridelením platobných nárokov v rámci nového režimu základnej platby z národnej rezervy, čo predstavuje významný aspekt riadenia národnej rezervy. Na základe preskúmania vzoriek operácií bolo takisto možné overiť dôležité prvky všeobecných výpočtov (t. j. rozdielne uplatňované koeficienty a vypočítané ročné priemerné hodnoty atď.).

Overovanie súladu týkajúce sa platobných nárokov v rámci režimu základnej platby bolo vo väčšine prípadov vykonané v roku 2016. V tom období (v čase, keď sa práve skončilo prvé pridelenie platobných nárokov alebo keď dokonca ešte nebolo dokončené, a vzhľadom na závažné oneskorenie pri vykonávaní režimu základnej platby v určitých členských štátoch) postupy na zrušenie neoprávnené pridelených platobných nárokov neboli posúdené ako postupy predstavujúce vysoké finančné riziko.

39. Testovanie nárokov, ktoré majú vykonávať certifikačné orgány, má dvojakú povahu a je stanovené v usmerneniach poskytnutých certifikačným orgánom:

– po prvé, v súvislosti s postupmi, ktoré zaviedli členské štáty s cieľom zabezpečiť správne pridelenie nárokov a správny výpočet ich hodnoty (pozri oddiel 5.2 usmernenia 2). Hlavné procesné aspekty, ktoré sa majú skontrolovať, sa podrobne uvádzajú v oddiele 7.2.2 usmernenia 3, keďže pridelenie nárokov by sa malo overiť z procesného (systémového) hľadiska. Potom by malo nasledovať testovanie súladu konkrétnych operácií. V usmernení 3 sa navrhuje desať operácií. V prípade testovania súladu sa v usmernení 2 jasne navrhuje použiť ako referenčné kritérium zoznam kľúčových a vedľajších kontrol (pozri s. 21 usmernenia 2 na finančný rok 2016),

– po druhé, počas testovania vecnej správnosti záznamov v súvislosti s priamymi platbami by certifikačný orgán mal overiť aritmetickú presnosť, ako aj to, či sa na platbu prijal konečný počet nárokov.

40. Usmernenia Komisie nemôžu byť príliš normatívne, pretože certifikačné orgány tvoria kvalifikovaní audítori a v súlade s medzinárodne prijatými audítorskými štandardmi by pri certifikačných činnostiach mali používať svoj odborný úsudok. V niektorých členských štátoch certifikačný orgán prepočítal nároky v prípade všetkých transakcií podliehajúcich testovaniu vecnej správnosti (t. j. vzorky vybrané štatistickými metódami).

41. Usmernenia Komisie sú všeobecné a nemôžu sa v nich zohľadniť všetky situácie v členských štátoch. Usmernenia sú však jasné, pokiaľ ide o činnosti, ktoré majú certifikačné orgány vykonať v súvislosti s nárokmi, ako sa uvádza v odpovedi Komisie na bod 39. Navyše v oddiele 7.2.2 usmernenia 3 sa stanovuje, že finančný rok 2016 (kalendárny rok 2015) bude prvým rokom vytvorenia platobných nárokov, preto sa požadovalo, aby certifikačné orgány predložili svoje závery o procese pridelenia nárokov.

Okrem toho niekoľko členských štátov meškalo so stanovením konečných nárokov. Keďže certifikačné orgány majú prísne lehoty na podávanie správ (t. j. do 15. februára roku nasledujúceho po danom finančnom roku), nemohli vždy dospieť k záverom týkajúcim sa presnosti výpočtu nárokov.

Prvá zarážka: Vo väčšine členských štátov s regionálnymi platobnými agentúrami a nárokmi vypočítanými na vnútroštátnej úrovni je možné preveriť výpočet nárokov prostredníctvom certifikačného auditu. V prípade Nemecka sa na ústredný orgán, ktorý vypočítal platobné nároky, certifikačný audit nevzťahoval. Prípád Nemecka (Dolné Sasko) tak nebol reprezentatívny, pokiaľ ide o činnosti certifikačných orgánov vykonávané v ostatných členských štátoch.

Druhá zarážka: Otázke nárokov v prípade Talianska sa venuje pozornosť v rámci prebiehajúceho následného overovania súladu.

Tretia zarážka: Otázke nárokov v prípade Francúzska sa venuje pozornosť v rámci prebiehajúceho následného overovania súladu.

42. Pôvodný návrh Komisie bol zameraný na zjednodušenie režimu priamych platieb. Pôvodný návrh Komisie v skutočnosti obsahoval menej možností, a teda bol menej komplikovaný. V priebehu spoluprotvorby právnych predpisov však boli pridané ďalšie možnosti, čím sa pravidlá viac skomplikovali. Zjednodušenie je navyše jedným z hlavných cieľov pri rokovaniach o novej spoločnej poľnohospodárskej politike na obdobie po roku 2020.

43. Hoci je pravda, že model vnútornej konvergencie na stanovovanie hodnôt platobných nárokov je zložitejší, treba poznamenať, že uplatňovanie tohto modelu ako alternatívy k jednoduchému modelu paušálnych platieb od prvého roku vykonávania bolo jednou z možností, ktoré mali členské štáty. Výber konkrétneho modelu vykonávania členskými štátmi je v súlade so zásadou spoločného hospodárenia SPP, podľa ktorej vykonávanie riadi priamo každý členský štát a vnútroštátne orgány zodpovedajú za administratívu a kontrolu spojené s priamymi platbami pre poľnohospodárov v ich krajine.

45. Španielske orgány sa rozhodli pre model regionalizácie vykonávania režimu základnej platby založený na veľkom množstve kritérií v úzkej spolupráci s regionálnymi orgánmi. Vykonávanie súčasnej regionalizácie režimu sa posúdi a zohľadní v úvahách o budúcom SPP.

46. Rozšírenie vymedzenia plochy, na ktorú možno poskytnúť podporu, nebolo pre členské štáty povinné. Ak členské štáty využívali túto možnosť, zodpovedali za posudzovanie zložitosti systému, ktorý sa rozhodli vykonávať, ako aj za momentálnu potrebu vysvetliť konkrétne poľnohospodárske metódy na svojom území.

48. V právnych predpisoch sa stanovila možnosť obmedziť zvýšenie hodnoty platobných nárokov v prípade, ak by viedlo k neočakávanému zisku. Zodpovednosť za to, či budú alebo nebudú uplatňovať toto voliteľné ustanovenie, nesú členské štáty.

Okrem toho sa v prípade, keď sa neočakávaný zisk vyskytne z dôvodu podmienok, ktoré boli vytvorené umelo a v rozpore s cieľmi SPP, uplatňuje (povinná) doložka o obchádzaní stanovená v článku 60 nariadenia (EÚ) č. 1306/2013. V dôsledku uplatnenia článku 60 sa neposkytnú nijaké výhody v prospech týchto fyzických alebo právnických osôb.

A napokon, poľnohospodárske podniky, ktoré dostávajú platobné nároky vysokej hodnoty na základe koncentrácie podpory na menšej ploche, tieto platobné nároky vystavili väčšiemu zníženiu z dôvodu vnútornej konvergencie.

Reakcia Dvora audítorov na odpoveď Komisie

Doložka o obchádzaní ustanovená v článku 60 nariadenia (EÚ) č. 1306/2013 a vnútorná konvergencia majú ako mechanizmy na zníženie neočakávaného zisku len obmedzený vplyv.

Súdny dvor opakovane rozhodol, že uplatnenie doložky o obchádzaní členskými štátmi si vyžaduje jednak súbor objektívnych okolností, z ktorých vyplýva, že aj napriek formálnemu dodržaniu podmienok stanovených právnou úpravou Európskej únie cieľ tejto právnej úpravy nebol dosiahnutý,

*a jednak subjektívny prvok spočívajúci v úmysle získať výhodu vyplývajúcu z právnej úpravy umelým vytvorením podmienok pre jej získanie. Pokiaľ ide o neočakávané zisky vznikajúce pri prevode pôdy na iných poľnohospodárov (pozri **rámček 2**), je pre členské štáty nesmierne ťažké dokázať, že žiadateľ mal pri prevode pôdy výlučný úmysel získať výhodu v rozpore s cieľmi BPS.*

*Do roku 2019 sa vnútornou konvergenciou zníži hodnota nárokov v rámci BPS, spomenutých v **rámčeku 2**, približne o 25 %, z čoho vyplýva, že poľnohospodári môžu v danom roku stále získať 75 % neočakávaného zisku.*

53. Podobné nedostatky týkajúce sa overovania štatútu aktívneho poľnohospodára v prípade žiadateľov sa zistili počas procesu overovania súladu vykonaného Komisiou. Postupy overovania súladu stále prebiehajú. Všetky finančné riziká pre rozpočet EÚ sa až do prijatia vhodných nápravných opatrení v členských štátoch pokryjú prostredníctvom finančných opráv s cieľom zabezpečiť zákonnosť a správnosť výdavkov v rámci priamych platieb.

54. Spoluzákonodarcovia poskytli niekoľko možností politiky týkajúcich sa vykonávania ustanovenia o aktívnych poľnohospodároch, ktoré členským štátom umožňujú zohľadniť ich národné osobitosti.

Komisia vypracovala priaznivé posúdenie používania prahovej hodnoty vyjadrenej ako hektáre, na ktoré možno poskytnúť podporu, ako alternatívneho kritéria na účely článku 9 ods. 2 písm. b) nariadenia (EÚ) č. 1307/2013 s cieľom dokázať, že poľnohospodárske činnosti nie sú nepodstatné, ak táto podmienka nezahŕňa nijaké stimuly výroby pre poľnohospodárov.

55. Negatívny zoznam nebol súčasťou návrhu Komisie, zaviedol sa však ako výsledok politického kompromisu. Hoci Komisia pôvodne navrhovala jeden test pre všetkých žiadateľov (priame platby tvoria aspoň 5 % z celkových nepoľnohospodárskych príjmov), spoluzákonodarcovia poskytli niekoľko možností politiky týkajúcich sa vykonávania ustanovenia o aktívnych poľnohospodároch, ktoré členským štátom umožňujú zohľadniť ich národné osobitosti. Z dôvodu existencie negatívneho zoznamu je celkom pravdepodobné, že niektoré subjekty sa rozhodli vôbec nepodať žiadosť, a tieto údaje nemá Komisia k dispozícii.

Rámček 3 – Príklady odlišného prístupu v porovnateľných situáciách

Komisia uverejnila usmerňovací dokument o vykonávaní článku 9 nariadenia (EÚ) č. 1307/2013 (DSCG/2014/29). Členské štáty musia toto ustanovenie ďalej vykonávať v súlade s účelom pravidla o aktívnom poľnohospodárovi a všeobecnými zásadami práva Únie.

Pokiaľ ide o trvalé športoviská a rekreačné plochy, účelom negatívneho zoznamu je zameranie na špecializovaných prevádzkovateľov trvalých plôch pôdy, na ktorých sa nachádza trvalé príslušenstvo a/alebo trvalé umelé štruktúry pre divákov, ktoré sa používajú na športové a rekreačné činnosti. Nemecko sa riadi týmto usmernením. V prípade Francúzska prebieha postup overenia súladu.

Spoluzákonodarcovia poskytli členským štátom pružnosť, aby mohli nastaviť negatívny zoznam podľa svojich konkrétnych okolností a potrieb. V skutočnosti sa v článku 9 ods. 2 druhom pododseku nariadenia (EÚ) č. 1307/2013 členským štátom povoľuje, aby na základe objektívnych a nediskriminačných kritérií mohli doplniť negatívny zoznam o ďalšie podobné nepoľnohospodárske typy podnikania alebo činnosti. Všetky doplnenia zoznamu sa však musia objektívne odôvodniť na základe testu „podobnosti“ v článku 9 ods. 2, t. j. typy podnikania alebo činnosti týchto subjektov by mali byť svojou povahou podobné podnikaniu alebo činnostiam subjektov, ktoré už sú uvedené na negatívnom zozname.

Podobne sa spoluzákonodarcovia rozhodli umožniť voliteľné vykonávanie článku 9 ods. 3 toho istého nariadenia.

57. V dôsledku rokovaní o tzv. súhrnnom nariadení³ sa uplatňovanie článku 9 ods. 2 nariadenia (EÚ) č. 1307/2013 (negatívny zoznam) môže od roku 2018 alebo akéhokoľvek nasledujúceho roku prerušiť. Na rozdiel od toho článok 9 ods. 1 naďalej platí pre všetky členské štáty, ktoré majú plochy udržiavané prirodzeným spôsobom.

60. Vymedzenie oprávnenosti na základe charakteristík poľnohospodárskej pôdy neoslobodzuje poľnohospodárov od povinnosti vykonávať poľnohospodárske činnosti. Tieto charakteristiky by mali vyplývať z uvedenej činnosti. Ak členské štáty vymedzia tieto charakteristiky správne, opustené plochy sa budú javiť ako opustené, a preto sa nebudú považovať za oprávnené.

62. Komisia sa domnieva, že v prípade plôch udržiavaných prirodzeným spôsobom by minimálna činnosť nemala byť úplne oddelená od obhospodarovania pôdy, pokiaľ tieto plochy nie sú výsledkom vykonávania sústavy Natura 2000 (z čoho takisto vyplýva, že tieto plochy mali právo prijať v roku 2008 platby)⁴.

Rámček 5 – Minimálna aktivita na pôde prirodzene ponechanej v stave vhodnom na pastvu alebo pestovanie

Škótske orgány Komisii neoznámili svoje rozhodnutie vykonávať každý kalendárny rok environmentálne hodnotenie pôdy namiesto poľnohospodárskej činnosti.

Nie je isté, či sa environmentálne hodnotenie môže považovať za minimálnu činnosť na poľnohospodárskej ploche.

Predpokladá sa, že táto činnosť má vplyv na samotnú pôdu (napr. na udržanie, či dokonca zvýšenie prírodnej hodnoty tohto trávneho porastu) a neobmedzuje sa na pozorovanie environmentálneho stavu plochy, ktorého vývoj nie je dôsledkom nijakej činnosti vykonávanej poľnohospodárom.

Rámček 6 – Účinky prerozdelenia závisia od uplatneného modelu režimu základnej platby

Španielske orgány sa rozhodli pre model regionalizácie vykonávania režimu základnej platby založený na veľkom množstve kritérií v úzkej spolupráci s regionálnymi orgánmi. Vykonávanie súčasnej regionalizácie režimu sa posúdi a zohľadní v úvahách o budúcom SPP.

Hoci suma prenesená z platobných nárokov s vysokou hodnotou na nároky s nízkou hodnotou vyjadrená ako percentuálny podiel stropu v rámci režimu základnej platby je príkladom lepšej konvergencie v Taliansku na rozdiel od Španielska, porovnanie uvedených percentuálnych podielov neumožňuje vyvodzovať závery o rôznych účinkoch konvergencie medzi všetkými členskými štátmi. V skutočnosti členský štát s vyšším percentuálnym podielom než iný členský štát nemusí na konci obdobia nevyhnutne skončiť v lepšej situácii. Je dôležité zohľadniť aj východiskový stav, najmä možnosť ďalšej konvergencie. Hoci prenosy finančných prostriedkov ako percentuálny podiel stropu v rámci režimu základnej platby budú nižšie v členskom štáte, ktorého hodnoty platobných nárokov sú už na začiatku konvergenčného obdobia bližšie k priemeru, tento členský štát by mohol skončiť s konvergentnejšími hodnotami než členský štát s oveľa vyšším podielom presunutých finančných prostriedkov.

69. Rozdiel v priemernej výške podpory v rámci režimu základnej platby možno čiastočne vysvetliť skutočnosťou, že členské štáty prijali rôzne rozhodnutia v súvislosti s pridelením finančných prostriedkov na rozličné režimy priamych platieb. Finančné krytie režimu základnej platby sa rovná sume finančných prostriedkov, ktoré ostali po pridelení na tieto ostatné režimy.

Režim základnej platby z definície predstavuje oddelenú platbu s minimálnym účinkom na rozhodnutia poľnohospodárov v súvislosti s výrobou a následkom toho na trh a podmienky hospodárskej súťaže. Hodnotenie Európskeho dvora audítorov stojí na teoretickom predpoklade, že poľnohospodári v rôznych členských štátoch sa nachádzajú v totožnej situácii. Takáto porovnateľná

³ Nariadenie (EÚ) 2017/2393 (Ú. v. EÚ L 350, 29.12.2017, s. 15).

⁴ Článok 32 ods. 2 písm. b) bod i) nariadenia (EÚ) č. 1307/2013.

situácia neznamená iba rovnosť výrobných podmienok, ale aj to, že ceny pôdy, nájomné a ďalšie faktory výroby sú medzi dvomi členskými štátmi totožné.

70. Režimom základnej platby sa zabezpečuje, že všetci poľnohospodári dostávajú minimálnu podporu na hektár. Ďalšie režimy, ako napríklad redistributívna platba, platba pre mladých poľnohospodárov, režim pre malých poľnohospodárov a dobrovoľná viazaná podpora, umožňujú zacielenie priamych platieb. Režim základnej platby predstavuje systém založený na ploche a v dôsledku toho má celková podpora tendenciu zvyšovať sa v závislosti od veľkosti poľnohospodárskeho podniku. Z analýzy Komisie však vyplýva, že čím je poľnohospodársky podnik väčší, tým sú nižšie priame platby na hektár, a že jednotková podpora je vyššia v prípade malých poľnohospodárskych podnikov, ktoré majú v priemere nižší príjem na pracovníka, a to najmä z dôvodu používania iných režimov priamych platieb.

Rámček 7 – Príklady prerozdelenia v dôsledku reformy z roku 2013 bez zmien spôsobu hospodárenia

Európsky dvor audítorov uvádza príklady poľnohospodárskych podnikov, pri ktorých sa podpora, ktorú poľnohospodár dostáva, zvyšuje exponenciálne, hoci nedošlo k zmene spôsobu hospodárenia.

Komisia sa domnieva, že na absolútnu výšku podpory sa nemožno pozerat' ako na samostatný údaj, ale že by sa mala hodnotiť spoločne s veľkosťou plochy a podporou, ktorú dostali iní poľnohospodári v porovnateľnej situácii pred konvergenciou a po nej. Keďže sa pohybuje v kontexte konvergenencie, značné zvýšenie podpory v prospech daného poľnohospodára sa vlastne môže pravdepodobne vysvetliť tým, že podpora, ktorú dostával pred zavedením režimu základnej platby, bola značne pod úrovňou priemeru, a/alebo rozšírením plošného pokrytia v rámci režimu základnej platby v porovnaní s režimom jednotnej platby. Zvýšenie platobných nárokov s nízkou hodnotou aj väčšie plošné pokrytie boli jasnými cieľmi režimu.

Pri bližšom pohľade na príklady uvádzané Európskym dvorom audítorov nie sú dané situácie také extrémne, ako by sa na prvý pohľad mohlo zdať.

Napríklad v prípade Spojeného kráľovstva (Škótsko), kde sa podpora približuje k regionálnej paušálnej sadzbe v roku 2019, je maximálna podpora na jednotku plochy v roku nároku 2019 pevne stanovená na 161 EUR/ha v prípade regiónu 1. typu (orná pôda a trvalý trávny porast), 26,9 EUR/ha v prípade regiónu 2. typu (extenzívne pasienky v iných než znevýhodnených oblastiach a v znevýhodnených oblastiach s pasienkami kategórie B, C a D) a 8,7 EUR/ha v prípade regiónu 3. typu (extenzívne pasienky v znevýhodnených oblastiach s pasienkami kategórie A). Komisia sa domnieva, že tieto úrovne platby na jednotku plochy nie sú stanovené v neprimeranej výške.

V príklade týkajúcom sa Talianska dosiahla priemerná platba na hektár dotknutého poľnohospodára približne 225 EUR, čo je mierne pod priemerom hodnoty platobného nároku v rámci režimu základnej platby v Taliansku na kalendárny rok 2015 (228 EUR/ha).

Pokiaľ ide o Nemecko, treba vysvetliť, že tento členský štát sa do roku 2019 vyvinie smerom k situácii národnej paušálnej sadzby.

71. Priame platby sa môžu viac alebo menej kapitalizovať v cenách pôdy podľa rôznych faktorov. Faktorov ovplyvňujúcich hodnotu pôdy je veľa a podpora SPP je iba jedným z nich: ceny poľnohospodárskych komodít a produktivita poľnohospodárstva, urbanizačný tlak, rôzna vnútroštátna regulácia trhu s pôdou, dĺžka nájomných zmlúv, rôzne úrovne daní z pôdy... Podľa Swinnena a kol. *„majú dotácie v rámci SPP vplyv na ceny pôdy, tento vplyv sa však významne mení medzi krajinami a javí sa ako pomerne mierny v porovnaní s inými faktormi, najmä tam, kde sú*

vysoké ceny pôdy“⁵. Navyše v členských štátoch zapojených do režimu základnej platby, v ktorých možno s nárokmi ľahko obchodovať bez pôdy, sa zníži kapitalizácia podpory príjmu v cenách pôdy.

72. Režim základnej platby členským štátom umožňuje zacieliť podporu vylúčením poľnohospodárov, ktorí obzvlášť nepotrebujú podporu príjmu, alebo rozlíšením základnej platby. Ďalšie zacielenie podpory sa dosiahne najmä prostredníctvom iných režimov: redistributívna platba, platba pre mladých poľnohospodárov, režim pre malých poľnohospodárov alebo dobrovoľná viazaná podpora. Kým niektoré členské štáty sa vyznačujú značným stupňom zacielenia, v iných členských štátoch sa zacielenie uskutočňuje v menšom rozsahu.

V zmluve sa navyše stanovuje súvislosť medzi zvyšujúcou sa produktivitou poľnohospodárstva ako prostriedkom zabezpečenia primeranej životnej úrovne poľnohospodárov, a to najmä zvýšením individuálnych príjmov jednotlivcov pracujúcich v poľnohospodárstve. Preto je potrebné zamerať sa na príjmy z poľnohospodárskej činnosti, keďže tieto príjmy majú prvoradý význam pre SPP⁶. A napokon, náklady na zhromažďovanie údajov o príjmoch domácností z poľnohospodárstva môžu prevážiť prínosy⁷.

73. Oznámenie Komisie s názvom „Budúcnosť potravinárstva a poľnohospodárstva“⁸ obsahuje návrh nového modelu vykonávania SPP.

Cieľom oznámenia je väčšia subsidiarita, ktorá by v súvislosti so zámermi a cieľmi umožnila lepšie zohľadnenie miestnych podmienok a potrieb. Komisia okrem toho uznáva význam cieľa SPP zabezpečiť životaschopnú výrobu potravín a nariadila hodnotenie vplyvu opatrení SPP na „životaschopnú výrobu potravín“.

V posúdení vplyvu, z ktorého vychádza návrh Komisie týkajúci sa spoločnej poľnohospodárskej politiky po roku 2020, sa zohľadnia všetky dostupné dôkazy o doterajších výsledkoch politiky a tieto informácie sa použijú pri analýze konkrétnych riešení pre budúcnosť.

ZÁVERY A ODPORÚČANIA

74. Pôvodný návrh Komisie bol zameraný na zjednodušenie režimu priamych platieb. Pôvodný návrh Komisie v skutočnosti obsahoval menej možností, a teda bol menej komplikovaný. V priebehu spoluprotvorby právnych predpisov však boli pridané ďalšie možnosti, čím sa pravidlá viac skomplikovali.

Pokiaľ ide o zacielenie, režim základnej platby členským štátom umožňuje zacieliť podporu vylúčením poľnohospodárov, ktorí obzvlášť nepotrebujú podporu príjmu, alebo rozlíšením základnej platby. Ďalšie zacielenie podpory sa dosiahne najmä prostredníctvom iných režimov: redistributívna platba, platba pre mladých poľnohospodárov, režim pre malých poľnohospodárov alebo dobrovoľná viazaná podpora. Kým niektoré členské štáty sa vyznačujú značným stupňom zacielenia, v iných členských štátoch sa zacielenie uskutočňuje v menšom rozsahu.

Pokiaľ ide o konvergenciu, členské štáty mali podľa nariadenia (EÚ) č. 1307/2013 tri možnosti pri uplatňovaní vnútornej konvergenencie (paušálna sadzba od roku 2015, úplná konvergencia do roku 2019 a čiastočná konvergencia, tzv. tunelový režim). V dôsledku toho sa vplyvy a účinky

⁵ Swinnen J., Ciaian P., Kancs d'A. (2008). Study on the functioning of land markets in the EU Member States under the influence of measures applied under the Common Agricultural Policy (Štúdiá o fungovaní trhov s pôdou v členských štátoch EÚ pod vplyvom opatrení vykonávaných v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky). Záverečná správa. Centrum pre európske politické štúdie (CEPS).

⁶ Pozri odpovede Komisie (Zhrnutie, bod V) k osobitnej správe Európskeho dvora audítorov č. 1/2016: „Je systém Komisie na hodnotenie výkonnosti v súvislosti s príjmami poľnohospodárov dobre navrhnutý a vychádza zo spoľahlivých údajov?“

⁷ Pozri odpovede Komisie [Zhrnutie, bod VI písm. b)] k osobitnej správe Európskeho dvora audítorov č. 1/2016: „Je systém Komisie na hodnotenie výkonnosti v súvislosti s príjmami poľnohospodárov dobre navrhnutý a vychádza zo spoľahlivých údajov?“

⁸ COM(2017) 713 final.

vykonávania môžu líšiť medzi jednotlivými členskými štátmi. V momentálnej dosiahnutej úrovni konvergencie zohralo významnú úlohu aj uplatňovanie regionálneho prístupu.

75. Okrem Holandska a Spojeného kráľovstva (Škótsko) viedli procesy overovania súladu vykonané Komisiou k podobným pozorovaniam. Postupy overovania súladu stále prebiehajú. Všetky finančné riziká pre rozpočet EÚ spôsobené týmito chybami a nedostatkami vo fungovaní systémov riadenia a kontroly súvisiacich s režimom základnej platby sa pokryjú prostredníctvom finančných opráv, ktoré sa budú uplatňovať až do prijatia vhodných nápravných opatrení s cieľom zabezpečiť zákonnosť a správnosť výdavkov v rámci režimu jednotnej platby.

Odporúčanie 1

Komisia prijíma toto odporúčanie a domnieva sa, že ho už vykonáva prostredníctvom vydaných nových usmernení, uskutočňovaného monitorovania a postupov overenia súladu. Keď sa vo fungovaní kľúčových kontrol zistia chyby a nedostatky, Komisia od členských štátov požaduje, aby prijali nápravné opatrenia, a monitoruje ich vykonávanie v členských štátoch.

Komisia okrem toho členským štátom poskytuje usmernenia a rady týkajúce sa správneho vykonávania týchto kľúčových kontrol.

76. Priame platby, rovnako ako všetky výdavky v rámci fondu EPZF, sa vykonávajú podľa zásady spoločného hospodárenia medzi Komisiou a členskými štátmi. V záujme zabezpečenia správneho uplatňovania režimu základnej platby členské štáty nesú zodpovednosť za riadne oznamovanie informácií a dokumentov Komisii s cieľom splniť si povinnosti stanovené v nariadení (EÚ) č. 1307/2013.

Komisia poskytla jasné a konzistentné usmernenia a ich výklad, ktoré sú vo všeobecnom záujme k dispozícii všetkým členským štátom v rámci služby CIRCABC.

77. Komisia sa domnieva, že stanovila všetko, čo sa od certifikačných orgánov požaduje. Audítorské činnosti, ktoré sa od certifikačných orgánov očakávajú vo finančnom roku 2016 (kalendárnom roku 2015), sú jasne stanovené v usmernení 2 a 3.

Odporúčanie 2

a) Komisia zamieta toto odporúčanie, keďže v súlade so zásadou spoločného hospodárenia je uplatnenie konzistentného výkladu právneho rámca pre režim základnej platby povinnosťou členských štátov. Každý výklad a relevantné informácie sa poskytujú členským štátom v rámci Výboru pre priame platby a príslušné dokumenty sa nahrávajú do služby CIRCABC, ktorá je členským štátom takisto k dispozícii. V súlade s tým sa Komisia domnieva, že podnikla náležité kroky k šíreniu informácií a zabezpečeniu účinnosti konzistentných výkladov medzi členskými štátmi, a tak sa nazdáva, že ďalšie zvýšenie intenzity je mimo jej právomocí.

b) Komisia prijíma toto odporúčanie. Komisia uznáva dôležitosť odovzdania kľúčových informácií o vykonávaní režimov priamej podpory. V tejto fáze však nedokáže prijať konkrétne záväzky, pokiaľ ide o legislatívne návrhy na obdobie po roku 2020. Navyše už v rámci súčasných právnych predpisov môže podať rôzne formálne návrhy na začatie konania. Niektoré existujúce ustanovenia Komisii umožňujú pozastaviť platby, posúdiť následné výkazy výdavkov ako neprípustné a začať postup overenia súladu. V prípade systémového a závažného neplnenia povinností môže takisto iniciovať postup v prípade nesplnenia povinnosti, ktorý bol pripravený, ak je to prospešné, spustením projektu EU Pilot s možnosťou udelenia sankcie (v podobe jednorazovej platby alebo penále) zo strany Súdneho dvora Európskej únie v prípade nevykonania prvého rozsudku. Rozhodnutie o vhodnom opatrení závisí od individuálneho posúdenia a od platného právneho rámca.

c) Komisia prijíma toto odporúčanie. V súvislosti s príslušnými úlohami Komisie a certifikačných orgánov považuje Komisia toto odporúčanie za vykonané, keďže požiadavky na audity certifikačných orgánov týkajúce sa nárokov (preskúmanie procesu prvého pridelenia nárokov a preskúmanie

výpočtov hodnoty nárokov v prvom roku pridelovania; a preskúmanie všetkých nových pridelení nárokov, zrušení nárokov, konvergenzie atď. v nasledujúcich rokoch) sa jasne stanovujú v usmerneniach 2 a 3 na finančný rok 2016 a na obdobie po ňom. V súlade s medzinárodne prijatými audítorskými štandardmi by certifikačné orgány mali mať priestor pre svoj odborný úsudok. Hlavný rámec sa stanovuje v usmerneniach (t. j. skutočnosť, že postupy sa musia testovať spoločne s kontrolami zakotvenými v procese zároveň s používaním zoznamu kľúčových a vedľajších kontrol atď.) a certifikačné orgány potom navrhujú vlastné audítorské testy nárokov a vykonávajú ich.

Komisia chce pri tejto príležitosti vysvetliť, že tam, kde inštitucionálne usporiadanie členských štátov certifikačným orgánom neumožňuje skontrolovať postupy pridelovania a výpočtu nárokov, činnosť orgánov členských štátov (platobné agentúry, certifikačné orgány alebo iný orgán zodpovedný za výpočty nárokov) podlieha overeniu súladu s cieľom posúdiť, či sa uplatnil platný právny rámec a príslušné usmernenia.

78. Pôvodný návrh Komisie bol zameraný na zjednodušenie režimu priamych platieb. Pôvodný návrh Komisie v skutočnosti obsahoval menej možností, a teda bol menej komplikovaný. V priebehu spoluprotvorby právnych predpisov však boli pridané ďalšie možnosti, čím sa pravidlá viac skomplikovali.

79. V prípade, že sa vyskytne neočakávaný zisk, lebo poľnohospodári umelo vytvorili podmienky na získanie veľmi vysokej hodnoty platobných nárokov, členské štáty by mali uplatniť doložku o obchádzaní, čo znamená, že dotknutým poľnohospodárom by sa nemala poskytnúť nijaká výhoda.

V prípade poľnohospodárov, ktorí dostávajú platobné nároky vysokej hodnoty na základe koncentrácie referenčnej sumy na menšej ploche, sa uplatní vyššie zníženie hodnoty ich platobných nárokov z dôvodu vnútornej konvergenzie.

Reakcia Dvora audítorov na odpoveď Komisie

Doložka o obchádzaní ustanovená v článku 60 nariadenia (EÚ) č. 1306/2013 a vnútorná konvergencia majú ako mechanizmy na zníženie neočakávaného zisku len obmedzený vplyv.

*Súdny dvor opakovane rozhodol, že uplatnenie doložky o obchádzaní členskými štátmi si vyžaduje jednak súbor objektívnych okolností, z ktorých vyplýva, že aj napriek formálnemu dodržaniu podmienok stanovených právnou úpravou Európskej únie cieľ tejto právnej úpravy nebol dosiahnutý, a jednak subjektívny prvok spočívajúci v úmysle získať výhodu vyplývajúcu z právnej úpravy umelým vytvorením podmienok pre jej získanie. Pokiaľ ide o neočakávané zisky vznikajúce pri prevode pôdy na iných poľnohospodárov (pozri **rámček 2**), je pre členské štáty nesmierne ťažké dokázať, že žiadateľ mal pri prevode pôdy výlučný úmysel získať výhodu v rozpore s cieľmi BPS.*

*Do roku 2019 sa vnútornou konvergenciou zníži hodnota nárokov v rámci BPS, spomenutých v **rámčeku 2**, približne o 25 %, z čoho vyplýva, že poľnohospodári môžu v danom roku stále získať 75 % neočakávaného zisku.*

80. Stupeň flexibility, ktorý majú členské štáty, napr. pri rozširovaní negatívneho zoznamu činností a/alebo pri uplatňovaní ustanovenia o aktívnych poľnohospodároch na všetkých žiadateľov, im umožňuje prispôsobiť ustanovenie svojim osobitostiam, nevyhnutne však vedie k rozdielnemu vykonávaniu.

Navyše v prvom roku uplatňovania doložky o aktívnych poľnohospodároch bolo potrebné jednorazovo ustanoviť postupy na overovanie súladu s touto doložkou. Hoci členské štáty, ktoré používajú negatívny zoznam, budú stále musieť vykonávať každoročné kontroly, je možné primerane očakávať, že v nasledujúcich rokoch sa vyrovná administratívne zaťaženie.

82. Ak v roku 2019 ostanú ešte nejaké veľmi vysoké úrovne podpory príjmu, v porovnaní s úrovňami z roku 2015 však už budú znížené.

83. Režimom základnej platby sa zabezpečuje, že poľnohospodári dostávajú minimálnu podporu na hektár. Ďalšie režimy, ako napríklad redistributívna platba, platba pre mladých poľnohospodárov, režim pre malých poľnohospodárov a dobrovoľná viazaná podpora, umožňujú zacielenie priamych platieb. Režim základnej platby predstavuje systém založený na ploche a v dôsledku toho má celková podpora tendenciu zvyšovať sa v závislosti od veľkosti poľnohospodárskeho podniku. Z analýzy Komisie však vyplýva, že čím je poľnohospodársky podnik väčší, tým sú nižšie priame platby na hektár, a že jednotková podpora je vyššia v prípade malých poľnohospodárskych podnikov, ktoré majú v priemere nižší príjem na pracovníka, a to najmä z dôvodu používania iných režimov priamych platieb.

Značné zvýšenie podpory v prospech daného poľnohospodára možno pravdepodobne vysvetliť tým, že podpora, ktorú dostával pred zavedením režimu základnej platby, bola značne pod úrovňou priemeru, a/alebo rozšírením plošného pokrytia v rámci režimu základnej platby v porovnaní s režimom jednotnej platby. Zvýšenie platobných nárokov s nízkou hodnotou aj väčšie plošné pokrytie boli jasnými cieľmi režimu.

84. Účelom režimu základnej platby je zlepšiť celkovú príjmovú situáciu poľnohospodárov. Podpora v rámci režimu základnej platby vychádza z platieb na plochu, je oddelená od produkcie a vo väčšine členských štátov sa viaže na historické údaje. Nezameriava sa na individuálne okolnosti každého podniku s cieľom vyhnúť sa nadmernej administratívnej záťaži.

Prostredníctvom oddeleného charakteru režimu základnej platby sa zabezpečuje trhová orientácia a zabraňuje vytvoreniu stimulov výroby pre poľnohospodárov.

Odporúčanie 3

Komisia čiastočne prijíma toto odporúčanie.

Komisia vo svojom oznámení z 29. novembra 2017 s názvom „*Budúcnosť potravinárstva a poľnohospodárstva*“ navrhuje nový model vykonávania SPP, v rámci ktorého by Únia mala stanoviť základné parametre (ciele SPP, všeobecné zásahy, základné požiadavky), kým členské štáty by mali niesť väčšiu zodpovednosť v súvislosti so spôsobom plnenia a dosahovania cieľov, ktoré by mali byť predložené a odôvodnené v rámci strategického plánu SPP.

V posúdení vplyvu, z ktorého vychádza návrh Komisie týkajúci sa spoločnej poľnohospodárskej politiky po roku 2020, sa zohľadnia všetky dostupné dôkazy o doterajších výsledkoch politiky a tieto informácie sa použijú pri analýze konkrétnych riešení pre budúcnosť.

Komisia konkrétne analyzuje súčasné rozdelenie a zacielenie podpory príjmov podľa veľkosti poľnohospodárskeho podniku a typu hospodárenia, pričom sa v ňom zohľadnia príjmy vytvárané poľnohospodárskymi činnosťami.

Komisia pripomína,⁹ že v rámci SPP sa podporujú príjmy poľnohospodárov podporovaním poľnohospodárskej činnosti (podpora platbami na plochu, niekoľko druhov odvetvovej podpory, investície, trhové opatrenia, environmentálne činnosti na poľnohospodárskych plochách). S ohľadom na režim základnej platby je preto rozumné sústrediť sa na príjmy z týchto poľnohospodárskych činností.

V oznámení Komisie sa navyše zvažuje zacielenie na skutočných poľnohospodárov, teda tých, ktorí si aktívnou poľnohospodárskou činnosťou zarábajú na živobytie.

⁹ Pozri odpovede Komisie (Zhrnutie, body I a V) k osobitnej správe Európskeho dvora audítorov č. 1/2016: „Je systém Komisie na hodnotenie výkonnosti v súvislosti s príjmami poľnohospodárov dobre navrhnutý a vychádza zo spoľahlivých údajov?“

V dvojakosti cieľov priamych platieb sa odzrkadľuje prijatie „prepojenosti“ pri poskytovaní trhových produktov a verejných statkov, a teda aj ťažkosti s riadnym hospodárskym zhodnotením všetkých verejných statkov zabezpečovaných poľnohospodármi. Pri posudzovaní celkovej relevantnosti podpory príjmu sa však zohľadnia ostatné príjmy vytvárané nepoľnohospodárskymi činnosťami založenými na poľnohospodárskych faktoroch (napr. agroturizmus).

Keďže je posúdenie vplyvu stále na začiatku, zatiaľ nie je možné určiť, či sa v ňom zohľadnia všetky faktory uvedené v tomto odporúčaní.

A napokon, Komisia nemôže prijať odporúčanie, podľa ktorého by mala od začiatku prepájať navrhované opatrenia s vhodnými operačnými cieľmi a referenčnými hodnotami, na základe ktorých by sa v tejto fáze mohla vyhodnotiť výkonnosť podpory, aby sa vyhla predčasnému úsudku o výsledkoch uvedeného posúdenia vplyvu. V súlade s oznámením Komisie s názvom „*Budúcnosť potravinárstva a poľnohospodárstva*“ sa však zväži spôsob posudzovania plnenia druhov zásahu vrátane, v prípade potreby, podpory príjmu.

Udalosť	Dátum
Schválenie memoranda o plánovaní auditu/začiatok auditu	29.6.2016
Oficiálne zaslanie návrhu správy Komisii (alebo inému kontrolovanému subjektu)	7.12.2017
Schválenie konečnej správy po námietkovom konaní	7.2.2018
Prijatie oficiálnych odpovedí Komisie (alebo iného kontrolovaného subjektu) vo všetkých jazykoch	6.3.2018

Režim základnej platby, zavedený v roku 2015, je najväčší režim podpory príjmov poľnohospodárov v EÚ s ročnými výdavkami vo výške zhruba 18 mld. EUR. Zistili sme, že operačne je režim na správnej ceste, no na zjednodušenie, zameranie a konvergenciu úrovni pomoci má len obmedzený vplyv.

Komisií predkladáme niekoľko odporúčaní týkajúcich sa opravy platobných nárokov pre poľnohospodárov, kľúčových kontrol platobných agentúr, systémov na šírenie informácií v členských štátoch a úlohy národných certifikačných orgánov.

Na nasledujúce programové obdobie po roku 2020 odporúčame, aby Komisia zanalyzovala faktory, ktoré majú vplyv na príjmy všetkých skupín poľnohospodárov, ich potreby podpory príjmov a hodnotu verejných statkov, ktoré poľnohospodári poskytujú. Navrhované opatrenia podpory príjmov by mali byť od začiatku prepojené s vhodnými operačnými cieľmi a referenčnými hodnotami, na základe ktorých sa bude môcť vyhodnotiť ich výkonnosť.



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV



Úrad pre publikácie

EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURSKO

Tel. +352 4398-1

Otázky: eca.europa.eu/sk/Pages/ContactForm.aspx

Webová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

©Európska únia, 2018.

V prípade použitia či šírenia fotografií a iných materiálov, na ktoré sa nevzťahujú autorské práva Európskej únie, je potrebné žiadať povolenie priamo od držiteľov autorských práv.