

Zvláštní zpráva

Stabilizace příjmů zemědělců: komplexní soubor nástrojů, je však zapotřebí řešit nízkou míru využívání nástrojů a nadměrné náhrady



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

Obsah

	Body
Shrnutí	I–VIII
Úvod	01–10
Zemědělství je riziko vlastní	01–05
Využívání SZP na posilování odolnosti zemědělského odvětví	06–10
Rozsah a koncepce auditu	11–14
Připomínky	15–83
EU podporuje širokou škálu opatření na zvýšení odolnosti zemědělců	15–39
Nástroje EU jsou určeny pro všechny typy rizika, kterému mohou být zemědělci vystaveni, přičemž důležitou roli hrají přímé platby	16–22
SZP stále více podporuje preventivní opatření	23–31
Nástroje EU se částečně překrývají	32–39
U nástrojů řízení rizik směřuje většina podpory EU na pojištění, ale využívání této podpory je nízké a nerovnoměrné	40–59
Využívání nástrojů řízení rizik EU je nízké a nerovnoměrné	42–49
Komise neshromažďuje relevantní informace ohledně používání systémů řízení rizik	50–52
Podpora pojištění vyžaduje složité systémy řízení	53–54
Pojištění má pozitivní dopad na stabilitu příjmů, ale dopad systému podpory EU pro pojištění je méně jasný	55–59
Nedostatečná kontrola nad některými výjimečnými opatřeními	60–83
Pro zvážení využití výjimečných opatření EU nestanovila objektivní parametry	63–72
Podpora EU na stahování produktů a jejich následnou bezplatnou distribuci je nákladná	73–78
Nejsou dostatečné důkazní informace o tom, že stažené produkty jsou skutečně z trhu odstraněny	79–83
Závěry a doporučení	84–91

Příloha

Dotazníky určené zemědělcům

Zkratková slova a zkratky

Slovník pojmů

Odpovědi Komise

Auditní tým

Časová osa

Shrnutí

I Jak konstatovala Evropská komise, s odvětvím zemědělství jsou přirozeně spjata i rizika, a je potřeba, aby zemědělci vytvářeli strategie na řešení produkčních ztrát (například v důsledku klimatických jevů nebo chorob zvířat či rostlin) a také cenové volatility. Součástí společné zemědělské politiky (SZP) jsou i nástroje na podporu řízení rizik zemědělci a jejich reagování na krize. Návrhy na nejnovější reformu SZP mají ambici zvýšit zaměření na řízení rizik.

II Přezkoumávali jsme úplnost a koherenci nástrojů EU, které jsou k dispozici pro předcházení rizikům a krizím a jejich řízení. Prověřovali jsme, zda byly nástroje řízení rizik a krizového řízení efektivně zavedeny a zda přinášejí výsledky. Zaměřili jsme se na to, jak zemědělci využívali podporu EU pro pojištění, a také na výjimečná opatření aktivovaná pro odvětví ovoce a zeleniny poté, co v roce 2014 vláda Ruské federace rozhodla u zákazu dovozu určitého zboží z EU (tzv. „ruský zákaz“). Celkově jsme zjistili, že nástroje EU na řízení rizika v zemědělství a krizová opatření splnily své cíle částečně, ale ne vždy efektivně.

III Zjistili jsme, že SZP nabízí komplexní škálu nástrojů k posílení odolnosti zemědělců. Přímé platby (41 miliard EUR ročně) mají pro některé zemědělce důležitý dopad z hlediska stabilizace jejich příjmů. Součástí SZP jsou preventivní nástroje, které mají pomoci zemědělcům zvýšit jejich odolnost. Z důkazních informací ovšem vyplývá, že dopad těchto nástrojů na chování zemědělců je omezený.

IV Způsob, jakým byla v reakci na některá klimatická rizika použita opatření *ex post*, nelze sladit se strategií na podporu většího využívání nástrojů, jako je pojištění. Mezi jednotlivými nástroji EU na podporu pojištění úrody existuje určité překrývání.

V Využívání podpory EU pro pojištění zůstává nízké a tuto podporu využívá jen zlomek zemědělců. Většina zemědělců, kteří jsou pojištěni, jsou pojištěni bez finanční podpory EU, což vzbuzuje pochybnosti o přidané hodnotě podpory EU pro pojištění. Zjistili jsme, že Komise neshromažďuje relevantní informace pro monitorování uplatňování nástrojů řízení rizik. Vysoký podíl podpory EU pro pojištění je využíván v odvětví vína ve dvou členských státech, které tuto podporu využívají nejvíce. To s sebou ale nese riziko efektu mrtvé váhy. Pojištění zemědělci mohou být méně motivováni k uplatňování odolnější obchodní strategie nebo k adaptaci na nové klimatické podmínky.

VI Co se týče výjimečných opatření aktivovaných po ruském zákazu, zjistili jsme, že pro zvážení nasazení těchto opatření nebyla použita žádná konkrétní kritéria a že úroveň podpory vycházela hlavně ze ztráty na ruském trhu, aniž by se – až do třetího roku zákazu – brala v úvahu existence alternativních odbytišť. Tato opatření trvala čtyři roky a byla také využita k řešení souvisejících problémů strukturálního přebytku u některých typů ovoce – namísto toho, aby byla odůvodněna výjimečnými okolnostmi, jak požaduje nařízení.

VII Zjistili jsme, že podpora EU pro trh s jablky přesahovala průměrné tržní ceny. Stahování broskví a nektarinek z trhu pro jejich následné zpracování bylo pro EU nákladné a většina džusu skončila u zpracovatelských podniků jako věcné plnění. Nebyli jsme také schopni potvrdit, že produkty, které byly staženy z trhu, byly z trhu i skutečně odstraněny, a to buď z důvodu nedostatečné výsledovatelčnosti, nebo proto, že se dané produkty na trh vrátili v jiné podobě (např. zpracované na džus).

VIII Naše doporučení pro Komisi se týkají: podpory zemědělců v tom, aby se lépe připravovali na krize, koncepce a monitorování podpory pro pojištění, kritérií pro uplatnění výjimečných opatření a náhrad u operací stažení z trhu.

Úvod

Zemědělství je riziko vlastní

01 Jak konstatovala Evropská komise, s odvětvím zemědělství jsou přirozeně spjata rizika, a je potřeba, aby zemědělci vytvářeli strategie na řešení produkčních ztrát (například v důsledku klimatických jevů nebo chorob zvířat či rostlin) a nestálosti cen (způsobených například geopolitickými riziky). Součástí společné zemědělské politiky (SZP) je i podpora řízení rizik zemědělci a reagování na krize. Návrhy na nejnovější reformu SZP mají ambici zvýšit zaměření na řízení rizik.

02 Zemědělské činnosti jsou silně provázány s klimatem. Povětrnostní podmínky mohou produkci buď zvýšit, nebo mít na ni naopak negativní dopad. Podle Evropské agentury pro životní prostředí je riziko, že se v EU budou zvyšovat ztráty na úrodě v důsledku extrémních povětrnostních podmínek¹. Na [obrázku 1](#) jsou vyznačeny extrémní povětrnostní události, jako například intenzivní deště, vlny veder a sucha, které zasáhly EU v létě 2018. EÚD v nedávné době zveřejnil zprávy jak o problematice záplav², tak desertifikace³.

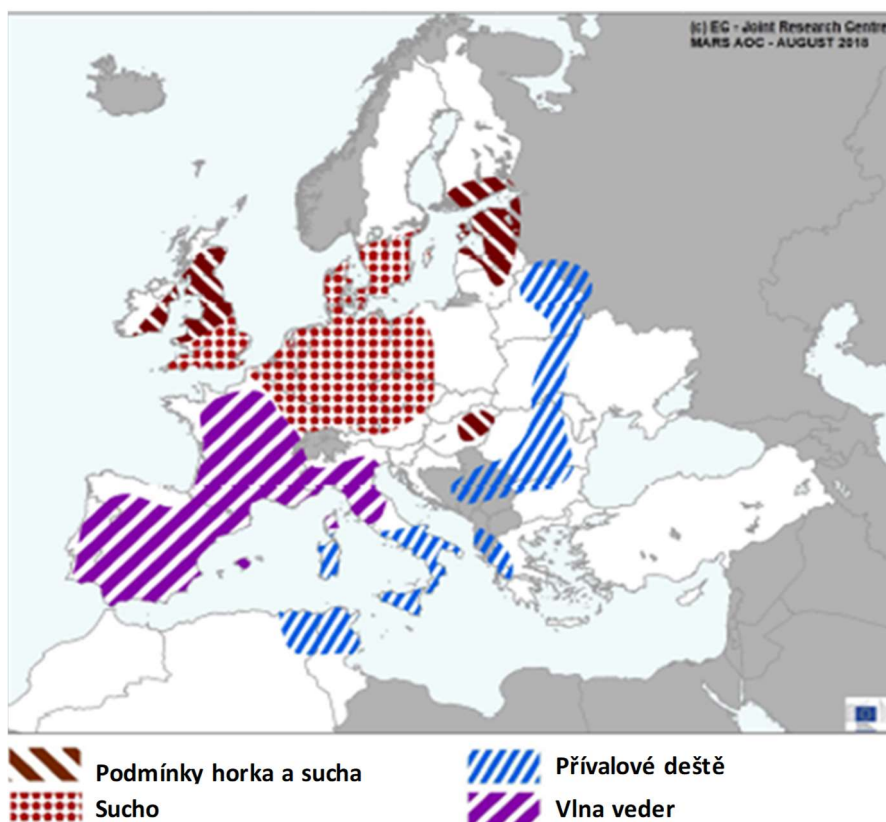
¹ Evropská agentura pro životní prostředí, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016* (Dopady změny klimatu a zranitelnost v Evropě), kapitola 5.3., Zemědělství.

² Zvláštní zpráva EÚD č. 25/2018 „Směrnice o povodních: při vyhodnocování rizik bylo dosaženo pokroku, zatímco plánování a provádění vyžadují zlepšení“.

³ Zvláštní zpráva EÚD č. 33/2018 „Desertifikace v EU: boj s touto rostoucí hrozbou vyžaduje více opatření“.

Obrázek 1 – Problematická oblast: extrémní povětrnostní události

Na základě meteorologických údajů od 1. července do 1. září 2018



Zdroj: věstník MARS SVS, srpen 2018.

03 Dalšími významnými rizikovými faktory, které ovlivňují zemědělskou produkci, jsou důsledky chorob zvířat a rostlin. V posledních letech takovéto nákazy propukaly často, a to částečně vlivem zvýšení objemu obchodu i přesunů lidí (což obojí vede k zvýšení rizika výskytu nových patogenů).

04 To, jak jsou rizika typu ztráty produkce a kolísání cen řešena, závisí na jejich četnosti a dopadu. Komise se ve své analýze odvolává na klasifikaci rizik vytvořenou Organizací pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD). V této klasifikaci se stanoví, jaká rizika by měli zemědělci být schopni řešit sami, například prostřednictvím pojistných mechanismů, a u jakých rizik se má naopak přistoupit k veřejné intervenci (viz [obrázek 2](#)).

Obrázek 2 – Různé kategorie rizik, kterým čelí zemědělské podniky, a příslušné nástroje

Normální rizika: události, ke kterým dochází často a na lokální úrovni, většinou s nízkými škodami

Řízeno na úrovni zemědělského podniku: střídání plodin, odolnější/upravené druhy/odrůdy, úspory, sanitární a fyto-sanitární opatření, diverzifikace produkce (včetně práce mimo zemědělský podnik), investice pro prevenci (např. udržitelné zavlažovací systémy, ochrana proti kroupám)

Veřejná podpora *ex post* (EU/členský stát): dotované investice do prevence, preventivní opatření a monitorování chorob, poradenství, služby v oblasti školení a zvyšování povědomí, přímé platby EU



Obchodovatelná rizika: méně časté události, které jsou ale pro zemědělce těžší zvládnout vlastními silami

Řízeno pomocí tržních nástrojů: nástroje soukromého trhu (pojištění, forwardové smlouvy a smlouvy typu futures) nebo sdílení rizika s dalšími zemědělci (vzájemné fondy) nebo družstvy či organizacemi producentů

Veřejná podpora *ex ante* (EU/členský stát): Pojištění a vzájemné fondy dotované EU/členským státem, tržní opatření v rámci SZP



Katastrofická rizika: Události, ke kterým dochází zřídka, ale které jsou systémové a způsobují škody velkého rozsahu

Řízeno pomocí veřejných intervencí

Veřejná podpora *ex post* (EU/členský stát): Výjimečná opatření v rámci SZP, jiné fondy EU, podpora *ad hoc*



Hranice mezi kategoriemi jsou plynulé, neboť nástroje na řešení různých kategorií rizik se navzájem ovlivňují: kvalitní strategie zemědělského podniku na místě snižuje expozici vůči obchodovatelným a katastrofickým rizikům. Očekávání silné následné veřejné intervence snižuje motivaci k vytváření strategie zemědělského podniku nebo přípravě tržních nástrojů.

Pozn.: Přiřazení nástrojů k jednotlivým úrovním rizika je orientační, neboť dané nástroje mohou hrát úlohu i pro jinou úroveň.

Zdroj: EÚD na základě informací z GR AGRI a klasifikace rizik vypracované OECD.

05 Na úrovni zemědělského podniku mohou zemědělci pro snížení expozice vůči rizikům použít různé strategie. Většinu těchto strategií lze považovat za preventivní. Zemědělci mohou diverzifikovat svou zemědělskou produkci nebo zdroje příjmů, aby rozložili riziko ztráty u své určité zemědělské činnosti. Mohou rovněž v zemědělském podniku zavést postupy, jako například využívání odolnějších plodin/zvířat, posílení sanitárních opatření, zemědělské postupy přizpůsobené danému místu a vhodné preventivní investice (např. sítě proti kroupám nebo udržitelné zavlažování). Zemědělci mohou tyto postupy doplnit využitím soukromých/veřejných nástrojů, jakými jsou například pojištění nebo vzájemné fondy.

Využívání SZP na posilování odolnosti zemědělského odvětví

06 Podpora z rozpočtu EU pro zemědělství EU je řízena v rámci společné zemědělské politiky. Komise ve svém sdělení „Budoucnost potravinářství a zemědělství“ (z roku 2017)⁴ formulovala svou ambici „dále rozvíjet integrovaný a soudržný přístup k prevenci a řízení rizik a ke zvyšování odolnosti, aby komplementárně propojuje intervence EU se strategiemi členských států a nástroji soukromého sektoru používanými k udržování stability příjmů a zvládání rizik souvisejících se změnou klimatu“.

07 Jak současná SZP, tak legislativní návrhy pro SZP po roce 2020 se snaží o posílení odolnosti evropského zemědělství (viz příklady na [obrázku 3](#)), a to zejména posílením robustnosti (tj. schopnosti zemědělců čelit vnějším otřesům a zachovat stávající úroveň fungování) a v menší míře též posílením přizpůsobitelnosti (tj. schopnosti reagovat na měnící se vnější podmínky)⁵.

⁴ <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/news/future-food-and-farming>

⁵ *Assessing how policies enable or constrain the resilience of farming system in the European Union: case study results* (Posouzení toho, jak politiky umožňují nebo omezují odolnost zemědělského systému v Evropské unii: výsledky případové studie), 2019.

Obrázek 3 – Nové cíle SZP související s posilováním odolnosti zemědělců



Zdroj: EÚD na základě návrhu nové SZP (COM(2018) 392).

08 V rámci SZP poskytuje EU u každé kategorie rizika podporu pro určité nástroje. **Tabulka 1** zobrazuje podporu EU pro nástroje řízení rizika (podporu pro pojistné a vzájemné fondy) a výjimečná opatření a způsoby, jakými jsou financovány z rozpočtu EU. Tato tabulka neobsahuje obecnou podporu, jako např. přímé platby zemědělcům, která ale také hraje důležitou úlohu v tom, jak jsou na úrovni zemědělských podniků řízena rizika.

09 Podpora ze SZP je financována v rámci dvou pilířů. V rámci pilíře I financuje EU tržní opatření, opatření na řízení rizika a předcházení krizím pro určitá odvětví (vína, ovoce a zeleniny) a výjimečná opatření. V rámci pilíře II poskytuje EU členským státům možnost podpory pro tři nástroje řízení rizika (M17): pojištění (M17.1), vzájemné fondy (M17.2) a nástroje ke stabilizaci příjmu (M17.3). Dne 7. srpna 2014 vláda Ruské federace zakázala dovoz určitých výrobků včetně ovoce a zeleniny z řady zemí, mezi nimiž byly i členské státy EU. Pro odvětví živočišné výroby (včetně mléka a mléčných výrobků) a pro odvětví ovoce a zeleniny byla po tomto ruském zákazu aktivována výjimečná opatření pro případ narušení trhu. Výjimečná opatření byla aktivována také v reakci na africký mor prasat a epidemie ptačí chřipky a na řešení specifických problémů, jakými byly například záplavy v pobaltských zemích.

Tabulka 1 – Výdaje EU na nástroje řízení rizika a na výjimečná opatření, kterých se týkal tento audit

Opatření	Pilíř II	Pilíř I			
	Nástroje řízení rizik		Výjimečná opatření		
	Podpora pro nástroje řízení rizika (M17) 2015–2018	Podpora pro pojistné (odvětví vína a odvětví ovoce a zeleniny) 2015–2018	Opatření proti narušení trhů 2014–2018	Opatření na podporu trhu související s nákazami zvířat v důsledku ohrožení zdraví veřejnosti, zvířat nebo rostlin 2014–2018	Opatření k řešení konkrétních problémů 2017–2018
Výdaje EU (v mil. EUR)	682	174	1 454	51	24

Zdroj: údaje Komise.

10 Na národní úrovni vytvořily členské státy různé strategie pro řízení rizik a krizové řízení v zemědělství. Sedm členských států financuje své vlastní národní systémy podpory pojištění (Rakousko, Bulharsko, Česká republika, Španělsko, Lucembursko, Polsko a Slovinsko). Všechny členské státy poskytují v reakci na katastrofické události následnou podporu. Příkladem byla reakce na sucho v roce 2018, kdy Německo, Francie, Polsko a Švédsko poskytly svým zemědělcům náhradu z vnitrostátních prostředků.

Rozsah a koncepce auditu

11 Zaměřili jsme se na zavedené nástroje řízení rizik a krizového řízení v souvislosti se sdělením Komise o její ambici posílit kapacity zemědělců pro řízení rizik. V situaci zvyšujícího se rizika extrémních meteorologických podmínek, chorob zvířat a rostlin a kolísání cen si naše analýza klade za cíl přispět k lepšímu využití podpory EU ke zvýšení kapacity zemědělců v oblasti řízení rizik.

12 Zkoumali jsme úplnost a koherenci sady nástrojů EU určených k prevenci a řízení rizik a krizí a prověřovali, zda byly nástroje řízení rizik a krizového řízení efektivně zavedeny a zda zajišťují dosahování výsledků. Při zkoumání nástrojů řízení rizik jsme se zaměřili na podporu EU pro pojistné. Rovněž jsme zkoumali využití výjimečných opatření v odvětví ovoce a zeleniny po „ruském zákazu“. Nezkoumali jsme výjimečná opatření aktivovaná pro odvětví masa a mléčných výrobků.

13 Hlavní auditní otázka zněla následovně: „Plnila opatření EU na řízení rizik a řešení krizí efektivně svůj cíl?“ Při hledání odpovědi na tuto otázku byly využity tři dílčí otázky:

- Je soubor nástrojů EU, který je k dispozici pro prevenci a řízení rizik a krizí úplný a koherentní?
- Plnily nástroje EU na řízení rizik efektivně své cíle?
- Plnila výjimečná opatření EU pro odvětví ovoce a zeleniny efektivně své cíle?

14 Audit se vztahoval na opatření v období 2014–2018. Důkazní informace jsme získali následujícím způsobem:

- přezkumem údajů a dokumentů a/nebo pohovory s pracovníky tří generálních ředitelství Komise (AGRI, SANTE, ESTAT) a se specializovanými pracovníky OECD;
- návštěvami u čtyř členských států, které byly vybrány s ohledem na to, aby se pokrylo využití podpory pojištění (Itálie, Francie a Německo) a výjimečných opatření (Polsko, Itálie a Francie).
- v těchto členských státech jsme se setkali s vnitrostátními orgány, pojišťovnami, federacemi pojišťoven, zajišťovnami, sdruženími a svazy zemědělců a charitativními organizacemi;
- přezkumem 80 složek příjemců (poskytnutých vnitrostátními orgány) týkajících se nástrojů na řízení rizika a výjimečných opatření a návštěvy u 16 příjemců na místě (ve Francii, Polsku, Německu, Itálii a Řecku). Řecko bylo do našeho vzorku přidáno v důsledku jedné operace, která byla přezkoumávána v kontextu našeho auditu legality a správnosti (naší výroční zprávy).
- pohovory se 105 zemědělci ze 17 členských států na téma jejich strategie řízení rizik (viz [příloha](#));
- prostřednictvím dotazníku vyplněného vnitrostátními orgány ve všech členských státech, který se týkal národních strategií pro oblast řízení rizika a krizového řízení v zemědělství.

Připomínky

EU podporuje širokou škálu opatření na zvýšení odolnosti zemědělců

15 V tomto oddíle zprávy se posuzuje, zda soubor nástrojů EU na prevenci a řízení krizí tvoří úplný a koherentní balíček. Zkoumali jsme, zda celková koncepce systému napomáhá k účinnému zvyšování odolnosti zemědělců vůči případným rizikům a krizím.

Nástroje EU jsou určeny pro všechny typy rizika, kterému mohou být zemědělci vystaveni, přičemž důležitou roli hrají přímé platby

16 Součástí SZP je mnoho mechanismů pro rizika, která mohou postihnout zemědělce (ačkoli ne všechny z těchto mechanismů jsou dispozici pro všechny zemědělce). Přímé platby snižují pro mnoho zemědělců kolísání příjmů, ale nelze je snadno přiřadit ke klasifikaci rizik vypracované OECD (viz [obrázek 2](#)). K nástrojům, které lze snadněji přiřadit k úrovni rizika, patří nástroje uvedené v [tabulce 2](#).

17 [Tabulka 2](#) ilustruje, že explicitně zaměřeny na rizika a krize jsou dvě skupiny nástrojů, které tak přispívají k posílení odolnosti zemědělců:

- **nástroje řízení rizik**, k nimž například patří pojištění a vzájemné fondy, jejichž účelem je poskytnout zemědělcům náhradu v případě určitých definovaných rizik;
- **výjimečná opatření**, vytvořená s cílem stabilizovat trh, když dojde k jeho vážnému narušení⁶.

⁶ Viz nařízení (EU) č. 1308/2013: článek 219 o výjimečných opatřeních proti narušení trhu, článek 220 týkající se nákaz zvířat a ztráty důvěry spotřebitelů a článek 221 týkající se konkrétních problémů.

Tabulka 2 – Nástroje SZP na prevenci a řízení rizik a krizové řízení

	Příslušná úroveň rizik	Pilíř	Nástroje
	Běžná	I	Přímé platby
Nástroje pro prevenci a řízení rizika <i>opatření Ex ante</i>	Obchodovatelná	I	Podpora pro organizace producentů ovoce a zeleniny včetně podpory pro pojistné u pojištění úrody a vzájemných fondů
	Obchodovatelná		Podpora pro pojistné u pojištění úrody a vzájemných fondů u odvětví vína
	Obchodovatelná	II	Nástroje řízení rizik: Podpora pro pojistné Podpora pro vzájemné fondy (včetně nástroje ke stabilizaci příjmů)
	Běžná		Podpora pro prevenci a investice do rekonstrukce
	Běžná		Podpora pro investice do hmotného majetku
	Běžná		Poradenské služby – tj. poradenské služby pro zemědělský podnik
	Běžná		Předávání znalostí a informační akce
	Obchodovatelná		Podpora při zakládání skupin a organizací producentů; podpora spolupráce
Výjimečná opatření <i>opatření Ex post</i>	Katastrofická	I	Veřejná intervence a podpora soukromého skladování
	Katastrofická		Opatření proti narušení trhů
	Katastrofická		Opatření týkající se nákaz zvířat a ztráty důvěry spotřebitelů v důsledku ohrožení zdraví veřejnosti, zvířat nebo rostlin
	Katastrofická		Opatření k řešení konkrétních problémů

Pozn.: Přiřazení nástrojů k jednotlivým úrovním rizika je orientační, neboť dané nástroje mohou hrát určitou úlohu i u jiné úrovně.

Zdroj: EÚD na základě nařízení EU č. 1305/2013, č. 1307/2013 a č. 1308/2013.

18 Zvýšení podpory příjmů zemědělců může přesunout některá obchodovatelná rizika do kategorie normálních, neboť s tím, jak je zemědělcům poskytována větší ochrana jejich příjmů, roste zároveň jejich schopnost řídit rizika v zemědělském podniku (viz body níže)⁷. Naopak zajištění této rezervy pro příjmy může vést zemědělce k tomu, že budou hospodařit s menším ohledem na rizika (například že se zaměří pouze na jednu plodinu).

⁷ *Managing risks in agriculture: a holistic approach* (Řízení rizik v zemědělství: celostní přístup) – 2009, OECD.

19 Přímé platby (které představují roční náklady více než 41 miliard EUR) jsou stabilním prvkem příjmů zemědělců, a posilují tudíž jejich odolnost. Fungují jako rezerva, neboť zemědělcům umožňují řešit situaci klesajících cen nebo nižší produkce. Platby oddělené od produkce (89 % přímých plateb) nejsou navázány na produkci. Zbývajících 11 % přímých plateb na produkci navázáno je. Podle údajů Komise představují tyto dodatečné příjmy přibližně 26 % příjmů zemědělců⁸. **Obrázek 4** ilustruje podíl přímých plateb oddělených od produkce na příjmech zemědělců ze zemědělské činnosti. Podíl plateb oddělených od produkce na příjmech zemědělců ze zemědělské činnosti představuje často více než 20 %.

20 V roce 2017 bylo příjemci přímých plateb celkem 6,4 milionu zemědělců v EU⁹. Z našeho dotazníku pro všechny členské státy vyplynulo, že devět členských států považuje přímé platby za důležitou část strategie řízení rizika zemědělských podniků (tj. přímé platby fungují jako „záchranná síť“ a zajišťují „ochranu příjmů“).

21 **Obrázek 4** znázorňuje, že podíl, který přímé platby představují na příjmech zemědělců ze zemědělské činnosti ve skupinách podle hospodářské velikosti, se pohybuje od méně než 20 % až po více než 30 %. **Obrázek 5** ukazuje, že čím je hospodářská velikost zemědělského podniku větší, tím je pravděpodobnější, že si tento podnik sjedná pojištění zemědělského podniku. Podíl přímých plateb na příjmech ze zemědělské činnosti a využití pojištění mají zápornou korelaci. Tento výsledek se rovněž odráží v dotazníku pro zemědělce (viz **příloha – obrázek 24**). Vzhledem k tomu, že přímé platby vytvářejí rezervu, která může absorbovat produkční ztráty, snižuje se potřeba sjednat pojištění, neboť zemědělský podnik by dané riziko dokázal nést sám¹⁰. Existují ale i další faktory, které mohou ovlivnit rozhodnutí zemědělce, zda si sjednat pojištění. Významná část zemědělců, kterým je poskytována podpora EU, provozuje svou zemědělskou činnost na částečný úvazek a toto platí zejména pro malé zemědělce¹¹. To snižuje expozici jejich zemědělských podniků vůči riziku, neboť další pracovní činnosti poskytují zdroj příjmů, který je nezávislý na povětrnostních podmínkách a cenách produktů.

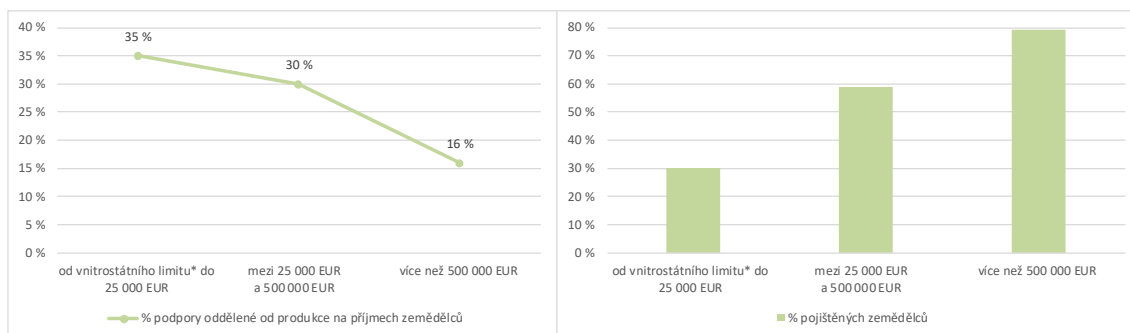
⁸ Dokument Komise o SZP po roce 2013, graf 5. Dle odhadů Komise představuje celková veřejná podpora 38 % příjmů zemědělců.

⁹ <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardIndicators/FarmIncome.html>

¹⁰ Studie Ecorys týkající se řízení rizika zjistila neutrální/zápornou korelaci mezi přímými platbami a nástroji na řízení rizika (tabulka 5.6).

¹¹ Podle databáze FSS se více než 30 % zemědělců hospodařících na půdě s méně než 5 hektary věnuje ještě jiné výdělečné činnosti.

Obrázek 4 a 5 – Podíl podpory oddělené od produkce na příjmech zemědělců EU a % pojištěných zemědělců podle hospodářské velikosti zemědělského podniku



* V roce 2015 se tato minimální částka v jednotlivých členských státech pohybovala mezi 2 000 EUR/rok a 25 000 EUR/rok.

Pozn.: Hospodářskou velikost zemědělského podniku vyjadřuje průměrná roční produkce uváděná na trh vyjádřená v EUR.

Příjmy zemědělců vyjadřuje čistá přidaná hodnota zemědělského podniku.

Soubor zemědělských podniků v síti FADN představuje 4,7 zemědělských podniků, z nichž 2,9 milionu (63 %) má roční produkci uváděnou na trh v objemu méně než 25 000 EUR, 1,7 milionu (35 %) mezi 25 000 EUR a 500 000 EUR a 0,1 milionu (2 %) více než 500 000 EUR.

2,1 milionu zemědělských podniků, kterým jsou poskytovány přímé platby, jsou svou hospodářskou velikostí příliš malé na to, aby byly zařazeny do souboru FADN.

Zdroj: údaje ze zemědělské účetní datové sítě (FADN) za rok 2016.

22 Zemědělské podniky s větší hospodářskou velikostí mají i větší podíl příjmů ze zemědělské činnosti na svých celkových příjmech. Čím větší je podíl zemědělské činnosti na celkových příjmech (u plochy nad 20 hektarů pracuje většina zemědělců na plný úvazek¹²), tím větší využívání pojištění (viz [příloha – obrázek 24](#)).

SZP stále více podporuje preventivní opatření

23 Preventivní opatření (viz bod [05](#)) mohou zvýšit odolnost zemědělců tím, že sníží jejich expozici vůči rizikům a že pomohou přizpůsobit novým rizikům produkci. Prevenční a adaptační strategie mohou usnadnit pokračování produkce například při klimatické události.

¹² Informační dokument EÚD – „Budoucnost SZP“, březen 2018.

Účinná preventivní opatření mohou omezit ztráty produkce

24 Vzhledem k dopadu klimatické změny jsou opatření, která podporují odolnost, včetně dlouhodobé připravenosti (adaptace na nové podmínky) důležitá. **Rámeček 1** ilustruje změnu ve vnímání rizika sucha v Austrálii.

Rámeček 1 – Od reakcí na výjimečné události k připravenosti a řízení rizik

S tím, jak jsou v Austrálii čím dál tím častější sucha, je veřejné orgány již nepovažují za výjimečnou událost. V závěrech nedávné úřední zprávy se uvádí, že je u pomoci při suchu i způsobilosti pro tuto pomoc důležitý posun od paradigmatu reakce na výjimečné události k opatřením, která podporují připravenost a řízení rizik¹³.

Nová národní dohoda o suchu (*National Drought Agreement*)¹⁴ uznává potřebu podporovat zemědělské podniky a komunity při přípravě na klimatickou změnu a proměnlivost a řízení souvisejících činností. Zaměřuje opatření na všechny jurisdikce s cílem zlepšit postupy řízení rizik a zvýšit dlouhodobou připravenost a odolnost.

25 Třemi nejčastějšími preventivními opatřeními, o nichž uvažovali zemědělci, s nimiž jsme vedli pohovory, byly střídání plodin, využívání přizpůsobených/odolnějších plodin a úspory (viz **příloha – obrázek 22**). Střídání plodin je součástí správné zemědělské praxe, neboť má pozitivní dopad na úrodnost půdy a pomáhá při regulaci plevelů, chorob a škůdců.

26 Součástí přímých plateb větším zemědělcům je požadavek diverzifikace plodin (a to prostřednictvím tzv. ekologických plateb, které jsou novým typem přímých plateb zavedeným v roce 2013 s cílem zlepšit ekologickou výkonnost SZP). V návrzích na novou SZP by přímé platby mohly vést k zintenzivnění střídání plodin a nepřímým tak zvýšit odolnost zemědělských podniků, ovšem za podmínky, že:

- budou národní standardy stanovované členskými dostatečně ambiciózní¹⁵,
- zemědělci budou plnit podmínky dobrého zemědělského a environmentálního stavu,

¹³ Přezkum mezivládní dohody o reformě národního programu pro boj proti suchu.

¹⁴ 12. prosince 2018.

¹⁵ Viz **stanovisko EÚD č. 7/2018** : „k návrhům nařízení týkajících se společné zemědělské politiky na období po roce 2020, které předložila Komise“, body 55–58, rámeček 6.

- bude dosaženo skutečných změn v chování.

V minulosti jsme uvedli, že ekologizace často nevede ke změnám chování¹⁶.

27 Sanitární rizika jsou oblastí, kde úspěšná prevence omezuje potřebu následné intervence. Veřejné orgány (EU a členských států) se intenzivně podílí na řešení rizik chorob zvířat a používají přitom předběžná opatření jako prevenci (včetně eradikace) nebo nástrojů a monitorování a řízení rizik. Vynakládá se velké předběžné úsilí, aby se předešlo potenciálně velkým nákladům i negativním dopadům následných opatření (viz např. zkušenosti s krizí bovinní spongiformní encefalopatie, která v letech 1996–1998 EU stála více než 5 miliard ECU). Ačkoli toto úsilí mělo významný pozitivní dopad, v nezávislých studiích se odhaduje, že veřejné výdaje na náhrady za choroby zvířat a rostlin stály členské státy EU v období 2010–2014 půl miliardy EUR¹⁷.

Míru, v níž nové dostupné nástroje zvyšují odolnost zemědělců vůči cenovým rizikům, zatím nelze zhodnotit

28 Komise považuje¹⁸ forwardové smlouvy a termínové trhy za nástroje k řešení cenových rizik. Uzavírání smluv (tj. využívání forwardových smluv) bylo čtvrtým nejčastěji zmiňovaným preventivním opatřením ze strany zemědělců, s nimiž jsme vedli pohovory (viz [příloha – obrázek 22](#)).

¹⁶ Zvláštní zpráva EÚD č. 21/2017 „Ekologizace: komplexnější režim podpory příjmů, dosud bez environmentálních účinků“, body 26–57

¹⁷ Tyto odhady uvádí Bardaji a Garrido (2016) v publikaci *EU Agricultural Markets Brief* (Zpráva o zemědělských trzích EU), tabulka 2, září 2017.

¹⁸ *Risk management schemes in EU agriculture* (Systémy řízení rizika v zemědělství EU), září 2017.

29 Podle právního rámce EU mohou členské státy požadovat buď používání povinných smluv, nebo písemné nabídky smlouvy pro producenta od prvního kupujícího¹⁹. Část souhrnného nařízení věnovaná zemědělství²⁰ zavedla do legislativního rámce změny. Dává nyní producentovi právo požadovat písemnou smlouvu mezi stranami anebo písemnou nabídku smlouvy od kupujících. V dubnu 2019 vstoupila v platnost směrnice, jejímž cílem je zakázat určité nekalé obchodní praktiky v potravinovém řetězci (tj. jednostranné změny smlouvy ze strany kupujícího)²¹. Na hodnocení dopadu těchto nejnovějších změn je však příliš brzy.

30 Z pilíře II SZP lze podporovat nástroje ke stabilizaci příjmu, které zemědělcům poskytují náhradu v případě „výrazného poklesu“ jejich příjmů. Souhrnné nařízení snížilo limit pro náhradu prostřednictvím pojištění z 30 % na 20 % produkčních ztrát a zavedlo možnost nástroje ke stabilizaci příjmu v konkrétním odvětví (například nástroje ke stabilizaci příjmů specificky pro obiloviny). V současnosti však zatím nejsou žádné nástroje ke stabilizaci příjmů podporované EU funkční.

31 V případě výrazného kolísání cen zůstávají nejdůležitějšími nástroji EU pro podporu zemědělců přímé platby, tržní opatření a výjimečná opatření proti narušení trhu.

Nástroje EU se částečně překrývají

32 Režimy podpory pojištění EU existují jak v rámci pilíře I, tak pilíře II. Překrývají se pro odvětví vína a odvětví ovoce a zeleniny. Podpora pro vzájemné fondy je doplňková k podpoře pojištění pouze v případě, že mají být pokryta různá rizika. Výjimečná opatření aktivovaná k řešení konkrétních problémů zapříčiněných extrémními událostmi nelze sladit se strategií na podporu většího využívání nástrojů řízení rizik (jako např. pojištění).

¹⁹ Viz článek 148 pro odvětví mléka a článek 168 nařízení (ES) č. 1308/2013 pro ostatní odvětví s výjimkou odvětví cukru.

²⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/2393.

²¹ Směrnice č. 2019/633 o nekalých obchodních praktikách mezi podniky v zemědělském a potravinovém řetězci.

Doplňkovost mezi pojištěním a vzájemnými fondy existuje jen pro případ, že mají být pokryta různá rizika

33 V rámci prvního pilíře SZP byla podpora pro vzájemné fondy způsobilá k financování v operačních programech pro odvětví ovoce a zeleniny a také v národních programech pro odvětví vína od roku 2009, ale toto financování nebylo využito. V rámci pilíře II bylo financování, které je k dispozici pro vzájemné fondy, využíváno jen málo (viz bod 43).

34 Malé využívání vzájemných fondů lze částečně vysvětlit vyšší složitostí tohoto nástroje. Aby takovýto fond mohl fungovat, je nutné, aby se na něm podílelo dostatečné množství zemědělců. V Itálii je například minimální počet zemědělců pro vzájemný fond 700. Tato složitost může motivovat zemědělce k používání jiných nástrojů na řízení rizika, které jsou k dispozici, zejména pojištění²². Pouze v případě, že vzájemné fondy pokrývají rizika, které pojištěním pokryta nejsou, jsou tyto dva nástroje doplňkové. Ve Francii se podpora pojištění omezuje na „pojištění sklizně“, které pokrývá pouze klimatická rizika pro plodiny, zatímco národní Vzájemný fond, který je příjemcem podpory EU, pokrývá choroby zvířat a rostlin a incidenty způsobující znečištění.

Nevhodné využívání výjimečných opatření může snižovat motivaci k používání nástrojů řízení rizik

35 Nejistota o okolnostech, které mohou vést k aktivaci krizových opatření, má dopad na to, jak zemědělci vnímají, kde leží hranice jejich vlastní odpovědnosti za řízení rizika. Čím častěji je v průběhu „krize“ nebo po ní nabízena podpora z veřejných prostředků, tím nižší je motivace pro zemědělce, aby zmírňovali rizika používáním nástrojů řízení rizik, například pojištění²³.

36 Například v roce 2018 Komise schválila prováděcí nařízení na financování opatření ze SZP na podporu zemědělcům postiženým záplavami a přívalovými dešti na konci roku 2017 v určitých oblastech Litvy, Lotyšska, Estonska a Finska. Zemědělci byli způsobilí k podpoře, jestliže přišli nejméně o 30 % své plochy, která má být v zimě oseta, a jestliže pro tuto ztrátu nečerpali žádnou vnitrostátní podporu nebo pojištění

²² *EU Agricultural Markets Brief* (Zpráva o zemědělských trzích EU), září 2017.

²³ Podle OECD tvoří následná veřejná intervence součástí systému řízení rizika, kterou zemědělci berou v úvahu při plánování svých vlastních rozhodnutí a strategií. Viz *Managing risks in agriculture: a holistic approach* (Řízení rizik v zemědělství: celostní přístup), 2009. Viz též *Risk management schemes in EU agriculture* (Systémy řízení rizika v zemědělství EU), oddíl 3, září 2017.

(prováděcí nařízení Komise 2018/108 – byla přidělena částka 15 milionů EUR, která byla rozdělena podle počtu postižených subjektů takto: 9,12 milionu EUR pro Litvu, 3,46 milionu EUR pro Lotyšsko, 1,34 milionu EUR pro Estonsko a 1,08 milionu EUR pro Finsko). Zemědělci, kteří se proti tomuto riziku pojistili, nebyli tudíž způsobilí k náhradě za své produkční ztráty. Takováto kritéria mohou zemědělce v budoucnu odradit od toho, aby se pojistili.

37 Na druhé straně zapojení se Komise do krize sucha z roku 2018 bylo v souladu s její strategií rozvoje nástrojů řízení rizik. Komise nezavedla dodatečná (následná) opatření, ale rozhodla se využít pružnost již existujících nástrojů. Týkalo se to konkrétně odchylek od pravidel pro ekologizaci a environmentálních pravidel, která zemědělcům nově umožnila sekat travní porost nebo pást dobytek na plochách, které by jinak ležely ladem. To je v souladu s řadou národních strategií, které si kladou za cíl přesunout veřejné výdaje od následných opatření k opatřením předběžným (prevence a podpora nástrojů řízení rizik), a to sedmi členských států (Rakouska, Itálie, Francie, Řecko, Nizozemska, Španělska a Slovinska).

Návrhy Komise na reformu SZP mají za cíl zvýšit podporu pro nástroje řízení rizik, pro které je ale k dispozici již vnitrostátní podpora

38 Pro současné období se 17 členských států rozhodlo nezavádět nástroje řízení rizik v rámci pilíře II (podpora pojištění a vzájemných fondů). Osm z těchto států považuje své stávající nástroje řízení rizika za uspokojivé. Sedm z uvedených členských států, které nezavedly nástroje řízení rizika v rámci pilíře II (viz bod 10), mají vnitrostátní podporu pojistného a dva mají povinný národní pojistný program²⁴.

39 Ve svých návrzích nové SZP Komise navrhuje, aby členské státy měly povinnost zajistit, aby byla k dispozici podpora EU pro nástroje řízení rizik²⁵. Z našeho průzkumu mezi členskými státy vyplynulo, že jedenáct z nich s tímto návrhem nesouhlasí. Některé odůvodňují využívání svého vlastního národního systému podpory zásadou subsidiarity EU.

²⁴ Řecko a Kypr.

²⁵ Viz COM(2018) 392, článek 70.

U nástrojů řízení rizik směřuje většina podpory EU na pojištění, ale využívání této podpory je nízké a nerovnoměrné

40 Vzhledem k tomu, že je podpora EU soustředěna na pojištění (viz [tabulka 3](#)), zaměřili jsme se právě na ně, a to v rámci obou pilířů SZP. Přezkoumávali jsme řízení podpory EU pro pojištění a posuzovali využívání pojištění zemědělci.

41 Pojištění používá více než jedna třetina zemědělců. Mezi pojištěnými zemědělci je přibližně 8 % podporováno z EU v rámci pilíře II (hlavně prostřednictvím pojištění sklizně). Více zemědělců platí za pojištění ze svých vlastních prostředků a národních prostředků než z prostředků EU.

Využívání nástrojů řízení rizik EU je nízké a nerovnoměrné

42 Jak uvádí bod [39](#), zájem mezi členskými státy o využití financování EU na nástroje řízení rizika je omezený. Sedmnáct členských států neplánuje požádat o podporu pro nástroje řízení rizika v rámci pilíře II.

43 [Tabulka 3](#) ukazuje tři nástroje řízení rizika EU a ilustruje, že u jedenácti účastnících se členských států směřuje většina podpory na pojištění. Pouze tři členské státy (Francie, Itálie a Portugalsko) nabízejí podporu EU pro vzájemné fondy a dva (Itálie a Maďarsko) pro vzájemné fondy na stabilizaci příjmů. Pro období 2014–2020 se 91 % plánovaných výdajů na nástroje řízení rizika týká pojištění.

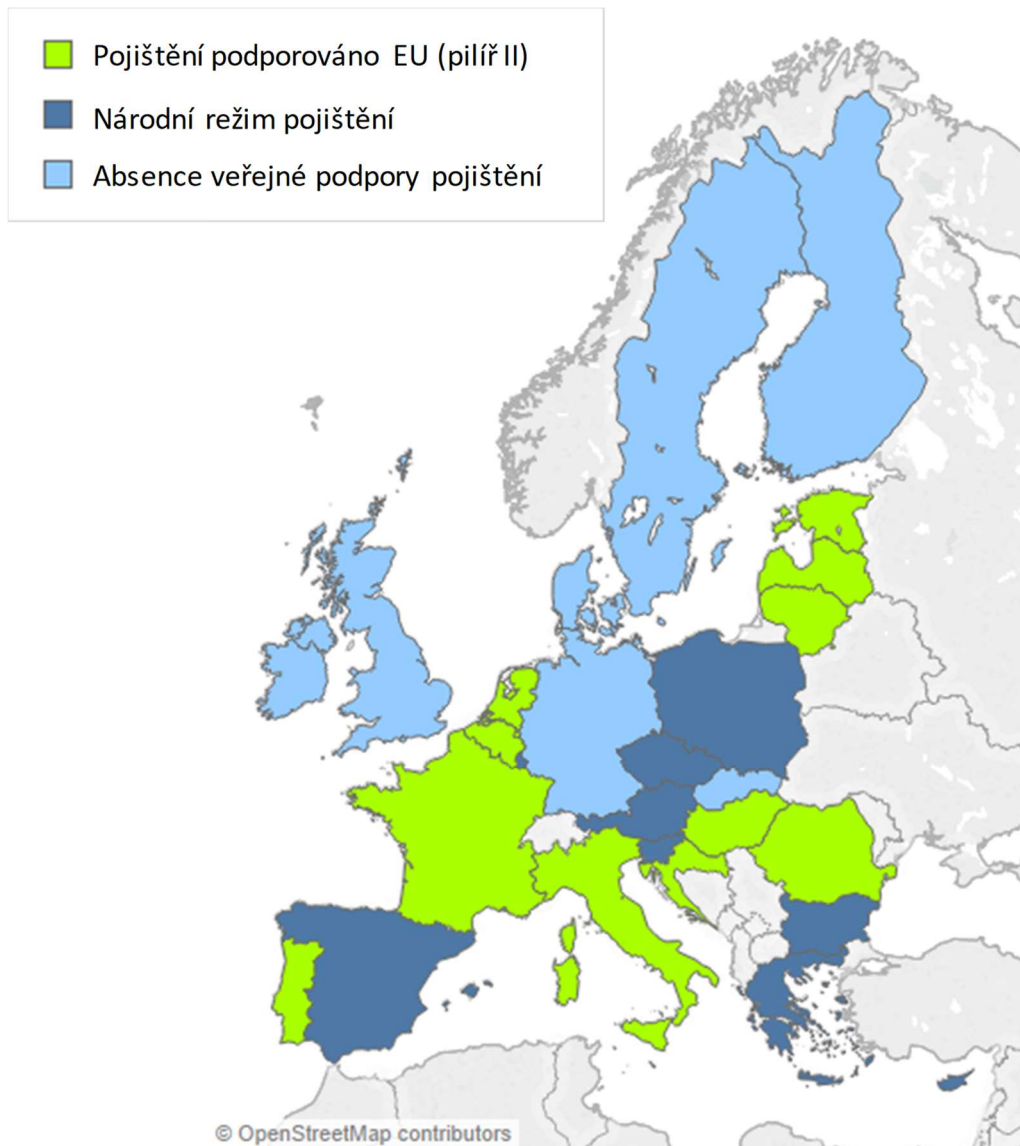
Tabulka 3 – Nástroje řízení rizik v rámci pilíře II

	Nástroj	Pokrytí rizika	Limit pro aktivaci náhrady	Příspěvek z veřejných zdrojů	Plánované veřejné výdaje 2014–2020 (v mil. EUR)
M17.1	Pojištění	nepříznivé klimatické jevy, nákazy zvířat a choroby rostlin, napadení škůdci a ekologické havárie	ztráty na produkci > 20 %	až 70 % pojistného	2 317
M17.2	Vzájemný fond		ztráty na produkci > 30 %	až 70 % ► správních nákladů na založení vzájemného fondu a úroků z komerčních půjček sjednaných vzájemným fondem. ► náhrada vyplácena vzájemným fondem ► doplňování ročních příspěvků do fondů ► počáteční základní kapitál fondu	125
M17.3 Nástroj ke stabilizaci příjmu	Odvětvový vzájemný fond	vážený pokles v příjmech zemědělců	pokles příjmů > 20 %		116
	Neodvětvový vzájemný fond		pokles příjmů > 30 %		

Zdroj: EÚD na základě právních předpisů a údajů Komise, březen 2019.

44 *Obrázek 6* ilustruje, které členské státy nabízejí podporu pojištění.

Obrázek 6 – Mapa podpory pojištění v EU



Pozn.: V rámci pilíře I je k dispozici jen malá podpora EU pro pojištění v Německu, na Kypru a Slovensku.

Zdroj údajů: EÚD.

45 *Tabulka 4* ilustruje, že i v členských státech, které nabízejí tento režim podpory EU, je jeho využití nízké. Největší podíl zemědělců pojištěných za použití podpory EU mají Francie, Maďarsko, Lotyšsko a Itálie.

Tabulka 4 – Veřejné výdaje a počet zemědělců pojištěných s využitím režimu podpory EU (pilíř II) v roce 2017

Členský stát	Veřejné výdaje (v mil. EUR)	Počet zemědělců pojištěných s podporou EU	% pojištěných zemědělských podniků s podporou EU
Francie	100	57 996	19
Maďarsko	25	15 708	15
Lotyšsko	5	2 300	9
Itálie	110	41 076	8
Nizozemsko	27	2 012	4
Portugalsko	26	3 793	4
Chorvatsko	4	1 953	2
Litva	2	402	1
EU celkem	299	125 240	3

Pozn.: Belgie, Estonsko a Rumunsko dosud neuskutečnily žádné výdaje.

Zdroj: EÚD na základě údajů členských států oznámených Komisi a údajů ze zemědělské účetní datové sítě (FADN), březen 2019.

46 Z **obrázku 7** vyplývá, že:

- podpora EU se dostává k velmi malému podílu zemědělců EU,
- více než 90 % zemědělců, kteří se pojišťují, tak činí bez využití podpory EU.

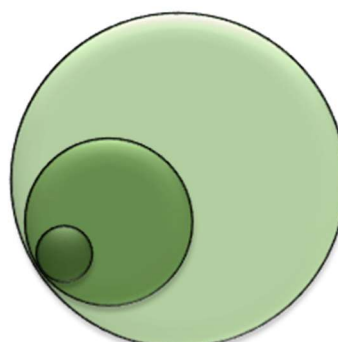
Obrázek 7 – Zemědělci využívající podporu z prostředků EU ve srovnání s různými soubory zemědělských podniků, v milionech

Soubor zemědělců v FSS 10,5

Soubor zemědělců v FADN 4,7

Pojištění zemědělci v FADN 1,7

Pojištění zemědělci s podporou EU 0,125



Pozn.: Soubor zemědělských podniků datové sítě FADN zastupuje pouze zemědělské podniky s určitou minimální hospodářskou velikostí. Naproti tomu šetření o struktuře zemědělských podniků (FSS) má za cíl pokrýt všechny zemědělské podniky včetně velmi malých. Kruhy se úplně nepřekrývají, neboť soubory zemědělských podniků se liší. Máme za to, že jelikož jsou zemědělci z FSS, kteří nejsou zohledněni ve FADN, malí, budou mít tendenci se pojišťovat méně, a že většina pojištěných zemědělců s podporou EU bude patřit do skupiny pojištěných zemědělců v rámci FADN.

Zdroj: EÚD na základě údajů FADN, prosinec 2018.

47 Pojištění proti jedinému riziku, hlavně proti riziku krupobití, existuje již od devatenáctého století a je jednou z nejpoužívanějších forem pojištění. Pojištění vůči více rizikům, které bylo zavedeno v pozdější době (18 typů rizika ve Francii a až 11 typů rizika v Itálii), je méně rozšířené a bylo rozvinuto hlavně s použitím veřejné podpory. Komise ponechává na uvážení členských států, jaký druh pojištění budou podporovat (tj. vůči jednomu riziku, nebo vůči více rizikům).

48 Zjistili jsme, že ve Francii (2017) bylo proti kroupám pojištěno 5,2 milionu hektarů (většinou bez podpory) a 4,7 milionu hektarů pokryto pojištěním proti více rizikům s podporou EU. Znamená to, že bylo pojištěno 36 % obhospodařované zemědělské plochy. V Německu bylo proti krupobití pojištěno asi 8 milionů hektarů (48 % obhospodařované zemědělské plochy)²⁶, a to hlavně bez veřejné podpory²⁷.

49 Evropská přidaná hodnota je hodnota, kterou akce EU přispívá prostřednictvím politiky, nařízení, právních nástrojů a výdajů EU navíc k hodnotě, jež by byla vytvořena, pokud by členské státy jednaly samostatně. Nízké využívání podpory pojištění v rámci pilíře II a vysoký počet zemědělců, kteří si zvolili platbu pojištění proti jedinému riziku namísto dotovaného pojištění proti vícečetným rizikům, vzbuzuje pochybnosti o přidané hodnotě podpory EU pro pojištění.

Komise neshromažďuje relevantní informace ohledně používání systémů řízení rizik

50 Pro programy řízení rizik Komise stanovila pouze jediný celkový ukazatel výsledků: „procento zemědělských podniků účastnících se systémů řízení rizik“. Ten se týká dvou opatření v rámci II: opatření 17 a opatření 5. Opatření 17 zahrnuje podporu pojištění, vzájemných fondů a nástrojů ke stabilizaci příjmů a opatření 5 pokrývá podporu při obnově potenciálu zemědělské produkce a preventivní akce. Vzhledem k tomu, že ukazatel pokrývá mnoho činností, nemůže je řádným způsobem odrážet.

²⁶ *Landwirtschaftliche Mehrgefahrenversicherung für Deutschland* (Zemědělské pojištění proti vícečetným rizikům v Německu), Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft, listopad 2016.

²⁷ Z pilíře I se podporuje pojištění pro odvětví ovoce a zeleniny (2,6 milionu EUR/rok) a odvětví vína (0,164 milionu EUR/rok).

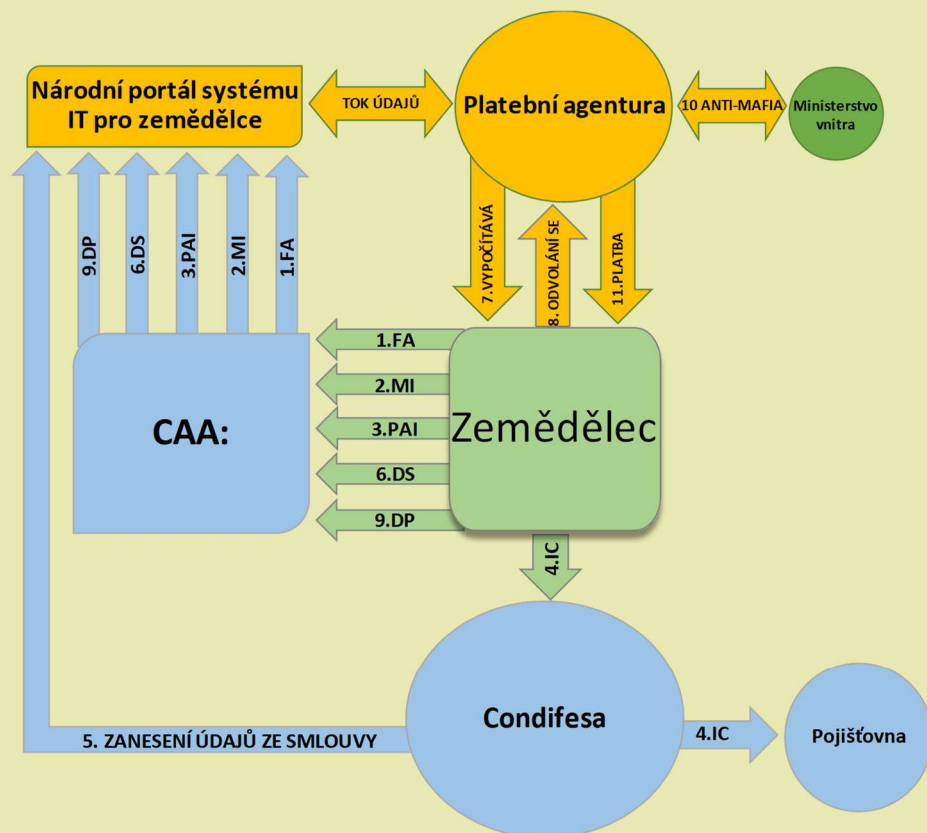
51 Ve Francii například tento ukazatel zahrnuje více než 99 % zemědělských podniků, což odráží povinný charakter členství v národním vzájemném fondu. V důsledku toho není patrný daleko menší počet zemědělců, kteří využívají pojištění podporované z EU, jsou účastníky vzájemného fondu pro stabilizaci příjmů či provádějí obnovu potenciálu zemědělské produkce. Stejný ukazatel v Itálii pokrývá jen 5 % zemědělců a odráží zejména počet zemědělců, kteří využívají pojištění podporované EU.

52 Francie i Itálie mají také vnitrostátní ukazatele po počet pojištěných hektarů a pojištěnou kapitálovou hodnotu. To dává užitečnější perspektivu míry, v níž zemědělské odvětví využívá nástroje řízení rizika (tj. tyto ukazatele měří výstupy). Smysluplný ukazatel výsledků by měřil dopad pojištění na stabilitu příjmů.

Podpora pojištění vyžaduje složité systémy řízení

53 Systémy a postupy stanovené vnitrostátními orgány pro řízení poskytování veřejné podpory pro pojištění (pilíř I a II) jsou složité. Ačkoli je pojistné krytí poskytováno relativně malému počtu zemědělců, je počet pojistných smluv, které se musí každoročně řídit, významný (140 000 v Itálii a 70 000 ve Francii). Jeden zemědělec může mít přitom několik pojistných smluv. Celkový počet smluv je proto vyšší než počet pojištěných zemědělců. **Rámeček 2** ilustruje systém používaný v Itálii na řízení podpory pro pojištění; zahrnuje dva zprostředkovatelské subjekty (Condifesa a CAA), které zemědělcům pomáhají. Ačkoli členství v těchto zprostředkovatelských subjektech není povinné, systém je natolik komplexní, že je v nich sdruženo 95 % zemědělců, kteří platí za služby, jež tyto subjekty poskytují. Náklady spojené konkrétně s tímto opatřením, které italští zemědělci hradí soukromým subjektům, které zprostředkovávají přístup k podpoře, odhadujeme na nejméně 2,8 milionu EUR ročně.

Rámeček 2 – Administrativní postup pro podporu pojištění v Itálii



Popis kroků

1. Aktualizace složky zemědělce (FA)
2. Předložení vyjádření zájmu (MI)
3. Předložení plánu pojištění (PAI)

4. Sjednání pojistného krytí (IC)
5. Zanesení údajů o pojištění
6. Podání žádosti o podporu (DS)
7. Vypočtení veřejného příspěvku

8. Podání odvolání
9. Žádost o platbu (DP)
10. Osvědčení o nenapojení na mafii
11. Platba

Zdroj: EÚD na základě informací od italských orgánů.

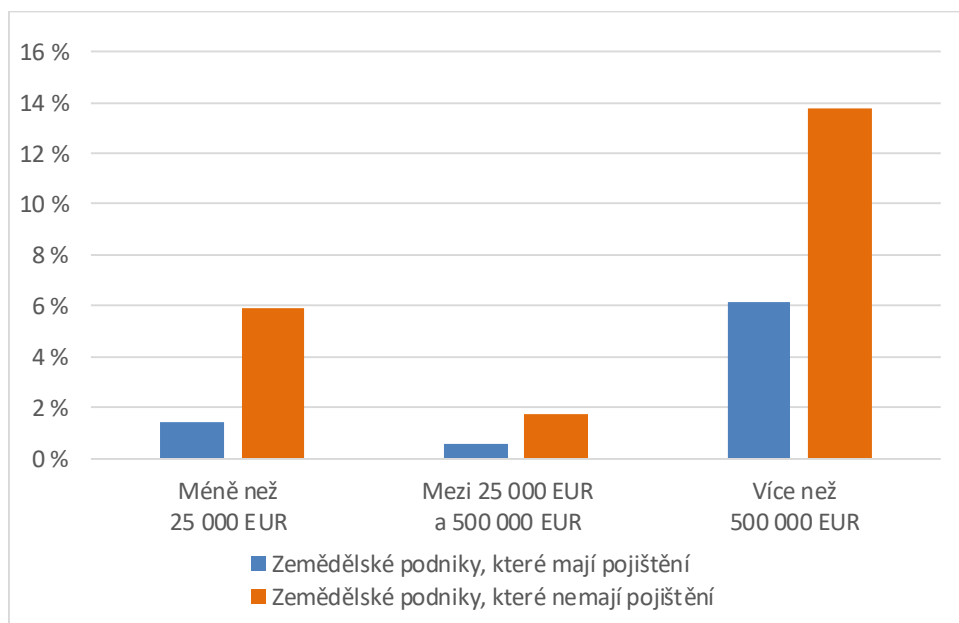
54 Z našeho průzkumu mezi členskými státy vyplynulo, že ze 17 států, které neuplatňovaly opatření 17, se jich pět rozhodlo nepodporovat pojištění z důvodu souvisejících nákladů a administrativní zátěže.

Pojištění má pozitivní dopad na stabilitu příjmů, ale dopad systému podpory EU pro pojištění je méně jasný

Pojištění zemědělci mají větší stabilitu příjmů a je u nich pravděpodobnější, že obdrží náhradu dříve

55 Porovnávali jsme vývoj příjmů zemědělských podniků mezi lety 2014–2016 u pojištěných a nepojištěných zemědělců, a to bez ohledu na to, zda byli příjemci prostředků EU či nikoliv. Abychom za toto období vyhodnotili rozdíly příjmů (představované čistou přidanou hodnotou zemědělského podniku), použili jsme směrodatnou odchylku (rozptyl příjmů během roku). Čím nižší je směrodatná odchylka, tím stabilnější je příjem. **Obrázek 8** ilustruje, že u všech typů zemědělských podniků příjmy pojištěných zemědělců kolísají méně než u jejich nepojištěných kolegů.

Obrázek 8 – Kolísání příjmů (v %) v zemědělských podnicích EU podle hospodářské velikosti podniku (2014–2016)



Zdroj: analýza EÚD vycházející z údajů FADN.

56 Ve Francii a Itálii jsou platby náhrad od pojišťoven prováděny ve stejném roce, v jakém dojde ke klimatické události. V Itálii mají pojistitelé na základě pojistné smlouvy povinnost vyplatit náhradu před koncem roku. To zemědělcům pomáhá řídit hotovostní toky a usnadňuje pokračování hospodářské činnosti. Zjistili jsme, že proplacení náhrady za události z roku 2018 prostřednictvím opatření *ex post* přijatých veřejnými orgány trvalo delší dobu a bude dokončeno až v roce 2019.

Podpora EU pro pojištění je zaměřena na odvětví vína

57 Ve dvou členských státech, které využívají podporu EU na pojištění nejvíce, jsme zjistili, že se podpora EU soustřeďuje na odvětví vína. V Itálii má odvětví vína dva možné kanály, kterými lze čerpat podporu na pojištění (viz bod 32). V roce 2015 toto odvětví čerpalo téměř jednu třetinu celkové veřejné podpory určené na pojištění. Ve Francii plocha vinic pojištěná s využitím podpory EU vzrostla: v roce 2017 přesáhla čtvrtinu celkové plochy vinic. Pojištěný kapitál v odvětví vína může dosáhnout 115 000 EUR/ha, zatímco průměrný pojištěný kapitál v zemědělském odvětví ve Francii v roce 2017 činil 1 649 EUR /ha²⁸. Čím vyšší je pojištěný kapitál, tím vyšší pojistné a také úroveň veřejné podpory.

58 Členské státy, které zprostředkovávají podporu EU na pojištění pro své zemědělce, nemají být selektivní²⁹. Například jeden příjemce, jehož jsme vybrali pro dokumentární přezkum, je celosvětově známá společnost v odvětví vinařství, který má vinice po celém světě, jeho odhadovaná aktiva v odvětví vína činí 600 milionů EUR a roční obrát 50 milionů EUR. Vzhledem k investované částce, finanční kapacitě i rizikovému profilu některých příjemců je pravděpodobné, že by svou produkci pojistili i bez dotací, což vytváří efekt mrtvé váhy. Na efekt mrtvé váhy u podpory EU pro pojištění jsme poukázali již dříve³⁰.

Náhrady mohou mít vliv na chování zemědělců

59 Jak ukazuje [rámeček 3](#), pojištění zemědělci mohou mít menší motivaci uplatňovat odolnější podnikatelské systémy. Když jsou si zemědělci vědomi, že jim bude vyplaceno pojištění v případě neúrody, mohou investice do odolnějších plodin považovat za méně důležité a mohou mít menší motivaci k diverzifikaci plodin. Pojišťovny od svých klientů často vyžadují provedení určitých zmírňujících činností, aby se toto riziko snížilo. Právní

²⁸ Výpočet byl proveden na základě údajů z francouzského ministerstva zemědělství.

²⁹ Viz článek 49 nařízení (EU) č. 1305/2013.

³⁰ [Zvláštní zpráva EÚD č. 10/2013](#) „Společná zemědělská politika: Má zvláštní podpora poskytovaná podle článku 68 nařízení Rady (ES) č. 73/2009 kvalitní koncepci a je dobře prováděna?“, bod 44.

ustanovení pro pilíř I se na tuto praxi odvolává, ale pro pilíř II neexistuje žádné ustanovení na snížení expozice vůči riziku.

Rámeček 3 – Pojištění zemědělci jsou méně adaptabilní vůči extrémním podmínkám

Ve Spojených státech, kde je pojištění úrody široce rozšířené a také podporované z veřejných prostředků, poukázala jedna studie na to, že pojištěná kukuřice a sója jsou výrazně citlivější vůči extrémním teplotám než nepojištěné plodiny (s nižším výnosem).

Ve studii se dospělo k závěru, že citlivost pojištěných plodin dokazuje menší schopnost, případně nižší motivaci pojištěných zemědělců adaptovat se na extrémní podmínky, neboť se spoléhají na vyplacení pojistného plnění³¹.

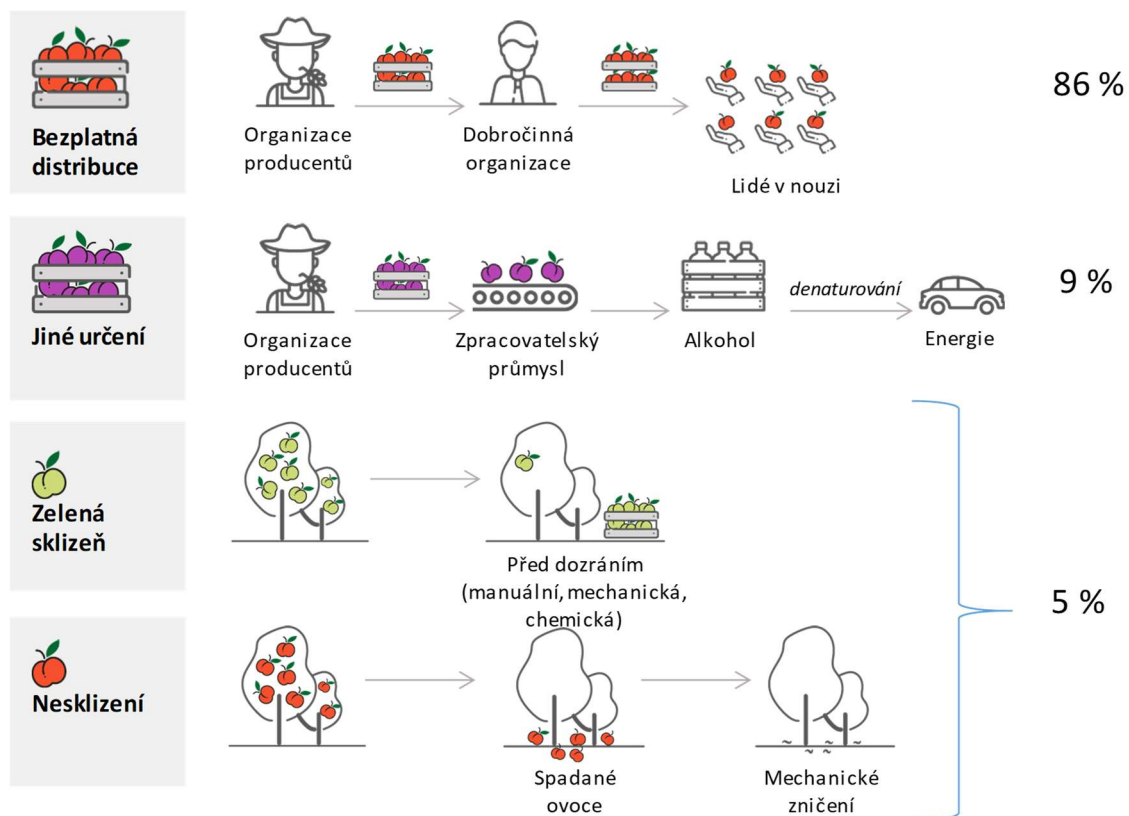
Nedostatečná kontrola nad některými výjimečnými opatřeními

60 Článek 219 nařízení (EU) č. 1308/2013 umožňuje Komisi přijímat výjimečná opatření, aby mohla reagovat „na hrozby narušení trhů v důsledku výrazného zvýšení nebo snížení cen na vnitřních nebo vnějších trzích nebo jiných událostí a okolností, které závažně narušují nebo by mohly narušit trh“. Prověřovali jsme, zda výjimečná opatření pro řešení narušení trhů u odvětví ovoce a zeleniny byla řádně zacílena a zda operace stažení z trhu proběhly efektivně. Zaměřili jsme se na opatření, která byla realizována na trhu ovoce a zeleniny po tzv. „ruském zákazu“ (viz bod **09**).

61 Po tomto zákazu, který byl považován na ohrožení trhu, zavedla Komise výjimečná opatření pro odvětví ovoce a zeleniny. Výdaje na tato výjimečná opatření v období 2014–2018 činila 513 milionů EUR, což odpovídá 1,8 milionu tun produktů stažených z trhu. Opatření zahrnovala stažení ovoce a zeleniny, kterých se týkal ruský zákaz, z trhu prostřednictvím různých možností (viz **obrázek 9**). Hlavní možností byla bezplatná distribuce (ta byla uplatněna u 60 % staženého množství a více než 86 % zaplacené částky).

³¹ Francis Annan a Wolfram Schlenker, *Federal Crop Insurance and the disincentive to adapt to extreme heat* (Federální pojištění plodin jako demotivační faktor při přizpůsobování se extrémnímu teplu), 2015.

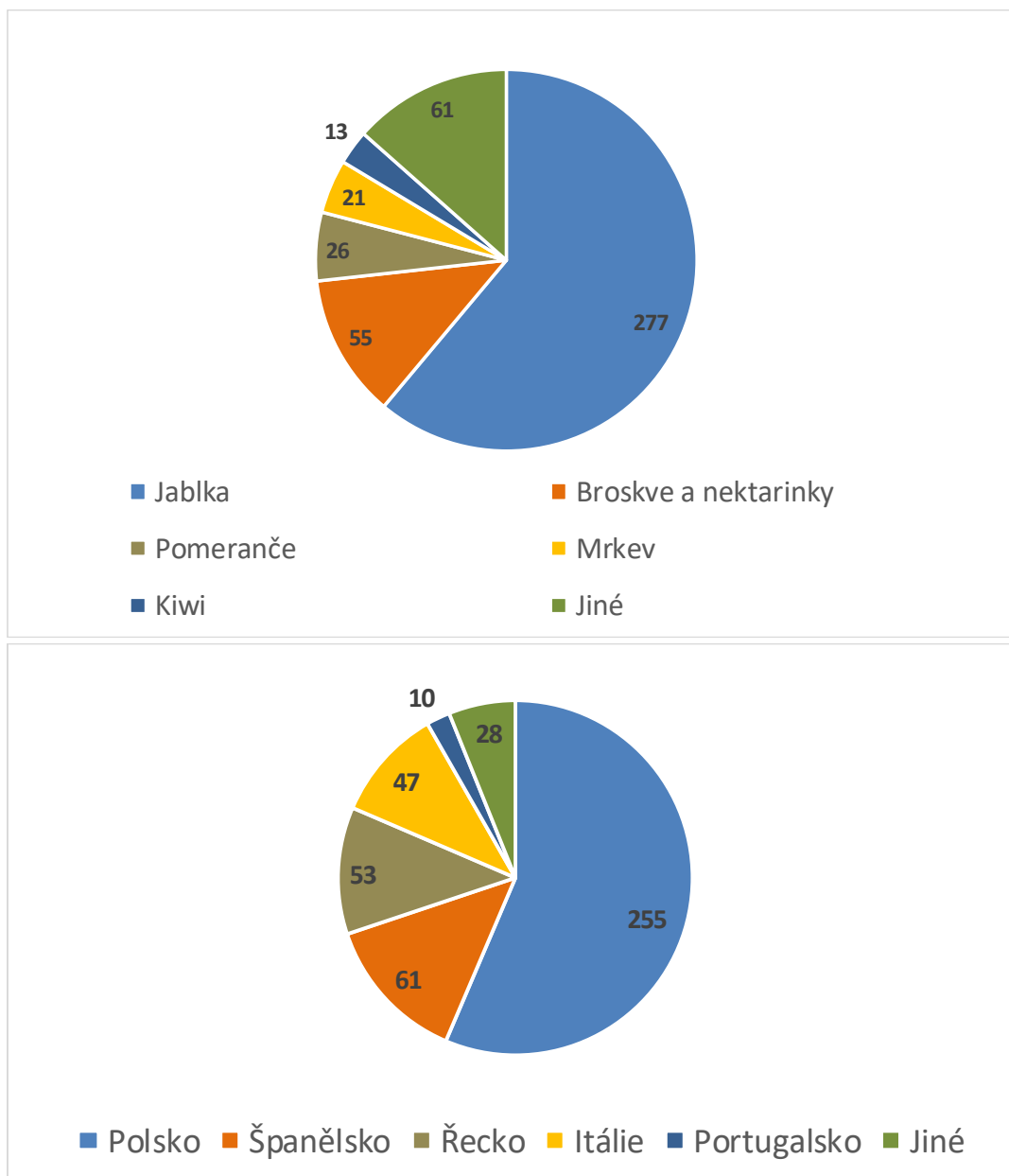
Obrázek 9 – Možnosti u stažení z trhu a jejich podíl na podpoře EU



Zdroj: EÚD.

62 *Obrázky 10 a 11* ukazují hlavní stažené produkty a zeměpisné rozložení bezplatné distribuce.

Obrázek 10 a 11 – Částky podpořené v rámci režimů bezplatné distribuce podle produktů a členských států (v mil. EUR)



Zdroj: GŘ AGRI, říjen 2018.

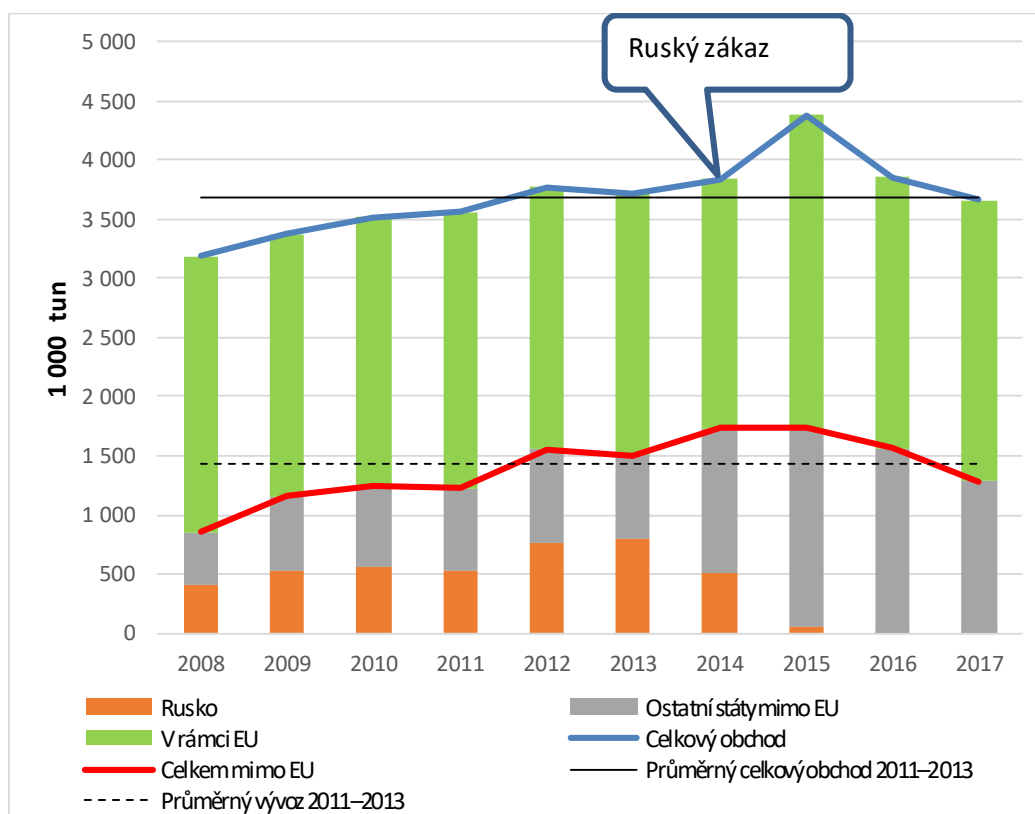
Pro zvážení využití výjimečných opatření EU nestanovila objektivní parametry

63 Pojem narušení trhů je velmi obecný a v právních předpisech EU není dále rozpracován. Chybějící konkrétní kritéria vedou k tomu, že je při rozhodování o využití výjimečných opatření dán velký prostor k uvážení. V kontextu ruského zákazu Komise aktivovala výjimečná opatření prostřednictvím sedmi nařízení v přenesené pravomoci, která se odvolávají na riziko narušení trhů (č. 913/2014, č. 932/2014, č. 1031/2014, č. 1371/2014, 2015/1369, 2016/921 a 2017/1165). Pokračování opatření nicméně nebylo založeno na posouzení toho, zda ztráty přesáhly stanovený limit.

64 Při stanovování úrovně podpory EU Komise vzala v úvahu údaje o produkci a vývozu za tři roky předcházející ruskému zákazu (2011–2013). Komise přitom nezohlednila až do třetího roku ruského zákazu žádná alternativní odbytiště – například jiné externí trhy nebo trhy v rámci EU.

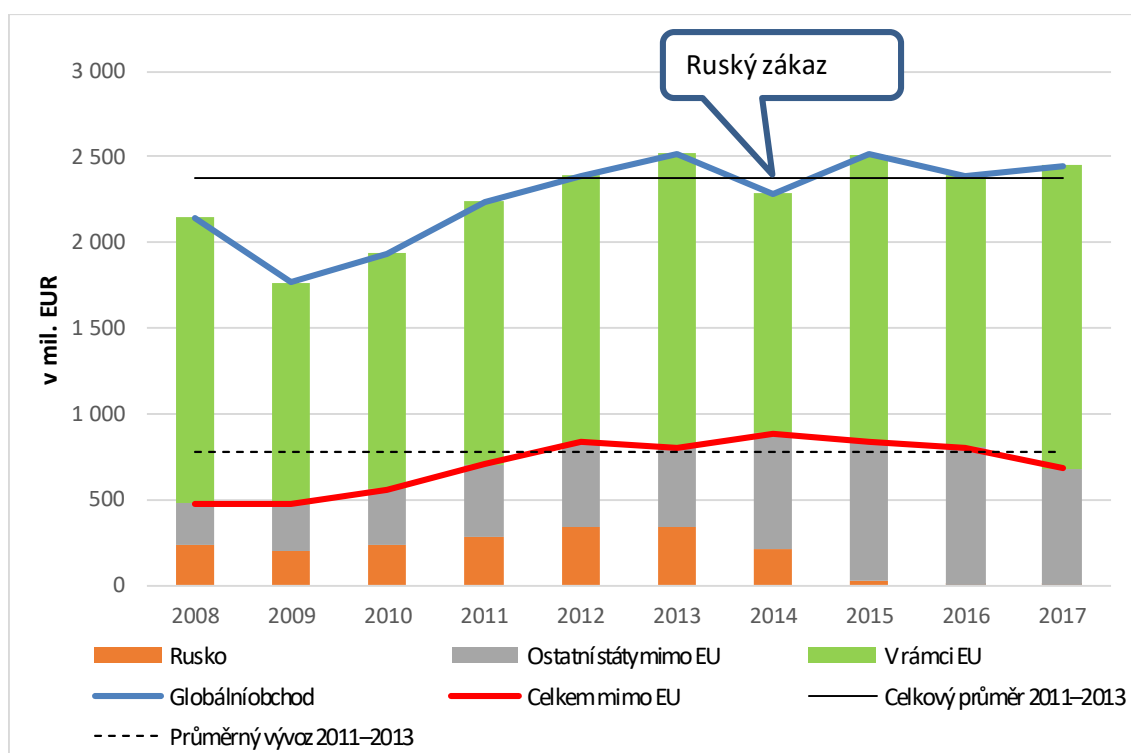
65 Téměř polovina částky podpory EU jak z hlediska hodnoty, tak staženého množství připadá na jablka. **Obrázek 12** ilustruje, že v průběhu ruského zákazu se v letech 2014 a 2015 celkový vývoz v rámci EU i mimo EU zvýšil a zůstal nad úrovní průměru z doby před zákazem. Ztráta ruského trhu byla kompenzována jinými trhy mimo EU. V důsledku toho, jak ukazuje **obrázek 13**, zůstala hodnota vývozu v rámci EU i mimo EU u obchodu s jablky většinou stabilní, pouze s mírným poklesem v roce 2014 (-4 % ve srovnání s průměrem let 2011–2013). Pokles hodnoty celkového vývozu v roce 2014 byl nižší než pokles zaznamenaný v roce 2009, kdy žádná mimořádná opatření uplatňována nebyla.

Obrázek 12 – Vývoj objemu vývozu jablek z EU



Zdroj: EÚD na základě údajů Eurostatu – mezinárodní obchod se zbožím, leden 2019.

Obrázek 13 – Vývoj hodnoty vývozu jablek z EU



Zdroj: EÚD na základě údajů Eurostatu – mezinárodní obchod se zbožím, leden 2019.

66 Vyplývá z toho, že pro EU jako celek bylo u trhu s jablky „narušení trhů“ v důsledku ruského zákazu relativně omezené a že netrvalo čtyři roky (na rozdíl od výjimečných opatření). Pokles čistého vývozu do Ruska byl vykompenzován zvýšením vývozu do jiných destinací.

Výjimečná opatření byla uplatňována u zboží, u něhož je strukturální přebytek

67 EU rovněž uplatnila výjimečná opatření na podporu stažení broskví a nektarinek z trhu. Náklady na stažení broskví a nektarinek z trhu představovaly 33 % všech operací stažení u Španělska a 45 % v případě Řecka. První nařízení v přenesené pravomoci se odvolávají na ruský zákaz a také na nerovnováhu mezi nabídkou a poptávkou. „Sezónně vysoká úroveň dodávek broskví a nektarinek a pokles spotřeby v důsledku nepříznivých klimatických podmínek během vyvrcholení sklizně vedly k obtížné situaci na trhu“³². „[...] výjimečná opatření přijata zejména za účelem vyřešení konkrétní situace v odvětvích broskví a nektarinek“³³.

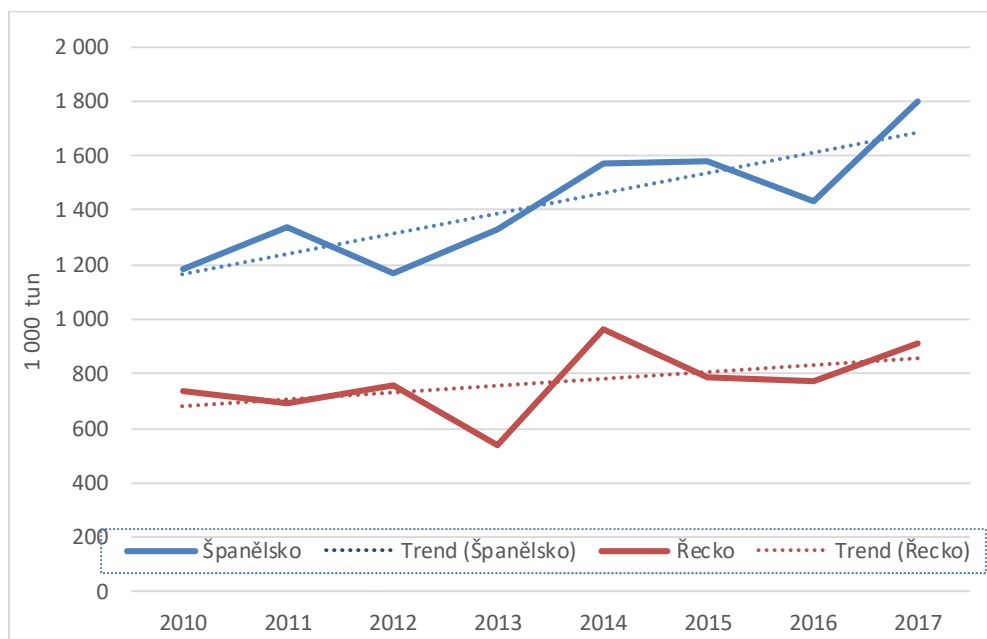
68 *Obrázek 14* ukazuje, že ve Španělsku a Řecku produkce broskví a nektarinek v současné době roste. Také produkční potenciál se v těchto zemích zvětšuje: mezi lety 2006–2016 se osázená plocha ve Španělsku zvětšila o 6 % a v Řecku o 20 %. Itálie, která byla až do roku 2012 největším producentem broskví a nektarinek (v tomto roce ji předstihlo Španělsko), svou osázenou plochu snížila o 30 %³⁴ a postupně snižovala produkci.

³² Nařízení v přenesené pravomoci č. 913/2014, bod 1 preambule

³³ Nařízení v přenesené pravomoci č. 932/2014, bod 22 preambule

³⁴ Zdroj údajů: přehled GR AGRI, 2017.

Obrázek 14 – Vývoj produkce broskví a nektarinek ve Španělsku a Řecku



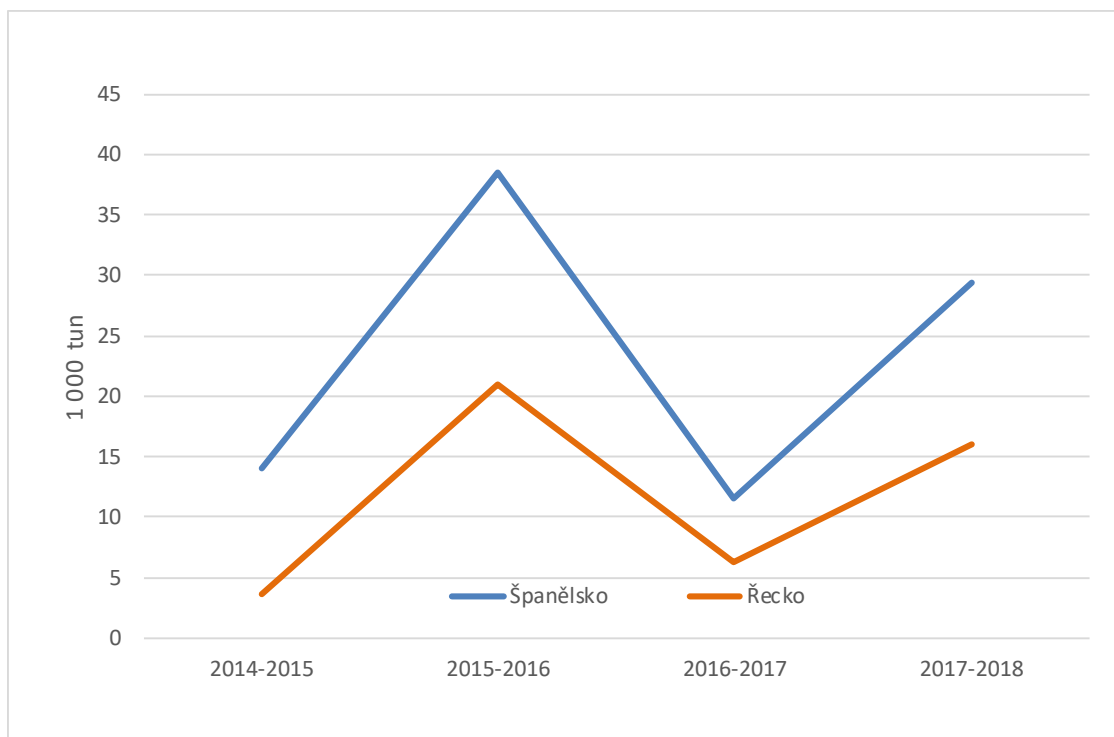
Zdroj: údaje z přehledu GŘ AGRI.

69 Dojde-li ke zvýšení produkce, aniž by se odpovídajícím způsobem zvýšila vnitřní spotřeba nebo vývoz, vede to ke strukturální nadvýrobě: sady produkují více ovoce, než může spotřeba a vývoz absorbovat. Ve Španělsku byl trvalý pokles domácí spotřeby broskví kompenzován zvýšeným vývozem³⁵.

70 *Obrázek 15* ukazuje, že v případě Španělska a Řecka během čtyř let operací stahování z trhu nebyla míra stahování postupně snižována (jako postupné ukončení opatření), ale naopak odrážela úroveň produkce.

³⁵ *Fruta de hueso: análisis de campaña 2018* (Peckové ovoce: analýza hospodářského roku 2018), ministerstvo zemědělství, rybolovu a potravin.

Obrázek 15 – Vývoj množství broskví a nektarinek určených ke stažení z trhu



Zdroj: Komise a nařízení v přenesené pravomoci.

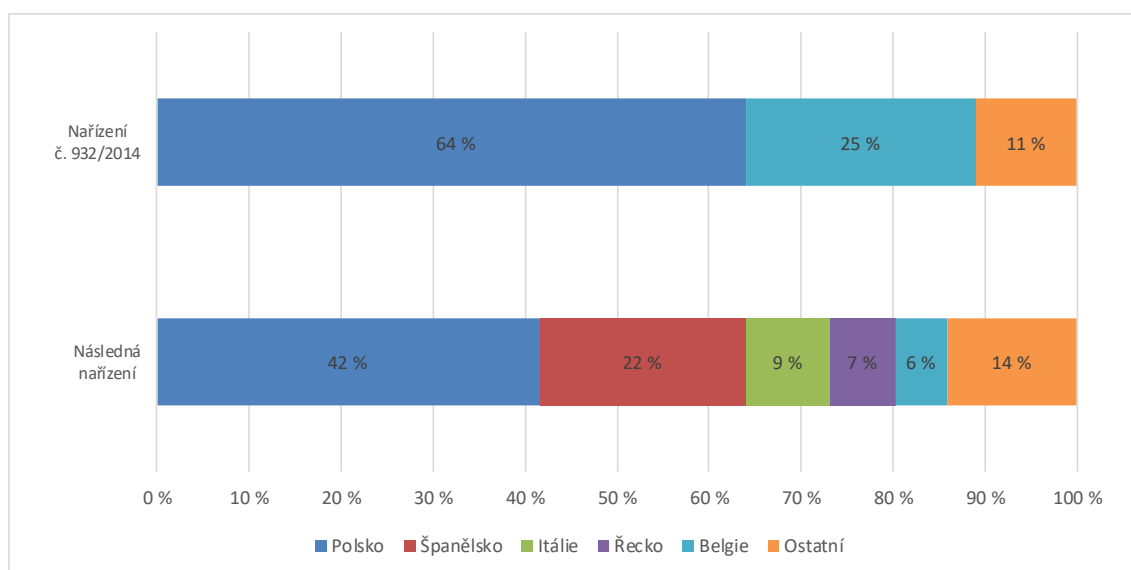
71 Dospěli jsme k závěru, že výjimečná opatření byla nejméně zčásti aktivována v důsledku strukturálního problému s nadvýrobou broskví/nektarinek ve Španělsku. Cílem výjimečných opatření není řešit strukturální nadvýrodu, ale reagovat na narušení trhů.

Zásada „kdo dřív přijde, je dřív na řadě“ podpořila rychlé provádění opatření, ale na úkor jejich vhodného zacílení

72 Po nařízení v přenesené pravomoci z roku 2014³⁶ bylo více než 85 % podpory (jak z hlediska hodnoty, tak objemu) čerpáno na základě zásady „kdo dřív přijde, je dřív na řadě“ Polskem a Belgií. V následných nařízeních byla množství pro stažení alokována každému členskému státu. Z **obrázku 16** vyplývá, že stanovení stropů pro každý členský stát (namísto uplatnění zásady „kdo dřív přijde, je dřív na řadě“) umožnilo více členským státům přístup k podpoře v souladu s jejich prognózovanými potřebami.

³⁶ Nařízení v přenesené pravomoci č. 932/2014.

Obrázek 16 – Rozdělení objemu stažených produktů v souladu s různými nařízeními podle členských států³⁷



Zdroj: údaje DG AGRI o provádění výjimečných opatření, říjen 2018.

Podpora EU na stahování produktů a jejich následnou bezplatnou distribuci je nákladná

Podpora EU pro trh s jablky přesáhla příslušné průměrné tržní ceny v předchozích letech

73 Podpora stažení zboží určeného následně k bezplatné distribuci má dva prvky: maximální příspěvek podle typu produktu a vedlejší náklady na třídění, balení a dopravu.

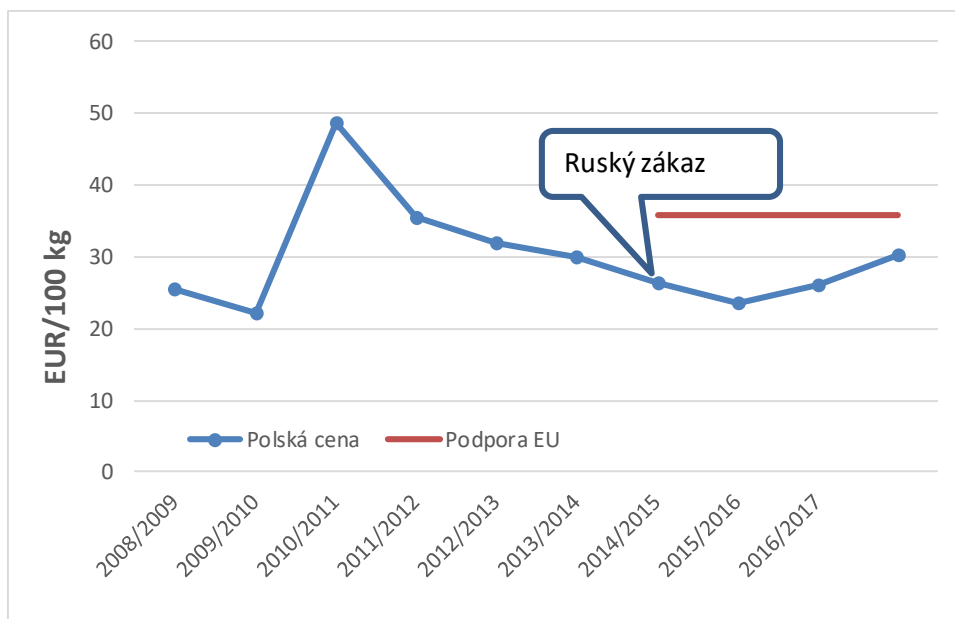
74 Produktem, který byl pro účely bezplatné distribuce nejvíce podpořen, byla jablka, jak ukazuje [obrázek 10](#). Největším příjemcem podpory EU bylo Polsko, a to jak z hlediska objemu, tak v peněžním vyjádření.

75 [Obrázek 17](#) porovnává podporu na bezplatnou distribuci (týkající se jak ceny produktu 16,98 EUR/100 kg, tak nákladů na třídění/balení 18,77 EUR/100 kg) s polskou tržní cenou tříděného a baleného produktu³⁸. „Olympijský“ průměr tržní ceny jablek za posledních pět let, které předcházely ruskému zakazu, byl v Polsku o 10 % nižší než úroveň poskytované podpory EU. Znamená to, že producenti jablek získali nadměrnou náhradu.

³⁷ Nařízení v přenesené pravomoci č. 1031/2014, 2016/2013 a 2017/921.

³⁸ Čl. 98 odst. 1 nařízení č. 543/2011.

Obrázek 17 – Porovnání podpory na bezplatnou distribuci jablek s tržními cenami v Polsku



Zdroj: GŘ AGRI:

76 V průběhu prvních tří hospodářských let³⁹ (2014/2015, 2015/2016 a 2016/2017) vyplatila EU polským producentům jablek náhradu v hodnotě 200 milionů EUR za celkem 559 448 tun bezplatně distribuovaných jablek (s vynětím odhadů přepravních nákladů), zatímco průměrná tržní hodnota za tento objem jablek činila 182 milionů EUR⁴⁰.

EU nesla neúměrně vysoké náklady na zpracování broskví a nektarinek

77 Náklady mimořádných opatření na bezplatnou distribuci broskví a nektarinek činily 55 milionů EUR. U broskví a nektarinek představují náklady na třídění a balení přibližně 37 % a náklady na přepravu 13 %, takže hodnota stažených produktů o sobě činí jen přibližně 50 % celkových nákladů. Zhruba 48 milionů EUR (87 %) bylo určeno pro producenty ve Španělsku a Řecku.

³⁹ Hospodářský rok je období jednoho roku stanovené pro vykazování analýzy produkce zemědělského výrobku, jeho uvedení na trh a použití. Hospodářský rok pro produkci jablek začíná v srpnu roku n a končí v červenci roku n+1.

⁴⁰ Olympijský průměr tržní ceny jablek v Polsku za období 2009/2010–2013/2014: 32,54 EUR/100 kg.

78 Náklady z prostředků EU na jeden litr džusu určeného ke spotřebě lidmi v nouzi činily až 4,25 EUR na litr, což je přibližně čtyřikrát více než cena litru džusu v supermarketu. Tyto náklady tvořily platby hodnoty stažených broskví a nektarinek, náklady na třídění a balení, náklady na přepravu a platby věcného plnění zpracovatelům džusu.

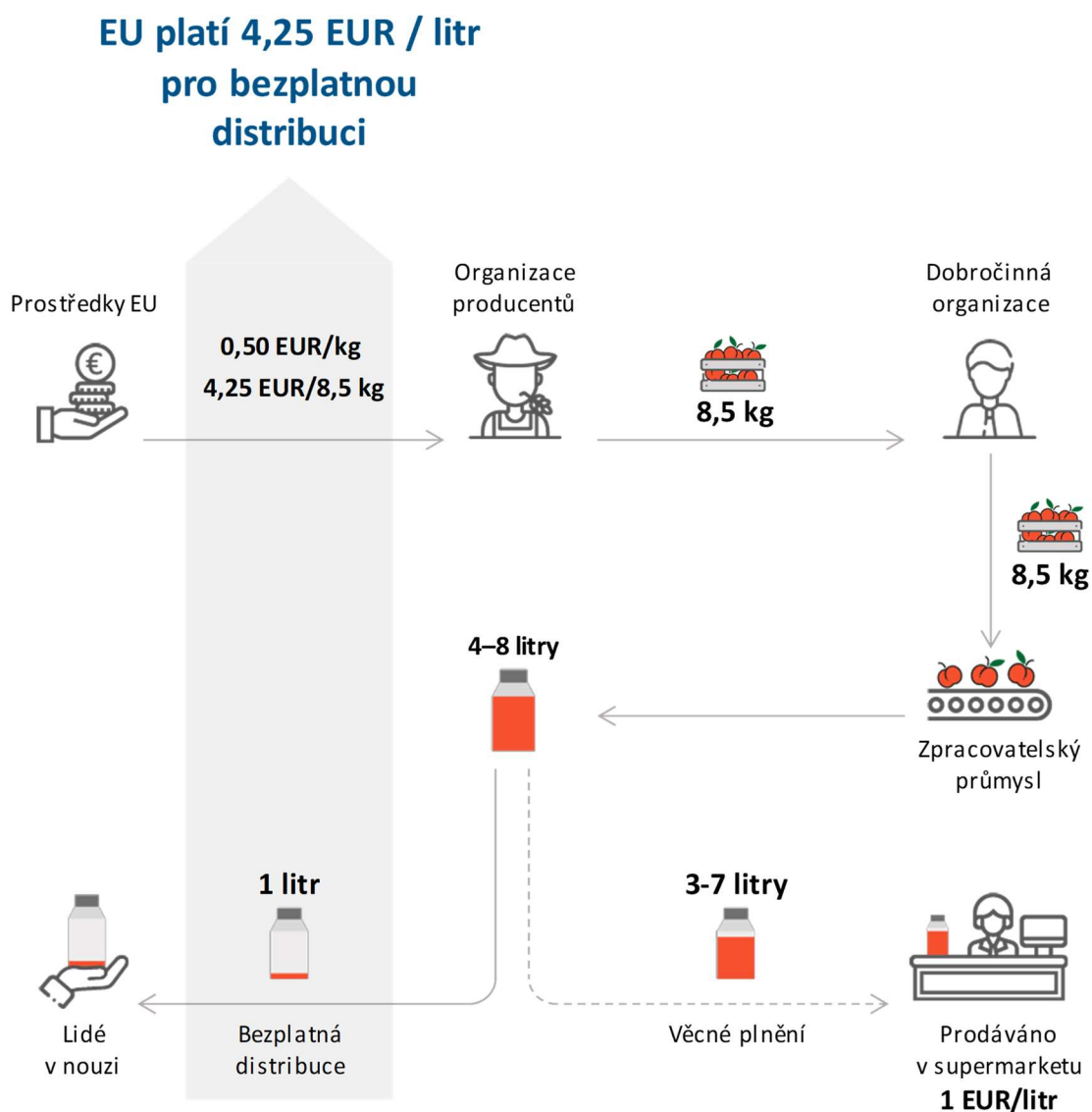
Nejsou dostatečné důkazní informace o tom, že stažené produkty jsou skutečně z trhu odstraněny

79 Vzhledem k tomu, že podléhají zkáze, mohou být stažené broskve a nektarinky za určitých podmínek i zpracovány. Zpracovaný produkt (džus/nektar) je bezplatně poskytnut lidem v nouzi. Přes 94 % broskví a nektarinek, na které byla poskytnuta podpora za účelem bezplatné distribuce, připadají na Španělsko a Řecko. Z 132 000 tun, které byly staženy pro bezplatnou distribuci ve Španělsku a Řecku, bylo 99 000 tun zpracováno na nektar nebo džus.

80 Na pokrytí zpracovatelských nákladů si zpracovatelé džusu ponechali většinu zpracovaného produktu jako věcné plnění, což předpisy EU umožňují⁴¹. Ze složek Komise například vyplývá, že Španělsko schválilo výměnný kurz až 11 kilogramů broskví dodaných zpracovatelům džusu výměnou za jeden litr broskvového nektaru a Řecko mělo výměnný kurs až 8,5 kilogramů broskví za litr broskvového nektaru. Pro příklad operace stažení produktu viz [obrázek 18](#). Většina stažených produktů se tak nakonec vrátila na trh jako džus a k lidem v nouzi se dostala jen jejich malá část. To, že se zpracovatelům umožní ponechat si většinu staženého množství produktů, které byly zaplacený z prostředků Unie, jako by byly určené pro čerstvou spotřebu, je v rozporu s konečným cílem bezplatné distribuce.

⁴¹ Podle čl. 80 odst. 2 nařízení č. 543/2011.

Obrázek 18 – Cyklus stažených broskví a nektarinek zpracovaných pro bezplatnou distribuci džusu v Řecku



Zdroj: EÚD.

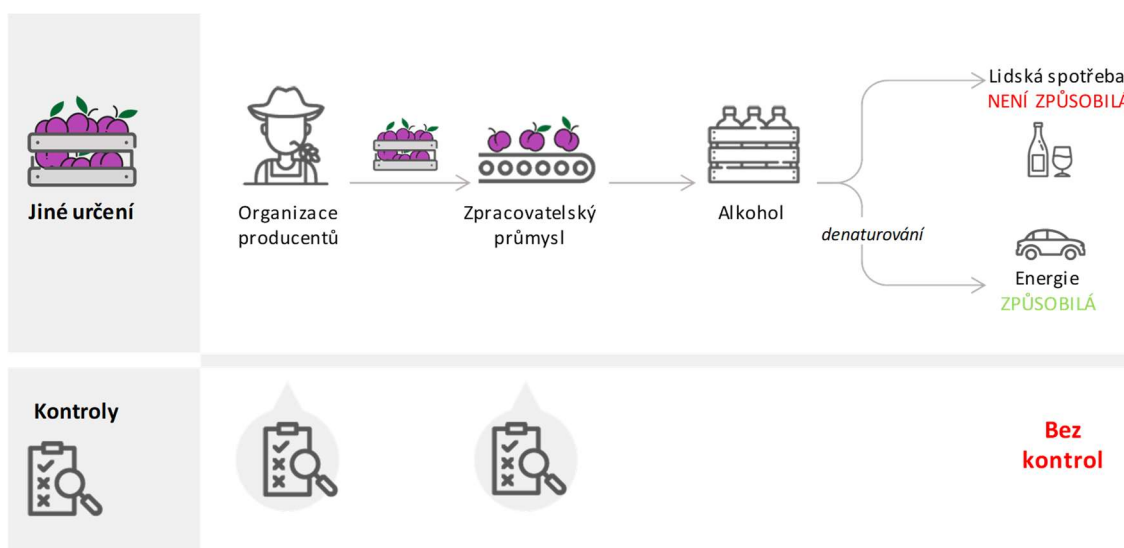
81 Odhadujeme, že množství broskví a nektarinek použitých jako věcné plnění v Řecku a Španělsku pro rozpočet EU představuje náklady 34 milionů EUR. To má negativní dopad na účinnost a efektivnost bezplatné distribuce, neboť 62 % nákladů pokrývalo věcné plnění, což produktům umožnilo návrat na trh s džusem, zatímco jen 38 % produktů sloužilo pro spotřebu lidí v nouzi jako čerstvý džus nebo čerstvé ovoce.

82 Rovněž odhadujeme, že broskve a nektarinky, které si zpracovatelé ponechali jako věcné plnění, přestavují mezi 20 % a 25 % dodávek broskví a nektarinek na zpracování džusu v období 2014–2018. Zpracovatelé džusu získali téměř jednu čtvrtinu svých surovin jako věcné plnění, namísto nákupem.

U některých stažených produktů není výsledovatelnost úplná

83 Podpora pro „jiná určení“ má jako podmínku, že destilované produkty budou dodány pouze pro energetické účely. V Itálii jsme zjistili, že dohledové orgány, které mají sledovat stažené produkty předané pro „jiná určení“ k destilaci pro průmyslové nebo energetické potřeby, ukončovaly své kontroly před tím, než byl alkohol denaturován pro energetické účely (viz [obrázek 19](#)).

Obrázek 19 – Neúplné kontroly produktů pro jiná určení v Itálii



Zdroj: EÚD.

Závěry a doporučení

84 Přezkoumávali jsme úplnost a koherenci souboru nástrojů EU, který je k dispozici pro předcházení rizikům a krizím a jejich řízení v zemědělském odvětví. Zaměřili jsme se na to, zda byly nástroje řízení rizika a krizového řízení efektivně zavedeny a zda přinášejí výsledky. Celkově jsme zjistili, že opatření EU na řízení rizik v zemědělství částečně splnila svůj účel, ale že byla málo využívána a dále že u krizových opatření docházelo k případům nadměrných náhrad.

85 Existuje řada opatření EU na posílení odolnosti zemědělců vůči kolísání cen a výrobním ztrátám v důsledku klimatických jevů nebo chorob rostlin a zvířat. Patří mezi ně přímé platby, které mnoha malým zemědělcům umožňují nést rizika na úrovni jejich zemědělského podniku a které zpravidla snižují jejich potřebu se pojišťovat (body 16–23). Ačkoliv SZP může prosazovat preventivní opatření – zejména prostřednictvím podmínek dobrého zemědělského a environmentálního stavu –, existují v současné době jen omezené důkazy o tom, že tyto podmínky mají na chování zemědělců výraznější dopad. V budoucnu by mohly být přísnější podmínky dobrého zemědělského a environmentálního stavu (včetně střídání plodin) silným nástrojem na posílení odolnosti zemědělců a na zvýšení ekologického dopadu SZP (body 24–26).

86 Preventivní opatření jsou důležitá a snižují expozici vůči riziku (body 23–26). Pojištění zemědělci mohou být méně motivováni k uplatňování odolnější obchodní strategie nebo k adaptaci na nové klimatické podmínky (bod 59), ale pojišťovny mohou vyžadovat, aby jejich klienti podnikali kroky ke snížení rizika. Zjistili jsme, že podpora EU v oblasti sanitárních rizik, zejména pak chorob zvířat, dávala přednost preventivním/monitorovacím opatřením (bod 27).

Doporučení 1 – Podporovat zemědělce v tom, aby se lépe připravovali na krize

V kontextu klimatické změny by měla veřejná podpora upřednostňovat preventivní/adaptační opatření a měla by zemědělce podněcovat ke zvyšování jejich připravenosti a odolnosti. Komise by měla provázat podporu EU se zemědělskými postupy, které snižují expozici vůči riziku (např. střídání plodin) a zmírňují škody (např. využívání odolnějších plodin).

Časový rámec: 2021 (prováděcí nařízení pro SZP pro období po roce 2020)

87 Využívání podpory EU pro nástroje řízení rizik je nízké a nerovnoměrné. Většina členských států tuto podporu nečerpá. Podpora EU zaměřená na pojištění se dostává pouze ke zlomku zemědělců. Většina zemědělců, kteří jsou pojištěni, jsou pojištěni bez finanční podpory EU. Finanční prostředky EU se vzhledem k tomu, jaké možnosti si volí členské státy, které podporu pojištění využívají nejvíce, soustředí na podporu producentů vína. Takováto podpora s sebou ale nese riziko efektu mrtvé váhy. Došli jsme k názoru, že v současné době existují jen omezené důkazní informace o tom, že by tato podpora vytvářela evropskou přidanou hodnotu (body 42–49 a 57–58).

88 Zjistili jsme, že Komise neshromažďuje určité relevantní informace pro monitorování složitého uplatňování nástrojů řízení rizik, ačkoli tyto informace jsou u členských států, které tuto podporu nejvíce využívají, k dispozici (body 50–52).

Doporučení 2 – Podporu pro pojištění je třeba lépe koncipovat a také monitorovat

Komise by měla:

- a) posoudit, zda vzhledem k nízkému využívání podpory pojištění a její koncentraci v určitých odvětvích a u velkých producentů vytváří tato podpora evropskou přidanou hodnotu,
- b) monitorovat výdaje prostřednictvím vhodných ukazatelů výstupů (např. pojištěné plochy a kapitál, ty se už používají na úrovni členských států) a výsledků.

Časový rámec: 2021 (prováděcí nařízení pro SZP pro období po roce 2020)

89 Komise přijala opatření v reakci na hrozbu narušení trhů v souvislosti s ruským zákazem, ale nestanovila konkrétní kritéria pro aktivaci použití výjimečných opatření. Úroveň podpory nezohledňovala alternativní odbytiště (body 63–66). Komise poskytovala náhrady producentům jablek (61 % podpory EU), zatímco množství vyvážených jablek rostlo a celková hodnota vývozu zůstávala relativně stálá. Strukturální nadbytky měly vliv také na produkci broskví a nektarinek podporovaných v rámci těchto opatření (body 68–71).

90 Způsob, jakým byla v reakci na některá extrémní klimatická rizika použita opatření *ex post*, nelze sladit se strategií na podporu většího využívání nástrojů (jako např. pojištění) (body 24 a 35–37).

Doporučení 3 – Vyjasnit kritéria pro aktivaci a ukončení výjimečných opatření a jejich kombinaci s jinými nástroji

Komise by měla vyjasnit rozsah intervence výjimečných opatření tím, že:

- a) bude definovat objektivní tržní a ekonomické parametry a kritéria pro rozhodnutí, kdy existuje dostatečný základ pro to, aby se zvážilo využití výjimečných opatření. Tyto parametry by měly zohledňovat celkové příjmy producentů, včetně dopadu přímých plateb a zvýšení produkce;
- b) zaměří využití výjimečných opatření na případy extrémních povětrnostních událostí, kterými byli postiženi zemědělci, kteří předtím přiměřeným způsobem využili také nástroje na prevenci a řízení rizik (tam, kde jsou tyto nástroje dostatečně rozvinuté a zemědělcům k dispozici).

Časový rámec: 2021

91 Z našeho auditu vyplynulo, že podpora placená na bezplatnou distribuci jablek často přesáhla tržní ceny, a že tudíž vedla k nadměrné náhradě (body 73–76). Ustanovení, která umožňují zpracování čerstvých produktů v rámci bezplatné distribuce, s sebou nesou riziko, že bude úroveň podpory příliš vysoká a že si zpracovatelé budou ponechávat významnou část stažených produktů na pokrytí svých zpracovatelských nákladů (body 77–82).

Doporučení 4 – Upravit náhrady u operací stažení z trhu

Komise by pro předejití nadměrným náhradám měla:

- a) zajistit, aby podpora pro operace stažení z trhu nepřesáhla průměrnou tržní cenu před krizí ve členském státě daného producenta,
- b) posoudit praktičnost toho, že by stanovila podporu pod úrovní 100 % a od členských států požadovala významné spolufinancování, když budou členské státy hrát při definování hlavních prvků režimů podpory významnou roli.

Časový rámec: 2021

Tuto zprávu přijal senát I, jemuž předsedá Nikolaos Milionis, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 16. října 2019.

Za Účetní dvůr

Klaus-Heiner Lehne
předseda

Příloha

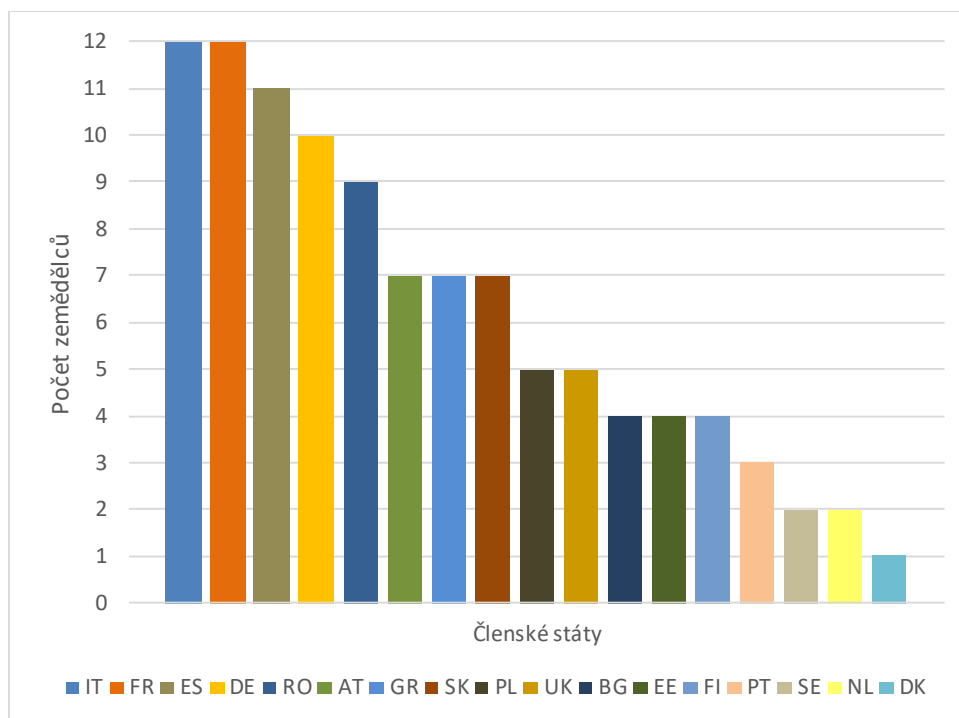
Dotazníky určené zemědělcům

Úvodní poznámky

Debatovali jsme o řízení rizika s celkem 105 zemědělci navštívenými v rámci naší přípravy prohlášení o věrohodnosti za rok 2018 v celkem 17 členských státech. Tento vzorek vycházel z velikosti obdržené dotace, a soustředil se proto na větší zemědělské podniky.

Naše otázky se týkají rizik a strategií řízení rizika na úrovni zemědělského podniku.

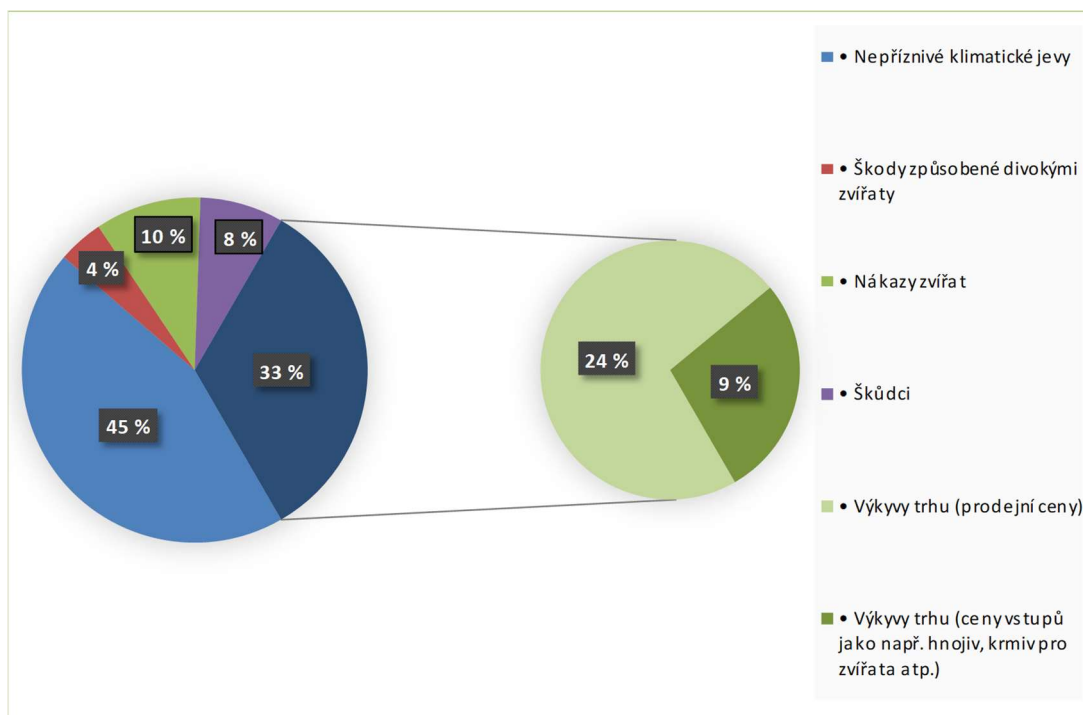
Obrázek 20 – Distribuce dotazníků podle členských států



Pozn.: Graf ukazuje, že zeměmi s největším počtem zemědělců, s nimiž byly vedeny pohovory, byly Itálie a Francie (12 pohovorů), Španělsko (11) a Německo (10).

Zdroj: EÚD.

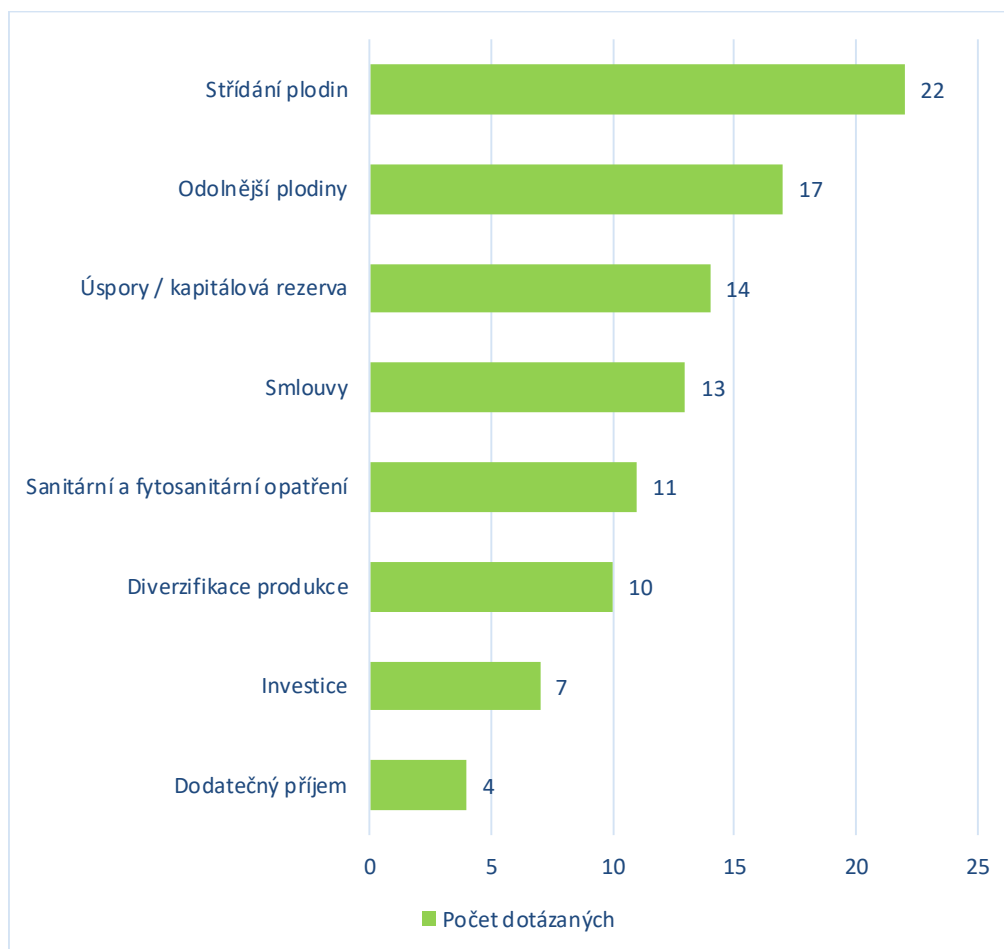
Obrázek 21 – Důvody významných ztrát na produkci (%)



Pozn.: U této otázky mohli zemědělci uvést více příčin ztrát. Hlavní příčinou ztrát dle názoru zemědělců byly nepříznivé klimatické jevy a na druhém místě pak kolísání tržních cen.

Zdroj: EÚD.

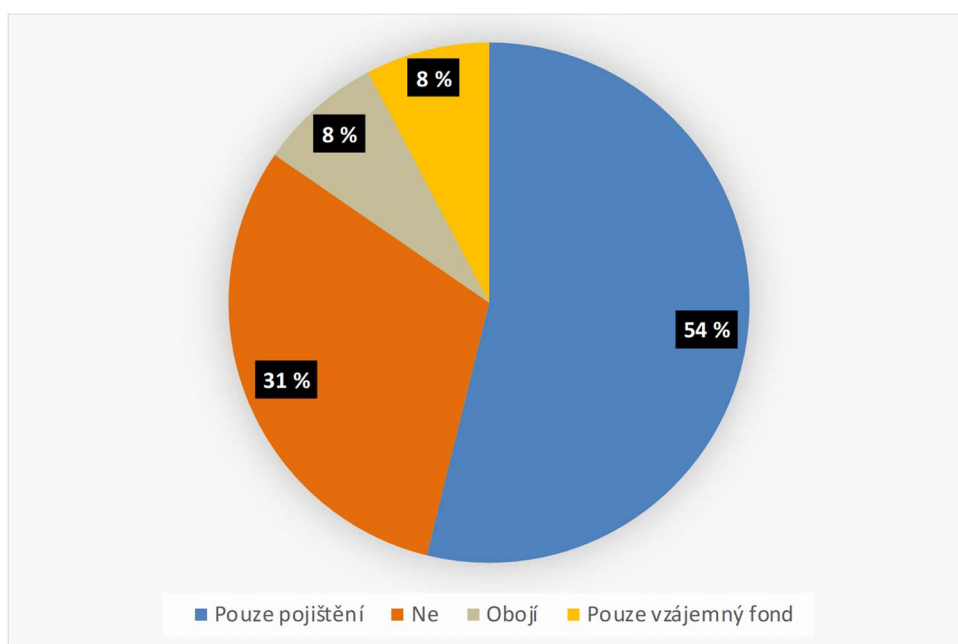
Obrázek 22 – Preventivní opatření na úrovni zemědělského podniku



Pozn.: Preventivní opatření nezahrnují zemědělce, kteří mají uzavřenou pojistnou smlouvu nebo kteří jsou členy vzájemného fondu. Deset zemědělců uvedlo, že na úrovni zemědělského podniku nemají zavedena žádná preventivní opatření.

Zdroj: EÚD.

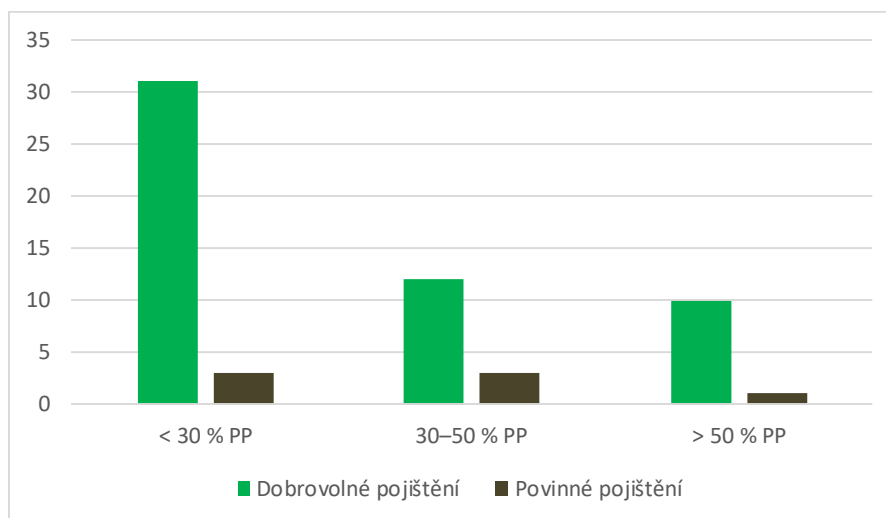
Obrázek 23 – Procentní podíl zemědělců, kteří jsou v současnosti pojištěni nebo jsou členy vzájemných fondů



Pozn.: Většina zemědělců je buď pojištěná, nebo patří do vzájemného fondu. Většina zemědělců (57) má dobrovolné pojištění. 33 nemá ani pojištění, ani není členem vzájemného fondu.

Zdroj: EÚD.

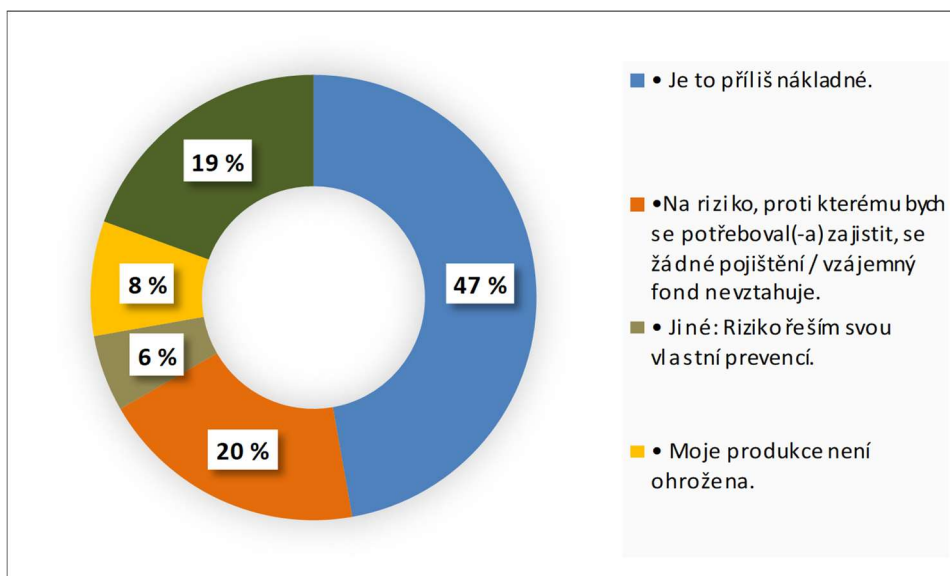
Obrázek 24 – Pokrytí pojištěním podle podílu přímých plateb na celkových příjmech ze zemědělské činnosti



Pozn.: Čím větší je podíl přímých plateb na celkových příjmech ze zemědělské činnosti, tím nižší je použití pojištění.

Zdroj: EÚD.

Obrázek 25 – Hlavní důvody uváděné zemědělci pro to, že nemají pojištění nebo nejsou členy vzájemného fondu



Zdroj: EÚD.

Zkratková slova a zkratky

CAA: pověřená střediska na pomoc zemědělcům (*Centri di Assistenza Agricola*)

CPM: opatření pro předcházení krizím a jejich řešení (*Crisis prevention and management*)

FADN: zemědělská účetní datová síť

FNVA: čistá přidaná hodnota zemědělského podniku (*Farm Net Value added*)

FSS: šetření o struktuře zemědělských podniků (*Farm Structure Survey*)

GŘ ESTAT Eurostat

OECD: Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj

SZP: společná zemědělská politika

Slovník pojmů

Adaptabilita: schopnost systému přizpůsobit své interní prvky a procesy v reakci na měnící se vnější okolnosti a tak pokračovat ve své činnosti při zachování všech důležitých funkcí (Folke et al., 2010).

Condifesa: regionální sdružení zemědělců v Itálii na pojištění proti klimatickým rizikům.

Čistá přidaná hodnota zemědělského podniku (*Farm Net Value added*): ukazatel v zemědělské účetní datové síti, který popisuje celkovou hodnotu produkce zemědělského podniku s připočtením dotací a odečtením mezispotřeby (hodnoty zboží a služeb spotřebovaných v průběhu výrobního procesu) a odpisů.

Efekt mrtvé váhy: stav, kdy jsou veřejné prostředky použity na financování činnosti, která by pokračovala i bez veřejné podpory.

Hospodářský rok: referenční období, které se odvíjí od doby sklizně, pro účel analyzování a vykazování produkce plodů a stanovování cen.

Nesklizení: ukončení stávajícího produkčního cyklu na dotčené ploše, přičemž daný produkt je řádně vyvinut a je řádné a uspokojivé obchodní jakosti.

Odolnost: schopnost zemědělců čelit otřesům a pokračovat ve své činnosti. Má tři složky: robustnost, adaptabilitu a transformovatelnost.

Olympijský průměr: průměr rozpětí po vynětí nejvyšších a nejnižších hodnot.

Příjmy: souhrn výnosů, které zemědělec dostává z trhu, plus jakákoli dodatečná veřejná podpora minus náklady vstupů.

Robustnost: schopnost systému odolat externím otřesům a udržet si předchozí úroveň funkčnosti bez větších změn interních prvků systému (Urruty et al., 2016).

Ruský zákaz: dne 7. srpna 2014 vláda Ruské federace zakázala dovoz seznamu určitých výrobků včetně ovoce a zeleniny z řady zemí, mezi nimiž byly i členské státy EU.

Transformovatelnost: schopnost systému vytvořit nebo začlenit nové prvky a procesy v míře, která mění operační logiku, s cílem udržet důležité funkce za situace, kdy změny v ekologickém, ekonomickém nebo sociálním prostředí způsobí, že systém se stane neudržitelným nebo nefunkčním.

Zásada „kdo dřív přijde, je dřív na řadě“: kritérium výběru, které zohledňuje pouze rychlost reakce.

Zásada subsidiarity: zásada, která stanoví, že EU nepřijímá určité opatření, pokud toto opatření nemůže být účinnější než opatření na národní, regionální nebo lokální úrovni.

Zelená sklizeň: sklizeň nezralých a neobchodovatelných plodů na dané ploše. Příslušné produkty nemusely být předtím nijak poškozeny.

ODPOVĚDI KOMISE NA ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVU EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA

„STABILIZACE PŘÍJMŮ ZEMĚDĚLCŮ: KOMPLEXNÍ SOUBOR NÁSTROJŮ, JE VŠAK ZAPOTŘEBÍ ŘEŠIT NÍZKÉ VYUŽÍVÁNÍ NÁSTROJŮ A NADMĚRNÉ NÁHRADY“

SHRNUTÍ

I Ačkoli existuje obecná potřeba zvýšit povědomí a zaměřit se na řízení rizik, na opatření v rámci SZP po roce 2020 je třeba nahlížet také v souvislosti s prováděcím mechanismem zaměřeným na výkonnost, který byl navržen pro budoucí politiku. To mimo jiné vyžaduje, aby intervence financované SZP byly v souladu s potřebami členských států, které je třeba určit na základě prokázaných údajů.

IV Pojištění úrody se poskytuje v rámci obou pilířů SZP, avšak dvojí financování je vyloučeno.

V Jedním z cílů podpory EU je zajišťovat členským státům rovné podmínky. Členské státy se mohou rozhodnout využít systémy pojištění podporované ze strany EU, a to na základě analýzy SWOT a posouzení potřeb.

Přidaná hodnota politiky EU by se neměla měřit pouze účastí a krátkodobě měřenými výdaji, zejména pokud jsou nástroje nové. Například pojištění v oblasti rozvoje venkova představuje nový nástroj, jehož zavedení vyžaduje čas. Komise od členských států shromažďuje údaje o opatřeních v oblasti řízení a řešení krizí, včetně mimořádných opatření, a formou výročních zpráv členských států o provádění získává informace na úrovni podopatření v oblasti řízení rizik v rámci pilíře II.

Pokud jde o nástroje řízení rizik v rámci pilíře II, mohou členské státy zabránit případnému riziku efektu mrtvé váhy tím, že omezí způsobilou částku podpory použitím ustanovení čl. 37 odst. 4 nařízení (EU) č. 1305/2013.

VI Zvažovaným kritériem (podle produktů, v porovnání co do množství a hodnoty s jinými třetími trhy a s vnitřním trhem) byla ztráta ruského trhu, který byl náhle fyzicky uzavřen. V době zavedení ruského zákazu nebyla alternativní odbytiště v rozsahu ruského trhu k dispozici.

VII Kontroly provádějí příslušné orgány členských států. V tomto kontextu musí být „sledovatelnost“ chápána jako kontrola.

VIII Viz odpovědi Komise k bodům 84 až 92.

Komise doporučení do určité míry přijímá, zejména pokud jde o podporu zemědělců v lepší přípravě na krizi, lepší koncipování a monitorování podpory pro pojištění (částečně), kritéria pro aktivaci výjimečných opatření (částečně) a kompenzaci u operací stažení z trhu (částečně).

ÚVOD

01 Viz odpověď Komise k bodu I.

03 Sanitární politika, již EU po desetiletí provádí, brání tomu, aby se choroby rostlin a zvířat šířily ve stejném rozsahu, v jakém se zvyšuje obchod a pohyb osob.

06 Sdělení Komise z roku 2017 se promítlo do návrhů SZP z roku 2018. Ty vyžadují, aby členské státy do svých plánů SZP zahrnuly mimo jiné vysvětlení, které intervence přispějí k zajištění uceleného a integrovaného přístupu k řízení rizik (článek 97 návrhu nařízení o strategických plánech COM(2018) 392).

07 Komise by ráda upozornila na následující:

Komise pro SZP po roce 2020 navrhla tři obecné cíle a devět specifických cílů stanovených v člancích 5 a 6 navrhovaného nařízení o strategických plánech COM(2018) 392. Z koncepčního hlediska je každý z uvedených tří obecných cílů – ekonomický, environmentální/klimatický a územní/sociální – dále rozdělen do tří specifických cílů. V příkladech uvedených na obrázku 3 je ekonomický obecný cíl spojen se dvěma ze tří ekonomických specifických cílů a s jedním ze tří environmentálních/klimatických specifických cílů.

Viz rovněž odpověď Komise k bodu 16.

09 V rámci pilíře II poskytuje EU členským státům možnost podpořit zemědělce prostřednictvím opatření 5, jež je určeno na obnovu potenciálu zemědělské produkce, preventivních opatření (nebyla analyzována v rámci tohoto auditu) a tří nástrojů řízení rizik (opatření 17): pojištění (M17.1), vzájemných fondů (M17.2) a nástrojů ke stabilizaci příjmu (M17.3).

ROZSAH A KONCEPCE AUDITU

11 Komise poukazuje na to, že řešení rizik a krizí představuje dva odlišné (avšak vzájemně se doplňující) aspekty. V souladu s obrázkem 2 SZP poskytuje současně nástroje pro normální, obchodovatelná a katastrofická rizika.

PŘIPOMÍNKY

16 Ačkoli přímé platby nejsou specificky koncipovány jako nástroj řízení rizik, a nelze je tedy snadno přiřadit podle klasifikace rizik, poskytují zemědělcům záchrannou síť, která je nezávislá na výkyvech trhu. Mají tedy stabilizační účinek na příjmy, neboť působí jako rezerva proti kolísání příjmů.

18 Přímé platby zemědělcům umožňují zlepšit jejich připravenost na rizika, což by bez podpory bylo v mnoha případech nemožné.

Pokud jde o nástroje řízení rizik v rámci pilíře II, jsou zavedeny dva mechanismy, které zajišťují, aby zemědělci zůstali obezřetní vůči rizikům: 1) nástroje poskytují kompenzace pouze za ztráty, které přesahují minimální limit; a 2) ztráta, za niž se poskytuje kompenzace, je vypočtena ve vztahu k průměrné produkci nebo příjmu z posledních 3 nebo 5 let. Tento průměr je tedy každoročně aktualizován.

21 Souhrnná odpověď Komise k bodům 21 a 22:

Korelace sama o sobě nenaznačuje/nevysvětluje příčinnou souvislost, a sice že kvůli vyššímu podílu přímých plateb na příjmech je využívání pojištění nižší. Kromě jiných faktorů ovlivňujících rozhodování zemědělců (např. dostupnost pojištění) může mít na výsledky vliv relativní váha některých odvětví v daných kategoriích (přímé platby < 30 %, 30–50 %, > 50 % přímých plateb), neboť podíl přímých plateb na příjmech do značné míry závisí na daném odvětví.

26 druhá odrážka: skutečnost, že střídání plodin bude součástí požadavků podmíněnosti, zvýší povědomí zemědělců o této praxi. Střídání plodin přispěje k plnění cíle kvality ochrany půdy a v kombinaci s dalšími postupy také nepřímo zvýší odolnost zemědělských podniků.

Posílená podmíněnost ustanoví minimální úroveň zemědělských postupů pro zemědělce, což umožní těm, kteří již nyní splňují požadavky, aby je splňovali i nadále, a od ostatních bude vyžadovat zvýšení úsilí. Kromě toho mají být v rámci SZP v budoucnu posílena dobrovolná opatření napomáhající zemědělcům přijímat další udržitelnější zemědělské postupy.

27 Komise se domnívá, že díky jejímu současnému rámci preventivních opatření má Evropa nejvyšší standardy bezpečnosti potravin a zdraví zvířat a rostlin na světě. Proto je úroveň ochrany zdraví velmi vysoká, z čehož těží i vnitřní trh a vývoz potravin z EU. Náklady půl miliardy eur je třeba vnímat v kontextu celkové zemědělsko-potravinářské produkce dosahující 408 miliard eur.

Bez účinných předběžných opatření, která byla po desetiletí prováděna na úrovni EU, by si následná opatření vyžádala mnohem vyšší náklady.

30 Vzhledem k tomu, že nástroje ke stabilizaci příjmu jsou novinkou, vyžaduje jejich zavedení čas. Několik členských států je však v současné době již dobře připraveno brzy zahájit provádění nástroje tohoto typu (např. Itálie, Maďarsko).

32 SZP poskytuje soubor různých nástrojů. Skutečnost, že odvětví vína a ovoce a zeleniny může využívat systémy pojištění v rámci obou pilířů, by neměla být považována za potenciální překrývání působnosti nástrojů, nýbrž za možnost poskytnutou členským státům, organizacím producentů a jednotlivým zemědělcům zvolit si ten nejlepší nástroj pro řešení daného rizika.

Pokud jde o operace k řešení krize, v případě nepříznivých podmínek na trhu lze aktivovat vzájemné fondy, zatímco v případě přírodních katastrof, klimatických jevů, chorob nebo infekcí škodlivými organismy lze aktivovat pojištění.

Opatření pro rozvoj venkova v případě produkčních ztrát využívají systémy pojištění a v případě produkčních ztrát a ztrát příjmů vzájemné fondy. Současné plánování pojištění a vzájemných fondů pro produkční ztráty je možné a v závislosti na potřebách členských států a příjemců může mít smysl. Tyto dva nástroje řízení rizik by se tak vzájemně doplňovaly. Kromě toho dvojí financování stejného opatření není obecně povoleno (článek 30 nařízení (EU) č. 1306/2013).

Mimořádná opatření se aktivují v případě politických událostí nebo jiných typů událostí, pro něž jsou preventivní opatření v oblasti řízení rizik nedostatečná.

33 V rámci pilíře I se podpora vzájemných fondů dosud omezovala na správní náklady na zřízení vzájemného fondu a jeho doplňování. To vysvětluje nedostatečný zájem ze strany organizací producentů. V rámci SZP po roce 2020 Komise navrhuje toto omezení odstranit a poskytnout finanční prostředky EU pro vzájemný fond na krizová opatření. Tento krok by měl posílit využívání tohoto opatření.

Pokud jde o využívání vzájemných fondů v rámci pilíře II, viz odpovědi Komise k bodům 43 až 45.

34 Komise navrhuje v rámci SZP po roce 2020 dále zvýšit přitažlivost vzájemných fondů pro organizace producentů.

Ačkoli je nastavení vzájemných fondů složitější než podpis pojistné smlouvy, vzájemné fondy poskytují zemědělcům řadu výhod, jako je vlastnictví nástroje, dlouhodobé měnové úspory a možnost krýt rizika, která trh nepokryje.

Jedním z možných řešení je francouzský přístup. Členské státy však mohou poskytnout zemědělcům více možností, aby si mohli zvolit nástroj, který lépe odpovídá jejich potřebám. Proto se pod podmínkou, že nedochází k dvojímu financování, mohou vzájemně doplňovat i nástroje pokrývající stejné riziko.

35 Za vzájemné fondy a pojištění nesou přímou zodpovědnost producenti prostřednictvím organizací producentů, zatímco výjimečná opatření jsou reakcí na konkrétní události, které celkově ovlivňují trhy (např. ruský zákaz).

36 Opatření SZP na podporu zemědělců postižených záplavami a přívalovými dešti bylo poskytnuto v důsledku nebývalých dlouhodobých mimořádných povětrnostních podmínek, které panovaly v dotčených členských státech.

Pouze na základě výjimečného použití článku 221 se zemědělci nemohou spoléhat na to, že obdrží náhradu za škody spojené s počasím, a stále čelí značnému riziku ztrát příjmů, pokud není toto riziko zmírněno prostřednictvím běžných nástrojů pro řízení rizik, např. pojištění.

38 V rámci sdíleného řízení je na členských státech, aby si zvolily vhodné nástroje, které nabízí EZFRV, a to na základě analýzy SWOT a příslušného posouzení potřeb. V programovém období 2014–2020 je však na každém členském státu, aby se rozhodl, zda je provádění nástrojů řízení rizik nabízených v rámci nařízení o rozvoji venkova vhodné.

39 Návrhy Komise neznamenají, že členské státy mají zrušit své národní systémy podpory. Naopak členským státům v souladu se zásadou subsidiarity poskytují výhodu větší flexibility při koncipování příslušných nástrojů na základě důkladné analýzy SWOT a posouzení potřeb. Členské státy, které již poskytují vnitrostátní podporu pro řízení rizik, by měly mít možnost využít podporu rozvoje venkova pro inovativní systémy, které soudržným způsobem doplňují stávající systémy.

41 Cílem podpory EU není nahradit vnitrostátní systémy, ať už jde o systémy veřejného nebo soukromého pojištění. Cílem je poskytnout členským státům nástroje pro případ potřeby, např. v případě absence jiných nástrojů na podporu zapojení zemědělců do řízení rizik.

42 Viz odpověď Komise k bodu 38.

43 Souhrnná odpověď Komise k bodům 43 až 45:

Poskytování podpory na pojištění dosud převažuje zejména proto, že tento nástroj zemědělci nejvíce znají a využívají, a to jak s podporou EU, tak bez ní. Vzájemné fondy pro produkční ztráty i pro ztráty příjmů jsou obecně méně známé a využívány.

Zavádění nových nástrojů vyžaduje čas, neboť je k němu zapotřebí budovat kapacitu správních orgánů členských států a zajistit informovanost zemědělců a jejich angažovanost. Již nyní existují programy rozvoje venkova, v nichž bylo cílů spojených s využíváním nástrojů téměř dosaženo, nebo byly dokonce překročeny.

Kromě toho je při plánování opatření pro rozvoj venkova třeba chápat význam využívání ve vztahu ke zjištěným potřebám a prioritám: např. poskytnutí podpory na řízení rizik téměř 20 % zemědělců v případě Francie, jak je uvedeno v tabulce 4, lze považovat za významnou míru využití.

Viz také odpověď Komise k bodu 38.

46 Viz odpovědi Komise k bodům 41 a 45.

49 Přidaná hodnota EU, již má podpora SZP poskytovaná na pojištění jakožto součást celkového souboru nástrojů SZP pro řízení rizik, plyne z potřeby reagovat na řízení rizik jako na společný problém

vytvořením společného souboru pravidel na úrovni EU, který – v souladu se zásadou subsidiarity – umožní rozhodování a úpravy ze strany členských států podle jejich potřeb.

Pokud jde o využívání pojištění, Komise odkazuje na svoji odpověď k bodům 43 až 45. Kromě toho by ráda poukázala na to, že na využívání určitého systému pojištění má vliv mnoho faktorů (např. správní kapacita pro vytvoření atraktivního a efektivního systému) a může v průběhu času také podléhat změnám.

50 Souhrnná odpověď Komise k bodům 50 a 51:

Ve společném rámci pro monitorování a hodnocení (CMEF) má ukazatel výsledků kvantifikovat a sledovat provádění programů rozvoje venkova na úrovni oblastí zájmu, a nikoli na úrovni jednotlivých opatření/podopatření. Ukazatel výsledků „procentní podíl zemědělských podniků účastnících se systémů řízení rizik“ je spojen s oblastí zájmu 3b „podpora prevence a řízení rizik v zemědělských podnicích“ a zachycuje kumulativní účinek všech příslušných opatření/podopatření zaměřených na dosažení cílů této oblasti zájmu. Pokud jde o opatření 17, lze podrobnější rozpis provádění jednotlivých nástrojů získat prostřednictvím ukazatelů výstupů definovaných pro každé podopatření, plánů ukazatelů pro každý program rozvoje venkova a informací uvedených ve výročních zprávách o provádění, které každoročně předkládají členské státy.

52 Právní rámec poskytuje členským státům možnost stanovit další ukazatele specifické pro jednotlivé programy, které pokrývají jejich konkrétní potřeby.

Ukazatele výsledků neměří dopad politiky, který lze posoudit pouze na základě hodnocení, pro něž ukazatele poskytují některé, nikoliv však všechny potřebné informace.

Nicméně faktorů ovlivňujících příjem je více (vývoj na trhu, podpora příjmu, řízení rizik...) a úlohu pojištění při stabilizaci příjmu lze určit pouze na základě hodnocení.

53 V souladu se zásadou subsidiarity za nastavení realizačního mechanismu a postupů provádění jednotlivých systémů odpovídají členské státy.

Systém pojištění je ze své podstaty složitý, neboť smlouvy je třeba pravidelně upravovat. Při provádění podpůrných opatření EU se členské státy vybízejí, aby se vyvarovaly vytváření další „byrokracie“. Kromě toho v mnoha členských státech existují dobrovolné podpůrné služby pro zemědělce, jejichž cílem je zemědělcům pomoci při podávání žádostí o podporu v rámci různých režimů SZP. Tento typ podpory není výlučný pouze pro provádění nástrojů pro řízení rizik.

54 Počáteční fáze zavádění nového opatření pro rozvoj venkova v členských státech vyžaduje využití několika druhů zdrojů – peněžních, administrativních a lidských – bez ohledu na dotčené opatření. Opatření 17 proto není výjimkou. V závislosti na kapacitě členského státu tato skutečnost může být na počátku odrazující.

55 Jak bylo zdůrazněno v odpovědi Komise k bodu 52, příjmy kromě účasti na systémech pojištění ovlivňují i jiné faktory, například vývoj na trhu nebo podpora příjmů. Roli pojištění při stabilizaci příjmu lze určit pouze na základě hodnocení.

56 Rozdílné cíle, podmínky aktivace a prováděcí mechanismy vedou mimo jiné k rozdílným v načasování plateb mezi pojištěním a následnými opatřeními. Pojištění a mimořádná následná opatření reagují na jiná rizika a ze své podstaty mají jiné načasování.

58 Členské státy mají možnost použít ustanovení čl. 37 odst. 4 nařízení (EU) č. 1305/2013 k omezení částky pojistného, na kterou lze poskytnout podporu, a to použitím příslušných stropů.

59 Zemědělci jsou podnikatelé: je v jejich nejlepším zájmu provádět zmírňující opatření s cílem snížit expozici riziku a získat ze svých plodin nejvyšší možné příjmy bez ohledu na to, zda mají či nemají pojistnou smlouvu. Zemědělci mohou obdržet podporu z EZFRV na uzavření pojistné smlouvy, která však nemůže být vyšší než 70 % uhrazeného pojistného. Kromě toho existují prahové hodnoty a franšízy, které je třeba vzít v úvahu. Proto je v jejich nejlepším zájmu, aby tyto peníze nebyly vynaloženy zbytečně.

Pojištění se považuje za ekonomickou záruku pro zemědělce proti rizikům spojeným se zemědělskou činností. Pomáhají stabilizovat příjmy zemědělců a mohou podpořit diverzifikaci a investice, které mohou dále zvýšit odolnost zemědělského podniku.

63 Očekávané ekonomické ztráty a narušení trhu nebyly porovnány oproti stanovenému limitu, protože spolunormotvůrci žádný takový limit nestanovili. Znění článku 219 se týká narušení v důsledku „zvýšení nebo snížení cen na vnějších nebo vnitřních trzích nebo jiných událostí nebo okolností, které závažně narušují nebo mohou narušit trh“. Komise provedla důkladnou analýzu očekávaného narušení trhu a ekonomických škod a dospěla k závěru, že podmínky pro aktivaci mimořádných opatření podle článku 219 byly splněny.

Vzhledem k široké škále potenciálních situací je prakticky nemožné stanovit objektivní parametry pro aktivaci. Stanovení prahových hodnot pro aktivaci takového opatření by dokonce bylo v rozporu s jeho výjimečnou povahou. Znemožnilo by také okamžitou reakci a její přizpůsobení charakteristikám každého narušení trhu. Proto ani v rámci akademické diskuse neexistuje shoda na tom, co by pro tento účel mohlo představovat objektivní prahovou hodnotu nebo parametr.

64 Na začátku ruského zákazu byl objektivním kritériem objem vývozu ovoce a zeleniny z EU do Ruska, zatímco zohlednění alternativních trhů EU a třetích zemí by bylo pouze v rovině předpokladů.

65 Pro řádnou analýzu trhu je znázornění podle hospodářského roku namísto kalendářního roku vhodnější.

Použití vnitrouniných údajů vedlo k možnému dvojímu započtení toků. K tomu dochází vždy, když jsou jablka přepravována přes jiný členský stát, ve kterém je před odesláním do země mimo EU podáno vývozní celní prohlášení.

Během ruského zákazu se v období 2014/15 celkový objem vývozu z EU zvýšil, avšak počínaje obdobím 2015/16 začal v souladu se změnou trendu klesat.

Během období nárůstu kompenzovaly ztrátu ruského trhu částečně a dočasně jiné trhy mimo EU. Na začátku ruského embarga v období 2014/15 zůstával ruský trh přístupný a poté byl v obdobích 2015/16 a 2016/17 s dodatečnými transakčními náklady dostupný pouze přes Bělorusko. Souběžně se část vývozu z EU přeorientovala na severní Afriku, avšak později Alžírsko uzavřelo své hranice. Ceny jablek v EU se mezitím snížily, což se ukázalo jako skutečné narušení trhu.

66 Kombinace významného poklesu produkčních cen, který trval tři roky, a jasné změny trendu (z pozitivního na negativní) při vývozu do zemí mimo EU, k nimž došlo od ruského zákazu a které vedly – nikoli okamžitě, díky přesměrování přes Bělorusko a částečné kompenzaci na dalších trzích (což pro obchodníky znamenalo transakční náklady / náklady na přesměrování) – k poklesu vývozu, představovaly

narušení odvětví, jehož základem je pěstování v sadech, kde se investiční rozhodnutí přijímají na 10 let dopředu.

67 Kvůli omezeným možnostem skladování tohoto ovoce, které podléhá rychlé zkáze, nelze takovou situaci urychleně zlepšit. Zákaz dovozu ovoce a zeleniny z Unie do Ruska, který Rusko oznámilo, může navíc zhoršit situaci na trhu s broskvemi a nektarinkami. Na trhu tedy nastala situace, v níž běžná opatření, jež jsou k dispozici podle nařízení (EU) č. 1308/2013, zjevně neposkytují dostatečné řešení.

75 Souhrnná odpověď Komise k bodům 75 a 76:

Náklady na dopravu, balení a třídění se stanovují na úrovni EU. Podpora se vztahuje na všechny členské státy. Tyto náklady byly v roce 2013 revidovány. Odrážejí průměrné náklady v rámci EU.

U jablek činí výše těchto nákladů v průměru 40 EUR/100 kg.

78 Souhrnná odpověď Komise k bodům 78 až 80:

Členské státy mohou umožnit bezplatnou distribuci ovoce a zeleniny stažených z trhu zpracovatelům (na výrobu ovocných šťáv a/nebo nektaru), musí však rozhodnout o přepočítacím koeficientu pro stažené broskve a získanou šťávu/nektar a zajistit, aby platby zpracovatelům kompenzovaly pouze náklady na zpracování. Přepočítací koeficienty se mohou lišit v závislosti na dotčených produktech (v každém případě třída II), jejich vlastnostech a jakosti.

V případě bezplatné distribuce stažených produktů EU financuje rovněž náklady na dopravu, třídění a balení v rámci systému paušálních částek, který byl naposledy revidován v roce 2013. Vzhledem k tomu, že nejvyšší paušální částky se pohybují kolem 10 centů na 1 kg u dopravy a 20 centů na 1 kg u třídění a balení (nebo v průměru za obě položky kolem 39 centů na 1 kg), jsou tyto částky z hlediska celkových nákladů na vyrobenou šťávu/nektar, které nese EU, poměrně zanedbatelné.

V případě bezplatné distribuce je cena stažených produktů striktně omezena, a to na úroveň nepřesahující 40 % průměrných tržních cen za předchozích 5 let, avšak vysoký přepočítací koeficient u broskví zpracovaných na šťávu/nektar, ať už je odůvodněný, či nikoli, může skutečně vést k vysokým nákladům pro fond EU. Tuto skutečnost musí útvary Komise posoudit.

83 Podle právních předpisů EU kontroly provádějí příslušné orgány členských států.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

84 V rámci operačních programů nejsou stažené výrobky příliš využívány (méně než 1 % rozpočtu EU na ovoce a zeleninu), zatímco v rámci mimořádných opatření v souvislosti s ruským zákazem byla míra využívání významná.

85 Komise ve svém návrhu budoucí SZP posílila požadavky povinné úrovně SZP v rámci podmíněnosti. Mezi nimi je i požadavek na střídání plodin. Další argumenty týkající se souvislosti mezi přímými platbami a rozhodnutím zemědělců uzavřít pojištění viz odpověď Komise k bodu 21.

86 Pokud jde o motivační účinky, viz odpověď Komise k bodu 59.

Doporučení 1 – Podporovat zemědělce v tom, aby se lépe připravovali na krize

Komise toto doporučení přijímá a ráda by zdůraznila, že úsilí v rámci budoucí SZP jde tímto směrem, včetně:

- pokud jde o posílení ambicí v oblasti klimatu a životního prostředí: zesílených požadavků povinné úrovně SZP v rámci podmíněnosti (například střídání plodin, ochrany půd bohatých na uhlík, zachování úrovně organických složek půdy), které by měly být doplněny dobrovolnými závazky (nové ekorežimy v rámci pilíře I a intervence pro rozvoj venkova v rámci pilíře II) a podpůrnými nástroji (například poradenskými službami) financovanými v rámci SZP. V tomto kontextu jsou dále důležité povinné účelové vázání rozpočtových prostředků na environmentální a klimatická opatření v rámci programů pro ovoce a zeleninu a pro intervence pro rozvoj venkova a také možnosti v rámci přímých plateb vázaných na produkci (např. směřování podpory na extenzivní živočišnou výrobu).
- pokud jde o více integrovaný přístup k řízení rizik: povinné nabídky nástrojů řízení rizik v rámci rozvoje venkova pro zemědělce a požadavku stanovit integrovaný přístup ve strategických plánech SZP.

Členské státy budou mít výhodu větší flexibility, aby mohly své intervence lépe cílit podle svých potřeb, a budou tyto intervence muset zakládat na zjištěných potřebách v souladu s navrženým novým přístupem založeným na výkonnosti.

Pokud jde o navrhovaný časový rámec, Komise by ráda zdůraznila, že návrhy na SZP po roce 2020 v současné době projednávají Rada a Evropský parlament jakožto spolunormotvůrci; datum legislativního rámce pro SZP po roce 2020 (včetně prováděcích aktů) proto není v této fázi známo.

87 Komise odkazuje na své odpovědi k bodům 30, 33, 34, 35, 41, 43, 49 a 58.

88 Informace shromážděné pro účely nástrojů řízení rizik v rámci pilíře II (opatření 17) jsou rozčleněny podle jednotlivých podopatření a vyjádřeny podle počtu zúčastněných zemědělských podniků a celkových veřejných výdajů. Kromě toho členské státy poskytují další informace ve výročních zprávách o provádění programů rozvoje venkova. Členské státy mají dále možnost stanovit ukazatele specifické pro jednotlivé programy, které pokrývají jejich specifické potřeby.

V odvětví ovoce a zeleniny Komise prostřednictvím různých kanálů shromažďuje mnoho informací o trhu od členských států a zúčastněných stran (z výročních zpráv o provádění operačních programů, od expertních skupin a skupin pro občanský dialog se zúčastněnými stranami, z přehledů, výhledu a od nyní též od středisek pro sledování trhu).

Doporučení 2 – Podporu pro pojištění je třeba lépe koncipovat a také monitorovat

a) Komise toto doporučení nepřijímá.

Provedení analýzy tohoto tématu by ve stávající fázi politického cyklu nemuselo být optimální vzhledem k nedávno provedeným i plánovaným hodnocením, a sice: studii o řízení rizik z roku 2017, studii krizového řízení, která má být dokončena v roce 2019, a hodnocení *ex post*, která mají být vydána ke konci roku 2024.

Pokud jde o přidanou hodnotu EU, Komise rovněž odkazuje na své odpovědi k bodům 49 a 87.

b) Komise toto doporučení částečně přijímá.

Bude se snažit sledovat výdaje prostřednictvím příslušných ukazatelů výstupu a výsledků, nepřijímá však doporučení shromažďovat informace o konkrétních ukazatelích, jež EÚD zmiňuje (pojištěná plocha a kapitál).

Podle návrhu budoucí SZP bude údaj o počtu zemědělců, na něž se vztahují nástroje řízení rizik, shromažďován pro účely schválení výkonnosti. Další informace budou shromažďovány prostřednictvím hodnocení, přičemž je třeba mít na paměti důrazný požadavek na zjednodušení. Proto nemůžeme přijmout tu část doporučení, která se týká pojištěné plochy a kapitálu.

Ukazatel výsledků (podíl zemědělských podniků s nástroji pro řízení rizik v rámci SZP) zůstává nezměněn a umožní členským státům stanovit cíl, pokud jde o počet zemědělských podniků, na něž se vztahují nástroje řízení rizik. Komise tento ukazatel využije při sledování pokroku členských států při provádění.

Pokud jde o navrhovaný časový rámec, Komise by ráda zdůraznila, že návrhy na SZP po roce 2020 v současné době projednávají Rada a Evropský parlament jakožto spolunormotvůrci; datum legislativního rámce pro SZP po roce 2020 (včetně prováděcích aktů) proto není v této fázi známo.

89 Viz odpovědi Komise k bodům 62 až 71.

90 Následné opatření, které zmiňuje EÚD, bylo využito pouze jednou, a to z důvodu nebývalých mimořádných povětrnostních podmínek. Od té doby a navzdory suchu v letech 2018 a 2019, které postihlo velkou část Evropy, Komise podobnou kompenzací podle článku 221 nařízení (ES) č. 1308/2013 již neposkytla.

Doporučení 3 – Vyjasnění kritérií pro aktivaci a ukončení výjimečných opatření a jejich kombinace s jinými nástroji

a) Komise toto doporučení částečně přijímá.

Komise souhlasí s tím, že v analýze, která ji vede k návrhu aktivace nebo ukončení výjimečných opatření, by měly být zohledněny podmínky na trhu a celkové výnosy producentů včetně dopadu přímých plateb a zvýšení produkce.

Stanovení objektivních tržních parametrů a kritérií *ex ante* by však bylo v rozporu s podstatou opatření, neboť by narušilo jeho cíl: řešení katastrofických rizik, obvykle náhlých a nepředvídatelných, která zemědělci a orgány veřejné moci nemohou řešit v rámci strategií řízení rizik.

Neexistence objektivních kritérií navíc neznamená, že se aktivace výjimečných opatření nezakládá na analýze. Tento druh opatření vždy obnáší pečlivé posouzení situace na trhu a možných hrozeb, jež provádí Komise, jakož i analýzu projednávanou se spolunormotvůrci, zúčastněnými stranami, tiskem atd.

b) Komise toto doporučení nepřijímá.

Přestože Komise akceptuje, že se jedná o důležitý a relevantní argument, každá mimořádná událost je jedinečná, a vyžaduje tedy individuální přístup.

Doporučení č. 4 – Upravit kompenzaci u operací stažení z trhu

a) Komise toto doporučení nepřijímá.

Ačkoli Komise uznává některé z cílů tohoto doporučení, domnívá se, že by omezilo její schopnost řešit jednotlivé krize s ohledem na konkrétní okolnosti. Ceny za stažení jsou systematicky stanovovány výrazně pod úrovní převládajících tržních cen na jednotném trhu. Tržní cena v členském státě producenta není jediným kritériem pro posouzení vhodné úrovně podpory poskytované na stažení.

b) Komise toto doporučení přijímá.

Komise posoudí situaci týkající se balení, třídění a přepravy, avšak všechny možnosti by měly zůstat otevřené. Sekundární právní předpisy EU vyžadují zapojení členských států, Evropského parlamentu

a zúčastněných stran. Komise posoudí zejména bezplatnou distribuci ovoce a zeleniny stažených z trhu zpracovatelům (na výrobu ovocných šťáv a/nebo nektaru), a otázku přepočítacího koeficientu pro stažené broskve a získanou šťávu/nektar a zajistí, aby platby zpracovatelům kompenzovaly pouze náklady na zpracování.

Auditní tým

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

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát I, jemuž předsedá člen EÚD Nikolaos Milionis. Audit vedl člen EÚD Samo Jereb a podporu mu poskytovali vedoucí kabinetu Kate Hendersonová a tajemnice kabinetu Jernera Vrabičová, vyšší manažer Helder Faria Viegas, vedoucí úkolu Céline Ollierová, zástupce vedoucí úkolu Paulo Oliveira, auditoři Antonella Stasiaová, Jan Huth, Michela Lanzuttiová, Mateusz Minich a Maciej Szymura a asistentka Murielle Siffertová.



Zleva doprava: Maciej Szymura, Mateusz Minich, Jerneja Vrabičová, Antonella Stasiaová, Samo Jereb, Céline Ollierová, Paulo Oliveira, Michela Lanzuttiová, Jan Huth, Helder Faria Viegas.

Časová osa

Událost	Datum
Přijetí memoranda o plánování auditu / zahájení auditu	18. 4. 2018
Oficiální zaslání návrhu zprávy Komisi (nebo jinému kontrolovanému subjektu)	29. 7. 2019
Přijetí konečné verze zprávy po sporném řízení	16. 10. 2019
Oficiální odpovědi Komise (nebo jiného kontrolovaného subjektu) byly obdrženy ve všech jazycích	21. 11. 2019

© Evropská unie, 2019.

Reprodukce povolena pod podmínkou uvedení zdroje.

K jakémukoli použití či reprodukci fotografií nebo jiných materiálů, které nejsou chráněny autorskými právy Evropské unie, je nutno získat povolení přímo od držitelů autorských práv.

PDF	ISBN 978-92-847-3711-6	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/622545	QJ-AB-19-017-CS-N
HTML	ISBN 978-92-847-3713-0	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/53927	QJ-AB-19-017-CS-Q

S odvětvím zemědělství jsou přirozeně spjata i rizika. Je proto potřeba, aby zemědělci vytvářeli strategie na řešení ztrát, například v důsledku klimatických jevů nebo chorob zvířat či rostlin a také cenové volatility. Součástí společné zemědělské politiky (SZP) jsou i nástroje na podporu řízení rizik zemědělci a reakci na krize. Návrhy na nejnovější reformu SZP mají za cíl zvýšit zaměření na řízení rizik.

Zjistili jsme, že SZP poskytuje komplexní škálu preventivních nástrojů na posílení odolnosti zemědělců, ale že dopad těchto nástrojů na chování zemědělců je omezený. Využívání podpory EU pro pojištění zůstává malé a tuto podporu využívá jen zlomek zemědělců. Pro zvážení, zda budou v reakci na ruský zákaz uplatněna výjimečná opatření, nebyla použita žádná konkrétní kritéria. Rovněž jsme zjistili, že podpora EU na stahování produktů z trhu pro jejich následnou bezplatnou distribuci je nákladná a že vede k některým případům nadměrných náhrad.

Naše doporučení Komisi se týkají toho, aby podporovala zemědělce v tom, aby se lépe připravovali na krize, dále koncepce a monitorování podpory pro pojištění, vyjasnění kritérií pro aktivaci a ukončení výjimečných opatření a úpravy náhrad u operací stažení z trhu.

Zvláštní zpráva EÚD podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy o fungování EU.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace
Evropské unie

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

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx

Internetová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors