SK 2019

Č. 23

Osobitná správa

Stabilizácia príjmov poľnohospodárov: ucelený súbor nástrojov, treba však ešte vyriešiť ich slabé využívanie a nadmernú kompenzáciu

EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV

Obsah

	Body
Zhrnutie	I–VIII
Úvod	01–10
Riziko vyplývajúce z podstaty oblasti poľnohospodárstva	01–05
Využívanie SPP na podporu odolného odvetvia poľnohospodárstva	06–10
Rozsah auditu a audítorský prístup	11–14
Pripomienky	15–83
EÚ podporuje množstvo rôznych opatrení na zvýšenie odolnosti poľnohospodárov	15–39
Nástroje EÚ riešia všetky typy rizík, ktorým čelia poľnohospodári, pričom dôležitú úlohu zohrávajú priame platby	16–22
V SPP sa čoraz viac podporuje využívanie preventívnych opatrení	23–31
Nástroje EÚ sa v niektorých ohľadoch prekrývajú	32–39
Pokiaľ ide o nástroje na riadenie rizík, väčšina podpory EÚ je určená na poistenie, no jej využitie je nízke a nerovnomerné	40–59
Využívanie nástrojov EÚ na riadenie rizík je nízke a nerovnomerné	42–49
Komisia nezbiera relevantné informácie o využívaní systémov riadenia rizík	50–52
Podpora pre poistenie si vyžaduje komplexné systémy riadenia	53–54
Poistenie má pozitívny vplyv na stabilitu príjmov, no vplyv systému podpory EÚ určenej na poistenie je menej jasný	55–59
Nedostatočná kontrola nad niektorými mimoriadnymi opatreniami	60–83
EÚ nestanovila objektívne parametre pri posudzovaní použitia mimoriadnych opatrení	63–72
Podpora EÚ na stiahnutie produktov na bezplatnú distribúciu je nákladná	73–78
Nie je dostatočne preukázané, že stiahnuté produkty sú naozaj odstránené z trhu	79–83
Závery a odporúčania	84–91

Príloha

Dotazníky pre poľnohospodárov

Akronymy a skratky

Glosár

Odpovede Komisie

Audítorský tím

Harmonogram

Zhrnutie

I Ako uviedla Európska komisia, s poľnohospodárstvom sa spája riziko, ktoré vyplýva z podstaty tejto oblasti, a je potrebné, aby poľnohospodári vyvinuli stratégie na riešenie strát produkcie (napríklad v dôsledku poveternostných udalostí alebo chorôb rastlín či zvierat) a cenovej volatility. Súčasťou spoločnej poľnohospodárskej politiky (SPP) sú nástroje na podporu riadenia rizík poľnohospodármi a reakciu na krízy. Ambíciou najnovších návrhov reformy SPP je zvýšiť zameranie na riadenie rizík.

II Preskúmali sme, či sú nástroje EÚ na predchádzanie rizikám a krízam a na ich riadenie ucelené a či je medzi nimi vzájomná súvislosť. Analyzovali sme, či sa nástroje na riadenie rizík a kríz používali efektívne a či sa prostredníctvom nich dosahovali výsledky. Zamerali sme sa na to, ako poľnohospodári využívali podporu EÚ určenú na poistenie a mimoriadne opatrenia aktivované v sektore ovocia a zeleniny po tom, ako vláda Ruskej federácie v roku 2014 vydala zákaz na časť dovozu z EÚ (ďalej len „zákaz dovozu do Ruska“). Naším celkovým záverom je, že nástroje EÚ na riadenie rizika v poľnohospodárstve a krízové opatrenia čiastočne splnili svoje ciele, avšak nie vždy účinným spôsobom.

III Zistili sme, že SPP ponúka komplexný súbor nástrojov na zvýšenie odolnosti poľnohospodárov. Na stabilizáciu príjmov niektorých poľnohospodárov majú významný vplyv priame platby (41 mld. EUR ročne). SPP zahŕňa preventívne nástroje, ktoré majú poľnohospodárom pomôcť posilniť svoju odolnosť, zo zistení však vyplýva, že ich vplyv na správanie poľnohospodárov je obmedzený.

IV Je možné, že spôsob, akým sa *ex post* opatrenia používajú na riešenie niektorých extrémnych rizík spojených s klímou, nie je v súlade so stratégiou podporovať častejšie využívanie nástrojov, ako je poistenie. Jednotlivé nástroje EÚ na podporu poistenia úrody sa v niektorých ohľadoch prekrývajú.

V Podpora EÚ sa na účely poistenia stále využíva v malej miere a prínosom bola len pre malý podiel poľnohospodárov. Väčšina poľnohospodárov, ktorá sa poisťuje, to robí bez podpory EÚ, čo vyvoláva otázku, či má podpora EÚ pridanú hodnotu. Zistili sme, že Komisia nezbiera relevantné informácie na monitorovanie využívania nástrojov na riadenie rizík. Veľký podiel podpory EÚ na poistenie sa využíva v sektore vinohradníctva a vinárstva v dvoch členských štátoch, ktoré túto podporu využívajú najviac. S touto podporou je spojené riziko mŕtvej váhy. Poistení poľnohospodári môžu byť menej motivovaní uplatniť odolnejšiu podnikateľskú stratégiu alebo sa prispôsobiť novým klimatickým podmienkam.

VI Pokiaľ ide o mimoriadne opatrenia zavedené po vyhlásení zákazu dovozu do Ruska, zistili sme, že pri zvažovaní použitia tohto opatrenia neboli použité žiadne osobitné kritériá a že výška podpory závisela hlavne od straty ruského trhu bez toho, aby sa zohľadnili alternatívne príležitosti na predaj do tretieho roku zákazu. Tieto opatrenia trvali štyri roky a namiesto toho, aby ich uplatnenie bolo zdôvodnené mimoriadnymi okolnosťami, ako sa to stanovuje v nariadení, použili sa aj na riešenie súvisiacich problémov štrukturálneho prebytku niektorých typov ovocia.

VII Zistili sme, že podpora EÚ pre trh s jablkami presiahla príslušné priemerné trhové ceny. Stiahnutie broskýň a nektáriniek na spracovanie bolo pre EÚ nákladné a väčšina šťavy skončila v spracovateľskom priemysle ako nepeňažný príspevok. A napokon, nedokázali sme potvrdiť, že produkty stiahnuté z trhu boli skutočne odstránené, a to buď z dôvodu nedostatočnej vysledovateľnosti alebo preto, že sa tieto produkty vrátili na trh v inej podobe, napríklad spracované ako šťava.

VIII Naše odporúčania Komisii sa týkajú podnecovania poľnohospodárov k tomu, aby sa lepšie pripravovali na krízy, lepšieho koncipovania a monitorovania podpory určenej na poistenie, objasnenia kritérií na aktiváciu a ukončenie mimoriadnych opatrení a úpravy kompenzácie za operácie v súvislosti so sťahovaním produkcie.

Úvod

Riziko vyplývajúce z podstaty oblasti poľnohospodárstva

01 Ako uviedla Európska komisia, s poľnohospodárstvom sa spája riziko, ktoré vyplýva z podstaty tejto oblasti, a je potrebné, aby poľnohospodári vyvinuli stratégie na riešenie strát produkcie (napríklad v dôsledku poveternostných udalostí alebo chorôb rastlín či zvierat) a cenovej volatility (napríklad v dôsledku geopolitických rizík). Súčasťou spoločnej poľnohospodárskej politiky (SPP) sú mechanizmy na podporu riadenia rizík poľnohospodármi a reakciu na krízy. Ambíciou najnovších návrhov reformy SPP je zvýšiť zameranie na riadenie rizík.

02 Poľnohospodárske činnosti sú silne prepojené s klímou. Poveternostné podmienky môžu produkciu zvýšiť aj znížiť. Podľa Európskej environmentálnej agentúry sa v EÚ zvyšuje nebezpečenstvo strát úrody v dôsledku extrémnych poveternostných podmienok[1]. V ***ilustrácii 1*** sú zobrazené extrémne poveternostné javy, ako nadmerný dážď, vlny horúčav a suchá, ktoré EÚ zasiahli v lete roku 2018. EDA nedávno predložil správy o rizikách povodní[2] a dezertifikácie[3].

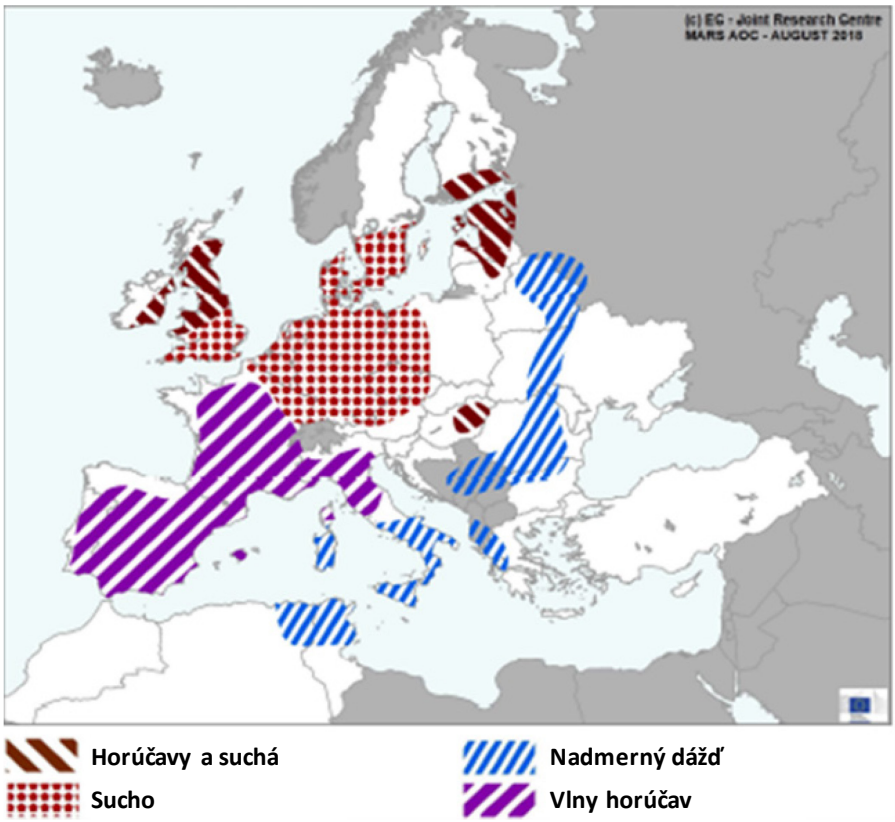
[1] EEA – správa *Climate change, impacts and vulnerability in Europe* (Zmena klímy, vplyvy a zraniteľnosť v Európe), 2016 – kapitola 5.3 Poľnohospodárstvo.

[2] Osobitná správa EDA č. 25/2018 – Smernica o povodniach: dosiahol sa pokrok pri posudzovaní rizík, je však potrebné zlepšiť plánovanie a vykonávanie.

[3] Osobitná správa EDA č. 33/2018 – Boj proti dezertifikácii v EÚ: zvládnutie rastúcej hrozby si vyžaduje viac opatrení.

Ilustrácia 1 – Zasiahnuté oblasti: extrémne poveternostné javy

Na základe údajov o počasí od 1. júla do 1. septembra 2018



Zdroj: Oznámenie Spoločného výskumného centra MARS, august 2018.

03 Ďalšími rizikovými faktormi, ktoré majú vplyv na poľnohospodársku produkciu, sú dôsledky chorôb rastlín a zvierat. V posledných rokoch sú takéto epidémie časté, čiastočne aj v dôsledku zvýšeného pohybu tovaru a ľudí (ktorý zvyšuje riziko nových patogénov).

04 To, ako sa riešia riziká straty produkcie a cenovej volatility, závisí aj od ich frekvencie a vplyvu. Komisia sa vo svojej analýze odvoláva na klasifikáciu rizík vypracovanú Organizáciou pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD), v ktorej sa stanovuje, kedy majú poľnohospodári čeliť rizikám sami, kedy napríklad s pomocou mechanizmov poistenia a kedy sa majú riešiť prostredníctvom verejnej intervencie (pozri ***ilustráciu 2***).

Ilustrácia 2 – Rôzne kategórie rizík pre poľnohospodárov a príslušné nástroje

Bežné riziká: javy, ku ktorým dochádza často, lokálne a spravidla s malými škodami

Riešené na úrovni poľnohospodárskeho podniku: striedanie plodín, odolnejšie/adaptované druhy/odrody, úspory, sanitárne a rastlinolekárske opatrenia, diverzifikácia produkcie (vrátane práce mimo poľnohospodárskeho podniku), investície do prevencie (napr. udržateľné systémy zavlažovania, ochrana pred krupobitím)

***Ex ante* verejná podpora (EÚ/členský štát):** dotácie na investície do prevencie, preventívne opatrenia a monitorovanie chorôb, poradenstvo, odborné vzdelávanie a služby na zvyšovanie informovanosti, priame platby EÚ

Obchodovateľné riziká: menej časté javy, ktoré je však pre poľnohospodárov ťažšie zvládnuť bez pomoci

Riadené pomocou trhových nástrojov: súkromné trhové nástroje (poistenie, forwardové zmluvy a *futures*) alebo spoločné s ostatnými poľnohospodármi (podielové fondy) alebo družstvá či organizácie výrobcov

***Ex ante* verejná podpora (EÚ/členský štát):** dotácia EÚ/členského štátu na poistenie a podielové fondy, trhové opatrenia SPP

Katastrofické riziká: javy, ku ktorým dochádza zriedka, ale sú systémové a spôsobujú rozsiahle škody

Riadené prostredníctvom verejnej intervencie
***ex post* verejná podpora (EÚ/členský štát):** mimoriadne opatrenia SPP, iné fondy EÚ, pomoc *ad hoc*

Premenlivé hranice, pretože nástroje na riešenie rôznych kategórií rizík sa navzájom ovplyvňujú:
Dobrá stratégia „v poľnohospodárskom podniku“ znižuje vystavenie obchodovateľnému a katastrofickému riziku. Očakávanie dôraznej verejnej intervencie *ex post* znižuje motiváciu vytvoriť stratégiu pre poľnohospodársky podnik alebo trhové nástroje.

Poznámka: Pridelenie nástrojov k jednotlivým úrovniam rizika je orientačné, pretože nástroje sa môžu využívať aj na ostatných úrovniach.

Zdroj: EDA na základe informácií GR AGRI a klasifikácie rizík OECD.

05 Na úrovni poľnohospodárskych podnikov môžu poľnohospodári vyvinúť rôzne stratégie na zníženie vystavenia rizikám. Mnohé z týchto stratégií možno považovať za preventívne. Poľnohospodári môžu diverzifikovať poľnohospodársku produkciu alebo zdroje príjmov, aby tak rozložili riziko strát z jednej zo svojich poľnohospodárskych činností. Môžu si osvojiť aj poľnohospodárske postupy ako používanie odolnejších plodín/zvierat, posilnenie hygienických opatrení, poľnohospodárske postupy prispôsobené miestnym podmienkam a primerané preventívne investície (napríklad siete na ochranu pred krupobitím či udržateľné zavlažovanie). Tieto riešenia môžu doplniť o súkromné/verejné nástroje, ako je poistenie a podielové fondy.

Využívanie SPP na podporu odolného odvetvia poľnohospodárstva

06 Podpora z rozpočtu EÚ na poľnohospodárstvo sa v EÚ riadi v rámci SPP. Komisia v oznámení s názvom Budúcnosť potravinárstva a poľnohospodárstva (2017)[4] vyhlásila, že je jej ambíciou „ďalej rozvíjať integrovaný a koherentný prístup na predchádzanie rizikám, ich riadenie a zvyšovanie odolnosti, ktorý doplnkovo kombinuje intervencie na úrovni EÚ so stratégiami členských štátov a nástrojmi súkromného sektora zameranými na príjmovú stabilitu a klimatické riziká“.

07 Súčasná SPP a legislatívne návrhy týkajúce sa SPP po roku 2020 sa snažia zaistiť, aby bolo európske poľnohospodárstvo odolnejšie (pozri príklady v ***ilustrácii 3***), a to najmä posilnením stabilnosti (schopnosti poľnohospodárov odolávať vonkajším rušivým javom a zachovať súčasný rozsah funkcií) a do menšej miery posilnením adaptability (schopnosti reagovať na meniace sa vonkajšie okolnosti)[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* (Posúdenie spôsobu, akým politiky umožňujú alebo obmedzujú odolnosť poľnohospodárskeho systému v Európskej únii: výsledky prípadovej štúdie), 2019.

Ilustrácia 3 – Nové ciele SPP týkajúce sa posilnenia odolnosti poľnohospodárov

Zdroj: EDA, na základe nového návrhu SPP (COM(2018) 392).

08 EÚ poskytuje v rámci SPP podporu pre nástroje v každej kategórii rizika. V ***tabuľke 1*** je uvedená podpora EÚ pre nástroje na riadenie rizík (podpora na poistenie a podielové fondy) a mimoriadne opatrenia i to, ako sa financujú z rozpočtu EÚ. V tabuľke sa neuvádza všeobecná podpora, ako sú priame platby poľnohospodárom, ktorá tiež zohráva dôležitú úlohu v tom, ako sa riziko riadi na úrovni poľnohospodárskych podnikov.

09 Podpora z SPP sa financuje v rámci dvoch pilierov. V rámci piliera I EÚ financuje trhové opatrenia, opatrenia týkajúce sa riadenie rizík a predchádzania krízam v niektorých sektoroch (vinohradníctvo a vinárstvo, ovocie a zelenina) a mimoriadne opatrenia. Prostredníctvom piliera II EÚ dáva členským štátom možnosť podporiť tri nástroje na riadenie rizík (M17): poistenie (M17.1), podielový fond (M17.2) a nástroje stabilizácie príjmu (M17.3). 7. augusta 2017 ruská vláda zakázala dovoz produktov, medzi nimi aj ovocia a zeleniny, z niekoľkých krajín vrátane členských štátov EÚ. Po tomto zákaze sa v sektore hospodárskych zvierat (zahŕňajúcom mlieko a mliečne výrobky) a ovocia a zeleniny aktivovali mimoriadne opatrenia proti narušeniu trhu. Mimoriadne opatrenia boli aktivované po prepuknutí afrického moru ošípaných a vtáčej chrípky a na riešenie konkrétnych problémov, ako boli povodne v pobaltských štátoch.

Tabuľka 1 – Výdavky EÚ na nástroje na riadenie rizík a mimoriadne opatrenia, ktoré boli predmetom tohto auditu

	Pilier II	Pilier I			
	Nástroje na riadenie rizík		Mimoriadne opatrenia		
Opatrenia	Podpora pre nástroje na riadenie rizík (M17) 2015 – 2018	Podpora na poistenie (sektory vinohradníctva a vinárstva a ovocia a zeleniny) 2015 – 2018	Opatrenia proti narušeniu trhu 2014 – 2018	Opatrenia na podporu trhu súvisiace s chorobami zvierat v dôsledku ohrozenia verejného zdravia alebo zdravia zvierat alebo rastlín 2014 – 2018	Opatrenia na riešenie konkrétnych problémov 2017 – 2018
Výdavky EÚ *(v mil. EUR)*	682	174	1 454	51	24

Zdroj: Údaje Komisie.

10 Na vnútroštátnej úrovni vypracovali členské štáty rôzne stratégie na riadenie rizík a kríz v poľnohospodárstve. Sedem členských štátov financuje svoje vlastné národne systémy na podporu poistenia (Rakúsko, Bulharsko, Česká republika, Španielsko, Luxembursko, Poľsko a Slovinsko). Všetky členské štáty poskytujú v prípadoch katastrofických udalostí následnú podporu. Napríklad v reakcii na suchá v roku 2018 Nemecko, Francúzsko, Poľsko a Švédsko odškodnili svojich poľnohospodárov z vnútroštátnych zdrojov.

Rozsah auditu a audítorský prístup

11 S ohľadom na vyhlásenie Komisie z roku 2017 o jej ambícii posilniť schopnosť poľnohospodárov v súvislosti s riadením rizík sme preskúmali zavedené nástroje na riadenie rizík a kríz. V situácii, keď sa zvyšujú riziká kríz v dôsledku extrémneho počasia, chorôb zvierat a rastlín a cenovej volatility má naša analýza za účel prispieť k lepšiemu využívaniu podpory EÚ na zlepšenie schopnosti poľnohospodárov zvládať riziká.

12 Preskúmali sme úplnosť a koherentnosť súboru nástrojov EÚ na predchádzanie rizikám a krízam a na ich riadenie a analyzovali sme, či sa nástroje na riadenie rizík a kríz využívali efektívne a či zabezpečili výsledky. Pri preskúmaní nástrojov na riadenie rizík sme sa zamerali na podporu EÚ určenú na poistenie. Ďalšou témou, na ktorú sme sa zamerali, boli mimoriadne opatrenia v sektore ovocia a zeleniny po vydaní zákazu dovozu do Ruska. Mimoriadne opatrenia aktivované v sektoroch mäsa a mlieka sme neskúmali.

13 Hlavná audítorská otázka znela: „Dosiahli sa ciele opatrení EÚ na riadenie rizík a zvládanie kríz efektívnym spôsobom?“ Hľadanie odpovede na túto otázku uľahčili tieto tri podotázky:

— Je ponúkaný súbor nástrojov EÚ na predchádzanie rizikám a krízam a ich riadenie úplný a koherentný?

— Dosiahli sa ciele nástrojov EÚ na riadenie rizík efektívnym spôsobom?

— Dosiahli sa ciele mimoriadnych opatrení EÚ pre sektor ovocia a zeleniny efektívnym spôsobom?

14 Náš audit zahŕňal opatrenia v období 2014 až 2018. Audítorské dôkazy sme zbierali týmito spôsobmi:

— preskúmaním údajov a dokumentov a/alebo rozhovormi so zamestnancami troch generálnych riaditeľstiev Komisie (AGRI, SANTE, ESTAT) a s odborným personálom v OECD,

— kontrolami v štyroch členských štátoch, ktoré boli vybrané tak, aby zahŕňali využitie podpory na poistenie (Taliansko, Francúzsko a Nemecko) a mimoriadne opatrenia (Poľsko, Taliansko a Francúzsko),

— v týchto členských štátoch sme navštívili vnútroštátne orgány, poisťovacie spoločnosti, federácie poisťovní, zaisťovacie spoločnosti, združenia a únie poľnohospodárov a charitatívne organizácie,

— preskúmaním 80 spisov prijímateľov (zaslaných vnútroštátnymi orgánmi), ktoré sa týkalo nástrojov na riadenie rizík a mimoriadnych opatrení, a kontrolou 16 prijímateľov na mieste (vo Francúzsku, v Poľsku, Nemecku, Taliansku a Grécku). Grécko bolo do našej vzorky doplnené z dôvodu transakcie preskúmanej v kontexte nášho auditu zákonnosti a správnosti (výročná správa),

— rozhovormi so 105 poľnohospodármi zo 17 členských štátov o ich stratégiách riadenia rizika (pozri ***prílohu***),

— prieskumom, na ktorom sa zúčastnili vnútroštátne orgány všetkých členských štátov a ktorý sa týkal ich národných stratégií riadenia rizika a kríz v poľnohospodárstve.

Pripomienky

EÚ podporuje množstvo rôznych opatrení na zvýšenie odolnosti poľnohospodárov

15 V tejto časti správy analyzujeme, či súbor nástrojov EÚ na predchádzanie rizikám a krízam a ich riadenie tvorí úplný a koherentný balík. Skúmali sme, či celková koncepcia systému napomáha účinné zvyšovanie odolnosti poľnohospodárov voči rizikám a krízam, ktorým by mohli čeliť.

Nástroje EÚ riešia všetky typy rizík, ktorým čelia poľnohospodári, pričom dôležitú úlohu zohrávajú priame platby

16 SPP zahŕňa množstvo mechanizmov na riešenie rizík, ktoré zasahujú poľnohospodárov (hoci nie všetky z nich sú dostupné všetkým poľnohospodárom). Priame platby znižujú nestálosť príjmov pre väčšinu poľnohospodárov, nedajú sa však dať jednoducho do spojitosti s klasifikáciou rizík OECD (pozri ***ilustráciu 2***). Nástroje, ktoré sa dajú ľahšie dať do spojitosti s úrovňami rizika, sú tie, ktoré sa uvádzajú v ***tabuľke 2***.

17 Z ***tabuľky 2*** vyplýva, že dve skupiny nástrojov priamo riešia riziká a krízy a prispievajú tak k zvyšovaniu odolnosti poľnohospodárov:

— **nástroje na riadenie rizík**, ako poistenie a podielové fondy, sú navrhnuté tak, aby poľnohospodárov odškodnili v prípade určitých vymedzených rizík,

— **mimoriadne opatrenia** majú za cieľ stabilizovať trh v prípade vážneho narušenia[6].

[6] Pozri nariadenie (EÚ) č. 1308/2013: článok 219 o mimoriadnych opatreniach v prípade narušenia trhu, článok 220 o chorobách zvierat a strate dôvery spotrebiteľov a článok 221 o konkrétnych problémoch.

Tabuľka 2 – Nástroje SPP na predchádzanie rizikám a krízam a na ich riadenie

	Príslušná úroveň rizika	Pilier	Nástroje
	Bežné	**I**	Priame platby
Nástroje na predchádzanie rizikám a ich riadenie ***Ex ante opatrenia***	**Obchodovateľné**	**I**	Podpora pre organizácie výrobcov v sektore ovocia a zeleniny vrátane podpory na poistenie úrody a podielové fondy
	Obchodovateľné		Podpora na poistenie úrody a podielové fondy v sektore vinohradníctva a vinárstva
	Obchodovateľné	**II**	Nástroje na riadenie rizík: Podpora na poistenie Podpora na podielové fondy (vrátane nástroja stabilizácie príjmu)
	Bežné		Podpora na investície do prevencie a obnovy
	Bežné		Podpora na investície do hmotného majetku
	Bežné		Poradenské služby, t. j. pre poľnohospodárske podniky
	Bežné		Prenos znalostí a informačné akcie
	Obchodovateľné		Podpora pre zriaďovanie skupín a organizácií výrobcov, podpora na rozvíjanie spolupráce
Mimoriadne opatrenia ***Ex post opatrenia***	**Katastrofické**	**I**	Verejná intervencia a pomoc na súkromné skladovanie
	Katastrofické		Opatrenia proti narušeniu trhu
	Katastrofické		Opatrenia týkajúce sa chorôb zvierat a straty dôvery spotrebiteľov v dôsledku ohrozenia verejného zdravia alebo zdravia zvierat alebo rastlín
	Katastrofické		Opatrenia na riešenie konkrétnych problémov

Poznámka: Pridelenie nástrojov k jednotlivým úrovniam rizika je orientačné, pretože nástroje sa môžu využívať aj na ostatných úrovniach.

Zdroj: EDA na základe nariadení EÚ č. 1305/2013, 1307/2013 a 1308/2013.

18 Zvýšenie podpory pre príjmy poľnohospodárov môže posunúť niektoré obchodovateľné riziká do kategórie bežných rizík, pretože keď bude poľnohospodárom poskytnutá väčšia ochrana príjmov, zvýši sa aj ich schopnosť zvládnuť riziká priamo v poľnohospodárskom podniku (pozri nasledujúce body)[7]. Na druhej strane poskytnutie takejto príjmovej rezervy môže viesť k tomu, že poľnohospodári budú hospodáriť menej opatrným spôsobom (napríklad tým, že sa zamerajú na jedinú plodinu).

[7] *Managing risks in agriculture: a holistic approach* (Riadenie rizík v poľnohospodárstve: celostný prístup), 2009, OECD.

19 Priame platby (predstavujúce ročné náklady vo výške viac než 41 mld. EUR) sú stabilným prvkom príjmov poľnohospodárov a zvyšujú teda odolnosť. Priame platby pôsobia ako tlmič, ktorý poľnohospodárom umožňuje vyrovnať sa s poklesom cien alebo so zníženou produkciou. Oddelené platby (89 % priamych platieb) nie sú viazané na produkciu. Zostávajúcich 11 % tvoria priame platby viazané na produkciu. Podľa Komisie tento dodatočný príjem tvorí približne 26 % príjmov poľnohospodárov[8]. V ***ilustrácii 4*** je zobrazené, aký podiel príjmov poľnohospodárov tvoria len samotné priame oddelené platby. Podiel oddelených platieb na príjmoch poľnohospodárov často tvorí viac než 20 %.

20 V roku 2017 boli priame platby poskytnuté 6,4 milióna poľnohospodárov v EÚ[9]. Z nášho zisťovania uskutočneného vo všetkých členských štátoch vyplynulo, že deväť členských štátov považuje priame platby za dôležitú súčasť stratégie poľnohospodárskych podnikov na riadenie rizík (t. j. priame platby pôsobia ako „bezpečnostná sieť“ a zaručujú „ochranu príjmu“).

21 V ***ilustrácii 4*** je znázornené, že podiel priamych platieb na príjmoch poľnohospodárov zoskupených podľa ekonomickej veľkosti sa pohybuje v rozmedzí od mierne menej než 20 % do mierne viac než 30 %. Z ***ilustrácie 5*** vyplýva, že čím je väčšia ekonomická veľkosť poľnohospodárskeho podniku, tým vyššia je pravdepodobnosť, že sa poľnohospodársky podnik poistí. Využívanie poistenia je nepriamo úmerné podielu priamych platieb na poľnohospodárskom príjme. Tento výsledok vyplynul aj z dotazníka pre poľnohospodárov (pozri ***prílohu – ilustráciu 24***). Keďže priame platby slúžia ako tlmič, ktorý zmierni straty produkcie, znižuje sa aj potreba poistiť sa, pretože riziko by sa dalo zvládnuť na úrovni poľnohospodárskeho podniku[10]. Existujú však ďalšie faktory, ktoré by mohli ovplyvniť rozhodnutie poľnohospodára poistiť sa. Značný podiel poľnohospodárov, ktorí dostávajú podporu EÚ, sú poľnohospodármi na čiastočný úväzok, a to platí predovšetkým pre menších poľnohospodárov[11]. Keďže iné činnosti im poskytujú ďalší zdroj príjmu, ktorý nezávisí od poveternostných podmienok a cien produktov, ich poľnohospodárske podniky sú tak menej vystavené riziku.

---

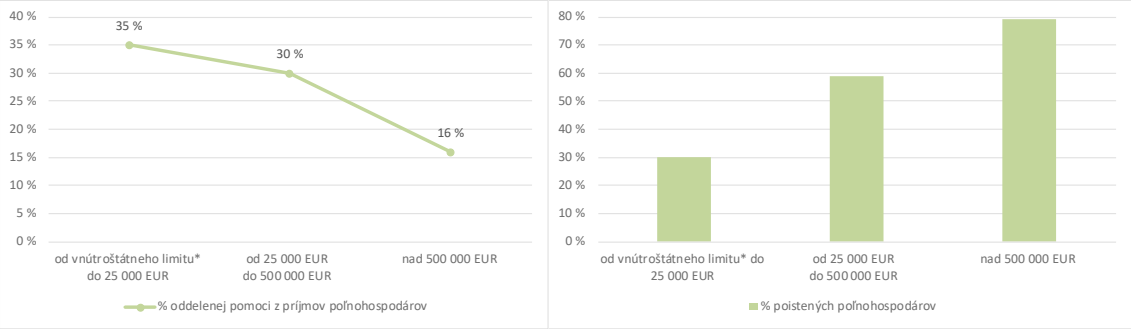
[8] Dokument Komisie týkajúci sa SPP po roku 2013, graf 5. Komisia odhaduje, že celková podpora z verejných zdrojov tvorí 38 % príjmov poľnohospodárov.

[9] https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardIndicators/FarmIncome.html

[10] V štúdii spoločnosti Ecorys o riadení rizík sa uvádza, že korelácia medzi priamymi platbami a nástrojmi na riadenie rizík je neutrálna/záporná (tabuľka 5.6).

[11] Podľa databázy štrukturálneho zisťovania fariem sa viac než 30 % poľnohospodárov s menej než 5 ha pôdy venuje druhej zárobkovej činnosti.

Ilustrácia 4 a 5 – Podiel oddelenej pomoci na príjmoch poľnohospodárov v EÚ a % poistených poľnohospodárov, podľa ekonomickej veľkosti poľnohospodárskeho podniku



* V roku 2015 bolo toto minimum v jednotlivých členských štátoch v rozmedzí od 2 000 EUR/rok do 25 000 EUR/rok.

Poznámka: Ekonomickú veľkosť poľnohospodárskeho podniku tvorí priemerná ročná produkcia umiestnená na trh vyjadrená v eurách.
Príjmy poľnohospodárov tvorí čistá pridaná hodnota poľnohospodárskeho podniku.
Celkový súbor zahŕňa podľa informačnej siete poľnohospodárskeho účtovníctva (FADN) 4,7 milióna poľnohospodárskych podnikov. Ročná produkcia umiestnená na trh v prípade 2,9 milióna (63 %) z nich nepresahuje 25 000 EUR, v prípade 1,7 milióna (35 %) z nich sa pohybuje od 25 000 do 500 000 EUR a v prípade 0,1 milióna (2 %) prekračuje 500 000 EUR. Ekonomická veľkosť 2,1 milióna poľnohospodárskych podnikov, ktoré dostávajú priame platby, je príliš malá na to, aby boli zahrnuté do celkového súboru v sieti FADN.

Zdroj: Údaje z informačnej siete poľnohospodárskeho účtovníctva (FADN) za rok 2016.

22 Podiel poľnohospodárskeho príjmu na celkovom príjme je väčší u poľnohospodárskych podnikov s väčšou ekonomickou veľkosťou. Čím je vyšší podiel poľnohospodárskeho príjmu na celkovom príjme (v kategórii poľnohospodárov s plochou viac než 20 ha pracuje v poľnohospodárstve väčšina z nich na plný úväzok[12]), tým viac sa využíva poistenie (pozri ***prílohu – ilustráciu 24***).

[12] Informačný dokument – Budúcnosť SPP, marec 2018.

V SPP sa čoraz viac podporuje využívanie preventívnych opatrení

23 Preventívne opatrenia (pozri bod ***05***) môžu zvýšiť odolnosť poľnohospodárov znížením ich vystavenia rizikám a adaptáciou produkcie na nové riziká. Preventívne a adaptačné stratégie môžu umožniť pokračovanie produkcie napríklad aj v prípade poveternostnej udalosti.

Účinné preventívne opatrenia môžu znížiť straty produkcie

24 Vzhľadom na vplyv zmeny klímy sú opatrenia na posilnenie odolnosti vrátane dlhodobej pripravenosti (adaptácia na nové podmienky) dôležité. V ***rámčeku 1*** sa opisuje, ako sa zmenilo vnímanie súch v Austrálii.

Rámček 1 – Od reakcie na núdzovú situáciu k pripravenosti a riadeniu rizika

V Austrálii sú suchá čoraz častejšie a verejné orgány ich už nepovažujú za mimoriadnu udalosť. V nedávnej oficiálnej správe sa dospelo k záveru, že je dôležité „posunúť sa v súvislosti s pomocou a oprávnenosťou v prípade sucha od modelu reakcie na núdzovú situáciu smerom k opatreniam podporujúcim pripravenosť a riadenie rizika“[13].

V novej národnej dohode o prípadoch sucha[14] sa uznáva potreba podporovať poľnohospodárske podniky a komunity s cieľom zvládať zmenu a premenlivosť klímy a pripraviť sa na ne. Dohoda zameriava opatrenia vo všetkých jurisdikciách na posilnenie postupov riadenia rizík a zlepšenie dlhodobej pripravenosti a odolnosti.

25 Preventívne opatrenia, ktoré poľnohospodári, s ktorými sme sa pri kontrolách zhovárali, najčastejšie zvažovali boli striedanie plodín, adaptované/odolnejšie odrody rastlín a úspory (pozri ***prílohu – ilustráciu 22***). Striedanie plodín je súčasťou správnej poľnohospodárskej praxe, pretože má pozitívny vplyv na úrodnosť pôdy a pomáha udržiavať pod kontrolou buriny, choroby a škodcov.

---

[13] *Review of the inter-governmental agreement on national drought programme reform* (Preskúmanie medzivládnej dohody o reforme národného programu pre prípady sucha).

[14] 12. decembra 2018.

26 V súčasnosti sa pri priamych platbách väčším poľnohospodárom vyžaduje diverzifikácia plodín (prostredníctvom ekologizačnej platby, nového typu priamej platby zavedeného v roku 2013 na zvýšenie environmentálnej výkonnosti SPP). Podľa nových návrhov SPP by priame platby mohli povzbudiť k väčšiemu striedaniu plodín a nepriamo zvýšiť odolnosť poľnohospodárskeho podniku pod podmienkou, že:

— vnútroštátne normy stanovené členskými štátmi budú dostatočne ambiciózne[15],

— poľnohospodári budú plniť požiadavky týkajúce sa dobrého poľnohospodárskeho a environmentálneho stavu,

— sa dosiahne skutočná zmena správania.

V minulosti sme informovali, že ekologizácia často neviedla k zmenám správania[16].

27 Predchádzanie sanitárnym rizikám znižuje potrebu *ex post* intervenčných opatrení. Verejné orgány (EÚ a členských štátov) sú intenzívne zapojené do riešenia rizík chorôb zvierat a využívajú pri tom *ex ante* opatrenia, ako je prevencia (vrátane eradikácie), monitorovanie a nástroje na riadenie rizík. Značné úsilie sa vynakladá vopred, aby sa predišlo potenciálne vysokým nákladom a negatívnym dôsledkom následných (*ex post*) opatrení (ako bola kríza v dôsledku bovinnej spongiformnej encefalopatie, ktorá EÚ v období 1996 – 1998 stála vyše 5 mld. ECU). Hoci mali tieto snahy značný pozitívny vplyv, v nezávislých štúdiách sa odhaduje, že verejné výdavky na kompenzácie v prípadoch chorôb zvierat a rastlín predstavovali pre členské štáty EÚ v rokoch 2010 až 2014 každoročne 0,5 mld. EUR[17].

---

[15] Pozri stanovisko EDA č. 7/2018 k návrhu Komisie týkajúceho sa nariadení o spoločnej poľnohospodárskej politike v období po roku 2020, body 55 – 58, rámček 6.

[16] Pozri osobitnú správu EDA č. 21/2017 – Ekologizácia: komplexnejší režim podpory príjmov, ktorý ešte nie je environmentálne účinný, body 26 – 57.

[17] Odhady uskutočnili Bardaji a Garrido (2016) a boli prezentované v tabuľke 2 dokumentu *EU Agricultural Markets Brief* (Prehľad o poľnohospodárskych trhoch v EÚ), september 2017.

Zatiaľ nie je možné vyhodnotiť, do akej miery nové dostupné nástroje zvyšujú odolnosť poľnohospodárov voči cenovým rizikám

28 Komisia považuje[18] forwardové zmluvy a trhy s futuritami (*futures*) za nástroje na riešenie cenových rizík. Uzatváranie zmlúv (využívanie forwardových zmlúv) bolo štvrtým najčastejším preventívnym opatrením, ktoré poľnohospodári spomenuli pri našich rozhovoroch (pozri ***prílohu – ilustráciu 22***).

29 Podľa právneho rámca EÚ môžu členské štáty požadovať buď použitie povinných zmlúv alebo písomného návrhu na uzavretie zmluvy od prvonákupcu výrobcovi[19]. V časti súhrnného nariadenia[20] týkajúcej sa poľnohospodárstva boli zavedené zmeny legislatívneho rámca. Výrobca má teraz podľa neho právo vyžadovať zmluvu medzi zmluvnými stranami a/alebo písomný návrh na uzavretie zmluvy od nákupcov. V apríli 2019 nadobudla účinnosť smernica, ktorou sa zakazujú určité nekalé obchodné praktiky v dodávateľskom reťazci (t. j. jednostranné zmeny v zmluve zo strany nákupcu)[21]. Na vyhodnotenie vplyvu týchto nedávnych zmien je ešte príliš skoro.

30 Z piliera II v rámci SPP sa môžu podporiť nástroje stabilizácie príjmov, ktoré ponúkajú kompenzáciu poľnohospodárom v prípade „prudkého poklesu“ ich príjmov. V súhrnnom nariadení sa prah pre kompenzáciu znížil z 30 % na 20 % a zaviedla sa možnosť využiť nástroj stabilizácie príjmov pre konkrétny sektor (napríklad nástroj stabilizácie príjmov špecificky v súvislosti s obilninami). V súčasnosti sa však nepoužívajú žiadne nástroje stabilizácie príjmov podporované z prostriedkov EÚ.

31 V prípade výraznej cenovej volatility sú stále najdôležitejšími nástrojmi EÚ na podporu poľnohospodárov priame platby, trhové intervenčné opatrenia a mimoriadne opatrenia proti narušeniu trhu.

---

[18] *Risk management schemes in EU agriculture* (Systémy riadenia rizík v poľnohospodárstve EÚ), september 2017.

[19] Pozri nariadenie (ES) č. 1308/2013 – článok 148 o v sektore mlieka a článok 168 o ostatných sektoroch okrem sektora cukru.

[20] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 2393/2017.

[21] Smernica 2019/633 o nekalých obchodných praktikách vo vzťahoch medzi podnikmi v poľnohospodárskom a potravinovom dodávateľskom reťazci.

Nástroje EÚ sa v niektorých ohľadoch prekrývajú

32 Systémy podpory EÚ určenej na poistenie existujú v rámci piliera I aj II. Prekrývajú sa v sektoroch vinohradníctva a vinárstva a ovocia a zeleniny. Podpora pre podielové fondy dopĺňa podporu na poistenie len vtedy, keď sa nimi pokrývajú odlišné riziká. Je možné, že mimoriadne opatrenia, ktoré sa aktivujú na riešenie konkrétnych problémov spôsobených extrémnymi udalosťami, nie sú v súlade so stratégiou podporovať častejšie využívanie nástrojov na riadenie rizík, ako je poistenie.

Komplementárnosť medzi poistením a podielovým fondom existuje len vtedy, ak pokrývajú rôzne riziká

33 V pilieri I SPP je podpora na podielové fondy oprávnená na financovanie už od roku 2009 v rámci operačných programov pre sektor ovocia a zeleniny a vnútroštátnych programov v sektore vinohradníctva a vinárstva, no toto financovanie sa nevyužíva. V rámci piliera II sa financovanie, ktoré je k dispozícii na podielové fondy, využíva málo (pozri bod ***43***).

34 Čiastočným vysvetlením pre slabé využívanie podielových fondov je väčšia zložitosť tohto nástroja. Na to, aby podielový fond fungoval, sa do neho musí zapojiť dostatočný počet poľnohospodárov. Napríklad v Taliansku minimálny počet poľnohospodárov, ktorí sa do podielového fondu musia zapojiť, je 700. Táto zložitosť môže „poľnohospodárov viesť k tomu, aby využili skôr iné dostupné nástroje na riadenie rizík, predovšetkým poistenie“[22]. Podielové fondy a poistenie sa navzájom dopĺňajú len vtedy, keď podielové fondy pokrývajú riziká, ktoré nepokrýva poistenie. Vo Francúzsku je podpora EÚ na poistenie obmedzená len na „poistenie úrody“ a pokrýva klimatické riziká pre plodiny, zatiaľ čo národný podielový fond, na ktorý sa poskytuje podpora EÚ, pokrýva choroby zvierat a rastlín a prípady znečistenia.

Nevhodné uplatnenie mimoriadnych opatrení môže znížiť motiváciu využívať nástroje na riadenie rizík

35 Neistota, pokiaľ ide o okolnosti, za ktorých sa môžu aktivovať krízové opatrenia, má vplyv na to, ako poľnohospodári vnímajú hranice vlastnej zodpovednosti za riadenie rizík. Čím častejšie sa počas „krízy“ alebo po nej ponúka pomoc z verejných zdrojov, tým menej sú poľnohospodári motivovaní zmierňovať riziká prostredníctvom nástrojov na riadenie rizík, ako je poistenie[23].

---

[22] *EU Agricultural Markets Brief* (Prehľad o poľnohospodárskych trhoch v EÚ), september 2017.

[23] Podľa OECD je verejná *ex post* intervencia „súčasťou systému riadenia rizík, ktorý poľnohospodári zohľadňujú pri plánovaní vlastných rozhodnutí a stratégií“. Pozri dokument *Managing risks in agriculture: a holistic approach* (Riadenie rizík v poľnohospodárstve: celostný prístup), 2009. Pozri tiež dokument *Risk management schemes in EU agriculture* (Systémy riadenia rizík v poľnohospodárstve EÚ), časť 3, september 2017.

36 V roku 2018 Komisia napríklad schválila vykonávacie nariadenie, na základe ktorého sa financuje opatrenie SPP na podporu poľnohospodárov zasiahnutých povodňami a silnými dažďami na konci roku 2017 v niektorých oblastiach Litvy, Lotyšska, Estónska a Fínska. Poľnohospodári boli oprávnení na získanie podpory, ak prišli aspoň o 30 % plochy so zimnou sejbou a ak tieto straty neboli pokryté z iného typu vnútroštátnej pomoci ani z poistenia (vykonávacie nariadenie Komisie č. 108/2018 – pridelená suma predstavovala 15 mil. EUR, ktorá bola podľa počtu zasiahnutých poľnohospodárov rozdelená takto: 9,12 mil. EUR pre Litvu, 3,46 mil. EUR pre Lotyšsko, 1,34 mil. EUR pre Estónsko a 1,08 mil. EUR pre Fínsko). Poľnohospodári, ktorí boli proti takémuto riziku poistení, preto neboli oprávnení na získanie kompenzácie za straty produkcie. Takéto kritériá môžu v budúcnosti poľnohospodárov odradiť od toho, aby sa poistili.

37 Na druhej strane zapojenie Komisie do riešenia krízy v dôsledku sucha v roku 2018 bolo v súlade s jej stratégiou rozvoja nástrojov na riadenie rizík. Komisia nezaviedla dodatočné (*ex post*) opatrenia, ale využila pružnosť už existujúcich nástrojov. Konkrétne to znamenalo výnimky z pravidiel ekologizácie a environmentálnych pravidiel, ktoré poľnohospodárom umožnili kosiť trávu alebo pásť dobytok na plochách, ktoré by inak ležali úhorom. To je v súlade s niekoľkými národnými stratégiami, ktorých cieľom je presunúť výdavky z *ex post* na *ex ante* opatrenia (prevencia a podpora pre nástroje na riadenie rizík), v siedmich členských štátoch (Rakúsko, Taliansko, Francúzsko, Grécko, Holandsko, Španielsko a Slovinsko).

Komisia sa vo svojich návrhoch reformy SPP snaží posilniť podporu pre nástroje na riadenie rizík, pre ktoré je už k dispozícii vnútroštátna podpora

38 17 členských štátov sa rozhodlo nevyužívať v súčasnom období nástroje na riadenie rizík v rámci piliera II (podpora na poistenie a podielové fondy). Osem z nich považuje svoje súčasné nástroje na riadenie rizík za uspokojivé. Sedem členských štátov, ktoré nevyužívajú nástroje na riadenie rizík v rámci piliera II (pozri bod ***10***), má vnútroštátnu podporu na poistenie a dva členské štáty majú povinný vnútroštátny systém poistenia[24].

39 Komisia vo svojich nových návrhoch SPP odporúča, aby boli členské štáty povinné sprístupniť podporu EÚ na nástroje na riadenie rizík[25]. Z nášho zisťovania v členských štátoch vyplýva, že 11 z nich s týmto návrhom nesúhlasí. Niekoľko z nich zdôvodňuje použitie svojho vlastného vnútroštátneho systému podpory zásadou subsidiarity.

[24] Grécko a Cyprus.

[25] Pozri COM(2018) 392, článok 70.

Pokiaľ ide o nástroje na riadenie rizík, väčšina podpory EÚ je určená na poistenie, no jej využitie je nízke a nerovnomerné

40 Keďže podpora EÚ je sústredená na poistenie (pozri ***tabuľku 3***), aj my sme sa zamerali na túto tému, a to v rámci oboch pilierov SPP. Preskúmali sme riadenie podpory EÚ určenej na poistenie a posúdili využívanie poistenia poľnohospodármi.

41 Viac ako tretina poľnohospodárov je poistená. Spomedzi nich približne 8 % využíva podporu EÚ v rámci piliera II (najmä prostredníctvom poistenia úrody). Viac poľnohospodárov platí za poistenie z vlastných financií a z vnútroštátnych financií, ako z finančných prostriedkov EÚ.

Využívanie nástrojov EÚ na riadenie rizík je nízke a nerovnomerné

42 Ak sme uviedli v bode ***39***, záujem členských štátov o využitie finančných prostriedkov EÚ na nástroje na riadenie rizík je obmedzený. 17 členských štátov sa neplánuje v rámci piliera II uchádzať o podporu pre nástroje na riadenie rizík.

43 V ***tabuľke 3*** sa opisujú tri nástroje EÚ na riadenie rizík a vyplýva z nej, že v 11 zapojených členských štátoch sa väčšina podpory vynakladá na poistenie. Len tri členské štáty (Francúzsko, Taliansko a Portugalsko) ponúkajú podporu EÚ na podielové fondy a dva (Taliansko a Maďarsko) na podielové fondy určené na stabilizáciu príjmov. Za obdobie 2014 – 2020 sa 91 % plánovaných výdavkov na nástroje na riadenie rizík týka poistenia.

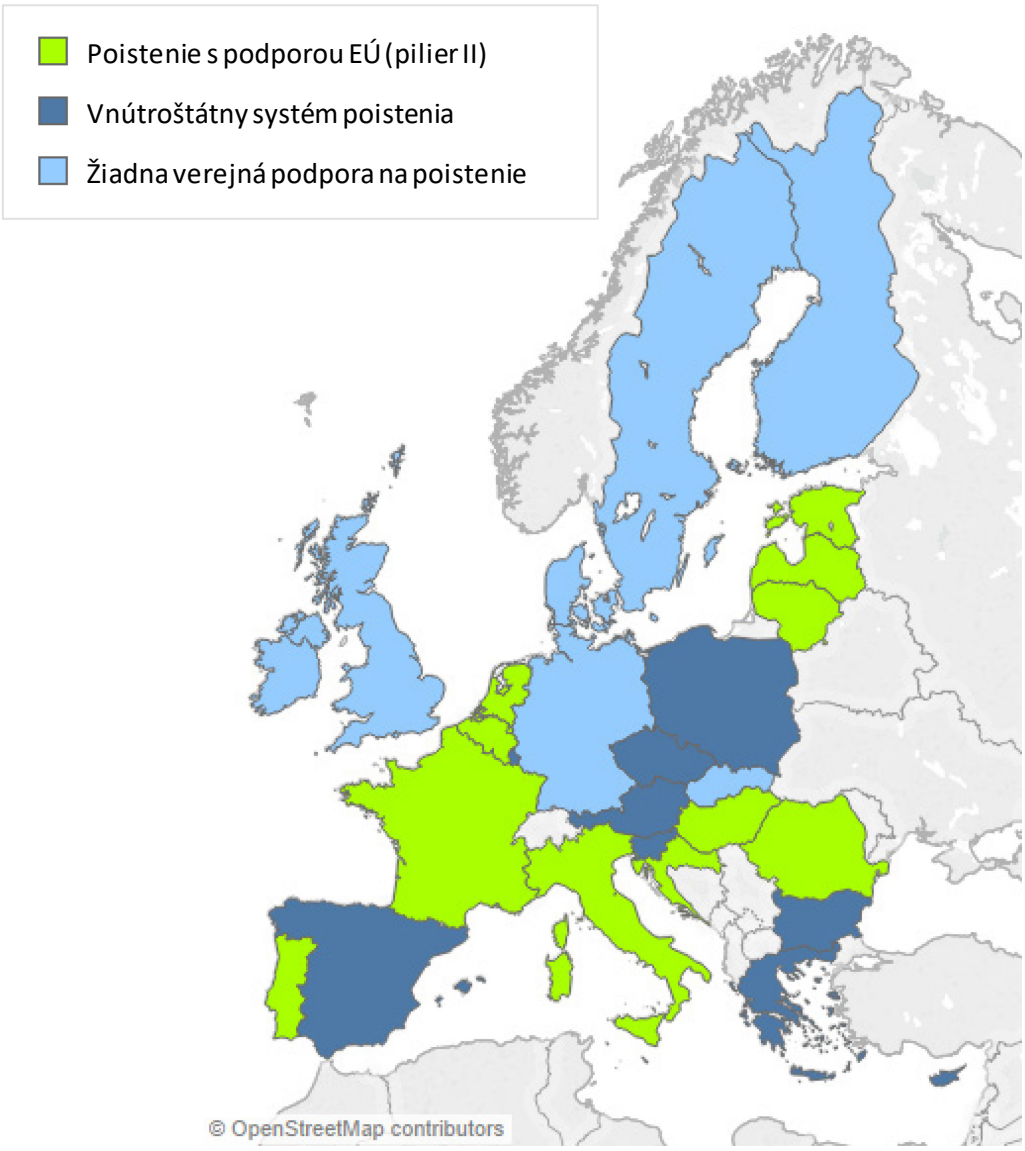
Tabuľka 3 – Nástroje na riadenie rizík v rámci piliera II

	Nástroj	Pokrytie rizika	Prahová hodnota, pri ktorej sa aktivuje kompenzácia	Príspevok z verejných zdrojov	Plánované verejné výdavky 2014 – 2020 (v mil. EUR)
M17.1	Poistenie	nepriaznivé poveternostné udalosti, choroby zvierat a rastlín, zamorenie škodcami alebo environmentálne	**> 20 %** straty produkcie	do **70 %** výšky poistného	2 317
M17.2	Podielový fond		**> 30 %** straty produkcie	do 70 % ►administratívnych nákladov na zriadenie podielového fondu a úroku komerčných úverov podielového fondu ►kompenzácie vyplatenej z podielového fondu ►doplnkových ročných platieb do fondu ►počiatočného základného kapitálu fondu	125
M17.3 Nástroj stabilizácie príjmu	Sektorový podielový fond	prudký pokles príjmov poľnohospodárov	**> 20 %** poklesu príjmov		116
	Nesektorový podielový fond		**> 30 %** poklesu príjmov		

Zdroj: EDA, na základe právnych predpisov a údajov Komisie, marec 2019.

44 V ***ilustrácii 6*** je zobrazené, ktoré členské štáty ponúkajú podporu na poistenie.

Ilustrácia 6 – Podpora na poistenie v EÚ



Poznámka: Malý objem podpory EÚ na poistenie existuje v rámci piliera I pre Nemecko, Cyprus a Slovensko.

Zdroj údajov: EDA.

45 Z ***tabuľky 4*** vyplýva, že aj v členských štátoch, ktoré ponúkajú systém EÚ, je jeho využitie nízke. Najvyšší podiel poľnohospodárov poistených vďaka podpore EÚ je vo Francúzsku, v Maďarsku, Lotyšsku a Taliansku.

Tabuľka 4 – Verejné výdavky a počet poľnohospodárov poistených v systéme EÚ (pilier II) v roku 2017

Členský štát	Verejné výdavky (v mil. EUR)	Počet poľnohospodárov poistených s podporou EÚ	% poistených poľnohospodárskych podnikov s podporou EÚ
Francúzsko	100	57 996	19
Maďarsko	25	15 708	15
Lotyšsko	5	2 300	9
Taliansko	110	41 076	8
Holandsko	27	2 012	4
Portugalsko	26	3 793	4
Chorvátsko	4	1 953	2
Litva	2	402	1
EÚ spolu	299	125 240	3

Poznámka: Belgicku, Estónsku a Rumunsku výdavky zatiaľ nevznikli.

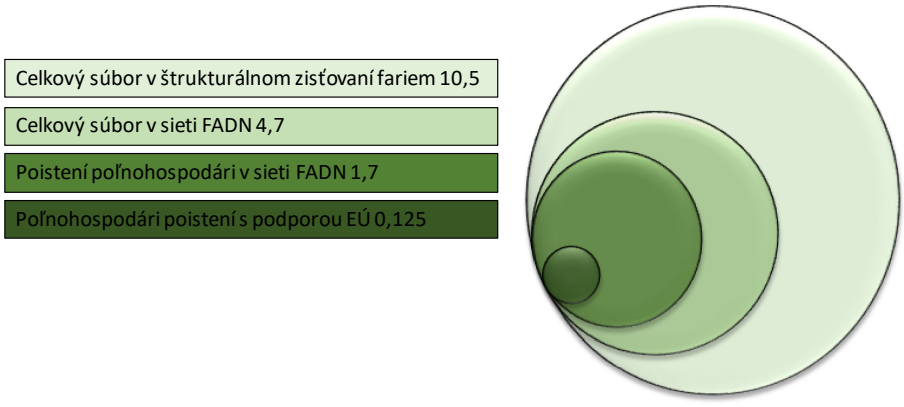
Zdroj: EDA, na základe údajov členských štátov oznámených Komisii a údaje zo siete FADN, marec 2019.

46 Z ***ilustrácie 7*** vyplýva, že:

— podpora EÚ sa dostáva k veľmi malému podielu poľnohospodárov v EÚ,

— viac než 90 % poľnohospodárov, ktorí sa poisťujú, to robia bez podpory EÚ.

Ilustrácia 7 – Poľnohospodári podporení z finančných prostriedkov EÚ v porovnaní s inými súbormi poľnohospodárov (v miliónoch)



Poznámka: Celkový súbor poľnohospodárskych podnikov v informačnej sieti poľnohospodárskeho účtovníctva (FADN) zahŕňa len poľnohospodárske podniky presahujúce určitú ekonomickú veľkosť. Na rozdiel od siete FADN je cieľom štrukturálneho zisťovania fariem obsiahnuť všetky poľnohospodárske podniky vrátane tých najmenších. Kruhy sa úplne neprekrývajú, pretože celkové súbory poľnohospodárskych podnikov sa líšia. Domnievame sa, že keďže poľnohospodári zo štrukturálneho zisťovania fariem nezahrnutí do siete FADN sú malí, zvyčajne sa poisťujú v menšej miere, a že väčšina poľnohospodárov poistených s podporou EÚ patrí do celkového súboru poistených poľnohospodárov v sieti FADN.

Zdroj: EDA na základe údajov siete FADN, december 2018.

47 Poistenie proti jedinému riziku, hlavne proti riziku krupobitia, existuje už od 19. storočia a ide o najviac využívanú formu poistenia. Poistenie proti viacerým rizikám (18 rizík vo Francúzsku a 11 rizík alebo menej v Taliansku), zavedené v nedávnejšej dobe, sa využíva v menšej miere a vyvinulo sa hlavne vďaka verejnej podpore. Komisia necháva na členské štáty, aby sa rozhodli, ktorý typ financovania podporia (s jediným a/alebo s viacerými rizikami).

48 Zistili sme, že vo Francúzsku (2017) bolo proti krupobitiu poistených 5,2 milióna ha pôdy (väčšinou bez podpory) a 4,7 milióna ha bolo krytých poistením s podporou EÚ proti viacerým rizikám, čo znamená, že 36 % využívanej poľnohospodárskej pôdy bolo poistených. V Nemecku bolo proti krupobitiu poistených približne 8 miliónov ha (48 % využívanej poľnohospodárskej plochy)[26], a to zväčša bez verejnej podpory[27].

49 Pridaná hodnota EÚ je hodnota, ktorú pridáva opatrenie EÚ prostredníctvom politiky, nariadenia, právnych nástrojov a výdavkov EÚ, navyše k hodnote, ktorá by bola vytvorená len samotnými členskými štátmi. Nízke využívanie podpory na poistenie v rámci piliera II a skutočnosť, že veľký počet poľnohospodárov volí poistenie proti jedinému riziku namiesto poistenia proti viacerým rizikám, na ktoré sa poskytuje podpora, vyvoláva otázky o pridanej hodnote podpory EÚ určenej na poistenie.

Komisia nezbiera relevantné informácie o využívaní systémov riadenia rizík

50 Komisia stanovila pre systémy riadenia rizík len jeden celkový ukazovateľ výsledkov: percentuálny podiel poľnohospodárskych podnikov zapojených do systémov riadenia rizík. Vzťahuje sa na dve opatrenia v rámci piliera II: opatrenie 17 a opatrenie 5. Opatrenie 17 sa týka podpory určenej na poistenie, podielové fondy a nástroje stabilizácie príjmov a opatrenie 5 podpory na obnovenie potenciálu poľnohospodárskej produkcie a preventívne opatrenia. Keďže ukazovateľ sa vzťahuje na viaceré činnosti, nemôže ich primerane odrážať.

---

[26] *Landwirtschaftliche Mehrgefahrenversicherung für Deutschland* (Poistenie proti viacerým rizikám v poľnohospodárstve pre Nemecko), *Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft*, november 2016.

[27] V rámci piliera I sa poskytuje podpora na poistenie v sektore ovocia a zeleniny (2,6 mil. EUR/rok) a vinohradníctva a vinárstva (0,164 mil. EUR/rok).

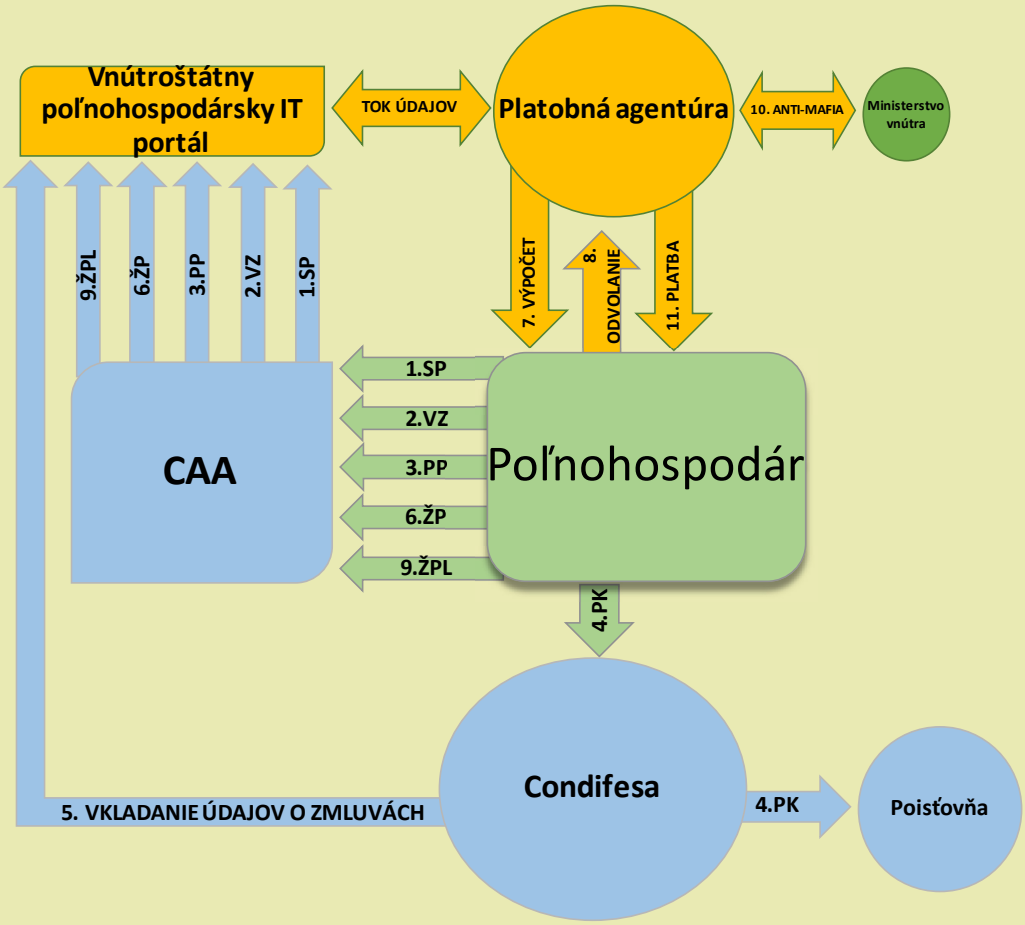
51 Vo Francúzsku sa tento ukazovateľ napríklad vzťahuje na 99 % poľnohospodárskych podnikov, čo je odrazom povinného členstva v národnom podielovom fonde. V dôsledku toho nie je preto známy omnoho nižší podiel poľnohospodárov, ktorí využili poistene s podporou EÚ, sú zapojení do podielového fondu na stabilizáciu príjmov alebo obnovujú potenciál poľnohospodárskej produkcie. V Taliansku sa ten istý ukazovateľ vzťahuje na menej než 5 % poľnohospodárov, čo zahŕňa hlavne poľnohospodárov, ktorí využívajú poistenie s podporou EÚ.

52 Francúzsko a Taliansko majú aj vnútroštátne ukazovatele pre poistený počet hektárov a kapitálovú hodnotu. Tieto ukazovatele poskytujú užitočnejšie informácie o tom, do akej miery sa v poľnohospodárstve vyžívajú nástroje na riadenie rizík (t. j. merajú výstupy). Užitočný ukazovateľ výsledkov by meral vplyv poistenia na stabilitu príjmu.

Podpora pre poistenie si vyžaduje komplexné systémy riadenia

53 Systémy a postupy vytvorené vnútroštátnymi orgánmi na riadenie poskytovania verejnej podpory pre poistenie (piliere I a II) sú komplexné. Hoci poistné krytie sa poskytuje len pomerne malému počtu poľnohospodárov, počet poistných zmlúv, ktoré sa každý rok spravujú, je značný (140 000 v Taliansku a 70 000 vo Francúzsku). Jeden poľnohospodár môže mať niekoľko poistných zmlúv. Celkový počet zmlúv je teda vyšší ako počet poistených poľnohospodárov. V ***rámčeku 2*** je znázornený taliansky systém na riadenie podpory pre poistenie – jeho súčasťou dva sprostredkovateľské subjekty (Condifesa a CAA), ktoré pomáhajú poľnohospodárom. Hoci členstvo v nich nie je povinné, systém je natoľko zložitý, že vyše 95 % poľnohospodárov sa stane členmi a platí za poskytnuté služby. Odhadujeme, že náklady špecificky spojené s týmto opatrením, ktoré talianski poľnohospodári platia súkromným subjektom, ktoré im uľahčujú prístup k podpore, predstavujú ročne minimálne 2,8 mil. EUR.

Rámček 2 – Administratívny proces v súvislosti s podporou pre poistenie v Taliansku



Opis krokov:

1. Aktualizácia spisu poľnohospodárskeho podniku (SP)
2. Vyjadrenie záujmu (VZ)
3. Predloženie plánu poistenia (PP)
4. Výber poistného krytia (PK)
5. Vkladanie poistných údajov
6. Predloženie žiadosti o podporu (ŽP)
7. Výpočet príspevku z verejných zdrojov
8. Podanie odvolania
9. Žiadosť o platbu (ŽPL)
10. Osvedčenie proti mafii
11. Platba

Zdroj: EDA na základe informácií poskytnutých talianskymi orgánmi.

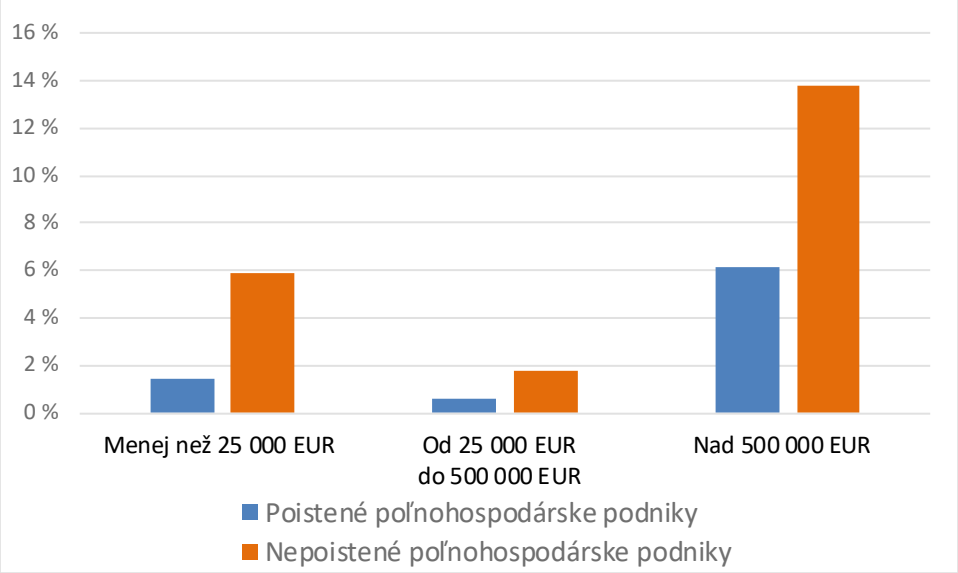
54 Z nášho zisťovania vyplynulo, že spomedzi 17 členských štátov, ktoré neuplatnili opatrenie 17, sa päť rozhodlo nepodporiť poisťovanie z dôvodu súvisiacich nákladov a administratívnej záťaže.

Poistenie má pozitívny vplyv na stabilitu príjmov, no vplyv systému podpory EÚ určenej na poistenie je menej jasný

Poistení poľnohospodári majú vyššiu stabilitu príjmov a je väčšia pravdepodobnosť, že dostanú kompenzáciu skôr

55 Porovnali sme vývoj príjmov poistených a nepoistených poľnohospodárov v rokoch 2014 až 2016 bez ohľadu na to, či dostali finančné prostriedky EÚ alebo nie. Na vyhodnotenie rozdielov v príjmoch (vyjadrených ako čistá pridaná hodnota poľnohospodárskeho podniku) za toto obdobie sme uplatnili štandardnú odchýlku (rozptýlenie príjmov v príslušných rokoch). Čím nižšia je štandardná odchýlka, tým stabilnejšie sú príjmy. Z *ilustrácie 8* vyplýva, že spomedzi všetkých typov poľnohospodárskych podnikov príjmy poistených poľnohospodárov kolíšu menej ako príjmy nepoistených poľnohospodárov.

Ilustrácia 8 – Kolísanie príjmov (v %) poľnohospodárskych podnikov v EÚ podľa ich ekonomickej veľkosti (2014 až 2016)



Zdroj: Analýza EDA na základe údajov siete FADN.

56 Vo Francúzsku a v Taliansku poisťovne uhrádzajú kompenzačné platby do konca toho roka, v ktorom sa príslušná poveternostná udalosť stala. V Taliansku sú poisťovatelia podľa poistných zmlúv povinní vyplatiť kompenzáciu pred koncom roka. To poľnohospodárom pomáha riadiť peňažný tok a uľahčuje nepretržitosť činnosti. Zistili sme, že uhrádzanie kompenzácií za udalosti v roku 2018 prostredníctvom *ex post* opatrení verejných orgánov trvalo dlhšie a bude dokončené až v priebehu roka 2019.

Podpora EÚ na poistenie je zameraná na sektor vinohradníctva a vinárstva

57 V dvoch členských štátoch, ktoré najviac využívajú podporu EÚ na poistenie, sme zaznamenali, že podpora EÚ sa sústreďuje v sektore vinohradníctva a vinárstva. V Taliansku má sektor vinohradníctva a vinárstva dve možnosti, ako získať podporu na poistenie (pozri bod ***32***). V roku 2015 sa tomuto sektoru poskytla takmer tretina celkovej verejnej podpory na poistenie. Vo Francúzsku sa plocha vinohradov poistených s podporou EÚ rozšírila a presiahla štvrtinu celkovej plochy vinohradov v roku 2017. Poistený kapitál v sektore vinohradníctva a vinárstva môže dosiahnuť až 115 000 EUR/ha, zatiaľ čo priemerný poistený kapitál v poľnohospodárstve predstavoval v roku 2017 vo Francúzsku 1 649 EUR/ha[28]. Čím je vyšší poistený kapitál, tým vyššie je poistné a výška verejnej podpory.

58 Členské štáty, ktoré prideľujú podporu EÚ na poistenie svojim poľnohospodárom, nemusia robiť výber[29]. Napríklad jeden prijímateľ, ktorého sme vybrali na administratívnu previerku, je svetovým aktérom v sektore vinohradníctva a vinárstva s vinohradmi po celom svete, odhadovanými vinárskymi aktívami v hodnote 600 mil. EUR a odhadovaným ročným obratom vo výške 50 mil. EUR. Vzhľadom na investovanú sumu, finančnú kapacitu a rizikový profil niektorých prijímateľov, je pravdepodobné, že by svoju produkciu poistili aj bez dotácií, v dôsledku čoho dochádza k účinku mŕtvej váhy. V minulosti sme účinok mŕtvej váhy zistili v súvislosti s podporou EÚ na poistenie[30].

---

[28] Výpočet na základe údajov francúzskeho ministerstva poľnohospodárstva.

[29] Pozri článok 49 nariadenia (EÚ) 1305/2013.

[30] Osobitná správa EDA č. 10/2013 Spoločná poľnohospodárska politika: Je osobitná podpora, ktorá sa poskytuje podľa článku 68 nariadenia Rady (ES) č. 73/2009, dobre navrhnutá a zavedená?, bod 44.

Kompenzácie môžu mať vplyv na správanie poľnohospodárov

59 Ako sa uvádza v ***rámčeku 3***, poistení poľnohospodári môžu mať menšiu motiváciu uplatňovať odolnejšie obchodné systémy. Keď poľnohospodári vedia, že im bude vyplatená poistná suma, ak sa ich plodiny neurodia, môže sa im zdať menej dôležité investovať do pestovania odolných plodín a môžu byť menej motivovaní diverzifikovať. Poisťovne často od svojich klientov požadujú určité zmierňujúce činnosti, aby tak znížili riziko. V právnom ustanovení k pilieru I je zmienka o tomto postupe, no v pilieri II nie je na zníženie expozície voči riziku žiadne ustanovenie.

Rámček 3 – Poistení poľnohospodári sú menej adaptabilní na extrémne podmienky

V Spojených štátoch amerických, kde je poistenie úrody rozšírené a podporuje sa z verejných financií, sa v jednej štúdii preukázalo, že poistená kukurica a sója sú podstatne viac citlivé na extrémne teplo ako nepoistené plodiny (nižší výnos).

Záverom štúdie bolo, že citlivosť poistených plodín poukazuje na nižšiu schopnosť/motiváciu poistených poľnohospodárov prispôsobiť sa extrémnym podmienkam, pretože sa spoliehajú na vyplatenie poistnej sumy[31].

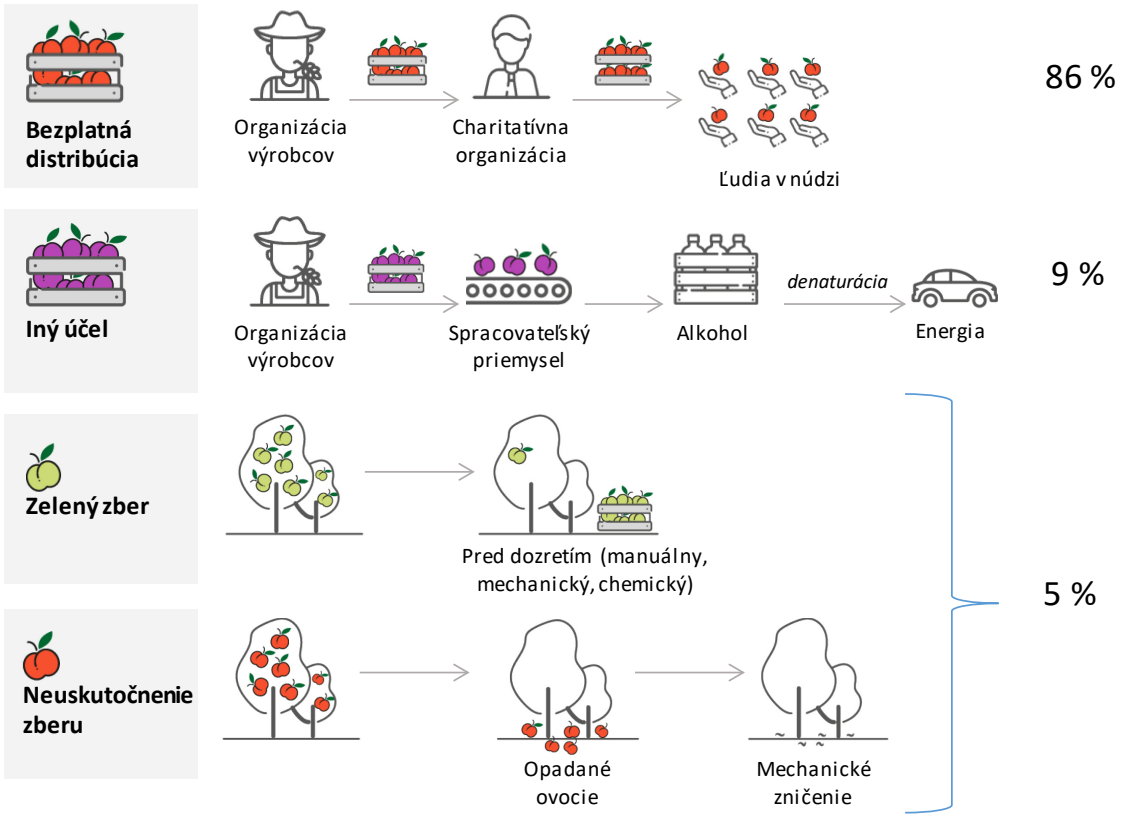
Nedostatočná kontrola nad niektorými mimoriadnymi opatreniami

60 Článok 219 nariadenia (EÚ) č. 1308/2013 umožňuje Komisii prijať mimoriadne opatrenia s cieľom riešiť „hrozby narušenia trhu spôsobené výrazným nárastom alebo poklesom cien na vnútorných alebo vonkajších trhoch alebo inými udalosťami a okolnosťami, ktoré výrazne narušujú alebo ohrozujú trh“. Preskúmali sme, či mimoriadne opatrenia na riešenie významného narušenia trhu v sektore ovocia a zeleniny boli primerane zamerané a či sa operácie sťahovania produkcie z trhu uskutočňovali efektívne. Sústredili sme sa na opatrenia prijaté na trhu s ovocím a zeleninou po vydaní zákazu dovozu do Ruska (pozri bod ***09***).

[31] Francis Annan a Wolfram Schlenker, *Federal Crop Insurance and the disincentive to adapt to extreme heat* (Federálne poistenie plodín a chýbajúca motivácia prispôsobiť sa extrémnemu teplu), 2015.

61 V reakcii na zákaz, ktorý sa považoval za ohrozenie trhu, Komisia zaviedla mimoriadne opatrenia pre sektor ovocia a zeleniny. Výdavky na tieto mimoriadne opatrenia dosiahli v rokoch 2014 až 2018 výšku 513 mil. EUR, čo zodpovedá 1,8 milióna tony stiahnutých produktov. Opatrenie zahŕňalo stiahnutie ovocia a zeleniny, na ktoré sa vzťahoval zákaz dovozu do Ruska, z trhu rôznymi spôsobmi (pozri ***ilustráciu 9***). Hlavným spôsobom stiahnutia produkcie bola bezplatná distribúcia (predstavovala 60 % stiahnutých množstiev a vyše 86 % vyplatenej sumy).

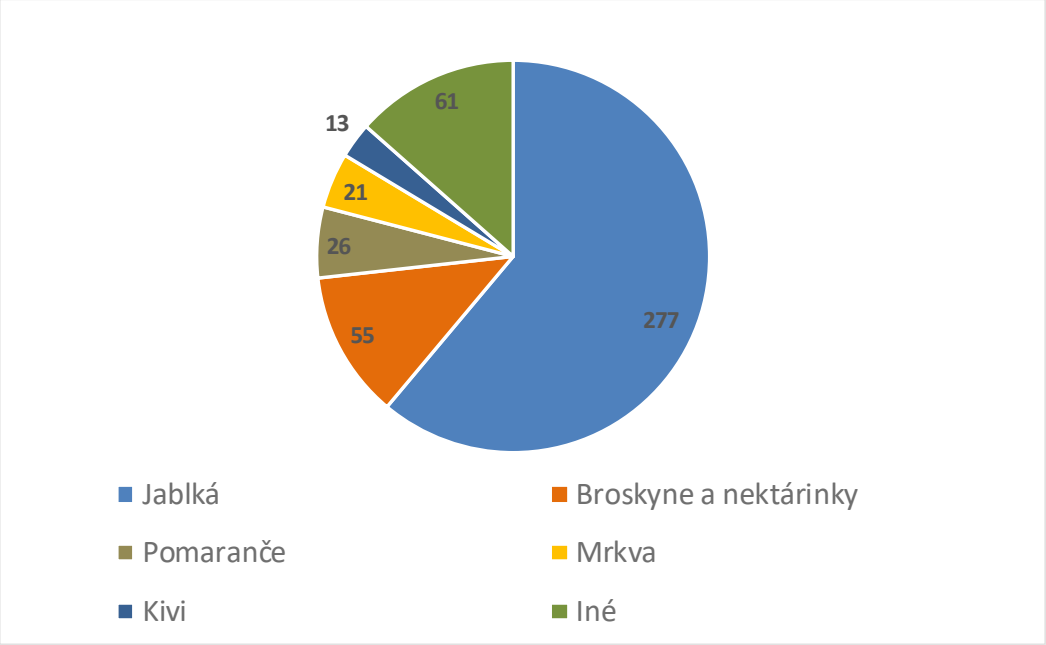
Ilustrácia 9 – Spôsoby stiahnutia produkcie a ich podiel z podpory EÚ

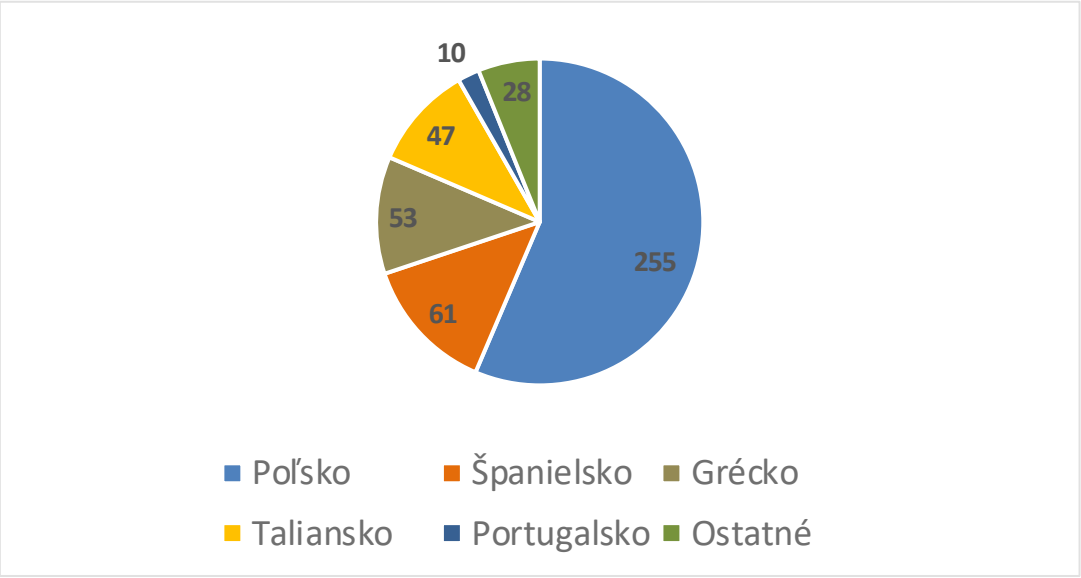


Zdroj: EDA.

62 V *ilustráciách 10 a 11* sú znázornené hlavné stiahnuté produkty a geografické rozloženie bezplatnej distribúcie.

Ilustrácia 10 a 11 – Sumy podpory na systémy bezplatnej distribúcie, podľa produktov a členských štátov (mil. EUR)





Zdroj: GR AGRI, október 2018.

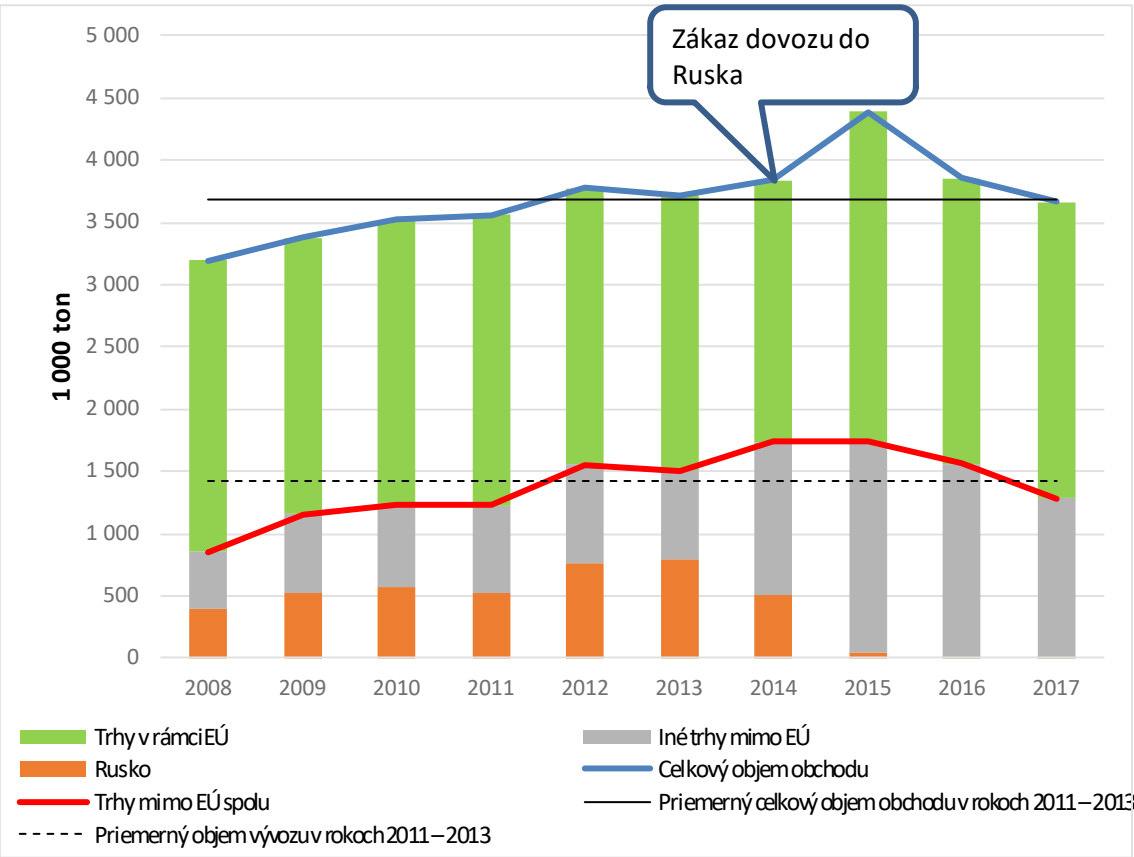
EÚ nestanovila objektívne parametre pri posudzovaní použitia mimoriadnych opatrení

63 Koncepcia narušenia trhu je pomerne všeobecná a v právnych predpisoch EÚ sa bližšie nerozpracováva. Keďže chýbajú špecifické kritériá, priestor na voľné uváženie o tom, kedy zvážiť použitie mimoriadnych opatrení, je veľký. V súvislosti so zákazom dovozu do Ruska Komisia aktivovala mimoriadne opatrenia na základe siedmich delegovaných nariadení, v ktorých sa spomína riziko narušenia trhu (č. 913/2014, 932/2014, 1031/2014, 1371/2014, 1369/2015, 921/2016 a 1165/2017). Napriek tomu však pokračovanie uplatňovania opatrení nebolo založené na zistení, že straty presiahli stanovenú prahovú hodnotu.

64 Pri stanovovaní výšky podpory EÚ Komisia brala do úvahy údaje o produkcii a vývoze za posledné tri roky pred vydaním zákazu dovozu do Ruska (2011 – 2013). Komisia do tretieho roku zákazu nezvážila alternatívne príležitosti na predaj, ako iné vonkajšie či vnútorné trhy EÚ.

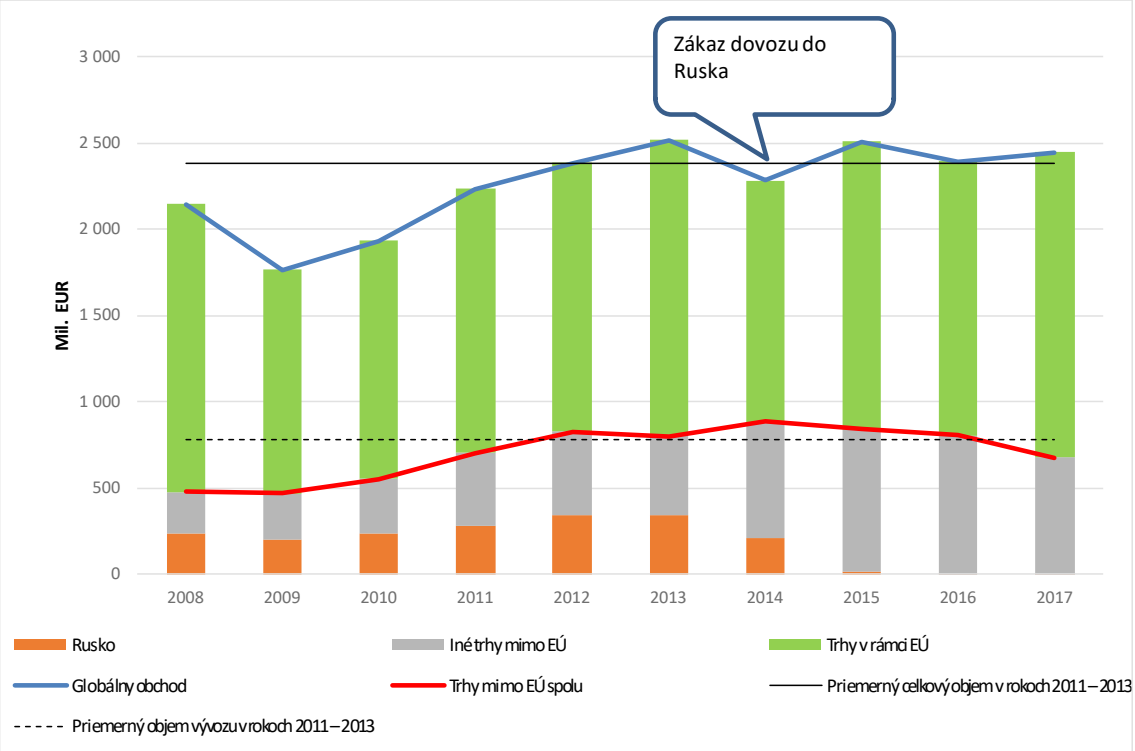
65 Na jablká bola poskytnutá viac než polovica podpory EÚ, a to z hľadiska hodnoty i stiahnutých množstiev. Z ***ilustrácie 12*** vyplýva, že počas zákazu dovozu do Ruska sa objem vývozu na vnútorné trhy EÚ a na trhy mimo EÚ v rokoch 2014 a 2015 zvýšil a celkovo ostal nad priemernou úrovňou spred zákazu. Iné trhy mimo EÚ vykompenzovali stratu ruského trhu. V dôsledku toho, ako vyplýva z ***ilustrácie 13***, zostala hodnota vývozu jabĺk v rámci EÚ a z EÚ zväčša stabilná, pričom k došlo len k miernemu poklesu v roku 2014 (-4 % v porovnaní s priemerom v rokoch 2011 – 2013). Pokles hodnoty celkového vývozu v roku 2014 bol nižší ako v roku 2019, keď sa nezaviedli žiadne núdzové opatrenia.

Ilustrácia 12 – Vývoj objemu jabĺk vyvezených z EÚ



Zdroj: EDA, na základe údajov Eurostatu – *International trade in goods* (Medzinárodný obchod s tovarom), január 2019.

Ilustrácia 13 – Vývoj hodnoty jabĺk vyvezených z EÚ



Zdroj: EDA, na základe údajov Eurostatu – *International trade in goods* (Medzinárodný obchod s tovarom), január 2019.

66 Z toho vyplýva, že pokiaľ ide o trh s jablkami, pre EÚ ako celok bolo „narušenie trhu“ v dôsledku zákazu dovozu do Ruska obmedzené a netrvalo štyri roky (ako trvali mimoriadne opatrenia). Pokles priameho vývozu do Rusku vykompenzovalo zvýšenie vývozu do iných krajín.

Mimoriadne opatrenia sa uplatnili na tovar, v súvislosti s ktorým existuje štrukturálny prebytok

67 EÚ uplatnila mimoriadne opatrenia aj na podporu stiahnutia broskýň a nektáriniek. Náklady na stiahnutie broskýň a nektáriniek predstavovali 34 % celkových operácií stiahnutia z trhu za Španielsko a 45 % za Grécko. V prvých delegovaných nariadeniach sa odkazuje na zákaz dovozu do Ruska, ako aj na nerovnováhu medzi ponukou a dopytom. „Veľká úroda broskýň a nektáriniek v tejto sezóne, ako aj sezónny pokles spotreby vyvolaný nepriaznivými poveternostnými podmienkami v čase ich zberu vyvolali na trhu ťažkú situáciu.“[32] „[…] výnimočnými opatreniami [sa] riešila predovšetkým osobitná situácia v sektoroch broskýň a nektáriniek.“[33]

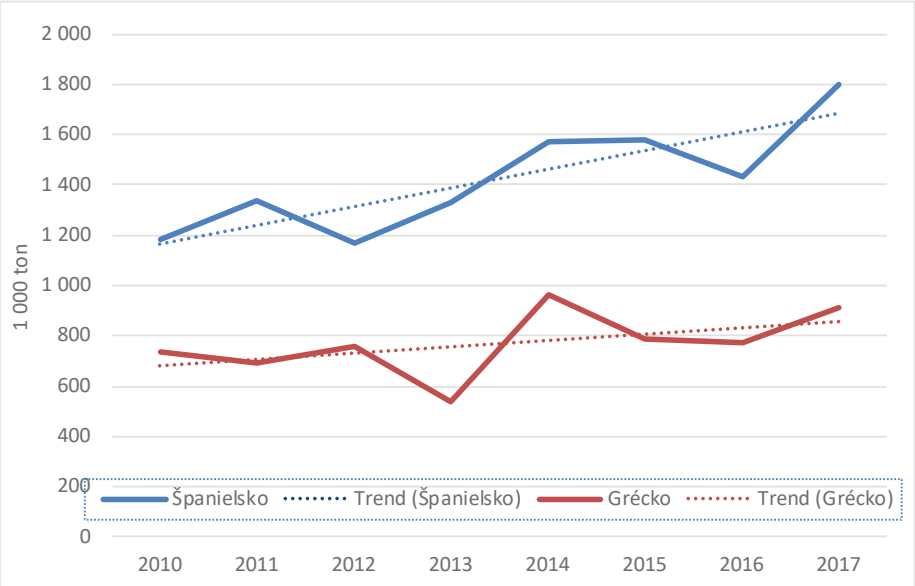
68 Z ***ilustrácie 14*** vyplýva, že produkcia broskýň a nektáriniek sa v Španielsku a Grécku zvyšuje. Narastá aj produkčný potenciál týchto krajín a vysadená plocha, ktorá sa v rokoch 2006 až 2016 zvýšila v Španielsku o 6 % a v Grécku o 20 %. Taliansko, ktoré bolo najväčším pestovateľom broskýň a nektáriniek do roku 2012 (keď ho predbehlo Španielsko), svoju vysadenú plochu znížilo o 30 %[34] a postupne znižuje produkciu.

[32] Delegované nariadenie č. 913/2014, odôvodnenie 1.

[33] Delegované nariadenie č. 932/2014, odôvodnenie 22.

[34] Zdroj údajov: Prehľad GR AGRI (*Dash board*), 2017.

Ilustrácia 14 – Vývoj produkcie broskýň a nektáriniek v Španielsku a Grécku



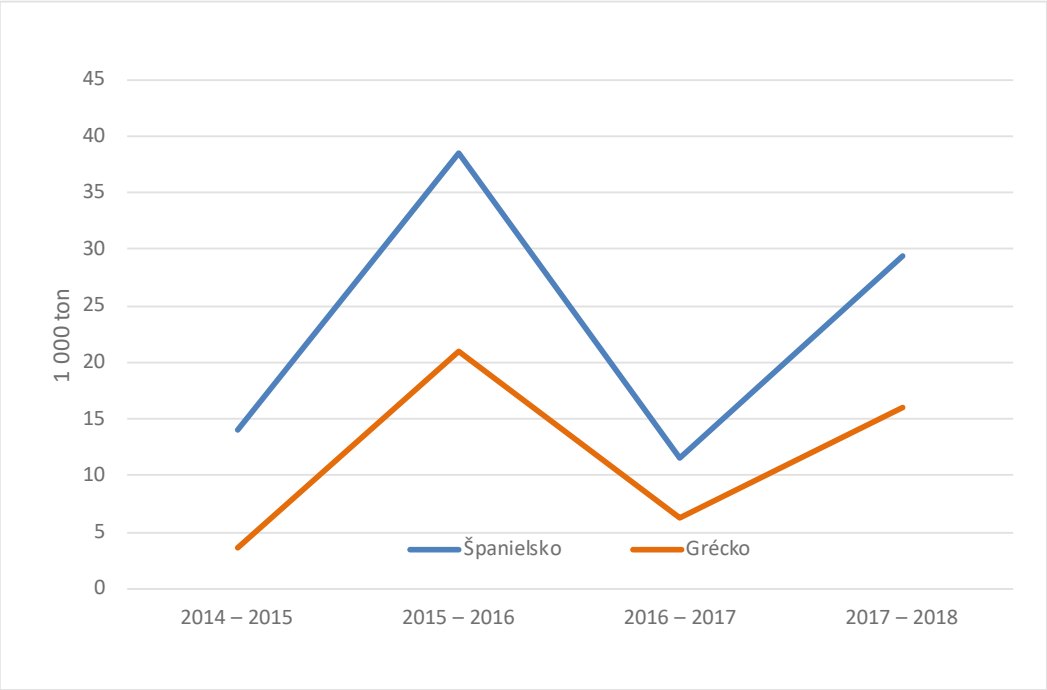
Zdroj: Prehľad GR AGRI (*Dash board*).

69 Ak sa produkcia zvýši bez toho, aby sa zároveň zvýšila vnútorná spotreba alebo vývoz, vedie to k štrukturálnej nadmernej produkcii: v sadoch sa vypestuje viac, než sa dá absorbovať spotrebou alebo vývozom. V Španielsku stabilný pokles domácej spotreby broskýň nebol vykompenzovaný zvýšením vývozu[35].

70 Z ***ilustrácie 15*** vyplýva, že počas štyroch rokov operácií sťahovania produkcie z trhu v Španielsku a Grécku sa miera sťahovania postupne nezižovala (na postupné ukončenie opatrenia), ale skôr odrážala mieru produkcie.

[35] *Fruta de hueso: análisis de campaña 2018* (Kôstkové ovocie: analýza sezóny 2018), ministerstvo poľnohospodárstva, rybolovu a výživy.

Ilustrácia 15 – Vývoj objemu broskýň a nektáriniek určených na stiahnutie



Zdroj: Komisia a delegované nariadenia.

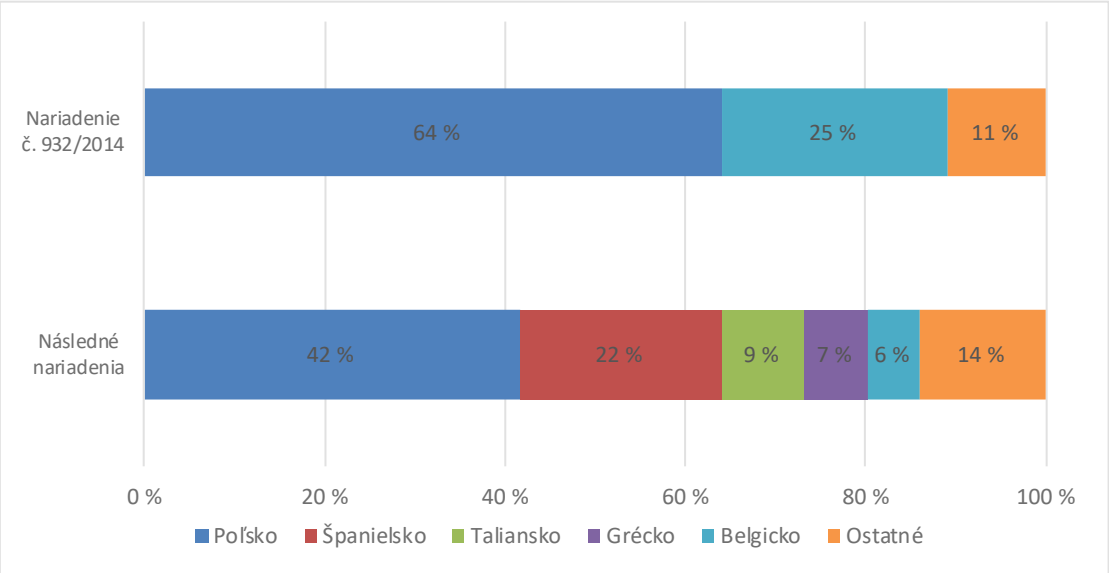
71 Dospeli sme k záveru, že mimoriadne opatrenia boli aspoň čiastočne aktivované z dôvodu štrukturálneho problému nadmernej produkcie broskýň a nektáriniek v Španielsku. Cieľom mimoriadnych opatrení nie je riešiť štrukturálnu nadmernú produkciu, ale narušenie trhu.

Zásada „kto prv príde, ten prv berie“ podnietila rýchlu implementáciu na úkor primeraného zacielenia

72 V súlade s delegovaným nariadením z roku 2014[36] využili 85 % podpory (z hľadiska hodnoty a objemu) na základe zásady „kto prv príde, ten prv berie“ Poľsko a Belgicko. V následných nariadeniach bola podpora na stiahnutie produkcie pridelená pre každý členský štát. Z ***ilustrácie 16*** vyplýva, že stanovenie stropov pre každý členský štát, namiesto uplatňovania zásady „kto prv príde, ten prv berie“, umožnilo všetkým členským štátom prístup k podpore v súlade s ich predpokladanými potrebami.

[36] Delegované nariadenie č. 932/2014.

Ilustrácia 16 – Prehľad objemu produktov stiahnutých v súlade s jednotlivými nariadeniami[37], podľa členských štátov



Zdroj: Údaje GR AGRI o vykonávaní mimoriadnych opatrení, október 2018.

Podpora EÚ na stiahnutie produktov na bezplatnú distribúciu je nákladná

Podpora EÚ pre trh s jablkami presiahla priemerné trhové ceny v predchádzajúcich rokoch

73 Podpora na stiahnutie produktov určených na bezplatnú distribúciu má dve zložky: maximálny príspevok na daný typ produktu a dodatočné náklady na uhradenie výdavkov spojených s triedením, balením a dopravou.

74 Ako sa uvádza v ***ilustrácii 10***, produktom, na ktorý sa poskytlo v súvislosti s bezplatnou distribúciou najviac podpory, boli jablká. Poľsko bolo najväčším príjemcom podpory EÚ – z hľadiska objemu i v peňažnom vyjadrení.

[37] Delegované nariadenia (EÚ) č. 1031/2014, 2016/921 a 2017/1165.

75 V *ilustrácii 17* sa porovnáva pomoc na bezplatnú distribúciu (zahŕňajúca cenu produktu vo výške 16,98 EUR/100 kg a triedenie/balenie 18,77 EUR/100 kg) s cenou vytriedeného a zabaleného produktu na poľskom trhu[38]. Tzv. olympijský priemer trhovej ceny jabĺk za posledných päť rokov pred vydaním zákazu dovozu do Ruska bol v Poľsku o 10 % nižší ako miera poskytnutej podpory EÚ, čo znamená, že producenti dostali nadmernú kompenzáciu.

Ilustrácia 17 – Porovnanie podpory na bezplatnú distribúciu jabĺk s poľskými trhovými cenami

Zdroj: GR AGRI.

76 V prvých troch hospodárskych rokoch[39] (2014/2015, 2015/2016 a 2016/2017) EÚ vyplatila poľským producentom jabĺk kompenzáciu vo výške 200 mil. EUR za 559 448 ton jabĺk, ktoré boli bezplatne distribuované (nezahŕňa odhad nákladov na dopravu), zatiaľ čo priemerná trhová cena za takýto objem jabĺk predstavovala 182 mil. EUR[40].

[38] Článok 98 ods. 1 nariadenia (EÚ) č. 543/2011.

[39] Hospodársky rok je obdobie jedného roka vymedzené na predloženie analýzy produkcie, umiestnenia na trh a využitia poľnohospodárskeho produktu. Sezónny rok produkcie jabĺk začína v auguste roku n a končí v júli roku n + 1.

[40] Olympijský priemer trhovej ceny jabĺk v Poľsku v období 2009/2010 – 2013/2014: 32,54 EUR/100 kg.

EÚ znášala neúmerne vysoké náklady za spracovanie broskýň a nektáriniek

77 Náklady na núdzové opatrenia týkajúce sa bezplatnej distribúcie broskýň a nektáriniek dosiahli 55 mil. EUR. Náklady na triedenie a balenie broskýň a nektáriniek tvoria približne 37 % a náklady na dopravu 13 %, takže hodnota samotných stiahnutých produktov predstavuje len zhruba 50 % celkových nákladov. Približne 48 mil. EUR (87 %) bolo poskytnutých producentom v Španielsku a Grécku.

78 Náklady hradené z fondu na liter džúsu určeného na spotrebu pre ľudí v núdzi dosiahli až 4,25 EUR na liter, t. j. zhruba štvornásobok ceny litra džúsu v supermarkete. Tieto náklady zahŕňajú platby za hodnotu stiahnutých broskýň a nektáriniek, náklady na triedenie a balenie, náklady na dopravu a platby za nepeňažné príspevky pre spracovateľov džúsu.

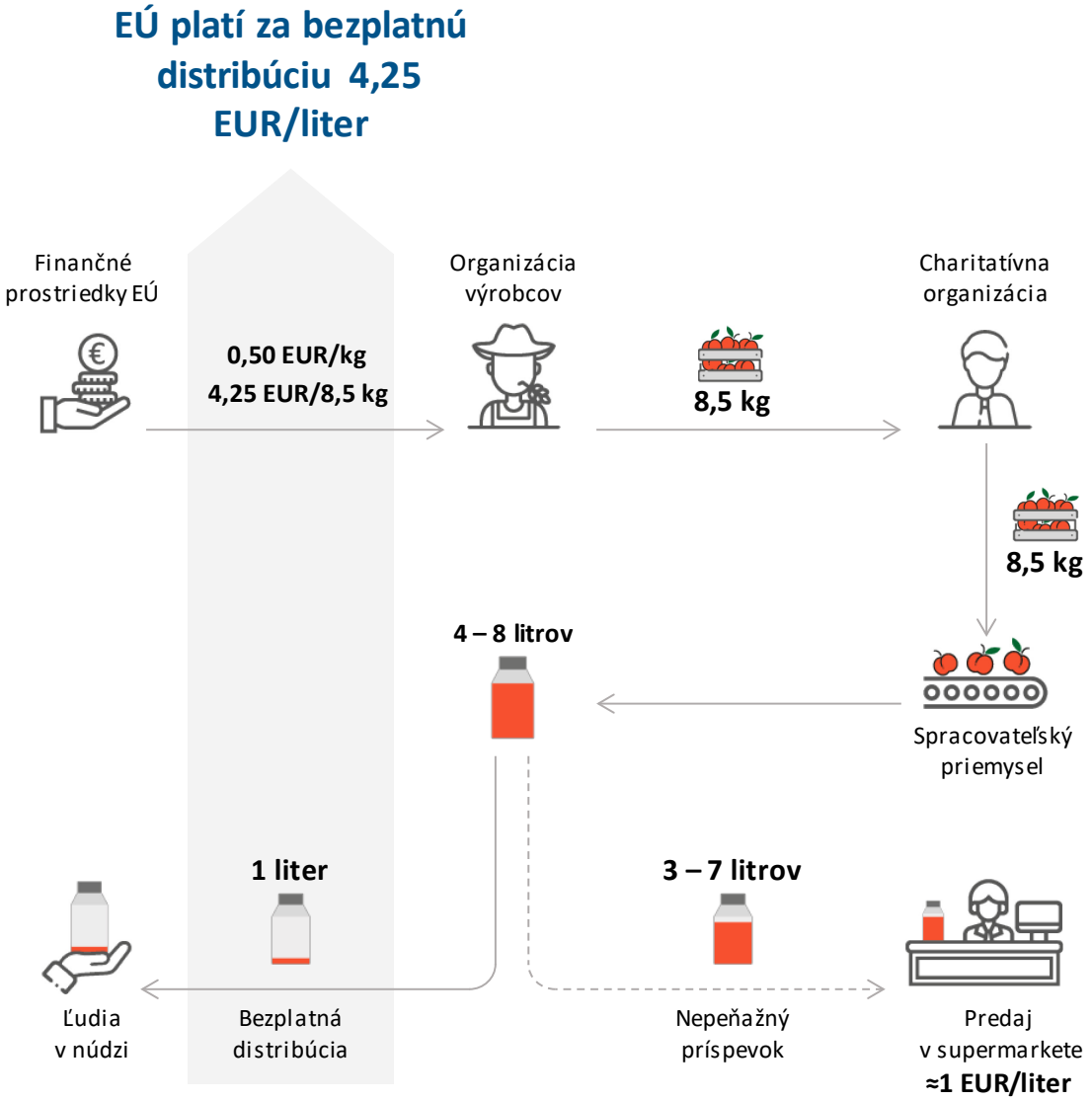
Nie je dostatočne preukázané, že stiahnuté produkty sú naozaj odstránené z trhu

79 Broskyne a nektárinky, ktoré sa sťahujú z trhu na bezplatnú distribúciu, sa môžu vzhľadom na ich krátku trvanlivosť za určitých podmienok spracovať. Spracovaný produkt (džús/nektár) sa dáva bezplatne ľuďom v núdzi. Vyše 94 % broskýň a nektáriniek, na ktoré sa poskytla podpora v súvislosti s bezplatnou distribúciou, bola vypestovaná v Španielsku a Grécku. Zo 132 000 ton stiahnutých na bezplatnú distribúciu v Španielsku a Grécku sa 99 000 ton spracovalo na nektár/džús.

80 S cieľom pokryť náklady na spracovanie si spracovatelia džúsu v súlade s pravidlami EÚ ponechali spracovaný produkt ako nepeňažný príspevok[41]. Zo záznamov Komisie napríklad vyplýva, že Španielsko schválilo výmenný pomer, podľa ktorého sa spracovateľom džúsu dodalo až 11 kg broskýň výmenou za liter broskyňového nektáru, a výmenný pomer v Grécku bol do 8,5 kg broskýň výmenou za liter broskyňového nektáru. Pozri príklad postupu sťahovania z trhu v ***ilustrácii 18***. Nakoniec sa väčšina stiahnutých produktov vrátila späť na trh vo forme džúsu, pričom len zlomok produkcie sa dostal k ľuďom v núdzi. Povolenie, aby si spracovatelia ponechali väčšinu stiahnutého množstva uhradeného z fondu, akoby bolo určené na spotrebu v čerstvom stave, je v rozpore s cieľom bezplatnej distribúcie.

[41] Podľa článku 80 ods. 2 nariadenia č. 543/2011.

Ilustrácia 18 – Obeh stiahnutých broskýň a nektáriniek spracovaných v Grécku na bezplatnú distribúciu džúsu



Zdroj: EDA.

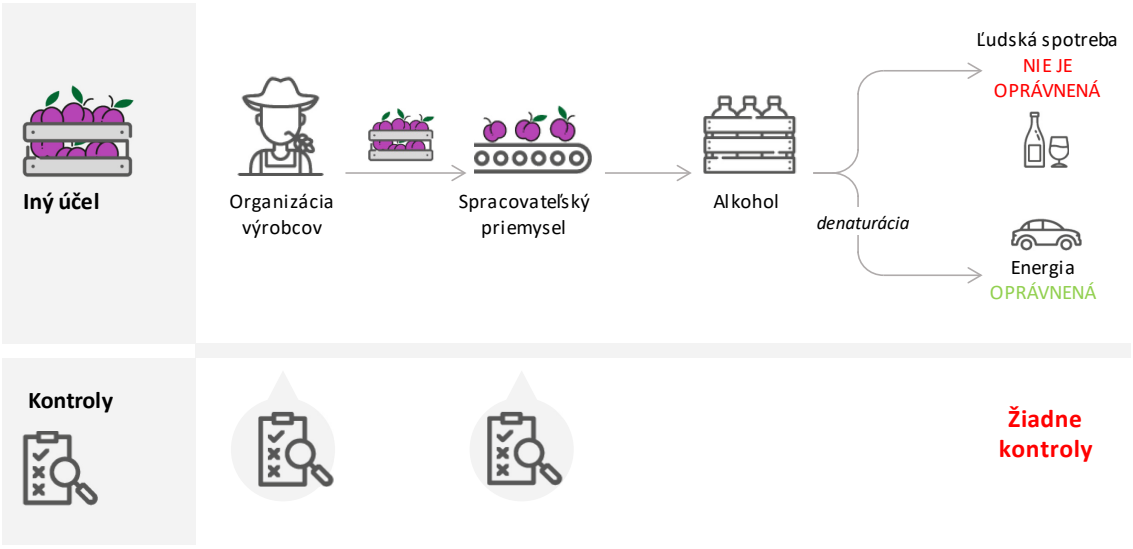
81 Odhadujeme, že množstvá broskýň a nektáriniek, ktoré sa použili ako nepeňažné príspevky v Grécku a Španielsku, predstavujú pre rozpočet EÚ náklady vo výške 34 mil. EUR. Účinnosť a efektívnosť bezplatnej distribúcie sú ohrozené, pretože 62 % nákladov pokrylo nepeňažné príspevky, v dôsledku čoho sa produkty mohli vrátiť na trh vo forme džúsu, a len 38 % nákladov slúžilo na to, aby sa ľuďom v núdzi zdarma poskytol džús a čerstvé ovocie.

82 Odhadujeme tiež, že spracovatelia si ponechali 20 % až 25 % dodávok broskýň a nektáriniek, ktoré im boli v období 2014 – 2018 poskytnuté ako nepeňažný príspevok na to, aby ho spracovali na džús. Spracovatelia džúsu dostali takmer štvrtinu svojich surovín ako nepeňažný príspevok namiesto toho, aby ich museli kúpiť.

Neúplná vysledovateľnosť niektorých stiahnutých produktov

83 Pomoc pre „iný účel“ je podmienená dodaním destilovaných produktov výhradne na účely energie. Zistili sme, že v Taliansku subjekty vykonávajúce dohľad, ktoré sledovali smerovanie stiahnutých produktov poslaných na destiláciu „iné účely“ súvisiace s priemyslom a energetikou, ukončovali svoje kontroly pred fázou denaturácie alkoholu na účely energie (pozri *ilustráciu 19*).

Ilustrácia 19 – Neúplné kontroly produktov určených na iné účely v Taliansku



Zdroj: EDA.

Závery a odporúčania

84 Preskúmali sme, či je súbor nástrojov EÚ na predchádzanie rizikám a krízam a na ich riadenie ucelený a či je medzi nástrojmi vzájomná súvislosť. Analyzovali sme, či sa nástroje na riadenie rizík a kríz používali efektívne a či sa prostredníctvom nich dosahovali výsledky. Celkovo sme zistili, že opatrenia EÚ týkajúce sa riadenia rizík v poľnohospodárstve čiastočne dosiahli svoje ciele, no ich využitie bolo slabé a v súvislosti s krízovými opatreniami sa vyskytli prípady nadmernej kompenzácie.

85 Existuje niekoľko opatrení EÚ na zvýšenie odolnosti poľnohospodárov voči cenovej volatilite a stratám produkcie v dôsledku poveternostných udalostí alebo chorôb rastlín a zvierat. Patria medzi ne priame platby, ktoré mnohým malým poľnohospodárom umožňujú zvládať riziká na úrovni poľnohospodárskeho podniku a spravidla znižujú potrebu poistiť sa (body ***16 – 23***). Hoci sa v rámci SPP môžu podporovať preventívne opatrenia, najmä prostredníctvom požiadaviek týkajúcich sa dobrého poľnohospodárskeho a environmentálneho stavu, v súčasnosti nie je dostatok informácií o tom, že by tieto výrazne ovplyvňovali správanie poľnohospodárov. V budúcnosti by prísnejšie požiadavky na dobrý poľnohospodársky a environmentálny stav (vrátane striedania plodín) mohli byť dôležitým nástrojom na posilnenie odolnosti poľnohospodárov a zlepšenie vplyvu SPP na životné prostredie (body ***24 – 26***).

86 Preventívne opatrenia sú dôležité a znižujú vystavenie riziku (tzv. expozíciu) (body ***23 – 26***). Poistení poľnohospodári môžu byť menej motivovaní uplatniť odolnejšiu podnikateľskú stratégiu alebo sa prispôsobiť novým klimatickým podmienkam (bod ***59***), poisťovne však môžu požadovať, aby ich klienti prijali opatrenia na zníženie rizika. Zistili sme, že v súvislosti s podporou EÚ v oblasti sanitárnych rizík, najmä chorôb zvierat, sa uprednostňovali preventívne/monitorovacie opatrenia (bod ***27***).

Odporúčanie 1 – Podnecovať poľnohospodárov k tomu, aby sa lepšie pripravovali na krízy

V kontexte zmeny klímy by sa v súvislosti s verejnou podporou mali uprednostňovať preventívne/adaptačné opatrenia, ktoré poľnohospodárov podnecujú k zvýšeniu svojej pripravenosti a odolnosti. Komisia by mala prepojiť podporu EÚ s poľnohospodárskymi postupmi, ktoré znižujú vystavenie riziku (expozíciu) (napr. striedanie plodín) a zmierňujú škody (napr. používanie odolnejších plodín).

Termín: 2021 (vykonávacie nariadenia pre SPP na obdobie po roku 2020)

87 Využívanie podpory EÚ pre nástroje na riadenie rizík je nízke a nerovnomerné. Väčšina členských štátov ju nevyužíva. Podpora EÚ, zameraná na poistenie, sa dostáva len k zlomku poľnohospodárov. Väčšina poľnohospodárov, ktorí sa poisťujú, to robia bez podpory EÚ. Finančné prostriedky EÚ sú v dôsledku rozhodnutí členských štátov, ktoré podporu na poistenie využívajú najviac, zamerané na podporu výrobcov vína. S takouto podporou je spojené riziko mŕtvej váhy. Dospeli sme k záveru, že pridaná hodnota EÚ v súvislosti s touto podporou v súčasnosti nie je dostatočne preukázaná (body ***42 – 49*** a ***57 – 58***).

88 Zistili sme, že Komisia nezbiera niektoré relevantné informácie na monitorovanie komplexného uplatňovania nástrojov na riadenie rizík, hoci členské štáty, ktoré toto opatrenie využívajú najviac, majú tieto informácie k dispozícii (body ***50 – 52***).

Odporúčanie 2 – Lepšie koncipovať a monitorovať podporu určenú na poistenie

Komisia by mala:

a) vzhľadom na nízke využitie podpory na poistenie a sústredenie podpory v určitých sektoroch a u väčších výrobcov posúdiť, či podpora zabezpečuje pridanú hodnotu EÚ;

b) monitorovať výdavky pomocou relevantných ukazovateľov výstupov (ako je poistená plocha a kapitál, čo je ukazovateľ, ktorý sa už na úrovni členských štátov používa) a ukazovateľov výsledkov.

Termín: 2021 (vykonávacie nariadenia pre SPP na obdobie po roku 2020)

89 Komisia prijala opatrenia na riešenie hrozby narušenia trhu v dôsledku zákazu dovozu do Ruska, no pre aktiváciu použitia mimoriadnych opatrení nestanovila konkrétne kritériá. Pri stanovovaní miery podpory neboli zvážené alternatívne príležitosti na odbyt (body ***63 – 66***). Komisia priznala pestovateľom jabĺk kompenzácie (61 % podpory EÚ), aj keď sa zvyšovali vyvážané množstvá a celková hodnota dovozu bola stále pomerne stabilná. Štrukturálne prebytky sa vyskytli aj pri produkcii broskýň a nektáriniek, na ktoré sa tiež poskytla podpora v rámci týchto opatrení (body ***68 – 71***).

90 Je možné, že spôsob, akým sa *ex post* opatrenia používajú na riešenie rizík spojených s klímou, nie je v súlade so stratégiou podporovať častejšie využívanie nástrojov, ako je poistenie (body ***24*** a ***35 – 37***).

Odporúčanie 3 – Objasniť kritériá na aktiváciu a ukončenie mimoriadnych opatrení a na ich kombinovanie s inými nástrojmi

Komisia by mala objasniť rozsah intervencie mimoriadnych opatrení:

a) stanovením objektívnych trhových a ekonomických parametrov a kritérií, na základe ktorých sa rozhodne, kedy existujú dôvody na zváženie mimoriadnych opatrení. V týchto parametroch by sa mali zohľadňovať celkové výnosy producentov vrátane vplyvu priamych platieb a zvýšenia výstupov;

b) zameraním využívania mimoriadnych opatrení v prípade extrémnych poveternostných javov na tých poľnohospodárov, ktorí primerane využili nástroje na predchádzanie rizikám a ich riadenie, ak sú tieto nástroje dostatočne vyvinuté a dostupné pre poľnohospodárov.

Termín: 2021

91 Z nášho auditu vyplynulo, že podpora uhradená na bezplatnú distribúciu jabĺk často presahovala trhové ceny a viedla tak k nadmernej kompenzácii (body ***73 – 76***). Ustanovenia povoľujúce, aby sa čerstvé produkty spracovali v rámci bezplatnej distribúcie, so sebou nesú riziko, že miera podpory bude príliš vysoká a že si spracovatelia ponechajú značnú časť stiahnutých produktov na pokrytie nákladov na spracovanie (body ***77 – 82***).

Odporúčanie 4 – Upraviť kompenzácie za operácie v súvislosti so sťahovaním produkcie

S cieľom zamedziť nadmerným kompenzáciám by Komisia mala:

a) zabezpečiť, aby podpora na operácie súvisiace so sťahovaním produkcie z trhu neprekročila priemernú trhovú cenu v členskom štáte poľnohospodára pred krízou;

b) posúdiť, či je praktické stanoviť mieru podpory pod 100 %, a v prípadoch, keď členské štáty zohrávajú významnú úlohu pri vymedzovaní kľúčových prvkov systémov podpory, vyžadovať značnú mieru spolufinancovania.

Termín: 2021

Túto správu prijala komora I, ktorej predsedá Nikolaos Milionis, člen Dvora audítorov, v Luxemburgu na svojom zasadnutí dňa 16. októbra 2019.

Za Dvor audítorov

Klaus-Heiner LEHNE
predseda

Príloha

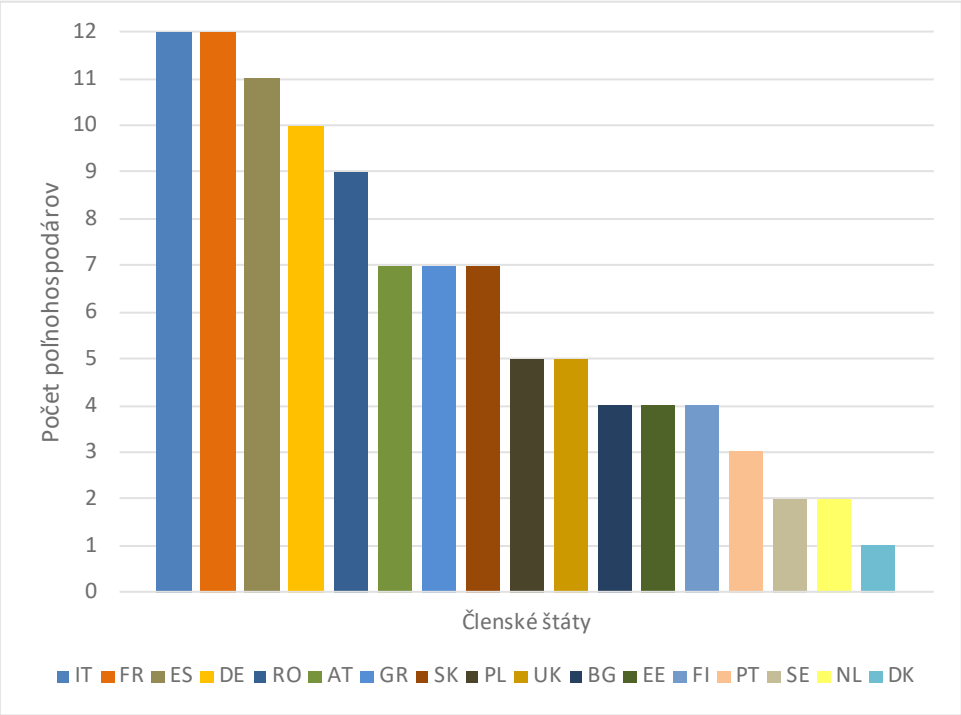
Dotazníky pre poľnohospodárov

Úvodné poznámky

V rámci auditu na účely vyhlásenia o vierohodnosti v roku 2018 sme o riadení rizík diskutovali so 105 poľnohospodármi v 17 členských štátoch. Táto vzorka bola založená na výške poskytnutej dotácie a bola teda zameraná na väčšie poľnohospodárske podniky.

Naše otázky sa týkali rizík a stratégií riadenia rizík na úrovni poľnohospodárskeho podniku.

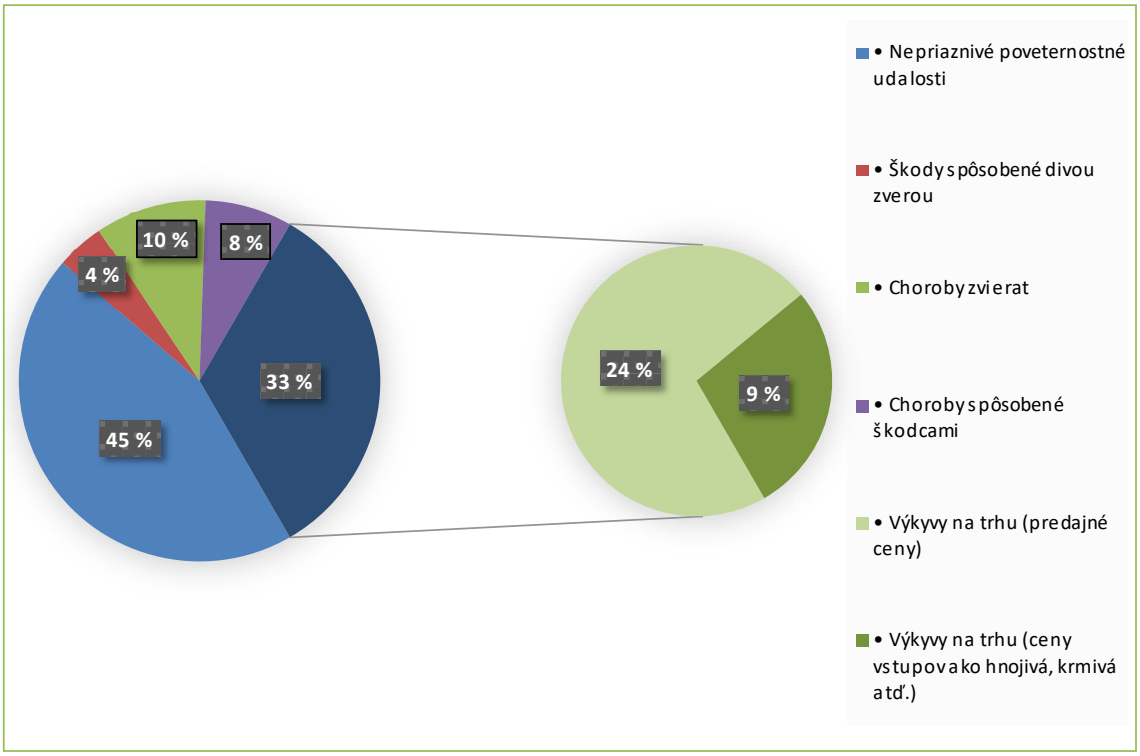
Ilustrácia 20 – Distribúcia dotazníkov členskými štátmi



Poznámka: Z grafu vyplýva, že najviac poľnohospodárov zapojených do prieskumu bolo v Taliansku a vo Francúzsku (12 rozhovorov), v Španielsku (11) a Nemecku (10).

Zdroj: EDA.

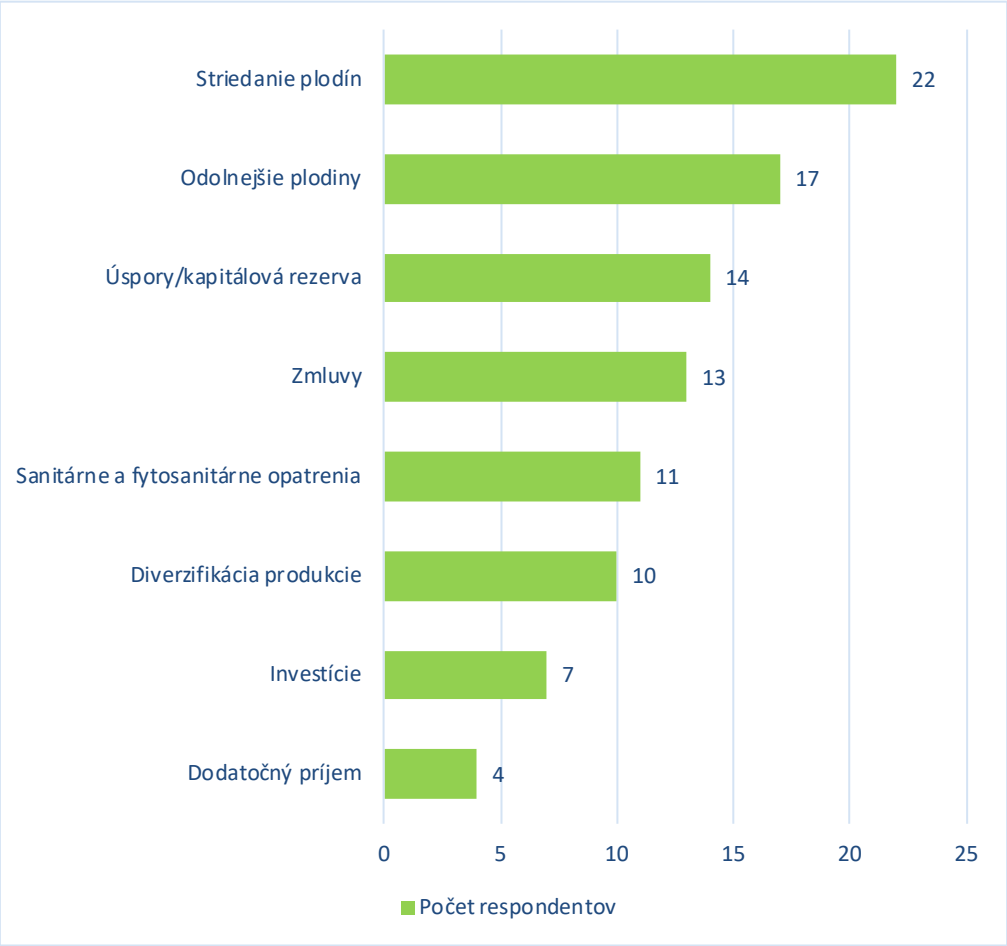
Ilustrácia 21 – Príčiny veľkých strát produkcie (%)



Poznámka: Pri tejto otázke mohli poľnohospodári uviesť viac ako jednu príčinu strát. Podľa poľnohospodárov boli hlavnými príčinami strát nepriaznivé poveternostné udalosti, po ktorých nasledovali cenové výkyvy na trhu.

Zdroj: EDA.

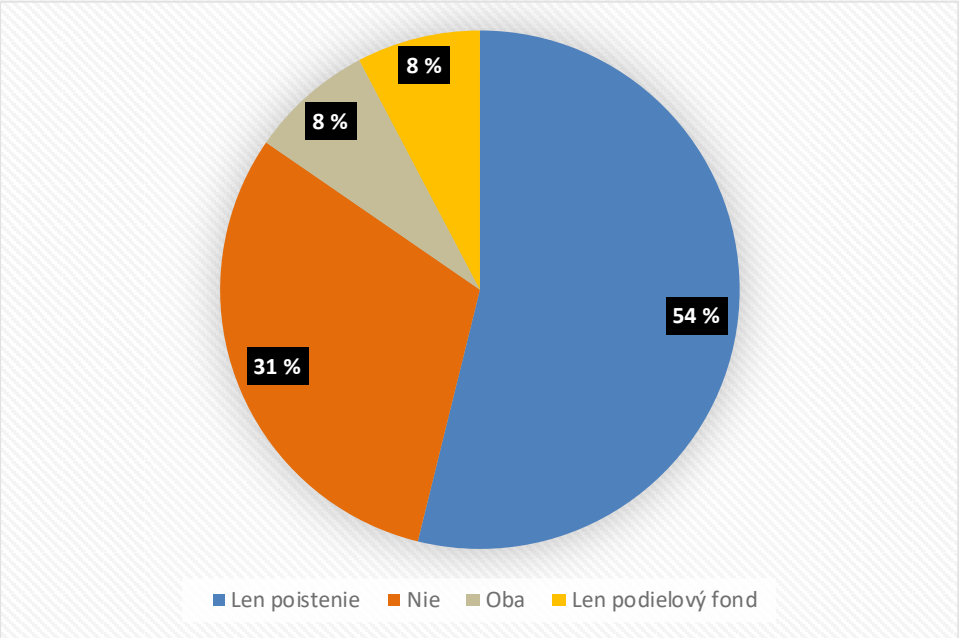
Ilustrácia 22 – Preventívne opatrenia na úrovni poľnohospodárskych podnikov



Poznámka: tívne opatrenia nezahŕňajú poľnohospodárov, ktorí uzavreli poistné zmluvy alebo patria do podielového fondu. Desať poľnohospodárov uviedlo, že na úrovni poľnohospodárskeho podniku neuplatňujú žiadne preventívne opatrenia.

Zdroj: EDA.

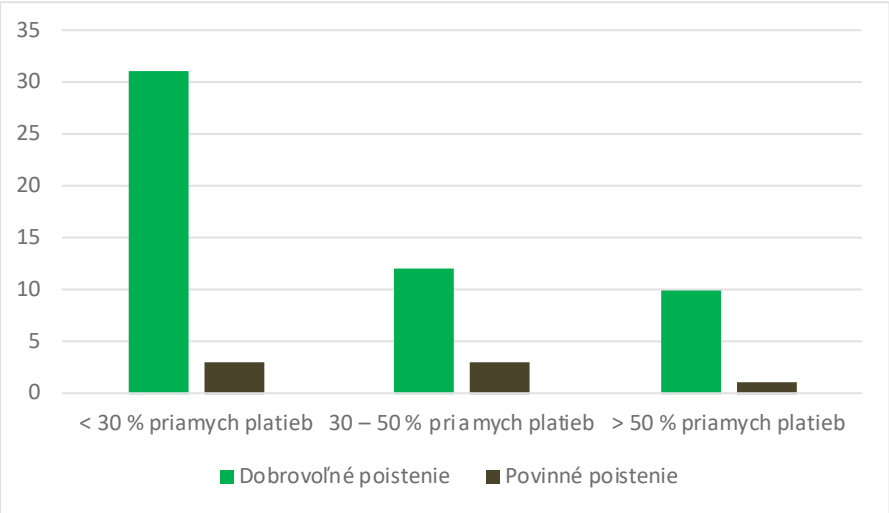
Ilustrácia 23 – Percentuálny podiel poľnohospodárov, ktorí sú v súčasnosti poistení alebo patria do podielového fondu



Poznámka: Väčšina poľnohospodárov je poistená alebo patrí do podielového fondu. Väčšina poľnohospodárov (57) má dobrovoľné poistenie. 33 poľnohospodárov nemá ani poistenie ani nie sú členmi podielového fondu.

Zdroj: EDA.

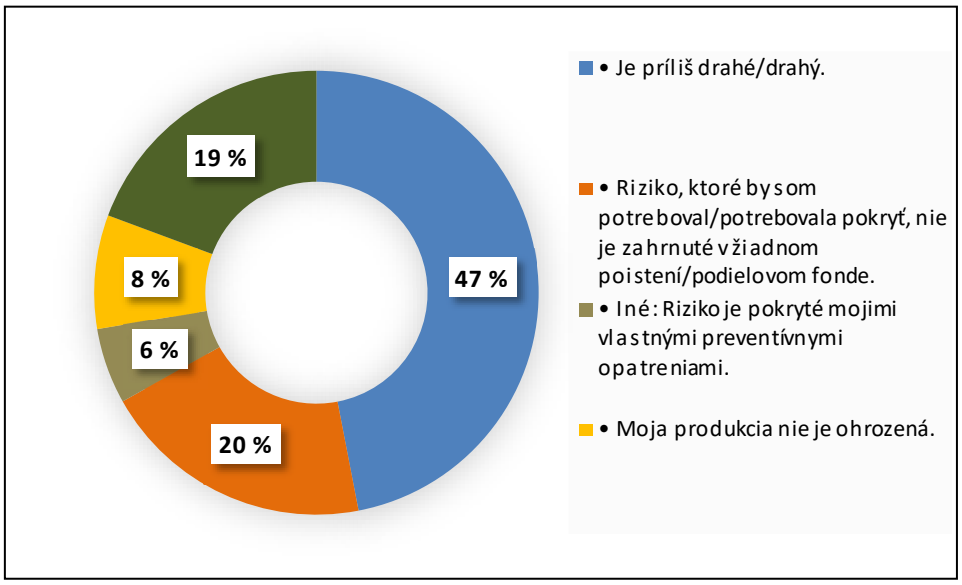
Ilustrácia 24 – Využívanie poistenia podľa podielu priamych platieb na celkovom poľnohospodárskom príjme



Poznámka: Čím je podiel priamych platieb na poľnohospodárskom príjme vyšší, tým menej sa využíva poistenie.

Zdroj: EDA.

Ilustrácia 25 – Hlavné dôvody uvedené poľnohospodármi na otázku, prečo nemajú poistenie alebo sa nezapojili do podielového fondu



Zdroj: EDA.

Akronymy a skratky

CAA: Centrá pre poľnohospodárske poradenstvo (*Centri di Assistenza Agricola*) – autorizované poradenské centrá pre poľnohospodárov

ESTAT: Eurostat

FADN: Informačná sieť poľnohospodárskeho účtovníctva (*Farm Accountancy Data Network*)

OECD: Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (*Organisation for Economic Co-operation and Development*)

SPP: Spoločná poľnohospodárska politika

Glosár

Adaptabilita: Schopnosť systému prispôsobiť vnútorné prvky a procesy v reakcii na meniace sa vonkajšie okolnosti a pokračovať podľa pôvodného plánu tak, aby sa zachovali všetky dôležité funkcie (Folke et al., 2010).

Condifesa: Talianske regionálne združenia poľnohospodárov pre poistenie proti rizikám spojeným so zmenou klímy.

Čistá pridaná hodnota poľnohospodárskeho podniku: Ukazovateľ v informačnej sieti poľnohospodárskeho účtovníctva na opis celkovej hodnoty produkcie poľnohospodárskeho podniku, ku ktorej sú pripočítané dotácie a od ktorej je odčítaná medzispotreba (hodnota tovaru a služieb spotrebovaných v priebehu výrobného procesu) a odpisy.

Hospodársky rok: Referenčné obdobie na analyzovanie a vykázanie rastlinnej výroby a stanovenie cien. Toto obdobie závisí od času zberu.

Mŕtva váha: Situácia, keď sa peniaze z verejných zdrojov použijú na financovanie činnosti, ktorá by sa vykonala aj bez verejnej podpory.

Neuskutočnenie zberu: Ukončenie produkčného cyklu v príslušnej oblasti, keď je produkt dobre vyvinutý a má primeranú, vyhovujúcu a predajnú kvalitu.

Odolnosť: Schopnosť poľnohospodárov odolávať šokom a pokračovať v činnosti. Má tri zložky: stabilnosť, adaptabilita a pretvoriteľnosť.

Olympijský priemer: Priemer rozmedzia po tom, ako sa odstráni najvyššia a najnižšia hodnota.

Pretvoriteľnosť: Schopnosť systému vyvinúť alebo začleniť nové prvky a procesy do takej miery, že sa zmení jeho operačná logika, s cieľom zachovať dôležité funkcie, keď štrukturálne zmeny v ekologickom, hospodárskom alebo sociálnom prostredí spôsobia, že sa systém stane neudržateľný alebo dysfunkčný.

Príjmy: Suma výnosov, ktoré poľnohospodár získa na trhu plus akákoľvek dodatočná verejná podpora a mínus náklady na vstupy.

Stabilnosť: Schopnosť systému odolávať vonkajším rušivým javom a zachovať si predošlý rozsah funkcií bez väčších zmien vnútorných prvkov (Urruty et al., 2016).

Zákaz dovozu do Ruska: 7. augusta 2017 vláda Ruskej federácie zakázala dovoz zoznamu produktov z niekoľkých krajín vrátane členských štátov EÚ.

Zásada „kto prv príde, ten prv berie“: Výberové kritérium, ktorým sa odmeňuje len rýchlosť reakcie.

Zásada subsidiarity: Pravidlo, podľa ktorého EÚ prijme opatrenie len v prípade, že by bolo účinnejšie ako opatrenia na národnej, regionálnej alebo miestnej úrovni.

Zelený zber: Zber nezrelých nepredajných produktov v určitej oblasti. Tieto produkty nesmú byť pred uskutočnením zeleného zberu žiadnym spôsobom poškodené.

ODPOVEDE KOMISIE NA OSOBITNÚ SPRÁVU EURÓPSKEHO DVORA AUDÍTOROV

„STABILIZÁCIA PRÍJMU POĽNOHOSPODÁROV: UCELENÝ SÚBOR NÁSTROJOV, TREBA VŠAK EŠTE VYRIEŠIŤ ICH SLABÉ VYUŽÍVANIE A NADMERNÚ KOMPENZÁCIU“

ZHRNUTIE

I Hoci vo všeobecnosti je potrebné zlepšiť informovanosť a zamerať sa na riadenie rizík, opatrenie v rámci SPP po roku 2020 sa musí vnímať aj v súvislosti s vykonávacím mechanizmom orientovaným na výkonnosť, ktorý sa navrhuje pre budúcu politiku. To si okrem iného vyžaduje, aby boli intervencie financované z SPP v súlade s potrebami členských štátov, ktoré sa majú identifikovať na základe dôkazov.

IV Poistenie úrody je už k dispozícii v rámci oboch pilierov SPP, dvojité financovanie je však vylúčené.

V Jedným z cieľov podpory EÚ je zabezpečiť členským štátom rovnaké podmienky. O tom, že budú poskytovať poistenie podporované EÚ, môžu členské štáty rozhodnúť na základe analýzy SWOT a posúdenia potrieb.

Pridaná hodnota politiky EÚ by sa nemala posudzovať iba podľa účasti a výdavkov meraných v krátkodobom časovom horizonte, a to najmä, ak sú nástroje nové. Napríklad v oblasti rozvoja vidieka poistenie patrí k novým nástrojom a ako také si vyžaduje čas na vykonávanie. Od členských štátov Komisia získava údaje o krízových a riadiacich opatreniach vrátane mimoriadnych opatrení a z výročných správ členských štátov o vykonávaní informácie o úrovni čiastkových opatrení v oblasti riadenia rizík v rámci piliera II.

Pokiaľ ide o nástroje na riadenie rizík v rámci piliera II, členské štáty môžu obmedzením oprávnenej výšky podpory podľa ustanovení článku 37 ods. 4 nariadenia (EÚ) č. 1305/2013 zabrániť prípadnému riziku mŕtvej váhy.

VI Zvážilo sa aj kritérium straty ruského trhu po jeho náhlom zatvorení (podľa produktov, objemu a hodnoty v porovnaní s ostatnými tretími trhmi a vnútorným trhom). Po zavedení zákazu dovozu do Ruska neboli k dispozícii žiadne alternatívne odbytiská veľkosti ruského trhu.

VII Kontroly vykonávajú príslušné orgány členských štátov. V tejto súvislosti sa musí za kontrolu považovať aj vysledovateľnosť.

VIII Pozri odpovede Komisie na body 84 až 92.

Komisia prijíma odporúčania do určitej miery, a to najmä, pokiaľ ide o podnecovanie poľnohospodárov k tomu, aby sa lepšie pripravovali na krízy, koncipovanie a monitorovanie podpory určenej na poistenie (čiastočne), kritériá pre návrat k mimoriadnym opatreniam (čiastočne) a kompenzácie za operácie v súvislosti so sťahovaním produkcie (čiastočne).

ÚVOD

01 Pozri odpoveď Komisie na bod I.

03 Desaťročia vykonávaná sanitárna politika EÚ zabránila šíreniu chorôb rastlín a zvierat tempom zodpovedajúcim zvýšenému pohybu tovaru a ľudí.

06 Pri návrhoch SPP na rok 2018 sa využilo oznámenie Komisie z roku 2017. Od členských štátov sa v nich okrem iného vyžaduje, aby vo svojich plánoch SPP vysvetlili, ktorými intervenciami sa zabezpečuje koherentný a integrovaný prístup k riadeniu rizík [článok 97 navrhovaného nariadenia o strategických plánoch COM(2018) 392].

07 Komisia chce poukázať na nasledujúce:

Pre SPP po roku 2020 navrhla tri všeobecné ciele a deväť špecifických cieľov, ktoré sú stanovené v článkoch 5 a 6 navrhovaného nariadenia o strategických plánoch [COM(2018) 392]. Z koncepčného hľadiska sa každý z troch všeobecných cieľov (jeden hospodársky, jeden environmentálny/klimatický a jeden územný/spoločenský) ďalej delí na tri špecifické ciele. V príkladoch uvedených na ilustrácii 3 je všeobecný hospodársky cieľ previazaný s dvomi z troch špecifických hospodárskych cieľov a s jedným z troch špecifických environmentálnych/klimatických cieľov.

Pozri aj odpoveď Komisie na bod 16.

09 V rámci piliera II dáva EÚ členským štátom možnosť podporiť poľnohospodárov prostredníctvom opatrenia 5 na obnovenie potenciálu poľnohospodárskej produkcie a na preventívne opatrenia (ktoré sa v tomto audite neanalyzujú) a troch nástrojov na riadenie rizík (opatrenie 17): poistenie (M17.1), podielové fondy (M17.2) a nástroje stabilizácie príjmu (M17.3).

ROZSAH AUDITU A AUDÍTORSKÝ PRÍSTUP

11 Komisia poukazuje na to, že riešenie rizika a krízy predstavujú dva rôzne (hoci vzájomne sa dopĺňajúce) aspekty. Podľa ilustrácie 2 sa v rámci SPP zároveň poskytujú nástroje pre bežné, obchodovateľné a katastrofické riziko.

PRIPOMIENKY

16 Hoci priame platby nie sú konkrétne koncipované ako nástroj na riadenie rizík, a preto ich nemožno jednoducho mapovať podľa klasifikácie rizík, poskytujú poľnohospodárom bezpečnostnú sieť, ktorá je nezávislá od výkyvov na trhu. Majú teda účinok stabilizácie príjmov, pretože pôsobia ako tlmič volatility príjmov.

18 Priame platby umožňujú poľnohospodárom zlepšiť svoju pripravenosť na riziká, čo by v mnohých prípadoch bez podpory nebolo možné.

Pokiaľ ide o nástroje na riadenie rizík v rámci piliera II, sú zavedené dva mechanizmy, ktorými sa zabezpečuje citlivosť poľnohospodárov na riziká: 1. v rámci nástrojov sa poskytuje kompenzácia iba za straty prekračujúce minimálnu prahovú hodnotu, a 2. strata, za ktorú sa poskytuje kompenzácia, sa vypočítava na základe priemernej produkcie alebo priemerného príjmu za predchádzajúce tri alebo za predchádzajúcich päť rokov. Tento priemer sa preto každoročne aktualizuje.

21 Spoločná odpoveď Komisie na body 21 a 22:

Korelácia ako taká neznamená základnú príčinnú súvislosť, a to najmä preto, že z dôvodu vyššieho podielu priamych platieb na príjmoch sa znižuje využívanie poistenia, ani sa ňou táto základná príčinná súvislosť nevysvetľuje. Okrem ďalších faktorov, ktoré majú vplyv na rozhodovanie poľnohospodárov (napr. dostupnosť poistenia), môžu byť výsledky ovplyvnené relatívnou váhou niektorých sektorov v kategóriách (< 30 % priamych platieb, 30 – 50 %, > 50 % priamych platieb), keďže podiel priamych platieb na príjmoch do veľkej miery závisí od konkrétneho sektora.

26 Druhá zarážka: Skutočnosť, že striedanie plodín bude súčasťou požiadaviek kondicionality, prispeje k lepšej informovanosti poľnohospodárov o tomto postupe. Striedaním plodín sa prispeje k plneniu cieľa ochrany kvality pôdy a nepriamo k zvýšeniu odolnosti poľnohospodárskych podnikov, ktorá sa bude dosahovať aj v kombinácii s inými postupmi.

Prísnejšou kondicionalitou sa stanoví minimálna úroveň poľnohospodárskych postupov pre poľnohospodárov, čím sa umožní podnikom spĺňajúcim požiadavky pokračovať, pričom od ostatných sa bude vyžadovať ďalšie úsilie. Okrem toho, v budúcej SPP budú stanovené prísnejšie dobrovoľné opatrenia na pomoc poľnohospodárom pri prijímaní udržateľnejších poľnohospodárskych postupov.

27 Komisia sa domnieva, že pokiaľ ide o bezpečnosť potravín a zdravie zvierat a rastlín, vďaka jej súčasnému rámcu preventívnych opatrení sú v Európe najprísnejšie normy na svete. Dosahuje sa nimi veľmi vysoká úroveň ochrany zdravia a prinášajú prospech na vnútornom trhu aj pri vývoze potravín EÚ. Náklady vo výške pol miliardy eur je potrebné vnímať v súvislosti s celkovou produkciou agropotravín na úrovni 408 miliárd EUR.

Bez účinných opatrení *ex ante*, ktoré sa na úrovni EÚ vykonávajú už celé desaťročia, by opatrenia *ex post* prinášali oveľa vyššie náklady.

30 Vzhľadom na to, že nástroje stabilizácie príjmu sú nové, bude ich vykonávanie istý čas trvať. Niektoré členské štáty však majú v súčasnosti dobrú východiskovú pozíciu nato, aby mohli s ich vykonávaním začať skôr (napr. Taliansko a Maďarsko).

32 SPP obsahuje súbor rozličných nástrojov. Skutočnosť, že v sektoroch vinohradníctva a vinárstva a ovocia a zeleniny sa môžu využívať výhody systémov poistenia v rámci oboch pilierov, by sa nemala považovať za potenciálne prekrývanie, ale za možnosť členských štátov, organizácií producentov a jednotlivých poľnohospodárov vybrať si najlepší nástroj na riešenie daného rizika.

V prípade spoločnej organizácie trhov možno podielové fondy aktivovať za nepriaznivých trhových podmienok, zatiaľ čo poistenie možno aktivovať v prípade prírodných katastrof, poveternostnej udalosti, chorôb alebo zamorenia škodcami.

Opatrenia na rozvoj vidieka súvisia so systémami poistenia pre prípad strát produkcie a podielovými fondmi pre prípad strát produkcie a príjmov. Súbežné programovanie poistenia a podielových fondov pre prípad strát produkcie je možné a v závislosti od potrieb členských štátov a príjemcov môže byť zmysluplné. Takýmto spôsobom sa budú obidva nástroje na riadenie rizík vzájomne dopĺňať. Okrem toho vo všeobecnosti platí, že dvojité financovanie rovnakého opatrenia sa nepovoľuje [článok 30 nariadenia (EÚ) č. 1306/2013].

Mimoriadne opatrenia sa aktivujú v prípade politických alebo iných udalostí, na ktoré nestačia preventívne opatrenia riadenia rizík.

33 V rámci piliera I je až doteraz podpora podielových fondov obmedzená na administratívne náklady na zriaďovanie podielových fondov a na ich dopĺňanie. Tým sa vysvetľuje nedostatočný záujem zo strany

organizácií producentov. V SPP po roku 2020 Komisia navrhuje toto obmedzenie odstrániť a poskytnúť finančné prostriedky EÚ na podielový fond pre krízové opatrenia. Tým by sa malo prispieť k využívaniu tohto opatrenia.

Pokiaľ ide o využívanie podielových fondov v rámci piliera II, prečítajte si odpovede Komisie na body 43 až 45.

34 V SPP po roku 2020 Komisia navrhuje ďalej zvýšiť príťažlivosť podielových fondov pre organizácie producentov.

Hoci je zriadenie podielových fondov komplexnejšie ako podpísanie poistnej zmluvy, podielové fondy poskytujú poľnohospodárom rôzne výhody, ako napríklad vlastníctvo nástroja, peňažné úspory v dlhodobom časovom horizonte a možnosť kryť riziká, ktoré nekryje trh.

Jedným z možných riešení je francúzsky prístup. Členské štáty však môžu poľnohospodárom poskytnúť viac možností na výber nástroja, ktorý lepšie zodpovedá ich potrebám. Preto sa môžu dopĺňať aj nástroje týkajúce sa rovnakého rizika, avšak len za predpokladu, že sa zabráni dvojitému financovaniu.

35 Za podielové fondy a poistenie zodpovedajú priamo producenti prostredníctvom organizácií producentov, pričom mimoriadne opatrenia sú reakciou na konkrétne udalosti, ktoré majú všeobecný vplyv na trhy (ako napríklad zákaz dovozu do Ruska).

36 Opatrenie SPP na podporu poľnohospodárov zasiahnutých povodňami a silnými dažďami bolo priznané v dôsledku dlhotrvajúcich bezprecedentných mimoriadnych poveternostných podmienok v dotknutých členských štátoch.

To, že bol za výnimočných okolností využitý článok 221, neznamená, že sa poľnohospodári môžu spoliehať na kompenzáciu za škody spôsobené poveternostnými podmienkami. Stále čelia značnému riziku straty príjmov, ak ho nezmiernia prostredníctvom bežných nástrojov na riadenie rizík, k akým patrí poistenie.

38 Pri zdieľanom riadení si členské štáty na základe SWOT analýzy a príslušného posúdenia potrieb vyberajú vhodné nástroje ponúkané fondom EPFRV. V programovom období 2014 – 2020 však o vhodnosti vykonania nástrojov na riadenie rizík ponúkaných v nariadení o rozvoji vidieka rozhoduje členský štát.

39 Z návrhov Komisie nevyplýva, že členské štáty majú prestať využívať svoje vnútroštátne systémy. Namiesto toho členské štáty v súlade so zásadou subsidiarity využívajú väčšiu pružnosť pri koncipovaní príslušných nástrojov na základe SWOT analýzy a posúdenia potrieb. Členské štáty, ktoré už poskytujú vnútroštátnu podporu riadeniu rizík, by mali využiť príležitosť a podporu rozvoja vidieka využiť na inovačné systémy, ktoré budú koherentne dopĺňať existujúce systémy.

41 Cieľom podpory EÚ nie je nahradiť vnútroštátne systémy, či už štátne alebo súkromné. Cieľom je poskytnúť členským štátom nástroje na riešenie núdzových situácií, napríklad, ak neexistuje dosť ďalších nástrojov na podnietenie účasti poľnohospodárov na riadení rizík.

42 Pozri odpoveď Komisie na bod 38.

43 Spoločná odpoveď Komisie na body 43 až 45:

To, že zatiaľ sa poskytovala podpora prevažne na poistenie, vyplýva zo skutočnosti, že tento nástroj je najznámejší a poľnohospodári ho najviac využívajú bez ohľadu na podporu EÚ. Podielové fondy pre prípad strát produkcie a príjmov sú vo všeobecnosti menej známe aj využívané.

Vykonávanie nových nástrojov vyžaduje určitý čas, pretože budovanie kapacít administratív členských štátov je rovnako potrebné ako informovanosť a účasť poľnohospodárov. Už aj v súčasnosti existujú programy rozvoja vidieka, v rámci ktorých boli ciele využívania takmer dosiahnuté alebo dokonca prekročené.

Okrem toho, význam využívania sa musí vnímať v súvislosti so stanovenými potrebami a prioritami vidieka pri programovaní opatrení na rozvoj vidieka: napríklad poskytnutie podpory na riadenie rizík takmer 20 % poľnohospodárov, ako sa to uvádza v tabuľke 4 v prípade Francúzska, sa môže považovať za významné využívanie.

Pozri aj odpoveď Komisie na bod 38.

46 Pozri odpovede Komisie na body 41 a 45.

49 Pridaná hodnota EÚ v rámci podpory SPP pre poistenie, ktorá je súčasťou celého súboru nástrojov SPP na riadenie rizík, vychádza z potreby reagovať na riadenie rizík ako spoločnú výzvu v podobe spoločného súboru pravidiel na úrovni EÚ, ktorý (v súlade so zásadou subsidiarity) umožňuje členským štátom uskutočňovať výber a zmeny podľa svojich potrieb.

V otázke využívania poistenia chce Komisia odkázať na svoju odpoveď na body 43 až 45. Okrem toho chce poukázať na to, že využívanie niektorých systémov poistenia stimuluje množstvo faktorov (napr. administratívna kapacita koncipovania príťažlivého a účinného systému), pričom toto využívanie sa časom môže meniť.

50 Spoločná odpoveď Komisie na body 50 a 51:

V spoločnom rámci pre monitorovanie a hodnotenie (CMEF) sa v rozsahu ukazovateľa výsledkov kvantifikuje a monitoruje vykonávanie programov rozvoja vidieka na úrovni oblastí záujmu, nie na úrovni jednotlivých/čiastkových opatrení. Ukazovateľ výsledkov „percentuálny podiel poľnohospodárskych podnikov zapojených do systémov riadenia rizík“ súvisí s oblasťou záujmu 3b „podpora riadenia rizík poľnohospodárskych podnikov a ich predchádzania“ a vyjadruje kumulatívny účinok všetkých príslušných opatrení/čiastkových opatrení na plnenie cieľov v danej oblasti záujmu. Pokiaľ ide o opatrenie 17, podrobnejšie rozdelenie vykonávania jednotlivých nástrojov možno získať z ukazovateľov výstupov vymedzených pre každé čiastkové opatrenie, z plánu ukazovateľov každého programu rozvoja vidieka a z informácií vo výročných správach o vykonávaní, ktoré každoročne predkladajú členské štáty.

52 Právny rámec poskytuje členským štátom možnosť vymedziť dodatočné špecifické programové ukazovatele týkajúce sa ich špecifických potrieb.

Ukazovateľmi výsledkov sa nemeria vplyv politiky, ktorý možno posúdiť len na základe hodnotenia, pričom preň ukazovatele poskytujú iba niektoré potrebné informácie, nie však všetky.

Existuje však niekoľko faktorov, ktoré ovplyvňujú príjem (vývoj na trhu, podpora príjmov, riadenie rizík atď.), a stanovenie úlohy poistenia pri stabilizovaní príjmov vyžaduje hodnotenie.

53 V súlade so zásadou subsidiarity je zavedenie vykonávacieho mechanizmu a vykonávacích postupov v rámci rôznych systémov zodpovednosťou členských štátov.

Systém poistenia je prirodzene komplexný, keďže zmluvy sa musia pravidelne upravovať. Pri vykonávaní opatrení podpory EÚ by mali členské štáty zabraňovať zbytočnej byrokracii. V mnohých členských štátoch sa okrem toho dobrovoľné služby podpory poľnohospodárov zameriavajú na poskytovanie pomoci poľnohospodárom pri žiadaní o podporu v rámci rôznych systémov SPP. Nevzťahujú sa teda len na vykonávanie nástrojov na riadenie rizík.

54 Na začiatku vykonávania nového opatrenia na rozvoj vidieka v členských štátoch je potrebné zapojenie niekoľkých druhov zdrojov (peňažných, administratívnych a ľudských) nezávisle od opatrenia. Opatrenie 17 sa teda z tohto postupu nevylučuje. V závislosti od kapacity členského štátu to na začiatku môže byť odrádzajúce.

55 Ako už bolo zdôraznené v odpovedi Komisie na bod 52, na príjem má okrem účasti v poistných systémoch vplyv niekoľko faktorov, ako sú napríklad vývoj na trhu a podpora príjmov. Stanovenie úlohy poistenia pri stabilizovaní príjmov vyžaduje hodnotenie.

56 Rozdiely v načasovaní platieb medzi poistením a opatreniami *ex post* sú v zásade spôsobené, okrem iného, rôznymi cieľmi, príčinami a vykonávacími mechanizmami. Poistenie a mimoriadne opatrenia ex post sú v skutočnosti reakciou na rozdielne riziká a majú prirodzene rozdielne časové lehoty.

58 Členské štáty majú možnosť využiť článok 37 ods. 4 nariadenia (EÚ) č. 1305/2013 a zavedením vhodných stropov obmedziť výšku poistného, ktoré je oprávnené na podporu.

59 Poľnohospodári sú podnikatelia: je v ich najlepšom záujme vykonávať zmierňujúce činnosti s cieľom znížiť expozíciu voči riziku a získať čo najväčšie výnosy z plodín bez ohľadu na to, či podpísali poistnú zmluvu. Poľnohospodári môžu získať podporu z fondu EPFRV na uzavretie poistnej zmluvy, tá však nemôže prekročiť 70 % vyplateného poistného. Okrem toho je potrebné zohľadniť prahové hodnoty a koncesie. Preto je v ich najlepšom záujme zabezpečiť zmysluplné využitie týchto peňazí.

Poistenie by malo byť pre poľnohospodárov prostriedkom hospodárskej ochrany pred rizikami spojenými s poľnohospodárskou činnosťou. Pomáha poľnohospodárom stabilizovať príjmy a môže podporiť diverzifikáciu a investície, ktorými sa zase posilní odolnosť podniku.

63 Hospodárske straty a očakávané narušenia neboli porovnané so stanovenou prahovou hodnotou, pretože spoluzákonodarcovia takú prahovú hodnotu nestanovili. V znení článku 219 nariadenia (EÚ) č. 1308/2013 sa zvažujú narušenia spôsobené „nárastom alebo poklesom cien na vnútorných alebo vonkajších trhoch alebo inými udalosťami a okolnosťami, ktoré výrazne narušujú alebo ohrozujú trh“. Komisia vypracovala podrobnú analýzu narušení trhu a očakávaných hospodárskych škôd, z ktorej vyplynulo, že boli splnené podmienky na aktiváciu mimoriadnych opatrení podľa článku 219.

Pri takomto veľkom rozsahu možných situácií je v podstate nemožné stanoviť objektívne parametre aktivácie. Stanovenie prahových hodnôt na aktiváciu tohto opatrenia by bolo dokonca v rozpore s mimoriadnym charakterom opatrenia. Zabránilo by sa tým reakcii v naliehavých prípadoch a jej prispôsobeniu vlastnostiam konkrétneho narušenia trhu. Tým sa vysvetľuje, prečo sa nedosiahol konsenzus v otázke stanovenia objektívnej prahovej hodnoty alebo parametra na daný účel ani pri akademickej debate.

64 Na začiatku obdobia zákazu dovozu do Ruska bola objektívnym kritériom úroveň vývozu ovocia a zeleniny z EÚ do Ruska, pričom alternatívne trhy krajín EÚ a tretích krajín predstavovali len čiry predpoklad.

65 Vyjadrenie v hospodárskych rokoch je na účely riadnej trhovej analýzy vhodnejšie ako vyjadrenie v kalendárnych rokoch.

Použitie interných údajov EÚ malo za následok možné dvojité započítanie tokov. Stáva sa to vždy, keď sa jablká prepravujú cez iný členský štát, v ktorom sa podáva vývozné colné vyhlásenie pred vstupom do nečlenskej krajiny EÚ.

Počas obdobia zákazu dovozu do Ruska sa v rokoch 2014 až 2015 zvýšil objem vývozu do nečlenských krajín EÚ, v období rokov 2015 až 2016 však začal v dôsledku meniaceho sa trendu klesať.

Počas obdobia nárastu straty na ruskom trhu čiastočne a dočasne kompenzovali iné trhy v nečlenských krajinách EÚ. Na začiatku obdobia ruského embarga v rokoch 2014 až 2015 bol ruský trh prístupný a potom sa znovu sprístupnil v rokoch 2015 až 2016 a 2016 až 2017 len cez Bielorusko a s mimoriadnymi transakčnými nákladmi. Zároveň sa časť vývozu z EÚ odklonila do severnej Afriky, neskôr však Alžírsko zavrelo hranice. Medzitým klesli ceny jabĺk z EÚ, čo predstavovalo skutočné narušenie trhu.

66 Kombinácia tri roky trvajúceho značného poklesu výrobných cien a jednoznačnej zmeny trendu (z pozitívneho na negatívny) v oblasti vývozu do nečlenských krajín EÚ od začiatku zákazu vývozu do Ruska, ktorá mala za následok pokles objemu vývozu [hoci vďaka presmerovaniu cez Bielorusko a určitej čiastočnej kompenzácii na iných trhoch (pri zohľadnení transakčných nákladov/nákladov na odklonenie vývozu, ktoré vznikli obchodníkom) k tomu nedošlo okamžite], predstavovala narušenie v sektore založenom na sadoch, v ktorom sa investičné rozhodnutia prevádzkovateľov prijímajú na 10 rokov dopredu.

67 Obmedzené možnosti skladovania v prípade týchto rýchlo sa kaziacich druhov ovocia bránia dosiahnutiu rýchleho riešenia v tejto situácii. Ruský zákaz dovozu ovocia a zeleniny z Únie do Ruska navyše môže ešte viac zhoršiť situáciu na trhu s broskyňami a nektárinkami. Preto došlo na trhu k situácii, v ktorej bežné opatrenia uskutočniteľné v zmysle nariadenia (EÚ) č. 1308/2013 zrejme neponúkajú dostatočné riešenie.

75 Spoločná odpoveď Komisie na body 75 a 76:

Náklady na dopravu, balenie a triedenie sa stanovujú na úrovni EÚ. Podpora sa vzťahuje na všetky členské štáty. Náklady boli revidované v roku 2013. Zohľadňujú sa v nich priemerné predmetné náklady v rámci EÚ.

V prípade jabĺk sú priemerné predmetné náklady vo výške 40 EUR/100 kg.

78 Spoločná odpoveď Komisie na body 78 až 80:

Členské štáty môžu povoliť bezplatnú distribúciu stiahnutých produktov spracovateľom ovocia a zeleniny (na výrobu džúsu a/alebo nektáru) a musia rozhodnúť o miere konverzie stiahnutých broskýň a získaného džúsu/nektáru, ako aj zabezpečiť, aby platby spracovateľom kompenzovali iba náklady na spracovanie. Miery konverzie sa môžu líšiť v závislosti od dotknutých produktov (v každom prípade trieda II), ich vlastností a kvality.

V prípade bezplatnej distribúcie stiahnutých produktov EÚ financuje aj náklady na dopravu, triedenie a balenie v rámci systému paušálnych súm, ktorý bol naposledy revidovaný v roku 2013. Keďže najvyššie paušálne sumy sa pohybujú na úrovni približne 10 centov/kg v prípade dopravy a 20 centov/kg v prípade triedenia a balenia (alebo oboje na priemernej úrovni približne 39 centov/kg), v celkových nákladoch na vyrobený džús/nektár, ktoré znáša EÚ, nezohrávajú veľkú úlohu.

Pri bezplatnej distribúcii má cena, pri ktorej sa produkty sťahujú, prísne určený strop na úrovni, ktorá nesmie prekročiť 40 % priemerných trhových cien za posledných päť rokov, ale vysoké miery konverzie broskýň spracúvaných na džús/nektár, bez ohľadu na to, či sú opodstatnené, môžu naozaj spôsobovať vysoké náklady, ktoré musí EÚ pri financovaní tejto činnosti znášať. To musia vyhodnotiť útvary Komisie.

83 Podľa práva EÚ vykonávajú kontroly príslušné orgány členských štátov.

ZÁVERY A ODPORÚČANIA

84 Stiahnuté výrobky sa v operačných programoch využívajú málo (tvoria menej ako 1 % rozpočtu EÚ na ovocie a zeleninu), zatiaľ čo v súvislosti s mimoriadnymi opatreniami týkajúcimi sa zákazu dovozu do Ruska bolo ich využívanie značné.

85 Vo svojom návrhu budúcej SPP Komisia sprísnila požiadavky v povinnej fáze SPP v rámci kondicionality. Patrí k nim aj požiadavka na striedanie plodín. Ďalšie úvahy o vzájomnom vzťahu medzi priamymi platbami a rozhodnutím poľnohospodárov uzavrieť poistenie sa nachádzajú v odpovedi Komisie na bod 21.

86 Pokiaľ ide o stimulačné účinky, pozri odpoveď Komisie na bod 59.

Odporúčanie 1 – Podnecovať poľnohospodárov k tomu, aby sa lepšie pripravovali na krízy

Komisia prijíma odporúčanie a chce poukázať na to, že úsilie vynaložené na prípravu budúcej SPP je v jeho intenciách, a to konkrétne:

- Pokiaľ ide o ambicióznejšie úsilie v oblasti klímy a životného prostredia: Sprísnené požiadavky v povinnej fáze SPP v rámci kondicionality (ako sú striedanie plodín, ochrana pôdy bohatej na uhlík, zachovanie organickej hmoty v pôde) sa majú doplniť dobrovoľnými záväzkami (nové ekologické režimy v rámci piliera I a intervencie v oblasti rozvoja vidieka v rámci piliera II) a podpornými nástrojmi (ako sú poradenské služby) financovanými z SPP. V tejto súvislosti navyše zohrávajú svoju úlohu aj povinné viazanie rozpočtových prostriedkov na opatrenie v oblasti životného prostredia a klímy v operačných programoch pre ovocie a zeleninu a intervencie v oblasti rozvoja vidieka, ako aj príležitosti v rámci viazaných priamych platieb (napríklad zacielenie podpory na rozšírenú živočíšnu výrobu).
- Pokiaľ ide o integrovanejší prístup k riadeniu rizík: Povinná ponuka nástrojov na riadenie rizík poľnohospodárom v rámci rozvoja vidieka a požiadavka na stanovenie integrovaného prístupu v strategických plánoch SPP.

Členské štáty budú využívať výhody vyplývajúce z lepšej pružnosti, vďaka čomu budú môcť zacieliť svoje intervencie tak, aby lepšie vyhovovali ich potrebám, pričom v súlade s novým navrhovaným prístupom, ktorý je založený na výkonnosti, budú tieto intervencie musieť vychádzať z identifikovaných potrieb.

Pokiaľ ide o navrhovaný termín, Komisia chce zdôrazniť, že o návrhoch pre SPP po roku 2020 v súčasnosti rokujú Rada a Európsky parlament ako spoluzákonodarcovia; skutočný dátum legislatívneho rámca pre SPP na obdobie po roku 2020 (vrátane vykonávacích aktov) preto ešte nie je v tomto štádiu známy.

87 Komisia odkazuje na svoje odpovede na body 30, 33, 34, 35, 41, 43, 49 a 58.

88 Informácie získané o nástrojoch na riadenie rizík v rámci piliera II (opatrenie 17) obsahujú rozdelenie podľa čiastkových opatrení vo vzťahu k počtu zúčastnených poľnohospodárskych podnikov a celkovým verejným výdavkom. Členské štáty navyše poskytujú ďalšie informácie vo výročných správach o vykonávaní programov rozvoja vidieka. Okrem toho majú členské štáty možnosť stanoviť špecifické programové ukazovatele týkajúce sa ich špecifických potrieb.

V sektore ovocia a zeleniny Komisia získava množstvo trhových informácií od členských štátov a zainteresovaných strán najrôznejšími kanálmi (z výročných správ o vykonávaní operačných programov, od skupín odborníkov a skupín pre občiansky dialóg so zainteresovanými stranami, z prehľadov ukazovateľov, prognóz a od stredísk pre monitorovanie trhov).

Odporúčanie 2 – Lepšie koncipovať a monitorovať podporu určenú na poistenie

a) Komisia toto odporúčanie neprijíma.

Vypracovanie analýzy tejto veci by v tejto fáze cyklu politík nebolo optimálne vzhľadom na nedávne a plánované činnosti hodnotenia, t. j.: štúdiu o riadení rizík z roku 2017, štúdiu o krízovom riadení, ktorá sa má dokončiť v roku 2019, a hodnotenia *ex post*, ktoré sa majú vydať na konci roka 2024.

V otázke pridanej hodnoty EÚ Komisia odkazuje na svoje odpovede na body 49 a 87.

b) Komisia čiastočne prijíma toto odporúčanie.

Bude sa snažiť monitorovať výdavky prostredníctvom relevantných ukazovateľov výstupu a výsledkov, ale nesúhlasí so získavaním informácií o špecifických ukazovateľoch uvedených Európskym dvorom audítorov (poistená plocha a kapitál).

Podľa návrhu budúcej SPP sa budú na účely schvaľovania výkonnosti získavať údaje o počte poľnohospodárov, na ktorých sa vzťahujú nástroje na riadenie rizík. Ďalšie informácie sa budú získavať z hodnotení, pričom sa bude zohľadňovať silná potreba zjednodušovania. Preto nemôžeme prijať časť odporúčania, ktorá sa týka poistenej plochy a kapitálu.

Ukazovateľ výsledkov (podiel poľnohospodárskych podnikov s nástrojmi SPP na riadenie rizík) zostáva nezmenený a členským štátom umožní stanoviť cieľ počtu poľnohospodárskych podnikov, na ktoré sa budú vzťahovať nástroje na riadenie rizík. Komisia bude tento ukazovateľ používať na sledovanie pokroku členských štátov pri vykonávaní.

Pokiaľ ide o navrhovaný termín, Komisia chce zdôrazniť, že o návrhoch pre SPP po roku 2020 v súčasnosti rokujú Rada a Európsky parlament ako spoluzákonodarcovia; skutočný dátum legislatívneho rámca pre SPP na obdobie po roku 2020 (vrátane vykonávacích aktov) preto ešte nie je v tomto štádiu známy.

89 Pozri odpovede Komisie na body 62 až 71.

90 Opatrenie *ex post* zdôraznené Európskym dvorom audítorov bolo použité len raz v dôsledku bezprecedentných mimoriadnych poveternostných podmienok. Odvtedy Komisia nezopakovala podobnú kompenzáciu podľa článku 221 nariadenia (EÚ) č. 1308/2013, a to ani v prípade súch z rokov 2018 a 2019, ktoré zasiahli veľkú časť Európy.

Odporúčanie 3 – Objasniť kritériá na aktiváciu a ukončenie mimoriadnych opatrení a ich kombináciu s inými nástrojmi

a) Komisia čiastočne prijíma toto odporúčanie.

Komisia súhlasí s tým, že v analýze, na základe ktorej Komisia navrhne aktiváciu alebo ukončenie mimoriadnych opatrení, by sa mali zohľadniť trhové podmienky a celkové výnosy producentov vrátane vplyvu priamych platieb a zvýšenia výstupov.

Stanovenie objektívnych trhových parametrov a kritérií *ex ante* by však bolo v rozpore s podstatou opatrenia, pretože by sa tým oslabil jeho cieľ: riešenie katastrofických rizík, zvyčajne náhlych a nepredvídateľných, ktoré nemôžu vyriešiť poľnohospodári a subjekty verejného sektora v rozsahu stratégií riadenia rizík.

Okrem toho, neexistencia objektívnych kritérií neznamená, že aktivácia takýchto mimoriadnych opatrení nie je založená na analýze. Takýto druh opatrenia v každom prípade znamená, že Komisia dôkladne posúdila situáciu na trhu a možné hrozby, pričom analýza bola prediskutovaná so spoluzákonodarcami, zainteresovanými stranami, tlačou atď.

b) Komisia toto odporúčanie neprijíma.

Hoci Komisia súhlasí s tým, že ide o dôležitú a relevantnú úvahu, každá mimoriadna udalosť je jedinečná, a preto si vyžaduje individuálny prístup.

Odporúčanie 4 – Upraviť kompenzácie za operácie v súvislosti so sťahovaním produkcie

a) Komisia toto odporúčanie neprijíma.

Hoci má Komisia pochopenie pre ciele tohto odporúčania, domnieva sa, že by sa ním obmedzila jej schopnosť riešiť krízy na individuálnom základe. Ceny, pri ktorých sa produkty sťahujú, sa stanovujú systematicky na nižšej úrovni, ako sú prevládajúce trhové ceny na jednotnom trhu. Trhové ceny v členskom štáte producenta nie sú jedinečným kritériom na posúdenie vhodnej úrovne podpory sťahovania.

b) Komisia odporúčanie prijíma.

Komisia posúdi situáciu v oblasti balenia, triedenia a dopravy, ale všetky možnosti by mali zostať dostupné. V sekundárnych právnych predpisoch EÚ sa vyžaduje zapojenie členských štátov, Európskeho parlamentu a zainteresovaných strán. Komisia posúdi predovšetkým bezplatnú distribúciu stiahnutých produktov spracovateľom ovocia a zeleniny (na výrobu džúsu a/alebo nektáru) a otázku miery konverzie stiahnutých broskýň a získaného džúsu/nektáru a zabezpečí, aby sa platbami spracovateľom kompenzovali iba náklady na spracovanie.

Audítorský tím

V osobitných správach EDA sa predkladajú výsledky jeho auditov, ktoré sa týkajú politík a programov EÚ alebo tém riadenia súvisiacich s konkrétnymi rozpočtovými oblasťami. EDA vyberá a navrhuje tieto audítorské úlohy tak, aby mali maximálny dosah, pričom sa zohľadňujú riziká pre výkonnosť či zhodu, výška súvisiacich príjmov alebo výdavkov, budúci vývoj a politický a verejný záujem.

Tento audit výkonnosti vykonala audítorská komora I pod vedením člena EDA Nikolaosa Milionisa. Audit viedol člen EDA Samo Jereb, podporu mu poskytla vedúca kabinetu Kate Henderson a ataše kabinetu Jernera Vrabič, hlavný manažér Helder Faria Viegas, vedúca úlohy Céline Ollier, zástupca vedúcej úlohy Paulo Oliveira, audítori Antonella Stasia, Jan Huth, Michela Lanzutti, Mateusz Minich a Maciej Szymura a asistentka Murielle Siffert.

Zľava doprava: Maciej Szymura, Mateusz Minich, Jerneja Vrabič, Antonella Stasia, Samo Jereb, Céline Ollier, Paulo Oliveira, Michela Lanzutti, Jan Huth, Helder Faria Viegas.

Harmonogram

Udalosť	Dátum
Schválenie memoranda o plánovaní auditu/začiatok auditu	18. 4. 2018
Oficiálne zaslanie návrhu správy Komisii (prípadne inému kontrolovanému subjektu)	29. 7. 2019
Schválenie konečnej verzie správy po námietkovom konaní	16. 10. 2019
Prijatie oficiálnych odpovedí Komisie (alebo iného kontrolovaného subjektu) vo všetkých jazykoch	21. 11. 2019

© Európska únia, 2019.
Rozmnožovanie je povolené pod podmienkou uvedenia zdroja.

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

PDF	ISBN 978-92-847-3786-4	ISSN 1977-5776	doi:10.2865/26266	QJ-AB-19-017-SK-N
HTML	ISBN 978-92-847-3778-9	ISSN 1977-5776	doi:10.2865/11247	QJ-AB-19-017-SK-Q

S poľnohospodárstvom sa spája riziko, ktoré vyplýva z podstaty tejto oblasti, a preto je potrebné, aby poľnohospodári vyvinuli stratégie na riešenie strát v dôsledku poveternostných udalostí alebo chorôb rastlín či zvierat a cenovej volatility. Súčasťou spoločnej poľnohospodárskej politiky (SPP) sú nástroje na podporu riadenia rizík poľnohospodármi a reakciu na krízy. Cieľom najnovších návrhov reformy SPP je zvýšiť zameranie na riadenie rizík.

Zistili sme, že SPP ponúka komplexný súbor preventívnych nástrojov na zvýšenie odolnosti poľnohospodárov, no ich vplyv na správanie poľnohospodárov je obmedzený. Podpora EÚ sa na účely poistenia stále využíva v malej miere a prínosom bola len pre malý podiel poľnohospodárov. Pri zvažovaní mimoriadnych opatrení po zákaze dovozu do Ruska sa nepoužili žiadne osobitné kritériá. Zistili sme tiež, že podpora EÚ na stiahnutie produktov na bezplatnú distribúciu je nákladná a v niektorých prípadoch viedla k nadmernej kompenzácii.

Komisii predkladáme odporúčania zamerané na podnietenie poľnohospodárov k tomu, aby sa lepšie pripravovali na krízy, lepšie koncipovanie a monitorovanie podpory určenej na poistenie, objasnenie kritérií na aktiváciu a ukončenie mimoriadnych opatrení a úpravu kompenzácie za operácie v súvislosti so sťahovaním produkcie.

Osobitná správa EDA podľa článku 287 ods. 4 druhého pododseku ZFEÚ.

EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV

Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie

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

Tel. +352 4398-1

Otázky: eca.europa.eu/sk/Pages/ContactForm.aspx
Webová stránka: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors