



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 4.3.2014
COM(2014) 112 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

**o provádění ustanovení týkajících se organizací producentů, provozních fondů a
operačních programů v odvětví ovoce a zeleniny od reformy z roku 2007**

(„Zpráva o režimu v odvětví ovoce a zeleniny“)
{SWD(2014) 54 final}

OBSAH

1.	Reforma z roku 2007.....	3
2.	Vnitrostátní strategie pro udržitelné operační programy	4
3.	Vývoj odvětví: relevantní otázky	5
4.	Organizace producentů.....	5
5.	Provozní fondy a finanční podpora pro operační programy ze strany EU.....	8
5.1.	Celkové výdaje v rámci operačních programů a finanční pomoc EU	8
5.2.	Vnitrostátní finanční pomoc a uhrazení ze strany EU	10
6.	Operační programy: opatření a druhy provedených akcí.....	11
7.	Hodnocení vnitrostátních strategií prováděná členskými státy v polovině období ...	12
7.1.	Pokrok při plnění cílů stanovených pro operační programy	12
7.2.	Slabiny v řízení vnitrostátních strategií.....	14
7.2.1.	Slabiny v zavádění vnitrostátních strategií	14
7.2.2.	Slabiny v monitorování a hodnocení vnitrostátních strategií.....	14
8.	Závěry a doporučení.....	15

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o provádění ustanovení týkajících se organizací producentů, provozních fondů a operačních programů v odvětví ovoce a zeleniny od reformy z roku 2007

(„Zpráva o režimu v odvětví ovoce a zeleniny“)

1. REFORMA Z ROKU 2007

Organizace producentů (OP) jsou od reformy z roku 1996 základním kamenem režimu EU pro odvětví ovoce a zeleniny. Tato reforma měla posílit postavení producentů v době rostoucí koncentrace poptávky a začlenit do produkce ovoce a zeleniny a jejich uvádění na trh otázky životního prostředí. Organizace producentů mohly poprvé obdržet podporu EU ve formě příspěvku do provozních fondů nutných k provádění operačních programů.

Reforma z roku 2007 měla za cíl další posílení organizace producentů. Byla zpřístupněna širší škála nástrojů, které těmto organizacím měly umožnit, aby předcházely tržním krizím a dokázaly takovéto krize řešit. Byly vytvořeny pobídky pro spojování organizací producentů, sdružení organizací producentů a pro nadnárodní spolupráci. Důraz byl kladen na ochranu životního prostředí a od organizací producentů se vyžadovalo, aby do svých operačních programů začlenily minimální úroveň výdajů na ochranu životního prostředí.

Členské státy musely poprvé vymezit vnitrostátní strategii pro udržitelné operační programy a začlenit do ní zvláštní rámec pro otázky životního prostředí.

Reforma z roku 2007 rovněž odstranila vývozní náhrady v tomto odvětví a oddělila podporu pro ovoce určené ke zpracování. Podpora poskytovaná na vytváření seskupení producentů a na to, aby se z těchto skupin do pěti let staly plně funkční organizace producentů, byla omezena na členské státy, které přistoupily k EU dne 1. května 2004 nebo později, na nejvzdálenější regiony a menší ostrovy v Egejském moři.

Tato zpráva je v souladu s čl. 184 odst. 4 nařízení Rady (ES) č. 1234/2007¹. Vychází především z informací členských států o provádění režimu EU v odvětví ovoce a zeleniny na jejich území, a zejména z informací ve výročních zprávách a zprávách o hodnocení, které jsou zasílány Komisi². Ty se zakládají zejména na údajích za období let 2008–2010³.

Reforma SZP v období do roku 2020 nezavádí v režimu EU pro odvětví ovoce a zeleniny žádné zásadní změny, neboť podpora EU je organizacím producentů i nadále poskytována prostřednictvím operačních programů, avšak se dvěma důležitými výjimkami: a) sdružení organizací producentů mohou nyní zřídit provozní fond, do něž plynou příspěvky od přidružených organizací producentů a také finanční pomoc EU, a b) byl rozšířen soubor

¹ Nařízení Rady (ES) č. 1234/2007 ze dne 22. října 2007, kterým se stanoví společná organizace zemědělských trhů a zvláštní ustanovení pro některé zemědělské produkty (jednotné nařízení o společné organizaci trhů) (Úř. věst. L 299, 16.11.2007, s. 1).

² Zprávy zasílané Komisi v souladu s čl. 97 písm. b) a článkem 127 prováděcího nařízení Komise (EU) č. 543/2011 ze dne 7. června 2011, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1234/2007 pro odvětví ovoce a zeleniny a odvětví výrobků z ovoce a zeleniny (Úř. věst. L 157, 15.6.2011, s. 1).

³ V případě některých členských států jsou výroční zprávy za rok 2010 dosud považovány za prozatímní. Je pravděpodobné, že poté, co Komise provede kontroly kvality údajů, budou provedeny určité změny.

nástrojů pro předcházení krizím a jejich řešení⁴. Další důležitou změnou je přesun podpory EU pro seskupení producentů z prvního do druhého pilíře a její zpřístupnění všem členským státům⁵.

2. VNITROSTÁTNÍ STRATEGIE PRO UDRŽITELNÉ OPERAČNÍ PROGRAMY

Po reformě z roku 2007 zřídilo 23 členských států vnitrostátní strategie (VS) pro udržitelné operační programy, které zahrnují vnitrostátní rámec pro environmentální opatření (VEO)⁶. Všechny rámce pro environmentální opatření zohledňují změny požadované Komisí⁷. Postup, jímž Komise posuzuje rámce pro environmentální opatření navržené členskými státy, jakož i postup revize návrhů předložených v návaznosti na žádosti Komise o změny, však představovaly značnou administrativní zátěž jak pro oddělení Komise, tak pro příslušné vnitrostátní orgány.

Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 543/2011⁸ stanoví přesné požadavky na to, jak mají organizace producentů monitorovat a hodnotit operační programy a jak mají členské státy hodnotit vnitrostátní strategie, a obsahuje také společné výkonnostní ukazatele⁹ a požadavky na výroční zprávy členských států. Uvedené požadavky zohledňují doporučení, která učinil Evropský účetní dvůr krátce před reformou v roce 2007¹⁰.

V souvislosti s hodnocením se od členských států vyžadovalo, aby v roce 2012 provedly hodnocení své vnitrostátní strategie v polovině období.

Aby se zaručila soudržnost systému monitorování a hodnocení, Komise se soustředila na dosažení společného porozumění požadavkům na monitorování a hodnocení operačních programů a vnitrostátních strategií¹¹. Tento krok je od roku 2004 doprovázen vývojem softwaru včetně systému pro provádění automatických kontrol kvality údajů obsažených ve výročních zprávách členských států a databáze výročních zpráv, díky čemuž je možné provádět analýzy *ad hoc*. Na nových internetových stránkách věnovaných režimu v odvětví ovoce a zeleniny na internetovém portálu Evropa, který spravuje Komise, má veřejnost přístup k vnitrostátním strategiím, rámcům pro environmentální opatření a zprávám o hodnocení v roce 2012¹².

⁴ Do SZP byly začleněny dva nové nástroje pro předcházení krizím a jejich řešení: a) investice zajišťující účinnější řízení množství uvedených na trh a b) opětovná výsadba sadů, je-li nezbytná s ohledem na povinné vykloučení ze zdravotních nebo fytosanitárních důvodů na pokyn příslušného orgánu členského státu. Kromě toho byla ke stávajícím opatřením odborné přípravy doplněna výměna osvědčených postupů.

⁵ Společnou zemědělskou politiku tvoří dva pilíře: tržní opatření a přímé platby (první pilíř) a politika rozvoje venkova (druhý pilíř).

⁶ Článek 103f nařízení (ES) č. 1234/2007. Estonsko, Litva, Lucembursko a Slovinsko jsou od povinnosti vytvořit vnitrostátní strategii osvobozeny, jelikož nemají žádné uznané organizace producentů.

⁷ Ustanovení druhého pododstavce čl. 103f nařízení (ES) č. 1234/2007.

⁸ Úř. věst. L 157, 15.6.2011, s. 1.

⁹ Členské státy mohou ve vnitrostátní strategii specifikovat dodatečné ukazatele, které odrážejí vnitrostátní anebo regionální potřeby, podmínky a cíle specifické pro operační programy.

¹⁰ Zvláštní zpráva Evropského účetního dvora č. 8/2006 (Úř. věst C 282, 20.11.2006, s. 32).

¹¹ Dokumenty jsou vyhotoveny ve všech jazycích EU a obsahují pokyny ke společným výkonnostním ukazatelům, novou šablonu pro výroční zprávu, kterou mají členské státy zaslat Komisi, a pokyny k hodnocení vnitrostátních strategií členskými státy v roce 2012.

¹² Viz http://ec.europa.eu/agriculture/fruit-and-vegetables/country-files/index_en.htm

3. VÝVOJ ODVĚTVÍ: RELEVANTNÍ OTÁZKY

V letech 2003–2010 se postupně mírně zmenšila celková plocha EU, na které se pěstuje ovoce a zelenina (–6%), a prudce se snížil počet zemědělských podniků zabývajících se pěstováním ovoce a zeleniny (–39,1%). Tyto poklesy byly prudší než zmenšení celkové využívané zemědělské půdy (–0,7%) a snížení celkového počtu zemědělských podniků (–20,0%).

Obdobné vývojové tendence se objevily v EU-15 (–6,3% u plochy, na které se pěstuje ovoce a zelenina, a –26,3% v počtu zemědělských podniků pěstujících ovoce a zeleninu) a v EU-12 (–5,1% a –47,7%). Obecně došlo k nárůstu průměrné plochy, na které se pěstuje ovoce a zelenina, na jeden podnik (až o 1,9 hektaru v EU-27, o 3 hektary v EU-15 a 0,8 hektaru v EU-12), což bylo výsledkem koncentrace produkce do nižšího počtu podniků¹³.

V letech 2004–2010 došlo také k malému poklesu objemu produkce ovoce a zeleniny v EU (průměrný pokles o 3% v produkci ovoce a zeleniny v letech 2008–2010 ve srovnání s roky 2004–2006). Ve stejném období mírně vzrostla hodnota produkce ovoce a zeleniny při současných cenách (nárůst o 6,5% průměrné hodnoty produkce ovoce a zeleniny v letech 2008–2010 ve srovnání s roky 2004–2006)¹⁴.

Další důležitý vývojový jev po reformě z roku 2007 představuje přetrvávající tržní nejistota u některých výrobků. V roce 2009 došlo ke krizi na trhu (např. broskve a nektarinky, rajčata), další nastala v roce 2011 (krize spojená s bakterií E. coli, po níž následovala nová krize u broskví a nektarinek).

Na závěr je třeba zmínit, že finanční a hospodářská krize z roku 2008 mohla mít v řadě členských států vliv na domácí produkci ovoce a zeleniny (a vést ke snížení poptávky), na přístup k vývozním trhům a úvěrům, na vstupní náklady a další faktory¹⁵, které mohly ovlivnit výsledky organizací producentů a jejich operačních programů.

4. ORGANIZACE PRODUCENTŮ

V roce 2010 existovalo ve 23 členských státech¹⁶ 1 599 uznaných organizací producentů. Lze vyvodit určité předběžné závěry o možném dopadu reformy z roku 2007¹⁷:

Zvýšená míra organizovanosti producentů V letech 2008–2010 dále rostl podíl produkce uváděné na trh organizacemi producentů / sdruženími organizací producentů na celkové

¹³ Zdroj: Evropská komise, GŘ AGRI-C.2 — výpočty z výsledků statistických šetření o struktuře zemědělských podniků prováděných Eurostatem v letech 2003 až 2010. Poznámka: pokles počtu podniků je zčásti způsoben metodickou změnou, jelikož v 6 členských státech (CZ, DE, LU, PL, SK a UK) se práh pro začlenění do FSS v letech 2007 a 2010 zvýšil a byly z něj vyloučeny podniky s malou rozlohou celkové využívané zemědělské půdy.

¹⁴ Zdroj: Evropská komise, GŘ AGRI-C.2 — výpočty z výsledků roční statistiky plodin vedené Eurostatem a souhrnného zemědělského účtu v letech 2004 až 2010. Poznámka: klesající tendence vypočtená pro objem produkce ovoce a zeleniny mezi oběma obdobími (2004–2006 a 2008–2010) mohla být ovlivněna velice dobrou sklizní zaznamenanou v roce 2004.

¹⁵ Jde o účinky/hrozby, o nichž se zmiňují např. zprávy o hodnocení vnitrostátní strategie pro udržitelné operační programy z roku 2012, které poskytlo Maďarsko, Itálie a Portugalsko.

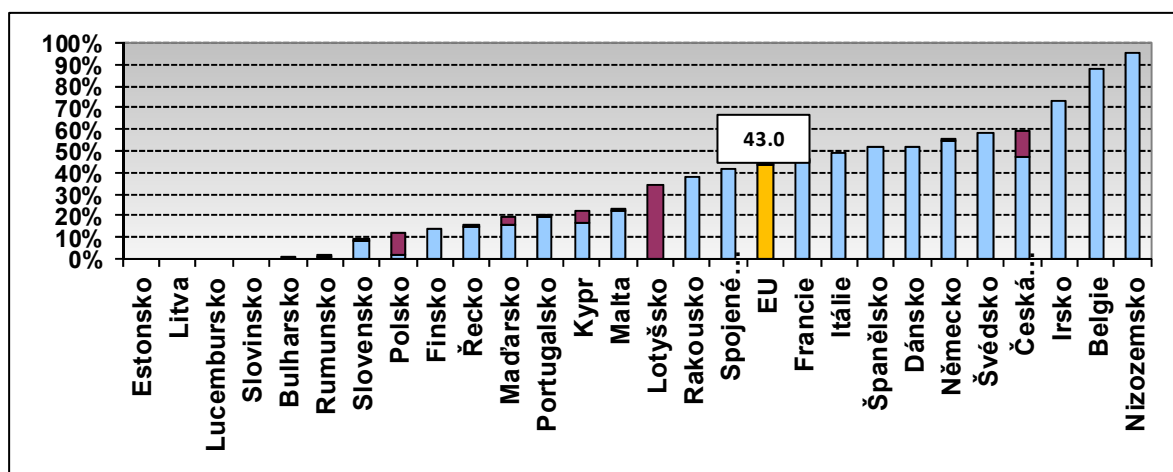
¹⁶ V Estonsku, Lucembursku, Litvě a Slovinsku žádné uznané organizace producentů neexistují.

¹⁷ Více podrobností viz tabulka 1 pracovního dokumentu útvarů Komise.

hodnotě produkce ovoce a zeleniny v EU. V roce 2010 dosáhla míra organizovanosti producentů přibližně 43,0 % (43,9 %, počítáme-li také seskupení producentů).

Graf 1: Odvětví ovoce a zeleniny – míra organizovanosti producentů v jednotlivých členských státech (2010)

Vysvětlivka: ■ seskupení producentů ■ organizace producentů



Zdroj: Evropská komise, GŘ AGRI, C.2 – výpočty z údajů poskytnutých členskými státy (výroční zprávy 2010).

- Větší atraktivita organizací producentů. Nadále rostl podíl všech producentů ovoce a zeleniny, kteří jsou členy organizací producentů (z 10,4% v roce 2004 na 16,5% v roce 2010).
- Větší atraktivita sdružení organizací producentů. Ve srovnání se situací před reformou došlo v letech 2008–2010 nejen k rychlejšímu nárůstu počtu sdružení organizací producentů (55 v roce 2010), ale také k významnému zvýšení počtu a podílu organizací producentů, které jsou členy sdružení organizací producentů (459 a 28,7% v roce 2010, v uvedeném pořadí).

Nicméně v několika členských státech:

- zůstává míra organizovanosti producentů na nízké úrovni (viz graf), přičemž organizace producentů jsou malé jak z hlediska počtu členů z řad producentů, tak z hlediska celkové hodnoty tržní produkce, a
- členy organizací producentů je jen omezený počet producentů ovoce a zeleniny. Proto je většina producentů vyloučena z možnosti získat přímé výhody z režimu EU pro odvětví ovoce a zeleniny¹⁸.

Kromě toho navzdory pokroku na celostátní úrovni v některých členských státech stále přetrvávají významné regionální rozdíly ve stupni organizovanosti producentů ovoce a zeleniny. Příkladem je Itálie, kde je poměrně vysoká celostátní míra organizovanosti

¹⁸ Někteří neorganizovaní výrobci mají ze stávajícího režimu EU určitý přínos. Mohou uvádět své výrobky na trh prostřednictvím organizací producentů, aniž by byli členy, a mohou na základě platby využívat určité služby poskytované organizacemi producentů (např. přístup k zařízení pro skladování a uvádění na trh, opatření pro řešení krizí).

producentů (přibližně 47 %) výsledkem vysoké míry organizovanosti producentů v některých severních regionech a nízké míry organizovanosti producentů v řadě dalších regionů¹⁹.

Rozvoj organizací producentů v některých regionech či dokonce v celých členských státech mohou omezit různé faktory²⁰. Mezi tyto faktory patří historicky propojené sociologické modely jako např. nedostatek vzájemné důvěry, systematické podezírání a sklon bez placení využívat práce jiných (parazitické chování). Dalším klíčovým důvodem, proč producenti nevstoupí do organizací producentů, může být také šedá ekonomika: neplacením daní (zejména DPH) mohou neorganizovaní zemědělci dosáhnout vyššího zisku (v šedé ekonomice) než zemědělci, kteří jsou členy organizací producentů a jsou povinni dodržovat právní rámec. Kromě toho mohou producenti prodávat své výrobky výhradně na místních či regionálních trzích nebo přímým prodejem, a proto mají menší zájem o výhody, které by jim mohlo členství v organizaci producentů přinést.

Další možnou překážkou bránící rozvoji organizací producentů je fakt, že postupy získání uznání jako organizace producentů, schválení operačního programu a následného přístupu k finanční podpoře z veřejných prostředků jsou složité²¹. Náročnost těchto postupů může odradit malé producenty, kteří nemají nezbytné schopnosti nebo se domnívají, že výhody plynoucí z dodržování režimu jsou nižší než správní náklady spojené s režimem.

Dalším faktorem, který snižuje atraktivitu organizací producentů, je skutečnost, že se producenti domnívají, že existuje mimořádně vysoké riziko ztráty finanční podpory z veřejných prostředků, což může ohrozit přežití organizace producentů. Aby si organizace producentů udržela své uznání, musí proto dodržovat kritéria uznání, zejména musí mít minimální počet členů a dodržovat pravidla pro demokratickou kontrolu, uvádění produktů na trh a svěření činností vnějším subjektům²².

5. PROVOZNÍ FONDY A FINANČNÍ PODPORA PRO OPERAČNÍ PROGRAMY ZE STRANY EU

5.1. Celkové výdaje v rámci operačních programů a finanční pomoc EU

Organizace producentů v odvětví ovoce a zeleniny mohou zřídit provozní fond, který musí být používán výhradně k financování operačních programů schválených členskými státy. Fond je financován z finančního příspěvku členů organizace producentů nebo samotnou organizací producentů a z finanční pomoci EU²³.

¹⁹ Více podrobností viz tabulka 2 pracovního dokumentu útvarů Komise.

²⁰ Nedávná studie o družstvech v EU (kam patří také organizace producentů a sdružení organizací producentů), financovaná Evropskou komisí, vymezuje některé historické, kulturní a hospodářské překážky, které zemědělcům brání v rozvoji společných iniciativ (viz Bijmans, J. *et al.* (2013): Podpora pro zemědělská družstva: závěrečná zpráva (Support for farmers' cooperatives: final report). Evropská komise – k dispozici na adrese).

²¹ Tyto postupy zahrnují podání žádosti o podporu a sestavení podrobné výroční zprávy, která je základním nástrojem pro monitorování provádění režimu pro odvětví ovoce a zeleniny, na druhé straně však představuje administrativní zátěž.

²² V letech 2004–2010 došlo k většině případů odnětí uznání ve Španělsku (148), Francii (94) a Itálii (43). Je-li vyjádřen jako procentní podíl celkového počtu organizací producentů, byl počet odnětí uznání obzvláště vysoký ve Slovinsku, Irsku, Finsku a Bulharsku.

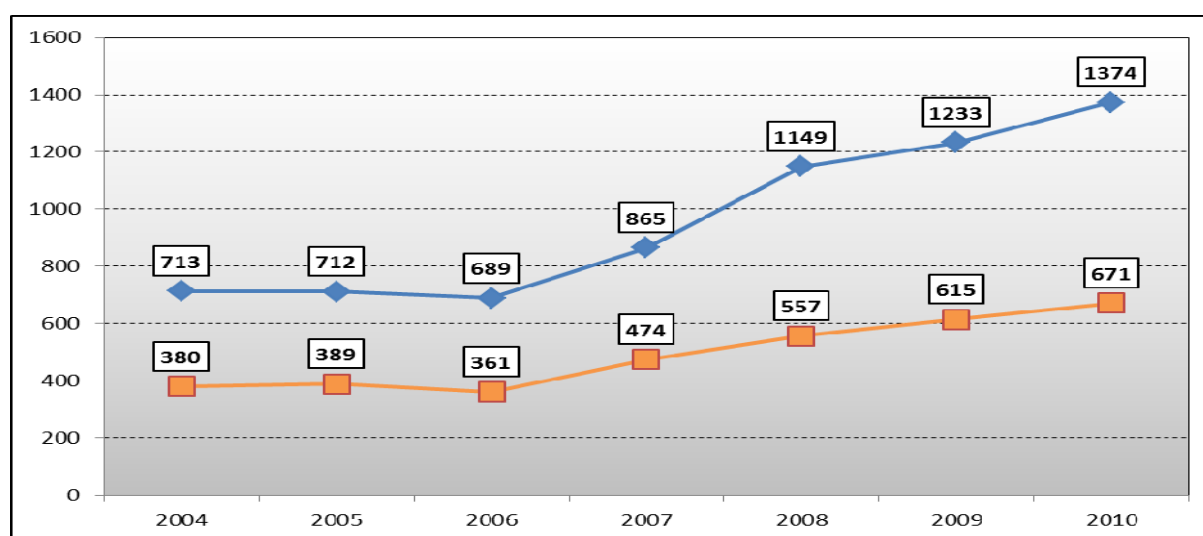
²³ Článek 103b nařízení (ES) č. 1234/2007.

Na finanční pomoc EU se vztahuje dvojitý strop²⁴:

- 1) je zastřešena na 4,1 % hodnoty produkce organizace producentů, která je uvedena na trh (tento procentní podíl lze zvýšit na 4,6 %, pokud je částka přesahující 4,1 % použita výhradně na opatření pro přecházení krizím a jejich řešení); a
- 2) nesmí být vyšší než 50 % skutečných vzniklých výdajů a strop lze v určitých případech zvýšit na 60 %, např. u operačních programů, které jsou předloženy organizacemi producentů v členských státech, které přistoupily k EU dne 1. května 2004 nebo později (u opatření probíhajících do konce roku 2013), v členských státech, v nichž je trh organizací producentů menší než 20 % celkové produkce ovoce a zeleniny a v nejvzdálenějších regionech.

Graf 2: Celkové výdaje v rámci operačních programů a finanční pomoc EU (2004–2010)

Vysvětlivka: ◆ celkové výdaje (v milionech EUR) ■ finanční pomoc EU (v milionech EUR)



Zdroj: Evropská komise – GŘ AGRI, C.2 – výpočty z údajů poskytnutých členskými státy (výroční zprávy 2004–2010).

Z grafu 2 je patrné, že v důsledku reformy z roku 2007 došlo k výraznému nárůstu celkových výdajů na operační programy a související pomoci EU.

Lze vyvodit určité předběžné závěry o možném dopadu reformy z roku 2007²⁵:

- v důsledku reformy vzrostl jak počet, tak podíl organizací producentů, které provedly operační program (přibližně 3/4 z celkového počtu uznaných organizací producentů v letech 2008–2010);
- nárůst výdajů na operační programy včetně finanční pomoci EU souvisí jak s nárůstem počtu operačních programů, tak s průměrnou ekonomickou velikostí (hodnota produktů uvedených na trh) organizací producentů s operačním programem;

²⁴ Článek 103d nařízení (ES) č. 1234/2007.

²⁵ Více podrobností viz tabulky 3 a 4 v pracovním dokumentu útvarů Komise.

- dokonce i po reformě z roku 2007 zůstává celková finanční pomoc EU pod stropem ve výši 4,1 % hodnoty produkce dotčené organizace producentů, která je uvedena na trh, a stále představuje velmi malý procentní podíl (1,1–1,3 %) celkové hodnoty produkce ovoce a zeleniny v EU;
- největší organizace producentů (přibližně 18 % všech organizací producentů s obratem přesahujícím 20 milionů EUR) jsou příjemci přibližně 70 % finanční pomoci EU. Takovéto asymetrické rozdělení pomoci EU je nedílnou součástí mechanismu podpory, která se zvyšuje souběžně s hodnotou produkce uvedené na trh.

5.2. Vnitrostátní finanční pomoc a uhrazení ze strany EU

Na základě článku 103e nařízení (ES) č. 1234/2007 Komise povolila některým členským státům, aby vyplaty vnitrostátní finanční pomoc organizacím producentů, které působí v regionech, kde je stupeň organizovanosti producentů²⁶ v odvětví ovoce a zeleniny obzvláště nízký. Na žádost dotčených členských států byla vnitrostátní finanční pomoc částečně uhrazena EU²⁷.

V letech 2008–2010 tento nástroj využilo pouze šest členských států (ES, HU, IT, PT, RO a SK) a průměrná roční podpora dosáhla částky 12,2 milionu EUR a byla zčásti uhrazena EU. Ačkoli i jiné členské státy mají regiony, které by mohly splnit požadavky pro vnitrostátní finanční pomoc (nízký stupeň organizovanosti), rozhodly se, že ji nevyužijí. To může být částečně způsobeno tím, že je nutné, aby členské státy financovaly celou poskytnutou podporu nebo její část.

Než Komise schválí udělení vnitrostátní finanční pomoci nebo její částečné uhrazení, provedou se křížové kontroly s údaji z předchozích žádostí a z výročních zpráv. Jsou-li zjištěny nesrovnalosti, postup se pozastaví, dokud nejsou chyby opraveny (ve výročních zprávách a/nebo v žádosti o vnitrostátní finanční pomoc). Rychlost, s jakou Komise rozhodne, závisí na tom, jak rychle vnitrostátní orgány opraví zjištěné nesrovnalosti. Stávající postup je pro vnitrostátní orgány velmi těžkopádný. V některých případech posílají členské státy přesné informace se značným zpožděním. Ačkoli je tedy stanovena lhůta, v níž musí Komise schválit rozhodnutí o vnitrostátní finanční pomoci, tato lhůta bývá často prodloužena, neboť je potřeba objasnit, opravit a vysvětlit různé informace. Situace u žádostí o úhradu vnitrostátní finanční pomoci se vyvíjí obdobně.

²⁶ Stupeň organizovanosti producentů je definován jako poměr mezi hodnotou produkce ovoce a zeleniny získané v daném regionu a uvedené na trh organizacemi producentů, sdruženími organizací producentů a seskupeními producentů a celkovou hodnotou produkce ovoce a zeleniny v daném regionu. Vnitrostátní finanční pomoc doplňuje provozní fondy organizace producentů a rovná se maximálně 80 % finančního příspěvku od členů organizace producentů nebo samotné organizace producentů do jejího provozního fondu.

²⁷ To je možné pouze v regionech, v nichž je trh organizací producentů menší než 15 % hodnoty produkce ovoce a zeleniny a v nichž produkce ovoce a zeleniny představuje alespoň 15 % jejich celkového zemědělského výstupu.

6. OPERAČNÍ PROGRAMY: OPATŘENÍ A DRUHY PROVEDENÝCH AKCÍ

Z tabulky 4 je zřejmé, že v letech 2008–2010 se roční výdaje na operační programy (v průměru 1 252,1 milionu EUR) týkaly především akcí za účelem zlepšení uvádění na trh (24,0 % z celkového počtu) a akcí na ochranu životního prostředí (23,8 %), poté následovaly akce v oblasti plánování produkce (22,2 %) a zvýšení či udržení jakosti produktů (20,3 %).

Nástroje pro předcházení krizím a jejich řešení byly využívány jen velmi málo (35,6 milionu EUR a 2,8 % celkových průměrných ročních výdajů), ještě méně byly využívány služby v oblasti vzdělávání a poradenství nebo výzkum a experimentální produkce.

Pokud jde o druhy akcí provedených v rámci operačních programů v letech 2008–2009:

- Výdaje na **fyzické investice** (v prostorách organizací producentů nebo v podnicích členů organizací producentů) dosáhly v průměru 517,5 milionu EUR (41,3 % celkových výdajů na operační programy). Měly především zlepšit uvádění produktů na trh (15,9 % celkových výdajů; u 64,1 % operačních programů) a plánování produkce (15,4 %; u 56,6 % operačních programů), poté následovalo zvýšení či udržení jakosti produktů (5,6 %; u 29,6 % operačních programů). V průměru dosáhly fyzické investice pro účely ochrany životního prostředí²⁸ 3,0 % celkových výdajů (a byly zahrnuty do 34,5 % operačních programů).

Tabulka 4: Výdaje na operační programy vyčleněné na různá opatření a počet organizací producentů, které do svých operačních programů zařadily různá opatření (průměr za období 2008–2010)

	Výdaje		Dotčené organizace producentů	
	v milionech EUR	% celkových výdajů	počet	% z celkového počtu
Akce zaměřené na plánování produkce	277,9	22,2 %	924	77,8 %
Akce zaměřené na zlepšování a udržování jakosti produktů	254,7	20,3 %	1 097	92,4 %
Akce zaměřené na zlepšení uvádění na trh	300,9	24,0 %	1 009	85,0 %
Výzkum a experimentální produkce	10,7	0,9 %	130	11,0 %
Vzdělávání a poradenské služby	22,8	1,8 %	388	32,7 %
Nástroje pro předcházení krizím a jejich řešení	35,6	2,8 %	192	16,2 %
Environmentální opatření	298,3	23,8 %	1 103	92,9 %
Jiné akce	51,0	4,1 %	1 063	89,6 %
Všechny operační programy	1 252,1	100,0 %	1 187	100,0 %

Zdroj: Evropská komise, GŘ AGRI, C.2 – výpočty z údajů poskytnutých členskými státy (výroční zprávy 2008–2010).

²⁸

Fyzické investice pro účely ochrany životního prostředí jsou investice do stálých aktiv, které mají být podle očekávání značně přínosné z hlediska menšího využívání vstupů a/nebo snížených emisí znečišťujících látek.

- **Environmentální opatření** byla provedena v 92,9 % operačních programů a průměrné celkové roční výdaje dosáhly 298,3 milionu EUR, což odpovídá 23,8 % průměrných celkových ročních výdajů na operační programy. Hlavní druhy prováděných akcí se týkaly omezení tvorby odpadu a hospodaření s ním (78,0 milionu EUR; u 34,2 % operačních programů) a integrované produkce (72 milionů EUR; u 25,4 % operačních programů), což dohromady pokrylo přibližně 2/3 celkových výdajů na environmentální opatření, poté následovaly fyzické investice pro účely ochrany životního prostředí (38,1 milionu EUR; u 34,5 % operačních programů).

V srpnu 2012 bylo upuštěno od podpory na environmentální opatření spojená s nakládáním s obaly, a to na základě zkušeností získaných při uplatňování uvedených opatření. To bude podle očekávání podnětem k provádění hospodárnějších environmentálních opatření a ke snížení nákladů na řízení režimu Unie²⁹.

- (Velice nízká) míra využití **nástrojů pro předcházení krizím a jejich řešení** se týkala zejména pojištění úrody (průměrné roční výdaje vy výši 13,9 milionu EUR u 67 operačních programů), propagace a komunikace (11,9 milionu EUR u 60 operačních programů) a stažení produktů (8,3 milionu EUR u 73 operačních programů). Sklizení nezralého ovoce a zeleniny, jejich neskližení, vzdělávání a zřizování vzájemných fondů zůstaly v podstatě nevyužity. Kromě složitosti postupů může být důvodem velmi nízké míry využití nástrojů pro předcházení krizím a jejich řešení malá velikost mnoha organizací producentů: vzhledem k nízkým objemům pokryté produkce, nízké částce podpory na stažení z trhu a/nebo omezeným finančním prostředkům, které mají k dispozici, považují organizace producentů stávající nástroje pro předcházení krizím či jejich řešení za neúčinné nebo jednoduše za neatraktivní.

7. HODNOCENÍ VNITROSTÁTNÍCH STRATEGIÍ PROVÁDĚNÁ ČLENSKÝMI STÁTY V POLOVINĚ OBDOBÍ

Zprávu o hodnocení vnitrostátní strategie v roce 2012 zaslalo Komisi 19 členských států.

Zprávy poskytují první posouzení účinků operačních programů, které byly provedeny po reformě v roce 2007, v polovině období a poukazují na slabé stránky zjištěné v řízení ze strany některých členských států.

7.1. Pokrok při plnění cílů stanovených pro operační programy

Z analýzy zpráv o hodnocení v roce 2012, které Komisi zaslaly BE, CY, CZ, DK, DE, ES, FR, HU, IT, NL, AT, PT a UK³⁰, lze vyvodit tyto závěry:

²⁹ Viz prováděcí nařízení Komise (EU) č. 755/2012 ze dne 16. srpna 2012, kterým se mění prováděcí nařízení (EU) č. 543/2011, pokud jde o způsobilost zvláštních nákladů na environmentální opatření v rámci operačních programů organizací producentů v odvětví ovoce a zeleniny (Úř. věst. L 223, 21.8.2012, s. 6).

³⁰ Kapitola 5 pracovního dokumentu útvarů Komise poskytuje přehled o účincích operačních programů ve 13 dotčených členských státech. Zprávy zaslané jinými členskými státy (Bulharsko, Finsko, Polsko,

- 1) Ve většině členských států přispívají operační programy pozitivně k hlavním cílům, např. k podpoře uvádění produktů členů organizací producentů na trh, k zaručení toho, že je produkce přizpůsobena poptávce (z hlediska kvality i množství), a ke zvýšení konkurenceschopnosti organizací producentů.
- 2) V některých členských státech operační programy rovněž přispívají k posílení komerční hodnoty produktů, které organizace producentů uvádějí na trh (např. CY, CZ, DE, HU, IT, UK), a k podpoře koncentrace nabídky (např. CY, CZ, DK, ED, HU, IT, PT).
- 3) Mezi důvody, proč operační programy v jiných členských státech přispívají k posílení komerční hodnoty produktů, které organizace producentů uvádějí na trh, nebo k podpoře koncentrace nabídky jen málo nebo vůbec, může patřit slabá vyjednávací síla stávajících organizací producentů v distribučním řetězci kvůli jejich malému počtu nebo velikosti v některých dotčených členských státech (např. Portugalsko) a již tak vysoká míra organizovanosti dosažená daným odvětvím v jiném dotčeném členském státě (např. Nizozemsko).
- 4) Ve většině členských států operační programy podle všeho jen málo přispívají k dosažení těchto cílů nebo k nim nepřispívají vůbec:
 - **Optimalizace výrobních nákladů.** Podle zpráv o hodnocení to pravděpodobně více souvisí s vnějšími faktory, např. s nárůstem vstupních cen (např. Belgie-Vlámsko, Francie) nebo s obtížemi při odhadu a vykazování změn v nákladech, což je způsobeno mimo jiné spíše opomenutím základní situace než tím, že by optimalizace nebyla pro organizace producentů a/nebo jejich členy klíčovým předmětem zájmu.
 - **Stabilizace produkčních cen.** Z některých zpráv (např. ES, FR, IT) vyplývá, že to je způsobeno především slabou účinností některých nástrojů pro předcházení krizím a jejich řešení, které jsou k dispozici, a/nebo tím, že tyto nástroje využívá příliš nízký počet organizací producentů.
 - **Zvýšení atraktivity organizací producentů.** Zprávy uvádějí různé důvody, proč počet členů roste jen omezeně nebo dokonce klesá, např. mimořádně vysokou míru organizovanosti v odvětví (např. Belgie-Vlámsko), velmi přísné požadavky pro vstup do organizace producentů (např. Nizozemsko), a dokonce nedostatečnou jasnost některých pravidel stanovených právními předpisy EU (např. Spojené království).
 - **Programy přispívají jen málo k některým cílům v oblasti životního prostředí nebo k nim nepřispívají vůbec;** jde např. o ochranu krajiny, zmírnění změny klimatu, zachování kvality ovzduší a omezení tvorby odpadu. Zatímco v některých případech je to způsobeno tím, že organizace producentů

Rumunsko, Slovensko a Švédsko) neposkytují jasnou odpověď na všechny dotazy k účinnosti operačních programů položené v rámci hodnocení. Důvodem může být velmi nízký počet operačních programů schválených v novém režimu (např. v Bulharsku a Rumunsku existuje pouze jedna organizace producentů s operačním programem) a nedostatek spolehlivých údajů o účincích těchto programů.

nebo jejich členové provádějí zvláštní opatření (např. Dánsko) jen v malé míře nebo je neprovádějí vůbec, v jiných případech to je tím, že některé z uvedených cílů nepatřily mezi priority rámců pro environmentální opatření (např. CY, CZ, PT). Kromě toho zpráva o hodnocení v roce 2012 u některých členských států (např. BE, ES, FR, NL) naznačuje, že neexistují jasné důkazy o tom, že by operační programy k těmto environmentálním cílům jakkoli přispívaly.

7.2. Slabiny v řízení vnitrostátních strategií

7.2.1. Slabiny v zavádění vnitrostátních strategií

Zprávy identifikovaly dvě důležité slabiny ve vnitrostátních strategiích některých členských států:

- Byla přijata **příliš rozsáhlá škála cílů**, místo aby se strategie soustředily na několik málo priorit. Výsledkem byl vysoký počet opatření a druhů akcí vybraných jakožto způsobilé k podpoře. Jednou z příčin byla skutečnost, že do definování vnitrostátní strategie nebyly dostatečně zapojeny zúčastněné strany. Proto provedly organizace producentů ve skutečnosti jen malý počet opatření a druhů akcí, jimiž přispěly pouze k dosažení určitých cílů, nebo naopak byla podpora z veřejných zdrojů rozptýlena na mnoho akcí s různými cíli, jejichž výsledky a dopady bylo obtížné uchopit.
- **Nebyly předem jasně definovány průběžné cíle** pro různé stanovené soubory cílů. To představovalo při hodnocení v roce 2012 jednu z hlavních obtíží, jelikož nebyla k dispozici měřítko, podle nichž by bylo možné objektivně posoudit výsledky podporovaných opatření.

7.2.2. Slabiny v monitorování a hodnocení vnitrostátních strategií

Ze zpráv řady členských států rovněž vyplývá, že hlavní potíž při hodnocení v roce 2012 představoval vysoký počet nesprávných záznamů výkonnostních ukazatelů ve výročních zprávách organizací producentů. To nejen zkomplikovalo některé analýzy, ale také tím vzniklo riziko, že bude ohrožena platnost závěrů hodnocení.

Tyto nesprávné záznamy jsou podle všeho způsobeny dvěma důležitými slabinami systémů monitorování a hodnocení vnitrostátních strategií, které zřídily dotčené členské státy: a) **chybějícími preventivními opatřeními**, která by organizacím producentů pomohla pochopit, správně vypočítat a používat určité předem definované výkonnostní ukazatele, a b) skutečností, že **vnitrostátní správní orgány nekontrolují údaje**, které organizace producentů zaznamenávají ve svých výročních zprávách, a to zejména pokud jde o výkonnostní ukazatele.

Z toho je patrné, že v některých členských státech byl kladen důraz především či výhradně na ukazatele finančního plnění (výdaje), a naopak byla věnována jen nepatrná pozornost ukazatelům, které by mohly pomoci změřit pokrok při plnění cílů stanovených ve vnitrostátní strategii, případně se členské státy těmto ukazatelům nevěnovaly vůbec.

8. ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

V letech 2008–2010 se na úrovni EU projevily pozitivní vývojové tendence, pokud jde o míru organizovanosti producentů v odvětví ovoce a zeleniny, podíl celkového počtu producentů ovoce a zeleniny, kteří jsou členy organizací producentů, a počet organizací producentů, jež jsou členy sdružení organizací producentů.

Výroční zprávy a zprávy o hodnocení z roku 2012 však nabízejí také rozporuplnější obraz.

Vážným problémem je přetrvávající nízký stupeň organizovanosti v některých členských státech, v některých členských státech pak nejsou producenti organizováni vůbec. Tuto problematiku je nutné podrobit důkladné analýze, aby bylo možné ve vhodných případech určit dodatečná opatření, která by podpořila nejen další zvyšování stupně organizovanosti producentů v celé EU, ale také snížila nevyváženou organizovanost producentů ovoce a zeleniny v EU.

Nízká organizovanost či neorganizovanost jsou rovněž příčinou toho, že většina producentů ovoce a zeleniny nepatří do žádné organizace producentů, a proto nemá žádný přímý prospěch ze zvláštní podpory EU pro toto odvětví. Tento podíl je nejvyšší v některých jižních členských státech a v některých členských státech, které přistoupily k EU v roce 2004 a později. Tito producenti, často malí, nemohou dokonce ani využívat služeb, které by jim organizace producentů mohly poskytovat, mají velmi slabou vyjednávací sílu v distribučním řetězci a jsou více vystaveni rizikům spjatým s globalizací trhu a změnou klimatu. Zvýšení míry organizovanosti v odvětví ovoce a zeleniny je nadále důležité zejména v členských státech, kde je stupeň organizovanosti stále velmi nízký. V tomto ohledu je také nutné prozkoumat opatření, která by podnítila různé formy spolupráce a pomohla by organizacím producentů a neorganizovaným producentům lépe se s těmito výzvami vyrovnat.

Operační programy by mohly ve větší míře přispět dosažení hlavních cílů, např. ke zvýšení atraktivity organizací producentů, zvýšení komerční hodnoty produktů, optimalizaci výrobních nákladů a stabilizaci produkčních cen.

(Velice nízká) míra využití nástrojů pro předcházení krizím a jejich řešení odhalila, že určité stávající nástroje mají svá omezení. Je třeba zvážit, jak by bylo možné nástroje pro předcházení krizím a jejich řešení zdokonalit.

Ve většině členských států zůstávají výdaje na „strategická“ opatření, např. výzkum a experimentální produkci, zanedbatelné. Proto by mohlo být užitečné posílit využití dostupných zdrojů na určitá prioritní opatření, která mají silný dopad na konkurenceschopnost, stabilitu příjmů a tržní poptávku.

Za slabé stránky stávajícího režimu byla označena také složitá pravidla a chybějící právní jistota. Je třeba, aby prioritou budoucí revize bylo zjednodušení a zabezpečení právního rámce, čímž by se rovněž snížila administrativní zátěž zemědělců a řídicích orgánů.

Na závěr je třeba zmínit, že zavedení nových opatření pro toto odvětví by mohlo vyžadovat přerozdělení některých finančních zdrojů, aniž by však přitom byly zvýšeny celkové částky, které jsou pro odvětví k dispozici, aby se zaručila neutralita rozpočtu v rámci tržních opatření v prvním pilíři.

Mají-li se výše popsané nedostatky vyřešit, je nutné přezkoumat stávající režim EU pro odvětví ovoce a zeleniny, aby se zaručilo, že je podpora pro organizace producentů lépe zacílena, a pomáhá tak všem členským státům dosáhnout celkových cílů stanovených pro reformu z roku 2007³¹ a pro reformu SZP v období do roku 2020.

Až bude Komise připravovat legislativní návrhy, jejichž cílem bude revize režimu podpory Unie pro odvětví ovoce a zeleniny, mohla by vycházet z výsledků této zprávy a nadcházející debaty.

³¹ V této souvislosti viz 2. bod odůvodnění nařízení Rady (ES) č. 1182/2007 (Úř. věst. L 273, 17.10.2007, s. 1), jehož ustanovení byla začleněna do nařízení (ES) č. 1234/2007.