

Tematsko izvješće

**Je li sustav kojim se
Komisija služi za
mjerjenje uspješnosti
u vezi s dohodcima
poljoprivrednika dobro
osmišljen i temelji li se na
pouzdanim podacima?**



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-pošta: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Više informacija o Europskoj uniji dostupno je na internetu (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2016.

Print	ISBN 978-92-872-4019-4	ISSN 2315-0548	doi:10.2865/93188	QJ-AB-16-001-HR-C
PDF	ISBN 978-92-872-4015-6	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/94932	QJ-AB-16-001-HR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4031-6	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/7263	QJ-AB-16-001-HR-E

© Europska unija, 2016.

Umnožavanje je dopušteno uz uvjet navođenja izvora.

Dijagram na stranici 12. prikazan je uz dopuštenje OECD-a.

©OECD (2003.), Farm Household Income: Issues and Policy Responses (Dohodak kućanstava na poljoprivrednim gospodarstvima: poteškoće i rješenja u okviru politike), Odjel OECD-a za publikacije (OECD Publishing), Pariz.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264099678-en>

Tematsko izvješće

Je li sustav kojim se Komisija služi za mjerenje uspješnosti u vezi s dohodcima poljoprivrednika dobro osmišljen i temelji li se na pouzdanim podacima?

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a)

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija uspješnosti i usklađenosti koje su provedene za posebna proračunska područja ili teme povezane s upravljanjem. U odabiru i osmišljavanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti obavilo je I. revizijsko vijeće, kojem je na čelu član Suda Augustyn Kubik, a specijalizirano je za rashodovna područja upravljanja prirodnim resursima i njihovog očuvanja. Reviziju je predvodila članica Suda Rasa Budbergytė, a potporu su joj pružali voditelj njezina privatnog ureda Tomas Mackevičius i ataše u njezinom privatnom uredu Maura McElhinney, glavni rukovoditelj Helder Faria Viegas, stalni članovi tima Sven Kölling i Blanka Happach te revizori Ramona Bortnowschi, Els Brems, Antonio Caruda Ruiz, Vincent Ly-Sunnaram, Ioannis Papadakis, Maciej Szymura i Bertrand Tanguy.



Slijeva nadesno: B. Happach, T. Mackevičius, S. Kölling, R. Budbergytė, H. Faria Viegas.

Odlomak

Pokrate

Pojmovnik

I.-X. **Sažetak**

1.-17. **Uvod**

1.-2. **Opći ciljevi ZPP-a i reforme iz 2013. godine u vezi s dohodcima poljoprivrednika**

3.-5. **Ciljevi mjera koje se financiraju sredstvima EFJP-a u vezi s dohodcima poljoprivrednika**

6. **Dohodak poljoprivrednika, dohodak kućanstava na poljoprivrednim gospodarstvima i životni standard**

7.-11. **Izvori podataka koje Komisija upotrebljava za dohotke u poljoprivredi**

12.-15. **Mjerenje uspješnosti mjera ZPP-a u vezi s dohotkom od poljoprivrede**

16.-17. **Prijašnje revizije koje je proveo Sud**

18.-24. **Opseg revizije i revizijski pristup**

25.-87. **Opažanja**

25.-51. **Komisija još nije utvrdila sveobuhvatan skup podataka za procjenu uspješnosti mjera ZPP-a u vezi s dohodcima poljoprivrednika**

26.-32. **Komisija i dalje ne raspolaže važnim informacijama o dohodcima poljoprivrednika na razini EU-a**

33.-39. **Ekonomski računi u poljoprivredi važan su alat za praćenje gospodarskog stanja poljoprivrede, ali je njihova korisnost pri procjeni mjera ZPP-a ograničena**

40.-51. **Mreža računovodstvenih podataka za poljoprivredna gospodarstva dobro je uspostavljen sustav za pružanje informacija o dohodcima i poslovanju komercijalnih poljoprivrednih gospodarstava, ali ima određena ograničenja**

- 52.–76. **Komisija i države članice nisu uvijek vodile računa o tome da su dostupni podatci o dohodcima poljoprivrednika bili odgovarajuće kvalitete**
- 54.–58. Utvrđeni su nedostaci u načinu na koji je Komisija upravljala ekonomskim računima u poljoprivredi...
- 59.–76. ...dok su u nekim državama članicama utvrđeni nedostaci u upravljanju mrežom računovodstvenih podataka za poljoprivredna gospodarstva
- 77.–87. **Ograničenost dostupnih podataka, nejasni ciljevi za određene mjere ZPP-a i nedostaci u pokazateljima uspješnosti smanjuju sposobnost Komisije da prikaže što je postignuto**
- 79.–82. Izravna plaćanja upotrebljavaju se za niz ciljeva čije je postizanje teško mjeriti...
- 83.–87. ...dok se pokazatelji uspješnosti ZPP-a u vezi s dohodcima poljoprivrednika ne mogu jasno povezati s mjerama i stvarnim postizanjem ciljeva
- 88.–100. **Zaključci i preporuke**

Prilog I. — Odabiri koje su države članice izvršile za provedbu izravnih plaćanja EU-a

Prilog II. — Izračun dohotka od poljoprivrede, kako je utvrđeno u okviru ERP-ova

Prilog III. — Izračun dohotka u okviru mreže računovodstvenih podataka za poljoprivredna gospodarstva

Prilog IV. — Pokazatelji uspješnosti koje Komisija upotrebljava za procjenjivanje ZPP-a

Prilog V. — Kriteriji kvalitete koji se primjenjuju na europske statističke podatke

Odgovori Komisije

- EFJP:** Europski fond za jamstva u poljoprivredi
- EPFRR:** Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj
- ERP:** ekonomski računi u poljoprivredi
- EU-SILC:** statistika Zajednice o dohotku i uvjetima života
- FADN:** mreža računovodstvenih podataka za poljoprivredna gospodarstva
- ISPG:** istraživanje o strukturi poljoprivrednih gospodarstava
- OECD:** Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj
- UFEU:** Ugovor o funkcioniranju Europske unije
- ZOPE:** Zajednički okvir praćenja i evaluacije
- ZPP:** zajednička poljoprivredna politika

(Javna) intervencija: „operacija“, „mjera“, program ili projekt koji provodi ili financira javno nadležno tijelo.

Amortizacija: gubitak vrijednosti imovine zbog starenja ili upotrebe.

Dohodak kućanstva na poljoprivrednom gospodarstvu: dohodak kućanstava ostvaren samostalnom djelatnošću u području poljoprivrede i nepoljoprivrednim djelatnostima. Poljoprivreda ne mora biti glavni izvor prihoda.

Dohodak obiteljskog poljoprivrednog gospodarstva: pokazatelj u okviru FADN-a kojim se opisuje dohodak od poljoprivredne djelatnosti gospodarstava s obiteljskim radnicima koji ne primaju naknadu, tj. poljoprivrednicima i članovima njihove obitelji.

ERP: ekonomski računi u poljoprivredi, osnovni alat za analiziranje gospodarskog stanja poljoprivrede u određenoj zemlji. Riječ je o satelitskim računima državnih računa.

Evaluacija: povremeno prikupljanje i analiza dokaza radi donošenja zaključaka o djelotvornosti i učinkovitosti „intervencija“. Intervencije se procjenjuju na temelju rezultata i učinaka na razini korisnika politike.

FADN: mreža računovodstvenih podataka za poljoprivredna gospodarstva, instrument za evaluaciju dohotka i poslovnih aktivnosti komercijalnih poljoprivrednih gospodarstava te učinaka zajedničke poljoprivredne politike. Temelji se na podacima sadržanima u računovodstvenoj dokumentaciji na uzorku od više od 80 000 poljoprivrednih gospodarstava diljem svih država članica EU-a.

Intermedijarna potrošnja: vrijednost potrošene robe i pruženih usluga tijekom postupka proizvodnje (ne uključuje amortizaciju).

Nacionalni računi: nacionalnim računima obavješćuje se o strukturi gospodarstva i promjenama u gospodarskom stanju svake države članice.

Neto dodana vrijednost poljoprivrednoga gospodarstva: pokazatelj u okviru FADN-a kojim se opisuje ukupna proizvodna vrijednost poljoprivrednoga gospodarstva zajedno s izravnim plaćanjima, umanjena za intermedijarnu potrošnju i amortizaciju. To je iznos raspoloživ za plaćanje svih fiksnih čimbenika proizvodnje poljoprivrednog gospodarstva (zemljišta, radne snage i kapitala).

Neto dohodak poljoprivrednoga gospodarstva: pokazatelj u okviru FADN-a kojim se opisuje iznos raspoloživ za plaćanje vlastitih čimbenika proizvodnje nekoga gospodarstva. Izračunava se oduzimanjem nadnica, najamnina i kamata koje vlasnik plaća od neto dodane vrijednosti poljoprivrednoga gospodarstva.

Pokazatelj: mjerljiva varijabla kojom se pružaju korisne informacije koje pomažu u procjenjivanju u kojoj je mjeri ispunjen neki cilj.

Poljoprivredni faktorski prihod: prihod ostvaren na temelju čimbenika koji se primjenjuju u poljoprivrednoj proizvodnji (zemljišta, radne snage i kapitala). Izračunava se oduzimanjem vrijednosti intermedijarne potrošnje, potrošnje fiksnog kapitala (amortizacija) i poreza na proizvodnju od vrijednosti poljoprivredne proizvodnje po osnovnim cijenama te dodavanjem vrijednosti (ostalih) subvencija na proizvodnju. Opće je pravilo da ne uključuje prihode iz drugih izvora (nepoljoprivredne djelatnosti, plaće, socijalne naknade, dohodak od imovine).

Poljoprivredni poduzetnički prihod: prihod od poljoprivrednih djelatnosti nakon odbijanja troškova za osoblje i troškova u vezi s posuđivanjem kapitala i najma zemljišta. Može se upotrebljavati za plaćanje naknada za vlastite čimbenike proizvodnje (vlastiti rad, vlastiti kapital i zemljište u posjedu).

Poljoprivrednik: osoba čije se gospodarstvo nalazi na teritoriju EU-a i koja se bavi samostalnom poljoprivrednom djelatnošću.

Poljoprivredno gospodarstvo: jedinica s jedinstvenim upravljanjem koja se bavi poljoprivrednom djelatnošću na teritoriju EU-a kao svojom primarnom ili sekundarnom djelatnošću. Jedan poljoprivrednik može imati nekoliko poljoprivrednih gospodarstava.

Praćenje: redovite provjere resursa, izlaznih proizvoda i rezultata „intervencija“.

Raspoloživi dohodak kućanstva na poljoprivrednom gospodarstvu: ukupan dohodak iz svih izvora umanjen za poreze i obvezne doprinose za socijalno osiguranje.

Razdvajanje od proizvodnje: postupak odvajanja plaćanja izravne potpore od poljoprivredne proizvodnje.

Reforma iz 2003. godine: reforma ZPP-a kojom je uvedeno razdvajanje izravne potpore od poljoprivredne proizvodnje i kojom su plaćanja postala uvjetovana usklađenošću s osnovnim standardima koji se odnose na održavanje zemljišta, okoliš, sigurnost hrane, zdravlje životinja i bilja te dobrobit životinja (poznato kao višestruka sukladnost).

Reforma iz 2013. godine: reforma ZPP-a za razdoblje 2014.–2020. Svrha joj je postići uravnoteženiju raspodjelu raspoložive potpore i nagraditi poljoprivrednike za primjere održive poljoprivredne prakse s pomoću posebnog „plaćanja za ekologizaciju“. Cilj joj je i poboljšati tržišnu usmjerenost poljoprivrede EU-a, istodobno pružajući poljoprivrednicima zaštitu od vanjskih nesigurnosti, ali i dodatno podržati ruralni razvoj u državama članicama.

Satelitski računi: računi sastavljeni na temelju nacionalnih računa kako bi pružili dopunske informacije i koncepte prilagođene posebnim obilježjima nekog gospodarskog sektora, primjerice poljoprivrede.

Standardni prinos: novčana vrijednost bruto proizvodnje poljoprivrednih gospodarstava po cijenama prodaje s poljoprivrednog gospodarstva. Standardna se vrijednost utvrđuje na temelju prosječnog stanja u predmetnoj regiji.

I

Dohodak i životni standard poljoprivrednika pitanja su na koja se u Ugovoru i reformi zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) iz 2013. godine stavio poseban naglasak. Gotovo jedna trećina proračuna EU-a i dalje je izravno ili neizravno namijenjena potpori dohotku poljoprivrednika te tako pridonosi jamčenju primjerenog životnog standarda poljoprivrednika.

II

U skladu s novim okvirom praćenja i evaluacije ZPP-a Komisija je obvezna obaviti procjenu zajedničkog utjecaja mjera ZPP-a u vezi s navedenim ciljevima. Za takvo što potrebno je ne samo imati jasno utvrđene ciljeve, ciljne vrijednosti i pokazatelje, već i raspolagati dostatnim i kvalitetnim statističkim informacijama o gospodarskom stanju u kojem se nalazi poljoprivreda te o dohodcima poljoprivrednika.

III

U ovom se izvješću procjenjuje je li sustav mjerenja uspješnosti kojim se Komisija služila u vezi s dohodcima poljoprivrednika dobro osmišljen i temelji li se na pouzdanim podacima. Sud je ispitao je li Komisija jasno utvrdila koji su statistički podatci potrebni, jesu li ti podatci bili odgovarajuće kvalitete te je li Komisija odredila relevantne pokazatelje.

IV

Sud zaključuje da sustav kojim se Komisija služila za mjerenje uspješnosti ZPP-a u vezi s dohodcima poljoprivrednika nije dovoljno dobro osmišljen te da su količina i kvaliteta statističkih podataka upotrijebljenih za analiziranje dohoda poljoprivrednika znatno ograničene.

V

Komisija nije jasno utvrdila statističke podatke potrebne za djelotvorno procjenjivanje uspješnosti mjera ZPP-a kojima se podupire dohodak poljoprivrednika. Nisu dostupni reprezentativni podatci o raspoloživom dohotku kućanstava na poljoprivrednim gospodarstvima kojima bi se olakšala procjena ostvarenja cilja jamčenja primjerenog životnog standarda za poljoprivrednike koji je predviđen Ugovorom. Nadalje, ne postoji nikakav pouzdan sustav kojim bi se omogućile usporedbe dohoda od poljoprivrede s dohodcima u ostalim sektorima gospodarstva, čime bi se mogla opravdati potpora EU-a dohodcima poljoprivrednika.

VI

Glavni alati koji su trenutačno raspoloživi na razini EU-a za mjerenje dohoda poljoprivrednika su ekonomski računi u poljoprivredi (ERP-ovi) i mreža računovodstvenih podataka za poljoprivredna gospodarstva (FADN). Ekonomski računi u poljoprivredi glavni su statistički izvor podataka kojima se Komisija služi za ukupno praćenje dohoda poljoprivrednika na makroekonomskoj razini. Međutim, njihov potencijal još nije potpuno iskorišten te oni ne pružaju dovoljno informacija o važnim čimbenicima relevantnima za dohotke poljoprivrednika, kao i za ekonomsku vrijednost cjelokupne poljoprivrede. Mreža računovodstvenih podataka za poljoprivredna gospodarstva važan je instrument za evaluaciju ZPP-a, ali ima i određena ograničenja jer obuhvaća samo komercijalna gospodarstva, dok su informacije o dohotku nepotpune.

VII

Komisija i države članice nisu uvijek vodile računa o tome da su podatci upotrijebljeni za mjerenje dohodaka poljoprivrednika uvijek bili odgovarajuće kvalitete. Kada je riječ o ekonomskim računima u poljoprivredi i mreži računovodstvenih podataka za poljoprivredna gospodarstva, Sud je utvrdio nedostatke u načinu na koji Komisija i države članice njima upravljaju. Osim toga, postupci osiguravanja kvalitete ERP-ova još nisu potpuno djelotvorni te su revizijom utvrđeni određeni nedostaci u mehanizmima za osiguravanje kvalitete FADN-a.

VIII

Zbog nejasnih ciljeva određenih mjera ZPP-a i nepostojanja osnovnih vrijednosti teško je procijeniti jesu li pojedinačne mjere ZPP-a koje su usmjerene na potporu dohodcima poljoprivrednika ostvarile svoje ciljeve. Isto tako, Komisija nije odredila relevantne pokazatelje za djelotvorno mjerenje uspješnosti. Pokazatelji na kojima Komisija mora temeljiti svoju procjenu nisu dovoljno pouzdani ili nisu dovoljno jasno povezani s mjerama ZPP-a te, kao takvi, nisu korisni za utvrđivanje jesu li djelotvorno i učinkovito pridonijeli željenim učincima i smanjili razlike u dohodcima.

IX

Kad je riječ o statističkim podacima o dohodcima poljoprivrednika, Sud preporučuje da Komisija:

- (a) izradi sveobuhvatniji okvir za pružanje informacija o raspoloživom dohotku i uspoređivanje dohodaka poljoprivrednika s dohodcima u ostalim sektorima gospodarstva;
- (b) dodatno razradi ERP-ove kako bi se njihov potencijal mogao bolje iskoristiti;
- (c) pobrine za to da se analiza dohodaka poljoprivrednika temelji na pokazateljima kojima se uzima u obzir trenutno stanje poljoprivrede, kao i na dostatnim i dosljednim podacima za sve korisnike mjera ZPP-a. To se može postići razvojem sinergije među postojećim administrativnim podacima ili izradom FADN-a ili drugih prikladnih statističkih alata;
- (d) poboljša postojeće mehanizme osiguravanja kvalitete statističkih podataka sadržanih u ERP-ovima i FADN-u, a koje su uspostavile države članice.

X

Kad je riječ o mjerenju uspješnosti mjera ZPP-a usmjerenih na potporu dohodcima poljoprivrednika, Sud preporučuje da Komisija za sljedeće programsko razdoblje na samom početku utvrdi odgovarajuće operative ciljeve i osnovne vrijednosti prema kojima će biti moguće uspoređivati mjere ZPP-a, da u sklopu svojih evaluacija nadopuni postojeći okvir pokazatelja uspješnosti drugim relevantnim i kvalitetnim podacima za mjerenje postignutih rezultata te da procijeni djelotvornost i učinkovitost mjera osmišljenih za pružanje potpore dohotku poljoprivrednika.

Opći ciljevi ZPP-a i reforme iz 2013. godine u vezi s dohodcima poljoprivrednika

01

Sukladno Ugovoru¹, ciljevi ZPP-a uključuju povećavanje poljoprivredne produktivnosti kako bi se „na taj način osigurao[ti] primjeren životni standard poljoprivrednog stanovništva, osobito povećanjem osobne zarade osoba koje se bave poljoprivredom”. U reformi ZPP-a iz 2013. godine² naglasak je također stavljen na dohodak od poljoprivrede u kontekstu cilja održive proizvodnje hrane, pridonoseći na taj način osiguravanju primjerenoga životnog standarda poljoprivrednika³.

02

Mjere ZPP-a financiraju se iz proračuna EU-a sredstvima Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP ili „1. stup”) i Europskoga poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR ili „2. stup”). U skladu s postojećim višegodišnjim financijskim okvirom, između 2014. i 2020. godine iz EFJP-a će se potrošiti do 277 milijardi eura (29 % ukupnog proračuna EU-a) za izravna plaćanja poljoprivrednicima i tržišnu potporu u posebnim poljoprivrednim sektorima⁴.

Ciljevi mjera koje se financiraju sredstvima EFJP-a u vezi s dohodcima poljoprivrednika

03

Reformom ZPP-a iz 2003. godine naglasak je prebačen s pružanja potpore proizvodnji (tzv. „razdvajanje od proizvodnje”) te je uveden sustav potpore dohotku koji se uvelike temeljio na razinama potpore koje su primili pojedinačni poljoprivrednici tijekom referentnog razdoblja. Reformom iz 2013. godine plaćanja su se dodatno odvojila od svojeg povijesnog konteksta te su se istodobno postupno približavala ujednačenijim plaćanjima po hektaru u svim državama članicama EU-a. Njome su se također restrukturirala izravna plaćanja koja su od 2015. godine raščlanjena na osnovna plaćanja po hektaru za sve poljoprivrednike, „plaćanje za ekologizaciju” kojim se poljoprivrednici nagrađuju za posebnu poljoprivrednu praksu koja se smatra korisnom za klimu i okoliš te plaćanje za mlade poljoprivrednike. Države članice, uz određena ograničenja, imaju znatnu slobodu te mogu dodatno usmjeravati plaćanja kako bi se riješila posebna pitanja u vezi s politikom⁵.

- 1 Članak 39. stavak 1. točke (a) i (b) Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) (SL L 326, 26.10.2012., str. 47.). Drugi ciljevi ZPP-a propisani člankom 39. su (c) stabilizirati tržišta, (d) osigurati dostupnost opskrbe i (e) pobrinuti se da roba dođe do potrošača po razumnim cijenama.
- 2 Članak 110. stavak 2. Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o financiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage uredaba Vijeća (EEZ) br. 352/78, (EZ) br. 165/94, (EZ) br. 2799/98, (EZ) br. 814/2000, (EZ) br. 1290/2005 i (EZ) br. 485/2008 (SL L 347, 20.12.2013., str. 549.).
- 3 Vidjeti također preambulu Uredbe (EU) br. 1308/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda i stavljanju izvan snage uredbi Vijeća (EEZ) br. 922/72, (EEZ) br. 234/79, (EZ) br. 1037/2001 i (EZ) br. 1234/2007 (SL L 347, 20.12.2013., str. 671.).
- 4 Uredba Vijeća (EU, Euratom) br. 1311/2013 od 2. prosinca 2013. kojom se uspostavlja višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2014.–2020. (SL L 347, 20.12.2013., str. 884.).
- 5 Za pregled opcija koje su odabrale države članice vidjeti **prilog I.**

04

Iako u uredbi nisu posebno izričito navedeni⁶, Komisija smatra da su neki sastavni dijelovi politike posebno povezani s potporom dohotku poljoprivrednika, posebice izravna plaćanja. Svrha je tih plaćanja očuvati poljoprivredne djelatnosti diljem teritorija EU-a podupiranjem i stabiliziranjem dohodaka poljoprivrednika, čime se jamči dugoročna gospodarska održivost poljoprivrednih gospodarstava i jača njihova otpornost na fluktuaciju cijena. Osim toga, uvjetovanjem takvih plaćanja poštovanjem osnovnih standarda (poznato kao višestruka sukladnost) i primjenjivanjem posebne „ekološke” komponente ta bi plaćanja također trebala pridonijeti tome da se zajamči da se poljoprivredom ostvaruju javna dobra za društvo.

05

Iako su izravna plaćanja financijski najvažnija, ona nisu i jedini instrument koji utječe na dohotke poljoprivrednika. Na razini EU-a nadopunjuje ih skup mjera ruralnog razvoja⁷, kao i tržišnih i promidžbenih mjera koje su usmjerene na posebne poljoprivredne sektore. U razdoblju krize Komisija može intervenirati na određenim tržištima omogućavanjem ograničenog pristupa javnom ili privatnom interventnom skladištenju, što utječe na tržišne cijene, a samim time i na dohotke poljoprivrednika.

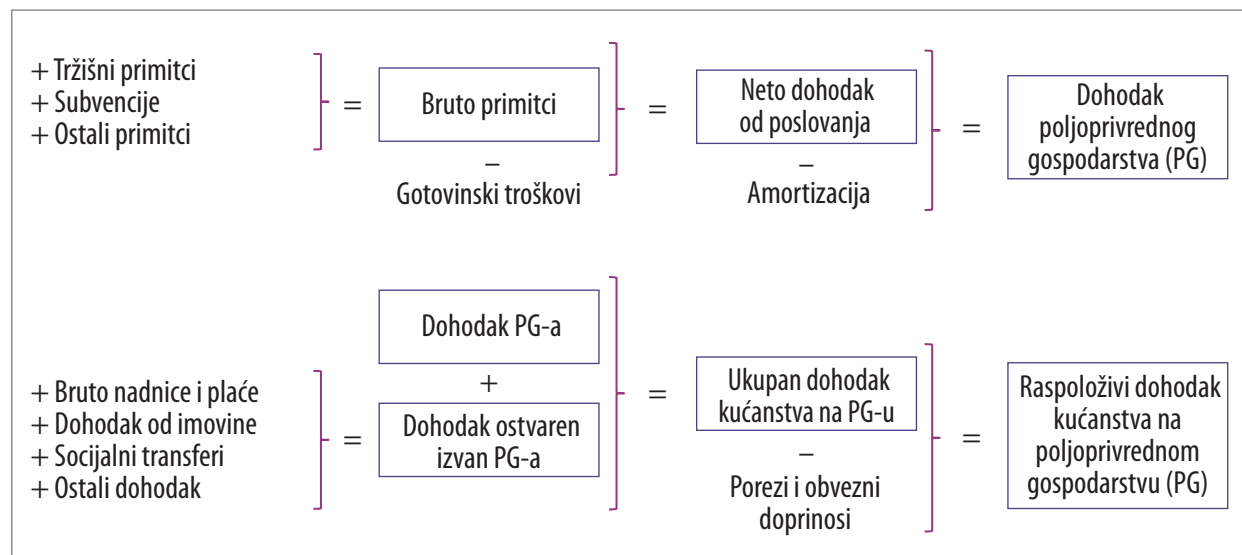
Dohodak poljoprivrednika, dohodak kućanstava na poljoprivrednim gospodarstvima i životni standard

06

Obiteljska poljoprivredna gospodarstva najčešći su oblik bavljenja poljoprivrednom djelatnošću u EU-u, pri čemu se velikom većinom poljoprivrednih gospodarstava i dalje upravlja kao pojedinačnim gospodarstvima⁸. Značajka je takvih gospodarstava da su radna snaga uglavnom članovi obitelji. Dohodci u takvom obliku kućanstava na poljoprivrednim gospodarstvima prikazani su na **slici** u nastavku. Zakonodavstvom EU-a nikad nisu definirani pojmovi „poljoprivrednog stanovništva”, „primjerenoga životnog standarda” ili „zarade” koji se spominju u Ugovoru, no raspoloživi dohodak kućanstva na poljoprivrednom gospodarstvu ključan je element za procjenu životnog standarda⁹.

- 6 Uredba (EU) br. 1307/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju pravila za izravna plaćanja poljoprivrednicima u programima potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 637/2008 i Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 (SL L 347, 20.12.2013., str. 608.).
- 7 Kao što su mjere ulaganja ili plaćanja poljoprivrednicima u područjima s prirodnim ograničenjima ili ostalim posebnim ograničenjima.
- 8 Termin „obiteljsko poljoprivredno gospodarstvo” upotrebljava se za svako poljoprivredno gospodarstvo kojim upravlja obitelj i na kojemu 50 % ili više poljoprivredne radne snage čine radnici koji su članovi te obitelji. Prema podacima Eurostata 2010. godine s 97 % poljoprivrednih gospodarstava u EU-u upravljali su pojedinačni vlasnici.
- 9 Vidi odlomke 64. i 65. tematskog izvješća br. 14/2003 o mjerenju dohoda poljoprivrednih gospodarstava koje provodi Komisija, članak 33. stavak 1. točka (b) Ugovora o EZ-u (SL C 45, 20.2.2004., str. 1.).

Sastavnice dohotka kućanstva na poljoprivrednom gospodarstvu



Izvor: OECD (2003.).

Izvori podataka koje Komisija upotrebljava za dohotke u poljoprivredi

07

Komisija mora odrediti potreban statistički okvir za mjerenje dohotaka poljoprivrednika, dok bi države članice trebale Komisiji dostaviti sve informacije potrebne za nadzor i evaluaciju dotičnih mjera. Ti bi se podatci u najvećoj mogućoj mjeri trebali temeljiti na utvrđenim izvorima podataka¹⁰.

08

Glavni izvor općih podataka o poljoprivrednom stanovništvu kojim se služi Komisija su **istraživanja o strukturi poljoprivrednih gospodarstava**¹¹, kojima se prikupljaju podatci o stanju u poljoprivredi diljem EU-a radi praćenja trendova u strukturi europskih poljoprivrednih gospodarstava i prijelaza s jedne na drugu strukturu. Ona nisu osmišljena za prikupljanje podataka o dohotku koji poljoprivrednici ostvaruju od poljoprivrede ili o potpori EU-a koja se financira iz EFJP-a.

10 Članak 110. stavak 4. Uredbe (EU) br. 1306/2013.

11 Uredba (EZ) br. 1166/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o istraživanjima o strukturi poljoprivrednih gospodarstava i o istraživanju o metodama poljoprivredne proizvodnje i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 571/88 (SL L 321, 1.12.2008., str. 14.). Posljednje istraživanje o strukturi poljoprivrednih gospodarstava na razini EU-a u obliku popisa poljoprivrednog stanovništva provedeno je 2010. godine. Sljedeće istraživanje na temelju uzorka planirano je za 2016. godinu.

09

Komisija upotrebljava dva glavna statistička instrumenta za praćenje gospodarskih aktivnosti i dohotka od poljoprivrede, kao i od određenih poslovnih aktivnosti povezanih s poljoprivrednim gospodarstvom:

- o **ekonomske račune u poljoprivredi (ERP-ovi)**, osnovni alat za analiziranje makroekonomske situacije poljoprivrednog sektora određene zemlje i promjena u dohotku od poljoprivrede;
- o **mrežu računovodstvenih podataka za poljoprivredna gospodarstva (FADN)**, mikroekonomski alat čiji je cilj procijeniti prihode i poslovne aktivnosti komercijalnih poljoprivrednih gospodarstava.

10

ERP-ovi su satelitski račun Europskog sustava računa (ESA 95) kojima se pružaju dodatne informacije i u kojima se primjenjuju koncepti prikladni za poljoprivredni sektor¹². U skladu su s posebnom metodologijom te su sastavljeni na temelju posebnih pravila i metoda¹³. Za veće države članice ERP-ovi su dodatno podijeljeni na regionalne račune. Prikupljanje i sastavljanje podataka na nacionalnoj razini u cijelosti financiraju države članice, dok su državni zavodi za statistiku ili ministarstva poljoprivrede odgovorni za prikupljanje podataka i izračun nacionalnih ERP-ova. Komisija (Eurostat) odgovorna je za određivanje metodologije i sastavljanje podataka na razini EU-a.

11

FADN je osmišljen kako bi se u okviru njega procjenjivao dohodak komercijalnih poljoprivrednih gospodarstava kao poslovnih jedinica čija proizvodna vrijednost, mjerena u standardnom prinosu, prekoračuje određeni prag onoga što se smatra dovoljnim za pokrivanje najvećeg mogućeg udjela poljoprivrednog prinosa, poljoprivrednog područja i radne snage u poljoprivredi za ona poljoprivredna gospodarstva kojima se upravlja na način da su tržišno usmjerena¹⁴. To je jedini usklađeni izvor ekonomskih podataka o poljoprivrednim gospodarstvima na razini EU-a¹⁵, a njime upravlja GU Komisije za poljoprivredu i ruralni razvoj. Budući da se temelji na nacionalnim mrežama računovodstvenih podataka, države članice su te koje financiraju prikupljanje podataka, no Komisija plaća standardnu naknadu po gospodarstvu za podatke koje dostavljaju države članice¹⁶. Državne agencije za vezu (javna ili privatna tijela) trenutačno prikupljaju podatke od više od 80 000 poljoprivrednih gospodarstava u svim državama članicama. Sudjelovanje u istraživanju na dobrovoljnoj je osnovi. Te podatke upotrebljavaju Komisija i mnoge druge zainteresirane strane, uključujući države članice.

- 12 Uredba (EZ) br. 138/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. prosinca 2003. o ekonomskim računima u poljoprivredi na području Zajednice (SL L 33, 5.2.2004., str. 1.).
- 13 Izračun dohotka od poljoprivrede u okviru ERP-ova prikazan je u **prilogu II.**
- 14 Izračun dohotka u okviru FADN-a prikazan je u **prilogu III.** Gospodarstvo nije isto što i kućanstvo na poljoprivrednom gospodarstvu te je moguće da jedan poljoprivrednik upravlja više poljoprivrednih gospodarstava.
- 15 Uredba Vijeća (EZ) br. 1217/2009 od 30. studenoga 2009. o uspostavi sustava za prikupljanje knjigovodstvenih podataka o prihodima i poslovnim aktivnostima poljoprivrednih gospodarstava u Europskoj zajednici (SL L 328, 15.12.2009., str. 27.).
- 16 Za obračunske godine 2010.–2014. Komisija je dosad isplatila 51,4 milijuna eura u standardnim naknadama.

Mjerenje uspješnosti mjera ZPP-a u vezi s dohotkom od poljoprivrede

12

Svaka mjera ZPP-a treba biti predmetom praćenja i evaluacije u svrhu povećanja njezine kvalitete i prikazivanja postignuća¹⁷. Mjerenje uspješnosti mjera ZPP-a u vezi s dohotkom od poljoprivrede uvelike se temelji na informacijama sadržanim u ERP-ovima i FADN-u, koje stoga moraju biti dostatne i kvalitetne.

13

Do 31. prosinca 2018. Komisija mora predstaviti početno izvješće o provedbi praćenja i evaluacije, uključujući i prve rezultate o uspješnosti ZPP-a za razdoblje 2014.–2020. Drugo izvješće koje će sadržavati procjenu uspješnosti ZPP-a bit će predstavljeno do 31. prosinca 2021.

14

Reformom ZPP-a iz 2013. godine zajednički okvir praćenja i evaluacije (ZOPE), za koji je već podnesen zahtjev za sredstva EPFRR-a, proširen je i na mjere koje se financiraju iz EFJP-a¹⁸. Kako bi ispunila svoju dužnost praćenja i evaluacije mjera financiranih sredstvima EFJP-a, Komisija mora utvrditi koje su informacije potrebne i sastaviti višegodišnji plan evaluacije. Države članice trebale bi se pobrinuti za to da su ti podatci kvalitetni i da su pravodobno dostupni.

15

ZOPE se temelji na standardnim pokazateljima kako bi se obavila sveobuhvatna i redovita procjena napretka, djelotvornosti i učinkovitosti mjera u odnosu na ciljeve. Komisija je uspostavila skup pokazatelja¹⁹ kako bi opisala provedbu instrumenata ZPP-a (**pokazatelji ostvarenja**), izmjerila koji su rezultati postignuti (**pokazatelji rezultata**) te pokazala kakav učinak oni imaju na postizanje općih ciljeva ZPP-a (**pokazatelji učinka**)²⁰.

17 Vidjeti također uvodnu izjavu 68. Uredbe (EU) br. 1306/2013.

18 Članak 110. Uredbe (EU) br. 1306/2013.

19 Provedbena uredba Komisije (EU) br. 834/2014 od 22. srpnja 2014. o utvrđivanju pravila za primjenu zajedničkog okvira za nadzor i evaluaciju zajedničke poljoprivredne politike (SL L 230, 18.2014., str. 1.).

20 Za pojedini vidjeti **prilog IV.**

Prijašnje revizije koje je proveo Sud

16

Sud je obavio reviziju nad načinom na koji je Komisija mjerila dohotke poljoprivrednika 2002. godine²¹. Tom je revizijom zaključeno da statističkim instrumentima EU-a nisu pružene dovoljno iscrpne informacije o raspoloživim dohodcima kućanstava na poljoprivrednim gospodarstvima te nije omogućena procjena životnog standarda poljoprivrednog stanovništva.

17

Kad je riječ o mjerenju dohodaka poljoprivrednika, Sud je u svojem godišnjem izvješću za financijsku godinu 2007. istaknuo da je Komisija poduzela niz inicijativa u vezi s ERP-ovima i FADN-om²². Međutim, Sud je smatrao da su potpuniji statistički podatci i pokazatelji prijeko potrebni za pomnije praćenje uspješnosti ZPP-a u okviru kojeg je više od dvije trećine proračunskih sredstava namijenjeno potpori dohotku.

21 Tematsko izvješće br. 14/2003.

22 Godišnje izvješće za financijsku godinu 2007. odlomak 5.66 (SL C 286, 10.11.2008., str. 1.).

Opseg revizije i revizijski pristup

16

18

Za praćenje i evaluaciju ZPP-a potrebne su kvalitetne informacije o gospodarskom stanju poljoprivrede i dohodcima poljoprivrednika. Najveći rizik krije se u neraspodjeli pouzdanim statističkim informacijama i važnim pokazateljima na europskoj razini. Preciznije, postoji rizik da pokazatelji i kriteriji za mjerenje dohodaka poljoprivrednika nisu utvrđeni na odgovarajući način te da nisu dostupni odgovarajući podatci ili da ti podatci nisu kvalitetni.

19

Cilj ove revizije bio je ispitati alate kojima se komisija služi za mjerenje dohodaka poljoprivrednika i načina na koji Komisija upotrebljava podatke u vezi s dohotkom radi ocjenjivanja uspješnosti mjera ZPP-a usmjerenih na održivu proizvodnju hrane i potporu dohotku poljoprivrednika. U tom kontekstu Sud je također obavio pregled i zajedničkih pokazatelja uspješnosti koje je Komisija nedavno utvrdila za izravna plaćanja i ostale mjere koje se financiraju iz EFJP-a u vezi s posebnim ciljevima ZPP-a²³. Cilj ove revizije nije bio ocijeniti ZOPE kao takav niti izraziti ukupno mišljenje o funkcioniranju statističkih sustava država članica.

20

Opće revizijsko pitanje bilo je:

„Je li sustav kojim se Komisija služi za mjerenje uspješnosti ZPP-a u vezi s dohodcima poljoprivrednika dobro osmišljen i temelji li se na pouzdanim podatcima?“

Konkretnije, revizijom se nastojalo odgovoriti na sljedeća pitanja:

- Je li Komisija jasno utvrdila koji su statistički podatci potrebni za djelotvornu procjenu uspješnosti mjera ZPP-a kojima se pruža potpora dohodcima poljoprivrednika?
- Jesu li Komisija i države članice vodile računa o tome da su podatci za mjerenje dohodaka poljoprivrednika odgovarajuće kvalitete?
- Je li Komisija utvrdila relevantne pokazatelje koji omogućuju djelotvornu procjenu uspješnosti mjera ZPP-a kojima se pruža potpora dohodcima poljoprivrednika?

23 Za mjerenje uspješnosti mjera koje se financiraju iz EPFRR-a vidjeti tematsko izvješće br. 12/2013 „Mogu li Komisija i države članice dokazati da su proračunska sredstva EU-a koja su izdvojena za politiku ruralnog razvoja dobro iskorištena?“ (<http://eca.europa.eu>)

21

Sud je svoje revizijske kriterije utvrdio na temelju odredbi Ugovora²⁴ i važećih propisa²⁵.

22

Revizijski posjeti obavljeni su u Komisiji i u šest država članica²⁶. Na te države članice zajedno otpada više od 50 % bruto dodane vrijednosti europske poljoprivrede, a poljoprivrednici u tim državama članicama primaju više od 50 % proračuna EU-a za poljoprivredu, ponajprije u obliku izravnih plaćanja.

23

Na razini Komisije Sud je obavio reviziju ispitavši je li se postupcima vodilo računa o tome da je sastavljanje ERP-ova i upravljanje FADN-om u skladu s kriterijima kvalitete okvira za razvoj, proizvodnju i širenje europskih statističkih podataka koji su propisani Kodeksom prakse Eurostata²⁷. U posjećenim državama članicama Sud je obavio reviziju nad postojećim postupcima za prikupljanje podataka i osiguravanje kvalitete u pogledu ERP-ova i FADN-a. Svrha posjeta državama članicama bila je i utvrditi primjere dobre prakse u pogledu mjerenja dohodka poljoprivrednika. Prikupljeni su revizijski dokazi koji su ispitani prema revizijskim kriterijima, i to razgovorima te analizom dokumenata i podataka. Osim toga, Sud je u vezi s provedbom ERP-ova i FADN-a proveo istraživanje u svih 28 država članica.

24

Sud je također pregledao dokumentaciju i analizirao okvir Komisije za upravljanje uspješnošću u vezi s ciljevima i pokazateljima uspješnosti povezanima s dohodcima poljoprivrednika. U toj analizi, kao i u reviziji obavljenoj nad mrežom FADN, Sud je imao pomoć dvaju vanjskih stručnjaka.

24 Članak 39. UFEU-a.

25 Uredba (EZ) br. 138/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. prosinca 2003. o ekonomskim računima u poljoprivredi na području Zajednice (SL L 33, 5.2.2004., str. 1.) i Uredba Vijeća (EZ) br. 1217/2009 od 30. studenoga 2009. o uspostavi sustava za prikupljanje knjigovodstvenih podataka o prihodima i poslovnim aktivnostima poljoprivrednih gospodarstava u Europskoj zajednici (SL L 328, 15.12.2009., str. 27.), Uredba (EZ) br. 223/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2009. o europskoj statistici i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ, Euratom) br. 1101/2008 Europskog parlamenta i Vijeća o dostavi povjerljivih statističkih podataka Statističkom uredu Europskih zajednica, Uredbe Vijeća (EZ) br. 322/97 o statistici Zajednice i Odluke Vijeća 89/382/EEZ, Euratom o osnivanju Odbora za statistički program Europskih zajednica (SL L 87, 31.3.2009., str. 164.) i Uredba (EU) br. 1306/2013.

26 Njemačka, Španjolska, Francuska, Nizozemska, Poljska i Rumunjska.

27 Vidjeti **prilog V**.

Komisija još nije utvrdila sveobuhvatan skup podataka za procjenu uspješnosti mjera ZPP-a u vezi s dohodcima poljoprivrednika

25

Kako bi se odgovorilo na pitanje je li Komisija jasno utvrdila koji su statistički podatci potrebni, Sud je razmotrio jesu li prikupljene informacije o svim važnim aspektima dohodaka poljoprivrednika, obuhvaćaju li ERP-ovi dovoljno makroekonomskih podataka o dohodcima poljoprivrednika te sadržava li FADN dovoljno podataka o dohodcima na razini pojedinačnih poljoprivrednika.

Komisija i dalje ne raspolaže informacijama o dohodcima poljoprivrednika na razini EU-a

Ne postoje reprezentativni podatci o raspoloživim dohodcima kućanstava na poljoprivrednim gospodarstvima

26

Raspoloživi dohodak kućanstava na poljoprivrednom gospodarstvu uključuje primitke od prodaje poljoprivrednih proizvoda, subvencije, druge primitke (dohodak povezan s poljoprivrednim gospodarstvom)²⁸ i druge dohotke²⁹. Raspoloživi dohodak ključan je element procjene životnog standarda poljoprivrednika, što je jedan od glavnih ciljeva Ugovora.

27

Statistički okvir za pružanje informacija o raspoloživom dohotku poljoprivrednika i njihovih kućanstava dosad nije izrađen na razini EU-a. Tomu je tako unatoč činjenici da raspoložive informacije upućuju na sve veću važnost dohodaka koji nisu povezani s poljoprivrednom djelatnošću. Komisija je provela dvije studije izvedivosti o prikupljanju takvih podataka³⁰ čija je evaluacija bila dijelom statističkog programa Komisije za razdoblje 2008.–2012.³¹ Međutim, Komisija dosad nije obavila tu evaluaciju niti je poduzela neke druge mjere kako bi poboljšala svoje znanje o raspoloživom dohotku kućanstava na poljoprivrednim gospodarstvima.

28

Podatci o raspoloživom dohotku i životnim uvjetima kućanstava općenito, uključujući kućanstva na poljoprivrednim gospodarstvima, dostupni su u okviru statistike EU-a o dohotku i životnim uvjetima (EU-SILC)³². Međutim, broj kućanstava na poljoprivrednim gospodarstvima obuhvaćenih ovim istraživanjem općenito je premali da bi se donijeli valjani zaključci o dohodcima i životnim uvjetima poljoprivrednika.

- 28 Dohodak od ostalih dohodovnih djelatnosti koje se obavljaju uporabom resursa poljoprivrednog gospodarstva.
- 29 Dohodak iz vanjskih izvora, kao što su nadnice ili plaće ostvarene na temelju drugih djelatnosti koje obavlja poljoprivrednik ili članovi obitelji.
- 30 *Feasibility study on collection of off-farm income data and data on other income* (Studija izvedivosti o prikupljanju podataka o dohotku koji nije izravno povezan s poljoprivrednim gospodarstvom i podataka o ostalim vrstama dohotka), Švedski zavod za statistiku, 2006., *Feasibility study on the implementation of income of agricultural households sector (IAHS) statistics* (Studija izvedivosti o provedbi statistike o dohotku sektora poljoprivrednih kućanstava), AgraCeas, 2007.
- 31 Odluka br. 1578/2007/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2007. o Statističkom programu Zajednice za razdoblje 2008.–2012. (SL L 344, 28.12.2007., str. 15.).
- 32 Uredba (EZ) br. 1177/2003 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. lipnja 2003. o statistici Zajednice o dohotku i životnim uvjetima (EU-SILC) (SL L 165, 3.7.2003., str. 1.).

29

Nadalje, podatci o dohotku kućanstava na poljoprivrednim gospodarstvima posebno se prikupljaju tek u 10 država članica. Osim toga, pristupi prikupljanju takvih informacija i razina prikupljenih detalja znatno se razlikuju među tim državama članicama (vidjeti **okvir 1.**). Takvom raznolikošću pristupa ograničavaju se zaključci koji se mogu donijeti u pogledu dohotka i životnog standarda poljoprivrednika.

Okvir 1.

Statistički podatci o dohotku kućanstava na poljoprivrednim gospodarstvima koje su pripremile pojedinačne države članice

Podatci o dohotku kućanstava na poljoprivrednim gospodarstvima trenutačno se prikupljaju u Bugarskoj, Danskoj, Španjolskoj, Francuskoj, Nizozemskoj, Austriji, Poljskoj, Finskoj, Švedskoj i Ujedinjenoj Kraljevini (Engleskoj). Međutim, ne postoji zajednička definicija „kućanstva na poljoprivrednom gospodarstvu“, a metodologije koje se primjenjuju razlikuju se. U Nizozemskoj su informacije o dohotku kućanstava dostupne za više od polovice poljoprivrednih gospodarstava u uzorku FADN-a (2013.). U Francuskoj nadležna tijela upotrebljavaju podatke iz FADN-a zajedno s informacijama iz poreznih registara kako bi izračunala dohodak kućanstva na poljoprivrednom gospodarstvu. U Poljskoj se upotrebljavaju podatci iz istraživanja u svrhu prikupljanja podataka za statistiku EU-a o dohotku i životnim uvjetima, a od ispitanika obuhvaćenih FADN-om traži se pružanje dodatnih informacija o dohotku njihovih kućanstava na dobrovoljnoj osnovi. Bugarska, Španjolska i Finska upotrebljavaju samo istraživanje u svrhu prikupljanja podataka za statistiku EU-a o dohotku i životnim uvjetima kojim je obuhvaćen razmjerno mali broj poljoprivrednih kućanstava.

Ne postoji primjeren referentni sustav za uspoređivanje dohodaka poljoprivrednika s dohodcima u ostalim sektorima gospodarstva

30

Važno je usporediti dohotke poljoprivrednika s dohodcima u ostalim sektorima gospodarstva ili s dohotkom posebnih socijalno-ekonomskih skupina koje su usporedive s poljoprivrednicima kako bi se odredilo u kojoj bi mjeri mogli biti u nepovoljnijem položaju te zašto je potrebna potpora EU-a dohotku, odnosno zašto je važna za održivost gospodarstava.

31

Prema Komisiji, dostupni statistički podatci upućuju na to da su dohodci poljoprivrednika i dalje znatno niži od prosječnog dohotka u ukupnom gospodarstvu³³. Međutim, taj se zaključak temelji na usporedbi dohodaka koji se izračunavaju na drugačijim osnovama te stoga nisu usporedivi³⁴. Takve usporedbe potrebno je pažljivo protumačiti kako bi se izbjegao rizik od donošenja netočnih zaključaka o tome jesu li dohodci poljoprivrednika niži od dohodaka u ostalim sektorima gospodarstva i, ako jesu, u kojoj mjeri.

33 SEC(2011) 1153 final/2 od 20. listopada 2011. „Commission Impact Assessment, the Common Agricultural Policy towards 2020“ (Procjena učinka koju je obavila Komisija, Zajednička poljoprivredna politika ususret 2020.), str. 18. Prema podacima Komisije, razina dohotka u poljoprivrednom sektoru i dalje je niža od 50 % prosječne plaće u ukupnom gospodarstvu.

34 U svojim godišnjim izvješćima o radu Komisija uspoređuje poljoprivredni faktorski prihod po poljoprivrednoj radnoj jedinici s bruto domaćim proizvodom EU-a po glavi stanovnika. Komisija obavlja još jednu usporedbu, a to je usporedba između poljoprivrednoga poduzetničkog prihoda po neplaćenom radniku i bruto nadnice i plaće po ekvivalentu punog radnog vremena u ostatku gospodarstva.

32

Veličine poljoprivrednih gospodarstava i razine dohotka poljoprivrednog stanovništva znatno se razlikuju, a razlikuju se i vrste gospodarstava. Prosječnim vrijednostima koje Komisija koristi za usporedbu dohodaka po veličini poljoprivrednog gospodarstva, vrsti poljoprivrednog gospodarstva i regiji u FADN-u ne mogu se uvijek prikazati u kojoj je mjeri određena skupina poljoprivrednika u nepovoljnijem položaju u odnosu na ostale. Stoga se ti prosjeci ne mogu upotrijebiti kao pomoć pri utvrđivanju pomažu li mjere ZPP-a za potporu dohodcima poljoprivrednika smanjenju razlike u dohodcima.

Ekonomski računi u poljoprivredi važan su alat za praćenje gospodarskog stanja poljoprivrede, ali je njihova korisnost pri procjeni mjera ZPP-a ograničena

Komisija nije dodatno razrađivala ERP-ove kako bi bolje iskoristila njihov potencijal

33

Komisija do danas nije prilagodila ERP-ove novim standardima za nacionalne račune³⁵ te nije iskoristila puni potencijal ERP-ova njihovim daljnjim razrađivanjem kako bi se njima pružale informacije o ulozi uvoza, razvojnim promjenama u potražnji za poljoprivrednim proizvodima (domaćima ili stranim), opskrbi prehrambene industrije, krajnjoj potrošnji u kućanstvima, posebnoj obradi poljoprivrede u poreznim sustavima ili uporabi u svrhe koje nisu prehrambene, kao što je proizvodnja bioenergije. Svi su ti elementi, međutim, važni čimbenici koji utječu na dohotke poljoprivrednika.

34

ERP-ovi nisu osmišljeni kako bi pomogli pri analiziranju ovisnosti posebnih sektora o subvencijama i njihovoj važnosti za održivu poljoprivredu u regijama, posebne vrste proizvodnje ili posebne društveno-gospodarske skupine poljoprivrednika. Uloga subvencija prikazana je samo kao agregat koji uključuje potporu EU-a i državnu potporu koja se odobrava poljoprivrednicima. Time se ograničava korisnost ERP-ova u pružanju osnove za analizu djelotvornosti i učinkovitosti mjera ZPP-a u vezi s dohodcima poljoprivrednika.

35 Uredba (EU) br. 549/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. o Europskom sustavu nacionalnih i regionalnih računa u Europskoj uniji (ESA 2010) (SL L 174, 26.6.2013., str. 1.).

35

Informacije o cijenama i najamninama zemljišta nisu važne samo za izračun dohodaka poljoprivrednika nego i za procjenu utjecaja mjera ZPP-a, s obzirom na to da je zemljište glavni proizvodni čimbenik za poljoprivredu. Štoviše, izravna plaćanja uglavnom su povezana s poljoprivrednim zemljištem, što može utjecati na cijene zemljišta, a stoga i na učinkovitost i djelotvornost potpore³⁶. U zakonodavstvu EU-a trenutačno ne postoji pravna osnova kojom bi se jamčilo redovito prikupljanje podataka o cijenama i najamninama zemljišta u svim državama članicama te da su ti podatci usporedive kvalitete. Unatoč određenim nastojanjima Eurostata da prikupi odgovarajuće podatke, dostupni podatci nisu potpuni te nisu u skladu sa zajedničkom metodologijom. To je također utjecalo na točnost podataka prijavljenih u ERP-ovima³⁷.

36

ERP-ovi prikazuju rezultate dohodaka za svaku državu članicu kao cjelinu, ali ne na regionalnoj razini. Države članice pružaju dodatne regionalne podatke o dohotku samo na dobrovoljnoj osnovi, ali podatci nisu dostupni za sve relevantne regije država članica te se, ako su dostupni, pružaju samo uz znatno zakašnjenje od dvije godine. Time se smanjuje korisnost rezultata za procjenjivanje dohodovnog stanja regije u području poljoprivrede.

37

Po definiciji, ERP-ovima se, na makroekonomskoj razini, mjere gospodarska uspješnost i rast kao rezultat tržišnih aktivnosti te njihova kretanja tijekom vremena. U njima se ne prikazuju javna dobra koja poljoprivrednici pružaju društvu. Pružanje tih javnih dobara važan je poseban cilj mjera kao što je „plaćanje za ekologizaciju” koje čini 30 % izravnih plaćanja EU-a. Time se naglašava multifunkcionalna uloga poljoprivrede, uz istodobno pridonošenje dohotku poljoprivrednika. Međutim, mjera u kojoj se poljoprivrednom djelatnošću proizvode javna dobra i način na koji je društvo procjenjuje mogu se znatno razlikovati među regijama i državama članicama. Dosad Komisija nije razmatrala dodatnu razradu ERP-ova niti je uspostavila neki drugi instrument za mjerenje ekonomske vrijednosti javnih dobara koje proizvodi poljoprivredni sektor kao cjelina.

36 Vidjeti odlomak 97. tematskog izvješća br. 5/2011 „Program jedinstvenih plaćanja (SPS): što se treba poduzeti kako bi se poboljšalo dobro financijsko upravljanje” i odlomak 74. tematskog izvješća br. 16/2012 „Djelotvornost programa jedinstvenih plaćanja po površini kao prijelaznog sustava potpora za poljoprivrednike u novim državama članicama” (<http://eca.europa.eu>).

37 Vidjeti odlomak 56.

Moguće je poboljšati način na koji Komisija upotrebljava određene informacija iz ERP-a

38

ERP-ovi su osmišljeni kako bi se njima pružale informacije o promjenama u dohotku poljoprivrednog sektora kao cjeline, a ne o apsolutnim razinama dohotka, dohotku pojedinačnih poljoprivrednih gospodarstava ili kućanstava koja se bave poljoprivredom. Kao takvi, oni nisu osmišljeni za donošenje iscrpnih zaključaka na mikroekonomskoj razini, kao primjerice o gospodarskoj održivosti pojedinačnih gospodarstava i životnom standardu kućanstava na poljoprivrednim gospodarstvima. Međutim, u svojim godišnjim izvješćima o radu i svojim godišnjim izvješćima o statističkim i gospodarskim informacijama Komisija kao ključni pokazatelj uspješnosti upotrebljava informacije iz ERP-ova na mikrorazini, i to uspoređivanjem poljoprivrednoga faktorskog prihoda po radniku³⁸ u apsolutnim vrijednostima. No ERP-ovi nisu ciljano osmišljeni za pružanje podataka o apsolutnim razinama dohotka ili o razinama dohotka pojedinačnih poljoprivrednika.

39

Komisija upotrebljava pokazatelj „poljoprivrednoga poduzetničkog prihoda”³⁹ kao pokazatelj za „dohodak obiteljskog poljoprivrednoga gospodarstva”⁴⁰ te ga smatra najbližim pokazateljem za životni standard poljoprivrednika. Međutim, ova pretpostavka više ne odražava stvarnost poljoprivrede u EU-u jer se poljoprivredno stanovništvo znatno razlikuje među državama članicama te ga više ne čine samo pojedinačna („obiteljska”) gospodarstva kojima upravlja jedan vlasnik koji ne prima naknadu za svoj rad, nego i znatan udio pravnih osoba ili udruženih gospodarstava, koja gotovo isključivo rade s plaćenom radnom snagom⁴¹. Udružena gospodarstva često djeluju kao klasična trgovačka društva (npr. ulagači koji kupuju zemljišne površine za intenzivan uzgoj), kao i u ostalim sektorima gospodarstva. Stoga se rezultati dohotka iz ERP-ova ne mogu jasno pripisati „obiteljskim poljoprivrednim gospodarstvima” te se ne mogu uzeti kao pokazatelj dohotka ili životnog standarda pojedinačnih poljoprivrednika. Budući da se udio pojedinačnih gospodarstava diljem država članica također znatno razlikuje, rezultati dohotka dobiveni na temelju ERP-ova nisu usporedivi među državama članicama⁴².

38 Poljoprivredni faktorski prihod predstavlja prihod dobiven poljoprivrednom djelatnošću koji se upotrebljava za plaćanje pozajmljenih ili unajmljenih čimbenika proizvodnje (kapital, nadnice i najamnine zemljišta) i vlastitih čimbenika proizvodnje (vlastiti rad, kapital i zemljište).

39 To je naknada za posao koji obavlja poljoprivrednik, zajedno s dohotkom koji ostaje nakon oduzimanja troškova za plaćeni rad. Njime se pruža informacija o trendovima u razvojnim promjenama u vezi s dohotkom od poljoprivrede neovisnih subjekata poljoprivrednog poslovanja.

40 Vidjeti **prilog III**.

41 Prema istraživanjima o strukturi poljoprivrednih gospodarstava za 2010. godinu, pravne osobe obrađivale su 27 % poljoprivredne površine u EU-u. Taj se udio znatno povećao nakon proširenja EU-a 2004. i 2007. godine.

42 Vidjeti također točku 5.12. Priloga I. Uredbi (EZ) br. 138/2004.

Mreža računovodstvenih podataka za poljoprivredna gospodarstva dobro je uspostavljen sustav za pružanje informacija o dohodcima i poslovanju komercijalnih poljoprivrednih gospodarstava, ali ima određena ograničenja

40

Svrha je FADN-a prikupiti reprezentativne računovodstvene podatke o komercijalnim poljoprivrednim gospodarstvima⁴³. Njime bi se mogle pružiti važne i korisne informacije o uspješnosti poslovanja poljoprivrednih gospodarstava po poljoprivrednom sektoru i razredu veličine. Stoga je on primarni izvor informacija za evaluaciju uspješnosti mjera ZPP-a⁴⁴.

41

Nakon tematskog izvješća Suda br. 14/2003 Komisija je u suradnji s agencijama država članica za vezu započela s izradom metodologije FADN-a kako bi se uzele u obzir razvojne promjene u poljoprivrednom sektoru. Također je poduzela korake za približavanje rezultata dobivenih na temelju FADN-a međunarodnim standardima za računovodstvo i financijsko izvješćivanje.

Pokazateljima dohotka ne uzima se u potpunosti u obzir razvoj gospodarstava u poljoprivrednom sektoru

42

Glavni je pokazatelj dohotka u FADN-u „**neto dodana vrijednost poljoprivrednoga gospodarstva**”. Koristan je za uspoređivanje uspješnosti dohotka poljoprivrednih gospodarstava neovisno o načinu na koji su organizirana. Budući da ne uzima u obzir troškove vanjskih čimbenika proizvodnje (npr. najamnina zemljišta ili bankovne kamate), koje mnogi poljoprivrednici moraju snositi, ne može pružiti dovoljno informacija o stvarnom dohotku poljoprivrednika od poljoprivredne djelatnosti ili profitabilnosti gospodarstava.

43

Povijesno gledano, FADN je osmišljen kako bi pružio informacije o „obiteljskim poljoprivrednim gospodarstvima”, a važan pokazatelj koji se upotrebljava je „**neto dohodak poljoprivrednoga gospodarstva po jedinici obiteljske radne snage**” za gospodarstva koja upotrebljavaju radnu snagu i kapital vlasnika i njihovih obitelji. Izračunava se samo za gospodarstva za koja je zabilježena radna snaga iz obitelji koja ne prima naknadu. Međutim, društva koja su u vlasništvu pojedinačnih vlasnika ili skupine vlasnika osnovane zbog poreznih pitanja, a koja su slična obiteljskim poljoprivrednim gospodarstvima u svemu osim u pravnom obliku, isključena su jer nemaju radnu snagu koja ne prima naknadu. Međutim, takve su strukture česte u mnogim državama članicama, posebno u Njemačkoj, Španjolskoj i Francuskoj, te bi njihovo isključivanje moglo poremetiti rezultate⁴⁵.

- 43 Gospodarstva koja prekoračuju minimalnu ekonomsku veličinu.
- 44 Evaluacija učinaka izravnih potpora na dohodak i procjena utjecaja za „ZPP ususret 2020.”, koje je Komisija provela 2011. godine, u osnovi se temelje na podacima sadržanima u FADN-u.
- 45 U Španjolskoj više od 30 % poljoprivredne površine obrađuju pravni subjekti, od kojih su mnogi osnovani iz poreznih razloga. U Francuskoj pravne osobe i skupine gospodarstava obrađuju 58 % poljoprivredne površine, a u Njemačkoj više od jedne trećine.

44

Nadalje, ne postoji zaseban pokazatelj dohotka za poljoprivredna gospodarstva organizirana kao konvencionalna trgovačka društva, iako te pravne osobe imaju važnu ulogu u poljoprivrednom sektoru u mnogim državama članicama.

Informacije o ostalim dohodcima poljoprivrednika povezanih s poljoprivrednim gospodarstvima nisu potpune**45**

Prihod od financijskih ulaganja, prijenosa kapitala i povoljnih utjecaja oporezivanja na dohodak od poljoprivrede može znatno utjecati na dohodak i financijsko stanje gospodarstva te na njegovu sposobnost da reagira na tržišne sile. Međutim, postojećom metodologijom FADN-a takvi se utjecaji ne uzimaju u obzir.

46

Mnogi poljoprivrednici također upotrebljavaju sredstva svojih gospodarstava kako bi se upustili u unosne aktivnosti koje nisu primarna poljoprivredna proizvodnja ili kako bi na neki drugi način diversificirali svoje poslovne aktivnosti radi povećanja svojeg dohotka. Primjeri takvih aktivnosti povezanih s poljoprivrednim gospodarstvom jesu obrada hrane na poljoprivrednim gospodarstvima, izravna prodaja proizvoda, pružanje usluga korištenjem poljoprivredne opreme, proizvodnja energije iz obnovljivih izvora ili agroturizam. Takvim se aktivnostima ostvaruje dodatni dohodak, smanjuje nestalnost dohotka te su zahvaljujući njima poljoprivrednici manje ovisni o subvencijama.

Slika Energija iz obnovljivih izvora poljoprivrednicima može pružiti dodatne izvore dohotka

©European Union, Izvor: EK – Audiovizualna služba,
Fotografija: L. Chamussy.

47

Podrobnije informacije o ostalim dohodcima povezanim s poljoprivrednim gospodarstvom prikupljaju se tek od 2014. godine⁴⁶. Međutim, te su informacije obuhvaćene samo kad se prihod i troškovi ne mogu odvojiti od poljoprivrednih aktivnosti na računima gospodarstava. Informacije su i dalje nepotpune jer u drugim slučajevima nije obuhvaćeno, primjerice, kad se takvom aktivnošću upravlja u zasebnim poslovnim jedinicama koje pripadaju poljoprivredniku. Ni prikupljeni podatci nisu reprezentativni jer su takva gospodarstva trenutačno nedovoljno zastupljena u uzorku FADN-a te se, zbog razlika u računovodstvenoj obradi, podatci ne mogu uspoređivati među državama članicama (vidjeti **okvir 2.**). Slijedom toga, slika stvarnih poslovnih aktivnosti poljoprivrednika povezanih s poljoprivrednim gospodarstvom i uloga koju dodatni izvori prihoda imaju u stabilizaciji njihova ukupnog dohotka nije potpuna.

46 Provedbena uredba Komisije (EU) br. 385/2012 od 30. travnja 2012. o izvještaju za poljoprivredno gospodarstvo koji se koristi za utvrđivanje prihoda poljoprivrednih gospodarstava i analizu poslovnih aktivnosti tih gospodarstava (SL L 127, 15.5.2012., str. 1.).

Okvir 2.

Nedosljedno postupanje s ostalim dohodcima poljoprivrednika povezanim s poljoprivrednim gospodarstvom

Prema podacima istraživanjima o strukturi poljoprivrednih gospodarstava za 2010. godinu, više od 30 % gospodarstava u Njemačkoj izjavilo je da se osim poljoprivredom bave i drugim poslovnim aktivnostima. No glavni je element za klasifikaciju dohotka u FADN-u nacionalno porezno zakonodavstvo, prema kojemu se prihodi od poslovanja koji ne dolaze od primarne poljoprivredne proizvodnje smatraju dohotkom od poljoprivrede samo u užem smislu. Ako se te granice prekorače, dohodak se ne evidentira u FADN-u. Mnoga gospodarstva upravlja postrojenjima na bioplin te proizvode i prodaju električnu energiju nacionalnoj mreži. Budući da se taj dohodak svrstava u „dohodak od nepoljoprivredne djelatnosti“, ne smatra se izravno povezanim s gospodarstvom te se ne pojavljuje u rezultatima dobivenima na temelju FADN-a.

U Francuskoj je dohodak od drugih unosnih aktivnosti povezanih s poljoprivrednim gospodarstvom, kao što su obrada poljoprivrednih proizvoda, poljoprivredne usluge, iznajmljivanje zemljišta ili objekata (uključujući prihod od iznajmljivanja za postavljanje vjetroelektrana ili solarnih ploča te prodaje električne energije), obuhvaćen samo ako ih obavlja isto gospodarstvo te ako prihod od tih aktivnosti ne prekoračuje određeni iznos⁴⁷. U protivnome se ne uključuje u FADN. U oba slučaja FADN u potpunosti ne odražava stvarnu razinu diversifikacije.

U Nizozemskoj su uočeni primjeri dobre prakse prikupljanja podataka o ostalim unosnim aktivnostima, što omogućuje bolju procjenu dohotka poljoprivrednika. Prema rezultatima dobivenima na temelju FADN-a za 2012. godinu u Nizozemskoj, gospodarstva koja su obavljala druge unosne aktivnosti osim primarne poljoprivredne proizvodnje ostvarila su od tih aktivnosti prosječno 51 000 eura dohotka.

47 Kao pravilo, 30 % godišnjeg prometa gospodarstva ili 50 000 eura, ovisno o tome koji je iznos niži.

FADN nije osmišljen na način da bude reprezentativan za korisnike ZPP-a

48

Istraživanje na kojemu se temelji FADN osmišljeno je kako bi bio zastupljen najveći udio poljoprivredne proizvodnje, poljoprivredne površine i radne snage na poljoprivrednom gospodarstvu za ta gospodarstva. U tu svrhu sva su gospodarstva klasificirana na temelju standardizirane vrijednosti proizvodnje koja općenito odražava vrijednost njihove poljoprivredne proizvodnje. Međutim, najniži prag standardnog prinosa razlikuje se među državama članicama, baš kao i obuhvaćenost ukupnog poljoprivrednog stanovništva i korisnika potpore EU-a (vidjeti **tablicu**).

49

Iako je primijenjeni pristup opravdan sa stajališta država članica, s obzirom na to da se ekonomska veličina gospodarstava znatno razlikuje diljem EU-a, njime se među državama članicama ograničavaju usporedbe dohotka koje se temelje na FADN-u. Primjerice, za gospodarstvo sa standardnim prinosom od 10 000 eura godišnje u Španjolskoj nisu dostupni nikakvi usporedivi podatci u Njemačkoj, Francuskoj ili Nizozemskoj jer takva gospodarstva nisu obuhvaćena istraživanjem. Kao posljedica toga, usklađene informacije diljem EU-a dostupne su samo za ona gospodarstva koja prelaze prag od 25 000 eura godišnjeg standardnog prinosa⁴⁸. Stoga usporedbe prosječnog dohotka po radniku na svim gospodarstvima obuhvaćenima FADN-om mogu dovesti do pogrešnog tumačenja dohotka poljoprivrednika među državama članicama.

50

FADN je uspostavljen radi promatranja dohodaka i poslovanja poljoprivrednih gospodarstava. Međutim, pri odabiru gospodarstava ne uzima se u obzir jesu li ta gospodarstva korisnici potpore EU-a. To može značiti da nisu dostupne dovoljno reprezentativne informacije o učincima posebnih mjera potpore EU-a i dohotku posebnih skupina kao što su mladi poljoprivrednici⁴⁹. Nadalje, izravna plaćanja ne isplaćuju se samo komercijalnim poljoprivrednicima, nego i znatnom broju poljoprivrednika zaposlenih na pola radnog vremena ili poljoprivrednika koji se bave proizvodnjom za vlastite potrebe, a koji nisu obuhvaćeni FADN-om. Komisija nije dobro upoznata s dohotkom i proizvodnim aktivnostima takvih manjih gospodarstava, a takva gospodarstva čine od 12 % korisnika izravnih plaćanja EU-a u Bugarskoj do 79 % u Slovačkoj⁵⁰. Time se ograničavaju zaključci koje je moguće donijeti na temelju rezultata dobivenih na temelju FADN-a u pogledu ukupnih učinaka mjera potpore na različite kategorije gospodarstava⁵¹.

48 Ovaj je prag trenutno važeći u Njemačkoj, Francuskoj (kontinentalni dio), Luksemburgu, Nizozemskoj, Slovačkoj i Ujedinjenoj Kraljevini (Engleskoj, Škotskoj i Walesu).

49 To vrijedi i za mjere koje se financiraju iz EPFRR-a. Prema istraživanju koje je proveo Sud, Danska, Njemačka, Litva i Nizozemska već su izričito uključile ekološka poljoprivredna gospodarstva. Njemačka, Mađarska i Litva također obraćaju posebnu pozornost na pravne osobe koje imaju važnu ulogu u njihovoj poljoprivrednoj proizvodnji. Austrija posebno odabire planinska poljoprivredna gospodarstva. Italija je znatno proširila uzorak FADN-a kako bi dobila točnije podatke o utjecaju mjera ruralnog razvoja.

50 Vidjeti **tablicu**.

51 U Češkoj, Danskoj, Njemačkoj i Grčkoj broj korisnika izravnih plaćanja bio je čak i veći od broja gospodarstava obuhvaćenih istraživanjem o strukturi poljoprivrednih gospodarstava jer se zbog pragova za uključivanje u takva istraživanja uglavnom izostavljaju manja gospodarstva s malom proizvodnjom ili bez nje. Stoga za znatan broj korisnika koji primaju plaćanja iz proračuna EU-a ne samo da ne postoje nikakvi podatci o dohotku nego ne postoje ni podatci o strukturi.

Poljoprivredno stanovništvo i korisnici ZPP-a koje obuhvaća FADN

Država članica	Gospodarstva obuhvaćena istraživanjima o strukturi poljoprivrednih gospodarstava iz 2010.	Nacionalni prag FADN-a (standardni prinos u eurima)	% gospodarstava obuhvaćenih istraživanjima o strukturi poljoprivrednih gospodarstava koja su zastupljena u FADN-u	% korisnika ZPP-a koji nisu zastupljeni u FADN-u
Belgija	42 850	25 000	72 %	30 %
Bugarska	370 500	2 000	31 %	12 %
Češka	22 870	8 000	65 %	39 %
Danska	42 120	15 000	68 %	51 %
Njemačka	299 150	25 000	65 %	47 %
Irska	139 900	8 000	74 %	36 %
Grčka	723 010	4 000	44 %	nema dostupnih informacija
Španjolska	989 810	4 000	53 %	61 %
Estonija	19 620	4 000	41 %	55 %
Francuska	516 110	25 000 ¹ 15 000 ²	57 %	28 %
Italija	1 620 900	8 000	49 %	38 %
Cipar	38 860	4 000	26 %	nema dostupnih informacija
Latvija	83 400	4 000	26 %	67 %
Litva	199 930	4 000	27 %	69 %
Luksemburg	2 210	25 000	73 %	20 %
Mađarska	576 840	4 000	18 %	45 %
Malta	12 540	4 000	24 %	37 %
Nizozemska	72 320	25 000	71 %	25 %
Austrija	150 160	8 000	62 %	26 %
Poljska	1 506 620	4 000	48 %	50 %
Portugal	305 260	4 000	36 %	53 %
Rumunjska	3 859 030	2 000	27 %	nema dostupnih informacija
Slovenija	74 640	4 000	54 %	33 %
Slovačka	24 460	25 000	18 %	79 %
Finska	63 880	8 000	61 %	38 %
Švedska	71 100	15 000	39 %	57 %
Ujedinjena Kraljevina	186 650	25 000 ³ 15 000 ⁴	50 %	50 %
EU-27	12 014 740			

1 kontinentalna Francuska

2 Guadeloupe, Martinique i La Réunion

3 osim Sjeverne Irske

4 Sjeverna Irska

51

Osim toga, informacije o potpori EU-a iz EFJP-a nisu ispitane u okviru istraživanja o strukturi poljoprivrednih gospodarstava te samo nekoliko država članica ima jedinstven identifikacijski broj za gospodarstva kojima bi se omogućilo povezivanje podataka iz istraživanja i FADN-a s administrativnim podacima, kao što su podatci iz integriranoga administrativnog i kontrolnog sustava o isplaćenim potporama i obrađenim površinama. Takvo povezivanje omogućilo bi kombiniranje informacija o potpori dohotku EU-a s podacima o poljoprivrednim strukturama i upotrebi zemljišta. Time bi se također pridonijelo boljem razumijevanju čimbenika koji određuju dohotke poljoprivrednika te smanjilo administrativno opterećenje ispitanika.

Komisija i države članice nisu uvijek vodile računa o tome da su dostupni podatci o dohodcima poljoprivrednika bili odgovarajuće kvalitete

52

Ugovorom su utvrđena osnovna načela europske statistike, koja treba biti nepristrana, pouzdana, objektivna, znanstveno nezavisna, isplativa i povjerljiva⁵². Ta su načela dodatno razrađena u Kodeksu prakse europske statistike kojeg se pridržavaju i države članice i Komisija. Njegovu provedbu olakšava okvir za osiguravanje kvalitete. Međutim, ni kodeks prakse ni okvir za osiguravanje kvalitete nisu obvezni. Posebni kriteriji koji se odnose na kvalitetu dobivenih statističkih informacija navedeni su u **prilogu V**.

53

Kako bi procijenio jesu li podatci o dohotku poljoprivrednika pouzdani, Sud je obavio reviziju nad postojećim mehanizmima kako bi, između ostalog, mogao jamčiti kvalitetu statističkih podataka iz ERP-ova i FADN-a, kako je utvrđeno Kodeksom prakse europske statistike.

52 Članak 338. stavak 2. UFEU-a.

Utvrdjeni su nedostatci u načinu na koji je Komisija upravljala ekonomskim računima u poljoprivredi...**Komisija nije raspolagala dostatnim ažuriranim informacijama o metodologiji i izvorima podataka kojima se države članice koriste za sastavljanje ERP-ova****54**

Informacije o metodologiji i izvorima podataka (poznatima kao „popisi”) za sastavljanje ERP-ova koje su države članice podnijele Komisiji znatno su se razlikovale u pogledu podrobnosti i kvalitete te nisu bile ažurirane od 2006. godine, a za tri države članice takvi popisi nisu bili dostupni. U svih šest posjećenih država članica postupci i izvori podataka za značajne stavke znatno su se razlikovali te više nisu odgovarali opisu u popisima. Zbog toga Komisija ne može provjeriti jesu li statističke informacije koje su države članice dostavile dovoljno usklađene i usporedive te je smanjena njezina sposobnost iznošenja preporuka i sastavljanja smjernica kako bi se poboljšala ukupna kvaliteta statističkih informacija.

55

Glavnim pokazateljima iz ERP-ova uspoređuje se dohodak od poljoprivrede na razini uloženog rada osoba zaposlenih u poljoprivredi (izražen u poljoprivrednim radnim jedinicama)⁵³. Svaka promjena ili netočnost u izračunu uloženog rada utječe na dohodak po zaposlenoj osobi te stoga može znatno utjecati na rezultate dohotka i njihovo tumačenje. Eurostat nije raspolagao dostatnim ažuriranim informacijama o metodologijama koje upotrebljavaju države članice, što je ograničilo njegovu sposobnost procjenjivanja točnosti i usporedivosti dostavljenih informacija. Osim toga, broj radnih sati koje određuju države članice kretao se između 1 600 sati godišnje u Francuskoj i 2 120 sati u Poljskoj, što je također utjecalo na usporedivost rezultata.

53 Izračunavaju se dijeljenjem ukupnog dohotka s ukupnim brojem osoba koje rade u poljoprivredi kao plaćeni radnici ili samostalni poljoprivrednici.

Postojali su nedostaci u dostavljanju podataka o dohotku od poljoprivrede Eurostatu...

56

Sud je utvrdio mnoge slučajeve u kojima podatci prijavljeni u ERP-ovima nisu bili dovoljno točni ili usporedivi te su znatno utjecali na izračun dohotka prijavljenog u ERP-ovima. Primjerice, utvrđene su nedosljednosti u evidentiranju određenih proizvoda kao što su vino i maslinovo ulje, najamnina poljoprivrednog zemljišta, prijavljivanju određenih nepoljoprivrednih aktivnosti, knjiženju subvencija i izračunu poljoprivrednog poduzetničkog prihoda (vidjeti **okvir 3.**).

Okvir 3.

Primjeri nedostataka u izračunu dohotka od poljoprivrede

U Poljskoj je zavod za statistiku u ERP-ove uključio samo procjenu najamnina koje poljoprivrednici plaćaju za zemljišta u državnom vlasništvu, u koju nije bila uključena vrijednost zemljišta unajmljenog od privatnih zemljoposjednika, s obzirom na to da vlasti nisu bile upoznate s tim. Međutim, na temelju rezultata dobivenih s pomoću FADN-a Sud procjenjuje da takvo zemljište obuhvaća otprilike 61 % unajmljene poljoprivredne površine u Poljskoj. Sličan je slučaj utvrđen i u Rumunjskoj gdje je zavod za statistiku uključio samo podatke o vrijednosti zemljišta koje unajmljuju poljoprivredna društva, ali ne i pojedinačni poljoprivrednici.

Mnoga se gospodarstva bave djelatnošću u vezi s preradom poljoprivrednih dobara, kao što je, primjerice, proizvodnja sira, šumarskih proizvoda, sječa ili agroturizam. Ako su takve djelatnosti neodvojive od poljoprivrednih djelatnosti, njihova se vrijednost mora uključiti u ERP-ove. Međutim, za mnoge države članice nisu dostupni nikakvi podatci o vrijednosti takvih djelatnosti.

U Rumunjskoj je zavod za statistiku zabilježio subvencije povezane s površinom u godini u kojoj su isplaćivane poljoprivrednicima (na gotovinskoj osnovi). Sukladno primjenjivim standardima, subvencije su se trebale evidentirati za godinu u kojoj je poljoprivrednik podnio zahtjev za potporu (obračunsko načelo).

U Francuskoj su podatci o naknadama za posebne oblike poljoprivredne proizvodnje na zakupljenoj površini (tzv. „fermage”) koje se isplaćuju vlasniku/dioničarima zastarjeli te ih se ne uzima ispravno u obzir pri izračunu poljoprivrednoga poduzetničkog prihoda. Takav oblik bavljenja poljoprivredom obuhvaća više od polovine obrađivane poljoprivredne površine u Francuskoj.

57

Države članice moraju dostaviti konačne podatke o dohotku do kraja rujna sljedeće godine⁵⁴. Međutim, države članice često su izmjenjivale svoje podatke u sljedećim godinama, što je imalo znatan učinak na dohotke prijavljene u ERP-ovima⁵⁵. Takvo se ažuriranje podataka uglavnom objašnjavalo potrebom da se isprave pogreške u prethodno prijavljenim podacima, kasnom raspoloživošću izvornih podataka ili time da se zbog boljih izvora podataka sada mogu pružiti točnije informacije. Iako su izmjene statističkih podataka standardan postupak u pripremi statistike, ažuriranim se podacima ističu nedostaci u postupcima sastavljanja ERP-ova u državama članicama te smanjuje pouzdanost glavnih pokazatelja uspješnosti kojima se Komisija služi za dohodak.

Osiguravanje kvalitete nije potpuno djelotvorno

58

Iako se Eurostat trudio poboljšati kvalitetu ERP-ova, nije provedena nikakva iscrpna i neovisna procjena nad time jesu li države članice uspostavile djelotvoran okvir za osiguravanje kvalitete u pogledu prikupljanja podataka za potrebe ERP-ova i njihova sastavljanja. Godine 2010. Eurostat je pokrenuo osnivanje zajedničke radne skupine za utvrđivanje pokazatelja kvalitete za ERP-ove i određivanje standarda za izvješća o kvaliteti. Godine 2012. koordinirao je postupak samoprocjene nacionalnih tijela zaduženih za njihovo sastavljanje. Tom su prilikom države članice trebale dostaviti svoju ukupnu procjenu kvalitete podataka sadržanih u ERP-ovima te naglasiti potrebu za poboljšanjem. Sud je utvrdio da tom prilikom četiri države članice⁵⁶ nisu podnijele nijedno izvješće, zbog čega je Eurostat ostao bez ažuriranih i potpunih informacija o kvaliteti podataka dostavljenih u ERP-ovima.

...dok su u nekim državama članicama utvrđeni nedostaci u upravljanju mrežom računovodstvenih podataka za poljoprivredna gospodarstva

Tehnička provedba istraživanja u svrhu prikupljanja podataka za FADN može utjecati na kvalitetu rezultata

59

Općenito se mogu razlikovati tri sustava istraživanja u svrhu prikupljanja podataka za FADN. U jednoj skupini država članica nacionalne agencije za vezu koje se bave FADN-om dobivaju podatke od privatnih računovodstvenih društava koje vode računovodstvene knjige pojedinačnih gospodarstava i također upotrebljavaju te podatke za prijavu poreza na dohodak poljoprivrednika⁵⁷. U drugoj je skupini agencija za vezu izravno uključena u vođenje računovodstvenih knjiga u svrhu FADN-a te je u izravnom kontaktu s poljoprivrednicima⁵⁸. U trećoj skupini nacionalne agencije za vezu angažiraju privatne organizacije za prikupljanje podataka, koje podatke prikupljaju izravno iz gospodarstava⁵⁹.

54 Prilog II. Uredbi (EZ) br. 138/2004.

55 Tako je 2014. godine ispravak rezultata poljoprivrednoga poduzetničkog prihoda za 2012. godinu doveo do povećanja od 129 % za Rumunjsku, 104 % za Dansku, 48 % za Luksemburg, 27 % za Italiju i 23 % za Belgiju. Za Njemačku se pak prihod smanjio za 23 %, a za Francusku 12 %. Faktorski prihod znatno se promijenio u Belgiji (+12 %), Njemačkoj (-13 %), Italiji (+10 %), Luksemburgu (+28 %), Latviji (+43 %) i Nizozemskoj (+13 %).

56 Belgija, Njemačka, Cipar i Ujedinjena Kraljevina.

57 Npr. u Njemačkoj i Francuskoj.

58 Npr. u Nizozemskoj.

59 Npr. Španjolska, Poljska i Rumunjska.

60

Sustav kojim se izravno upravlja pridonosi visokoj razini kvalitete podataka. Primjer dobre prakse pronađen je, na primjer, u Nizozemskoj, gdje se prikupljanje podataka povjerava istraživačkom institutu koji preuzima računovodstvo i ima izravan pristup svim važnim informacijama o poslovnim aktivnostima gospodarstva. Slično tomu, ako se podatci sadržani u FADN-u dobivaju na temelju podataka koji se upotrebljavaju pri oporezivanju, postoji poticaj za veću točnost jer bi se neispravno računovodstvo moglo kazniti u okviru nacionalnog poreznog zakonodavstva.

61

Kako je utvrđeno, u Španjolskoj i Rumunjskoj izvođači su primali fiksni iznos po izvještaju za poljoprivredno gospodarstvo dostavljenom uredu za vezu. Postoji rizik od odabira gospodarstava s jednostavnim ustrojem kako bi se smanjilo radno opterećenje po gospodarstvu, zbog čega postoji i veći rizik da će se dobiti manje kvalitetne informacije.

Reprezentativnost uzorka znatno se razlikuje među državama članicama...

62

Komisija odobrava veličinu uzorka koju su predložile države članice, ali ne raspolaze dostatnom dokumentacijom o tome kako su je izračunale, koje su pretpostavke postavile te jesu li izračuni u skladu sa statističkim načelima. Ključne informacije, kao što je preciznost parametara i primijenjeni interval pouzdanosti, nezavisni stručnjaci ne objavljuju niti pregledavaju kako bi procijenili kvalitetu planova odabira.

63

Veličina uzorka znatno se razlikuje među državama članicama i regijama, baš kao i broj gospodarstava koje predstavlja gospodarstvo obuhvaćeno uzrokom⁶⁰. Postoji mogućnost da važni poljoprivredni sektori mogu biti nedovoljno zastupljeni u FADN-u. Primjer su toga proizvođači vina i grožđa, voća i agruma, maslina i raznih stalnih nasada u Španjolskoj koji zajedno čine samo 0,8 % gospodarstava u svakom od ovih sektora. Ti su pak sektori odgovorni za otprilike 24 % ukupne proizvodne vrijednosti španjolske poljoprivrede.

60 Broj gospodarstava koje predstavlja jedno gospodarstvo u uzorku FADN-a kreće se od 3 u Luksemburgu do 185 u Rumunjskoj. U raznim sektorima i razredima veličina mogu se pojaviti mnogo veće razlike.

64

Komisija preporučuje odabiranje novih gospodarstava nasumce kako bi se osigurala najbolja statistička reprezentativnost u odnosu na izjave u vezi sa skupinom podataka. Samo jedanaest država članica⁶¹ odabiralo je nova gospodarstva nasumce. Međutim, u ostalim državama članicama odabir nije uvijek bio transparentan te je bio ograničen načinom na koji se organizira prikupljanje podataka. Stoga je u Njemačkoj, Španjolskoj, Francuskoj, Poljskoj i Rumunjskoj postupak odabira uvelike ovisio o inicijativi računovodstvenih službi ili organizacija za prikupljanje podataka koje su morale odrediti „odgovarajuća gospodarstva” koja zadovoljavaju kriterije odabira. U tom bi pogledu subjektivni čimbenici mogli utjecati na odabir gospodarstava, što bi moglo utjecati na reprezentativnost dobivenih informacija o dohotku. U Španjolskoj je to također dovelo do znatnih nedostataka u obuhvatu podregija u uzorku FADN-a te stoga nije bio dobro zastupljen znatan dio zemlje i teritorijalnih struktura. To utječe i na buduće evaluacije izravnih plaćanja jer je Španjolska uvela sustav s 51 podregijom koje trenutačno nisu dovoljno obuhvaćene FADN-om.

65

Sudjelovanje u istraživanju u svrhu prikupljanja podataka za FADN nije obvezno. Posjećene države članice imale su teškoća u pronalasku odgovarajućeg broja gospodarstava za gotovo sve važne razrede veličina. Neke države članice uspostavile su poticaje za angažiranje gospodarstava i isplatu nadoknade za dodatno opterećenje, ali je Sud utvrdio da ove mjere nisu uvijek djelotvorne kako bi se obuhvatile sve važne vrste i razrede veličina gospodarstava⁶².

66

Unatoč postojećim poticajima, u Njemačkoj su mala i vrlo velika gospodarstva izrazito nedovoljno zastupljena u uzorku. Teškoće su zamijećene i u Nizozemskoj gdje je 78 % novih odabranih gospodarstava odbilo sudjelovati. U Rumunjskoj je zbog nedostatka posebnih poticaja (u svim razredima veličine) sudjelovalo manje gospodarstava nego što se očekivalo, a posebne su poteškoće postojale u pogledu sudjelovanja vrlo malih i vrlo velikih gospodarstava. Međutim, važno je dobiti podatke visoke kvalitete za sve važne razrede veličine jer se stanje na većim ili manjim gospodarstvima može znatno razlikovati od onoga na prosječnim poljoprivrednim gospodarstvima.

61 Danska, Irska, Estonija, Italija, Latvija, Malta, Nizozemska, Slovačka, Švedska, Finska i Ujedinjena Kraljevina. Slovenija je nasumično uzorkovanje primijenila djelomično.

62 Prema istraživanju Suda, 14 država članica isplatilo je naknadu gospodarstvima koja su sudjelovala (Belgija (Flandrija), Njemačka, Grčka, Estonija, Latvija, Litva, Mađarska, Malta, Austrija, Poljska, Slovačka, Slovenija, Finska i Švedska). U Belgiji (Flandriji), Hrvatskoj, Italiji, Litvi, Latviji, Mađarskoj, Nizozemskoj, Finskoj i Ujedinjenoj Kraljevini vlasti omogućuju povlašten pristup informacijama o uspješnosti poslovanja ili savjetodavne usluge kojima se gospodarstvima omogućuje uspoređivanje svoje uspješnosti s uspješnošću drugih gospodarstava.

...a bilo je i drugih nedostataka u prikupljanju podataka za FADN**67**

Podatci sadržani u FADN-u dobivaju se iz računa s unosima koji se sustavno i redovito evidentiraju tijekom obračunske godine. Gospodarstva koja sudjeluju u istraživanju moraju biti voljna i sposobna voditi knjige poljoprivrednoga gospodarstva⁶³.

68

U Rumunjskoj, gdje pojedinačna gospodarstva čine otprilike 70 % uzorka FADN-a, rezultati su se ipak uvelike temeljili na obavljenim razgovorima jer gospodarstva, a pogotovo ona manja, nisu propisno ispunila računovodstvenu evidenciju. Slično je bilo u Španjolskoj gdje se prikupljanje podataka za mnoga gospodarstva uvelike temeljilo na razgovorima s poljoprivrednicima umjesto na sustavnom evidentiranju računovodstvenih unosa. Tako se znatno smanjuje kvaliteta pruženih informacija te se onemogućuje praćenje traga dostavljenih informacija do povezanih podataka na kojima se zasnivaju.

69

Nedostatci su pronađeni i u izračunu rada članova obitelji za koji ne primaju naknadu gdje je Komisija ustvrdila da se broj radnih sati obiteljskih radnika obično precjenjuje. To može dovesti do prikazivanja dohotka po radniku manjim nego što stvarno jest te tako utjecati na pouzdanost pokazatelja.

70

U pravilu su države članice podnosile podatke iz FADN-a u regulatornom vremenskom roku od 12 mjeseci nakon kraja obračunske godine⁶⁴. Međutim, kvaliteta podataka nije uvijek bila u skladu s očekivanjima Komisije te su za neke države članice bili potrebni opsežni daljnji postupci. Tako je za obračunsku godinu 2012. Komisija mogla objaviti rezultate tek u studenome 2014., odnosno otprilike dvije godine nakon završetka referentne godine. Komisija je pokušala ubrzati postupak povećavanjem naknada koje se isplaćuju državama članicama⁶⁵, no bez povećanja kvalitete podataka malo je vjerojatno da će se postupak znatno skratiti. Ako se takvo stanje održi, važni podatci za praćenje i evaluaciju mjera donesenih reformom ZPP-a iz 2013. godine vjerojatno neće biti dostupni na vrijeme za prijelazno izvješće 2018. godine.

63 Članak 2. točka (e) Uredbe (EZ) br. 1217/2009.

64 Uredba Komisije (EEZ) br. 1915/83 od 13. srpnja 1983. o određenim detaljnim provedbenim pravilima za vođenje knjigovodstva u svrhu utvrđivanja prihoda poljoprivrednih gospodarstava (SL L 190, 14.7.1983., str. 25.).

65 Sukladno Provedbenoj uredbi Komisije (EU) br. 283/2012 od 29. ožujka 2012. o utvrđivanju standardne naknade za svako izvješće o poljoprivrednom gospodarstvu od obračunske godine 2012. u okviru sustava poljoprivrednih knjigovodstvenih podataka (SL L 92, 30.3.2012., str. 15.) naknada je iznosila 160 eura po valjanom izvješću o poljoprivrednom gospodarstvu. Od 2015. godine države članice primaju dodatak od 5 eura po izvješću o poljoprivrednom gospodarstvu ako podnesu knjigovodstvene podatke već u roku od 11 mjeseci nakon završetka obračunske godine.

Nedovoljna financijska sredstva koja osiguravaju države članice mogu utjecati na kvalitetu rezultata

71

Naknade, koje Komisija isplaćuje državama članicama, ne ovise o sustavu za prikupljanje podataka i stvarnim troškovima koje snose države članice. FADN obično funkcionira bolje ako je i država članica zainteresirana za dobivanje podataka visoke kvalitete o dohotku i uspješnosti poslovanja poljoprivrednih gospodarstava te zbog toga osigurava dovoljna financijska sredstva. Stoga se u Nizozemskoj FADN temelji na opsežnom skupu podataka o poslovnim aktivnostima poljoprivrednih gospodarstava, kao i o ekološkim i društvenim aspektima, što uvelike premašuje ono što se trenutačno zahtijeva na razini EU-a. Jednako tako, u Njemačkoj, Francuskoj i Poljskoj državne vlasti vrlo su zainteresirane za funkcioniranje sustava FADN jer su rezultati uvelike upotrebljavaju za njihove vlastite politike i analize uspješnosti.

72

Među posjećenim državama članicama najviše nedostataka uočeno je u Španjolskoj i Rumunjskoj. Obje se države trenutačno suočavaju s poteškoćama pri osiguravanju potrebnih državnih financijskih sredstava. U tim se državama članicama funkcioniranje FADN-a uvelike oslanja na financijska sredstva EU-a. U objema državama članicama upotreba podataka u nacionalne svrhe bila je vrlo ograničena. U Rumunjskoj se podatci prikupljaju isključivo kako bi ih se moglo podnijeti Komisiji, a vlasti nisu imale ni potrebna tehnička sredstva ni dovoljno kvalificirano osoblje za dodatnu analizu podataka. S obzirom na znatnu slobodu koju države članice imaju u raspodjeli potpore EU-a, nužno je da se s pomoću FADN-a, kao najvažnijeg alata za evaluaciju uspješnosti mjera ZPP-a, dobiju rezultati odgovarajuće kvalitete za svaku državu članicu.

Postoje nedostaci u službenim mehanizmima za osiguravanje kvalitete FADN-a

73

FADN-om upravlja Glavna uprava Komisije za poljoprivredu i ruralni razvoj koja je također zadužena i za jamčenje kvalitete podataka, zajedno s nacionalnim agencijama za vezu. Eurostat je odgovoran za koordiniranje statističkih aktivnosti Komisije⁶⁶. Kad je riječ o FADN-u, zadaće Eurostata u pogledu koordiniranja definirane su zajedničkim sporazumom⁶⁷. Međutim, ovim sporazumom nije predviđena nadzorna uloga Eurostata.

66 Odluka Komisije od 17. rujna 2012. o Eurostatu 2012/504/EU (SL L 251, 18.9.2012., str. 49).

67 Memorandum o razumijevanju između Eurostata i Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj u području statistike od 7. svibnja 2015.

74

U posjećenim državama članicama službeni postupak za osiguravanje kvalitete postojao je samo u Nizozemskoj te su samo u toj državi vlasti provjerile valjanost uzorka u odnosu na povezano stanovništvo te ga redovito ispituju prema pretpostavkama. U ostalim državama članicama uredi za vezu provjerili su vjerodostojnost primljenih podataka. Međutim, osim u Poljskoj, provjere nisu bile terenske kako bi se njima procijenila kvaliteta rada organizacija za prikupljanje podataka ili pratio trag pruženih informacija do evidencija na kojima se zasnivaju.

75

Komisija je svjesna problema u vezi s uspješnošću FADN-a u pojedinačnim državama članicama⁶⁸. No dosad nije utvrđen nikakav raspored za poboljšanje stanja te je i dalje potrebno riješiti pitanje ispravljanja važnih nedostataka kao što je nedovoljna obuhvaćenost sektora i razreda veličine u svim državama članicama, izostanak poticaja za sudjelovanje gospodarstava u mnogim državama članicama te nedostatak financijskih sredstava.

76

Komisija nastoji ukloniti nedostatke FADN-a te, u suradnji s državama članicama, istražuje načine za uspostavu isplativijeg sustava prikupljanja podataka. Također namjerava upotrijebiti FADN za pružanje ažuriranih informacija o pokazateljima za održivost na razini poljoprivrednog gospodarstva. Međutim, izgledno je da se konkretna poboljšanja neće moći provesti prije 2017. godine te da podatci neće biti dostupni prije kraja 2019. godine. To bi moglo utjecati na evaluaciju reforme ZPP-a iz 2013. godine.

Ograničenost dostupnih podataka, nejasni ciljevi za određene mjere ZPP-a i nedostaci u pokazateljima uspješnosti smanjuju sposobnost Komisije da prikaže što je postignuto

77

Podatci iz ERP-ova i FADN-a tvore osnovu za procjenu koju Komisija obavlja nad uspješnošću mjera ZPP-a usmjerenih na dohotke poljoprivrednika. No za djelotvornu procjenu uspješnosti ne samo da su potrebni dostupni i kvalitetni podatci o dohodcima poljoprivrednika nego i od samog početka jasno definirani ciljevi mjera i posebni pokazatelji za te ciljeve. Nadalje, dohodak nije jedini cilj ZPP-a niti je isključivi cilj većine mjera ZPP-a.

68 Komisija je pronašla velike nedostatke i u Grčkoj.

78

Sud je analizirao jesu li za mjere ZPP-a od samog početka utvrđeni jasni ciljevi koji se odnose na dohotke poljoprivrednika. Na temelju toga Sud je procijenio je li Komisija utvrdila relevantne pokazatelje kojima se omogućuje djelotvorna procjena uspješnosti mjera ZPP-a kojima se pruža potpora dohodcima poljoprivrednika. Osim toga, procijenio je hoće li pokazatelji uspješnosti za trenutačno programsko razdoblje omogućiti određivanje mjere u kojoj su ti ciljevi postignuti. Analizu Suda potkrijepili su i stručnjaci.

Izravna plaćanja upotrebljavaju se za niz ciljeva čije je postizanje teško mjeriti...

79

Kako bi analizirao ciljeve ZPP-a u odnosu na dohotke poljoprivrednika, Sud je upotrebljavao kriterije SMART prema kojima ciljevi moraju biti određeni, mjerljivi, dostižni, odgovarajući i vremenski utvrđeni, kako je utvrđeno Financijskom uredbom⁶⁹.

80

Komercijalna poljoprivredna gospodarstva ostvaruju dohodak uglavnom od prodaje svojih proizvoda. Izravna plaćanja poljoprivrednicima sama po sebi su dodatan prihod. Štoviše, može se očekivati i da mogu imati dodatan utjecaj na dohodak poljoprivrednika, i to utjecanjem na njihove poslovne odluke⁷⁰.

81

Opći cilj ZPP-a u vezi s održivom proizvodnjom hrane i njegov utjecaj na dohodak od poljoprivrede dosad nije preveden u mjerljive ciljeve. Nije navedeno ni kako bi pojedinačne mjere u okviru programa izravnih plaćanja trebale pridonijeti postizanju toga općeg cilja jer njihovi posebni ciljevi nisu utvrđeni ni Uredbom⁷¹ ni njezinom preambulom na dovoljno jasan način, niti postoje osnovne vrijednosti ili ciljevi prema kojima bi se njihova uspješnost mogla mjeriti. Osim toga, veze između ciljeva ZPP-a, kao što je održivo upravljanje prirodnim resursima, složene su i također mogu utjecati na dohotke poljoprivrednika.

69 Članak 30. stavak 3. Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 (SL L 298, 26.10.2012., str. 1.).

70 Prema podatcima Komisije, 2012. godine udio izravnih plaćanja u ukupnim prihodima komercijalnih gospodarstava u EU-u iznosio je 11,2 %. No taj se udio znatno razlikuje po gospodarstvima i državama članicama. (Pregled ekonomskih pokazatelja za poljoprivredna gospodarstva na temelju podataka iz FADN-a iz 2012., str. 1.).

71 Uredba (EU) br. 1307/2013. Raspoloživi proračun uvelike predstavlja iznos potpore EU-a koja je povijesno isplaćivana poljoprivrednicima za obrađivanje zemlje ili uzgoj životinja (proizvodno vezana plaćanja).

82

Komisija smatra da izravna plaćanja, zajedno s drugim mjerama, trebaju istodobno pridonositi postizanju niza ciljeva kao što je potpora gospodarskoj održivosti gospodarstava, poboljšanje produktivnosti i konkurentnosti u poljoprivredi te promicanje održivog upravljanja prirodnim resursima i klimatske politike. Međutim, zbog ukupnog nedostatka jasnoće u pogledu toga što se očekuje postići općim i posebnim ciljevima ZPP-a, u osnovi je, na temelju pokazatelja uspješnosti, teško procijeniti je li neka mjera postigla svoj cilj. Razne mogućnosti koje države članice mogu odabrati za provedbu izravnih plaćanja pridonose složenosti jer se utjecaj na poljoprivredna tržišta i razlike u dohodcima poljoprivrednika mogu znatno razlikovati među državama članicama.

...dok se pokazatelji uspješnosti ZPP-a u vezi s dohodcima poljoprivrednika ne mogu jasno povezati s mjerama i stvarnim postizanjem ciljeva

83

Pokazatelji bi trebali omogućiti procjenu napretka, djelotvornosti i učinkovitosti mjera politike u odnosu na ciljeve⁷². Oni bi trebali biti relevantni, prihvaćeni, vjerodostojni, mjerljivi i čvrsti te se temeljiti na pouzdanim statističkim informacijama⁷³.

84

Pokazatelji učinka osmišljeni su tako da prikazuju kombinirane učinke mjera ZPP-a. U pogledu dohodaka poljoprivrednika, kao dio općeg cilja održive proizvodnje hrane, poljoprivredni poduzetnički i poljoprivredni faktorski prihod najvažniji su pokazatelji učinka. Međutim, ograničeni su na prikazivanje trendova umjesto apsolutnih vrijednosti dohotka, a nisu određene nikakve osnovne vrijednosti. Osim toga, promjene pokazatelja uglavnom su uzrokovane promjenama cijena, a ne učinkom mjera ZPP-a. Oni također mogu i ne pružiti informacije o tome u kojoj je mjeri ZPP postigao ciljeve Ugovora o primjerenom životnom standardu poljoprivredne zajednice, jer na razini EU-a nisu dostupni odgovarajući podatci.

72 Članak 1. Provedbene uredbe Komisije (EU) br. 834/2014 od 22. srpnja 2014. o utvrđivanju pravila za primjenu zajedničkog okvira za nadzor i evaluaciju zajedničke poljoprivredne politike (SL L 230, 1.8.2014., str. 1.).

73 Koliko je to moguće, kriteriji bi trebali zadovoljavati kriterije „RACER”: relevantni, prihvaćeni, vjerodostojni, jednostavni i čvrsti: „Dio III.: prilozi smjernicama za procjenu učinka” (Europska komisija, 15. siječnja 2009. – http://ec.europa.eu/smartregulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_annex_en.pdf).

85

Sud je također ustanovio da su **pokazatelji rezultata** Komisije, ako su izravno povezani s dohotkom, relevantni za opći cilj održive proizvodnje hrane, a samim time i za dohodak poljoprivrednika ostvaren od bavljenja poljoprivredom. Međutim, informacije koje pružaju pokazatelji i dalje nisu dovoljno precizne da se jasno povežu s mjerama EU-a kako bi se dokazalo da su pridonijele postizanju željenih učinaka (vidjeti **okvir 4.**). Budući da nisu određeni nikakvi ciljevi i osnovne vrijednosti, pokazatelji ne mogu pružiti dovoljno informacija o mogućoj razlici između željenog i stvarnog ostvarenja ciljeva te o tome jesu li mjere pridonijele smanjenju te razlike.

Okvir 4.

Nedostatci u pokazateljima rezultata kojima se Komisija služi u vezi s dohodcima poljoprivrednika

Pokazateljem **udjela godišnjih izravnih plaćanja u dohotku od poljoprivrede**, koji se izračunava na temelju ERP-ova, ističe se važnost izravnih plaćanja za poljoprivredni sektor. Međutim, osnovni podatci za ovaj pokazatelj nisu dovoljno pouzdani⁷⁴. Osim toga, na taj pokazatelj utječu sljedeće situacije: postoje gospodarstva koja primaju izravna plaćanja, ali se ne bave proizvodnjom te stoga nemaju dohodak od poljoprivrede. Suprotno tome, u nekim državama članicama znatan udio dohotka od poljoprivrede ostvaruju poljoprivrednici koji ne primaju izravna plaćanja ili primaju samo neznatne iznose⁷⁵. Naposljetku, pokazatelj ne uzima u obzir smanjenje dohotka poljoprivrednika zbog povišenih najamnina koje su posljedica kapitalizacije izravnih plaćanja u cijenama zemljišta. Osim toga, nije jasno ni je li promjena u pokazatelju isključivo ili uglavnom uzrokovana posebnim mjerama ZPP-a, tržišnim promjenama ili drugim čimbenicima.

Pokazatelj **varijabilnosti dohotka poljoprivrednog gospodarstva** uglavnom ovisi o promjenjivosti cijena na svjetskom tržištu. Tim se pokazateljem, koji se izračunava na temelju podataka sadržanih u FADN-u, mogu pružiti važne informacije o ukupnoj djelotvornosti izravnih plaćanja u ublažavanju učinaka nestabilnosti na tržištu. Međutim, taj pokazatelj nije dovoljno pouzdan jer se njime ne uzimaju u obzir subvencije, porezi i dohodak od nepoljoprivredne djelatnosti, koji mogu imati važnu ulogu u pomaganju poljoprivrednicima da se nose s promjenjivošću cijena.

Pokazatelj **dodane vrijednosti za primarne proizvođače u prehrambenom lancu** uspoređuje dodanu vrijednost primarne poljoprivredne proizvodnje s ostalim karikama prehrambenog lanca, kao što su prehrambeno-prerađivačka industrija, trgovci ili supermarketi. Pokazatelj nije dovoljno pouzdan jer može doći do situacije u kojoj se pokazatelj smanjuje, a dohodak od poljoprivrede raste. To je, primjerice, slučaj kada postoji visoka potražnja za novim prehrambenim proizvodima, što dovodi do viših cijena proizvoda. U tom će se slučaju udio poljoprivrednika u prehrambenom lancu vjerojatno smanjiti, iako dohodak poljoprivrednika može biti viši.

⁷⁴ Vidjeti odlomak 38.

⁷⁵ U Nizozemskoj su 39 % poljoprivredne proizvodnje ostvarila gospodarstva koja nisu primala izravna plaćanja.

86

Pokazateljima Komisije ne razmatraju se ostali rezultati važni za uspješnost izravnih plaćanja u vezi s dohotkom. Primjerice, ne postoji pokazatelj rezultata koji bi pružio informacije o tome u kojoj mjeri poljoprivredno stanovništvo upotrebljava instrument izravnih plaćanja, koliko zapravo plaćanja odlaze poljoprivrednim proizvođačima i pruža li se novim programima izravnih plaćanja bolja potpora niskim dohodcima poljoprivrednika nego što je to bio slučaj prije reforme.

87

Osim toga, pokazatelji ne pružaju informacije o tome jesu li plaćanja EU-a djelotvorno pridonijela postizanju cilja u vezi s dohotkom, jer se pokazateljima ne može prikazati bi li druge razine ili oblici potpore ZPP-a utjecali na dohodak od poljoprivrede istim iznosom i istim proračunskim troškovima ili da je posebna mjera bila dovoljno usmjerena na rješavanje tržišnih neuspjeha na najučinkovitiji način.

88

U Ugovoru je poseban naglasak stavljen na proizvodnju hrane, dohodak i životni standard poljoprivrednika. Nakon reforme ZPP-a iz 2013. godine jedna trećina proračuna EU-a i dalje je izravno ili neizravno namijenjena stabiliziranju tržišta i potpori dohotku poljoprivrednika te tako pridonosi jamčenju održive proizvodnje hrane i primjerenog životnog standarda poljoprivrednika.

89

Sud je u svojim opažanjima već prethodno isticao da su potrebni pouzdaniji i sveobuhvatniji statistički podatci i pokazatelji radi pomnijeg praćenja uspješnosti ZPP-a u okviru kojeg je više od dvije trećine proračunskih sredstava namijenjeno potpori dohotku.

90

Novim okvirom praćenja i evaluacije ZPP-a od Komisije se zahtijeva da procijeni zajednički utjecaj mjera ZPP-a u vezi s navedenim ciljevima. To uključuje dostatne i kvalitetne informacije.

91

Sud zaključuje da sustav kojim se Komisija služila za mjerenje uspješnosti ZPP-a u vezi s dohodcima poljoprivrednika nije dovoljno dobro osmišljen te da su kvaliteta i količina statističkih podataka upotrijebljenih za analiziranje dohodaka poljoprivrednika znatno ograničene.

Komisija nije jasno utvrdila statističke podatke potrebne za djelotvorno procjenjivanje uspješnosti mjera ZPP-a kojima se podupire dohodak poljoprivrednika.

92

Nisu dostupni nikakvi reprezentativni podatci o raspoloživom dohotku kućanstava na poljoprivrednim gospodarstvima kojima bi se olakšala procjena postizanja cilja osiguravanja primjerenog životnog standarda za poljoprivrednike koji je propisan Ugovorom. Isto tako, ne postoji nikakav pouzdan sustav kojim bi se omogućile usporedbe dohodaka od poljoprivrede s dohodcima u ostalim sektorima gospodarstva, čime bi se mogla opravdati potpora EU-a dohodcima poljoprivrednika (odlomci 26.–32.).

1. preporuka – Izrada okvira za prikupljanje i usporedbu relevantnih informacija o dohodcima poljoprivrednika

Komisija bi trebala izraditi sveobuhvatniji statistički okvir kojim bi se pružale informacije o raspoloživom dohotku kućanstava na poljoprivrednim gospodarstvima i kojim bi se bolje obuhvatio životni standard poljoprivrednika. U tu bi svrhu Komisija, u suradnji s državama članicama i na temelju zajedničke metodologije, trebala razmotriti kako najbolje izraditi i kombinirati postojeće statističke instrumente EU-a.

Komisija bi također trebala unaprijediti okvir za uspoređivanje dohodaka poljoprivrednika s dohodcima u drugim sektorima gospodarstva.

93

Trenutačno raspoloživi alati za mjerenje dohotka poljoprivrednika na razini EU-a su ekonomski računi u poljoprivredi (ERP) i mreža računovodstvenih podataka za poljoprivredna gospodarstva (FADN). Oba alata pružaju ključne podatke za mjerenje uspješnosti mjera ZPP-a usmjerenih na promicanje održive proizvodnje hrane i potporu dohotku poljoprivrednika. Međutim, ti instrumenti imaju važna ograničenja te stoga postoji mogućnost da važni podatci nisu dostupni za djelotvornu procjenu mjera ZPP-a usmjerenih na potporu dohotku poljoprivrednika.

94

Potencijal ERP-ova još nije potpuno iskorišten te oni ne pružaju dovoljno informacija o važnim čimbenicima relevantnima za dohotke poljoprivrednika. Osim toga, Komisija ne upotrebljava uvijek ispravno informacije sadržane u ERP-ovima (odlomci 33.–39.).

2. preporuka – Sastavljanje ERP-ova

Komisija bi trebala dodatno razraditi ERP-ove kako bi se njihov potencijal mogao bolje iskoristiti za:

- o pružanje detaljnijih informacija o čimbenicima koji utječu na dohodak od poljoprivrede;
- o jamčenje prijenosa podataka na regionalnoj razini na temelju formalnih sporazuma s državama članicama.

Komisija bi također trebala:

- o ispitati mogu li se ERP-ovi dodatno razraditi kako bi se njima pružila razumna procjena ekonomske vrijednosti javnih dobara koja proizvode poljoprivrednici;
- o pobrinuti se za to da se u pokazateljima dohotka informacije iz ERP-ova upotrebljavaju na odgovarajući način.

95

FADN je važan instrument za evaluaciju ZPP-a, ali ima i određena ograničenja. Pokazateljima dohotka ne uzima se u potpunosti u obzir razvoj gospodarstava u poljoprivrednom sektoru, dok su informacije o ostalim dohodcima poljoprivrednika povezanim s poljoprivrednim gospodarstvom nepotpune. Osim toga, nisu dostupni nikakvi podatci o dohotku na razini EU-a za velik broj korisnika potpora EU-a (odlomci 40.–51.).

3. preporuka – Razvijanje sinergije između FADN-a i drugih statističkih alata

Analiza dohodaka poljoprivrednika koju provodi Komisija trebala bi se temeljiti na pokazateljima kojima se uzima u obzir trenutačno stanje poljoprivrede, kao i na dostatnim i dosljednim podatcima za sve korisnike mjera ZPP-a. To se može postići razvojem sinergije među postojećim administrativnim podatcima ili izradom FADN-a ili drugih prikladnih statističkih alata.

Komisija i države članice nisu uvijek vodile računa o tome da su podatci upotrijebljeni za mjerenje dohodaka poljoprivrednika bili odgovarajuće kvalitete.

96

Komisija nije raspolagala ažuriranim informacijama o metodologiji ERP-ova i izvornim podacima kojima se države članice koriste, dok je u izvješćivanju Eurostatu bilo nedostataka te mehanizmi za osiguravanje kvalitete nisu bili potpuno djelotvorni. To može utjecati na točnost i otežati usporedivost prijavljenih podataka. Time se također dovodi u pitanje pouzdanost glavnih pokazatelja kojima se Komisija služi za praćenje uspješnosti ZPP-a (odlomci 53.–58.).

4. preporuka – Poboljšavanje kvalitete ERP-ova

S obzirom na važnost ERP-ova za praćenje ZPP-a, Komisija bi trebala uvesti redovito izvješćivanje o kvaliteti ERP-ova i dobiti razumno jamstvo da države članice uspostavljaju okvir za osiguravanje kvalitete kako bi se vodilo računa o tome da su podatci koje države članice dostavljaju usporedivi i sastavljeni u skladu s kriterijima kvalitete koji se primjenjuju na europsku statistiku.

97

Kad je riječ o FADN-u, u nekim državama članicama tehnička je provedba istraživanja utjecala na kvalitetu rezultata, dok se reprezentativnost uzorka razlikovala među državama članicama. Stoga svi sektori, razredi veličine i regije nisu bili dovoljno dobro zastupljeni u FADN-u, čime se smanjila njegova korisnost u analitičke svrhe. Osim toga, nedovoljna financijska sredstva koja države članice osiguravaju za prikupljanje podataka sadržanih u FADN-u može utjecati na kvalitetu dobivenih rezultata (odlomci 59.–72.).

98

Revizijom je utvrđeno nekoliko nedostataka u mehanizmima za osiguravanje kvalitete FADN-a (odlomci 73.–76.).

5. preporuka – Poboljšavanje kvalitete FADN-a

Komisija bi također trebala riješiti problem nedostataka uočenih u provedbi FADN-a, i to dogovaranjem jasnog rasporeda s predmetnim državama članicama i poticanjem boljeg iskorištavanja potencijala sustava.

Komisija bi trebala dodatno razraditi postojeće kvalitativne mehanizme kojima se države članice služe za uspostavu statističkih podataka sadržanih u FADN-u kako bi se pobrinula za to da su u svim državama članicama sektori i razredi veličine gospodarstava koja su od interesa za ZPP zastupljeni na odgovarajući način, u kojima bi se odražavali i odabiri opcija koje su države članice izvršile u pogledu ZPP-a.

Komisija nije utvrdila relevantne pokazatelje koji omogućuju djelotvornu procjenu uspješnosti mjera ZPP-a kojima se pruža potpora dohodcima poljoprivrednika

99

Zbog nejasnih ciljeva i nepostojanja osnovnih vrijednosti na temelju pokazatelja uspješnosti teško je procijeniti jesu li pojedinačne mjere ZPP-a, koje su usmjerene na potporu dohodcima poljoprivrednika, ostvarile svoje ciljeve. Odabiri koje su države članice izvršile za provedbu izravnih plaćanja predstavljaju dodatan izazov za Komisiju koja provodi analizu nad time je li se tim plaćanjima učinkovitije i djelotvornije pridonijelo postizanju ciljeva ZPP-a, a samim time i dodanoj vrijednosti EU-a (odlomci 79.–82.).

100

Pokazatelji kojima se Komisija služi u vezi s održivom proizvodnjom hrane i dohodcima poljoprivrednika nisu dovoljno pouzdani ili nisu dovoljno jasno povezani s mjerama ZPP-a da bi pokazali jesu li učinkovito i djelotvorno pridonijeli željenim učincima. Ograničena dostupnost podataka dodatno smanjuje relevantnost pokazatelja. Njima se ne pružaju ni informacije o tome jesu li ciljevi postignuti učinkovito, što zahtijeva dubinsku analizu čimbenika koji utječu na dohotke poljoprivrednika (odlomci 83.–87.).

6. preporuka – Poboljšavanje mjerenja uspješnosti mjera ZPP-a kojima se pruža potpora dohodcima poljoprivrednika

Uzimajući u obzir nedostatke koje je Sud uočio, Komisija bi trebala poboljšati pouzdanost i potpunost informacija o uspješnosti mjera ZPP-a u vezi s dohodcima poljoprivrednika tako da:

- o od samog početka utvrdi odgovarajuće operative ciljeve i osnovne vrijednosti prema kojima se uspješnost mjera ZPP-a može usporediti za sljedeće programsko razdoblje;
- o u kontekstu evaluacija koje obavlja, nadopuniti postojeći okvir za pokazatelje uspješnosti drugim relevantnim i kvalitetnim podacima za mjerenje postignutih rezultata;
- o također u kontekstu svojih evaluacija, procijeniti djelotvornost i učinkovitost mjera osmišljenih za potporu dohodcima poljoprivrednika.

Ovo je izvješće usvojilo I. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda g. Augustyn KUBIK, na sastanku održanom u Luxembourg u 13. siječnja 2016.

Za Revizorski sud



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsjednik

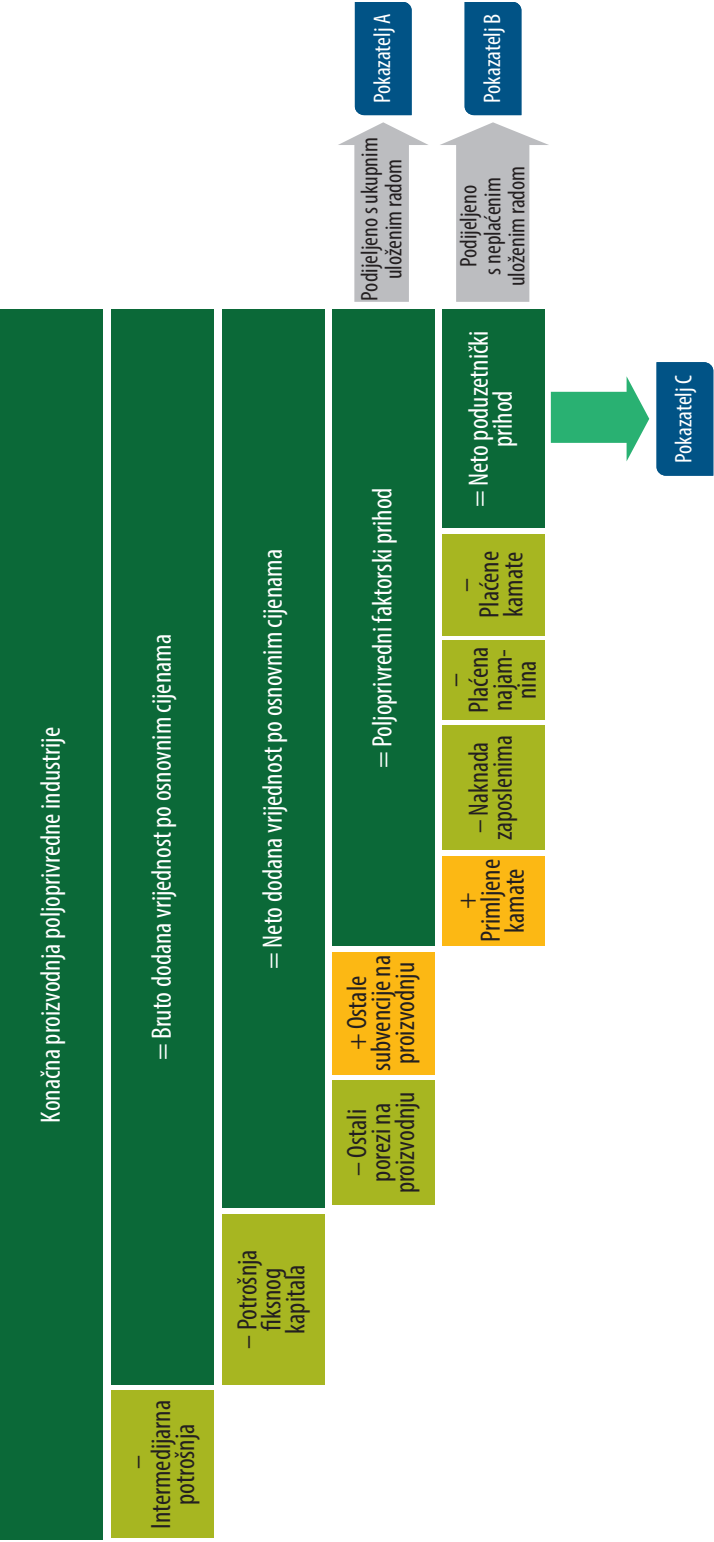
Odabiri koje su države članice izvršile za provedbu izravnih plaćanja EU-a

Država članica	Osnovno plaćanje	Jedinstveno plaćanje po površini	Preraspodjela Plaćanje	Plaćanje za mlade poljoprivrednike	Plaćanje za područja s prirodnim ograničenjima	Plaćanje za poljoprivrednu praksu koja se smatra korisnom za klimu i okoliš ¹	Dobrovoljna proizvodno vezana plaćanja	Program za male poljoprivrednike
Belgija	X	-	X	X	-	X	X	-
Bugarska	-	X	X	X	-	X	X	X
Češka	-	X	-	X	-	X	X	-
Danska	X	-	-	X	X	X	X	X
Njemačka	X	-	X	X	-	X	-	X
Estonija	-	X	-	X	-	X	X	-
Irska	X	-	-	X	-	X	X	-
Grčka	X	-	-	X	-	X	X	X
Španjolska	X	-	-	X	-	X	X	X
Francuska	X	-	X	X	-	X	X	-
Hrvatska	X	-	X	X	-	X	X	X
Italija	X	-	-	X	-	X	X	X
Cipar	-	X	-	X	-	X	X	-
Latvija	-	X	-	X	-	X	X	-
Litva	-	X	X	X	-	X	X	X
Luksemburg	X	-	-	X	-	X	X	-
Mađarska	-	X	-	X	-	X	X	X
Malta	X	-	-	X	-	X	X	X
Nizozemska	X	-	-	X	-	X	X	-
Austrija	X	-	-	X	-	X	X	X
Poljska	-	X	X	X	-	X	X	X
Portugal	X	-	-	X	-	X	X	X
Rumunjska	-	X	X	X	-	X	X	X
Slovenija	X	-	-	X	-	X	X	X
Slovačka	-	X	-	X	-	X	X	-
Finska	X	-	-	X	-	X	X	-
Švedska	X	-	-	X	-	X	X	-
Ujedinjena Kraljevina	X	-	-	X	-	X	X	-

1 Takozvano „plaćanje za ekologizaciju“.

Prilog II.

Izračun dohotka od poljoprivrede, kako je utvrđeno u okviru ERP-ova



Izračun dohotka u okviru FADN-a

Konačne zalihe poljoprivrednih proizvoda	
+ Prodaja	
+ Ispravak vrijednosti na popisu stoke	– Početne zalihe poljoprivrednih proizvoda
+ Potrošnja gospodarstva	– Kupnja stoke
+ Upotreba na poljoprivrednom gospodarstvu	
= Proizvodnja (proizvodnja usjeva + stočarska proizvodnja)	
	– Intermedijarna potrošnja
+ Poljoprivredne subvencije	– Bilanca PDV-a i poreza za poljoprivredno gospodarstvo
= Bruto dodana vrijednost poljoprivrednog gospodarstva (bruto dohodak poljoprivrednog gospodarstva)	
	– Amortizacija
= Neto dodana vrijednost poljoprivrednog gospodarstva	
+ Subvencije na ulaganja	– Isplaćene nadnice, najamnine i kamate
= Dohodak obiteljskog poljoprivrednog gospodarstva	

Pokazatelji uspješnosti koje Komisija upotrebljava za procjenjivanje ZPP-a

Pokazatelji ostvarenja (tko i što prima potporu)	
Izravna plaćanja	
Površina i broj poljoprivrednika koje obuhvaća(ju) - o program osnovnih plaćanja - o program jedinstvenih plaćanja po površini - o prijelazna nacionalna potpora - o preraspodjela plaćanja - o ekologizacija (raznolikost usjeva, trajni travnjaci, ekološki značajna površina, ekološki poljoprivrednici itd.) - o plaćanje za mlade poljoprivrednike - o program za male poljoprivrednike - o dobrovoljne proizvodno vezane potpore - o plaćanje za područja s prirodnim ograničenjima - o nacionalni programi za sektor pamuka	
Tržišne mjere	
- o javna intervencija (količina i trajanje) - o privatno skladištenje (količina i trajanje) - o izvozne subvencije (količina proizvoda izvezenih uz izvozne subvencije) - o izvanredne mjere (prema potrebi) - o organizacije proizvođača (% proizvodnje koju na tržište stavljaju organizacije proizvođača i udruge organizacija proizvođača) - o školski programi (broj konačnih korisnika programa opskrbe škola mlijekom i voćem) - o broj hektara nove vinove loze - o broj hektara s prestrukturiranim vinogradima - o broj promidžbenih projekata, projekata povezanih s mjerama za poticanje ulaganja i inovacija u sektoru vina	
Horizontalna pitanja	
- o broj hektara i udio plaćanja u okviru ZPP-a na koje se primjenjuje višestruka sukladnost - o oznake zemljopisnog podrijetla za politiku kvalitete (sektor vina), broj novih zaštićenih oznaka izvornosti, zaštićenih oznaka zemljopisnog podrijetla i zajamčeno tradicionalnih specijaliteta prema sektoru - o broj hektara namijenjenih za ekološki uzgoj (ukupno i u fazi prenamjene) i certificiranih registriranih ekoloških proizvođača - o broj programa (u EU-u i izvan njega) i novih organizacija predlagateljica za politiku promicanja - o broj poljoprivrednika kojima je poljoprivredna savjetodavna služba pružila savjet	

Pokazatelji učinka (kad se očekuje utjecaj ZPP-a)**Opći cilj: održiva proizvodnja hrane**

poljoprivredni poduzetnički prihod – poljoprivredni faktorski prihod – ukupan faktorski prihod u poljoprivredi – promjenjivost cijena robe u EU-u – razvoj potrošačkih cijena prehrambenih proizvoda – trgovinska bilanca u poljoprivredi

Opći cilj: održivo upravljanje prirodnim resursima i klimatskom politikom

emisije iz poljoprivrede – popis ptica povezanih s poljoprivrednim površinama – poljoprivreda visoke prirodne vrijednosti (HNV) zahvaćanje vode u poljoprivredi – kvaliteta voda – organske tvari u obradivoj zemlji – erozija tla vodom

Opći cilj: uravnotežen teritorijalni razvoj

stopa zaposlenosti u ruralnim područjima – stupanj siromaštva u ruralnim područjima – BDP po glavi stanovnika u ruralnim područjima

Pokazatelji rezultata (što se postiglo mjerama ZPP-a)**Posebni ciljevi: pridonijeti dohotku poljoprivrednih gospodarstava, ograničiti promjenjivost dohodaka poljoprivrednih gospodarstava, povećati konkurentnost poljoprivrede EU-a te povećati udio u prehrambenom lancu i održati stabilnost tržišta**

udio izravnih potpora u dohotku od poljoprivrede – promjenjivost dohodaka poljoprivrednih gospodarstava (prema vrsti gospodarstva; prema ekonomskoj veličini) – dodana vrijednost za primarne proizvođače u prehrambenom lancu – izvoz poljoprivrednih proizvoda EU-a – udio izvoza poljoprivrednih proizvoda EU-a u svjetskom izvozu – udio konačnih proizvoda u izvozu poljoprivrednih proizvoda EU-a – % količine proizvoda kupljenih u interventnom ili privatnom skladištu od ukupne proizvodnje EU-a – % količine proizvoda izvezenih uz izvozne subvencije od ukupne proizvodnje EU-a – cijene robe u EU-u u usporedbi sa svjetskim cijenama – vrijednost proizvodnje u skladu s programima kvalitete EU-a u usporedbi s ukupnom vrijednosti poljoprivredne proizvodnje i proizvodnje hrane – važnost ekološkog uzgoja – udio ekološke površine u odnosu na ukupno korišteno poljoprivredno zemljište – udio stoke iz ekološkog uzgoja u ukupnom broju grla stoke

Posebni ciljevi: osigurati javna dobra, rad na ublažavanju klimatskih promjena i prilagodbi klimatskim promjenama, poticati učinkovitost u korištenju resursima s pomoću inovacija

raznolikost usjeva (na poljoprivrednom gospodarstvu i u određenoj regiji) – udio pašnjaka u odnosu na ukupno korišteno poljoprivredno zemljište – udio ekološki značajne površine (EFA) u odnosu na poljoprivredno zemljište – udio područja obuhvaćen mjerama ekologizacije – neto emisije stakleničkih plinova iz poljoprivrednog tla

Poseban cilj: održati raznolikost poljoprivredu diljem EU-a

strukturna raznolikost (apsolutna i relativna vrijednost) – dodatni pokazatelji rezultata za ruralni razvoj navedeni u Provedbenoj uredbi (EU) br. 808/2014

Kriteriji kvalitete koji se primjenjuju na europske statističke podatke¹

Načela Kodeksa prakse Eurostata	
relevantnost	mjera u kojoj statistika udovoljava trenutačnim i mogućim potrebama korisnika
točnost	bliskost procjena nepoznatim stvarnim vrijednostima
pravodobnost	razdoblje između dostupnosti informacija i događaja ili pojave koju opisuju
vremenska određenost	kašnjenje od datuma objavljivanja podataka do datuma do kojeg su podatci trebali biti podneseni
dostupnost i jasnoća	uvjeti i postupci s pomoću kojih korisnici mogu dobiti, upotrijebiti i tumačiti podatke
usporedivost	mjerjenje utjecaja razlika u primijenjenim statističkim konceptima, alata za mjerenje i postupaka u kojima se statistički podatci uspoređuju među zemljopisnim područjima, sektorskim domenama ili tijekom vremena
smislenost	primjerenost podataka za pouzdano kombiniranje na razne načine i u različite svrhe

1 Članak 12. Uredbe (EZ) br. 223/2009.

Sažetak

I

U Ugovoru o funkcioniranju Europske unije (UFEU) navedeno je pet ciljeva ZPP-a, od kojih je samo jedan povezan s dohodcima poljoprivrednika (a da se pritom ne spominje riječ dohodak).

U reformi ZPP-a iz 2013. navedena su tri cilja politike (održiva proizvodnja hrane, održivo upravljanje prirodnim resursima i djelovanja u području klime, uravnoteženi teritorijalni razvoj) i u prvom se izričito spominje dohodak od poljoprivrede.

Međutim, dohodak nije jedini cilj ZPP-a i izravna plaćanja nisu jedini instrument ZPP-a koji utječe na dohodak niti je njihov učinak ograničen na dohodak jer se njima podupire zajednička isporuka privatnih i javnih dobara. Budući da je riječ o plaćanjima po površini, njima se ne pridonosi samo potpori dohotku poljoprivrednika, već, u kombinaciji s drugim instrumentima ZPP-a, i ostvarenju drugih ciljeva povezanih s uporabom zemljišta, kao što je zaštita tla, povećanje bioraznolikosti i ublažavanje klimatskih promjena. Stoga je vrlo teško jasno dodijeliti određena plaćanja za pojedinačne učinke.

II

Zakonodavac je jasno izradio novi okvir za praćenje i evaluaciju ZPP-a. On je tako osmišljen da se njime mogu obuhvatiti kombinirani učinci različitih mjera u pogledu tih različitih ciljeva. Svaki od tih ciljeva pratit će se i ocjenjivati primjenom sveobuhvatnog skupa zajedničkih pokazatelja od kojih su neki specifični za mjere, a neki su širi i u njima se odražavaju kombinirani učinci.

Iako su korisni kao početna točka, pojedinačnim pokazateljima ne može se izravno ocijeniti učinak politike ili mjere. To treba učiniti u okviru evaluacije, uzimajući u obzir druge elemente koji utječu na politiku i učinke te politike. Stoga će prednosti ili nedostaci pojedinih pokazatelja ovisiti o tome kako se upotrebljavaju u evaluaciji.

IV

Pojedinačni pokazatelji i alati imaju prednosti i nedostatke, ali cijelim sustavom osigurava se najbolja moguća ravnoteža između potreba za informacijama i povezanih troškova i administrativnog opterećenja.

Ono što se smatralo ograničenjima u statističkim podacima zapravo je prikaz glavnih značajki izvora podataka.

V

Komisija ima reprezentativne podatke o prihodu od poljoprivrednih djelatnosti. Ti se podaci mogu upotrebljavati za ocjenjivanje uspješnosti mjera ZPP-a u potporu dohodcima poljoprivrednika.

U Ugovoru postoji veza između povećanja poljoprivredne produktivnosti i osiguravanja primjerenog životnog standarda poljoprivredne zajednice, osobito povećanjem osobne zarade osoba koje se bave poljoprivredom. Stoga se treba usredotočiti na dohodak od poljoprivrede jer je taj dohodak najvažniji za ZPP.

VI. (a) Svrha FADN-a nije prikupljanje podataka o dohotku kućanstva poljoprivrednog gospodarstva

FADN je ključni izvor podataka za okvir praćenja i evaluacije ZPP-a. Ciljevi FADN-a jasno su propisani u Uredbi Vijeća (EZ) br. 1217/2009 od 30. studenoga 2009., odnosno prikupljanje knjigovodstvenih podataka potrebnih za godišnje određivanje prihoda poljoprivrednih gospodarstava koja su obuhvaćena područjem praćenja i za poslovnu analizu poljoprivrednih gospodarstava, dok ocjenjivanje životnog standarda poljoprivrednika ili dohotka kućanstva poljoprivrednog gospodarstva nisu obuhvaćeni područjem primjene FADN-a.

VI. (b) Troškovi prikupljanja podataka o dohotku kućanstva poljoprivrednog gospodarstva mogli bi premašivati koristi

Komisija je svjesna ukupne analitičke vrijednosti statističkih podataka o dohotku kućanstava u različitim sektorima i posljednjih se godina u više navrata pokušalo uvesti takvo prikupljanje podataka. Međutim, zbog otpora koji su države članice pružile uključivanju podataka o oporezivanju u statističke podatke, tijekom rasprave nisu doneseni pozitivni zaključci. Budući da je ZPP usmjeren na potporu dohotku od aktivnosti poljoprivrednog i ruralnog razvoja, sveukupno praćenje dohotka kućanstava nije bilo prioritet niti je bilo moguće uključiti to novo prikupljanje podataka u program rada u području statistike. Umjesto toga osmišljeno je posebno istraživanje EU-a (SILC) za prikupljanje podataka o životnom standardu kućanstava u EU-u.

VI. (c) Podaci o dohotku od poljoprivrede prikupljeni FADN-om potpuni su

Uzorkom iz FADN-a obuhvaćena su samo ona poljoprivredna gospodarstva koja vode računovodstvo i knjigovodstvo jer bi uključivanje nekomercijalnih poljoprivrednih gospodarstava značilo uključivanje manje pouzdanih podataka koji se više temelje na procjenama nego na čvrstim dokazima. Međutim, uporabom različitih graničnih vrijednosti po državama članicama EU-a omogućeno je da uzorkom FADN-a budu obuhvaćena poljoprivredna gospodarstva različite ekonomske veličine te da se na taj način uzmu u obzir razlike u komercijalnoj prirodi poljoprivrednih gospodarstava u različitim poljoprivrednim sektorima diljem Europe.

VII

Detaljnim sustavom provjere i potvrđivanja podataka koji je Komisija uspostavila za FADN osigurava se provjera prikupljenih podataka i jamči se visok stupanj njihove kvalitete. Nadalje, provjerama na licu mjesta omogućuje se praćenje utvrđenih problema. Sud nije utvrdio konkretne nedostatke u postupcima provjere podataka koje su uspostavile službe Komisije.

Opsežnom uporabom podataka iz FADN-a unutar službi Komisije i u istraživačkoj zajednici osigurava se da primarni korisnici mogu učinkovito provjeriti kvalitetu podataka.

VIII

U Uredbi (EU) br. 1306/2013 jasno su navedeni ciljevi u odnosu na koje se okvirom za praćenje i evaluaciju mjeri uspješnost ZPP-a. Iako svaki pojedini pokazatelj ima prednosti i nedostatke, skupom pokazatelja koji su definirani u ovom kontekstu osigurava se najbolja moguća ravnoteža između potreba za informacijama i povezanih troškova i administrativnog opterećenja.

IX. (a)

Komisija djelomično prihvaća ovu preporuku i razmotrit će način njezine provedbe.

Komisija smatra da bi se mogao ojačati postojeći okvir za pružanje informacija o prihodu od poljoprivrednih djelatnosti, ali da bi administrativno opterećenje koje bi nastalo razvojem okvira za pružanje informacija o raspoloživom dohotku kućanstava poljoprivrednih gospodarstava moglo biti veće od mogućih koristi. Bilo bi teško utvrditi pravnu osnovu potrebnu za takvo prikupljanje podataka.

Raspoloživi dohodak kućanstava poljoprivrednih gospodarstava mnogo je širi pojam od dohotka poljoprivrednih gospodarstava. ZPP-om se osigurava potpora dohotku poljoprivrednika podupiranjem njihovih poljoprivrednih djelatnosti. Stoga je važno analizirati razvoj dohotka od poljoprivrednih djelatnosti kako bi se moglo ocijeniti je li cilj ostvaren.

IX. (b)

Komisija prihvaća ovu preporuku.

Komisija planira učiniti sljedeće:

- razviti ekonomske račune u poljoprivredi (ERP) u cilju pružanja detaljnijih informacija o čimbenicima koji utječu na dohodak od poljoprivrede,
- provesti istraživanje kako bi ispitala mogu li se ERP-ovi dalje razviti u cilju pružanja razumne procjene ekonomske vrijednosti javnih dobara koje poljoprivrednici proizvode,
- razgovarati s državama članicama o mogućnosti formalnog uređenja operativnih mehanizama za pokrivanje regionalnih ERP-ova,
- preispitati upotrebljavaju li se informacije iz ERP-a na odgovarajući način u pokazateljima dohotka.

IX. (c)

Komisija prihvaća ovu preporuku.

Podacima iz FADN-a već su obuhvaćene gotovo sve subvencije EU-a.

IX. (d)

Komisija prihvaća ovu preporuku u pogledu ERP-ova. Komisija planira uvesti redovito izvješćivanje o kvaliteti ERP-ova i ocjenjivanje usklađenosti kako bi dobila razumno jamstvo da države članice uspostavljaju okvir za osiguranje kvalitete.

U pogledu FADN-a, Komisija planira ukloniti utvrđene nedostatke u njegovoj provedbi **dogovaranjem jasnog rasporeda** s predmetnim državama članicama i poticanjem boljeg iskorištavanja mogućnosti sustava. Komisija je svjesna problema s uspješnošću FADN-a u pojedinim državama članicama i već su poduzete mjere za uklanjanje postojećih nedostataka. Provodi se godišnji plan posjeta na licu mjesta zajedno s akcijskim planovima i popratnim sastancima na kojima se ocjenjuje ostvareni napredak u pogledu dogovorenih točaka. Posljednjih godina primjetnom tog pristupa ostvaren je znatan napredak u nekoliko država članica.

X

Komisija prihvaća ovu preporuku.

Definirani pokazatelji samo su početna točka za evaluacije. U ovom kontekstu dobra je praksa da evaluatori upotrebljavaju dodatne informacije za prosudbe o ostvarenim rezultatima. U evaluacijama se ocjenjuje, među ostalim, učinkovitost i djelotvornost mjera ZPP-a u odnosu na njihove ciljeve.

Uvod

03

U pogledu izravnih plaćanja reformom ZPP-a iz 2003. pokrenut je prelazak s plaćanja povezanih s vrstom proizvodnje na plaćanja *odvojena* od proizvodnje. To je učinjeno u cilju jačanja tržišne usmjerenosti poljoprivrede (više nema ograničenja izbora poljoprivrednika u pogledu proizvodnje) i u skladu s našim obvezama prema WTO-u. Obje vrste potpore, prije 2003. i nakon 2003., bile su oblik potpore dohotku poljoprivrednih gospodarstava.

Potpora dohotku poljoprivrednika ostvaruje se i drugim instrumentima ZPP-a, kao što je potpora za ulaganja ili plaćanja u područjima s prirodnim ograničenjima (ruralni razvoj) i tržišne mjere (organizacija jedinstvenog tržišta).

Nadalje, posljednjih 10 godina sve se više ističu pitanja zaštite okoliša i klime ne samo uvođenjem plaćanja za ekologizaciju 2013. već i primjenom višestruke usklađenosti i mnogih drugih mjera zaštite okoliša. Očekuje se da će se potporom iz ZPP-a osigurati potpora dohotku poljoprivrednih gospodarstava, ali se njome *istovremeno* pridonosi poboljšanju stanja okoliša (i klime).

04

O ciljevima ZPP-a i posebnoj logičkoj podlozi za izravna plaćanja i druge instrumente razgovaralo se s dionicima i drugim institucijama tijekom priprema za reformu. Održana je javna rasprava, donesena komunikacija i, primjerice, zakonodavni prijedlozi Komisije za izravna plaćanja sadržani u memorandumu obrazloženja u kojem je navedena logička podloga za reformu (COM(2011) 625 završna verzija/2).

Nadalje, tri opća cilja ZPP-a uključena su u Uredbu (EU) br. 1306/2013 (članak 110.), a posebni ciljevi utvrđeni su u Provedbenoj uredbi (EU) br. 834/2014 (uvodna izjava 2.).

06

ZPP-om se podupire dohodak poljoprivrednika potporama za poljoprivredne djelatnosti (potpora na temelju površine, nekoliko potpora specifičnih za sektore, tržišne mjere, aktivnosti zaštite okoliša na poljoprivrednim površinama). Stoga treba pratiti dohodak od tih poljoprivrednih djelatnosti. Zanimljivo je pratiti ukupan dohodak kućanstava poljoprivrednih gospodarstava na razini EU-a, ali on ne bi trebao biti osnova za utvrđivanje potpore usmjerene na poljoprivredne djelatnosti.

Komisija smatra da pojam ukupnog raspoloživog dohotka kućanstva poljoprivrednog gospodarstva (ukupni dohodak umanjeno za poreze i doprinose za socijalno osiguranje) nije najvažniji u svrhe ZPP-a. Primjeren životni standard poljoprivredne zajednice posebno treba osigurati povećanjem osobne zarade osoba koje se bave poljoprivredom.

12

U uvodnoj izjavi 68. Uredbe (EU) br. 1306/2013 propisani su i ciljevi u odnosu na koje to treba učiniti. Za to se upotrebljavaju pokazatelji definirani u provedbenim uredbama (EU) br. 808/2014 i br. 834/2014.

15

Pokazatelji su osnova za ocjenjivanje uspješnosti ZPP-a u odnosu na njegove ciljeve, tj. učinkovitost, djelotvornost, relevantnost, dosljednost i dodanu vrijednost EU-a. Međutim, takvim pokazateljima, posebno ako se promatraju u izolaciji, ne može se ocijeniti uspješnost politike, mjere ili aktivnosti jer se vrijednost pokazatelja treba ocjenjivati tijekom vremena i promatrati u kontekstu u kojem nastaju.

16

Nakon revizije Suda Komisija je izvršila reviziju pravnog okvira FADN-a uključivanjem, među ostalim, dohotka od drugih dohodovnih aktivnosti.

Opažanja

25 – Zajednički okvir za praćenje i evaluaciju (ZOPE) ZPP-a

Zajednički okvir za praćenje i evaluaciju jasno je definiran u zakonodavstvu, među ostalim i u odnosu na dohotke poljoprivrednika. U njemu je utvrđena hijerarhija pokazatelja povezanih s različitim razinama učinaka, rezultata, izlaznih proizvoda i konteksta ZPP-a. Za svaki od tih pokazatelja utvrđen je odgovarajući izvor podataka, s naglaskom na utvrđenima alatima za prikupljanje podataka. Iako uvijek ima prostora za napredak, jasno je da postoji skup podataka.

26

Člankom 39. stavkom 1. točkom (b) UFEU-a cilj osiguranja primjerenog životnog standarda poljoprivredne zajednice povezuje se s poljoprivrednom produktivnošću. Ta je veza već sadržana u samoj odredbi u kojoj se posebno spominju „osobe koje se bave poljoprivredom”. Tim upućivanjem nisu obuhvaćene osobe koje se ne bave poljoprivredom (kao što su članovi kućanstava koji se bave drugim djelatnostima) ni djelatnosti poljoprivrednika za koje je jasno da nisu povezane s poljoprivredom. Prema tome, članak 39. stavak 1. točka (b) UFEU-a jasno je povezan s člankom 39. stavkom 1. točkom (a) UFEU-a („povećanje poljoprivredne produktivnosti”) što je istaknuto riječima „na taj način” na početku članka 39. stavka 1. točke (b) UFEA-a. Komisija stoga smatra da se treba usredotočiti na dohodak od poljoprivrede (uključujući pomoćne djelatnosti) jer je taj dohodak od primarne važnosti za ZPP (a ne ukupni dohodak kućanstva izvan poljoprivrede i ruralnog razvoja).

27

FADN i ERP čine statistički okvir za pružanje informacija o dohotku od poljoprivrede. Informacije o dohotku poljoprivrednih gospodarstava prikupljaju se u okviru EU-SILC-a i veličinom uzorka nastoji se obuhvatiti stanovništvo u cjelini. U načelu nije moguće dobiti odvojene podatke za poljoprivredni sektor u većini država članica.

Budući da dostupne informacije upućuju na sve veću važnost dohodaka koji nisu u uskom smislu riječi povezani s poljoprivredom, već s diversifikacijom poljoprivrednih djelatnosti, provedena je detaljna revizija istraživanja FADN-a, kojom je u izračunu dohotka poljoprivrednog gospodarstva uključen potpuno novi skup podataka o dohotku od drugih dohodovnih aktivnosti povezanih s gospodarstvom.

Komisija je proučavala izvedivost prikupljanja podataka na mikrorazini o dohotku kućanstava poljoprivrednih gospodarstava. Međutim, projekt o dohotku sektora poljoprivrednih kućanstava (IAHS) nije se dalje provodio u kontekstu Stalnog odbora za poljoprivrednu statistiku (CPSA).

28

Veličinom uzorka u okviru statistike Zajednice o dohotku i uvjetima života (EU-SILC) nastoji se obuhvatiti sveukupno stanovništvo i u načelu se u većini država članica ne mogu dobiti dovoljno precizni odvojeni podaci za poljoprivredni sektor.

30 – Usporedba dohotka u različitim sektorima gospodarstva

Komisija smatra da je važno usporediti **dohodak od poljoprivrede** s prosječnim plaćama u drugim sektorima gospodarstva i da za to postoji referentni sustav¹.

ZPP-om se dohodak poljoprivrednika podupire potporama za poljoprivredne djelatnosti (potpora na temelju površine, nekoliko potpora specifičnih za sektore, ulaganja, tržišne mjere, aktivnosti zaštite okoliša na poljoprivrednim površinama). Stoga je primjereno pratiti dohodak od tih poljoprivrednih djelatnosti i usporediti ga s oportunitetnim troškovima, odnosno s plaćama koje bi se mogle primati u drugim sektorima. Zanimljivo je pratiti ukupni dohodak kućanstava poljoprivrednih gospodarstava na razini EU-a, ali on ne bi trebao biti osnova za utvrđivanje potpore usmjerene na poljoprivredne djelatnosti.

32

Usporedbe razine dohotka različitih skupina poljoprivrednih gospodarstava redovito se obavljaju na temelju podataka iz FADN-a. Takvo razlikovanje u nacionalnim računima nije moguće ni u području poljoprivrede ni u drugim sektorima gospodarstva. Dobivene vrijednosti služe kao pokazatelji odnosa između poljoprivrede i drugih sektora gospodarstva, koji su isto vrlo raznoliki.

33

ERP-ovi se prikupljaju u skladu s osnovnim pojmovima i pravilima ESA-e 95². Međutim, Uredba (EZ) br. 549/2013 ne primjenjuje se na ERP-ove i primjena ESA-e 2010. (revidirana verzija ESA-e 95) moguća je samo izmjenama zakonskog akta o ERP-ovima, koje su u tijeku.

Glavne promjene između ESA-e 95 i ESA-e 2010. nisu bile posebno povezane s poljoprivredom. Određene države članice preispitale su posljedice promjene: neke su zaključile da je učinak bio manji, a druge da učinka nije bilo.

34

ERP-ovi nisu izrađeni za pomoć u analizi ovisnosti određenih sektora o subvencijama i njihove važnosti za održivu poljoprivredu u regijama, za određene vrste proizvodnje ili za određene socioekonomske skupine poljoprivrednika.

Komisija stoga upotrebljava FADN za evaluaciju učinka subvencija na razini poljoprivrednog gospodarstva.

¹ Podatke treba pažljivo tumačiti zbog pojmovnih razlika između mjerenja dohotka poljoprivrednika od poljoprivrede i prosječnih plaća u gospodarstvu te zbog nedostatka pouzdanih podataka o ekvivalentu punog radnog vremena u statistici rada za ukupno gospodarstvo pojedinih država članica.

² ESA je Europski sustav nacionalnih i regionalnih računa koji upotrebljavaju države članice Europske unije i druge zemlje.

35

Komisija se slaže da su podaci o cijenama zemljišta i najamninama važni za ocjenjivanje učinka ZPP-a. U studenome 2014. i srpnju 2015. Komisija je CPSA-u i DGAS-u predstavila nacrt Uredbe Komisije o cijenama zemljišta i najamnina koja bi bila međukorak prema Uredbi Parlamenta i Vijeća. U CPSA-u i DGAS-u nije bilo konsenzusa u korist Uredbe Komisije. Zaključeno je da su statistički podaci o cijenama zemljišta osjetljivi i da bi u slučaju malog broja transakcija statistički podaci mogli biti nepouzdana. U Strategiji o prikupljanju statističkih podataka o poljoprivredi za razdoblje do i nakon 2020. predviđeno je moguće uključivanje statističkih podataka o poljoprivrednim cijenama u Okvirnu uredbu o statističkim podacima o ulaznim/izlaznim vrijednostima u poljoprivredi.

36

Sporazumi u pisanom obliku kao sredstvo provedbe Europskog statističkog programa priznati su u članku 14. stavku 1. točki (c) Uredbe (EZ) br. 223/2009 i takvi se sporazumi sklapaju između nacionalnih statističkih tijela i Komisije.

Dogovori u ovom slučaju prethode Uredbi (EZ) br. 223/2009 i sklopljeni su na temelju prijateljskog sporazuma.

Komisija će poduzeti mjere za formalnu uspostavu operativnih mehanizama za pružanje regionalnih podataka o ERP-ovima.

38

ERP-ovi predstavljaju apsolutne vrijednosti i indekse. Dok bi se indeksima trebale pratiti promjene tijekom vremena, apsolutne vrijednosti mogu se, kada se stave u kontekst, upotrebljavati za usporedbu prosječnih razina dohotka među različitim zemljama. Prikazom po godišnjoj jedinici rada ne pokušavaju se prikazati razine dohotka osoba ili kućanstava (a posebno ne životni standard poljoprivrednih kućanstava). Njegova je svrha zapravo prikazati učinak strukturnih promjena (npr. smanjenje broja poslova u poljoprivredi) na prosječne dohotke u poljoprivredi tijekom vremena. Komisija je svjesna ograničenja koja su neizbježno povezana s uporabom pokazatelja. Stoga uporaba pojedinačnog pokazatelja za ocjenjivanje uspješnosti ili izolirano ocjenjivanje njegovih prednosti ili nedostataka imaju samo ograničenu vrijednost.

39

Prema Eurostatovom istraživanju o strukturi poljoprivrednih gospodarstava (FSS) iz 2010. pojedinačni poljoprivrednici upravljali su s 97 % poljoprivrednih gospodarstava (vidjeti stavak 6. izvješća Suda), iako su pravni subjekti obrađivali 27 % poljoprivrednih površina u EU-u.

U svojem opisu pokazatelja „poljoprivrednoga poduzetničkog prihoda” za sustav praćenja i evaluacije ZPP-a, Komisija je jasno izjavila da to nije pokazatelj ukupnog dohotka ili raspoloživog dohotka kućanstava koja se bave poljoprivredom jer potonja mogu, uz isključivo poljoprivredni dohodak, imati dohotke i iz drugih izvora (nepoljoprivredne djelatnosti, naknade, socijalne naknade i dohodak od imovine). Drugim riječima, poljoprivredni poduzetnički prihod ne smije se smatrati dohotkom poljoprivrednika³.

Važno je provesti sveobuhvatnu analizu dostupnih statističkih podataka. Podaci iz ERP-a mogu se dopuniti podacima iz FADN-a.

3 Vidjeti http://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context/2015/2015-10-01-context-indicators_en.pdf

41

Glavne promjene u FADN-u potaknute su i uzastopnim reformama ZPP-a. U upitnik za FADN dodane su neke poljoprivredno-okolišne varijable i novi skup varijabli za subvencije, uključujući ekologizaciju (uredbe (EU) br. 385/2012 i br. 2015/220) kao odgovor na ZPP nakon 2013. Slično tomu, reforma ZPP-a iz 2008. dovela je do izmjena FADN-a u Uredbi (EZ) br. 868/2008, reforma ZPP-a iz 2003. dovela je do izmjena FADN-a u Uredbi (EZ) br. 2253/2004 itd.

42

Vanjski čimbenici proizvodnje uzimaju se u obzir u drugim pokazateljima, kao što je neto dohodak poljoprivrednoga gospodarstva i neto dohodak poljoprivrednoga gospodarstva po godišnjoj jedinici radne snage. Širok raspon pokazatelja izvedenih iz rezultata FADN-a mogu se upotrijebiti i prilagoditi posebnim analitičkim potrebama.

43

Pokazatelj dohotka FNVA/AWU primjenjuje se i na ta poljoprivredna gospodarstva. Važno je naglasiti da se u FADN-u podaci prikupljaju s pomoću potpunog skupa pojedinačnih računovodstvenih varijabli koje omogućuju njihovo ponovno objedinjavanje u slučaju posebnih analitičkih potreba.

44

Ako je to potrebno u analitičke svrhe, mogu se razviti pokazatelji dohotka za poljoprivredna gospodarstva organizirana kao tradicionalna trgovačka društva.

45

Nenovčani dohodak nije izričito evidentiran u prikupljenim podacima FADN-a, ali se uzima u obzir u analizama utemeljenima na podacima iz FADN-a (primjerice u pokazateljima naknade za rad obitelji i dobit poljoprivrednog gospodarstva). Analiza učinka oporezivanja dohotka na razini države članice nadilazi područje primjene FADN-a.

46

Najnovija verzija izvještaja za poljoprivredno gospodarstvo iz FADN-a uključuje druge dohodovne aktivnosti koje su izravno povezane s gospodarstvom.

47

Ako djelatnošću upravlja zasebna poslovna jedinica koja nije poljoprivredno gospodarstvo obuhvaćeno uzorkom FADN-a, ona ne pridonosi dohotku poljoprivrednoga gospodarstva.

Iako mogu postojati siva područja između poljoprivrednih i nepoljoprivrednih djelatnosti, Komisija smatra da su dodatni izvori prihoda koji su očito nepoljoprivredne prirode od manje važnosti za ZPP.

Okvir 2.

Budući da se od računovodstvene godine 2014. podaci o drugim dohodovnim aktivnostima koje su izravno povezane s poljoprivrednim gospodarstvom prikupljaju samo u FADN-u i da se ti podaci moraju poslati Komisiji do 31. prosinca 2015. (nekoliko mjeseci kasnije za UK i Njemačku), ocjenjivanje nedosljednog postupanja većinom se temelji na praksi registracije prije uvođenja novog izvještaja za poljoprivredno gospodarstvo.

Od svih država članica EU-a očekuje se da dostave svoje podatke u skladu s usklađenim pravilima u čijoj su izradi sudjelovale i o kojima su glasale unutar Odbora za FADN. Ocjenjivanje postupanja s ostalim dohodovnim aktivnostima izravno povezanim s poljoprivrednim gospodarstvom bit će moguće tek kada budu dostupni svi provjereni podaci za 2014.

48

Kako je objašnjeno u zakonodavstvu i metodologiji FADN-a, različite granične vrijednosti i pokrivenost u državama članicama jedan su od preduvjeta za stvaranje uzorka za FADN i za dobivanje smislenih rezultata, uzimajući u obzir područje primjene i ciljeve istraživanja. Različite granične vrijednosti zapravo odražavaju i uzimaju u obzir različite strukture poljoprivrednih gospodarstava u određenim državama članicama. U pogledu pokrivenosti subvencijama EU-a, godišnjom usporedbom između ukupnog iznosa izravnih plaćanja odobrenih korisnicima EU-a i ukupnih rezultata dobivenih iz prikupljenih podataka u FADN-u dobiva se dobra pokrivenost diljem EU-a, na primjer više od 90 % pokrivenosti za izravna plaćanja odvojena od proizvodnje. Dokaz toga jest opsežna uporaba podataka iz FADN-a u procjenama učinka i gospodarskim analizama učinaka subvencija iz ZPP-a na dohodak poljoprivrednih gospodarstava.

49

Budući da poljoprivredna gospodarstva u FADN-u predstavljaju najveći mogući udio poljoprivredne proizvodnje, poljoprivrednih površina i radne snage tržišno usmjerenih poljoprivrednih gospodarstava, FADN-om se nastoji usporediti dohodak takve vrste poljoprivrednih gospodarstava. Uspoređivanje dohodaka poljoprivrednih gospodarstava diljem države članice s FADN-om ima smisla upravo zato što uzorak odražava različitu strukturu poljoprivrednih gospodarstava na razini države. Ako poljoprivredno gospodarstvo s uobičajenom proizvodnjom u vrijednosti od 10 000 eura godišnje nije reprezentativno za ciljnu poljoprivredna gospodarstva u FADN-u u određenoj državi članici, nema razloga uključiti ih u usporedbu. Prema tome, usporedbom prosječnog dohotka po radniku u svim poljoprivrednim gospodarstvima uključenima u FADN može se netočno protumačiti stanje dohotka poljoprivrednika u državama članicama samo ako podaci nisu popraćeni detaljnim objašnjenjima o tome na koji se dio stanovništva poljoprivrednih gospodarstava podaci odnose.

50

FADN je uspostavljen za prikupljanje računovodstvenih podataka potrebnih za, prije svega, sljedeće:

- (a) godišnje utvrđivanje dohodaka poljoprivrednih gospodarstava obuhvaćenih područjem istraživanja; i
- (b) poslovnu analizu poljoprivrednih gospodarstava.

Nije osmišljen da bude reprezentativan u smislu korisnika potpore EU-a niti da bude alat za praćenje mjera ruralnog razvoja. U tom bi se slučaju uzorak morao prilagođavati pri svakoj reformi politike, čime bi se ugrozio kontinuitet i pouzdanost podataka.

Neovisno o tome, FADN-om je obuhvaćeno više od 90 % izravnih plaćanja. Korisnici koji nisu obuhvaćeni uglavnom su poljoprivrednici zaposleni na pola radnog vremena ili poljoprivrednici koji se bave proizvodnjom za vlastite potrebe, koji su ispod odgovarajućih graničnih vrijednosti istraživanja i primaju samo mali dio ukupnog proračuna. Nije vjerojatno da ti korisnici sastavljaju izvještaje o poljoprivrednom gospodarstvu koji bi se mogli upotrijebiti u FADN-u.

Strukturnim prilagodbama u poljoprivrednim gospodarstvima EU-a smanjen je broj poljoprivrednika, a posljedično je smanjen i broj korisnika izravnih plaćanja (-12 % u EU-15, -7 % u EU-N10 od 2005., -4 % u BG+RO od 2008.). Manji udio korisnika prima niske iznose izravnih plaćanja i stoga se odobrava veći prosječni iznos po korisniku, posebno u državama članicama koje su se EU-u pridružile 2004. i 2007.

51

Komisija i države članice već surađuju kako bi omogućile kombiniranje informacija o potpori EU-a dohotku s podacima o poljoprivrednim strukturama i uporabi zemljišta. Radna skupina o vezama između administrativnih izvora podataka, statističkih podataka i FADN-a osnovana je 2012. U njoj su sudjelovale različite države članice EU-a koje su razmjenjivale iskustva o različitim razinama integracije svojih izvora podataka. Taj se rad nastavlja u okviru Eurostatova rada na Strategiji o prikupljanju statističkih podataka o poljoprivredi za razdoblje do i nakon 2020. koja je snažno usmjerena na objedinjavanje različitih izvora podataka. Iako još treba prevladati različite tehničke i pravne probleme, jasno je predviđena bolja uporaba administrativnih podataka u statistici.

52

Statistička načela na kojima se temelji proizvodnja europske statistike uključena su u Uredbu (EZ) br. 223/2009 o europskoj statistici. Ona su temelj okvira za osiguranje kvalitete i pravno su obvezujuća. Kodeks prakse samoregulacijski je instrument koji je donio Odbor za Europski statistički sustav (Odbor za ESS). Njegova provedba u Europskom statističkom sustavu (ESS) prati se na temelju međusobnih stručnih pregleda i mjera za poboljšanje. U skladu s izmijenjenom Uredbom (EZ) br. 223/2009 države članice i Komisija poduzimaju sve potrebne mjere kako bi s pomoću obveza povjerenja u statistiku zadržale povjerenje u europsku statistiku.

54

Komisija je ponovno uvela zahtjev za opis metodologije ERP-a.

Izrada novih opisa metodologije započela je u prosincu 2014. Rok za njihovo dostavljanje jest 30. rujna 2016.

55

Izradom novih opisa metodologije spomenutih u točki 54. osigurat će se najnoviji podaci o metodologijama koji se zatim mogu upotrijebiti za ocjenjivanje pitanja spomenutih u ovom opažanju.

56

Komisija je u prosincu 2014. u kontekstu Radne skupine o poljoprivrednim računima i cijenama radila na uklanjanju nedosljednosti utvrđenih za vino i maslinovo ulje i taj je postupak još u tijeku.

Okvir 3. Druga alineja

Odvojivost iste nepoljoprivredne sporedne djelatnosti ovisi o administrativnim pravilima koja se razlikuju među državama članicama. U Uredbi (EZ) br. 138/2004 izričito je navedeno da svaka zemlja mora sastaviti vlastiti popis neodvojivih nepoljoprivrednih sporednih djelatnosti ovisno o značajkama svoje poljoprivrede (Prilog 1., točka 1.30.).

Okvir 3. Treća alineja

Rumunjska nadležna tijela tvrde da je postupanje sa subvencijama u skladu s odredbama Uredbe (EZ) br. 138/2004. To se odnosi na subvencije koje proizlaze iz Programa jedinstvenih plaćanja po površini (SAPS) koji je pojednostavljena verzija Programa jedinstvenih plaćanja koji se primjenjuje u državama članicama koje su pristupile Europskoj uniji 2004. ili kasnije⁴.

Rumunjska tvrdi da su plaćanja u okviru SAPS-a subvencije koje nisu izravno povezane s proizvodnjom ili čimbenicima proizvodnje u smislu stavka 3.065. i da čine izravnu potporu dohotku u smislu stavka 3.066. Komisija će to razmotriti.

Okvir 3. Četvrta alineja

Kad je riječ o Francuskoj, Komisija će to pitanje dodatno razmotriti.

⁴ U skladu s Uredbom (EZ) br. 138/2004, Prilog, odjeljak 2. Druge subvencije na proizvodnju,

3.065. Primjena obračunskog načela na bilježenje drugih subvencija na proizvodnju može biti vrlo osjetljiva... U slučaju subvencija koje nisu izravno povezane s proizvodnjom ili čimbenicima proizvodnje, teško je utvrditi vrijeme transakcije koja daje pravo na subvencije i razlikovati ga od vremena plaćanja subvencija. U ovom konkretnom slučaju, subvencije se bilježe u trenutku njihova primanja.

3.066. Preporučuju se sljedeći posebni postupci:

...
ostale subvencije koje nisu neposredno povezane s proizvodima ili čimbenicima proizvodnje (izravna potpora dohotku, pomoć područjima s otežanim uvjetima gospodarenja itd.): preporučuje se da se kriterij ovisnosti o vremenu plaćanja i dalje primjenjuje, budući da je teško utvrditi kada je podnesen zahtjev za naknadu i jesu li dotični iznosi točni.

57

Revizija statističkih podataka standardni je pristup koji se primjenjuje u cijelom svijetu u svim područjima statistike. Revizije se provode kada postanu dostupni novi podaci koji se mogu uključiti u rezultate radi postizanja bolje kvalitete. Revizijama se poboljšava kvaliteta rezultata. Postupcima provjere potiču se reakcije Komisije prema pošiljatelju kada ažuriranja premašuju određene granične vrijednosti.

58

Komisija je podsjetila četiri države članice da dostave svoje samoprocjene.

Zajednički odgovor Komisije na točke 60 i 61

Načinom provedbe odabranog sustava pridonosi se visokoj ili niskoj razini kvalitete podataka.

62

Kako je jasno navedeno u zakonodavstvu EU-a (članak 7. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1217/2009), nacionalni odbor prvo odobrava plan odabira prije nego što ga proslijedi Komisiji. Nacionalni uredi za statistiku imaju svoje predstavnike u nacionalnim odborima koji daju stručne savjete o preciznosti parametara i primijenjenim intervalima pouzdanosti.

Komisija u prošlosti nije imala potpune informacije koje je spomenuo Sud. Međutim, situacija se posljednjih godina popravila.

63

Veličina uzorka ne ovisi isključivo o ukupnom broju poljoprivrednih gospodarstava, već se njime osigurava pokrivenost poljoprivrednih djelatnosti u skladu s raznolikošću poljoprivrednog sektora u pogledu vrste i veličina poljoprivrednih gospodarstava u svakoj regiji. Stoga se za određeni udio poljoprivrednih gospodarstava može smatrati da je reprezentativan ili ne ovisno o sličnosti poljoprivrednih gospodarstava u istoj skupini.

U pogledu španjolskog uzorka, analiza Suda temelji se na podacima prikupljenima u skladu s prethodnim ugovorom, kojima nije uvijek osigurana željena reprezentativnost. Taj je ugovor revidiran i poboljšanja su razvidna iz podataka o sljedećim godinama.

64

Komisija je svjesna metoda koje se upotrebljavaju za odabir uzoraka poljoprivrednih gospodarstava jer su te informacije navedene u činjeničnom popisu plana odabira koji države članice šalju svake godine (članak 3. Provedbene uredbe Komisije (EU) 2015/220). Na temelju tog znanja o metodama mogu se provoditi daljnje analize utjecaja koji subjektivni čimbenici mogu imati na reprezentativnost prikupljenih podataka o dohotku.

U španjolskom uzorku podregije nisu jedna od dimenzija pokrivenosti. Podaci iz FADN-a reprezentativni su za podjelu FADN-a (regija) i veličina uzorka utvrđuje se u cilju osiguranja te razine pokrivenosti. Međutim, to ne znači da evaluacija izravnih plaćanja neće biti moguća samo zato što regije u okviru politike ne odgovaraju u potpunosti statističkim regijama. Naposljetku, osigurava se prikaz teritorijalnih struktura na višoj razini zemljopisnog objedinjavanja (što je čest slučaj u istraživanjima uzoraka).

Zajednički odgovor Komisije na točke 65 i 66

Komisija je svjesna tih poteškoća i pri analizi podataka za te skupine s manjim brojem uzoraka poljoprivrednih gospodarstava poduzima odgovarajuće mjere. Vrijedi naglasiti da analize FADN-a uglavnom provode ekonomski analitičari koji rade u Komisiji u bliskoj suradnji s osobama koje provjeravaju podatke i agencijama za vezu. Nadalje, analitičari podataka pri svakom vanjskom zahtjevu istraživača za podatke pružaju svu potrebnu pomoć i informacije kako bi se osiguralo ispravno tumačenje podataka.

68

Komisija je svjesna da su knjigovodstvene prakse rjeđe u manjim poljoprivrednim gospodarstvima. Zbog toga se u zemljama kao što su Rumunjska i Španjolska više pozornosti posvećuje analizi mogućih rješenja rizika od prikupljanja podataka loše kvalitete.

Nakon analize strukturnog razvoja poljoprivrednog sektora, španjolska agencija za vezu predložila je da se od računovodstvene godine 2015. poveća prag za podatke uz isti broj poljoprivrednih gospodarstava u uzorku, čime će se omogućiti zamjena manjih poljoprivrednih gospodarstava bez knjigovodstva s reprezentativnijim poljoprivrednim gospodarstvima koja dostavljaju podatke.

S obzirom na složenu strukturu poljoprivrede u Rumunjskoj, u kojoj se nalazi otprilike jedna trećina svih manjih poljoprivrednih gospodarstava u EU-u, uzorak FADN-a i kvaliteta podataka pod strogim su nadzorom od prvih godina od njezina pristupanja EU-u.

69

Rezultati FADN-a predstavljaju se s pomoću AWU-a (npr. pokazatelj dohotka FNVA/AWU), zbog čega su usporedivi bez obzira na broj radnih sati u određenom poljoprivrednom gospodarstvu.

70

Treba pronaći ravnotežu između brze objave i zadovoljavajuće kvalitete podataka. Budući da su podaci o dohotku poljoprivrednih gospodarstava od temeljne važnosti za ZPP i da se ne smiju upotrebljavati bez provjere, prednost se daje kvaliteti podataka, ali se ulažu trajni naponi kako bi podaci bili brže dostupni (upitnik s 2 000 varijabli koji se svake godine provodi u 28 država članica na otprilike 85 000 poljoprivrednih gospodarstava).

Nadalje, vrijeme potrebno kako bi provjereni podaci iz FADN-a postali dostupni nije dulje nego što je to slučaj za podatke iz drugih izvora u kojima su potrebne iscrpne provjere podataka i potvrđivanje podataka o pojedinačnim poljoprivrednim gospodarstvima.

Analize utemeljene na FADN-u koje je objavila Komisija uključuju procjene kojima se omogućuje analiza podataka s dužom perspektivom od dostupnih godišnjih skupova podataka.

Nadalje, zajedničkim naporima koje ulažu Komisija i države članice već se jasno poboljšala kvaliteta podataka koji će biti dostupni za evaluaciju reforme ZPP-a iz 2013.

72

Moguće financiranje EU-a u Rumunjskoj iznosi 160 eura pomnoženo sa 6 000 uzoraka poljoprivrednih gospodarstava, odnosno 960 000 eura godišnje. Komisija je svjesna poteškoća s iskorištavanjem dostupnih sredstava u toj državi članici (iako se iz najnovijih podataka može zaključiti da se novac sada upotrebljava za unaprjeđenje sustava IT-a za prikupljanje podataka), ali procjenjuje da će taj iznos biti dovoljan za unaprjeđenje sustava FADN-a u Rumunjskoj.

Nakon nedavnih poboljšanja FADN-a u Španjolskoj, ministarstvo poljoprivrede ponovno je počelo objavljivati podatke utemeljene na FADN-u na svojem *web*-mjestu i u „Anuario de Estadísticas Agrarias”. To je dobrodošao prvi korak prema uporabi podataka u nacionalne svrhe.

Vidjeti isto odgovor Komisije na točku 68.

73

Kvalitetan okvir za FADN postoji i sastoji se od pravnog, ustrojstvenog i postupovnog dijela:

- zahtjevi za FADN i za podatke iz FADN-a utvrđeni su u njegovoj osnovnoj uredbi,
- provjera kvalitete podataka dobivenih od države članice i predviđene mjere za poboljšanje kvalitete opisani su u službenom poslovniku odjela zaduženog za FADN.

Pravila kojima se uređuje FADN jasno uključuju pojam „propisno ispunjenih izvještaja za poljoprivredno gospodarstvo” i provjeru Komisije (članci 11. i 13. Provedbene uredbe Komisije (EU) 2015/220).

74

Točnost podataka dostavljenih Komisiji ocjenjuje se s pomoću istog postupka u svim državama članicama (tj. godišnja provjera kvalitete podataka opisana pod: http://ec.europa.eu/agriculture/rica/collect_en.cfm#tnfqc i posjeti na terenu u 3/4 zemlje svake godine).

75

Komisija je svjesna problema s uspješnošću FADN-a u pojedinim državama članicama i poduzima mjere za uklanjanje utvrđenih nedostataka. Uspostavljen je godišnji plan posjeta na licu mjesta zajedno s akcijskim planovima i sastancima na kojima se ocjenjuje ostvareni napredak u pogledu dogovorenih točaka. Primjenom tog pristupa ostvaren je znatan napredak u nekoliko država članica. Primjeri su sljedeći:

- nakon posjeta Španjolskoj 2014. i postupka provedenog nakon tog posjeta, španjolska nadležna tijela povećala su broj zaposlenih koji rade s FADN-om, izmijenila su uvjete iz ugovora sa subjektima koji prikupljaju podatke te su istražila nedostatke u podacima i tako omogućila ponovnu uporabu i objavu podataka iz FADN-a;
- nakon posjeta Danskoj 2013. i Finskoj 2015. i postupaka provedenih nakon tih posjeta analizirani su neki problemi u provedbi uzoraka i predložena su rješenja koja se trenutačno provode.

Grčki FADN dio je akcijskog plana i protokola za suradnju među različitim nacionalnim tijelima koja sudjeluju u prikupljanju poljoprivredne statistike kojim se statistički podaci o poljoprivredi i administrativni podaci nastoje objediniti u jedinstveni sustav administrativnih i statističkih podataka primarnog sektora. Taj akcijski plan uključen je u reviziju Memoranduma o razumijevanju za Grčku iz 2014. koji uključuje popis mjera i referentnih vrijednosti dogovorenih između službi Komisije za rješavanje zabrinjavajućih pitanja u odnosu na koja su se grčka nadležna tijela obvezala postići utvrđene ciljeve.

76

Vidjeti odgovor Komisije na točku 70.

81

Ciljevi sustava izravnih plaćanja kao cjeline utvrđeni su u uvodnoj izjavi 24. Uredbe Vijeća (EU) br. 1782/2003. Ciljevi plaćanja povezanih s „ekologizacijom”, plaćanja za područja s prirodnim ograničenjima, mlade poljoprivrednike, plaćanja za dobrovoljne proizvodno vezane potpore i plaćanja malim poljoprivrednicima utvrđeni su u uvodnim izjavama 37., 46., 47., 49. i 54. Uredbe (EU) br. 1307/2013.

Vidjeti i odgovor Komisije na točku 82.

82

Komisija smatra da će ocjenjivanje ostvarenja ciljeva ZPP-a povezanih s dohotkom uvijek uključivati stručnu evaluaciju utemeljenu na velikom broju informacija. To je djelomično posljedica raznolikosti sektora poljoprivrede u EU-u. Razlog tomu mogu biti i prilagodbe u sektoru poljoprivrednih gospodarstava ili izvan njega koje imaju pozitivan (ili negativan) utjecaj na dugoročne izgled u pogledu dohotka poljoprivrednih gospodarstava, ali se ne priopćavaju jasno uporabom manjeg broja jednostavnih pokazatelja. Sva tumačenja ciljeva iz Ugovoru i svi pristupi evaluaciji ostvarenja tih ciljeva moraju biti dovoljno široki da bi se mogla opravdati takva složenost.

Evaluaciju otežava činjenica da se izravnim plaćanjima omogućuje istovremeno ostvarenje nekoliko ciljeva i da su državama članicama dostupne različite mogućnosti za provedbu izravnih plaćanja. Međutim, prednosti ove situacije veće su od nedostataka. Ostvarivanje ekonomskih i okolišnih ciljeva izravnim plaćanjima u nekim je pogledima učinkovit pristup politici i njime se naglašava da „održivost” ima više dimenzija.

83

Kriterije „RACER” koje navodi Sud pokazatelji bi trebali slijediti *samo kada je to moguće*. Ako nema izravnog pokazatelja, prema potrebi će se možda morati upotrebljavati zamjenski pokazatelji⁵.

84

Dostupni su podaci o dohotku od poljoprivrede (faktorski prihod i poduzetnički prihod) i Komisija ih objavljuje na internetu. Promjene u vrijednostima pokazatelja moraju se tumačiti i staviti u kontekst kako bi se mogla uspostaviti uzročno-posljedična veza s mjerama politike. To je uloga evaluatora u postupku evaluacije politike jer se iz pokazatelja neće moći dobiti informacije o tome što je uzrokovalo promjenu njegove vrijednosti.

85

Čak i ako ne postoji fiksni cilj, na temelju pokazatelja može se zaključiti povećava li se dohodak ili ne. Neto učinak mjera i njihov doprinos razvoju može se ocijeniti tek u fazi evaluacije, kada se uzme u obzir kontekst, utjecajni čimbenici i slično. To se nikada ne može neposredno iščitati iz pokazatelja.

⁵ Vidjeti: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf, str. 250.-251.

Okvir 4. Prva alineja

Komisija je zajedno s državama članicama razvila skup pokazatelja iz čije bi **kombinacije** evaluatori trebali moći dobiti potrebne informacije.

Svrha je pokazatelja izvijestiti o ovisnosti poljoprivrednika o izravnim plaćanjima, a ne njihovu dohotku.

Vidjeti i odgovor Komisije na točku 38.

Okvir 4. Druga alineja

Pokazatelj varijabilnosti dohotka poljoprivrednih gospodarstava, koji se temelji na podacima iz FADN-a, ne može pružiti važne informacije o ukupnoj djelotvornosti izravnih plaćanja jer se u izračunu tog pokazatelja ne uzimaju u obzir izravna plaćanja. Pokazateljem se mjeri nestabilnost dohotka poljoprivrednog gospodarstva bez izravnih plaćanja (ili drugi odnos s javnim sektorom, npr. porezi).

Okvir 4. Treća alineja

Svrha dodane vrijednosti pokazatelja za primarne proizvođače nije pružiti informacije o dohotku, već o konkurentnosti poljoprivrednika u lancu proizvodnje hrane.

86

Relevantni su podaci dostupni (npr. pokazatelji realizacije).

87

Iz samih pokazatelja ne mogu se dobiti informacije o učinkovitosti ili alternativnim scenarijima. To se može postići evaluacijom i procjenom učinka.

Zaključci i preporuke

88

U okviru revizije često se pokazatelji o raspoloživom dohotku povezuju s analizom djelotvornosti izravnih plaćanja. Međutim, dohodak nije jedini cilj ZPP-a i izravna plaćanja nisu jedini instrument ZPP-a koji utječe na dohodak te njihov učinak nije ograničen na dohodak jer se njima podupire zajednička isporuka privatnih i javnih dobara. U članku 110. stavku 3. Uredbe (EU) br. 1306/2013 jasno je propisano da se ocjenjuje zajednički učinak svih instrumenta ZPP-a u odnosu na zajedničke ciljeve ZPP-a. Drugim riječima, izravnim plaćanjima u obliku plaćanja po površini pridonosi se ne samo potpori dohotku poljoprivrednika, već i drugim ciljevima povezanim s uporabom zemljišta, kao što je zaštita tla, jačanje biološke raznolikosti i ublažavanje klimatskih promjena. Izravnim se plaćanjima zajedno s drugim instrumentima ZPP-a, kao što su agroekološke i klimatske mjere u ruralnom razvoju, pridonosi ostvarenju tih ciljeva.

89

Iako izravna plaćanja zaista čine više od 2/3 proračuna ZPP-a, 30 % tog iznosa bit će povezano s usklađenošću europskih poljoprivrednika s održivom poljoprivrednom praksom koja pogoduje kvaliteti tla, bioraznolikosti i okolišu općenito.

90

Komisija upotrebljava i pouzdane izvore podataka i nastoji izbjegavati nepotrebno administrativno opterećenje. Dodanu vrijednost podataka treba ocjenjivati u odnosu na opterećenje i resurse koji su bili potrebni za prikupljanje tih podataka.

91

Pojedinačni pokazatelji i alati imaju prednosti i nedostatke, ali cijelim sustavom osigurava se najbolja moguća ravnoteža između potreba za informacijama i povezanih troškova i administrativnog opterećenja.

Nadalje, ono što se smatralo ograničenjima u statističkim podacima zapravo je prikaz glavnih značajki izvora podataka.

92 – Zajednički okvir za praćenje i evaluaciju (ZOPE) ZPP-a

ZOPE je sveobuhvatan skup pokazatelja za ocjenjivanje učinka, rezultata i ostvarenja ZPP-a u cjelini. Za svaki su pokazatelj jasno navedeni odgovarajući izvori podataka.

U Ugovoru postoji veza između povećanja poljoprivredne produktivnosti i osiguravanja primjerenog životnog standarda poljoprivredne zajednice, osobito povećanjem osobne zarade osoba koje se bave poljoprivredom. Stoga se treba usredotočiti na dohodak od poljoprivrede jer je taj dohodak najvažniji za ZPP. Stoga je vrlo važno imati reprezentativne podatke o dohotku od poljoprivrednih djelatnosti (u odnosu na raspoloživi dohodak poljoprivrednih gospodarstava). Ti se podaci mogu usporediti s prosječnim plaćama u drugim sektorima gospodarstva kako bi se mogla opravdati potpora EU-a dohotku poljoprivrednih gospodarstava.

1. preporuka – Razvijanje okvira za prikupljanje i usporedbu važnih informacija o dohocima poljoprivrednika

Komisija djelomično prihvća ovaj dio preporuke i razmotrit će način njezine provedbe.

Komisija smatra da bi se mogao pojačati postojeći okvir za pružanje informacija o prihodu od poljoprivrednih djelatnosti, ali da bi administrativno opterećenje koje bi nastalo razvojem okvira za pružanje informacija o raspoloživom dohotku kućanstava poljoprivrednih gospodarstava moglo biti veće od mogućih koristi. Bilo bi teško utvrditi pravnu osnovu potrebnu za takvo prikupljanje podataka.

Raspoloživi dohodak kućanstava poljoprivrednih gospodarstava mnogo je širi pojam od dohotka poljoprivrednih gospodarstava. ZPP-om se osigurava potpora dohotku poljoprivrednika tako što se podupiru njihove poljoprivredne djelatnosti. Stoga je važno analizirati razvoj dohotka od poljoprivrednih djelatnosti kako bi se moglo ocijeniti je li cilj ostvaren.

Komisija prihvća ovaj dio preporuke.

93

Ono što se smatralo ograničenjima u statističkim podacima zapravo je prikaz glavnih značajki izvora podataka.

94

Komisija prima na znanje primjedbu i opseg mogućeg daljnjeg razvoja ERP-a.

2. preporuka – Razvoj ERP-ova

Komisija prihvaća ovu preporuku.

Komisija planira učiniti sljedeće:

- razviti ekonomske račune u poljoprivredi (ERP) u cilju pružanja iscrpnijih informacija o čimbenicima koji utječu na dohodak od poljoprivrede,
- provesti istraživanje kako bi ispitala mogu li se ERP-ovi dalje razviti u cilju pružanja razumne procjene ekonomske vrijednosti javnih dobara koje poljoprivrednici proizvode,
- razgovarati s državama članicama o mogućnosti formalne uspostave operativnih instrumenata za pokrivanje regionalnih ERP-ova,
- preispitati upotrebljavaju li se informacije iz ERP-a na odgovarajući način u pokazateljima dohotka.

95

FADN je uspostavljen za prikupljanje računovodstvenih podataka potrebnih za, primjerice, sljedeće:

- (a) godišnje utvrđivanje dohodaka poljoprivrednih gospodarstava obuhvaćenih područjem istraživanja; i
- (b) poslovnu analizu poljoprivrednih gospodarstava.

Njime je obuhvaćeno više od 90 % izravnih plaćanja. Korisnici koji nisu obuhvaćeni uglavnom su poljoprivrednici zaposleni na pola radnog vremena ili poljoprivrednici koji se bave proizvodnjom za vlastite potrebe i koji su ispod odgovarajućih graničnih vrijednosti istraživanja i primaju samo mali dio ukupnog proračuna. Nije vjerojatno da ti korisnici sastavljaju izvještaje o poljoprivrednom gospodarstvu koji bi se mogli upotrijebiti u FADN-u.

Komisija smatra da su postojeći pokazatelji dohotka od poljoprivrede u mjeri u kojoj je to moguće utemeljeni na postojećem stanju poljoprivrede i da se njima osiguravaju dovoljni i dosljedni podaci o najvećem mogućem udjelu korisnika mjera ZPP-a.

Podaci o drugim dohocima povezanim s poljoprivredom (druge dohodovne aktivnosti koje su izravno povezane s gospodarstvom) djelomično su uključeni u FADN od 2010. Taj je aspekt dodatno pojačan u novom skupu podataka koji će se prikupljati od računovodstvene godine 2014.

3. preporuka – Razvoj sinergija između FADN-a i drugih statističkih alata

Komisija prihvaća ovu preporuku.

Komisija smatra da su postojeći pokazatelji dohotka od poljoprivrede u mjeri u kojoj je to moguće utemeljeni na postojećem stanju poljoprivrede i da se njima osiguravaju dovoljni i dosljedni podaci o najvećem mogućem udjelu korisnika mjera ZPP-a.

Podacima iz FADN-a već su obuhvaćene gotovo sve subvencije EU-a. U pogledu pokrivenosti malih poljoprivrednih gospodarstava/korisnika, Komisija će se osloniti na bolju uporabu administrativnih izvora podataka s obzirom na to da ta poljoprivredna gospodarstva nemaju dovoljno kvalitetne podatke da mogu osigurati da se njihovo sudjelovanje u FADN-u temelji na računovodstvenoj i knjigovodstvenoj praksi.

96

Komisija je ponovno uvela zahtjev za opise metodologije ERP-a kako bi dobila najnovije informacije o metodologiji ERP-ova i izvorima podataka kojima se koriste države članice.

4. preporuka – Poboljšavanje kvalitete ERP-ova

Komisija prihvaća ovu preporuku.

Komisija planira uvesti redovito izvješćivanje o ERP-ovima i ocjenjivanje usklađenosti kako bi dobila razumno jamstvo da države članice uspostavljaju okvir za osiguranje kvalitete.

97

Veličina uzorka ne ovisi isključivo o ukupnom broju poljoprivrednih gospodarstava, već se njime osigurava pokrivenost poljoprivrednih djelatnosti u skladu s raznolikošću poljoprivrednog sektora u pogledu vrste i veličina poljoprivrednih gospodarstava u svakoj regiji. Stoga se za određeni udio poljoprivrednih gospodarstava može smatrati da je reprezentativan ili ne ovisno o sličnosti poljoprivrednih gospodarstava u istoj skupini.

U pogledu nedovoljnih sredstava, procjenjuje se da je u nekim zemljama koje je posjetio Sud, primjerice Rumunjskoj, moguće financiranje EU-a dovoljno za unaprjeđenje sustava FADN-a.

98

Komisija je svjesna problema s uspješnošću FADN-a u pojedinim državama članicama i poduzima mjere za uklanjanje utvrđenih nedostataka. Uspostavljen je godišnji plan posjeta na licu mjesta zajedno s akcijskim planovima i sastancima na kojima se ocjenjuje ostvareni napredak u pogledu dogovorenih točaka. Primjenom tog pristupa ostvaren je znatan napredak u nekoliko država članica.

5. preporuka – Poboljšavanje kvalitete FADN-a

Komisija prihvaća ovu preporuku i već provodi neke njezine dijelove.

Komisija je svjesna problema s uspješnošću FADN-a u pojedinim državama članicama i već su poduzete mjere za uklanjanje postojećih nedostataka. Provođi se godišnji plan posjeta na licu mjesta zajedno s akcijskim planovima i sastancima na kojima se ocjenjuje ostvareni napredak u pogledu dogovorenih točaka. Posljednjih godina primjenom tog pristupa ostvaren je znatan napredak u nekoliko država članica. Nadalje, neki od nedostataka utvrđenih tijekom prethodne revizije Suda već su uklonjeni i riješeni.

99

Ciljevi sustava izravnih plaćanja kao cjeline utvrđeni su u uvodnoj izjavi 24. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1782/2003. Ciljevi plaćanja povezanih s „ekologizacijom“, plaćanja za područja s prirodnim ograničenjima, mlade poljoprivrednike, plaćanja dobrovoljne proizvodnje vezane potpore i plaćanja malim poljoprivrednicima utvrđeni su u uvodnim izjavama 37., 46., 47., 49. i 54. Uredbe (EU) br. 1307/2013. Komisija smatra da će ocjenjivanje ostvarenja ciljeva ZPP-a povezanih s dohotkom uvijek uključivati stručnu evaluaciju utemeljenu na velikom broju informacija. Sva tumačenja ciljeva utvrđena u Ugovoru i svi pristupi evaluaciji ostvarenja tih ciljeva moraju biti dovoljno široki da bi se mogla opravdati takva složenost.

Evaluacija je još složenija zbog različitih mogućnosti koje su dostupne državama članicama za provedbu izravnih plaćanja. Međutim, prednosti ove situacije veće su od nedostataka jer države članice mogu djelotvornije riješiti određene situacije u svojim poljoprivrednim sektorima zahvaljujući različitim mogućnostima koje su dostupne u pogledu provedbe izravnih plaćanja.

100

Komisija smatra da se pokazateljima definiranim u kontekstu postojećeg okvira za praćenje i evaluaciju osigurava najbolja ravnoteža između potrebe za informacijama za ocjenjivanje uspješnosti ZPP-a i povezanih troškova i administrativnog opterećenja.

Svaki pokazatelj neizbježno ima određena ograničenja. Komisija iz tog razloga upotrebljava skup pokazatelja i podataka. Informacije o uspješnosti u ostvarenju ciljeva ne mogu se dobiti na temelju samih pokazatelja, već je potrebna dubinska analiza. Neto učinak mjera i njihov doprinos razvoju može se ocijeniti tek u fazi evaluacije, kada se uzme u obzir kontekst, utjecajni čimbenici i slično. To se nikada ne može neposredno iščitati iz pokazatelja.

6. preporuka – Poboljšavanje mjerenja uspješnosti mjera ZPP-a kojima se podupiru dohodci poljoprivrednika

Komisija prihvaća ovu preporuku.

Komisija će dalje poticati dobru praksu evaluatora da za ocjenjivanje ostvarenih rezultata upotrebljavaju dodatne podatke dopunjujući, ovisno o slučaju, podatke prikupljene s pomoću okvira za praćenje i evaluaciju, iako će se proširenjem okvira dodatnim podacima stvoriti neopravdano administrativno opterećenje.

KAKO DOĆI DO PUBLIKACIJA EU-a

Besplatne publikacije:

- jedan primjerak:
u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>);
- više od jednog primjerka ili plakati/zemljovid:
u predstavništvima Europske unije (http://ec.europa.eu/represent_en.htm),
pri delegacijama u zemljama koje nisu članice EU-a (http://eeas.europa.eu/delegations/index_hr.htm),
kontaktiranjem službe Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_hr.htm)
ili pozivanjem broja 00 800 6 7 8 9 10 11 (besplatni poziv iz EU-a) (*).

(*) Informacije su besplatne, kao i većina poziva (premda neke mreže, javne govornice ili hoteli mogu naplaćivati pozive).

Publikacije koje se plaćaju:

- u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>).

Dohodak i životni standard poljoprivrednika posebno su istaknuta pitanja zajedničke poljoprivredne politike EU-a. Gotovo jedna trećina proračuna EU-a i dalje je izravno ili neizravno namijenjena potpori dohotku poljoprivrednika. Sud je ispitao sustav koji je Komisija uspostavila za mjerenje dohotka poljoprivrednika i uspješnost mjera EU-a čiji je cilj pružiti potporu dohotku poljoprivrednika. Sud u svojim opažanjima iznosi da sustav nije dovoljno dobro osmišljen te da su količina i kvaliteta statističkih podataka upotrijebljenih za analiziranje dohodaka poljoprivrednika znatno ograničene. Sud preporučuje Komisiji da razvije sveobuhvatniji okvir za pružanje informacija o dohotku poljoprivrednika te da unaprijedi postojeće mehanizme kojima se jamči kvaliteta podataka o dohotku. Komisija bi također od samog početka trebala utvrditi odgovarajuće operativne ciljeve i osnovne vrijednosti prema kojima se može mjeriti uspješnost mjera EU-a čiji je cilj pružiti potporu dohotku poljoprivrednika.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije