



EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 4. 3. 2014
COM(2014) 112 final

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

**o vykonávaní ustanovení týkajúcich sa organizácií výrobcov, operačných fondov a
operačných programov v sektore ovocia a zeleniny od reformy v roku 2007**

(„Správa o schéme pre ovocie a zeleninu“)
{SWD(2014) 54 final}

OBSAH

1.	Reforma z roku 2007.....	3
2.	Národné stratégie pre udržateľné operačné programy	4
3.	Rozvoj sektora: dôležité otázky	5
4.	Organizácie výrobcov	6
5.	Operačné fondy a finančná podpora EÚ pre operačné programy	8
5.1.	Celkové výdavky v rámci operačných programov a finančnej pomoci EÚ.....	8
5.2.	Vnútroštátna finančná pomoc a refundácia zo strany EÚ.....	9
6.	Operačné programy: prijaté opatrenia a druhy opatrení	10
7.	Hodnotenie národných stratégií členských štátov v polovici trvania.....	11
7.1.	Pokrok v plnení cieľov stanovených v operačných programoch	12
7.2.	Slabé stránky riadenia národných stratégií	13
7.2.1.	Slabé stránky stanovovania národných stratégií	13
7.2.2.	Slabé stránky monitorovania a hodnotenia národných stratégií	13
8.	Záver a odporúčania	14

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o vykonávaní ustanovení týkajúcich sa organizácií výrobcov, operačných fondov a operačných programov v sektore ovocia a zeleniny od reformy v roku 2007

(„Správa o schéme pre ovocie a zeleninu“)

1. REFORMA Z ROKU 2007

Reformou z roku 1996 sa organizácie výrobcov stali základným prvkom schémy EÚ pre sektor ovocia a zeleniny. Jej cieľom bolo posilniť postavenie výrobcov v reakcii na väčšiu koncentráciu dopytu a začleniť environmentálne otázky do problematiky produkcie ovocia a zeleniny a ich uvádzania na trh. Organizácie výrobcov mohli prvýkrát získať podporu EÚ vo forme príspevku do operačných fondov potrebných na vykonávanie operačných programov.

Cieľom reformy v roku 2007 bolo ešte viac posilniť organizácie výrobcov. Dostali k dispozícii pestrejšiu paletu nástrojov na predchádzanie krízam na trhu a krízové riadenie. Vytvorili sa stimuly na podnietenie zlučovania organizácií výrobcov a združení organizácií výrobcov a na podporu nadnárodnej spolupráce. Osobitne sa zdôraznila ochrana životného prostredia, pričom organizácie výrobcov boli povinné zahrnúť do svojich operačných programov aspoň minimálnu úroveň finančných prostriedkov na ochranu životného prostredia.

Členské štáty museli po prvýkrát vytvoriť národné stratégie pre udržateľné operačné programy, ktorých súčasťou bol osobitný environmentálny rámec.

Reformou z roku 2007 sa v sektore odstránili aj vývozné náhrady a oddelila sa pomoc pre ovocie určené na spracovanie. Pomoc určená na podnecovanie vytvárania skupín výrobcov a na podporu ich investícií s cieľom stať sa v priebehu piatich rokov plnohodnotnými organizáciami výrobcov bola obmedzená na členské štáty, ktoré vstúpili do EÚ 1. mája 2004 alebo neskôr, najvzdialenejšie regióny a menšie ostrovy v Egejskom mori.

Táto správa je v súlade s článkom 184 ods. 4 nariadenia Rady (ES) č. 1234/2007¹. Primárne vychádza z informácií, ktoré členské štáty poskytli o vykonávaní schémy EÚ pre ovocie a zeleninu na svojom území, a najmä z informácií z výročných správ a hodnotiacich správ, ktoré poskytli Komisii.² Tieto správy vychádzajú hlavne z údajov za roky 2008 – 2010³.

Reformou spoločnej poľnohospodárskej politiky (SPP) na rok 2020 sa nezavádzajú žiadne veľké zmeny schémy EÚ pre sektor ovocia a zeleniny, pretože podpora EÚ sa stále poskytuje organizáciám výrobcov len prostredníctvom operačných programov s dvomi dôležitými

¹ Nariadenie Rady (ES) č. 1234/2007 z 22. októbra 2007 o vytvorení spoločnej organizácie poľnohospodárskych trhov a o osobitných ustanoveniach pre určité poľnohospodárske výrobky (nariadenie o jednotnej spoločnej organizácii trhov) (Ú. v. EÚ L 299, 16.11.2007, s. 1).

² Správy poskytnuté Komisii v súlade s článkom 97 písm. b) a článkom 127 vykonávacieho nariadenia Komisie (EÚ) č. 543/2011 zo 7. júna 2011, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá uplatňovania nariadenia Rady (ES) č. 1234/2007, pokiaľ ide o sektory ovocia a zeleniny a spracovaného ovocia a zeleniny (Ú. v. EÚ L 157, 15.6.2011, s. 1).

³ Výročné správy niektorých členských štátov za rok 2010 sa stále považujú za predbežné. Je pravdepodobné, že na základe kontrol kvality údajov zo strany Komisie sa vykonajú určité zmeny.

výnimkami: a) združenie organizácií výrobcov môže teraz zriadiť operačný fond s finančnými príspevkami od združených organizácií výrobcov a z finančnej pomoci EÚ a b) rozšíril sa súbor nástrojov na predchádzanie krízam a krízové riadenie⁴. Ďalšou významnou zmenou je presmerovanie pomoci EÚ skupinám výrobcov z prvého piliera do druhého piliera a jej prístupenie všetkým členským štátom⁵.

2. NÁRODNÉ STRATÉGIE PRE UDRŽATELNÉ OPERAČNÉ PROGRAMY

Po reforme v roku 2007 vytvorilo 23 členských štátov národné stratégie pre udržateľné operačné programy, ktoré obsahujú vnútroštátny rámec pre environmentálne opatrenia⁶. Vo všetkých vnútroštátnych rámcoch pre environmentálne opatrenia sa uskutočnili zmeny, ktoré vyžadovala Komisia.⁷ Postup Komisie týkajúci sa posudzovania uvedených vnútroštátnych rámcov, ktoré navrhli členské štáty, ako aj revízia návrhov podľa požiadaviek Komisie na zmeny však pre útvary Komisie i príslušné vnútroštátne orgány predstavovali veľkú administratívnu záťaž.

Vo vykonávacom nariadení Komisie (EÚ) č. 543/2011⁸ sa stanovujú presné požiadavky v súvislosti s monitorovaním a hodnotením operačných programov organizáciami výrobcov a národných stratégií členskými štátmi vrátane spoločných výkonnostných ukazovateľov⁹, ako aj v súvislosti s výročnými správami členských štátov. V týchto požiadavkách sa zohľadňujú odporúčania Európskeho dvora audítorov prijaté krátko pred reformou z roku 2007¹⁰.

Požiadavky týkajúce sa hodnotenia obsahovali povinnosť členských štátov vykonať v roku 2012 hodnotenie národných stratégií v polovici trvania.

Komisia s cieľom zaistiť ucelený charakter systému monitorovania a hodnotenia vypracovala pokyny k spoločnému výkladu požiadaviek na monitorovanie a hodnotenie operačných programov a národných stratégií¹¹. Vznikol aj nový softvér vrátane systému na použitie automatických kontrol kvality údajov vo výročných správach členských štátov a databázy výročných správ od roku 2004, ktoré umožňujú analýzy *ad hoc*. Na nových webových stránkach schémy pre ovocie a zeleninu na webovej lokalite Komisie s názvom Europa má

⁴ Zaviedli sa dva nové nástroje na predchádzanie krízam a krízové riadenie: a) investície zamerané na účinnejšie riadenie objemov uvádzaných na trh a b) opätovné vysadenie ovocných sádov, ak je to potrebné po povinnom výrube na pokyn príslušného orgánu členského štátu zo zdravotných alebo fyto-sanitárnych dôvodov. K jestvujúcim opatreniam v oblasti vzdelávania sa navyše pridala výmena najlepších postupov.

⁵ Spoločnú poľnohospodársku politiku tvoria dva piliere: trhové opatrenia a priame platby (prvý pilier) a politika rozvoja vidieka (druhý pilier).

⁶ Článok 103f nariadenia (ES) č. 1234/2007. Estónsko, Litva, Luxembursko a Slovinsko sú vyňaté z povinnosti vytvoriť národnú stratégiu, pretože nemajú žiadne uznané organizácie výrobcov.

⁷ Článok 103f ods. 1 druhý pododsek nariadenia (ES) č. 1234/2007.

⁸ Ú. v. EÚ L 157, 15.6.2011, s. 1.

⁹ Členské štáty môžu vo svojich národných stratégiách vymedziť doplnkové ukazovatele, ktoré odzrkadľujú vnútroštátne alebo regionálne potreby, podmienky a ciele pre konkrétne operačné programy.

¹⁰ Osobitná správa Európskeho dvora audítorov č. 8/2006 (Ú. v. EÚ C 282, 20.11.2006, s. 32).

¹¹ Tieto dokumenty, ktoré sú dostupné vo všetkých jazykoch EÚ, obsahujú usmernenia o spoločných výkonnostných ukazovateľoch, novú šablónu výročnej správy, ktorú majú predložiť členské štáty, a usmernenia o hodnotení národných stratégií členskými štátmi v roku 2012.

verejnost' prístup k národným stratégiám, vnútroštátnym rámcom pre environmentálne opatrenia a správam o hodnoteniach za rok 2012¹².

3. ROZVOJ SEKTORA: DÔLEŽITÉ OTÁZKY

V rokoch 2003 – 2010 došlo v EÚ k postupnému miernemu poklesu celkovej plochy, na ktorej sa pestujú ovocie a zelenina (–6%), a k výraznejšiemu poklesu počtu poľnohospodárskych podnikov, ktoré pestujú ovocie a zeleninu (–39,1%). Tieto poklesy boli výraznejšie ako poklesy celkovej využitej poľnohospodárskej plochy a celkového počtu poľnohospodárskych podnikov (–0,7%, resp. –20,0%).

Podobné trendy sa objavili aj v EÚ-15 (–6,3% pre plochu s ovocím a zeleninou a –26,3% pre pestovateľov ovocia a zeleniny) a EÚ-12 (–5,1%, resp. –47,7%). V dôsledku koncentrácie výroby do menšieho počtu poľnohospodárskych podnikov došlo vo všeobecnosti k celkovému nárastu priemernej plochy, na ktorej sa pestujú ovocie a zelenina, na poľnohospodársky podnik (na 1,9 ha, 3,0 ha, resp. 0,8 ha v EÚ-27, EÚ-15, resp. EÚ-12)¹³.

V rokoch 2004 – 2010 došlo aj k miernemu poklesu objemu produkcie ovocia a zeleniny v EÚ (pokles priemernej produkcie ovocia a zeleniny v rokoch 2008 – 2010 bol –3% v porovnaní s rokmi 2004 – 2006). V rovnakom období sa hodnota produkcie ovocia a zeleniny, pri súčasných cenách, mierne zvýšila (nárast priemernej hodnoty produkcie ovocia a zeleniny v rokoch 2008 – 2010 bol +6,5% oproti rokom 2004 – 2006)¹⁴.

Ďalším dôležitým aspektom vývoja po reforme v roku 2007 je pretrvávajúca neistota na trhu s niektorými produktmi. Došlo ku krízam na trhu v roku 2009 (napr. broskyne a nektárinky, paradajky) a v roku 2011 (kríza *E. coli* a následná nová kríza na trhu s broskyňami a nektárinkami).

A napokon, finančná a hospodárska kríza z roku 2008 mohla vo viacerých členských štátoch ovplyvniť domácu spotrebu ovocia a zeleniny (čo viedlo k nižšiemu dopytu), prístup na vývozné trhy a k úverom, vstupné náklady a ďalšie faktory¹⁵, ktoré mohli mať vplyv na výkonnosť organizácií výrobcov a ich operačných programov.

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

¹³ Zdroj: EC-DGAGRI-C.2 – výpočty z výsledkov zisťovania štruktúry poľnohospodárskych podnikov Eurostatu v rokoch 2003 až 2010. Poznámka: zníženie počtu poľnohospodárskych podnikov je čiastočne spôsobené zmenou metodiky, pretože v 6 členských štátoch (Česká republika, Nemecko, Luxembursko, Poľsko, Slovensko a Spojené kráľovstvo) sa medzi rokmi 2007 a 2010 zvýšila prahová hodnota pre zaradenie do zisťovania s výnimkou poľnohospodárskych podnikov s malou využitou poľnohospodárskou plochou.

¹⁴ Zdroj: EC-DGAGRI-C.2 – výpočty z výsledkov ročných štatistických údajov Eurostatu o plodinách a z úhrnných účtov pre poľnohospodárstvo z rokov 2004 až 2010. Poznámka: klesajúci trend vypočítaný pre objem produkcie ovocia a zeleniny medzi dvoma obdobiami (2004 – 2006 a 2008 – 2010) mohol byť ovplyvnený veľmi dobrou úrodou v roku 2004).

¹⁵ Ide napríklad o účinky a hrozby uvedené v správach o hodnotení národnej stratégie pre udržateľné operačné programy z roku 2012, ktoré predložili Maďarsko, Taliansko a Portugalsko.

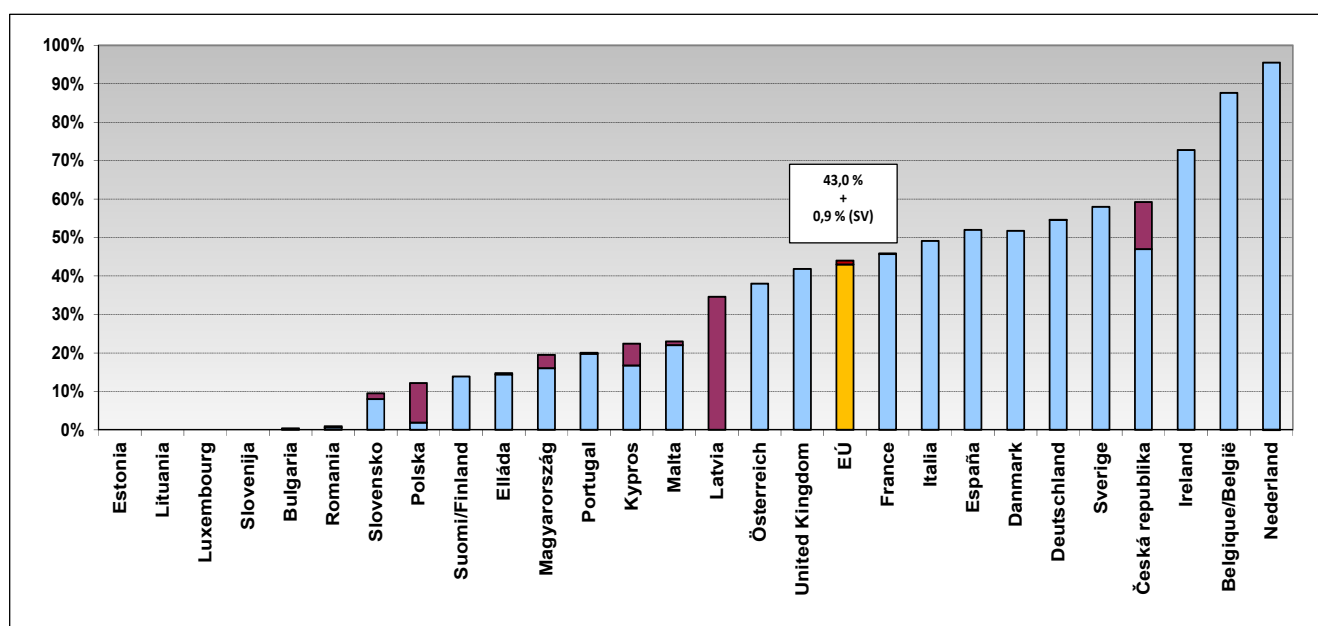
4. ORGANIZÁCIE VÝROBCOV

V roku 2010 existovalo 1 599 uznaných organizácií výrobcov v 23 členských štátoch¹⁶. O možnom vplyve reformy z roku 2007¹⁷ možno vyvodit' niekoľko predbežných záverov:

Zvýšená miera organizácie. V rokoch 2008 – 2010 sa ďalej zvyšoval podiel celkovej hodnoty produkcie ovocia a zeleniny v EÚ, ktorú uvádzajú na trh organizácie výrobcov/združenia organizácií výrobcov. V roku 2010 bola miera organizácie približne 43,0% (43,9%, ak sa započítajú aj skupiny výrobcov).

Graf 1: Sektor ovocia a zeleniny – miera organizácie podľa členských štátov (2010)

Legenda: ■ Skupiny výrobcov ■ Organizácie výrobcov



Zdroj: EC-DGAGRI-C.2 – výpočty z údajov, ktoré poskytli členské štáty (výročné správy z roku 2010).

- Vyššia príťažlivosť organizácií výrobcov. Celkový podiel výrobcov ovocia a zeleniny, ktorí sú členmi organizácií výrobcov, aj naďalej rástol (z 10,4% v roku 2004 na 16,5% v roku 2010).
- Vyššia príťažlivosť združení organizácií výrobcov. V rokoch 2008 – 2010 sa v porovnaní so situáciou pred reformy nielenže rýchlejšie zvyšoval počet združení organizácií výrobcov (55 v roku 2010), ale výrazne sa zvýšil aj počet a podiel organizácií výrobcov, ktoré sú členmi týchto združení (459, resp. 28,7% v roku 2010).

Vo viacerých členských štátoch však:

- zostáva nízka miera organizácie (pozri graf) a organizácie výrobcov sú malé, pokiaľ ide o počet ich členov i celkovú hodnotu produkcie na trhu, a

¹⁶ V Estónsku, Luxembursku, Litve a Slovinsku nepôsobia žiadne uznané organizácie výrobcov.
¹⁷ Podrobnosti nájdete v pracovnom dokumente útvarov Komisie v tabuľke 1.

- len obmedzený počet výrobcov ovocia a zeleniny je členmi organizácií výrobcov. Väčšina výrobcov teda nevyužíva priame výhody schémy EÚ pre sektor ovocia a zeleniny¹⁸.

Napriek pokroku, ktorý sa dosiahol na vnútroštátnej úrovni, je navyše v niektorých členských štátoch stále veľká regionálna nerovnováha v miere organizácie výrobcov ovocia a zeleniny. Príkladom je Taliansko, kde je pomerne vysoká vnútroštátna miera organizácie (približne 47 %) výsledkom vysokej miery organizácie v niektorých severných regiónoch a nízkej miery organizácie v niektorých iných regiónoch¹⁹.

Rozvoj organizácií výrobcov v niektorých regiónoch či dokonca v celých členských štátoch môžu ovplyvňovať rôzne faktory²⁰. Patria medzi ne historicky súvisiace sociologické vzorce, napríklad chýbajúca vzájomná dôvera, systematická podozrievavosť a pokušenie využívať úsilie druhých bez zaplatenia ceny (parazitovanie). Ďalším dôležitým dôvodom na nevstúpenie do organizácie výrobcov môže byť šedá ekonomika: neorganizovaní poľnohospodári majú v dôsledku neplatenia daní (najmä DPH) vyšší zisk (v rámci šedej ekonomiky) ako poľnohospodári patriaci do organizácií výrobcov, ktoré sú povinné dodržiavať právny rámec. Mnohí výrobcovia navyše predávajú výlučne na miestnych alebo regionálnych trhoch alebo prostredníctvom priameho predaja, takže ich menej zaujímajú výhody, ktoré by im organizácie výrobcov mohli priniesť.

Ďalšou možnou prekážkou rozvoja organizácií výrobcov je zložitosť postupov získania uznania ako organizácie výrobcov, schválenia operačného programu a následného získania prístupu k verejnej finančnej pomoci.²¹ Táto zložitosť môže odradiť malých výrobcov, ktorí nemajú potrebné možnosti alebo ktorí sa domnievajú, že výhody dodržiavania schémy sú nižšie ako súvisiace administratívne náklady.

Ďalším faktorom, ktorý znižuje príťažlivosť organizácií výrobcov, môže byť pocit výrobcov, že riziko straty verejnej finančnej pomoci je veľmi vysoké, čo môže ohroziť prežitie organizácie výrobcov. Z hľadiska zachovania uznania organizácie výrobcov je preto rozhodujúce dodržiavať kritériá uznávania, najmä v súvislosti s minimálnym počtom členov, demokratickou kontrolou, uvádzaním výrobkov na trh a outsourcingom²².

¹⁸ Súčasnú schému EÚ využívajú aj niektorí neorganizovaní výrobcovia. Svoje výrobky môžu uvádzať na trh prostredníctvom organizácií výrobcov bez toho, aby boli ich členmi, a za poplatok môžu využívať niektoré služby, ktoré organizácie výrobcov poskytujú (napr. prístup k skladovacím a odbytovým zariadeniam, opatrenia krízového riadenia).

¹⁹ Podrobnosti nájdete v pracovnom dokumente útvarov Komisie v tabuľke 2.

²⁰ V nedávnej štúdii o družstvách v EÚ (ktorá zahŕňala aj organizácie výrobcov a združenia organizácií výrobcov) financovanej Európskou komisiou boli identifikované niektoré historické, kultúrne a hospodárske prekážky rozvoja spoločných iniciatív poľnohospodárov [pozri Bijmans, J. a kol. (2013): Podpora poľnohospodárskych družstiev: záverečná správa. Európska komisia – dostupné na http://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/2012/support-farmers-coop/fulltext_en.pdf].

²¹ Patria sem predloženie žiadosti o pomoc a vypracovanie podrobnej výročnej správy, ktorá je rozhodujúcim nástrojom na monitorovanie vykonávania schémy pre ovocie a zeleninu, ale na druhej strane aj administratívnou záťažou.

²² V období rokov 2004 – 2010 bolo najviac uznání zrušených v Španielsku (148), Francúzsku (94) a Taliansku (43). Pokiaľ ide o percento z celkového počtu organizácií výrobcov, zrušenia uznania boli mimoriadne časté v Slovinsku, Írsku, Fínsku a Bulharsku.

5. OPERAČNÉ FONDY A FINANČNÁ PODPORA EÚ NA OPERAČNÉ PROGRAMY

5.1. Celkové výdavky v rámci operačných programov a finančnej pomoci EÚ

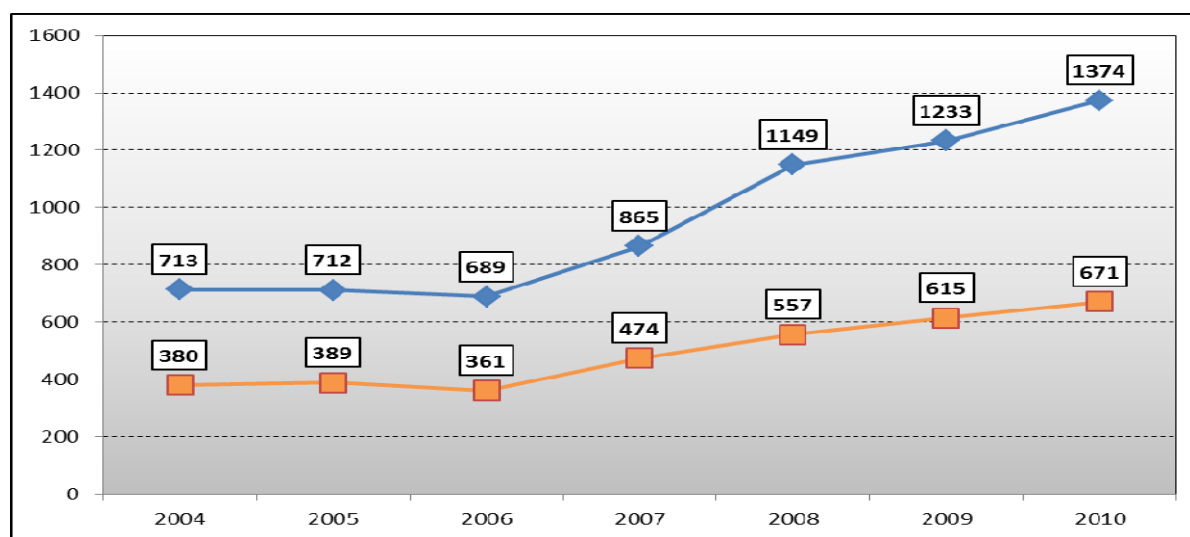
Organizácie výrobcov v sektore ovocia a zeleniny môžu založiť operačný fond, ktorý sa smie používať len na financovanie operačných programov schválených členskými štátmi. Fond sa financuje z finančných príspevkov členov organizácie výrobcov alebo samotnej organizácie výrobcov a z finančnej pomoci EÚ²³.

Na finančnú pomoc EÚ sa uplatňuje dvojaký strop²⁴:

1. horná hranica je stanovená na 4,1 % hodnoty výroby organizácie výrobcov uvádzanej na trh (toto percento sa môže zvýšiť na 4,6 %, ak sa suma nad hranicou 4,1 % použije výlučne na opatrenia na predchádzanie krízam a krízové riadenie) a
2. strop nemôže byť vyšší ako 50 % skutočných výdavkov; tento strop sa môže v niektorých prípadoch zvýšiť až na 60 %, napríklad v prípade operačných programov predložených organizáciami výrobcov v členských štátoch, ktoré vstúpili do EÚ 1. mája 2004 alebo neskôr (opatrenia, ktoré sa uplatňujú do konca roka 2013), v členských štátoch, v ktorých organizácie výrobcov uvádzajú na trh menej než 20 % výroby ovocia a zeleniny, alebo v najvzdialenejších regiónoch.

Graf 2: Celkové výdavky v rámci operačných programov a finančnej pomoci EÚ (2004 – 2010)

Legenda: ◆ Celkové výdavky (v mil. EUR) ■ Finančná pomoc EÚ (v mil. EUR)



Zdroj: EC-AGRI-C.2 – výpočty z údajov, ktoré poskytli členské štáty (výročné správy z rokov 2004 – 2010).

V grafe 2 vidieť, že po reforme v roku 2007 došlo k výraznému nárastu celkových výdavkov na operačné programy a súvisiacu finančnú pomoc EÚ.

O možnom vplyve reformy z roku 2007²⁵ možno vyvodit' niekoľko predbežných záverov:

²³ Článok 103b nariadenia (ES) č. 1234/2007.

²⁴ Článok 103d nariadenia (ES) č. 1234/2007.

²⁵ Podrobnosti nájdete v pracovnom dokumente útvarov Komisie v tabuľkách 3 a 4.

- po reforme sa zvýšil počet i podiel organizácií výrobcov, ktoré realizovali operačný program (približne 3/4 z celkového počtu uznaných organizácií výrobcov v rokoch 2008 – 2010),
- nárast výdavkov na operačné programy vrátane finančnej pomoci EÚ súvisí s nárastom počtu aj priemernej ekonomickej veľkosti (hodnoty výrobkov uvádzaných na trh) organizácií výrobcov s operačným programom,
- aj po reforme v roku 2007 zostala celková finančná pomoc EÚ pod úrovňou stropu 4,1% hodnoty výroby príslušných organizácií výrobcov uvádzanej na trh a stále predstavuje veľmi nízke percento (1,1 – 1,3%) celkovej hodnoty produkcie ovocia a zeleniny v EÚ,
- najväčšie organizácie výrobcov (približne 18% všetkých organizácií výrobcov s obratom vyšším ako 20 miliónov EUR) dostávajú približne 70% finančnej pomoci EÚ. Toto asymetrické rozdelenie pomoci EÚ je prirodzenou vlastnosťou mechanizmu podpory, ktorá sa zvyšuje s hodnotou výroby uvádzanej na trh.

5.2. Vnútroštátna finančná pomoc a refundácia zo strany EÚ

V súlade s článkom 103e nariadenia (ES) č. 1234/2007 Komisia povolila niektorým členským štátom vyplatiť vnútroštátnu finančnú pomoc organizáciám výrobcov pôsobiacim v regiónoch, v ktorých je miera organizácie²⁶ výrobcov v sektore ovocia a zeleniny mimoriadne nízka. Na žiadosť príslušných členských štátov poskytnutú vnútroštátnu finančnú pomoc čiastočne uhrádza EÚ²⁷.

V rokoch 2008 – 2010 použilo tento nástroj len šesť členských štátov (Španielsko, Maďarsko, Taliansko, Portugalsko, Rumunsko a Slovensko), pričom priemerná celková ročná suma pomoci, ktorú čiastočne uhradila EÚ, bola 12,2 milióna EUR. Hoci aj v ďalších členských štátoch sú regióny, ktoré by mohli splňať požiadavky vnútroštátnej finančnej pomoci (nízka miera organizácie), rozhodli sa nevyužiť ju. Čiastočne to môže byť preto, lebo členské štáty musia financovať celú poskytnutú pomoc alebo jej časť.

Predtým, ako Komisia povolí poskytnutie vnútroštátnej finančnej pomoci alebo jej čiastočnú úhradu, vykonávajú sa krížové kontroly údajov z predchádzajúcich žiadostí a výročných správ. Ak sa zistia nezrovnalosti, postup sa preruší, kým sa chyby neodstránia (vo výročných správach a/alebo v žiadostiach o vnútroštátnu finančnú pomoc). Rýchlosť rozhodnutia Komisie závisí od toho, ako rýchlo vnútroštátne orgány odstránia zistené nezrovnalosti. Súčasný postup je pre vnútroštátne orgány veľmi zdĺhavý. V niektorých prípadoch členské štáty posielajú presné informácie so značným oneskorením. Hoci teda existuje termín, v ktorom má Komisia schváliť rozhodnutia o povolení vnútroštátnej finančnej pomoci, tento

²⁶ Miera organizácie výrobcov je definovaná ako pomer medzi hodnotou produkcie ovocia a zeleniny v regióne, ktorú organizácie výrobcov, združenia organizácií výrobcov a skupiny výrobcov (SV) uvedú na trh, a celkovou hodnotou produkcie ovocia a zeleniny v regióne. Vnútroštátna finančná pomoc dopĺňa operačné fondy organizácií výrobcov a je rovná maximálne 80 % finančného príspevku členov organizácie výrobcov alebo samotnej organizácie výrobcov do jej operačného fondu.

²⁷ To je možné len v regiónoch, v ktorých organizácie výrobcov uvádzajú na trh menej než 15 % hodnoty produkcie ovocia a zeleniny a v ktorých produkcia ovocia a zeleniny predstavuje aspoň 15 % z ich celkového poľnohospodárskeho výnosu.

termín sa vždy predĺži v dôsledku nutnosti objasnení, opráv a vysvetlení. To isté platí aj pre žiadosti o uhradenie vnútroštátnej finančnej pomoci.

6. OPERAČNÉ PROGRAMY: PRIJATÉ OPATRENIA A DRUHY OPATRENÍ

Z tabuľky 4 vyplýva, že ročné výdavky na operačné programy v rokoch 2008 – 2010 (priemerne 1 252,1 milióna EUR) sa týkali hlavne opatrení na zlepšenie uvádzania na trh (24,0% celkových výdavkov) a environmentálnych opatrení (23,8%). Potom nasledovali opatrenia zamerané na plánovanie výroby (22,2%) a zlepšenie alebo zachovanie kvality výrobkov (20,3%).

Využitie nástrojov na predchádzanie krízam a krízové riadenie bolo veľmi nízke (35,6 milióna EUR, 2,8% celkových priemerných ročných výdavkov). Ešte nižšie bolo využitie opatrení zameraných na vzdelávanie a poradenské služby alebo na výskum a experimentálnu výrobu.

Pokiaľ ide o druhy prijatých opatrení v rámci operačných programov v rokoch 2008 – 2009:

- Výdavky na **fyzické investície** (v priestoroch organizácií výrobcov alebo v poľnohospodárskych podnikoch členov organizácií výrobcov) predstavovali v priemere 517,5 milióna EUR (41,3% celkových výdavkov na operačné programy). Boli zamerané najmä na zlepšenie uvádzania výrobkov na trh (15,9% celkových výdavkov v prípade 64,1% operačných programov) a na plánovanie výroby (15,4% v prípade 56,6% operačných programov). Potom nasledovalo zlepšovanie alebo zachovanie kvality výrobkov (5,6%; v prípade 29,6% operačných programov). Fyzické investície na environmentálne účely²⁸ predstavovali priemerne 3,0% celkových výdavkov (a boli súčasťou 34,5% operačných programov).

Tabuľka 4: Výdavky na operačné programy použité na rôzne opatrenia a počet organizácií výrobcov, ktoré využili rôzne opatrenia vo svojich operačných programoch (priemer v rokoch 2008 – 2010)

	Výdavky		Príslušné organizácie výrobcov	
	Mil. EUR	% celkových výdavkov	Počet	% z celkového počtu
Opatrenia zamerané na plánovanie výroby	277,9	22,2 %	924	77,8%
Opatrenia zamerané na zlepšenie a zachovanie kvality výrobkov	254,7	20,3 %	1 097	92,4%
Opatrenia zamerané na zlepšenie uvádzania na trh	300,9	24,0 %	1 009	85,0%
Výskum a experimentálna výroba	10,7	0,9 %	130	11,0%
Vzdelávanie a poradenské služby	22,8	1,8 %	388	32,7%
Nástroje na predchádzanie krízam a krízové riadenie	35,6	2,8 %	192	16,2%
Environmentálne opatrenia	298,3	23,8 %	1 103	92,9%

²⁸ Fyzické investície na environmentálne účely sú investície do stálych aktív, ktoré majú byť podľa očakávania výrazným prínosom z hľadiska zníženia využívania vstupov a/alebo zníženia emisií znečisťujúcich látok.

Iné opatrenia	51,0	4,1 %	1 063	89,6%
Všetky operačné programy	1 252,1	100,0 %	1 187	100,0%

Zdroj: EC-AGRI-C.2 – výpočty z údajov, ktoré poskytli členské štáty (výročné správy z rokov 2008 – 2010).

- **Environmentálne opatrenia** sa uskutočnili v 92,9% operačných programov s priemernými celkovými ročnými výdavkami 298,3 milióna EUR, čo zodpovedá 23,8% priemerných celkových ročných výdavkov na operačné programy. Hlavné druhy prijatých opatrení sa týkali znižovania odpadu a odpadového hospodárstva (78,0 milióna EUR v prípade 34,2% operačných programov) a integrovanej výroby (72 miliónov EUR; v 25,4% operačných programov), čo dohromady predstavovalo približne 2/3 celkových výdavkov na environmentálne opatrenia. Potom nasledovali fyzické investície na environmentálne účely (38,1 milióna EUR v prípade 34,5% operačných programov).

V auguste 2012 sa prestali podporovať environmentálne opatrenia týkajúce sa obalového hospodárstva vzhľadom na skúsenosti získané pri ich uplatňovaní. Očakáva sa, že to podporí vykonávanie nákladovo efektívnejších environmentálnych opatrení a že sa tým znížia náklady súvisiace s riadením schémy Únie²⁹.

- (Veľmi nízke) využívanie **nástrojov na predchádzanie krízam a krízové riadenie** sa týkalo najmä poistenia úrody (priemerné ročné výdavky 13,9 milióna EUR v prípade 67 operačných programov), propagácie a komunikácie (11,9 milióna EUR v prípade 60 operačných programov) a stiahnutia výrobkov z trhu (8,3 milióna EUR v prípade 73 operačných programov). Opatrenia ako zelený zber, neuskutočnenie zberu, vzdelávanie a zriadenie vzájomných fondov sa prakticky nepoužili. Okrem zložitosti postupov môže byť dôvodom veľmi nízkeho využívania nástrojov na predchádzanie krízam a krízové riadenie malá početnosť mnohých organizácií výrobcov: vzhľadom na malé objemy výrobkov, ktorých sa to týka, nízku podporu stiahnutia z trhu a/alebo obmedzené finančné prostriedky, ktoré majú k dispozícii, považujú malé organizácie výrobcov súčasné nástroje na predchádzanie krízam a krízové riadenie za neúčinné alebo jednoducho za nepríťažlivé.

7. HODNOTENIE NÁRODNÝCH STRATÉGIÍ ČLENSKÝCH ŠTÁTOV V POLOVICI TRVANIA

Celkovo 19 členských štátov predložilo Komisii správu o hodnotení svojej národnej stratégie za rok 2012.

Tieto správy predstavujú prvé hodnotenie vplyvu operačných programov realizovaných po reforme v roku 2007 v polovici trvania a poukazujú na slabé miesta identifikované v riadení niektorých národných stratégií.

²⁹ Pozri vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) č. 755/2012 zo 16. augusta 2012, ktorým sa mení a dopĺňa vykonávacie nariadenie (EÚ) č. 543/2011, pokiaľ ide o oprávnenosť osobitných nákladov v rámci operačných programov organizácií výrobcov v sektore ovocia a zeleniny (Ú. v. EÚ L 223, 21.8.2012, s. 6).

7.1. Pokrok v plnení cieľov stanovených v operačných programoch

Z analýzy hodnotiacich správ za rok 2012, ktoré poslali Belgicko, Cyprus, Česká republika, Dánsko, Nemecko, Španielsko, Francúzsko, Maďarsko, Taliansko, Holandsko, Rakúsko, Portugalsko a Spojené kráľovstvo, možno vyvodiť tieto závery³⁰:

1. Vo väčšine členských štátov operačné programy pozitívne prispievajú k plneniu kľúčových cieľov, napríklad k podpore uvádzania výrobkov členov organizácií výrobcov na trh, k prispôsobeniu výroby dopytu (z hľadiska kvality i množstva) a zlepšovaniu konkurencieschopnosti organizácií výrobcov.
2. V niektorých členských štátoch operačné programy prispievajú aj k zvyšovaniu obchodnej hodnoty výrobkov uvádzaných na trh organizáciami výrobcov (napr. na Cypre, v Českej republike, Nemecku, Maďarsku, Taliansku a Spojenom kráľovstve) a k podpore koncentrácie dodávky (napr. na Cypre, v Českej republike, Dánsku, Nemecku, Maďarsku, Taliansku a Portugalsku).
3. Medzi dôvody, pre ktoré operačné programy v iných členských štátoch prispievajú len málo alebo neprispievajú vôbec k zvýšeniu obchodnej hodnoty výrobkov uvádzaných na trh organizáciami výrobcov alebo k podpore koncentrácie dodávky, môže patriť trvale nízka vyjednávacía sila jestvujúcich organizácií výrobcov v dodávateľskom reťazci v dôsledku ich malého počtu a veľkosti v niektorých členských štátoch (napr. v Portugalsku) a už aj tak vysoká miera organizácie v tomto sektore v iných členských štátoch (napr. v Holandsku).
4. Zdá sa, že vo väčšine členských štátov operačné programy prispievajú len málo alebo neprispievajú vôbec k plneniu týchto cieľov:
 - **Optimalizácia výrobných nákladov.** Podľa hodnotiacich správ to pravdepodobne viac súvisí s vonkajšími faktormi, ako sú nárast cien vstupov (napr. vo valónskej časti Belgicka, vo Francúzsku) alebo problematickosť odhadovania a hlásenia zmien nákladov, čo je okrem iného dôsledkom ignorovania počiatocnej situácie, než s tým, že táto otázka nepatrí medzi kľúčové záujmy organizácií výrobcov a/ani ich členov.
 - **Stabilizácia výrobných cien.** Z niektorých správ (napr. Španielska, Francúzska, Talianska) vyplýva, že to je najmä dôsledkom nízkej účinnosti niektorých dostupných nástrojov na predchádzanie krízam a krízové riadenie a/alebo využívania týchto nástrojov príliš malým počtom organizácií výrobcov.
 - **Zvyšovanie príťažlivosti organizácií výrobcov.** V správach sa poukazuje na rôzne príčiny obmedzeného rastu či dokonca poklesu členskej základne, napríklad na už aj tak veľmi vysokú mieru organizácie v tomto sektore (napríklad vo valónskej časti Belgicka), na veľmi prísne požiadavky na vstup

³⁰ Kapitola 5 pracovného dokumentu útvarov Komisie obsahuje prehľad vplyvu operačných programoch v príslušných 13 členských štátoch. Správy, ktoré predložili ďalšie členské štáty (Bulharsko, Fínsko, Poľsko, Rumunsko, Slovensko a Švédsko) neobsahujú jasnú odpoveď na všetky hodnotené otázky, pokiaľ ide o účinnosť operačných programov. Dôvodom je veľmi malý počet operačných programov schválených v rámci novej schémy (napr. len 1 organizácia výrobcov s operačným programom v Bulharsku a Rumunsku) a nedostatok spoľahlivých údajov o vplyve týchto programov.

do organizácie výrobcov (napríklad v Holandsku) alebo dokonca na nejasnosť niektorých pravidiel stanovených právnymi predpismi EÚ (napr. v Spojenom kráľovstve).

- **Príspevok k plneniu niektorých environmentálnych cieľov je malý alebo nie je žiadny**, napríklad pokiaľ ide o ochranu krajiny, zmierňovanie zmeny klímy, zachovávanie kvality ovzdušia a znižovanie produkcie odpadu. Kým v niektorých prípadoch je príčinou nízke alebo neexistujúce využívanie špecializovaných opatrení organizáciami výrobcov alebo ich členmi (napr. v Dánsku), v iných prípadoch je to dôsledkom toho, že niektoré z týchto cieľov neboli medzi prioritami vnútroštátnych rámcov pre environmentálne opatrenia (napr. na Cypre, v Českej republike, Portugalsku). Hodnotiace správy niektorých členských štátov (napr. Belgicka, Španielska, Francúzska, Holandska) za rok 2012 navyše nasvedčujú tomu, že neexistujú jednoznačné dôkazy prispievania operačných programov k plneniu týchto environmentálnych cieľov.

7.2. Slabé stránky riadenia národných stratégií

7.2.1. Slabé stránky stanovovania národných stratégií

V správach boli identifikované dve dôležité slabé stránky národných stratégií niektorých členských štátov:

- Prijal sa **príliš široký rozsah cieľov** namiesto dôrazu na niekoľko priorít. To viedlo k tomu, že sa vybralo príliš veľa opatrení a druhov opatrení, ktoré majú nárok na podporu. Jedným z dôvodov bolo, že do určenia národných stratégií neboli dostatočným spôsobom zapojené zainteresované strany. Výsledkom bolo, že organizácie výrobcov účinne realizovali len malý počet opatrení a druhov opatrení, ktoré prispeli k splneniu len niektorých cieľov, alebo, naopak, že sa verejná podpora rozdelila medzi množstvo opatrení zameraných na rôzne ciele, ktorých výsledok a vplyv bolo ťažké posúdiť.
- **Pre rôzne stanovené ciele chýbali presné, vopred definované cieľové hodnoty.** To bolo jedným z hlavných problémov hodnotenia za rok 2012, pretože neexistovali referenčné hodnoty, podľa ktorých by sa objektívne posúdila účinnosť podporených opatrení.

7.2.2. Slabé stránky monitorovania a hodnotenia národných stratégií

Správy viacerých členských štátov nasvedčujú aj tomu, že veľkým problémom v hodnotení za rok 2012 bol veľký počet chybných záznamov výkonnostných ukazovateľov vo výročných správach organizácií výrobcov. To nielenže sťažilo niektoré analýzy, ale mohlo to ohroziť aj platnosť záverov hodnotenia.

Zdá sa, že príčinou tohto stavu sú dve dôležité slabé stránky systémov monitorovania a hodnotenia národných stratégií stanovených príslušnými členskými štátmi: a) **chýbajúce preventívne opatrenia**, ktoré by organizáciám výrobcov pomohli pochopiť, správne vypočítať a použiť niektoré vopred vymedzené výkonnostné ukazovatele, a b) **chýbajúce**

kontroly údajov zaznamenaných organizáciami výrobcov v ich výročných správach zo strany štátnej správy, a to najmä v súvislosti s výkonnosťnými ukazovateľmi.

Uvedené skutočnosti nasvedčujú tomu, že v niektorých členských štátoch sa kládol dôraz najmä alebo výlučne na ukazovatele finančnej realizácie (výdavkov), pričom ukazovateľom, ktoré by mohli pomôcť merať pokrok v plnení cieľov stanovených v národnej stratégii, sa venovala len malá pozornosť alebo sa nevenovala žiadna pozornosť.

8. ZÁVERY A ODPORÚČANIA

Na úrovni EÚ sa v rokoch 2008 – 2010 objavili pozitívne trendy v súvislosti s mierou organizácie v sektore ovocia a zeleniny, s podielom celkového počtu výrobcov ovocia a zeleniny, ktorí sú členmi organizácií výrobcov, a počtom organizácií výrobcov, ktoré sú členmi združení organizácií výrobcov.

Výročné správy a hodnotiace správy za rok 2012 však poskytujú aj opačný pohľad.

Kľúčovým problémom je trvale nízka miera organizácie v niektorých členských štátoch alebo jej neexistencia. To si vyžaduje podrobnú analýzu s cieľom podľa možnosti identifikovať ďalšie opatrenia, ktorými by sa mohol podporiť nielen ďalší rast miery organizácie výrobcov v celej EÚ, ale aj zníženie nerovnováhy v organizácii výrobcov ovocia a zeleniny v rámci EÚ.

Nízka miera organizácie alebo jej neexistencia takisto znamená, že väčšina výrobcov ovocia a zeleniny nepatrí do organizácie výrobcov, takže nemôže priamo využiť konkrétnu pomoc EÚ pre tento sektor. Tento podiel je najvyšší v niektorých južných členských štátoch a v niektorých členských štátoch, ktoré vstúpili do EÚ v roku 2004 a neskôr. Títo výrobcovia – často tí najmenší – dokonca nemôžu využiť ani služby, ktoré by im organizácie výrobcov mohli poskytnúť, majú veľmi malú vyjednávaciu silu v dodávateľskom reťazci a sú viac vystavení rizikám spojeným s globalizáciou trhu a zmenou klímy. Zvýšenie miery organizácie v sektore ovocia a zeleniny zostáva kľúčovým cieľom najmä v členských štátoch, v ktorých je organizácia stále veľmi nízka. V tejto súvislosti je takisto potrebné preskúmať opatrenia, ktoré by mohli podnietiť rôzne formy spolupráce, čo by organizáciám výrobcov a neorganizovaným výrobcom mohlo pomôcť lepšie zvládnuť tieto úlohy.

Operačné programy by mohli viac prispieť k plneniu kľúčových cieľov, napríklad k zvýšeniu príťažlivosti organizácií výrobcov, zvýšeniu obchodnej hodnoty výrobkov, optimalizácii výrobných nákladov a stabilizácii výrobných cien.

(Veľmi nízke) využívanie nástrojov na prechádzanie krízam a krízové riadenie poukázalo na obmedzenia niektorých jestvujúcich nástrojov. Je potrebné uvažovať o zlepšení nástrojov na prechádzanie krízam a krízové riadenie.

Výdavky na „strategické“ opatrenia, napríklad na výskum a experimentálnu výrobu, zostávajú vo väčšine členských štátov zanedbateľné. Preto by mohlo byť vhodné posilniť využívanie dostupných zdrojov na niektoré prioritné opatrenia, ktoré majú väčší vplyv na konkurencieschopnosť, stabilitu príjmov a dopyt na trhu.

Ako slabé stránky súčasnej schémy boli identifikované aj zložitosť pravidiel a chýbajúca právna istota. Pri budúcej revízii musí byť prioritou zjednodušenie a zaistenie právneho rámca, a to aj v záujme zníženia byrokratickej záťaže poľnohospodárov a riadiacich orgánov.

A napokon, zavedenie nových opatrení pre tento sektor môže vyžadovať prerozdelenie niektorých finančných prostriedkov bez toho, aby sa zvýšila celková suma dostupná pre sektor, aby sa tak zaistila neutralita rozpočtu v rámci trhových opatrení 1. piliera.

V záujme vyriešenia uvedených nedostatkov je potrebné preskúmať súčasnú schému EÚ pre ovocie a zeleninu s cieľom zaistiť cielenejšiu podporu organizácií výrobcov, aby bolo vo všetkých členských štátoch možné splniť celkové ciele stanovené v rámci reformy z roku 2007³¹ a ciele spoločnej poľnohospodárskej politiky na rok 2020.

Komisia by mohla na základe výsledkov tejto správy a budúcej diskusie neskôr predložiť legislatívne návrhy na revíziu schémy pomoci Únie v sektore ovocia a zeleniny.

³¹ V tejto súvislosti pozri odôvodnenie 2 nariadenia Rady (ES) č. 1182/2007 (Ú. v. EÚ L 273, 17.10.2007, s. 1), ktorého ustanovenia boli zapracované do nariadenia (ES) č. 1234/2007.