

Európski audítori skúmajú účinnosť krížového plnenia

In: Svetové pôdohospodárstvo, roč. XI, 2009, č.1, str. 6.

Krížové plnenie, ktoré je dôležitou zložkou SPP, sa uplatňuje od roku 2005 a podmieňuje väčšinu platieb v rámci SPP dodržiavaním určitých pravidiel v oblasti životného prostredia, zdravia a starostlivosti o zvieratá. Európsky dvor audítorov skúmal efektívnosť jeho uplatňovania a analyzoval zavedenie a prvé roky jeho realizácie Komisiou a členskými štátmi. Konkrétnejšie sa audit zamerával na zodpovedanie viacerých otázok:

- Sú ciele a rozsah krížového plnenia dobre definované a dajú sa očakávať výsledky na úrovni poľnohospodárskeho podniku?
- Je možné účinne realizovať právny rámec vymedzujúci krížové plnenie?
- Sú navzájom krížové plnenie a politika rozvoja vidieka zosúladené?
- Sú systémy kontrol a sankcií účinné?
- Je podávanie správ a monitorovanie primerané?

Audit bol vykonaný na vzorke siedmich členských štátov: Fínsko, Francúzsko, Grécko, Holandsko, Poľsko, Portugalsko a Slovinsko. Kontroly na mieste sa uskutočnili od septembra do novembra 2007.

Na základe výsledkov auditu dospel Dvor audítorov k záveru, že:

- ciele a rozsah krížového plnenia nie sú dobre definované, a preto nie je jasné, čo sa krížovým plnením má dosiahnuť;
- právny rámec je príliš zložitý a preto spôsobuje značné ťažkosti;
- krížové plnenie a rozvoj vidieka nie sú navzájom dobre zosúladené;
- členské štáty si nespĺnili povinnosť zaviesť účinné systémy kontrol a sankcií. V dôsledku toho systém kontrol neposkytuje dostatočné uistenie o tom, že poľnohospodár dodržiava požiadavky;
- údaje o kontrolách a porušeníach poskytované členskými štátmi nie sú spoľahlivé a je žiaduce zlepšiť systém monitorovania systému Komisiou.

Dvor audítorov odporúča Komisii prepracovať a podrobne opísať ciele stanovené v nariadení Rady, spôsobom „SMART“ a usporiadať ich v logickom poradí. Je treba harmonizovať politiky krížového plnenia a rozvoja vidieka, najmä zavedením opatrení rozvoja vidieka, ktoré boli po zavedení krížového plnenia oslabené. Okrem toho by Komisia mala jasne oddeliť krížové plnenie od agroenvironmentálnych opatrení s cieľom zabezpečiť, aby výhody rozvoja vidieka iba kompenzovali povinnosti nad rámec požiadaviek krížového plnenia.

Systém kontrol by mal zahrnúť aspoň 1% poľnohospodárskych podnikov. Komisia by mala dôkladnejšie overovať a analyzovať údaje oznamované členskými štátmi a dôraznejšie vyžadovať kvalitu týchto údajov.

Členské štáty by mali definovať úplný súbor overiteľných požiadaviek a noriem, ktoré sa majú uplatňovať na úrovni poľnohospodárskeho podniku a zaviesť účinné systémy kontrol a sankcií, ktoré poskytnú dostatočnú záruku dodržiavania požiadaviek zo strany poľnohospodárov.

Ak má krížové plnenie dosiahnuť potenciálne kladné účinky v dlhodobom horizonte, musí sa výrazne zlepšiť politika, najmä realizáciou týchto odporúčaní.

Komisia by mala zjednodušiť právny rámec tak, že:

- stanoví hlavné aspekty poľnohospodárskej činnosti, ktoré je potrebné zlepšiť,

- vyšpecifikuje očakávané výsledky a stanoví prioritné požiadavky a štandardy,
- posúdi kvalitu požiadaviek a štandardov definovaných členskými štátmi.
- požadované výsledky stanoviť na základe hodnotenia potrieb a odporúčaní špecifických štúdií.

Členské štáty by na základe právneho rámca mali presne stanoviť požiadavky zohľadňujúce špecifické črty oblastí a príslušných poľnohospodárskych postupov.

Väčšina platieb v rámci SPP je podmienená dodržiavaním pravidiel krížového plnenia týkajúcich sa životného prostredia, verejného zdravia, zdravia zvierat a rastlín a starostlivosti o zvieratá a udržiavaním poľnohospodárskej pôdy (najmä ak sa dlhší čas nepoužíva na účely produkcie) v dobrom poľnohospodárskom a ekologickom stave. Tieto pravidlá sú stanovené v základných požiadavkách hospodárenia (Statutory Management Requirements) a štandardoch dobrého poľnohospodárskeho a ekologického stavu (GAEC). Ak poľnohospodár nedodržiava požiadavky a štandardy, môžu mu byť platby v rámci SPP znížené alebo vo výnimočných prípadoch zrušené. Navyše môže byť poľnohospodár okrem krížového plnenia sankcionovaný aj na základe príslušných smerníc alebo nariadení.

V mnohých prípadoch sú náklady za dodržiavanie spomínaných požiadaviek vyššie ako maximálne zníženie platieb (5 %). To znamená, že zníženia nemajú odrádzajúci účinok. V Holandsku platí požiadavka krížového plnenia vyplývajúca zo smernice o dusičnanoch, že hospodárstvo musí mať dostatočnú kapacitu na uskladnenie maštalného hnoja vyprodukovaného v období od septembra do februára. Poľnohospodár vyrábajúci mlieko odhadoval, že vybudovanie zásobnej nádrže spĺňajúcej technickú požiadavku by stálo 20 000 - 30 000 EUR. Nedodržiavanie požiadavky vedie k zníženiu o 1% a priemerné zníženie v Holandsku predstavovalo 100 EUR.

Nejednotnosť v interpretácii systému sankcií v jednotlivých členských štátoch vedie k nerovnakému zaobchádzaniu s poľnohospodármi porušujúcimi rovnaké požiadavky. Napríklad v Holandsku, za chýbajúce ušné značky u menej ako 10 ošípaných alebo 5 kusov hovädzieho dobytku nasleduje upozornenie, zatiaľ čo v Grécku znamená sankciu chýbajúca jedna ušná značka. Rôzne metódy posudzovania výpočtu, ktoré používajú členské štáty v prípade viacnásobných prípadov nedodržiavania, môžu mať za následok to, že poľnohospodár v jednom členskom štáte môže byť dvojnásobne vyššie sankcionovaný ako poľnohospodár v inom členskom štáte. V jednotlivých členských štátoch je rôzne definovaný aj úmysel. Niektoré členské štáty pokladajú používanie zakázaných látok, napr. hormóny v chove dobytku, za nedbanlivosť vedúcu k maximálnej sankcii vo výške 5%, iné členské štáty to pokladajú za úmysel vedúci k sankcii vo výške 20%.

Ak má byť krížové plnenie účinné, musia sa príslušné pravidlá pretransformovať do kontrolovateľných požiadaviek na úrovni poľnohospodárskeho podniku. Z auditu Dvora auditorov vyplynulo, že tomu tak zatiaľ nie je, pretože ciele a rozsah krížového plnenia nie sú dobre definované, a preto nie je jasný efekt krížového plnenia.