

Sprawozdanie specjalne

Stabilizacja dochodów rolników – zapewniono kompleksowy zestaw narzędzi, ale należy upowszechnić ich stosowanie i zapobiec nadmiernym rekompensatom



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-VIII
Wstęp	01-10
W działalność rolniczą nieodłącznie wpisane jest ryzyko	01-05
Stosowanie WPR do celów zwiększenia odporności w sektorze rolnictwa	06-10
Zakres kontroli i podejście kontrolne	11-14
Uwagi	15-83
UE wspiera szeroki zakres działań mających na celu zwiększenie odporności rolników	15-39
Instrumenty UE dotyczą wszystkich rodzajów ryzyka, na które narażeni są rolnicy, przy czym ważną rolę odgrywają płatności bezpośrednie	16-22
W ramach WPR coraz intensywniej promowane są działania zapobiegawcze	23-31
Zakres instrumentów unijnych częściowo się pokrywa	32-39
Jeśli chodzi o narzędzia zarządzania ryzykiem, wsparcie UE przeznacza się w większości na ubezpieczenia, jednak zakres wykorzystania tego wsparcia jest niewielki i nierównomierny	40-59
Zakres wykorzystania unijnych narzędzi zarządzania ryzykiem jest niewielki i nierównomierny	42-49
Komisja nie gromadzi istotnych informacji na temat korzystania z systemów zarządzania ryzykiem	50-52
Aby zapewnić dopłaty do składek ubezpieczeniowych, konieczne są złożone systemy zarządzania	53-54
Ubezpieczenia poprawiają stabilność dochodów, ale wpływ unijnego programu dopłat do składek ubezpieczeniowych trudno jednoznacznie ocenić	55-59
Niedostateczna kontrola nad niektórymi środkami nadzwyczajnymi	60-83
UE nie ustanowiła obiektywnych parametrów, na podstawie których decydowałaby o wykorzystywaniu środków nadzwyczajnych	63-72

Finansowanie wycofania produktów przeznaczonych do bezpłatnej dystrybucji jest kosztowne dla UE 73-78

Nie ma wystarczających dowodów na to, że wycofane produkty są rzeczywiście usuwane z rynku 79-83

Wnioski i zalecenia 84-91

Załącznik

Kwestionariusze skierowane do rolników

Wykaz akronimów

Glosariusz

Odpowiedzi Komisji

Zespół kontrolny

Harmonogram

Streszczenie

I W działalność w sektorze rolnictwa – jak zauważyła Komisja Europejska – nieodłącznie wpisane jest ryzyko. Rolnicy są w związku z tym zmuszeni do opracowywania strategii radzenia sobie ze stratami w produkcji (na przykład spowodowanymi zjawiskami klimatycznymi bądź chorobami roślin i zwierząt) oraz ze zmiennością cen. Wspólna polityka rolna (WPR) obejmuje instrumenty mające wesprzeć rolników w zarządzaniu ryzykiem i umożliwić reagowanie na sytuacje kryzysowe. W przedłożonych niedawno wnioskach ustawodawczych dotyczących reformy WPR przewidziano zwiększenie nacisku na zarządzanie ryzykiem.

II Trybunał zbadał kompletność i spójność instrumentów UE, które udostępnia się w celu zapobiegania ryzyku i sytuacjom kryzysowym oraz zarządzania nimi. Sprawdził, czy narzędzia zarządzania ryzykiem i zarządzania kryzysowego zostały efektywnie wdrożone, a także czy przyniosły zamierzone rezultaty. Kontrolerzy zwrócili szczególną uwagę na sposób, w jaki rolnicy korzystali z dopłat unijnych do składek ubezpieczeniowych, oraz na środki nadzwyczajne, którymi objęto sektor owoców i warzyw w następstwie embarga nałożonego w 2014 r. przez rząd Federacji Rosyjskiej na import niektórych produktów z UE („rosyjskie embargo”). Trybunał stwierdził, że – ogólnie rzecz biorąc – cele instrumentów służących do zarządzania ryzykiem w rolnictwie i środków zapobiegania kryzysom zostały częściowo osiągnięte, chociaż nie zawsze realizacja przebiegała efektywnie.

III Trybunał ustalił, że WPR proponuje szeroki zestaw instrumentów mających na celu zwiększenie odporności rolników. Płatności bezpośrednie (w kwocie 41 mld euro rocznie) mają znaczący wpływ na stabilizację dochodów niektórych z nich. WPR obejmuje wprowadzenie instrumentów zapobiegawczych mających pomóc rolnikom w poprawie odporności, lecz istniejące dowody świadczą o tym, że ich wpływ na zachowania rolników jest ograniczony.

IV Sposób, w jaki stosowano środki *ex post* w celu zaradzenia niektórym najpoważniejszym zagrożeniom związanym z klimatem, niekoniecznie był zgodny ze strategią wspierania wykorzystania w większym stopniu takich instrumentów jak ubezpieczenia. Różne instrumenty UE zapewniające wsparcie na rzecz ubezpieczenia zbiorów w pewnym zakresie się pokrywają.

V Dopłaty UE do składek ubezpieczeniowych wciąż są wykorzystywane w małym stopniu i sięgnęło po nie niewielu rolników. Większość rolników decydujących się na ubezpieczenie nie korzysta z unijnego wsparcia, co stawia pod znakiem zapytania wartość dodaną takiej pomocy. Trybunał ustalił, że Komisja nie gromadzi odpowiednich informacji, aby monitorować stosowanie instrumentów zarządzania ryzykiem. Dużą część unijnych dopłat do składek ubezpieczeniowych wykorzystuje się w sektorze wina w dwóch państwach członkowskich, które w największym stopniu z tych dopłat korzystają. Sytuacja ta niesie za sobą ryzyko zaistnienia tzw. efektu *deadweight* (efektu zdarzenia występującego niezależnie). Rolnicy, którzy wykupili ubezpieczenie, mogą mieć słabszą motywację, by zastosować strategię biznesową gwarantującą większą odporność lub przystosowywać się do nowych warunków klimatycznych.

VI W odniesieniu do środków nadzwyczajnych wprowadzonych w następstwie rosyjskiego embarga Trybunał ustalił, że przy podejmowaniu decyzji o ich wykorzystaniu nie zastosowano żadnych konkretnych kryteriów. Z kolei poziom udzielonego wsparcia określono przede wszystkim na podstawie utraty rynku rosyjskiego, aż do trzeciego roku embarga nie biorąc pod uwagę alternatywnych rynków zbytu. Wprowadzone środki stosowano przez cztery lata, wykorzystując je także do rozwiązania problemu strukturalnej nadwyżki niektórych owoców, choć nie przewidywały tego nadzwyczajne okoliczności, o których mowa w rozporządzeniu.

VII Trybunał ustalił, że stawki wsparcia UE na rynku jabłek były wyższe niż średnie ceny rynkowe tych owoców. Z kolei wycofanie z obrotu brzoskwiń i nektaryn w celu ich przetworzenia było dla UE kosztowne, a większość soku została ostatecznie przekazana jako wkład w naturze podmiotom działającym w przemyśle przetwórczym. Kontrolerzy nie mogli ponadto potwierdzić, że produkty wycofane z obrotu rzeczywiście zniknęły z rynku – było to spowodowane brakiem identyfikowalności lub faktem, że produkty te wróciły na rynek w innej postaci, np. po przetworzeniu na sok.

VIII W skierowanych do Komisji zaleceniach Trybunał porusza następujące kwestie: zachęcanie rolników do lepszego przygotowania na sytuacje kryzysowe, koncepcja i monitorowanie wsparcia polegającego na dopłatach do składek ubezpieczeniowych, kryteria uruchamiania środków nadzwyczajnych i rekompensaty z tytułu wycofania produktów z rynku.

Wstęp

W działalność rolniczą nieodłącznie wpisane jest ryzyko

01 W działalność w sektorze rolnictwa – jak zauważyła Komisja Europejska – nieodłącznie wpisane jest ryzyko. W związku z tym rolnicy są zmuszeni do opracowywania strategii radzenia sobie ze stratami w produkcji (na przykład spowodowanymi zjawiskami klimatycznymi lub chorobami roślin i zwierząt) oraz ze zmiennością cen (przykładowo wynikającą z zagrożeń geopolitycznych). Wspólna polityka rolna (WPR) obejmuje instrumenty mające wesprzeć rolników w zarządzaniu ryzykiem i umożliwić reagowanie na sytuacje kryzysowe. W przedłożonych niedawno wnioskach ustawodawczych dotyczących reformy WPR przewidziano zwiększenie nacisku na zarządzanie ryzykiem.

02 Działalność rolnicza jest ściśle związana z klimatem, a warunki pogodowe mogą pozytywnie lub negatywnie wpłynąć na produkcję rolną. Według Europejskiej Agencji Środowiska (EEA) istnieje ryzyko, że poziom strat ponoszonych w uprawach w UE w wyniku ekstremalnych warunków pogodowych wzrośnie¹. Na [rys. 1](#) przedstawiono informacje na temat ekstremalnych zdarzeń pogodowych, takich jak obfite opady deszczu, fale upałów i susze, które wystąpiły w UE latem 2018 r. Trybunał informował niedawno zarówno o ryzyku związanym z powodzią², jak i pustynnieniem³.

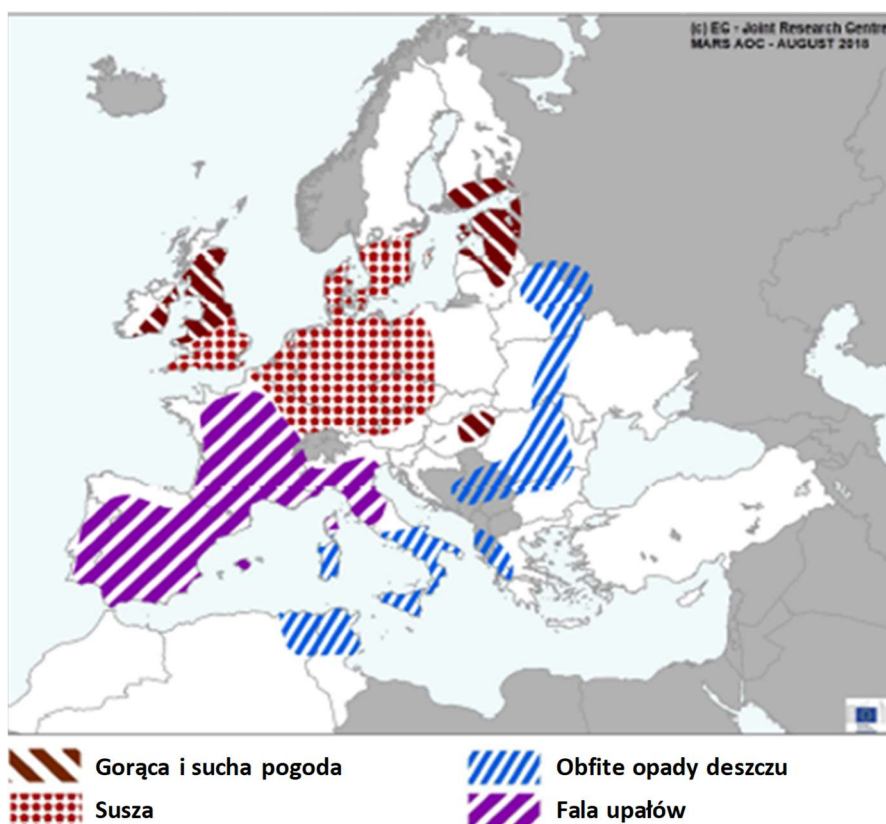
¹ Sprawozdanie EEA z 2016 r. dotyczące wpływu zmiany klimatu i podatności na zagrożenia w Europie, rozdział 5.3 „Rolnictwo”.

² Europejski Trybunał Obrachunkowy, [sprawozdanie specjalne nr 25/2018](#) pt. „Dyrektywa powodziowa — nastąpiły postępy w ocenie ryzyka, jednak wymagana jest poprawa planowania i wdrażania”.

³ Europejski Trybunał Obrachunkowy, [sprawozdanie specjalne nr 33/2018](#) pt. „Zwalczanie pustynnienia w UE – rosnące zagrożenie wymagające intensyfikacji działań”.

Rys. 1 – Niepokojące ekstremalne zdarzenia pogodowe

Na podstawie danych pogodowych z okresu 1.7.2018–1.9.2018



Źródło: biuletyn MARS Wspólnego Centrum Badawczego dotyczący monitorowania zasobów rolnych, sierpień 2018 r.

03 Kolejnym istotnym czynnikiem ryzyka, który ma wpływ na produkcję rolną, są skutki chorób roślin i zwierząt. W ostatnich latach ogniska tych chorób pojawiały się z dużą częstotliwością, po części w wyniku zwiększonych obrotów handlowych i przepływu osób (oba te zjawiska prowadzą do większego zagrożenia wystąpieniem nowych patogenów).

04 Sposoby radzenia sobie ze stratami w produkcji i zmiennością cen określa się na podstawie częstotliwości występowania i wpływu tych zdarzeń. W swoich analizach Komisja przywołuje klasyfikację ryzyka opracowaną przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), w której wskazano, w jakich przypadkach rolnicy sami powinni się zabezpieczyć przed czynnikami ryzyka, przykładowo z wykorzystaniem ubezpieczeń, a w jakich sytuacjach należy przeciwdziałać ryzyku za pomocą interwencji publicznej (*rys. 2*).

Rys. 2 – Różne kategorie ryzyka ponoszonego przez gospodarstwa rolne i odpowiadające im instrumenty

Zwykłe ryzyko – zdarzenia, które występują z dużą częstotliwością, mają lokalny charakter i zazwyczaj powodują niewielkie szkody

Zarządzanie ryzykiem na poziomie gospodarstwa – zmianowanie upraw, bardziej odporne / dostosowane gatunki / odmiany, oszczędności, środki sanitarne i fitosanitarne, dywersyfikacja produkcji (także poprzez działalność poza gospodarstwem rolnym), inwestycje o charakterze zapobiegawczym (np. trwałe systemy nawadniania, ochrona przed gradem)

Wsparcie publiczne *ex ante* (UE / państwa członkowskie) – dotowane inwestycje o charakterze zapobiegawczym, działania mające na celu zapobieganie chorobom i monitorowanie ich, doradztwo, usługi szkoleniowe i informacyjne, bezpośrednie płatności UE



Ryzyko zbywalne – zdarzenia występują z mniejszą częstotliwością, z którymi trudniej jest rolnikom uporać się samodzielnie

Zarządzanie ryzykiem z wykorzystaniem narzędzi rynkowych – instrumenty rynku prywatnego (ubezpieczenia, kontrakty terminowe typu forward i future), instrumenty stosowane wspólnie przez wielu rolników (fundusze ubezpieczeń wzajemnych), spółdzielnie lub organizacje producentów

Wsparcie publiczne *ex ante* (UE / państwa członkowskie) – dopłaty do ubezpieczeń i dofinansowanie funduszy ubezpieczeń wzajemnych przez UE / państwa członkowskie, środki rynkowe w ramach WPR



Ryzyko katastroficzne – zdarzenia, które występują rzadko, ale mają charakter systemowy i powodują szkody na dużą skalę

Zarządzanie ryzykiem poprzez interwencje publiczne

Wsparcie publiczne *ex post* (UE / państwa członkowskie) – środki nadzwyczajne w ramach WPR, inne fundusze unijne, pomoc *ad hoc*



Granice między kategoriami są płynne, gdyż instrumenty wykorzystywane przy różnych kategoriach ryzyka wzajemnie na siebie oddziałują.

Właściwa strategia na poziomie gospodarstwa rolnego zmniejsza ekspozycję na ryzyko zbywalne i ryzyko katastroficzne.

Powszechne przekonanie, że po określonym zdarzeniu nastąpi szeroko zakrojona interwencja publiczna, osłabia natomiast motywację do opracowania strategii na poziomie gospodarstwa rolnego i narzędzi rynkowych.

Uwaga: Instrumenty są przypisane do danego poziomu ryzyka orientacyjnie i mogą znaleźć zastosowanie również na innych poziomach.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie informacji przekazanych przez DG AGRI i klasyfikacji ryzyka opracowanej przez OECD.

05 Na poziomie gospodarstwa rolnicy mogą stosować różne strategie mające na celu zmniejszenie ekspozycji na ryzyko. Większość z nich można uznać za strategie o charakterze zapobiegawczym. Rolnicy mogą zróżnicować produkcję rolną lub źródła dochodów, aby rozłożyć wpływ ewentualnych strat poniesionych w ramach jednego z rodzajów prowadzonej działalności rolniczej. Mogą także zastosować takie praktyki rolnicze jak wykorzystywanie bardziej odpornych upraw / gatunków zwierząt, zaostrenie środków sanitarnych, dostosowanie praktyk rolniczych do warunków lokalnych i dokonanie odpowiednich inwestycji zapobiegawczych (np. w siatki przeciwgradowe lub zrównoważony system nawadniania). Aby uzupełnić powyższe praktyki, rolnicy mogą sięgnąć po środki prywatne lub publiczne, takie jak fundusze ubezpieczeniowe i fundusze ubezpieczeń wzajemnych.

Stosowanie WPR do celów zwiększenia odporności w sektorze rolnictwa

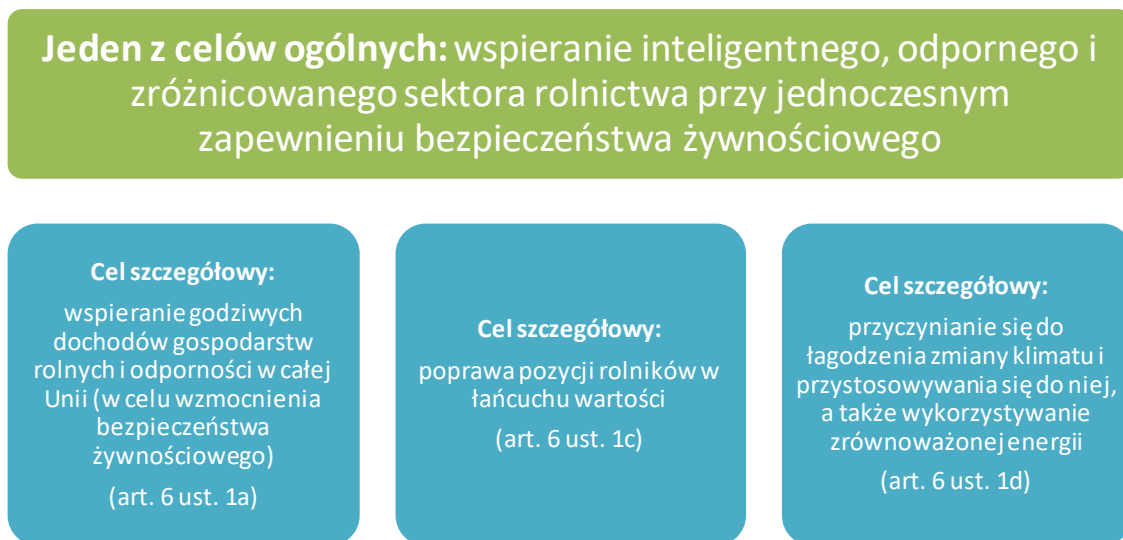
06 Zarządzanie wsparciem udzielanym z unijnego budżetu na rzecz rolnictwa w UE przebiega w ramach WPR. W komunikacie z 2017 r. pt. „Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności”⁴ Komisja stwierdziła, że zamierza dążyć do „dalszego rozwoju zintegrowanego i spójnego podejścia do zapobiegania ryzyku i zarządzania nim oraz zapewniania odporności, które – na zasadzie uzupełnienia – łączy interwencje na poziomie UE ze strategiami państw członkowskich i instrumentami z sektora prywatnego, które uwzględniają kwestię stabilności dochodów oraz zagrożenia związane z klimatem”.

07 Celem prowadzonej obecnie WPR i wniosków ustawodawczych dotyczących WPR po 2020 r. jest zwiększenie odporności unijnego rolnictwa (zob. przykładowe cele na [rys. 3](#)), głównie poprzez poprawę stabilności (zdolności rolników do radzenia sobie z zewnętrznymi zakłóceniami i zachowania dotychczasowych poziomów funkcjonalności) oraz – w mniejszym stopniu – poprawę zdolności do adaptacji (zdolności do podejmowania działań w odpowiedzi na zmieniające się okoliczności zewnętrzne)⁵.

⁴ <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/news/future-food-and-farming>

⁵ Dokument pt. „Assessing how policies enable or constrain the resilience of farming system in the European Union: case study results” [Ocena dotycząca pozytywnego i negatywnego wpływu strategii politycznych na odporność systemu rolniczego w Unii Europejskiej – wyniki studium przypadków], 2019.

Rys. 3 – Cele nowej WPR związane ze zwiększaniem odporności rolników



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie wniosku ustawodawczego dotyczącego nowej WPR (COM(2018) 392).

08 W ramach WPR UE wspiera instrumenty odpowiadające wszystkim kategoriom ryzyka. W **tabeli 1** przedstawiono informacje na temat wsparcia UE obejmującego narzędzia zarządzania ryzykiem (dopłaty do składek z tytułu ubezpieczeń i na rzecz funduszy ubezpieczeń wzajemnych) i środków nadzwyczajnych, a także sposobu ich finansowania z budżetu UE. W tabeli nie uwzględniono wsparcia ogólnego, takiego jak płatności bezpośrednie dla rolników, które również odgrywa ważną rolę w zarządzaniu ryzykiem na poziomie gospodarstw rolnych.

09 Wsparcie z WPR jest finansowane w ramach dwóch filarów. W ramach filara I UE finansuje środki rynkowe, środki zarządzania ryzykiem i zapobiegania kryzysom w niektórych sektorach (w sektorze wina oraz sektorze owoców i warzyw), a także środki nadzwyczajne. W ramach filara II UE daje państwom członkowskim możliwość skorzystania z dofinansowania trzech instrumentów zarządzania ryzykiem (M17): ubezpieczeń (M17.1), funduszy ubezpieczeń wzajemnych (w bieżącym okresie programowania określanych mianem funduszy wspólnego inwestowania) (M17.2) i narzędzi stabilizacji dochodów (M17.3). 7 sierpnia 2014 r. rząd Rosji nałożył embargo na produkty importowane, w tym owoce i warzywa, pochodzące z szeregu krajów, m.in. z państw członkowskich UE. W następstwie tego embarga w odniesieniu do sektora produkcji zwierzęcej (w tym sektora mleczarskiego) oraz sektora owoców i warzyw przedsięwzięto środki nadzwyczajne mające przeciwdziałać zakłóceniom na rynku. Środki nadzwyczajne zastosowano również, gdy wybuchła epidemia afrykańskiego pomoru świń i ptasiej grypy, a także w celu rozwiązania określonych problemów, takich jak powodzie w krajach bałtyckich.

Tabela 1 – Wydatki UE na instrumenty zarządzania ryzykiem i środki nadzwyczajne objęte kontrolą Trybunału

Działania	Filar II		Filar I		
	Narzędzia zarządzania ryzykiem		Środki nadzwyczajne		
	Wsparcie udzielane na narzędzia zarządzania ryzykiem (M17) 2015–2018	Dopłaty do składek ubezpieczeniowych (sektor wina oraz owoców i warzyw) 2015–2018	Środki przeciwdziałania zakłóceniom na rynku 2014–2018	Środki wspierania rynku związane z chorobami zwierząt dotyczące zagrożeń dla zdrowia ludzi, zdrowia zwierząt lub zdrowia roślin 2014–2018	Środki rozwiązywania określonych problemów 2017–2018
Wydatki UE (w mln euro)	682	174	1 454	51	24

Źródło: dane Komisji.

10 Jeśli chodzi o szczebel krajowy, państwa członkowskie opracowały różne strategie zarządzania ryzykiem i zarządzania kryzysowego w rolnictwie. Siedem państw członkowskich finansuje własny krajowy system dopłat do ubezpieczeń (Austria, Bułgaria, Czechy, Hiszpania, Luksemburg, Polska i Słowenia). Wszystkie państwa członkowskie udzielają wsparcia *ex post* w następstwie katastrof. Przykładowo w 2018 r. w związku z suszą Niemcy, Francja, Polska i Szwecja wypłaciły rolnikom rekompensaty sfinansowane ze środków krajowych.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

11 Przyjmując za punkt wyjścia oświadczenie Komisji z 2017 r. o dążeniu do zwiększenia zdolności rolników do zarządzania ryzykiem, Trybunał zbadał istniejące instrumenty zarządzania ryzykiem i zarządzania kryzysowego. Analiza ta – w kontekście rosnącego zagrożenia kryzysami spowodowanymi ekstremalną pogodą, chorobami zwierząt i roślin oraz zmiennością cen – ma w zamierzeniu przyczynić się do lepszego wykorzystania wsparcia UE z myślą o poprawie zdolności rolników do zarządzania ryzykiem.

12 Kontrolerzy sprawdzili, czy zestaw unijnych narzędzi zapobiegania ryzyku i sytuacjom kryzysowym oraz zarządzania nimi jest kompletny i spójny, a także zbadali, czy narzędzia te zostały skutecznie wdrożone i przynosiły zamierzone rezultaty. W ramach analizy narzędzi zarządzania ryzykiem skupiono się na dopłatach UE do składek ubezpieczeniowych. Szczególną uwagę zwrócono także na zastosowanie środków nadzwyczajnych w sektorze owoców i warzyw w następstwie rosyjskiego embarga. Środki nadzwyczajne przyjęte w odniesieniu do sektora mięsnego i mleczarskiego nie zostały poddane analizie.

13 Główne pytanie kontrolne brzmiało: „Czy cele działań unijnych na rzecz zarządzania ryzykiem i radzenia sobie z sytuacjami kryzysowymi zostały osiągnięte w efektywny sposób?”. Do odpowiedzi na powyższe pytanie posłużyły trzy pytania szczegółowe:

- Czy unijny zestaw narzędzi zapobiegania ryzyku i sytuacjom kryzysowym oraz zarządzania nimi jest kompletny i spójny?
- Czy cele unijnych instrumentów zarządzania ryzykiem zostały osiągnięte w efektywny sposób?
- Czy cele unijnych środków nadzwyczajnych w sektorze owoców i warzyw zostały osiągnięte w efektywny sposób?

14 Kontrola przeprowadzona przez Trybunał objęła działania podjęte w latach 2014–2018. Kontrolerzy Trybunału zgromadzili dowody w drodze:

- przeglądów danych i dokumentacji lub wywiadów z pracownikami trzech dyrekcji generalnych Komisji (AGRI, SANTE, ESTAT), a także z przedstawicielami OECD specjalizującymi się w zagadnieniach objętych kontrolą;
- wizyt w czterech państwach członkowskich dobranych w taki sposób, aby umożliwić analizę wykorzystania dopłat do składek ubezpieczeniowych (Włochy, Francja i Niemcy) oraz środków nadzwyczajnych (Polska, Włochy i Francja);
- spotkań z przedstawicielami władz krajowych, zakładów ubezpieczeń, federacji ubezpieczycieli, zakładów reasekuracji, zrzeszeń i związków zawodowych rolników oraz organizacji charytatywnych w ramach wizyt w czterech wyżej wymienionych państwach członkowskich;
- analizy dokumentacji 80 beneficjentów (przekazanej przez władze krajowe) dotyczącej narzędzi zarządzania ryzykiem i środków nadzwyczajnych, a także wizyt kontrolnych na miejscu u 16 beneficjentów (we Francji, w Polsce, Niemczech, we Włoszech i w Grecji). Grecja została włączona do próby z uwagi na transakcję objętą przeglądem w ramach kontroli legalności i prawidłowości (prowadzonej przez Trybunał na potrzeby sprawozdania rocznego);
- wywiadów ze 105 rolnikami z 17 państw członkowskich na temat stosowanej przez nich strategii zarządzania ryzykiem (zob. [załącznik](#));
- ankiety wypełnionej przez władze krajowe wszystkich państw członkowskich dotyczącej krajowych strategii zarządzania ryzykiem i zarządzania kryzysowego w rolnictwie.

Uwagi

UE wspiera szeroki zakres działań mających na celu zwiększenie odporności rolników

15 W niniejszej sekcji oceniono, czy zestaw unijnych narzędzi zapobiegania ryzyku i sytuacjom kryzysowym oraz zarządzania nimi jest kompletny i spójny. Kontrolerzy Trybunału sprawdzili, czy ogólna koncepcja systemu przyczynia się do skutecznego zwiększania odporności rolników na potencjalne zagrożenia i sytuacje kryzysowe.

Instrumenty UE dotyczą wszystkich rodzajów ryzyka, na które narażeni są rolnicy, przy czym ważną rolę odgrywają płatności bezpośrednie

16 WPR obejmuje liczne mechanizmy ukierunkowane na ryzyko ponoszone przez rolników (choć nie każdy mechanizm jest dostępny dla każdego rolnika). Płatności bezpośrednie ograniczają zmienność dochodów w przypadku większości rolników, lecz ten rodzaj wsparcia niełatwo przyporządkować do kategorii ryzyka z klasyfikacji OECD (zob. [rys. 2](#)). Instrumenty, które prościej jest przypisać do danego poziomu ryzyka, przedstawiono w [tabeli 2](#).

17 Jak wynika z [tabeli 2](#), dwie grupy instrumentów dotyczą bezpośrednio ryzyka i sytuacji kryzysowych i tym samym przyczyniają się do wzmocnienia odporności rolników. Są to:

- **narzędzia zarządzania ryzykiem**, takie jak fundusze ubezpieczeniowe i fundusze ubezpieczeń wzajemnych (w bieżącym okresie programowania określane mianem funduszy wspólnego inwestowania). Narzędzia te opracowano z myślą o wypłacie rolnikom rekompensaty w przypadku wystąpienia określonych niekorzystnych zdarzeń;
- **środki nadzwyczajne** mające na celu stabilizację rynku w razie wystąpienia poważnego zakłócenia⁶.

⁶ Zob. rozporządzenie (UE) nr 1308/2013: art. 219 dotyczący nadzwyczajnych środków przeciwdziałania zakłóceniom na rynku, art. 220 dotyczący chorób zwierząt i utraty zaufania konsumentów oraz art. 221 dotyczący szczególnych problemów.

Tabela 2 – Instrumenty zapobiegania sytuacjom kryzysowym, zarządzania ryzykiem i zarządzania kryzysowego w ramach WPR

	Oдноśny poziom ryzyka	Filar	Instrumenty
	zwykłe	I	płatności bezpośrednie
Instrumenty zapobiegania ryzyku i zarządzania nim Środki <i>ex ante</i>	zbywalne	I	wsparcie na rzecz organizacji producentów w sektorze owoców i warzyw, w tym dopłaty do składek z tytułu ubezpieczenia zbiorów i na rzecz funduszy ubezpieczeń wzajemnych
	zbywalne		dopłaty do składek z tytułu ubezpieczenia zbiorów i na rzecz funduszy ubezpieczeń wzajemnych w sektorze wina
	zbywalne	II	narzędzia zarządzania ryzykiem: dopłaty do składek ubezpieczeniowych dofinansowanie funduszy ubezpieczeń wzajemnych (w tym narzędzie stabilizacji dochodów)
	zwykłe		wsparcie inwestycji mających na celu zapobieganie i odtworzenie produkcji
	zwykłe		wsparcie inwestycji w środki trwałe
	zwykłe		usługi doradcze – np. system doradztwa rolniczego
	zwykłe		transfer wiedzy i działania informacyjne
	zbywalne		wsparcie przy zakładaniu grup i organizacji producentów; wsparcie promowania współpracy
Środki nadzwyczajne Środki <i>ex post</i>	katastroficzne	I	interwencja publiczna i dopłaty do prywatnego przechowywania
	katastroficzne		środki przeciwdziałania zakłóceniom na rynku
	katastroficzne		środki dotyczące chorób zwierząt i utraty zaufania konsumentów spowodowanej zagrożeniami dla zdrowia ludzi, zdrowia zwierząt lub zdrowia roślin
	katastroficzne		środki rozwiązywania określonych problemów

Uwaga: Instrumenty są przypisane do danego poziomu ryzyka orientacyjnie i mogą znaleźć zastosowanie również na innych poziomach.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie rozporządzeń (UE) nr 1305/2013, (UE) nr 1307/2013 i (UE) nr 1308/2013.

18 Zwiększenie wsparcia na rzecz dochodów rolników może spowodować, że w niektórych przypadkach ryzyko zbywalne stanie się dla nich zwykłym ryzykiem, jako że ze względu na wzmocnienie ochrony dochodów zdolność rolników do zarządzania ryzykiem na poziomie gospodarstwa rolnego wzrośnie (zob. punkty poniżej)⁷. Objęcie rolników taką ochroną dochodów może jednocześnie sprawić, że w mniejszym stopniu będą oni uwzględniać ryzyko przy prowadzeniu działalności rolnej (np. skoncentrują się na jednej uprawie).

19 Płatności bezpośrednie (stanowiące roczny koszt ponad 41 mld euro) są stabilnym elementem dochodu rolników, a tym samym zwiększają ich odporność. Działają one na zasadzie bufora, dzięki któremu rolnicy mogą poradzić sobie ze spadkiem cen lub niższym poziomem produkcji. Płatności niezwiązane z produkcją (stanowiące 89% płatności bezpośrednich) są niezależne od wielkości produkcji, w przeciwieństwie do pozostałych 11% płatności bezpośrednich. Ten dodatkowy dochód stanowi – według danych Komisji – około 26% całego dochodu rolników⁸. Na *rys. 4* ukazano udział samych płatności bezpośrednich niezwiązanych z produkcją w dochodzie z działalności rolniczej uzyskiwanym przez rolników. Często odsetek ten przekracza 20%.

20 W 2017 r. płatności bezpośrednie trafiły do 6,4 mln rolników w UE⁹. Z ankiety przeprowadzonej przez Trybunał we wszystkich państwach członkowskich wynika, że dziewięć państw członkowskich uznaje płatności bezpośrednie za istotny element strategii zarządzania ryzykiem w gospodarstwie rolnym (tj. płatności bezpośrednie pełnią funkcję „zabezpieczenia” i zapewniają „ochronę dochodów”).

⁷ OECD, „Managing risks in agriculture: a holistic approach” [Zarządzanie ryzykiem w rolnictwie – podejście holistyczne], 2009.

⁸ Dokument Komisji dotyczący WPR po 2013 r., wykres 5. Według szacunków Komisji środki uzyskiwane przez rolników jako wsparcie publiczne ogółem stanowią 38% ich dochodu.

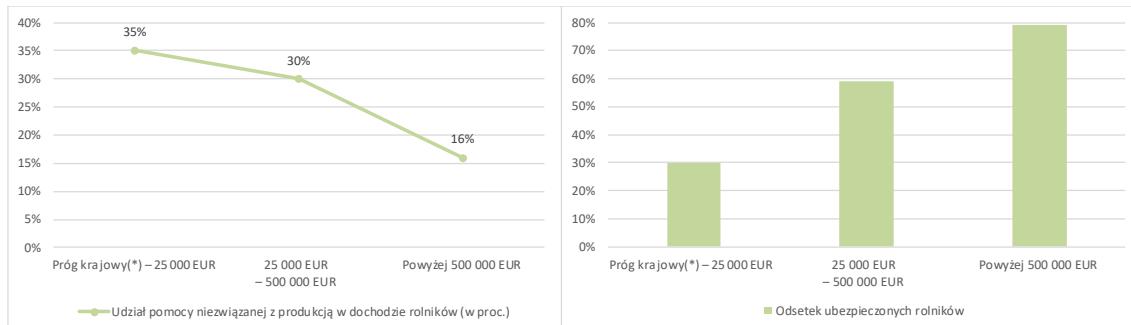
⁹ <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardIndicators/FarmIncome.html>

21 Zgodnie z informacjami przedstawionymi na [rys. 4](#) udział płatności bezpośrednich w dochodzie z działalności rolniczej uzyskiwanym przez rolników – w rozbiciu na wielkość ekonomiczną gospodarstwa – waha się od niecałych 20% do ponad 30%. Jak wynika z kolei z [rys. 5](#), wraz ze wzrostem wielkości ekonomicznej gospodarstwa wzrasta prawdopodobieństwo, że zostanie ono przez rolnika ubezpieczone. Udział płatności bezpośrednich w dochodzie z działalności rolniczej i ubezpieczenie gospodarstwa są ze sobą skorelowane negatywnie. Wynik ten potwierdzają także odpowiedzi udzielone przez rolników w kwestionariuszu ([załącznik – rys. 24](#)). Płatności bezpośrednie pełnią często funkcję bufora osłabiającego wpływ strat w produkcji. W związku z tym wykupienie polisy ubezpieczeniowej staje się mniej potrzebne, ponieważ rolnik może być w stanie poradzić sobie z ryzykiem na poziomie gospodarstwa¹⁰. Na decyzję rolników o ubezpieczeniu wpływ mają jednak także inne czynniki. Znaczny odsetek rolników otrzymujących wsparcie unijne prowadzi działalność rolniczą w niepełnym wymiarze czasu pracy, szczególnie w przypadku małych gospodarstw rolnych¹¹. Zmniejsza się tym samym ich ekspozycja na ryzyko, gdyż pozostałe rodzaje działalności zapewniają dochód niezależny od warunków meteorologicznych i cen produktów.

¹⁰ Z przeprowadzonego przez Ecorys badania dotyczącego zarządzania ryzykiem wynika, że między płatnościami bezpośrednimi a stosowaniem narzędzi zarządzania ryzykiem nie istnieje korelacja bądź jest ona negatywna (tabela 5.6).

¹¹ Według bazy danych z badania struktury gospodarstw rolnych FSS ponad 30% rolników, których gospodarstwo nie przekracza 5 ha, prowadzi także inną działalność zarobkową.

Rys. 4 i 5 – Udział pomocy niezwiązanej z produkcją w dochodzie rolników w UE oraz odsetek rolników, którzy ubezpieczyli swoje gospodarstwo, w rozbiciu na wielkość ekonomiczną gospodarstw



- W 2015 r. ten najniższy poziom dochodu wynosił w zależności od państwa członkowskiego od 2 000 euro rocznie do 25 000 euro rocznie.

Uwaga: O wielkości ekonomicznej gospodarstwa stanowi średnia roczna wielkość produkcji sprzedanej wyrażona w euro.

Za dochód rolników przyjęto wartość dodaną netto gospodarstwa rolnego.

Do sieci FADN należy 4,7 mln gospodarstw rolnych, przy czym w przypadku 2,9 mln gospodarstw (63%) roczna produkcja sprzedana nie przekracza 25 000 euro, w przypadku 1,7 mln gospodarstw (35%) mieści się ona w przedziale 25 000 euro – 500 000 euro, a w przypadku 0,1 mln euro gospodarstw (2%) – wynosi powyżej 500 000 euro.

2,1 mln gospodarstw otrzymujących płatności bezpośrednie jest zbyt małych pod względem wielkości ekonomicznej, aby zostały włączone do populacji gospodarstw sieci FADN.

Źródło: dane za 2016 r. pochodzące z sieci danych rachunkowych gospodarstw rolnych (FADN).

22 W przypadku gospodarstw o większej wielkości ekonomicznej udział dochodu z działalności rolniczej w łącznym dochodzie jest wyższy. Im wyższy jest udział dochodu tego rodzaju (większość rolników, których gospodarstwo liczy ponad 20 ha, zajmuje się działalnością rolniczą w pełnym wymiarze godzin¹²), tym częściej rolnicy wykupują polisy ubezpieczeniowe (zob. [załącznik – rys. 24](#)).

W ramach WPR coraz intensywniej promowane są działania zapobiegawcze

23 Działania zapobiegawcze (zob. pkt **05**) pozwalają zwiększyć odporność rolników dzięki zmniejszeniu ich ekspozycji na ryzyko i przystosowaniu produkcji do nowych czynników ryzyka. Strategie zapobiegania i adaptacji mogą ułatwić utrzymanie produkcji np. w obliczu wystąpienia określonego zjawiska klimatycznego.

¹² Dokument analityczny pt. „Przyszłość WPR”, marzec 2018 r.

Skuteczne działania zapobiegawcze mogą ograniczyć straty w produkcji

24 Ze względu na wpływ zmiany klimatu duże znaczenie mają działania zachęcające do budowania odporności, w tym długoterminowej gotowości (adaptacja do nowych warunków). W *ramce 1* przedstawiono, jak w Australii zmieniał się sposób postrzegania ryzyka wystąpienia suszy.

Ramka 1 – Od reakcji w sytuacji nadzwyczajnej po gotowość i zarządzanie ryzykiem

W Australii susza jest zjawiskiem występującym coraz częściej, zatem władze publiczne przestały uznawać ją za zdarzenie wyjątkowe. W opublikowanym niedawno oficjalnym sprawozdaniu stwierdzono, że ważne jest, aby „w odniesieniu do pomocy na wypadek suszy zrezygnować z podejścia polegającego na reagowaniu na sytuację kryzysową oraz zastąpić to podejście działaniami promującymi zachowanie gotowości i zarządzanie ryzykiem”¹³.

W nowym krajowym porozumieniu w sprawie suszy¹⁴ stwierdza się, że konieczne jest udzielenie gospodarstwom i społecznościom rolniczym wsparcia w radzeniu sobie ze zmianą klimatu i zmiennością oraz przygotowaniu się do nich. Działania na terenie wszystkich jurysdykcji ukierunkowano na doskonalenie praktyk służących zarządzaniu ryzykiem i poprawie długoterminowej gotowości i odporności.

25 Zmianowanie upraw, uprawa lepiej dostosowanych / bardziej odpornych roślin i gromadzenie oszczędności stanowią trzy działania zapobiegawcze najczęściej brane pod uwagę przez rolników, z którymi kontrolerzy Trybunału przeprowadzili wywiady (zob. *załącznik – rys. 22*). Zmianowanie upraw należy do dobrych praktyk rolniczych, gdyż korzystnie wpływa na żyzność gleby i ułatwia zwalczanie chwastów, chorób i szkodników.

26 Aby otrzymać płatności bezpośrednie, większe gospodarstwa rolne są obecnie zobowiązane m.in. do dywersyfikacji upraw (w ramach płatności z tytułu zazieleniania, tj. nowego rodzaju płatności bezpośrednich wprowadzonego w 2013 r. w celu poprawy wyników WPR w zakresie ochrony środowiska). Płatności bezpośrednie w postaci przewidzianej w nowych wnioskach ustawodawczych dotyczących WPR mogą doprowadzić do upowszechnienia zmianowania upraw i w pośredni sposób przyczynić się do zwiększenia odporności gospodarstw rolnych, pod warunkiem że:

¹³ Przegląd międzyrządowego porozumienia dotyczącego reformy krajowego programu działań na wypadek suszy.

¹⁴ 12 grudnia 2018 r.

- normy krajowe określone przez państwa członkowskie będą na wystarczająco ambitnym poziomie¹⁵;
- rolnicy będą przestrzegali norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska;
- uda się faktycznie zmienić zachowania.

Trybunał informował już w przeszłości, że zazielenianie często nie prowadzi do zmiany tych zachowań¹⁶.

27 W przypadku zagrożeń sanitarnych skuteczne zapobieganie pozwala ograniczyć potrzebę podejmowania działań *post factum*. Władze publiczne (UE i państwa członkowskie) aktywnie uczestniczą w kontrolowaniu ryzyka wystąpienia chorób zwierząt, stosując w tym celu środki *ex ante* takie jak narzędzia zapobiegania (w tym likwidacji chorób), monitorowania i zarządzania ryzykiem. Podejmowane są znaczne wysiłki *ex ante*, aby uniknąć ewentualnych wysokich kosztów i negatywnych skutków działań *ex post* (przykładowo, kryzys spowodowany zachorowaniami na gąbczastą encefalopatię bydła kosztował UE ponad 5 mld ECU w latach 1996–1998). Wysiłki te przyniosły znaczący pozytywny efekt. W ramach niezależnych badań oszacowano jednak, że państwa członkowskie UE przeznaczyły, w latach 2010–2014, pół miliarda euro rocznie na kompensowanie chorób zwierząt i roślin¹⁷.

¹⁵ Zob. [opinia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 7/2018](#) w sprawie wniosków Komisji dotyczących rozporządzeń odnoszących się do wspólnej polityki rolnej po 2020 r., pkt 55–58, ramka 6.

¹⁶ Zob. Europejski Trybunał Obrachunkowy, [sprawozdanie specjalne nr 21/2017](#) pt. „Zazielenianie – bardziej złożony system wsparcia dochodów, który nie jest jeszcze skuteczny pod względem środowiskowym”, pkt 26–57.

¹⁷ Szacunki poczynione przez Isabel Bardají i Alberta Garrido (2016), przedstawione w „EU Agricultural Markets Brief” [Dokument informacyjny UE dotyczący rynków rolnych], tabela 2, wrzesień 2017 r.

Jest zbyt wcześnie na ocenę, na ile nowe dostępne narzędzia poprawią odporność rolników na ryzyko zmiany cen

28 Według Komisji¹⁸ do sposobów zmniejszania ryzyka zmiany cen należą kontrakty terminowe typu forward i future. Kontraktowanie (czyli stosowanie kontraktów terminowych typu forward) znalazło się na czwartym miejscu wśród działań zapobiegawczych najczęściej wymienianych przez rolników, z którymi kontrolerzy przeprowadzili wywiady (zob. [załącznik – rys. 22](#)).

29 W unijnych ramach prawnych przewidziano, że państwa członkowskie mogą wymagać obowiązkowej umowy między stronami albo pisemnej oferty zawarcia umowy złożonej producentowi przez pierwszego skupującego¹⁹. W części rozporządzenia zbiorczego²⁰, która dotyczy rolnictwa, wprowadzono zmiany w tych ramach i według obowiązujących obecnie przepisów także producent ma prawo zażądać od nabywcy pisemnej umowy między stronami lub pisemnej oferty zawarcia umowy od skupujących. W kwietniu 2019 r. weszła w życie dyrektywa, która zakazuje niektórych nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw produktów spożywczych (tj. jednostronnego wprowadzania przez nabywców zmian do umowy)²¹. Jest jeszcze zbyt wcześnie na ocenę wpływu tych niedawno wprowadzonych zmian.

30 W ramach filara II WPR przewidziano możliwość wspierania narzędzi stabilizacji dochodów, których celem jest zapewnienie rolnikom rekompensaty z tytułu tzw. poważnego spadku dochodów. W rozporządzeniu zbiorczym obniżono próg, powyżej którego wypłacana jest rekompensata w ramach ubezpieczenia, z 30% strat w produkcji do 20%, a także dopuszczono możliwość wykorzystania sektorowego narzędzia stabilizacji dochodów (np. narzędzia stabilizacji dochodów w sektorze zbóż). Obecnie jednak żadne ze wspieranych przez UE narzędzi stabilizacji dochodów nie funkcjonuje.

¹⁸ „Risk management schemes in EU agriculture” [Programy zarządzania ryzykiem w rolnictwie w UE], wrzesień 2017.

¹⁹ Zob. art. 148 w przypadku sektora mleka, a w przypadku wszystkich pozostałych sektorów oprócz sektora cukru – art. 168 rozporządzenia (UE) nr 1308/2013.

²⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2393.

²¹ Dyrektywa (UE) 2019/633 w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w relacjach między przedsiębiorstwami w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych.

31 W przypadku wystąpienia znaczącej zmienności cen najważniejszymi narzędziami wsparcia rolników w UE wciąż są płatności bezpośrednie, interwencja na rynku i nadzwyczajne środki przeciwdziałania zakłóceniom na rynku.

Zakres instrumentów unijnych częściowo się pokrywa

32 Unijne programy dopłat do składek ubezpieczeniowych są przewidziane zarówno w ramach filara I, jak i II. W przypadku sektora wina oraz sektora owoców i warzyw zakres tych instrumentów częściowo się pokrywa. Dopłaty na rzecz funduszy ubezpieczeń wzajemnych stanowią uzupełnienie dopłat do składek ubezpieczeniowych wyłącznie w sytuacji, gdy dany fundusz i ubezpieczenie zabezpieczają przed różnymi czynnikami ryzyka. Środki nadzwyczajne stosowane w celu rozwiązania konkretnych problemów spowodowanych wystąpieniem zdarzeń ekstremalnych niekoniecznie są zgodne ze strategią przewidującą szersze stosowanie narzędzi zarządzania ryzykiem takich jak ubezpieczenia.

Ubezpieczenia i fundusze ubezpieczeń wzajemnych wzajemnie się uzupełniają tylko w przypadku, gdy stanowią zabezpieczenie przed różnymi czynnikami ryzyka

33 Zgodnie z zasadami filara I WPR wsparcie na rzecz funduszy ubezpieczeń wzajemnych można finansować w ramach programów operacyjnych (PO) dotyczących owoców i warzyw oraz w krajowych programach wsparcia sektora wina od 2009 r., ale finansowanie to nie jest wykorzystywane. W ramach filara II w niewielkim stopniu skorzystano ze środków finansowych dostępnych na rzecz funduszy ubezpieczeń wzajemnych (zob. pkt 43).

34 Niski poziom wykorzystania funduszy ubezpieczeń wzajemnych można częściowo wytłumaczyć złożonością tego narzędzia. Aby fundusz taki właściwie funkcjonował, konieczna jest odpowiednia liczba uczestników – na przykład we Włoszech minimalna liczba uczestników to 700 rolników. Złożoność ta może „sprawić, że rolnicy sięgną po inne dostępne narzędzia zarządzania ryzykiem, w szczególności ubezpieczenia”²². Te dwa instrumenty wzajemnie się uzupełniają wyłącznie w przypadku, gdy fundusze ubezpieczeń wzajemnych zabezpieczają przed ryzykiem, które nie jest objęte ubezpieczeniem. We Francji dopłaty unijne do składek ubezpieczeniowych ograniczono do „ubezpieczenia zbiorów” obejmującego jedynie zagrożenia dla upraw związane z klimatem, gdy tymczasem krajowy fundusz ubezpieczeń wzajemnych, dofinansowany przez UE, pozwala zabezpieczyć się przed przypadkami chorób zwierząt i roślin oraz zanieczyszczeń.

Niewłaściwe stosowanie środków nadzwyczajnych może osłabić motywację do sięgania po narzędzia zarządzania ryzykiem

35 Niepewność co do okoliczności, które mogą spowodować uruchomienie działań kryzysowych, ma wpływ na postrzeganie przez rolników granic swojej odpowiedzialności w zakresie zarządzania ryzykiem. Im częściej w czasie kryzysu lub po jego zakończeniu niesiona jest pomoc publiczna, tym mniejszą motywację mają rolnicy, aby łagodzić ryzyko za pomocą narzędzi zarządzania ryzykiem, np. ubezpieczenia²³.

²² „EU Agricultural Markets Brief” [Dokument informacyjny UE dotyczący rynków rolnych], wrzesień 2017.

²³ Według OECD interwencja publiczna po wystąpieniu zdarzenia stanowi „element systemu zarządzania ryzykiem, który rolnicy uwzględniają w momencie planowania własnych decyzji i strategii”. Zob. OECD, „Managing risks in agriculture: a holistic approach” [Zarządzanie ryzykiem w rolnictwie – podejście holistyczne], 2009. Zob. także „Risk management schemes in EU agriculture” [Programy zarządzania ryzykiem w rolnictwie w UE], sekcja 3, wrzesień 2017 r.

36 Przykładowo, w 2018 r. Komisja przyjęła rozporządzenie wykonawcze, które przewidywało finansowanie w ramach WPR działania polegającego na udzieleniu wsparcia rolnikom poszkodowanym w wyniku powodzi i obfitych opadów deszczu pod koniec 2017 r. w niektórych regionach Litwy, Łotwy, Estonii i Finlandii. Rolnicy kwalifikowali się do uzyskania pomocy, jeżeli stracili możliwość produkcji na co najmniej 30% gruntów wykorzystywanych do siewu zimowego i nie skorzystali z tytułu tej szkody z żadnego rodzaju pomocy krajowej ani ubezpieczenia (rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2018/108: środki w wysokości 15 mln euro zostały podzielone na podstawie powierzchni poniesionych szkód w następujący sposób: 9,12 mln euro – Litwa, 3,46 mln euro – Łotwa, 1,34 mln euro – Estonia i 1,08 mln euro – Finlandia). Oznacza to, że rolnicy, którzy ubezpieczyli się od tego ryzyka, nie kwalifikowali się do otrzymania rekompensaty za poniesione straty w produkcji. Takie warunki udzielania pomocy mogą zniechęcić rolników do wykupienia w przyszłości polis ubezpieczeniowych.

37 Z kolei zaangażowanie Komisji w przeciwdziałanie kryzysowi związanemu z suszą w 2018 r. było zgodne z jej strategią przewidującą rozwijanie narzędzi zarządzania ryzykiem. Komisja nie przyjęła dodatkowych środków (*ex post*), ale wykorzystwała elastyczność istniejących już instrumentów. Dotyczyło to w szczególności odstępstwa od zasad w zakresie zazieleniania i ochrony środowiska, polegającego na zezwoleniu rolnikom na koszenie trawy i wypasanie bydła na terenach, które w przeciwnym wypadku leżałyby odłogiem. Takie działanie wpisuje się w niektóre krajowe strategie mające na celu odejście od przeznaczania środków publicznych na środki *ex post* na rzecz finansowania środków *ex ante* (tj. zapobiegania i wspierania narzędzi zarządzania ryzykiem). Strategię taką przyjęło siedem państw członkowskich (Austria, Włochy, Francja, Grecja, Niderlandy, Hiszpania i Słowenia).

We wnioskach Komisji dotyczących reformy WPR przewidziano zwiększenie finansowania narzędzi zarządzania ryzykiem, które są już wspierane ze środków krajowych

38 W obecnym okresie programowania 17 państw członkowskich postanowiło nie wdrażać narzędzi zarządzania ryzykiem w ramach filara II (dopłaty do składek ubezpieczeniowych i na rzecz funduszy ubezpieczeń wzajemnych). Osiem spośród tych państw uznaje narzędzia zarządzania ryzykiem, którymi aktualnie dysponuje, za zadowalające. Siedem państw członkowskich, które nie wdrożyły narzędzi zarządzania ryzykiem w ramach filara II (zob. pkt **10**), ma krajowy program dopłat do składek z tytułu ubezpieczeń, a dwa państwa mają obowiązkowy krajowy program ubezpieczeniowy²⁴.

39 We wnioskach ustawodawczych dotyczących nowej WPR Komisja proponuje, aby państwa członkowskie były zobowiązane do udostępnienia unijnego finansowania narzędzi zarządzania ryzykiem²⁵. Z przeprowadzonego przez Trybunał badania ankietowego wynika, że jedenastu państwom nie odpowiada takie rozwiązanie. Kilka z nich uzasadnia stosowanie własnych krajowych systemów wsparcia unijną zasadą pomocniczości.

²⁴ Grecja i Cypr.

²⁵ Zob. COM(2018) 392, art. 70.

Jeśli chodzi o narzędzia zarządzania ryzykiem, wsparcie UE przeznacza się w większości na ubezpieczenia, jednak zakres wykorzystania tego wsparcia jest niewielki i nierównomierny

40 Wsparcie unijne ukierunkowane jest przede wszystkim na ubezpieczenia (zob. [tabela 3](#)). W związku z tym szczegółowej analizie poddano właśnie tę formę wsparcia w ramach obu filarów WPR. Kontrolerzy dokonali przeglądu zarządzania unijnym wsparciem polegającym na dopłatach do składek ubezpieczeniowych i ocenili, jak rolnicy korzystają z ubezpieczeń.

41 Ponad jedna trzecia rolników wykupuje polisy ubezpieczeniowe. Około 8% spośród wykupujących ubezpieczenie rolników otrzymuje dopłaty z UE w ramach filara II (głównie na rzecz ubezpieczenia zbiorów). Więcej rolników wykupuje ubezpieczenie z wykorzystaniem własnych środków i środków krajowych niż środków unijnych.

Zakres wykorzystania unijnych narzędzi zarządzania ryzykiem jest niewielki i nierównomierny

42 Państwa członkowskie wykazują ograniczone zainteresowanie korzystaniem z unijnego finansowania narzędzi zarządzania ryzykiem, o czym była mowa w pkt [39](#). 17 państw członkowskich nie zamierza zwracać się o środki finansowe na rzecz narzędzi zarządzania ryzykiem w ramach filara II.

43 W [tabeli 3](#) przedstawiono informacje na temat trzech unijnych narzędzi zarządzania ryzykiem. Z zestawienia wynika, że w przypadku 11 państw członkowskich, które zdecydowały się na ich zastosowanie, większość wsparcia jest przeznaczana na finansowanie ubezpieczeń. Jedynie trzy państwa członkowskie (Francja, Włochy i Portugalia) oferują wsparcie unijne na rzecz funduszy ubezpieczeń wzajemnych, a dwa państwa (Włochy i Węgry) – na rzecz funduszy ubezpieczeń wzajemnych w ramach narzędzia stabilizacji dochodów. W przypadku okresu programowania 2014–2020 91% planowanych wydatków na narzędzia zarządzania ryzykiem odnosi się do ubezpieczeń.

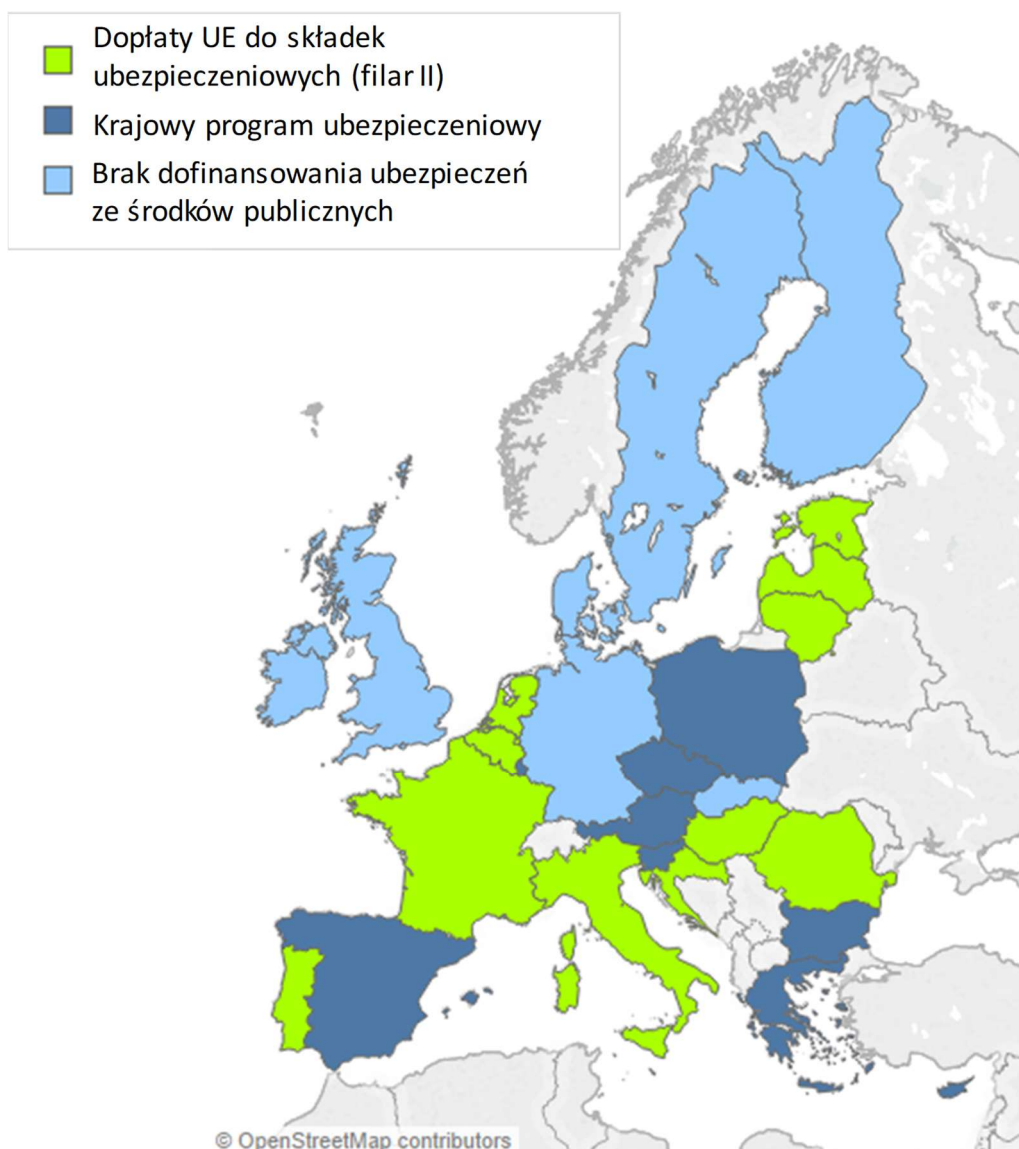
Tabela 3 – Narzędzia zarządzania ryzykiem w ramach filara II

	Narzędzie	Odnosne ryzyko	Próg warunkujący wypłatę odszkodowania	Wkład publiczny	Planowane wydatki publiczne 2014–2020 (w mln euro)
M17.1	ubezpieczenia	niekorzystne zjawiska klimatyczne,	straty w produkcji > 20%	maksymalnie 70% składki ubezpieczeniowej	2 317
M17.2	fundusze ubezpieczeń wzajemnych	choroby zwierząt i roślin, inwazje szkodników lub incydenty środowiskowe	straty w produkcji > 30%	maksymalnie 70%: ► kosztów administracyjnych obejmujących utworzenie funduszu ubezpieczeń wzajemnych i odsetki od pożyczek komercyjnych zaciągniętych przez fundusz ubezpieczeń wzajemnych ► rekompensaty wypłaconej przez fundusz ► uzupełnienia rocznych płatności na rzecz funduszu ► początkowego kapitału funduszu	125
M17.3 Narzędzie stabilizacji dochodów	sektorowy fundusz ubezpieczeń wzajemnych	w przypadku poważnego spadku dochodów	utrata dochodów > 20%	► uzupełnienia rocznych płatności na rzecz funduszu ► początkowego kapitału funduszu	116
	inny niż sektorowy fundusz ubezpieczeń wzajemnych		utrata dochodów > 30%		

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie aktów prawnych i danych Komisji, marzec 2019 r.

44 Na *rys. 6* wskazano, które państwa członkowskie oferują dopłaty do składek ubezpieczeniowych.

Rys. 6 – Dopłaty do składek ubezpieczeniowych w UE



Uwaga: W Niemczech, na Cyprze i Słowacji niewielkie dopłaty UE do składek ubezpieczeniowych są zapewnione w ramach filara I.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

45 Z *tabeli 4* wynika, że nawet w państwach członkowskich, które proponują unijny program dopłat, jest on wykorzystywany w niewielkim stopniu. Najwyższy odsetek ubezpieczonych rolników, którzy skorzystali ze wsparcia unijnego, odnotowano we Francji, na Węgrzech, Łotwie i we Włoszech.

Tabela 4 – Wydatki publiczne i liczba rolników, którzy w 2017 r. skorzystali z unijnego programu dopłat (filar II) przy wykupywaniu ubezpieczenia

Państwo członkowskie	Wydatki publiczne (w mln euro)	Liczba rolników ubezpieczonych z wykorzystaniem wsparcia UE	Odsetek gospodarstw rolnych ubezpieczonych z wykorzystaniem wsparcia UE (w proc.)
Francja	100	57 996	19
Węgry	25	15 708	15
Łotwa	5	2 300	9
Włochy	110	41 076	8
Niderlandy	27	2 012	4
Portugalia	26	3 793	4
Chorwacja	4	1 953	2
Litwa	2	402	1
Ogółem UE	299	125 240	3

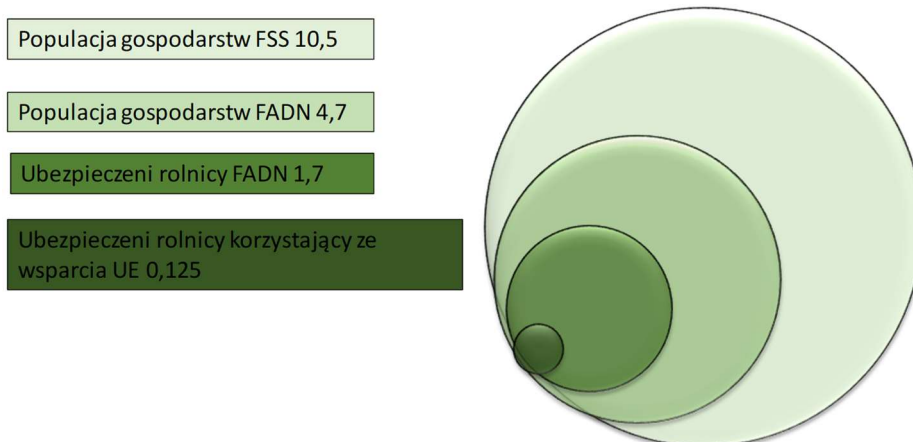
Uwaga: Belgia, Estonia i Rumunia nie poniosły dotychczas wydatków.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych państw członkowskich przekazanych Komisji oraz danych sieci FADN, marzec 2019 r.

46 Z *rys. 7* wynika, że:

- wsparcie unijne trafia do bardzo niewielkiego odsetka rolników w UE;
- ponad 90% rolników wykupujących polisy ubezpieczeniowe nie korzysta z dopłat unijnych.

Rys. 7 – Rolnicy uzyskujący wsparcie ze środków UE w zestawieniu z różnymi populacjami gospodarstw rolnych (w mln)



Uwaga: Do populacji sieci FADN należą tylko gospodarstwa rolne powyżej określonej wielkości ekonomicznej. Z kolei do populacji gospodarstw objętych badaniem struktury gospodarstw rolnych (FSS) należą wszystkie gospodarstwa, także te najmniejsze. Okręgi na rysunku nie pokrywają się w całości ze względu na różne populacje gospodarstw. Trybunał stwierdził, że ponieważ rolnicy objęci badaniem FSS, ale nienależący do sieci FADN, mają małe gospodarstwa rolne, ogólnie rzadziej wykupują polisy ubezpieczeniowe. Z kolei większość rolników, którzy wykupują ubezpieczenia z wykorzystaniem dopłat unijnych, należy do populacji ubezpieczonych gospodarstw w ramach sieci FADN.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych sieci FADN według stanu na grudzień 2018 r.

47 Ubezpieczenie od jednego rodzaju ryzyka, zwłaszcza od ryzyka gradobicia, istnieje już od XIX wieku i do dziś jest najczęściej stosowaną formą ubezpieczenia.

Wprowadzone całkiem niedawno ubezpieczenie od wielu rodzajów ryzyka (we Francji od 18 rodzajów ryzyka, a we Włoszech od maksymalnie 11 rodzajów ryzyka) jest mniej rozpowszechnione i rozwinęło się głównie dzięki wsparciu ze środków publicznych. Komisja pozostawia w gestii państw członkowskich decyzję o tym, jakie ubezpieczenie będzie dofinansowywane (od jednego rodzaju ryzyka lub od wielu).

48 Kontrolerzy ustalili, że we Francji (dane z 2017 r.) grunty o powierzchni 5,2 mln ha były ubezpieczone od gradobicia (w większości bez dopłat), a grunty o powierzchni 4,7 mln ha objęto ubezpieczeniem od wielu rodzajów ryzyka z wykorzystaniem wsparcia unijnego. Oznacza to, że ubezpieczone było 36% wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych. W Niemczech ubezpieczone od gradobicia były grunty

o powierzchni ok. 8 mln ha (48% wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych)²⁶, przy czym w większości nie skorzystano z dofinansowania ze środków publicznych²⁷.

49 Europejska wartość dodana to dodatkowa wartość, jaką działania UE – prowadzone z wykorzystaniem polityki unijnej, przepisów, instrumentów prawnych i wydatków ze środków unijnych – wnoszą do wartości powstałej w wyniku działań realizowanych samodzielnie przez państwa członkowskie. Jako że dopłaty do ubezpieczeń w ramach filara II są w niewielkim stopniu wykorzystywane, a wielu rolników postanawia wykupić polisę obejmującą jeden rodzaj ryzyka zamiast wybrać dotowane ubezpieczenie od wielu rodzajów ryzyka, nasuwa się pytanie, czy dopłaty UE do składek ubezpieczeniowych wnoszą wartość dodaną.

Komisja nie gromadzi istotnych informacji na temat korzystania z systemów zarządzania ryzykiem

50 Komisja określiła tylko jeden ogólny wskaźnik rezultatu dotyczący systemów zarządzania ryzykiem: „procent gospodarstw rolnych uczestniczących w systemach zarządzania ryzykiem”. Odnosi się on do dwóch działań w ramach filara II: działania 17 i 5. Działanie 17 obejmuje dopłaty do składek ubezpieczeniowych, na rzecz funduszy ubezpieczeń wzajemnych i narzędzi stabilizacji dochodów, a działanie 5 dotyczy wsparcia w zakresie przywracania potencjału produkcji rolnej i działań zapobiegawczych. Ponieważ wskaźnik ten odnosi się do wielu rodzajów działalności, nie daje możliwości właściwego ich zmierzenia.

51 Przykładowo we Francji zgodnie ze wskaźnikiem ponad 99% gospodarstw rolnych uczestniczy w systemach zarządzania ryzykiem, co wynika z faktu, że uczestnictwo w krajowym funduszu ubezpieczeń wzajemnych jest obowiązkowe. Takie dane zniekształcają obraz, gdyż o wiele niższy jest odsetek rolników, którzy wykupują ubezpieczenie dofinansowywane ze środków unijnych, są uczestnikami funduszy ubezpieczeń wzajemnych w ramach narzędzia stabilizacji dochodów lub przywracają potencjał produkcji rolnej. Ten sam wskaźnik we Włoszech wynosi poniżej 5%. Wartość ta odpowiada w dużej mierze odsetkowi rolników wykupujących ubezpieczenie z wykorzystaniem dopłat unijnych.

²⁶ Landwirtschaftliche Mehrgefahrenversicherung für Deutschland, Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft, listopad 2016 r.

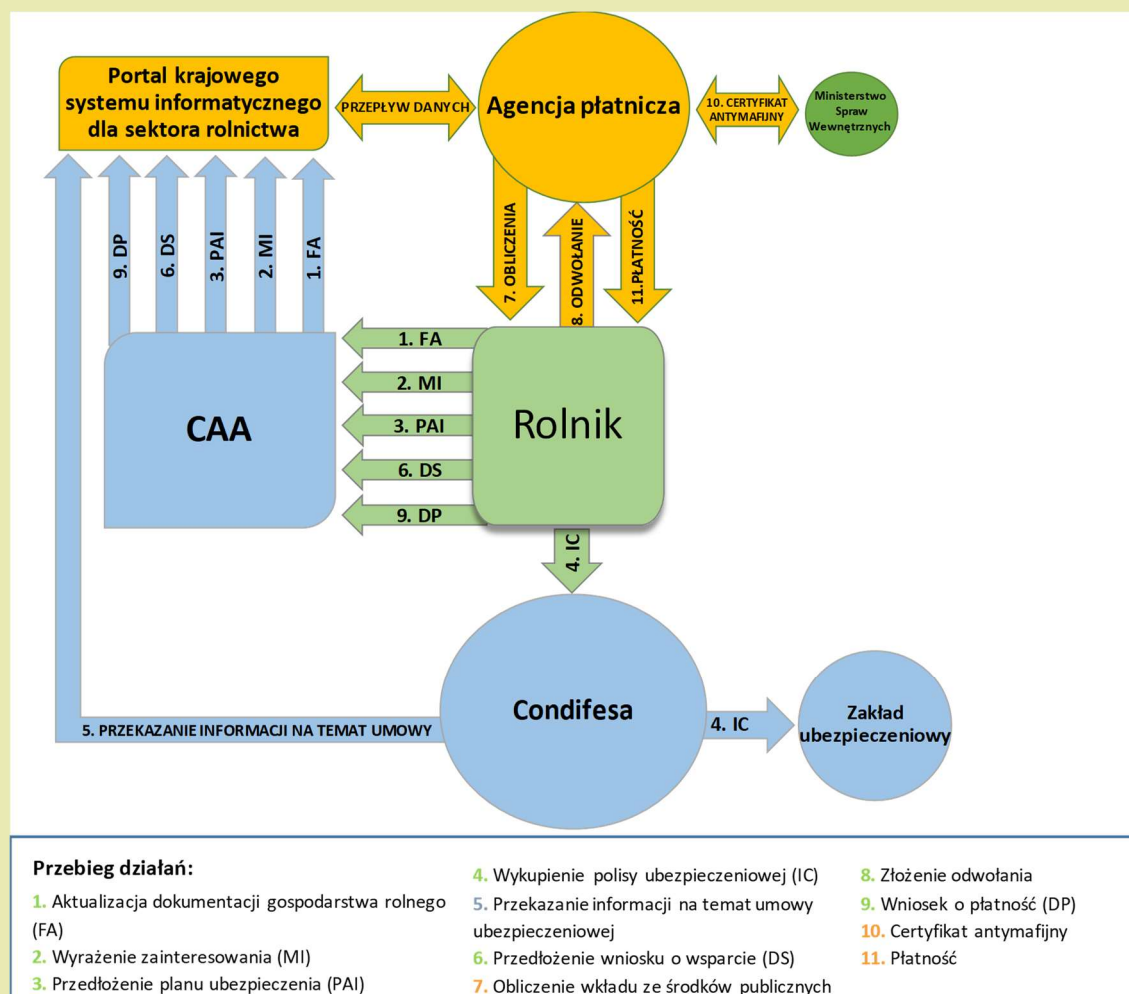
²⁷ W ramach filara I przyznawane są dopłaty do składek ubezpieczeniowych w sektorze owoców i warzyw (2,6 mln euro rocznie) i w sektorze wina (0,164 mln euro rocznie).

52 We Francji i we Włoszech określono także krajowe wskaźniki dotyczące liczby hektarów i wartości kapitału objętych ubezpieczeniem. Zapewniają one lepsze informacje na temat tego, w jakim zakresie stosowane są narzędzia zarządzania ryzykiem w sektorze rolnictwa (tj. umożliwiają pomiar produktów). Miarodajny wskaźnik rezultatu pozwoliłby zmierzyć, jaki wpływ mają ubezpieczenia na stabilność dochodów.

Aby zapewnić dopłaty do składek ubezpieczeniowych, konieczne są złożone systemy zarządzania

53 Systemy i procedury ustanowione przez władze krajowe na potrzeby niesienia pomocy publicznej polegającej na dopłatach do składek ubezpieczeniowych (w ramach filarów I i II) mają złożony charakter. Mimo że ochroną ubezpieczeniową jest objętych stosunkowo niewielu rolników, zarządzać należy corocznie sporą liczbą umów ubezpieczeniowych (140 000 we Włoszech i 70 000 we Francji). Jeden rolnik może zawrzeć kilka umów ubezpieczeniowych, w związku z czym łączna liczba umów jest większa niż liczba rolników, którzy wykupili ubezpieczenie. W *ramce 2* przedstawiono informacje na temat systemu zarządzania dopłatami do składek ubezpieczeniowych we Włoszech, którego częścią jest dwóch pośredników (Condifesa i CAA). Korzystanie ze wsparcia tych podmiotów nie jest wprawdzie obowiązkowe, lecz system jest tak złożony, że ponad 95% rolników decyduje się wnieść opłatę, aby skorzystać z ich usług. Kontrolerzy Trybunału oszacowali, że związane z tym konkretnym działaniem koszty ponoszone przez włoskich rolników, którzy opłacają usługi prywatnych podmiotów ułatwiających korzystanie z dopłat, sięgają co najmniej 2,8 mln euro rocznie.

Ramka 2 – Procedury administracyjne uzyskania dopłat do składek ubezpieczeniowych we Włoszech



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie informacji uzyskanych od władz włoskich.

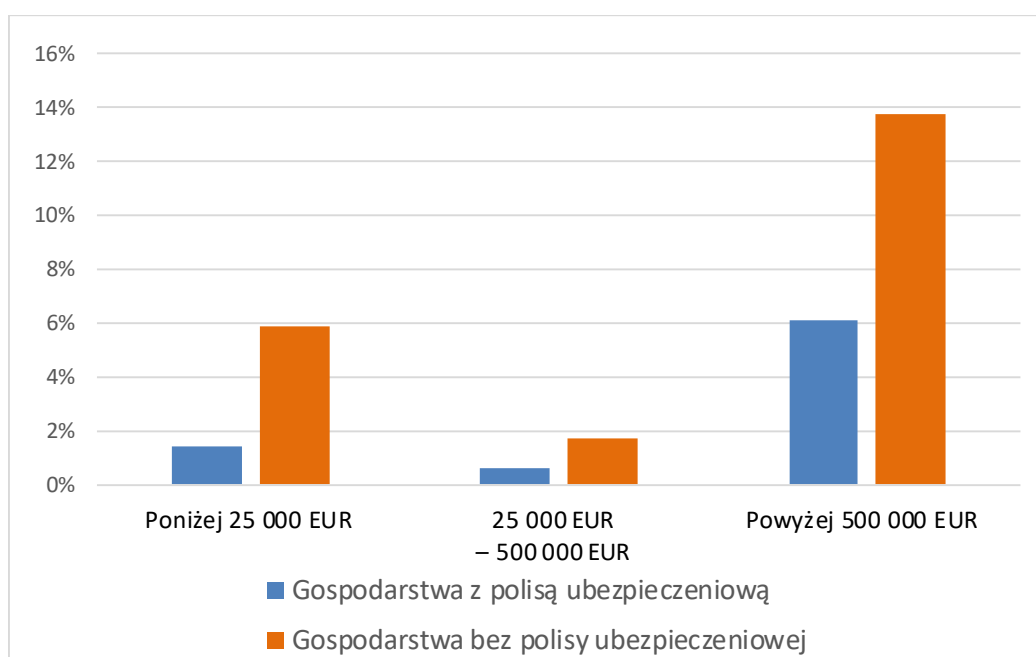
54 Z ankiety przeprowadzonej przez Trybunał w państwach członkowskich wynika, że spośród 17 państw członkowskich, które nie wprowadziły działania 17, pięć nie zdecydowało się na dopłaty unijne do składek ubezpieczeniowych z powodu powiązanych z nimi kosztów i obciążenia administracyjnego.

Ubezpieczenia poprawiają stabilność dochodów, ale wpływ unijnego programu dopłat do składek ubezpieczeniowych trudno jednoznacznie ocenić

Ubezpieczeni rolnicy dysponują bardziej stabilnymi dochodami i mają większe szanse na wcześniejsze uzyskanie odszkodowania

55 Kontrolerzy Trybunału porównali zmiany w dochodach gospodarstw rolnych w latach 2014–2016 w podziale na rolników ubezpieczonych i nieubezpieczonych, niezależnie od tego, czy skorzystali oni z dofinansowania unijnego. Do oceny zmienności dochodów (które określano na podstawie wartości dodanej netto gospodarstwa rolnego) w tym okresie zastosowano odchylenie standardowe (rozproszenie dochodów na przestrzeni lat). Im niższe odchylenie standardowe, tym stabilniejsze są dochody. Z *rys. 8* wynika, że niezależnie od rodzaju gospodarstwa rolnego dochody ubezpieczonych rolników są mniej zmienne niż dochody rolników nieubezpieczonych.

Rys. 8 – Zmienność dochodów gospodarstw rolnych w UE w podziale na wielkość ekonomiczną gospodarstw w latach 2014–2016 (w proc.)



Źródło: Analiza przeprowadzona przez Trybunał na podstawie danych z sieci FADN.

56 We Francji i Włoszech odszkodowania są wypłacane przez zakłady ubezpieczeniowe w roku kalendarzowym, w którym wystąpiło dane zjawisko klimatyczne. We Włoszech ubezpieczyciele są na mocy umowy ubezpieczeniowej zobowiązani do wypłaty odszkodowania przed końcem roku kalendarzowego, co pomaga rolnikom w zarządzaniu przepływem środków pieniężnych i ułatwia zachowanie ciągłości działalności. Trybunał ustalił, że wypłata odszkodowań za zdarzenia z 2018 r. w ramach działań *ex post* podjętych przez władze publiczne trwała dłużej i zostanie ukończona dopiero w 2019 r.

Dopłaty UE do składek ubezpieczeniowych są ukierunkowane na sektor wina

57 Kontrolerzy zaobserwowali, że w dwóch państwach członkowskich, które w największym stopniu korzystają z dopłat UE do składek ubezpieczeniowych, są one przyznawane przede wszystkim w sektorze wina. We Włoszech w sektorze wina istnieją dwie drogi uzyskania dopłat do składek ubezpieczeniowych (zob. pkt 32). W 2015 r. sektor ten skorzystał z niemal jednej trzeciej całości środków publicznych przeznaczonych na ten cel. We Francji powiększa się obszar winnic ubezpieczonych z wykorzystaniem dopłat unijnych – w 2017 r. była to już ponad jedna czwarta całkowitego obszaru winnic w tym kraju. Ubezpieczony kapitał w sektorze wina może sięgać nawet kwoty 115 000 euro/ha, podczas gdy w 2017 r. średnia wartość ubezpieczonego kapitału w sektorze rolnictwa we Francji wynosiła 1 649 euro/ha²⁸. Im wyższy jest ubezpieczony kapitał, tym wyższa składka ubezpieczeniowa i poziom wsparcia ze środków publicznych.

58 Państwa członkowskie pośredniczące w przyznawaniu rolnikom dopłat unijnych do składek ubezpieczeniowych nie są zobowiązane do przeprowadzania selekcji²⁹ – przykładowo jeden z beneficjentów objętych przez Trybunał przeglądem dokumentacji to światowy potentat w sektorze wina, który jest właścicielem winnic na całym świecie, jego aktywa w tej branży szacuje się na 600 mln euro, a roczne obroty – na 50 mln euro. Wielkość dokonanych inwestycji, możliwości finansowania i profil ryzyka niektórych beneficjentów pozwalają przypuszczać, że prawdopodobnie ubezpieczyliby oni swoją produkcję także i bez dopłat, zachodzi zatem tzw. efekt *deadweight* (efekt

²⁸ Obliczenia na podstawie danych francuskiego Ministerstwa Rolnictwa.

²⁹ Zob. art. 49 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013.

zdarzenia występującego niezależnie). Trybunał zaobserwował już wcześniej występowanie tego efektu w przypadku dopłat UE do składek ubezpieczeniowych³⁰.

Odszkodowania mogą mieć wpływ na zachowania rolników

59 Jak pokazano w *ramce 3*, rolnicy, którzy wykupili ubezpieczenie, mogą mieć słabszą motywację do stosowania systemów biznesowych zapewniających większą odporność. Jeżeli rolnicy będą wiedzieli, że w przypadku niezyskania plonów otrzymają odszkodowanie z tytułu ubezpieczenia, mogą uznać, że inwestowanie w odporne gatunki roślin uprawnych ma mniejsze znaczenie, a ich motywacja do dywersyfikowania produkcji rolnej będzie słabsza. Zakłady ubezpieczeń często wymagają od swoich klientów podejmowania pewnych działań łagodzących ryzyko, co może ograniczyć taką pokusę. W przepisach prawnych odnoszących się do filara I przewidziano tę kwestię, nie ma jednak żadnych przepisów związanych z filarem II mających na celu zmniejszenie ekspozycji na ryzyko.

³⁰ Europejski Trybunał Obrachunkowy, *sprawozdanie specjalne nr 10/2013* pt. „Wspólna polityka rolna: czy wsparcie specjalne przewidziane w art. 68 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 zostało dobrze opracowane i odpowiednio wdrożone?”, pkt 44.

Ramka 3 – Ubezpieczeni rolnicy gorzej przystosowują się do skrajnych warunków pogodowych

W badaniu przeprowadzonym w Stanach Zjednoczonych – kraju, w którym ubezpieczanie zbiorów jest szeroko rozpowszechnione i również dofinansowywane ze środków publicznych – wykazano, że kukurydza i nasiona soi, które zostały objęte ochroną ubezpieczeniową, są znacznie bardziej wrażliwe na upały niż uprawy, których nie ubezpieczono (zapewniają mniejsze plony).

Jak stwierdzono we wnioskach z badania, wrażliwość ubezpieczonych upraw świadczy o słabszej zdolności / motywacji ubezpieczonych rolników do dostosowywania się do skrajnych warunków pogodowych, gdyż zdają się oni na odszkodowania z tytułu ubezpieczenia³¹.

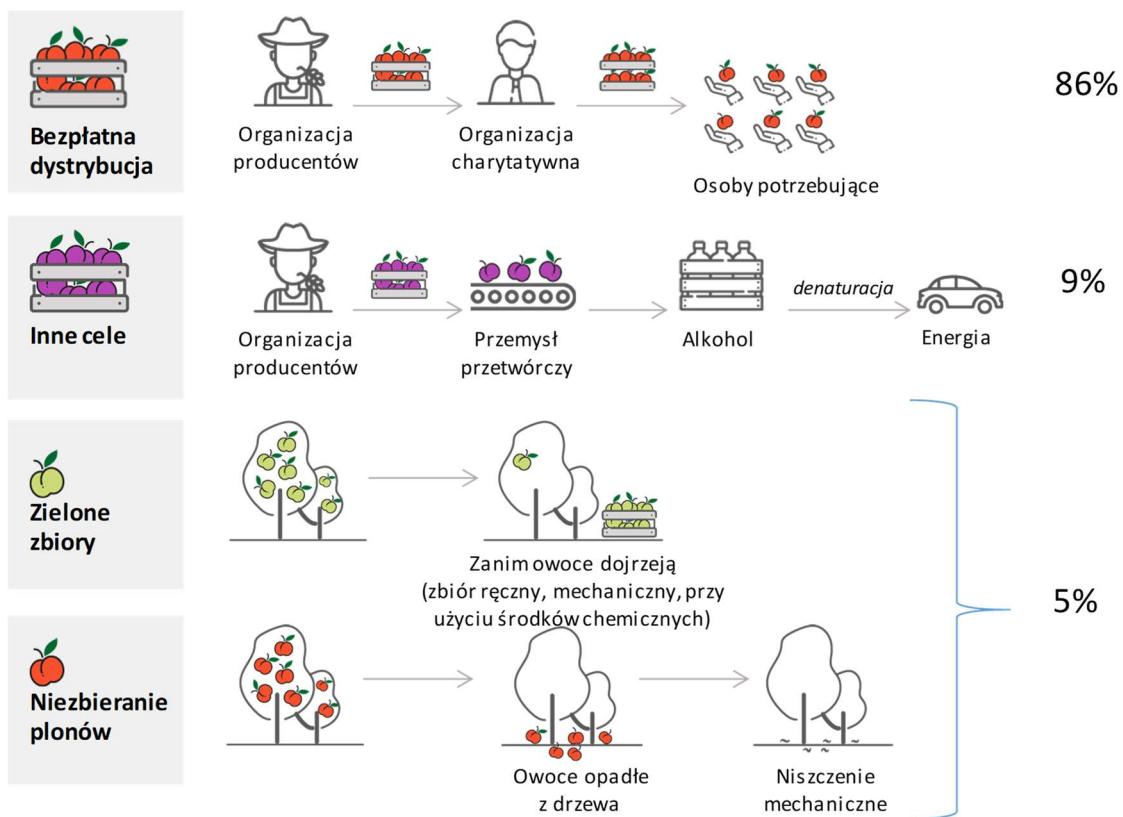
Niedostateczna kontrola nad niektórymi środkami nadzwyczajnymi

60 Na mocy art. 219 rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 Komisja jest uprawniona do przyjęcia środków nadzwyczajnych, aby „reagować na zagrożenie wystąpieniem zakłóceń na rynku spowodowanych znaczącym wzrostem lub spadkiem cen na rynku wewnętrznym lub rynkach zewnętrznych lub innymi zdarzeniami i okolicznościami powodującymi poważne zakłócenia na rynku lub grożącymi wystąpieniem takich zakłóceń”. Kontrolerzy Trybunału zbadali, czy środki nadzwyczajne zastosowane w celu zaradzenia poważnym zakłóceniom na rynku w sektorze owoców i warzyw zostały odpowiednio ukierunkowane i czy wycofanie produktów z rynku zostało przeprowadzone w efektywny sposób. Analizą objęto działania podjęte na rynkach owoców i warzyw w odpowiedzi na rosyjskie embargo (zob. pkt **09**).

61 Po nałożeniu przez Rosję embarga, uznanego za zagrożenie dla rynku, Komisja przyjęła środki nadzwyczajne dla sektora owoców i warzyw. W latach 2014–2018 wydatki na nie sięgnęły kwoty 513 mln euro, która przełożona została na 1,8 mln ton produktów wycofanych z rynku. W ramach przyjętych środków przewidziano wycofanie z rynku – na różne sposoby – owoców i warzyw dotkniętych rosyjskim embargiem (zob. **rys. 9**). Najczęściej stosowanym rozwiązaniem była bezpłatna dystrybucja (przypada na nią 60% wycofanych produktów pod względem ilościowym i ponad 86% wyłaconych środków).

³¹ Francis Annan, Wolfram Schlenker, „Federal Crop Insurance and the disincentive to adapt to extreme heat” [Program ubezpieczania zbiorów na poziomie federalnym a czynniki zniechęcające do przystosowywania się do skrajnie wysokich temperatur], 2015.

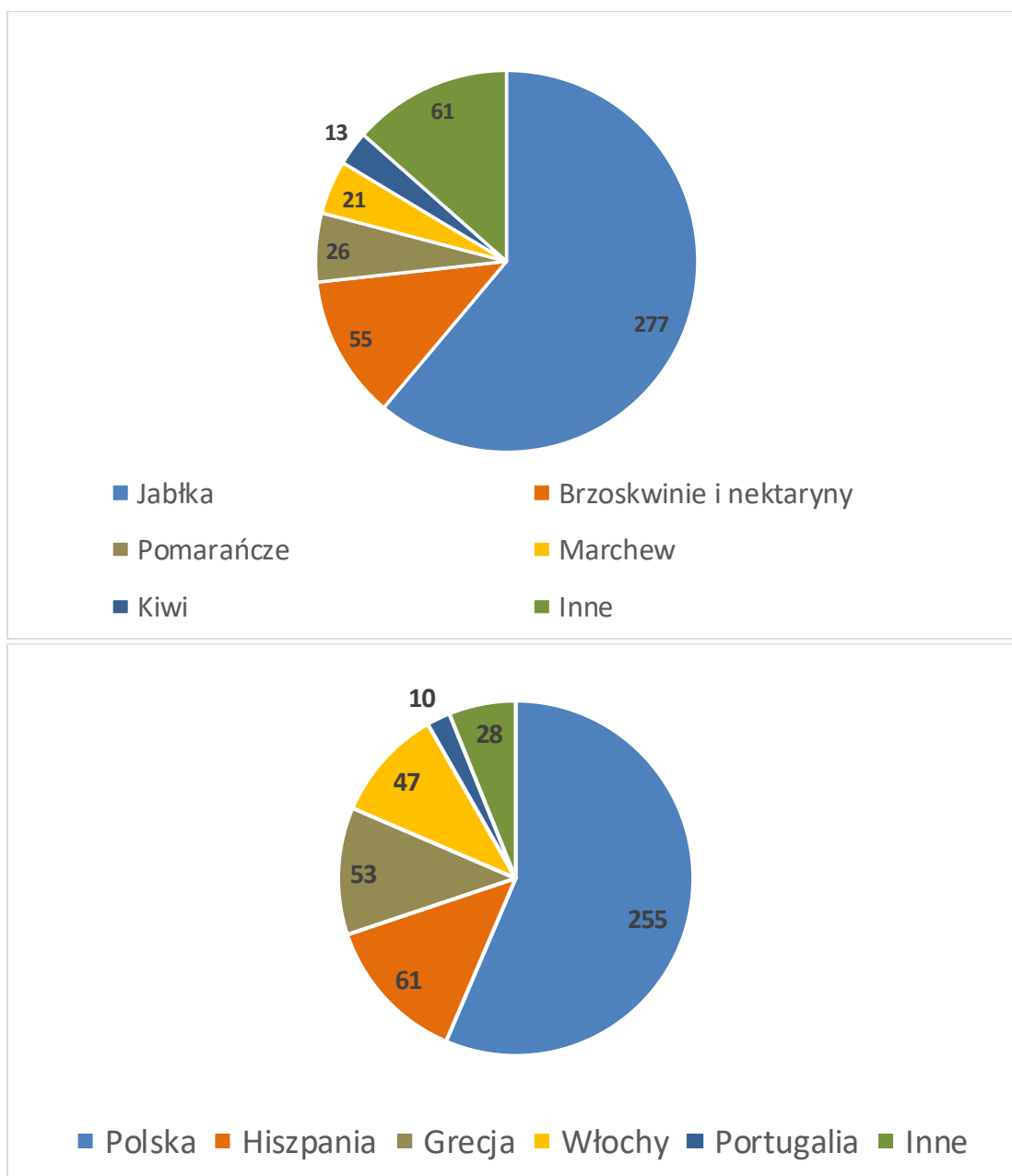
Rys. 9 – Sposoby wycofania produktów z rynku i odpowiadający im odsetek pomocy unijnej



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

62 Na *rys. 10 i 11* wskazano główne produkty, które zostały wycofane z rynku, i kraje, w których zastosowano bezpłatną dystrybucję.

Rys. 10 i 11 – Wartość środków wypłaconych w ramach programów bezpłatnej dystrybucji w rozbiciu na produkty i państwa członkowskie (w mln euro)



Źródło: DG AGRI, październik 2018 r.

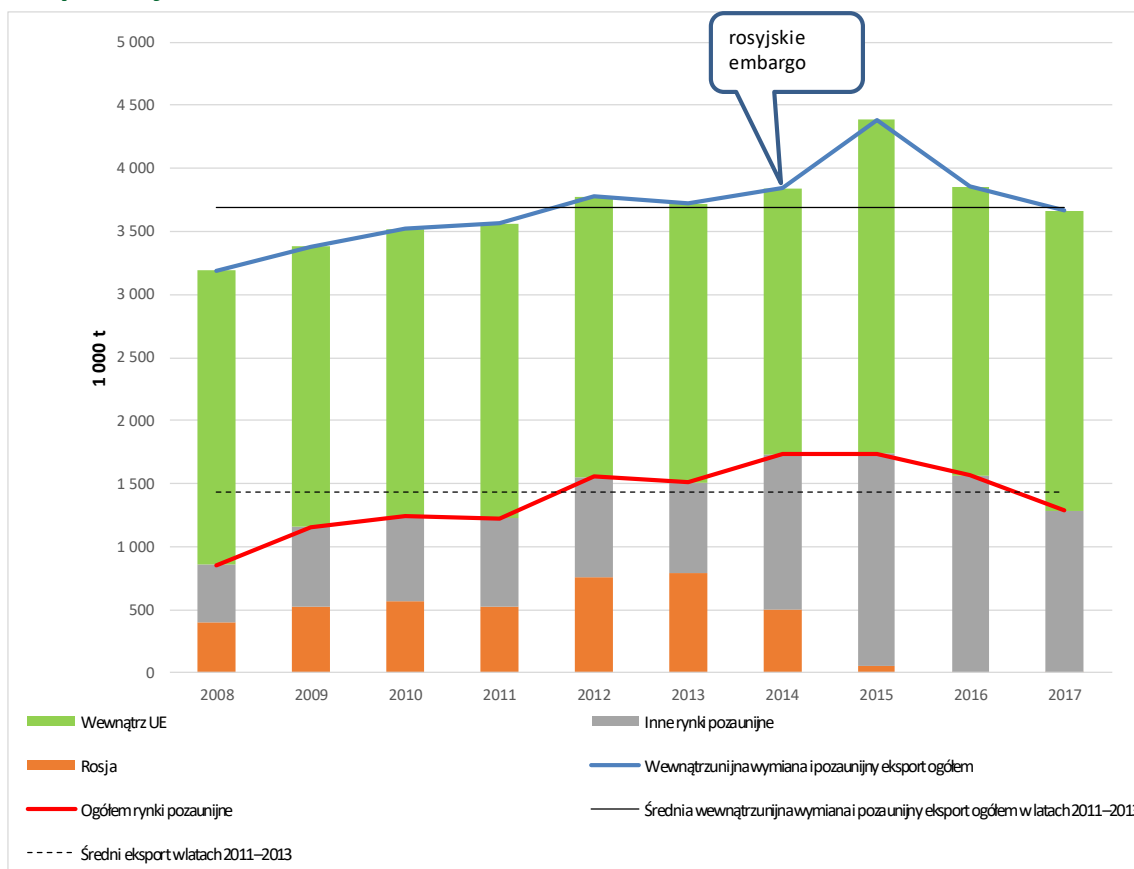
UE nie ustanowiła obiektywnych parametrów, na podstawie których decydowałaby o wykorzystywaniu środków nadzwyczajnych

63 Pojęcie zakłócenia na rynku jest stosunkowo ogólne i nie zostało szerzej rozwinięte w prawodawstwie UE. Brak konkretnych kryteriów sprawia, że decyzja o tym, kiedy należy zastosować środki nadzwyczajne, ma w dużej mierze charakter uznaniowy. W kontekście rosyjskiego embarga Komisja wprowadziła środki nadzwyczajne na mocy siedmiu rozporządzeń delegowanych, które nawiązują do ryzyka wystąpienia zakłóceń na rynku (rozporządzenia (UE) nr 913/2014, (UE) nr 932/2014, (UE) nr 1031/2014, (UE) nr 1371/2014, (UE) 2015/1369, (UE) 2016/921 i (UE) 2017/1165). Niemniej jednak decyzja o przedłużeniu okresu stosowania tych środków nie była oparta na ocenie, z której wynikałoby, że straty przekroczyły określony próg.

64 Gdy Komisja decydowała o wysokości unijnego wsparcia, wzięła pod uwagę dane dotyczące produkcji i eksportu w okresie trzech lat poprzedzających rosyjskie embargo (2011–2013). Aż do trzeciego roku embarga Komisja nie brała pod uwagę alternatywnych rynków zbytu, takich jak inne rynki zewnętrzne lub rynki wewnątrzunijne.

65 Ponad połowę unijnego wsparcia – zarówno pod względem wartości, jak i ilości produktów wycofanych z rynku – przeznaczono na jabłka. Jak wynika z *rys. 12*, w czasie obowiązywania rosyjskiego embarga poziom wewnątrzunijnej wymiany i pozaunijnego eksportu wzrósł w 2014 i 2015 r., a ogółem utrzymał się na poziomie wyższym niż średnia sprzed momentu nałożenia embarga. Inne rynki pozaunijne zrekompensowały utratę rynku rosyjskiego. Z *rys. 13* wynika z kolei, że w konsekwencji wartość wewnątrzunijnej wymiany i pozaunijnego eksportu jabłek pozostała w przeważającej mierze na stabilnym poziomie, jedynie w 2014 r. zaobserwowano niewielki spadek (–4% w porównaniu ze średnią za lata 2011–2013). W 2014 r. spadek łącznej wartości wewnątrzunijnej wymiany i pozaunijnego eksportu był mniejszy niż w 2009 r., kiedy to nie przedsięwzięto żadnych środków nadzwyczajnych.

Rys. 12 – Zmiany w wolumenie wewnętrznej wymiany i pozaunijnego eksportu jabłek



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych Eurostatu, międzynarodowy handel towarami, styczeń 2019 r.

Rys. 13 – Zmiany w wartości wewnętrznej wymiany i pozauijnego eksportu jabłek



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych Eurostatu, międzynarodowy handel towarami, styczeń 2019 r.

66 Powyższe dane świadczą o tym, że dla UE postrzeganej jako całość zakłócenia na rynku jabłek spowodowane rosyjskim embargiem były nieznaczne i nie trwały przez cztery lata (przez taki okres obowiązywały natomiast środki nadzwyczajne). Spadek w zakresie eksportu bezpośredniego do Rosji został wyrównany przez skierowanie produktów na inne rynki.

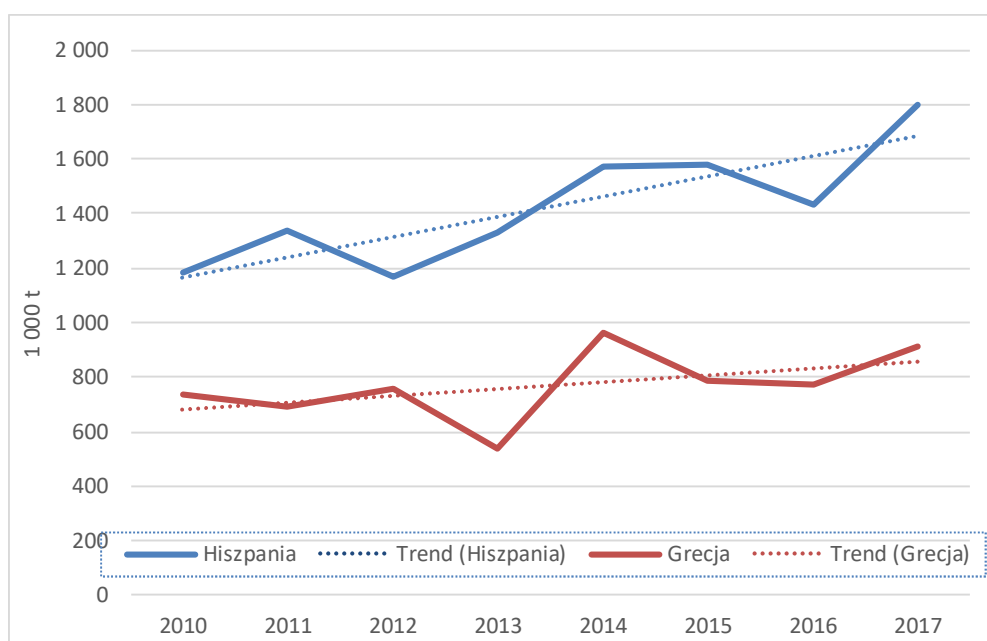
Środkami nadzwyczajnymi objęto towary, w przypadku których występuje strukturalna nadwyżka produkcji

67 UE zastosowała również środki nadzwyczajne w celu sfinansowania wycofania z rynku brzoskwiń i nektaryn. Koszt wycofania tych owoców z rynku stanowił 34% łącznej wartości operacji wycofania z rynku w Hiszpanii i 45% – w Grecji. W pierwszych przyjętych rozporządzeniach delegowanych przywołano nałożone przez Rosję embargo i brak równowagi między podażą a popytem. „Sezonowo wysoki poziom podaży brzoskwiń i nektaryn oraz zmniejszenie konsumpcji z powodu niekorzystnych warunków pogodowych w szczytowym okresie zbiorów doprowadziły do trudnej

sytuacji na rynku”³². „Nadzwyczajne środki podjęto głównie w celu zaradzenia szczególnej sytuacji sektorów brzoskwiń i nektaryn”³³.

68 Z *rys. 14* wynika, że w Hiszpanii i w Grecji odnotowuje się wzrost produkcji brzoskwiń i nektaryn. Jako że w latach 2006–2016 powierzchnia tych upraw powiększyła się odpowiednio o 6% i 20%, wzrósł też potencjał produkcyjny obu tych krajów. We Włoszech, tj. w kraju, który był największym producentem brzoskwiń i nektaryn do 2012 r. (kiedy to wyprzedziła go Hiszpania), powierzchnię upraw zmniejszono o 30%³⁴ i stopniowo ograniczono produkcję.

Rys. 14 – Zmiany w produkcji brzoskwiń i nektaryn w Hiszpanii i Grecji



Źródło: baza danych DG AGRI.

69 W przypadku gdy wzrostowi produkcji nie towarzyszy wzrost w konsumpcji wewnętrznej lub eksporcie, pojawia się strukturalna nadwyżka produkcji – w sadach produkuje się więcej owoców niż może wchłonąć rynek w ramach konsumpcji i eksportu. Stały spadek spożycia brzoskwiń na rynku krajowym w Hiszpanii nie został zrównoważony wzrostem eksportu³⁵.

³² Motyw 1 rozporządzenia delegowanego (UE) nr 913/2014.

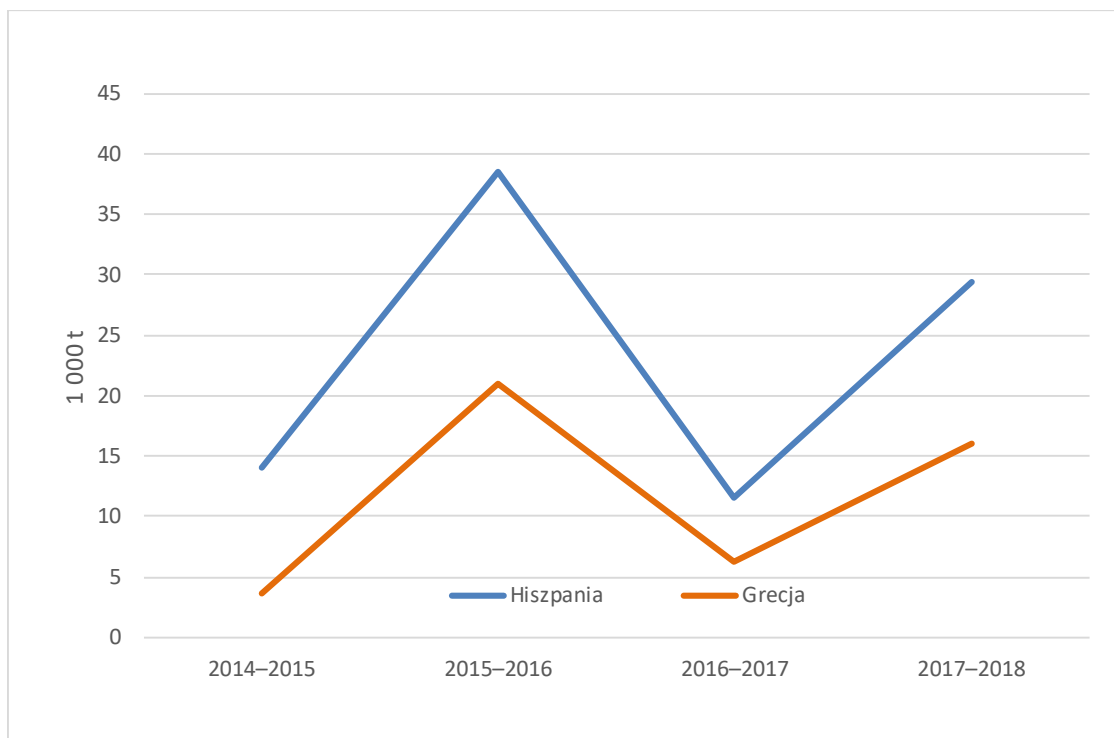
³³ Motyw 22 rozporządzenia delegowanego (UE) nr 932/2014.

³⁴ Źródło danych: baza danych DG AGRI, stan na 2017 r.

³⁵ „Fruta de hueso: análisis de campaña 2018”, Ministerio de agricultura, pesca y alimentación.

70 Z *rys. 15* wynika, że przez cztery lata prowadzenia operacji wycofywania owoców z rynków w Hiszpanii i Grecji odsetek wycofanych towarów nie był stopniowo zmniejszany (w ramach wygaszania tego środka), ale odpowiadał raczej poziomowi produkcji.

Rys. 15 – Zmiany w ilości brzoskwiń i nektaryn przeznaczonych do wycofania z rynku



Źródło: dane przekazane przez Komisję i rozporządzenia delegowane.

71 Na tej podstawie kontrolerzy wnioskują, że przynajmniej w pewnym stopniu powodem uruchomienia środków nadzwyczajnych był problem strukturalnej nadwyżki produkcji brzoskwiń / nektaryn w Hiszpanii. Środki nadzwyczajne nie mają jednak na celu rozwiązania problemu strukturalnej nadwyżki produkcji, tylko zarządzenie zakłóceń na rynku.

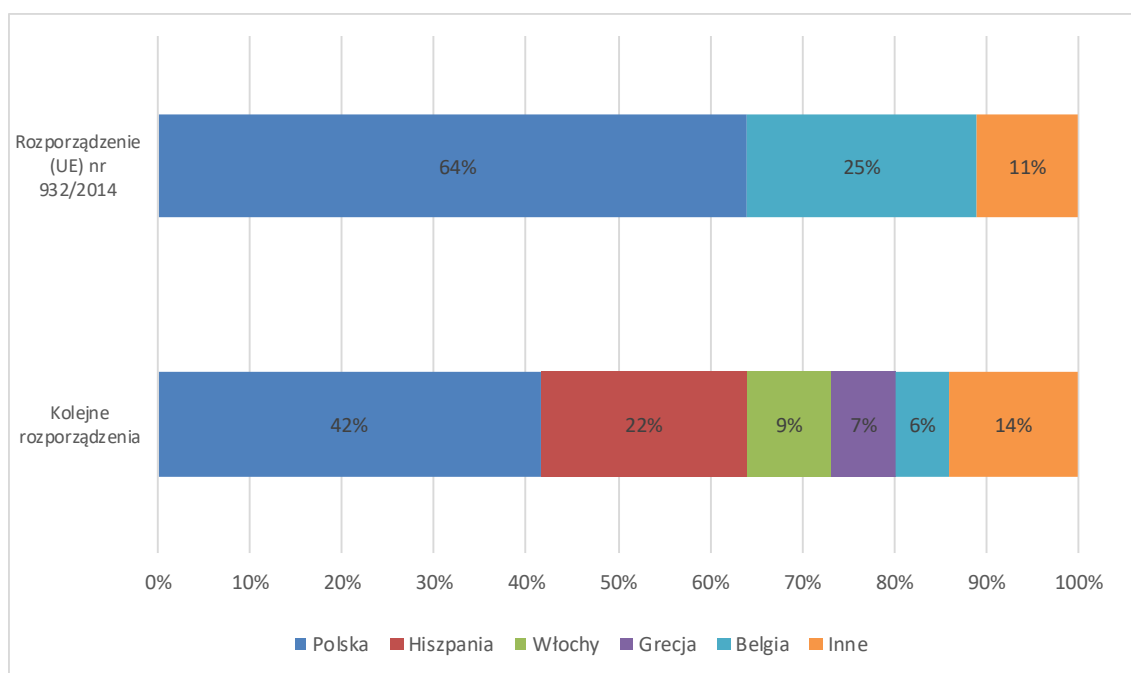
Zasada przyznawania wsparcia według kolejności zgłoszeń promowała szybkie wdrażanie kosztem odpowiedniego ukierunkowania

72 Po wejściu w życie rozporządzenia delegowanego z 2014 r.³⁶ ponad 85% wsparcia (pod względem wartości i wolumenu) udzielono Polsce i Belgii na podstawie kolejności zgłoszeń. W kolejnych rozporządzeniach określono oddzielnie dla każdego państwa członkowskiego ilość produktów, które mogą zostać wycofane. Na podstawie *rys. 16*

³⁶ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 932/2014.

można stwierdzić, że określenie pułapów dla poszczególnych państw zamiast kierowania się kolejnością zgłoszeń umożliwiło większej liczbie państw członkowskich uzyskanie dostępu do wsparcia zgodnie z ich przewidywanymi potrzebami.

Rys. 16 – Ilość produktów wycofanych w oparciu o różne rozporządzenia w podziale na państwa członkowskie³⁷



Źródło: dane DG AGRI na temat wdrażania środków nadzwyczajnych, październik 2018 r.

Finansowanie wycofania produktów przeznaczonych do bezpłatnej dystrybucji jest kosztowne dla UE

Stawka wsparcia unijnego na rynku jabłek była wyższa niż średnie ceny rynkowe z wcześniejszych lat

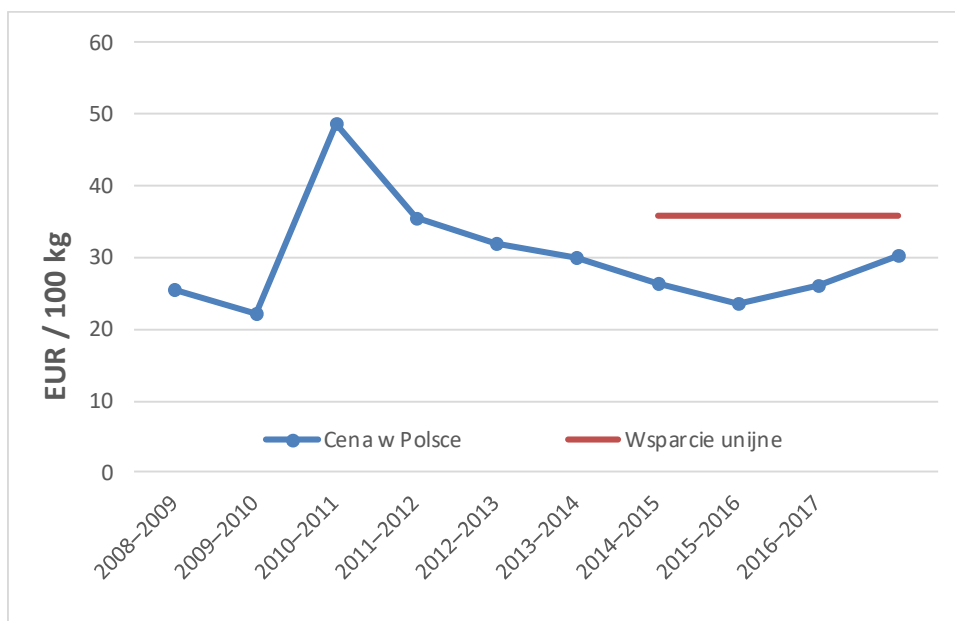
73 Na wsparcie wycofania produktów w celu przeznaczenia ich do bezpłatnej dystrybucji składają się dwa elementy: maksymalna kwota dofinansowania danego rodzaju produktu i koszty dodatkowe mające stanowić rekompensatę za wydatki poniesione na sortowanie, pakowanie i transport.

³⁷ Rozporządzenia delegowane (UE) nr 1031/2014, (UE) 2016/921 i (UE) 2017/1165.

74 Produktem najczęściej obejmowanym wsparciem polegającym na bezpłatnej dystrybucji były jabłka. Odpowiednie informacje przedstawiono na *rys. 10*. Zarówno pod względem wolumenu, jak i w ujęciu pieniężnym największym beneficjentem unijnego wsparcia była Polska.

75 Na *rys. 17* zestawiono wysokość pomocy świadczonej w ramach bezpłatnej dystrybucji (obejmuje ona zarówno cenę produktu, tj. 16,98 euro/100 kg, jak i koszt sortowania / pakowania, tj. 18,77 euro/100 kg) i rynkową cenę posortowanych i opakowanych jabłek na polskim rynku³⁸. Tzw. średnia ucinana rynkowych cen jabłek w Polsce za okres pięciu lat przed nałożeniem przez Rosję embarga jest o 10% niższa niż poziom udzielonego przez UE wsparcia, co oznacza, że producenci jabłek otrzymali nadmierną rekompensatę.

Rys. 17 – Porównanie stawek wsparcia z tytułu bezpłatnej dystrybucji jabłek z cenami rynkowymi w Polsce



Źródło: DG AGRI.

³⁸ Art. 98 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 543/2011.

76 Przez pierwsze trzy lata gospodarcze³⁹ (2014/2015, 2015/2016 i 2016/2017) UE wypłaciła polskim producentom jabłek rekompensatę w kwocie 200 mln euro za 559 448 ton jabłek skierowanych do bezpłatnej dystrybucji (nie uwzględniając szacunkowych kosztów transportu). Tymczasem średnia cena rynkowa za tę ilość jabłek wynosiła 182 mln euro⁴⁰.

Nieproporcjonalnie wysokie koszty poniesione przez UE w związku z przetwarzaniem brzoskwiń i nektaryn

77 Koszt środków nadzwyczajnych obejmujących bezpłatną dystrybucję brzoskwiń i nektaryn wyniósł 55 mln euro. W przypadku brzoskwiń i nektaryn koszty sortowania i pakowania stanowią około 37%, a koszty transportu – około 13%, a zatem wartość samych produktów wycofanych z rynku to jedynie około 50% całkowitych kosztów. Pomoc w kwocie około 48 mln euro (87%) trafiła do producentów w Hiszpanii i Grecji.

78 Koszt wsparcia ze środków unijnych w przeliczeniu na litr soku przeznaczonego dla osób potrzebujących sięgnął maksymalnie 4,25 euro, czyli około cztery razy więcej niż litr soku w supermarkecie. Na kwotę tę składają się płatności z tytułu wartości wycofanych z rynku brzoskwiń i nektaryn, koszty sortowania i pakowania, koszty transportu i płatności związane z wkładami w naturze przekazanymi na rzecz producentów soków.

Nie ma wystarczających dowodów na to, że wycofane produkty są rzeczywiście usuwane z rynku

79 Jako że brzoskwinie i nektaryny łatwo się psują, po wycofaniu tych owoców z rynku z przeznaczeniem na bezpłatną dystrybucję można – po spełnieniu pewnych warunków – je przetwarzać, a przetworzony produkt (sok / nektar) jest rozdawany osobom potrzebującym. Hiszpania i Grecja odpowiadają łącznie za 94% brzoskwiń i nektaryn, które objęto wsparciem polegającym na finansowaniu bezpłatnej dystrybucji. Spośród 132 000 ton owoców wycofanych w tych krajach z rynku w celu bezpłatnej dystrybucji 99 000 ton przetworzono na sok / nektar.

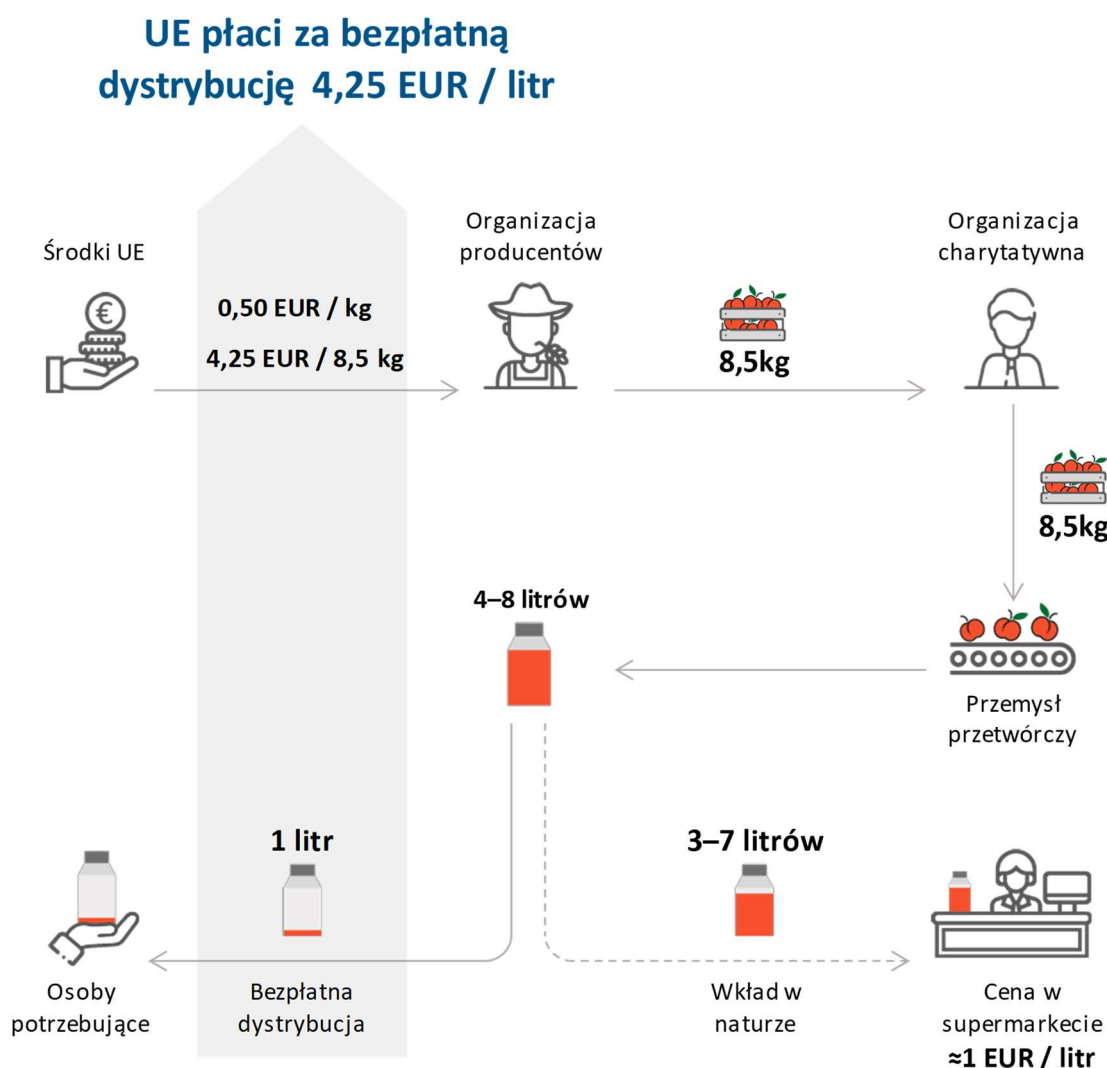
³⁹ Rok gospodarczy to okres jednego roku wyznaczony w taki sposób, aby umożliwić objęcie sprawozdawczością produkcji, marketingu i wykorzystania danego produktu rolnego. W przypadku produkcji jabłek rok gospodarczy rozpoczyna się w sierpniu roku n i kończy w lipcu roku n+1.

⁴⁰ Średnia ucinana rynkowych cen jabłek w Polsce za okres 2009/2010–2013/2014 wynosi 32,54 euro/100 kg.

80 Aby pokryć koszty przetwórstwa, większość uzyskanego produktu pozostawiono przetwórcom jako wkład w naturze, co jest zgodne z przepisami unijnymi⁴¹. Z danych Komisji wynika na przykład, że w Hiszpanii wyrażono zgodę na wymianę do 11 kg brzoskwiń dostarczonych przetwórcom na 1 l nektaru z tych owoców, natomiast w Grecji można było wymienić do 8,5 kg brzoskwiń na 1 l nektaru. Przykład operacji wycofania produktów z rynku przedstawiono na *rys. 18*. Ostatecznie większość wycofanych produktów została znowu wprowadzona na rynek w postaci soku, a tylko niewielki odsetek trafił do osób potrzebujących. Udzielenie przetwórcom zgody na zatrzymanie większości wycofanych z rynku owoców, za które wypłacono wsparcie ze środków unijnych, tak jak gdyby były one przeznaczone do spożycia jako produkty świeże, leży w sprzeczności z ostatecznym celem bezpłatnej dystrybucji.

⁴¹ Zgodnie z art. 80 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 543/2011.

Rys. 18 – Przetwarzanie na sok brzoskwiń i nektaryn wycofanych z rynku i bezpłatna dystrybucja tego soku w Grecji



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

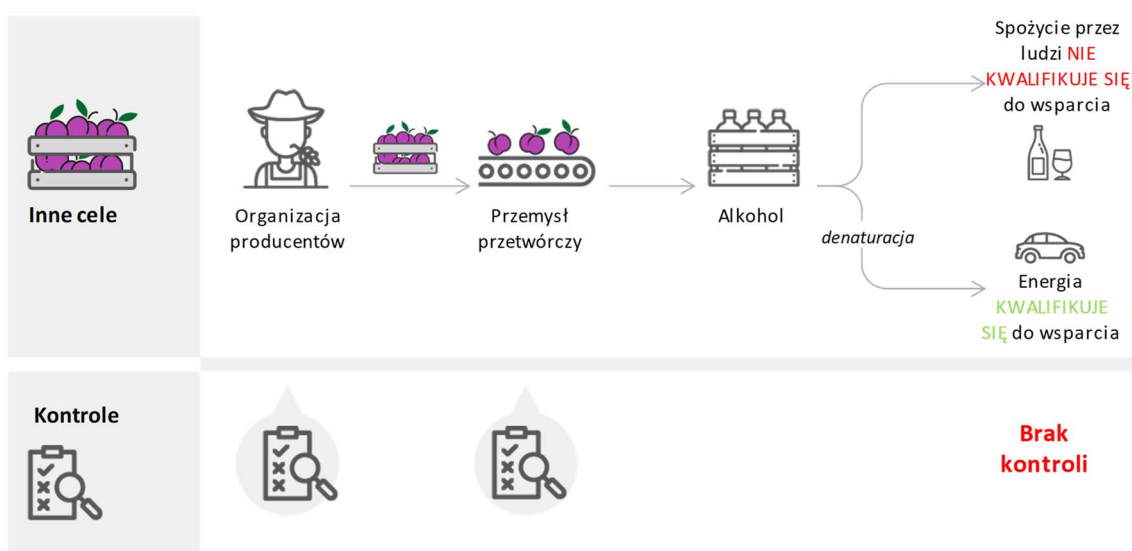
81 Kontrolerzy Trybunału szacują, że brzoskwinie i nektaryny wykorzystane w Grecji i Hiszpanii jako wkład w naturze stanowiły koszt dla budżetu UE w wysokości 34 mln euro. Skuteczność i wydajność bezpłatnej dystrybucji są zatem wątpliwe, jako że 62% całości środków przeznaczono na pokrycie wkładu w naturze, w wyniku czego towary wróciły na rynek w postaci soków. Jedynie 38% środków zostało przeznaczonych na zapewnienie bezpłatnego soku i świeżych owoców osobom potrzebującym.

82 Kontrolerzy szacują ponadto, że brzoskwinie i nektaryny zatrzymane przez przetwórców jako wkład w naturze stanowiły 20–25% zasobów tych owoców przeznaczonych do przetworzenia na sok w latach 2014–2018. Przetwórcy uzyskali niemal jedną czwartą wykorzystywanego przez siebie surowca w postaci wkładu w naturze, a nie w drodze zakupu.

Niepełna identyfikowalność niektórych produktów wycofanych z rynku

83 Pomocy finansowej obejmującej produkty wycofane z rynku „w innych celach” udziela się pod warunkiem, że produkt uzyskany w wyniku destylacji zostanie wykorzystany jedynie do celów energetycznych. Kontrolerzy ustalili, że we Włoszech podmioty nadzorujące odpowiedzialne za sprawdzenie, co się dzieje z produktami wycofanymi z rynku w innych celach, które po poddaniu procesowi destylacji miały być zastosowane do celów przemysłowych lub energetycznych, zakończyły kontrolę, zanim alkohol został poddany denaturacji do celów energetycznych (zob. [rys. 19](#)).

Rys. 19 – Przeprowadzone we Włoszech niekompletne kontrole produktów wycofanych z rynku w innych celach



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Wnioski i zalecenia

84 Kontrolerzy Trybunału zbadali, czy zestaw unijnych narzędzi udostępnianych w sektorze rolnictwa do celów zapobiegania ryzyku i sytuacjom kryzysowym oraz zarządzania nimi jest kompletny i spójny. Sprawdzili także, czy narzędzia zarządzania ryzykiem i zarządzania kryzysowego zostały efektywnie wdrożone i czy przyniosły zamierzone rezultaty. Trybunał stwierdził, że – ogólnie rzecz biorąc – cele działań unijnych z zakresu zarządzania ryzykiem w sektorze rolnictwa zostały częściowo osiągnięte, ale z udostępnionych narzędzi korzystano rzadko, a w niektórych przypadkach w ramach środków zapobiegania kryzysom wypłacono nadmierne rekompensaty.

85 UE dysponuje szeregiem środków zwiększających odporność rolników na zmienność cen i straty w produkcji spowodowane zjawiskami klimatycznymi lub chorobami roślin i zwierząt. Do środków tych należą płatności bezpośrednie, dzięki którym drobni producenci rolni mogą stawić czoła ryzyku na poziomie gospodarstwa. Płatności te ogólnie zmniejszają wśród rolników potrzebę wykupywania ubezpieczeń (pkt **16–23**). Wprowadzenie w ramach WPR można upowszechnić działania zapobiegawcze, zwłaszcza z wykorzystaniem norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, obecnie istnieją jednak ograniczone dowody na wpływ tych środków na zachowania rolników. W przyszłości bardziej rygorystyczne wymogi dotyczące wspomnianych norm (w tym zmianowanie upraw) mogą stać się silnym narzędziem, które znacznie zwiększy odporność rolników i poprawi bilans oddziaływania WPR na środowisko (pkt **24–26**).

86 Działania zapobiegawcze mają dużą wagę i zmniejszają ekspozycję na ryzyko (pkt **23–26**). Rolnicy, którzy wykupili ubezpieczenie, mogą mieć słabszą motywację, by zastosować strategię biznesową gwarantującą większą odporność lub przystosowywać się do nowych warunków klimatycznych (pkt **59**), niemniej zakłady ubezpieczeń mogą wymagać od swoich klientów działań zmniejszających ryzyko. Trybunał stwierdził, że w ramach wsparcia unijnego w zakresie zagrożeń sanitarnych, zwłaszcza chorób zwierząt, priorytetowo traktowano działania mające na celu zapobieganie i monitorowanie (pkt **27**).

Zalecenie 1 – Należy zachęcać rolników do lepszego przygotowywania się na sytuacje kryzysowe

W kontekście zmiany klimatu wsparcie ze środków publicznych należy ukierunkować przede wszystkim na działania z zakresu zapobiegania i adaptacji, zachęcając rolników do zwiększania gotowości i odporności. Komisja powinna powiązać wsparcie unijne z praktykami rolniczymi zmniejszającymi ekspozycję na ryzyko (takimi jak zmianowanie upraw) i minimalizującymi szkody (np. uprawa bardziej odpornych gatunków roślin).

Termin realizacji: 2021 r. (rozporządzenia wykonawcze w sprawie WPR na okres po 2020 r.).

87 Zakres wykorzystania unijnego wsparcia przeznaczonego na narzędzia zarządzania ryzykiem jest niewielki i nierównomierny. Nie korzysta z niego większość państw członkowskich. Wsparcie to, ukierunkowane głównie na dopłaty do składek ubezpieczeniowych, trafia do niewielu rolników, a większość ubezpieczonych producentów rolnych wykupuje ubezpieczenie, nie korzystając ze wsparcia unijnego. Środki unijne są – w wyniku decyzji tych państw członkowskich, które w największym stopniu korzystają z dopłat do składek ubezpieczeniowych – przeznaczone przede wszystkim na wsparcie producentów wina. Dofinansowanie to wiąże się z ryzykiem zaistnienia efektu *deadweight*. Na tej podstawie Trybunał stwierdza, że dowody na unijną wartość dodaną są obecnie ograniczone (pkt [42–49](#) i [57–58](#)).

88 Trybunał ustalił, że Komisja nie gromadzi niektórych informacji istotnych do celów monitorowania złożonego stosowania narzędzi zarządzania ryzykiem, mimo że w państwach członkowskich, które w największym stopniu korzystają z tych środków, informacje te są dostępne (pkt [50–52](#)).

Zalecenie 2 – Należy udoskonalić koncepcję i monitorowanie dopłat do składek ubezpieczeniowych

Komisja powinna:

- a) ocenić, czy – w świetle niskiego poziomu wykorzystania dopłat do ubezpieczeń i koncentracji tego wsparcia w niektórych sektorach oraz faktu, że korzystają z niego przede wszystkim więksi producenci – udzielane wsparcie zapewnia unijną wartość dodaną;
- b) monitorować wydatki za pomocą odpowiednich wskaźników produktu (takich jak powierzchnia ubezpieczonych gruntów i ubezpieczony kapitał, które to wskaźniki są już stosowane na poziomie państw członkowskich) i wskaźników rezultatu.

Termin realizacji: 2021 r. (rozporządzenia wykonawcze w sprawie WPR na okres po 2020 r.).

89 W odpowiedzi na zagrożenie wystąpieniem zakłóceń na rynku po nałożeniu przez Rosję embarga Komisja podjęła działania, ale nie ustanowiła szczegółowych kryteriów uruchomienia środków nadzwyczajnych, a przy określaniu poziomu wsparcia nie uwzględniła alternatywnych rynków zbytu (pkt [63–66](#)). Komisja przyznała rekompensatę producentom jabłek (61% wsparcia unijnego), mimo że coraz większe ilości tych owoców były eksportowane, a łączna wartość eksportu utrzymywała się na stosunkowo stabilnym poziomie. Ponadto w produkcji brzoskwiń i nektaryn, na które przeznaczono wsparcie w ramach tych działań, wystąpiła nadwyżka strukturalna (pkt [68–71](#)).

90 Sposób, w jaki zastosowano działania *ex post* podjęte w odpowiedzi na ryzyko związane z klimatem, niekoniecznie był zgodny ze strategią przewidującą wykorzystanie w większym stopniu takich instrumentów jak ubezpieczenia (pkt [24](#) i [35–37](#)).

Zalecenie 3 – Należy doprecyzować kryteria uruchamiania i wygaszania środków nadzwyczajnych oraz łączenia ich z innymi instrumentami

Komisja powinna precyzyjniej określić zakres stosowania środków nadzwyczajnych. W tym celu należy:

- a) określić obiektywne parametry i kryteria rynkowe oraz ekonomiczne, które posłużą do ustalenia, czy istnieją wystarczające podstawy, aby rozważyć zastosowanie środków nadzwyczajnych. Parametry te powinny uwzględnić łączne dochody producentów, w tym wpływ płatności bezpośrednich i wzrostu produkcji;
- b) ukierunkować środki nadzwyczajne stosowane w razie wystąpienia ekstremalnych zdarzeń pogodowych na pomoc tym rolnikom, którzy właściwie posłużyli się narzędziami zapobiegania ryzyku i zarządzania nim, w przypadku gdy narzędzia te są wystarczająco rozwinięte i dostępne rolnikom.

Termin realizacji: 2021 r.

91 Kontrola przeprowadzona przez Trybunał wykazała, że stawka wsparcia wypłacanego z tytułu bezpłatnej dystrybucji jabłek była często wyższa niż ceny rynkowe, co skutkowało wypłatą nadmiernych rekompensat (pkt **73–76**). Przepisy umożliwiające przetwarzanie świeżych produktów w ramach bezpłatnej dystrybucji niosą za sobą ryzyko, że stawka wsparcia będzie zbyt wysoka, a znaczna część wycofanych produktów trafi do przetwórców w celu pokrycia kosztów ponoszonych przy przetwarzaniu (pkt **77–82**).

Zalecenie 4 – Należy dostosować poziom rekompensaty za wycofanie produktów z rynku

Aby nie dopuścić do wypłat nadmiernych rekompensat, Komisja powinna:

- a) dopilnować, by stawki wsparcia udzielanego w przypadku wycofania produktów z rynku nie przekraczały średniej ceny rynkowej danego produktu obowiązującej przed wystąpieniem sytuacji kryzysowej w państwie członkowskim producenta;
- b) ocenić możliwość wprowadzenia rozwiązania polegającego na ustaleniu stawek pomocy na poziomie poniżej 100% i wymogu współfinansowania znacznej części wsparcia, w przypadku gdy państwa członkowskie odgrywają istotną rolę w określaniu najważniejszych elementów programów tego wsparcia.

Termin realizacji: 2021 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę I, której przewodniczy członek Trybunału Obrachunkowego Nikolaos Milionis, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 16 października 2019 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner Lehne

Prezes

Załącznik

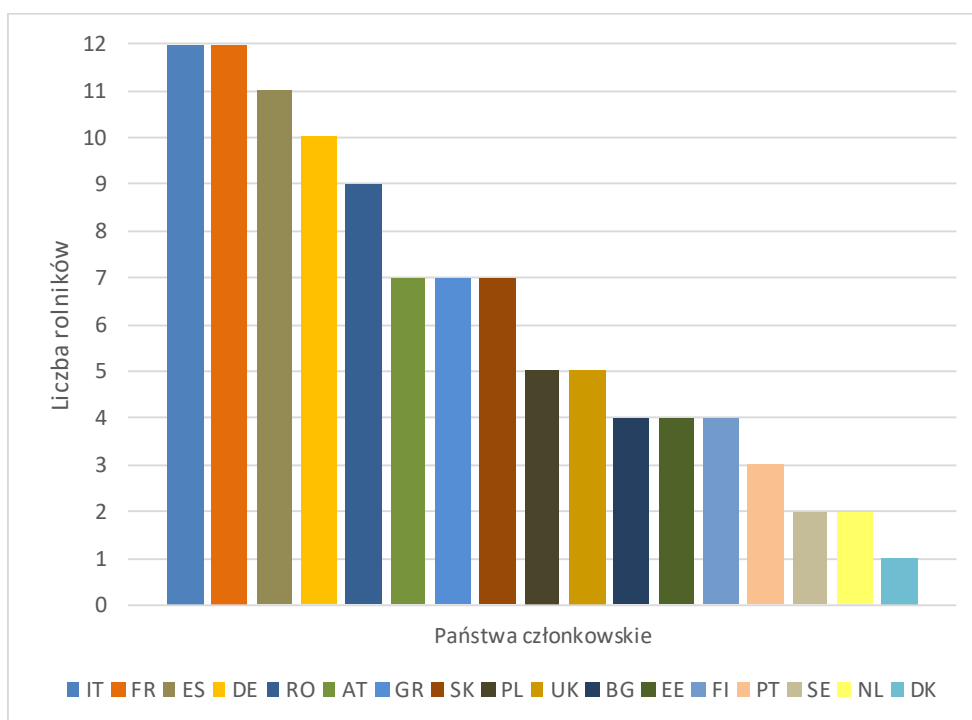
Kwestionariusze skierowane do rolników

Uwagi wprowadzające

Kontrolerzy Trybunału przeprowadzili wywiady na temat zarządzania ryzykiem ze 105 rolnikami w 17 państwach członkowskich. Wizyty te odbyły się w ramach kontroli do celów poświadczenia wiarygodności za 2018 r. Próba została dobrana na podstawie wielkości otrzymanego dofinansowania, a zatem przeważały w niej większe gospodarstwa rolne.

Pytania zadawane przez kontrolerów dotyczyły czynników ryzyka i strategii zarządzania ryzykiem na poziomie gospodarstwa.

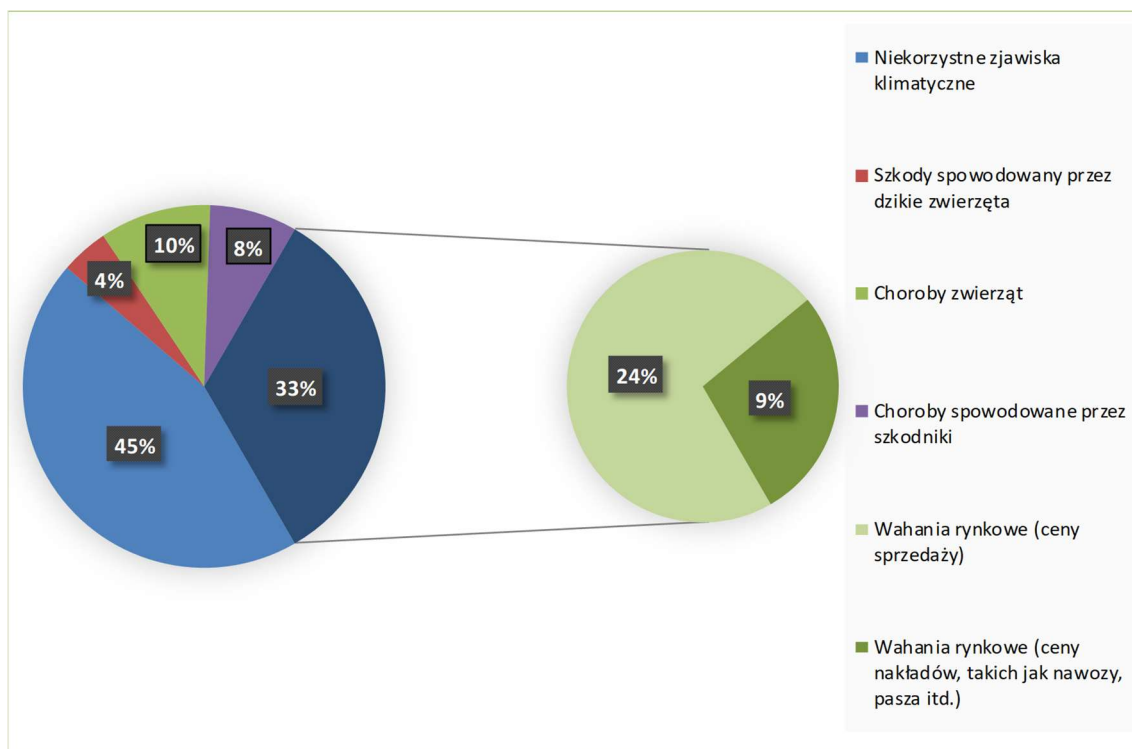
Rys. 20 – Liczba respondentów w podziale na państwa członkowskie



Uwaga: Z wykresu wynika, że wywiady przeprowadzono z największą liczbą rolników z Włoch i Francji (12 wywiadów), Hiszpanii (11 wywiadów) i Niemiec (10 wywiadów).

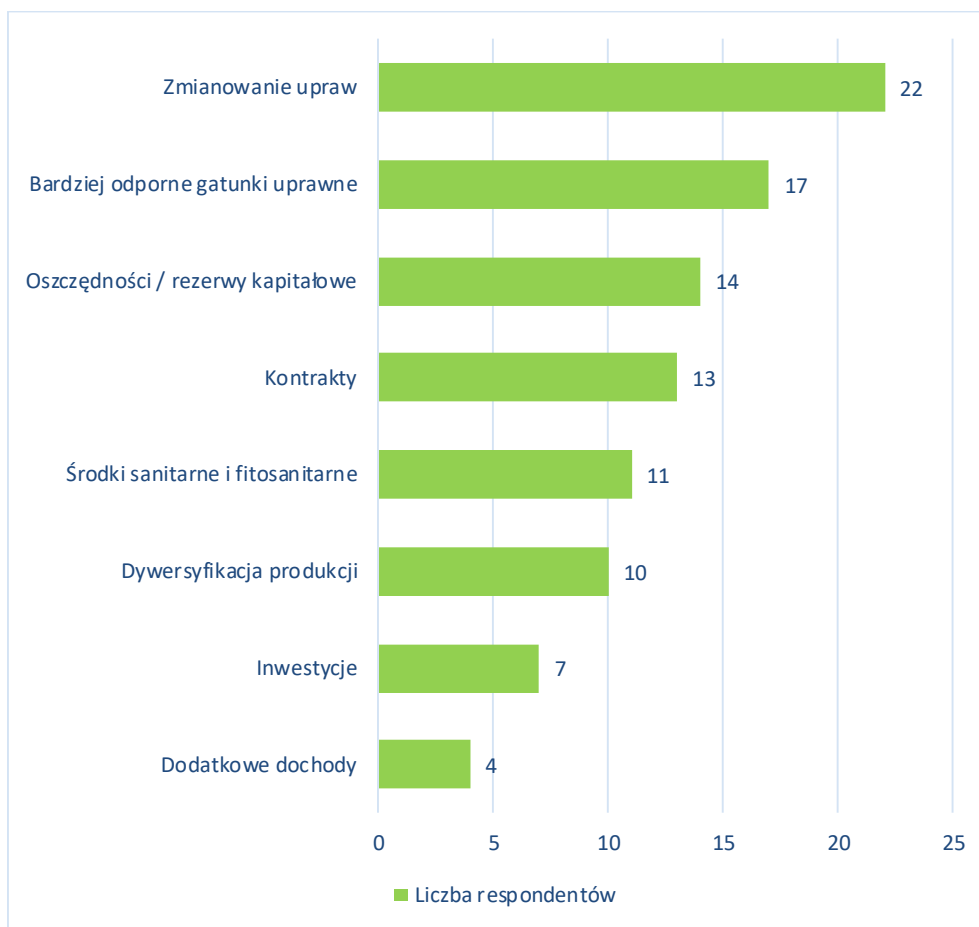
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Rys. 21 – Przyczyny znacznych strat w produkcji (w proc.)



Uwaga: Respondenci mogli wskazać więcej niż jedną przyczynę strat. W odczuciu rolników główną przyczyną strat były niekorzystne zjawiska pogodowe. Na drugim miejscu jako przyczynę strat wskazano wahania cen na rynku.

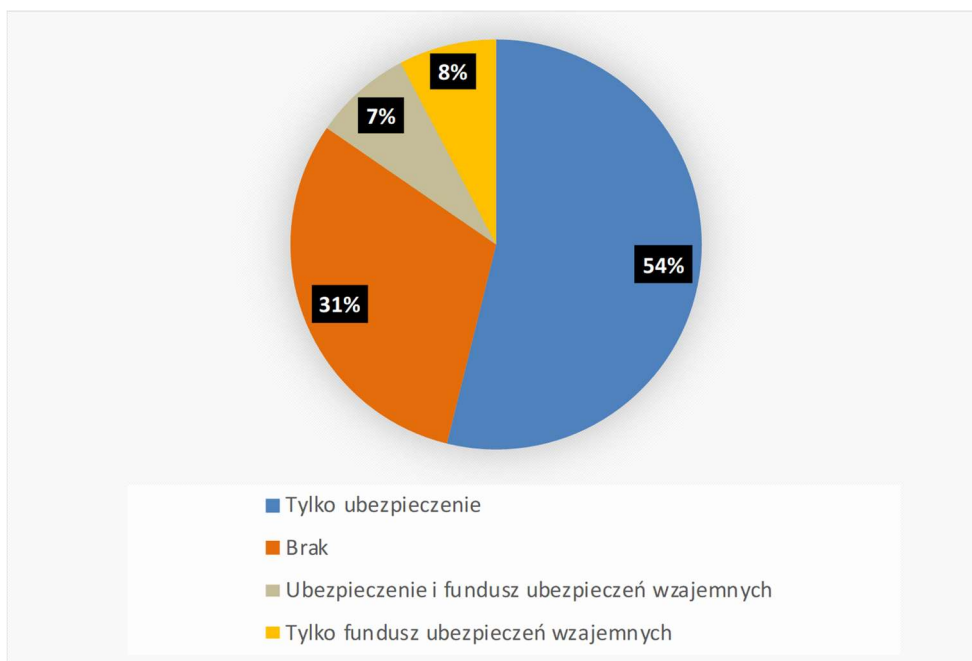
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Rys. 22 – Działania zapobiegawcze na poziomie gospodarstwa

Uwaga: Działania zapobiegawcze nie obejmują umów ubezpieczeniowych ani uczestnictwa w funduszu ubezpieczeń wzajemnych. Dziesięciu rolników stwierdziło, że nie podejmowało żadnych działań zapobiegawczych na poziomie gospodarstwa.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

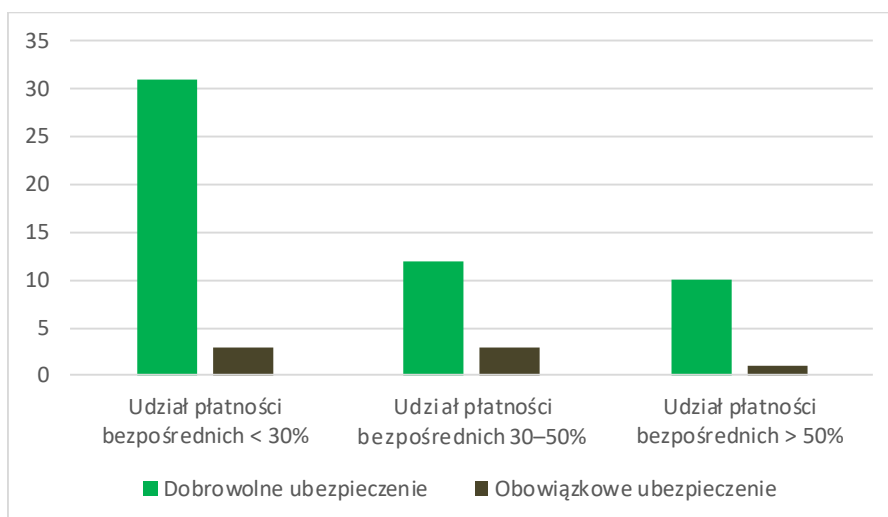
Rys. 23 – Odsetek rolników posiadających obecnie polisę ubezpieczeniową lub należących do funduszu ubezpieczeń wzajemnych



Uwaga: Większość rolników jest ubezpieczonych lub uczestniczy w funduszu ubezpieczeń wzajemnych. Ponad połowa rolników (57) dobrowolnie wykupiła ubezpieczenie. 33 respondentów nie wykupiło ubezpieczenia ani nie uczestniczy w funduszu ubezpieczeń wzajemnych.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

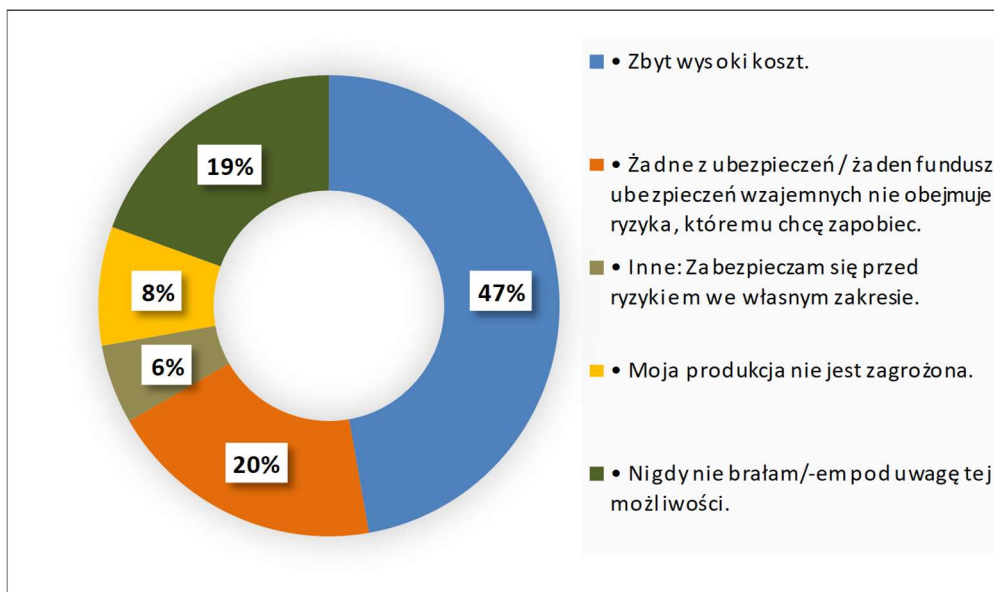
Rys. 24 – Ochrona ubezpieczeniowa a udział płatności bezpośrednich w łącznych dochodach z działalności rolniczej



Uwaga: Im większą część dochodów z działalności rolniczej stanowią płatności bezpośrednie, tym rzadziej wykupywane jest ubezpieczenie.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Rys. 25 – Główne przyczyny, dla których rolnicy nie wykupili ubezpieczenia lub nie są uczestnikami funduszu ubezpieczeń wzajemnych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Wykaz akronimów

CAA – Centri di Assistenza Agricola, autoryzowane ośrodki doradcze dla rolników

ESTAT – Eurostat

FADN – sieć danych rachunkowych gospodarstw rolnych

FSS – badanie struktury gospodarstw rolnych

OECD – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju

WPR – wspólna polityka rolna

Glosariusz

Condifesa – regionalne stowarzyszenia rolników we Włoszech, których działalność obejmuje ubezpieczenia od ryzyka związanego z klimatem.

Dochody – suma przychodów uzyskanych przez rolnika na rynku powiększona o ewentualne dodatkowe wsparcie ze środków publicznych i pomniejszona o koszty nakładów.

Efekt zdarzenia występującego niezależnie / efekt *deadweight* – sytuacja, w której środki publiczne zostały wykorzystane do sfinansowania działania, które podjęto by nawet bez wsparcia ze środków publicznych.

Niezbieranie plonów – zakończenie cyklu produkcyjnego na danym obszarze, w przypadku gdy produkt jest dobrze rozwinięty oraz ma solidną i właściwą jakość handlową.

Odporność – zdolność rolników do przetrwania wstrząsów i utrzymania działalności. Składają się na nią trzy elementy: stabilność, zdolność do adaptacji i zdolność do transformacji.

Rok gospodarczy – okres odniesienia określany na podstawie czasu zbiorów do celów analizy i sprawozdawczości w zakresie produkcji roślinnej oraz ustalania cen.

Rosyjskie embargo – 7 sierpnia 2014 r. rząd Federacji Rosyjskiej nałożył embargo na szereg produktów z niektórych państw, w tym z państw członkowskich UE.

Stabilność – zdolność systemu do przetrwania zewnętrznych zakłóceń i zachowania dotychczasowych poziomów funkcjonalności bez wprowadzania zasadniczych zmian w elementach wewnętrznych (Urruty i in., 2016).

Średnia ucinana – średnia uzyskiwana po odrzuceniu najwyższych i najniższych wartości.

Wartość dodana netto gospodarstwa – wskaźnik stosowany w ramach sieci danych rachunkowych gospodarstw rolnych (FADN), opisujący całkowitą wartość produkcji gospodarstwa rolnego powiększoną o dofinansowanie i pomniejszoną o zużycie pośrednie (wartość towarów i usług zużytych w trakcie procesu produkcji) oraz amortyzację.

Zasada pomocniczości – zasada, zgodnie z którą UE nie podejmuje działań, chyba że mogą one być bardziej skuteczne niż działania podjęte na szczeblu krajowym, regionalnym bądź lokalnym.

Zasada przyznawania wsparcia według kolejności zgłoszeń – zasada, zgodnie z którą jedynym stosowanym kryterium selekcji jest kolejność wnioskowania o wsparcie.

Zbieranie zielonych plonów – zbiory niedojrzałych, nienadających się do sprzedaży produktów na danym obszarze. Produkty te nie mogą być w żaden sposób uszkodzone przed rozpoczęciem zielonych zbiorów.

Zdolność do adaptacji – zdolność systemu do dostosowania elementów i procesów wewnętrznych w odpowiedzi na zmieniające się okoliczności zewnętrzne, tak aby utrzymać bieżące działanie, zachowując wszystkie istotne funkcje (Folke i in., 2010).

Zdolność do transformacji – zdolność systemu do opracowania lub włączenia nowych elementów bądź procesów w takim zakresie, że dochodzi do zmiany logiki operacyjnej systemu. Transformacja ta ma na celu zachowanie najważniejszych funkcji w sytuacji, gdy zmiany strukturalne w otoczeniu środowiskowym, gospodarczym lub społecznym powodują, że utrzymanie działalności systemu staje się niemożliwe lub jego funkcjonowanie zostaje zaburzone.

ODPOWIEDZI KOMISJI NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

„STABILIZACJA DOCHODÓW ROLNIKÓW: ZAPEWNIONO KOMPLEKSOWY ZESTAW NARZĘDZI, ALE NALEŻY UPOWSZECHNIĆ ICH WYKORZYSTYWANIE I ZAPOBIEC NADWYŻKOM REKOMPENSATY”

STRESZCZENIE

I Oprócz tego, że zasadniczo konieczne jest podnoszenie świadomości w zakresie zarządzania ryzykiem i zwiększenie nacisku na zarządzanie ryzykiem, należy również prowadzić działania w ramach WPR po 2020 r. w kontekście mechanizmu wdrażania zorientowanego na wyniki, proponowanego na potrzeby przyszłej polityki. W tym celu należy zapewnić między innymi, aby interwencje finansowane z WPR odpowiadały potrzebom państw członkowskich określonym na podstawie dowodów.

IV Chociaż ubezpieczenie zbiorów jest dostępne w ramach obu filarów WPR, wykluczono możliwość podwójnego finansowania.

V Jednym z celów dopłat UE jest zapewnienie państwom członkowskim równych szans. Państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o wprowadzeniu ubezpieczeń z dopłatami UE do składek ubezpieczeniowych w oparciu o analizę SWOT i ocenę potrzeb.

Miarą wartości dodanej polityki unijnej nie powinien być jedynie poziom uczestnictwa i wydatków mierzony w krótkim okresie, szczególnie w przypadku nowych narzędzi. Przykładowo nowymi instrumentami są ubezpieczenia w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, a zatem ich wprowadzanie zajmuje więcej czasu. Komisja gromadzi dane przekazywane przez państwa członkowskie na temat środków kryzysowych i środków zarządzania, w tym środków nadzwyczajnych, oraz otrzymuje informacje na poziomie poddziałań dotyczących zarządzania ryzykiem w ramach filara II zawarte w rocznych sprawozdaniach z realizacji przedstawianych przez państwa członkowskie.

Jeżeli chodzi o narzędzia zarządzania ryzykiem w ramach filara II, państwa członkowskie mogą uniknąć ryzyka zaistnienia efektu zdarzenia występującego niezależnie, ograniczając kwotę kwalifikującą się do wsparcia przez stosowanie przepisów art. 37 ust. 4 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013.

VI Zastosowanym kryterium była utrata dostępu do rynku rosyjskiego, który został nagle fizycznie zamknięty (problem rozważono pod względem produktów, wielkości i wartości w porównaniu z pozostałymi rynkami trzecimi i rynkiem wewnętrznym). W czasie nałożenia rosyjskiego embarga nie były dostępne żadne alternatywne rynki zbytu, które skalą dorównywałyby rynkowi rosyjskiemu.

VII Kontrole przeprowadzają właściwe organy państw członkowskich. W tym kontekście „identyfikowalność” należy rozumieć jako kontrolę.

VIII Zobacz odpowiedzi Komisji do pkt 84–92.

Komisja częściowo przyjmuje zalecenia, szczególnie jeżeli chodzi o zachęcanie rolników do lepszego przygotowania się na sytuacje kryzysowe, zaprojektowanie i monitorowanie wsparcia polegającego na dopłatach do składek ubezpieczeniowych (częściowo), kryteria warunkujące uruchomienie środków

nadzwyczajnych (częściowo) oraz rekompensatę wypłacaną w przypadku wycofania produktu z rynku (częściowo).

WSTEP

01 Zobacz odpowiedź Komisji do pkt I.

03 W ramach realizowanej od dziesięcioleci unijnej polityki sanitarnej zapobiega się rozprzestrzenianiu chorób roślin i zwierząt w stopniu proporcjonalnym do wzrostu obrotów handlowych i przepływu osób.

06 Komunikat Komisji z 2017 r. uwzględniono we wnioskach dotyczących WPR z 2018 r. Wnioski te zawierają m.in. wymóg, zgodnie z którym państwa członkowskie muszą uwzględnić w planach WPR wyjaśnienie, które interwencje przyczynią się do zapewnienia spójnego i zintegrowanego podejścia do zarządzania ryzykiem (art. 97 wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie planów strategicznych COM(2018) 392).

07 Komisja pragnie przedstawić następujące uwagi:

W odniesieniu do WPR po 2020 r. Komisja zaproponowała trzy cele ogólne i dziewięć celów szczegółowych, jak określono w art. 5 i 6 wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie planów strategicznych COM(2018) 392. Z koncepcyjnego punktu widzenia każdy z przedmiotowych trzech celów ogólnych – z których jeden dotyczy kwestii ekonomicznych, drugi – środowiska/klimatu, a trzeci – wymiaru terytorialnego/społecznego – podzielono na trzy cele szczegółowe. W przykładach podanych na rys. 3 ogólny cel ekonomiczny wiąże się z dwoma z trzech szczegółowych celów ekonomicznych oraz z jednym z trzech szczegółowych celów środowiskowych/klimatycznych.

Zobacz również odpowiedź Komisji do pkt 16.

09 W ramach filara II UE daje państwom członkowskim możliwość wsparcia rolników w ramach działania 5 – przywracanie potencjału produkcji rolnej i wprowadzanie środków zapobiegawczych (działanie to nie wchodzi w zakres przedmiotowej kontroli) – oraz skorzystania z dofinansowania trzech instrumentów zarządzania ryzykiem (M17): ubezpieczeń (M17.1), funduszy ubezpieczeń wzajemnych (M17.2) i narzędzi stabilizacji dochodów (M17.3).

ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

11 Komisja pragnie zauważyć, że uporanie się z ryzykiem i sytuacjami kryzysowymi to dwie różne (choć uzupełniające się) kwestie. Jak pokazano na rys. 2, WPR zapewnia równocześnie narzędzia ukierunkowane na zwykłe ryzyko, ryzyko zbywalne i ryzyko katastroficzne.

UWAGI

16 Chociaż płatności bezpośrednich nie opracowano konkretnie jako instrumentu zarządzania ryzykiem, w związku z czym niełatwo jest je przyporządkować do kategorii według podanej klasyfikacji ryzyka, to jednak stanowią one zabezpieczenie dla rolników nieulegające wpływom wahań na rynku. Pełnią rolę bufora zabezpieczającego przed zmiennością dochodów, mają one zatem wpływ na stabilizację dochodów.

18 Dzięki płatnościom bezpośrednim rolnicy mogą lepiej przygotować się na ryzyko, co w wielu przypadkach nie byłoby możliwe bez wsparcia.

Jeżeli chodzi o narzędzia zarządzania ryzykiem w ramach filara II, obowiązują dwa mechanizmy zapewniające, aby rolnicy uwzględniali ryzyko: (1) stosowane narzędzia przewidują udzielanie rekompensaty jedynie z tytułu strat przekraczających próg minimalny oraz (2) obliczając stratę powodującą uruchomienie rekompensaty, bierze się pod uwagę średni poziom produkcji lub dochodu z ostatnich 3 lub 5 lat. Taka średnia jest zatem corocznie aktualizowana.

21 Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 21 i 22:

Korelacja jako taka nie wskazuje/wyjaśnia leżącego u podstaw związku przyczynowego, tj. związku między większym udziałem płatności bezpośrednich w dochodach a mniejszym korzystaniem z ubezpieczeń. Oprócz innych czynników wpływających na decyzje rolników (np. dostępność ubezpieczeń) wpływ na wyniki może mieć waga udziału określonych sektorów w kategoriach (<30 % płatności bezpośrednich, 30–50 %, >50 % płatności bezpośrednich), gdyż udział płatności bezpośrednich w dochodach w dużym stopniu zależy od sektora.

26 tiret drugie: Uwzględnienie w wymogach w zakresie warunkowości zmianowania upraw zwiększy świadomość rolników na temat tej praktyki. Zmianowanie upraw będzie służyło osiągnięciu celu dotyczącego jakości ochrony gleby i pośrednio spowoduje wzrost odporności gospodarstw, co zostanie osiągnięte również w połączeniu ze stosowaniem innych praktyk.

Wyższy poziom warunkowości będzie stanowił minimalny poziom praktyk rolniczych wśród rolników, przy czym rolnicy, którzy spełniają już te wymogi, nadal będą je spełniać, a pozostali będą musieli podjąć dodatkowe działania. Oprócz tego w przyszłej WPR przewiduje się rozwój środków dobrowolnych sprzyjających przyjmowaniu przez rolników innych, bardziej zrównoważonych praktyk rolniczych.

27 Komisja jest zdania, że dzięki stosowanym ramom działań zapobiegawczych w Europie obowiązują najwyższe na świecie normy bezpieczeństwa żywności oraz zdrowia zwierząt i roślin. Zapewnia to bardzo wysoki poziom ochrony zdrowia oraz działa na korzyść rynku wewnętrznego i unijnego rynku wywozu żywności. Koszt na poziomie pół miliarda euro należy rozważyć w kontekście całkowitej produkcji żywności wartej 408 mld EUR.

Bez skutecznych środków *ex ante* wdrażanych od dziesięcioleci na szczeblu UE koszty działań *ex post* byłyby znacznie wyższe.

30 Wdrożenie narzędzi stabilizacji dochodów – ze względu na ich nowość – wymaga czasu. Kilka państw członkowskich znajduje się jednak obecnie w dogodnej sytuacji pozwalającej im na rozpoczęcie wdrażania takiego narzędzia w niedługim czasie (np. Włochy, Węgry).

32 WPR zapewnia zestaw różnych narzędzi. Możliwość korzystania z programów dopłat do składek ubezpieczeniowych zarówno w ramach filara I, jak i filara II w sektorze wina oraz w sektorze owoców i warzyw należy postrzegać nie jako źródło potencjalnego nakładania się takich dopłat, ale jako sposób na zapewnienie państwom członkowskim, organizacjom producentów i poszczególnym rolnikom możliwości wyboru narzędzia najodpowiedniejszego do uporania się z danym rodzajem ryzyka.

W odniesieniu do WORR środki z funduszy ubezpieczeń wzajemnych można uruchomić w przypadku wystąpienia niekorzystnych warunków rynkowych, natomiast środki z ubezpieczenia – w przypadku klęsk żywiołowych, zjawisk klimatycznych, chorób lub zakażeń agrofagami.

Działania dotyczące rozwoju obszarów wiejskich wiążą się z programami ubezpieczeń z tytułu strat w produkcji oraz z funduszami ubezpieczeń wzajemnych z tytułu strat w produkcji i utraconego dochodu. Równoczesne programowanie ubezpieczeń i funduszy ubezpieczeń wzajemnych w odniesieniu do strat

w produkcji jest możliwe i może mieć sens z punktu widzenia potrzeb państw członkowskich i beneficjentów. W ten sposób te dwa narzędzia zarządzania ryzykiem wzajemnie uzupełniałyby się. Ponadto na mocy przepisu ogólnego obowiązuje zakaz podwójnego finansowania tego samego działania (art. 30 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013).

Uruchomienie środków nadzwyczajnych w przypadku zdarzeń politycznych lub innego rodzaju zdarzeń następuje wówczas, gdy zapobiegawcze środki zarządzania ryzykiem nie przynoszą już odpowiedniego skutku.

33 W ramach filara I jak dotąd wsparcie na poczet funduszy ubezpieczeń wzajemnych ogranicza się do kosztów administracyjnych związanych z ustanowieniem funduszu ubezpieczeń wzajemnych oraz do uzupełniania jego środków. Fakt ten wyjaśnia brak zainteresowania ze strony organizacji producentów. W odniesieniu do WPR po 2020 r. Komisja proponuje, aby wyeliminować to ograniczenie i zapewnić finansowanie UE w ramach funduszu ubezpieczeń wzajemnych na potrzeby środków kryzysowych. Powinno to korzystnie wpłynąć na wykorzystanie tego środka.

Jeżeli chodzi o wykorzystanie funduszy ubezpieczeń wzajemnych w ramach filara II, zob. odpowiedzi Komisji do pkt 43–45.

34 W ramach WPR po 2020 r. Komisja proponuje dalsze zwiększenie atrakcyjności funduszy ubezpieczeń wzajemnych dla organizacji producentów.

Mimo że ustanowienie funduszy ubezpieczeń wzajemnych jest bardziej skomplikowane niż podpisanie umowy ubezpieczeniowej, dzięki funduszom ubezpieczeń wzajemnych rolnicy zyskują szereg korzyści, m.in. odpowiedzialność za to narzędzie, oszczędności finansowe w dłuższej perspektywie oraz możliwość uwzględnienia ryzyka pomijanego na rynku.

Podjęcie przyjęte przez Francję jest jednym z możliwych rozwiązań. Państwa członkowskie mogą jednak dać rolnikom więcej możliwości wyboru instrumentu najbardziej odpowiadającego ich potrzebom. Dlatego też, o ile zapobiega się podwójnemu finansowaniu, instrumenty dotyczące tego samego ryzyka mogą być komplementarne.

35 Bezpośrednią odpowiedzialność za fundusze ubezpieczeń wzajemnych i ubezpieczenie ponoszą producenci za pośrednictwem organizacji producentów, natomiast środki nadzwyczajne stosuje się w odpowiedzi na konkretne zdarzenia mające ogólny wpływ na rynki (np. rosyjskie embargo).

36 Działanie w ramach WPR polegające na udzieleniu wsparcia rolnikom poszkodowanym w wyniku powodzi i obfitych opadów deszczu wprowadzono ze względu na bezprecedensowe nadzwyczajne warunki pogodowe utrzymujące się przez długi okres w dotkniętych nimi państwach członkowskich.

W związku z tym, że art. 221 stosuje się w wyjątkowych sytuacjach, rolnicy nie mogą polegać na rekompensacie z tytułu szkód wynikających z warunków pogodowych i nadal mierzą się ze znacznym ryzykiem utraty dochodów, jeżeli ryzyko to nie zostaje ograniczone za sprawą zwykłych narzędzi zarządzania ryzykiem, np. ubezpieczenia.

38 W ramach zarządzania dzielonego wybór odpowiedniego narzędzia spośród tych oferowanych przez EFRROW podejmuje państwo członkowskie na podstawie analizy SWOT i oceny potrzeb. W odniesieniu do okresu programowania 2014–2020 to państwo członkowskie podejmuje jednak decyzję w sprawie adekwatności wdrożenia narzędzi zarządzania ryzykiem oferowanych w rozporządzeniu w sprawie rozwoju obszarów wiejskich.

39 Z wniosków Komisji nie wynika, że państwa członkowskie będą musiały zaprzestać prowadzenia systemu krajowego. Zgodnie z zasadą pomocniczości państwa członkowskie mają natomiast większą elastyczność w opracowywaniu odpowiednich narzędzi na podstawie gruntownej analizy SWOT i oceny potrzeb. Państwa członkowskie, które już zapewniają krajowe wsparcie w zakresie zarządzania ryzykiem, powinny skorzystać z możliwości uzyskania wsparcia na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w odniesieniu do innowacyjnych programów, które w spójny sposób uzupełniają obowiązujące programy.

41 Wsparcie unijne nie służy zastąpieniu systemów krajowych, niezależnie czy są to programy ubezpieczeń publicznych, czy prywatnych. Celem jest dostarczenie państwu członkowskiemu narzędzi do radzenia sobie w sytuacjach występowania szczególnych potrzeb, np. jeżeli nie ma innych narzędzi zachęcających rolników do uczestnictwa w zarządzaniu ryzykiem.

42 Zobacz odpowiedź Komisji do pkt 38.

43 Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 43–45:

Przeznaczenie większości dotychczasowego wsparcia na finansowanie ubezpieczeń wynika głównie z faktu, że jest to najbardziej znane i najczęściej stosowane narzędzie wśród rolników, niezależnie od tego, czy objęte jest dopłatami unijnymi, czy też nie. Fundusze ubezpieczeń wzajemnych zarówno z tytułu strat w produkcji, jak i utraconych dochodów zasadniczo są mniej znane i rzadziej stosowane.

Wdrożenie nowych instrumentów wymaga czasu, co wynika w równym stopniu z konieczności budowania zdolności administracji państw członkowskich, jak i zwiększania świadomości i zaangażowania wśród rolników. Obecnie obowiązują już programy rozwoju obszarów wiejskich, w ramach których wartości docelowe w zakresie wykorzystania zostały niemal osiągnięte lub zostały przekroczone.

Ponadto znaczenie korzystania z narzędzi należy rozważać w odniesieniu do zidentyfikowanych potrzeb i priorytetów na obszarach wiejskich na etapie programowania działań dotyczących rozwoju obszarów wiejskich: np. zapewnienie wsparcia w zakresie zarządzania ryzykiem dla niemal 20 % rolników, jak wskazano w tabeli 4 w przypadku Francji, można bez wątpienia uznać za znaczne wykorzystanie.

Zobacz również odpowiedź Komisji do pkt 38.

46 Zobacz odpowiedzi Komisji do pkt 41 i 45.

49 Europejska wartość dodana dopłat z WPR do składek ubezpieczeniowych, wbudowana w ogólny zestaw narzędzi zarządzania ryzykiem w ramach WPR, wynika z konieczności podjęcia – w związku z zarządzaniem ryzykiem rozumianym jako wspólne wyzwanie – działań w postaci wspólnego zestawu zasad na szczeblu UE, w ramach których – zgodnie z zasadą pomocniczości – państwom członkowskim daje się możliwość wyboru i wprowadzania dostosowań do ich potrzeb.

W kwestii korzystania z ubezpieczeń Komisja odsyła do swojej odpowiedzi do pkt 43–45. Ponadto Komisja pragnie zauważyć, że wykorzystanie danego programu ubezpieczeń wynika z wielu czynników (np. zdolności administracyjnej w zakresie opracowania atrakcyjnego i skutecznego programu) i z czasem może ulegać zmianom.

50 Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 50 i 51:

We wspólnych ramach monitorowania i oceny (CMEF) zakres wskaźnika rezultatu obejmuje określenie ilościowe i monitorowanie wdrażania programów rozwoju obszarów wiejskich na poziomie celów szczegółowych, a nie na poziomie pojedynczych działań/poddziałań. Wskaźnik rezultatu „procent

gospodarstw rolnych uczestniczących w systemach zarządzania ryzykiem” wiąże się z celem szczegółowym 3b „wspieranie zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem w gospodarstwach” i obejmuje łączne skutki wszystkich działań/poddziałów istotnych dla osiągnięcia założeń tego celu szczegółowego. Jeżeli chodzi o działanie 17, można osiągnąć bardziej szczegółowy podział w odniesieniu do wdrażania poszczególnych narzędzi, korzystając ze wskaźników produktu określonych dla każdego poddziałania, planu wskaźników każdego programu rozwoju obszarów wiejskich i informacji zawartych w rocznych sprawozdaniach z realizacji składanych corocznie przez państwa członkowskie.

52 Obowiązujące ramy prawne dają państwom członkowskim możliwość określenia dodatkowych specyficznych dla programu wskaźników dostosowanych do ich potrzeb.

Wskaźniki rezultatu nie mierzą wpływu polityki, który można zbadać jedynie w drodze oceny, na potrzeby której wskaźniki zapewniają jedynie część, a nie wszystkie potrzebne informacje.

Istnieje jednak szereg czynników mających wpływ na dochody (rozwój sytuacji rynkowej, wsparcie dochodu, zarządzanie ryzykiem itd.), a wyodrębnienie roli ubezpieczeń w stabilizacji dochodów wymaga oceny.

53 Zgodnie z zasadą pomocniczości za ustanowienie mechanizmu realizacji i procedur wdrażania poszczególnych programów odpowiadają państwa członkowskie.

System ubezpieczeń z natury ma charakter złożony, gdyż umowy wymagają regularnego dostosowania. Zachęca się państwa członkowskie do unikania wprowadzania dodatkowych formalności administracyjnych w zakresie wdrażania unijnych środków wsparcia. Ponadto w wielu państwach członkowskich rolnikom oferuje się dobrowolne usługi wsparcia przy ubieganiu się o uzyskanie wsparcia w ramach poszczególnych programów WPR. Opisana sytuacja nie dotyczy wyłącznie wdrażania narzędzi zarządzania ryzykiem.

54 Wstępne wdrożenie nowego działania dotyczącego rozwoju obszarów wiejskich w państwach członkowskich pociąga za sobą użycie kilku rodzajów zasobów – finansowych, administracyjnych i ludzkich – niezależnie od działania. Dlatego działanie 17 nie jest tutaj wyjątkiem. W zależności od zdolności państwa członkowskiego, na początku może to być zniechęcające.

55 Jak podkreślono w odpowiedzi Komisji do pkt 52, na dochód wpływ ma szereg czynników innych niż uczestnictwo w programach ubezpieczeniowych, m.in. rozwój sytuacji rynkowej, wspieranie dochodu. Wyodrębnienie roli, jaką ubezpieczenia odgrywają w stabilizowaniu dochodu, wymaga oceny.

56 Poszczególne cele, przyczyny i mechanizmy realizacji stanowią podstawę m.in. różnic w terminach płatności między ubezpieczeniami i działaniami *ex post*. W rzeczywistości ubezpieczenia i środki nadzwyczajne *ex post* stanowią odpowiedź na odmienne czynniki ryzyka i z natury funkcjonują w ramach innych harmonogramów.

58 Państwa członkowskie mają możliwość skorzystania z art. 37 ust. 4 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 w celu ograniczenia kwoty składki kwalifikującej się do wsparcia poprzez zastosowanie odpowiednich pułapów.

59 Rolnicy są przedsiębiorcami: w ich interesie leży, aby wprowadzić działania ograniczające w celu obniżenia narażenia na ryzyko i uzyskania możliwie najwyższego przychodu z upraw, niezależnie od podpisania polisy ubezpieczeniowej. Rolnicy mogą otrzymywać wsparcie z EFRROW z tytułu zawarcia polisy ubezpieczeniowej, które nie może jednak przekraczać 70 % wpłaconej składki. Ponadto należy

uwzględnić progi i franszyzy redukcyjne. Dlatego też to w interesie rolników leży, aby środki te nie zostały zaprzepaszczone.

Ubezpieczenia należy uznać za zabezpieczenie gospodarcze dla rolników przed ryzykiem związanym z działalnością rolniczą. Przyczyniają się do stabilizacji dochodu rolników i mogą promować dywersyfikację oraz inwestycje, które z kolei mogą zwiększyć odporność gospodarstwa.

63 Spodziewane straty gospodarcze i zakłócenia nie były porównywane z określonym progiem, ponieważ współprawodawcy nie wyznaczyli takiego stałego progu. Sformułowanie art. 219 uwzględnia zakłócenia spowodowane „wzrostem lub spadkiem cen na rynku wewnętrznym lub rynkach zewnętrznych lub innymi zdarzeniami i okolicznościami powodującymi poważne zakłócenia na rynku lub grożącymi wystąpieniem takich zakłóceń”. Komisja przeprowadziła dogłębną analizę spodziewanych zakłóceń rynku i strat gospodarczych prowadzącą do wniosku, że warunki pozwalające uruchomić środki nadzwyczajne, o których mowa w art. 219, zostały spełnione.

Przy tak szerokim zakresie sytuacji ustalenie obiektywnych parametrów uruchomienia środków nadzwyczajnych jest praktycznie niemożliwe. Co więcej, określenie progów uruchomienia takiego środka byłoby sprzeczne z jego wyjątkowym charakterem. Ponadto uniemożliwiłoby to reagowanie w pilnych przypadkach oraz dostosowanie reakcji do właściwości każdego z zakłóceń rynku. Tłumaczy to, dlaczego nawet w debacie akademickiej nie ma zgody co do obiektywnego progu lub parametru, który mógłby być stosowany w tym celu.

64 Bezpośrednio po wprowadzeniu rosyjskiego embarga poziom unijnego wywozu owoców i warzyw do Rosji stanowił obiektywne, rzeczywiste kryterium, a alternatywne rynki UE i państw trzecich stanowiły jedynie teoretyczne założenia.

65 Przedstawienie w rozbiciu na lata gospodarcze, a nie lata kalendarzowe, nadaje się lepiej do przeprowadzenia prawidłowej analizy rynku.

Wykorzystanie wewnętrznych danych UE prowadzi do potencjalnego podwójnego policzenia przepływów. Ma to miejsce za każdym razem, gdy jabłka przewozi się przez inne państwo członkowskie, w którym przed wysyłką do państwa niebędącego członkiem UE składane jest wywozowe zgłoszenie celne.

W czasie rosyjskiego embarga całkowita ilość wywozu z UE wzrosła w roku 2014/2015, jednak od roku 2015/2016 zaczęła już spadać, odzwierciedlając zmianę tendencji.

W okresie wzrostu stratę na rynku rosyjskim częściowo i tymczasowo rekompensowały inne rynki spoza UE. Bezpośrednio po wprowadzeniu rosyjskiego embarga, w roku 2014/2015 rosyjski rynek pozostawał dostępny, a następnie w latach 2015/2016 i 2016/2017 był dostępny jedynie za pośrednictwem Białorusi, co wiązało się z dodatkowymi kosztami. Jednocześnie część wywozu z UE przekierowano do Afryki Północnej, jednak z czasem Algieria zamknęła swoje granice. W międzyczasie unijne ceny jabłek spadły, co dowodziło realnych zakłóceń na rynku.

66 Połączenie trzyletniego znaczącego obniżenia cen producentów oraz wyraźnej zmiany tendencji (z pozytywnej na negatywną) w zakresie dodatkowego wywozu z UE od wprowadzenia rosyjskiego embarga, które to połączenie doprowadziło – choć nie natychmiast, dzięki przekierowaniu przez Białoruś i częściowej rekompensacie na innych rynkach (co wiązało się z kosztami transakcji/przekierowania dla sprzedawców) – do zmniejszenia wywozu, stanowiło zakłócenie dla sektora opartego na sadach, w którym decyzje inwestycyjne podmiotów dotyczą kolejnych 10 lat.

67 Ograniczone możliwości przechowywania tych łatwo psujących się owoców nie pozwalają na szybką poprawę sytuacji. Ponadto zapowiedziany przez Rosję zakaz przywozu owoców i warzyw z Unii do Rosji może jeszcze bardziej pogorszyć sytuację na rynku brzoskwiń i nektaryn. W związku z tym na rynku wystąpiła sytuacja, której — jak się wydaje — zwykle środki dostępne na mocy rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 nie mogą zaradzić.

75 Wspólna odpowiedź Komisji do pkt. 75 i 76:

Koszty transportu, pakowania i sortowania wyznacza się na szczeblu UE. Wsparcie dotyczy wszystkich państw członkowskich. Koszty te poddano rewizji w 2013 r. Odzwierciedlają one średnie unijne koszty, o których mowa.

W przypadku jabłek średni koszt wynosi 40 EUR / 100 kg.

78 Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 78–80:

Państwa członkowskie mogą umożliwić bezpłatne wycofanie do przetwórców owoców i warzyw z rynku z przeznaczeniem na bezpłatną dystrybucję (w celu produkcji soków lub nektarów); muszą jednak podjąć decyzję co do współczynnika wykorzystania wycofanych brzoskwiń w stosunku do uzyskanego soku/nektaru i zapewnić, aby wypłaty na rzecz przetwórców rekompensowały jedynie koszty przetwarzania. Współczynniki wykorzystania mogą się różnić w zależności od produktu (w każdym przypadku klasy II), jego właściwości i jakości.

W przypadku bezpłatnego wycofania z przeznaczeniem na bezpłatną dystrybucję UE pokrywa również koszty transportu oraz koszty sortowania i pakowania zgodnie z systemem kwot zryczałtowanych, który ostatnio poddano rewizji w 2013 r. Ponieważ najwyższe kwoty zryczałtowane wynoszą odpowiednio 10 eurocentów/kg w przypadku transportu i 20 eurocentów/kg w przypadku sortowania i pakowania (lub średnio 39 eurocentów/kg w przypadku realizacji obu procesów), kwoty te odgrywają raczej ograniczoną rolę w całkowitym koszcie produkowanego soku/nektaru ponoszonym przez UE.

W ramach bezpłatnej dystrybucji cenę wycofania ogranicza się ściśle do poziomu nieprzekraczającego 40 % średnich cen rynkowych za poprzednie 5 lat, jednak wysokie współczynniki wykorzystania brzoskwiń przetwarzanych na soki/nektary – niezależnie od tego, czy są uzasadnione, czy nie – mogą w rzeczywistości prowadzić do wysokich kosztów ponoszonych z funduszu UE na potrzeby tej operacji. Służby Komisji muszą to poddać ocenie.

83 Zgodnie z prawem Unii kontrole przeprowadzają właściwe organy państw członkowskich.

WNIOSKI I ZALECENIA

84 Wycofania produktów w ramach programów operacyjnych przyjęły się w niewielkim stopniu (poniżej 1 % budżetu UE przeznaczanego na owoce i warzywa), natomiast środki nadzwyczajne dotyczące rosyjskiego embarga przyjęły się w stopniu znaczącym.

85 W swoim wniosku w sprawie przyszłych WPR Komisja zastrzymała wymagania dotyczące obowiązkowej warstwy WPR w ramach warunkowości. Obejmują one wymóg zmianowania upraw. Bardziej dokładne uzasadnienie powiązania między płatnościami bezpośrednimi i decyzjami rolników o zawarciu umowy ubezpieczenia znajduje się w odpowiedzi Komisji do pkt 21.

86 Aby uzyskać więcej informacji na temat efektów zachęty, zobacz odpowiedź Komisji do pkt 59.

Zalecenie 1 – Należy zachęcać rolników do lepszego przygotowania się na sytuacje kryzysowe

Komisja przyjmuje to zalecenie i pragnie podkreślić, że starania w kontekście przyszłej WPR zmierzają w tym właśnie kierunku, m.in. na rzecz:

- większych ambicji w dziedzinie klimatu i środowiska: zastrzone wymagania w zakresie obowiązkowej warstwy WPR w ramach warunkowości (takie jak zmianowanie upraw, ochrona gleb bogatych w węgiel, zachowanie materii organicznej gleby) mają zostać uzupełnione zobowiązaniami dobrowolnymi (nowe programy ekologiczne w ramach filara I oraz interwencje na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w ramach filara II) i instrumentami wsparcia (m.in. usługi doradcze) finansowanymi z WPR. Ponadto pewną rolę w tym kontekście odgrywa również obowiązkowa budżetowa koncentracja tematyczna dotycząca działań w dziedzinie środowiska i klimatu prowadzonych w ramach programów operacyjnych w zakresie owoców i warzyw, a także interwencji na rzecz rozwoju obszarów wiejskich oraz możliwości w ramach płatności bezpośrednich związanych z wielkością produkcji (np. wsparcie na rzecz ekstensywnej produkcji zwierzęcej);
- bardziej zintegrowanego podejścia do zarządzania ryzykiem: obowiązek oferowania rolnikom narzędzi zarządzania ryzykiem w ramach rozwoju obszarów wiejskich oraz wymóg określenia zintegrowanego podejścia w planach strategicznych WPR.

Państwa członkowskie skorzystają na większej swobodzie ukierunkowywania swoich interwencji według własnych potrzeb i będą musiały je opierać na zidentyfikowanych potrzebach zgodnie z zaproponowanym nowym podejściem opartym na wynikach.

Jeżeli chodzi o proponowany harmonogram, Komisja pragnie podkreślić, że wnioski w sprawie WPR po 2020 r. są obecnie negocjowane przez Radę i Parlament Europejski jako współprawodawców; dlatego też faktyczna data określenia ram legislacyjnych dla WPR po 2020 r. (w tym aktów wykonawczych) nie jest jeszcze na tym etapie znana.

87 Komisja odsyła do swoich odpowiedzi do pkt 30, 33, 34, 35, 41, 43, 49 i 58.

88 Informacje zebrane na potrzeby narzędzi zarządzania ryzykiem w ramach filara II (działanie 17) są podzielone ze względu na poddziałania według liczby uczestniczących gospodarstw i całkowitych wydatków publicznych. Co więcej, państwa członkowskie przekazują dalsze informacje w rocznych sprawozdaniach z realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich. Ponadto państwa członkowskie mają możliwość określenia wskaźników dotyczących poszczególnych programów, uwzględniających ich szczególne potrzeby.

Komisja zbiera duże ilości informacji rynkowych na temat sektora owoców i warzyw od państw członkowskich i zainteresowanych stron za pośrednictwem różnych kanałów (rocznych sprawozdań dotyczących wdrażania programów operacyjnych, grup ekspertów i grup dialogu obywatelskiego oraz zainteresowanych stron, tablic wskaźników, informacji dotyczących perspektyw, a od teraz również centrów obserwacji rynku).

Zalecenie 2 – Należy lepiej zaprojektować i monitorować wsparcie polegające na dopłatach do składek ubezpieczeniowych

a) Komisja nie przyjmuje tego zalecenia.

Przeprowadzenie analizy tej kwestii w obecnym punkcie cyklu polityki może nie być optymalne, biorąc pod uwagę niedawne i planowane prace związane z oceną, tj. badanie zarządzania ryzykiem z 2017 r.,

badanie zarządzania kryzysowego, które ma zostać zakończone w 2019 r. oraz oceny *ex post*, które zostaną wydane do końca 2024 r.

Jeżeli chodzi o unijną wartość dodaną, Komisja odsyła również do swoich odpowiedzi do pkt 49 i 87.

b) Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie.

Będzie dążyła do monitorowania wydatków za pomocą odpowiednich wskaźników produktu i wskaźników rezultatu, jednak nie godzi się na zbieranie informacji na temat konkretnych wskaźników wskazanych przez Trybunał Obrachunkowy (powierzchni ubezpieczonych gruntów i ubezpieczonego kapitału).

Według wniosku w sprawie WPR na potrzeby rozliczenia z realizacji celów odnotowywana będzie liczba rolników objętych instrumentami zarządzania ryzykiem. Dalsze informacje będą gromadzone w drodze oceny przy uwzględnieniu dużego nacisku na ich uproszczenie. Nie możemy zatem przyjąć tej części zalecenia, która odnosi się do powierzchni ubezpieczonych gruntów i ubezpieczonego kapitału.

Wskaźnik rezultatu (odsetek gospodarstw stosujących narzędzia zarządzania ryzykiem w ramach WPR) pozostaje niezmienny i pozwoli państwom członkowskim wyznaczyć docelową liczbę gospodarstw objętych narzędziami zarządzania ryzykiem. Komisja będzie stosowała ten wskaźnik w celu śledzenia postępu państw członkowskich we wdrażaniu.

Jeżeli chodzi o proponowany harmonogram, Komisja pragnie podkreślić, że wnioski w sprawie WPR po 2020 r. są obecnie negocjowane przez Radę i Parlament Europejski jako współprawodawców; dlatego też faktyczna data określenia ram legislacyjnych dla WPR po 2020 r. (w tym aktów wykonawczych) nie jest jeszcze na tym etapie znana.

89 Zob. odpowiedzi Komisji do pkt 62–71.

90 Działanie *ex post* wskazane przez Trybunał Obrachunkowy zastosowano tylko raz z uwagi na wyjątkowe warunki pogodowe. Od tego czasu, mimo susz, które w latach 2018 i 2019 wpłynęły na dużą część Europy, Komisja nie powtórzyła podobnych działań rekompensacyjnych prowadzonych na podstawie art. 221 rozporządzenia (WE) nr 1308/2013.

Zalecenie 3 – Należy doprecyzować kryteria uruchamiania i wygaszania środków nadzwyczajnych oraz ich połączenia z innymi instrumentami

a) Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie.

Komisja zgadza się, że w analizie, na podstawie której Komisję proponuje uruchomienie i wygaszenie środków nadzwyczajnych, należy uwzględnić warunki rynkowe i łączne dochody producentów, w tym wpływ płatności bezpośrednich i wzrostu produkcji.

Określenie obiektywnych parametrów rynkowych i kryteriów *ex ante* byłoby jednak sprzeczne z istotą tego działania, ponieważ szkodziłoby jego celowi polegającemu na reagowaniu na ryzyko katastroficzne, zazwyczaj nagłe i nieprzewidywalne, któremu w ramach strategii zarządzania ryzykiem nie mogą zaradzić rolnicy ani organy publiczne.

Brak obiektywnych kryteriów nie oznacza jednak, że uruchomienie takich środków nadzwyczajnych nie jest oparte na analizie. Taki rodzaj działania zakłada każdorazowo dokładną ocenę sytuacji rynkowej i potencjalnych zagrożeń przez Komisję. Analizę taką omawia się ze współprawodawcami, zainteresowanymi stronami, prasą itp.

b) Komisja nie przyjmuje tego zalecenia.

Chociaż Komisja zgadza się, że jest to znaczący czynnik, każde skrajne zdarzenie jest niepowtarzalne, a zatem wymaga indywidualnego podejścia.

Zalecenie 4 – Należy dostosować poziom rekompensaty wypłacanej w przypadku wycofania produktów z rynku

a) Komisja nie przyjmuje tego zalecenia.

Chociaż Komisja do pewnego stopnia bierze pod uwagę cele tego zalecenia, uznała, że ograniczałoby ono jej zdolność do reagowania na indywidualne sytuacje kryzysowe. Ceny wycofania są systematycznie ustalane znacznie poniżej utrzymujących się na jednolitym rynku cen rynkowych. Cena rynkowa w państwie członkowskim producenta nie stanowi niepowtarzalnego kryterium oceny właściwego poziomu wsparcia przy wycofaniu.

b) Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja oceni sytuację w zakresie pakowania, sortowania i transportowania, jednak wszystkie opcje powinny pozostać otwarte. Zgodnie z prawem wtórnym UE wymaga się zaangażowania państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego i zainteresowanych stron. W szczególności Komisja oceni bezpłatne wycofania produktów z przeznaczeniem na dystrybucję do przetwórców owoców i warzyw (w celu produkcji soków lub nektarów), kwestię współczynnika wykorzystania brzoskwiń do uzyskanego soku/nektaru i zapewni, aby wypłaty dla przetwórców rekompensowały jedynie koszty przetwarzania.

Zespół kontrolny

Sprawozdania specjalne Trybunału prezentują wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów unijnych bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę I, której przewodniczy członek Trybunału Nikolaos Milionis. Kontrolą kierował Samo Jereb, członek Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Kate Henderson, szefowa gabinetu; Jerneja Vrabič, attaché; Helder Faria Viegas, kierownik; Céline Ollier, koordynatorka zadania; Paulo Oliveira, zastępca koordynatorki zadania, a także kontrolerzy: Antonella Stasia, Jan Huth, Michela Lanzutti, Mateusz Minich i Maciej Szymura. Obsługę sekretarską zapewniła Murielle Siffert.



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

Harmonogram

Wydarzenie	Data
Zatwierdzenie ramowego programu kontroli (APM) / rozpoczęcie kontroli	18.4.2018 r.
Oficjalne przesłanie wstępnej wersji sprawozdania Komisji (lub innej jednostce kontrolowanej)	29.7.2019 r.
Przyjęcie ostatecznej wersji sprawozdania po postępowaniu kontryktoryjnym	16.10.2019 r.
Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) we wszystkich językach	21.11.2019

© Unia Europejska, 2019.

Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

W celu wykorzystania lub powielenia zdjęć lub innych materiałów nieobjętych prawem autorskim Unii Europejskiej należy wystąpić o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

PDF	ISBN 978-92-847-3725-3	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/07174	QJ-AB-19-017-PL-N
HTML	ISBN 978-92-847-3760-4	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/113697	QJ-AB-19-017-PL-Q

W działalności w sektorze rolnictwa nieodłącznie wpisane jest ryzyko. Rolnicy są w związku z tym zmuszeni do opracowywania strategii radzenia sobie ze stratami spowodowanymi zjawiskami klimatycznymi bądź chorobami roślin i zwierząt, a także ze zmiennością cen. Wspólna polityka rolna (WPR) obejmuje instrumenty mające wesprzeć rolników w zarządzaniu ryzykiem i umożliwić reagowanie na sytuacje kryzysowe. W przedłożonych niedawno wnioskach ustawodawczych dotyczących reformy WPR dąży się do zwiększenia nacisku na zarządzanie ryzykiem.

Trybunał ustalił, że chociaż w ramach WPR proponowany jest szeroki zestaw instrumentów mających na celu zwiększenie odporności rolników, to wpływ tych instrumentów na zachowania rolników jest jednak ograniczony. Dopłaty UE do składek ubezpieczeniowych wciąż są wykorzystywane w małym stopniu i przez niewielu rolników. Przy podejmowaniu decyzji o zastosowaniu środków nadzwyczajnych po nałożeniu embarga przez Rosję nie posłużono się żadnymi konkretnymi kryteriami. Trybunał ustalił również, że finansowanie wycofania z rynku produktów przeznaczonych do bezpłatnej dystrybucji było kosztowne dla UE i w niektórych przypadkach doprowadziło do wypłaty nadmiernych rekompensat.

W skierowanych do Komisji zaleceniach Trybunał proponuje, aby zachęcać rolników do lepszego przygotowywania się na sytuacje kryzysowe, udoskonalić koncepcję i monitorowanie wsparcia polegającego na dopłatach do składek ubezpieczeniowych, doprecyzować kryteria uruchamiania i wygaszania środków nadzwyczajnych oraz dostosować poziom rekompensaty wypłacanej z tytułu wycofania produktów z rynku.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors