



KOMISIA EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 09.03.2005
KOM(2005) 74 v konečnom znení

OZNÁMENIE KOMISIE RADE

o riadení rizika a krízovom riadení v poľnohospodárstve

{SEC(2005) 320}

1. Úvod

Počas mnohých rokov sa Spoločná poľnohospodárska politika (SPP) zameriavala na cieľ zabezpečenia príjmov poľnohospodárov prostredníctvom série opatrení na stabilizáciu trhu a cien. Za sebou idúce reformy postupne premenili podporu vo forme riadenia trhu a cien na priame platby, ktoré budú od roku 2005 do veľkej miery oddelené. Teraz, keď reforma SPP prerušila väzbu medzi priamymi platbami a typom i objemom produkcie, budú poľnohospodári schopní lepšie prispôbiť svoje rozhodnutia o produkcii ekonomickým a agronomickým kritériám.

Oddelený režim jednotnej platby bude aj naďalej výrazným a stabilným prínosom pre príjmy poľnohospodárov, ale so značnými rozdielmi vzhľadom na historické rozdelenie podpory medzi rôzne sektory poľnohospodárskej výroby. Poľnohospodári budú môcť byť viac trhovo orientovaní, a zároveň budú môcť profitovať z tejto podpory príjmov, ktorá je cielennejšia a efektívnejšia.

Tieto ekonomické a sociálne aspekty, ako aj environmentálne ohľady zahrnuté v novom režime jednotnej platby budú znamenať, že nová SPP je trvalo udržateľnejšia. Avšak tiež bude nútiť poľnohospodárov, aby prebrali zodpovednosť za riadenie tých rizík, ktoré boli predtým absorbované politikami podpory trhu a cien. Zároveň sú poľnohospodári v EÚ čoraz viac vystavovaní hospodárskej súťaži a fluktuáciám poľnohospodárskych cien v dôsledku liberalizácie obchodu.

Podnikanie v poľnohospodárstve bude naďalej vystavené špecifickým rizikám a krízam, ktoré sú mimo kontroly poľnohospodára, tak ako tomu bolo aj v minulosti. Kalkulované podstúpenie rizika síce môže priniesť pozitívne výsledky, je však žiaduce, aby boli poľnohospodári vyzbrojení proti možným negatívnym výsledkom svojich rozhodnutí, ako aj proti krízam vyvolaným prírodnými katastrofami a inými nepredvídateľnými udalosťami. V kontexte reformy SPP by nové nástroje, ktoré nespomalia žiadne nevyhnutné štrukturálne úpravy, mohli pomôcť poľnohospodárom zlepšiť ich schopnosť riadenia rizika a krízového riadenia.

Toto oznámenie skúma tieto otázky a posudzuje, aké dodatočné opatrenia by mohla SPP zaviesť, aby podporila poľnohospodárov, pokiaľ ide o riadenie rizika a krízové riadenie. Varianty predložené na prejednanie zodpovedajú mandátu tohto oznámenia a záverom Poľnohospodárskej rady z decembra 2003. Je potrebné zdôrazniť, že s nimi nie sú spojené žiadne dodatočné výdavky.

Oznámenie je doložené pracovným dokumentom Komisie, ktorý popisuje nástroje riadenia rizika a krízového riadenia, ktoré sú už dostupné v poľnohospodárstve v EÚ.

2. POZADIE

V januári 2001 Európska komisia predložila prvú analýzu¹ nástrojov na riadenie rizika pre poľnohospodárstvo v EÚ, ktorá bola prejednaná príslušnými orgánmi Rady počas švédskeho predsedníctva v roku 2001. Španielske predsedníctvo sa otázky poľnohospodárskeho poistenia ako nástroja riadenia rizika pri rastlinnej a živočíšnej

¹ „Risk Management Tools for EU Agriculture“ – Pracovný dokument DG AGRI:
http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/insurance/index_en.htm.

výrobe ujal memorandom z marca 2002, po ktorom nasledovala medzinárodná konferencia o „Poľnohospodárskom poistení a zárukách príjmov,“ ktorá sa uskutočnila 13. a 14. mája 2002 v Madride. Memorandum gréckeho predsedníctva o prírodných rizikách a poistení v poľnohospodárskom sektore bolo Rade predložené v máji 2003 a 6. júna 2003 sa v Solúne uskutočnil seminár s cieľom preskúmať možné reakcie na prírodné katastrofy v poľnohospodárskom sektore. Naposledy 15. a 16. decembra 2004 zorganizovalo konferenciu o „Materiálnych a nemateriálnych nákladoch na vyhubenie chorôb zvierat“ holandské predsedníctvo.

Reforma SPP, o ktorej sa rozhodlo v júni 2003 v Luxemburgu, ustanovuje modifikovaný systém podpory poľnohospodárskych príjmov pre poľnohospodárov, ktorý je oddelený od produkcie. Závery Rady ohľadom tejto reformy zahŕňali aj vyhlásenie Komisie o „*preskúmaní špecifických opatrení na riešenie rizík, kríz a národných katastrof v poľnohospodárstve*“ a „*predložení správy doloženej príslušnými návrhmi Rade do konca roku 2004.*“

Vyhlásenie Komisie ďalej označilo dve špecifické otázky, ktoré by mali byť preskúmané: „*...financovanie týchto opatrení prostredníctvom jedného percentuálneho bodu z modulácie priamo prerozdeľovanej členským štátom, ako aj zahrnutie článku do každej organizácie spoločného trhu, ktorý by Komisiu v prípade krízy v celom Spoločenstve splnomocňoval konať v súlade so smernicami ustanovenými pre takéto prípady v spoločnej organizácii trhu s hovädzím mäsom.*“

V decembri 2003, počas talianskeho predsedníctva, bola Komisia vyzvaná v záveroch Poľnohospodárskej rady², aby :

1. pokračovala vo vedení diskusie o nástrojoch riadenia rizika v poľnohospodárstve a poskytovala aktualizovaný inventár nástrojov riadenia rizika dostupných v členských štátoch;
2. preskúmala výhody a nevýhody rozličných možností pri riadení rizika – napriek vlastnej zodpovednosti poľnohospodárskeho sektoru. Mali by sa zobrať do úvahy a preskúmať nové potenciálne nástroje, ktoré by nahradili, ak je to vhodné, súčasné opatrenia s tým, že sa musí zabrániť deformáciám hospodárskej súťaže, musia sa dodržiavať pravidlá WTO a financovanie akýchkoľvek nových opatrení musí byť v súlade s už prijatými finančnými záväzkami;
3. zhodnotila príležitosti poskytnuté usmerneniami Spoločenstva pre štátnu pomoc v poľnohospodárskom sektore, a ak je to potrebné, navrhla úpravy.

3. RIADENIE RIZIKA A KRÍZOVÉ RIADENIE: VARIANTY

Riziko predpokladá situáciu, ktorá môže mať rôzne výsledky, pričom je možné odhadnúť pravdepodobnosť každého z týchto výsledkov. Hoci podstúpenie rizika je často základným predpokladom na urobenie pokroku, negatívny výsledok by mohol mať vážne ekonomické dôsledky pre podnik.

Široká paleta dostupných nástrojov **riadenia rizika** je popísaná v pracovnom dokumente Komisie sprevádzajúcom toto oznámenie. Mohli by byť ďalej rozvinuté,

² Ú.v.EÚ C 34, 7.2.2004, s. 2.

aby pomohli zlepšiť konkurencieschopnosť a ekonomickú udržateľnosť poľnohospodárskych podnikov, zvlášť tých, ktoré majú vysoký podiel dlhového kapitálu, napríklad mladých poľnohospodárov. Avšak tieto nástroje nemôžu a ani nemajú za úlohu ponúknuť také záruky, aké poskytovala bývalá SPP, ale skôr majú pomôcť poľnohospodárskemu podniku prežiť dočasné šoky a zlepšiť jeho prístup k financovaniu jeho rozvojových aktivít. Rozvoj a dostupnosť nástrojov riadenia rizika by mohla byť užitočne podporená práve s týmto výhľadom.

Zatiaľ, čo sa riziko môže spájať buď s pozitívnym, alebo s negatívnym výsledkom, pri **kríze** sa vždy predpokladajú významné negatívne dôsledky. V tomto oznámení sa pod krízou rozumie nepredvídaná situácia, ktorá ohrozuje životaschopnosť poľnohospodárskych statkov, či už na miestnej úrovni, alebo v celom sektore produkcie.

Niekoľko nástrojov **krízového riadenia** je dostupných alebo bolo v poslednom čase zavedených s cieľom poskytnúť podpory, keď individuálna schopnosť vyrovnávať sa s podstatnými stratami na majetku a/alebo príjmoch, vyplývajúcimi z nepredvídaných udalostí, môže byť nedostatočná. Tieto nástroje sú popísané v pracovnom dokumente Komisie sprevádzajúcom toto oznámenie. Avšak väčšina z týchto nástrojov sa spolieha na *ad hoc* opatrenia.

V tejto súvislosti, a v súlade so záväzkom Komisie z júna 2003, je otázka zovšeobecnenia klauzuly o hovädzej kríze riešená v časti 3.1.

Komisia zobrala do úvahy niekoľko možností na podporu rozvoja nástrojov riadenia rizika a poskytnutia zlepšenej reakcie v prípade krízy. Použitie modulačných fondov na tento účel – čo by nevyžadovalo žiadne dodatočné výdavky Spoločenstva – je podrobne prediskutované v časti 3.2.

Nakoniec sú popísané tri varianty, ktoré by samostatne alebo v kombinácii mohli časom skompletizovať alebo čiastočne nahradiť *ad hoc* núdzové opatrenia Spoločenstva a členských štátov. Tieto potenciálne nové opatrenia sú predstavené v časti 3.3.

3.1 Zovšeobecnenie zabezpečení ochrannej siete v prípade trhovej krízy

Hoci reforma SPP oddelila podporu príjmov pre hlavné sektory produkcie, mnohé nástroje na ovplyvnenie trhu a cenovej situácie a riešenie potenciálnych kríz pretrvávajú. Tieto sa podstatne líšia podľa organizácií trhu v závislosti od špecifických charakteristík každého trhu a odrážajú vývoj v predchádzajúcom sektorovo zameranom prístupe.

Už v roku 1974 bolo zavedené **všeobecné ustanovenie** o krízovom riadení v **SOT s hovädzím mäsom**. Článok 38 Spoločnej organizácie trhu³ s hovädzím mäsom doposiaľ hovorí: „1) V prípade, že sa na trhu Spoločenstva zaznamená podstatný rast alebo pokles cien, a dá sa očakávať, že táto situácia pretrvá, čím sa narušuje stabilita trhu alebo hrozí, že sa tak stane, možno prijať nevyhnutné opatrenia. 2) Komisia prijme podrobné pravidlá na uplatňovanie tohto článku...”

Podobná klauzula nikdy nebola prijatá pre iné SOT, pretože ostatné nástroje boli považované za dostatočné. S reformou SPP zostávajú zabezpečenia ochrannej siete

³

Článok 38 nariadenia Rady (ES) č. 1254/1999 (Ú. v. ES L 160, 26.6.1999, s. 21).

v prípade krízy dostupné v niekoľkých sektoroch pokrytých reformou. V iných sektoroch (ovocia a zeleniny, vína, bravčového mäsa a hydiny) dnes neexistuje opodstatnenie pre zavedenie dodatočných všeobecných zabezpečení ochrannej siete. Ak je to žiaduce, špecifické potreby by mohli byť preskúmané na individuálnej báze v súvislosti s revíziou jednotlivých SOT.

Čo je dôležitejšie, stabilizácia príjmov je teraz vo veľkej miere zabezpečovaná novým systémom oddelených platieb. Zavedenie novej jednotnej platby zaručilo väčšine poľnohospodárov bezpečný základ pre plánovanie až do roku 2013.

Reforma SPP prerušila väzbu medzi podporou príjmov a typom i objemom produkcie. To znamená, že poľnohospodári budú schopní orientovať svoju produkciu podľa ekonomických a agronomických kritérií bez toho, aby stratili podporu príjmu. Nový systém im umožní lepšie prispôbiť ich produkciu v závislosti od klimatických alebo zdravotných rizík, a tiež podľa trhového vývoja.

Komisia preto nezamýšľa navrhnúť všeobecné zavedenie klauzuly o ochrannej sieti do každej spoločnej organizácie trhu. Komisia skôr vyzýva Radu, Európsky parlament a ďalšie inštitúcie EÚ, aby najprv prejednali alternatívne možnosti krízového riadenia uvedené v časti 3.3.

3.2 Financovanie opatrení riadenia rizika a krízového riadenia prostredníctvom modulácie

Kľúčovým cieľom tohto oznámenia je prediskutovať, ako by dodatočné opatrenia riadenia rizika a krízového riadenia mohli byť financované prostredníctvom jedného percentuálneho bodu z modulácie. Modulácia, navrhnutá ako mechanizmus posilnenia druhého piliera SPP, redukuje priame platby a presúva ušetrené prostriedky na rozvoja vidieka. Podľa reformy SPP z roku 2003 bude modulácia postupne znižovať priame platby na povinnej báze v celom Spoločenstve o 3% v roku 2005, o 4% v roku 2006 a o 5% v rokoch 2007 až 2012.

Právne predpisy Spoločenstva ustanovujú, že všetky prostriedky uvoľnené moduláciou môžu byť použité len v kontexte programov **na rozvoja vidieka** – vrátane čiastok, ktoré by potenciálne mohli byť použité na opatrenia riadenia rizika a krízového riadenia.

Nové opatrenia riadenia rizika spolufinancované z jedného percentuálneho bodu modulácie by mali za cieľ zlepšiť **konkurencieschopnosť** v sektore poľnohospodárstva a lesníctva posilnením ekonomickej udržateľnosti poľnohospodárskych statkov. Tým by teda rozšírili rozsah „prioritnej osi 1“ návrhu Komisie na nové nariadenie o rozvoji vidieka. Práve v tomto kontexte by členské štáty mali možnosť zavedenia nových opatrení riadenia rizika a krízového riadenia do svojich programov na rozvoj vidieka.

Podľa nového finančného nariadenia a zvlášť **princípu ročnej platnosti** nový režim povinnej modulácie už viac neumožňuje členským štátom zadržať prostriedky so zámerom ich prerozdelenia v neskorších rokoch.

Použitie modulácie na financovanie nových nástrojov riadenia rizika a krízového riadenia by nevyžadovalo dodatočné výdavky Spoločenstva; jednoducho by to členským štátom umožnilo použiť maximálne množstvo prostriedkov na rozvoj vidieka na tieto účely. Použitie **štátnej pomoci** alebo doplnujúceho financovania pre

tento typ opatrení by muselo podliehať príslušným pravidlám Spoločenstva o hospodárskej súťaži.

Politika EÚ v oblasti rozvoja vidieka je navrhnutá tak, aby v plnej miere spĺňala kritériá kategórie „**green box**“ ustanovené WTO. Dôsledkom toho akékoľvek dodatočné opatrenie financované z modulácie musí takisto vyhovovať kritériám kategórie „green box“.

V tomto kontexte by čiastky použité na riadenie rizika a krízové riadenie vo všetkých prípadoch boli limitované na jeden percentuálny bod z modulácie v členských štátoch, v ktorých sa modulácia uplatňuje a na ekvivalentnú čiastku v ostatných členských štátoch. V členských štátoch, v ktorých sa ešte neuplatňuje modulácia, by sa mala použiť ekvivalentná metóda, na základe ktorej by sa stanovila maximálna úroveň pomoci na rozvoj vidieka, ktorá by sa mohla prideliť na tieto opatrenia.

3.3 Nové varianty nástrojov na riadenia rizika a krízové riadenie

Komisia navrhuje, aby bol zhodnotený potenciál troch variantov z individuálneho alebo spoločného hľadiska, ktoré by úplne alebo čiastočne nahradili *ad hoc* núdzové opatrenia Spoločenstva a členských štátov. Komisia vyzýva Radu, Európsky parlament a ostatné inštitúcie EÚ, aby prediskutovali nasledujúce varianty, ktoré by mali byť v súlade s „green box“ kritériami WTO. Ak budú tieto varianty začlenené medzi opatrenia na rozvoj vidieka, tak ich budú môcť členské štáty prevziať a použiť v súlade s ich špecifickými prioritami na nasledujúce programové obdobie.

Nezávisle od rozhodnutí ohľadom nasledujúcich variantov by sa na príčiny celkovo slabého rozvoja a nedostatočného používania nástrojov riadenia rizika na trhovom základe (poistenie, termínové zmluvy, zmluvné poľnohospodárstvo) mali riešiť prostredníctvom školiacich opatrení v rámci programov na rozvoj vidieka. Tým by sa napomohlo zlepšeniu povedomia o bežných rizikách, zlepšeniu stratégií riadenia rizika a poskytlo know-how, pokiaľ ide napríklad o používanie termínových zmlúv a opcí, čo by mohlo viesť k väčšiemu využívaniu zmlúv medzi potravinárskym priemyslom, obchodníkmi a poľnohospodármi.

Variant 1: Poistenie proti prírodným katastrofám – Finančná účasť na splátkach poistenia poľnohospodárov

Poistenie poskytuje alternatívu k verejným ex-post kompenzačným platbám za škody spôsobené prírodnými katastrofami na úrovni EÚ a národnej alebo regionálnej úrovni. Niektoré členské štáty už zaviedli národné programy, aby podporili poľnohospodárov v získaní poistného krytia proti takýmto udalostiam.

Nové opatrenie prichádzajúce do úvahy podľa nariadenia o rozvoji vidieka by preto mohlo poskytnúť finančný príspevok na poistné platené poľnohospodárom za poistenie proti strate príjmu následkom prírodnej katastrofy alebo choroby.

Čiastka na jedného poľnohospodára pridelená podľa takéhoto opatrenia z EÚ a národnej/regionálnej podpory by nemala prekročiť 50% celkovej ceny poistného za dotknuté poistenie.

Aby boli programy poistenia proti katastrofám oprávnené na čerpanie podpory z finančných prostriedkov na rozvoj vidieka, musia byť v súlade so smernicami EÚ o štátnej pomoci v poľnohospodárstve a „green box“ požiadavkami WTO. Poistné programy oprávnené na spolufinancovanie by určili úroveň kompenzácie za straty na

produkcii v dôsledku predmetnej prírodnej katastrofy, ktoré prekročujú 30% priemernej poľnohospodárskej produkcie za predchádzajúce trojročné obdobie, alebo trojročného priemeru založeného na predchádzajúcom päťročnom období s vylúčením najvyššej a najnižšej položky. Toto opatrenie by požadovalo od členského štátu, aby zriadil historický referenčný systém na úrovni poľnohospodárskych podnikov.

Poistné plnenie by nemalo kompenzovať viac ako 100% straty na príjme meranej na úrovni beneficianta v roku, v ktorom sa katastrofa vyskytla. Platba by nemala vyžadovať alebo určovať typ alebo objem budúcej produkcie. Ak by prírodná katastrofa oprávňovala aj na inú verejnú kompenzáciu okrem poistenia, celková kompenzácia zo všetkých programov by nemala prekročiť 100% straty na príjme v roku, v ktorom sa katastrofa vyskytla.

Keďže mnohé poľnohospodárske riziká postihujú veľký počet poľnohospodárskych podnikov (systematické riziká), poisťovacie spoločnosti si musia kúpiť pomerne drahé zaistenie. To je jeden z dôvodov, prečo nie sú súkromné trhy s poistením tak dobre rozvinuté. Takže politické opatrenia, ktoré by zlepšili prístup k zaisteniu, by takisto mohli napomôcť rozvoju súkromných programov poľnohospodárskeho poistenia. Národné programy zaistenia by sa takisto mohli preskúmať ako alternatívne varianty na podporu platby poistného. Na národnej úrovni, by ako doplnok k dojednaniám o spoločnom poistení medzi súkromnými poisťovacími spoločnosťami, mohla vláda 1) ponúknuť plné zaistenie za znížené ceny, 2) ponúknuť časť nevyhnutného zaistenia bezplatne, a tak zredukovať celkové potreby zaistenia poisťovacej spoločnosti, a 3) byť partnerom pri zaistení prostredníctvom dohôd o zamedzení strát.

Variant 2: Podporovanie vzájomných fondov

Vzájomné fondy predstavujú spôsob del'by rizika medzi skupinou výrobcov, ktorí chcú sami prebrať zodpovednosť za riadenie rizika. Kapitál fondu môže byť členmi nárokováný v prípade ťažkých strát na príjmoch, ktorý bude špecifikovaný vopred definovanými pravidlami.

Až doteraz boli vzájomné poľnohospodárske fondy ustanovené zo súkromnej iniciatívy zakladané najmä na sektorovej úrovni, kde výrobcovia zdieľajú porovnateľné riziká. Hoci v súčasnosti nie sú dostupné všetkým poľnohospodárskym podnikom, majú potenciál vyvinúť sa na bežnejší nástroj riadenia rizika na pokrytie strát na príjmoch.

Vzhľadom na to, by Spoločenstvo mohlo uvažovať o poskytnutí podpory pre rozvoj vzájomných fondov v poľnohospodárskom sektore. Pri tejto možnosti by mohla byť na každého poľnohospodára zúčastneného vo fondoch formálne uznaných príslušnými orgánmi členského štátu poskytnutá dočasná a degresívna podpora na administratívne úkony.

Variant 3: Poskytnutie základného krytia proti príjmovým krízam

Pri reforme SPP sústreďujúcej sa na stabilizáciu príjmov a oddelenie podpory od poľnohospodárskej produkcie sa zovšeobecnený prístup k riešeniu príjmových kríz zdá byť vhodnejší ako ktorýkoľvek sektorový prístup. Všeobecnejšie krytie proti krízam, ktoré ústia do ťažkých strát na príjmoch, by umožnilo ďalšie zjednodušenie existujúcich zabezpečení ochrannej siete a zlepšenie rovnováhy medzi rôznymi poľnohospodárskymi sektormi.

Lepšia trhová orientácia a kvalita produkcie podporovaná reformou SPP znamená, že mnohí poľnohospodári v EÚ budú musieť urobiť značné investície do reštrukturalizácie. Programy rozvoja vidieka budú dostupné na podporu štrukturálnych premien. Avšak, ak by sa rozsah opatrení na rozvoj vidieka ukázal byť nedostatočným, musí byť vznesená otázka nových nástrojov na riešenie situácií, v ktorých sa vyskytujú problémy s likviditou a vážne straty na príjmoch. Akékoľvek takéto opatrenia by mali spĺňať nasledovné podmienky:

- mali by byť otvorené pre všetkých poľnohospodárov postihnutých krízou;
- poľnohospodári sú oprávnení na platby na podporu likvidity, len ak ich príjem pochádzajúci z poľnohospodárstva je v konkrétnom roku menší ako 70% priemerného hrubého príjmu alebo ekvivalentu v zmysle čistého príjmu v predchádzajúcom trojročnom období, alebo trojročného priemeru založeného na predchádzajúcom päťročnom období s vylúčením najvyššej a najnižšej položky;
- výška platieb musí kompenzovať menej než 70% straty na príjme výrobcu v roku, v ktorom sa výrobca stal oprávneným na prijatie príjmovej pomoci;
- výška platieb na stabilizáciu príjmu sa musí vzťahovať výlučne na príjmy, nesmie sa vzťahovať na typ a objem produkcie konkrétneho výrobcu; ani na ceny, či už domáce, alebo medzinárodné, vzťahujúce sa na takúto produkciu; ani na využívané produkčné faktory;
- ak výrobca poberá platby z iných kompenzačných schém, napríklad pomoc v prípade prírodných katastrof, celkové platby by mali byť nižšie ako 100% straty.

Toto opatrenie si vyžaduje, aby sa dohodlo na presnej účtovnej definícii príjmu a aby členské štáty zaviedli systém referenčných príjmov na úrovni poľnohospodárskych podnikov.

A nakoniec by mala Komisia pozorne zhodnotiť možnosť použitia štátnej pomoci alebo doplňujúceho financovania v tejto súvislosti s cieľom zabezpečiť férovú hospodársku súťaž v celom Spoločenstve.