

Ex-post evaluace PRV 2007 – 2013

Dopadový ukazatel Indikátor ptáků zemědělské krajiny

Vypořádání připomínky EK:

Major gaps have been identified in the case of indicators that concern change in biodiversity – the decrease of birds' population has not been reversed; it was not possible to identify the reasons which might be outside the scope of RDP (external factors)

Vysvětlení:

Pokles tohoto ukazatele je výsledkem značného množství faktorů o vysokém stupni komplexity. Z nich zemědělské hospodaření a tím i vliv Programu rozvoje venkova u mnoha druhů není tím rozhodujícím. Tento fakt odráží také odlišné vývojové trendy mezi jednotlivými druhy, z toho u deseti druhů byl prokázán pokles, u čtyř je trend stabilní a u šesti je trend nejistý. Navíc je ukazatel složen z poměrně velkého počtu druhů, jejichž vazba na zemědělství je dosti různorodá.

Tabulka 1: Seznam druhů, použitých pro stanovení ukazatele

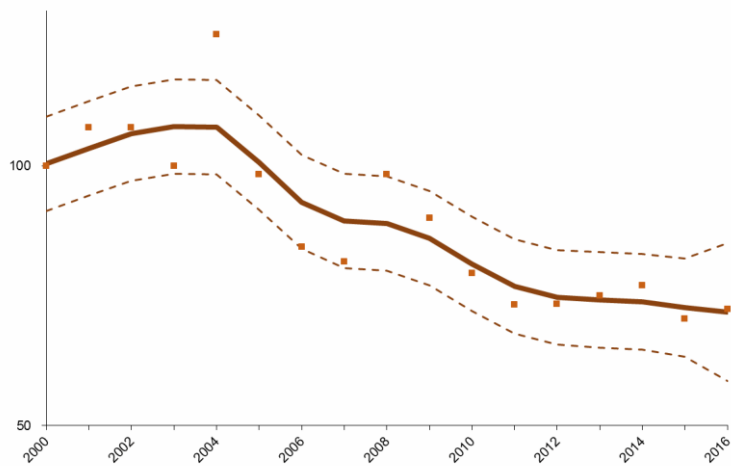
bramborníček černohlavý (<i>Saxicola torquata</i>)	pěnice hnědokřídlá (<i>Sylvia communis</i>)
bramborníček hnědý (<i>Saxicola rubetra</i>)	poštolka obecná (<i>Falco tinnunculus</i>)
čáp bílý (<i>Ciconia ciconia</i>)	skřivan polní (<i>Alauda arvensis</i>)
čejka chocholátá (<i>Vanellus vanellus</i>)	strnad luční (<i>Milliaria calandra</i>)
havran polní (<i>Corvus frugilegus</i>)	strnad obecný (<i>Emberiza citrinella</i>)
hrdlička divoká (<i>Streptopelia turtur</i>)	špaček obecný (<i>Sturnus vulgaris</i>)
konipas luční (<i>Motacilla flava</i>)	ťuhýk obecný (<i>Lanius collurio</i>)
konopka obecná (<i>Carduelis cannabina</i>)	vlaštovka obecná (<i>Hirundo rustica</i>)
koroptev polní (<i>Perdix perdix</i>)	vrabec polní (<i>Passer montanus</i>)
linduška luční (<i>Anthus pratensis</i>)	zvonohlík zahradní (<i>Serinus serinus</i>)

Zdroj: Česká společnost ornitologická. Indikátor ptáků zemědělské krajiny za roky 2015 a 2016. Praha, 2016

Identifikace některých příčin poklesů stavů ptáků zemědělské krajiny u vybraných druhů, z nichž je zřejmé do jaké míry může PRV jejich stav ovlivnit a které faktory nemůže:

- Zdroj potravy:
 - Na zemědělské půdě: čáp bílý (nízká pestrost plodin s nízkým podílem víceletých píceňin), koroptev polní (prostředky na ochranu rostlin redukuje plevele, na nichž žije zdroj potravy kuřat koroptve, nedostatek potravy v zimě),
 - Mimo zemědělskou půdu: čáp bílý, čejka chocholátá (ztráta podmáčených ploch - i na travních porostech), hrdlička divoká (nedostatek semen plevelů)
 - Velké části druhů – ztráta hmyzu v krajině (např. ťuhýk obecný)

- Vrabec polní (nedostatek semen plevelných rostlin, nedostatek potravy přes zimu),
- Konopka obecná (nedostatek semen plevelných rostlin, potravy v zimě)
- Strnad obecný (snižování dostupnosti živočišné i rostlinné potravy v krajině),
- Ztráta stanovišť:
 - čáp bílý (dostatek zamokřených luk, okrajů rybníků),
 - čejka chocholatá (ztráta podmáčených ploch v blízkosti hnízdišť a dalších zdrojů potravy),
 - hrdlička divoká (ztráta krajinných prvků s dostatkem plevelných rostlin),
 - linduška luční (louky s řídkým porostem, odvodnění – ztráta podmáčených ploch),
 - konipas luční (extenzivně využívané podmáčené louky – pokles ploch),
 - pěnice hnědokřídlá (ztráta krajinných prvků, nedostatek zarostlých ploch na zemědělské půdě),
 - ťuhýk obecný (nedostatek krajinných prvků – zejména keřů, zarostlých ploch na půdě),
 - vrabec polní (nedostatek krajinných prvků – např. křovin),
 - zvonohlík zahradní (nedostatek krajinných prvků),
 - strnad obecný (nedostatek krajinných prvků),
- Intenzivní využívání vstupů do zemědělství (zejména prostředky na ochranu rostlin):
 - čáp bílý,
 - poštolka obecná (např. hubení hlodavců),
 - čejka chocholatá (použití POR na podmáčených plochách),
 - hrdlička divoká,
 - do jisté míry všechny ostatní druhy ptáků (zvonohlík, konopka atd.),
- Nedostatek vertikálních struktur v krajině (stromy, keře) jako stanovišť pro vyhledávání potravy: poštolka obecná,
- Prostorová struktura zemědělské krajiny – příliš homogenní bez krajinných prvků:
 - koroptev polní (nedostatek úkrytů před predátory),
 - čejka chocholatá (výskyt podmáčených ploch – voda v krajině, možnosti úkrytu před predací),
 - hrdlička divoká,
 - skřivan polní (nedostatek volných ploch bez vysokého pokryvu v oblastech s ornou půdou – polní cesty, plochy v půdních blocích atd.),
 - konipas luční (nedostatečná pestrost v krajině – rozrůznění plodin na orné půdě),
- Dostatek jarních plodin s minimem operací během hnízdění a brzy po hnízdění: čejka chocholatá (hnízdí na oraništích),
- Ztráty populace při tahu: čáp obecný, čejka chocholatá, hrdlička divoká, vlaštovka obecná, ťuhýk obecný, zvonohlík zahradní,
- Specifické požadavky na hnízdění:
 - čejka obecná (oraniště),
 - vlaštovka obecná (např. v zemědělských stavbách – např. stáje),
 - ostatní druhy (krajinné prvky – stromy, keře atd.),
 - špaček obecný (např. staré ovocné stromy s dutinami),



Obrázek 1: Průběh indikátoru ptáků zemědělské krajiny v letech 2000—2016. Plnou čarou indikátor, přerušovanou čarou 95% interval spolehlivosti, body představují hodnoty nevyhlazeného geometrického průměru druhových indexů (starší verze indikátoru), zdroj: Česká společnost ornitologická (2016)¹.

¹ Česká společnost ornitologická. Indikátor ptáků zemědělské krajiny za roky 2015 a 2016. Praha, 2016

Vypořádání připomínky EK:

a.1 M 121 - modernisation of agricultural holdings - the measure use 10% of the whole budget while a recommendation quotes only one element – "to motivate participation of small farmers". On the other hand, the evaluator clearly identified that economic effectivity of the measure on production as quite low (reply to EQ 15). Therefore recommendations on the improvement of the measure would be expected.

a.2 In addition evaluator quoted (reply to EQ 4) that within M121 very low interest in processing of own biomass has been identified. This statement should have been further analysed with possible recommendation on measure improvement since this aid also exists in new programming period (M 4.1).

a.1 Vysvětlení/upřesnění

Požadavek je navrhnout další doporučení, která by reagovala na nedostatečnou efektivitu opatření M121 a rozšířit tak stávající doporučení „motivovat k participaci také malé farmáře“.

Posouzení účinnosti podpor vycházelo z kontrafaktuální analýzy ekonomických ukazatelů vzorku příjemců podpor a kontrolního vzorku podniků, které investiční podpory nepobíraly. Dále bylo využito modelování (Imput-Output-Analýza), analýza distribučních efektů, srovnávací analýza podpořených a ukazatelů sektoru, dotazníkové šetření (ekonomické a neekonomické přínosy, mrtvá váha).

Výsledky analýz ukázaly pozitivní vliv na příjmy i přidanou hodnotu, však vliv podpor na produktivitu práce statisticky neprůkazný, přestože byl pozitivní.

Ve zprávě se také uvádí jedna z příčin nízké efektivity podpory, která leží mimo dosah podpor PRV:

„Nízká účinnost odpovídá celkovému stavu odvětví: stagnující HPH a celková produktivita faktorů (TFP) - viz přehled vývoje odvětví.“ To znamená, že některé ukazatele sice nevykázaly pozitivní změnu ale kontrolní vzorek zaznamenal pokles.

Dále zpráva uvádí v reakci na zjištěný relativně nízký efekt podpor na efektivitu produkce:

„Tyto závěry z kvantitativní analýzy jsou v protikladu k výsledkům šetření mezi příjemci podpor, v němž 88 % respondentů tvrdí, že zvýšilo efektivitu své produkce. Ovšem je důležité poznamenat, že produktivitu práce ani TFP jsme nemohli sledovat přímo u modernizovaných provozů, tedy např. v produkci mléka nebo obilovin, ale jen na celých farmách a to ještě v objemu nákladů na pracovní sílu², kde se nemusel nutně projevit efekt v krátkém čase; např. pracovníci přešli jinam a zůstali (neefektivní) v podniku, nebo se sice uvolnila pracovní síla bez kvalifikace, ale byla nahrazena sice menším počtem pracovníků, zato kvalifikovaných s vyššími příjmy.

² deflovaná hodnota, tedy jak v konstantních cenách.

Z faktorů efektivity podpor, které nastavení PRV může ovlivnit je např. cílová skupina a distribuce podpor mezi skupinami příjemců, snižování závislosti na podporách a preferované zaměření podpor na vybrané problémy.

Výsledky analýz např. uvádějí:

„...u čtyř procentní skupiny příjemců, která však čerpala 25 procent rozpočtu opatření, bylo opatření využito více než čtyřikrát.“

„...ne všechny podniky participovaly na opatření stejnou měrou. Velké podniky nad 1000 ha ZP se zúčastnily na opatření v téměř dvoutřetinovém počtu. Přitom právě malé a střední farmy mají větší schopnost rozvíjet krátké dodavatelské řetězce (nové formy konkurenceschopnosti), uchovat tradiční lokální produkci a další“.

„Vysoké podíly podpořených investic na THFK však upozorňují na závislost rozvoje zemědělství na investičních podporách.“

S vědomím i faktorů, které jsou mimo dosah Programu rozvoje venkova, a z výše uvedených důvodů navrhuje následující doporučení:

- i) Věnovat pozornost distribuci podpor mezi různé skupiny žadatelů, zejména podpořit větší účast malých/středních zemědělců;
- ii) Nepodporovat závislost na investičních dotacích (nadměrné čerpání některými podniky) a směřovat podporu tam, kde řeší nějaký konkrétní problém.
- iii) Při cílení na zvyšování konkurenceschopnosti klást větší důraz na inovace a transfer znalostí.

a.2 Vysvětlení/upřesnění

Požadavek je poskytnout další analýzu, případně doporučení, která by reagovala na nízkou účast zemědělců v této oblasti.

Analýza statistiky žadatelů a zaměření jejich investic v rámci závěrečné zprávy Ex-post hodnocení ukazuje relativně nízkou účast ve srovnání s ostatními sektory.

Výsledek analýz je shrnut v závěrečné zprávě následovně:

„V prvních čtyřech výzvách byly také v rámci opatření 121 financovány projekty zaměřené na energetické využití biomasy: převážně kotelny na spalování biomasy, peletovací a briketovací stroje. Investice do energetického využití biomasy (označeno jako OZE) jsou ovšem velmi malé ve srovnání s investicemi do tradiční zemědělské výroby (jen kolem 0,5 procenta).“

Vysvětlení:

Na relativně nízké účasti zemědělců na využívání OZE v rámci M121 mělo vliv několik faktorů:

- obecně se např. měnily podmínky pro ekonomiku např. bioplynových stanic (pravidla pro poskytování elektrické energie do veřejné sítě atd.), následkem obecně klesal zájem zemědělců zejména bioplynové stanice nově budovat, které tvořily v minulosti podstatnou část podpor využívání OZE,

- specificky pro M121 byla podpora mířena na podporu tvorby obnovitelných zdrojů energie pro vlastní spotřebu, u nichž se nepředpokládal prodej přebytečné energie do veřejné sítě, což mohli zemědělci vnímat jako jistou ekonomickou nevýhodu,
- proto raději volili opatření M311 a M312, které podporovaly projekty, u nichž bylo možné prodat přebytečnou energii do sítě.

I za těchto okolností má smysl podporovat využívání OZE pro vlastní potřebu, neboť může podpořit ty zemědělce, kteří nemají ambice zavádět projekty většího rozsahu.

Vypořádání připomínky EK:

b) M 124 – cooperation - the evaluator recommends not using the brand "Klasa" as part of the preferential criteria with short reference to the decision making process of the company is respect of marketing. This recommendation should be more elaborated since managing authority is applying this preferential criterion under new RDP.

Vysvětlení/upřesnění

Komentář EK vyzývá k rozvedení argumentů hodnotitel pro další nevyužívání značky Klasa jako preferenčního kritéria.

Preferenční kritérium č. 2 u opatření 123 a 124 je definováno následovně: Žadatel má registrovanou značku kvality potravin Klasa u některého ze svých výrobků, nebo je některý z jeho produktů označen jako produkt s chráněným zeměpisným označením nebo označením původu nebo jako zaručená tradiční specialita, či získal ocenění regionální potravina.

Pokud žadatel získá některý z uvedených certifikátů, je tím zaručena výroba vysoce kvalitních produktů obohacených o výživové látky, s dobrými senzoryckými vlastnostmi a výrobky neobsahují kontaminanty. Zároveň lze předpokládat, že žadatel má již zařízené zázemí, zkušenosti a zájem vyrábět další kvalitní produkty, je tedy vyšší pravděpodobnost, že projekt bude udržitelný.

Když žadatel vlastní některý z certifikátů musí také plnit řadu podmínek, které má povinnost dokládat. Lze tedy opět předpokládat, že producent resp. držitel značky Klasa je spolehlivý, vykazuje vysokou profesionalitu a přínos pro odvětví.

Hodnotitel při svém návrhu vycházel z předpokladu, že kritérium značka KLASA je využíváno pro posouzení inovativnosti projektů. Po dalším posouzení a konzultacích je zřejmé, že preferenční kritérium „držitel certifikátu KLASA“ je jedním z řady kritérií, přičemž jiná kritéria zajišťují, že bude podporován inovativní projekt (pokud nenaplněna, projekt je vyloučen z posuzování). Toto kritérium je tedy spíše podpůrným pro zajištění výběru žadatelů, u nichž je jistá záruka kvality produkce potravin, a jako takto doplňující kritérium má smysl jej dále využívat.

Vypořádání připomínky EK:

c) M 211, 212 – LFA – recommendations are entirely absent (while the measure represents 23% of the RDP budget).

Vysvětlení/upřesnění

Požadavkem je doplnění doporučení, odpovídají výsledkům analýz.

Hodnocení tohoto opatření bylo provedeno zejména na základě posouzení výsledků již provedených analýz organizace Ústav zemědělské ekonomiky a informací (UZEI) na bázi databáze FADN a analýz databáze a statistik Ministerstva zemědělství o rozlohách a žadatelích.

Analýzy ukazují přesvědčivé důkazy o ekonomických hnacích silách, které by bez podpor vedly k zanechání hospodaření zejména na travních porostech, kam byla podpora mířena. Důvodem je ztráta z živočišné výroby vázané na travní porosty v ČR, která je ještě prohloubena ve znevýhodněných podmínkách (závěrečná zpráva Ex-post hodnocení).

Např. se jedná o zdokumentované kompenzování vývoje rozdílu čisté přidané hodnoty na AWU mezi znevýhodněnými oblastmi a oblastmi nevymezenými jako LFA. Obdobně je tomu v případě vývoje zaměstnanosti a stavů hospodářských zvířat v porovnání těchto oblastí.

Analýzy prokázaly, že podpora LFA napomohla významně k snížení ekonomického tlaku na zachování produkce ve znevýhodněných podmínkách, což se projevilo v naplnění (i překročení) cílů tohoto opatření. Analýza vývoje ploch s péčí o travní porosty v těchto znevýhodněných oblastech ukázala, že se podařilo zachovat rozsah hospodaření a cíl v rozsahu opatření byl překonán. Cíl udržitelného hospodaření v LFA byl také dosažen a k marginalizaci hospodaření nedocházelo. Významný překryv a spolupůsobení s agroenvironmentálním opatřením zajistily také péči o plochy hodnotné z přírodního hlediska.

Vzhledem zřetelně a plně dosaženým cílům je **hlavním doporučením zachovat principy stávajícího cílení a nastavení** tohoto opatření, neboť při vymezení jednotlivých typů LFA v rámci období 2007-2013 a při uplatněné výši podpory bylo cílů PRV dosaženo.

Vypořádání připomínky EK:

d) M214 – AECM – bio-belts - the evaluator concluded that there is low interest in this sub-measure without carrying out detailed analyse and proposing appropriate recommendations how to improve the measure in the next programming period (where the measure continues to exist).

Vysvětlení/upřesnění

Požadavkem je doplnění analýzy příčin nízké účasti zemědělců na tomto podopatření a navržení odpovídajícího doporučení.

Analýzou dosažených ploch v tomto titulu M214 dospěl hodnotitel k následujícímu názoru:

„Výměra ploch, na nichž je uplatňován titul Biopásy je poměrně nízká. Doporučujeme zvážit zpřístupnění opatření zemědělcům např. osvětou zaměřenou na pochopení účelu a snížení rizik neplnění závazků, (jako jednoho z důvodů nízkého zájmu), hlubší zjištění důvodů nízkého zájmu žadatelů a přezkoumání stanovení výše platby na hektar.“

Pro zajištění ochrany ploch s biopásy v krajině s ornou půdou a intenzivním zemědělstvím na orné půdě v okolí byly navrženy závazky, vyžadující od zemědělců zvýšenou pozornost managementu. Titul je z hlediska možností nenaplnění podmínek opatření ve srovnání s jinými tituly mnohem náchylnější k porušení závazků. V podmínkách je např. požadavek nepřejíždět po biopásech zemědělskou technikou (což má opodstatnění), ale návštěvníci krajiny nerozeznají účel tohoto prvku a přejíždějí biopásy např. čtyřkolkami nebo auty, což je při kontrole na místě charakterizováno jako porušení podmínek. Titul je také citlivý na přesnost vymezení hranic a dodržení rozlohy. Také vlastnické vztahy účast v tomto titulu komplikují více, než u některých dalších titulů (někdy jsou biopásy viděny vlastníky i veřejností jako nevhodná zemědělská praxe). V menší míře jsou také mezi zemědělci obavy z šíření plevelů na zemědělské půdě. Tyto faktory zemědělci vnímají jako důvody pro menší zájem o toto podopatření (zdroj: Čámská 2014)³.

Dalším důležitým faktorem v rozhodování zemědělců je i relativně vysoká ztráta příjmů na orné půdě, která byť na začátku programovacího období kompenzovaná, může při růstu cen tržních plodin být nedostatečná.

Doporučení: zvýšit osvětou, ale i u veřejnosti (např. cílová skupina vlastníci půdy) a současně i zemědělců (cílenou na snížení rizik porušení pravidel), navrhnout úpravu pravidel tak, aby byla méně náchylná k jejich nechtěnému porušení. Stojí za zvážení, zda častěji nerevidovat platby dle vývoje cen na trhu zemědělských komodit.

³ Čámská, K. et al. Hodnocení příčin účasti zemědělců v kontraktu Agroenvironmentální politiky na příkladu titulů zatravňování orné půdy a biopásy. Interní výzkumný projekt ÚZEI, Praha, 2014.

Vypořádání připomínky EK:

e) M 19 Leader – cooperation – evaluator advocated for lower aid level as a motivation for beneficiaries to increase mutual cooperation. This recommendation deserves further justification allowing such a proposal.

Vysvětlení/upřesnění

Požadavek se váže k následujícímu doporučení uvedenému v evaluaci:

- Pro implementaci principů Leader je vhodné poskytovat projektům finančně nižší podporu, která pokryje náklady na materiál, technologické celky, případně odborné práce a současně bude motivovat příjemce spolupracovat na místní úrovni při zajištění realizace projektu, například sdílením zdrojů, techniky či brigádnické formy činnosti.

Toto doporučení vzešlo z řízených rozhovorů s představiteli MAS, přičemž podpora tohoto doporučení nebyla ze strany představitelů MAS jednoznačná. S doporučením souhlasila přibližně polovina představitelů MAS, se kterými byly vedeny rozhovory.

Jak je uvedeno v samotném doporučení, váže se toto primárně ke zlepšení implementace principů Leader, zejména principu spolupráce. V textu Ex post hodnocení je k této problematice uvedeno následující:

„Za druhý nejlépe implementovaný princip považují MAS princip spolupráce. Z kvalitativních šetření vyplývá, že významným faktorem pro rozvoj spolupráce na místní úrovni je relativně nízká maximální výše projektů a jejich zaměření na veřejný zájem. Maximální velikost projektů SPL byla pravidly PRV stanovena na 2 mil Kč, nicméně řada MAS ve snaze podpořit co nejvíce žadatelů a projektů tuto hranici dále snížila. Docházelo tak k situacím, kdy dotace pokryla např. náklady na materiál, avšak náklady na práci musely být zajištěny mimo projekt, případně v rámci spolufinancování. V případě veřejně prospěšných projektů se tak formovala partnerství mezi veřejným sektorem, podnikatelským sektorem a neziskovým sektorem, která zajišťovala realizaci projektů. Partnerství, která byla v rámci realizace projektů na místní úrovni vytvořena, jsou většinou udržitelná a spolupráce mezi subjekty pokračuje i po skončení projektu SPL. Implementace principu partnerství veřejného a soukromého sektoru byl i proto hodnocen v dotazníkovém šetření jako poměrně dobře implementován.“

Jak je tedy uvedeno i v textu samotného doporučení, jedná se o doporučení vedoucí k prohloubení implementace principu partnerství. V žádném případě by však toto doporučení nemělo být aplikováno plošně, neboť v některých případech může být kontraproduktivní, neboť nemusí zajistit realizaci potřebných opatření na požadované úrovni. Primárně by proto toto doporučení mělo být aplikováno pouze v těchto případech:

1. Je-li třeba posílit princip partnerství v projektech
2. Pokud charakter projektu takového partnerství umožňuje (tj. projekty, které jsou ve veřejném zájmu, mají z nich prospěch různí aktéři a partnerství – ať již formální, či neformální - při fyzické realizaci je možné)

-
-
3. Pokud se příslušná MAS pro tento způsob podpory projektu rozhodne. Z provedených šetření totiž vyplývá, že jednotlivé MAS mají velmi dobrou znalost potřeb a místní situace a jsou schopny posoudit, zda snížení podpory povede či nepovede k požadované intenzifikaci principu partnerství.