

27. jún 2019

Viac muziky za menej peňazí?

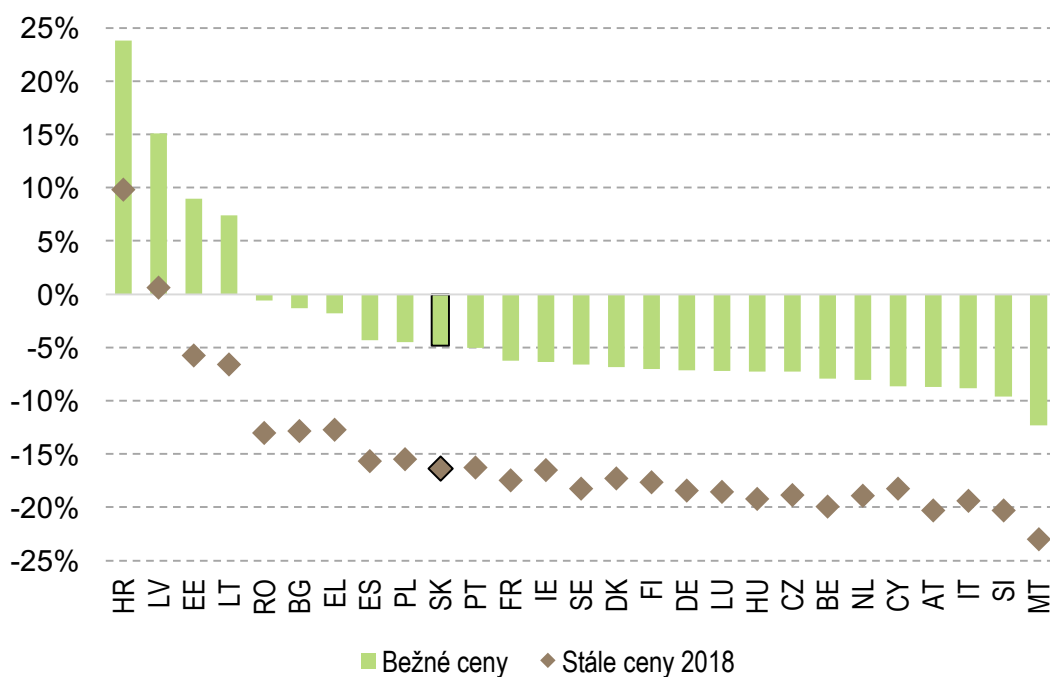
Rozpočet SPP 2021 – 2027

Bohuš Kollár, Martin Bušik, Ján Pokrivčák, Andrej Svorenčík

Napriek zvýšeniu rozpočtu EÚ nás čaká znížené financovanie SPP

Spoločná poľnohospodárska politika (SPP) patrí medzi hlavné oblasti rozpočtu EÚ. V súčasnom programovacom období 2014 – 2020 tvorí SPP približne 38 % viacročného finančného rámca (VFR) EÚ, čo predstavuje 390 mld. eur. Do budúceho obdobia Európska komisia (EK) navrhuje zníženie rozpočtu SPP na 344 mld. eur, čím sa zníži podiel SPP na celkovom rozpočte EÚ na približne 28 % VFR. Kým celkový rozpočet EÚ vzrastie o 8 % (z 1 045 mld. na 1 134 mld. eur), rozpočet na SPP klesne o 12 %, čo vytvára tlak na efektívnejšie využívanie dostupných zdrojov (Graf 1).

Graf 1: Zmena rozpočtu SPP 2021-2027 oproti 2014-2020 podľa členských štátov¹



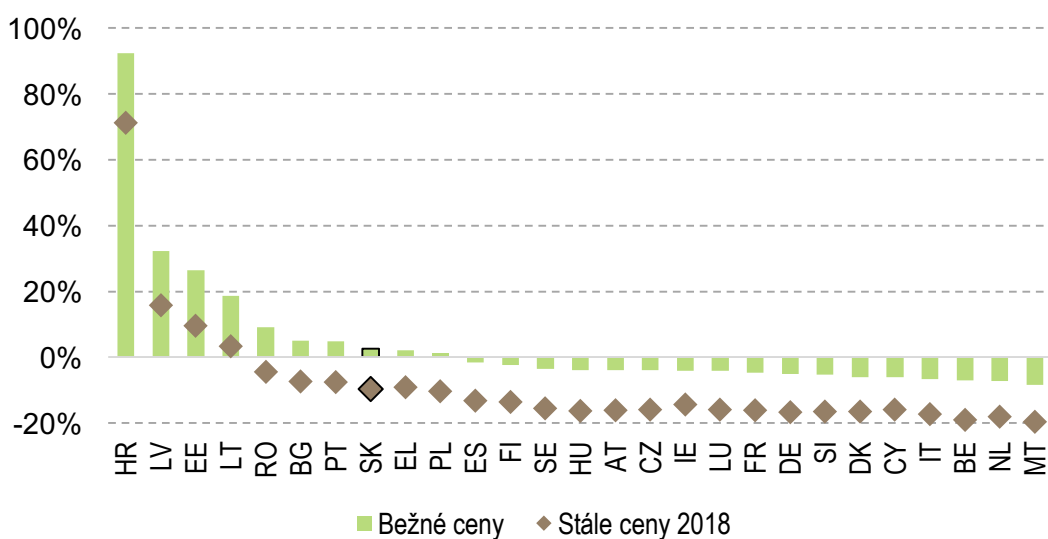
Zdroj: Nariadenie (EÚ) č 1307/2013, č 1305/2013, Návrh Nariadenia KOM (2018) 392, IPP

Zníženie sa prejaví najmä v programe rozvoja vidieka

Percentuálny pokles rozpočtu SPP v novom programovacom období je podľa návrhu EK z 1. júna 2018 väčší v druhom pilieri, z ktorého sa financuje Program rozvoj vidieka (PRV), ako v prvom pilieri, ktorý obsahuje zdroje na priame platby pre farmárov a podporu trhov (Graf 2, 3). Na úrovni EÚ má druhý pilier SPP klesnúť o 18 % (18 mld. eur), kým rozpočet na priame platby o 10 % (29 mld. eur). V členských štátoch nie je zmena priamych platieb proporcionálna. Najväčší pokles rozpočtu na priame platby nastane v krajinách, ktoré majú najväčšie hektárové platby (napr. Malta, Holandsko, Belgicko), kým v krajinách strednej a juhovýchodnej Európy bude pokles priamych platieb nižší, resp. v bežných cenách nastane dokonca nárast priamych platieb (Graf 2). Na Slovensku priame platby vzrastú podľa návrhu EK v novom programovacom období o 3 % v bežných cenách, ale poklesnú o 10 % v stálych cenách.

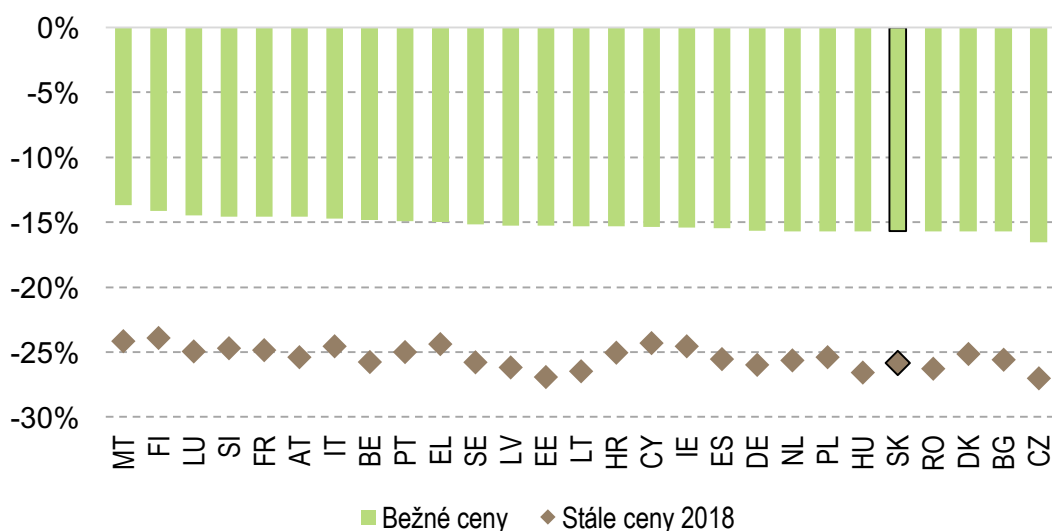
¹ V Chorvátsku, ako v súčasnosti poslednej prístupujúcej krajine (v roku 2013), dochádza k najvýraznejšiemu dorovnávaní rozpočtu na priemer EÚ.

Graf 2: Zmena rozpočtu na priame platby 2021 - 2027 oproti 2014 – 2020 podľa členských štátov



Zdroj: Nariadenie (EÚ) č 1307 / 2013, Návrh Nariadenia KOM (2018) 392, IPP

Graf 3: Zmena rozpočtu na rozvoj vidieka 2021 - 2027 oproti 2014 – 2020 podľa členských štátov



Zdroj: Nariadenie (EÚ) č 1305 / 2013, Návrh Nariadenia KOM (2018) 392, IPP

Niekde pokles, niekde nárast priamych platieb

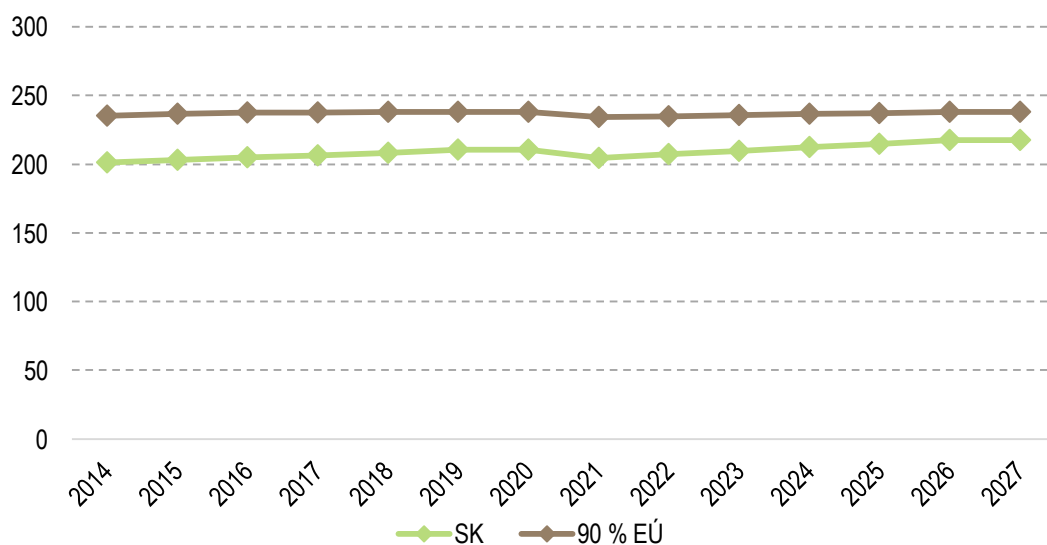
Dôvodom menšieho poklesu priamych platieb v niektorých krajinách strednej a juhovýchodnej Európy je tzv. externá konvergencia priamych platieb, ktorú obsahuje návrh EK. Návrh nariadenia (KOM (2018) 392) stanovuje, aby sa všetkým členským štátom s priamymi platbami na hektár pod 90 % priemeru EÚ zvýšil rozpočet na priame platby, čo povedie k zníženiu rozdielov medzi členskými štátmi v hektárových priamych platbách.

Slovensko sa k priemernej priame platbe EÚ priblížilo na úkor PRV

Na Slovensku dosahovali priame platby v roku 2014 približne 77 % úrovne priemeru EÚ a v roku 2020 budú tvoriť 79 % priemeru EÚ. Do roku 2027 sa dostanú naše priame platby na 82 % priemeru EÚ (Graf 4).²

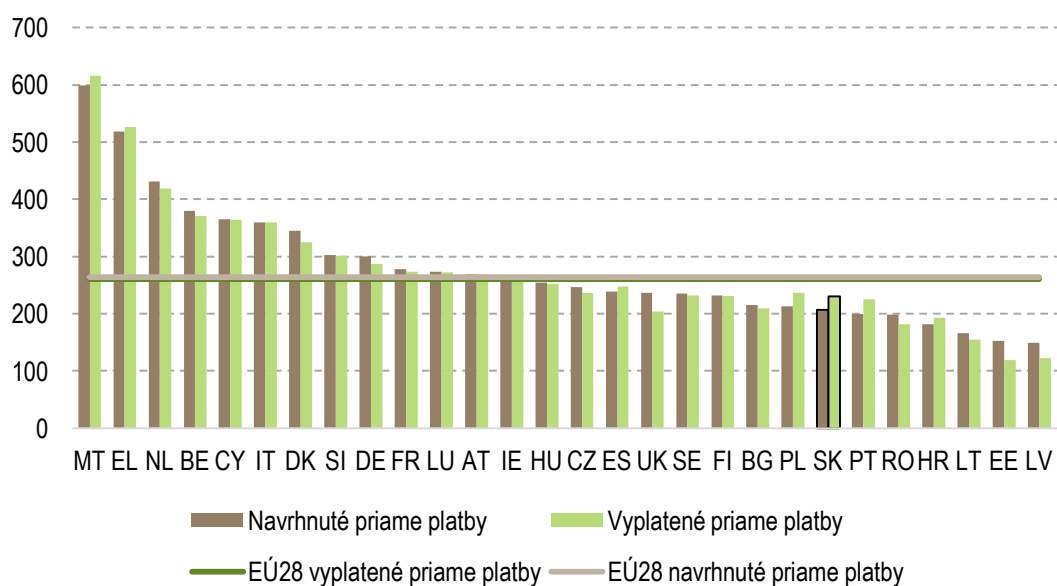
² Údaje nezohľadňujú presuny medzi piliermi.

Graf 4: Konvergencia priamych platieb na Slovensku (eur/ha)



Zdroj: Nariadenie (EÚ) č 1307 / 2013, Návrh Nariadenia KOM (2018) 392, IPP

Graf 5: Priame platby 2017 pred a po presunom medzi piliermi (eur/ha)



Zdroj: Nariadenie (EÚ) č 1307 / 2013, EK, IPP

Menej z EÚ a viac
zo štátneho rozpočtu

V súčasnom programovacom období Slovenska republika presúva 17 % zdrojov programu rozvoja vidieka na priame platby. Zdroje na rozvoj vidieka sme týmto rozhodnutím znížili o 63 mil. eur ročne³, aby sme zvýšili priamu platbu na hektár o 24 eur⁴. Podobný presun z druhého piliera do prvého uskutočnilo aj Poľsko, Malta a Chorvátsko. Naopak Česko a ďalších 10 členských štátov presunulo časť prostriedkov určených na priame platby do programu rozvoja vidieka (Graf 5). Túto flexibilitu transferu zdrojov medzi piliermi navrhuje EK zachovať aj v novom programovacom období. Z druhého do prvého a naopak môžeme presúvať 15 % rozpočtu. Vzhľadom na výrazné zníženie financovania druhého piliera tak môže byť rozvoj vidieka posilnený znížením priamych platieb. Ak presunieme 15 % z druhého piliera do prvého, ročné priame platby sa zvýšia o 18 eur na ha, ale zdroje v druhom pilieri klesnú o 239 mil. eur z európskeho

³ 17 % druhého piliera je približne 330 mil. eur, pri priemernom spolufinancovaní 25,7 % je tak rozpočet Slovenska na PRV menší o 444 mil. eur, t.j. 63 mil. eur ročne.

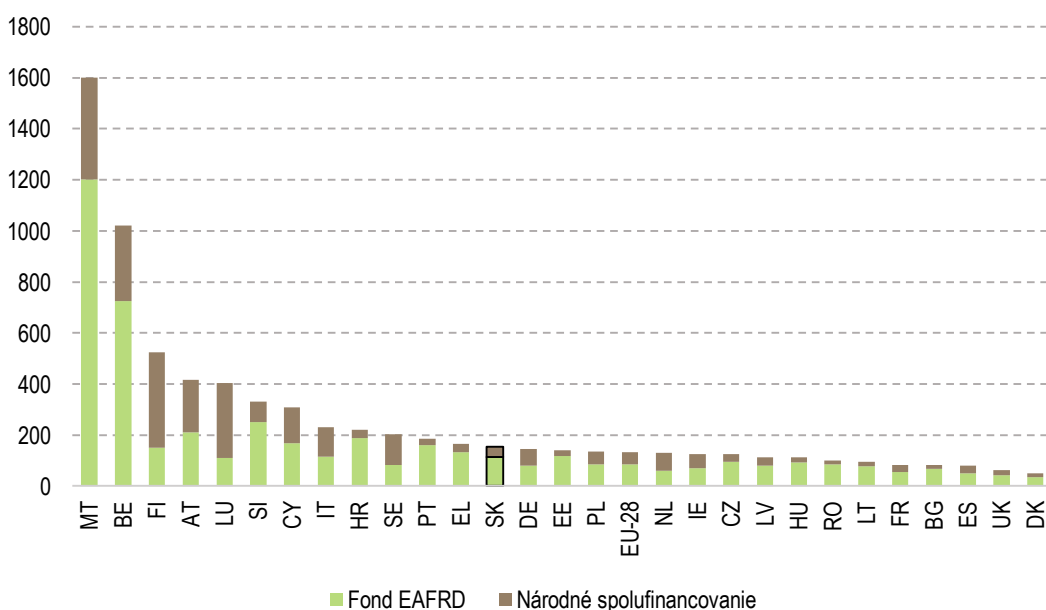
⁴ Údaj platí pre rok 2017.

rozpočtu a 106 mil. eur zo štátneho rozpočtu vo forme spolufinancovania (v priebehu celého programovacieho obdobia pri minimálnom spolufinancovaní).

Výpadok prostriedkov rozpočtu na rozvoj vidieka v budúcom období budú môcť členské štáty doplniť cez vyššie národné spolufinancovanie druhého piliera⁵. Podľa návrhu EK musí štát spolufinancovať rozpočet na rozvoj vidieka. Už v súčasnom programovacom období (2014 – 2020) je minimálna miera spolufinancovania 25 % a maximálna povolená miera národného spolufinancovania dosahuje 80 %. Vyššia miera národného spolufinancovania vytvára záťaž pre štátny rozpočet, ale zvyšuje zdroje na politiky rozvoja vidieka, ktoré by inak, vzhľadom na pravidlá EÚ, nemohli byť financované⁶. V programovacom období 2014-2020 bolo národné spolufinancovanie na úrovni 25 % v prípade menej rozvinutých regiónov (celé Slovensko okrem Bratislavy) a 47 % pre Bratislavu. Celoslovenská úroveň spolufinancovania bola tak v priemere 25,7 %⁷. Priemerná miera národného spolufinancovania rozvoja vidieka v EÚ je však v súčasnom programovacom období o polovicu vyššia a činí 37 %.

Pri porovnaní prostriedkov PRV 2014 - 2020 na hektár obhospodarovanej pôdy v EÚ podporujú rozvoj vidieka, bez ohľadu na zvolenú mieru spolufinancovania, najvyššou sumou Malta a Belgicko. Fínsko, Rakúsko a Luxembursko sú vďaka vyššej miere spolufinancovania hneď za týmito krajinami. Slovensko sa nachádza mierne nad priemerom EÚ (Graf 6).

Graf 6: Ročné prostriedky na rozvoj vidieka 2014 - 2020 (eur / ha)



Pozn: EAFRD = európsky poľnohospodársky fond rozvoja vidieka

Zdroj: The European Network for Rural Development, 2018

V budúcom programovacom období sa minimálna miera spolufinancovania zvýši v prípade menej rozvinutých regiónov (celé Slovensko okrem Bratislavy) z 25 % na 30 % a pre Bratislavu zo 47 % na 57 %. Tým by minimálna národná úroveň spolufinancovania vzrástla na 30,9 %⁸.

Vybraný variant
ovplyvní výšku
prostriedkov

Nárast minimálnej miery spolufinancovania rozvoja vidieka v 2021 – 2027 oproti 2014-2020 spôsobí nárast výdavkov zo štátneho rozpočtu zo 653 mil. eur na 711 mil. eur v prípade, že sa nebudú presúvať zdroje medzi piliermi (nárast o 9 %) ⁹. Pri zachovaní súčasného presúvania prostriedkov (15 % z prvého piliera na rozvoj vidieka) si navýšenie minimálneho spolufinancovania vyžiada dodatočné zdroje zo štátneho

⁵ Prostriedky I. piliera na rozdiel od II. piliera nie sú spolufinancované zo štátneho rozpočtu.

⁶ Štátna pomoc je považovaná za nástroj narušujúci vnútorný trh. Je preto výrazne obmedzená zo strany EÚ.

⁷ Podiel Spolufinancovania ŠR a súčtu Spolufinancovania ŠR a Alokácie EÚ (viď Tab. 1)

⁸ Vážený priemer po krajoch, rovnaké relatívne rozdelenie prostriedkov medzi Bratislavu a zvyšok Slovenska ako v 2014-2020

⁹ Porovnanie období 2014-20 a 2021-27 bez presunu prostriedkov.

rozpočtu vo výške 65 mil. eur (9,3 mil. eur ročne). Výdavky štátneho rozpočtu sa tak zvýšia minimálne o 12 % (Tab. 1).

Tabuľka 1: Porovnanie variantov rozpočtu v novom programovacom období 2021-2027 (v b.c., mil. eur)

	Alokácia EÚ		Spolufinancovanie ŠR		Rozpočet na rozvoj vidieka (ŠR + EÚ)	
	PP	PRV	Min.*	40 %	Min.*	40 %
Súčasný stav 2014-20	3 075	1 560	539		2 099	
Bez presunu 2014-20	2 745	1 890	653		2 543	
Presun 15 % PP do PRV 2021-27	2 400	2 017	900	1 345	2 918	3 362
Bez presunu 2021-27	2 823	1 594	711	1 063	2 305	2 656
Presun 15 % PRV do PP 2021-27	3 021	1 355	604	903	1 959	2 258

Pozn: PP = prvý pilier, PRV = Program rozvoja vidieka, Min = Minimálne priemerné spolufinancovanie (2014-20 – 25,7 %, 2021-27 – 30,9 %)

Zdroj: KOM (2018) 392, EK 2018, IACS 2017, IPP

Stropovaním sa zdroje výraznejšie neprerozdeľia

Dôležitým aspektom návrhu nariadenia EK je, hlavne pre Slovensko, stropovanie priamych platieb. EK navrhuje strop na priame platby na farmu na úrovni 100 tis. eur plus pracovné náklady. Takto uvoľnené prostriedky sa presunú opäť farmám v podobe redistributívnej platby alebo do druhého piliera. Pre Slovensko je podľa výpočtu IPP zastropovaná suma odhadovaná na 15 mil. eur¹⁰.

Záver a odporúčania IPP

Napriek rastúcemu rozpočtu EÚ sa rozpočet na SPP znižuje, čo vytvára väčší tlak na efektívnejšie využívanie znižujúcich sa zdrojov. Návrh EK znižuje podstatne viac financovanie Programu rozvoja vidieka ako priamych platieb. Zároveň sa zvyšuje záťaž pre štátny rozpočet, keďže rozvoj vidieka musí byť vo väčšej miere spolufinancovaný národnými zdrojmi.

Členské štáty si môžu zvoliť vyššiu mieru národného spolufinancovania ako je minimálna. Slovensko si môže vybrať mieru spolufinancovania od 30,9 % do 80 %. Vyššia miera spolufinancovania navýši prostriedky na rozvoj vidieka, no je výdavkom štátneho rozpočtu. Zo štátneho rozpočtu sú však platené i tzv. národné podpory, ako napr. podpora citlivých komodít (8 mil. eur ročne) či ad hoc kompenzácie za škody spôsobené poveternosťnými udalosťami (13 mil. eur ročne).

IPP navrhuje navýšenie národného spolufinancovania programu rozvoja vidieka ako najefektívnejšieho nástroja podpory slovenského poľnohospodárstva

V súčasnom období Slovensko presúva prostriedky z programu rozvoja vidieka na priame platby. Podpora pôdohospodárstva formou priamych platieb má svoje výhody aj nevýhody. Výhodou je jednoduchá administratíva na úrovni štátu ako aj na úrovni fariem a flexibilita využívania priamych platieb na farmách. Na druhej strane sú priame platby odviazané od produkcie, a preto sa rast produkcie podporuje v minimálnom množstve. Priame platby nie sú ciele a majú len obmedzený vplyv na životné prostredie, podporu produkcie a mladých a malých farmárov. Vysokú mieru koncentrácie priamych platieb na Slovensku je možné zmierniť tzv. redistributívnou platbou a stropovaním priamych platieb na jednu farmu.

Podpora z programu rozvoja vidieka sa dá naopak zamerať na konkrétne ciele, napr. práve na mladých a malých farmárov, pestovanie ovocia a zeleniny, ekologické poľnohospodárstvo, na farmy obhospodarujúce menej kvalitnú pôdu alebo na rozvoj vidieckej infraštruktúry a služieb¹¹. **Vo väčšej miere je tiež možné podporiť aj ciele investície v poľnohospodárstve, pozemkové úpravy, riadenie rizík, revitalizáciu odvodňovacích a zavlažovacích zariadení a rozvoj vidieka.** V prípade Slovenska môže byť podpora z intervencií na rozvoj vidieka mierená aj do najmenej rozvinutých okresov, čím sa prispeje k znižovaniu regionálnych rozdielov. Nevýhodou druhého piliera je v súčasnosti vysoká administratívna záťaž, nízka frekvencia výziev na podávanie projektov, alebo pomalý proces hodnotenia projektov, čo vytvára vysokú mieru neistoty a zvýšené náklady na strane prijímateľov. V novom programovom období 2021-27 je potrebné odstrániť tieto súčasné nedostatky.

Okrem EÚ zdrojov, treťou možnosťou podpory poľnohospodárstva je využitie štátnej pomoci z národných zdrojov, ktorá je ale viazaná podmienkami obmedzujúcimi jej použitie. Štátna pomoc sa preto v mnohých

¹⁰ Dopady stropovania priamych platieb na slovenské poľnohospodárstvo. Diskusná štúdia IPP 2018/1. Dostupná na [webe IPP](#).

¹¹ World Bank: Thinking CAP, 2017; European Parliament: Second Pillar of the CAP: Rural Development Policy, 2018

prípadoch stáva netransparentnou, nesystémovou a z pohľadu rozpočtu volatílnou. Naopak, druhý pilier SPP predstavuje súbor jasných opatrení dostupných pre všetky krajiny EÚ. Tento nástroj je systémový, štandardizovaný, plánovaný a má jasne stanovené dlhodobé ciele. **IPP preto odporúča navýšenie prostriedkov na rozvoj vidieka s minimalizáciou doplnkových nástrojov štátnej pomoci.**

Materiál prezentuje názory autorov a Inštitútu pôdohospodárskej politiky, ktoré nemusia nutne odzrkadľovať oficiálne názory Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR. Cieľom publikovania komentárov Inštitútu pôdohospodárskej politiky (IPP) je podnecovať a zlepšovať odbornú a verejnú diskusiu na aktuálne témy v poľnohospodárstve. Citácie textu by sa preto mali odkazovať na IPP (a nie MPRV SR), ako autora týchto názorov.