Kto bude skutočný poľnohospodár na Slovensku po roku 2020

V súčasnosti pri príprave Spoločnej poľnohospodárskej politiky po roku 2020 a príprave Strategického plánu pre Slovensko rezonujú dve hlavné témy – stropovanie priamych platieb a definícia skutočného poľnohospodára.

Z dotazníka, ktorý pripravila Slovenská poľnohospodárska a potravinárska komora, vyplynulo, že na Slovensku je pre nasledujúce programové obdobie žiadaná prísnejšia definícia aktívneho poľnohospodára. Aj preto je potrebné vysvetliť základné pojmy, ktoré s tým súvisia, aby sme ho definovali správne.

Súhrnné nariadenie (Omnibus) zo začiatku tohto roka zaviedlo s cieľom zjednodušiť pravidlá pre využívanie finančných prostriedkov Európskej únie rozlišovanie medzi aktívnymi a neaktívnymi poľnohospodármi ako nepovinné (z dôvodu nadmernej administratívnej záťaže). A keď mali členské štáty ešte pri poslednej reforme možnosť zvoliť si sprísnenie kritérií na aktívneho farmára dodatočnými požiadavkami, väčšina tak neurobila práve pre administratívnu záťaž (osem členských štátov definovalo minimálnu činnosť na poľnohospodárskych plochách (medzi nimi aj Slovenská republika); osem krajín rozšírilo zoznam činností, ktoré nie sú oprávnené na príjem platieb; štyri krajiny definovali dodatočné profesijné a ekonomické požiadavky; jedenásť krajín zmenilo limit, pod ktorý je poľnohospodár vyňatý z uplatňovania doložky, z 5000 € na nižší (SR na 2000 € a napr. Flámsko na 0 €)..

Súčasná právna úprava teda ponecháva na zvážení členského štátu, či a v akom znení definuje rozdiel medzi aktívnym a neaktívnym poľnohospodárom – aj vzhľadom na vnútroštátne právne predpisy o obmedzení prístupu k priamym platbám. Tieto sa ukázali ako rozhodujúce v aktuálnom programovacom období – ešte pri platnosti spoločnej definície – keďže v niektorých krajinách (napr. v Českej republike) bola národná legislatíva striktnejšia ako spoločná definícia a v iných, naopak, národná legislatíva zvoľňovala implementáciu spoločných kritérií (napr. Taliansko).

Kto má nárok

Skutočnosť, že priame platby prestali byť viazané na produkciu, znamená presun bremena podpory na platcov dane a s tým spojenú zvýšenú potrebu obhájenia ich smerovania pred verejnosťou (z dôvodu efektívneho využitia verejných zdrojov). Hlavnou dilemou neviazaných priamych platieb je, že ak poľnohospodárska činnosť nie je viac podmienkou oprávnenia na priame platby, ako zaistiť, aby platby išli len farmárom v bežnom význame slova? Respektíve, kto je oprávneným prijímateľom priamych platieb?

Ťažkosti pri tvorbe spoločnej definície poukazujú na fakt, že povaha priamych platieb je v členských štátoch vnímaná rôzne. V niektorých krajinách sú považované za prispievajúce k vitalite vidieckych oblastí, a preto sa a priori nevylučujú subjekty, pre ktoré je poľnohospodárska činnosť marginálna. V iných krajinách je snaha limitovať platby na subjekty, ktoré sa poľnohospodárskej činnosti venujú v striktnom zmysle (čo je spojené s vyššou nákladovosťou).

Nevyriešená otázka povahy priamych platieb následne spôsobuje ťažkosti pre definovanie aktívneho poľnohospodára.

Na úrovni EÚ koexistujú dve alternatívne vízie úlohy „aktívneho poľnohospodára“: „produktívny“ aktívny poľnohospodár (priame platby vnímané ako podpora príjmu); a „multifunkčný“ aktívny poľnohospodár, ktorý spravuje poľnohospodársku pôdu bez ohľadu na využitie (priame platby sú odmenou za produkciu verejných statkov). Produktívna vízia je v kontraste s „green box“ politikou

WTO ako aj s trhovou orientáciou, ku ktorej neviazané platby majú smerovať. Multifunkčný prístup zasa trpí skutočnosťou, že platba má smerovať na podporu príjmu poľnohospodára a nie na environmentálnu funkciu správcov pôdy.

Celosvetovo poľnohospodárstvo čelí trom základným výzvam – tlaku na rast objemu produkcie (dopyt rastie kvantitatívne aj kvalitatívne); udržateľnosti životného prostredia (zachovanie planéty a vlastnej produkčnej kapacity); tlaku na rast produktivity a diverzifikáciu živobytia. Európske poľnohospodárstvo je čoraz viac orientované na trh a rozpočty Spoločnej poľnohospodárskej politiky sa budú znižovať.

V danom kontexte Slovensko zaostáva: pridaná hodnota na hektár je jedna z najnižších v EÚ, narastá závislosť od dovezených nahraditeľných komodít, prepadá sa obchodná bilancia, klesá potravinová sebestačnosť, sektor trpí nedostatočnou akumuláciou vlastných zdrojov a je čoraz väčšmi závislý na vonkajšej pomoci.

Priame platby a SR

Aká je v danej situácii povaha priamych platieb v SR? Na čo majú primárne slúžiť? A je vôbec možné sa na uvedenom zjednotiť pri veľkých regionálnych rozdieloch? Z definovania uvedeného je možné stanoviť, kto je oprávnený na prijatie priamych platieb – či už je skutočným poľnohospodárom alebo nie.

Viazané priame platby podporujú investície a produkciu, čo je v súčasnej situácii pre Slovensko najdôležitejšie. Ak majú neviazané platby poskytovať určitú stabilitu základného príjmu, je možné považovať ich za nástroj riadenia rizika? Aké riziká sú riadené prostredníctvom priamych platieb? Sú tieto riziká rôzne v rôznych regiónoch?

Konkrétnych návrhov kritérií aktívneho poľnohospodára je mnoho: určité percento poľnohospodárskych príjmov/výdavkov (nerieši však definovanie poľnohospodárskeho príjmu/výdavku), podiel dotácií (priamych platieb) na celkových tržbách z poľnohospodárstva, podiel poľnohospodárskych tržieb na zamestnanca, HPP na hektár, vylúčenie konkrétnych skupín subjektov (letiská, golfové kluby, atď.), registrácia a podobne. Vždy je na zváženie byrokratická záťaž a reálna funkčnosť (či budú vylúčení len tí, ktorí nie sú – podľa zvolenej logiky – oprávnení na priame platby).

Neviazané priame platby nie sú odvodené od poľnohospodárskej činnosti na farme. Zdajú sa preto byť podporou skôr na základe statusu (poľnohospodára), nie na základe vykonávanej činnosti. Podporujeme priamymi platbami poľnohospodára pretože ním je alebo pre to, čo robí?

Rozšírením definície aktívneho poľnohospodára tak, aby zahŕňala všetkých tých, ktorí spravujú pôdu (bez ohľadu na produkčnú funkciu) – napríklad na základe preukázania nákladov zo spravovania pôdy – by znamenalo nezohľadňovať status príjemcu, ale to, čím sa zaoberá.

Naopak, zúženie definície iba na poľnohospodárov v bežnom význame slova je podporou na základe statusu. Cieľom tu nemôže byť produkcia, keďže základný príjem nemôže byť považovaný za motivujúci k činnosti.

Pokusy limitovať príjemcov priamych platieb sa objavujú od roku 2008 (regulácia EC 73/2009, článok 28). Proces sprevádzajú problémy v implementácii a monitorovaní kritérií a nárast byrokracie. Niektorí tiež označujú debatu o „aktívnom farmárovi“ ako odvádzajúcu pozornosť od neefektívnosti nástroja priamych platieb. Alebo za snahu Komisie zachrániť neefektívnu politiku priamych platieb, čo prináša so sebou veľa umelo vytvorených problémov (ako napríklad definovanie „aktívneho poľnohospodára“), ako aj odkláňa pozornosť od dôležitých otázok. A možno celým problémom okolo priamych platieb a aktívneho poľnohospodára je len ťažkosť odôvodniť dávanie niečoho za nič.