

Horúca diskusia

Jednou z mnohých otázok, ktorú je nutné riešiť počas stretnutí lídrov EÚ k Viacročnému finančnému rámcu /VFR/ na roky 2021-2027, je externá konvergencia priamych platieb v rámci Spoločnej poľnohospodárskej politiky /SPP/.



Zásadná je tu otázka spravodlivosti: či je spravodlivá rovnaká výška priamej platby naprieč členskými krajinami alebo rovnaký podiel priamej platby vzhľadom na príjem, cenovú úroveň, príp. iné kritérium. Za jeden z kľúčových, resp. definujúcich problémov v rámci tejto debaty je neexistencia jasného cieľa priamych platieb – de iure ako aj de facto.

Názor A. Matthews

Alan Matthews, emeritný profesor európskej poľnohospodárskej politiky na Trinity College v Dubline, publikoval 7. apríla na svojom webe článok o externej konvergencii, v ktorom opisuje pozadie debaty spolu s kľúčovými argumentmi oboch strán, odhaduje výšku platieb v roku 2027 (po uplatnení externej konvergenencie podľa návrhu Komisie), ako aj definuje zásady, ktoré by mali byť pri debate zvažované.

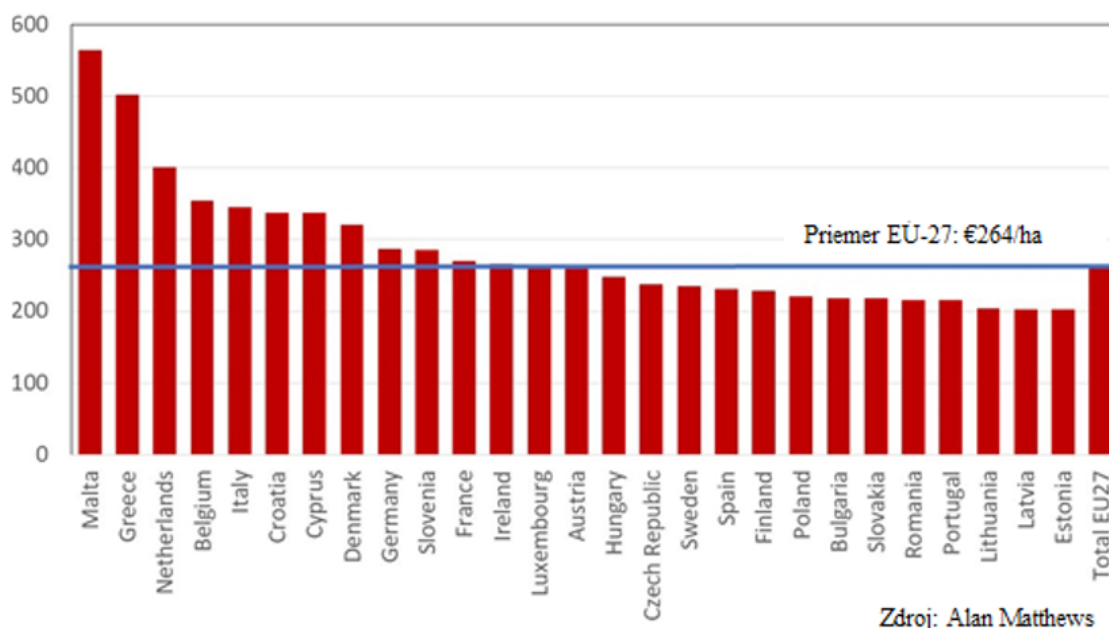
Redistribúcia priamych platieb aktuálne vyzerá nasledovne: najväčším prispievateľom je Taliansko, ktoré takto prišlo o 1 mld. eur ročne (preto je zvyčajne na čele krajín, ktoré sú proti externej konvergencii). Ďalej v poradí je Nemecko, Francúzsko, Grécko, Holandsko, Dánsko, Belgicko. Najväčším príjemcom bolo Rumunsko, nasledovalo Lotyšsko, Litva, Poľsko, Španielsko, Estónsko, UK, Portugalsko a v podstatne menšej miere Slovensko, Bulharsko, Švédsko a Fínsko.

Čo sa týka príprav SPP po roku 2020, Komisia zaujala v otázke externej konvergenencie dôraznejší prístup, avšak bez toho, aby sa zaviazala k úplnej harmonizácii platieb. Návrh Komisie uvádza, aby štáty s priamymi platbami pod 90% priemeru EÚ pokračovali v konvergencii a znížili existujúci rozdiel o 50%. Na financovaní sa majú podieľať všetky štáty, nielen tie nad priemerom. Tento postup prevzalo fínske predsedníctvo, keď predkladalo Európskej rade v decembri 2019 svoj prvý rokovací rámec VFR s konkrétnymi číslami. Bola však otvorená aj možnosť zahrnúť záväzok minimálnej platby na hektár (ako v prípade VFR na roky 2014-2020). Minimálnu platbu však dokument predložený Ch.

Michelom na rokovaní Európskej rady vo februári 2020 neobsahoval, čo svedčí o pretrvávajúcich konfliktoch medzi členskými štátmi.

Prof. Matthews vypočítal, ako bude vyzeráť rozdelenie platieb na hektár v roku 2027. Na výšku platby má vplyv predpokladané zníženie rozpočtu, brexit a taktiež veľkosť oprávnenej plochy, ktorá sa drasticky znížila v Grécku a naopak, zvýšila v pobaltských krajinách. V prípade Slovenska zostala oprávnená plocha v podstate nezmenená.

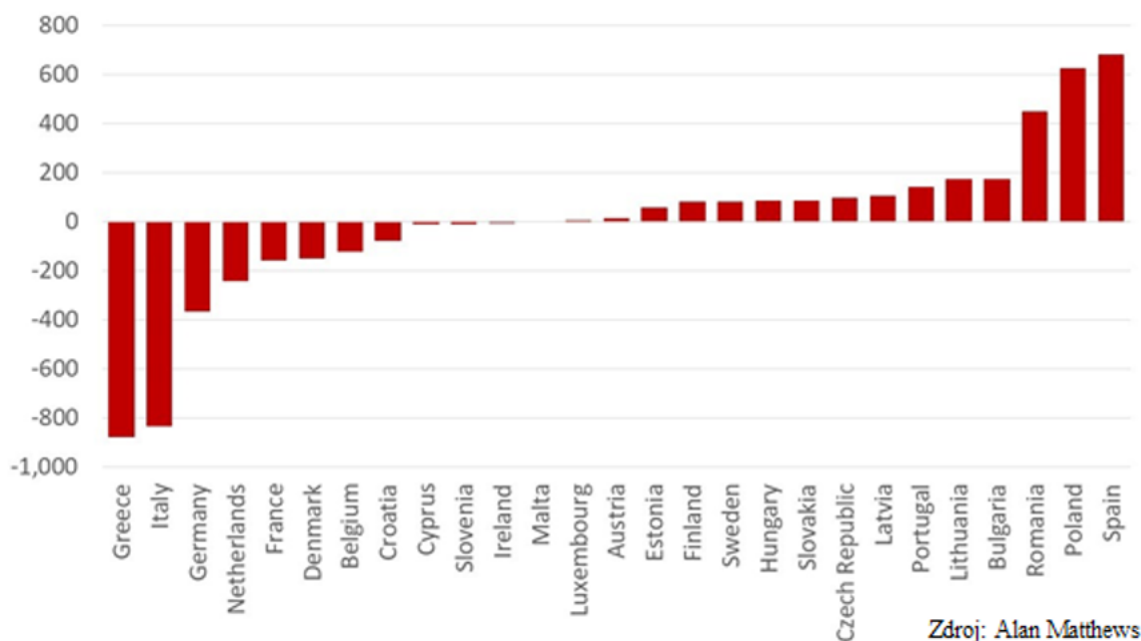
Nasledujúci graf vyjadruje priemernú priamu platbu na hektár v roku 2027 – na základe návrhu Komisie:



Priemerná výška priamych platieb v EÚ-27 v roku 2027 bude podľa výpočtov prof. Matthews 264 eur na hektár (pred prerozdelením medzi piliere). Medzi členskými štátmi budú stále existovať rozdiely – od 501 eur v Grécku (563 eur v špecifickom prípade Malty) po 202 eur na hektár v troch pobaltských krajinách (204 eur v Litve). Ďalšími krajinami, ktoré budú mať naďalej relatívne nízku priemernú úroveň platieb na hektár, budú Poľsko, Bulharsko, Slovensko, Rumunsko a Portugalsko.

Ak by bola uplatnená úplná externá konvergencia platieb, znamenalo by to významný presun od Grécka, Talianska a Nemecka (v tomto poradí) do Španielska, Poľska a Rumunska (v tomto poradí). Je preto prirodzené, že Taliansko a Poľsko sú dvaja hlavní protagonisti debaty o externej konvergencii.

Nasledujúci graf vyjadruje víťazov a porazených v prípade uplatnenia úplnej konvergenie priamych platieb do roku 2027:



Pohľad do minulosti

Výmena názorov o externej konvergencii prebieha intenzívnejšie od roku 2018 – prostredníctvom spoločných vyhlásení konzorcií krajín, kde sú uvádzané argumenty oboch strán. Zástancovia úplnej externej konvergenzie, medzi ktorých patrí aj Slovensko, argumentujú krivením konkurencie na jednotnom trhu, nutnosťou splňať rovnaké normy a spoločenské či politické ciele a vystavenie rovnakým výzvam.

Aj napriek veľkému počtu pozmeňovacích návrhov k tejto téme správa prijatá výborom COMAGRI v máji 2019 nenavrhuje žiadnu zmenu v pôvodnom znení Komisie.

Názor eurokomisára

Komisár Wojciechowski uprednostňuje úplnú konvergenciu kompromisným spôsobom. Dostatočné zvýšenie rozpočtu SPP v rámci VFR by podľa neho umožnilo úplnú harmonizáciu platieb bez toho, aby bolo potrebné znížiť platby v krajinách s nadpriemernými platbami.

V pozadí celej tejto diskusie sú rôzne výklady záverov Európskej rady z októbra 2002, ktoré stanovujú podmienky pristúpenia nových členských štátov zo strednej a východnej Európy. Tieto závery navrhujú, aby sa priame platby v nových členských štátoch zaviedli počas desaťročného obdobia a boli „vyjadrené ako percento úrovne týchto platieb v Únii..., aby sa zaistilo, že nové členské štáty dosiahnu v roku 2013 úroveň podpory vtedy platnú v Európskej únii“. Aj keď v EÚ-15 nikdy neexistovala spoločná úroveň podpory, ktorá by mohla slúžiť ako referenčná hodnota, určite by to mohlo byť interpretované aj v tom zmysle, že po ukončení prechodného obdobia dôjde k úplnej konvergencii priamych platieb na hektár.

V rámci reformy SPP v roku 2013 zohrala debata o externej konvergencii pomerne malú úlohu. Dôvodom môže byť obava viacerých pristupujúcich štátov z celkového zníženia rozpočtu na priame platby a tiež z návrhu stropovania, kde by dopad bol vyšší ako potenciálny zisk z konvergenzie, a preto tieto krajiny vynaložili svoj politický kapitál potenciálne produktívnejším smerom.

Teraz však pri rokovaníach zohráva externá konvergencia oveľa väčšiu úlohu. Podľa prof. Matthews sa môže byť dôvodom narastajúca netrpezlivosť a neochota akceptovať historické rozdelenie platieb ako

aj rastúce nacionalistické cítenie v členských štátoch. Napríklad pre poľskú Stranu práva a spravodlivosti (PiS) bolo vyrovnanie platieb na hektár kľúčovým bodom volebného programu. Posilnila sa aj opozícia voči externej konvergencii – tá aktuálne nežiada len úpravu čísel, ale zrušenie celého konceptu externej konvergenzie.

Súbor všeobecných zásad



Konfliktné pozície by mohli byť podľa prof. Matthews a vyriešené odvolaním sa na súbor všeobecných zásad, ktoré by mali byť základom pridelovania finančných prostriedkov SPP. Jednou z týchto zásad je spravodlivosť – avšak tá závisí od uhla pohľadu: pre niektorých je jediným spravodlivým výsledkom rovnaká platba na hektár, iní tvrdia, že spravodlivosť znamená rovnaký podiel na príjme z poľnohospodárstva.

Ďalšou zásadou je napĺňanie cieľa priamych platieb. Tu je problémom jeho nejasnosť: niektorí tvrdia, že sú určené na zníženie rozdielov medzi príjmami poľnohospodárov a príjmami iných odvetví, podľa iných kompenzujú produkčné nevýhody, ďalší hovoria o produkcii verejných statkov. Ak by aj došlo k dohode o cieľi, stále by bolo náročné dohodnúť sa na meraniach a ukazovateľoch. Napríklad rozdelenie podľa rozdielov v príjmoch by pravdepodobne znevýhodnilo tie krajiny, ktoré už tento problém riešili prostredníctvom zvýšenia produktivity a štrukturálnych zmien; rozdelenie podľa environmentálnych potrieb by znevýhodnilo tie krajiny, ktoré už odstránili niektoré znečisťujúce výroby.

Ďalším faktorom je, že Strategický plán umožňuje flexibilitu alokácie zdrojov I. piliera. A tiež – akýkoľvek posun vo výpláte priamych platieb založený na objektívnych kritériách by viedol k výrazným zmenám v existujúcich alokáciách, čo je ťažko politicky realizovateľné.

Ďalšou zásadou by malo byť, že rozdelenie priamych platieb sa nemá posudzovať izolovane od financovania rozvoja vidieka. Vzorec musí byť tiež jednoduchý, aby bol spôsob určenia platieb zrejмый a prechod k nemu musí byť zavádzaný postupne.

Profesor Matthews odporúča podmieniť zvýšenie platieb v rámci vonkajšej konvergenzie ich použitím na dosiahnutie enviro-klimatických cieľov SPP, keďže ich použitie napríklad na zvýšenie viazaných platieb by nasypalo soľ do rán tých krajín, ktoré na externú konvergenciu prispievajú.