

1. Vznik a charakteristika spoločnej poľnohospodárskej politiky

1.1 Spoločná poľnohospodárska politika v Európe a na Slovensku

V roku 1958 na základe Rímskej zmluvy vznikol spoločný trh a poľnohospodárske odvetvie v šiestich zakladajúcich členských štátoch (Nemecku, Holandsku, vo Francúzsku, v Taliansku, Luxembursku, Belgicku) bolo poznamenané zásahmi zo strany štátu. Aby bolo možné zabezpečiť zaradenie poľnohospodárskych výrobkov do voľného pohybu tovaru a súčasne zachovať štátne intervencie v poľnohospodárstve bolo nutné odstrániť vnútroštátne intervenčné mechanizmy, ktoré boli nezlučiteľné so spoločným trhom, a preniesť ich na úroveň Spoločenstva. To bol hlavný dôvod vzniku spoločnej poľnohospodárskej politiky – (ďalej SPP) (Massot, 2016).

Prvý pilier SPP: I – spoločná organizácia trhov s poľnohospodárskymi výrobkami

Prvým pilierom SPP je Spoločná organizácia trhov (ďalej SOT), ktorá vznikla na základe zlúčenia 21 už predtým existujúcich SOT ako dôsledok viacerých reforiem v roku 2007 (nariadenie (ES) č. 1 234/2007 a týka sa výrobkov v prílohe I k Zmluve o fungovaní Európskej únie (ďalej ZFEÚ). Zavedenie jednej spoločnej organizácie trhov malo slúžiť na dosiahnutie cieľov SPP, najmä na zabezpečenie primeranej životnej úrovne poľnohospodárov, stabilizáciu trhov a zvýšenie poľnohospodárskej produktivity. SOT pôvodne vychádzali z garantovaných cien, ktoré boli postupne znižované a kompenzované, najskôr úplne, neskôr čiastočne, a to poskytovaním priamej pomoci. Navyše sa od Luxemburskej reformy (v roku 2003) väčšina priamej pomoci, ktorá bola začlenená do rôznych SOT, postupne oddelila od výroby a presunula sa mimo rámca pôsobnosti príslušných nariadení pre SOT (zavedenie systému jednotnej platby) najskôr do nariadenia (ES) č. 1 782/2003 a neskôr, po preskúmaní stavu reformy SPP, do nariadenia (ES) č. 73/2009. Tak sa postupnými reformami intervenčné nástroje zmenili a v súčasnosti sa používajú len v prípadoch kríz spojených so závažným narušením trhov. Pokiaľ ide o podporu prostredníctvom cien, zachovali sa len intervenčné ceny (garantované ceny, po prekročení ktorých príslušný subjekt určený členským štátom odkúpi a skladuje vyrobené množstvá) (Ragonnaud, 2016).

V súčasnosti SOT tvorí takzvaná vnútorná a vonkajšia oblasť. Do vnútornej oblasti patria: trhová intervencia, pravidlá týkajúce sa uvádzania výrobkov na trh a organizácií výrobcov. Do vonkajšej oblasti patria pravidla týkajúce sa obchodu s tretími krajinami (dovozné a vývozné povolenia, dovozné clá, riadenie tarifyných

kvót, vývozné náhrady atď.) a pravidlá hospodárskej súťaže, ktoré sa uplatňujú na podniky a v oblasti štátnej pomoci. SOT obsahuje aj všeobecné ustanovenia týkajúce sa mimoriadnych opatrení v dôsledku výkyvov cien, chorôb zvierat, straty dôvery spotrebiteľov v dôsledku rizík ohrozujúcich zdravie verejnosti, zvierat alebo rastlín, ako aj opatrenia týkajúce sa zosúladených postupov v prípade vážnej nerovnováhy na trhu (Ragonnaud, 2016).

Ďalšia zmena SOT sa uplatnila po roku 2013 a týkala sa nového nástroja (rezervy), ktorého cieľom bolo podporiť výrobu alebo distribúciu v prípadoch krízy v odvetvi poľnohospodárstva. Rezerva sa určuje každý rok tak, že na priame platby sa uplatní určité zníženie v rámci mechanizmu finančnej disciplíny (nariadenie (EÚ) č. 1 306/2013). Finančná disciplína sa realizuje iba na priame platby prekračujúce 2-tisíc eur. V období rokov 2014 – 2020 je rezerva rozdelená na sedem rovnakých ročných splátok vo výške 400 miliónov eur (spolu 2 800 miliónov eur). Rezerva na krízové situácie sa môže použiť na financovanie výnimočných opatrení zameraných proti narušeniu rovnováhy trhov (Ragonnaud, 2016).

Prvý pilier SPP: II – priame platby poľnohospodárom

Na základe reformy z roku 2003 a preskúmania stavu z roku 2009 sa oddelila najväčšia časť priamej podpory a preniesla sa do nového režimu jednotnej platby (ďalej RJP) a v prípade nových členských štátov do režimu jednotnej platby na plochu. V rámci SPP na obdobie rokov 2014 – 2020 sa zachováva existencia dvoch pilierov a zavádza sa nová štruktúra priamych platieb, ktorá je cielenejšia. Nové nariadenie (EÚ) č. 1 307 z roku 2013 nahradilo nariadenia Rady (ES) č. 637/2008 a (ES) č. 73/2009 a stanovuje systém priamych platieb platný od 1. januára 2015 (Massot, 2016a).

Mechanizmy priamej podpory sa menili od „oddelenia priamych platieb“ k ich „zacieleniu“. Systém pozostávajúci z oddelenia poľnohospodárskej pomoci od výroby a poskytovania všeobecnej podpory príjmu, ktorý sa začal uplatňovať v roku 2003, sa zmenil na systém, v ktorom je každá zložka prepojená s konkrétnymi cieľmi alebo funkciami. Jednotné platby na podnik sa nahradili systémom viacúčelových platieb so siedmimi zložkami:

1. *Základná platba na hektár*, ktorej výška je zosúladená podľa hospodárskych alebo administratívnych kritérií na vnútroštátnej alebo regionálnej úrovni a podlieha vnútornému procesu.
2. *Ekologizačná zložka* vo forme dodatočnej podpory na kompenzáciu nákladov na vytváranie environmentálnych verejných statkov, ktoré trh neodmeňuje.
3. *Dodatková platba pre mladých poľnohospodárov* poskytovaná počas piatich rokov.

4. *Podpora viazaná na výrobu*, ktorá je určená niektorým oblastiam alebo typom poľnohospodárstva z hospodárskych alebo zo sociálnych dôvodov.
5. *Redistributívna platba*, na základe ktorej sa môže zvýšiť podpora na prvé hektáre poľnohospodárskeho podniku.
6. *Dodatočná podpora k príjmom* v oblastiach s prírodnými obmedzeniami.
7. *Dobrovoľný zjednodušený režim pre malých poľnohospodárov*, ktorí prijímajú platby nižšie ako 1 250 eur.

Prvé tri zložky sú povinné pre členské štáty a ďalšie štyri sú dobrovoľné. Členské štáty zo svojich vnútroštátnych finančných prostriedkov vyhradených na priame platby musia vyčleniť 30 percent na ekologizačnú platbu. Zvyšných 70 percent je vyhradených na financovanie „základnej platby“ po odčítaní všetkých súm použitých na národné rezervy v rámci platobných nárokov (povinne do 3 % prostriedkov vyčlenených pre jednotlivé krajiny), na doplnujúce redistributívne platby (do 30 %), platby na podporu mladých poľnohospodárov (do 2 %), znevýhodnených oblastí (do 5 %) alebo platby viazané na výrobu (do 15 %) (Massot, 2016a).

S platbami na hektár sú spojené aj kontroly plôch pôd, čo má chrániť pred zneužívaním prostriedkov z európskych fondov. Pri akýchkoľvek, aj potenciálnych nezrovnalostiach európska komisia podporu kráti, o čom sa presvedčili viaceré krajiny, napríklad Taliansko, Rakúsko aj Francúzsko. V roku 2003 sa aj na Slovensku ukázalo (vdďaka leteckému snímkovaniu plochy pôdy), že v 64 monitorovaných okresoch bolo v evidencii približne 72-tisíc hektárov, ktoré už dávno neslúžia na poľnohospodárske účely. Najviac takých plôch zistila kontrola v okresoch Senica a Považská Bystrica. Dôsledkom tejto situácie bolo zrušenie nároku ich majiteľom na dotácie z Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR.

Druhý pilier SPP: politika rozvoja vidieka

Politika Európskej únie s cieľom podporiť rozvoj vidieka bola zavedená vo forme druhého piliera SPP v minulosti, počas reformy nazývanej „Agenda 2000“. Je financovaná z Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (ďalej EPFRV), aby prispievala k realizácii stratégie Európa 2020 (stratégia EÚ na podporu rastu a zamestnanosti) a zároveň podporovala dlhodobý udržateľný rozvoj vidieka vo vidieckych oblastiach. EPFRV má prispievať k rozvoju poľnohospodárskeho odvetvia, ktoré je územne a environmentálne vyvážené, šetrné voči klíme, odolné voči zmene klímy, konkurencieschopné a inovatívne (Ragonnaud, 2016a).

Nová politika rozvoja vidieka na roky 2014 – 2020 obsahuje šesť priorít (Ragonnaud, 2016a):

1. Podporovať prenos znalostí a inovácií v poľnohospodárstve a lesníctve (rozvíjať vedomostnú základňu vo vidieckych oblastiach; posilňovať väzby medzi poľnohospodárstvom, lesníctvom a odvetvím výskumu).
2. Posilňovať životaschopnosť a konkurencieschopnosť všetkých druhov poľnohospodárstva, podporovať inovačné poľnohospodárske technológie a trvalo udržateľné obhospodarovanie lesov.
3. Podporovať organizáciu potravinového reťazca, dobré životné podmienky zvierat a riadenie rizík v odvetví poľnohospodárstva.
4. Obnovovať, zachovávať a posilňovať poľnohospodárske a lesné ekosystémy (biodiverzita, voda, pôda).
5. Podporovať efektívne využívanie zdrojov (vody, energie) a prechod na nízkouhlíkové hospodárstvo (využívanie energie z obnoviteľných zdrojov, zníženie emisií skleníkových plynov, zachytávanie a ukladanie oxidu uhličitého).
6. Podporovať sociálne začleňovanie, zmiernovanie chudoby a hospodársky rozvoj (uľahčovať vytváranie pracovných miest, podporovať miestny rozvoj a prístupnosť technológií, informácií a komunikačných prostriedkov).

Realizácia politiky rozvoja vidieka je založená na tom, že členské štáty musia navrhnúť viacročné programy rozvoja vidieka, vďaka ktorým sa bude realizovať individuálna stratégia prispôbená ich osobitným potrebám a prioritám európskej politiky v oblasti rozvoja vidieka. Tieto programy sa opierajú o súbor opatrení vybraných z ponuky európskych opatrení, ktoré sa podrobne uvádzajú v nariadení (EÚ) č. 1305/2013 a sú spolufinancované z EPFRV. Úroveň ich spolufinancovania EÚ sa mení v závislosti od regiónov a príslušných opatrení. Tieto programy musia obsahovať finančný plán a zároveň súbor výsledných ukazovateľov a musia byť schválené Európskou komisiou.

Opatrenia tzv. európskej ponuky sa vzťahujú na tieto oblasti (Ragonnaud, 2016a):

- prenos znalostí a informačné akcie (odborná príprava atď.),
- poradenské služby, služby pomoci pri riadení poľnohospodárskych podnikov a služby výpomoci pre poľnohospodárske podniky,
- systémy kvality pre poľnohospodárske výrobky a potraviny (nové zapojenie poľnohospodárov do systémov kvality),
- investície do hmotného majetku (spracovanie poľnohospodárskych výrobkov, infraštruktúry, zlepšenie výkonnosti a trvalej udržateľnosti podniku atď.),

- obnovu potenciálu poľnohospodárskej výroby poškodeného prírodnými katastrofami a katastrofickými udalosťami a zavedenie náležitých preventívnych opatrení,
- rozvoj poľnohospodárskych a iných podnikov (pomoc na podporu činnosti mladých poľnohospodárov, nepoľnohospodárske činnosti vo vidieckych oblastiach atď.),
- základné služby a obnovu dedín vo vidieckych oblastiach (vysokorýchlostný internet, kultúrne činnosti, turistická infraštruktúra atď.),
- investovanie do rozvoja lesných oblastí a zlepšenie vitality lesov (investovanie do zvyšovania odolnosti a environmentálnej hodnoty lesných ekosystémov a investovanie do lesníckych techník a do transformácie, zalesňovanie a vytváranie lesných plôch, zavedenie poľnohospodársko-lesníckych systémov, prevencia a náprava škôd na lesoch, ktoré spôsobujú požiare, prírodné katastrofy a katastrofické udalosti vrátane napadnutia škodcami a chorobami a hrozieb súvisiacich so zmenou klímy, mobilizácie a uvádzania lesných produktov na trh),
- zakladanie skupín a organizácií výrobcov,
- zachovávanie poľnohospodárskych postupov, ktoré majú priaznivý vplyv na životné prostredie a klímu a ktoré podporujú zmeny potrebné z tohto hľadiska (agroenvironmentálne opatrenia súvisiace s klímou). Začlenenie týchto opatrení do programov rozvoja vidieka je povinné. Dané záväzky musia prekračovať rámec povinných noriem.
- podpora ekologického poľnohospodárstva,
- platby v rámci sústavy „Natura 2000“ a podľa rámcovej smernice o vode,
- platby pre oblasti s prírodnými alebo inými osobitnými obmedzeniami,
- platby na zabezpečenie dobrých životných podmienok zvierat,
- platby na podporu lesníckych, environmentálnych a klimatických služieb a zachovanie lesov,
- podnecovanie spolupráce medzi subjektmi z odvetvia poľnohospodárstva, lesného hospodárstva a potravinového reťazca (vytváranie zoskupení a sietí, operačné skupiny európskeho partnerstva v oblasti inovácií zameraného na produktivitu a udržateľnosť poľnohospodárstva).

V novom období 2014 – 2020 sa zachováva prístup LEADER s cieľom podpory miestneho rozvoja realizovaného miestnymi subjektmi. EPFRV financuje aj opatrenia technickej pomoci, európsku sieť pre rozvoj vidieka (poverenú vytváraním siete vnútroštátnych sietí a vnútroštátnych organizácií a orgánov, ktoré pôsobia v oblasti rozvoja vidieka v Únii) a sieť európskeho partnerstva v oblasti inovácií, ktorá spája subjekty z odvetvia poľnohospodárstva a výskumných

pracovníkov s cieľom podporovať výmenu znalostí. Členské štáty okrem iného rozhodujú o podpore pre operačné skupiny európskeho partnerstva v oblasti inovácií, ktoré pracujú na inovačných projektoch (Ragonnaud, 2016a).

V období jedného roka (medzi 12. decembrom 2014 a 11. decembrom 2015) Európska komisia schválila spolu 118 programov rozvoja vidieka, ktoré pripravilo 28 členských štátov. Dvadsať členských štátov sa rozhodlo zaviesť jeden národný program a osem sa rozhodlo využiť viac programov (napr. z dôvodu geografickej alebo administratívnej štruktúry). Podľa dostupných, predbežných údajov medzi tri opatrenia, ktoré si členské štáty vyberajú najčastejšie, patria investície do hmotného majetku (23,5 % celkových verejných výdavkov), tzv. agroenvironmentálne opatrenia súvisiace s klímou (17 %) a platby určené oblastiam s prírodnými alebo inými osobitnými obmedzeniami (16 %). Okrem toho 23 členských štátov sa napríklad rozhodlo zaviesť pomoc na podporu činnosti mladých poľnohospodárov, ktorá sa bude týkať 154-tisíc podnikov (5,3 miliardy eur celkových verejných výdavkov) (Ragonnaud, 2016a).

V rámci viacročného finančného rámca na obdobie 2014 – 2020 bolo na Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka vyčlenených 99,6 miliardy eur (po prevodoch medzi piliermi, ktoré vyplynuli zo spôsobov vykonávania SPP zvolených členskými štátmi). Medzi štyroch hlavných príjemcov prostriedkov z EPFRV patrí Francúzsko (11,4 miliardy), Taliansko (10,4 miliardy), Nemecko (9,4 miliardy) a Poľsko (8,7 miliardy). Po zahrnutí vnútroštátnych príspevkov súvisiacich so spolufinancovaním bude množstvo použitých finančných prostriedkov v rámci druhého piliera SPP na celé obdobie dosahovať 161 miliárd eur (Ragonnaud, 2016a).