

## EVROPSKÁ REGIONÁLNÍ FÓRA

---

### Společná zemědělská politika EU

Glopolis

Tento dokument vznikl v rámci projektu „Evropská regionální fóra“, který realizuje Respekt institut, o.p.s., za finančního přispění odboru informování o evropských záležitostech Úřadu vlády České republiky. Na realizaci projektu se partnersky podílí Ano pro Evropu, Asociace pro mezinárodní otázky, Glopolis, Klub mladých Evropanů a Hnutí Duha. Více informací o projektu je k dispozici na [www.respektinstitut.cz](http://www.respektinstitut.cz).

## Obsah

<a href="#">Úvod.....</a>	<a href="#">4</a>
<a href="#">Původní cíle a zaměření Společné zemědělské politiky ES/EU.....</a>	<a href="#">5</a>
<a href="#">Domácí potřeby.....</a>	<a href="#">7</a>
<a href="#">Komplikace na světových trzích.....</a>	<a href="#">8</a>
<a href="#">Reforma SZP.....</a>	<a href="#">10</a>
<a href="#">Fáze reformy SZP.....</a>	<a href="#">12</a>
<a href="#">MacSharryho reforma (1992).....</a>	<a href="#">12</a>
<a href="#">Agenda 2000 (1999).....</a>	<a href="#">14</a>
<a href="#">Reforma 2003.....</a>	<a href="#">16</a>
<a href="#">Společná zemědělská politika EU dnes – vybrané otázky.....</a>	<a href="#">18</a>
<a href="#">SZP a evropský rozpočet.....</a>	<a href="#">19</a>
<a href="#">SZP a duální struktura evropského zemědělství.....</a>	<a href="#">20</a>
<a href="#">Zemědělské dotace skutečně zemědělcům? .....</a>	<a href="#">22</a>
<a href="#">SZP a nové členské státy.....</a>	<a href="#">23</a>
<a href="#">SZP a rozvojové země.....</a>	<a href="#">23</a>
<a href="#">Prověrka fungování SZP.....</a>	<a href="#">25</a>
<a href="#">Systém přímých plateb.....</a>	<a href="#">26</a>
<a href="#">Intervenční tržní mechanismy.....</a>	<a href="#">28</a>
<a href="#">Rozvoj venkova.....</a>	<a href="#">29</a>
<a href="#">Další opatření.....</a>	<a href="#">29</a>
<a href="#">Oficiální pozice a názorové proudy v ČR.....</a>	<a href="#">30</a>
<a href="#">Zdroje.....</a>	<a href="#">32</a>

## Úvod

Společná zemědělská politika (SZP) je již tradičně jedním z nejožehavějších témat evropské agendy. Přestože prošla v průběhu posledních šestnácti let řadou reform, nadále se diskutuje o tom, zda vůbec a za jakých podmínek je dotování evropského zemědělství ospravedlnitelné, jak peníze určené na zemědělství a rozvoj venkova nejlépe rozdělovat a o co by měla evropská zemědělská politika primárně usilovat.

Pravděpodobně do konce roku 2008 bude dokončena tzv. kontrola stavu SZP. Jde o přezkum fungování SZP podle nových pravidel, zavedených reformou z roku 2003, který vyústí schválením nové zemědělské legislativy.

Osud zemědělské politiky EU ovlivní také revize rozpočtu EU pro období 2007–2013, naplánovaná na počátek roku 2009. Společná zemědělská politika EU, tradičně největší příjemce prostředků z evropského rozpočtu, bude jedním z ústředních témat této diskuse. Česká republika, která bude Radě Evropské unie předsedat právě v první polovině roku 2009, jasně definovala svůj cíl snižovat podíl SZP na výdajové straně evropského rozpočtu. Je opravdu evropská zemědělská politika neúměrně drahá, nebo jsou její slabiny jinde?

## Původní cíle a zaměření Společné zemědělské politiky ES/EU

Společná zemědělská politika je nejstarší a zároveň nejdražší společnou politikou EU. Kořeny SZP sahají až k Římské smlouvě z roku 1957 (konkrétně článek 39 Smlouvy o založení Evropských společenství), prakticky se začala provádět od roku 1962. Hlavním cílem SZP bylo zvýšení produktivity zemědělství v šesti členských státech a dosažení potravinové soběstačnosti Evropského hospodářského společenství (EHS). V 50. letech se západní Evropa jako celek potýkala s nedostatkem potravin a byla závislá na jejich dovozu. Evropské zemědělství bylo ve srovnání s USA a dalšími zámořskými producenty zaostalé a nevykonné. Zájmy jednotlivých států Společenství se přitom v lecčems dobře doplňovaly: Itálie produkovala středoziemské plodiny, severské země byly zaměřeny na živočišnou výrobu, zatímco Francie brzy dosáhla vysokých výnosů obilí. Nabízel se tak společný postup v

zemědělství: byl zřízen jednotný trh se zemědělskými produkty a členské státy začaly uplatňovat princip preference Společenství, ochraňující domácí výrobce před zahraničními konkurenty. Výdaje na podporu zemědělství začaly být hrazeny ze společných zdrojů, z rozpočtu EHS. V praxi tak byl aplikován další základní princip SZP, tzv. finanční solidarita.

Základním nástrojem SZP a společného zemědělského trhu byly po dlouhou dobu společné, administrativně určované ceny. Tento nástroj sice existuje i dnes, avšak užívá se ve výrazně omezené míře.

Zemědělci byli původně podporováni především skrze cenu jejich produkce. Pokud došlo k poklesu tržní ceny pod určitou hranici, začaly členské státy vykupovat plodiny a potraviny od výrobců za slíbenou částku. Při exportu měli vývozci zaručeno, že jim bude v případě prodeje za nízkou světovou cenu doplacena náhrada do určité výše (*vývozní subvence*).

SZP pracovala s několika typy cen zemědělských výrobků a komodit. *Cílová* neboli *směrná* cena označuje úroveň, pod níž neměly klesnout tržní ceny realizované zemědělskými výrobci na vnitřních trzích EU. Byla stanovena tak, aby poskytovala většině producentů dostatečný příjem a představovala údaj pouze informativního charakteru. Důležitým nástrojem zásahů do vnitřního trhu byla po dlouhou dobu existence SZP tzv. *intervenční cena*. Pokud došlo k poklesu tržní ceny pod určitou mez, musely členské státy vykupovat plodiny a potraviny od výrobců za tuto garantovanou cenu. Intervenční ceny byly stanoveny Radou ministrů pro daný hospodářský rok.

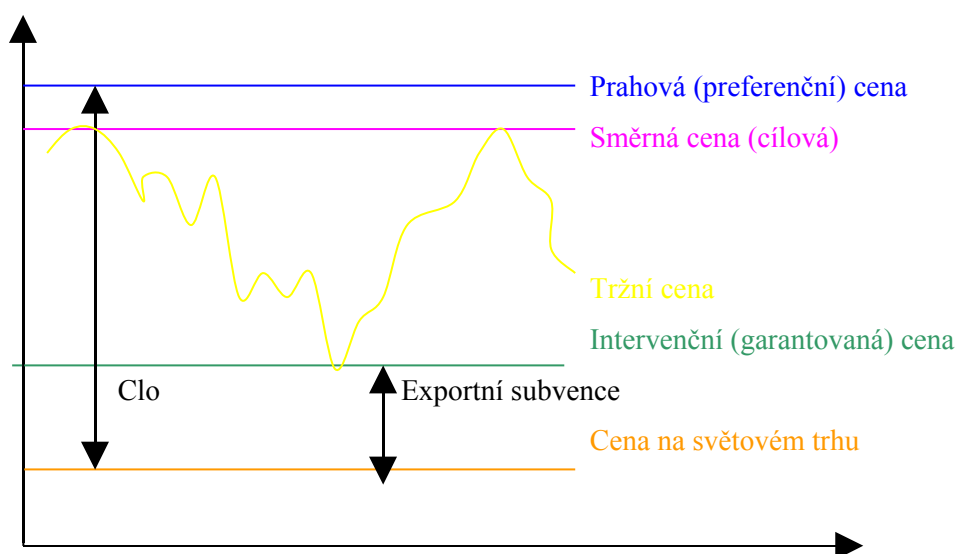
Cílové a intervenční ceny se tradičně vztahovaly na největší tržní skupinu (60–70 % produkce v ES) – tzv. tržní organizace s intervenčním mechanismem a vnější ochranou. Spadaly do ní výrobky jako obilí, cukr, mléko a mléčné výrobky, rýže, hovězí a vepřové maso, stolní víno a některé druhy ovoce a zeleniny, v nichž je EU v podstatě soběstačná.

Jiné produkty, konkrétně vejce a drůbež, vybrané druhy zeleniny a ovoce, značková vína a květiny, představovaly tzv. tržní organizace s vnější ochranou. Významným nástrojem ochrany evropského trhu před levnějšími dovozy byly tzv. mezní neboli prahové ceny. Jedná se o nařízenou minimální cenu dovozu, která má zabránit tomu, aby bylo zahraniční zboží na společném trhu nabízeno levněji než domácí produkce. Rozdíl mezi zpravidla nižší světovou cenou a prahovou cenou se vynuloval pomocí tzv. *vyrovnávacích dávek*.

Kromě zmíněných dvou tržních organizací existovaly také tržní organizace s paušálními příspěvky, v jejichž rámci se poskytovaly množstevní podpory podle kvantity produkce nebo počtu hektarů obdělávané půdy. Spadal sem například len a konopí.

Další variantou systému zemědělské podpory byly tržní organizace s podporou cen pro tabák, olivový olej, některé druhy pšenice, ovoce a zeleniny. Výrobci měli zaručenou stálou minimální cenu a navíc pobírali i výrobní cenu, pokrývající rozdíl vzhledem k levnějším dovozům. Tržních organizací bylo do roku 2007 celkem 21. Lišily se podle typu produktu, v každé fungoval specifický režim upravený příslušnou legislativou. To bylo hlavní příčinou složitosti a administrativní náročnosti SZP.

Graf 1.: Cenová soustava



## Domácí potíže

Díky politice dotování cen začalo Společenství brzy vyrábět potraviny ve velkém a proměnilo se z čistého dovozce v jednoho z předních vývozců. Již v roce 1978 dosáhlo v základních komoditách potravinové soběstačnosti.

Zanedlouho se však projevila i odvrácená strana garantovaných cen, a sice hromadění přebytků. V roce 1987 se tak v intervenčních skladech Společenství nahromadilo 700 tisíc tun

hovězího masa, což bylo 30 % množství, které se tohoto produktu ročně prodá na světovém trhu. V roce 1991 bylo ve veřejných zásobách již 900 tisíc tun hovězího masa a 25 milionů tun obilí. Příčinou nadměrné produkce byla vysoká produktivita práce (v letech 1965–1985 vzrostla o 100 %) a stimulování výroby cenovým systémem. Zaručený odkup za pevnou cenu zemědělce a výrobce nenutil řídit se poptávkou, naopak je motivoval k co nejvyšším výnosům. Dotování rychle narůstající výroby potravin se stalo neúměrně nákladné. Evropský zemědělský usměrňovací a záruční fond (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund – EAGGF), z něhož byl celý systém financován, se dostal do úzkých, neboť s růstem produkce rostly dotace na domácí výrobu, skladování, export nebo likvidaci plodin a potravin, které se nepodařilo vyvézt. V roce 1980 představovaly výdaje na SZP 72,3 % rozpočtu ES, v roce 1985 to bylo 70,8 % a ve finančním období 1988-1992 celkem 60,7 %.

## Komplikace na světových trzích

Kromě toho SZP narušovala prostředí světových trhů. Členské státy Společenství se snažily přebytky spíše vyvážet s pomocí exportních dotací, než likvidovat. Tyto vývozní náhrady však uměle snižovaly světové ceny a zvýhodňovaly evropské zboží před zbožím nedotovaným. To vedlo k dumpingu (tj. k prodeji produktů za nižší cenu než byly jejich výrobní náklady), nekalé konkurenci, která zejména v rozvojových zemích ruinovala domácí výrobce. Jak dokazuje příklad kuřecího masa exportovaného z Evropy do Afriky (box 1), lokální zemědělce a zpracovatele však může poškozovat i dovoz produktů, které jsou dotovány velmi málo anebo vůbec. To souvisí s propastí mezi nepřilíš efektivním tradičním způsobem výroby na straně jedné a mezi vysoce moderní a racionalizovanou výrobou ve vyspělých zemích na straně druhé.

Společenství se v důsledku své zemědělské a obchodní politiky začalo dostávat do konfliktu s řadou zemí. Silně dotované evropské produkty začaly vytlačovat z některých trhů dosavadní dominující země, zejména USA, Kanadu, Austrálii a Nový Zéland. Docházelo tak ke sporům mezi tradičními a novými vývozci, a v průběhu uruguayského kola (1986-1994) jednání GATT se Evropské společenství muselo zavázat k redukci ochranných cel a ke změnám v dotačním systému. Členové WTO včetně Evropské unie (EU) se dohodli na postupném

snižování nejproblematictějších vývozních subvencí s jejich úplným zrušením v roce 2013. Subvencování zemědělství není totiž specialitou EU, ale je rozšířené také v jiných vyspělých zemích (např. USA, Japonsko, Jižní Korea a Švýcarsko).

### **Box 1: Dumping evropských potravin v rozvojevém světě**

#### ***Dumping mraženého evropského kuřecího masa v západní a střední Africe***

*Vývoz evropského kuřecího masa do západní a střední Afriky začal výrazně narůstat v polovině devadesátých let. Evropská unie patřila v roce 2003 mezi přední vývozce kuřecího masa, a to i přesto, že je tento produkt v EU tradičně velmi málo dotován. Z členských států EU se vyvážely zejména mražené krky, stehna a křídla, o které v Evropě není příliš zájem. Evropané dávají přednost spíše kuřecím prsům a ostatní části tak mohou být buď prodány ke zpracování na potravu pro psy a kočky, nebo vyvezeny do třetích zemí. Poté, co se Rusko coby tradiční trh pro evropské kuřecí maso začalo proti levným dovozům bránit vysokými cly, staly se hlavním odbytištěm africké státy. Ty se uvalením vyšších cel bránit nemohou, protože jsou členy Světové obchodní organizace a signatáři Dohody o zemědělství, která výši tarifů limituje.*

*Od poloviny 80. let se v některých afrických zemích (například v Pobřeží slonoviny, v Kamerunu, Senegalu) začaly objevovat moderní drůbežárny. Během deseti let vzrostla produkce kuřecího masa v subsaharské Africe o 30 %, avšak tento trend byl levnými dovozy narušen.*

*V roce 2002 se mražené kousky kuřecího masa z EU prodávaly v Pobřeží slonoviny a v Kamerunu za cenu 0,82 EUR/kg, zatímco výrobní náklady afrických drůbežáren se v tomtéž období pohybovaly okolo 1,98 EUR/kg. Bylo tak pro ně zcela nemožné dovezenému zboží konkurovat. Během první poloviny roku 2002 ukončilo činnost 40 % senegalských drůbežáren, v Pobřeží slonoviny se výroba kuřecího masa v letech 2002–2003 snížila o 25 %. To mělo nepřímý vliv na místní pěstitele kukuřice, kteří drůbežárnám dodávají krmivo, a na dodavatele jednodenních kuřat, kteří rovněž ztratili odbytiště.*

#### ***Dotovaný vývoz mléčných výrobků z EU***

*Na rozdíl od kuřecího masa je mléko v EU tradičně dotováno velmi štedře. Dodnes se těší z podpor na intervenční i soukromé skladování, na intervenční nákup a v neposlední řadě z dotování vývozu. V roce 2002 bylo do mlékárenského průmyslu 16 miliard dolarů ve veřejných podporách, tedy*

denně 2 dolary na jednu krávu. Sice existovaly (a zatím stále existují) kvóty omezující produkci mléka, ty však nebyly příliš přísné a mléko a mléčné výrobky se vyvážely ve velkém. V roce 2002 představovaly vývozy z EU 40 % celkového objemu sušeného plnotučného mléka na trhu, 32 % obchodovaného sýra, 31 % nabízeného sušeného odstředěného mléka a 20 % nabízeného másla. Pozice mléčných výrobků na světovém trhu by přitom zdaleka nebyla taková bez vydatné pomoci vývozních dotací, které počátkem tohoto desetiletí tvořily více než polovinu z oně šestnáctimiliardové částky. Exportní dotace přitom neplynou zemědělcům, ale zpracovatelským a vyvážejícím firmám (např. Nestlé, Campina, Arla Foods a další).

Jednou z rozvojových zemí, které dopady evropských mléčných dotací pociťují nejsilněji, je Indie. V letech 1970 – 2000 tato „vynořující se ekonomika“, v níž nadále 35 % populace žije za 1 dolar na den, zečtyřnásobila výrobu mléka z 22 milionů tun ročně na 80 milionů tun. V odvětví našlo uplatnění 11 milionů indických zemědělců. Indie dokáže vyrobit dostatek pro vlastní spotřebu a je schopna i část produkce vyvážet, zejména do Bangladéše a na Blízký východ. Na těchto trzích však musí často svádět nerovný boj s dotovaným, a tedy levnějším evropským mlékem. S obdobným problémem se indiští mlékaři setkávají i doma – dovozy dotovaného evropského másla a sušeného mléka podemílají jejich podnikání. Paradoxní přitom je, že Evropská unie podporovala program zaměřený na vybudování indického mlékárenského průmyslu.

## Reforma SZP

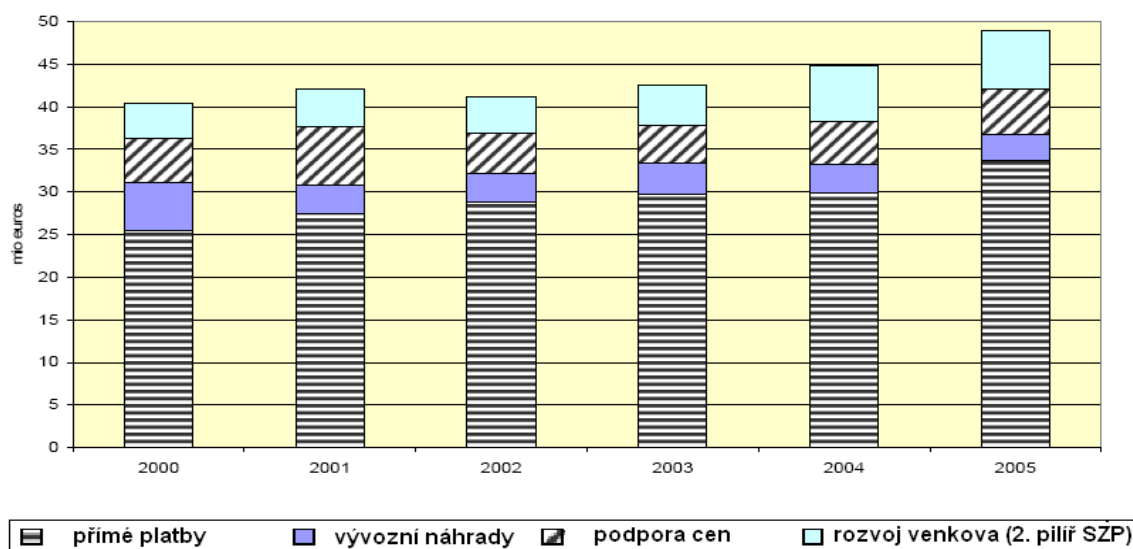
Na sklonku 80. let již bylo jasné, že společná zemědělská politika bude muset projít zásadními změnami. Po sérii dílčích reforem z osmdesátých let<sup>1</sup> se Společenství rozhodlo přistoupit k radikálnější změně zemědělské politiky v roce 1991. Od té doby stále probíhá reformní proces, který dosud nebyl uzavřen. Jeho cílem je snížení nákladů na SZP a také uvedení zemědělské politiky v soulad s požadavky Světové obchodní organizace (WTO), které směřují ke stále větší liberalizaci obchodu se zemědělskými produkty. Postoj

<sup>1</sup> V roce 1984 byly stanoveny produkční kvóty a v roce 1988 byly zavedeny záruční prahy, tzv. stabilizátory, kterým postupně podléhaly všechny nejvýznamnější komodity. Tyto prahy představovaly maximální garantované množství produkce, na něž se ještě vztahovaly zaručené ceny. Na summitu v Bruselu v roce 1988 bylo také dohodnuto, že výdaje na SZP porostou tempem, které bude představovat maximálně 74 % růstu hrubého domácího produktu společenství.

jednotlivých členských států k objemu rozpočtu SZP a k míře liberalizace evropského zemědělství se však tradičně různí a konečná pozice EU je často složitým kompromisem.

V sérii reforem SZP, z nichž poslední proběhla v roce 2003, došlo k postupnému snižování intervenčních cen a jejich nahrazování tzv. *přímými platbami*. Ty dnes představují největší část rozpočtu SZP, zatímco podpora cen, dotování vývozu a financování skladování jsou postupně redukovány.

Proměna složení zemědělských podpor v období 2000 – 2005



Zdroj: Evropská komise, Generální ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova.

Výhoda dnešního systému přímých plateb spočívá v tom, že zemědělec nebo výrobce dostane stejný obnos, ať produkuje málo nebo hodně. Není proto tolik motivován k produkci přebytků a je pravděpodobnější, že se bude řídit poptávkou na trhu. Objem intervenčních zásob se od počátku 90. let, kdy byly reformy zahájeny, skutečně snížil. Část přímých podpor nicméně stále zůstává propojena s množstvím produkce a změna dotačního systému tak není zcela důsledná. V 90. letech se také k tradičním typům dotací připojovaly motivační platby na péči o krajinu, na podporu podnikání v zemědělském sektoru a modernizaci zemědělství, které byly v roce 1999 sdruženy do nového, druhého pilíře SZP (viz níže).

Nevýhodou systému založeného na přímých platbách je, že evropští zemědělci podstatně silněji pociťují fakt, že jsou dotováni. Nepřímá podpora prostřednictvím cen v nich nevzbuzovala pocit, že dostávají dotace, ale spíše, že svou produkci prodávají za odpovídající cenu. Z tohoto pohledu tak celý systém před rokem 1993 více odpovídal „zdravému rozumu“ a měl lepší psychologický účinek na příjemce podpory.

**Box 2: Zemědělské dotace podle Světové obchodní organizace (WTO)**

*Členství Evropské unie v GATT (Všeobecná dohoda o clech a obchodu, později přeměněná ve Světovou obchodní organizaci) a ve WTO bylo významným impulsem pro všechny reformy SZP. Na základě závazků přijatých v rámci Dohody o zemědělství v roce 1994 byly zemědělské dotace rozděleny do tří skupin, označených jako „jantarová“, „modrá“ a „zelená“. Do jantarové skupiny (tzv. Amber box) byly zařazeny dotace vázané na ceny zemědělských výrobků, které trh narušují nejvíce (zejména intervenční ceny). Jejich další existence byla tolerována s tím, že budou postupně snižovány a v budoucnu zcela vymizí. Za neškodlivější typ dotací jsou považovány vývozní náhrady, které se Evropská unie zavázala zcela zrušit do roku 2013.*

*Modrá skupina (tzv. Blue box) zahrnuje přímé platby vázané na produkci, která je však řízená. Znamená to, že jsou to dotace spojené s množstvím vypěstovaných plodin nebo chovaných zvířat, avšak toto množství musí být jednoznačně omezeno – musí podléhat závazným limitům (tzv. kvótám). Do zelené skupiny spadají všechny typy podpor, které formálně nemají žádné nebo mají jen minimální důsledky narušující obchod nebo výrobu. Za takové se považují zejména přímé platby bez vazby na objem produkce. Na tento typ podpory se nevztahuje povinnost snižování, naopak je lze neomezeně navyšovat. Toho Evropská unie využívá ve velké míře. Podíl přímých plateb na rozpočtu SZP dlouhodobě roste. Předpoklad WTO, že tento typ plateb nemá na obchod se zemědělskými produkty v podstatě žádný vliv, je však mylný. Přestože přímé podpory spadající do zelené skupiny nejsou vázány na ceny ani na objem produkce, rozhodování zemědělce a cenu produktu ovlivňují. Konkrétně v EU se díky dotacím ze zelené skupiny výrobní náklady snížily o 17 %. Jejich zrušení by v EU podle zprávy Konference OSN o obchodu a rozvoji (UNCTAD) z roku 2007 vedlo ke snížení objemu produkce o 53,8 mld. dolarů a objemu vývozu zemědělských výrobků o 45 %. Bez ohledu na to, do jaké skupiny jsou tyto podpory zařazeny, je faktem, že snižují ceny evropských zemědělských produktů a vytvářejí nerovnou hospodářskou soutěž.*

## **Fáze reformy SZP**

### MacSharryho reforma (1992)

Nejzásadnější obrat v SZP, tzv. MacSharryho reforma, byl kompromisem, který měl smířit závazek ke snížení cenových dotací na straně jedné a požadavek na udržení přiměřených příjmů pro zemědělce na straně druhé. Změny ve fungování SZP měly Společenství připravit na očekávané závěry Uruguayského kola liberalizace obchodu GATT. To v roce 1994 vyústilo v uzavření Dohody o zemědělství, která zavazovala členské státy snížit do roku 2000 cla na zemědělské výrobky, přeměnit necelní bariéry na cla, snížit vývozní subvence a zemědělské dotace obecně.

Reforma se týkala čtyř základních oblastí produkce: obilovin, olejnin a luštěnin, hovězího masa, mléka a mléčných výrobků. Směrné a intervenční ceny byly sníženy tak, aby se evropské ceny přiblížily cenám na světových trzích (např. cena obilovin klesla v období 1992/3–1995/96 o 29 %, cena hovězího masa klesla o 15 % během tří let). Ztráta měla být výrobcům vynahrazena prostřednictvím kompenzačních přímých plateb, kalkulovaných na základě průměrných výnosů. Peníze tak začaly směřovat k zemědělcům přímo, nikoliv nepřímo přes vyšší ceny. Na kompenzační platby měl nárok každý pěstitel, který souhlasil s uvedením určitého procenta půdy do klidu (to se ale nevztahovalo na malovýrobce do 20 ha). Evropská komise určovala rozsah ploch vyjmutých z produkce každý rok podle situace na světovém trhu.

Reforma přinesla také různá další omezení rozsahu zemědělské produkce. Pěstitelé olejnin a luštěnin museli například obdělávat pouze garantovanou maximální plochu stanovenou pro celé Společenství nebo pro jednotlivé členské státy. Byla zavedena také opatření pro snižování stavu dobytka, kvóty na mléko byly sníženy o 2 %. Reforma reagovala také na vysoký věkový průměr evropských zemědělců a na fakt, že se modernizace a nárůst produktivity evropského zemědělství negativně projevil na stavu životního prostředí. Zemědělci proto nově dostali možnost odejít v 55 letech do předčasného důchodu se zvýhodněnou penzí a umožnit tak nástup mladším. Významnou novinkou bylo zavedení agroekologického programu, který zemědělce stimuluje k opatrnějšímu užívání umělých

hnojiv a pesticidů nebo k dlouhodobému vyjímání půdy z užívání. Nově se začalo podporovat také zalesňování zemědělské půdy.

V důsledku reformy se dosáhlo určité stabilizace výdajů na SZP a došlo také k dramatickému poklesu zásob v intervenčních skladech, zejména v případě obilí, hovězího masa a másla. Polepšili si i sami zemědělci, jejichž příjmy v absolutních číslech vzrostly, a spotřebitelé, kteří mohli nakupovat o něco levněji. Přesto však SZP byla i nadále příliš nákladná a její administrativní složitost se reformou ještě prohloubila. To bylo o to závažnější, že se v blízké budoucnosti předpokládal vstup nových členů do EU a tedy i jejich integrace do SZP. Distribuce podpor a růst příjmů zemědělců podle velikosti farem i podle jednotlivých zemí zůstávala velmi nerovnoměrná. Na poli Světové obchodní organizace se navíc EU nadále potýkala s kritikou členů, prosazujících další liberalizaci zemědělského obchodu.

#### Agenda 2000 (1999)

Pokračování reformy nastínil dokument *Agenda 2000 – Za silnější a širší Evropu*. Materiál představila Evropská komise v červenci 1997, krátce po podpisu Amsterodamské smlouvy. *Agenda* se týkala pěti oblastí, v nichž bylo potřeba uskutečnit reformy před přijetím dalších členů. Jednou z nich bylo zemědělství. Záměrem bylo přijmout potřebnou legislativu v roce 1999, aby mohla být realizována v letech 2000–2006.

Byly učiněny další kroky ve snižování intervenčních cen (u obilovin o 15 %, u hovězího masa o 20 %, u mléka a mléčných výrobků o 15 %) a evropské ceny se tak opět o něco více přiblížily cenám světovým. Snižování cenových dotací bylo vyváženo zvýšením kompenzačních přímých plateb. Tyto platby se tak definitivně staly hlavním nástrojem veřejného dotování zemědělství v EU.

Členské státy se v dokumentu zavázaly změnit přístup k obraně evropského trhu. Vyrovňovací dávky, které byly uvalovány na dovážené zboží, měly být nahrazeny fixními cly. Státy se také dohodly na tom, že do roku 2000 dojde k redukci poskytovaných vývozních subvencí o 21 %.

„Agenda“ dala také vznik nové linii v rámci SZP – *politice rozvoje venkova*, která vytvořila tzv. druhý pilíř SZP. Při zavádění politiky rozvoje venkova se vycházelo z předpokladu, že samotná podpora zemědělské výroby nestačí k oživení venkovských oblastí, k zajištění dostatečného počtu pracovních míst a k diverzifikaci venkovských ekonomik. Kromě ekonomických cílů zemědělství měly být lépe sledovány i cíle sociální, ekologické a kulturní. Agenda 2000 například posílila opatření na ochranu životního prostředí a začlenila je do systematického rámce politiky druhého pilíře.

Politiku rozvoje venkova tvoří tři osy: *osa na podporu konkurenceschopnosti* (1), *osa na podporu péče o životní prostředí, přírodu a krajinu* (2), a *osa pro řešení úbytku pracovních příležitostí v zemědělství* (3). Priority v oblasti rozvoje venkova stanovují samotné členské státy. Je pouze dáno, že musejí vynaložit nejméně 10 % ze svého rozpočtu na opatření v ose 1 (konkurenceschopnost), minimálně 25 % svého rozpočtu na osu 2 (životní prostředí) a 10 % na osu 3 (diverzifikace hospodářství venkova). Opatření v pilíři rozvoje venkova členské státy musejí povinně spolufinancovat.

Touto reformou byla zavedena také tzv. *modulace*, česky *odlišení* – převod části přímých plateb těch farem, jejichž dotace dosahovaly vysokých částek, na rozvoj venkova. Jedná se o způsob převodu rozpočtových prostředků, kdy se na přímé platby zemědělcům uvalí procentní snížení (1. pilíř SZP) a uvolněné prostředky jsou přiděleny na opatření pro rozvoj venkova (2. pilíř SZP). Modulace se měla zatím uplatňovat pouze na dobrovolné bázi.

Členské státy také mohly (avšak zatím nemusely) podmiňovat vyplácení přímých plateb dodržováním určitých environmentálních a hygienických standardů (*cross-compliance*, česky *podmíněnost*).

## Reforma 2003

Reforma z roku 2003, tzv. *Mid-term review*, je zatím posledním velkým zásahem do SZP. Jejím hlavním cílem bylo vytvoření zemědělské politiky, která bude méně zatěžovat evropský rozpočet, posílí orientaci zemědělců na trh a tržní impulsy, zajistí konkurenceschopnost evropského zemědělství v globálním měřítku a zaručí prosperitu venkovských oblastí. Větší důraz tentokrát Evropská komise a členské státy položily na rozvoj venkova, druhý pilíř SZP. Důležitým přínosem této reformy je nahrazení široké palety různých plateb na konkrétní plodiny a typy zemědělské aktivity platbou jednotnou. V roce 2007 došlo v návaznosti na tuto reformu také ke spojení 21 tržních organizací, zaměřených na jednotlivé komodity či produkty, v organizaci jedinou. Tím se docílilo určitého zjednodušení SZP a snížení jejich administrativních nákladů.

Většina dotací byla ve starých členských státech a dále na Maltě a ve Slovinsku přesunuta do tzv. *režimu jednotné platby na podnik* (Single Payment Scheme – SPS), v ostatních státech EU-27 do tzv. *režimu jednotné platby na plochu* (Single Area Payment Scheme – SAPS). V budoucnu je však plánováno sjednocení celé EU-27 pod režimem SPS.

Zcela zásadní změnou byl však nový princip, který určuje vyplácení přímé podpory: většina přímých plateb byla oddělena od objemu a typu produkce (tzv. *decoupling*). To v praxi znamená, že výše dotací z velké části není závislá na množství, které zemědělec vypěstuje nebo vyrobí. Ve většině případů rovněž není podstatné, jakou plodinu či potravinu zemědělec produkuje. Motivace k co nejvyšší výrobě, stejně tak jako k zaměření se na určitý typ plodiny či potraviny, se tím dále snižuje a předpokládá se, že zemědělec bude pružněji reagovat na signály trhu.

Platby byly nově podmíněny dodržováním série podmínek, které se týkají mnoha oblastí: ochrany vod a ovzduší, kvality potravin a dobré péče o hospodářská zvířata. Tyto standardy, souhrnně nazývané *cross-compliance*, česky *podmíněnost* nebo *křížový soulad*, se nyní staly povinné (pro nové členské státy zpočátku jen zčásti). Zahrnují tzv. *zákonné požadavky na hospodaření* a dále tzv. *pravidla dobrých zemědělských a ekologických podmínek* (GAEC). Jestliže chce zemědělec dostávat přímé platby, musí např. chránit půdu před erozí a zhutněním, ponechávat okraje polí neobhospodařované jako přírodní stanoviště atd. Pokud tyto požadavky nesplní, dotace je zkrácena nebo není vůbec vyplacena. Pro ČR začne být

dodržování pravidel podmíněnosti povinné od roku 2009, kdy Česká republika přejde ze systému jednotné platby na plochu (SAPS) na systém jednotné platby na podnik (SPS). Do té doby jsou pro české zemědělce závazná pouze některá pravidla dobrých zemědělských a ekologických podmínek.

Dalším významným posunem v dotačním systému přímých plateb je povinná *modulace*, česky *odlišení*. Reforma z roku 2003 zakotvila pro členské státy EU-15 povinné procentní snížení podpor pro všechny zemědělské podniky, které pobírají přímé platby v hodnotě vyšší než 5000 EUR ročně. V roce 2005 převáděly tyto podniky ve starých členských státech z prvního do druhého pilíře 3 %, v roce 2006 4 % a od roku 2007 5 % přímých podpor. Povinná modulace se nevztahuje na nové členské státy (EU-10, EU-2) do chvíle, než dosáhnou jejich přímé platby stejné výše jako ve starých členských státech (EU-15).

### ***Box 3: Systémy přímých plateb***

#### ***Jednotná platba na podnik (SPS)***

*Tento systém, uplatňovaný zejména ve starých členských státech EU, umožňuje jistou míru flexibility ve výpočtu přímých plateb pro jednotlivé farmy a podniky. Státy mohou objem platby počítat na základě výše podpory, kterou jednotlivé podniky dostávaly v minulosti (historický model), nebo mohou určit jednotnou výši platby pro určitý region a jednotlivým podnikům v regionu vyplácet dotace na základě vynásobení této jednotné částky počtem hektarů (regionální model). Druhá možnost vede k vyplácení paušálních náhrad v rámci regionu a tedy k větší redistribuci plateb mezi podniky. Není proto tolik závislá na objemu produkce dané farmy v minulosti (nicméně záleží na dřívějším objemu produkce celého regionu). Naopak historický model je kritizován, protože v podstatě zachovává distribuční schémata z minulosti, kdy podniky dostávaly dotace podle toho, jaké množství potravin nebo plodin vyprodukovaly.*

*Ze způsobu, jakým jsou prostředky rozdělovány v rámci historického i regionálního modelu SPS je zřejmé, že co do výše prostředků přidělovaných jednotlivým zemědělským podnikům se reformou z roku 2003 de facto nic nezměnilo. Vazba výše dotací na objem produkce v referenčním období navíc může zemědělce motivovat k udržování produkce dostatečně vysoko pro případ, že by referenční období bylo změněno (v současnosti jsou to léta 2000-2002).*

*Model SPS na rozdíl od SAPS umožňuje i nadále vázání některých přímých plateb s produkcí (tzv. částečné oddělení plateb od produkce). Tzv. vázané podpory mohou být zatím vypláceny na obiloviny a jiné plodiny na orné půdě (25 % plateb může zůstat vázaných), na hovězí maso (100 % na skot bez tržní produkce mléka, 40 % porážkových prémie), na ovce a kozy (50 %) a na bavlnu (35 %). V současné době však probíhá tzv. kontrola stavu SZP, která pravděpodobně vyústí v další omezení vázaných zemědělských podpor.*

*Možnost zachovat část plateb spojených s produkcí však nevyžívají všechny státy. Itálie, Velká Británie, Irsko a Lucembursko uplatňují ve všech případech úplné oddělení. Naopak například Francie ponechala propojení výše plateb s objemem produkce všude tam, kde to bylo možné.*

#### **Jednotná platba na plochu (SAPS)**

*Na rozdíl od jednotné platby na podnik (SPS) se SAPS při vyplácení podpor neřídí objemem produkce v minulosti, nýbrž přiděluje pevně stanovenou, pro každého zemědělce či podnik stejnou částku na hektar nebo počet kusů dobytka. SAPS neumožňuje ani částečné vázání plateb na produkci. Všechny podpory v tomto systému tedy spadají do „zelené skupiny“ s žádnými nebo minimálními účinky na trh. Tímto způsobem se od roku 2004 vyplácejí evropské dotace také zemědělcům v České republice, na režim SPS by ČR měla přejít v roce 2009.*

## **Společná zemědělská politika EU dnes – vybrané otázky**

Otázek, které si můžeme v souvislosti se zemědělskou politikou a s evropským zemědělstvím klást, je celá řada. Zde se zaměříme na vztah SZP a evropského rozpočtu, na strukturu příjemců dotací, na SZP v nových členských státech a v neposlední řadě na spojitost mezi evropskou zemědělskou politikou a situací v rozvojových zemích. Stranou ponecháváme

otázky týkající se vztahu zemědělství a životního prostředí, o kterých vyčerpávajícím způsobem pojednávají jiné publikace<sup>2</sup>.

### **SZP a evropský rozpočet**

Rozpočet EU (a tedy i Evropský zemědělský usměrňovací a záruční fond) jsou tvořeny jednak z vlastních zdrojů (cca 14,9 % celkových příjmů v roce 2007) – tj. z cel při dovozu ze třetích zemí a dávek při dovozu zemědělských výrobků, jednak z daně z přidané hodnoty (cca 15,3 % celkových příjmů v roce 2007) a z příspěvků členských států podle velikosti jejich hrubého národního důchodu (cca 68,7 % celkových příjmů v roce 2007).

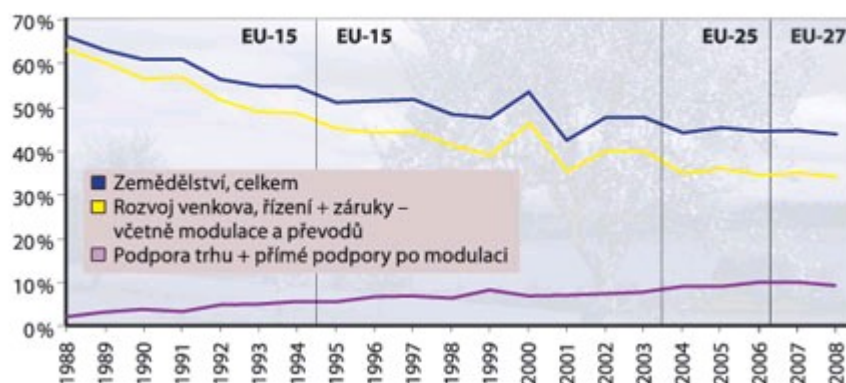
V rozpočtovém období 2007-2013 vydá EU na Společnou zemědělskou politiku 43 % všech prostředků ze svého rozpočtu. V roce 2008 je pro zemědělství a rozvoj venkova v EU určeno 55,1 miliard EUR, což představuje 42,6 % celého evropského rozpočtu. Výdaje na SZP budou představovat podstatnou část rozpočtu EU i v roce 2009 – konkrétně 42,78 % z celkové částky 134,4 miliard EUR, tedy 57,5 miliard EUR. Ke snižování prostředků na SZP tedy zatím nedochází, ale vzhledem k tomu, že roste rozpočet Unie, snižuje se jejich podíl na celkových výdajích. Probíhající úpravy SZP přitom postupně oslabují první pilíř a naopak posilují dotace plynoucí do pilíře druhého. V roce 2007 bylo na rozvoj venkova určeno 12,4 miliard EUR, v roce 2008 to je již 14,2 miliard EUR.

Částky vydávané na SZP se zdají – a jistě i jsou – značně vysoké. Názory na to, do jaké míry jsou legitimní, se různí. Jednotlivé členské státy EU zastávají odlišné pozice. Česká republika v dokumentech k českému předsednictví v Radě EU opakovaně proklamuje vůli financování SZP podstatně omezit ve prospěch jiných odvětví, které údajně více přispívají k dlouhodobé konkurenceschopnosti evropské ekonomiky. Například Francie naopak prosazuje zachování silné zemědělské politiky a návrat k zavrženému dotování cen zemědělských produktů.

<sup>2</sup> Garnier, Hervé: Politique agricole et développement durable, In: La Revue de la CFDT, červenec-srpen 2005.

Nilsson, Helen: European Common Agricultural Policy – An analysis of the main factors affecting its future environmental policy, The International Institute for Industrial Environmental Economics, 2000.

Ekologické dopady Společné zemědělské politiky a vstupu do EU v českém zemědělství, studie Hnutí DUHA 2004.

ZEMĚDĚLSTVÍ JAKO PROCENTO CELKOVÉHO ROZPOČTU EU  
 závazky


Zdroj: Evropská komise, Generální ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova.

Ti, kdo jsou pro „levnější“ SZP – jako český ministr Gandalovič, většinou namítají, že je nelegitimní, aby odvětví, které dává práci pouze necelým 5 % Evropanů a na hrubém domácím produktu (HDP) EU se podílí méně než 2 %, spotřebovávalo tak významnou část unijního rozpočtu.

Naopak zastánci zachování současné výše zemědělských podpor zdůrazňují zvláštní povahu zemědělství, spočívající v jeho přímém propojení s péčí o krajinu a s kvalitou života na venkově. Argumentují, že bez dotací nebude evropské zemědělství schopné plnit své různorodé, celospolečensky a environmentálně přínosné funkce. Zatímco náklady za jiné veřejné politiky – vzdělávání, sociální zabezpečení či zdravotní péči – nesou samotné členské státy, zemědělství je financováno převážně z evropského rozpočtu. Proto musí být jeho podíl na výdajích EU tak velký. Tento názor zastává i Evropská komise, která často zdůrazňuje, že současný rozpočet SZP představuje pouze 0,5 % HDP Evropské unie.

### ***SZP a duální struktura evropského zemědělství***

Zdá se, že hlavní nedostatky společné zemědělské politiky EU nespočívají ve výši jejího rozpočtu, ale spíše v systému distribuce podpor. Velmi významný podíl dotací směřuje velkým podnikům, které by pravděpodobně dokázaly na trhu přežít i bez nich. Naopak malé

rodinné či střední farmy v prostředí ovládaném stále silnějšími velkovýrobci slábnou. Například během let 1980 až 1989 dvanáct členských států Společenství přišlo o 24,6 % svých farem, což znamenalo 2,94 milionů zemědělců bez práce, respektive v předčasném důchodu. Průměrně ze zemědělství odchází zhruba 2 % pracovníků ročně. To vede k opouštění zemědělské půdy a venkova obecně.

V současnosti pouhých 25 % největších podniků získává 70 % prostředků SZP, a 82 % podniků dostává méně než 5000 EUR ročně. Nepoměr výše podpor pro malé a velké zemědělské podniky je dán nastavením kritérií pro získávání dotací. Největší část podpor tvoří v současnosti přímé platby, které jsou vypláceny v závislosti na počtu hektarů, počtu hospodářských zvířat a v důsledku pouze částečného oddělení plateb od produkce v některých státech také na objemu produkce. Dochází tak k neproporčnímu dotování intenzivního, vysoce produktivního typu výroby. Ten je nešetrný k životnímu prostředí a jeho přínos pro rozvoj venkova je sporný.

**Box 4: Ilustrační fakta o evropském zemědělství a zemědělském obchodu**

*Venkovské oblasti (zemědělská půda a lesy) tvoří více než 90 % území EU a žije v nich více než 60 % obyvatel (pracovníci v zemědělství a ostatní lidé žijící v těchto oblastech). Zemědělců v EU-27 žije celkem 13 milionů.*

*Zemědělství se v roce 2006 podílelo na hrubém domácím produktu EU 1,2 %.<sup>3</sup> V České republice zemědělství představuje 0,8 % HDP<sup>4</sup>. Výdaje na SZP odpovídají 0,5 % unijního HDP<sup>5</sup>. Hospodářský význam zemědělství oslabuje – v roce 2005 jeho podíl na HDP Evropské unie představoval 1,3 % a v ČR 1 %.*

*Počet Evropanů pracujících v zemědělství, lesnictví, lovu a rybolovu neustále klesá. V roce 2004 představovali v průměru 5 % obyvatel EU-25, v roce 2005 už jen 4,9 % a o rok později, v roce 2006, jen 4,7 %. V České republice bylo v roce 2006 v těchto sektorech zaměstnáno nebo v nich podnikalo 3,8 % lidí, což je o 0,2 % méně než v roce 2005.*

<sup>3</sup> Údaje pro země nynější EU-27, rok 2006.

<sup>4</sup> Údaj pro rok 2006.

<sup>5</sup> Údaj pro rok 2006.

*EU je největším světovým vývozcem a druhým největším dovozcem na trzích se zemědělskými produkty. Ze zemí Evropské unie se vyvážejí zejména zpracované potravinářské výrobky, například víno, ocet, sýry a mléčné výrobky. EU dováží hlavně základní komodity a meziprodukty – sóju, kukuřici, pšenici, kávu, čaj, ovoce, koření a mnohé další produkty. EU je v současné době čistým dovozcem potravin a představuje největší trh pro výrobky z rozvojových zemí.*

*Průměrná velikost farmy v EU-27 je 11,5 ha, v EU-25 16 hektarů. V USA je to 200 ha. ČR má v důsledku dějinného vývoje největší zemědělské podniky v EU – průměrný český podnik hospodář na 84,2 ha. Naopak v Polsku je to jen 6 ha a v Rumunsku 3,3 ha půdy.*

### **Zemědělské dotace skutečně zemědělcům?**

Určitá část podpor v rámci SZP stále spočívá v intervenčních nákupech, které výrobcům zaručují odbyt produktu (másla, mléčných výrobků, cukru, hovězího masa) či komodity (obilovin) za předem určenou cenu. Vykoupené produkty jsou pak uskladněny v intervenčních skladech na náklady EU. U některých produktů existují zvláštní druhy plateb – například výrobní náhrada na škrob, podpora zpracovatelům sušených krmiv, podpora výroby kaseinu a kaseinátu z mléka či podpora při výrobě cukrářských výrobků a zmrzliny. Zemědělské podpory proto neplynou pouze samotným pěstitelům, ale také zpracovatelským podnikům.

Velká část příjemců podpor z rozpočtu SZP tak nejsou zemědělci v pravém slova smyslu. Často se jedná o nadnárodní zpracovatelské a potravinářské koncerny s obrovským obrátem. Například ve Velké Británii byla v letech 2002-2007 největším příjemcem evropských zemědělských podpor skupina Tate & Lyle, která v tomto období obdržela dotace ve výši téměř 537 milionů EUR. Tate & Lyle je jedním z největších světových zpracovatelů kukuřice a cukrové třtiny a jedním z nejvýznamnějších výrobců průmyslových přísad pro potravinářství.

## ***SZP a nové členské státy***

Ve většině nových členských států (včetně Bulharska a Rumunska) se užívá jednotná platba na plochu, pouze ve Slovinsku a na Maltě jednotná platba na podnik. Státy, které k EU přistoupily v roce 2004 a 2007, nedostávají z evropského rozpočtu zemědělské dotace ve stejné výši jako staré členské státy.

Například výše zemědělských podpor pro ČR při vstupu do EU byla stanovena na 25 % částky, na niž by měl nárok starý členský stát se zemědělským sektorem obdobné velikosti a struktury. Tento podíl je postupně navyšován. V současné době čeští výrobci dostávají zhruba dvě třetiny toho, co jejich kolegové ve starých členských státech. Rozdíl v dotacích mezi starými a novými členskými státy se vyrovná v roce 2013. Do té doby má ČR některé úlevy – například nemusí povinně převádět část prostředků z prvního pilíře do pilíře pro rozvoj venkova či podmiňovat vyplacení plateb dodržováním tzv. zákonných požadavků na hospodaření.

Přes prvotní obavy ze začlenění českého zemědělství do SZP i přes ne zcela rovnoprávné postavení v dotačním systému se nicméně českým zemědělcům daří od vstupu do EU lépe než dřív. Příjmy v agrárním sektoru se rokem 2004 citelně a dlouhodobě zvýšily.

## ***SZP a rozvojové země***

Díky dotacím, včetně těch, které se řadí do tzv. zelené skupiny WTO, mohou evropští výrobci prodávat své produkty levněji než ti, kdo žádnou veřejnou podporu nepobírají. Bez ohledu na to, do jaké skupiny jsou podpory zařazeny, nadále vytvářejí nekalou konkurenci a nepřímo tak mohou poškozovat pěstitele a výrobce potravin v rozvojových zemích. Stojíme tak před dilematem, kdy SZP prospívá evropským zemědělcům, avšak ztěžuje situaci některým výrobcům v chudých zemích.

Obzvláště nepříznivý efekt mají z tohoto pohledu vývozní subvence, které vykazují přímou vazbu na snižování (dříve dlouhodobě příliš nízkých) světových cen. Evropský dotační režim zemědělské sektory rozvojových zemí v minulých desetiletích, kdy ceny potravin byly velmi

nízké, ohrožoval několika způsoby: dále snižoval světové ceny, vytlačoval z trhu třetích států vývozce z rozvojových zemí a podemílal domácí odbyt a výrobu potravin v samotné rozvojové zemi. Druhý a třetí faktor přetrvává i v současné době, kdy jsou ceny potravin na světových trzích nebývale vysoké.

Je třeba připustit, že mnohé nejméně rozvinuté země jsou čistými dovozci potravin a co nejnižší cena je pro tamní spotřebitele samozřejmě výhodou. Jak ale ukazuje nedávná potravinová krize způsobená vysokými cenami potravin, přílišná závislost na importu jídla je nebezpečná. Je proto třeba zabránit tomu, aby zemědělské dotace vyspělých států podkopávaly zemědělskou produkci a výrobu potravin v chudých zemích. Jednou možností, jak toho docílit, je umožnit zemím s křehkým zemědělským sektorem dostatečnou ochranu jejich trhu, například prostřednictvím odpovídajícího nastavení tzv. *zvláštních ochranných opatření* WTO (Special Safeguard Measures).

Pozitivním faktorem ve vztahu Evropské unie a rozvojových zemí je fakt, že EU z těchto zemí dováží více zemědělských výrobků než USA, Kanada, Austrálie, Nový Zéland a Japonsko dohromady. V rámci iniciativy *Everything But Arms (EBA)*, česky *Vše kromě zbraní*, je 49 nejméně rozvinutým zemím umožněn zcela bezcolní a bezkvótvý přístup na trh EU pro všechny produkty s prozatímní výjimkou pro rýži a cukr. Na tyto komodity se EBA začne uplatňovat od roku 2009.

V souvislosti s neutěšenou potravinovou situací v mnohých rozvojových zemích vyvstává otázka také nad výrobou tzv. biopaliv, která se společnou zemědělskou politikou úzce souvisí. Evropská unie poskytuje na pěstování olejnatých semen a obilí pro biopaliva zvláštní dotaci ve výši 45 EUR na hektar a umožňuje pěstovat tyto plodiny na půdě, která by jinak podléhala povinnému vyjmutí z produkce. Členské státy se také usnesly na velmi ambiciózních cílech ohledně využívání biopaliv, které nepřímo podněcují produkci plodin pro energetické využití namísto pro výrobu potravin.

#### **Box 5: Biopaliva a potravinová krize**

*Podle studie Světové banky, zveřejněné 28. července 2008, se rozmach produkce biopaliv v USA a v EU podílel na zvýšení světových cen ze 70 až 75 % a nese tak největší podíl viny na současné*

*globální potravinové krizi. Tento boom přitom není dílem „volné ruky trhu“, ale bylo mu vydatně napomáháno sérií politických opatření. Evropská unie v roce 2003 přijala směrnici, která členské státy zavazuje k dosažení 2 % podílu biopaliv v dopravě do roku 2005 a 5,75 % podílu do roku 2010. V březnu 2007 se ministři členských států na summitu Evropské rady dohodli na dosažení 10 % podílu biopaliv v dopravě do roku 2020. K naplnění těchto cílů napomáhá série dotací v rámci SZP, nicméně v současné době jsou tyto nástroje v souvislosti s nově zjištěnými znepokojivými fakty přehodnocovány (například legislativní návrh Evropské komise z 20. května 2008 předpokládá zrušení zvláštní dotace pro biopaliva). Podobně jako EU dotují výrobu biopaliv i USA, které se tímto způsobem snaží dosáhnout větší energetické soběstačnosti.*

## Prověrka fungování SZP

V současné době probíhá tzv. *kontrola stavu SZP* známá též pod anglickým označením *Health Check*, která má posoudit funkčnost změn zaváděných v SZP od roku 2003 a dále je rozvinout. Reforma z roku 2003 byla výsledkem složitého kompromisu a nepodařilo se docílit souhlasu ve všech důležitých otázkách. V závěrečné dohodě bylo tedy stanoveno několik tzv. doložek o přezkumu, které do budoucna umožňují činit další úpravy v souladu s vývojem na trhu i v souvislosti s jinými okolnostmi. Nejedná se tedy o novou reformu, ale spíše o snahu posunout změny z roku 2003 dále, aby SZP odpovídala podmínkám rozšířené EU a měnícímu se mezinárodnímu kontextu.

V rámci tohoto přezkumu vydala Evropská komise 20. listopadu 2007 Sdělení Radě a Evropskému parlamentu s názvem *Příprava na kontrolu stavu reformy SZP*. Poté následovala veřejná konzultace, jíž se zúčastnilo 85 subjektů zejména z řad zemědělských a environmentálních organizací. Následně Komise 20. května 2008 vydala legislativní návrh na nařízení Rady. Nová legislativa bude pravděpodobně schválena v průběhu francouzského předsednictví v druhé polovině roku 2008.

Přezkum je převážně technické povahy, týká se zejména systému přímých plateb, intervenčních tržních mechanismů a politiky rozvoje venkova. Evropské unii jde v prvé řadě o to, jak učinit jednotné přímé platby funkčnější, jednodušší a účinnější, jak omezit tržní zásahy a jak se vypořádat s tzv. novými výzvami (biopaliva, změna klimatu, zachování biodiverzity a

vodní hospodářství). Důležitým momentem v tomto reformním procesu je také snaha připravit evropské zemědělce na využití nových tržních příležitostí. Těmi se míní zejména globální nárůst poptávky po potravinách a zvýšení cen mnoha zemědělských produktů v letech 2007 a 2008 na velmi vysokou úroveň.

Legislativní návrh Komise konkrétně předpokládá důslednější oddělení výše přímých plateb od množství produkce, navýšení prostředků ve druhém pilíři, rušení omezení produkce a další snižování intervenčních cen. Můžeme říci, že leitmotivem přezkumu je tržnější, více liberalizovaná SZP, která ale nadále zůstává rámcem pro veřejné podporování zemědělství v EU. Podrobněji se navrženým změnám věnujeme níže.

### ***Systém přímých plateb***

Zásadním přínosem reformy SZP z roku 2003 bylo výše popsané oddělení přímých plateb od objemu a typu produkce. Pro odpor některých členských států, které se obávaly negativních dopadů tohoto opatření, zůstala část dotací nadále s objemem produkce propojena. Návrh komise z 20. května obsahuje zrušení zbývající vázané podpory, nicméně s výjimkou několika typů plateb (prémie na krávy bez tržní produkce mléka, na skopové a kozí maso). Má se tak snížit administrativní náročnost systému a dosáhnout ještě silnější orientace zemědělců na poptávku na trhu.

Návrh jednoznačně upřednostňuje regionální model vyplácení jednotné platby na podnik, ačkoliv členskými státy neukládá povinnost na tento typ nutně přejít. Podle Komise bude stále obtížnější posoudit u historického modelu rozdíly ve výši dotací, protože odstup od referenčního bude příliš velký. Regionální model se proto jeví jako spravedlivější, navíc je administrativně jednodušší.

Výbušným bodem návrhu pravděpodobně bude nová metoda provádění modulace neboli odlišení. Jejím cílem je zvýšit prostředky na provádění politiky rozvoje venkova (2. pilíř SZP), aniž by došlo k navýšení rozpočtu EU. Takto posílený druhý pilíř SZP má být základnou pro řešení nových i déle přetrvávajících problémů, jako jsou změna klimatu, řízení rizik, bioenergie, vodní hospodářství a ubývající biologická rozmanitost.

Původní podíl, o který se krátily platby přesahující 5000 EUR ročně, se nyní navyšuje. Novým prvkem je přitom tzv. degresivita plateb (nebo také tzv. progresivní prvek): příjemci přímých plateb jsou rozděleni do pěti skupin podle výše nárokovaných dotací a v čím vyšší skupině jsou, o to více se jejich platby krátí (viz tabulka 1). Pro státy EU-10 má být modulace závazná až v roce 2012 a v druhé skupině (5 000 – 99 999 EUR) nebude dosahovat 13 %, ale pouze 3 %. Takto získané prostředky pro rozvoj venkova mají zůstat v členském státě, z jehož přímých plateb byly odečteny.

Tabulka 1: Procenta odlišení pro EU-15

<b>Prahy (EUR)</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2001</b>	<b>2012</b>
1 až 5 000	0	0	0	0
5 000 až 99 999	5 % + 2 %	5 % + 4 %	5 % + 6 %	5 % + 8 %
100 000 až 199 999	5 % + 5 %	5 % + 7 %	5 % + 9 %	5 % + 11 %
200 000 až 299 999	5 % + 8 %	5 % + 10 %	5 % + 12 %	5 % + 14 %
nad 300 000	5 % + 11 %	5 % + 13 %	5 % + 15 %	5 % + 17 %

Zdroj: Komise Evropských společenství, Návrh na Nařízení Rady KOM(2008) 306/4 z 20. 5. 2008.

Navrhovaná opatření na redukci přímých plateb na bázi velikosti farmy jsou však nepřijatelná pro některé členské státy, zejména pro Českou republiku. Vzhledem k vysoké průměrné velikosti zemědělských podniků v ČR by tyto změny znamenaly pro ČR ztrátu až 14% celkového objemu zemědělských dotací v prvním pilíři SZP, což je nejvíc ze všech členských států EU. ČR vystupuje i proti současnosti platné, nižší míře modulace, přestože ji zatím nemusí provádět. Zdá se, že by pro ČR byl přijatelný takový systém, který by převáděl prostředky z přímých plateb do rozvoje venkova od všech příjemců rovným procentním dílem, bez ohledu na výši jejich dotací.

Přímé platby by podle návrhu neměly být omezeny pouze směrem nahoru, ale také směrem dolů. Aby se zjednodušily a snížily administrativní náklady, navrhuje se omezit nárok na vyplacení přímých plateb buď minimální částkou 250 EUR, nebo minimální velikostí hospodářství 1 ha. Zvláštní režim byl však vytvořen pro státy, jejichž zemědělství tvoří převážně velmi malá hospodářství.

## **Intervenční tržní mechanismy**

Komise navrhuje zrušení intervence u pšenice tvrdé, u rýže a vepřového masa s tím, že lze pro ně do budoucna očekávat dobré podmínky na trhu. Pravděpodobně dojde také ke zrušení různých podpor skladování a odbytu (u sýrů, másla, pekařských výrobků atd.).

Ruku v ruce s tímto trendem, který se snaží o co nejmenší zásahy do trhu se zemědělskými produkty, jde také rušení produkčních omezení. Navrhuje se zrušit povinné vynětí části půdy z produkce a počítá se se zrušením mléčných kvót v roce 2015. Výroba mléka v EU tak již nebude omezována kvótami, dojde k zvýšení jeho výroby, snížení cen a zlepšení konkurenceschopnosti evropských výrobců na světovém trhu. Odstranění kvót však může uškodit některým přírodně znevýhodněným regionům, které na regulovaném evropském mléčném trhu zatím byly schopny obstát. V liberalizovaném prostředí to pro ně bude podstatně těžší.

### **Box 6: Potravinová krize a mléčné kvóty EU**

*Situace na trhu s potravinami se během posledních dvou let výrazně změnila. Ceny zemědělských komodit, které po desetiletí byly velmi nízké, zaznamenaly prudký nárůst. Od března 2007 do března 2008 pšenice zdražila o 130 %, sója o 87 %, rýže o 74 % a kukuřice o 31 %. Jedním z důvodů tohoto fenoménu je zvýšená poptávka po potravinách, zejména po mléčných výrobcích a mase, v tzv. vynořujících se ekonomikách. Ukázalo se, že trh si žádá více jídla, a Evropská unie chce nových obchodních možností maximálně využít. Má nyní další důvod, proč se více spoléhat na světový trh a méně na regulační opatření. Produkční kvóty na výrobu mléka, které byly ustaveny v roce 1984, jsou navyšovány a v roce 2015 budou definitivně zrušeny. Díky kvótám se podařilo v období 1983 – 2003 snížit celkový počet farem s výrobou mléka v 9 členských zemích (v Belgii, Dánsku, Německu, Francii, Irsku, Itálii, Lucembursku, Nizozemsku a Velké Británii) o celých 72 % a zbavit tak EU proslulých jezer mléka a hor másla. V otázce postupného navyšování kvóty, které povede k jejímu definitivnímu zrušení v roce 2015, však nevládně shoda. Například Itálie a Česká republika se zvyšování kvóty neobávají, zatímco Francie a Německo by si přály zachování*

*množstevního omezení. Obávají se, že prudký nárůst produkce mléka povede ke snížení jeho ceny, na které doplatí hornaté regiony s těžšími podmínkami pro zemědělskou výrobu. Zřejmě tak dojde k další koncentraci výroby mléka do rukou velkých moderních podniků.*

## **Rozvoj venkova**

Návrh Komise vnímá druhý pilíř SZP především jako prostředek k řešení změny klimatu, otázky obnovitelných zdrojů energie, vodního hospodářství a biologické rozmanitosti. Tato formulace návrhu (konkrétně zmínka o obnovitelných zdrojích energie) vzbudila obavy, že navýšené prostředky v druhém pilíři SZP částečně poslouží k nahrazení dotací na plodiny pro energetické využití, které mají být zrušeny. Dotování biopaliv je mnohými odsuzováno (např. organizacemi Oxfam International či Greenpeace) s tím, že podněcuje ničení životního prostředí a zvyšuje ceny potravin, které se tak pro milióny chudých na světě stávají nedostupné.

Aby mohl pilíř rozvoje venkova vyjmenované úkoly plnit, budou do něj v období 2009–2012 prostřednictvím tzv. *odlišení* či *modulace* převedeny dodatečné prostředky. Členské státy by měly tomuto navýšení prostředků přizpůsobit své programy rozvoje venkova, které vypracovaly pro období 2007–2013.

## **Další opatření**

Návrh Komise také reviduje pravidlo, podle kterého si mohou členské státy ponechat podle odvětví až 10 % prostředků na přímé platby v určitém odvětví na jiný typ dotací v tomtéž odvětví: na ochranu životního prostředí nebo na zlepšení kvality potravin a jejich uvedení na trh. Nyní by tato možnost měla být rozšířena v tom smyslu, že už by prostředky nemusely zůstat ve stejném odvětví a mohly by být uplatněny pro řešení nevýhod, jimž jsou vystaveni v některých regionech zemědělci v odvětví mléka a mléčných výrobků, hovězího, skopového a koziho masa a rýže. Tak by se měl částečně vyřešit problém, který výrobcům mléka v problematických regionech způsobí zrušení mléčných kvót.

## Oficiální pozice a názorové proudy v ČR

Obecně je možné říci, že oficiální pozice ČR – tedy pozice Ministerstva zemědělství – se ve většině bodů se současným směřováním SZP ztotožňuje. Zemědělství je politickými představiteli ČR tradičně vnímáno méně protekcionisticky, než jak je tomu v řadě jiných členských států. Vstřícně je například přijímána snaha upřednostňovat plošný regionální model před historickým, podporu má i rušení intervencí a postupné odstraňování mléčných kvót. Není to příliš překvapivé, vezmeme-li v potaz, že leitmotivem českých vládních dokumentů k SZP je vůle snižovat podíl zemědělské politiky na výdajové straně evropského rozpočtu a převádět ušetřené prostředky do jiných sektorů, které jsou vnímány jako významnější z pohledu dlouhodobé konkurenceschopnosti evropské ekonomiky. Současná vláda také zdůrazňuje přílišnou míru regulace, která na evropské zemědělce vyvíjí nadměrnou administrativní zátěž. V duchu celkového ladění předsednictví ČR v EU si současná vláda klade za cíl zjednodušit pravidla zemědělského podnikání v duchu vytoužené liberální *Evropy bez bariér*.

Odlíšný je pohled předních českých zájmových zemědělských organizací (Zemědělský svaz ČR, Agrární komora). Ten se místy blíží například francouzské pozici, která zpochybňuje přínosy reformy z roku 2003. Kritizována je tendence ke snižování produktivity evropského zemědělství, místo toho se ozývají volání po větší intenzifikaci a vydatné podpoře farmářů. Nápadné je zdůrazňování přínosu a zájmů velkofarem, které tvoří převážnou část členů těchto zájmových organizací.

Jiná je však pozice zájmových organizací, zastupujících na české poměry spíše menší, tradičně koncipované a rodinné zemědělské podniky. Tou je především Asociace soukromého zemědělství. Komentáře na jejích webových stránkách svědčí spíše o podpoře rodinným farmám a důslednějšímu vypořádání majetkových vztahů na českém venkově. Takové vypořádání však ohrožuje zájmy velkých podniků, těžících z neuspořádaných majetkových vztahů na českém venkově, poznamenaných kolektivizací. V tom se Asociace blíží spíše kursu současného Ministerstva zemědělství než směřování zájmových gigantů, jako je Agrární komora. Zemědělská obec je tedy svým postojem k situaci v českém zemědělství

poměrně silně názorově rozdělena a to se prolíná i do názorů na evropskou zemědělskou politiku.

Výhrada k současným plánům Evropské komise, na které se zřejmě shodne jak česká vláda, tak česká zemědělská obec jako celek, se týká povinného odstupňovaného *odlišení/modulace*, neboli tzv. *degresivity* přímých plateb za účelem jejich převedení do politiky rozvoje venkova. Je tomu proto, že by Česká republika zavedením tohoto opatření ztratila nejvíc ze všech států EU (viz. strana 21). Pro ČR by byla pravděpodobně přijatelná taková forma modulace, která by převáděla stejné procento z přímých plateb do rozvoje venkova od všech podniků stejně, bez ohledu na celkovou výši plateb.

V blízké budoucnosti bude pro Českou republiku podstatná rovněž technická otázka týkající se dotací v druhém pilíři SZP. Jedná se o nové vymezení tzv. *ostatních méně příznivých oblastí (LFA)*<sup>6</sup>, které by mělo být dokončeno v roce 2010. Evropská komise se domnívá, že současné vymezení tohoto typu marginálních zemědělských oblastí, které mají nárok na zvláštní podpory v rámci druhé osy pilíře pro rozvoj venkova, již není relevantní. Navíc takto vymezených oblastí stále přibývá a jejich kritéria jsou čím dál rozrůzněnější. Evropská komise proto navrhuje, aby byly vytvořeny jednotné ukazatele na základě stupně přírodního znevýhodnění. ČR se této změny obává, neboť v současné době do kategorie „ostatních LFA“ spadá 60 % celkové výměry českých LFA a bylo by nevýhodné, kdyby došlo k jejich zmenšení. ČR chce proto v průběhu svého předsednictví prosazovat flexibilnější přístup, zohledňující národní specifika jednotlivých členských zemí.

V průběhu svého předsednictví v Radě EU se Česká republika bude zabývat společnou zemědělskou politikou zejména v rámci debaty o revizi evropského rozpočtu. Jak bylo několikrát řečeno, bez ohledu na názory zájmových organizací jako je Agrární komora vláda zastává stanovisko, že objem prostředků na SZP se má snižovat. Škrty by se měly přitom týkat zejména 1. pilíře SZP, naopak důraz se klade na rozvoj venkova. ČR bude prosazovat odstranění přežívajících cenových podpor a produkčních kvót v zájmu vytvoření co nejvíce tržně orientované SZP. Coby nový členský stát Česká republika chce pochopitelně prosazovat spravedlivější rozdělení přímých plateb mezi všechny členské státy EU a odstranění vazby

<sup>6</sup> Méně příznivé oblasti se dělí do čtyř skupin: horské oblasti (nadmořská výška, sklonitost zemědělské půdy), oblasti se specifickými omezeními (výnosnost zemědělské půdy, sklonitost zemědělské půdy), oblasti s ekologickými omezeními (Natura 2000, první zóny národních parků a chráněných krajinných oblastí), ostatní méně příznivé oblasti (výnosnost zemědělské půdy, demografická kritéria).

podpor na historické výnosy. České předsednictví se i ve vztahu k zemědělství drží své vize Evropy bez bariér a prosazuje na evropský kontext liberální, tržní orientaci zemědělství. Tak se sice dá shrnout vládní pozice, zůstává nicméně otázkou, co se českému předsednictví skutečně podaří v Radě EU prosadit.

## Zdroje

Kerstin Bertow, Antje Schultheis, *Impact of EU's Agricultural Trade Policy on Smallholders in Africa*, Germanwatch, říjen 2007.

*Ekologické dopady Společné zemědělské politiky a vstupu do EU v českém zemědělství*, studie Hnutí DUHA 2004.

Alan Matthews, *The Development Interest in Reform of the European Union's Common Agricultural Policy*, German Marshall Fund of the United States, říjen 2007.

Pavel Neumann, *Společná zemědělská politika EU: vznik, vývoj a reformy, mezinárodní komparace*, Nakladatelství VŠE, 2004.

Tobias Reichert, *A Closer Look at EU Agricultural Subsidies – Developing Modification Criteria*, AbL. Germanwatch, 2006.

Evropská unie, *Eurostat Pocketbooks, Agricultural statistics, Data 1995 – 2005*, 2007.

Komise Evropských společenství, Generální ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova:  
[http://ec.europa.eu/agriculture/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/index_en.htm)

Komise Evropských společenství, *Fact Sheet – New Perspectives for EU Rural Development*, 2006.

Komise Evropských společenství, *MAP – Brief, Monitoring Agri-trade Policy*, červen 2008.

Komise Evropských společenství, *Příprava na kontrolu stavu reformy SZP*, sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu z 20. 11. 2007.

Komise Evropských společenství, Návrh na Nařízení Rady KOM(2008) 306/4 z 20. 5. 2008.

Komise Evropských společenství, Generální ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova, *The Common Agriculture Policy Explained*, říjen 2004.

Komise Evropských společenství, Generální ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova, *Agriculture in the European Union, Statistical and Economic Information 2007*.

Komise Evropských společenství, *Health Check of the CAP (Guide)*, květen 2008.

*Milking the CAP: How Europe's dairy regime is devastating livelihoods in the developing world*. Oxfam Briefing Paper 34, Oxfam 2002.

Ministerstvo zemědělství ČR: *Reforma zemědělské politiky*, duben 2008.

Ministerstvo zemědělství ČR: *Vystoupení ministra zemědělství ČR Petra Gandaloviče na semináři Reforma společné zemědělské politiky v Senátu*, 6. března 2007.

Zemědělský svaz České republiky: *Odpověď Zemědělského svazu ČR na dotazy COPA-COGECA ohledně Health Check*, [www.zscr.cz](http://www.zscr.cz).