

## 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

Úvod.....	3
Původní cíle a zaměření Společné zemědělské politiky ES/EU.....	4
Reforma SZP.....	7
MacSharryho reforma (1992).....	9
Agenda 2000 (1999).....	10
Reforma 2003.....	12
Společná zemědělská politika EU dnes – vybrané otázky.....	15
SZP a evropský rozpočet.....	15
SZP a duální struktura evropského zemědělství.....	17
Zemědělské dotace skutečně zemědělcům? .....	18
SZP a nové členské státy.....	18
SZP a rozvojové země.....	19
Prověra fungování SZP.....	20
Současné trendy a ohlasy na kontrolu stavu SZP v ČR.....	24
Zdroje.....	25

## Úvod

Společná zemědělská politika (SZP) je již tradičně jedním z nejožehavějších témat evropské agendy. Přestože prošla v průběhu posledních šestnácti let řadou reforem, 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 její nedostatky spočívají v něčem jiném?

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

Společná zemědělská politika je nejstarší společnou politikou a zároveň nejdražší politikou EU. Kořeny SZP sahají až k Římské smlouvě z roku 1958 (Článek 39 Smlouvy o založení Evropských společenství), prakticky se začala provádět od roku 1962. Hlavním cílem SZP bylo zvýšení produktivity zemědělství a dosažení potravinové soběstačnosti. V 50. letech se západní Evropa jako celek potýkala s nedostatkem potravin a byla závislá na jejich dovozu. Zájmy jednotlivých států Evropského hospodářského společenství (EHS) se přitom v lecčems

dobře doplňovaly: Itálie produkovala středozezemské 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 Evropského společenství (ES).

Zemědělci měli být podporováni především tzv. intervenčními cenami. Pokud došlo k poklesu tržní ceny pod určitou hranici, začaly členské státy vykupovat plodiny a potraviny od výrobců za slíbenou cenu (**intervenční cena**), která byla vyšší než momentální cena na trhu. Při exportu měli vývozci zaručeno, že jim bude v případě prodeje za nízkou světovou cenu doplacena náhrada do slíbené výše (**vývozní subvence**). Ceny byly tedy určovány nikoliv tržně, ale administrativně, a byly stejné v celém ES. Vlastní trh Společenství chránilo vysokými cly. Evropské intervenční ceny byly dotovány z prostředků, získaných prostřednictvím tzv. vyrovnávacích klouzavých dávek, které byly uvalovány na dovážené zemědělské produkty. Výše těchto poplatků byla neustále měněna tak, aby původní cena zboží byla dorovnána na tzv. *mezí* či *prahovou* cenu. Zpočátku bylo Evropské společenství čistým dovozcem potravin, zisky z těchto dávek tak byly vysoké.

Díky této politice ES brzy začalo vyrábět potraviny ve velkém a proměnilo se z čistého dovozce v jednoho z předních vývozců. Již v roce 1978 Evropské společenství dosáhlo potravinové soběstačnosti. Zanedlouho se projevila i odvrácená strana garantovaných cen, a sice hromadění přebytků v intervenčních skladech. V roce 1987 se tak ve skladech Společenství nahromadilo 700 000 tun hovězího masa, což bylo 30 % množství, které se tohoto produktu ročně prodá na světovém trhu. V roce 1985 ve skladech bylo 18,5 milionů tun obilí, tedy 70 kg na jednoho obyvatele Společenství o devíti členských státech. Zaručený odkup za pevnou cenu totiž zemědělce a výrobce nenutil řídit se poptávkou, naopak je motivoval k co nejvyšším výnosům. Produkovali tak, seč mohli. Dotování rychle narůstající výroby potravin se stalo neúměrně nákladné. Evropský zemědělský orientační a záruční fond (EAGGF), z něhož byl celý systém financován, se dostal do úzkých, neboť s růstem produkce rostly dotace na domácí výrobu, skladování, export či likvidaci plodin či 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 %.

Kromě toho SZP narušovala prostředí světových trhů. Členské státy ES/EU se snažily přebytky spíše vyvážet s pomocí exportních dotací, než likvidovat. Tyto vývozní náhrady však uměle snižovaly ceny a zvýhodňovaly evropské zboží před zbožím nedotovaným. To vedlo k dumpingu (tj. k prodeji zemědělských produktů za ceny nižší než byly jejich výrobní náklady), nekalé konkurenci, která zejména v rozvojových zemích ruinovala domácí výrobce. Jak dokazuje případ kuřecího masa dováženého do Afriky (box 1), k ruinování lokálních zemědělců a zpracovatelů však může docházet i u produktů, které nejsou dotovány téměř vůbec. To souvisí s propastí mezi nepříliš efektivním tradičním způsobem výroby na straně jedné a mezi vysoce moderní a racionalizovanou výrobou ve vyspělých zemích na straně druhé.

Evropské společenství, respektive Evropská unie se v důsledku své zemědělské a obchodní politiky dostávala do konfliktu s řadou zemí. Dotované produkty ES/EU 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 musela ES/EU zavázat k redukci ochranných cel a ke změnám v dotačním systému. Je však třeba podotknout, že subvencování zemědělství bylo rozšířené také v mnohých vyspělých zemích mimo ES/EU.

**Box 1: 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 tolik zájem. Evropané dávají obvykle přednost kuřecím prsům a ostatní části tak mohou být buď prodány ke zpracování na potravu pro psy a kočky, nebo vyvezeny. 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 na 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 na Pobřeží slonoviny a v Kamerunu za cenu 0,82 EUR/kg. Výrobní náklady afrických drůbežáren se přitom v tu samou dobu 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, na Pobřeží slonoviny se výroba kuřecího masa v letech 2002–2003 snížila o 25 %. To má nepřímý vliv na místní pěstitele kukuřice, kteří drůbežárnám dodávají krmivo, a na dodavatele jednodenních kuřat, kteří rovněž ztrácejí odbytiště.

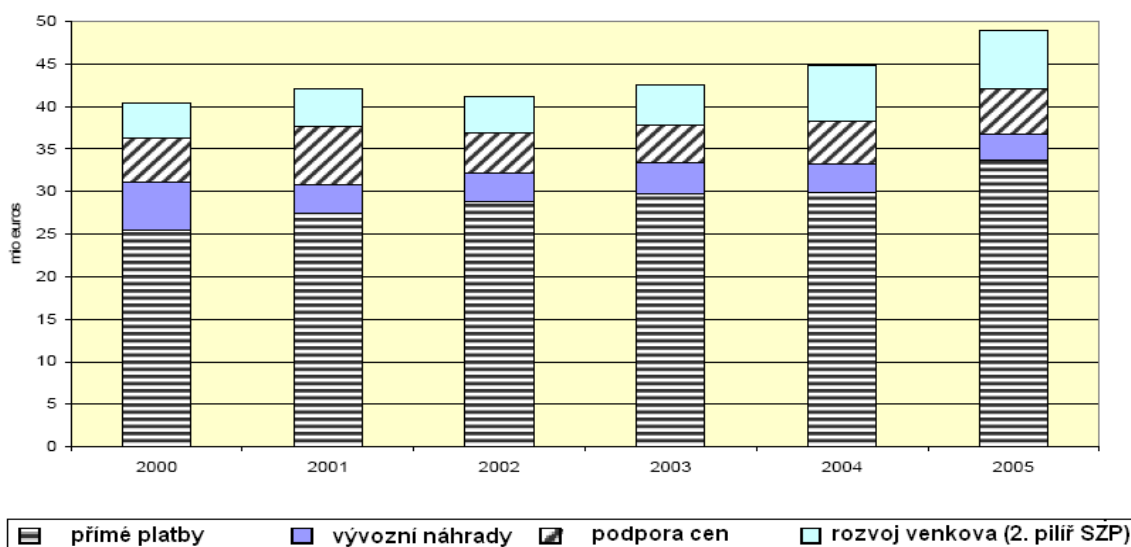
## Reforma SZP

Na sklonku 80. let již bylo jasné, že Společná zemědělská politika bude muset projít zásadními změnami. První pokus o změnu ES/EU učinila na počátku 90. let. Od té doby probíhá série reforem, která dosud nebyla uzavřena. Zpočátku šlo zejména o snížení nákladů na SZP, v současné době je prvořadým motivem snaha vyhovět požadavkům Světové obchodní organizace (WTO), které směřují ke stále větší liberalizaci obchodu se

zemědělskými produkty. Postoj 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. V 90. letech byly také zavedeny limity na produkci plodin a potravin (tzv. **produkční kvóty**), které měly pomoci ke snížení nadprodukce. Za stejným účelem bylo zavedeno povinné uvádění části zemědělské půdy do klidu (10 %).

Proměna složení zemědělských podpor v období 2000 – 2005



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

Výhoda dnešního systému přímých plateb 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 interevenčních 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



pěči o krajinu, na podporu podnikání v zemědělském sektoru a modernizaci zemědělství, které byly v roce 1999 sdruženy do nového, druhého pilíře SZP (viz níže).

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

Členství Evropské unie v GATT a ve WTO byly 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, označovaných jako jantarová, modrá a zelená. Do jantarové skupiny (tzv. Amber box) byly zařazeny dotace vázané na ceny zemědělských výrobků, které trh narušují nejvíce (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, nicméně toto množství je pevně zafixováno – podléhá závazným limitům (tzv. kvótám).

Do zelené skupiny spadají všechny typy podpor, které formálně „nemají žádné nebo mají jen minimální důsledky narušující obchod nebo výrobu“ – zejména přímé platby bez vazby na objem produkce. Na tyto typy 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. Díky dotacím ze zelené skupiny se v EU snižují výrobní náklady 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 pravdou, že snižují ceny evropských zemědělských produktů a vytvářejí nerovnou hospodářskou soutěž.

### ***MacSharryho reforma (1992)***

První reforma SZP byla kompromisem, který měl smířit závazek ke snížení cenových dotací na straně jedné a požadavek na udržení přiměřených příjmů pro zemědělce na straně druhé. Opatření měla Evropská společenství připravit na očekávané závěry Uruguayského kola liberalizace obchodu GATT (Všeobecná dohoda o clech a obchodu, později přeměněná ve Světovou obchodní organizaci). To v roce 1994 vyústilo v uzavření Dohody o zemědělství. Ta zavazovala členské státy snížit do roku 2000 cla na zemědělské výrobky, přeměnit necelní bariéry na cla, snížit vývozní subvence a zemědělské dotace obecně.

Cenové dotace neboli cenové intervence byly sníženy tak, aby se evropské ceny přiblížily cenám na světových trzích. Ztráta měla být výrobcům vynahrazena prostřednictvím přímých plateb. Peníze tak začaly směřovat k zemědělcům přímo, nikoliv nepřímo přes vyšší ceny.

Reforma přinesla také opatření na omezování produkce – bylo zavedeno povinné uvádění půdy do klidu (úhorování, též „set-aside“). Evropská komise určovala rozsah ploch vyjmutých z produkce každý rok podle situace na světovém trhu. Ušlý zisk se zemědělcům hradil prostřednictvím kompenzačních plateb, které měly nahradit předpokládaný výnos dané plochy. Podobná pravidla byla zavedena pro snižování stavu dobytka. Zemědělci byli také finančně motivováni k předčasnému odchodu do důchodu. Reforma poprvé zaváděla povinná environmentální kritéria a nároky na životní podmínky hospodářských zvířat.

Vysoký podíl zemědělství na rozpočtu ES/EU měl být omezen na základě pravidla, že výdaje na zemědělství porostou pomaleji než celkové výdaje evropského rozpočtu, a to v poměru 1:0,75. I přes tyto změny byla SZP nadále příliš drahá.

### ***Agenda 2000 (1999)***

Kromě vysokého podílu na výdajích EU a konfliktů se třetími zeměmi musela SZP v 90. letech čelit skandálům s BSE (bovinní spongiformní encefalopatie, lidově „nemoc šílených krav“) u skotu a s dioxiny u drůbeže. Bylo třeba překonat krizi důvěry, kterou tyto události

spustily, a také připravit zemědělskou politiku na rozšiřování o státy střední a východní Evropy. Nastal čas opět přehodnotit systém dotací. Ten nadále podněcoval velmi intenzivní, k životnímu prostředí a lidskému zdraví nešetrný způsob hospodaření a navíc byl neudržitelný pro Evropu po rozšíření.

Materiál „Agenda 2000 – Za silnější a širší Evropu“ 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. Na základě těchto priorit byl v roce 1999 přijat balík legislativních opatření.

Byly učiněny další kroky ve snižování **intervenčních cen** (obilniny o 15 %, hovězí maso o 20 %, mléko a mléčné výrobky o 15 %) a evropské ceny se tak opět o něco více přiblížily cenám světovým. Snižování cenových dotací bylo vyváжено **zvýšením kompenzačních přímých plateb**, které Dohoda o zemědělství řadí do tzv. zelené skupiny a nevaluje na ně povinné snižování. Tyto platby se tak definitivně staly hlavním nástrojem veřejného dotování zemědělství v EU.

Členské státy se také v dokumentu zavázaly změnit přístup k obraně evropského trhu. Tzv. **klouzavé 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 % (vyjádřeno jejich hodnotou šlo o pokles o 36 %).

„Agenda“ dala také vznik nové politice v rámci SZP – politice **rozvoje venkova**, která vytvořila tzv. druhý pilíř SZP. Vycházelo se přitom z předpokladu, že samotná podpora zemědělské výroby nestačí k oživení venkovských oblastí, k zajištění dostatečného počtu pracovních míst a k diverzifikaci venkovských ekonomik. Agenda 2000 také posílila environmentální opatření a začlenila je do systematického rámce politiky druhého pilíře.

Druhý pilíř, tzv. politika 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). Jedinou osou, kterou členské státy musely do své dotační politiky povinně začlenit, byla péče o životní prostředí, přírodu a krajinu. Na rozdíl od dotací v prvním pilíři, kde členské státy nedoplácejí nic, je třeba podpory v pilíři rozvoje venkova spolufinancovat.

Byla zavedena tzv. **modulace** – převod části přímých plateb těch farem, jejichž dotace dosahovaly vysokých částek, na rozvoj venkova. Tu však členské státy uplatňovaly pouze na dobrovolné bázi. Členské státy také mohly, pokud se tak rozhodly, podmiňovat vyplácení přímých plateb dodržováním určitých environmentálních 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 **druhý pilíř SZP – rozvoj venkova**.

Důležitým přínosem této reformy je nahrazení široké palety různých plateb na konkrétní plodiny a typy zemědělské aktivity **platbou jednotnou**. V roce 2007 došlo také ke spojení 21 Společných organizací trhu, zaměřených na jednotlivé komodity či produkty, v organizaci jedinou. Těmito kroky se docílilo určitého snížení 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**).

Zcela zásadní změnou přitom je, že dochází ke změně principu, který určuje vyplácení zemědělských podpor. V těchto dotačních systémech je totiž většina přímých plateb (90 %) **oddělena od objemu produkce**. To v praxi znamená, že výše dotací již není tolik jako dřív závislá na množství, které zemědělec vypěstuje nebo vyrobí. Odpadá tak motivace k nadměrné produkci.

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**“ nebo česky „podmíněnost“, se nyní staly povinné. Zahrnují 19 stávajících směrnic EU a navíc také některá nová pravidla, tzv. dobré zemědělské a ekologické podmínky (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 bude zkrácena nebo mu nebude vůbec vyplacena. Pro ČR začne být dodržování pravidel podmíněnosti povinné od roku 2009.

Dalším významným posunem v dotačním systému přímých plateb je tzv. **povinná modulace**. Modulace, neboli odlišení, je způsob převodu rozpočtových prostředků, kdy se na přímé platby zemědělcům uvalí procentní snížení (pilíř I) a uvolněné prostředky jsou přiděleny na opatření pro rozvoj venkova (pilíř II). Reforma z roku 2003 zakotvila pro všechny členské státy EU-15 povinnou modulaci pro všechny zemědělské podniky, které pobírají na dotacích více jak 5000 EUR ročně. V roce 2005 převáděly staré členské státy z prvního do druhého pilíře 3 %, v roce 2006 4 % a od roku 2007 5 % prostředků. Povinná modulace se nevztahuje na nové členské státy (EU-10, EU-2) do chvíle, než dosáhnou jejich přímé platby stejné výše, jaká je vyplácena 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). „Vázané“ podpory mohou být 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 prémii), na ovce a kozy (50 %) a na bavlnu (35 %).*

*Možnost zachovat část plateb vázaných na produkci však nevyužívají 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 se 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 (současnou)*

*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 i ostatní nové členské státy měly přejít až v roce 2013.*

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

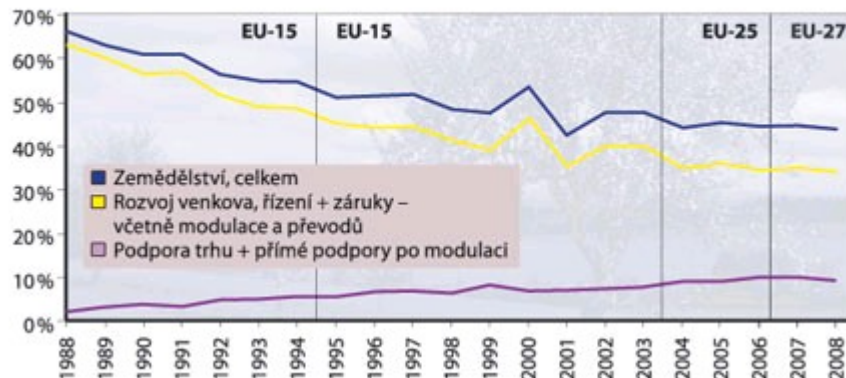
### **SZP a evropský rozpočet**

Během rozpočtového 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 (viz graf 1). Výdaje na SZP budou představovat podstatnou část rozpočtu EU i v roce 2009 – konkrétně 42,78 % z 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 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 bylo 14,2 miliard EUR.

Částky vydávané na zemědělství a rozvoj venkova 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, „konkurenceschopnějších“ odvětví. Například Francie naopak prosazuje zachování silné zemědělské politiky.

## ZEMĚDĚLSTVÍ JAKO PROCENTO CELKOVÉHO ROZPOČTU EU závazky



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

Ti, kdo jsou pro „levnější“ SZP, většinou argumentují tím, že je nelegitimní, aby odvětví, které dává práci pouze necelým 5 % Evropanů a na hrubém domácím produktu (HDP) EU se podílí jen 1,3 %, spotřebovávalo tak významnou část unijního rozpočtu. Naopak zastánci zachování současné výše zemědělských podpor zdůrazňují zvláštní povahu zemědělství – jeho přímé propojení s péčí o krajinu a s kvalitou života na venkově. Argumentují, že bez dotací zemědělství nebude schopné plnit své různorodé, celospolečensky a environmentálně přínosné role. 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 unijním rozpočtu tak velký. Na obranu zemědělského rozpočtu také Evropská komise často zdůrazňuje, že současný rozpočet SZP představuje pouze 0,5 % HDP Evropské unie (příspěvek zemědělství k HDP v EU 25 činil v roce 2005 1,3 %).



#### **Box 4: Evropské zemědělství a zemědělský obchod**

*Zemědělství se v roce 2006 podílelo na hrubém domácím produktu EU 1,2 %.<sup>1</sup> V České republice zemědělství představuje 0,8 % HDP<sup>2</sup>. Výdaje do zemědělství z rozpočtu EU představovaly asi 0,5 % unijního HDP. 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.*

*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, mléčné výrobky. 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. EU představuje největší trh pro výrobky z rozvojových zemí.*

*Průměrná velikost farmy v EU-25 je 16 hektarů (v USA je to 200 hektarů). ČR má v důsledku dějinného vývoje nejvyšší koncentraci zemědělské výroby v Evropě – průměrný podnik hospodáří na 84,2 hektarech. Naopak v Polsku je to jen 6 hektarů a v Rumunsku 3,3 hektarů půdy.<sup>3</sup>*

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

Hlavní nedostatky Společné zemědělské politiky nespočívají ve výši jejího rozpočtu, ale spíše v systému distribuce podpor. Velmi významný podíl podpory směřuje velkým podnikům, které by dokázaly na trhu přežít i bez dotací. Naopak malé rodinné či střední farmy jsou

<sup>1</sup> Údaje pro země nynější EU-27, rok 2006.

<sup>2</sup> Údaj pro rok 2006.

<sup>3</sup> Evropská komise: [http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2007/table\\_en/2012.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2007/table_en/2012.pdf)

v prostředí sílících průmyslových podniků stále méně konkurenceschopné. Ze zemědělství tak odchází zhruba 2 % lidí ročně, aby hledali práci v jiných sektorech. To vede k opouštění 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 částečně 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.

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

Určitá část podpor v rámci SZP stále spočívá v intervenčních nákupech, které výrobci zaručí odbyt produktu (mléka, mléčných výrobků, cukru) či komodity (obiloviny) za předem určenou cenu. Vykoupené produkty jsou pak uskladněny v intervenčních skladech na náklady EU. Dotace je tak možné získat například i na výrobu a vývoz bramborového škrobu. Zemědělské podpory proto neplynou pouze samotným pěstitelům, ale také zpracovatelským podnikům.

Téměř 50 % příjemců podpor z rozpočtu SZP tak nejsou zemědělci. Často se jedná o nadnárodní zpracovatelské a potravinářské koncerny s obrovským obratem – 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 % sumy pro patnáctku starých členských států. 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 vyplácení plateb plněním určitých ekologických standardů, nároků na kvalitu potravin a na péči o hospodářská zvířata).

## ***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 nepřímou tak mohou poškozovat pěstitele a výrobce potravin v rozvojových zemích. 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 současná 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 takto zranitelných zemích.

V souvislosti s neutěšenou potravinovou situací v mnohých rozvojových zemích vyvstává otázka také nad tzv. biopalivy, která se společnou zemědělskou politikou úzce souvisejí.

Evropská unie totiž 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.

#### **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 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 (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 názvem „health check“), která má posoudit funkčnost změn zaváděných v SZP od roku 2003 a dále je rozvinout. Reforma z roku 2003 byla tradičně výsledkem složitého kompromisu a nepodařilo se docílit souhlasu ve všech důležitých otázkách. V závěrečné dohodě bylo tedy stanoveno několik 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 reformu z roku 2003 dále, aby 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 veřejné 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 se týká zejména tří hlavních témat: **systemu přímých plateb, intervenčních tržních mechanismů a politiky rozvoje venkova**. Evropské unii jde zejména 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, vodní hospodářství). Důležitým momentem v tomto reformním procesu je také snaha připravit evropské zemědělce na využití nových tržních příležitostí. Těmi se miní zejména zvýšení cen mnoha zemědělských produktů v letech 2007 a 2008 na velmi vysokou úroveň a globální nárůst poptávky po potravinách. 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. Podrobněji se navrženým změnám věnujeme níže.

- **System přímých plateb**

Zásadním přínosem reformy SZP z roku 2003 bylo výše popsané oddělení výše 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 a je i 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 je 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>2011</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 %

Navrhovaná opatření na redukci přímých plateb na bázi velikosti farmy jsou však nepřijatelná pro některé členské státy, zejména pro Českou republiku. Vzhledem k vysokému podílu velkých zemědělských podniků v českém zemědělství by tento nástroj znamenal pro ČR ztrátu až 14% přímých plateb, což je nejvíc ze všech členských států EU. ČR vystupuje i proti

současné míře modulace, kterou nicméně 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 hektar. 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, zejména horským, které na regulovaném evropském mléčném trhu zatím byly schopny obstát. V liberalizovaném prostředí to pro ně bude podstatně těžší.

- Rozvoj venkova

Návrh Komise druhý pilíř SZP vnímá především jako nástroj k řešení změny klimatu, otázky obnovitelných zdrojů energie, vodního hospodářství a biologické rozmanitosti. Aby mohl tyto úkoly pilíř rozvoje venkova plnit, budou do něj v období 2009–2012 prostřednictvím tzv. odlišení (modulace) převedeny dodatečné prostředky. Členské státy by měly tomuto navýšení prostředků přizpůsobit své programy rozvoje venkova, které vypracovaly pro období 2007–

2013. Zdá se, že navýšené prostředky v druhém pilíři SZP částečně poslouží k nahrazení dotací na energetické plodiny, které mají být zrušeny.

- 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.

## **Současné trendy a ohlasy na kontrolu stavu SZP v ČR**

Obecně je možné říci, že jak Ministerstvo zemědělství, tak přední zájmové zemědělské organizace se ve většině bodů se současným směřováním SZP shodují. Zemědělství je v ČR tradičně vnímáno podstatně méně protekcionisticky, než jak je tomu v řadě starých členských států. Vstřícně je přijímána snaha upřednostňovat plošný regionální model před historickým, velký odpor nevzbuzuje rušení intervencí ani odstranění mléčných kvót.

Jediná zásadní výhrada, kterou česká zemědělská obec má k současným plánům Evropské komise, se týká povinného odstupňovaného odlišení, neboli tzv. degresivity přímých plateb za účelem jejich převedení do politiky rozvoje venkova. Je tomu tak z důvodu vysoké koncentrace zemědělské produkce v ČR.

V průběhu předsednictví bude pro Českou republiku podstatná technická otázka, týkající se dotací v druhém pilíři SZP. Jedná se o nové vymezení tzv. ostatních méně příznivých oblastí



(LFA)<sup>4</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 rozrůznější. 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 jejich zmenšení. ČR chce proto v průběhu svého předsednictví prosazovat flexibilnější přístup, zohledňující národní specifika jednotlivých členských zemí.

Leitmotivem českých dokumentů k SZP je vůle snižovat podíl SZP na výdajové straně evropského rozpočtu.

## 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.

<sup>4</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).

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, 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.