

NOVÉ SMĚRY SPOLEČNÉ ZEMĚDĚLSKÉ POLITIKY EVROPSKÉ UNIE

BOHUMILA ŽIŽKOVÁ

Fakulta Managementu a Ekonomiky, Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně

Abstrakt

Tento článek je zaměřen na objasnění základních principů a tezí společné zemědělské politiky Evropské Unie a zvláště na její zacílení pro další období. Text je časově i věcně chronologicky seřazen od vymezení a vzniku Společné zemědělské politiky, přes její nejdůležitější reformy, až k nejnovějším principům vyplývajícím ze sdělení komise o zjednodušení a zlepšení právní úpravy společné zemědělské politiky (KOM(2005) 509) a z tzv. „kontroly stavu“ plánu Evropské komise pro zefektivnění a další modernizaci společné zemědělské politiky Evropské unie ze dne 20. listopadu 2007. Součástí článku je i zhodnocení dopadu a míry ovlivnění českých zemědělců Společnou zemědělskou politikou EU.

Klíčová slova

Společná zemědělská politika (SZP), dotace do zemědělství, přímé podpory, reformy SZP, decoupling, gross – compliance „křížová shoda“

Abstract

The article deals with the explanation of basic principles and theses on the Common Agricultural Policy (CAP) of the European Union and especially its future aims for the next period. The text is ordered systematically and in chronological sequence from the first definition and the origin of the CAP through its most important reforms until the newest principles resulting from the statement by the Commission on Simplification and Better Regulation for the Common Agricultural Policy COM(2005) 509 and from the so-called 'Health Check' of the CAP plan by the European Commission for streamlining and further modernising the European Union's Common Agricultural Policy from the 20th November 2007. The part of the article also deals with the evaluation of impact and measure of affection on Czech farmers by the CAP.

Key words

The Common Agricultural Policy (CAP), agricultural subsidies, direct payments, reforms of CAP, decoupling, cross-compliance

Vznik a historie Společné zemědělské politiky

K nalezení prvotních kořenů Společné zemědělské politiky EU se musíme vrátit do poválečné Evropy, ve které nedostatek potravin a zavedení přidělových systémů na potraviny vedl k vytváření agrárních politik s cílem zajištění soběstačnosti ve výrobě zemědělských výrobků a potravin a zlepšení nízké úrovně příjmů zemědělců. Již do vzniku Evropského hospodářského společenství (EHS) měla být společná zemědělská politika základním pilířem evropské integrace. V roce 1957 byla podepsána Římská smlouva o založení EHS (platnost smlouvy od 1.1.1958). Již v ní jsou obsaženy obecné cíle společné zemědělské politiky a také nastíněny nástroje, pomocí kterých má být daných cílů dosaženo.

„Článek 39

Cílem společné zemědělské politiky je:

- a) zvýšit produktivitu zemědělství podporou technického pokroku a zajišťováním racionálního rozvoje zemědělské výroby a optimálního využití výrobních činitelů, zejména pracovní síly;*
- b) zajistit tak odpovídající životní úroveň zemědělského obyvatelstva, a to zejména zvýšením individuálních příjmů osob zaměstnaných v zemědělství;*
- c) stabilizovat trhy;*
- d) zajistit plynulé zásobování;*
- e) zajistit spotřebitelům dodávky za rozumné ceny....*

Článek 40

....K dosažení cílů vymezených v článku 39 bude zřízena společná organizace zemědělských trhů ...

... Aby společná organizace trhů podle odstavce 2 mohla dosáhnout svých cílů, může být vytvořen jeden nebo více zemědělských orientačních a záručních fondů. ...“ [5]

V červenci 1958 na konferenci v italském městě Strese byly formulovány základní úkoly SZP, které by vedly k dosažení výše uvedených cílů, a to:

- udržovat ceny nad úrovní světových cen,
- ustanovit společný cenový systém tak, aby zemědělci ve všech členských zemích teoreticky získávali stejný výtěžek za svou zemědělskou produkci,
- přetvořit strukturu zemědělství tak, aby vzrostla její konkurenceschopnost při

zachování tradičního modelu s rodinnými zemědělskými podniky,

- vytvořit společný finanční režim pro SZP.

[1]

Z cílů společné zemědělské politiky uvedených v Římských smlouvách byly odvozeny i její tři základní principy:

- Princip jednotného trhu – představuje volný pohyb zemědělských produktů mez jednotlivými členskými státy.
- Princip preference společenství – přednost odbytu produktů vyrobených v členských zemích.
- Princip finanční solidarity – náklady na fungování SZP musí být hrazeny společně. Zároveň byl vytvořen Evropský zemědělský orientační a záruční fond, který je součástí rozpočtu Společenství.

V roce 1960 předložila Evropská komise připravený návrh na vytvoření SZP, která se začala uskutečňovat od roku 1962 s cílem zvýšit produktivitu zemědělství, zajistit soběstačnost a udržet cenovou stabilitu zemědělských výrobků. Zároveň měla tato politika zabránit odlivu obyvatel z venkovských oblastí do měst. V tomto období byla SZP postavena na nástrojích podpory tržních cen a fungovala prostřednictvím cenových systémů, které zabezpečovaly jednotnou cenovou hladinu komodit jak na vnitřním trhu EU, tak vůči světovému trhu tzv. společné organizace trhu.

Společná zemědělská politika byla v této době řízena čtyřmi institucemi:

- Radou ministrů zemědělství;
- Generálním ředitelstvím Evropské komise pro zemědělství;
- Společnými tržními organizacemi;
- Evropským orientačním a záručním zemědělským fondem.

Rozhodující reformy SZP

Snahy o zlepšení společné zemědělské politiky a zkvalitnění jejích cílů probíhaly již od samého začátku. První pokus o reformu je z konce šedesátých let dvacátého století. Jednalo se o tzv. Mansholtův plán. Cílem plánu bylo snížit množství používané zemědělské plochy a finanční podporou přimět starší zemědělce odejít do důchodu. Tím by se zemědělství

modernizovalo a došlo by k snížení intervenčních a indikativních cen. Tento plán neuspěl.

Koncem 70 let se začaly projevovat problémy s nadvýrobou a nedostatkem odbytu zemědělské produkce. Tato situace vyvrcholila v roce 1991, kdy nadvýroba obilí byla vyšší než 15 milionů tun a zároveň výdaje na podporu farmářů přesahovaly stanovený plán. Další významnou událostí bylo jednání GATT tzv. Uruguayské kolo, ve kterém byla vytýčena za hlavní cíl liberizace zemědělství. Tato situace vyústila v reformu z roku 1992 s názvem Mac Sharryho reforma (dle tehdejšího komisaře pro zemědělství). Tato reforma se zaměřila na snížení intervenčních cen u obilovin, hovězího masa a mléka, podporu předčasného odchodu do důchodu, podporu alternativních příjmů na venkově, atd. Do určité míry přetvořila původní záměr podpory zemědělské výroby jako základního příjmu obyvatel na venkově a již zde nalezneme snahy o podporu životního prostředí a diverzifikace činností na venkově.

Další reforma byla součástí Agendy 2000. Navržení spadalo do roku 1997 ale definitivní schválení proběhlo až na berlínském summitu Evropské rady v březnu roku 1999, proto je často označována jako „Berlínská dohoda“. Tato reforma navazovala na reformu z roku 1992 a jejím cílem bylo především připravit SZP na rozšíření EU o nové členy, pokračovat ve snižování intervenčních cen (u obilí, mléka a hovězího masa), podpořit venkovský rozvoj a ochranu životního prostředí a vytvořit podmínky pro splnění požadavků blížícího se kola rozhovorů WTO. V Agendě 2000 bylo dohodnuto, že dojde v roce 2003 ke zhodnocení reformy SZP a na základě toho budou následovat další kroky.

V červenci 2002 předložila Komise Evropské radě zprávu nazývanou Mid-Term Review, ve kterém se nacházelo zhodnocení a návrhy dalšího postupu. Na základě této zprávy byla navržena tehdejším komisařem pro zemědělství, Franzem Fischlerem, další reforma SZP (Reforma z roku 2003). Reforma byla přijata na summitu EU 26. června 2003. Její zásady vstoupily v platnost v roce 2005 (členské země mohly tento termín posunout až do roku 2007). Reforma se obecně zaměřovala zvláště na podporu kvality oproti dosavadní kvantitě a to zejména v oblasti životního prostředí, zdraví spotřebitelů a životních podmínek zvířat. Přijaté změny představovaly největší proměnu Společné zemědělské politiky od reformy v roce 1992. Tato reforma zahrnovala dvě základní opatření: horizontální oblast a oblast tržních opatření.

Tržní opatření se vztahovala na tzv. společné organizace trhu (SOT). SOT se dá zjednodušeně

popsat jako soubor administrativních cen a podpor vytvořených tak, aby zemědělci mohli počítat s tím, že pokud se jim nepodaří prodat produkci na běžném trhu, bude vykoupena za intervenční cenu stanovenou u jednotlivých komodit, která je ale nižší než cena na trhu. Na každou komoditu byla vytvořena zvlášť legislativní norma.

Mezi hlavní cíle *horizontální oblasti* patřilo:

- zvýšení konkurenceschopnosti zemědělství;
- decoupling tzn. zvýšení míry oddělení přímých podpor od produkce např. zavedení jednotné platby na farmu SPS či jednotné platby na plochu SAPS místo podpory produkce jednotlivých komodit
- cross – compliance („křížové shody“) existence vazby mezi přijatou podporou v rámci SZP a dodržováním určitých standardů na farmě týkajících se životního prostředí, bezpečnosti potravin, welfare zvířat, atd. V praxi to bude znamenat, že v případě kontroly např. z životního prostředí a nalezení pochybení, bude toto pochybení nahlášeno i platební agentuře zprostředkující dotace a kromě sankce udělené životním prostředím bude také krácena dotace.
- posílení rozvoje venkova převedením prostředků z pilíře I SZP (z podpory cen a příjmů) do strukturálních podpor (do pilíře II SZP). Konkrétně se jednalo o zrušení orientační sekce Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu a vznik Evropského zemědělského garančního fondu a Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EAFRD). Oba tyto fondy spadají pod Společnou zemědělskou politiku Evropské Unie. Tímto krokem došlo k vyčlenění problematiky rozvoje venkova ze strukturálních fondů a její implementace do SZP EU.
- zřízení sítě kontrolorů pro plnění nových pravidel;
- zlepšení bezpečnosti a kvality potravin, pohody zvířat a vztahu zemědělství k životnímu prostředí.

Současné směry Společné zemědělské politiky

Pro analýzu novodobých směrů SZP vycházím ze sdělení Komise o zjednodušení a zlepšení právní úpravy společně zemědělské politiky vydané v Bruselu 19.10.2005 (KOM(2005) 509 v konečném znění), z nařízení Rady (ES) č. 1234/2007 ze dne 22. října 2007, kterým se stanoví společná organizace zemědělských trhů a zvláštní ustanovení pro některé zemědělské

produkty a tzv. „kontroly stavu“ nejaktuálnějšího plánu Evropské komise pro zefektivnění a další modernizaci společné zemědělské politiky Evropské unie.

1) Zjednodušení a zlepšení právní úpravy SZP

Již od roku 1995 pracuje komise na zjednodušení SZP. Principy tohoto zjednodušení vychází z reformy z roku 2003 a z „Aktualizace a zjednodušení *acquis communautaire*“ (KOM(2003) 71). Tento dvouletý program byl vyvrcholením činností komise, která po řadu letu sledovala *aquis*, aby určila nadbytečné právní předpisy v odvětví zemědělství. V letech 2003 a 2004 bylo v rámci probíhajících zjednodušujících činností odstraněno ze seznamu platných právních předpisů přibližně 520 právních předpisů, a to formálním zrušením či uznáním za nadbytečné. Díky konsolidaci a kodifikaci právních textů pak tvořilo *aquis* přístupnějším veřejnosti a zlepšovalo právní jistotu.

Toto zjednodušení probíhalo dvěma způsoby:

- technické zjednodušení - přezkoumání právního rámce, správních postupů a mechanismů řízení
- „zjednodušením politiky“ - zlepšení nástrojů na podporu zemědělství a rozvoje venkova

Technické zjednodušení

Technické zjednodušení se skládá z 5 hlavních oblastí. Jednou z nejdůležitějších je *pročištění zemědělských pravidel* tzn. pokračování v identifikaci a odstraňování nadbytečných právních předpisů Rady a Komise. Komise prozkoumává nové způsoby, jak zlepšit strukturu a prezentaci zemědělských právních předpisů a uvažuje o zavedení „právního auditu“, aby se odstranila zbytečná ustanovení. Tím by vznikly nové možnosti pro zjednodušení mechanismů řízení, týkajících se některých specifických dovozních a vývozních postupů, soukromého skladování, veřejného skladování, nabídkových řízení, finančních nástrojů a postupů, povinností podávat zprávy atd.

Další významnou oblastí jsou nařízení o *jednotné společné organizaci trhu*. Doposud byla každá oblast společných organizací trhu řízena samostatným základním nařízením Rady, jež bylo často doplněno souběžným souborem dalších právních předpisů Rady. Reforma z roku 2003 již zjednodušila právní prostředí SZP tím, že zřídila horizontální právní rámec pro všechny přímé platby a sjednotila řadu režimů podpory do režimu jednotné platby.

Zjednodušení SZP pak usiluje o rozšíření horizontálního přístupu na 21 společných organizací trhu a vytvoření jednotného souboru harmonizovaných pravidel pro všechny společné organizace trhu. Tohoto bylo dosaženo nařízením Rady (ES) č. 1234/2007 ze dne 22. října 2007, kterým se stanovila společná organizace zemědělských trhů a zvláštní ustanovení pro některé zemědělské produkty tzv. jednotné nařízení o společné organizaci trhů.

Mezi další oblasti patří *kvantifikace a snižování správních nákladů, rozšíření nařízení o výjimce (ES) č. 1/2004* a to snížením počtu stále platných textů ze sedmi na tři: nařízení o výjimce, jediný soubor pokynů a nařízení o podpoře *de minimis* a *sdílení osvědčených postupů*, kde bude přezkoumána možnost zřízení sítě zemědělských odborníků EU na sdílení osvědčených postupů při provádění právních předpisů v oblasti SZP.

Zjednodušení politiky

Do zjednodušení politiky lze zařadit *přezkoumání jednotné platby*, které bylo zavedeno reformou v roce 2003, dle doložky pro přezkum uvedené v nařízení Rady (ES) č. 1782/2003. Dále *reformu společné organizace trhu s cukrem* zahrnující např. zavedení systému jediné kvóty, zahrnutí přímé podpory příjmů v odvětví cukru do režimu jednotné platby, intervenci nahrazenou soukromým skladováním, atd., *posouzení dopadu a vyhodnocování*, kde je kladen největší důraz na zásadu „úměrné analýzy“ a která bude integrována zejména do hodnocení ex ante (předem) a zjednodušení dalších odvětví např. společné organizace trhu s vínem a oblast ekologického zemědělství a politiky jakosti, které budou v rámci zjednodušování SZP taktéž přezkoumány k nalezení možných zlepšení.

Cílem zjednodušení je zvýšení transparentnosti a srozumitelnosti nařízení, zmírnění jejich náročnosti a snížení nákladů pro podniky. Základní vizí celého sdělení je pak efektivnější využívání zemědělských dotací. Těchto cílu chce EU dosáhnout pomocí konzultací zúčastněných subjektů, prověřováním, akčními plány, konferencemi a školeními a v neposlední řadě lepším využíváním nástrojů informačních technologií. [6]

2) *Jednotné nařízení o společné organizaci trhů*

Toto nařízení a jeho základní pravidla jsou zmíněna v rámci části technické zjednodušení pod bodem Zjednodušení a zlepšení právní úpravy SZP.

3) *Kontrola stavu*

Stejně jako zjednodušení a zlepšení úpravy SZP, také „kontrola stavu“ SZP je založena na přístupu, který byl zahájen reformami v roce 2003. Jejím hlavním úkolem je ještě důkladnější přezkum nařízení a podpor v rámci SZP a přizpůsobení ji novým úkolům a příležitostem v EU sestávající se již z 27 členských států. Jedná se o šestiměsíční konzultace, které probíhají od listopadu 2007 do dnešních dnů a zaměřují se na tři hlavní otázky:

1. jak zefektivnit a zjednodušit režim přímých podpor;
2. jak dosáhnout toho, aby nástroje tržní podpory, které byly původně vypracovány pro Společenství šesti států, odpovídaly nynější realitě;
3. jak se vypořádat s novými úkoly od změny klimatu, přes biopaliva, vodní hospodářství až po ochranu biologické rozmanitosti.

Add 1. Přímé podpory

Přímé podpory úzce souvisí s již zmiňovaným pojmem „decoupling“ a „režim jednotné platby“. Stále zde nalezneme snahu o co nejpaušálnější platby a jejich oddělení od produkce, ale nyní je dále snaha o zvýšení sazby oddělení plateb v těch zemích, které se v různých oblastech zemědělství rozhodly zachovat vazbu mezi dotacemi a produkcí např. díky hospodářským či environmentálním omezením. Další změnou je krácení výše podpor velkých zemědělským subjektům např. od obratu 100000 EUR ročně, přičemž by výše podpor „malých“ zemědělských subjektů zůstala na stejné hladině jako doposud. Při zavedení tohoto „solidárního“ systému vyplácení podpor by se dále muselo rozlišovat mezi podniky, které mají více vlastníků a vysoký počet zaměstnanců, a podniky, které jsou vlastněny pouze jedním majitelem a zaměstnávají jen málo zaměstnanců atd. Aby však nebyli malí farmáři zvýhodněni nadměrně, mělo by se zvýšit požadované množství půdní plochy, kterou musí zemědělec vlastnit, aby splňoval podmínky pro podporu EU.

Add. 2. Přizpůsobení nástrojů tržní podpory tak, aby odpovídaly realitě Evropské unie 27 členských států v roce 2007

Výchozím bodem této oblasti je vytvoření takového systému podpor, který by byl pro všechny státy finančně únosný a zároveň by zajistil zemědělství jeho soběstačnost. Proto by výše podpor měla být nastavena takovým způsobem, aby fungovala jako záchranná síť a ne jako hlavní zdroj příjmů u méně rozvinutých států. Také otázka životního prostředí je značně palčivá, jelikož maximální podpora extenzivního zemědělství není ideální řešení ochrany

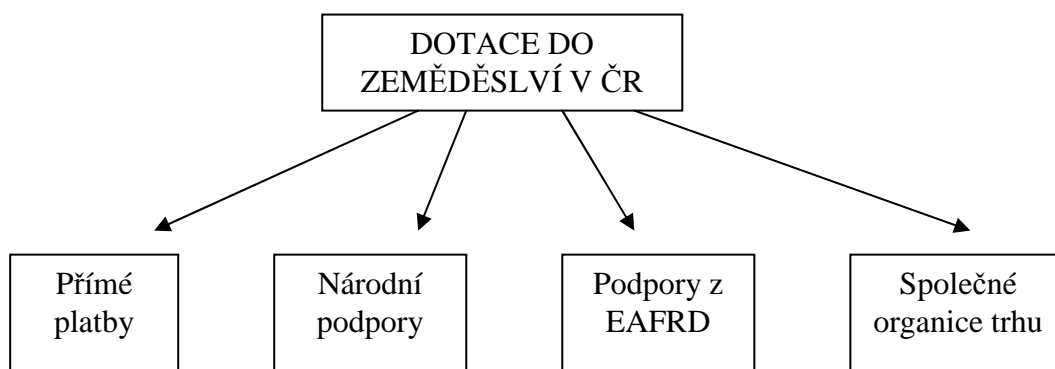
životního prostředí.

Add 3. Nové úkoly

Kromě řešení stávajících problémů, z nichž některé přetrvávají od dob založení SZP, musí novodobá SZP reagovat i na nově přicházejí problémy jako jsou řízení rizik, boj proti změně klimatu, účinnější vodní hospodářství, co nejlepší využívání příležitostí, které nabízí bioenergie, a zachování biologické rozmanitosti. Cíle boje proti změně klimatu a cíle vodního hospodářství by mohly být splněny prostřednictvím podmíněnosti neboli Cross – compliance, které bylo zmíněno v rámci horizontálních opatření reformy z roku 2003. Opět je zde znatelná snaha o snižování podpor zvláště velkým farmářům a převedení těchto zdrojů do rozpočtu rozvoje venkova a do nových stimulací zemědělců k dodržování ochrany životního prostředí, welfare zvířat či produkci biopaliv. [7]

Společná zemědělská politika EU a její vztah k ČR

Dotace do zemědělství v EU jsou odvozeny od cílů Společné zemědělské politiky a proto je i pro systém dotací v ČR po jejím začlenění do EU v roce 2004 tato politika stěžejní. Abychom pochopili její vliv, tak pro názornost uvádím strukturu dotací do zemědělství v ČR, které zobrazuje následující schéma.



Obr. 1 Schéma dotací do zemědělství v ČR

Zdroj: vlastní zpracování

Přímé platby patří mezi základní typ dotací. Česká republika využívá pro čerpání finančních

prostředků z Evropské unie zjednodušený systém přímých plateb nazývaný „režim jednotné platby na plochu“ (single area payment scheme – SAPS). Jednotná platba na plochu znamená, že zemědělec dostává jednu platbu místo plateb několika (např. na trvalé travní porosty, vinice, sady, atd.) jak již bylo mnohokrát uvedeno. Dále mezi přímé platby patří tzv. Top-up neboli doplňkové přímé platby. Mezi národní podpory patří podpůrné programy ministerstva zemědělství a podpory z Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu (PGRLF). Hlavní činností fondu PGRLF je poskytování podpor ve formě dotací a částí úroků z úvěrů a garancí části jistiny úvěru na ekonomicky návratné podnikatelské záměry subjektů z resortu zemědělství. Podpory z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EAFRD) jsou rozděleny do 4 základních os. První osa je zaměřena na zlepšení konkurenceschopnosti zemědělství a lesnictví, osa 2 na zlepšování životního prostředí a krajiny, osa 3 na podporu kvality života ve venkovských oblastech a diverzifikaci hospodářství venkova a čtvrtá osa na program Leader. Poslední část, technická pomoc, slouží k zajištění financování koordinace všech předchozích částí, monitoringu, kontroly a ostatních organizačních činností. Poslední pilíř na kterém dotace do zemědělství v České republice stojí jsou Společné organizace trhu (SOT).

Jak vyplývá z předešlého textu, závěry reformy z roku 2003 jsou již z velké míry implementovány do struktury dotační politiky do zemědělství v České republice. Již od roku 2004 byla zavedena jednotná platba na plochu SAPS a od nového programovacího období 2007-2013 také posílena úloha rozvoje venkova skrze Program rozvoje venkova. Cross-compliance „křížové shody“ budou vymahatelné až do roku 2009. Během posledních měsíců lze zaznamenat též vliv nejnovějších směrů SZP a to zjednodušení skrze zavedení jednotné žádosti o platbu na přímé platby konkrétně SAPS, Top-Up, dále LFA (less favoured areas – méně příznivé oblasti), Natura 2000, Agroenvironmentální opatření (AEO) z druhé osy Programu rozvoje venkova, podporu pěstování energetických plodin, oddělenou platbu na cukr a oddělenou platbu na rajčata.

Literatura:

1. BEČVÁŘOVÁ, V. Zemědělství v agrobiznisu. 1 vydání. Brno: MZLU, 2005. 62 str. ISBN 80-7157-891-6.
2. BEČVÁŘOVÁ, V. Zemědělská politika. 1 vydání. Brno: MZLU, 2005. 120 str. ISBN 80-7157-514.
3. Společná zemědělská politika Evropské Unie. (on line). 2008. [cit. 28.4.2008].

Dostupné z: <<http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/politiky-eu/spolecna-zemedelska-politika-evropske/1000521/4234/>>

4. *SZIF*. (on line). 2008. [cit. 27.4.2008]. Dostupné z: <<http://www.szif.cz>>
5. Smlouva o založení Evropského společenství. (on line). 2008. [cit. 25.4.2008]. Dostupné z: <<http://eur-lex.europa.eu/cs/treaties/index.htm#founding>>
6. Sdělení komise o zjednodušení a zlepšení právní úpravy společně zemědělské politiky. (on line). 2008. [cit. 25.4.2008]. Dostupné z: <<http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=413390:cs&lang=cs&list=413390:cs,&pos=1&page=1&nbl=1&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte>>
7. Zemědělství: kontrola stavu za účelem zefektivnění společné zemědělské politiky a řešení nových úkolů. (on line). 20.11.2007. [cit. 25.4.2008]. Dostupné z: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1720&format=HTML&aged=1&language=CS&guiLanguage=en>

Kontaktní údaje:

zizkova@fame.utb.cz