

Historie Společné zemědělské politiky

Základní myšlenka vzniku Společné zemědělské politiky (SZP) byla zakotvena již v Římské smlouvě o založení Evropského hospodářského společenství z roku 1957. Základní principy a nástroje této politiky byly formulovány v 60. letech a SZP byla v této podobě uplatňována až do konce 80. let. Později se však stala obětí vlastního úspěchu neboť vlivem modernizace došlo k výraznému zvýšení produktivity a ze strany Společenství subvencovaná výroba nenacházela odbytiště a končila v evropských skladech.

Vytvoření společného trhu pro zemědělské výrobky bylo obtížnější než v případě výrobků průmyslových. SZP byla v zárodku obsažena již v Římské smlouvě, kterou Německo, Francie, Itálie a země Beneluxu podepsaly dne 25. července 1957. Na její přijetí vyvíjela tlak zejména Francie. Ve francouzském zemědělství pracovala v padesátých letech ještě pětina práceschopného obyvatelstva, což mělo výrazný ekonomický a sociální dopad. O volební hlasy zemědělců se také výrazně hlásili tamní politikové.

Všichni zakládající členové Evropského hospodářského společenství měli ve skutečnosti v oblasti zemědělství i některé shodné zájmy. Jejich hlavním záměrem bylo rozvíjet zemědělskou výrobu, aby si zajistili potravinovou soběstačnost a odlehčili deficitům svých obchodních bilancí. Evropské zemědělství bylo velmi rozdílné a v mnoha oblastech se vhodně doplňovalo. Každá země měla komparativní výhodu, jejímž využitím si mohla zajistit místo na slunci. Francouzské obilné přebytky mohly nalézt odbytiště v Německu. Itálie byla v roce 1958 jediným středozemním státem s typicky jižním zemědělstvím a Nizozemí mohlo zásobovat společný trh masem a masnými výrobky za nízké ceny. Evropští státníci se také shodovali v názoru na budoucnost zemědělství. Měla být zajištěna jeho modernizace, což by uvolnilo nezbytné pracovní síly pro prudce se rozvíjející průmysl.

Jednání však byla velmi obtížná, jak o tom svědčí i články Římské smlouvy, které se týkají zemědělství. Dohoda o detailním fungování Společné zemědělské politiky byla sysifovským úkolem. Smlouva neobsahuje konkrétní ustanovení o tom, jak bude zemědělství v Evropském hospodářském společenství podporováno. Byl stanoven pouze cíl, základní principy a časový rámec, kdy měl být celý systém vytvořen. Článek 39 (nyní článek 33 konsolidované verze) definoval pět základních cílů, které by měla Společná zemědělská politika zachovávat, a mezi něž patří zvýšení produktivity zemědělství, zajištění odpovídající životní úroveň zemědělské komunity, stabilizace trhů, zajištění plynulého zásobování a zajištění dodávek spotřebitelům za rozumné ceny.

Některé z těchto cílů byly vzájemně obtížně slučitelné. Například zajištění životní úrovně zemědělců předpokládalo dotace a vyšší ceny výrobků, zatímco spotřebitelé by dali přednost nízkým cenám. Tyto cíle však jasně odrážejí vůli tvůrců smlouvy: vybudovat moderní a soběstačné zemědělství s regulovaným trhem zajišťujícím stabilitu cen potravin a příjmů farmářů. Pro jejich splnění smlouva zmiňovala i dva nástroje. Počítalo se s vytvořením společných organizací trhu pro jednotlivé zemědělské komodity a se založením – jednoho nebo více – finančních fondů. Konkrétním naplněním těchto ustanovení však byly pověřeny až instituce budoucího Společenství. Smlouva určila také přesný časový rámec: do začátku druhé etapy přechodného období – 1. ledna 1962 – měla být Společná zemědělská politika již na stole.

Když na počátku 80. let představitelé Evropského společenství srovnali cíle Římské smlouvy a dosažený stav zemědělství, pocítili jisté zadostiučinění. Zvýšení produktivity, což byl první stanovený cíl, překonalo všechna očekávání. Evropské zemědělství prošlo razantní modernizací. Přestože jeho podíl na celkovém HDP výrazně klesl a sektor opustily milióny osob, došlo k výraznému zvýšení produktivity. Díky politice intenzivního hnojení zemědělské půdy bylo dosaženo vysokých výnosů v rostlinné výrobě, racionální organizace chovu dobytka zlepšila hospodářskou užitkovost zvířat. Rovnice byla jednoduchá: lepší výnosy

s využitím menšího množství pracovní síly umožnily snížení cen a zvýšení příjmů zemědělcům, kteří tuto oblast hospodářství neopustili. Modernizace však nebyla řízena pouze trhem, ale také silnou intervencí veřejných prostředků. Ty zaručily zemědělcům, že jejich příjmy nevykazovaly prudké výkyvy v závislosti na situaci na trhu, ale získaly jistou stabilitu díky centrálně stanoveným intervenčním cenám. Byla tak zajištěna stabilita trhů a odpovídající životní úroveň zemědělské komunity, což byly další dva cíle stojící u zrodu společné zemědělské politiky.

Pokud jde o dodávky spotřebitelům za rozumné ceny, celkový vývoj produktivity práce nejen v zemědělství, ale v celém národním hospodářství, umožnil postupný pokles podílu výdajů na potraviny v rodinných rozpočtech. Zatímco v padesátých letech bylo společenství jako celek závislé na dovozu klíčových zemědělských produktů, jako např. obilniny, situace se od 80. let začala silně měnit. Právě tehdy začala domácí nabídka obilnin převyšovat domácí poptávku. Přebytků začalo být již dříve dosahováno u mléka a hovězího masa. Hlavní skupinou produktů, u nichž má až dodnes Evropa strukturální deficit, jsou především olejniny. U všech ostatních došlo k výraznému růstu produkce. Přispěly k nim i dvě vlny rozšiřování společenství v 70. a 80. letech. Ta první přivedla do Evropského hospodářského společenství v roce 1973 Velkou Británii, Dánsko a Irsko, tedy země, jež se specializují na pěstování polních plodin a živočišnou výrobu, především produkci mléka a hovězího masa. Další rozšíření společenství se v roce 1986 týkalo Španělska a Portugalska a znamenalo vytvoření nové rovnováhy s větším podílem typicky jižních produktů (olivy, víno, tabák).

Z hlediska Římské smlouvy šlo o jednoznačné úspěchy. Z pohledu daňového poplatníka se však úspěch Společné zemědělské politiky jevil v mnohem černějších barvách. Právě v roce 1980 dosáhl podíl společné zemědělské politiky 72,3 procent všech výdajů rozpočtu. Rostoucí finanční nenasytlost Společné zemědělské politiky se stala předmětem oprávněné kritiky a problémem, jehož řešení začalo zabírat stále více času na evropských schůzkách. Nebyla přitom kritizována ani tak podpora zemědělství jako taková. Ostatně i USA, jejichž liberalismus je Evropě dáván často za příklad, své zemědělství vždy silně podporovaly. V tehdejší Evropském společenství se však jeho další podpora začala jevit jako krajně neproduktivní. Jejím důsledkem už nebyla zdravá podpora výrobní schopnosti farmářů, ale subvencování přebytečné výroby, která nenacházela odbytíště a končila v evropských skladech.

V roce 1984 proto přijala Rada klíčové opatření a zavedla systém mléčných kvót, které celou situaci radikálně změnily. Tento systém je v Evropské unii v platnosti dodnes. Na celoevropské úrovni bylo stanoveno celkové množství mléka, které se podle daných kritérií dále rozdělilo mezi členské státy. Hlavní inovace však spočívala v tom, že kontrola výroby se neuskutečňovala na úrovni státu nebo regionu, ale přímo u výrobce. Každému zemědělcovi byla podle kritérií platných po celém území společenství přidělena individuální mléčná kvóta, za jejíž dodržení byl přímo zodpovědný. Ta se dále dělila na kvótu na mléko dodávané mlékárnám a kvótu na mléko používané k jiným účelům. Pokud stanovené množství mléka překročil, musel do evropského rozpočtu zaplatit pokutu. Její výše byla stanovena tak, aby zemědělec nedodržení kvóty citelně finančně pocítil. Zavedení mléčných kvót bylo jedním z prvních případů, kdy si situace na trhu vyžádala výrazný zásah do dosud prakticky neomezeného systému podpor.

Společná zemědělská politika se do určité míry úspěšně vyrovnala se svými původními úkoly: zajistit vysokou produktivitu v zemědělském sektoru a zajistit tak bezpečné zásobování potravinami. Společenství je už dávno soběstačné ve výrobě obilovin, mléka, másla, hovězího, telecího i vepřového masa, drůbeže a cukru. Ze zemí EU se stal druhý největší vývozce zemědělských produktů. Růst produktivity v zemědělství byl obrovský, i když zásluhu na tom má také vývoj technologií, používaných zemědělci. Obchod

zemědělskými výrobky na vnitřním trhu EU se několikanásobně zvýšil. Ceny potravin sice stouply, ale ceny spotřebitelského zboží rostly výrazněji. Současně však váha zemědělství ve všech zemích EU dramaticky poklesla (podíl zemědělství na tvorbě HDP se snížil z 5% v roce 1973 na 1,3% v roce 2005). To je ovšem pouze jedna stránka SZP. Ta druhá stránka jejích výsledků se stala trvalým terčem kritiky. Mnozí z ní vyvozovali, že se SZP přežila, je anachronická a že jediným řešením je ji buď plně opustit, nebo velice rázně reformovat. Nejčastějšími argumenty kritiků Společné zemědělské politiky byla neefektivní alokace zdrojů, kdy vysoké intervenční ceny umožňovaly obdělávat okrajové pozemky a udržovat pracovně náročnou výrobu.

Budoucnost Společné zemědělské politiky EU

Ve snaze snížit náklady na Společnou zemědělskou politiku byly zavedeny rozpočtové stropy na kontrolu výdajů, a to jak v rámci jednoho roku, tak i v období několika let. Plánované limity pro tržní opatření v rámci SZP a přímé podpory v letech 2007–2013 již žádné reálné navýšení nedovolují a budou se v průběhu daného období každým rokem snižovat, zároveň s postupným zvyšováním přímých plateb vyplácených v 12 nových členských státech na úroveň přímých podpor vyplácených v původních 15 členských státech. Náklady na SZP byly do roku 2013 reálně zmrazeny. Výdaje budou přísně kontrolovány, například pomocí zavedeného mechanismu na kontrolu rozpočtové disciplíny, který zajistí, že nebudou překračovány výdajové stropy.

Společná zemědělská politika se v následujícím období bude zaměřovat především na zvyšování kvality potravin, zajištění bezpečnosti potravin, zajištění dobrých životních podmínek venkovské společnosti, zajištění zachování zdravého životního prostředí pro další generace, zajištění lepšího zdraví a lepších životních podmínek zvířat, a to vše s co nejnižšími náklady.

V průběhu následujících let se bude SZP postupně měnit tak, aby i nadále byla živou politikou odrážející potřeby a očekávání evropské společnosti, podporovala udržitelné zemědělství nabízející bezpečné, kvalitní produkty a zároveň chránila životní prostředí a blahobyt zvířat, podporovala mnohostrannou úlohu zemědělců jako dodavatelů veřejných statků pro společnost, podporovala růst a vytváření pracovních míst ve venkovských oblastech, posilovala konkurenceschopné a inovační zemědělské odvětví schopné reagovat na výzvy světového trhu a aby pro zemědělskou politiku platila jednoduchá a transparentní pravidla.

Cíle a principy společné zemědělské politiky EU

Integrace evropského zemědělství ve formě společné zemědělské politiky byla jedním z cílů Evropského hospodářského společenství již v 50. letech 20. století. Tomu odpovídalo i zaměření politiky. Rozhodujícím cílem byla dostatečná produkce a kvalita zemědělských komodit a vytvoření efektivně fungujícího odvětví, které by zvýšilo životní úroveň obyvatel žijících ve venkovských oblastech. Zemědělská politika přispívala zemědělcům subvencemi, které umožňovaly zvýšení výroby. Kromě zajištění zemědělské soběstačnosti byla cílem Evropského společenství od počátku cenová regulace zemědělských výrobků. Zásadním rozhodnutím byla cenová podpora, kdy zemědělci získali garanci cen, které zemědělci dostanou za své výrobky, nedojde-li k poklesu pod určitou úroveň.

Hlavní cíle společné zemědělské politiky jsou vymezeny Římskou smlouvou a netýkají se pouze ekonomické roviny, ale také oblasti sociální a politické. Primární ekonomické cíle zahrnovaly především zvýšení produktivity zemědělství, využití technických inovací a lepší využívání výrobních zdrojů, zejména pracovní síly. Sociální rovinu představovala především snaha o zlepšení životní úrovně obyvatelstva pracujícího v zemědělství žijícího ve venkovských oblastech. Politické cíle definovaly stabilizaci trhů

a vytvoření podmínek pro zásobování zemědělskými komoditami. Stabilní trhy jsou schopné eliminace výkyvů vnitřního potravinového trhu a zajištění plynulého chodu zásobování potravinami má širší politické i sociální konsekvence. Vytyčené cíle společné zemědělské politiky a jejich naplňování mělo přispět k ochraně vnitřního trhu před importy za účelem ochrany domácích, někdy méně efektivních výrob.

Evropská zemědělská integrace je založena na třech základních principech společné zemědělské politiky:

- Princip jednotného trhu, který představuje volný pohyb zemědělských produktů mezi jednotlivými členskými státy.
- Princip preference Společenství zahrnuje přednost odbytu ze společného trhu, produktům vyrobeným v členských zemích.
- Princip finanční solidarity představuje financování zemědělské politiky členskými státy tedy ze společného rozpočtu .

Princip jednotného společného trhu zemědělských produktů umožňuje volný pohyb agrárních komodit v prostoru Evropské unie. Společný trh je regulován množstvím jednotných pravidel a jednotných nástrojů od společných cen po kvóty, které chrání domácí výrobky. Ochranu vnitřního trhu zajišťují společné ceny, které jsou tvořeny uměle nikoli na tržním principu. Ceny pro jednotlivé výrobky jsou tvořeny na základě regulačních systémů, které se označují jako tržní řády. Tento systém tvorby cen způsobil celou řadu problémů mezi jednotlivými členy Evropské unie. Jednotlivé komodity se odlišují výší regulace, přičemž mezi nejvíce regulované výrobky patří cukr a obilí, naopak trh s ovocem a zeleninou téměř regulován není.

Základem systému cen je cílová (orientační) cena. Ta stanovuje cenu výrobku, kterou musí producent obdržet a je tvořena z průměrných nákladů zemědělců a jejich přiměřeného zisku. Zároveň by měla výrobcům zajišťovat stabilní příjmy. Nejnižší cenu, za kterou je možné výrobek dovézt ze třetí země do prostoru společného trhu představuje tzv. mezní (prahová) cena. Domácí výrobky jsou tak chráněny před dovezeným zbožím, které se nemohou prodávat na vnitřním trhu za cenu nižší než je cena domácího výrobku. K dosažení mezních cen se používá celních mechanismů, které jsou na dovážené výrobky uplatňovány. Dalším typem ceny, která reaguje na pokles poptávky po dané komoditě a garantuje zemědělcům příjem, je cena intervenční (minimální). Tato cena je stanovována pro každý rok Radou ministrů a představuje nejnižší hranici domácí ceny. Je uplatňována při poklesu tržní ceny pod požadovanou úroveň.

Princip preference domácích výrobků je zaměřen na posílení pozice domácích výrobků na vnitřním trhu před výrobky dováženými ze třetích zemí. Uvedený princip chrání domácí výrobu před konkurencí z dovozu, výkyvy cen na světových trzích a také podporuje export domácích zemědělských komodit. Základním nástrojem pro uplatňování tohoto principu je mezní cena. Jestliže cena domácího výrobku přesahuje cenu světovou, a snížila by se tak konkurenceschopnost domácích producentů, zavádí Evropská unie na dovážené výrobky dovozní cla tzv. zemědělské dávky. Uvedená dávka je rozdílem světové a mezní (prahové) ceny, je nižší než cílová a vyšší než intervenční cena. Zemědělské dávky, které jsou ve formě cel vybrány, jsou podstatným vlastním zdrojem rozpočtu Evropské unie. Zajímavostí je výše cel uplatňovaná na jednotlivé komodity dovážené do Evropské unie. Exotické plodiny, které se na území Evropské unie nepěstují, jsou opatřena nižšími cly než produkty, které se v prostoru společného trhu vyrábějí a spadají do společné zemědělské politiky.

Princip preference domácích výrobků rovněž zahrnuje podporu exportu agrárních komodit z prostoru Evropské unie. Dražší evropské výrobky jsou konkurenceschopné na světových trzích díky vývozním refundacím, které vyrovnávají rozdíly mezi vnitřní a světovou cenou. Zdrojem uvedených refundací je rozpočet Evropské unie.

Princip finanční solidarity je založen na financování všech částí společné zemědělské politiky EU všemi členskými státy. Politika je financována z rozpočtu Evropské unie. V programovacím období 2000–2006 byl hlavním finančním nástrojem společné zemědělské politiky Evropský zemědělský, usměrňovací a záruční fond (EAGGF). V současném programovacím období (2007–2013) byl tento fond nahrazen Evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova (EAFRD). Jednalo se pouze o formální změny, neboť principy financování se nezměnily. Ke společné zemědělské politice byla rovněž přiřazena dosud samostatná rybářská politika.

Evropský zemědělský, usměrňovací a záruční fond (EAGGF) tvořil dvě sekce: usměrňovací (orientační) a záruční. Rozdělení zaměření fondu do dvou částí přímo poukazovalo na dva základní okruhy problémů, na které se společná zemědělská politika zaměřuje, a to poskytování záruk v podobě garantovaných cen a financování rozvoje. Usměrňovací sekce byla součástí regionální a strukturální politiky a také samotné společné zemědělské politiky. Byla určena zejména k financování strukturálních opatření v zemědělství. Napomáhala k přizpůsobování struktury zemědělské výroby, modernizaci, zlepšování životních podmínek, rozvoji venkovských regionů. Součástí byla i podpora rozvoje infrastruktury, inovací, technologií a vzdělání. Podpora byla rovněž cílena na mladé zemědělce a nemalým cílem byla také podpora venkovských oblastí, neboť disparity mezi venkovskými a městskými regiony jsou stále zásadní a ještě se zvětšily po rozšíření Evropské unie o východní křídlo.

Záruční sekce slouží k financování výdajů společných organizací trhu, je využívána k cenovým, regulačním a stabilizačním opatřením na vnitřním trhu a k podpoře vývozu. Součástí uvedené sekce jsou: cenové a přímé podpory, intervenční opatření, exportní subvence, příspěvky na skladování přebytků a další doprovodné výdaje na opatření ekologického zemědělství, lesního hospodářství a na program dřívějšího odchodu zemědělců do důchodu.

České zemědělství a společná zemědělská politika EU

České zemědělství prošlo ještě před vstupem do Evropské unie zásadními strukturálními změnami stejně jako ostatní sektory hospodářství. Vlastnické změny doprovázely změny objemové. Výrazně byl snížen počet zaměstnanců v zemědělském sektoru, došlo také ke snížení jejich podílu na zaměstnanosti a snížení podílu zemědělství na tvorbě HDP země. Pokles zaměstnanosti přinesl zvýšení produktivity práce, avšak výše mezd v sektoru tomuto stavu neodpovídala. Oscilovala pouze na čtvrtině průměrných mezd v České republice. Transformace českého zemědělství způsobila mj. zhoršení pozice a podmínek zemědělců. Vzrostly náklady na produkci, které převyšovaly ceny produktů. Velkým problémem byla nízká ochrana tuzemských zemědělců před levnými subvencovanými dovozy z Evropské unie. Dovození cla na zemědělské výrobky byla nižší než sazby v Evropské unii a neexistovala dostačující podpora pro export českých zemědělských výrobců.

Předvstupní období České republiky do EU bylo pro české zemědělství komplikované. Společná zemědělská politika EU je zaměřena nejen na produkci zemědělských produktů, ale má komplexnější cíle týkající se udržitelného rozvoje, kulturních dědictví a rozvoje venkovských regionů. V tomto ohledu se nejvíce lišila česká zemědělská politika v 90. letech od společné zemědělské politiky EU. České zemědělství se v tomto období primárně zaměřovalo na produkci.

Hlavními problémy českého zemědělství byly: nízké hektarové výnosy a malá užitkovost zvířat, technická a technologická zaostalost, špatný management zemědělských procesů, nízká motivace zaměstnanců v zemědělství, nedostatečná tvorba zdrojů působících na omezování vstupů, nestabilní legislativa pro zemědělské podnikání, nízká ochrana vnitřního trhu před ostatními zeměmi a malé podpory pro zemědělce v porovnání s dalšími zeměmi.

V českém zemědělství lze však najít také silné momenty. Jedná se o relativně vysokou koncentraci zemědělské výroby, která umožňovala specializaci, lepší využití techniky a kvalifikovaných pracovních sil. Důležitým faktorem jsou nižší ceny půdy i pracovní síly. Česká republika se před vstupem vyznačovala rovněž důležitým rysem struktury ekonomiky. Ve srovnání s ostatními kandidátskými zeměmi se vyznačovala a stále vyznačují nižším podílem zemědělství na zaměstnanosti i na tvorbě HDP. Např. v roce 2009 bylo v českém zemědělství zaměstnáno 166 tisíc zaměstnanců, což představovalo pouze 3,3% podíl na zaměstnanosti. Vývoj zemědělství po vstupu České republiky do Evropské unie byl ovlivněn resortní politikou Ministerstva zemědělství, která byla uplatňována v souladu s Konceptí agrární politiky pro období před vstupem do Evropské unie od roku 1998. Úroveň celkových podpor pro zemědělský sektor byla zvýšena (v období 2000–2002 na 23 %), stále však nedosahovala průměrných hodnot ve členských zemích Evropské unie (35 %). Vzhledem k omezeným možnostem státního rozpočtu nebylo dosaženo úrovně podpor, kterou předpokládala koncepce agrární politiky.

V období vstupní etapy 2004–2006 bylo hlavním úkolem českého zemědělství připravit se na změny, které nastanou po roce 2006. Souvisely s problémy, které byly pro český agrární sektor charakteristické. Významným prvkem byla synchronizace strukturálních podpor pro rozvoj zemědělství i venkova s dalšími oblastmi strukturálních podpor Evropské unie. Pro etapu přizpůsobení (2007–2010) je charakteristická implementace opatření, která byla připravena v předcházející etapě. Podle koncepce agrární politiky ČR pro období 2004–2013 by mělo v případě zachování navyšování přímých podpor v nominální výši 5,2 mld. korun i po roce 2006, dojde k souběhu přímých podpor stávajících členů EU s Českou republikou již v roce 2009 u větších podniků, u menších pak v roce 2011.

Etapa vyrovnání proběhne v letech 2011–2013 a předpokládá se, že po roce 2011 se stane zemědělská politika České republiky plně podřízenou společné zemědělské politice Evropské unie. Přímé podpory budou hrazeny přímo ze zdrojů EU, dojde však k uplatňování modularity podpor, kdy budou části přímých podpor u větších podniků převedeny do strukturálních podpor.