

Společná zemědělská politika EU a její aplikace v České republice*

Abstrakt:

Zemědělství je odvětvím materiální výroby, jehož finální výsledky vycházejí z bezprostředního působení společnosti na přírodu. Specifikem zemědělství je jeho produkční i neprodukční funkce. Původním cílem společné zemědělské politiky EU byla dostatečná produkce, kvalita zemědělských komodit a vytvoření efektivně fungujícího odvětví, které by zvýšilo životní úroveň obyvatel žijících na venkově. V současné době zemědělská politika představuje systém celoplošné zemědělské produkce, konkurenceschopný na světových trzích, citlivý k životnímu prostředí a zdraví populace. Následující text nejprve vymezuje hlavní cíle a principy společné zemědělské politiky EU. Poté se věnuje reformním krokům zemědělské politiky od jejího vzniku po rozšíření o země střední a východní Evropy. V poslední části je analyzována pozice České republiky se zaměřením na finanční mechanismy společné zemědělské politiky EU.

Klíčová slova:

Zemědělství, společná zemědělská politika, reformy, finanční mechanismy

Zemědělství je jedním z odvětví materiální výroby, jehož finální výsledky vycházejí z bezprostředního působení společnosti na přírodu. Specifikem zemědělství je jeho produkční i neprodukční (politická, krajinnotvorná) funkce. Zemědělství je zejména producentem potravin a tím zajišťuje fyzickou funkci obyvatelstva. Z tohoto důvodu lze konstatovat, že jeho význam roste. Jeho funkce jako dodavatele nepotravinových komodit však relativně slábne, neboť se střetává s obrovskou konkurencí zejména chemického průmyslu, který produkuje materiály nahrazující tradiční přírodní zdroje. Mnohdy je jejich produkce také levnější. Podíl ekonomicky aktivního obyvatelstva je jedním ze základních indikátorů úspěšnosti hospodářství konkrétních zemí. Znakem úspěšných ekonomik je klesající počet obyvatel pracujících ve výrobě, který je v kontrastu k podílu pracujících v dalších hospodářských sektorech, hlavně ve službách. Zemědělství působí také jako stabilizátor vnitropolitické vyváženosti a vzhledem k produkci potravin ho lze označit za odvětví s významnou sociální funkcí. Zemědělská výroba je součástí ekonomicko-sociálních procesů, které probíhají v přírodně-sociálním prostředí regionů, které by měly využívat, ale také respektovat podmínky a zvláštnosti tohoto prostředí (Klamár 2006: 111).

* Tato stať vznikla v rámci výzkumného záměru Fakulty mezinárodních vztahů „Governance v kontextu globalizované ekonomiky a společnosti“, č. MSM6138439909.

Vývoj koncentrace poptávky po zemědělských komoditách ovlivňuje lokalizaci zemědělské produkce v různých prostorových dimenzích. Zvláštností rozmístění zemědělské výroby je přímá závislost na fyzicko-geografických podmínkách. Zejména přirozená kvalita půdy a klimatické podmínky jsou zásadními lokalizačními činiteli jednotlivých oborů zemědělství. Na zemědělství působí specifické tržní vlivy, kde lze pozorovat nízkou cenovou elasticitu poptávky po zemědělských produktech a rovněž nízkou elasticitu nabídky agrárních komodit. Zemědělská produkce trpí velkým rozptylem mezi malovýrobci, jejichž pozice je vzhledem k velkým odběratelům neuspokojivá. Specifickým rysem zemědělství je také nižší produktivita a malé možnosti jejího zlepšení. Nízkou produktivitu ovlivňují technické a technologické možnosti ve srovnání s jinými odvětvími. Náklady na výrobu se promítají do spotřebitelských cen a ty se projevují jako sociálně-ekonomické dopady. Zásadní neprodukční funkcí, kterou zemědělství plní je ochrana a tvorba krajiny. Finanční prostředky plynoucí z rozpočtu EU přispívají ke zlepšení vzájemného vztahu zemědělství a krajiny. Zemědělská produkce tedy sehrává důležitou roli v oblasti životního prostředí a zvyšuje se jeho úloha také v rovině producenta alternativních zdrojů energie.

Zajištění dostatečného množství potravin pro obyvatele západní Evropy bylo rozhodujícím důvodem vytvoření integrovaného zemědělství v Evropě. Dalším důvodem byla zaostalost evropského zemědělství za agrární produkci v USA a v dalších zemích po druhé světové válce. Základním cílem integrovaného zemědělství v západní Evropě bylo zvýšení produktivity práce, které mělo posílit konkurenceschopnost evropských zemědělců ve světě (Neumann 2004: 6). Vytvoření společné zemědělské politiky je možné vnímat v několika rovinách. Na jedné straně se jedná o pozitivní vliv v oblasti zvýšení zemědělské produkce a také pozitivní vliv v oblasti rozvoje sektoru zemědělství, stabilizace ekonomické situace na venkově a zabezpečení přiměřené životní úrovně obyvatel pracujících v zemědělství. Na druhé straně je nutné tuto politiku vidět jako výrazný prvek zatěžující během celého svého vývoje rozpočet Evropské unie (Rýsová 2009: 132–133).

1. 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 subwencemi, 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 (Neumann 2004: 9).

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 (Palán 2007: 3).

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 (König, Lacina, Přenosil 2006: 195). 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).¹ V současném programovacím období (2007–2013) byl tento fond nahrazen Evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova (EAFRD).² 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 (Rýsová 2009: 138). Usměrňovací sekce byla součástí

¹ Evropský zemědělský usměrňovací a záruční fond (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, EAGGF).

² Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (European Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD).

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 (Neumann 2004: 17).

2. Reformní snahy společné zemědělské politiky EU

Společná zemědělská politika dosáhla při svém naplňování cílů dílčích úspěchů. Začala se však potýkat s postupnou nadprodukcí. Část výroby musela být nákladně uskladněna nebo zlikvidována. Díky vývozním subvencím se podařilo exportovat pouze část nadprodukce. Postupně se systém zemědělské politiky stal velmi nákladným a vyžadoval nezbytné reformy. V 70. letech 20. století činil podíl společné zemědělské politiky EU 80 % rozpočtu. Dalším zásadním důvodem pro reformy zemědělské politiky bylo postupné rozšiřování Evropských společenství o agrární země jižního křídla.

Charakteristickým rysem zemědělské politiky na počátku 90. let byly důležité změny. V roce 1992 byla přijata významná McSharryho reforma. Přínosy této reformy se projeví v následujících oblastech: došlo ke snížení intervenčních cen a výrobních kvót, finanční podpory se přesunuly od cenových podpor k přímým platbám, které se neváží přímo na produkci, objevily se také podpory spojené se snižováním produkce (např. financování předčasných odchodů do důchodu, rozvoj agroturistiky, zalesňování aj.) (Plchová, Abrhám, Helísek 2010: 95). Reforma byla považována za úspěšnou. Došlo ke snížení finančních výdajů na společnou zemědělskou politiku EU a rovněž byly sníženy zásoby produktů.

Kromě McSharryho reformy však situaci v zemědělství zlepšila také konjunktura na mezinárodních trzích, zejména se týkala růstu poptávky po evropském obilí. Zásadním rozhodnutím byl přesun finanční podpory z plošného rozměru na přímé kompenzační platby, které mají za úkol zamezovat růstu zemědělské produkce. Podpora zemědělců tak není vázána na produkci (Businessinfo 2010: 4).

Přes jisté úspěchy reformy z roku 1992 byla zemědělská politika stále velmi finančně náročná. Podobu společné zemědělské politiky EU ve druhé polovině 90. let ovlivňovalo několik faktorů. Jedním z nich byl proces spojený se severním rozšířením Evropské unie v roce 1995 spojený se specifickými klimatickými podmínkami nověvstupujících zemí. Druhým faktorem bylo přijetí Amsterodamské smlouvy, která ponechala všechna ustanovení týkající se Společné zemědělské politiky EU v platnosti, kromě ustanovení týkajících se vytváření přechodných období Společné zemědělské politiky EU. Třetí faktor představovalo přijetí finančního výhledu na roky 2000–2006, které bylo obsahem Agendy 2000.

Agenda 2000 znamenala další posun v prioritách zemědělské politiky Evropské unie. Byla přijata zejména s ohledem na budoucí rozšíření Evropské unie o země střední a východní Evropy. Agenda 2000 zaměřila pozornost na zvýšení životní úrovně obyvatelstva ve venkovských oblastech, zlepšení nabídky pracovních příležitostí, kultivaci a rozvoj venkova. Pozornost byla zároveň věnována posilování konkurenceschopnosti zemědělských výrobků na domácích i světových trzích a akcentována byla také potřeba propojování jednotlivých evropských politik navzájem. Hlavními prvky Agendy 2000 bylo snižování intervenčních cen u významných komodit (obilí, mléko, hovězí maso), které je kompenzováno vyššími přímými platbami, které nejsou vázány výší produkce. Důležitým prvkem byla podpora tržního chování výrobců za účelem posílení jejich pozice na mezinárodních trzích a akcentována byla rovněž otázka neekonomických aspektů, jako je ohleduplnost k životnímu prostředí a agroenvironmentální problémy, kvalita potravin a zacházení se zvířaty (Businessinfo 2010: 5).

Další významnou reformou zemědělské politiky, která změnila způsob podpory zemědělců v Evropské unii, byla v roce 2003 Fischlerova reforma. Nová politika se v ní více přizpůsobuje spotřebitelům a daňovým poplatníkům. Dle reformy se subvence vyplácí nezávisle na velikosti výroby a pro zemědělce je rozhodující tržní poptávka. Je zavedena jednotná platba na farmu (single farm payment). Tento systém v současné době funguje ve starých členských státech a ve Slovinsku a na Maltě. V dalších členských zemích je dosud zachován původní systém přímých plateb na plochu. Platby na farmu se nepočítají dle ploch, ale základem je referenční období 2000–2002 jako jedna platba. Reforma rovněž stanovila osmnáct standardů v oblasti životního prostředí, bezpečnosti a nezávadnosti potravin, zdraví zvířat a plodin, dobrého zacházení se zvířaty. Vyplácení podpor se tedy váže na dodržování zásad, které se týkají ochrany životního prostředí, kvality potravin, zdraví a zacházení se zvířaty a dobré zemědělské praxe. Další novinkou, kterou přinesla reforma z roku 2003, byl princip modulace, který představuje každoroční přesun části přímých plateb do prostředků fondu venkovského rozvoje. Týká se farem, kterým jsou poskytovány platby přesahující 5000 eur. Nová opatření mají podle reformy podporovat rozvoj venkova zaváděním nových technologií na zpracování potravin. Akcentovány budou také: kvalita

výroby, dobré zacházení se zvířaty, podpora mladých zemědělců a od roku 2007 je zaveden dobrovolný poradenský systém, jehož cílem je dosažení správných zásad hospodaření.

Reformní snahy byly pozitivním přínosem pro rozpočet Evropské unie. Jestliže podíl společné zemědělské politiky EU v roce 2007 osciloval na 40 procentech, do roku 2013 by měl poklesnout pod 35 procent. Absolutní objem prostředků se sice nezměnil, došlo ale k podstatné změně struktury subvencí. Do konce 80. let byly hlavními finančními nástroji podpory trhu vývozní subvence. Od 90. let se jejich podíl snižoval, rostl podíl přímých plateb a opatření k rozvoji venkova. Přímé platby nyní činí přes dvě třetiny celkových dotací, které jsou zemědělcům vypláceny a představují hlavní nástroj dotací vyplácených zemědělcům. Neplatí zásada – výše subvence podle velikosti produkce. Přímé platby a opatření k rozvoji venkovských oblastí znamenají finanční pomoc bez ohledu na velikost produkce. Pro zemědělce z toho plyne pozitivní efekt ve formě zajištění stabilních příjmů opět bez vazby na velikost produkce (Plchová, Abrahám, Helísek 2010: 96).

Společná zemědělská politika v současné době představuje systém, který by měl zajistit celoplošnou zemědělskou produkci, být konkurenceschopný na světových trzích a zároveň naplňovat atributy ochrany životního prostředí, zdraví obyvatel a dobrého zacházení se zvířaty. Současné tendence jsou stále silnější, očekává se další posilování strukturálních opatření a větší vazba zemědělství a venkova, rovněž se předpokládá další zeštíhlování zemědělské politiky.

Důležitým mezníkem společné zemědělské politiky EU bylo přistoupení 10 nových členských států v roce 2004 a Bulharska s Rumunskem v roce 2007. Počet zemědělců narostl o více než 100 procent, plocha zemědělské půdy se zvětšila o 40 procent, produkce však narostla pouze o 10–20 procent. Zásadní otázkou zemědělské politiky zůstává rozvoj venkovského prostoru jako celku.

Podstatná část obyvatel EU 27 žije ve venkovských oblastech, kde hlavním hospodářským sektorem je zemědělství, které je základem sociální struktury, ekonomické závislosti a také sehrává důležitou roli v tvorbě krajiny a hospodaření s přírodními zdroji. Všeobecně známé ekonomické disparity mezi jednotlivými členskými zeměmi Evropské unie, mezi starými a novými zeměmi, jsou ještě zřetelnější mezi urbanizovanými a venkovskými regiony (Čajka, Rýsová 2008: 47–52).

Politika rozvoje venkovských oblastí byla posílena vytyčením strategických směrnic v roce 2006. Nová politika venkova pro období 2007–2013 je uskutečňována pomocí Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EAFRD) a zaměřuje se na podporu konkurenceschopnosti zemědělství a lesnictví (osa I), na zlepšování životního prostředí a krajiny (osa II), na podporu kvality života na venkově a diverzifikaci zdejšího hospodářství a opatření, která jsou založena na místních rozvojových strategiích v rámci mikroregionů (osa IV) (MZe 2010b).

Rozšíření Evropské unie o státy střední a východní Evropy přineslo nové impulsy pro změny ve společné zemědělské politice EU, která se bude v dalším období zaměřovat na následující oblasti:

- měla by být politikou, která bude odrážet potřeby a očekávání evropské společnosti;
- bude zaměřena na podporu udržitelného zemědělství, které nabízí bezpečné, kvalitní produkty a bude chránit zároveň životní prostředí a dobré podmínky zvířat;
- bude podporovat mnohostrannou úlohu zemědělců jako dodavatelů veřejných statků pro společnost;
- bude podporovat růst a vytváření pracovních příležitostí na venkově;
- bude posilovat konkurenceschopné a inovační zemědělství, které bude reagovat na světové trhy;
- mohla by být řízena jednoduchými a transparentními pravidly (Machálek, Pělucha 2008: 8).

3. Vliv společné zemědělské politiky EU na Českou republiku.

3.1 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. Dovozní cla na zemědělské výrobky byla nižší než sazby v Evropské unii a neexistovala dostačující podpora pro export českých zemědělských výrobců (Potužáková 2010).

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 týkajících 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 (Neumann 2004: 55). 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 (Český statistický úřad: 2009). Vývoj zemědělství po vstupu České republiky do Evropské unie byl ovlivněn resortní politikou Ministerstva zemědělství, která byla uplatňována v souladu s Koncepcí 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 přepokládala koncepce agrární politiky (MZe ČR 2004).

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 přípravy (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 (MZe ČR 2004: 23–27).

3.2 Finanční mechanismy společné zemědělské politiky EU v České republice

Společná zemědělská politika Evropské unie již v současné době zásadním způsobem ovlivňuje hospodaření zemědělců v České republice. Jejím základem je společný trh se zemědělskými výrobky a systém cenových podpor a subvencí. V další části textu budou uvedeny hlavní dotační mechanismy a opatření realizovaná v celní oblasti. Je třeba poznamenat, že podpory ze zemědělských fondů jsou druhou největší příjmovou položkou České republiky, kterou čerpá z rozpočtu EU. Např. celková výše evropských dotací za rok 2009 dosáhla přibližně 40,5 miliardy korun. Největší podíl z celkových výdajů, a to 25 miliard korun, směřoval na přímé platby a téměř 8 miliard korun na Program rozvoje venkova (MZe ČR 2010c). Od konce 90. let lze vyčleňovat ve společné zemědělské politice EU dva pilíře. První pilíř zahrnuje přímé platby a tržní nástroje a druhý pilíř je zaměřen na rozvoj venkova.

Přímé platby

Od roku 2004 je v České republice aplikován systém jednotné platby na plochu (SAPS – Single Area Payment Scheme). V současnosti není známý termín, kdy bude tento systém nahrazen modernizovaným systémem jednotné platby na farmu. Nejpozději se tak má stát od konce roku 2014. Cílem jednotných plateb na plochu je zajištění stabilních příjmů pro zemědělce. Podpora je jim poskytována bez ohledu na to, co produkují. To jim umožňuje lepší reakci na vývoj poptávky. Stejně jako v dalších nových členských zemích Evropské unie je i pro Českou republiku charakteristická nižší úroveň plateb ve srovnání se starými členskými zeměmi. V roce 2004 byly přímé platby stanoveny na hodnotu 25 % úrovně zemí EU 15 a potom byly každý rok dle plánovaného harmonogramu zvyšovány. Z počátku se jednalo o roční zvýšení o 5 %, od roku 2007 o 10 %, od roku 2013 by měly být vypláceny platby ve stejné výši jako ve starých členských státech EU. Současně bylo novým členům EU umožněno dorovnávání z vlastních zdrojů, do výše 30 % ročně, maximálně do 100 % sazby EU.

Od roku 2009 jsou v České republice přímé podpory a další vybrané dotace vázány na plnění standardů v dobrém zemědělském a environmentálním stavu, dodržováním kritérií životního prostředí, zdraví obyvatel, dobrých životních podmínek zvířat a minimálních požadavků v rámci agroenvironmentálních opatření, což naznačuje trend, směřující blíže k systému starých členských států Evropské unie. Hlavní podmínkou pro poskytnutí podpory je dodržení minimální výměry, která činí v součtu všech půdních bloků nejméně 1 ha zemědělské půdy. Tato půda musí být vedena v tzv. Evidenci využití zemědělské půdy podle uživatelských vztahů (Plchová, Ahrhám, Helísek 2010: 97–98).

Vývoj výše sazby plateb na plochu se v České republice vyvíjel od roku 2004 následujícím způsobem. V roce 2004 byla platba na 1 ha 1830 Kč, v roce 2005 2110 Kč, v roce 2007 navýšila na 2800 Kč a v roce 2009 oscilovala na 3710 Kč za hektar.

Přímé platby na plochu je u vybraných komodit možné doplňovat z národních zdrojů, tak aby se snížil dopad znevýhodnění oproti plnému systému přímých podpor ve starých členských státech EU. Tyto národní doplňkové platby (Top-Up) jsou plně hrazeny z rozpočtu ČR a jsou poskytovány Státním zemědělským intervenčním fondem v následujících oblastech: platba na pěstování lnu na vlákno, platba na pěstování chmele, platba na přežvýkavce, platba na chov ovcí případně koz, platba na chov krav bez tržní produkce mléka, platba na zemědělskou půdu vedenou v Evidenci, platba na brambory na výrobu škrobu (podrobněji MZe ČR 2010a: 9–10).

Vedle přímých plateb a plateb ze státního rozpočtu lze získávat ještě platby na vybrané komodity (např. na pěstování energetických plodin, rajčat, na výrobu cukru) a na zemědělství v nepříznivých oblastech (horské oblasti, oblasti se specifickým omezením a ostatní méně příznivé oblasti (MZe ČR 2010a: 17).

Výše uvedený systém přímých plateb tvoří základní osu příjmů zemědělců v České republice. Přímé platby představují v průměru zhruba dvě třetiny celkových příjmů čerpaných z dotačních nástrojů Evropské unie (pro období 2007–2013).

Nástroje k rozvoji venkova

Reformní snahy společné zemědělské politiky EU vedly kromě zajištění základního cíle – produkce potravin k daleko komplexnějšímu zaměření. Koncem 90. let byl vytvořen druhý pilíř společné zemědělské politiky, kterým se stal rozvoj venkova prostřednictvím Agendy 2000, ta mj. stanovila podmínky pro politiku venkovských oblastí. Již před vstupem České republiky do Evropské unie byl v této oblasti využíván program SAPARD.³

Po vstupu České republiky do Evropské unie byly vypracovány dva dokumenty, jejichž prostřednictvím byly poskytovány finanční podpory v období 2004–2006. Prvním dokumentem byl Operační program Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství, který byl zaměřen zejména na podporu zvyšování konkurenceschopnosti zemědělské prvovýroby a zpracování zemědělských produktů. Operační program se stal také podpůrným programem pro rozvoj lesního a vodního hospodářství s ohledem na trvale udržitelný rozvoj venkova a diverzifikaci zemědělských činností. Druhým podpůrným dokumentem byl Horizontální plán

³ SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development, Speciální předvstupní program zemědělství a rozvoj venkova).

rozvoje venkova, který byl využíván k financování tzv. doprovodných opatření společné zemědělské politiky Evropské unie. Tato opatření tvoří podpory zemědělství v méně příznivých oblastech, agroenvironmentální opatření, zalesňování, podpory na předčasné odchody do důchodu. Programy rozvoje venkova byly v období 2000–2006 financovány ve všech členských státech EU ze strukturálních fondů Evropské unie. Pro další období 2007–2013 došlo k zásadní změně, kdy tyto podpory byly vyjmuty ze systému strukturálních fondů a byly vytvořeny dva speciální nástroje v rámci tzv. politiky rozvoje venkova Evropské unie, které financuje společná zemědělská politika EU.

Čerpání finančních podpor z Evropského fondu pro rozvoj venkova je podmíněno existencí programových dokumentů, které obsahují strategické směry a vymezené cíle a dotační tituly. V České republice jsou hlavními programovými dokumenty: Národní strategický plán rozvoje venkova České republiky na období 2007–2013 a Program rozvoje venkova České republiky na období 2007–2013.

Národní strategický plán rozvoje venkova České republiky (NSPRV) je zásadním strategickým dokumentem, který zajišťuje vazby mezi obecnými cíli rozvoje evropského venkova (vyjádřené nařízením Rady (ES) č. 1698/2005) a cíli rozvoje venkova ČR, odpovídajícími „evropským strategickým směrům“, třem strategickým rozvojovým osám (konkurenceschopnost, ochrana přírody, životního prostředí a krajiny, rozvoj a diverzifikace venkovského života) (Mze ČR 2006).

Navazujícím dokumentem je Program rozvoje venkova 2007–2013, který rozvádí Národní strategický plán rozvoje venkova do jednotlivých opatření a blíže specifikuje strategie v jednotlivých osách do prováděcí úrovně a zajišťuje jeho realizaci. Cílem programu rozvoje venkova je rozvoj venkovského prostoru formou trvale udržitelného rozvoje, zlepšení stavu životního prostředí a snížení negativních vlivů intenzivního zemědělského hospodaření, zvýšení konkurenceschopnosti zemědělství, lesnictví a potravinářství. Program bude rovněž podporovat diverzifikaci ekonomických aktivit ve venkovském prostoru s cílem rozvíjet podnikání, vytvářet nová pracovní místa, snížit míru nezaměstnanosti a posílení sounáležitosti obyvatel na venkově (Plchová, Abrahám, Helísek 2010: 100).

Strukturu programu tvoří čtyři prioritní osy. Osa I je zaměřena na zlepšení konkurenceschopnosti zemědělství, potravinářství a lesnictví. Osa II má společný cíl zvýšení biologické rozmanitosti, má za úkol chránit kvalitu vody, půdy a zmírňovat dopady klimatických výkyvů a změn. Osa III se zaměřuje na zvýšení kvality života obyvatel žijících ve venkovských oblastech a na diverzifikaci hospodářství venkova. Osa IV je osou metodickou a je uskutečňována prostřednictvím plnění cílů os I – III. Hlavním přínosem této osy je způsob, jakým jsou jednotlivé akce rozvoje venkova realizovány a propojeny (Mze ČR 2010b).

Podpory trhu

Podpory trhu zahrnují regulační nástroje, které zabraňují kolísání nabídky na společném trhu a dotační nástroje k podpoře produkce, vývozu a centrálnímu skladování. Dotační nástroje mají dalekou menší význam než přímé platby. Základem těchto mechanismů jsou společné organizace trhu, jejichž cílem je regulace nabídky výrobků tak, aby nedocházelo k jejich kolísání. Týká se jednotlivých výrobků po prvním zpracování a prvovýrobků. Společná organizace trhu se dělí na dvě základní větve: rostlinnou a živočišnou výrobu. V rámci rostlinné výroby jsou regulovány např. obilniny, cukr, škrob, chmel, řepka olejná a další komodity. V rámci živočišné výroby směřuje regulace do produkce vajec, mléka, drůbežního, vepřového, skopového i hovězího masa, ale také do včelařství a akvakultury. Vzhledem k neustálé proměně poskytovaných podpor nabízí aktuální informace Státní zemědělský intervenční fond (www.szif.cz).

Závěr

Zvláštností rozmístění zemědělské produkce je přímá závislost na fyzicko-geografických podmínkách. Zejména přirozená kvalita půdy a klimatické podmínky jsou zásadními lokalizačními činiteli jednotlivých oborů zemědělství. Na zemědělství působí specifické tržní vlivy, kde lze pozorovat nízkou cenovou elasticitu poptávky po zemědělských produktech a rovněž nízkou elasticitu nabídky agrárních komodit. Zemědělská produkce trpí velkým rozptylem mezi malovýrobcí, jejichž pozice je vzhledem k velkým odběratelům neuspokojivá. Specifickým rysem zemědělství je také nižší produktivita a malé možnosti jejího zlepšení.

Společná zemědělská politika EU v současné době představuje systém, který by měl zajistit celoplošnou zemědělskou produkci, být konkurenceschopný na světových trzích a zároveň naplňovat atributy ochrany životního prostředí, zdraví obyvatel a dobrého zacházení se zvířaty. Současné tendence jsou stále silnější, očekává se další posilování strukturálních opatření a větší vazba zemědělství a venkova, rovněž se předpokládá další zetřívlování zemědělské politiky.

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 subwencemi, které umožňovaly zvýšení výroby. Kromě zajištění zemědělské soběstačnosti byla cílem Evropského společenství od počátku cenová regulace zemědělských výrobků. Zásadním roz-

hodnutím byla cenová podpora, kdy zemědělci získali garanci cen, které zemědělci dostanou za své výrobky, nedojde-li k poklesu pod určitou úroveň.

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.

Reformní snahy zemědělské politiky byly pozitivním přínosem pro rozpočet Evropské unie. Jestliže podíl společné zemědělské politiky EU dosahoval v roce 2007 40 procent, do roku 2013 by měl poklesnout pod 35 procent. Do konce 80. let byly hlavními finančními nástroji podpory trhu vývozní subvence. Od 90. let se jejich podíl snižoval, rostl podíl přímých plateb a opatření k rozvoji venkova. Přímé platby nyní činí přes dvě třetiny celkových dotací, které jsou zemědělcům vypláceny a představují hlavní nástroj dotací vyplácených zemědělcům. Neplatí zásada – výše subvence podle velikosti produkce. Přímé platby a opatření k rozvoji venkovských oblastí znamenají finanční pomoc bez ohledu na velikost produkce. Pro zemědělce z toho plyne pozitivní efekt ve formě zajištění stabilních příjmů opět bez vazby na velikost produkce. Nové impulsy pro změny ve společné zemědělské politice EU přineslo rozšíření Evropské unie o státy střední a východní Evropy.

České zemědělství prošlo ještě před vstupem do Evropské unie zásadními strukturálními změnami stejně jako ostatní sektory hospodářství. Společná zemědělská politika Evropské unie již v současné době zásadním způsobem ovlivňuje hospodaření zemědělců v České republice. Jejím základem je společný trh se zemědělskými výrobky a systém cenových podpor a subvencí. Podpory ze zemědělských fondů jsou druhou největší příjmovou položkou České republiky, kterou čerpá z rozpočtu EU. Hlavními programovými dokumenty na podporu zemědělství v České republice jsou: Národní strategický plán rozvoje venkova České republiky na období 2007–2013 a Program rozvoje venkova České republiky na období 2007–2013.

Literatura:

- 1) ABRHÁM, J. (2008): Komparativní ekonomika EU. Praha: MAC. ISBN 978-80-86783-34-5.
- 2) BUSINESSINFO (2010): Společná zemědělská politika po reformě z roku 1992. [cit. 2010-06-05]. Dostupné z <<http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/politiky-eu/zemedelska-politika-reforma-z-roku-1992/1000521/53177/#mac22>>.
- 3) ČAJKA, P. – RÝSOVÁ, L. (2008): Regionálny rozvoj a regionálna politika v kontexte poznatkovo-orientovanej spoločnosti. Zvolen: Bratia Sabovci. ISBN 978-80-89241-20-0.
- 4) ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD (2009): Statistická ročenka České republiky 2009. [cit. 2010-06-05]. Dostupné z <<http://www.czso.cz/csu/2009edicniplan.nsf/p/0001-09>>.
- 5) KLAMÁR, R. (2006): Plánovanie rozvoja regiónov na lokálnej úrovni v nových podmienkach demokracie (na príklade vidieckého regiónu). In: IŠTOK, R. (ed.): Transformácia politicko-priestorových systémov a systémov demokracie. Prešov: Prešovská univerzita v Prešove, Fakulta humanitných a porodných vied. ISBN 80-8068-500-2, s. 108–132.
- 6) KÖNIG, P. – LACINA, L. – PŘENOSIL, J. (2006): Učebnice evropské integrace. Brno: Barrister a Principal. ISBN 978-80-7364-044-6.
- 7) MACHÁLEK, E. – PĚLUCHA, M a kol. (2008): České zemědělství v podmínkách reformy SZP EU a nástroje k její realizaci. Praha: Ireas. ISBN 978-80-86684-55-0.
- 8) MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ ČR (2004): Koncepce agrární politiky ČR pro období po vstupu do EU (2004–2013). Praha: MZe, [cit. 2010-06-05]. Dostupné z <<http://eagri.cz/public/eagri/ministerstvo-zemedelstvi/koncepce-a-strategie/koncepce-agrarni-politiky-cr-2004-2013.html>>.
- 9) MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ ČR (2006): Národní strategický plán venkova ČR na období 2007–2013. Praha: Mze, [cit. 2010-06-18]. Dostupné z <<http://eagri.cz/public/eagri/dotace/program-rozvoje-venkova-na-obdobi-2007/programove-dokumenty/narodni-strategicky-plan-rozvoje-venkova.html>>.
- 10) MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ ČR (2010a): Národní doplňkové platby – příručka pro žadatele 2009. Praha: Mze, [cit. 2010-06-13]. Dostupné z <http://eagri.cz/public/eagri/file/1009/Prirucka_jednotna_zadost_2009.pdf>.
- 11) MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ ČR (2010b): Program rozvoje venkova 2007–2013. Praha: Mze, [cit. 2010-06-05]. Dostupné z <<http://eagri.cz/public/eagri/dotace/program-rozvoje-venkova-na-obdobi-2007/>>.

- 12) MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ ČR (2010c): Zpráva o činnosti SZIF a čerpání finančních prostředků za rok 2009. Praha: Mze, [cit. 2010-06-12]. Dostupné z <http://eagri.cz/public/eagri/tiskovy-servis/tiskove-zpravy/x2010_zprava-o-cinnosti-szif-a-cerpani.html>.
- 13) NEUMANN, P. (2004): Společná zemědělská politika EU: vznik, vývoj a reformy, mezinárodní komparace. Praha: Oeconomica. ISBN 80-245-0814-1.
- 14) PALÁN, J. (2007): Reforma společné zemědělské politiky. Praha: Parlamentní institut. Dostupné z <<http://www.psp.cz/cgi-bin/win/kps/pi/prace/pi-5-273.pdf>>.
- 15) PLCHOVÁ, B. – ABRHÁM, J. – HELÍSEK, M. (2010): Česká republika a EU, Ekonomika – měna, hospodářská politika. Praha: KRIGL, ISBN 978-80-86912-39-4.
- 16) POTUŽÁKOVÁ, Z. (2010): Vliv Lisabonské strategie na trhy práce. In: Současná Evropa, Praha: Oeconomica, 2010, č. 1. ISSN 1804-1280.
- 17) RÝSOVÁ, L. (2009): Regióny, regionálny rozvoj, regionálna politika a dosahovanie hospodárskej a sociálnej súdržnosti v rámci Európskej únie. Banská Bystrica: UMB. ISBN 978-80-8083-875-1.
- 18) UŠIAK, J. (2009): Premeny suverenity európskych štátov v kontexte vybraných teórií medzinárodných vzťahov. In: Současná Evropa, Praha: Oeconomica, 2009, č. 2, s. 35-54. ISSN 1804-1280.

Summary:

Common agricultural policy of the EU and their application in the Czech Republic

Agriculture is a sector of material production. Its final product is the outcome of direct human activity in the nature. The agriculture specific is its production and non-production function. The original aim of the agricultural policy of EU was sufficient production, which would increase the living standard of rural population. The current agricultural policy is a more complex system of agricultural production that is competitive on the world market, sensitive to the environment and to the health of the population. The following text defines the objectives and principles of Common Agricultural Policy in the first part. Then it covers the reforms of the agricultural policy from its beginning to the eastern enlargement of EU. The final part analyses the position of Czech Republic with special focus at the financial mechanisms of the Common Agricultural Policy of EU.

Keywords:

Agriculture, Common Agricultural Policy, reforms, financial mechanisms