

EVROPSKÝ AGRÁRNÍ SEKTOR – BRUSELSKÁ PERSPEKTIVA

EUROPEAN AGRICULTURAL SECTOR – BRUSSELS PERSPECTIVE

Jiří Šír

Anotace:

Pohled na minulost, současnost a budoucnost evropského agrárního sektoru a jeho příležitosti a výzvy ve světle rozšíření EU a reformy společné zemědělské politiky EU.

Klíčová slova:

rozšíření EU, reforma společné zemědělské politiky, adaptace společné zemědělské politiky, implementace společné zemědělské politiky

Abstract:

The European common agricultural policy has been subject to substantial changes over the last two years and there are direct links between its changes and adaptations done because of the EU enlargement. The new, reformed CAP represents challenges and opportunities for both governments and farmers in the “old“ and „new“ member states.

Keywords:

EU enlargement, reform of the common agricultural policy, adaptation of the common agricultural policy, implementation of the common agricultural policy

ÚVOD

Evropská unie patří dlouhodobě mezi největší světové vývozce a dovozce potravin a zemědělských výrobků na světě a její letošní rozšíření o 10 nových členských zemí tuto její roli ve světové ekonomice ještě posílilo. Její postavení ve světě je ojedinělé. Historické důvody vedly po druhé světové válce k vytvoření regulovaného rámce, nazývaného společná zemědělská politika (SZP), který se postupně vyvíjel v reakci na nové potřeby Evropských společenství a dospěl do stadia vývoje, které jej činí ve světě jedinečným. Nejenže byl opuštěn princip přímé podpory produkce stanovenými cenami, ale bylo dokonce dosaženo dohody o zavedení systému, směřujícího převážně k podpoře příjmů farmářů. Vlády jednotlivých členských států mohou dílčím způsobem volit míru směřování podpor na národní úrovni a do značné míry tak působit na agrární sektor, za který zodpovídají. Došlo tak k překonání do jisté míry anonymního modelu určovaného v Bruselu zástupci členských států a vytvoření nového prostoru pro diferencované ovlivňování zemědělství v jednotlivých členských státech. Ve svém důsledku to bude znamenat větší odpovědnost vlád členských států vůči jejich zemědělcům. Nový systém proto bude jak výzvou, tak příležitostí pro vlády i pro farmáře. Vlády mají za úkol „ušít“ nové národní rámce na míru podle charakteristik a specifík svých zemědělských sektorů. Pro nové členské státy změněná situace nebude kompletní novinkou, protože až do letošního května formovaly do značné míry národními zemědělskými politikami podmínky pro existenci a rozvoj zemědělského sektoru, ale na druhou stranu nebudou mít k dispozici stejné nástroje, kterými jsou vybaveny země EU-15.

Proč došlo ke změnám a za jakých podmínek

Změny ve společné zemědělské politice, provedené v roce 2003 a v prvních měsících roku 2004, byly vyvolány jasnou potřebou reagovat na změněné vnější a vnitřní podmínky a potřeby, zejména na probíhající jednání WTO o pokroku v agendě z Doha, zvýšení konkurenceschopnosti evropských farmářů, zlepšení souladu zemědělské produkce s požadavky spotřebitelů (výrazněji multifunkční zemědělství), situaci v produkci zemědělských komodit ve EU, existující cenové hladiny a další faktory. Svou úlohu v načasování reformy sehrálo, přestože se o tom příliš nehovoří, i připravované rozšíření EU o 10 nových členů. Existovala zřejmá obava, že odklad reformy SZP na dobu po rozšíření Unie zkomplikuje již tak dost těžká vyjednávání a její uskutečnění by se mohlo výrazně oddálit.

Původní systém zaměřený na produkční podpory byl farmáři oblíben a poskytoval značnou míru stability a ochota jej měnit byla v roce 2003 poměrně malá, přesto byly překonány původní odhady potenciálu Střednědobého vyhodnocení Agendy 2000¹, předloženého Evropskou komisí v roce 2002, a po značném úsilí ministři zemědělství a rybářství EU-15, za přispění názorů svých kolegů z přistupujících zemí, dosáhli 26. června 2003 dohody o principech a rozsahu první fáze současné reformy SZP. Vyjednávání o reformě byla pro kandidátské země neocenitelnou příležitostí sledovat jednání o klíčových zemědělských otázkách v EU a možností prezentovat evropským protějškům pohled těch, kteří ještě v EU nejsou, ale mají zájem na vytvoření spravedlivého a funkčního systému, umožňujícího perspektivní podnikání v zemědělství v celé EU-25. V praxi jsme viděli, jak členské státy EU a Evropská komise, zastupovaná odhodlaným proreformním komisařem Franzem Fischlerem, tvoří kompromis i v těch nejnáročnějších situacích, kdy se požadavky zúčastněných stran diametrálně lišily.

Je realitou, že Evropská komise dosáhla značného úspěchu a prosadila radikální změny i přes původně nízkou podporu návrhu a do života byla uvedena jednotná platba na farmu² tvořená jednotlivými právy, stanovenými podle určených pravidel, oddělení plateb od produkce (decoupling), i když pouze částečné, modulace finančních prostředků ve prospěch rozvoje venkova, finanční disciplína, představující ochranný mechanismus proti překročení stropu výdajů určených bruselským summitem na SZP do roku 2013, křížová kontrola dodržování předpisů Evropských společenství³ a některé další prvky. Výměnou za to mohou členské státy EU-15 uplatňovat částečné směřování podpor z rozpočtu EU do vybraných sektorů prostřednictvím částečné vazby na produkci a ovlivňovat tak do jisté míry rozhodování farmářů o produkčním zaměření a tím o celkové výši zemědělské produkce a její struktuře. Na farmářích bude záviset, zda využijí potenciál nabídnutý reformovanou SZP a zvýší profitabilitu farem volbou komodit, ve kterých budou nejkonkurenceschopnější. Naskytá se také otázka, jestli farmáři navyklí po řadu let na určené limity podpor budou schopni se chovat tržně a jakou setrvačnost bude mít jejich současné uvažování.

Rozdíly v implementaci SZP mezi EU-15 a novými členy

Jak již jsem zmínil výše, existují mezi starými a novými členy EU určité rozdíly a tyto rozdíly mohou hrát významnou roli pro perspektivu zemědělského podnikání v jednotlivých státech EU-25.

Zaprvé, Akt o přistoupení a „reformní“ nařízení Rady č. 1872/2003 byly adaptovány v návaznosti na reformovaný systém tak, aby byly zachovány podmínky dohodnuté na summitu v Kodani. Noví členové EU mají i nadále k dispozici systém jednotné platby na plochu (Single area payment scheme – SAPS) umožňující vyplatit v plné výši finanční prostředky zjednodušenou formou platby na hektar zemědělské půdy, vztahuje se na ně

¹ Mid-term review

² Single farm payment – SFP

³ Cross-Compliance

postupný náběh výše přímých plateb (phasing-in), mají možnost doplňovat podpory z prostředků EU národními komplementárními platbami,⁴ platí pro ně produkční kvóty a stanovené limity podpor zůstaly zachovány, i když jejich uplatnění bude poněkud jiné než u původního systému. Přistupujícím zemím se však nepodařilo prosadit plnou výši nově zaváděných dodatečných plateb u mléka a nových podpor pro ořechy a energetické plodiny, které v době uzavření přístupových jednání neexistovaly⁵.

Zadruhé, novým členským státům bylo pro účely implementace reformované SZP určeno tzv. regionalizované schéma a nebudou mít možnost použít pro rozdělení práv na platby historické referenční období nebo hybridní modely kombinující prvky historické výše plateb, různých kombinací decouplingu a plateb na plochu. Znamená to, že ani Slovinsko a Malta, které jako jediné z nových členských zemí nevyužily systém jednotné platby na plochu a postupují podle původního plného schématu, nebudou moci implementovat SZP způsobem dostupným pro země EU-15. Teoreticky zůstává národním administrativám dostupná možnost stanovit regiony na základě objektivních kritérií tak, aby distribuce podpor odpovídala struktuře zemědělského sektoru v jednotlivých oblastech, tj. brala v úvahu regionální rozdíly v zastoupení pěstovaných plodin a chovaných hospodářských zvířat a umožnila co nejspravedlivější diferenciaci podpor mezi farmami podle jejich produkčního zaměření. Druhou možností je využít možnosti realokace národních rezerv, vytvořených lineárním procentickým krácením národních finančních stropů. Praktická implementace výše uvedených možností však bude do značné míry záležet na dohodě mezi členskými státy a Evropskou komisí o interpretaci relevantních ustanovení adaptovaného nařízení 1782/2003 a svou roli při formování podpory agrárnímu sektoru v jednotlivých nových členských zemích bude hrát také časové hledisko přechodu ze SAPS na SFP.

Za připomenutí stojí nejen pro ČR významné prosazení neaplikování finanční disciplíny a modulace na nové členské státy do doby dosažení úrovně přímých plateb v EU-15, které bylo opřeno o postupný náběh výše přímých plateb, a které mělo mezi členy EU-15 zásadní odpor. ČR se tak vyhne možnému snižování úrovně podpor ze zdrojů EU v rámci finanční disciplíny.

Samostatnou otázkou pro evropský agrární sektor zůstávají národní komplementární přímé platby. ČR využila možnosti vyplatit před vstupem do EU národní sektorově zaměřené podpory bez nutnosti získat souhlas Evropské komise a tím výrazně uspíšila přísun finančních prostředků ve výši 5,2 mld. Kč českým farmářům. Příkladem ČR následovaly i další země, které původně předpokládaly vyplácení komplementárních plateb, schválených Komisí, např. Maďarsko, jež vyjednalo cca 10 postupů vyplácení komplementárních plateb pro různé sektory (mléko, tabák atd.), ale uskutečnil pravděpodobně pouze část z nich. Forma národní komplementární platby byla zvolena v případě ČR pouze u bramborového škrobu, který bude vyprodukován z brambor sklizených v letošním roce, a bude představovat možnost vyplacení až 102,29 EURO/t škrobu. Celková maximální výše národní podpory byla Komisí stanovena na 3.443 tis. EURO. Pro rok 2005 však bude nezbytné sjednat s Evropskou komisí nové postupy pro všechny sektory, stanovené jako priority financování prostřednictvím národních komplementárních plateb. Bude možné podporovat pouze sektory, které mají specifické postavení v rámci jednotné platby na farmu, zejména pokud se na ně vztahuje možnost částečné implementace (25 % u platby na ornou půdu, 50 % u platby na ovce a kozy, 100 % porážkové prémie u telat a kombinace platby na krávy bez tržní produkce mléka a porážkových prémie), nebo pokud jsou či mohou být vyloučeny ze schématu jednotné platby na farmu. Pokud se nové členské země využívající jednotné platby na plochu rozhodnou vyplácet národní komplementární platby částečně nebo plně v rozsahu umožněném *acquis*, budou do doby přechodu na jednotnou platbu na farmu disponovat jasně vymezenými nástroji financování, umožňujícími skutečné národní rozhodování, směřování a tím i řízení a

⁴ Complementary national direct payments – CNDP (tzv. top-up)

⁵ Polsko předložilo 28. června 2004 k Evropskému soudnímu dvoru žalobu na Radu a Komisi a žádá plnou výši plateb

ovlivňování agrárního sektoru. Možnost měnit národní preference na základě politických, pokud možno vědecky odůvodněných rozhodnutí, a strukturovat a regulovat přísun finančních prostředků do zemědělského sektoru je příležitostí pro národní administrativy pomoci agrárnímu sektoru lépe se vypořádat s budoucími podmínkami nejen v EU-25, ale i mimo ni, a zajistit jeho odpovídající rozvoj v rozšiřující se EU.

Pohled do budoucnosti

Po prvních fázích reformy SZP přichází kromě její praktické implementace očekávání dalších změn. Před námi se rýsují dílčí změny v sektoru ovoce a zeleniny, zahrnující změny nařízení Rady a vyžadující politickou dohodu členských států. Evropská komise předloží Radě zprávu o sektoru ovoce a zeleniny a následně, pravděpodobně po skončení probíhajících jednání WTO, bude EU-25 jednat o principech a rozsahu potřebných změn.

Mnohem důležitější, problematičtější a pro ČR a ostatní nové členské země nebezpečnější však bude připravovaná reforma sektoru cukru. Návrh, který Evropská komise schválila 14. července t.r., je pro nové země těžko přijatelný a vynesl na povrch některé důsledky nevhodného postupu EU-15 vůči kandidátským zemím v době vyjednávání o vstupu. Navrhované sloučení stávajících kvót A a B a jejich plošné snížení všem zemím EU o 16 % by postavilo nové země do pozice nesoběstačných dovozců cukru a připravilo by je o nezanedbatelnou část zemědělské produkce. V případě ČR by se jednalo o snížení výroby o 72.000 tun cukru, které neodpovídá nízké kvótě pro dotované vývozy (cca 13.600 tun) a nebere v úvahu historickou produkci a vývozní schopnosti ČR a také fakt, že v ČR neexistuje výroba isoglukózy a navrhované celkové navýšení kvót isoglukózy v EU o 300 tis. tun není ani částečnou kompenzací potenciální ztráty zemědělské produkce. Dalším problémem je načasování reformy na dobu, kdy ještě neskončila jednání WTO a nejsou známy všechny potřebné faktory pro správné rozhodnutí. EU by se tak mohla dostat do situace, kdy nebude schopna na mezinárodním poli „prodat“ výsledky reformy, nedostane výměnou za to odpovídající nabídku od obchodních partnerů a navíc poškodí svůj zemědělský sektor.

ZÁVĚR

Evropský agrární sektor prochází v posledních letech bouřlivými změnami, které jsou a budou určovány nejen politickými rozhodnutí na nejvyšší úrovni v Bruselu, ale také politickými a technickými rozhodnutími učiněnými na domácí půdě. Pevně věřím, že všechna povedou ke zlepšení postavení farmářů a dosažení odpovídající úrovně života na venkově.

Autor:

Ing. Jiří Šír

Stálé zastoupení ČR při EU

Rue Caroly, 15

Brussels, Belgium

+32 2213 0147

Jiri_Sir@brussels.mfa.cz