

OČEKÁVANÉ ZMĚNY V EVROPSKÉM CUKROVARNICTVÍ A JEJICH DOPADY NA ČESKÉ CUKROVARNICTVÍ

EXPECTED CHANGES IN THE EUROPEAN SUGAR INDUSTRY AND THEIR IMPACTS ON THE CZECH SUGAR INDUSTRY

Martin Kolář, Luboš Smutka

Anotace:

Společná organizace trhu s cukrem (SOT) byla zavedena v EU již v roce 1968. Po vstupu ČR do EU byl tento systém regulace zaveden i v našem cukrovarnickém sektoru. Pokud chceme analyzovat vývoj regulace v ČR je nutno připomenout, že samotná regulace českého cukerního trhu začala již v roce 2000. Byla to teprve SOT, která přinesla stabilizační prvek do tohoto sektoru. SOT je již několik let pod velkým tlakem a proto je v současné době reforma velmi diskutovaným tématem.

Klíčová slova:

Společná organizace trhu s cukrem, cukrovarnický průmysl, Evropská Unie, produkce cukru, systém regulace

Abstract:

Common Market Organization with sugar (CMO) was introduced in the EU in 1968. This regulation regime has been established in our country after entering into EU. If we want to analyze the development of Czech sugar regulation it must be remained that the regulation has already started since 2000. The stability spot has been brought as lately as about CMO. CMO has been under pressure for several years and at present the reform is much discussed topic in all Member States.

Key words:

Common Market Organization, Sugar Industry, European Union, Sugar Production, Reform Regime

ÚVOD

České cukrovarnictví prošlo za posledních patnáct let složitým obdobím, ve kterém prokázalo životaschopnost a předpoklady zařadit se mezi vyspělé evropské cukrovarnické země. Po období volného trhu, v letech 1990 - 2000, které bylo charakterizováno nadprodukcí cukru, kolísáním cen cukru a cukrovky, byla od marketingového roku 2000/2001 postupně zaváděna tržní regulace výroby cukru a cukrovky, která přinesla pozitivní i negativní zkušenosti. ČR přistoupila k regulaci ze 2 základních důvodů. Prvním důvodem byl výsledek restrukturalizace cukrovarnického průmyslu, která byla nesporně pozitivní záležitostí, ale měla za následek téměř desetileté chaotické působení volného trhu v této komoditě. Druhým důvodem byly závazky ČR v rámci přípravy právního prostředí a organizačně administrativní struktury nutné pro vstup do EU.

Za úspěch státní správy v tomto období lze považovat přijatá opatření na ochranu trhu, která omezila nadměrné dovozy cukru, neúspěchem je jednoznačně jednání ve WTO o revizi exportní kvóty (budoucí kvóty B) a jednání s EU o revizi nepřiměřených dovozních kvót

cukru z EU a Polska. Tržní regulace byla vymezena Nařízením vl. č. 51/2000 a posléze Nařízením č. 114/2001 o stanovení produkčních kvót cukru na roky 2001/2 - 2004/5. Při aplikaci těchto opatření se objevily nedostatky – v distribuci cukerní kvóty, v absenci ochrany pěstitelů a v nedostatečné kontrolní činnosti SZIF a FÚ při dodržování minimálních cen a podmínek tržní regulace, které vedly ke zrušení nebo novelizaci Nařízení.

Česká republika vstoupila do EU s kvótou 454,8 tis. t cukru (441,2 tis. t kvóta A a 13,6 tis. t kvóta B), což představuje 2,6 % evropské cukerní kvóty. To vymezuje postavení ČR v EU jako malého producenta. Při stanovování výše kvóty B vycházela Evropská komise ze závazku ČR vůči WTO (v přístupové dohodě do EU v roce 1993 byla Českou republikou chybně zakotvena kvóta subvencovaného vývozu cukru 5 000 t ročně, místo správné výše - 50 000 t, která by odpovídala statutu ČR jako exportéra.), nikoliv z výpočtu na základě průměrného čistého vývozu za dané období, jak bylo postupováno v EU-15. Právě tato výše subvencovaného vývozu byla brána v EU jako podklad pro stanovení kvóty B při jednání o výši kvót. Z původně stanovené kvóty B, která byla ve výši 3 828 tun, se ČR podařilo tuto kvótu navýšit o necelých deset tisíc tun na konečných 13 653 tun během předvstupních jednání.

Po vstupu ČR do EU v minulém roce, převzala ČR mj. i systém společné organizace trhu (SOT) s cukrem. S přijetím SOT s cukrem byly nově zavedeny například výrobní dávky, vývozní i dovozní licence, vývozní subvence, finanční záruky a výrobní náhrady na cukr použitý v chemickém průmyslu. Výkonem organizace trhu s cukrem je pověřen SZIF.

SOT s cukrem v rámci ES vznikla již v roce 1968. V té době bylo jejím účelem garantovat výrobcům cukru přiměřený příjem, zásobovat trh vlastní produkcí a tak dosáhnout soběstačnosti (což byl v této době cíl ES nejen v oblasti cukru, ale i v celé oblasti zásobování trhu potravinami). Dovozní cla zajišťovala dostatečnou ochranu před konkurencí ze třetích zemí a podpora sektoru se odehrávala prostřednictvím vysokých cen, které platili spotřebitelé. Tento mechanismus téměř nevyžadoval rozpočtové výdaje. Sektor cukru byl dále podpořen stanovením intervenční ceny cukru na vnitřním trhu EU (nad úroveň světových cen), který zajistil přiměřený zisk pro výrobce. Produkce Společenství byla omezena stanovením produkčních kvót cukru pro jednotlivé země, která přibližně odpovídala poptávce cukru v EU. Evropská unie dále stanovila finanční odvody do rozpočtu EU pro výrobce cukru, které byly určeny především na pokrytí nákladů na vývoz přebytku, o který produkce převyšovala spotřebu (vývozní subvence).

V rámci zemědělského sektoru EU je v současné době velmi diskutovanou záležitostí cukerní pořádek. Evropská komise navrhla v polovině roku 2004 radikální reformu režimu EU pro cukr, která byla v letošním roce, po nástupu nové komisařky pro zemědělství, zrevidována. Stávající systém regulace je velmi silně kritizován za to, že špatně rozděluje zdroje, brání hospodářské soutěži, poškozuje rozvojové země a není výhodný pro spotřebitele, daňové poplatníky ani životní prostředí, tyto a celá řada dalších argumentů vychází, zpravidla z oblasti vnějších tlaků, především pak ze strany WTO, která svou politikou směřuje k další liberalizaci světového obchodu, tzn. další redukci celních sazeb a snížení subvencovaného exportu v hmotném i finančním vyjádření.

Co se týče vnitroeuropejských tlaků a argumentů, hlavní důvod pro reformu spočívá v tom, že politici evropských států stále obtížněji vysvětlují svým voličům, proč musí za cukr platit dvakrát víc, než je (asi) nutné, proč musí v ceně svého cukru financovat vývoz vysokých přebytků. Stále obtížněji se vysvětluje farmářům, kteří cukrovku nepěstují, proč jsou na tom řepaři o tolik lépe. Je velmi obtížné vysvětlit, jak v současném systému kvót a minimálních cen funguje konkurence, která je prvním, automatickým a nepodplatitelným nástrojem ochrany spotřebitele.

CÍL A METODIKA

Cílem předkládaného příspěvku je analýza a ohodnocení dopadů navrhovaných reforem v sektoru cukrovka – cukr v Evropské unii na základě současného stavu. Dále je pozornost zaměřena rovněž na možné dopady připravovaných reforem na Českou republiku, jako již právoplatného člena EU.

Příspěvek je zpracován na základě podkladových materiálů získaných prostřednictvím internetu a v odborném tisku (Listy cukrovarnické a řepařské, výhledových zpráv cukr - cukrovka vydávané MZE ČR, internetových stránek Evropské komise a materiálů z VÚZE Praha). Na základě dat získaných prostřednictvím analýzy podkladových materiálů byla charakterizována situace ohledně probíhajících reforem v EU a jaký postoj zaujímá ČR k těmto reformám. Evropská komise předložila během krátké doby několik návrhů, v příspěvku jsou zmíněny pouze ty, které s velkou pravděpodobností budou schváleny. Výstupem předloženého článku je zmapování navržených reforem Evropskou komisí a základních stanovisek ČR k navrhované reformě cukru, která bude mít nepochybně významný dopad na české cukrovarnictví ve střednědobém a dlouhodobém horizontu.

VÝSLEDKY

Od počátku jednání o cukerní reformě bylo nutno brát v úvahu, že pokud v novém kole WTO budou požadovány silné redukce cel, bude EU nucena snížit intervenční ceny, aby se vyhnula extrémnímu růstu importu cukru. Několikrát byla vedena diskuse o snižování celních sazeb po roce 2006. V průběhu několika málo let bylo Evropskou komisí předloženo několik reformních návrhů. Jeden z nich byl předložen, dnes již bývalým, komisařem pro zemědělství Franzem Fischlerem a druhý současnou komisařkou pro zemědělství Mariann Fischer-Boelovou.

Jádro reformy, tak jak ji předložil komisař Fischler, spočívalo ve snížení zaručených výkupních cen cukru o více než 30 % a výkupních cen cukrové řepy skoro o 40 % v rámci vnitřního trhu EU. Návrh počítal i se zrušením intervenčního systému. Výrobní kvóty, jež se přidělují jednotlivým členským státům, se měly postupně snížit na 14,6 ze 17,4 mil. tun, tedy o 16 %. Právě tato součást návrhu nejvíce vadila ČR, protože by znamenala pokles dotované výroby v ČR o 72 000 tun cukru. ČR několikrát intervenovala Evropskou komisí prostřednictvím komisařů pro zemědělství o revizi tohoto algoritmu výpočtu. Důvodem bylo, že dopady plynoucí z reformy by se ČR dotkly citelněji než většina ostatních zemí EU zejména proto, že se reforma týkala jak kvót pro domácí spotřebu, tak pro vývoz. Zatímco většina starších členských států má vývozní kvótu relativně vysokou a může v podstatě snižovat jen ji, v případě nových členských zemí byla kvóta vypočítána podle jejich závazků ve WTO a je nízká, v českém případě jen tříprocentní. To by znamenalo, že dotovaná výroba cukru by na českém území už nestačila pro pokrytí vlastní spotřeby. Z čistého vývozce by se ČR přeměnila v čistého dovozce cukru. Z vyjádření zástupců cukrovarnického průmyslu k reformnímu návrhu vyplynulo, že snížení cen berou jako nutnost, ale snížení kvóty navrženým způsobem nemohou akceptovat. Jak dále uvedli, snížením kvóty by se Česko mohlo stát dovozcem draž vyráběného cukru, než produkuje samo. Hořkou pilulku měly pěstitelům cukrovky a výrobcům cukru osladit kompenzace; ty by v zemích "patnáctky" měly činit 60 % ušlého zisku a v nových členských státech 100 %.

Nová komisařka pro zemědělství Mariann Fischer-Boelová po nástupu do svého úřadu na sklonku minulého roku prohlásila, že EU potřebuje hlubokou reformu cukru tak, aby evropský cukr přežil a aby rozhodoval trh, a ne politici. Dále pak uvedla, že zachovat ceny na úrovni třikrát vyšší, než jsou světové ceny, je těžko vysvětlitelné, natož udržitelné. Komisařka tak mimo jiné reagovala na stanovisko WTO, která v dubnu letošního roku definitivně potvrdila svůj verdikt o tom, že režim EU na podporu vývozu cukru pokládá za neslučitelný s mezinárodními obchodními pravidly. EU byla velkými exportéry cukru (Brazílie, Austrálie,

Thajsko) obviňována za to, že vrhá na světový trh velké množství subvencovaného cukru (s vnitřní cenovou podporou uskutečňovanou prostřednictvím intervenčních cen cukru), který snižuje ceny cukru na světovém trhu, přičemž světové zásoby cukru jsou vysoké.

Výsledkem toho je, že Evropská komise schválila v průběhu letošního června další radikální návrh změn trhu s cukrem v Evropské unii, který předložila právě komisařka Fischer-Boelová.

Hlavní cíl předložené reformy spočívá v posílení konkurenceschopnosti a tržní orientace cukrovarnictví v Evropské unii, dále pak zajištění dlouhodobé životaschopnosti odvětví a posílení vyjednávací pozice EU ve stávajícím kole jednání Světové obchodní organizace. Je třeba si uvědomit, že stávající systém SOT s cukrem nedoznal po celou dobu své existence tj. 40 let výraznou změnu a bez reformy by muselo dojít k výraznému plošnému snížení kvót, což by nejtíživěji zasáhlo výrobce, kteří prokazují nejvyšší konkurenceschopnost, což by vedlo k zániku odvětví cukru.

Návrhy reformy vypracované Komisí zahrnují dvoustupňové snížení o 39 % u ceny bílého cukru; vyrovnávací platbu pro zemědělce ve výši 60 % snížení ceny prostřednictvím oddělené platby – která by byla vázána na dodržování norem z oblasti životního prostředí a obhospodařování půdy a byla zařazena do jednotné platby pro zemědělský podnik; dobrovolný restrukturalizační režim na dobu čtyř let, jenž by napomohl odchodu méně konkurenceschopných výrobců z odvětví i zrušení intervence. Evropští výrobci si musí být z dlouhodobé perspektivy jisti pravidly, kterými se musí řídit. Návrh reformy proto stanovuje hospodářský a právní rámec pro evropské odvětví cukru do let 2014/2015, aniž by předpokládal ustanovení o přezkumu.

Komise navrhuje, aby ve dvou etapách došlo k výraznému snížení ceny komodity a aby zároveň po dobu čtyř let existoval restrukturalizační fond disponující značnými finančními prostředky. Restrukturalizační fond má tři hlavní cíle: za prvé poskytovat pobídky méně konkurenceschopným výrobcům k odchodu z průmyslového odvětví, za druhé uvolňovat finanční prostředky pro zvládání následků uzavření závodu v oblasti sociální politiky a životního prostředí (financování plánů v sociální oblasti nebo programů přesunu zaměstnanců na nová pracovní místa, jakož i opatření vedoucích k tomu, aby byl v dané lokalitě obnoven dobrý ekologický stav) a za třetí poskytovat prostředky pro rozvoj nových podniků v nejvíce zasažených oblastech v souladu se strukturálními fondy a fondy pro rozvoj venkova.

ZÁVĚR

Předložený návrh povede jistě ke snížení minimálních cen cukru a cukrové řepy. Ceny cukru v EU jsou nyní třikrát vyšší než ceny na světovém trhu. Návrh obsahuje dlouhodobý, stabilní plánovací výhled včetně restrukturalizačního fondu disponujícího značnými finančními prostředky, který usnadní odchod méně konkurenceschopných výrobců z odvětví i zvládání následků restrukturalizačního procesu v sociální oblasti a oblasti životního prostředí. Tento návrh budou projednávat jednotliví ministři členských států EU, je nezbytné aby rozsah kvót i cenová úroveň umožnily v budoucnu trvalé pěstování řepy a výrobu cukru v Evropě.

Výsledkem snížení cen cukrovky a cukru bude snížení ploch na pěstování cukrové řepy. Cukerné kvóty se poté pravděpodobně přesunou do oblastí s nejvýhodnějšími podmínkami pro pěstování cukrovky. Se snížením cen bude klesat zisk pěstitelů. Rentabilita pěstování bude klesat s větší vzdáleností od cukrovaru, což povede ke koncentraci pěstování cukrovky co nejbližší zpracovatelským kapacitám.

Z hlediska ČR lze považovat tento poslední návrh za přijatelný, protože nekrátí českou kvótu a nemusí tak klesat domácí produkce cukru tak, jak se předpokládalo v případě předchozího návrhu. ČR má předpoklady k tomu, aby její zemědělci a její cukrovarnický

průmysl obstál v konkurenční soutěži a udržel si tak přinejmenším soběstačnost. Sektor cukrovka – cukr v ČR prošel v posledních letech mnoha peripetemiemi; období volného trhu, zavádění tržního pořádku atd. U pěstitelů cukrovky se v posledních letech potvrzuje trend zvyšujících se výnosů cukrovky a cukru z ha, výnos cukrovky je dosahován cca 50 t z hektaru při 16 % cukernatosti (s výjimkou suchého roku 2003) a výnos bílého cukru nad 7 t/ha. V důsledku zavedení tržního mechanismu a především uplatněním účinné celní ochrany se podařilo navýšit produkci cukru v ČR oproti 395,2 tis.t cukru v krizovém roce 1999/2000 až na úroveň přesahující 500 tis.t. Plochy cukrovky se navýšily oproti roku 1999/00 (58 tis. ha) až na současných 75 tis.ha. Pro české pěstitele je komparativní výhodou vyšší pěstitelská plocha (v průměru 80 ha na podnik oproti 6 ha v EU) a schopnost pěstovat cukrovku za nižších nákladů (zhruba o třetinu nižší).

Literatura:

Strnadlová, H. *Odhad vývoje odvětví cukrovky a cukru v ČR po vstupu do EU*. VÚZE. Praha 2003. ISBN 80-86671-07-0.

Turecki, T. *Reforma společné organizace trhu EU*. LCaŘ č. 1., VUC Praha. Praha, 2004.

J. Krouský. *Úspěchy a neúspěchy tržní regulace před vstupem ČR do EU a před cukerní reformou EU*. <http://www.agris.cz/vyzkum/detail.php?id=132384&iSub=566>

Cukr – cukrovka. Situační a výhledová zpráva, prosinec 2004. MZE ČR. Praha, 2004. ISBN 80-7084-325-X

www.agroweb.cz

www.euractiv.cz

www.agris.cz

Kontaktní adresa autorů:

Ing. Martin Kolář, Katedra zemědělské ekonomiky, PEF ČZU Praha, Kamýcká 129, Praha 6 - Suchbátka, 165 29, tel. 224 382 303, email: kolar@pef.czu.cz

Ing. Luboš Smutka, Katedra zemědělské ekonomiky, PEF ČZU Praha, Kamýcká 129, Praha 6 - Suchbátka, 165 29, tel. 224 382 303, email: smutka@pef.czu.cz