

Oldřich Menšík, Šárka Zapletalová

VÝVOJ A ZÁKLADY FUNGOVÁNÍ SPOLEČNÉ ZEMĚDĚLSKÉ POLITIKY EVROPSKÉ UNIE

Development and Basic Principles of the Common Agricultural Policy

This article describes development and principles of the Common Agricultural Policy. The CAP has been by far the most important Common Policy and a central element in the European Union's institutional system. It has been the forerunner of the single market (which ensures free movement of goods, services, capital and people, in the 15 Member States of the Union). It is part of the political and economic cement which holds together the different parts of the Community.

Zemědělství v České republice vstoupilo do náročné etapy komplexní přípravy na začlenění do Evropské unie. Fakta získaná ze zavádění a dosavadního působení Společné zemědělské politiky (Common Agricultural Policy – CAP) členských zemí EU ukazují, že tato problematika patří v rámci společenství k nejsložitějším. O významu přisuzovanému zemědělství v jednotlivých zemích i v celém společenství svědčí především skutečnost, že agrární sektor spotřebovává zhruba polovinu ročního rozpočtu Unie. Důvody, proč se zemědělství těší zvláštnímu zájmu národních, ale i společné politiky EU, jsou hlavně tyto:

- zemědělské produkty mají strategický význam, proto se usiluje o pokrytí spotřeby vlastní výrobou;
- produktivita v zemědělství v posledních desetiletích výrazně vzrostla, aniž by mohla být spotřeba zvýšena ve stejném rozsahu;
- počet lidí zaměstnaných v zemědělství nelze neomezeně ani rychle bez problémů snížit;
- zemědělství by mělo existovat i v nevýhodných oblastech z důvodu ochrany krajiny před devastací;
- v rozsáhlých evropských regionech je to jediná pracovní příležitost pro obyvatelstvo.

Zemědělství tedy není v EU chápáno pouze jako výrobní odvětví, ale v souvislostech všech svých mnohotvárných funkcí, neboť je základním předpokladem pro zachování kulturní krajiny a venkova, tedy hodnot, tvořících neoddelitelnou součást společného evropského dědictví.

Základní východiska tvorby CAP

Významným impulsem pro rozvoj myšlenkových proudů prosazujících sjednocenou Evropu je tragédie první světové války. Reálnější podoby však tato myšlenka nabývá

až po skončení druhé světové války. Sjedenená Evropa měla v budoucnu zabránit ozbrojeným konfliktům a zajistit hospodářský růst evropských států. Ve svém projevu v Curychu dne 19. září 1946 rozvinul britský politik Winston Churchill myšlenku Spojených států evropských. Vzorem se staly Spojené státy americké, jakožto federální stát se silným ekonomickým a politickým potenciálem. Proces evropské integrace, který na počátku tohoto století měl spíše idealistický náboj, dnes dominuje evropské politice jako celku. Jedním z prvních významných výsledků postupného sblížení bylo 25.3.1957 podepsání tzv. Římské smlouvy šesti evropskými státy (Belgie, Francie, Itálie, Lucembursko, Německo a Nizozemí), kterou bylo založeno Evropské hospodářské společenství (EHS). Cílem bylo dosáhnout globální horizontální integrace, nikoliv tedy postupovat v integraci pouze po jednotlivých sektorech.

Zemědělství hrálo již od prvních kroků evropské integrace klíčovou roli, neboť pro válkou narušená hospodářství jednotlivých zemí byla otázka kvalitního potravinového zabezpečení obyvatelstva velmi aktuální. Velké rozdíly mezi členskými státy v podílu zemědělství na pracovních příležitostech, na tvorbě GDP či na zahraničním obchodě vyžadovaly zřízení celní unie a společného trhu a řadu opatření k regulaci a financování této důležité části trhu. Proto byly základy CAP zakotveny již v samotných Římských smlouvách. Cíle jednotné zemědělské politiky byly poprvé uvedeny v článku 39 Římské smlouvy a zahrnují:

- zvýšení produktivity v zemědělství;
- zajištění odpovídající životní úrovně zemědělců ;
- stabilizace trhů zemědělských produktů;
- zabezpečení potravinové soběstačnosti;
- zajištění přijatelných spotřebitelských cen potravin.

Tento článek pojednával mimo jiné i o některých nástrojích pro vybudování zemědělské politiky společenství, jako je například organizace zemědělského trhu, jednotná cenová politika či vytvoření společného fondu. Nebyly zde ale formulovány žádné konkrétní politické nástroje.

Základy a hlavní směry Společné zemědělské politiky formulovali představitelé členských států EHS, včetně ministrů zemědělství, na konferenci v italském městě Stresa v červnu roku 1958. Závěry tohoto jednání lze shrnout do následujících oblastí:

- hlavním pilířem zemědělství má nadále zůstat rodinná farma;
- reforma evropského zemědělství má směřovat především do oblasti struktury zemědělství a zlepšení jeho konkurenceschopnosti;
- postupně zavádění jednotných cen platných pro všechny členské země;
- cílem evropského zemědělství je podílet se vyrovnaným způsobem na světovém obchodu;
- vnitřní trh by měl být chráněn před výkyvy světových trhů.

Na základě těchto závěrů a doporučení bylo v červnu 1960 konstatováno Evropskou komisí, že zemědělství nebude samostatným článkem politiky EHS, ale ekonomickou a sociální součástí hospodářství a společnosti. Problémy zemědělství měly být řešeny v rámci regionální rozvojové politiky. Orientace konkrétních agrárněpolitických

kých nástrojů byla zaměřena na rodinný zemědělský podnik, čímž je podporováno svobodné soukromé vlastnictví a využity výhody spojené s vlastní odpovědností zemědělců. V neposlední řadě je důvodem této orientace také staletými prověřená vysoká přizpůsobivost rodinných farem.

Principy Společné zemědělské politiky

Princip finanční solidarity znamená, že náklady na fungování Společné zemědělské politiky musí být hrazeny společně všemi členy Společenství. Tato finanční solidarita mezi bohatšími a chudšími členy je základním principem Společné zemědělské politiky. Aby mohla CAP prakticky fungovat, byl vytvořen společný fond, tzv. Evropský fond orientace a garance v zemědělství (EAGGF - the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund). Tento fond je součástí celkového rozpočtu Společenství. Z tohoto fondu jsou financovány potřebné výdaje na agrární politiku, přičemž není rozhodující, který konkrétní stát prostředky čerpá.

Princip jednotného trhu představuje volný pohyb zemědělských produktů mezi jednotlivými členskými státy. Princip jednotného trhu vyplývá z používání jednotlivých nástrojů, jako jsou jednotné ceny, jednotné předpisy a jednotná pravidla hospodářské soutěže, na území všech členských států. Vyžaduje jednotný tržní management a předpokládá rovněž jednotnou ochranu na vnějších hranicích.

Princip preference Společenství znamená prosazení zásad, které poskytují přednost odbytu produktům vyrobených v členských zemích. Princip preference vlastně chrání vnitřní trh před levnými dovozy a před nadměrným kolísáním světového trhu. Této ochrany trhu je dosaženo pomocí různých agrárněpolitických nástrojů, která vyrovnávají cenové rozdíly při vývozu a dovozu zemědělských produktů z nečlenských zemích.

Nástroje společné zemědělské politiky

Po vytýčení cílů a principů Společné zemědělské politiky začala být vypracována a uváděna v platnost jednotná pravidla pro trh se zemědělskými produkty. Tato pravidla trhu jsou společná pro všechny členské státy a týkají se jak vnitřního trhu, tak zahraničního obchodu. Jelikož mají jednotlivé komodity svá specifika, rozdílnou konkurenceschopnost nebo obchod s nimi podléhá zvláštním mezinárodním dohodám, jsou tržní pravidla přizpůsobena těmto specifickým. Na základě těchto rozdílů lze tržní pravidla rozčlenit do následujících režimů:

1. Režim s intervenčními mechanismy a vnější ochranou

Režim s intervenčními mechanismy a vnější ochranou je založen na stanovení garantované minimální ceny (intervenční ceny), která zabraňuje poklesu tržní ceny pod určitou minimální hranici prostřednictvím státních investičních nákupů. Ochrana vnitřního trhu před dovezeným zbožím je zabezpečena dovozními odvody, cly nebo vývozními refundacemi. Tento režim se vztahuje na produkty jako je obilí, rýže, cukr,

mléko a mléčné produkty, hovězí a vepřové maso, stolní víno, některé druhy ovoce a zeleniny apod.

2. Režim s vnější ochranou

Režim zabezpečuje vnější ochranu trhu před zbožím z exportu, a to prostřednictvím dovozních a vývozních mechanismů. Ochrana vnitřního trhu není nutná, jelikož se jedná o konkurenceschopné výrobky. Tento režim je uplatňován u komodit jako například vejce, drůbež, značková vína, květiny, vybrané druhy ovoce a zeleniny.

3. Režim s podporou cen

Režim s podporou cen se vztahuje na komodity, u nichž se Evropská unie v rámci dohod GATT zavázala udržet dovozní cla na nízké úrovni, nebo je vůbec neuvalovat. V tomto případě nemohou být uplatněna tradiční ochranná opatření. Ochrana trhu před levnými dovezenými produkty je prováděna například prostřednictvím příspěvků při zpracovávání dražších produktů vyrobených v EU. Tímto opatřením se docílí vyrovnání cen výrobků z EU a cen dovezeného zboží.

4. Režim s paušálními příspěvky

Režim s paušálními příspěvky se týká speciálních produktů, které sice představují malý podíl zemědělské produkce, ale mají velký sociálně - ekonomický význam, například konopí, chmel, bavlna. Podpora je zabezpečena formou příspěvků, které se vztahují na hektar výrobní plochy, nebo se stanovují proporcionálně k vyrobenému množství.

Financování Společné zemědělské politiky

Financování tržních opatření, strukturálního a regionálního rozvoje je zabezpečeno prostřednictvím Evropského fondu orientace a garance v zemědělství EAGGF. Tento fond se skládá ze dvou sekcí: sekce garance a sekce orientace.

Sekce garance (the Guarantee Section) financuje opatření vyplývající z tržní a cenové politiky. K výdajům se řadí intervence regulující zemědělský trh, vývozní refundace do nečlenských zemí, potravinové pomoci a podobně. Příjmy jsou tvořeny dovozními odvody placené dovozců na hranicích a dalšími položkami.

Sekce orientace (the Guidance Section) spravuje prostředky určené k financování strukturálně - politických opatření, k nimž patří zlepšování výrobních podmínek včetně modernizace farem, zlepšování venkovské infrastruktury, podpora vzdělávání a výzkumu, pomoc v odbytové a zpracovatelské sféře.

Reformy CAP v průběhu 90. let

Při srovnání cílů CAP stanovených Římskými smlouvami a výsledků, jichž bylo dosaženo, zjistíme, že se produktivita v zemědělství zvýšila v nepředvídatelné míře. Počet osob pracujících v sektoru se o polovinu snížil a došlo ke sloučení podniků a racionalizaci výroby. Příjmy zemědělců rostly nejprve paralelně s příjmy ostatních skupin obyvatelstva, v průběhu osmdesátých let se však začaly prohlubovat rozdíly v jednotlivých

regionech i velikostních skupinách podniků. Bylo dosaženo stabilizace trhů, ceny uvnitř společenství nebyly ovlivňovány cenami na světových trzích. Zásobování některými produkty překročilo spotřebu, přebytky především u obilí, mléka, cukru a vína přinesly dodatečné náklady na uskladnění, subvencovaný prodej či průmyslové využití. Určení přiměřené spotřebitelské ceny nebylo snadné, přitom podíl výdajů domácností na potraviny trvale klesal.

Vzhledem k omezenému rozpočtu a rostoucím přebytkům byla u některých komodit v osmdesátých letech zavedena množstevní omezení (tzv. produkční kvóty), při jejichž překročení museli zemědělci platit poplatky. Tato opatření však nerovnováhu mezi vnitřní nabídkou a poptávkou nevyřešila. Proto došlo v roce 1992 k radikální reformě Společné zemědělské politiky. Tato tzv. **MacSharryho reforma** byla založena na třech hlavních pilířích:

- snížení cen zemědělských produktů (např. obiloviny a hovězí maso asi o 30 %);
- kompenzace ztráty příjmů výrobců v důsledku nižších cen formou přímých plateb;
- kontrola produkce opatřeními, která zamezují plnému využití půdy (půda vyjmutá z produkce, tzv. „set aside“, extenzivní způsob výroby).

Současné začala působit i různá přídatná opatření, jako např. subvencování ekologického způsobu hospodaření, zalesňovací programy atd. Tento valík reforem zvýhodňoval spíše menší podniky, neboť odporoval záměrům a snahám velkopodniků o intenzivní způsob výroby.

Přestože se změny, které tato reforma přinesla společnému zemědělskému trhu, zdály revoluční, v podstatě v ní šlo pouze o korekci principů CAP, které působily trhu největší potíže. Hlavním cílem a také výsledkem MacSharryho reformy, jejíž poslední fáze skončila v roce 1996, bylo odstranění obrovských přebytků z intervenčních skladů a spravedlivější rozdělování prostředků ze společného rozpočtu Unie. Její úspěch, pokrok v liberalizaci světového zemědělského trhu a program rozšíření Evropské unie na východ však poukázaly na nutnost pokračování v opatřeních k tržní profilaci evropského zemědělského trhu. Evropská komise pod vedením Jacquesa Santera a komisaře pro zemědělství Franze Fischera definovala tyto priority další reformy:

- zvýšení konkurenční schopnosti evropského zemědělství na světových trzích;
- zlepšení pozice evropského agrárního trhu v souvislosti s přípravou na zahájení nového kola jednání o liberalizaci agrárních trhů;
- příprava na rozšíření Evropské unie o země střední a východní Evropy.

Obecně stanovené cíle nové reformy CAP našly své vyjádření v konkrétních opatřeních, zveřejněných v červenci 1997 jako součást obsáhlého materiálu s názvem **Agenda 2000**. Týkaly se vybraných produktů (obilí, olejiny, hovězí maso, mléko), ale i politiky podpory venkova a ochrany životního prostředí. Zlepšení konkurenceschopnosti agrární produkce má být dosaženo především dalším snížením cen, které budou kompenzovány formou přímých plateb producentům. Oproti MacSharryho reformě budou mít na rozhodování o přidělení těchto plateb a na vymezení priorit v podpoře venkova větší účast jednotlivé státy. Navržená opatření sice znamenají snížení subvencí jednotlivým výrobcům, ale s ohledem na zvýšení role přímých plateb by nemělo

dojít k celkovému snížení podpory zemědělství v EU. To je dokumentováno v návrhu Evropské komise, uvedeném v dokumentu Agenda 2000, kde se počítá zvýšením rozpočtu na Společnou zemědělskou politiku do roku 2006 zhruba o 6 miliard ECU na částku 50 miliard ECU – viz tab. 1.

Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
zemědělství	44 100	45 000	46 100	47 000	48 000	49 000	50 000

Tab. č. 1: Předpokládané zdroje CAP na období 2000 – 2006 dle Agendy 2000

Zdroj: Agenda 2000, Supplement 5/97

Navzdory původním předpokladům, nejnovější odhady zveřejněné v Bulletinu 5/99 počítají se zvýšením výdajů pouze v následujících třech letech a s jejich následným snížením – viz tab. 2.

Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
zemědělství	40 920	42 800	43 900	43 770	42 760	41 930	41 660

Tab. č. 2: Aktualizované odhady zdrojů CAP na období 2000 – 2006 (mil. EUR v cenách 1999)

Zdroj: <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/en/9905/t1020.htm>

Tvorba Společné zemědělské politiky je kontinuální proces, který je neoddelitelně spjat s postupem integrace na evropském kontinentu a je stále více určován globálními změnami a trendy. Vzhledem k budoucímu členství ČR v EU se problematika CAP bezprostředně dotýká také českého zemědělství. K usnadnění procesu zapojení českého zemědělství do CAP napomáhají zdroje ze strukturálních fondů EU, které jsou určené pro předvstupní pomoc ekonomikám přidružených zemí. Využití těchto zdrojů je vázáno na celou řadu podmínek, jejichž splnění je prvořadým úkolem České republiky pro následující období.

Literatura

- [1] **Bicanová, M.:** *Drahý zemědělský trh?* Zemědělské listy, 1999, č. 31, s. 3.
- [2] **Hrabánková, M.:** *Strukturální fondy*. 1.vyd. Praha: : Institut výchovy a vzdělávání MZe ČR, 1999.
- [3] **Janda, K. a kolektiv:** *České zemědělství a Evropská unie*. 1.vyd. Praha: Institut výchovy a vzdělávání MZe ČR, 1998. ISBN 80-7105-163-2
- [4] **Kvapilík, J.:** *Mléko, mléčné výrobky a vstup České republiky do Evropské unie*. Praha Českomoravská společnost chovatelů, s.r.o., 1998.
- [5] **Mišúr, P.:** *Agenda 2000 a Unie*. Náš chov, 1999, č. 3, s. 49.
- [6] **Tomšík, K.:** *Vývoj Společné zemědělské politiky Evropské unie (1958 - 1992)*. Zemědělské listy, příloha Evropská unie, 1999, roč. 1, č. 1, s. 10 - 15.
AGENDA 2000 - For a stronger and wider Union. Bulletin of the European Union, supplement 5/97.
TREATY ESTABLISHING THE EUROPEAN COMMUNITY. Roma, 1957.
<http://europa.eu.int/pol/agr>; <http://www.euroskop.cz>

Poznámka

Tento příspěvek vznikl v rámci projektu institucionálního výzkumu Grantové agentury ČR (GAČR). CEZ: J 17/98:275100015