



New
Direction

the foundation for european reform

SPOLEČNÁ ZEMĚDĚLSKÁ POLITIKA PO ROCE 2020 – TRENDY A PERSPEKTIVY

ANNA MICHALČÁKOVÁ

www.europeanreform.org @europeanreform



New Direction



Established by Margaret Thatcher,
New Direction is Europe's leading free market
political foundation & publisher with offices in
Brussels, London, Rome & Warsaw.

New Direction is registered in Belgium as a not-for-profit organisation and is partly funded by the European Parliament.

REGISTERED OFFICE: Rue du Trône, 4, 1000 Brussels, Belgium. EXECUTIVE DIRECTOR: Naweed Khan.

The European Parliament and New Direction assume no responsibility for the opinions expressed in this publication. Sole liability rests with the author.



Anna Michalčáková

Anna Michalčáková (nar. 1992) vystudovala Masarykovu univerzitu v Brně, obor Mezinárodní vztahy a Evropská studia. V rámci SZP se zaměřuje na analýzu politiky s důrazem na prosazování zájmů lobby, na environmentální rozměr politiky a implementaci SZP v ČR. Pravidelně se podílí na vzdělávacích projektech Ministerstva zemědělství ČR (série projektů AGRI ČR+), jejichž hlavními výstupy je pravidelné informování o zemědělském dění v ČR a EU a příručky týkající se konkrétních témat. V současné době pracuje jako analytik ve společnosti B&P Research.

	ÚVOD	07
1	SZP – POHLED DO HISTORIE VZNIKU A UTVÁŘENÍ PRAVIDEL	09
1.1	ZALOŽENÍ SZP	09
1.2	KONFERENCE VE STRESE	10
1.2.1	NÁSTROJ: CENY	10
1.2.2	SYSTÉM FUNGOVÁNÍ SZP: SPOLEČNÁ ORGANIZACE TRHŮ NA ZÁKLADĚ GARANTOVANÝCH CEN 1963–1992	11
1.3	DŮSLEDKY A PROBLÉMY SZP	11
1.4	TLAK NA REFORMU	16
1.5	REFORMA 1992	17
1.6	SOUČASNÁ SZP A JEJÍ BUDOUCNOST	18
2	ANALÝZA PRVNÍHO PILÍŘE: PŘÍMÉ PLATBY NEFUNGUJÍ, ČAS NA ZMĚNU	21
2.1	PODPORA PŘÍJMŮ A ŽIVOTNÍ ÚROVNĚ ZEMĚDĚLCŮ	22
2.2	POTRAVINOVÁ BEZPEČNOST	23
2.3	KOMPENZACE ZA DODRŽOVÁNÍ VYSOKÝCH STANDARDŮ PRODUKCE	24
2.4	ZPOMALENÍ RESTRUKTURALIZACE SEKTORU	25
2.5	PŘÍMÉ PLATBY JAKO OBRANÝ VAL PROTI VSTUPU NOVÝCH PODNIKATELŮ A PROBLEMATIKA KONCENTRACE PŮDY	26
2.6	DOBROVOLNÁ PODPORA VÁZANÁ NA PRODUKCI	27
2.7	DOPORUČENÍ K PŘÍMÝM PLATBÁM	30
2.7.1	STÁVAJÍCÍ NÁSTROJE SZP: ZASTROPOVÁNÍ, REDISTRIBUCE A KONCENTRACE PŮDY	30
2.7.2	NOVÉ NÁSTROJE SZP	31
2.7.3	NOVÁ STRUKTURA PLATEB: UDRŽITELNOST A SCHOPNOST REAGOVAT NA PROBLÉMY	31
2.7.4	ŘÍZENÍ RIZIK	35
2.7.5	DOBROVOLNÁ PODPORA VÁZANÁ NA PRODUKCI	35
3	ANALÝZA DRUHÉHO PILÍŘE: ZA SKUTEČNÝ ROZVOJ VENKOVA	38
3.1	ROZVOJ VENKOVA V BUDOUCNOSTI	38
3.1.1	CO BY MĚL BÝT ROZVOJ VENKOVA	41
4	DEBATA O SZP PO ROCE 2020	45
4.1	VÝSLEDKY VEŘEJNÉ KONZULTACE	45
4.2	SDĚLENÍ KOMISE: BUDOUCNOST POTRAVINÁŘSTVÍ A ZEMĚDĚLSTVÍ	48
4.3	POZICE ČR K VYJEDNÁVÁNÍ SZP	52
	ZÁVĚR	54
5	SEZNAM ZKRATEK	56
6	POUŽITÁ LITERATURA	57



PŘEDMLUVA JANA ZAHRADILA

Společná zemědělská politika je jedna z nejstarších a nejvýznamnějších evropských politik. Co do objemu vynaložených a přerozdělených prostředků s ní může soutěžit snad jen politika soudržnosti. Zatímco ale o tzv. „evropských фонdech“, jak se kohezním prostředkům často říká, slyšíme velice často, zemědělská politika zůstává stát stranou pozornosti. Je to dáno dílem její složitostí a terminologií, které nezasvěcení nemají šanci porozumět, dílem relativně úzkou výsečí populace, která se v moderní společnosti zemědělstvím zabývá. Myslím, že je to škoda. Měli bychom se zajímat o to, jak je nakládáno s třiceti osmi procenty unijního rozpočtu, což v absolutních číslech znamená 59 miliard eur každý rok.

Nejde jen o obrovskou sumu, na kterou se složili daňoví poplatníci celé osmadvacítky, ale v neposlední řadě také o podobu naší krajiny.

A právě o tu se v příštích letech bude hrát. Jak známo, Evropská unie plánuje své rozpočty v sedmiletých cyklech. Jeden se právě pomalu uzavírá a rozbíhá se vyjednávání mezi Evropskou komisí a členskými státy o podobě a rozpočtu zemědělské politiky v příštím období. Z konzervativního pohledu, který autor studie představuje v samém úvodu, je zřejmé, že Česká republika má geograficky unikátní předpoklady pro blahodárné soužití zemědělství a péče o krajinu. Bylo by tedy logické, kdybychom se ve vyjednávání pokusili podobný přístup v co největší míře prosadit.

Jan Zahradil
poslanec Evropského parlamentu
předseda Aliance konzervativců a reformistů v Evropě



ÚVOD

Zemědělství představuje sektor, který je nejvíce ze všech odvětví lidské činnosti spjat s životním prostředím. Zemědělci (a lesníci) hospodaří na půdě, která je domovem mnoha organismů. Tento velmi těsný svazek funguje oběma směry, ale výše se přece jen nachází právě životní prostředí, na jehož stavu je zemědělství závislé. To je skutečnost, na kterou dnešní podoba Společné zemědělské politiky (SZP) často zapomíná, přestože proklamuje, že globálně o ochranu životního prostředí usiluje.

Pokud zemědělec hospodaří udržitelně, zachovává a obnovuje přírodní stanoviště a stav a kvalitu půdy a vody. *Jedná se o prerekvizity nezbytné k zemědělské činnosti a produkci potravin.* Naopak nešetrné zemědělské praktiky životní prostředí devastují, a to nejen pro rostliny a zvířata, ale samozřejmě i pro lidi. Efekty nešetrného zemědělství se nemusí projevit ihned či v rozmezí několika málo let, ale jejich manifestace může nastat až po delším časovém období, což zároveň znamená, že je nelze jednoduše a rychle zvrátit v případě nouze (sucho, nedostatek podzemní vody, eroze). Nešetrným zemědělským hospodařením si pod sebou evropská společnost podřezává větev. SZP EU v současnosti dostatečně daleko do budoucnosti nehledí. Proklamace o udržitelnosti zůstávají na úrovni politických deklarací.

Na druhou stranu to není jediný negativní aspekt dnešní SZP, která se ke všem problémům snaží přistupovat globálně a vytvářet univerzální řešení (přístup one size fits all), i když ze Sdělení Komise plyne, že se tento princip chystá v období SZP po roce 2020 opustit. Mnohem smysluplnější by byla

redefinice principů SZP dle východisek konzervatismu. Pravice, ačkoliv o ní v souvislosti s ochranou životního prostředí neslyšíme často, má co nabídnout.

Konzervatismus představuje politiku opožděného účinku, jejímž cílem je zachovat život a zdraví společenského organismu na co nejdelší dobu, píše Roger Scruton, který si je též velmi dobře vědom, že pro oba tyto cíle je existence prostředí, ve kterém se nachází, nezbytná. Ve své knize *Zelená filozofie* (Green Philosophy) navazuje na zakladatele konzervatismu Edmunda Burkea, který zdůrazňuje vazbu mezi žijícími, nenarozenými a mrtvými (Scruton, 2012, s. 10–12). Tvrdí, že nejprve je nutné nalézt motiv (s univerzální platností), který člověka vede k tomu, aby chtěl životní prostředí chránit. Zastává názor, že vedoucí roli v této agendě nelze delegovat na několik málo zástupců a spoléhat se na ně. Scruton jako zmíněný motiv identifikuje teritoriální příslušnost či chcete-li více citově zabarvený výraz – lásku k domovu. Domov Scruton definuje jako místo, kde žijeme, které nás definuje, které zachováme pro své potomky a které nechceme zničit. Dle Scrutonovy definice jsme pouze jakýmsi opatrovníky místa, kde žijeme, naše vlastnictví není absolutní, proto je naší povinností, zděděným závazkem předchozí generace, zachovat jej pro další generaci v co nejlepším stavu (Scruton, 2012, s. 25–27).

Scrutonova definice nepředstavuje pouhý kýčovitý výmysl, vychází ze zkušenosti. Uvažujeme-li v kontextu zemědělství o rodinných farmách a o tom, jak fungují, základním principem, který jim je vlastní, je nekompromisní imperativ předat hospodaření

další generaci přinejmenším ve stejném stavu, v jakém ji současný hospodář přebíral. Rodinné farmy představují vazbu mezi již zesnulými, živými a ještě nenarozenými velmi přesvědčivě, což je zároveň jeden z mnoha důvodů, proč bychom měli usilovat o jejich prosperitu.

Scruton přichází ještě s nejméně jednou přesvědčivou argumentací, proč je nutné zvláště dnes na životní prostředí a zemědělství pohlížet konzervativní optikou, a tím je zaměňování příčiny a důsledku současného stavu životního prostředí. Zatímco soudobý diskurs prostřednictvím levicově orientovaných nevládních organizací obviňuje z konzumního a nešetrného způsobu života lidí velké podniky a korporace, Scruton to považuje pouze za důsledek vítězství touhy nad zdrženlivostí. Problém, který může být vyřešen pouze tehdy, pokud si lidé opět zvyknou přinášet oběti (Scruton, 2012, s. 26–27).

Konzervatismus má zemědělství a životnímu prostředí co nabídnout. Již název napovídá, že cílem konzervatismu je zachovat stav, v případě zemědělství to znamená trvale udržitelný stav produkce potravin a životního prostředí. Burke a Scruton doplňují, že je tak nutno činit pro minulé i nadcházející generace. Konzervatismus představuje přímo ztělesnění požadavku zabránit zhoršování stavu místa, kde žijeme, našeho domova.

V současné době se vytváří nová reforma SZP, na stole zatím nejsou konkrétní návrhy toho, jak bude SZP po roce 2020 vypadat, ale první předzvěst v podobě Sdělení Komise pro budoucnost potravinářství a zemědělství již je k dispozici.

Následující text je rozčleněn do čtyř částí, první tvoří historie politiky, kde jsou uvedeny klíčové problémy SZP, mající přesah do současnosti (a pravděpodobně i budoucnosti). Druhá kapitola je zaměřena na analýzu a doporučení pro reformu přímých plateb, vycházející jak ze stávajících nástrojů, tak i z možné nové struktury plateb v SZP. Třetí část shrnuje problematiku pilíře rozvoje venkova, identifikuje principiální chyby v politice a navrhuje změnu pohledu na rozvoj venkova nejen jako na politiku, ale i na jeho samotnou definici. Poslední část se věnuje aktuálnímu vývoji v SZP, shrnuje výsledky veřejné konzultace, která proběhla v první polovině roku 2017 a analyzuje Sdělení Komise publikované 29. 11. 2017. Jednotlivé části analýzy, kromě historické kapitoly, jsou doplněny o zkušenosti se zemědělskou politikou v ČR. Situace v zemědělství v ČR zde slouží jako špatný příklad, jak mohou příliš flexibilně nastavené hranice SZP a nedostatku národní politické vůle zemědělství a životnímu prostředí škodit. Kvůli historii zemědělství v ČR a struktuře zemědělských podniků se zde problematická opatření SZP projevují dříve a větší míře než v ostatních státech EU.



SZP – POHLED DO HISTORIE VZNIKU A UTVÁŘENÍ PRAVIDEL

Pro pochopení SZP v současné podobě je nezbytné znát události a okolnosti, které současnému uspořádání předcházely. SZP je výrazně závislá na předchozích modelech (vzorech) fungování (vykazuje velkou míru path-dependency) (Hill, 2012). Cíle, nástroje a prostředky se v rámci SZP příliš neměnily a pokud ano, docházelo k tomu prostřednictvím dlouhých vyjednávání a přes odpor některých členských států. Následující kapitola identifikuje klíčové historické milníky SZP včetně používaných řešení problémů politiky tak, aby byly položeny základy analýze současného stavu a vytvořena doporučení pro politiku.

1.1 ZALOŽENÍ SZP

Římská smlouva, která vstoupila v platnost v roce 1958, založila Evropské hospodářské společenství (EHS), jehož hlavní součástí byl společný trh šesti členských států – Belgie, Francie, Itálie, Lucemburska, Německo a Nizozemí. Již při vyjednávání podmínek EHS bylo jasné, že součástí společného trhu bude také trh se zemědělskými výrobky. Samotná vyjednávání o konkrétní podobě SZP probíhala déle a v Římské smlouvě tato politika nebyla pevně ukotvena, dodala však hranice, ve kterých se budoucí politika bude muset odehrávat, přesněji institucionální strukturu (Zobbe, 2001, s. 4–5).

Římská smlouva SZP definuje v člancích 38 až 47, nestanovila však specifika jejího fungování. Cíle politiky stanovuje článek 39, který zní následovně:

- zvýšit produkci zemědělské výroby podporou technického pokroku a optimálního využití výrobních činitelů, zejména pracovních sil

- zajistit tak slušnou životní úroveň venkovského obyvatelstva, zejména zvýšit individuální příjmy osob pracujících v zemědělství
- stabilizovat trhy
- zaručit spolehlivost dodávek potravin
- zajistit přiměřené ceny zboží dodávaného spotřebitelům

Při prosazování cílů se však měly brát v potaz též “zvláštní povaha vyplývající ze sociální struktury v zemědělství a ze strukturálních a přírodních rozdílů mezi různými zemědělskými oblastmi” a skutečnost, že “zemědělství je odvětvím úzce spjatým s hospodářstvím jako celkem” (čl. 39 Smlouvy o EHS).

Cíle to nebyly nijak přízemní, situace, ve které se zemědělství států Společenství nacházelo, byla nepříznivá. V letech 1955–59 jediný stát z uvedené šestice, který dokázal vyprodukovat více zemědělských výrobků, než spotřeboval, bylo Nizozemí. Naopak především Německo a Francie musely produkty ve velké míře dovážet. Před podpisem Římské smlouvy se uvažovalo také nad spoluprací v rámci OEEC, ale rozpory nad povahou společné politiky nakonec vedly k tomu, že vyjednávání v roce 1954 ztroskotala. Pro Velkou Británii bylo nepřipustné, aby zemědělství bylo podřízeno nadnárodní entitě, přitom právě import zemědělských výrobků VB byl ze všech zemí OEEC nejvyšší.

Hlavním motorem snah ustavit společnou politiku byla závislost na zemědělském importu, protože

neschopnost státu spolehlivě zajistit dodávky potravin pro vlastní obyvatelstvo způsobuje politickou slabost a zranitelnost. Ve prospěch SZP ve schválené podobě hrály roli historické události daleko předcházející druhou světovou válku, která se tradičně uvádí jako jedna z příčin.

Hlavním strůjcem SZP byla jako vedoucí zemědělská síla šestice států Společenství Francie, jejíž požadavky měly tedy na finální podobu politiky zásadní vliv. Francie jako země s vysokým podílem zemědělství ve struktuře hospodářství států přijala protekcionistická opatření proti levnému dovozu ze zahraničí již v 80. letech 19. století, což společně s omezeným vlivem průmyslové revoluce na restrukturalizaci hospodářství způsobilo, že upřednostňovala protekcionismus a především podporu cen v nastavování designu SZP. Také proto bylo jako první cíl zvoleno zvýšit produktivitu zemědělství a zajistit příjmy zemědělců.

1.2 KONFERENCE VE STRESE

Smlouva o EHS předpokládala vytvoření SZP do konce přechodného období budování společného trhu, tedy do roku 1969. Přípravy pro její uvedení do praxe ale začaly ještě téhož roku, kdy Smlouva o EHS vstoupila v platnost, konkrétně 3. – 11. 7. 1958, kdy začala konference v italském městě Stresa. Zajímavé je, že konference se účastnili ministři zahraničních věcí a členové Komise včetně bývalého ministra zemědělství Sicco Mansholt (viz Mansholtův plán). Zájmové skupiny zde měly statut pozorovatele. Konference měla za úkol vypracovat podrobné plány fungování SZP na základě rámce, který poskytl Smlouva o EHS.

Členské státy se na konferenci ve Strese dohodly na pěti závěrech:

- Zemědělská politika je bezvýhradnou součástí jednotného trhu Společenství a platí pro ni stejná pravidla, především volný pohyb čtyř svobod.
- Ochrana vnitřního trhu před narušeními ze světového trhu.
- Systém organizace trhu založený na podpoře cen, který by měl být těsně spjat se strukturálními opatřeními, což dohromady zajistí optimální využití výrobních faktorů.

- Rodinná farma má představovat základ evropského zemědělství.
- Podpora cen společně se strukturální politikou zajistí zemědělcům příjmy srovnatelné s příjmy v jiných odvětvích (Zobbe, 2001, s. 6).

Komise na základě těchto závěrů v roce 1960 předložila návrh SZP, který identifikoval tři hlavní principy politiky:

- Jednota vnitřního trhu: SZP bude součástí vnitřního trhu Společenství postaveném na volném pohybu čtyř svobod.
- Preference Společenství: dodavatelé ze zemí Společenství mají být upřednostňováni před těmi mimo Společenství.
- Společné financování neboli princip finanční solidarity: rozložení nákladů SZP na všechny země Společenství (Zobbe, 2001, s. 6).

Zásadní přitom bylo zvolit adekvátní regulační nástroj pro adresování všech cílů a principů nově vytvořené SZP. Tím se staly ceny zemědělských produktů, které byly centrálně navrhovány Komisí a schvalovány Radou ministrů (Fiala, Pitrová, 2009, s. 444).

1.2.1 NÁSTROJ: CENY

Určování cen zemědělských výrobků bylo zvoleno jako regulační nástroj z toho důvodu, že nejvíce vyhovovalo státům Společenství. Zejména Belgie, Francie, Německo a Lucembursko regulovaly trh se zemědělskými výrobky velmi podobě (Zobbe, 2001, s. 8). Tyto garantované ceny byly zároveň chápány jako nejjednodušší možné řešení, protože umožňují plošnou a přehlednou kontrolu trhu a obchází náročnou unifikaci vztahů mezi administrativou a drobnými zemědělci (George, 1996, s. 176).

Určování cen na návrh Komise, které byly schvalovány jednomyslně Radou ministrů zemědělství, se staly základem fungování SZP, protože kromě chápání nástroje jako nejjednoduššího řešení byly považovány i za ideální prostředek k tomu, jak dosáhnout tolik žádaného zvýšení produkce potravin. Ta byla žádoucí, neboť zajišťovala fungování společného trhu jako celku a měla vliv na životní náklady, a tudíž na volný pohyb pracovních sil. Přílišné rozdíly mezi státy v životních nákladech totiž omezují ochotu obyvatel přesouvat se

za prací do jiné země. Zvýšení produkce potravin bylo v 50. a 60. letech důležité také ze strategicky-politického hlediska, potravinová soběstačnost byla (a stále do jisté míry je) klíčovým zájmem a úkolem států.

1.2.2 SYSTÉM FUNGOVÁNÍ SZP: SPOLEČNÁ ORGANIZACE TRHŮ NA ZÁKLADĚ GARANTOVANÝCH CEN 1963–1992

Členské státy se shodly na tom, že SZP bude fungovat na základě společné organizace trhu se zemědělskými komoditami, která v sobě zahrnovala výše zmíněné principy (jednota vnitřního trhu, preference Společenství a princip finanční solidarity).

Za hlavní nástroj regulace byly zvoleny ceny, přesněji garantované ceny. Na konci 50. let své trhy se zemědělskými výrobky ostatně většina států (především Belgie, Francie, Německo a Lucembursko) regulovaly obdobným způsobem, stačilo uspořádání převést na nadnárodní úroveň (Zobbe, 2001, s. 8). George píše, že důvodem pro regulaci prostřednictvím garantovaných cen byla jednoduchost řešení, protože umožňují plošnou a přehlednou kontrolu trhu a obchází náročnou unifikaci vztahů mezi administrativou a drobnými zemědělci (1996, s. 176). Ceny byly každoročně navrhovány Komisí a schvalovány Radou ministrů, Evropský parlament nebyl do procesů SZP zapojen.

Systém garantovaných cen mohl fungovat pouze díky třem zakládajícím principům:

1) Preference Společenství spolu s **nepropustností hranic** zaručovala podporu odbytu v rámci vnitřních hranic a zamezovala pronikání levných výrobků ze třetích zemí, vůči kterým byla produkce uvnitř Společenství nekonkurenceschopná. To bylo důležité z hlediska garantování cen, tedy zvolení určité hodnoty, za kterou se jednotlivé výrobky v EU budou prodávat.

Garantovaných cen bylo několik:

- tržní řády, které označovaly regulační systém pro daný zemědělský produkt (např. vysoce regulované strategické potraviny – mléko, máslo, hovězí maso, málo regulované potraviny – ovoce a zelenina),

- cílová cena, která určovala hodnotu produkce na trhu a výrazně ovlivňovala cenu zaplacenou spotřebitelem,
- prahová cena označovala nejnížší možnou hodnotu dovezeného konkurenčního výrobku a sloužila k výpočtu variabilních přírážek,
- minimální (intervenční) cena označující hodnotu, za kterou bylo Společenství ochotno odkoupit od zemědělců produkci v případě poklesu tržní ceny v důsledku nízké poptávky (Fiala, Pitrová, 2009, s. 450–451).

Nepropustnost vnějších hranic Společenství podmiňuje další nástroj SZP a sice tzv. variabilní přírážky, které také úzce souvisí s uvedenými cenami, především s minimální (intervenční) cenou. Systém variabilních přírážek v roce 1961 předložil Sicco Mansholt a vyřešil tím, alespoň dočasně, dva problémy naráz – levný dovoz a drahý vývoz. Variabilní přírážky zpočátku fungovaly pouze jednosměrně, na levný dovoz, protože na počátku 60. let Společenství nebylo potravinově soběstačné a vývoz nebyl žádoucí, omezoval se jimi tedy levný dovoz přidělením cla, tím došlo ke srovnání cenové hladiny a nevytvářela se konkurence ze zahraničí. V případech, kdy Společenství potřebovalo výrobky vyvézt, fungovala variabilní přírážka jako refundace pro producenty, protože cena jejich výrobku nebyla na světovém trhu konkurenceschopná, a musela být snížena.

2) Garantované ceny, variabilní přírážky

a **nepropustnost vnějších hranic** doplňoval **systém finanční solidarity a kompenzace**, který zaručoval, že všechny státy budou daná pravidla dodržovat. Tímto způsobem se zemědělská produkce zvýšila a životní úroveň zemědělské populace byla zajištěna. Situace byla výhodná pro agrární i průmyslové země, protože první profitovaly ze sdílení nákladů na garantované ceny a druhé měly být kompenzovány vývozem průmyslové produkce. Zjednodušeně lze říci, že “státy poškozené nucenou spotřebou drahých potravin vyprodukovaných ve Společenství byly odškodněny volným pohybem zboží” (Fiala, Pitrová, 2009, s. 447).

1.3 DŮSLEDKY A PROBLÉMY SZP

SZP jakožto politika v oblasti strategických zájmů států a státních dotací zasáhla významně všechny státy Společenství a zpočátku se zdálo, že bude díky kompenzačnímu principu mezi garantovanými cenami

zemědělských výrobků a volným trhem i všem státům vyhovovat.

V původním plánu měla být společná organizace trhů doplněna sociální a strukturální politikou, k tomu však nedošlo a politiky zůstávaly v rukou členských států, protože SZP byla příliš nacionalizovaná, silně ovlivněna národními zájmy a přesun kompetencí na nadnárodní úroveň státy vnímaly jako nežádoucí (Roederer–Rynning, 2010, s. 187).

Ze Společenství SZP vytvořila světovou zemědělskou velmoc a splnila cíl být potravinově soběstačnou a zajistit životní úroveň zemědělské populace na venkově. Na druhou stranu byla vytvořena politika vysokých cen, protekcionismu, založená na složitém mechanismu intervencí na trhu, drahá pro státy i pro spotřebitele (Fennell, 1997, s. 48). Z ekonomického hlediska měla SZP na zemědělství neblahý vliv a negativně zasáhla i světové zemědělské trhy. V rámci politiky se též vytvořila asymetrická reprezentace

zájmů, kde dominovaly zájmy zemědělské a zájmy spotřebitelů, potravinářů či environmentální zájmy byly zastoupeny okrajově, se zanedbatelným vlivem. Obecně lze říci, že ochrana příjmů farem byla nadřazena všem ostatním zájmům (Roederer–Rynning, 2010, s. 189).

Z hlediska utváření a udržování statu quo v rámci SZP mezi státy, Komisí a zájmy nelze opomenout postavení Evropského parlamentu, který na politiku dlouhou dobu neměl prakticky žádný vliv. V tzv. metodě Společenství, která se využívala pro schvalování pravidel SZP, mu byl přiznán pouze status konzultačního tělesa. Vzhledem k posilování pravomocí EP v průběhu evropské integrace je též paradoxní, že pravomoci týkající se zemědělské politiky mu členské státy svěřit nechťely: v roce 1970, potažmo 1975, kdy byly EP přiznány určité rozpočtové pravomoci, nemohl zasahovat do výdajů SZP¹ v podstatě až do roku 2009, kdy vstoupila v platnost Lisabonská smlouva.

BOX 1

Konzultační procedura v rozhodování EU ukládá Radě EU povinnost Evropský parlament konzultovat před tím, než dospěje k rozhodnutí, a ukládá tak EP pouze nepřímý vliv. V roce 1979 nicméně Evropský soudní dvůr projednával případ *izoklugóza*, ve kterém upřesnil tuto roli EP. Rada nejenže musí EP požádat o stanovisko, ale musí i počkat, než jej EP doručí, protože se jedná o legislativní instituci, která představuje základní faktor v institucionální rovnováze Společenství. EP tak později často využíval taktiku zdržování (nedoručení stanoviska), aby zvýšil svůj vliv na rozhodovací proces (Dumbrovský, 2006, s. 18).

PROCEDURA KONZULTACE

Postupně se však prohluboval rozpor mezi agrárními a průmyslovými zeměmi, a to z toho důvodu, že garantované ceny neúměrně rostly a náklady na SZP s nimi. Byly to přitom členské státy v Radě ministrů, které garantované ceny na návrh Komise schvalovaly a vždy se stavěly odmítavě k jejich snižování, zejména na nátlak zájmových skupin. Na domácí půdě bylo totiž vždy obtížné obhájit snížení rozpočtu pro strategicky významný sektor a nadnárodní úroveň je zároveň zbavovala odpovědnosti za stav SZP.

Princip kompenzace přestal pro průmyslové země fungovat. Garantované ceny zemědělských komodit ve Společenství v porovnání se světovými cenami stále rostly, až se dostaly do situace, kdy cenové hladiny na světových trzích v podstatě ignorovaly. Pro

průmyslově orientované státy to znamenalo, že se dostávaly do stále nevýhodnější pozice vůči agrárním státům a princip kompenzace ztrácel žádaný efekt.¹

Garantované ceny přitom nezasahovaly pouze do odvětví zemědělství, SZP částečně kompenzovala vysokou cenu i zpracovatelům zemědělských výrobků, kteří je nakupovali od prvovýrobů. Tímto způsobem byl pokřiven celý volný trh ve Společenství

¹ V roce 1970 byla schválena tzv. Lucemburská smlouva, která vytvořila vlastní příjmy Společenství a EP dala rozhodovací pravomoc v nepovinných výdajích rozpočtu (SZP spadala do kategorie povinných výdajů rozpočtu). Kromě toho mohl udělit Komisi absolutorium za plnění rozpočtu. V roce 1975 prostřednictvím Bruselské smlouvy dostal EP pravomoc odmítnout rozpočet jako celek, což mu dávalo možnost nepřímo vyvíjet nátlak Komisi a Radu, aby rozpočet připravily v podobě, kterou EP neodmítne. Zvláštní pravomoci s ohledem na rozpočet SZP ale nezískal.

TAB. 1

Výrobek	Společná cena v EHS na 100 kg	Ceny na světovém trhu na 100 kg (B)	jako procento z (B)
Jemná pšenice	10,7	5,8	185
Tvrdá pšenice	16,1	8,1	200
Rýže	18	15,3	117
Ječmen	9,1	5,7	160
Kukuřice	9	5,6	160
Bílý cukr	22,3	5,1	438
Hovězí maso	68	38,8	175
Vepřové maso	56,7	38,6	147
Drůbeží maso	72,3	55	131
Vejce	51,1	38,7	132
Máslo	187,4	47,2	397
Olivový olej	115,6	69,8	166
Olejová semena	20,2	10,1	200

SROVNÁNÍ CENOVÉ HLADINY VYBRANÝCH PRODUKTŮ VE SVĚTĚ A VE SPOLEČENSTVÍ V LETECH 1967–1968 V ÚČETNÍ JEDNOTCE

ZDROJ: FENNELL, 1997, S. 31

a navyšováním cen se stále více odtrhával od reality, a tím pádem i od situace na světovém trhu. Jak je zřejmé z tabulky č. 1, situace na trhu se zemědělskými produkty se stala dlouhodobě neudržitelnou již v prvním desetiletí fungování SZP.

Růst nákladů SZP se nedařilo zastavit, v roce 1988 přivedl Společenství na pokraj bankrotu, což donutilo instituce Společenství i členské státy jednat. Mnohem dříve, již od druhé poloviny 60. let ale stav SZP zapříčiňoval mezi státy zásadní rozpory, což mělo vliv na celkové fungování Společenství v budoucnu. Příkladem je Lucemburský kompromis, který dokázal paralyzovat rozhodovací procesy v celém Společenství, protože umožnil ponechat jednomyslné rozhodování v případě ohrožení velmi důležitých zájmů státu. Členskému státu, který požadoval z politiky nějaké výhody, tak bylo umožněno jednání blokovat, dokud jeho požadavky ostatní státy neodsouhlasily. Rozběhla se tak tradice tolik symptomatická pro SZP, a sice vyjednávání a povolování různých výjimek, aby SZP vůbec mohla být reformována.

Lucemburský kompromis ukončil první, ale zdaleka nikoliv poslední krizi Společenství způsobenou

mj. zemědělskou politikou. V roce 1968 se Rada pokusila o první reformu SZP, i když pokus to byl pouze polovičitý. Komisí vypracovaný dokument *Memorandum on the Reform of Agriculture in the EEC*, který vykresloval, jak by mělo zemědělství ve Společenství vypadat v roce 1980, a byl přezdíván také jako Mansholtův plán dle tehdejšího nizozemského komisaře pro zemědělství Sicco Mansholta, byl Radě představen 21. 12. 1968. S pochopením se ale nesetkal a způsobil spíše poprask, od německého ministra zemědělství si Mansholt vyslechl, že je zabiják rolníků (Lynggaard, 2006, s. 89). Přičemž Německo bylo jako největší přispěvatel do rozpočtu hlavním zastáncem snížení výdajů politiky. Mansholtův plán byl však v mnoha ohledech radikální a v tehdejších diskursu neprosaditelný. Navrhl snížení garantovaných cen či přijetí takových opatření, která sektor restrukturalizují – nejvíce sporný návrh představovaly tzv. moderní zemědělské podniky spočívající v ideální velikosti farmy, která vyvažuje množství produkce s prosperitou (Fennell, 1997, s. 93).

Tento útok na rodinné farmy byl nakonec ve velmi omezené podobě v roce 1972 schválen v podobě tří sociálně a ekonomicky zaměřených směrnic:

BOX 2

Rada ministrů měla v souladu se Smlouvou o EHS přejít od 1. ledna 1966 v určitých oblastech od jednomyslného k většinovému rozhodování. Francouzská vláda to však odmítla, protože se 1. července 1965 nedospělo k dohodě o zvýšení společných cen zemědělské produkce. Francouzská vláda s úmyslem zabránit navrhovanému řešení odvolala z Rady svého zástupce. Tím bylo zablokováno i jednání o odstranění překážek pro průmyslové zboží, o které usilovalo Německo. Francouzská „politika prázdné židle“ byla první velkou krizí Společenství, kterou se podařilo překonat tzv. Lucemburským kompromisem. Podle něj nemůže být členský stát v případě „velmi důležitých zájmů“ přehlasován, nýbrž „jednání musí pokračovat, dokud se nedosáhne jednomyslné shody“. Zůstalo nevyřešeno, co je důležitý národní zájem a jak dosáhnout při rozdílných názorech jednoty. V následujících letech se mnozí členové EU na tento kompromis odvolávali, a znemožňovali tak dospět k rozhodnutí. Lucemburský kompromis byl vyřešen až Jednotným evropským aktem platným od 1. července 1987 (Fiala, Pitrová, 2009, s. 427).

LUCSEMBURSKÝ KOMPROMIS

TAB. 2

Obiloviny a zelenina	80–120 ha
Mléko	40–60 krav
Hovězí	150–200 krav
Drůbež	100 000 kuřat/rok
Vejce	10 000 slepic
Vepřové	450–600 prasat

VELIKOST MODERNÍHO ZEMĚDĚLSKÉHO PODNIKU V PRODUKČNÍCH JEDNOTKÁCH (IDEÁLNÍ VELIKOST/MNOŽSTVÍ VZHEDEM TYPU PRODUKCE):

ZDROJ: FENNEL, 1997, S. 93

- finanční podpora na zvýšení efektivity zemědělských podniků,
- podpora odchodu do důchodu, aby byla uvolněna půda jiným zemědělským podnikům,
- podpora vzdělávání pro nové (mladé) zemědělce a podpora rekvalifikace (pro odchod neprosperujících zemědělců) (Lynggaard, 2006, s. 87).

Rozpočtu Společenství tato (ne)reforma nepomohla, letech 1969–1971 se Rada ministrů nedokázala dohodnout ani na garantovaných cenách, tudíž se musely používat dohodnuté ceny z roku 1968/1969. Komise se v roce 1972/1973 opět pokusila navrhnout reformu, která by rozpočtu ulehčila. SZP se totiž s určováním cen dostala do slepé uličky, rozpočet

na jejich financování nepostačoval, ale Rada ministrů chtěla schvalovat stále vyšší ceny. Návrh Komise spočíval v určování garantovaných cen tzv. objektivní metodou. Komise postupovala obezřetně, zdůrazňovala, že by se zpočátku k této objektivní ceně pouze přihlíželo, nikoliv se dle ní řídily garantované ceny (Fennel, 1997, s. 97).

Objektivní metoda byla ze stolu smetena ještě dříve než Mansholtův plán, mezi členskými státy opět vyvolala paniku, že by došlo k přílišnému snížení garantovaných cen a ve stejné době se Společenství potýkalo s problémem zelených měn, což jakoukoliv reformu v podstatě znemožnilo. Zelené změny vznikly v návaznosti na kolaps systému fixace evropských měn na dolar v roce 1971. O dva roky dříve již proběhla první korekce cen – frank devalvoval o 11 % vůči

BOX 3

- trendy u výše nezemědělských příjmů
- trendy zemědělských cen ve světě
- návratnost investic
- tempo technického a biologického pokroku
- situace na zemědělských trzích (Fennell, 1997, s. 97)

OBJEKTIVNÍ METODA VÝPOČTU GARANTOVANÉ CENY

dolaru, a Francie proto požádala, aby byly hodnoty zemědělských cen adekvátně navýšeny. Rada ministrů rozhodla frank dočasně považovat za nedevalvovaný, tím vznikla první ze zelených měn. Rozdíl mezi skutečnou hodnotou produkce a hodnotou stanovenou Radou ministrů se lišil, a proto se stal předmětem spekulací. Z toho důvodu se Společenství rozhodlo od 12. 5. 1971 přestoupit na měnové kompenzační dávky (MCA, Monetary Compensatory Amount), která měla podobu cla nebo dávky, aby vyrovnala rozdíl mezi zelenou měnou a skutečnou hodnotu měny v zemi producenta. Zelené měny se naproti očekávání staly trvalou součástí SZP, jejich potřebu odstranila až měnová integrace a Rada je oficiálně zrušila v roce 1997 (Fiala, Pitrová, 2001, s. 460–461).

Hledisko příjmu zemědělců, i přes to jak je důležité, nemůže být jediným referenčním bodem pro ustanovení garantovaných cen, není ekonomicky přičetné a finančně proveditelné poskytovat producentům plnou garanci pro produkty strukturální nadprodukce i vzhledem k tomu, že Společenství je ve většině zemědělských produktů soběstačné a vzhledem k zájmům spotřebitelů musí ceny respektovat realitu trhu.

SZP vždy významně ovlivnilo rozšiřování o nové členské státy, původní šestici doplňovaly totiž zpravidla země, které měly odlišnou strukturu zemědělství a také jiné způsoby řešení problémů politiky. Nejznámějším případem je tzv. britský problém, jehož řešení bylo přijato prostřednictvím dohody z Fontainebleau v roce 1984. Dohoda mimo návratu určitého podílu z finančního příspěvku do rozpočtu Společenství obsahovala i snížení garantovaných cen a stanovila první pravidla odpovědnosti za produkci (kvóty na mléko). Problém se však opět nepodařilo vyřešit v jeho šíři, pokles světových cen zemědělských komodit totiž zvýšil nároky na finance určené na vývoz nadprodukce (Fiala, Pitrová, 2001, s. 461).

V návaznosti na dohodu z Fontainebleau připravila Komise další reformní dokument (The Perspectives for the CAP). Bílá kniha navrhovala snížení produkce u vybraných zemědělských položek a představila i přímou podporu zemědělcům, která by systém garantovaných cen nahradila (Fennell, 1997, s. 103).

Stejně jako jiné dosavadní reformní pokusy se tento model prosadit nepodařilo, výdaje SZP v letech 1985–1987 rostly až o 18 % ročně a situaci dále zhoršovaly klesající ceny pšenice na světovém trhu (Fiala, Pitrová, 2001, s. 461–462). V roce 1988 se Společenství ocitlo na hranici finančního bankrotu.

Přesto se SZP v této podobě podařilo udržet až do roku 1992, což je v současnosti důležité vzhledem k “trvanlivosti” stávajícího systému, který se zdaleka ještě nevyčerpal, a SZP takto může fungovat ještě dlouhou dobu, protože již nečelí takovým tlakům na snížení výdajů z rozpočtu. Systém založený na garantovaných cenách dokázal vytrvat z několika důvodů: 1) poskytoval výhody mnoha členským státům, zejména těm agrárně orientovaným, 2) všem zemím přinášel účinnou stimulaci rozvoje odvětví a 3) také možnost přenést odpovědnost za vyjednávání na instituce Společenství (Rieger, 1997, s. 100). Další důvody uvádí Roederer-Rynning, jsou jimi: výjimečnost zemědělského sektoru a obavy z nepokojů venkovského obyvatelstva (2010, s. 186).

Systém nepůsobil problémy pouze vzhledem k průmyslovým zemím Společenství, ale i k samotné produkci. Cíle potravinové soběstačnosti bylo dosaženo velmi rychle a od počátku 80. let se SZP potýkala s opačným problémem, a sice trvalou nadprodukcí, která byla kvůli garantovaným cenám a svému množství na světovém trhu nekonkurenceschopná. Mechanismus variabilních překážek sice obsahoval princip, jak produkci vyvézt, ale to obnášelo zvyšující se finanční náklady, které Společenství nemělo jak financovat, jelikož nedisponovalo žádnými vlastními

příjmy, ale pouze příjmy v podobě příspěvků členských států. Přitom export představoval jediné trvalé řešení nadprodukce. Společenství částečně řešilo nadprodukcí i prostřednictvím intervenčních nákupů a skladování, dosahovala ale takových výšek, že ji bylo levnější ničit než skladovat či pokoušet se vyvážet. Zvyšování garantovaných cen mělo negativní dopad na spotřebitele, protože v konečném důsledku to byli právě oni, kteří kupovali drahé potraviny. Například v roce 1984 spotřebitel ve Společenství zaplatil za máslo 150 % světové ceny (Fiala, Pitrová, 2001, s. 454–455).

Negativní efekt redistribuce v rámci SZP představovala i konzervace úrovně zemědělských

podniků v členských státech a podpora velkých farem, protože čím více dokázala farma vyprodukovat, tím více byla dotována. Zemědělské podniky také vůbec nebyly motivovány využívat půdu hospodárně a rozšířilo se extenzivní zemědělství. Rozpočet Společenství tvořily ze 70–80 % výdaje na zemědělství, ale jen necelých 5 % z této sumy bylo věnováno na modernizaci a restrukturalizaci odvětví. Systém společné organizace trhu byl nastaven tak, aby řešil pouze příznaky nemoci zemědělství šestice států, příčiny (neexistenci restrukturalizace a modernizace) ponechal nedotčeny.

TAB. 3

Výrobek	ES-10 1981/1982	ES-12 1985/1986	ES-12 1992/1993
Pšenice	127	124	133
Hrubé zrno	116	119	123
Cukr	141	123	128
Máslo	122	Není dostupné	121
Sýr	107	Není dostupné	107
Hovězí, telecí maso	103	107	108
Vepřové maso	101	102	104
Drůbeží maso	110	105	105
Vejce	102	Není dostupné	101
Čerstvé ovoce	85	87	85
Víno	102	104	115

POTRAVINOVÁ SOBĚSTAČNOST SPOLEČENSTVÍ V LETECH 1981–1993 (HLAVNÍ PRODUKTY V %)

ZDROJ: FENNELL, 1997, S. 83

1.4 TLAK NA REFORMU

Posledním pokusem o změnu financování politiky, před jejím definitivním (a ve výsledku nevyhnutelným) reformováním, byl tzv. Delorsův balík (I.), na kterém se členské státy dohodly na mimořádném summitu v Bruselu 11. – 13. 2. 1988. Delorsův balík obsahoval snížení garantovaných cen, omezení výdajů na zemědělství do budoucna (nesmí překročit 74 % z hodnoty meziročního nárůstu HNP Společenství, kvalitativní požadavky na produkci nebo sociální programy jako např. snížení hranice pro odchod do důchodu). V letech 1988–1989 bylo díky balíku dosaženo snížení nákladů na SZP o 5 %, ale zemědělské ceny na světovém trhu opět klesly a aktéři SZP nebyli schopni rychle a adekvátně reagovat (Fiala, Pitrová, 2001, s. 462).

SZP se nakonec dostala do bodu, kdy byly členské státy postaveny před volbu politiku reformovat, nebo nechat Společenství finančně zkolabovat. Vybrali si to první, lehké to však nebylo, veřejnost si totiž žádala více než pouze finanční stabilizaci politiky. Ve společnosti se začala hojně projevovat poptávka po tzv. postmaterialistických hodnotách, v kontextu zemědělské politiky to představuje důraz na ochranu životního prostředí a zachování venkova a jeho tradic (Inglehart, 1990, s. 103). Tyto vnitřní tlaky na reformu SZP doplňovala potřeba dokončit k 1. 1. 1993 společný trh.

Důraz na zahrnutí ochrany životního prostředí nejen do zemědělské politiky souvisí také s vnějšími tlaky na reformu politiky (Konference o životním prostředí a rozvoji v Rio de Janeiru v roce 1992). Hlavní nátlak

BOX 4

Inglehart postmaterialistické zájmy identifikuje již v 60. letech 20. století, k jejich agregaci dochází o něco později v průběhu 80. let. V roce 1983 se do německého parlamentu (Bundestag) dostávají Zelení (Die Grüne) a ve Velké Británii se ochrana životního prostředí stává součástí programu politických stran (Inglehart a Welzel, 2005, s. 39). EU obecně si tématu životního prostředí všímá také, v (nezávazném) dokumentu Komise z roku 1985 Perspektivy SZP je ochrana životního prostředí zahrnuta jako jedna z hlavních funkcí zemědělství. Politika životního prostředí byla oficiálně zahrnuta do působnosti Společenství prostřednictvím Jednotného evropského aktu (1987), významný posun v zahrnutí environmentálních cílů ale znamenal až rok 1992, kdy vstoupily v platnost tři zásadní dokumenty: Smlouva o EU, Pátý environmentální akční program, MacSharryho reforma.

PRONIKÁNÍ ENVIRONMENTÁLNÍCH ZÁJMŮ DO SZP EU

zvenčí přicházel od USA na jednáních GATT, kde byla opakovaným tématem podpora Společenství v podobě garantovaných cen ve snaze je odstranit (spolu s dalšími podporami, George, 1996, s. 187). Jednání mezi USA a Společenstvím se nakonec přesunulo do bilaterální roviny, protože na čtyři roky (1986–1990) trvajícím Uruguayském kole nebylo dosaženo dohody. Postoj USA, které se cítily poškozeny gradací napětí na světových trzích, zůstával dále nekompromisní. Komise toho využila k přípravě a především k prosazení reformy SZP (Fiala, Pitrová, 2001, s. 464).

Neopomenutelný impulz pro reformu SZP představovala diskrepance mezi původními cíli a jejich skutečným naplňováním: politika měla být programem sociální stability pro zachování zemědělské populace, místo toho byl největší objem prostředků vynakládán na dotování drahé nadprodukce (Fiala, Pitrová, 2001, s. 463). SZP na svém počátku zadělala na problémy, které nyní musíme akutně řešit a přitom překonávat odpor agrárních a jiných zájmů.

1.5 REFORMA 1992

Komise vypracovala v roce 1991 dva navazující analytické dokumenty s názvem Rozvoj a budoucnost SZP, který Rada projednávala 21. 5. 1992. Pro dokumenty se ustálilo označení MacSharryho reforma dle tehdejšího komisaře pro zemědělství z Irska.

MacSharryho dokument vyhodnotil dosavadní fungování SZP, verdikt však nebyl příliš lichotivý. Jako úspěch bylo hodnoceno pouze navýšení produkce a její udržení. Druhou stranu téže mince představovala nadprodukce, intenzifikace zemědělských praktik a neefektivní vynakládání finančních prostředků.

Za neúspěchy SZP MacSharry označil nestabilizovanou situaci kolem příjmů zemědělců, kvalitu života na venkově a skutečnost, že většina finančních prostředků SZP putovala k převážně velkým podnikům² (Fiala, Pitrová, 2001, s. 464–465).

Reforma byla nakonec přijata v modifikované podobě³ a stála na třech principech:

- Komplexní postup při utváření a provádění SZP: podpora by měla být udělována pouze s ohledem na fungování dalších politik Společenství
- Zvýšení produkce je přípustné pouze v případě, že se podaří zvýšit odbyt⁴
- Respektování zásad volného obchodu v návaznosti na jednání v rámci GATT⁵

Paradoxní je, že uplatnění všech těchto principů zároveň by znamenalo kolaps SZP. Zvláštní důraz měl být nově kladen na zajištění příjmů zemědělců, což se do té doby nepodařilo, přestože se výdaje SZP stále zvyšovaly. Toho mělo být dosaženo prostřednictvím

² Ve zprávě je uvedeno, že 80 % financí šlo na podporu 20 % podniků ve Společenství.

³ Označuje se také jako MacSharryho reforma II.

⁴ To bylo považováno za nereálné, proto šlo de facto o požadavek nezvyšování produkce.

⁵ Reforma prošla pouze díky nátlaku USA na dohodu v rámci GATT, předseda Komise Jacques Delors se obával nepřijatelnosti reformních změn pro členské státy a komisaře MacSharryho odvolal z jednání. Většina Komise ale reformu podpořila, obavy nad nezvladatelností rozpočtu SZP převážily všechno ostatní. Výsledkem jednání je dohoda z Blair House z 15. 12. 1993. Kolo GATT bylo ukončeno 15. 4. 1994 v Marakéši a pro Společenství to znamenalo povinnost začít upouštět od protekcionismu a dát se na cestu liberalizace mezinárodního obchodu a snižování podpor uvnitř Společenství (Fiala, Pitrová, 2001, s. 466).

plošného snížení garantovaných cen a zavedením nového nástroje – přímé platby, která měla být udělována na základě množství produkce. Doplnkově se MacSharry věnoval i životnímu prostředí, kdy navrhl doprovodná opatření vedoucí k extenzifikaci zemědělské výroby.⁶ Pro SZP přímé platby také znamenaly změnu distribuce podpor, ty nově nebyly udělovány centrálně, ale prostřednictvím členských států (nárůst administrativy, Fiala, Pitrová, 2001, s. 468).

MacSharryho reforma II. znamenala určitý pokrok, prosadila alternativu systému garantovaných cen, i když zatím bez toho, aby jej plně nahradila, a dotkla se i tématu životního prostředí. O něco blíže, ale stále ještě nedostatečně, SZP posunula k tržní realitě. Výše garantovaných cen se měla totiž postupně snižovat, což se kvůli vývoji na světovém trhu ve skutečnosti nedělo. SZP tak do značné míry stále fungovala nezávisle na principu volného obchodu, což mj. porušovalo jeden z cílů reformy. Ve svém výsledku tudíž nedokázala adekvátně krátit rozpočet SZP, což představovalo problém především pro blížící se východní rozšíření EU.

Prostřednictvím dokumentu Agenda 2000 z 16. 7. 1997, který obsahoval tzv. kodaňská kritéria, jež musí kandidátský stát splnit, aby mohl do EU vstoupit, otevřela Komise vyjednávání o rozšíření EU. Dokument kladl nároky také na EU, ta se na vstup nových, relativně chudých (a tedy finančně náročných) států musela připravit, to zahrnovalo i reformu SZP.

Na setkání Evropské rady v Berlíně 24. – 25. 3. 1999 zástupci členských států dospěli k dohodě o tom, že rozpočet SZP bude zmrazen na úrovni roku 1999. V návaznosti na Agendu 2000 vznikl také tzv. druhý pilíř SZP, přezdívaný rozvoj venkova.⁷

Zásadní zlom v reformě SZP přišel s rozhodnutím Rady z července 2003, kterým schválila tzv. Fischlerovu reformu,⁸ která zavedla jednotnou platbu na farmu/plochu⁹ a dále redukovala garantované

ceny. Vyplácení jednotné platby reforma podmínila dodržováním souboru legislativních norem týkajících se zásad správného hospodaření.¹⁰ Poprvé v historii SZP tak došlo k explicitnímu zařazení ochrany životního prostředí do podmíněného systému. Pokud ho zemědělci nedodržovali, přišli o podporu EU. V platnosti ale zůstávaly některé přímé podpory, o jejichž zachování se zasazovala především Francie. Politika rozvoje venkova byla prostřednictvím reformy podpořena tzv. modulací čili povinným převodem finančních prostředků z 1. do 2. pilíře.

1.6 SOUČASNÁ SZP A JEJÍ BUDOUCNOST

Stávající pravidla SZP byla v podobě čtyř hlavních nařízení schválena na poslední chvíli koncem roku 2013 (20. 11. 2013 je odsouhlasilo plénum EP), přičemž platit měla začít od roku 2014. Přirozeně došlo k opoždění implementace nových pravidel, delegované akty a prováděcí předpisy byly schváleny v květnu a červnu 2014, PRV byly schvalovány v průběhu roku 2014, přičemž členské státy musely vyčkat s přípravami národních metodických pokynů. Fakticky nová SZP začala platit od roku 2015. Soubor nových nařízení¹¹ se zaměřuje na:

- Přímé platby (Nařízení EP a Rady (EU) č. 1307/2013 o přímých platbách zemědělcům v režimech podpory v rámci SZP),
- Rozvoj venkova (Nařízení EP a Rady (EU) č. 1305/2013 o podpoře pro rozvoj venkova z EZFRV),
- Tržní opatření (Nařízení EP a Rady (EU) č. 1308/2013 o společné organizaci trhů se zemědělskými produkty) a
- Horizontální nařízení (Nařízení EP a Rady (EU) č. 1306/2013 o financování, řízení a sledování SZP).

Dle SZP 2014–2020 má dojít k postupnému nahrazení platby SAPS (režim jednotné platby na plochu) za

⁶ Např. producenti obilí, kteří měli výnosy vyšší než 82 tun ročně, musely plochu, na které obilí pěstovali, zredukovat o 15 %.

⁷ Zpočátku bylo na rozvoj venkova vyčleněno pouze 10 % rozpočtu SZP.

⁸ Reforma se nazývá také střednědobý přezkum naplňování cílů Agendy 2000.

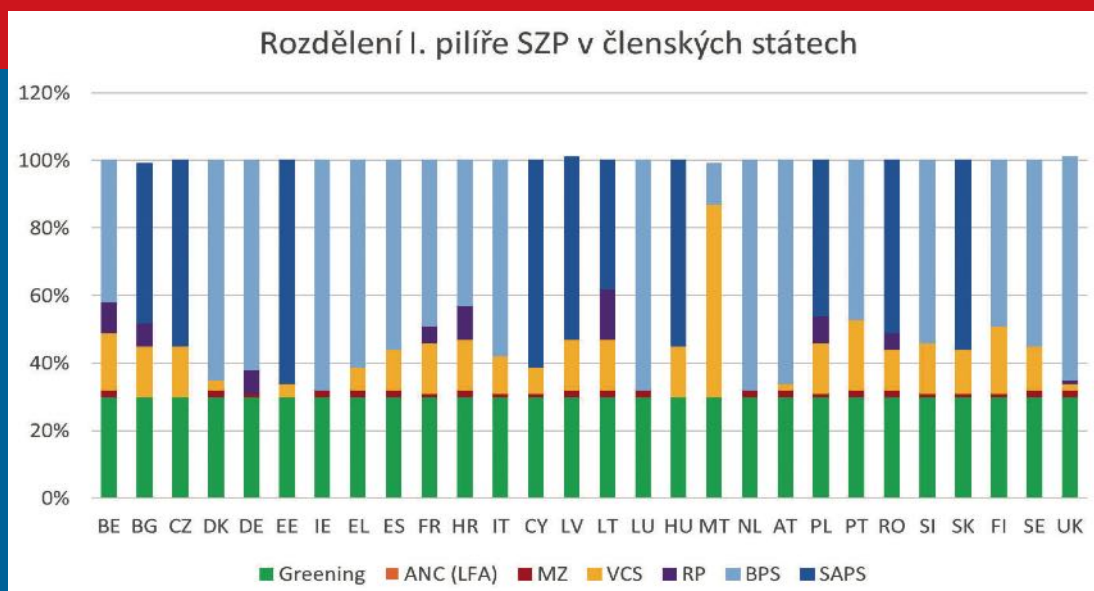
⁹ Jednotná platba na farmu – single farm payment (SFP) a jednotná platba na plochu – single area payment (SAP). Variantu SFP, která uplatňovala historický model založený na přímých platbách farmě v letech 2000–2002, využily převážně staré členské státy. Státy východního rozšíření pak uplatňovaly SAP (tzv. racionální model), jelikož u nich nebylo možné platby odvozovat od předchozích udělovaných částek. Tyto varianty přímých plateb

byly pro EU-15 povinné od roku 2007, pro státy východního rozšíření od roku 2009.

¹⁰ Statutory Management Requirements (SMR) – povinné požadavky na hospodaření, Good Agricultural and Environmental Conditions (GAEC) – dobrý zemědělský a environmentální stav.

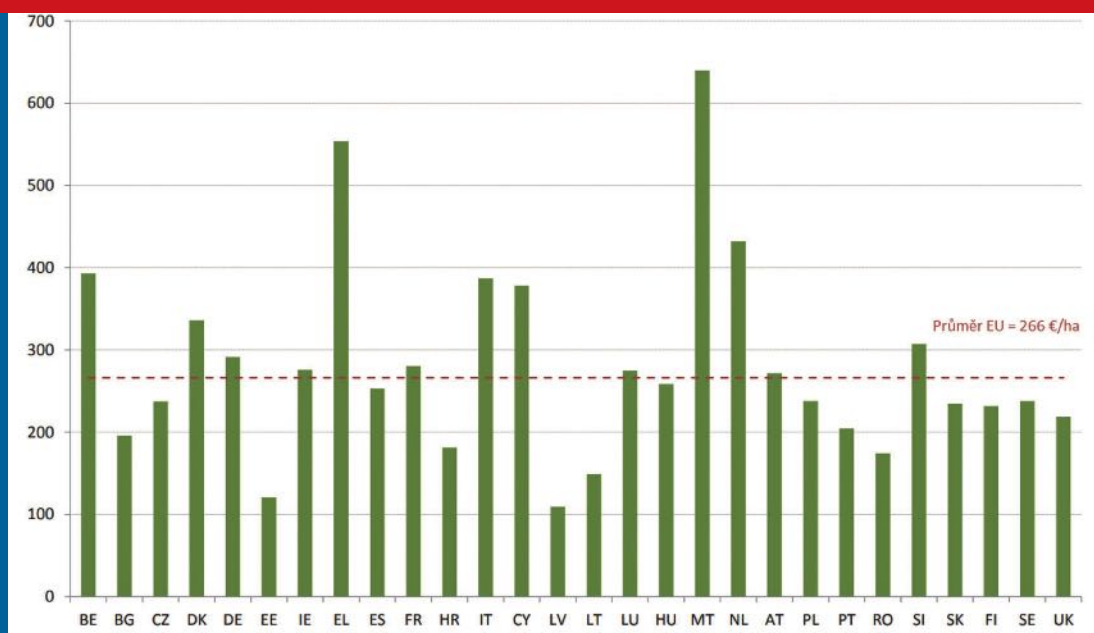
¹¹ Jedním z cílů nové SZP bylo její zjednodušení, tato čtyři nařízení legislativu skutečně zjednodušila, ale pouze redukcí počtu (ze 13 na 4). Administrativní nároky na stát i zemědělce narostly, uznala to i Komise při prezentaci výsledků veřejné konzultace k SZP po roce 2020, na vině je dle ní především greening.

GRAF. 1

ROZDĚLENÍ I. PILÍŘE SZP V ČLENSKÝCH STÁTECH¹⁴

ZDROJ: ALAN MATTHEWS, 2016A

GRAF. 2



VÝŠE PŘÍMÝCH PLATEB VE ČLENSKÝCH STÁTECH ZA ROK 2015

ZDROJ: ALAN MATTHEWS, 2016A

tzv. režim základní platby (BPS – basic payment scheme). BPS představuje základní úroveň podpory příjmu, která je doplňovaná ostatními (specificky zaměřenými) přímými platbami:

- Platba za dodržování environmentálních opatření (greening, povinné),
- Platba pro mladé zemědělce (povinné),

- Redistributivní platba (nepovinné),
- Platba pro oblasti s přírodním omezením (dříve LFA, dnes ANC, nepovinné),
- Platba pro malé zemědělce (nepovinné) a
- Podpora podpory vázané na produkci (VCS, nepovinné).
- **Diverzifikace plodin:** požadavek pěstovat více druhů plodin v závislosti na rozloze podniku,
- **Udržování trvalých travních porostů:** chráněné a ekologicky významné lokality (CHKO, národní parky, rašeliniště...) nesmějí být rozorány a
- **Plocha využívána v ekologickém zájmu:** povinnost vyčlenit 5 % plochy orné půdy podniku a udržovat ji v ekologickém zájmu (úhor, souvrať, krajinné prvky, zalesněná plocha...).

První dvě z plateb zastupují povinná opatření SZP, členské státy je musí implementovat, ostatní představují pouze dobrovolné podpory¹² a země si mohou rozhodnout o tom, zda dané opatření zavedou.

BPS představuje pouze změnu rámce pro vyplácení přímých plateb, zásadní změnou jsou podmínky ekologizace hospodaření, pokud chce zemědělec dotace pobírat. Jedná se o tzv. greening (ozelenění), jde nad rámec požadavků cross-compliance a zahrnuje tři složky, které musejí být naplňovány všechny současně.¹³

Členské státy na greening musely vyčlenit povinně nejméně 30 % finančních prostředků určených na přímé platby. Nově jsou do systému platby zařazeny sankce za nedodržení podmínek, a to až ve výši samotného greeningu.

TAB. 4

Rok	Reforma	Hlavní aspekty
1962–1992	Klasická SZP	Vysoké garantované ceny, objemné intervenční nákupy, variabilní přirážky, ochrana trhu Společenství, vzrůstající soběstačnost, nadprodukce a nutnost vyvážet, vysoké náklady na rozpočet.
1992	MacSharryho reforma	Snížené garantované ceny, přímé platby vázané na produkci jako kompenzace za snížené garantované ceny. Reakce na tlaky WTO.
2003	Fischlerova reforma	Oddělení přímých plateb od produkce, platby podmíněny závazky (cross-compliance).
2014	SZP 2020	Přímé platby oddělené od produkce a podmíněné cross-compliance a greeningem.
2020?	SZP po 2020?	Přímé platby oddělené od produkce a podmíněné novým systémem ekologizujících opatření (?).

PŘEHLED REFORMY SZP

ZDROJ: ALAN MATTHEWS, 2016A

¹² ČR z dobrovolných plateb zavedla pouze VCS.

¹³ Plné uplatnění všech požadavků je povinné až od roku 2017. Zemědělci hospodařící v ekologickém režimu mají na platbu nárok automaticky. EU dala zároveň prostor pro přizpůsobení se konkrétním podmínkám v členském státě a to prostřednictvím rovnocenných postupů.

ANALÝZA PRVNÍHO PILÍŘE: PŘÍMÉ PLATBY NEFUNGUJÍ, ČAS NA ZMĚNU

Současný systém přímých plateb není ani dlouhodobě udržitelný a ani neadresuje výzvy, kterým zemědělci a správci půdy v Evropě čelí a budou v budoucnu čelit. Přímé platby představují relikvii SZP z dob jejích počátků, která musí být odstraněna za účelem efektivity politiky a snížení nákladů. Ušetřené finance mohou jít naopak do projektů modernizace farem a rozvoje venkova, který je v souladu s principy trvalé udržitelnosti.

Důvod neúčelného fungování přímých plateb tkví v principech, na kterých jsou založeny. Převážná většina finančních prostředků na přímé platby i v současném období putuje velkým podnikům, stále platí pravidlo, že 80 % finančních prostředků putuje 20 % největších zemědělských podniků. Pokud situaci vyjádříme vzhledem k celkové velikosti unijního rozpočtu, tak 10 % (28 % tvoří celá SZP), což v roce

2016 představovalo 145 mld. €, putovalo pouze 130 000 farmám v EU.

Alan Matthews vypracoval velmi přesvědčivou argumentaci, podloženou daty, ohledně neúčelnosti přímých plateb v současnosti. Zaměřil se i na hledisko návratnosti, zda se daňovým poplatníkům za odvedené peníze dostává adekvátních služeb. Jako jeden z hlavních cílů SZP identifikuje poskytování environmentálních veřejných statků a vyvážený územní rozvoj, jehož prostřednictvím se přispívá k rozvoji venkova (2016a, s. 1).

Pro pochopení dnešní neefektivity přímých plateb je nezbytné připomenout historickou souvislost: vznikly v roce 1995 jako kompenzace radikálně snižované podpory cen. Z této pozice dnes existence přímých plateb není obhajitelná, jelikož tržní orientace venkova

BOX 5

Přímé platby obecně představují veškerou redistribuci financí z rozpočtu vlády, směřovanou jednotlivým zemědělcům. Zahrnují např. podporu příjmů, AEKO, investiční podpory či platby pro oblasti čelící přírodním omezením (ANC, dříve LFA). V souvislosti se SZP se přímé platby často definují konkrétněji jako platby zemědělcům v rámci I. pilíře, od roku 2013 jsou jimi:

- Základní platba (BPS) a podpora udělovaná na plochu (SAPS)
- Greening
- Platba pro mladé zemědělce
- Dobrovolná podpora vázaná na produkci
- Režim pro malé farmáře (Matthews, 2016, s. 2).

CO JE PŘÍMÁ PLATBA

TAB. 5

Příjmy farem závislé na:	Polní plodiny	Zahradnictví	Víno	Ostatní trvalé plodiny	Mléko	Pasoucí se hosp. zvířata	Drůbež	Smišené farmy	Celkem
PP	55 %	7 %	9 %	29 %	14 %	70 %	22 %	61 %	44 %
Jiných podporách	13 %	3 %	5 %	7 %	17 %	31 %	8 %	21 %	15 %
Trhu	32 %	90 %	87 %	64 %	42 %	-1 %	69 %	18 %	41 %

ZÁVISLOST NA PŘÍMÝCH PLATBÁCH DLE KOMODIT V EU-27 V LETECH 2011–2013
ALAN MATTHEWS, 2016A, S. 4

je nesrovnatelně vyšší, než tomu bylo před více než 20 lety (Matthews, 2016a, s. 2). Nicméně místo toho, aby došlo ke změně systému podpor, přistupuje EU ke změně cílů, kterých má zastaralý systém dosahovat, jako prostředku pro odůvodnění jeho existence. Matthews tyto cíle řadí do kategorií a ukazuje, že prostřednictvím přímých plateb nejsou naplňovány. Na stranu druhou také ukazuje, že současný systém plateb podporuje negativní praktiky a tendence v zemědělství.

2.1 PODPORA PŘÍJMŮ FAREM A ZAJIŠTĚNÍ ŽIVOTNÍ ÚROVNĚ ZEMĚDĚLSKÉ POPULACE

Obecně je známo, že příjmy v zemědělství jsou oproti jiným sektorům nižší kvůli nízké návratnosti, kolísání cen a značné závislosti na počasí. Přímé platby zde tedy slouží jako podpora příjmů, zajištění jejich stability a udržení životní úrovně zemědělské populace. Podíl přímých plateb na celkových zemědělských příjmech se liší napříč produkovanými komoditami a také mezi jednotlivými platbami (jiný je podíl příjmů na BPS či SAPS a jiná např. na AEO). Průměrně¹⁴ tyto příjmy tvoří třetinu zemědělských příjmů (Matthews, 2016, s. 3–4).

Z tabulky je snadné vyčíst, že nejvíce závislí na přímých platbách jako zdroji zemědělských příjmů jsou zemědělci, kteří chovají pasoucí se hospodářská zvířata (v čele se skotem) a následují je smíšené (nespecializované) farmy.

Problém ale spočívá v definici zemědělských příjmů, která se zaměřuje s příjmy domácností zemědělců.

Hill uvádí, že průměrně se disponibilní příjmy zemědělských domácností pohybují na stejné úrovni jako domácnosti nezemědělců. Neřeší se tedy celkový příjem domácností, ani se na ně v pravidelných intervalech nesbírají data, tudíž není možné tvrdit, že zemědělské domácnosti jsou na tom výrazně hůře než zbytek společnosti. Statistika opomíná ostatní příjmy zemědělských domácností, ať už z agroturistiky nebo jiné činnosti, kterou dotyčný vykonává za účelem zisku a zemědělství má jako hlavní, nikoliv však jediný zdroj příjmů (Hill, 2015). Matthews navíc připomíná, že přímé platby představují pouze pomocný prostředek, nikoliv řešení a rozdíly mezi zemědělstvím a ostatními sektory se nijak nezvyšují (2016a, s. 5).

S ohledem na stabilizaci příjmů je situace s přímými platbami nejvíce nesmyslná. Podpora skutečně příjmy stabilizuje, protože je vyplácena s železnou pravidelností, ale nefunguje, jak by měla, tedy jako záchranná síť. Výše plateb se navíc v průběhu let radikálně nemění a jejich vyplácení není závislé na tržní situaci. V případě, kdy se komoditě dobře daří a zemědělci mají vysoké výkupní ceny, a tedy zisky, podpora se stejně vyplácí. Takový příjem podporuje rizikové chování a snižuje motivaci zemědělců vyvíjet maximální úsilí za účelem zisku. Pokud se vrátíme k původnímu cíli plateb jako kompenzaci snižovaných cen, na které podpora příjmů vlastně odkazuje, jedná se o pozůstatek, který v dnešním kontextu ztrácí relevanci. Dokazují to různé záchranné balíčky, které EU vyplácí na požadavky zemědělské lobby. Příkladem může být dvojitý mléčný balíček při ukončení kvót na mléko. Celkem byla udělena dodatečná podpora o výši 1 mld. eur (Matthews, 2016a, s. 14). Situace ukazuje, že zemědělci přímé platby nepovažují za nástroj pro pokrytí rizika kolísání příjmů a v případech, kdy se vyskytne krize, požadují

¹⁴ Allan Matthews uvádí svůj výpočet 28 % u BPS a SAPS a 33 % u LFA.

dodatečné kompenzace. Ostatně říká to sama Komise, když prezentovala výsledky studie Pracovní skupiny pro zemědělské trhy v roce 2016. Stejná studie, která navrhla značné omezení (až zrušení) přímých plateb a plošné zavedení systému krizových mechanismů, které by ale měly být převážně v rukou zemědělců (AMTF, 2016, s. 51).

2.2 POTRAVINOVÁ BEZPEČNOST

EU stále ve strategických dokumentech klade značný důraz na potravinovou soběstačnost, regulérně ji řadí mezi strategické zdroje. Soběstačnost bezpochyby takový zdroj představuje, nicméně odůvodňovat jí zvyšování veřejné podpory nemá oporu v datech. Níže uvedená tabulka č. 6 ukazuje minulý a předpokládaný vývoj soběstačnosti, jedná se o model, který počítá

s předpokládanou úrovní spotřeby, s tou podmínkou, že evropský spotřebitel zpravidla spotřebovává víc, než je daný předpoklad. Zvýšená spotřeba se týká masa, mléčných výrobků a cukru, naopak méně evropský spotřebitel průměrně spotřebovává ovoce a zeleniny. Pokud by se evropský spotřebitel choval dle výživových doporučení národních autorit, vypočítané hodnoty soběstačnosti by se zvýšily, u některých komodit zcela zásadně. S ohledem na potravinovou soběstačnost je nutné brát v potaz i množství potravin, které se v EU vyhodí, dle výzkumného projektu FUSION tento podíl činí 20 % jídla vyprodukovaného v Unii. V současnosti, společně s výhledem do roku 2020 a tendencemi, které ve vývoji soběstačnosti můžeme sledovat, nejsou intervence v podobě přímých plateb potřebné (Matthews, 2016a, s. 11).

TAB. 6

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pšenice	110,8	108,8	114,2	126,7	127,5	126,2	111,3	119,4	121,4	121,9	123,3
Ječmen	97,2	106,3	109,4	123,8	124,7	124,8	120,1	115,8	116,5	116,6	116
Kukuřice	89,2	101	82	87,6	102,3	78,1	80,8	87,1	87,9	87,6	87,5
Rýže	70,8	73,6	71,2	65,6	62,4	64	64,2	60,4	60,1	59,6	59,3
Cukr	83,3	98,9	89,7	88,6	87,3	86,8	88,7	92,8	93,6	94,6	95,6
Sýr	106,7	106,8	107,7	108,2	107,8	107,5	107,4	107,3	108,5	108,7	108,8
Máslo	102	106,1	105,4	104,3	106,6	108,2	109	108,8	109,7	109,4	109,6
Sušené odst. mléko	140,6	159,1	163,8	159,1	202	207,7	206,8	189,2	176,2	181,8	193,3
Sušené tučné mléko	269,7	227,4	239	202,5	202,8	217	220,2	221,2	214,4	213,2	211,3
Hovězí a telecí maso	100,4	102,3	101,2	99,5	100,2	101,1	101,9	101,8	101,3	100,8	100,4
Vepřové maso	108,9	110,5	110,6	110,9	109,5	110,4	113	112,4	112,3	112,1	112,4
Drůbež	103	103,9	103,8	104,1	104	103,7	104,3	104,3	104,4	104,3	104,3
Ovčí a jehněčí maso	81,3	83,8	86,9	87,6	88,4	86,8	87,8	88	86,6	85,9	85,6
Olejnatá semena	64,4	65,3	61,3	65,4	71,4	63,4	64,4	64,8	64,7	64,6	64,6
Krmiva z olejnatých semen	52,3	51,6	56,2	56,7	57,3	56,1	52,9	54,1	54	53,9	53,8
Olej	91	92,8	101,1	101,6	100,4	98,3	95,7	96,4	96	96	96,3

MINULÝ A PŘEDPOKLÁDANÝ VÝVOJ POTRAVINOVÉ SOBĚSTAČNOSTI EU
ZDROJ: MATTHEWS, 2016A

Ačkoli ve výhledu se soběstačnost EU jeví pozitivně, mohou do něj negativně zasáhnout neočekávané události jako náhlé nárůsty cen a celkový nedostatek potravin na trhu. Zásadní hrozbu pro soběstačnost a zemědělství v EU ale představuje nešetrné hospodaření vedoucí k degradaci přírodních zdrojů.

Problém v množství vyprodukovaných potravin představuje jejich nízká cena, kdy spotřebitel neplatí za externalitu nešetrné zemědělské praxe. SZP se toto snažila adresovat již od zavedení cross-compliance a následně prostřednictvím greeningu, který se však ukázal jako neefektivní (více v kapitole Debata o SZP po roce 2020).

2.3 KOMPENZACE ZA DODRŽOVÁNÍ VYSOKÝCH STANDARDŮ PRODUKCE

EU je považována za ekonomiku, v níž panují pro produkci krmiv a potravin jedny z nejprísnejších pravidel, a zemědělci (a potravináři) proto musí dodržovat velké množství regulací. Častým argumentem pro udělování veřejné podpory v podobě přímých plateb je tedy kompenzace toho, že se tuzemským zemědělcům snižuje konkurenceschopnost vůči producentům ze třetích zemí, kteří takto přísně regulováni nejsou.

Tomuto tématu se v roce 2011 věnovala Anna Andersson, která se zaměřila konkrétně na riziko zvýšené dovozní

TAB. 7

Pozice EU (svět)	Stát	Skóre / 100
1.	Irsko	85,6
2. (3.)	VB	84,2
3. (6.)	Nizozemí	82,8
4. (7.)	Německo	82,5
5. (8.)	Francie	82,3
6. (10.)	Švédsko	81,7
7. (11.)	Rakousko	81,6
8. (13.)	Norsko	81,4
9. (14.)	Finsko	81
10. (16.)	Dánsko	80,3
11. (17.)	Belgie	79,8
12. (20.)	Portugalsko	79
13. (21.)	Španělsko	78,1
14. (22.)	Itálie	75,9
15. (23.)	ČR	75,8
16. (27.)	Polsko	74,1
17. (30.)	Maďarsko	72,2
18. (31.)	Řecko	71,9
19. (34.)	Slovensko	70
20. (38.)	Rumunsko	67,7
21. (47.)	Bulharsko	62,9

POTRAVINOVÁ BEZPEČNOST V EU – POŘADÍ STÁTŮ

ZDROJ: EIU, 2017

Poznámka k tab. 7: Celková potravinová bezpečnost v Evropě (září 2017) - Statistika Economist Intelligence Unit ukazuje, že si EU celkově vede velmi dobře. Negativním jevem jsou ale značné rozdíly mezi státy a to především v případě Rumunska a Bulharska, která se zároveň z celkového pohledu na zemědělství potýkají se svými specifickými problémy.

konkurence v souladu s vyššími zemědělskými standardy, jež jsou motivovány především ochranou životního prostředí a dobrými životními podmínkami zvířat. Dospěla k závěru, že neexistují data, která by prokazovala sníženou konkurenceschopnost na základě vyšších standardů pro chov hospodářských zvířat. Živočišnou produkci nejvíce prodrazí náklady na krmiva, bydlení a pracovní síly, které tím pádem v tomto odvětví představují nejdůležitější determinanty konkurenceschopnosti. Pomocí analýzy gravitačního modelu izolovala vlivy konkrétních opatření welfare zvířat na dovoz do EU a vyhodnotila, že na import vajec, kuřat a vepřového nemají výrazný vliv. Závěrem problematiku kompenzace přímými platbami z pohledu přísných regulací EU považuje za stěží odůvodnitelnou (Andersson, 2011). K podobnému závěru došla i studie DG AGRI, která uvedla, že nárůst nákladů produkce v souvislosti s regulacemi EU vzrůstá nejvíce v jednotkách procent, přičemž existují značné rozdíly mezi sektory (nejvyšší náklady představuje chov kuřat a prasat, kde se zvýšení oproti třetím zemím pohybuje od 5 do 10 %). Celkově však náklady zemědělců na zajištění souladu s legislativou EU výrazně konkurenceschopnost nesnižují (CRPA, 2011), a tudíž problematika vyšších nároků na produkci nepředstavuje pro udělování přímých plateb dostatečný důvod. Vzhledem k zejména environmentálním požadavkům na zemědělskou produkci je nutné brát v úvahu, že tyto regulace se snaží o internalizaci nákladů, které by společnost jako celek stejně zaplatila, přičemž tato opatření slouží také k zachování přírodních zdrojů pro budoucí generace.

Veřejná podpora udělovaná prostřednictvím přímých plateb není odůvodnitelná tradičně používanými argumenty, obecně se její odůvodnění hledá opravdu stěží. Přímé platby ale kromě toho, že dostatečně neplní deklarované cíle, mají na zemědělství v EU negativní vliv.

2.4 ZPOMALENÍ RESTRUKTURALIZACE SEKTORU

Přímé platby jako jistý a na tržním prostředí nezávislý příjem brání restrukturalizaci zemědělského sektoru. Stručně popsáno udržují existenci neefektivních zemědělských podniků. Často jsou jako neefektivní klasifikovány malé farmy se zpravidla staršími vlastníky, na stranu druhou existuje značné množství důkazů, které hovoří i proti velkým zemědělským agrokomplexům, jelikož jsou to zpravidla tyto podniky, které lobují za to, aby přímé platby nadále existovaly a jejich výše se neměnila. Odpor vůči zastropování



plateb či jejich postupnému snižování můžeme sledovat zejména u postkomunistických států. Oproti velkým zemědělským podnikům malé farmy na venkově poskytují mnoho veřejných statků, mimo jiné prostřednictvím diverzifikace své činnosti. Velké agro podniky oproti tomu jsou často specializované, a ačkoli využívají moderní technologie a jsou schopny vysoké produkce, jsou více citlivé na poklesy cen na trhu a zpravidla mají také nižší environmentální výkon než malé (rodinné farmy).

2.5 PŘÍMÉ PLATBY JAKO OBRANNÝ VAL PROTI VSTUPU NOVÝCH PODNIKATELŮ A PROBLEMATIKA KONCENTRACE PŮDY

Ačkoli jedním z hlavních cílů SZP je usnadnit vstup novým, zejména mladým podnikatelům do zemědělského sektoru, její hlavní složka je s tímto cílem v přímém rozporu. Přímé platby představují sice finanční příspěvek, který je ve své podstatě oddělený od produkce, ale není oddělený od půdy a její využívané rozlohy. Kvůli této skutečnosti zvyšují cenu půdy, a tedy náklady na vstup do sektoru.

S uměle navýšenou cenou půdy přímo souvisí i druhý problém: zvyšující se koncentrace půdy a zabírání půdy v EU. Koncentrace půdy znamená shromažďování zemědělské půdy, často za účelem pobírání přímých plateb, potažmo obohacení se na základě spekulací ohledně její skutečné ceny.

Koncentrace půdy má negativní efekt na konkurenční tržní prostředí, kdy velkoproducenti potravin zneužívají svého výsadního postavení vůči malým producentům, a opět na vstup nových podnikatelů do zemědělství, neboť nejenže si půdu nemohou dovolit, není ani žádná k dispozici (EP, 2015, s 27). Zabírání půdy představuje jakousi tvrdší formu koncentrace, kdy jsou k nabytí půdy používány prostředky na hraně zákona či úplně mimo zákon. Tato praxe je známa zejména z rozvojových zemí, ale dotační prostředí vytvořené SZP v kombinaci se špatně provedenými pozemkovými reformami ve východních státech tento problém opět přivedlo i na půdu EU.

EU tématu koncentrace a zabírání půdy věnuje zvýšenou pozornost od roku 2015. Představuje to pro ni relativně nový problém, se kterým se musí potýkat, protože se začal projevovat až po roce 2004, kdy se novými členy EU stalo dvanáct států ze střední a východní Evropy a investoři ze starých členských zemí tam začali levnou půdu hojně skupovat. Ačkoli mnoho nových členských států uplatnilo přechodná období na nákup půdy cizinci, mohly je využít nejpозději do roku 2016. Novým investorům skupování půdy značně usnadnila situace v nových členských státech, kde privatizace proběhla nevhodným způsobem (a často ji provázela korupce), čímž se vytvořily duální vlastnické struktury a situace se stala nepřehlednou. Obchody s půdou poté sice probíhaly v mezích zákona, ale značně nemorálně (EP, 2015, s 28).

BOX 6

Snaha regulovat prodej půdy zdaleka nepředstavuje záležitost posledních let, půdu nelze chápat jako běžný statek. Již v roce 1967 Spolkový ústavní soud Německa rozhodl, že obchod s půdou nemá být tak volný jako s jiným kapitálem, protože půda je neobnovitelný a nepostradatelný zdroj společenského významu. Podobně se k půdě staví i OSN, která v roce 2012 vydala nezávazné pokyny pro řízení vlastnictví půdy. V nich je význam půdy definován jako klíčový pro uplatňování lidských práv, zajišťování potravin, eradikaci chudoby, udržitelné základní životní podmínky, sociální stabilitu, jistotu bydlení, rozvoj venkova a sociální a hospodářský růst.

Obecně je cílem předpisů v oblasti prodeje půdy zachovat zemědělské vlastnosti tohoto bohatství, řádné obdělávání půdy, životaschopnost stávajících zemědělských podniků a záruky proti spekulacím s půdou.

V Evropě každoročně v důsledku plošného rozvoje měst a dopravní infrastruktury dochází ke ztrátám půdy v rozsahu větším, než je rozloha Berlína. Mimo to je zemědělská půda vystavena tlaku ze strany nezemědělského využívání a v některých obdobích zvyšující se poptávce po potravinách, energii a biomase (Evropská komise, 2017a).

PŮDA JAKO ZVLÁŠTNÍ STATEK

BOX 7

V Bulharsku existují případy tzv. bílých míst, kde lobbisté z řad obchodníků s půdou (arendatori) pod záminkou nutnosti konsolidace pozemků prosadili zákon, kdy statkáři musí každoročně oznamovat úřadům do určitého data, že půdu hodlají využívat. Pokud tak neučiní, jejich půda automaticky propadá arendatori za průměrné regionální nájemné, které zaplatí obci, přičemž původní majitel má tři roky na to, aby si své peníze nárokoval. Bulharské ministerstvo nemá tušení, jak velkou rozlohu tvoří tato bílá místa celkem, pouze vědí, že není malá. Jelikož v Bulharsku nebyla jiná důkladná pozemková reforma provedena, někteří vlastníci ani netuší, že o svou půdu již přišli ve prospěch arendatori. Zejména drobní zemědělci si na zákon stěžují, protože je pro ně složitě situaci sledovat a záměr na půdě hospodařit každoročně hlásit (EP, 2015; Medarov, 2013).

ZABÍRÁNÍ PŮDY V BULHARSKU**TAB. 8**

Členský stát	% největších příjemců PP	% udělených PP
Francie	1,2	9
Španělsko	1,3	23,4
Německo	1,2	28,4
Itálie	0,8	26,3
VB	0,9	14,4
Polsko	2,0	28,5
Rumunsko	1,1	51,4
Maďarsko	0,9	38,5
Bulharsko	1,1	45,6

DISTRIBUCE PŘÍMÝCH PLATEB ZA ROK 2013 VE VYBRANÝCH ČLENSKÝCH STÁTECH
ZDROJ: EVROPSKÝ PARLAMENT, 2015

Poznámka: Nerovnost existuje i mezi státy, v roce 2013 si 42,7 % podniků ve starých členských státech na přímých platbách rozdělilo 82 % financí určených na přímé platby, zatímco státy východního rozšíření EU pouze 18 % (přičemž představují 61,9 % podniků v EU).

Průvodní negativní jev koncentrace půdy je její skupování v (převážně) příměstských oblastech, kde ji následně investoři přemění v nezemědělský pozemek, na čemž vydělají několikanásobně více (tzv. land artificialisation).

Zatímco programově EU deklaruje jako ideální způsob hospodaření rodinné farmy, které mimo produkci potravin poskytují i jiné veřejné statky, a tím pádem udržují život na venkově. U SZP bylo prokázáno,¹⁵

že posílila koncentraci zemědělských podniků v celé EU a přímé platby mohly hrát roli ve strukturálních změnách (mezi léty 2005–2010), zejména k regionální zemědělské struktuře charakterizované většími a profesionálnějšími farmami (EP, 2015).

2.6 DOBROVOLNÁ PODPORA VÁZANÁ NA PRODUKCI

Dobrovolná podpora vázaná na produkci (VCS) představuje pozůstatek předchozího systému plateb, který začal být demontován prostřednictvím Fischlerovy reformy v roce 2003. Hlavní část přímých plateb tvořila podpora na plochu, oddělená

¹⁵ V roce 2013 byly zveřejněny tři studie zadané Komisí: Agrosynergie, 2013; EC, 2013a; CEPS, KUL & JRC, 2013.

BOX 8

- obiloviny,
- olejnatá semena,
- bílkovinné plodiny,
- luskoviny pěstované na zrno,
- brambory určené na výrobu škrobu,
- mléko a mléčné výrobky,
- osiva,
- skopové a kozí maso,
- hovězí a telecí maso,
- olivový olej,
- bourec morušový
- sušené krmivo,
- chmel,
- cukrová řepa a třtina,
- čekanka,
- ovoce a zelenina,
- rychle rostoucí dřeviny pěstované ve výmladkových plantážích (Nařízení č. 1307/2013).

ODVĚTVÍ A PRODUKTY, NA KTERÉ MŮŽE BÝT UDĚLENA VCS

od produkce. Podpora vázaná na produkci byla udělována v omezeném množství pouze na vybrané citlivé komodity jako asistence sektorům potýkajících se s obtížemi či za účelem zlepšení environmentálního stavu. V roce 2008 dle reformy Health Check tvořil podíl VCS na celkovém objemu přímých plateb pouhých 7 %, nicméně došlo k rozšíření komodit, na které lze tuto podporu udělovat. Z národní obálky mohly členské státy vyčlenit až 10 % z finančních prostředků prvního pilíře.

Podpora vázaná na produkci se prohloubila s reformou z roku 2013, členské státy mohou na VCS vyčlenit až 15 % ze svých národních stropů¹⁶ a rozšiřuje ji na větší množství plodin (celkem 21). Pro členské státy to znamená značnou míru volnosti, protože podporovat mohou ekonomicky, sociálně a environmentálně *důležité* sektory, které se zároveň potýkají s obtížemi. Tato kritéria pro udělení podpory jsou mj. v souladu s pravidly WTO. VCS by měla být udělována také pouze v nezbytném množství a pouze

v případě, že motivuje udržení současné úrovně produkce v daných odvětvích či regionech. Celkově v roce 2015 VCS tvořila 4,1 % z přímých plateb.

Nejvíce je podporováno hovězí a telecí maso, mléko a mléčné výrobky, kozí a jehněčí maso, bílkovinné plodiny, ovoce a zelenina a cukrová řepa.

Celkem devět členských států (IE, NL, LU, UK, AT, DK, EE, EL, CY) rozhodlo o vyčlenění méně než 8 % národní obálky, naopak 11 států zvolilo maximální hranici 13 % (z nichž 9 zemí uplatňuje i plus 2 % podpory pro bílkovinné plodiny). Jediné Německo rozhodlo v roce 2015 VCS neudělit. Nicméně většina států se rozhodla vyšší podpory vázané na produkci udělovat, a to bez zvláštního rozdílu mezi starými členy a postkomunistickými zeměmi. Např. Belgie, Portugalsko a Finsko u Komise zažádaly o zvýšení hranice nad 13 %, Francie využívá maximální možný podíl z finančních prostředků na přímé platby stejně jako Česká republika, Polsko nebo Chorvatsko (Matthews, 2015).

¹⁶ Členský stát si může u Komise zažádat i o povolení vyčlenění více finančních prostředků, Malta na VCS vyčlenila 57 % národní obálky na přímé platby.

TAB. 9

Sektor	AT	BE	BG	CY	CZ	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	HU	Podíl VCS
Hovězí	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	41 %
Obiloviny								✓		✓	✓			2 %
Len														0 %
O&Z			✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	5 %
Luštěniny								✓	✓					0 %
Konopí											✓			0 %
Chmel					✓						✓			0 %
Mléko		✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓	✓	✓	✓	20 %
Ořechy									✓					0 %
Olejnata semena														0 %
Olivový olej														2 %
Bílkovinné plodiny			✓		✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	11 %
Rýže								✓	✓				✓	1 %
Semena								✓			✓			0 %
Kozí a jehněčí	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	12 %
Bourec morušový								✓						0 %
Brambory					✓					✓	✓			0 %
Cukrová řepa					✓			✓	✓	✓		✓	✓	4 %

Sektor	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK	Podíl VCS
Hovězí		✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	41 %
Obiloviny		✓			✓							✓			2 %
Len								✓							0 %
O&Z		✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓		5 %
Luštěniny		✓								✓					0 %
Konopí								✓		✓					0 %
Chmel								✓		✓			✓		0 %
Mléko		✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓		20 %
Ořechy															0 %
Olejnata semena		✓			✓										0 %
Olivový olej		✓													2 %
Bílkovinné plodiny	✓	✓	✓	✓	✓			✓		✓		✓			11 %
Rýže		✓							✓	✓					1 %
Semena					✓					✓					0 %
Kozí a jehněčí		✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓	12 %
Bourec morušový										✓					0 %
Brambory					✓			✓							0 %
Cukrová řepa		✓						✓		✓			✓		4 %

VCS PRO JEDNOTLIVÁ ODVĚTVÍ A PRODUKTY. ZDROJ: EVROPSKÁ KOMISE, 2015B

2.7 DOPORUČENÍ K PŘÍMÝM PLATBÁM

2.7.1 STÁVAJÍCÍ NÁSTROJE SZP: ZASTROPOVÁNÍ, REDISTRIBUCE A KONCENTRACE PŮDY

V současné době v rámci SZP již existují nástroje, kterými se některé problémy dají řešit adresně či zmírňovat jejich negativní dopady. Nedostatky spočívají zejména v jejich dobrovolnosti a benevolentnosti při zavedení. Jedná se o režim pro malé zemědělce, redistributivní platbu a zastropování. Všechny tyto platby směřují jako podpora převážně k malým zemědělcům, přičemž finanční prostředky jsou zajištěny díky snižování plateb podnikům s velkou rozlohou. Tyto platby tedy řeší problém distribuce plateb mezi velké a malé zemědělce a částečně i koncentraci půdy, neboť poté co se platby snížily či zastropovaly, se již dále nevyplácí kvůli přímým platbám půdu shromažďovat. Nevýhodou těchto plateb je, že se jedná pouze o dobrovolná opatření a v praxi se neprokázalo, že fungují. Povinnou součástí přímých plateb je pouze degresivita, která finanční obnos nad 150 000 € snižuje o 5 %.

Alan Matthews důvody nefunkčnosti těchto opatření identifikoval: 1) dobrovolné čili nezavazující opatření, 2) přílišná volnost nastavení hranic pro redistributivní platbu a zastropování a 3) možnost odečíst mzdové náklady¹⁷ od hranic pro snížení plateb. Zastropování a redistributivní platba dle jeho studie neměla v žádném státě znatelný dopad až na Maďarsko¹⁸ (Alan Matthews, 2017).

Prostřednictvím v současnosti dobrovolných variant přímých plateb je možné začít plošně řešit ty největší problémy sužující SZP, respektive její rozpočet a nevyrovnanou distribuci přímých plateb mezi velké a malé podniky. Komise před rokem 2013 zvažovala hranici 300 ha,¹⁹ ale když se zastropování a redistributivní platba dostaly do dobrovolného režimu, přestalo to být relevantní.

V dokumentu o SZP po roce 2020 „Budoucnost potravinářství a zemědělství“ Komise hranici pro zastropování přímých plateb nezmínila, i když se opět hovořilo o částce 60 000 €, což přibližně

odpovídá hranici 300 ha. Vzhledem ke skutečnosti, že zastropování a celkově téma snížení plateb ve zmíněném dokumentu je spíše opomíjeno, jedná se o stěžejní průchodné opatření (více v kapitole Sdělení Komise: Budoucnost potravinářství a zemědělství).

V případě koncentrace a zabírání půdy ale Komise jako řešení představila spíše léčbu příznaků, než aby postoupila dále ve snižování přímých plateb tak, aby se odstranila jejich závislost na rozloze zemědělského podniku. Některé členské státy totiž po ukončení moratoria na prodej půdy cizincům (Bulharsko, Litva, Lotyšsko, Polsko, Slovensko a Maďarsko) přistoupily k takovým opatřením, které Komise shledala za neslučitelné s unijním právem, přesněji s volným pohybem čtyř svobod, a proto s některými zahájila řízení o porušení Smluv. Jedná se však o ožehavé téma, a ačkoli Komise předložila sérii doporučených opatření, které členské státy mohou přijmout proti skupování půdy ve velkém, problém zatím nebyl překonán.

Dle Komise členský stát může koncentraci půdy vzdorovat na základě ochrany veřejného zájmu následujícím způsobem:

- Úřední povolení prodeje: samotné administrativní povolení je v rámci EU chápáno jako omezení volného pohybu kapitálu, nicméně lze jej využít v oprávněných případech. Nelze však již uskutečňovaný prodej anulovat, i kdyby k němu došlo v oprávněném případě. (Oprávněný případ se musí zakládat na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích, která zajišťují, aby pro výkon posuzovací pravomoci vnitrostátními orgány byly stanoveny dostatečné meze. Kritéria musí být přesná a všechny dotčené osoby musejí mít přístup k právní nápravě.)
- Zavedení předkupního práva (práva prvního odmítnutí) ve prospěch zemědělců, kteří hospodaří na pronajaté půdě nebo obecně zemědělců. Toto právo se považuje za legitimní při dosahování cílů zemědělské politiky, spočívajících v zachování životaschopného zemědělského společenství a zemědělského využívání půdy.

Regulování cen zemědělské půdy umožňuje státu intervenovat v případech, kdy lze cenu půdy označit za nepřiměřenou či nadměrně spekulativní.

¹⁷ Mzdové náklady lze odečíst a brát v úvahu i u povinné degresivity plateb nad 150 000 €.

¹⁸ Maďarsko zavedlo zastropování na 176 000 €.

¹⁹ Vzhledem k průměrné rozloze podniků v EU, která činila v roce 2013 16,1 ha, se jedná o velkorysý návrh.

Naopak Komise uvedla i příklady opatření, která nejsou v souladu právem Unie, jedná se o:

- Povinnost vlastní zemědělské činnosti považuje Komise za omezení svobody podnikání, jelikož by kupujícího de facto donutila, aby na půdě sám hospodařil.
- Nutnost kvalifikace v odvětví zemědělství (na úrovni členských států ani EU vlastně neexistuje kvalifikace pro to být zemědělec) Komise neodsouhlasila z důvodu proporcionality čili skutečnosti, že by se jednalo o nepřiměřené opatření k dosažení cíle.
- Požadavek na pobyt na území státu (regionu, obce) Komise na základě judikatury Soudního dvora nepovažuje za slučitelné se zásadou volného pohybu kapitálu.
- Horní hranice nabytí je také v rozporu se zásadou volného pohybu kapitálu, protože omezuje rozhodnutí investorů nabýt zemědělskou půdu. Na stranu druhou Komise uznává, že se může jednat o vhodný prostředek v boji proti koncentraci půdy. Možnost horní hranice pro nabytí půdy tedy úplně nevylučuje, ale předem by se měla zvažovat alternativní opatření.
- Výsady ve prospěch místních nabyvatelů judikatura Soudního dvora uznává pouze v případě, kdy jsou nutné k dosažení sledovaného cíle. Komise opět doporučuje zvažovat alternativní řešení, jelikož takový případ by se pravděpodobně dostal před Soudní dvůr, kde by členský stát nezbytnost opatření k dosažení cíle musel prokazovat.
- Podmínka reciprocity byla dávno odmítnuta v judikatuře Soudního dvora, nelze podmiňovat nabytí zemědělské půdy občany EU z jiného členského státu tím, že by jejich vlastní občané měli mít dovoleno nabývat půdu v zemi původu občana jiného členského státu EU (Evropská komise, 2017a).

V případě adresování problému koncentrace půdy již dnes EU disponuje potřebnými nástroji, pouze je dostatečně neprosazuje a nevynucuje. Důkladným dodržováním snižování plateb, redistributivní platbou a zastropováním by podniky z velké části ztratily motivaci půdu koncentrovat.

2.7.2 NOVÉ NÁSTROJE SZP

Doposud se řešení problémů s přímými platbami pohybovala v rámci nastavených mantinelů, existují však i návrhy řešení, která první pilíř SZP považují za systémový problém a spíše než nad změnou v rámci přímých plateb uvažují nad změnou celého systému. Tato řešení spočívají v nahrazení přímých plateb jako dotací na plochu za platbu za služby a statky, které zemědělec prokazatelně vykonává, v podpoře řízení rizik a v posílení konkurenceschopnosti. Jeden ze zásadních návrhů se týká změny financování, kdy by první pilíř (pokud tato struktura zůstane zachována) měl být spolufinancován členskými státy, čímž bude posílena jejich odpovědnost při udělování podpor. Pro správné fungování trhu se zemědělskými výrobky je nutné zajistit také jeho transparentnost, která producentům umožní lépe se orientovat, a tedy činit informovaná rozhodnutí a rychleji se přizpůsobovat.

2.7.3. NOVÁ STRUKTURA PLATEB: UDRŽITELNOST A SCHOPNOST REAGOVAT NA PROBLÉMY

„Bez přímých plateb se zemědělci v EU neobejdou“ představuje častý (a daty podložený)²⁰ argument proti jejich zrušení či radikálnímu snižování, z toho důvodu je prakticky nemožné radikální varianty snížení plateb prosadit. Možným řešením je jejich postupné nahrazení (součástí by bylo přechodné období) za jiný systém udělování plateb, který neprodukuje negativní externalitu a není závislý na produkci nebo rozloze.

Idea v návrhu poskytování plateb za veřejné služby a statky spočívá v odměňování zemědělců, kteří tyto funkce budou skutečně naplňovat. Dle tohoto principu byla v rámci studie pro EP navržena struktura přímých plateb v budoucnosti:

- Platby by měly být zaměřeny na konkrétní cíle s jasnou orientací na výsledek.
- Platby by měly být restrukturalizovány do jednopilířové, plánované, víceleté SZP.

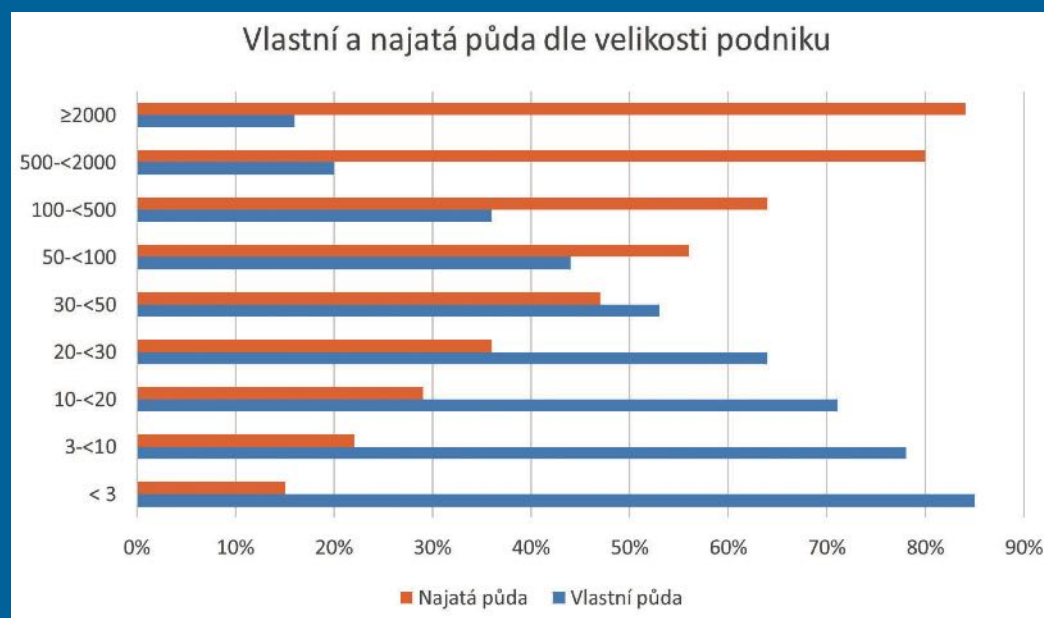
²⁰ Závislost zemědělců je vysoká, za období 2004–2013 byly čisté příjmy zemědělců tvořeny ze 47 % přímými platbami (Alan Matthews, 2016b).

BOX 9

V ČR byla půda historicky nejvíce koncentrována v období komunismu, kdy byly zemědělcům zabírány i malé statky. Když komunistický režim skončil, bylo soukromé vlastnictví obnoveno, ale tradice hospodaření na rodinných statcích byla narušena natolik, že většina podniků se privatizovala v podobě velkých zemědělských statků, přičemž vlastníci půdy, která jim byla navrácena, v mnoha případech prodali nebo pronajali velkovlastníkům. Malé statky a rodinné farmy se přesto v ČR podařilo zachovat a v současné době zaznamenávají nárůst popularity mezi spotřebiteli i mezi zájemci o vstup do zemědělství.

Problém představuje vysoké procento pronajaté půdy, na které hospodaří převážně velké podniky. V roce 2013 právnické osoby hospodařily z 84,1 % na pronajaté půdě, zatímco fyzické osoby pouze z 51,9 %. Platí přitom, že čím menší podnik, tím stoupá podíl hospodaření na vlastní půdě. Situace se oproti roku značně zlepšila, ale současné politické tlaky a problematika koncentrace půdy vytváří prostředí nepříznivé pro malé vlastníky půdy, případně pro ty, kteří chtějí začít hospodařit a půdu nevlastní (ČSÚ, 2015).

Ministerstvo zemědělství ČR s podporou dvou největších zemědělských zájmových skupin (Agrární komorou ČR a Zemědělským svazem ČR) zvažuje prosazení zákona o předkupním právu pro nájemníky zemědělské půdy. Z hlediska Komise zavedení předkupního práva představuje legitimní omezení prodeje jako prostředku proti koncentraci půdy. Proti návrhu se v ČR staví Asociace soukromého zemědělství ČR (ASZ ČR), která argumentuje porušením vlastnického práva a skutečností, že drtivou většinu pronajaté půdy obhospodařují právě velké podniky, které by tímto byly motivovány k nákupu půdy, a tedy její koncentraci. Argument ASZ ČR podporuje níže uvedený graf podílu vlastní a najaté půdy dle velikosti podniku. Přijetí předkupního práva by mělo v ČR přímo opačný efekt, než kterého navržené opatření touží dosáhnout.



ČR A KONCENTRACE PŮDY

- Platební nároky by tak měly být nahrazeny smluvním rámcem mezi zemědělci a veřejnými orgány.
- Podmíněnost a ekologická platba by měly být nahrazeny „podmíněnou ekologizací“, v jejímž rámci by bylo přijímání veřejné podpory podmíněno zařazením do základního (omezeného) environmentálního programu vytvořeného daným členským státem.
- Spolufinancování členskými státy by mělo být vyžadováno u všech výdajů SZP.

- Přímé platby oddělené od produkce by měly být během předem ohlášeného přechodného období postupně zrušeny.
- Úspory by měly být přesměrovány na větší investice do řízení rizik, posílení konkurenceschopnosti, klimatických opatření a environmentálních veřejných statků.
- Přidělování rozpočtových prostředků by mělo být založeno na pobídkách, takže by členskými státy byly přidělovány na základě výkonnosti i potřeb (Alan Matthews, 2016b, s 65).

Důležitým prvkem obsaženým v této struktuře je aspekt soutěživosti mezi členskými státy. V současnosti mají země dohodnuté rozpočty a finance vyčleněné na dané oblasti nejen v SZP, což je de facto neměnné po sedm let trvání víceletého finančního rámce. Členskými státy chybí vnější motivace k odpovědnému a cílenému vynakládání financí, které navíc (převážně) nejdou z kapes jejich daňových poplatníků, což zase doplňuje požadavek spolufinancování ve třetím bodě.

Navržená struktura plateb by mohla významně posílit subsidiaritu, členské státy dostanou volnou ruku při navrhování opatření, která povedou ke kýženým výsledkům. Jsou to ostatně členské státy, které podmínky na svém území znají nejlépe a mají přímý přístup k datům.

Výhodou Matthewsova řešení je nahrazení přímých plateb systémem smluv uzavíraných s orgány veřejné správy za poskytování (převážně environmentálních) statků a služeb. Princip fungování je založen na tom, že stát si prostřednictvím orgánů veřejné správy objednáva nějakou službu na základě dobrovolné volby zemědělce. Musela by přitom existovat jakási základní úroveň požadavků, kterou by splňovali všichni zemědělci, kteří chtějí pobírat alespoň minimální platbu. Matthews představil následující strukturu (viz BOX 10), přičemž do ní zahrnul i opatření pro přechodné období pro zrušení přímých plateb.

Matthews se tímto způsobem snaží vytvořit jednotný systém plateb pro celou SZP, přičemž podporu z Úrovně 5 podmiňuje naplňováním základních environmentálních požadavků (Úroveň 2). Celý systém by měl být orientován na výsledky, jednotlivá opatření

BOX 10

Referenční úroveň

- Veškerá závazná legislativa týkající se zemědělství bez ohledu na to, zda chce zemědělec pobírat přímé platby
- Rozšíření oproti současnému stavu, např. o některé požadavky cross-compliance

Úroveň 1: Stabilizace příjmů

- Přechodná podpora kvůli ukončení systému přímých plateb
- Podpora pro vytvoření nástrojů pro řízení rizik a podpora v krizi
- Podpora vázaná na produkci

Úroveň 2: Minimální environmentální platba

- Základní úroveň environmentálních požadavků přizpůsobených specifickým typům hospodaření

Úroveň 3: Platba pro podporu příjmů

- Podpora pro udržení hospodaření v okrajových oblastech
- Podpora vázaná na produkci

Úroveň 4: Platba za vyšší environmentální požadavky

- Platba udělována za dosahování vyšších environmentálních standardů
- Např. ekologické zemědělství, chov speciálních druhů zvířat, udržování charakteristického rázu krajiny

Úroveň 5: Horizontální konkurenceschopnost

- Náhrada druhého pilíře
- Podpora investic, vzdělávání, inovací, diverzifikace atd. (Matthews, 2016b).

STRUKTURA PŘÍMÝCH PLATEB DLE ALANA MATTHEWSE

BOX 11

ČR stejně jako ostatní státy povinně zavedla greening jako součást platby SAPS, předpokládané pozitivní dopady se ale neprojevily. Pro ČR je totiž charakteristická velká rozloha jednotlivých zemědělských podniků, která nezřídka přesahuje stovky a tisíce hektarů²¹. Pokud opatření greeningu (diverzifikace plodin, udržování plochy v ekologickém zájmu) aplikujeme na podniky s tak velkou rozlohou, na zlepšení stavu půdy a životního prostředí se neprojeví. Takto velké podniky nemají problém vykázat část pozemku na jednom území jako plochu udržovanou v ekologickém zájmu a vzhledem k velké rozloze také nemají problém s diverzifikací plodin. Pokud budeme uvažovat o podniku o 1000 ha, může rozdělit svůj pozemek na tři monokultury. Na téměř třech čtvrtinách (750 ha) může podnik pěstovat jednu plodinu, na zbývajících hektarech rovnoměrně pěstovat jiné dvě plodiny a podmínku diverzifikace plodin naplňuje. Podniky nadále mohou bez větších obtíží praktikovat pěstování monokultury. Proto se v ČR objevily návrhy na posuzování greeningu na úrovni okresů jako menších územních celků. Tím by de facto došlo k rozdělení rozlohy podniků, přičemž v každém okrese by podnik musel splňovat podmínky greeningu. Greening v současné podobě je pro ČR a většinu zemědělců nevýhodný z hlediska životního prostředí a administrativní zátěže zemědělců, přičemž velkým podnikům způsobuje jen minimální administrativní zátěž.

Ve Sdělení Komise předpokládá zrušení greeningu a jeho nahrazení variantou ekologické podmíněnosti (Úroveň 2). Vzhledem ke zkušenosti z ČR bude ale její (i vyšší Úroveň 4) úspěch záviset na stanovení maximální rozlohy, na které se bude posuzovat. Greening by v ČR možná měl alespoň pozitivní dopad na životní prostředí, kdyby byl uplatňován dle územních celků a nikoliv na úrovni podniků.

ZKUŠENOST S GREENINGEM V ČR

by si měly vytvářet členské státy (pokud budou dosahovat kýžených výsledků). Návrh nové SZP toto částečně obsahuje, či se jej spíše pokusil zahrnout (více v Debata o SZP po roce 2020).

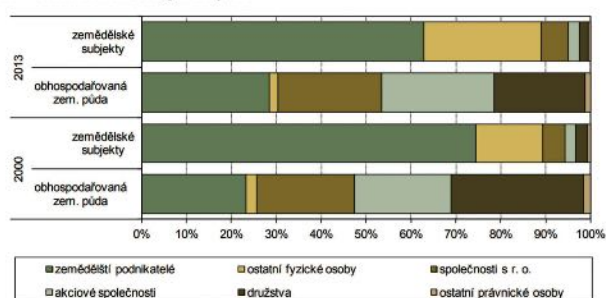
Důvěryhodnost systému orientovaného na výsledky by musela být posílena sankčními mechanismy, a to jak pro členské státy, tak i pro samotné zemědělce.

V opačném případě by členské státy mohly volit pouze nejnižší možné úroveň opatření a zemědělci by neměli skutečnou motivaci vyšší environmentální požadavky naplňovat.

Celý systém v tomto případě bude závislý na propojení schopnosti členských států vybudovat takovou strukturu opatření, která bude odpovídat cílům EU. Zemědělcům by zároveň měla být ponechána možnost volit si různé způsoby, jak kýžených výsledků dosáhnout. Podobné opatření obsahuje článek o obecných pravidlech přímých plateb v článku o greeningu (zemědělské postupy příznivé pro klima a životní prostředí) a jsou označeny jako rovnocenné postupy, které dále definuje příloha IX nařízení č. 1307/2013. Tyto rovnocenné postupy jako způsoby dosahování výsledků by měly tvořit katalog opatření. Jednotlivá opatření by měla vzejít zdola, od zemědělců, kteří na půdě hospodaří. Za tímto účelem by bylo povinností členských států zorganizovat platformu pro jejich vytvoření, přičemž by měly být brány v úvahu rozdíly v podmínkách i v rámci členských států.

21 Graf 5: struktury zemědělských podniků v roce 2000 a 2013.

Graf 1: Struktura zemědělských subjektů



Zdroj: ČSÚ, 2015

Dle zemědělského cenzu z roku 2013 patřilo 2 217 017 ha do kategorie podniků nad 500 ha, přičemž 915 882 ha bylo obhospodařováno v rámci podniků s rozlohou vyšší než 2 000 ha. Celková rozloha obhospodařované půdy činila 2 427 858 ha (ČSÚ, 2015).

Opatření by byla následně dodržována na úrovni jednotlivých zemědělských podniků (malých, např. do 30 ha) až např. okresů (či jiných menších územních celků), aby byl environmentální výkon hodnocen rovnoměrně v celé EU. V rámci EU by přitom nemusela být vytvářena nová struktura posuzování územních celků, dávno existuje systém NUTS. Vhodnou úroveň pro posuzování uvedeného systému představuje LAU 1 (dříve NUTS 4).

2.7.4. ŘÍZENÍ RIZIK

V současném systému je podpora řízení rizik součástí druhého pilíře, tedy rozvoje venkova. Z hlediska účelu podpory je však logičtější její zařazení do prvního pilíře, jelikož se jedná o podporu, která se zaměřuje primárně na ekonomický výkon podniků a nehraje zde takovou roli environmentální či společenské aspekty. Opatření na podporu zvládání rizik by v budoucnu měly odstranit výjimečné a nárazové podpory, jak tomu bylo např. při mléčné krizi. Řízení rizik má působit jako prevence, aby se podnik buď do existenčního ohrožení nedostal, nebo je dokázal zvládnout bez dodatečné veřejné podpory.

Pracovní skupina pro zemědělské trhy v roce 2016 přišla s několika návrhy, jak zlepšit nástroje pro řízení krizí, poskytované EU. Předně by nástrojů mělo být více a také by měly být lépe financovány. Konkrétní opatření by poté měla vznikat a rozšiřovat se prostřednictvím společných platforem pro výměnu zkušeností (AMTF, 2016).

2.7.5 DOBROVOLNÁ PLATBA VÁZANÁ NA PRODUKCI

V nařízení č. 1307/2013 byl pro členské státy podíl financí, který je možný vynaložit na VCS, velmi benevolentní, stejně tak jako množství plodin a produktů, které je možné tímto způsobem podpořit. Jednoznačně se v tomto ohledu jedná o zařazení evoluční zpátečky, historická zkušenost ukázala, že podporu produkce nejsou instituce EU schopny „kočírovat“. Nic na tom nemění skutečnost, že se jedná o mírně odlišný systém, kdy roli platební agentury přebírají členské státy. Princip zůstává stejný – podporuje se produkce v zájmu hospodářském, sociálním a environmentálním. Přičemž není vůbec jasné, jaké důvody, ve kterých členské státy VCS mohou udělovat, jsou důležité. Nařízení č. 1307/2013 ani související legislativa konkrétní případy či ekonomické ukazatele *důležitosti* či *ohrožení* sektoru

nespecifikují. Státy si, a to je také fakt z historie SZP, dokážou definici zájmů a důležitých oblastí upravit dle svých představ. Zároveň představuje obtíž při udělování VCS, která dodá motivaci potřebnou pro udržení stávající úrovně produkce, její výše. Zda byla VCS udělena ve správné výši, je možné zhodnotit až ex post. Jak ukazují přehledy na závěr kapitoly, VCS je mezi členskými státy nejvíce populární dobrovolnou přímou platbou a používání ostatních takových plateb je značně v menšině.

Systému VCS by prospělo radikální snižování podílu finančních prostředků a zpřísnění jeho fungování, především co se týče plnění kritérií, která nařízení 1307/2013 stanovilo. Čili jednoduše, zda je nutné podporu vůbec udělovat a jaká je její nejnižší efektivní výše. To s sebou však nese (nejméně) dva negativní aspekty: prvním je vytvoření univerzálního, avšak dostatečně specifického a flexibilního souboru indikátorů, kdy je legitimní podporu udělit, druhý představují kontroly a data, která by členský stát musel získávat, což s sebou nese zvýšené administrativní požadavky pro zemědělce, kteří by museli prokazovat, že se zrovna jejich sektor nachází v krizi či že představují region, který si podporu zaslouží. Oba aspekty přitom znamenají nárůst administrativy a byrokracie, což je nežádoucí. Tyto návrhy však přicházejí v úvahu až ve chvíli, kdy se neshodneme na úplném zrušení podpor vázaných na produkci. Při pohledu na přímé platby, které jsou buď povinné, či dobrovolné, je zřejmé, že mají sloužit diametrálně odlišným cílům než VCS. Zatímco režim pro malé zemědělce nebo redistributivní platba mají sloužit k rozvoji menších farem, podpora vázaná na produkci (stejně tak jako např. BPS či SAPS) vede ve výsledku k podpoře velkých podniků, což je dle oficiálních cílů SZP nežádoucí.

Negativní jev u VCS představuje i její posílení pozice od roku 2003 v systému přímých plateb, podpora produkce z hlediska konzervatismu rozhodně nepředstavuje fungující systém, který je hoden zachování. Naopak na místě je jeho odmítnutí, úplné opuštění podpory produkce, které může představovat další krok v evolučním vývoji SZP, jehož konečným cílem je radikální snížení výdajů SZP prostřednictvím zrušení či zásadního omezení přímých plateb jako takových.

V uvedeném textu, který se vztahuje k prvnímu pilíři, byly identifikovány chyby a škodlivé efekty přímých plateb, které jako systém již ani nejsou schopny cíleně

TAB. 10

	SAPS	RZP ²²	RP ²³	Bez degresivity	Platby za ANC ²⁴	VCS ²⁵	RMZ ²⁶
Belgie			✓ ²⁷	✓ ²⁸		✓	
Bulharsko	✓		✓			✓	✓
ČR	✓					✓	
Dánsko					✓	✓	
Estonsko	✓					✓	✓
Finsko		✓				✓	
Francie		✓	✓	✓		✓	
Chorvatsko			✓	✓		✓	✓
Irsko						✓	
Itálie						✓	✓
Kypr	✓					✓	
Litva	✓		✓	✓		✓	
Lotyšsko	✓					✓	✓
Lucembursko						✓	
Maďarsko	✓					✓	✓
Malta						✓	✓
Německo		✓	✓	✓			✓
Nizozemí						✓	
Polsko	✓		✓			✓	✓
Portugalsko						✓	✓
Rakousko						✓	✓
Rumunsko	✓		✓	✓		✓	✓
Řecko		✓				✓	✓
Slovensko	✓					✓	
Slovinsko						✓	✓
Španělsko		✓				✓	✓
Švédsko						✓	
VB		✓ ²⁹	✓ ³⁰			✓	
Celkem	10	6	9	6	1	27	15

PŘEHLED PLATEB ZAVEDENÝCH V ČLENSKÝCH STÁTECH EU (POUZE PRVNÍ PILÍŘ)
ZDROJ: EVROPSKÁ KOMISE, 2015A

řešit současné problémy, aniž by vytvářely nové.
Doporučení pro první pilíř spočívá v jejich postupném zrušení za použití stávajících nástrojů (redistributivní platba, snížení plateb v závislosti na velikosti

podniku) včetně využití přechodného období na to, aby se zemědělci stihli bez zvýšených nákladů adaptovat na nový systém plateb, založený na poskytování služeb prostřednictvím smluv s orgány veřejné správy.

²² Režim regionalizované základní platby dle čl. 23 nařízení č. 1307/2013).

²³ Redistributivní platba.

²⁴ Platby pro oblasti čelící přírodním omezením (dříve LGA). Státy, které mají platby na ANC²⁴ zařazené pod první pilíř. Ostatní státy je financují prostřednictvím druhého pilíře.

²⁵ Podpora vázaná na produkci.

²⁶ Režim pro malé zemědělce.

²⁷ Pouze Valonsko.

TAB. 11

Členský stát	Podporovaný počet ha	Částka RP za rok 2015 v €
Belgie – Valonsko	30	127
Bulharsko	30	77,11
Německo	30	49,64
	30,01–46	29,78
Francie	52	25
Chorvatsko	20	62,50
Litva	32	48,80
Polsko	3	0
	3,01–30	40,10
Portugalsko	5	50
Rumunsko	5	5
	5,1–30	51,08
VB – Wales	54	25,51

PŘEHLED PODPOŘENÉHO POČTU HEKTARŮ A UDĚLOVANÝCH ČÁSTEK JAKO REDISTRIBUTIVNÍ PLATBY

ZDROJ: EVROPSKÁ KOMISE, 2015A

TAB. 12

Členské státy	Část národní obálky vyčleněné na konkrétní rok (v %)					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Belgie – Valonsko	9,3	9,5	9,5	9,6	9,6	9,1
Bulharsko	7,1	7,05	7,05	7	7	7
Německo	7	7	7	7	7	7
Francie	5	10	10	20	20	20
Chorvatsko	10	10	10	10	10	10
Litva	15	15	15	15	15	15
Polsko	8,3	8,3	8,5	8,6	8,6	8,3
Portugalsko	/	/	2,8	2,7	2,7	2,7
Rumunsko	5,2	5,3	5,4	5,3	5,3	5,5
VB – Wales	0,5	1	1,5	2	2,5	2,7

PŘEHLED FINANČNÍCH PROSTŘEDKŮ VYČLENĚNÝCH NA REDISTRIBUTIVNÍ PLATBU

ZDROJ: EVROPSKÁ KOMISE, 2015A

Klíčovým prvkem je oddělení platby od rozlohy, principem navrženého fungování je orientace na výsledky, tedy na to, zda zemědělci skutečně poskytují objednané statky a služby. Systém by

měl doplňovat také rámec pro řízení rizik. Analýza přímých plateb ukázala, že ačkoliv právě ony měly sloužit jako podpora pro krizové situace, takovou funkci ve skutečnosti vůbec neměly. Management či řízení rizik by mělo být zemědělským podnikům vlastní, protože se jedná o citlivé odvětví a nelze v něm spoléhat pouze na pomoc státu, potažmo EU. Veřejná podpora má sloužit spíše jako prevence.

28 Pouze Valonsko.

29 Mimo Severní Irsko a Wales.

30 Mimo Wales.

ANALÝZA DRUHÉHO PILÍŘE: ZA SKUTEČNÝ ROZVOJ VENKOVA

Druhému pilíři SZP se přezdívá často Rozvoj venkova a jeho počátky se datují mnohem později než začátek samotné SZP (oficiálně vznikl v roce 1999). Druhý pilíř dnes i po téměř dvaceti letech stále představuje pouze jakýsi doplněk k prvnímu pilíři, je na něj vyčleněno méně financí ze SZP a členské státy v něm mají poměrně velkou flexibilitu. Problém představuje zejména skutečnost, že rozvoj venkova jako pojem není dostatečně definován, což vede často i k podpoře projektů, které venkovu místo rozvíjení škodí.

Rozvoj venkova v EU zabírá například na rozdíl od USA širokou škálu aktivit či politik, soustředí se na ekonomické, sociální i environmentální aspekty, přičemž v USA spadají záležitosti životního prostředí pod kompetenci pouze environmentální politiky. Berkely Hill uvádí, že v případě EU je tomu tak kvůli vysoké míře závislosti na utváření SZP,³¹ kdy se do popředí brzy dostaly problémy životního prostředí, které politika způsobila. Nicméně environmentální opatření v rámci druhého pilíře působí podobně jako rozvoj venkova v SZP pouze jako doplněk, i když např. s ohledem na AEO (AEKO) byl zaznamenán značný posun (2013, s. 161).

Role rozvoje venkova bývá podceňována, intervnují do ní regionální politika i politika životního prostředí a kompetence často nejsou vyjasněny, hodnotit přínos druhého pilíře samostatně je proto obtížné. Chybou při hodnocení výkonu

venkova je navíc snaha jej posuzovat pouze z ekonomického hlediska, podíl venkova na HDP EU průměrně zdaleka nedosahuje ani jedné desetiny, přičemž výrazný rozdíl můžeme pozorovat pouze u několika málo států (Rumunsko, Bulharsko). Venkov jako zemědělská půda a lesy pokrývají 78 % povrchu EU, tyto oblasti tak mají nezastupitelnou roli v poskytování veřejných (sociálních a environmentálních) statků.

Rozvoj venkova by měl primárně podporovat poskytování environmentálních a společenských statků. První pilíř slouží k podpoře ekonomického výkonu, je do něj směřována většina plateb. Oproti tomu druhý pilíř, tradičně podfinancovaný a podhodnocovaný, má potenciál ekonomické cíle SZP přesahovat.

Z podstaty fungování této a jiných politik ale rozvoj venkova nedokáže adresně řešit některé problémy, proto regionální a strukturální politika musejí působit komplementárně. Rozvoj venkova v rámci SZP neřeší například dopravní infrastrukturu a nezajišťuje vzdělávací kapacity, což jsou aspekty, které pomáhají venkov udržovat mladý.

Rozvoj venkova má dnes trojí funkci, která se zaměřuje na ekonomický, environmentální i společenský výkon zemědělských podniků.

3.1 ROZVOJ VENKOVA V BUDOUCNOSTI

O rozvoji venkova se zdaleka nedebatuje tolik jako o přímých platbách, ale úplně stranou politické

³¹ Tzv. path-dependent, SZP dle Hilla vykazuje vysokou závislost na předchozích vzorech (Hill, 2013, s. 165).

BOX 12

1975	Schválena směrnice o LFA (75/268/EHS), která zavedla podpory pro hospodaření v horských a znevýhodněných oblastech jako kompenzaci obtíží způsobených přírodními podmínkami.
1979	Směrnice o ptácích (79/409/EHS) zavedla označení Speciální oblasti ochrany (Special Protection Areas – SPAs), které byly později včleněny do legislativy Natura 2000.
1985	Nová struktura zemědělské politiky. Členské státy mohou vytvářet a podporovat „Environmentálně citlivé oblasti“ zahrnuté v nařízení 797/85. Zemědělci mohou dostávat podporu v případech, kdy se rozhodli dodržovat takové praktiky, které vedou k ochraně životního prostředí a krajiny.
1988	Zvláštní „krizové“ zasedání hlav vlád členských států Společenství, představení opatření vynětí půdy z produkce (nejméně 20 % orné půdy mělo být vyňato z produkce na alespoň 5 let) a opatření na podporu extenzifikace hospodaření. Budoucnost venkovské společnosti (The Future of Rural Society): diskuzní dokument Komise, kde identifikovala nutnost ochrany životního prostředí a zachování přírodních zdrojů.
1991	Schválení nitrátové směrnice (91/676/EHS) za účelem snížení znečištění vody způsobené nitráty ze zemědělské produkce.
1992	Směrnice o přírodních stanovištích (92/43/EHS) stanovila Zvláštní oblasti ochrany (Special areas of Conservation – SACs), na svém území je zavedly členské státy. Společně s SPAs tvoří Natura 2000, která představuje síť environmentálně nejceněnějších a nejvíce ohrožených druhů a stanovišť. Tento rámec zároveň naplňuje závazky EU plynoucí z Úmluvy o biologické rozmanitosti OSN. MacSharryho reforma zahrnovala dohodu Rady, že požadavky na ochranu životního prostředí by měly být integrální součástí SZP, nikoliv pouhým doplňkem. Doprovodná opatření reformy zahrnovala podporu extenzivního chovu živočišných zvířat, dlouhodobé vynětí z produkce (20 let), ekologického zemědělství, podpora environmentálního vzdělávání zemědělců, zalesňování atd.
1999	Nařízení o rozvoji venkova (nařízení Rady (ES) č. 1257/1999), které oficiálně stanovilo, co může být podporováno v rámci Programů rozvoje venkova pro léta 2000–2006. Dodán legislativní rámec dosavadní praxi.
2000	Rámcová směrnice o vodě (směrnice EP a Rady 2000/60/ES) stanovila základ pro řízení politiky ochrany vod v EU.
2003	Fischlerova reforma SZP, zaveden systém podmíněnosti (cross-compliance).
2005	Nařízení o rozvoji venkova (nařízení Rady č. 1698/2005) stanovilo rámec pro podporu prostřednictvím Programů rozvoje venkova na léta 2007–2013. Jednou z tematických os je i „zlepšování životního prostředí a venkova“. Environmentální opatření byla převážně pokračováním programu z minulého období.
2008	Health Check, střednědobý přezkum SZP, doporučeno odstranit opatření, která vyjímají ze seznamu produkci určitých plodin, členské státy místo toho mají využívat systému cross-compliance.
2013	Reforma SZP, posun k ekologizaci politiky v prvním i druhém pilíři SZP. Rozšířeny požadavky systému cross-compliance a zavedeno „ozelenění“ (greening), obojí je nutné naplňovat za účelem získání přímých plateb. Nařízení o rozvoji venkova (nařízení Rady a EP č. 1305/2013) stanovilo rámec pro podporu prostřednictvím Programů rozvoje venkova na léta 2014–2020. Jedním z cílů je „zajistit udržitelné hospodaření s přírodními zdroji a provést různá opatření v oblasti klimatu“.

KLÍČOVÉ LEGISLATIVNÍ AGRO-ENVIRONMENTÁLNÍ AKTY EU
ZDROJ: HILL, 2013, S. 190–1, AUTORKA

BOX 13

Článek 4

Cíle

V celkovém rámci SZP přispívá podpora pro rozvoj venkova, včetně podpory pro činnosti v oblasti potravinářského a nepotravinářského odvětví a lesnictví, k dosažení těchto cílů:

1. podpora konkurenceschopnosti zemědělství;
2. zajištění udržitelného hospodaření s přírodními zdroji a opatření v oblasti klimatu;
3. dosažení vyváženého územního rozvoje venkovských hospodářství a komunit, včetně vytváření a udržení pracovních míst.

Článek 5

Priority Unie v oblasti rozvoje venkova

K dosažení cílů rozvoje venkova, které přispívají ke strategii Evropa 2020 pro inteligentní a udržitelný rozvoj podporující začlenění, dochází prostřednictvím následujících šesti priorit Unie v oblasti rozvoje venkova, které odrážejí příslušné tematické cíle společného strategického rámce:

1. podpora předávání poznatků a inovací v zemědělství, lesnictví a ve venkovských oblastech se zaměřením na tyto oblasti:
 - a. podpora inovací, spolupráce a rozvoje znalostní základny ve venkovských oblastech;
 - b. posílení vazeb mezi zemědělstvím, produkcí potravin a lesnictvím a výzkumem a inovacemi, mimo jiné za účelem zlepšeného řízení v oblasti životního prostředí a environmentálního profilu;
 - c. podpora celoživotního vzdělávání a odborné přípravy v odvětvích zemědělství a lesnictví.
2. zvýšení životaschopnosti zemědělských podniků a konkurenceschopnosti všech druhů zemědělské činnosti ve všech regionech a podpora inovativních zemědělských technologií a udržitelného obhospodařování lesů se zaměřením na tyto oblasti:
 - a. zlepšení hospodářské výkonnosti všech zemědělských podniků a usnadnění jejich restrukturalizace a modernizace, zejména za účelem zvýšení míry účasti na trhu a orientace na trh, jakož i diverzifikace zemědělských činností;
 - b. usnadnění vstupu dostatečně kvalifikovaných zemědělců do odvětví zemědělství, a zejména generační obnovy v tomto odvětví.
3. podpora organizace potravinového řetězce, včetně zpracovávání zemědělských produktů a jejich uvádění na trh, dobrých životních podmínek zvířat a řízení rizik v zemědělství se zaměřením na tyto oblasti:
 - a. zlepšení konkurenceschopnosti prvovýrobců jejich lepším začleněním do zemědělsko-potravinářského řetězce prostřednictvím programů jakosti, přidáváním hodnoty zemědělských produktů a podporou místních trhů a krátkých dodavatelských řetězců, seskupení a organizací producentů a mezioborových organizací;
 - b. podporu předcházení a řízení rizik v zemědělských podnicích.
4. obnova, zachování a zlepšení ekosystémů souvisejících se zemědělstvím a lesnictvím se zaměřením na tyto oblasti:
 - a. obnova, zachování a zvýšení biologické rozmanitosti (včetně oblastí sítě Natura 2000, v oblastech s přírodními či jinými zvláštními omezeními), zemědělství vysoké přírodní hodnoty a stavu evropské krajiny;
 - b. lepší hospodaření s vodou včetně nakládání s hnojivy a pesticidy;
 - c. předcházení erozi půdy a lepší hospodaření s půdou.

BOX 13

5. podpora účinného využívání zdrojů a podpora přechodu na nízkouhlíkovou ekonomiku v odvětvích zemědělství, potravinářství a lesnictví, která je odolná vůči klimatu, se zaměřením na tyto oblasti:
 - a. efektivnější využívání vody v zemědělství;
 - b. efektivnější využívání energie v zemědělství a při zpracování potravin;
 - c. usnadnění dodávek a využívání energie z obnovitelných zdrojů, vedlejších produktů, odpadů a reziduí a z jiných nepotravinářských surovin pro účely biologického hospodářství;
 - d. snižování emisí skleníkových plynů a amoniaku ze zemědělství;
 - e. podporu ukládání a pohlcování uhlíku v zemědělství a lesnictví;
6. podpora sociálního začleňování, snižování chudoby a hospodářského rozvoje ve venkovských oblastech se zaměřením na tyto oblasti:
 - a. usnadnění diverzifikace, vytváření a rozvoje malých podniků, jakož i pracovních míst;
 - b. posílení místního rozvoje ve venkovských oblastech;
 - c. zlepšení dostupnosti, využívání a kvality informačních a komunikačních technologií (IKT) ve venkovských oblastech.

Všechny tyto priority přispívají k průřezovým cílům spočívajícím v inovacích, životním prostředí a zmírňování změny klimatu a přizpůsobování se této změně. Programy mohou být zaměřeny na méně než šest priorit, je-li to odůvodněno na základě analýzy situace z hlediska silných a slabých stránek, příležitostí a hrozeb (analýza SWOT) a hodnocení ex ante. Každý program se zaměří alespoň na čtyři priority. Předkládá-li členský stát celostátní program a soubor regionálních programů, může být celostátní program zaměřen na méně než čtyři priority.

V zájmu naplňování některé z priorit lze do programů zahrnout i jiné prioritní oblasti, je-li to odůvodněné a měřitelné (Nařízení č. 1305/2013).

CÍLE A PRIORITY ROZVOJE VENKOVA V OBDOBÍ 2014–2020 V NAŘÍZENÍ Č. 1305/2013

pozornosti také nestojí. Druhá³² Konference v Corku se uskutečnila 5. – 6. 9. 2016, opět ji pořádala Komise a jejím cílem bylo vyhodnotit dosavadní posun politiky rozvoje venkova a diskutovat o výzvách, kterým venkov čelí. Konference se zúčastnilo na 300 zástupců zainteresovaných stran, jako panelista vystoupil i bývalý komisař pro zemědělství Franz Fischler, který zde navrhl zrušení přímých plateb. Současný komisař Phil Hogan za klíčové pro zlepšení situace venkova označil zvýšení povědomí u široké veřejnosti o nezastupitelné funkci venkovských oblastí v poskytování ekonomických, environmentálních a sociálních statků. Nejvýznamnější, avšak neznámé, doporučení deklarace přináší s ohledem

na utváření politik EU – mělo by se ně nahlížet optikou venkova. Do venkova zasahuje několik politik naráz, není to pouze SZP, která ovlivňuje jeho ráz, vývoj a prosperitu. Deklarace naráží na nejasnosti a nesouvislosti uvnitř jednotlivých politik i mezi nimi. Regionální, environmentální politika a SZP by měly působit symbioticky a společně tvořit komplexní rámec pro rozvoj venkova.

3.1.1 DOPORUČENÍ: CO BY MĚL BÝT ROZVOJ VENKOVA?

V kontextu SZP je důležité si hned zpočátku uvědomit, který pilíř k čemu slouží. Faktem totiž je, že v současnosti se jejich role do značné míry suplují, přičemž by se měly doplňovat. Kde přímé platby mají mít roli podpory příjmů, tam tuto roli přebírají nástroje řízení rizik ve druhém pilíři.

³² První Konference v Corku proběhla 7. – 9. 11. 1996 a debatovalo se na ní o výzvách pro rozvoj venkova po roce 2000. V roce 1996 byl rozvoj venkova teprve ve svých začátcích, ale Deklarace, která vzešla ze zmíněné konference, je velmi podobná té z roku 2016. Deklaraci z Corku naleznete pod následujícím odkazem: http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/dossier_p/en/dossier/cork.pdf

Pro rozvoj venkova je třeba vytvořit užší a komplexnější definici, která poskytne rámec k vytváření cílených opatření pro skutečný rozvoj venkova založený na podpoře lokálních podnikatelů místo dotování zemědělských velkopodniků, internalizaci negativních průvodních jevů zemědělské činnosti a podpoře rodinných farem jako speciálního typu hospodaření na evropském venkově.

Druhý pilíř rozvoj venkova by měl zůstat zachován a primárně orientován na poskytování

environmentálních a společenských veřejných služeb a statků. Jeho struktura by měla být tvořena opatřeními pro modernizaci zemědělských a zpracovatelských MSP, pro podporu lokálních trhů, vytváření environmentálně přínosných území, výzkum a vývoj a přenos poznatků do praxe a pro podporu kultury a tradic na venkově s důrazem na rozvoj rodinných farem jako žádoucího a ideálního modelu evropského zemědělství.

Klíčové pro rozvoj venkova je vynětí velkých podniků z dotační politiky rozvoje venkova, zkušenost z ČR

BOX 16

Rodinné hospodářství, resp. rodinné farmy jsou klíčovým aspektem evropského modelu zemědělství již od začátku fungování Společné zemědělské politiky (SZP), na tom se usnesla Evropská rada již v roce 1997. Dlouhodobě se jedná o převažující formu hospodaření ve všech členských státech EU.

V roce 2013 Rada EU potvrdila roli rodinné farmy jako dominantního a nezastupitelného typu hospodaření v zemědělství EU. Zároveň však upozornila na skutečnost, že v posledních desetiletích se počet farem ve většině členských zemí EU snižuje a objevila se tendence koncentrovat a intenzifikovat zemědělskou výrobu do rukou méně, zato větších specializovaných farem. Přesto je většina farem v EU rodinných a Rada EU se dohodla na podpoře jejich rozvoje. Stanovila tři priority:

1. Zvýraznit hodnotu rodinné farmy jako modelu pro dosažení chytrého, udržitelného a inkluzivního růstu.
2. Vytvoření institucionálního rámce pro podporu rodinné farmy.
3. Posílení pozice rodinné farmy v potravinovém řetězci.

Koncept rodinné farmy dle Rady EU (2013):

1. Vlastnictví i výkonné vedení podniku jsou v rukou rodiny nebo blízkých rodinných příslušníků.
2. Vlastnictví i výkonné vedení podniku se předává v rámci rodiny z generace na generaci.
3. Většina práce podniku je prováděna vedoucím podniku a jeho rodinou.
4. Většinový podíl kapitálu tvoří jeho vedoucí a jeho rodina.
5. Většinový podíl příjmů rodiny pochází ze zemědělské činnosti.
6. Členové rodinného podniku jsou v pokrevním příbuzenském vztahu nebo v manželství.
7. Rodina žije v blízkosti farmy.

Výhoda rodinné farmy spočívá ve schopnosti přirozeně propojovat jednotlivé funkce zemědělského hospodaření. Dokážou hospodařit se ziskem, přirozeně diverzifikují svou činnost jako prevenci před případnými krizemi a ve vyšší míře než nerodinné podniky jsou schopny zajistit generační obměnu. Trvale udržitelné hospodaření na rodinných farmách představuje neopomenutelný imperativ, v podstatě představují model konzervativního hospodaření – snaží se podnik a půdu předat další generaci nejméně v takovém stavu, v jakém ji zdědili. Nepotřebují přitom regulace a doporučení, jak svou půdu udržitelně obhospodařovat. SZP by v tomto ohledu měla být více zaměřena na rodinné farmy a vytvářet opatření s ohledem na jejich zkušenosti.

RODINNÁ FARMA JAKO ŽÁDOUCÍ MODEL EVROPSKÉHO HOSPODAŘENÍ

BOX 16

V ČR se na politice venkova negativně projeví dva aspekty SZP. Prvním je tradice výjimek, které si jednotlivé členské státy vyjednávají výměnou za souhlas s novou legislativou, a druhým je flexibilita politiky rozvoje venkova.

Pro léta 2014–2020 si pro projekty financovatelné prostřednictvím PRV vyjednala výjimku na podporu projektů o hodnotě až 150 mil. Kč,³³ přičemž v pravidlech pro rozvoj venkova maximální výše projektu činí 30 mil. Kč. Výsledkem je skutečnost, že většina finančních prostředků opět putuje velkým podnikům a prostřednictvím PRV je posilováno nerovné rozdělování financí v rámci SZP.³⁴ Nemusí to přitom nutně způsobovat úbytek financí určených pro malé a střední zemědělce, ale posiluje to nerovnost v konkurenceschopnosti podniků. Zatímco velké podniky mohou svou modernizaci financovat díky úsporám z rozsahu a specializace, malým podnikům zpravidla našetřit finance na modernizaci trvá déle.

ZKUŠENOST ČR S ROZVOJEM VENKOVA

ZDROJ: SZIF, 2016

(ale i jiných zemí) ukazuje, že projekty v řádu desítek milionů korun pro venkov představují spíš přítěž než pozitivní vliv na zaměstnanost³⁵, celkovou infrastrukturu a především životní prostředí. Vzhledem ke zkušenosti ČR doporučení spočívá ve striktním dodržování maximální výše podpořitelných projektů napříč EU na hranici, která je v EU běžná (30 mil. Kč) a představuje více než dostačující sumu pro projekty na venkově. Zde neplatí přímá úměra v tom, že větší projekt znamená větší rozvoj venkova. Naopak může přispět k jeho degradaci prostřednictvím neúměrné zátěže na infrastrukturu a životní prostředí.

Průřezovým cílem reformního úsilí EU v SZP představuje zjednodušení politiky, které je aktuální i v rámci rozvoje venkova. Účetní dvůr EU 14. 11. 2017 vyhodnotil, že ve vytváření PRV jsou systémové chyby a nedostatky a samotné výsledné programy jsou příliš dlouhé a složité. Hlavní problém PRV spočívá v tom, že nové programové období se začíná plánovat před tím, než jsou k dispozici relevantní údaje o výdajích a výsledcích z předcházejících období. Zvláštní zpráva

Účetního dvora pro Komisi představila i několik doporučení, z nichž vyčnívají zejména zevrubný sběr informací od členských států a jejich vyhodnocování, přesná definice indikátorů (a snížení jejich počtu) a sjednocení dlouhodobé strategie tvorby politik (především SZP, regionální a strukturální politiky) s rozpočtovým cyklem před sestavením nového VFR (EÚD, 2017).

Při utváření politiky rozvoje venkova nelze opomenout již uvedenou Deklaraci Cork 2.0, která představuje tzv. bottom-up iniciativu a jejich deset bodů se skutečně zaměřuje na rozvoj venkova. Nevýhodou dokumentu je však skutečnost, že neposkytuje konkrétní řešení.

Cílem politiky rozvoje venkova vzhledem k tvorbě opatření musí být tzv. optika venkova čili jakýsi komplexní pohled, který zahrnuje ekonomické, ale především společenské a environmentální aspekty. Za tímto účelem by měly být vzdělávání zemědělci i společnost. Pokud první pilíř slouží primárně podpoře ekonomického výkonu zemědělských podniků, na ostatní funkce bychom tu měli mít druhý pilíř, který bude internalizovat negativní externality zemědělské činnosti.

³³ Nesmyslnost takto nastavené hranice podporují i výsledky dosavadních kol PRV, ani zdaleka nebyly tvořeny a předkládány projekty o takové výši. Projekty s nejvyšší hodnotou dosahovaly jen 80 mil. Kč. Nicméně to nemění nic na situaci, že v ČR je běžné podporovat tzv. průmyslové zemědělství, které využívá praktiky nešetrné k životnímu prostředí a bez dalších podpor není schopno internalizovat negativní externalitu.

³⁴ Dle dat Státního zemědělského a intervenčního fondu (SZIF) putovalo v 1. kole PRV na hlavní a nejvíce financovanou operaci 4.1.1. 78 % financí na projekty vyšší než 5 mil. Kč. Malé zemědělské podniky nejsou schopny financovat několikamilionové projekty a ani o ně nemají zájem, velké a drahé projekty, které jsou dílem průmyslově-zemědělských podniků, zpravidla nepředstavují pro venkov přínos (SZIF, 2016).

³⁵ Na venkově se často ani nenajde pracovní síla na pokrytí míst ve velké továrně, spousta zaměstnanců tak musí dojíždět a to nejen z blízkého okolí.

BOX 14

1. Podpora prosperity ve venkovských oblastech

Venkov má potenciál přinášet inovativní, inkluzivní a udržitelná řešení pro stávající i budoucí výzvy. Tento potenciál musí být podpořen prostřednictvím implementace integrovaných strategií a multi-sektorovým přístupem. Podpora má směřovat do diverzifikace činnosti a rozvoje podnikání, investic, inovací a zaměstnanosti.

2. Posílení hodnotových řetězců venkova

Politiky EU by měly prosazovat silnější postavení producentů v potravinovém řetězci. Smluvní vztahy v řetězci by měly být transparentní a měly by být vytvořeny legislativní podmínky pro jejich snadné vytváření. Zemědělcům mají být poskytnuty efektivní nástroje řízení rizik.

3. Investice do rentability a životaschopnosti venkova

Investice do venkovských oblastí by se měly zaměřovat na přidanou hodnotu ke společnosti. Klíčové mají být investice do infrastruktury a do podpory kvality života na venkově, které mají společně zajistit atraktivitu venkova pro zejména mladé lidi. Předpokladem je vznik nových finančních nástrojů.

4. Zachování venkovského prostředí

Zacházení s půdou hraje klíčovou roli ve vztahu mezi obyvateli a životním prostředím, proto se politika musí zaměřit na zajišťování environmentálních statků, včetně kulturního dědictví venkova.

5. Řízení přírodních zdrojů

Poptávka po potravinách, krmivech a dalším biomateriálu stále roste a klade větší nároky na přírodní zdroje. Péče o přírodní zdroje by neměla být záležitostí pouze SZP, ale i všech ostatních politik EU. Úsilí by se mělo soustředit na vývoj široce použitelných inovativních řešení, která zajistí větší výtěžnost při zachování přírodních zdrojů pro další generace.

6. Podpora opatření v oblasti změny klimatu

Musí být dosaženo snížení uhlíkových emisí hospodářských zvířat. Zemědělci a lesníci by měli být motivováni k poskytování služeb podporujících zachování klimatu. Produkce biomateriálů jako suroviny by měla být podpořena adekvátními investicemi.

7. Podpora znalostí a inovací

Zajistit zemědělcům přístup ke vzdělávání, novým technologiím a výsledkům nejnovějších výzkumů. Podpora různých inovativních řešení.

8. Lepší správa ve venkovských oblastech

SZP musí být nastavena tak, aby poskytovala rámec vhodný pro řešení všech problémů – ekonomických, sociálních a environmentálních a přitom ponechávat zemědělcům dostatečný prostor pro vhodné provádění předpisů v daném regionu.

9. Podpora provádění a zjednodušení politik

SZP by měla být flexibilnější a lépe cílená, členské státy by do implementace měly zasahovat pouze v případech, kdy si to vyžadují podmínky daného regionu.

10. Zlepšení výkonnosti a odpovědnosti

SZP jako politika musí být efektivní, vynaložené prostředky musí mít významný pozitivní ekonomický, environmentální a sociální dopad. Předpokladem je důsledný monitoring prováděných akcí a jejich vyhodnocování (EU, 2016).

DEKLARACE CORK 2.0: ZA LEPŠÍ ŽIVOT VE VENKOVSKÝCH OBLASTECH

DEBATA O SZP PO ROCE 2020

Legislativní úprava SZP z roku 2013 zanechala nespokojené všechny strany, zemědělce, ekology i občanskou společnost. Zemědělci se obávali greeningu, jak se později ukázalo, tak oprávněně. Ekologové greeningu v odsouhlasené podobě považovali za příliš velký kompromis, který nebude mít kýžený pozitivní dopad na životní prostředí. Jejich obavy také byly oprávněné. Společnost je obecně nakloněna tomu, aby zemědělství přispívalo k ochraně životního prostředí, což se zatím také významným způsobem neděje.

Debaty o budoucí podobě SZP se rozběhly v podstatě ihned po odsouhlasení její současné podoby, především zájmové organizace své pozice připravily mnohem dříve, než začala veřejná konzultace na téma Modernizace a zjednodušení SZP, která se již podruhé stala základem pro vytvoření legislativních návrhů Komise. Před otevřením veřejné konzultace předseda Jean-Claude Juncker rámcově představil požadavky na podobu SZP po roce 2020:

- zjednodušit přímé platby,
- revidovat a upravit greeningu,
- redukovat emise,
- zlepšit energetickou efektivitu sektoru a
- zvýšit konkurenceschopnost, zajistit zaměstnanost a ekonomický růst v odvětví (Evropská komise, 2017b).

Veřejná konzultace probíhala v první polovině letošního roku od 2. 2. do 2. 5. 2017 a zapojilo se

do ní mnohem více lidí a organizací než dříve, což celému procesu dodává i větší (vstupní) legitimitu. Otázkou však stále zůstává, jak se příspěvky účastníků konzultace projeví ve výsledné legislativě. Dokument Komise Budoucnost zemědělství a potravinářství, kde tato zákonodárná instituce předkládá první konkrétnější návrhy, příliš pozornosti požadavkům společnosti nevěnoval.

Před koncem veřejné konzultace se uskutečnilo setkání Rady ministrů pro zemědělství a rybolov, kde se ministři zemědělství shodli na otázkách, kterými se nová SZP musí zabývat, jsou jimi:

- budování odolnosti,
- reagování na problémy v oblasti životního prostředí,
- investování do životaschopnosti a dynamiky venkova,
- zajištění generační obměny,
- zachování orientace na trh,
- posilování postavení zemědělců v rámci potravinového řetězce (Rada EU, 2017).

4.1 VÝSLEDKY VEŘEJNÉ KONZULTACE

Výsledky veřejné konzultace o SZP po roce 2020 byly prezentovány 7. 7. 2017 na konferenci, kterou zahájil komisař pro zemědělství a rozvoj venkova Phil Hogan. Ve svém projevu komisař zdůraznil potřebu

BOX 17

Model politického cyklu zahrnuje celkem šest na sebe navazujících fází: iniciaci, estimaci, selekci, selekci, implementaci, evaluaci a terminaci. Ve fázi iniciace dochází ke zjištění existence problému a k jeho definici. Na politickou úroveň se dostane téma, které musí odpovědní činitelé řešit, čili vytvořit legislativu. Iniciaci provází stanovování možných cílů a kontakt se zainteresovanými aktéry. Vzhledem k SZP zde patří proces vedoucí až k prezentování výsledku veřejné konzultace.

Fáze estimace spočívá v důkladné analýze problému, jsou navrhovány alternativy řešení a zkoumány jejich potenciální výhody a náklady. Z estimační fáze by mělo vykristalizovat to nejvíce efektivní (nejméně nákladné a přitom účinné) řešení. Zde se nyní debaty o SZP po 2020 nacházejí. Komise již představila sdělení Budoucnost potravinářství a zemědělství a chystá návrhy legislativy.

Ve chvíli zveřejnění legislativních návrhů legislativní proces přechází do fáze selekce, jejímž účelem je zvolit řešení, které sleduje kýžený cíl a vyhovuje všem či většině zainteresovaným stranám.

Právě poslední zmíněné je důležité pro fázi implementace, která představuje proces, kdy se legislativa dostává z teoretické roviny do praxe. Podpora aktérů je zde klíčová, protože právě je musí zákonodárná moc přesvědčit, že zvolené řešení pro ně bude v celkovém kontextu výhodné a legislativa se převede do praktického fungování.³⁶ V opačném případě by jednak problém nebyl vyřešen a jednak by vynaložené prostředky a úsilí vyšly vniveč. Z toho důvodu také Komise provádí tolik inkluzivní konzultace se širokou škálou aktérů, pro své návrhy totiž potřebuje celospolečenskou podporu.

Pokud se legislativa úspěšně implementuje, dochází k její evaluaci, která vyhodnotí úspěšnost přijatých předpisů a může dopadnout dvojím způsobem. 1) Problém nová legislativa beze zbytku vyřeší, a není třeba činit další kroky, což se stává zřídka, nebo 2) si problematika vyžádá novelizace či reformy, aby se buď přizpůsobila dalšímu vývoji, nebo dořešila záležitosti, které původní předpis neobsáhnul. Pro SZP právě platí a bude ještě dlouho platit druhá z variant (Fiala, Schubert, 2000, s. 78–89).

POLITICKÝ CYKLUS

posílit odolnost evropského zemědělství vůči turbulencím na trhu, potřebu zaměřit se na generační obměnu a mezinárodní smlouvy, ze kterých pro zemědělskou politiku plynou závazky, především Pařížskou dohodu o změně klimatu (Evropská komise, 2017d).

Drtivá většina příspěvků do veřejné konzultace přišla od jednotlivců (včetně zemědělských mikropodniků), přičemž přibližně stejný počet příspěvatelů pocházel z řad zemědělců a od občanů

EU (celkem 84,2 %),³⁷ kteří v zemědělství nejsou zainteresovaní. Zbytek příspěvatelů (15,8 %) tvoří různí zástupci organizací a firem, od profesních sdružení (lobby) přes zemědělské podniky, obchodní unie a nevládní organizace až po školy a výzkumná centra. Nicméně většinu respondentů tvořila v zemědělství nezainteresovaná společnost (48 %), výsledek to ale není překvapivý, jelikož pro občany EU veřejné konzultace představují v podstatě jediný přístupový bod u předkládání podnětů³⁸ k chystané legislativě. Oproti tomu velké firmy či zájmové organizace často lobbují přímo v místě evropských institucí a veřejná konzultace pro ně představuje pouze jakýsi doplněk

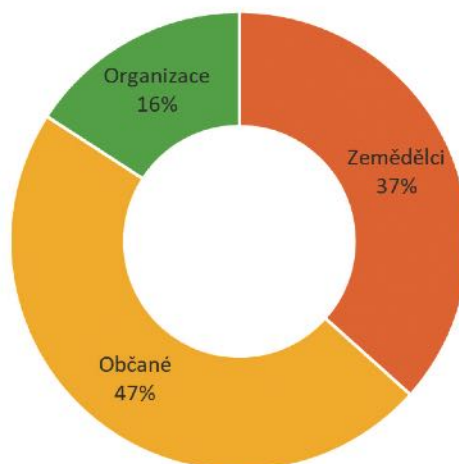
³⁶ Tento tlak zájmových skupin lze značně vidět na vývoji legislativních návrhů pro SZP 2014–2020, kdy se zejména požadavky greeningu snižovaly za tím účelem, aby opatření mělo ve výsledku nějaký efekt. Zemědělci se totiž obávali, že greening by jim přímé platby nevykompenzoval, a tudíž pro zákonodárce existovala reálná hrozba, že jimi odsouhlasená opatření budou ti, kterých se to týká, ignorovat tím, že oželí přímé platby úplně.

³⁷ Příspěvatelů celkem bylo 58 520.

³⁸ Další možností je tzv. Evropská občanská iniciativa (EOI), která se však SZP jako takové netýká, protože změny se provádějí nyní každých sedm let a EOI k tomu není potřeba.

GRAF. 3

Respondenti veřejné konzultace



k efektivnějším nástrojům prosazování svých zájmů (Evropská komise, 2017c) (Graf. 3).

Na první pohled z výsledků konzultace vyplývá, že se současnou podobou politiky je většina respondentů spokojena. Podporu SZP jako politiky spravované převážně³⁹ na nadnárodní úrovni vyjádřilo 90 % účastníků konzultace, navíc ji obecně považují za přínos zemědělství v EU (Evropská komise, 2017c).

Dobře z konzultace vyšly i přímé platby, které za vhodný prostředek k podpoře příjmů považuje 66 % respondentů. Nutno však dodat, že většinu respondentů tvořili zemědělci či jejich organizace, případně velké zemědělské společnosti, u nichž lze předpokládat, že přímé platby budou podporovat. Ještě větší podpoře se ale těší ochrana životního prostředí (85 %) a boj proti změně klimatu (73 %) (Evropská komise, 2017c). Již z prvních výsledků veřejné konzultace bylo v podstatě zřejmé, že ke zrušení přímých plateb, jak v Corku navrhl Franz Fischler, nedojde.

SZP nicméně dle většiny přispěvatelů z řad zemědělců současné výzvy adresuje jen do určité míry, na stranu druhou občané EU, kteří v zemědělství nejsou přímo zainteresováni, na ni mají negativnější názor.

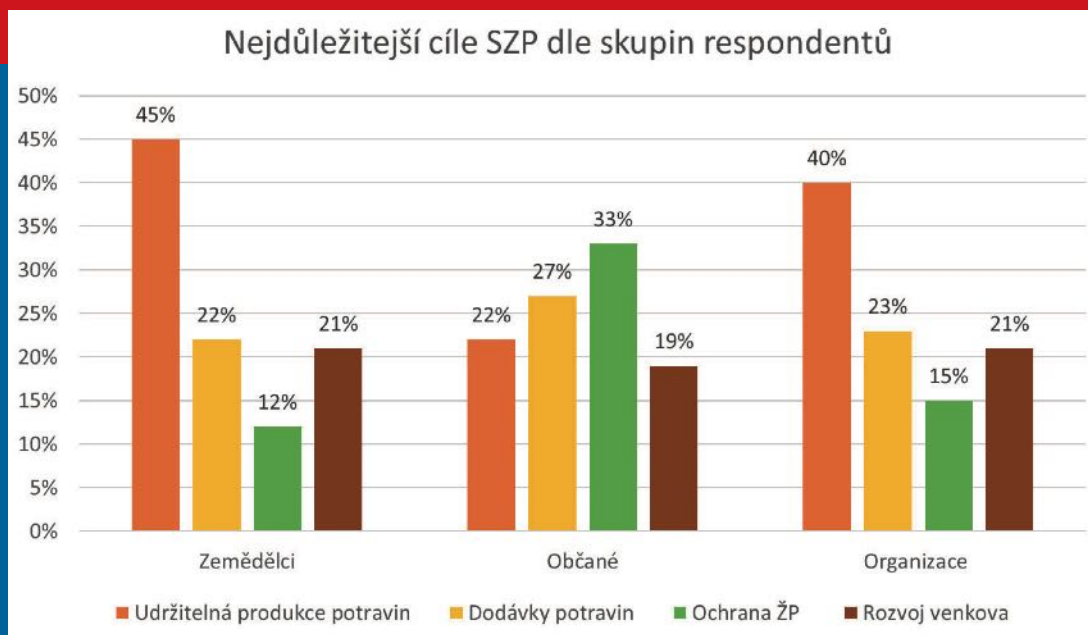
Obě skupiny od politiky očekávají něco jiného, sice ten rozdíl není úplně diametrální, nicméně upřednostňování jednotlivých cílů je značně odlišné.

Základní rozdíl představuje role, které mají zemědělství a zemědělci plnit. Zemědělci sebe primárně vnímají jako producenty potravin, kteří se zároveň starají o to, aby poskytovali kvalitní a zdravou produkci a zajistili její dostatek. Naproti tomu společnost považuje zemědělství za nejdůležitější element v péči o životní prostředí. Tento rozdíl však nelze chápat absolutně, ale také v kontextu postmaterialistických hodnot, společnost je dávno zvyklá na skutečnost, že potravin je vždy dostatek, a nepovažuje za hrozbu, že by někdy mohla nastat opačná situace. Zemědělci zase svou činnost vykonávají za účelem zisku, tudíž potřebují prodat to, co vyprodukovali. Nicméně obě role či cíle nelze vnímat odděleně, zemědělci se považují velmi často za hospodáře, což neznamená pouze starat se o ekonomický výkon podniku, ale i o jeho dlouhodobou udržitelnost, která spočívá především v šetrném zacházení s produkčními kapacitami, tedy se životním prostředím. Zemědělci se nicméně nepovažují za hlavní činitele, kteří dokážou stav životního prostředí výrazně zlepšit. (Graf. 4)

Nicméně většina všech účastníků konzultace (63 %) byla nespokojena s environmentálním výkonem SZP, přičemž za vůbec nejvíc zatěžující opatření respondenti označili greening, který zemědělcům

³⁹ Např. Programy rozvoje venkova si členské státy tvoří samy a pouze je posílají ke schválení Komisi.

GRAF. 4



zvýšil administrativní zátěž a nepřinesl prokazatelné zlepšení „zeleného“ výkonu zemědělských podniků (Evropská komise, 2017c).

Velmi špatně, avšak již tradičně, dopadlo hodnocení administrativní zátěže. Zjednodušení politiky dokumenty institucí zmiňují již od samého počátku, ale jako cíl stále zůstává. Není proto těžké hodnotit, že zjednodušovat politiku a snižovat její administrativní dopad zejména na zemědělce, ale i členské státy, se dlouhodobě nedaří (Evropská komise, 2017c). Zlom v požadavcích na zemědělce přišel s reformou SZP, kdy byly platby odděleny od produkce, jelikož najednou bylo nutné prokazovat, na jaké rozloze zemědělci pěstují plodiny. Postupně se situace pouze zhoršuje, protože pro vyplácení přímých plateb jsou třeba další a další informace (cross-compliance, greening), které úřady potřebují k jejich schválení. Nárůst administrativní zátěže zemědělci spojovali především s nově zavedenou ekologizační složkou přímých plateb, greeningem. Pokud se tedy diametrálně nezmění systém vyplácení přímých plateb, k zásadnímu zjednodušení politiky nedojde.

Shoda účastníků veřejné konzultace, která byla na konferenci prezentována jako úspěch, bohužel není konkrétnější než požadavky vyslovené Jeanem-Claudem Junckerem (viz výše). Zemědělci, organizace i občané se shodnou na tom, že SZP by měla více podporovat:

- investice, růst a zaměstnanost,
- zmírnění a přizpůsobení se změně klimatu a
- posílení jednotného trhu EU (Evropská komise, 2017c).

Nicméně od konkretizace podoby SZP po roce 2020 tu máme několik fází politického cyklu a SZP se v současnosti nachází pouze ve fázi estimace a do selektivního stadia pokročí až po zveřejnění legislativních návrhů.

4.2 SDĚLENÍ KOMISE: BUDOUCNOST POTRAVINÁŘSTVÍ A ZEMĚDĚLSTVÍ⁴⁰

Komise dokument o SZP po roce 2020 Radě představila 29. 11. 2017 a je jasné, že budoucnost politiky nebude závažně revoluční. Místo reformy SZP se připravuje spíše novelizace stávajících předpisů. V první části dokumentu nazvané „Nové souvislosti“ Komise zasazuje politiku do kontextu s ostatními odvětvími lidské činnosti. Nové souvislosti se v ní ale nevyskytují, Komise připomíná, že zemědělství je důležité nejen z hlediska produkce potravin, ale též kvůli péči o životní prostředí. Rozeznává roli zemědělce jako hospodáře, který nakládá s přírodními zdroji

⁴⁰ Identifikace dokumentu: Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů, Budoucnost potravinářství a zemědělství, COM (2017) 713 final.

a jako takový může významným způsobem přispívat k ochraně životního prostředí. Konstatováním, že 46 % příjmů zemědělců tvoří přímé platby, Komise pohřbila jakékoliv úvahy o zrušení přímých plateb a vzhledem k celkovému vyznění dokumentu nedojde ani k jejich výrazné redukci (Evropská komise, 2017e, s. 3). K jistému (novému) posunu vnímání SZP dochází v jejím společenském rozměru, který Komise oficiálně rozeznává jako legitimní požadavky občanů na politiku, ale konkrétní projevy těchto požadavků se v dokumentu prakticky nenalézají. Jinými slovy, společnosti jde především o kvalitní a zdravou produkci potravin, ochranu životního prostředí a boj proti změně klimatu, naopak se mnohem negativněji staví k podpoře příjmů zemědělců. Tyto záležitosti vzhledem k navrhovaným opatřením jsou ve Sdělení Komise zmíněny spíše okrajově, což nepředstavuje výraznou změnu oproti současnosti. V souvislosti s Bílou knihou o budoucnosti Evropy ze dne 1. 3. 2017 se ve Sdělení také neobjevilo nic nového, Komise spolufinancování prvního pilíře členskými státy vyloučila. Alan Matthews to považuje za nelogický krok ze dvou důvodů. Prvním je tlak na snížení výdajů SZP kvůli Brexitu a nárokům ostatních politik a druhý důvod představuje odpovědnost členských států, kdy by mohlo dojít k poctivějšímu vyplácení plateb, protože by to nebyly „bruselské peníze“, ale peníze členských států (2017).

Skutečně nový kontext tak představuje pouze konec ekologizace, respektive její manifestace v podobě greeningu. Komise přiznává, že opatření se příliš nepovedlo a dál v něm nebude pokračovat. Ekologizace prvního pilíře jako taková však zůstane. Jak si ji Komise představuje, zatím není jasné. Měla by být několikavrstevná, přičemž členské státy a zemědělci by si volili, do jakých opatření se zapojí. Jako benchmarky by měla sloužit Agroenvironmentálně-klimatická opatření.

Komise se v úvodní kapitole snaží předestřít, že její návrhy SZP opravdu modernizuje a zjednoduší, zároveň však hned zpočátku vylučuje některé důležité aspekty, které by k tomu přispěly. Souvislosti, které uvádí jako nové, jsou ve skutečnosti v SZP dávno známé a Komise je jako nové prezentuje z důvodu neschopnosti prosadit řešení, která také nejsou nová. Zůstávají však stále neprůchodná. Vyvolává to otázku, zda se SZP nedostala do slepé uličky a jaký šok bude třeba, aby se politika skutečně reformovala. Vzhledem k jejímu směřování, kdy prim budou hrát stále přímé platby doplněné nejasnou snahou o ekologizaci, to bude zdevastované životní prostředí.

Podobné vyznění má totiž i druhá kapitola Sdělení „Směrem k novému modelu a jednodušší podobě SZP“, kde Komise přichází s konceptem subsidiarity. Ačkoli z hlediska úrovně integrace politiky vyšla SZP velmi dobře, protože s ní bylo spokojeno 90 % respondentů veřejné konzultace, Komise deklaruje, že chce více odpovědnosti za utváření opatření SZP přenést na členské státy. Záměrně je zvoleno spojení „přenos odpovědnosti“ nikoliv „přenos pravomoci“, jelikož Komise si ponechává první i poslední slovo. Základní stavební kámen druhé části dokumentu představují totiž tzv. strategické plány, které by měly vypracovávat členské státy na základě cílů určených Komisí, která proklamuje, že nová SZP bude mnohem více orientovaná na výkon a výsledky (ekonomické, environmentální, společenské) zemědělství. Plány členských států obsáhnou strategii naplňování cílů v obou pilířích SZP, v podstatě si to lze představit jako Program rozvoj venkova rozšířený o politiku udělování přímých plateb. Z environmentálního hlediska je pozitivní, že strategické plány péči o životní prostředí sjednotí a bude existovat jeden celistvý systém pro ochranu životního prostředí a boj proti změně klimatu. Členské státy si budou v rámci plánů definovat způsoby dosahování cílů SZP a vytvářet konkrétní opatření. Své strategické plány ale budou muset obhájit před Komisí, která si ponechala pravomoc do nich zasahovat a schvalovat je (Evropská komise, 2017e, s. 9–10). Hovořit o posílené subsidiaritě zde není na místě, Komise tímto způsobem de facto pouze zadá členským státům domácí úkoly.

Jednodušší by SZP měla také být díky většímu zapojení národních orgánů v souvislosti se zavedením strategických plánů. Co naplat, že k zvýšení administrativní zátěže v minulosti docházelo především v souvislosti s převodem kompetencí na nižší úroveň. Pokud by zde mělo dojít ke zjednodušení, budou muset být jednoduché právě ony strategické plány. Vzhledem k tomu, jak Programy rozvoje venkova 14. 11. 2017 vyhodnotil Účetní dvůr EU, jednoduchost jim opravdu není vlastní.

Konkrétnější obrysy záměry Komise nabírají až ve třetí části „Inteligentní, moderní a udržitelná SZP“, která definuje hlavní cíle politiky:

- Podporovat inteligentní a odolné zemědělství.
- Zintenzívnit ochranu životního prostředí a opatření v oblasti klimatu a přispět k plnění

cílů EU, týkajících se životního prostředí a klimatu.

- Posílit sociálně-ekonomickou strukturu venkovských oblastí.

Cíle jsou sice pouze tři, ale mají všeobecné zaměření a dohromady tak potřebují mnoho prostředků, jak těchto cílů dosáhnout, tedy alespoň tímto směrem Komise uvažuje. Nejvíce přínosný a bezesporý cíl je uveden v prvním bodě, výzkum a inovace se bez dostatečného financování těžko obejdou. Již v současné době existují moderní technologie, které jsou šetrné k životnímu prostředí a nevyžadují od zemědělců znalosti přesahující jejich obor, což představuje častý argument proti tzv. preciznímu zemědělství. Na stranu druhou je nutné v zemědělství vyvíjet nové technologie, prostředky a postupy, které jsou zároveň méně nebo stejně nákladné a šetrné k životnímu prostředí. Pouze pokud se podaří nové technologie uvádět do praxe jako po všech směrech výhodnější alternativy, budou je zemědělci používat ve velkém. Komise pro přenos zkušeností do praxe a šíření znalostí, inovací a technologie považuje za úspěšnou platformu Evropského inovačního partnerství (Evropská komise, 2017e, s. 13).

Stěžejní část třetí kapitoly tvoří návrhy pro přímé platby, kde chce Komise vyvolat debatu o čtyřech otázkách, jak výdaje zefektivnit a lépe zacílit. Komise také obhajuje z pozice volného trhu rozložení plateb, kdy přibližně 80 % financí putuje 20 % zemědělských podniků, tudíž následující témata k řešení příliš naděje na změnu nezavdávají:

- Povinné stanovení stropu přímých plateb s přihlédnutím k situaci na pracovním trhu, aby se předešlo negativním dopadům na pracovní síly.
- Zavedení postupně klesajících plateb jako prostředku ke snížení podpory pro větší zemědělské podniky.
- Větší zaměření na redistributivní platby v zájmu poskytování cílené podpory, např. malým a středním podnikům.
- Zajistit, aby se podpora zaměřila na skutečné zemědělce; tedy na ty, kteří získávají živobytí aktivní zemědělskou činností.

Negativní aspekt v nastolení debaty představuje absence konkrétních cílů, chybí hranice pro zastropování, klesání plateb a redistribuci. Pod pojmem aktivní zemědělská činnost je také těžké si něco představit, zvláště když prostřednictvím legislativy Omnibus, která vstoupila v platnost v říjnu 2017, mohou členské státy z podmínění udělování přímých plateb vyloučit podmínku aktivního zemědělce. V dokumentu, který z Komise unikl přibližně měsíc před oficiálním zveřejněním Sdělení, byla hranice zastropování stanovena na 60–100 000 €. Pravděpodobně neexistuje politická vůle prosadit hranici tak nízko, a Komise ji proto raději vypustila. V minulém období se uvažovalo o hranici 300 000 €, ale opatření nakonec zůstala dobrovolná, co se týče hranice i vůbec zavedení snížení plateb. Dosavadní dobrovolná praxe snižování plateb velkým podnikům přinesla minimální efekt, bez výrazného vlivu na rozpočet SZP u členských států (viz kapitola). Druhý negativní prvek představuje povaha otázek k debatě, Komise nepřišla s ničím novým. Oprášila stará, neúspěšná opatření, přičemž se ani neodvážila nastavit například maximální hranice, v rámci kterých by se debata měla odehrávat.

Ohledně konvergence podpor v EU Komise potvrdila prohlášení svého předsedy Junckera, že SZP se musí řídit zásadami „rovnosti mezi členy, malými i velkými, na východě i na západě, na severu i na jihu“. Toto tvrzení se však nevztahuje zřetelně k přímým platbám, „Unie by měla podporou ze SZP snižovat rozdíly mezi členskými státy“ (Evropská komise, 2017e, s. 15).

Zajímavá je inkorporace řízení rizik do textu Sdělení, větší důraz na tyto nástroje představuje i jedno z řešení uvedené v této analýze, nicméně v dokumentu Komise nástroje řízení rizik považuje za doplněk, nikoliv náhradu přímých plateb. Ukazatelem skutečnosti, že přímé platby mají v rámci SZP neotřesitelnou pozici, je poté tvrzení Komise, že přímé platby představují jeden z nástrojů řízení rizik,⁴¹ přičemž to neodpovídá realitě využívání přímých podpor.

Jistou nadějí zjednodušení zavdává podkapitola o environmentálních a klimatických opatřeních, jelikož by měla vzniknout „jedna úroveň požadavků pro přímé platby, jeden soubor pravidel řízení a kontroly a sníží se administrativní zátěž členských států“

⁴¹ „SZP již nabízí víceúrovňový soubor nástrojů na pomoc zemědělcům při předcházení rizikům a krizovém řízení – např. přímé platby, tržní intervence, pokrizové kompenzace a stávající opatření druhého pilíře, zejména nástroj ke stabilizaci příjmu (TIS) a podporu v oblasti pojištění.“ (s. 17).

OBR. 1



PŘÍSPĚVEK SZP K CÍLŮM UDRŽITELNÉHO ROZVOJE ČASOVÁ OSA VYJEDNÁVÁNÍ SZP PO 2020

(Evropská komise, 2017e, s. 19). Zároveň by si členské státy měly utvářet samy řešení svým podmínkám šitá na míru, jelikož Komise chce v rámci posílení

subsidiarity upustit od přístupu „jedno univerzální řešení pro všechny“ (Evropská komise, 2017e, s. 19). Pro zemědělce z toho plynou oprávněné obavy. To,

že se odpovědnost převede na jednotlivé státy, ještě automaticky neznamená zjednodušení pro zemědělce.

Poslední část Sdělení tvoří kapitola s názvem „Globální rozměr SZP“, kde lze stěží nalézt relevantní informace, Komise předně připomíná, že „určitá zemědělská odvětví nejsou vůči úplné liberalizaci a neomezené hospodářské soutěži a dováženému zboží odolná“ (Evropská komise, 2017e, s. 25).

Sdělení Budoucnost potravinářství a zemědělství je dokument plný vznešených politických deklarací, vágních specifikací a zcela mu chybí definování prostředků nutných k dosažení předkládaných cílů, které jsou často od zemědělství samotného tak vzdálené (viz obrázek Příspěvek SZP k cílům udržitelného rozvoje), že se není čemu divit, když Komise není schopná pro ně najít řešení. Komise v deklarovaných cílech SZP cílí vysoko, v představených opatřeních však ani nemíří, pouze využívá starých prostředků v naději, že tentokrát je vůči lobby, Evropskému parlamentu a členským státům ubrání.

Obecně v EU nedochází ke změně vnímání zemědělství jako konzervativní činnosti, která musí vycházet ze správného hospodaření lidí na venkově, lokálního přístupu a vazby lidí k místu, kde žijí. K venkovu přistupuje téměř výhradně jako k pracovním příležitostem, jeho společenský rozměr v udržování místních komunit a tradic opomíná. Komise opět přichází s globálními cíli a často nereálnými procenty, o která se mají snižovat emise či využívání biopaliv první generace. Komise zatím nebere v potaz řešení, která by byla skutečně dlouhodobě udržitelná.

4.3 POZICE ČR K VYJEDNÁVÁNÍ SZP

Strategický dokument shrnující pozici ČR pro vyjednávání budoucí podoby SZP nese název Hlavní teze při vyjednávání SZP po roce 2020⁴² a ČR v něm obhájí intenzivní způsob hospodaření.

Hlavní teze ČR k vyjednávání SZP tvoří:

- Rovnost podpor v rámci přímých plateb
- Zemědělské a lesnické hospodaření s ohledem na životní prostředí

- Výkonné a konkurenceschopné podniky
- Zajištění generační obměny
- Zvýšení kvality života na venkově
- Dodavatelské řetězce
- Struktura SZP a zajištění dostatečných zdrojů financování
- Jednoduchost SZP a vyšší míra subsidiarity

Vzhledem k tomu, že ČR v celé EU disponuje nejvyšší průměrnou rozlohou zemědělských podniků, není záměr zachovat stávající situaci na poli přímých plateb, tedy bránit se jakémukoliv snižování přímých plateb podnikům od určité velikosti, překvapivý. Struktura zemědělských podniků v ČR je natolik odlišná, že jakákoliv hranice pro zastropování, zvolená Komisí, která by zároveň vyhovovala většině členských států, se v ČR se souhlasem nesetká. ČR v dokumentu argumentuje specifickým historickým vývojem, který je skutečně odlišný i od ostatních postkomunistických zemí,⁴³ nicméně za 28 let svobodného směřování země se ČR záměrně snažila hospodářský model udržet, ač evropské trendy měly nakročeno opačným směrem. Zachování přímých plateb ve stejné výši i pro velké podniky ČR dále obhájí zaměstnanost ve venkovských oblastech a koncentrací především živočišné výroby v těchto typech podniků. Z těchto důvodů ČR jakékoliv snižování plateb odmítá (včetně degresivity), považuje je za „diskriminační a těžko obhajitelné“ (Ministerstvo zemědělství, 2017, s. 16). Jedním dechem však dodává, že bude uvažovat o zavedení redistributivní platby, která de facto znamená snížení plateb pro velké podniky. Velikost snížení je však závislé na stanovení podílů národní obálky, kterou lze na ni vyčlenit. V současnosti ČR tuto platbu odmítá a ve strategickém dokumentu tento podíl neuvádí.

Jako řešení pro přímé platby ČR navrhuje zajištění dostatku financí v rámci SZP, zachování rovného přístupu k podporám a využití všech dílčích složen nástrojů SZP (např. redistributivní platby). Jedná se mírně řečeno o nelogicky zvolená řešení, která pouze vyjadřují neochotu ČR činit v zemědělské

⁴² Dostupný zde: <http://www.apic.cz/?p=actions&action=download/&file&value=files&id=6045>

⁴³ Na rozdíl od např. Polska či Maďarska v ČR došlo de facto k totální likvidaci i nejmenších zemědělců, tolerance pro malé podnikání byla nulová.

politice kompromisy a změnit systém hospodaření na více šetrný k životnímu prostředí.⁴⁴ Hovořit o zajištění dostatku financí v rámci SZP v kontextu celkového snížení rozpočtu EU v souvislosti s Brexitem a zařazování nových výdajů (např. na migraci) představuje nesmyslnou úvahu. Místo toho aby ČR uvažovala nad úsporami, které může provést, obhazuje růst rozpočtu na přímé platby. S tím souvisí i rovný přístup k podporám a úvaha nad zavedením redistributivní platby. Jak je již uvedeno výše, redistributivní platba de facto znamená snížení plateb pro velké podniky, protože funguje na principu přerozdělení financí na první hektary, přičemž ji financuje z prvního pilíře prostřednictvím krácení plateb velkým podnikům. ČR tak s ohledem na přímé platby nepředkládá žádná relevantní řešení.

V kontextu úsilí ČR zachovat stávající model hospodaření poté druhý bod „Zemědělské a lesnické hospodaření s ohledem na životní prostředí“ působí nevěrohodně, což potvrzuje i samotný text podkapitoly. Dodržování environmentálních požadavků je možné po zemědělcích vynucovat pouze v případě, že za to budou finančně odměněni.⁴⁵ Z navrhovaných řešení by reálné výhody (zjednodušení pro zemědělce) přinesla pouze elektronizace systému administrace a kontrol s využitím nových technologií, což je záležitost státu a SZP v tom ohledu, že by měla zařadit podporu moderních technologií nejen u zemědělců (jako podporu precizního zemědělství), ale i u orgánů státní správy (s. 18–19). Kromě toho ČR navrhuje zjednodušení greeningu, zavedení větší míry subsidiarity či zrušení podmínky aktivního zemědělce⁴⁶ (Ministerstvo zemědělství, 2017, s. 24).

Zarážející v kontextu SZP je i záměr ČR navyšovat finanční prostředky vázané na produkci, na což ČR požaduje vyčlenit až 25 % národní obálky na přímé platby (Ministerstvo zemědělství, 2017, s. 22). Ve druhé kapitole je tento typ podpor odmítnut jako pozůstatek starého systému SZP a v současnosti neexistuje

⁴⁴ Identické, ačkoli velmi populistické vyznění, má i návrh programového prohlášení vlády ČR. Vzhledem k politické situaci ale návrh není zatím příliš relevantním dokumentem, z toho důvodu jsou zvoleny právě Hlavní teze při vyjednávání SZP po roce 2020. Návrh programového prohlášení naleznete zde: <https://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/navrh-programoveho-prohlaseni-vlady-162319/>

⁴⁵ Vyplývá to z formulace, která působí až výhrůžně: „Případné omezení portfolia uvedených opatření nebo omezení rozsahu možného pozitivního dopadu v podobě nedostatečného finančního zajištění by mělo zásadní negativní dopad v oblasti environmentálně šetrné zemědělské produkce.“

⁴⁶ Nachází se v poslední tezi: „Jednoduchost SZP a vyšší míra subsidiarity“, tematicky však spíše spadá do prvního pilíře.



důvod pro zachování platby, kromě podpory citlivých sektorů. Principem platby vázané na produkci nicméně bylo postupně připravit producenty na konec systému a přechod na přímé platby. Při jejich zvýšení naopak bude podporována nekonkurenceschopná produkce.

Ze strategického dokumentu ČR je zřejmé, že druhý pilíř SZP (rozvoj venkova) pojímá především jako rozvoj a modernizaci zemědělských podniků za účelem zvýšení konkurenceschopnosti, navrhovaná řešení poté mají charakter deklarovaných cílů bez prostředků, jak jich dosáhnout.

Hlavní teze ČR se skládají z obhajoby nástrojů a principů, které směřují přímo proti kurzu trendů evropského zemědělství. Dokument nepředkládá skutečná řešení, pouze deklaruje cíle, které by SZP měla po roce 2020 naplňovat. Přístup ČR je značně konzervativní, nicméně nikoliv ve smyslu, na kterém je tento text založen, ale spočívá v konzervaci zemědělství založeném na velkých podnicích, vysokých přímých platbách a investicích do zemědělských podniků.



ZÁVĚR

Na SZP EU je v současnosti kladeno mnoho požadavků, jedná se o velmi širokou politiku vzhledem k oblastem, do kterých zasahuje. Její pravidla a utváření jsou pod stálým tlakem zemědělské, chemické, environmentální či spotřebitelské lobby. Nad to musí přispívat k naplňování globálních politických cílů EU a jejích mezinárodních závazků. Na politiku byl historicky vytvářen nátlak, aby byla co nejvíce globální, zahrnovala vše od zabezpečení dodávek potravin přes péči o životní prostředí po nejvíce aktuální cíl napomáhat při řešení problémů spojených s migrací. Tvůrci politiky přitom naznali, že globální cíle si žádají globální a univerzální řešení. Takový přístup ale zatím nepřinesl žádané výsledky a Komise ve Sdělení o budoucnosti SZP od jednotných řešení ustupuje, globální cíle však ponechává.

Globální cíle se podaří naplňovat pouze v případě, že budou úspěšné lokální aktivity. Oba pilíře SZP musí upustit od vytváření univerzálních opatření, která v praxi nemají oporu a jejich uplatňování je natolik flexibilní či se odehrává na příliš velké úrovni (podnik, stát), že náklady ve výsledku převyšují jakýkoliv pozitivní dopad, který opatření mohla mít. Ukázkovým příkladem je greening, jehož opatření se v praxi z environmentálního hlediska neosvědčila, a navíc přinesla zemědělcům neúměrnou administrativní zátěž. Přitom jeho environmentální účinek mohl být posílen již tak banálním opatřením, jakým je jeho uplatňování na úrovni okresů (LAU 1), jak je ukázáno na příkladu ČR. Obecné doporučení pro SZP spočívá v lokálním přístupu, který je v současnosti využíván pouze parciálně (např. LEADER), ale na samotnou politiku je nahlíženo globální optikou.

V rámci prvního pilíře byla navržena odlišná struktura plateb, která by oddělila vyplacení dotací od rozlohy zemědělského podniku. Analýza přímých plateb vázaných na plochu ukázala, že v současnosti jejich existenci již nelze důvěryhodně odůvodnit. Principiálně také neexistuje rozdíl mezi podporou produkce, která převládala do roku 1992, a mezi podporou udělovanou na plochu. Jedno vede k nadprodukcí, druhé ke koncentraci půdy a zabraňuje vstupu nových podnikatelů do odvětví (jako modelový příklad špatné praxe zde opět slouží ČR). Návrh na nahrazení plateb udělovaných na plochu za smluvní rámec pro poskytování statků a služeb představuje logické východisko v situaci, kdy není možné přímé platby jednoduše zrušit kvůli vysoké závislosti zemědělců na nich. Návrh představuje i příležitost tvořit lokální opatření. Smlouvy by byly uzavírány s orgány státní správy na nižších územních celcích, což dává prostor pro poskytování statků a služeb na míru šitých regionu. Vzhledem k nejnovějšímu vývoji v návrzích SZP po roce 2020 není možné opomenout ani stávající nástroje, které mohou přispět k řešení nejen rozpočtových problémů. Degresivita plateb, redistributivní platba a zastropování mohou při správném a plošném použití alespoň částečně negativní externalitu přímých plateb zmírnit, pokud po roce 2020 zůstanou zachovány.

Studie pro EP navrhuje zahrnout rozvoj venkova do prvního pilíře, respektive sloučit oba pilíře do jednoho. Druhý pilíř trpí několika problémy: především pojem rozvoj venkova dostatečně nedefinuje, a členské státy do něj mohou zahrnovat různé projekty, např. projekty průmyslového zemědělství, které venkovu prokazatelně škodí, což představuje běžnou praxi v ČR. Druhým

problémem je podfinancování a podhodnocování rozvoje venkova, druhý pilíř je i po téměř 20 letech fungování považován za pouhý doplněk a nepříliš důležitou součást SZP. Tento náhled se musí změnit. Upravený první pilíř může nadále fungovat primárně jako podpora ekonomického výkonu zemědělských podniků, ale druhý pilíř musí zcela naplnit svůj potenciál v rozvíjení environmentálních a sociálních funkcí zemědělských podniků.

Sdělení Komise Budoucnost potravinářství a zemědělství přineslo několik starých i nových nápadů. Částečně se Komise snažila zahrnout uvedená doporučení pro první pilíř, přičemž zanechat funkci druhého pilíře bez výrazných změn. Snaha je to však polovičatá, Komise na jednu stranu proklamuje subsidiaritu pro členské státy a důraz na lokální iniciativy, na stranu druhou nelogicky rozšiřuje spektrum globálních cílů, k jejichž naplňování

má SZP přispívat, a při posuzování strategických plánů členských států si ponechává poslední slovo. S ohledem na staré nástroje (redistributivní platba, zastropování) působí Sdělení nerozhodně, což pravděpodobně ukazuje negativní postoj zemědělské lobby k této problematice. Se Sdělením Komise je porovnán dokument Hlavní teze ČR při vyjednávání SZP po roce 2020, ve kterém (dnes již minulá) vláda ČR argumentuje ve prospěch zachování přímých plateb, odmítavě se staví vůči jejich snižování, a naopak se vyslovuje ve prospěch dobrovolné podpory vázané na produkci. Pozice ČR je v mnoha směrech v rozporu s dlouhodobým směřováním politiky i se Sdělením Komise z 29. 11. 2017 a v dnešním kontextu není relevantním postojem k SZP a ani by tak neměla být chápána, jedná se spíše o odstrašující případ toho, jak daleko může zajít upřednostňování výhradně ekonomických zájmů převážně velkých zemědělských podniků.



SEZNAM ZKRATEK

ANCs	Areas facing Natural Constraints (Oblasti čelící přírodním omezením)	MCA	Monetary Compensatory Amount (měnová kompenzační dávka)
AEO	Agro-environmentální opatření	MSP	Malý a střední podnik
AEKO	Agro-environmentálně klimatická opatření	NUTS	Nomenclature des Unites Territoriales Statistiques (Nomenklatura územních statistických jednotek)
AMTF	Agricultural Market Task Force (Pracovní skupina pro zemědělské trhy)	OEEC	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj)
CAP	Common Agriculture Policy (viz SZP)	OSN	Organizace spojených národů
BPS	Basic Payment Scheme (režim základní platby)	LAU	Local Administrative Unit (místní samosprávná jednotka)
EEC	European Economic Community (viz EHS)	LEADER	Liaison Entrée Actions de Développement de l'Économie Rurale (Propojení rozvojových aktivit a venkovské ekonomiky)
EHS	Evropské hospodářské společenství	LFA	Less Favoured Areas (znevýhodněné oblasti)
EK	Evropská komise	PRV	Program rozvoje venkova
EP	Evropský parlament	SACs	Special Areas of Conservatism
ES	Evropské společenství	SMR	Statutory Management Requirements (povinné požadavky na hospodaření)
EU	Evropská unie	SPAs	Special Protection Areas
EÚD	Evropský účetní dvůr	SZIF	Státní zemědělský a intervenční fond
EZFRV	Evropský zemědělský fond rozvoje venkova	SZP	Společná zemědělská politika
ČR	Česká republika	VB	Velká Británie
GAEC	Good Agricultural and Environmental Conditions (dobrý zemědělský a environmentální stav)	VCS	Voluntary Coupled Support (dobrovolná podpora vázaná na podporu)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (všeobecná dohoda o clech a obchodu)	VFR	Víceletý finanční rámec
CHKO	Chráněná krajinná oblast		
IKT	Informační a komunikační technologie		

POUŽITÁ LITERATURA

- ANDERSSON, Anna. 2011. Societal Concerns – Domestic policy choice and international competitiveness. Lund University Publications. Dostupné z: http://www.agrifood.se/Files/AgriFood_Rapport_20112.pdf
- AMTF. 2016. Improving Market Outcomes Enhancing the Position of Farmers in the Supply Chain. *Report of the Agricultural Markets Task Force*. Brussels. Dostupné z: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/agri-markets-task-force/improving-markets-outcomes_en.pdf
- CRPA, 2011. Assessing Farmers' Cost of Compliance with EU Legislation in the Fields of Environment, Animal Welfare and Food Safety. AGRI-2011-EVAL-08. Brussels: Commission of the European Union Directorate-General for Agriculture and Rural Development. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/search/download.do?documentId=13205277>
- ČSÚ, 2015. ČSÚ. *Strukturální šetření v zemědělství – analytické zhodnocení – 2013*. Praha, 2015. Dostupné z: http://www.apic-ak.cz/data_ak/15/k/Stat/StrukturalSetreniVzem2013.pdf
- DUMBROVSKÝ, Tomáš. *Vývoj judikatury Evropského soudního dvora v otázce postavení Evropského parlamentu*. Jurisprudence, 2006. ISSN 1802-3843 https://dokupdf.com/download/vyvoj-judikatury-evropskeho-soudniho-dvora-v-otazce-postaveni-evropskeho-parlamentu-_5a01e288d64ab2b9bd7d3108_.pdf
- Economist Intelligence Unit, 2017. *Global Food Security Index*. London. Dostupné z: <http://foodsecurityindex.eiu.com/Country>
- EVROPSKÁ UNIE, 2016. *Deklarace Cork 2.0: „Za lepší život ve venkovských oblastech“*. Brusel, 2016. ISBN 978-92-79-63421-5. Dostupné z: https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/cork-declaration_cs.pdf
- EÚD, 2017. *Programování rozvoje venkova: mělo by být méně složité a více zaměřené na výsledky*. Lucemburk, 2017. Dostupné z: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_16/SR_RURAL_DEV_CS.pdf
- Evropská komise, 2015a. *Direct payments post 2014 Decisions taken by Member States by 1 August 2014: State of play on 07.05.2015*. 2015. Dostupné z: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/direct-support/direct-payments/docs/implementation-decisions-ms_en.pdf
- Evropská komise, 2015b. *Voluntary coupled support*. 2015. Dostupné z: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/direct-support/direct-payments/docs/voluntary-coupled-support_en.pdf
- Evropská komise. 2017a. Interpretací sdělení Komise o nabytí zemědělské půdy a právu Evropské unie. In: Úřední věstník EU. *Brusel*. Dostupné z: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017XC1018\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017XC1018(01)&from=EN)
- Evropská komise, 2017b. *Evropská komise zahajuje veřejnou konzultaci o budoucnosti společné zemědělské politiky (IP/17/187)*. Brusel. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-187_en.htm
- Evropská komise, 2017c. *Modernisation and simplification of the CAP: Summary of the results of the public consultation*. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/consultations/cap-modernising/summary-public-consul.pdf>
- Evropská komise, 2017d. Opening Address by Commissioner Phil Hogan at „The CAP: Have Your Say“ Conference – Brussels. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/hogan/announcements/opening-address-commissioner-phil-hogan-cap-have-your-say-conference-brussels-7th-july-2017_en

- Evropská komise 2017e. *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů: Budoucnost potravinářství a zemědělství*. Brusel. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4841_cs.pdf
- Evropský parlament, 2015. *Extent of Farmland grabbing in the EU*. Brusel, 2015. Dostupné z: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL_STU\(2015\)540369_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL_STU(2015)540369_EN.pdf)
- FENNELL, Rosemary. *The common agricultural policy: continuity and change*. New York: Oxford University Press, 1997. ISBN 978-0198288572.
- FIALA, Petr; PITROVÁ, Markéta. *Evropská Unie, 2. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009. 803 s.* ISBN 978-80-7325-180-2.
- FIALA, Petr a Klaus SCHUBERT. *Moderní analýza politiky: uvedení do teorií a metod policy analysis*. Brno, 2000. Studium. ISBN 80-859-4750-1.
- GEORGE, Stephen. *Politics and policy in the European Union*. Oxford University Press, USA, 1996.
- HILL, Berkeley. *Understanding the common agricultural policy*. New York, NY: Earthscan, 2012. Earthscan food and agriculture. ISBN 978-1844077779.
- INGLEHART, Ronald. *Culture shift in advanced industrial society*. Princeton University Press, 1990. ISBN 06-910-2296-8.
- INGLEHART, Ronald; WELZEL, Christian. *Modernization, cultural change, and democracy: The human development sequence*. Cambridge University Press, 2005. ISBN 05-216-0971-2.
- LYNGGAARD, Kennet. *The common agricultural policy and organic farming*. CABl, 2006. ISBN 1-84593-114-9.
- Ministerstvo zemědělství, 2017. *Informace pro vládu ČR o východiscích budoucí podoby Společné zemědělské politiky (SZP) po roce 2020: Hlavní teze ČR při vyjednávání SZP po roce 2020*. Praha, 2017. Dostupné z: <http://www.apic.cz/?p=actions&action=download/file&value=files&id=6045>
- MEDAROV, 2013. *Land concentration, land grabbing and land conflicts in Europe: The case of Boynitsa in Bulgaria*. In: Franco, J.C. and Borrás, S.M. (eds.). *Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe*. Amsterdam. Transnational Institute. s. 182-210
- MATTHEWS, Alan. *Two steps forward, one step back: coupled payments in the CAP* [online]. In: . 2015 [cit. 2018-01-02]. Dostupné z: <http://capreform.eu/two-steps-forward-one-step-back-coupled-payments-in-the-cap/>
- MATTHEWS, Alan. 2016a. *Why further reform?. CAP: Thinking Out of the Box*, 25. Dostupné z: http://www.risefoundation.eu/images/files/2017/2017_RISE_CAP_APPENDIX_1.pdf ,
- MATTHEWS, Alan, 2016b. *Research For AGRI Committee – The Future Of Direct Payments*. In: *Research for AGRI Committee – CAP reform post-2020-Challenges in Agriculture*. Brusel: Evropská unie, 2016, s. 5-81. ISBN 978-92-846-0191-2. Dostupné z: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/585898/IPOL_STU\(2016\)585898_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/585898/IPOL_STU(2016)585898_EN.pdf)
- MATTHEWS, Alan. *How member states are implementing the CAP* [online]. In: . 2017 [cit. 2018-01-02]. Dostupné z: <http://capreform.eu/how-member-states-are-implementing-the-new-cap/>
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1305/2013 ze dne 17. prosince 2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1698/2005*. In: . Brusel: Úřední věstník EU, 2013. Dostupné také z: http://eagri.cz/public/web/file/285212/_1305_2013_EZFRV.pdf
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1307/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zrušují nařízení Rady (ES) č. 637/2008 a nařízení Rady (ES) č. 73/2009*. In: . Brusel: Úřední věstník EU, 2013. Dostupné také z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1307>
- Rada EU, 2013. *Family farming prospects in the Context of Globalization (12786/13)*. Dostupné z: http://static.eu2013.lt/uploads/documents/Programos/Discussion%20documents/Informal_AGRI_DP.PDF
- Rada EU, 2017. *SZP po roce 2020 – výměna názorů (6766/17)*. Dostupné z: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6766-2017-INIT/cs/pdf>
- ROEDERER-RYNNING, Christilla. *The Common Agricultural Policy. Policy-Making in the EU*, 2010, 181-206.
- SCRUTON, Roger. *Green philosophy: how to think seriously about the planet*. London: Atlantic, 2012. ISBN 978-1848870765.
- SZIF. *Schválené žádosti o dotaci v rámci 1. kola Programu rozvoje venkova – operace 4.1.1 Investice do zemědělských podniků – průběžné schvalování – aktualizace 12. 9. 2016, konečné výsledky*. Praha, 2016. Dostupné z: https://www.szif.cz/cs/CmDocument?rid=%2Fapa_anon%2Fcs%2Fzpravy%2Fprv2014%2Fopatreni%2Finvestice_do_hm%2F411%2F1473745325757.pdf
- ZOBBE, Henrik. *The economic and historical foundation of the common agricultural policy in Europe*. 2001. Dostupné z: <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/24867/1/cp02mo01.pdf>





www.europeanreform.org
Follow us @europeanreform