

Společná zemědělská politika po roce 2013 – příležitost pro její modernizaci

- pohled ČR -

Cíle a výzvy Společné zemědělské politiky EU

Kromě platných cílů definovaných Smlouvami¹ by nová SZP měla být napříště také základním nástrojem řešení nových výzev.

ČR proto vnímá očekávanou diskusi k budoucnosti Společné zemědělské politiky (SZP) jako mimořádnou příležitost, jak SZP dále modernizovat a přizpůsobit její fungování tak, aby lépe reagovala na aktuální potřeby a výzvy, kterým čelí evropská společnost, zejména co se týče udržitelného rozvoje (vlivy klimatických změn, obnovitelné zdroje energie, vodní hospodářství, zachování biodiverzity), zmírnění negativních dopadů výkyvů tržních cen zemědělských komodit a poskytování veřejných statků (public goods) evropské společnosti.

Současně by tyto cíle měly být dosahovány za dodržení principů efektivního využívání zdrojů (tzv. „resource efficiency“), a zjednodušování SZP s cílem² posílení konkurenceschopnosti v globální konkurenci.

Evropské zemědělství musí být připraveno cíle naplnit a zároveň v dostatečné míře produkovat kvalitní a bezpečné suroviny pro produkci kvalitních potravin. Tyto produkty jsou hlavní devizou evropské konkurenceschopnosti a významným zdrojem vlastních příjmů, avšak s dosud dostatečně nevyužitým potenciálem přidané hodnoty.

Další faktory ovlivňující podobu budoucí SZP vyplývají z globálního rámce, který pravděpodobně dozná významných změn. Jedná se zejména o pravidla stanovená v rámci Světové obchodní organizace (pravidla pro poskytování přímých plateb, limity pro platby tržních opatření, tarifní i netarifní ochrana evropského trhu před dovozy apod.).

Předpoklady k řešení výzev Společné zemědělské politiky EU po roce 2013

Evropské zemědělství svými aktivitami pokrývá významnou geografickou plochu evropské krajiny. Zemědělci v EU charakterem svojí činnosti naplňují nejen vlastní ekonomické cíle

¹ Hlava III Smlouvy o fungování Evropské unie (konsolidované znění OJ C 115/47 ze dne 9. 5. 2008): Zemědělství a rybolov - zejména čl. 39 Smlouvy o fungování EU (bývalý článek 33 Smlouvy o ES); čl. 40 Smlouvy o fungování EU ((bývalý článek 34 Smlouvy o ES) čl. 41 Smlouvy o fungování EU (bývalý článek 35 Smlouvy o ES)

² tak, aby byla schopna účinně reagovat zejména na zvyšující se volatilitu cen zemědělských komodit

založené na produkci, ale jsou rovněž ve vhodné pozici, aby ekonomicky efektivně poskytovali společnosti široké spektrum veřejných statků.

SZP po roce 2013 musí vést primárně k posílení konkurenceschopnosti evropského zemědělství a jeho větší tržní orientaci. Zemědělci musí být schopni zajistit si ve větší míře než dosud dostatečný příjem prodejem komodit a výrobků s vysokou přidanou hodnotou a provozováním nezemědělských činností. Toho však lze v rámci SZP dosáhnout jedině při vytvoření férové a zdravé soutěže zemědělců ze všech ČS na vnitřním trhu. Klíčovým zájmem ČR je proto nastavení spravedlivých podmínek pro podnikání pro všechny zemědělce v EU, omezení přílišné regulace tak, aby české zemědělství mohlo využívat svých konkurenčních výhod k dalšímu rozvoji a k upevnění svého postavení v rámci evropského agrárního prostoru.

Je zřejmé, že s rostoucími požadavky na poskytování veřejných služeb ze strany zemědělců, které obvykle nejsou ohodnoceny trhem, může být prosperita zemědělství zajištěna jedině na základě prosazování maximalizací ekonomické efektivnosti, která bude podpořena:

- Vytvořením spravedlivých podmínek pro podnikání opouštěním historických nerovností v subvencování zemědělské činnosti a omezením finančních stimulů z národních rozpočtů, tak aby farmáři ve všech státech realizovali svoji produkci ve srovnatelných podmínkách;
- Nástroji lépe zhodnocujícími a vyrovnávajícími zvýšené kvalitativní požadavky na potraviny a na environmentální standardy vyžadované v Evropské unii;
- Platbami vyrovnávajícími zvýšené požadavky na plnění veřejných statků;
- Důrazem na investice do vyspělých technologií pro plnění produkčních i mimoprodukčních funkcí zemědělství, do diverzifikace činností podniků, výzkumu, vzdělávání a poradenství;
- Zajištěním odpovídající příjmové stability zemědělců v období zásadních negativních dopadů výkyvů tržních cen zemědělských komodit (safety-net).

Východiska pozice ČR k budoucí podobě Společné zemědělské politiky EU po roce 2013

. Základem prosperity zemědělství a důkazem efektivnosti SZP musí být konkurenceschopná agrární produkce, podpořená odpovídající cenovou stabilitou a platbami vyrovnávajícími zvýšené kvalitativní požadavky na potraviny a na environmentální standardy vyžadované

v Evropské unii, tak aby byl zajištěn odpovídající příjem zemědělců. Současně je třeba klást důraz na investice do vyspělých technologií pro plnění produkčních i mimoprodukčních funkcí zemědělství, do diverzifikace činností podniků, výzkumu, vzdělávání a poradenství. Rozsah produkce musí odpovídat nezbytné míře potravinové i energetické soběstačnosti a bezpečnosti členských zemí a EU jako celku.

Z hlediska struktury je české zemědělství charakterizováno výrazným zastoupením velkých zemědělských podniků, čímž se nápadně liší od struktury evropského zemědělství³ tvořeného z velké části malými, často rodinnými, farmami. Průměrná plocha obdělávané půdy na jeden podnik dosahuje v ČR sedminásobku evropského průměru (84,2 ha oproti 11,9 ha⁴). Podobné rozdíly je možné zaznamenat také u struktury zaměstnanosti. V EU tvoří farmáři a jejich rodinní příslušníci 83,6 % stálé pracovní síly v zemědělství, v ČR je to jen 21,5 %⁵.

Podoba Společné zemědělské politiky EU po roce 2013

1. Pro úspěšné zajištění jednotlivých cílů a výzev je v zájmu ČR i EU, aby SZP byla zachována jako společná politika. Jakákoliv renacionalizace by vedla k narušení hospodářské soutěže a podkopání pravidel jednotného trhu, což by ve svém důsledku vedlo k ekonomické neefektivnosti. ČR proto nebude podporovat návrhy na zavedení spolufinancování z národních veřejných zdrojů a bude nadále usilovat o maximální omezení podpor poskytovaných jednotlivými členskými státy z veřejných rozpočtů (s výjimkou řešení rozsáhlých mimořádných a krizových situací).
2. Dosavadní struktura dvou pilířů SZP vytváří dobré předpoklady pro naplňování budoucích cílů. Je však zřejmé, že nové výzvy a posílená očekávání společnosti, které jsou pro budoucí SZP určující, se musí odrazit v budoucím vztahu těchto pilířů, a to především v jejich posílené vazbě a také lepší koherenci s ostatními politikami EU (např. vztah SZP a kohezní politiky v otázkách financování venkova). V této souvislosti bude ČR podporovat modernizaci I. pilíře za současné větší podpory politiky rozvoje venkova, která však musí vycházet ze spravedlivých nástrojů odmítajících současnou, pro ČR nevýhodnou modulaci.

³ Z pohledu negociací tento fakt negativně ovlivňuje „koaliční potenciál“ ČR a komplikuje hledání podpory pro jednotlivé návrhy ČR mezi členskými státy.

⁴ DG for Agriculture and rural development: Rural development in the European Union – Statistical and economic information – report 2008, údaje za rok 2005. Bez započtení zemědělských podniků s ESU menším než 1 činí příslušné podíly 20,7 ha v EU-27 a 131,7 ha v ČR - Eurostat, Agricultural holdings – main results 2006-2007, údaje za rok 2005.

⁵ Eurostat, Agricultural holdings – main results 2006-2007, údaje za rok 2005, přepočteno na plné úvazky a bez započítání malých farem s ESU menším než 1

3. Posilování principů politiky rozvoje venkova v SZP ČR vítá, nicméně pouze za předpokladu, že bude realizováno formou, která bude mít spravedlivý dopad na všechny členské státy a zároveň nepovede k významnému a nerovnoměrnému zatížení členských států při potřebě spolufinancování z národních zdrojů a dojde k systémovému řešení zejména financování municipalit.

1. Pilíř SZP

Přímé platby

4. ČR je přesvědčena o potřebě provedení zásadní reformy přímých plateb, která povede k zajištění spravedlivého zacházení mezi zemědělci v rámci celé EU, včetně úrovně přímých plateb.
5. Budoucí podoba přímých plateb jako jednoho z nástrojů SZP musí být posuzována v komplementaritě s tržními nástroji a s nástroji rozvoje venkova.
6. ČR bude usilovat o nalezení takového modelu přímých plateb, který by byl jednoduchý, dostatečně flexibilní a především dobře obhajitelný a vysvětlitelný před veřejností v EU, i vůči třetím zemím (zejména v kontextu rozvojové agendy). Vyplácení přímých plateb by do budoucna mělo být ve větší míře než dnes podmíněno poskytováním veřejných statků.
7. V rámci snahy o lepší propojení přímých plateb s řešením nových výzev bude ČR věnovat pozornost otázce vhodného cílení přímých plateb, které bude příhodně reagovat na silící poptávku evropské společnosti po veřejných statcích.
8. Přímé platby by měly být vypláceny pouze zemědělcům aktivně vykonávajícím zemědělskou činnost a být součástí motivace k ohleduplnému přístupu k životnímu prostředí a péče o krajinu. Současně by měl nový systém brát v potaz nutnost zachování sektorů, které by mohly být novým systémem plateb ohroženy (především s důrazem na živočišnou výrobu a na ostatní citlivé sektory).
9. Stávající systém, při kterém jsou jak alokace finančních prostředků pro členské státy, tak individuální úrovně podpory jednotlivých farmářů, založeny na úrovních produkce, které existovaly v Evropě před mnoha lety, je již neobhajitelný. ČR bude proto usilovat o dosažení srovnatelné úrovně přímých plateb mezi členskými státy. V této souvislosti bude navrhopvat stanovení srovnatelné plošné platby, a to zejména s ohledem na regionální a sektorová kritéria. Z tohoto pohledu se zdá jedním z nejvhodnějších řešení rozdělení

celkového objemu přímých plateb (*do národních obálek*) proporcionálně podle výměry obhospodařované zemědělské půdy.

V případě, že pro toto řešení nebude nalezena širší podpora mezi členskými státy EU, bude ČR podporovat:

- a. stanovení jednotného základu pro výpočet přímých plateb, založeném na platbě EU oddělené od produkce a odvozené od obhospodařované zemědělské plochy v členském státu (jakožto obecného příspěvku za plnění stávajících zákonných požadavků udržitelnosti při obhospodařování půdy a hospodaření);
 - b. nalezení kritérií pro výpočet spravedlivé výše přímých plateb prostřednictvím doplňkové platby pro farmáře v členských státech EU. *Tato kritéria by měla především zohlednit odlišné podmínky hospodaření.*
10. ČR nebude podporovat posilování sociálních kritérií při výpočtu plateb, neboť z jejího pohledu poskytování přímých plateb není transferem, který by měl naplňovat cíle sociální politiky. Zároveň by takové nastavení působilo proti zvyšování efektivity a konkurenceschopnosti evropského zemědělství na světovém trhu.
 11. Jakýkoliv požadavek na přechodné období pro opuštění historických referencí je z pohledu ČR obtížně obhajitelný, zejména s ohledem na fakt postupného náběhu přímých plateb zemědělců v zemích EU-12 a jejich dlouhodobou podkapitalizovanost ve srovnání se zemědělci původní EU-15.
 12. S ohledem na nutnost posilování konkurenceschopnosti EU bude ČR proti jakýmkoli návrhům přímých plateb, které by omezovaly svobodné rozhodování zemědělců při koncentraci produkce nebo dokonce vedly k umělému štěpení podniků. V tomto kontextu ČR bude zejména vystupovat proti návrhům stropů plateb jakkoliv souvisejících s velikostní strukturou zemědělských podniků.
 13. Pokud jde o zdroj financování, ČR bude požadovat, aby přímé platby a tržní opatření zůstaly i nadále plně hrazeny z rozpočtu EU. Nebude tedy podporovat návrhy na případné zavedení spolufinancování z národních veřejných zdrojů, neboť to by vedlo pouze k přesunu finančního břemene na členské státy a obsahová stránka SZP by zůstala nezměněna.

Tržní opatření

14. Tržní opatření by měla být i nadále součástí I. pilíře a měla by být modernizována tak, aby pružněji a efektivněji reagovala na vývoj situace na trhu a stala se reálnou záchrannou sítí, tzv. „safety net“, nikoliv odbytištěm produkce.
15. V oblasti tržních opatření proto bude ČR podporovat takové změny, které povedou k jejich transformaci na skutečnou bezpečnostní síť sloužící k řešení negativních dopadů výkyvů tržních cen zemědělských komodit, které nelze efektivně řešit jinými nástroji, např. pojištěním.
16. Za důležité považuje ČR také postupně rozvíjet nástroje v oblasti řízení rizik a krizí, zejména s důrazem na pokrytí nepojistitelných rizik. Z počátku by měly mít doplňkový charakter k nástrojům bezpečnostní sítě. Zaměřeny by měly být na vyrovnání poklesu příjmu zemědělců v období výrazného poklesu ceny, a to za předpokladu financování v I. pilíři nad rámec finančních prostředků alokovaných pro přímé platby.

II. Pilíř SZP

Rozvoj venkova

1. ČR bude podporovat další posilování významu politiky rozvoje venkova jakožto klíčového nástroje pro zvýšení konkurenceschopnosti zemědělského sektoru a na podporu udržitelného rozvoje venkovských oblastí a řešení jeho problémů (zejména otázky spojené s vylidňováním a s nabídkou pracovních příležitostí).
2. K zajištění větší transparentnosti a rovného zacházení bude ČR prosazovat jednotný přístup při stanovení alokací na rozvoj venkova založený na objektivních kritériích, zejména potřeby modernizace zemědělských podniků/venkova.
3. ČR bude prosazovat zlepšení konkurenceschopnosti zemědělství a navazujícího potravinářství, a to zejména další podporou inovací a zlepšování kvality a přidané hodnoty zemědělských výrobků a v méně vyspělých členských státech a regionech také prostřednictvím podpory modernizace zemědělských podniků zaměřením na udržitelnou, bezpečnou a kvalitativní produkci potravin.
4. Současně bude ČR podporovat poskytování veřejných statků prostřednictvím zacílení podpor rozvoje venkova na plnění environmentálních a jiných mimoprodukčních funkcí zemědělství, zejména na zachování biodiverzity a péči o krajinu.
5. ČR bude prosazovat, aby opatření rozvoje venkova hrála zásadní roli v procesu adaptace evropského zemědělství a lesnictví na změnu klimatických podmínek a při snižování emisí skleníkových plynů a dalších nových výzev. Z hlediska adaptace by v rámci rozvoje venkova mělo být více podporováno zavádění nových technologií a moderních postupů do praxe, opatření vedoucích k posilování ekologické stability krajiny a opatření v zemědělském hospodaření v krajině tak, aby byla posilována schopnost půdy zadržovat vodu, snižovat vodní erozi a přispívat tak ke zvládnutí povodňových rizik. Klíčový význam bude mít také podpora vzdělávání zemědělců a výměny osvědčených postupů.
6. Z hlediska kvality života na venkově a životaschopnosti venkovských oblastí bude ČR nadále podporovat diverzifikaci činností podnikání k činnostem s vyšší přidanou hodnotou a k produkci např. pro nepotravinářské využití. Rozvoj venkova v rámci SZP by měl přispívat zejména k upevňování vazeb zemědělsko-potravinářského sektoru k ostatním výrobním sektorům a odvětvím formou partnerství – např. skrze nástroj Leader, ochraně a rozvoji přírodního a souvisejícího kulturního a společenského dědictví.
7. S ohledem na specifický charakter zemědělství a jeho širší úlohu je v celoevropském zájmu podporovat zemědělství i v některých oblastech, kde by za čistě tržních podmínek

nebylo životaschopné. Nutnou podmínkou pro zajištění spravedlivého přístupu je vymezení objektivních a jasných kritérií uznatelnosti.

8. Jako stimulace zemědělců k širšímu využívání pojištění a jiných komerčních nástrojů zmírňujících dopady volatility cen zemědělských komodit na jejich příjmy bude ČR uvažovat i o rozšíření možností, jak z rozvoje venkova přispívat na náklady spojené s využitím těchto nástrojů.

Další opatření

1. Nedílnou součástí úvah o budoucí podobě SZP musí být i další vývoj v oblasti regulace týkající se bezpečnosti a kvality potravin, pohody zvířat i ochrany životního prostředí.
2. Současně je třeba v procesu liberalizace evropského trhu věnovat pozornost problematice související se zajištěním konkurenceschopnosti evropských producentů v porovnání s těmi ze třetích zemí, a to především s ohledem na vysoké standardy v oblasti hygieny, welfare a kvality produkce, které musejí producenti v EU plnit.
3. Klíčovým faktorem pro budoucnost evropského zemědělství bude také podpora výzkumu, vývoje a inovací a následné zavádění jejich výsledků do zemědělské a potravinářské praxe. V celkovém důsledku mohou tato opatření výrazným způsobem přispět k tomu, že i s nižšími prostředky ze SZP dojde ke zvýšení efektivity a rentability zemědělské činnosti.