

MASARYKOVA UNIVERZITA V BRNĚ

FAKULTA SOCIÁLNÍCH STUDIÍ

**Katedra mezinárodních vztahů a evropských studií**

**Vliv reforem Společné zemědělské politiky EU**  
**v 90. letech 20. století na její vývoj v kontextu**  
**procesu liberalizace světového obchodu se**  
**zemědělskými výrobky**

Bakalářská práce

**Pavel Procházka**

Vedoucí práce: Mgr. Petra Kuchyňková

UČO: 100122

Obor: MV – ES

Imatrikulační ročník: 2003

Brno, 2006

Prohlašuji, že jsem tuto bakalářskou práci vypracoval samostatně. Veškeré prameny a informace, které jsem pro vyhotovení práce využil, jsou uvedeny v seznamu použité literatury a internetových zdrojů.

V Brně dne 10. května 2006

Děkuji vedoucí práce Mgr. Petře Kuchyňkové za její užitečné rady a připomínky, kterými přispěla ke vzniku předkládané bakalářské práce.

## Obsah

|        |                                                                                          |    |
|--------|------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.     | Úvod .....                                                                               | 5  |
| 2.     | Charakter SZP do počátku 90. let 20. století .....                                       | 8  |
| 2.1.   | Cíle SZP a cenová regulace .....                                                         | 8  |
| 2.2.   | Protekcionalistický charakter SZP – komunitární preference .....                         | 9  |
| 2.3.   | Politika „welfare state“ pro zemědělce? .....                                            | 10 |
| 2.4.   | Důsledky mechanismu garantovaných cen – problémy SZP .....                               | 11 |
| 3.     | McSharryho reforma a mezinárodní souvislosti .....                                       | 14 |
| 3.1.   | Akumulace vnitřních a vnějších podnětů pro reformu .....                                 | 14 |
| 3.2.   | Evropské zemědělství v mezinárodním prostředí .....                                      | 15 |
| 3.2.1. | Uruguayské kolo GATT a Komise .....                                                      | 16 |
| 3.2.2. | Spor USA a EU .....                                                                      | 17 |
| 3.3.   | McSharryho reforma SZP .....                                                             | 18 |
| 3.3.1. | Snížení garantovaných cen a přímé platby .....                                           | 19 |
| 3.3.2. | Zhodnocení reformy .....                                                                 | 20 |
| 4.     | Význam McSharryho reformy z hlediska mezinárodního obchodu se zemědělskými výrobky ..... | 21 |
| 4.1.   | Dohoda o zemědělství z Uruguayského kola GATT .....                                      | 21 |
| 4.2.   | Přípravy na další kolo rozhovorů o mezinárodním obchodu .....                            | 24 |
| 5.     | Agenda 2000 .....                                                                        | 26 |
| 5.1.   | Návrh: Potvrzení předchozích reforem .....                                               | 26 |
| 5.2.   | Faktory determinující výsledky politických jednání .....                                 | 28 |
| 6.     | SZP a východní rozšíření EU .....                                                        | 32 |
| 6.1.   | Dilema přímých plateb .....                                                              | 34 |
| 7.     | Reforma SZP z roku 2003 .....                                                            | 36 |
| 7.1.   | Střednědobá zpráva o SZP .....                                                           | 36 |
| 7.2.   | Obsah reformy .....                                                                      | 37 |
| 7.2.1. | Jednotná zemědělská platba .....                                                         | 37 |
| 7.2.2. | Posílení politiky rozvoje venkova .....                                                  | 40 |
| 7.3.   | Schválení reformy - Francie ztrácí vliv .....                                            | 41 |
| 7.4.   | Konec „Společné“ zemědělské politiky? .....                                              | 43 |
| 8.     | Mnohostranná obchodní jednání: od Dauhá k Hongkongu .....                                | 44 |
| 8.1.   | Postoj EU k liberalizaci zemědělského obchodu .....                                      | 45 |

|                                         |    |
|-----------------------------------------|----|
| 8.2. Výsledky dosavadních jednání ..... | 48 |
| 9. Závěr .....                          | 50 |
| Použitá literatura.....                 | 58 |
| Dokumenty a internetové zdroje .....    | 59 |
| Seznam tabulek.....                     | 65 |
| Seznam grafů.....                       | 66 |

# 1. Úvod

Vývoj společné zemědělské politiky, jejíž cíle byly formulovány již ve Smlouvě o zřízení Evropského hospodářského společenství (EHS), je s ohledem na její téměř půl století dlouhou historii spojen s překvapivě málo zásadními změnami, které se navíc uskutečnily až v průběhu posledních deseti let. Nelze ovšem říci, že je proces reformy zemědělské politiky Evropské unie (EU) ukončen. Naopak, v současné době probíhá implementace nových mechanismů na podporu zemědělského sektoru do praxe a v horizontu několika let lze s největší pravděpodobností očekávat další modifikace evropské agrární politiky.

Projekt SZP, jako součásti společného trhu Společenství, byl koncipován za mezinárodně-politických poměrů velmi odlišných od nynějších, kdy zajištění potravinové soběstačnosti v zemích šestky<sup>1</sup> mělo „významný strategicko-politický rozměr“<sup>2</sup> a mezinárodní obchod se zemědělskými produkty neupravovaly mnohostranné obchodní smlouvy.<sup>3</sup> Jak docházelo k rozvoji SZP a k naplňování jejích původních cílů, stala se SZP především díky své obrovské finanční náročnosti, jež pramenila ze zvoleného systému podpory zemědělských výrobců prostřednictvím garantovaných cen jejich produktů na vnitřním trhu Společenství, nadále neudržitelnou. 80. léta 20. století představovala pro SZP krizové období. Vedle vnitřních tlaků na snížení výdajů z rozpočtu Evropských společenství se objevila nová kritika od ostatních aktérů mezinárodního prostředí v čele se skupinou zemí exportujících svou zemědělskou produkci, kterým protekcionistická zemědělská politika ES bránila v přístupu na evropský trh a subvencované vývozy nadprodukce z ES jim zase braly jejich tradiční místo na světovém trhu. V souvislosti se zahájením Uruguayského kola GATT v roce 1986, kde se hlavním předmětem jednání brzy stala liberalizace obchodu se zemědělskými výrobky, se tak problematika SZP rozšířila z podoby více méně čistě vnitřní politiky ES na úroveň tématu, které hrálo významnou roli v rámci mezinárodních obchodních negociací.

Do začátku 90. let 20. století se SZP oproti své původní podobě, jež se v základních obrysech zkonsolidovala už na počátku 60. let, změnila jen málo.<sup>4</sup> Prvním reformou, která výrazně zasáhla do SZP a znamenala změnu mechanismu poskytování podpor evropským zemědělcům, se stala až tzv. McSharryho reforma<sup>5</sup> z roku 1992. Další změny zemědělské politiky schválila Rada ministrů v roce 1999 přijetím Agendy 2000 a dosud poslední reformu, vycházející ze Střednědobé zprávy

Komise o stavu SZP z roku 2002, schválila Rada ve složení ministrů zemědělství členských zemí EU v červnu 2003. Všechny tři výše zmíněné dohody zásadním způsobem formovaly podobu SZP od roku 1992.

Předmětem této bakalářské práce je rozbor dosud provedených reforem společné zemědělské politiky, počínaje reformou McSharryho s cílem zjistit, jakým způsobem ovlivnily přijaté změny vývoj SZP do současnosti. Hlavní pozornost bude věnována mechanismům poskytování zemědělských dotací evropským farmářům, které tvoří jeden z hlavních pilířů SZP a zároveň jsou významně svázány s finanční politikou ES/EU v tomto sektoru. Práce se však nebude podrobně zabývat druhým pilířem SZP, jehož náplní je podpora rozvoje venkova a mimoprodukčních funkcí zemědělství. Politika venkovského rozvoje bude zmíněna jen obecně jako integrální složka součást reformního procesu evropské zemědělské politiky. Práce si klade za úkol hledat odpověď na otázku, do jaké míry se v případě proběhnuvších reforem SZP jednalo o změny ovlivňující především způsob, mechanismus, jakým je podpora zemědělství na úrovni ES/EU prováděna, anebo zda tyto reformy znamenaly změnu celkové podstaty, charakteru a cílů SZP. V té souvislosti se pokusí ověřit platnost následující hypotézy: Celkový objem dotací, jež jsou poskytovány zemědělským producentům v členských zemích EU, je reformami SZP v absolutní hodnotě snižován. Účinnost reforem a jejich dopad na fundamentální principy SZP jsou však do značné míry závislé na politických silách, jež ovlivňují vývoj evropského integračního procesu. K aktérům významně ovlivňujícím tyto skutečnosti náleží nejen činitelé vůči procesu vzniku reforem SZP vnitřní (Komise, zájmy členských zemí, vliv zájmových skupin), ale i aktéři vnější, působící na Unii v mezinárodním prostředí.

Problematika SZP bude proto z metodologického hlediska analyzována ve dvou rovinách. Jednak v rovině Evropské unie, kde bude zkoumáno dění v rámci nadnárodní struktury v oblasti SZP a jejího reformního procesu, a jednak v rovině mezinárodní. Na této úrovni se bude práce zabývat vzájemnými vztahy mezi EU a ostatními aktéry mezinárodního společenství, zainteresovanými na světovém obchodu se zemědělskými produkty, tedy Světovou obchodní organizací (World Trade Organization – WTO) a jejími členy. Určujícím znakem těchto vztahů je souvislost se zemědělskou politikou EU. Zde bude snahou identifikovat pozici Unie, kterou hájila na začátku 90. let v Uruguayském kole GATT, a následně sledovat postoje EU v dalším kole multilaterálních obchodních rozhovorů po roce 2001.

S ohledem na výše zmíněné je text práce strukturován do tří základních oddílů. Nejprve je stručně popsán charakter SZP před rokem 1992, na nějž navazuje analýza McSharryho reformy. Ve druhé části je pozornost věnována změnám SZP v souvislosti s přijetím Agendy 2000 a schopnostem různých subjektů na úrovni EU ovlivnit podobu SZP. Rovněž bude zmíněna problematika rozšiřování EU o země střední a východní Evropy. Této otázce nelze s ohledem na tematické vymezení a rozsah práce věnovat hlubší pozornost, nicméně rozšiřování EU je nutno posuzovat jako neopominutelný faktor, který ovlivnil reformní proces SZP po roce 2000.

Obsahem posledního oddílu je reforma SZP z roku 2003 a paralelně probíhající jednání o liberalizaci obchodu zemědělskými produkty ve WTO. Ve všech částech bude zkoumán vliv důležitých aktérů, zasahujících svými zájmy do reformního procesu, a bude hledána odpověď na otázku, do jaké míry byly tyto reformy schopny řešit hlavní problémy SZP, anebo zasáhnout a změnit základní principy jejího fungování.

Pro vyhotovení práce bylo čerpáno z tištěných i elektronických zdrojů. Literatura, zabývající se problematikou EU a jejích společných politik, byla využita pro vypracování těch částí práce, které jsou spíše teoretického charakteru nebo pojednávají o dění v oblasti SZP před rokem 2000. Značná část práce se vztahuje k událostem nedávno minulým, k nimž dosud neexistuje dostatek relevantní literatury, a proto byly ve značné míře využity elektronické zdroje, zejména analýzy týkající se SZP dostupné na internetu volně nebo v elektronických databázích, internetové stránky institucí EU, WTO a zpravodajské servery informující o dění v EU. Vedle sekundárních zdrojů byla pozornost soustředěna i na zdroje primární, a to hlavně na dokumenty přístupné v databázi legislativy EU Eur-lex. Celkovou dostupnost zdrojů k problematice SZP lze označit za poměrně dobrou, avšak dění od konce 90. let do současnosti není doposud v literatuře zpracováno, a je tedy nutno vycházet téměř výhradně z elektronických zdrojů.

## **2. Charakter SZP do počátku 90. let 20. století**

### **2.1. Cíle SZP a cenová regulace**

Zásady fungování SZP, které byly definovány na konferenci ve Strese v roce 1958, vycházejí z cílů SZP, jak byly vyjádřeny ve Smlouvě o EHS. Článek 39 této smlouvy stanovil následující cíle:

- a) zvýšit produktivitu zemědělství podporou technického pokroku a zajišťováním racionálního rozvoje zemědělské výroby, jakož i optimálního využití výrobních činitelů, zejména pracovních sil;
- b) zajistit slušnou životní úroveň zemědělského obyvatelstva, zejména zvýšit individuální příjmy osob pracujících v zemědělství;
- c) stabilizovat trhy;
- d) zaručit spolehlivost dodávek;
- e) zajistit přiměřené ceny zboží dodávaného spotřebitelům.

Jestliže by došlo pouze k odstranění obchodních překážek mezi zeměmi Společenství a vývoj zemědělského sektoru by byl postaven na zásadách volné soutěže mezi producenty bez regulace na komunitární úrovni, nebylo by splnění výše zmíněných požadavků zaručeno. Díky specifické povaze zemědělství<sup>6</sup> bylo tedy rozhodnuto, že hlavním regulačním nástrojem společného trhu se zemědělskými produkty budou ceny, které budou navrhovány Komisí a ve formě směrnice budou podléhat schválení Radou ministrů.<sup>7</sup> Tyto garantované ceny jsou pak na trhu udržovány prostřednictvím Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund - EAGGF),<sup>8</sup> který disponuje finančními prostředky z rozpočtu Společenství. S ohledem na zajištění jak stabilní nabídky, tak ceny agrárních výrobků, byl tedy evropský trh de facto řízen rozhodnutími institucí EHS. Lze proto souhlasit s tvrzením A. Swinbanka, že SZP je vnitřní politikou Společenství, jejíž podstata vychází z paradigmatu závislého zemědělství.<sup>9</sup> Jeho základní premisa tkví v přesvědčení o nedostatečných příjmech zemědělské komunity v porovnání s jinými sektory hospodářství, a proto je k udržení zemědělské činnosti nezbytná pomoc (státu, orgánů Společenství).<sup>10</sup> Toto paradigma

je zachovááno po celou dobu existence SZP i přes uskutečnéné reformy v oblasti zemédělství, neboť tyto neznamenalý přechod k jinému paradigmatu, jak vyplývá i z další analýzy. Základní cíle a poslání SZP zůstaly tedy z hlediska svého fundamentu víceméně nezméněny. Modifikace probíhaly především skrze proměny mechanismů pro poskytování zemédělských dotací.

Systém podpory cen tvořil jádro SZP.<sup>11</sup> V rámci tohoto systému však bylo pro každou komoditu každoročně vyhlašováno několik různých cen. Nejvýše se stanovuje tzv. cílová cena, což je cena, jaká by dle institucí EU měla na trhu převládat, a která funguje jako vodítko při určování cen výrobci. Následující dva typy cen jsou ale v praxi mnohem důležitější. Jedna z nich, tzv. intervenční cena, je stanovena o něco níže než cílová a její hodnota představuje nejnížší možnou úroveň, na níž se ceny dané komodity mohou v Unii dostat. Jestliže cena na trzích členských zemí klesne naroveň intervenční ceny, jednotlivé národní agentury, jež jsou financovány ze záruční části EAGGF, začnou skupovat veškerou produkci, která je za danou cenu nabízena k prodeji, a touto intervenční poptávkou zajistí, že se tržní cena nedostane pod hodnotu ceny intervenční.<sup>12</sup> Druhou významnou cenovou hranici je tzv. prahová cena. Ta určuje nejnížší možnou hodnotu, za jakou lze do EU dovézt konkurenční produkt z třetích zemí. Je-li cena takového výrobku na světových trzích nížší než prahová, uplatní se při importu dovozní přírážka, aby produkty pocházející ze zemí mimo EU nebyly na vnitřním trhu levnější, než jejich evropské obdoby. Jak je patrné z výše uvedeného, pohybuje se skutečná tržní cena zemédělských komodit na trhu Unie v rozmezí intervenční a cílové ceny, přičemž na udržování tohoto intervalu dohlíží síť agentur v členských zemích, které v případě potřeby intervnují nákupem zemédělské produkce či naopak uvolněním skladovaných zásob na trhy. Je ovšem důležité upozornit, že tato tržní cena je díky dovozním přírážkám udržována v průměru o 33% nad světovou cenou agrárních produktů.

## **2.2. Protekcionistický charakter SZP – komunitární preference**

Šest států EHS, které na přelomu 50. a 60. let minulého století vytvářely základy společné zemédělské politiky, se tehdy shodlo na třech principech, jež vymezovaly rámec vznikající společné politiky. Samotnou podstatu tvořil samozřejmě jednotný trh bez překážek volnému pohybu zboží. Princip finanční solidarity

znamenal přenos nákladů na zemědělskou politiku z jednotlivých zemí na úroveň Společenství, což mělo za následek, že náklady evropského zemědělství solidárně sdílely státy s velkým agrárním sektorem se zeměmi „průmyslovými“. Třetí princip, princip „preference Společenství“, měl za cíl vyřadit z trhu ES produkty pocházející z třetích zemí. Zemědělská výroba ES nebyla schopná konkurovat levným dovozům potravin z jiných částí světa, a jelikož se Společenství rozhodlo pro nepřímou podporu svých zemědělců prostřednictvím dotování garantovaných cen, muselo svůj trh uzavřít před dovozy, jež by byly pro evropské producenty likvidační.

S. Hix rozlišuje tři mechanismy na ochranu žádoucí ceny zemědělských výrobků produkovaných farmáři v členských zemích. Jak je udržována cena na vnitřním trhu EU, bylo již popsáno v předchozí kapitole. Dalším mechanismem se Unie brání narušení cenové stability konkurencí zahraničních výrobků. Aby tomu zamezila, bylo nutné izolovat evropský trh od zbytku světa za pomoci variabilních přírážek, které však byly na základě výsledků Uruguayského kola GATT zrušeny a nahrazeny tradičními cly. Posledním způsobem, jak Unie zachovává stabilní cenu, je mechanismus, který umožňuje producentům z členských zemí vyvážet nadprodukcí do států mimo EU, a to díky vývozním subvencím, které kompenzují zemědělcům ztrátu při exportu, neboť na světových trzích musejí prodávat pod cenou.<sup>13</sup>

### **2.3. Politika „welfare state“ pro zemědělce?**

Společná zemědělská politika se stala první redistribuční politikou Společenství.<sup>14</sup> Podle článku 39 (b) Smlouvy o EHS bylo úkolem SZP zajištění slušné životní úrovně zemědělského obyvatelstva, což znamenalo, že prostřednictvím mechanismů této politiky bude docházet k přerozdělování finančních zdrojů získaných od občanů členských zemí do zemědělského sektoru, kde se stanou příjmem dané skupiny obyvatel. K tomuto přesunu dochází v praxi tak, že obyvatelé zemí Společenství financují SZP dvojím způsobem – jako daňoví poplatníci, přispívající do rozpočtu EU,<sup>15</sup> a jako spotřebitelé platící vyšší cenu za zemědělské výrobky (ve srovnání s cenou obdobných komodit na světovém trhu).<sup>16</sup> Zatímco cena, již platí každý jednotlivec v Unii „ve prospěch“ SZP, není vysoká právě z důvodu, že celkové náklady jsou rozmělněny mezi všechny spotřebitele a daňové

poplatníky v EU, podpora, která je redistribuována mezi zemědělce, je pro každého z nich podstatná.<sup>17</sup>

Tím, že SZP získala charakter redistribuční veřejné politiky na úrovni Společenství, stal se i každý pokus o její reformu velmi obtížně proveditelným. Silně se v tomto případě projevuje nerovné rozložení sil při obraně zájmů různých skupin. Evropští zemědělní producenti přivykli dotacím, na nichž je do značné míry závislá jejich životní úroveň. SZP se díky své přerozdělovací funkci stala pro některé zemědělce zárukou jejich blahobytu. Jejich zájmy jsou v systému evropských institucí hájeny na několika úrovních.

Zemědělská lobby je i díky výtečné profesní organizaci evropských zemědělců velmi vlivná. Komisař pro zemědělství, stejně jako úředníci pracující v generálním ředitelství zemědělství (bývalé DG VI), které mimo jiné zodpovídá za formulaci reformních návrhů SZP, přicházejí na svůj post většinou ze zemí s rozsáhlým agrárním sektorem. A konečně Rada ve složení ministrů zemědělství členských zemí, jež schvaluje změny v SZP kvalifikovanou většinou,<sup>18</sup> má rovněž sklon preferovat zájmy zemědělců před zájmy jiných skupin, neboť prvořadým zájmem jednotlivých ministrů je přijímat taková opatření, jež budou ku prospěchu zemědělců v zemi, kterou daný ministr zastupuje. Vlivem jednotlivých aktérů na SZP se podrobněji zabývá kapitola 5.2.

Naproti tomu skupiny, jež prosazují změnu SZP, ať už z finančních, environmentálních důvodů či z obav o bezpečnost zemědělských produktů, po dlouhou dobu nedisponovaly tak rozsáhlou a vlivnou sítí subjektů reprezentujících jejich zájmy. Navíc náklady a úsilí na vyvolání tlaku na změnu SZP mezi evropskou veřejností i v evropských institucích by musely být enormní. Prozatím je tedy redistribuční funkce SZP a dalších komunitárních politik zachovávána, a to na úrovni tzv. redistribuční rovnováhy, kterou označuje Hix za „křehkou rovnováhu mezi tím, kolik mohou skupiny příjemců získat a tím, kolik jsou přispívající země a evropští daňoví poplatníci ochotni ztratit“.<sup>19</sup>

## **2.4. Důsledky mechanismu garantovaných cen – problémy SZP**

Systém subvencování zemědělské výroby prostřednictvím cen měl jak pozitivní, tak negativní dopady na stav evropského zemědělství. Mezi ty pozitivní

patří zejména stabilizace společného trhu se zemědělskými produkty ve Společenství, zajištění stálých cen, nárůst produktivity v zemědělství a dosažení potravinové soběstačnosti ES. Paradoxně však došlo k situaci, kdy některé úspěchy SZP přerostly v její nejtěživější problémy:

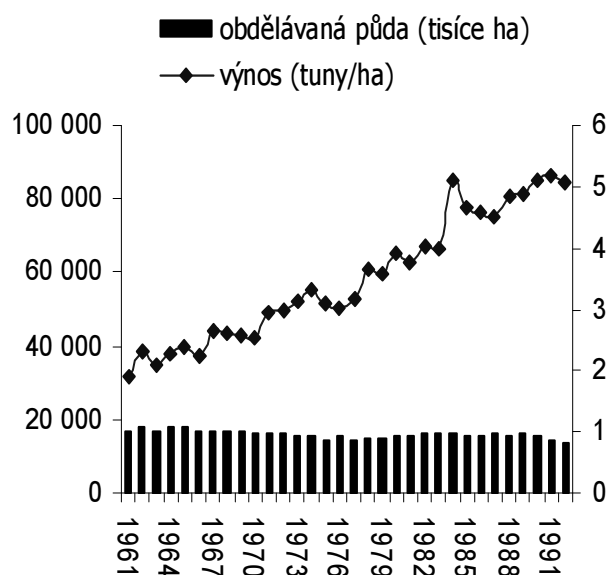
- Systém SZP byl nastaven tak, aby podporoval produkci, neboť množství peněz, které zemědělci obdrží, se odvíjelo v závislosti na objemu jejich produkce. Jinými slovy, čím více určité komodity vyrobí, tím více financí obdrží, aniž by se museli zabývat otázkou, zda na trhu existuje dostatečně silná poptávka na to, aby byli schopni všechny své výrobky prodat. K rapidnímu nárůstu produkce došlo především díky revolučnímu pokroku v technologiích využívaných při pěstování zemědělských plodin, což mělo za následek značné zvýšení hektarových výnosů, jak uvádí graf 1. Tento trend byl umocněn i nerovnoměrnou distribucí podpory pro různé komodity, jež vedla u mnoha zemědělců ke specializaci na produkci těch plodin, u nichž byla ziskovost relativně nejvyšší. Vysoký objem nadprodukce ve Společenství znamenal příčinu následujících obtíží:

**1) *Problém nakládání s přebytky:*** Zpočátku se jako řešení jevílo skladování nadbytečné produkce v naději, že jakmile se změní situace na trhu, dojde opět k uvolnění těchto zásob. Další vývoj však neumožnil realizaci tohoto plánu. Místo toho se Společenství stalo hlavním nákupčím zemědělských výrobků na vnitřním trhu a vlastníkem velkého množství uskladněné produkce.<sup>20</sup> Alternativním řešením byl vývoz přebytků. Ovšem z důvodu vysoké cenové hladiny v ES byli vývozci nuceni prodávat evropské agrární výrobky do zahraničí pod cenou. Rozdíl mezi cenou určité komodity na vnitřním a světovém trhu byl pak exportérům příslušnými orgány Společenství refundován. Dumping se tak stal zcela běžným nástrojem společné obchodní politiky ES, neboť vývozcům byly poskytovány exportní subvence, aby zbavili západní Evropu následků SZP. Jak bude popsáno dále, právě tyto praktiky měly značný dopad na situaci v mezinárodním obchodě.

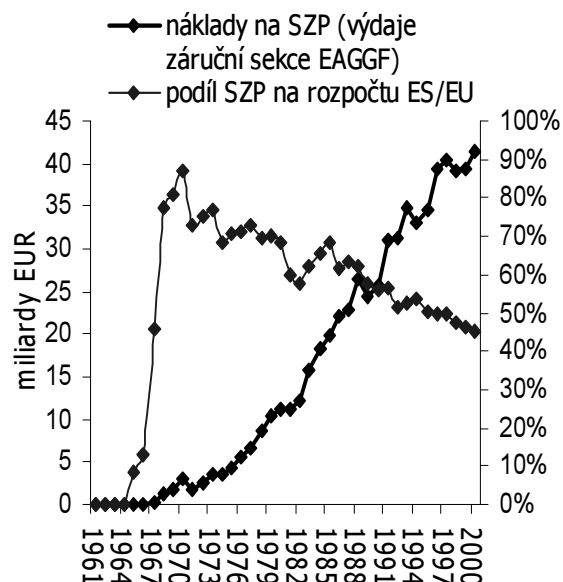
**2) *Finanční problémy:*** Není třeba dlouze rozebírat finanční náročnost SZP, jež úzce souvisí s řešením předchozího problému. Každoročně směřovalo

vysoké procento prostředků z rozpočtu ES (a následně EU) na pokrytí nákladů SZP, jež jsou tvořeny intervenčními nákupy, skladováním nadprodukce či vývozními subvencemi. V grafu 2 je vyznačen vývoj nákladů na SZP. Z něj je patrné, že reálný objem výdajů z rozpočtu na SZP neklesá, ale naopak neustále roste. Podíl financí věnovaných zemědělské politice na celkových výdajích rozpočtu ovšem od 70. let klesá, což lze přičítat zvyšování příjmů Společenství v důsledku rozšiřování<sup>21</sup> a snahám o omezení výdajů na SZP v 90. letech.

**Graf 1: Produktivita v zemědělství (pšenice)    Graf 2: Vývoj rozpočtových nákladů SZP**



Zdroj: United States Department of Agriculture. Economic Research Service.



Zdroj: The Community Budget: The Facts in Figures.

- Snaha o dosažení co nejvyšších výnosů vedla zemědělce k nadměrnému používání chemikálií při pěstování plodin. Tato činnost, která poškozovala životní prostředí, stejně jako problematické intenzivní způsoby chovu, jež vyústily v rozšíření zvěřecích chorob, vyvolalo odpor proti tzv. „průmyslovému zemědělství“ mezi evropskou veřejností. SZP tak ztratila část podpory u občanů zemí ES, tedy u těch, kteří financují její fungování.
- Protekcionismus ES a dumping v oblasti zemědělských výrobků se stal terčem kritiky a vedl k obchodním sporům. SZP začala představovat překážku pro rozvoj volného mezinárodního obchodu, a to jak u vyspělých států

vyvážejících obdobné produkty, tak u rozvojových zemí, které začaly proklamovat znemožnění přístupu na trhy rozvinutých zemí jako významnou překážku v úsilí o zlepšení vlastní situace.

### **3. McSharryho reforma a mezinárodní souvislosti**

#### **3.1. Akumulace vnitřních a vnějších podnětů pro reformu**

V průběhu 80. let způsobily výdaje na SZP téměř finanční kolaps Evropských společenství. Stalo se proto zřejmým, že SZP v podobě, v jaké existovala, již není dále udržitelná. Protože je zemědělská politika v ES velmi citlivou otázkou a jakékoliv pokusy o její reformu narážejí na odpor zemědělské lobby a států s velkým agrárním sektorem (např. Francie, Itálie, Španělsko, Portugalsko, Řecko), nebyly vyhlídky na dosažení shody ohledně změny mechanismů SZP příznivé. Komise, jakožto jediná instituce ES disponující legislativní iniciativou a zároveň orgán zodpovědný za fungování SZP, byla nucena řešit obtížné dilema: snížení intervenčních cen, jež by vyřešilo problém vysokých nákladů SZP, bylo politicky neprůchodné, avšak nákup, skladování a export přebytků byl nad finanční možnosti ES.

V 80. letech se na různých úrovních rozbíhají dva, zpočátku indiferentní procesy. Na úrovni Společenství to byl proces, jehož cílem bylo reformovat SZP. Hlavním kritériem pro její novou podobu bylo snížení finanční zátěže, kterou SZP představovala pro rozpočet. Do 90. let se jednalo více méně o zavádění ad hoc opatření s cílem zastavit růst zemědělských výdajů.<sup>22</sup>

Skutečný „boj“ o podobu SZP nastal až v roce 1991, kdy Komise představila konkrétní návrh reformy SZP. Do počátku 90. let vycházela nutnost modifikace fungování SZP z problémů, kterých byla tato politika zdrojem. Poté se k nim však přidaly i externí tlaky vycházející z jednání o obchodu se zemědělskými produkty na mezinárodní úrovni. Lze se domnívat, že nátlak na ES ze strany dalších zemí měl ve výsledku podstatný vliv na samotné přijetí McSharryho reformy a samozřejmě rovněž na její obsah. Někteří analytici hovoří o „správném načasování reformy SZP“ ze strany Komise a využití situace, kdy se Rada nacházela pod tlakem z možného krachu mnohostranných obchodních jednání, k prosazení svého návrhu.<sup>23</sup>

Druhý proces, odehrávající se na rozdíl od předchozího na mezinárodní úrovni, odstartoval v roce 1986 v Uruguayi, kde se k zahájení Uruguayského kola sešli zástupci států tvořících Smluvní strany GATT včetně ES. Jako jeden z hlavních cílů mnohostranných rozhovorů byla stanovena liberalizace světového obchodu se zemědělskými výrobky. Takový závazek si státy GATT stanovily vůbec poprvé, a ukončily tím status zemědělství, coby výjimky z pravidel, jimiž se řídí mezinárodní obchod v rámci mnohostranného obchodního systému.<sup>24</sup> Původně bylo ukončení negociací plánováno na rok 1990. Protože se ale země nedokázaly dohodnout, a to i z toho důvodu, že se Společenství snažilo hájit silně protekcionistickou SZP, musela být jednání prodloužena až do roku 1993. Uzavřena byla tedy až poté, co Rada schválila reformu SZP, která vyšla požadavkům na liberalizaci evropského zemědělského režimu částečně vstříc.

### **3.2. Evropské zemědělství v mezinárodním prostředí**

Podstata volného mezinárodního obchodu tkví z liberalistického hlediska v předpokladu, že každá země by se měla specializovat na výrobu toho statku, který dokáže produkovat nejefektivněji (princip komparativní výhody). Uvolněním obchodních bariér by pak země z volné obchodní výměny získaly více, než v případě, kdy svůj trh chrání před dovozem a pokračují i ve výrobě statků, v níž jsou ve srovnání s jinými zeměmi relativně méně efektivní. Jestliže tak státy činí, brání tím konkurenceschopnějšímu zboží z dalších zemí v přístupu na trh, a tím je připravují o tržní podíl, jenž by jim v podmínkách volné hospodářské soutěže náležel. Tento závěr vystihuje jádro sporů mezi rozvojovými a tzv. vyspělými zeměmi,<sup>25</sup> jež náleží k aktuálním otázkám řešeným na půdě WTO.

Výše zmíněný rozpor není však jedinou třecí plochou v oblasti zemědělského obchodu, poněvadž rozdíl v produktivitě určité komodity zde není jediným faktorem určujícím poměr zastoupení jednotlivých producentů na světových trzích. Klíčovou roli hrají právě zemědělské politiky, jež subjekty mezinárodního obchodu uplatňují na svém území. Přesněji řečeno, míra domácí podpory pro zemědělce a úroveň exportních subvencí jsou faktory determinující pozici dané země na světovém trhu. Tento stav je samozřejmě dalece vzdálen ideálu volného trhu, a proto je cílem multilaterálních obchodních jednání odstranění těch nástrojů národních agrárních

politik, jež narušují volný obchod, jakož i eliminace cel a dalších protekcionistických opatření.

Většina vyspělých států uplatňuje nějaký systém podpory svých zemědělských producentů ve snaze zajistit stabilitu nabídky potravin, zachovat agrární výrobu, udržet obyvatelstvo na venkově či zabránit dovozu výrobků nesplňujících vysoké kvalitativní požadavky rozvinutých zemí. Některé země však mají celkově příznivé klimatické a geografické podmínky vhodné pro zemědělskou výrobu nebo pro výrobu určité konkrétní komodity, a z toho důvodu jsou schopny vyrábět větší množství za nižší ceny než ostatní země, což jim umožnilo stát se v minulosti přirozenými vývozci své produkce. Mezi takové ovšem v případě řady komodit ES/EU nepatří. SZP proto uměle stimulovala zemědělskou výrobu v členských zemích a následných přebytků se poté zbavovala exportem pod cenou. Díky tomu se ES v 70. letech stala významným exportérem některých komodit a začala ohrožovat tradiční vývozce.<sup>26</sup>

Zatímco nejchudší země kritizují vyspělé státy za vysoké bariéry v přístupu na jejich trhy, dlouhodobí exportéři zemědělských produktů brání své podíly na světovém trhu. Zemědělská politika EU a její subvencované vývozy poškozují obě skupiny zemí. Situace eskalovala v průběhu Uruguayského kola GATT, kde se na stranu tzv. skupiny z Cairns<sup>27</sup> přidaly USA a společně požadovaly výrazné snížení exportních subvencí ES. Odpůrci praktik ES byli připraveni zastavit veškerá další jednání o liberalizaci světového obchodu, pokud nebude dosažena shoda v oblasti zemědělství. Z toho je patrné, že „spory o podobu mezinárodního zemědělského obchodu nejsou jen střetem liberalistických a protekcionistických koncepcí, ale jsou dány i globálními zájmy nejsilnějších výrobců potravin.“<sup>28</sup>

### **3.2.1. Uruguayské kolo GATT a Komise**

Zájmy Společenství zastupovala v jednáních GATT Komise. Ta byla rovněž institucí, která na přelomu 80. a 90. let usilovala o reformu SZP. Komise tedy představuje styčný bod obou rovin – vnitřní debaty ES o změně SZP a zároveň mezinárodních jednání o uvolnění zemědělského obchodu na fóru GATT. I když se může zdát, že vývoj v obou rovinách podléhal tlaku na dosažení stejného cíle – změnit SZP – bylo by omylem ztotožňovat zájmy Komise se zájmy klíčových aktérů mnohostranných jednání. Nápor ze strany USA a ostatních zemí činil sice již tak

silnou potřebu reformovat SZP ještě naléhavější, ovšem je třeba si uvědomit skutečnost, že Spojeným státům i Skupině z Cairns šlo o oslabení pozice ES na světovém agrárním trhu, neboť subvencované vývozy z Evropy nekalým způsobem narušovaly jejich možnost exportovat vlastní produkci. Tato situace byla obzvláště obtížná pro Komisi. Ta se nacházela do určité míry ve „schizofrenní pozici“.<sup>29</sup>

Na jednáních GATT Komise nevystupovala sama za sebe, nýbrž jednala s mandátem, který jí byl udělen Radou, a tudíž úkolem Komise bylo v podstatě hájit pozici, na níž se předem dohodly členské země ES. Prakticky to znamenalo předejít tomu, aby byla na jednáních donucena přijmout jakýkoliv závazek, jenž by se odrazil v budoucí podobě SZP. Pro členské státy bylo totiž nejdůležitější dohodnout se na reformě nejprve mezi sebou a zabránit, aby jim byla její podoba vnucena zvenčí. Na druhé straně byla Komise aktérem, na jehož bedrech spočívala zodpovědnost za vytvoření návrhu reformy SZP dostatečně účinné k odbourání základních problémů evropského zemědělství, ale zároveň s rozumnou nadějí na její přijetí Radou. Komise tak zastávala konzervativní pozici na mezinárodním fóru, a současně prosazovala změny na úrovni Společenství.

### **3.2.2. *Spor USA a EU***

ES nebyla skupině zemí prosazující liberalizaci zemědělského obchodu na základě pravidel multilaterálního obchodního systému rovným soupeřem. Během negociací čelila delegace ES aktivnímu až agresivnímu přístupu USA, které napadaly protekcionismus a vývozní subvence SZP jako faktory silně narušující obchod a neslučitelné s principy GATT.<sup>30</sup> Nedostatek protiargumentů a zdlouhavé hledání kompromisů v zahraničně-obchodních otázkách mezi zeměmi ES byly důvody výhodnějšího vyjednávacího postavení USA a Skupiny z Cairns.

Když se nepodařilo uzavřít mnohostranná jednání v plánovaném termínu, přesunuly se rozhovory na bilaterální úroveň mezi USA a ES. Spojené státy byly odhodlány uzavřít s ES dohodu o redukci exportních subvencí.<sup>31</sup> I přes hrozbu obchodní války zůstávalo Společenství zastoupené Komisí nesmlouvavé vůči americkým požadavkům.<sup>32</sup> Avšak opětovný nárůst výdajů na SZP na počátku 90. let přiměl Komisi k činnosti. V červenci 1991 představil McSharry, komisař pro

zemědělství, návrhy reformy SZP, které byly s určitými změnami schváleny Radou ministrů zemědělství v květnu 1992.

Reformní proces v EU částečně snížil napětí mezi dvěma předními zemědělskými producenty. USA však nadále požadovaly, aby EU otevřela svůj zemědělský trh a snížila vývozní dotace, přičemž jejich pozici posiloval fakt, že v ruce držely osud Uruguayského kola. EU si uvědomovala, že by krachem mnohostranných jednání přišla o více, než snížením vývozní podpory v rámci SZP.<sup>33</sup> Období vzájemných sporů bylo ukončeno až podpisem Dohody z Blair House v listopadu 1992. Tato Dohoda oživila jednání na úrovni GATT a stala se základem závěrečné Dohody o zemědělství z Uruguayského kola (Uruguay Round Agreement on Agriculture – URAA), oficiálně přijaté Smluvními stranami GATT 15. dubna 1994 v Marakéši. Pro Unii bylo důležité, že podmínky, k jejichž plnění se v URAA zavázala, byly slučitelné s koncepcí SZP po McSharryho reformě.<sup>34</sup>

### **3.3. McSharryho reforma SZP**

Tzv. McSharryho reforma byla do té doby nejvýraznější modifikací SZP od jejího založení a znamenala podstatný zásah do mechanismu podpory evropského zemědělství. Po 30 letech, během nichž zůstávala SZP téměř beze změny, se ukázalo, že radikální reforma SZP je možná. Reálný dopad reformy na snížení objemu agrární produkce, zajištění příjmů zemědělců či otevření evropského trhu zahraniční produkci ovšem není možné přeceňovat. Radikální byla změna ve smyslu způsobu, jakým SZP fungovala, ne však tolik v důsledcích pro zemědělský sektor. Je třeba mít na paměti, že cílem reformy nebylo vytvořit dlouhodobou koncepci zemědělství, nýbrž vypořádat se s akutními problémy, jejichž zdrojem byla právě SZP. Přesto však není možno chápat tento krok jako izolovaný akt, ale jako start dlouhodobějšího procesu reagujícího na změny vnitřních, ale i vnějších podmínek systému.<sup>35</sup> Hlavní význam McSharryho reformy tak spočívá právě v prolomení mýtu neměnné SZP, její reorganizaci, a tím vytvoření podmínek pro další přizpůsobování zemědělské politiky tak, aby odpovídala nárokům a možnostem jak evropských institucí, členských zemí a jejich občanů, tak požadavkům obchodního systému WTO. V souvislosti s posledně jmenovaným subjektem je nutno vyzvednout již zmíněný fakt, že reforma umožnila dosažení dohody v rámci jednání GATT.

### **3.3.1. Snížení garantovaných cen a přímé platby**

Konkrétní opatření McSharryho reformy byla motivována snahou omezit kvantum zemědělské produkce. Charakter SZP proto po roce 1992 ovlivnily následující změny:

1) Redukce garantovaných cen zemědělských produktů. Ta se týkala zhruba tří čtvrtin výrobků, ale nebyla rovnoměrná. K největšímu poklesu došlo u obilovin. Redukované ceny se staly hlavním nástrojem jak omezit rozpočtové výdaje Společenství. Tímto krokem měla být také zajištěna vyšší konkurenceschopnost evropských zemědělských výrobků, neboť cena na vnitřním trhu se přiblížila světové ceně, což navíc snižovalo nutnost poskytování nákladných exportních subvencí. Ušetřit měli i spotřebitelé na levnějších potravinách.

2) Přímé (kompenzační) platby zemědělcům. V zájmu udržení určité hladiny příjmů farmářů a zajištění politické průchodnosti nižších garantovaných cen začala EU vyplácet část podpory přímo zemědělcům jako kompenzaci za ztráty způsobené poklesem cen. Výše plateb se odvíjela od rozlohy obhospodařované půdy a počtu kusů stáda.

3) Omezení rozlohy zemědělských ploch. Dalším nástrojem jak omezit nadbytečnou produkci bylo zavedení takového druhu platby, pro jejíž získání musely určité skupiny producentů nechat alespoň 15% své půdy ladem.<sup>36</sup>

4) Doprovodná opatření. Těmito programy EU zdůraznila význam jiných než produkčních funkcí zemědělství. Snahou Unie bylo stimulovat extenzifikaci zemědělské výroby, šetrnost k životnímu prostředí, zalesňování obdělávané půdy, apod.

Nejvýznamnějším rysem celé agrární reformy, který ovlivnil podstatu systému zemědělské podpory, byl tzv. „decoupling“, tedy potlačení vazby podpory na produkci. McSharryho reforma znamenala posun od systému plošné podpory cen, jenž vedl k nadprodukcí, k přímým dotacím, jejichž výše není závislá na množství výrobků, které farmář dodá na trh. Tím pádem zemědělci již nemohou zvýšit svůj příjem produkcí dalších jednotek. Výše prostředků, které obdrží, je určována na základě jiných kritérií, v případě EU se přímé platby odvíjely od rozlohy obdělávané

půdy.<sup>37</sup> Zavedení přímých dotací tak má příznivý vliv na omezení objemu výroby. To ovšem neimplikuje snížení nákladů SZP, protože peníze dříve vynakládané na výkup a skladování přebytků jsou po reformě využívány právě jako přímé platby.

### **3.3.2. Zhodnocení reformy**

Změny přijaté v roce 1992 znamenaly začátek procesu, jehož hlavní charakteristikou je postupná transformace zemědělské podpory do podoby dotací, u nichž je vazba na produkci zcela eliminována. Tento trend sledovaly i následující modifikace SZP v rámci Agendy 2000 a naposledy reforma navazující na Střednědobou zprávu o SZP. V případě McSharryho změn se jedná o velmi důležitý první krok, směřující k částečnému odstranění produkční závislosti podpory. Částečnému proto, že se netýkal všech komodit, tudíž původní systém podpory garantovaných cen a nový mechanismus přímých plateb spolu po roce 1992 koexistovali, přičemž větší díl podpor putoval k zemědělcům stále nepřímo prostřednictvím cen a zbytek je realizován přímou cestou. Oslabení vazby produkce – podpora je v praxi pouze částečné také z důvodu vyměřování výše dotací podle plochy půdy, což může vést farmáře k pěstování plodin na větší ploše, než by tomu bylo bez podpory. O úplném odstranění této vazby (fully decoupled) je možno hovořit tehdy, jestliže poskytovaná podpora žádným způsobem neovlivňuje příjemce podpory v rozhodování co a v jakém množství pěstovat,<sup>38</sup> respektive tehdy, je-li objem produkce stejný, jaký by byl vypěstován, i kdyby žádná podpora nebyla poskytována.<sup>39</sup> Zemědělská politika podporující farmáře způsobem, který by splňoval výše zmíněné nároky, nejenže nestimuluje produkci, ale zároveň je Světovou obchodní organizací uznávána jako legitimní, poněvadž žádným způsobem nenarušuje volný obchod. EU by si sledováním takové politiky mohla zajistit mnohem výhodnější vyjednávací pozici v mezinárodních obchodních rozhovorech, než měla na počátku 90. let.

Zavedením přímých plateb ovšem zároveň došlo k posílení charakteru SZP jakožto redistribuční veřejné politiky. Tento typ plateb je totiž financován výhradně plátcí daní v členských zemích EU (prostřednictvím zemědělského rozpočtu EU), na rozdíl od systému podpory cen, jehož náklady jsou přenášeny na spotřebitele zemědělských produktů prostřednictvím vyšších cen.<sup>40</sup> Tím, že úkolem SZP již není

zvyšování produktivity zemědělské výroby, byla zdůrazněna její další funkce, která se má postupně stávat jejím hlavním posláním, a sice zajistit potřebný životní standard zemědělské komunitě. Díky přímým platbám se přerozdělování evropských financí ve prospěch těch, jejichž podpora je společným zájmem členů EU, v tomto případě zemědělců, stalo ještě zřetelnější.

Jednotlivé části reformy nabývaly účinnosti postupně mezi roky 1993 – 1996. Hodnotíme-li praktické dopady změn, je v první řadě nutno zmínit úspěšné snížení objemu zemědělské produkce v zemích EU a pozitivní vývoj příjmů evropských farmářů.<sup>41</sup> V případě snižování rozpočtových výdajů na SZP však nelze hovořit o jednoznačném úspěchu. V prvních letech po reformě výše nákladů stagnovala, později i absolutně rostla, nicméně jejich podíl na rozpočtu EU měl klesající tendenci. Tento trend je ale vedle reformy možno přičítat i navýšení rozpočtu v souvislosti se severním rozšířením v roce 1995, díky kterému se Unie rozrostla o vyspělé státy, jež se záhy staly čistými přispěvateli do evropské pokladny.

Mezi negativní konsekvence přijatých opatření patří nárůst komplikovanosti systému SZP a zvýšené nároky na administrativu SZP na úrovni Unie i členských zemí. Reformou se také nepodařilo odstranit nerovnou distribuci podpor, ze které profitovali největší producenti.<sup>42</sup>

## **4. Význam McSharryho reformy z hlediska mezinárodního obchodu se zemědělskými výrobky**

### **4.1. Dohoda o zemědělství z Uruguayského kola GATT**

Význam McSharryho reformy z hlediska jednání o mezinárodním obchodu tkví ve skutečnosti, že systém podpory evropských zemědělců byl v porovnání s předchozím stavem podstatně více v souladu se závazky Uruguayského kola GATT. Je zde patrná dvojí příčinná souvislost: fakt, že se ES dohodla na reformě, přispěl k odblokování rozhovorů a dohoda z jednání GATT na druhé straně následně do určité míry determinovala a ovlivňovala průběh její implementace.

Přijetí URAA znamenalo vytvoření právního rámce pro mezinárodní obchod zemědělskými výrobky, což umožnilo zařazení zemědělského obchodu do agendy

tehdy založené WTO.<sup>43</sup> URAA stanovila nejen „pravidla hry“ v mezinárodně-obchodních vztazích, ale součástí této dohody byla i závazná ustanovení, která upravovala jak vnější, tak vnitřní aspekty národních zemědělských politik. Postoj Světové obchodní organizace se tak stal ještě více relevantním faktorem, jež státy musely brát v úvahu při definování vlastní agrární politiky.<sup>44</sup>

Strukturu URAA tvoří tři pilíře odpovídající klíčovým oblastem mezinárodních obchodních negociací:

- 1) *Přístup na trh* – Dohoda nařizovala státům převést veškerá protekcionistická opatření na standardní pevně stanovená cla,<sup>45</sup> která byla následně předmětem dohodnutých redukcí.
- 2) *Konkurence v oblasti vývozu* – tato ustanovení se týkala snížení výdajů na exportní subvence a snížení množství subvencovaných vývozů.
- 3) *Domácí podpora* – úprava této problematiky měla na vývoj zemědělských politik EU, USA, i dalších velkých producentů největší dopad. URAA diferenciovala různé způsoby podpory zemědělců do tří kategorií podle toho, do jaké míry jednotlivé druhy dotací narušují volný obchod. Tyto kategorie se od sebe lišily také tím, jak razantně, případně zda vůbec, mají být podpory, jež v sobě zahrnují, redukovány.

Pro účely jednání o liberalizaci zemědělského obchodu byly dotace v třetím pilíři rozděleny do tzv. boxů. Žlutý box zahrnuje podpory silně narušující přirozené tržní mechanismy volného obchodu, především tedy dotace vázané na objem produkce.<sup>46</sup> V případě EU se tak většina dotací poskytovaných evropským farmářům v rámci SZP kvalifikovala pro zařazení právě do této kategorie. Výdaje na dotace splňující kritéria pro zařazení do žlutého boxu se staly od roku 1995 předmětem redukcí vyplývajících ze závazků, které na sebe státy přijaly na konci Uruguayského kola. Jejich přehled strukturovaný podle jednotlivých pilířů, je uveden v tabulce 1.

Do tzv. modrého boxu spadaly domácí subvence považované za „méně škodlivé“ vůči principům volného obchodu. Mezi takové řadí článek 6 (5a) URAA „Přímé platby, jež jsou součástí programů na omezení produkce...“<sup>47</sup> Tento typ podpory představují v EU přímé platby zemědělcům, jejichž výše je odvislá od rozlohy obdělávané půdy nebo počtu kusů stáda, zavedené McSharryho reformou. Na subvence splňující kritéria článku 6 URAA se povinnost snižování zemědělských

dotací nevztahovala. S touto výjimkou úzce souvisela tzv. mírová doložka, která umožňovala zemím WTO pokračovat v poskytování domácích a exportních subvencí za předpokladu, že je takto činěno v souladu s dohodou URAA.<sup>48</sup> Smyslem mírové doložky bylo chránit specifické postavení zemědělského obchodu v rámci multilaterálního obchodního systému tím, že znemožnila jeho aktérům napadnout agrární dotace jako neslučitelné s ustanoveními dohody GATT. Právě tato klauzule zaručovala státům možnost podporovat své zemědělství nástroji z modrého boxu, a to do roku 2003,<sup>49</sup> bez obav z eskalace obchodních sporů. Modrý box je proto možno vnímat jako časově omezený nástroj, který mohly státy využít pro zajištění fungování své agrární politiky dokud ji nereformují do stavu, v němž již nebude překážkou pro volný mezinárodní obchod.

**Tabulka 1: Omezení zemědělských dotací a opatření na ochranu trhu přijatá v Uruguayském kole GATT**

|                                                         | <b>Rozvinuté země</b><br>Období 6 let: 1995 - 2000 | <b>Rozvojové země</b><br>Období 10 let: 1995 - 2004 |
|---------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| <b>Cla</b>                                              |                                                    |                                                     |
| Průměrné snížení u zemědělských produktů                | -36%                                               | -24%                                                |
| Minimální snížení pro 1 komoditu                        | -15%                                               | -10%                                                |
| <b>Domácí podpora</b>                                   |                                                    |                                                     |
| Snížení celkové roční podpory v zemědělství (žlutý box) | -20%                                               | -13%                                                |
| <b>Exportní subvence</b>                                |                                                    |                                                     |
| Hodnota subvencí                                        | -36%                                               | -24%                                                |
| Objem subvencovaného vývozu                             | -21%                                               | -14%                                                |

Poznámka: Výchozí hodnota (100%) cel a dotací pro konkrétní stát byla stanovena dle výše těchto veličin v dané zemi v bazovém období 1986 – 1988. Nejméně rozvinuté země nemají povinnost snižovat cla ani subvence.

Zdroj: WTO agriculture negotiations. The issues, and where we are now.

Zemědělské dotace, které nenarušují obchod vůbec, případně pouze minimálně,<sup>50</sup> jsou obsahem tzv. zeleného boxu. Tento typ podpory může být poskytován pouze prostřednictvím veřejně financovaných vládních programů (zdrojem peněz nemohou být spotřebitelé) a jeho účelem nesmí být podpora cen. V praxi se jedná o různé přímé platby určené na podporu jiných než produkčních aktivit, které se zemědělstvím přímo souvisejí: extenzifikace zemědělské výroby,

ochrana životního prostředí, zajištění zdravotní nezávadnosti potravin, výzkum, atd. Do zeleného boxu tak bylo možno začlenit část přímých plateb poskytovaných v systému SZP, které směřují do výše zmíněných oblastí a nejsou vázány na objem produkce ani rozlohu půdy.

#### **4.2. Přípravy na další kolo rozhovorů o mezinárodním obchodu**

Jak již bylo zmíněno, vývoj pravidel mnohostranného obchodního systému pro sektor zemědělství neovlivňuje pouze přesvědčení o přínosech, či naopak ztrátách vyvolaných procesem liberalizace. Klíčovou roli v jednáních hrají především zájmy jednotlivých aktérů, participujících na obchodním systému WTO. Zájem maximalizovat zisky, případně minimalizovat ztráty plynoucí z uvolnění trhů, jsou spolu s charakterem vyjednávací pozice, tedy schopností prosadit vlastní požadavky na jednáních, rozhodujícími faktory pro vlastní výsledky negociací. Ačkoliv každá členská země disponuje v orgánech WTO jedním hlasem, je přirozené, že pozice a vliv největších světových producentů agrárních výrobků v čele s USA a EU, není srovnatelná s ostatními státy. V Uruguayském kole byli nejvlivnějšími hráči USA, EU a Skupina z Cairns. V sázce bylo mnoho – zisky z agrárních exportů, které jim krátily nekalé praktiky Unie. Poslední dobou ovšem roste vliv rozvojových zemí, které se dožadují v systému WTO tržních podílů, jež by jim na volném trhu náležely, ale nemají k nim přístup z důvodu vysokých cel, pomocí nichž chrání své trhy vyspělé země, a proto podporují pozici Skupiny z Cairns.<sup>51</sup> Ta požaduje úplný zákaz poskytování exportních subvencí, další snížení cel, a co je nejpodstatnější pro národní zemědělské politiky: usiluje o zrušení všech zemědělských dotací vyjma těch, jež se řadí do zeleného boxu. Tato skupina zastává názor, že je třeba, aby se zemědělskými produkty zacházelo stejně jako s ostatními, nikoliv jako s výjimkou.<sup>52</sup>

Skupina z Cairns je nejdůraznějším zastáncem liberalizace agrárního obchodu. Podobný, ale méně razantní postoj zaujaly i USA. Ty usilují o dosažení rovnováhy mezi odstraněním subvencí deformujících přirozený vývoj tržních sil a ochranou zemědělského sektoru před následky příliš nízkých cen.<sup>53</sup> V 90. letech prošel americký systém zemědělské podpory změnou, která snížila objem dotací a přizpůsobila agrární politiku uvolněnému obchodnímu prostředí. V roce 2002 byl ale přijat nový zemědělský zákon, který opět zvýšil výdaje federálního rozpočtu na

subvence farmářům, což mohlo oslabit americkou pozici v novém kole mnohostranných jednání.

Zájmy EU v oblasti mezinárodního agrárního obchodu zůstávají i po roce 1995 do značné míry totožné s těmi, které hájila v průběhu Uruguayského kola GATT. Dlouhodobým rysem evropského postoje je snaha předejít tomu, aby byla Unie donucena přijmout závazky nekompatibilní s její vnitřní zemědělskou politikou. Znamená to, že usiluje o zachování možnosti podporovat své zemědělce přímými dotacemi částečně vázanými na produkci. Na konci 90. let proto Unie prosazovala, aby bylo poskytování dotací v rámci modrého boxu i nadále považováno za legitimní způsob podpory farmářů. Souběžně však docházelo ke změnám společné zemědělské politiky, díky kterým se stále větší objem zemědělských subvencí řadil do zeleného boxu. Díky tomu si EU zajistila ve srovnání s počátkem 90. let výhodnější vyjednávací pozici v nadcházejících mnohostranných rozhovorech. To jí umožnilo přejít z defenzivního postavení do role aktivního hráče, který má potenciál ovlivnit významným způsobem výsledek jednání. I v této skutečnosti lze spatřovat význam McSharryho reformy SZP, která byla velmi důležitým prvním krokem k přechodu od systému garantovaných cen k přímým dotacím evropským farmářům. Zemědělská politika EU se tak postupně dostávala do souladu s pravidly mnohostranného obchodního systému pro subvencování zemědělské produkce, což mělo za následek právě zmíněné posilování pozice EU na mezinárodně-obchodních jednáních.

Aby bylo zajištěno pokračování procesu liberalizace světového zemědělského obchodu, měly dle čl. 20 URAA začít další jednání v roce 1999. Avšak v témže roce konaná ministerská konference WTO v Seattlu ukázala, jak složité budou následující negociace. EU se opět dostala do střetu s USA a dalšími zeměmi, které navrhly okamžité odstranění zemědělských subvencí, což Unie odmítla s poukazem na nutnost podporovat mimoprodukční funkce zemědělství. Tento argument ale řada zemí, jež byly nakloněny liberalizaci, odmítla jako záminku pro skrytý protekcionismus.<sup>54</sup> Začátek nového kola mnohostranných rozhovorů o zemědělském obchodu byl pro neshody odložen na rok 2001 a ministerskou konferenci v Dauhá, čímž bylo odstartováno tzv. katarské kolo jednání.

## 5. Agenda 2000

### 5.1. Návrh: Potvrzení předchozích reforem

McSharryho reforma SZP přinesla výraznou modifikaci systému podpory evropského zemědělství, nicméně je třeba zdůraznit, že tyto změny lze vnímat jen jako krátkodobé řešení akutních problémů, se kterými se agrární politika Společenství potýkala na počátku 90. let. SZP tedy nebyla v takovém stavu, aby mohla čelit narůstajícím tlakům na další pokračování transformačního procesu, které přicházely ze tří stran:

- 1) Bylo i nadále nutné hledat způsob jak snížit objem rozpočtových výdajů vynakládaných na SZP. Zemědělství v polovině 90. let stále odčerpávalo zhruba polovinu rozpočtu EU. Tak vysoká finanční náročnost systému zemědělské podpory byla nepřijatelná zvláště pro tzv. čisté plátce.<sup>55</sup>
- 2) Proces rozšiřování EU o země střední a východní Evropy se stal důležitou hnací silou pro změny SZP. Jak bude vysvětleno dále, byly to opět zejména finanční důvody, jež činily přijetí reformy před vstupem nových zemí neodkladným. Modifikace SZP tak představovala nezbytnou prerekvizitu pro východní rozšíření EU.<sup>56</sup>
- 3) Významnou roli hraje opět faktor liberalizace mezinárodního obchodu zemědělskými produkty a snížení jak domácích, tak exportních subvencí poskytovaných farmářům. Nátlak na změnu SZP nebyl z této strany v druhé polovině 90. let zdánlivě nijak velký, avšak EU musela provádět takovou zemědělskou politiku, aby dostála svým závazkům z URAA. Navíc bylo v jejím zájmu provést změny SZP, které by jí zajistily lepší pozici v nadcházejícím kole mnohostranných rozhovorů.

Komisař pro zemědělství F. Fischler, který se stal v roce 1995 členem nové Komise J. Santera, předložil již v prvním roce svého působení návrh na reformu SZP. Fischler v něm z větší části využil a rozšířil opatření, jež prosadil McSharry. Tento návrh byl následně inkorporován do komplexního dokumentu Agenda 2000, zabývajícího se budoucností EU po roce 2000.

Agenda 2000, prezentovaná Komisí v roce 1997, potvrdila, že nové změny SZP budou podporovat trend nastolený předchozí reformou, a sice přechod od subvencování cen k přímým platbám, který bude doprovázen ucelenou politikou rozvoje venkova. Mezi hlavní cíle vytyčené v tomto dokumentu patří dosažení vyšší konkurenceschopnosti zemědělských produktů uvnitř i vně EU, zajištění důstojné životní úrovně zemědělské komunity a podpora udržitelného zemědělství.<sup>57</sup> Těchto cílů mělo být dosaženo výrazným snížením garantovaných cen za současného posílení přímé pomoci zemědělcům.

Mimo tato základní opatření obsahovala Agenda 2000 i nástroje na podporu extenzifikace agrární produkce, jež by vedly ke snížení objemu zemědělské výroby, větší ohleduplnosti k životnímu prostředí či podpoře organického zemědělství. Členské země Unie například získaly možnost fakultativně podmínit vyplácení přímých dotací splněním podmínek tzv. cross-compliance.<sup>58</sup> Celkově bylo účelem těchto opatření pobídnout výrobce k přechodu od masové produkce těch komodit, na něž jsou dosud vázány nejvyšší dotace, k výrobě potravin, jaké žádají spotřebitelé. Snahou tedy bylo, aby producenti zvýšili důraz na kvalitativní stránku zemědělské produkce, a neorientovali se jen na její kvantitu. Existovaly v zásadě tři motivy pro započetí tohoto procesu. Zaprvé snaha uspokojit požadavky veřejnosti, která se v důsledku rozšíření zvěřecích chorob v druhé polovině 90. let začala zajímat o původ živočišných výrobků a podmínky chovu zvířat. Zadruhé Komise si uvědomovala, že jediný způsob, jak vytvořit dlouhodobě udržitelnou evropskou agrární politiku, je odstranění systému cenové podpory, což způsobí pokles tržních cen. Proto se snažila přimět farmáře, aby se začali orientovat dle skutečných tržních sil, nedeformovaných cenovou podporou ze strany orgánů EU, a nabízeli zboží, které na trhu ob stojí i přes vyšší náklady na jeho produkci, neboť bude mít vlastnosti, jež od něj kupující očekávají. Třetím motivem byl předpoklad, že dotace bez vazby na produkci nenarušující volný obchod (decoupled), cílené na podporu ekologického zemědělství a bezpečnosti potravin, budou v rámci mnohostranného obchodního systému zařazeny do tzv. zeleného boxu, který není limitován ustanoveními o redukcích zemědělských dotací.

Agenda 2000 kladla důraz na mimoprodukční funkce zemědělství. Nově tedy bylo navrženo vytvoření politiky rozvoje venkova, cožby druhého pilíře SZP se samostatným rozpočtem.<sup>59</sup>

Zásadní implikací Agendy 2000 pro charakter SZP je ovšem zdůraznění její povahy redistribuční veřejné politiky, která zabezpečuje vybranému segmentu obyvatel Unie stabilní příjmy. Toho je částečně dosaženo reorientací finančních prostředků z podpory garantovaných cen na přímé platby, jejichž příjemci jsou farmáři. Ve jménu zvýšení konkurenceschopnosti evropských zemědělských produktů mělo dojít k cenovým škrtnům, díky nimž by se ceny na vnitřním trhu přiblížily cenám světovým. Finanční úsporu vzniklou nižšími náklady na skladování produkce, intervenční nákupy a exportní subvence, pak lze použít na podporu redistribuční funkce SZP. Tato politika má kladný dopad na mezinárodně-obchodní vztahy, ale sama o sobě není receptem na problém vysokých výdajů z evropského rozpočtu, neboť kompenzační platby za ztráty způsobené producentům nižšími cenami rovněž významným způsobem zatěžují unijní pokladnu. Výhodou přechodu k přímým platbám je však skutečnost, že tento systém nemotivuje zemědělce ke zvyšování výroby, případně jen ve velmi omezené míře.

## **5.2. Faktory determinující výsledky politických jednání**

Skutečný výsledek procesu utváření návrhu a konečné podoby reformy SZP, včetně její následné implementace, je vždy závislý na působení politických sil, které mají vliv na balík reformních návrhů v intervalu od jeho vytvoření Komisí po jeho schválení, případně odmítnutí Radou. Délka období, po které je návrh předmětem politických jednání, je v praxi různá, od několika měsíců po několik let. Obtížnost prosazení změn v zemědělské politice EU zčásti vyplývá z charakteru politického systému Unie, respektive odlišných rolí jejích institucí. Nejvýrazněji se zde projevují odlišné zájmy Komise a Rady. Zatímco prvně jmenovaná instituce představuje prvek supranacionality ve struktuře EU a její úlohou je dbát na pokračování procesu evropské integrace a obhajovat zájmy Společenství bez ohledu na partikulární potřeby jednotlivých zemí,<sup>60</sup> činnost Rady je založena na mezivládním principu spolupráce. Z toho vyplývá, že jednotlivé členské státy v Radě zpravidla usilují o to, aby přijímaná legislativa byla pro každou z nich co možná nejvýhodnější, a tím se často dostávají do rozporu se snahou Komise praktikovat takovou zemědělskou politiku, která bude vyhovovat potřebám Unie jako celku.

Mimo tyto neshody však přijímání změn SZP ztěžují další faktory, specifické pro oblast zemědělství. Společným jmenovatelem pro překážky bránící modifikaci SZP jsou přitom zájmy zemědělců. Ty jsou zastoupeny a prosazovány na všech úrovních, kterými návrh na změny SZP prochází. Jak již bylo v této práci zmíněno, velká část pracovníků v zemědělském generálním ředitelství v Komisi přichází z agrárního sektoru státní správy hlavních „zemědělských“ zemí EU. Zemědělství je také největším ředitelstvím, a tomu zejména v 90. letech odpovídal i jeho postoj k ostatním složkám Komise. Názory dalších ředitelství, jako je ochrana životního prostředí, ochrana spotřebitele či hospodářského a finančního ředitelství, bývaly brány v potaz pouze zřídka. Je však na místě uvést, že tato situace se v poslední době změnila. Zájmové skupiny, lobbující ve prospěch ochrany spotřebitele a životního prostředí, jsou již dnes schopny vyvinout účinný tlak na jednotlivé složky Komise, aby zajistily, že jejich požadavky budou příslušnými ředitelstvími náležitě posouzeny.

Poté, co návrh opustí Komisi a je předjednáván než postoupí na program jednání Rady ministrů zemědělství, je stále předmětem činnosti pracovníků, u nichž lze předpokládat určitý zájem na zachování podpory zemědělců v zemích, odkud pocházejí. V případě zemědělské problematiky totiž Radě neasistuje, jak je jinak obvyklé, Výbor stálých zástupců (Comité des Représentants Permanents – COREPER), ale spíše Zvláštní výbor pro zemědělství, kde působí vyšší úředníci národních ministerstev zemědělství,<sup>61</sup> na rozdíl od COREPER, jehož členy jsou převážně diplomaté. Při jednáních v Radě pak ministři zemědělství brání především zájmy své zemědělské komunity, nutno však říci, že se někdy konkrétní požadavky jednotlivých zemí podstatně rozcházejí. Státy s velkým agrárním sektorem jako Francie, Španělsko, Portugalsko a Řecko, věnují veškeré své síly zachování statu quo v SZP, a naopak země s nízkým podílem zemědělské výroby jako Velká Británie, Německo a Švédsko, odmítají nadále financovat zemědělské producenty z prvně jmenované skupiny zemí.

Aby byl obraz zastupování zemědělských zájmů kompletní, není možné opomenout zemědělské zájmové skupiny působící jak uvnitř členských zemí EU na národní vlády, tak na evropské úrovni na aktéry, kteří mají schopnost ovlivnit vývoj SZP, tedy hlavně na veškeré složky Komise a Radu. Zájmy zemědělců zastupuje na evropské úrovni především organizace COPA-COGECA.<sup>62</sup> Jejími členy jsou profesní zemědělské organizace ze všech 25 členských států EU. COPA-COGECA má

rozsáhlou organizační strukturu a zabývá se veškerými záležitostmi vztahujícími se k problematice zemědělské politiky v rámci EU. Reprezentace společných zájmů a postojů evropských zemědělců je tak efektivním způsobem zajištěna ve všech důležitých složkách institucionální struktury Unie, a to již od počátků fungování SZP. Multidimenzionalita zemědělské lobby, spočívající v paralelním působení na národní i nadnárodní rovině a často na vícero subjektů zároveň, spolu s její intenzitou zaručují evropským farmářům, že jejich hlas je v ES/EU slyšet a jejich postoje jsou při tvorbě zemědělské legislativy brány v úvahu. Účinnost, s jakou dokáží evropští farmáři prosazovat své požadavky zejména u svých národních politických reprezentantů, je hodna pozornosti, neboť ve většině členských zemí EU tvoří zemědělci méně než 5 procent oprávněných voličů. S úbytkem pracovníků v zemědělství musely politické strany, jejichž elektorát dříve tvořili právě tyto lidé, hledat podporu u jiných sociálních skupin. S ohledem na skutečnost, že hlasy zemědělců a venkovského obyvatelstva již ve většině zemí EU nemají zásadní dopad na volební výsledky politických stran, je překvapující, jak významný vliv má tato skupina v některých státech na své politické představitele.

Zatímco předchozí reforma SZP z roku 1993 byla schválena Radou ministrů zemědělství jen s minimálními změnami oproti původnímu návrhu Komise, v případě Agendy 2000 se konečná dohoda rozcházela s originální koncepcí dosti výrazně. Největším zklamáním se pro příznivce reformy stalo zmírnění redukci garantovaných cen a odložení jejich vstupu v platnost o několik let. Klíčovým momentem přitom byla rozhodovací procedura v Radě. Ta přijímá změny v oblasti zemědělské politiky kvalifikovanou většinou. Pro zemědělskou Radu byla navržená reforma SZP s drobnými úpravami přijatelná, a k jejímu schválení tak došlo v březnu 1999. Rozdíly mezi členskými státy v názorech na modifikaci SZP se však naplno projevíly na berlínském summitu Evropské rady (ER) 24. – 25. března 1999. Zde se již hlasovalo o Agendě 2000 jako celku s tím, že její přijetí vyžadovalo jednomyslný souhlas všech členů EU. Zde se tedy otevřel prostor pro odpůrce reformy, v tomto případě reprezentované především francouzským prezidentem J. Chiracem, k politickému vyjednávání. Každý jednotlivý hlas měl značnou váhu, poněvadž se jednalo o schválení komplexního dokumentu zásadního významu, který mimo jiné obsahoval i finanční rámec na období 2000 – 2006. Francie se nakonec dohodla s ostatními členy Rady na oslabení účinků zemědělské reformy výměnou za svůj hlas pro Agendu 2000.

Jaké faktory zapříčinily neúspěch původního návrhu Komise na reformu SZP? Co způsobilo, že Francie na summitu Evropské rady prosadila zmírnění reformy, kterou 14 dnů předtím schválila Rada? Již bylo zmíněno využití rozdílných rozhodovacích procedur, nicméně prezident Chirac v Berlíně odmítl to, s čím předtím souhlasil francouzský ministr zemědělství.<sup>63</sup> Důvody je tedy třeba hledat i jinde.

Na summitu ER došlo v otázce zemědělské reformy k názorové polarizaci členských zemí. Velká Británie, Dánsko, Švédsko a Itálie vytvořili skupinu zastánců reformy. Jasně proti vystoupila Francie, doprovázená zeměmi Iberského poloostrova a Řeckem, které však zdaleka nevystupovaly tak razantně. Vznikly tak dvě názorové skupiny, ale nedošlo k úplnému rozštěpení členů ER na dva tábory. Státy měly zájem dohodnout se, neboť v sázce bylo mnoho. Další vývoj jednání závisel na postoji Německa, které v první polovině roku 1999 předsedalo EU.<sup>64</sup> Vzhledem k tomu, že zemědělství nepatří k významným sektorům německého hospodářství, radilo se Německo spíše k zastáncům reformy SZP.<sup>65</sup> Na druhou stranu, jako předsedající země usilovalo velmi silně o dosažení dohody. Navíc nebylo ochotno vyvíjet na Francii nátlak, jenž by vyvolal zásadní rozpory ve vzájemných vztazích a mohl ohrozit přijetí Agendy 2000. Kancléř Schröder proto nakonec podpořil zmírnění reformního návrhu, což otevřelo dveře k finální dohodě. Aby byl kompromis přijatelný pro všechny, byly Španělsku a Řecku přislíbeny další prostředky z Fondu soudržnosti a Británie získala záruku pokračování rozpočtového rabatu.<sup>66</sup> Další země, naléhající na změny SZP, pak upustily od svých požadavků, protože nebyly připraveny nést odpovědnost za dopady, které by takové jednání mělo na proces rozšiřování EU.

Reforma SZP, schválená v rámci Agendy 2000, se proto dá stěží označit za významnou. Výsledkem byla kompromisní verze vynucená Francií a podpořená Německem. Největší změny oproti návrhu Komise a zároveň největší zklamání pro některé státy představovaly omezené redukce garantovaných cen, které měly být realizovány postupně v několika krocích do roku 2006 namísto původně plánovaného okamžitého snížení. Maximální výdaje na SZP neměly dle finančního rámce přesáhnout průměrnou hodnotu 40,5 miliardy eur ročně. Z tabulky 2 vyplývá, že od roku 2002 měly náklady na zemědělskou politiku klesat. Tento pokles však nebyl nikterak výrazný.

Faktorem, který negativně ovlivnil šance reformního návrhu na jeho přijetí, bylo rovněž postavení Komise. Po propuknutí finančního skandálu na jaře 1999 podali členové Santerovy Komise 16. března hromadnou demisi. Tyto události

poškodily její pověst a důvěryhodnost. Na novém kandidátovi na post předsedy Komise se nejvyšší představitelé členských zemí shodli až v Berlíně. Tento vývoj měl za následek jisté ochromení její činnosti, a to v období, kdy se schylovalo k jednáním o tak zásadním dokumentu, jakým byla Agenda 2000. Na jejich výsledek nemá Komise přímý vliv, ovšem její úloha nekončí předložením návrhu. Dá se říci, že Komise provází svůj návrh od jeho zrodu až po přijetí či odmítnutí, přitom poskytuje asistenci orgánům, které s návrhem pracují a v rámci svých pravomocí usiluje o jeho schválení. Předseda Komise se také účastní jednání Evropské rady. Pozice Komise byla v Berlíně velmi oslabena, a tím ztratila možnost hájit svůj návrh reformy SZP.

Řada analytiků považuje odmítnutí zásadních změn SZP za důsledek nedostatečného tlaku na Společenství ve prospěch reformy. Jinými slovy, situace nebyla natolik vážná, aby bylo nutné radikálně modifikovat agrární politiku. Výdaje na SZP byly stále vysoké, nikoliv však závratné a objem nadprodukce několik let po sobě klesal. Podstatný je též fakt, že jednání o liberalizaci zemědělského obchodu v té době neprobíhala. Jelikož změny SZP byly do té doby přijímány jako řešení akutních problémů, které nebyly na konci 90. let přítomny v dostatečné míře, mohli si členové EU do určité míry „dovolit“ nevyužít vhodné příležitosti k transformaci SZP.<sup>67</sup>

**Tabulka 2: Finanční rámec 2000 – 2006: výdaje na SZP (mil. euro v cenách r. 1999)**

| 2000                                                  | 2001   | 2002   | 2003   | 2004   | 2005   | 2006   |
|-------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Výdaje na SZP – podpora cen a přímé platby (I. pilíř) |        |        |        |        |        |        |
| 36 620                                                | 38 480 | 39 570 | 39 430 | 38 410 | 37 570 | 37 290 |
| Rozvoj venkova a doprovodná opatření (II. pilíř)      |        |        |        |        |        |        |
| 4 300                                                 | 4 320  | 4 330  | 4 340  | 4 350  | 4 360  | 4 370  |
| Výdaje na SZP celkem                                  |        |        |        |        |        |        |
| 40 920                                                | 42 800 | 43 900 | 43 770 | 42 760 | 41 930 | 41 660 |

Zdroj: Závěry Evropské rady v Berlíně 24. – 25. března 1999, část I D.

## 6. SZP a východní rozšíření EU

Na začátku této kapitoly je třeba předeslat, že úkolem této práce není mapovat důsledky začlenění zemí střední a východní Evropy (SVE) do systému evropské

zemědělské politiky z perspektivy těchto nově přistupujících států, nýbrž analyzovat, zda a jakým způsobem ovlivnil vrcholící proces rozšiřování EU vývoj SZP na počátku 21. století, coby faktor nacházející se na pomezí vnějších a vnitřních vlivů (tedy na pomezí obou analytických rovin) působících na proces změn SZP. Předmětem zkoumání jsou tedy změny SZP, a to především v oblasti zemědělské dotační politiky, které byly vyvolány očekáváním rozšíření Unie na 25 až 27 členů.<sup>68</sup>

Agenda 2000 nepřinesla řešení problematiky SZP a rozšiřování, neboť ponechala v platnosti přímé platby zemědělcům, vázané na plochu obdělávané půdy a počet kusů stád.<sup>69</sup> Evropská rada však v Berlíně zároveň schválila závazné limity rozpočtových výdajů na SZP pro období 2000 – 2006. Implementace nástrojů cenové podpory a přímých plateb v nových členských státech by samozřejmě způsobila podstatné překročení přijatého finančního rámce. Tím se zvyšoval tlak na změny SZP, jenž pramenil z nebezpečí, že bude-li zachována SZP ve stavu, v němž se nacházela po Agendě 2000, dojde k ohromnému nárůstu výdajů na zemědělské dotace v rozšířené Unii.

V EU ovšem existovaly síly, které odmítaly spojovat rozšíření Unie s nutností reformovat SZP. Ačkoliv bylo zřejmé, že tehdejší systém zemědělské podpory nemůže být jednoduše rozšířen na nové členy, někteří stávající členové, zejména pak Francie,<sup>70</sup> požadovaly, aby proces transformace, který nebyl po Agendě 2000 zdaleka u konce, pokračoval nezávisle na přistoupení zemí SVE až po roce 2006. V zásadě existovaly dvě varianty jak zapojit kandidátské země do systému SZP.

První možnost, podporovaná Velkou Británií, Německem, Nizozemím a Švédskem, předpokládala přijetí komplexní reformy SZP ještě před rozšířením, v níž by se země „patnáctky“ shodly na dlouhodobé koncepci zemědělské politiky. Následně by byl vytvořen plán, podle něhož by se do reformovaného systému agrární podpory začlenily vstupující státy.

Alternativou prosazovanou zastánci stávající SZP bylo odložit reformu na pozdější období a pokračovat v procesu rozšiřování s takovou SZP, která byla v té době v platnosti, ovšem s tím, že se najde způsob, jak dodržet finanční limity, a to například tak, že v nových členských zemích nebudou poskytovány dotace zemědělcům v takové výši, jaká je obvyklá ve starších státech EU. Pro realizaci východního rozšíření byl zvolen druhý scénář, ale vzhledem k přijetí významné reformy SZP v roce 2003 lze pro období po roce 2005 hovořit o kombinaci obou

přístupů, kdy se nové členské státy postupně začínají řídit pravidly reformované společné zemědělské politiky EU.

### 6.1. Dilema přímých plateb

Jednou z nejspornějších záležitostí týkající se SZP a rozšiřování Unie byla otázka, zda by měly být přímé platby poskytované stávajícím členům EU vypláceny od roku 2004 rovněž novým členským zemím. Toto dilema pramenilo z kompenzačního charakteru přímých dotací, jež byly v roce 1993 zavedeny, aby vyrovnaly snížení příjmů zemědělců vyvolané redukcí garantovaných cen. Právě takový argument hovořil proti zavedení přímých plateb v nových zemích EU, neboť se neočekávalo, že zemědělci v kandidátských zemích budou po vstupu čelit snížení cen svých produktů. Cenová hladina agrárních výrobků v zemích SVE byla totiž nižší než v případě zemí patnáctky. Dle logiky kompenzací zemědělských příjmů tedy neexistoval žádný důvod, aby se nové členské státy staly příjemci přímých dotací. Zavedení těchto plateb v plném rozsahu by navíc znemožnilo dodržet limity výdajů na SZP schválené v Berlíně. Na druhou stranu neposkytnutí přímých dotací novým členským zemím by mělo za následek vznik dvojí evropské zemědělské politiky, přičemž zemědělci ve státech SVE by byli znevýhodněni oproti svým více subvencovaným protějškům ve starších zemích EU. Takový přístup byl samozřejmě politicky neospravedlnitelný a vedl k protestům ze strany kandidátských států.<sup>71</sup>

Posledně jmenovaný problém nerovného postavení starých a nových členů EU byl využíván jako argument pro přiznání nároku na přímé platby přistupujícím zemím. Tyto země zdůrazňovaly, že všichni členové Unie by měli mít stejná práva a vzhledem k tomu, že všech 25 zemí EU bude působit na jednotném trhu, nemělo by být žádné skupině poskytováno výhodnější postavení vůči ostatním. Zavedení přímých dotací se rovněž jeví jako vhodný způsob jak odstranit relativní zaostalost zemědělského sektoru ve středo- a východoevropských státech. Prostředky z EU by mohly být využity na investice do zemědělství a jeho modernizaci.<sup>72</sup>

Komise si záhy uvědomila, že původní myšlenka neposkytnutí přímých dotací novým členům byla nerealistická. Spolu s hledáním cesty, jak rozšířit přímé platby i na země SVE, aniž by si to vyžádalo navýšení rozpočtu SZP, se měnila i rétorika Komise. V klíčovém dokumentu Rozšíření a zemědělství: úspěšné začleňování

nových členských států do SZP z ledna 2002 otevřeně přiznala, že „ačkoliv přímé platby byly původně zavedeny, aby kompenzovaly snížení cen, po jejich desetiletém uplatňování ztratily část ze svého kompenzačního charakteru a místo toho se staly přímými platbami zajišťujícími příjem farmářů.“ Komise zároveň charakterizovala pozici EU, která měla jasně dát najevo, že „v dlouhodobé perspektivě nebude v EU existovat dvojí zemědělská politika, ale pouze jedna Společná zemědělská politika pro všechny členské státy.“<sup>73</sup> Byla tak uznána oprávněnost požadavků kandidátských zemí na udělení přímých dotací, neboť sama Komise označila za pravý účel přímých plateb podporu příjmů zemědělců, a nemohla tak tuto podporu upírat přístupujícím zemím. Komise však upozornila na možné negativní dopady zavedení přímých plateb ve stejné výši jako ve starších členských státech, a proto navrhla postupné navyšování vyplácených prostředků v několika fázích v období let 2004 – 2013. Důraz byl přitom kladen na použití dotací na modernizaci velkých komerčních farem a na restrukturalizaci a zajištění budoucí existence menších zemědělských usedlostí ve venkovských oblastech. Existovaly totiž obavy, že přísun velkého množství financí do zemědělského sektoru budou výrobci vnímat jako zaručené stabilní příjmy, a nebudou tudíž motivováni k investování těchto prostředků, což povede k zakonzervování stávajících struktur. Rozvoj venkova a adaptaci zemědělských výrobců na nové podmínky jednotného trhu považovala Komise za hlavní účel přiznaných dotací, který měl být podporován také prostředky ze strukturálních fondů.

Ať už bylo zpomalení restrukturalizace zemědělství v budoucích členských zemích reálnou hrozbou, či spíše argumentem, který zajistil prosazení zavedení nižší úrovně přímých plateb, díky níž bylo možné vyhnout se zásadnímu navýšení výdajů na SZP v důsledku rozšíření, došlo na summitu Evropské rady v Bruselu v říjnu 2002 ke schválení integrace zemí SVE do SZP dle postupu navrženého Komisí v lednu téhož roku.<sup>74</sup> Tento společný postoj byl následně prezentován kandidátským zemím, které s ním vyjádřily souhlas na summitu ER v Kodani v prosinci 2002. Díky postupnému zavádění přímých plateb v nových členských zemích se podařilo vyhnout drastickému nárůstu výdajů na SZP, ale při 25 členských státech nebylo možno dodržet finanční výhled stanovený pro 15 zemí. Rada společně s Evropským parlamentem proto v květnu 2003 rozhodla o úpravě berlínského finančního rámce o náklady na rozšíření EU. Tato úprava se týkala pouze období 2004 až 2006. Změny v zemědělských výdajích jsou uvedeny v tabulce 3.

**Tabulka 3. Výdaje na SZP. Srovnání původního a upraveného finančního rámce 2000 – 2006 v letech 2004 – 2006. (mil. euro v cenách r. 1999)**

|                    | 2004   |        | 2005   |        | 2006   |        |
|--------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
|                    | EU-15  | EU-25  | EU-15  | EU-25  | EU-15  | EU-25  |
| Zemědělství celkem | 42 760 | 44 657 | 41 930 | 45 677 | 41 660 | 45 807 |
| z toho:            |        |        |        |        |        |        |
| SZP (I. pilíř)     | 38 410 | 38 737 | 37 570 | 39 602 | 37 290 | 39 612 |
| Rozvoj venkova     | 4 350  | 5 920  | 4 360  | 6 075  | 4 370  | 6 195  |

Zdroj: Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady ze dne 19. května 2003 o úpravě finančního výhledu v důsledku rozšíření.

## **7. Reforma SZP z roku 2003**

### **7.1. Střednědobá zpráva o SZP**

V červenci 2002 Komise předložila Radě dokument, jehož primárním úkolem bylo komplexní hodnocení SZP v období, kdy docházelo k implementaci opatření schválených v Agendě 2000. Komisař pro zemědělství F. Fischler se domníval, že podmínky pro prosazení podstatných změn zemědělské politiky by tentokrát mohly být příznivější než na konci 90. let. Proto Rada obdržela Zprávu, která se spíše než na hodnocení úspěšnosti minulé reformy zaměřila na popis konkrétních kroků, jež by bylo žádoucí v budoucnu podniknout, aby se dosáhlo efektivní a udržitelné SZP zohledňující potřebu zajištění zemědělských příjmů, a to takovým způsobem, který co nejméně narušuje volný obchod.<sup>75</sup> V druhé polovině roku 2002 vrcholila předvstupní jednání s deseti kandidátskými státy, a tak Komise představila formální návrh na reformu SZP v lednu 2003.

## 7.2. Obsah reformy

Předchozí modifikace SZP byly vždy přijímány jako řešení akutních obtíží, s nimiž se evropská agrární politika v průběhu své existence potýkala. O prozatím poslední reformě však lze říci, že byla přijata proto, aby se vážným problémům v budoucnosti vyhnula. Určitý tlak na provedení změn samozřejmě existoval, zejména pak z vnějšku, neboť nové kolo mnohostranných rozhovorů zahrnující i liberalizaci zemědělského obchodu odstartovalo již v roce 2001.

Celkově se ale stala ústředním rysem navrhovaných změn snaha vytvořit dlouhodobou koncepci SZP a předejít nekontrolovanému nárůstu nákladů na zemědělství v EU. Je také třeba připomenout, že zapojení přistupujících zemí do systému SZP bylo sice vyřešeno postupným nabíháním přímých plateb v nových členských státech, jenže ani tyto, ani stávající členské země neměly zcela zřetelnou představu o podobě SZP, která bude v platnosti po roce 2006. Řada z patnácti států EU, včetně Německa, se tedy vyjadřovala ve prospěch formulování jasné perspektivy vývoje SZP v budoucnosti.<sup>76</sup>

Změny SZP navržené Komisí se odvíjely od základních cílů, kterých mělo být reformou dosaženo:

- zvýšení konkurenceschopnosti evropského zemědělství.
- podpora silnější tržní orientace a dlouhodobá udržitelnost systému zemědělských dotací díky dokončení procesu přechodu od podpory výroby k podpoře výrobců.
- vyvážená podpora všech producentů a posílení rozvoje venkova.<sup>77</sup>

### 7.2.1. Jednotná zemědělská platba

Vzhledem k omezenému rozsahu této práce není v následujícím oddílu pozornost zaměřena na reformní návrh Komise, nýbrž na finální kompromis schválený Radou 26. června 2003. Z tohoto důvodu zde není pojednáno o změnách, kterými původní návrh prošel, než s ním ministři zemědělství EU vyjádřili souhlas.

Jednotná zemědělská platba (někdy též nazývaná „jednotná platba na farmu“ dle anglického označení „single farm payment“) je zásadní změnou v dotační politice Evropské unie a s ohledem na zaměření této práce, je to změna, již je třeba

v souvislosti s reformou SZP blíže analyzovat. Jednotná platba je do značné míry vyústěním dlouhodobého procesu přeměny evropského systému podpory zemědělství nepřímou formou na systém, v němž hlavní část dotací směřuje k zemědělcům prostřednictvím přímých plateb. Tento proces byl zahájen McSharryho reformou, která zavedla přímé dotace jako kompenzaci za redukce garantovaných cen. V reformě z roku 2003 se naopak přímé platby stávají ústřední komponentou SZP, která však zůstává i nadále doplněna mechanismem intervenčních nákupů, jenž zaručuje zemědělským producentům minimální odbyt a zabraňuje extrémním cenovým fluktuacím. Nepřímá podpora představuje právě jakousi bezpečnostní síť, poněvadž poskytuje producentům vítanou ochranu před výkyvy na trhu, neslouží již ale jako hlavní zdroj jejich příjmů. Tohoto stavu má být dosaženo zmrazením, případně dalším snižováním hodnoty intervenčních cen v několika prvních letech po vstupu reformy v platnost.

Jednotná zemědělská platba přináší v oblasti přímé podpory dva nové momenty. Za prvé, jednotná platba v sobě integruje téměř všechny druhy přímých plateb do té doby vyplácených zemědělcům v členských státech Unie. Na tuto podporu mají nárok všichni zemědělské producenti vyjma těch, kteří pěstují trvalé plodiny.<sup>78</sup> Výše finančních prostředků, kterou jako jednotnou zemědělskou platbu obdrží konkrétní farmář, se vypočte jako průměr přímých plateb, jež mu byly přiznány v referenčním období 2000 až 2002.

Za druhé, nový typ přímé podpory postrádá jakoukoliv vazbu na produkci. Jelikož se výše dotací odvíjí od historických nároků, nejsou již rozhodnutí producentů co a v jakém množství vyrábět ovlivněna možností získat další peníze. Díky tomuto přístupu, kdy je každé farmě v EU přiznána její individuální platba, jež danému zemědělci zabezpečuje stabilní příjem, je dosaženo silnější tržní orientace SZP. Zemědělci nejsou žádným způsobem omezeni ve výběru komodity, kterou se rozhodnou produkovat. Jsou nuceni řídit se tržními signály a nabízet takové zboží, jež spotřebitelé požadují.

Úpravou zemědělských dotací do podoby, v níž nenarušují volnou obchodní výměnu, EU posílila svůj vyjednávací potenciál pro rozhovory na poli WTO. Jednotné zemědělské platby totiž spadají do tzv. zeleného boxu. Je však třeba mít na paměti, že část zemědělské podpory i nadále putuje k farmářům prostřednictvím garantovaných cen, které jsou u některých komodit stále dost vysoké na to, aby motivovaly k nadprodukci a následnému exportu za pomoci mezinárodně

nepřijatelných vývozních subvencí. WTO proto neustále naléhá, aby došlo ke změně způsobu poskytování zemědělských dotací i u komodit, u nichž se stále ve značné míře uplatňuje systém garantovaných cen. V únoru 2006 tak došlo v EU ke schválení reformy cukerného režimu<sup>79</sup> a v budoucnu bude Unie nejspíše nucena omezit cenovou podporu i v dalších oblastech (např. víno, ovoce).

Jednotné platby na farmu nejsou sice vázány na produkci, nicméně byla stanovena kritéria tzv. cross-compliance, což znamená, že poskytnutí dotací v plné výši je podmíněno plněním těchto povinných standardů v oblasti ochrany životního prostředí, bezpečnosti potravin, zajištění pohody zvířat a dále udržováním půdy v dobrém produkčním i ekologickém stavu.<sup>80</sup> Za podmínky dodržování předepsaných norem mají zemědělci nárok na vyplácení jednotných zemědělských plateb i v případě, že se rozhodnou na své půdě žádné plodiny nepěstovat. Tato možnost odlišuje novou formu podpory od přímých plateb poskytovaných dříve, neboť ty byly vypláceny podle plochy půdy a počtu kusů stád, a to jen tehdy, jestliže byl daný farmář aktivním producentem. Reforma SZP tak směřuje k vytvoření multifunkčního Evropského modelu zemědělství, který klade důraz na podporu mimoprodukčních funkcí zemědělství.

Některé země, opět v čele s Francií, považovaly absolutní indiferenci dotací a produkce za příliš radikální krok a obávaly se jeho neblahých dopadů na situaci v zemědělství. Obzvláště ve znevýhodněných regionech hrozil odklon zemědělců od výrobních činností a opouštění půdy. I když to komisař Fischler původně nezamýšlel, finální podoba reformy umožňuje členským státům EU zachovat částečnou vazbu přímých dotací na objem produkce. V platnosti tak může zůstat až 25% plateb vázaných na produkci vyměřených podle rozlohy orné půdy. Ještě vyšší procento těchto plateb je povoleno ponechat pro skot či pro produkci v nejdleších oblastech.<sup>81</sup>

Budeme-li se zabývat výdaji, jež si reformovaná SZP vyžádá, dojdeme k závěru, že nový mechanismus podpory zemědělců výrazné úspory financí nepřináší. Jak bude vysvětleno dále, v rámci nového systému dochází k určitému přesunu prostředků z I. pilíře SZP na politiku rozvoje venkova, ale jinak jsou zachovávány limity výdajů na agrární politiku, schválené pro období 2000 až 2006 Evropskou radou v Berlíně v roce 1999 a pro období 2007 až 2013 v Bruselu v roce 2002. Zde členské státy EU podpořily francouzsko-německý finanční plán pro SZP, podle něhož nominální hodnota celkových výdajů na cenovou podporu a přímé

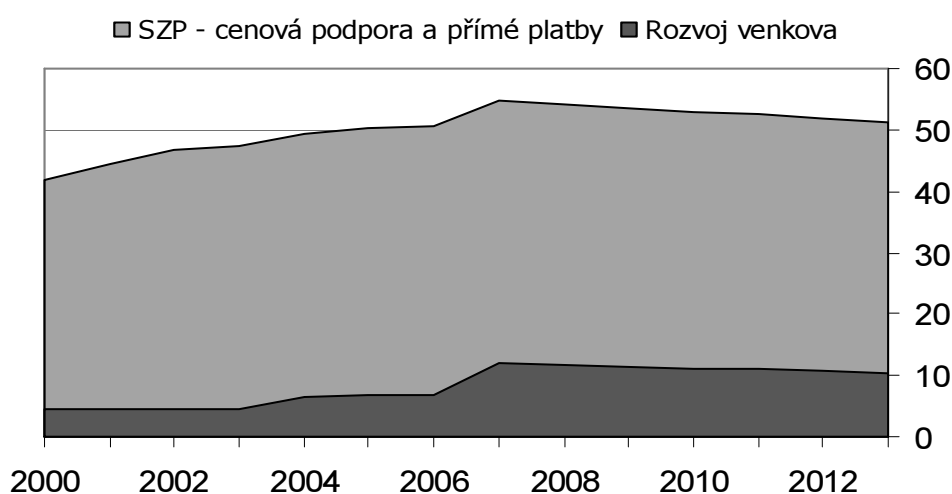
platby (výdaje kategorie 1A)<sup>82</sup> nepřesáhne v žádném roce v období 2007 – 2013 hodnotu schválenou v Berlíně pro rok 2006, navýšenou o 1% ročně.<sup>83</sup> Pokud inflace v budoucnu přesáhne 1%, znamená to, že reálné zemědělské výdaje budou mít klesající tendenci. Pro zajištění dodržení stanovených limitů se Rada v červnu 2003 shodla na ustavení mechanismu finanční disciplíny, který zaručuje, že skutečné výdaje na zemědělskou politiku nebudou překročeny o více než 300 miliónů euro za rok. Pakliže by se tak stalo, upraví Rada na návrh Komise úroveň přímé podpory v daném roce. Vývoj výdajů na SZP je tedy legislativně ukotven i pro periodu dalšího finančního výhledu, který byl po dlouhých jednáních schválen na počátku dubna 2006, a přirozeně respektuje limit výdajů z roku 2002. Navíc však počítá s postupným snižováním výdajů v I. pilíři SZP, a to zejména díky tzv. modulaci, o níž pojednává následující kapitola. Graf 3 ukazuje vývoj nákladů na SZP podle nového finančního rámce 2007 – 2013.

### **7.2.2. Posílení politiky rozvoje venkova**

Další významné změny přináší reforma SZP v oblasti podpory rozvoje venkova. Za účelem vytvoření kompaktní a transparentní politiky venkovského rozvoje v rámci EU rozhodla Rada o zřízení nového Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (European Agricultural Fund for Rural Development - EAFRD), ze kterého budou od roku 2007 financována opatření na podporu „zlepšování konkurenceschopnosti zemědělství a lesnictví, restrukturalizace v oblasti zemědělské výroby, zlepšování životního prostředí, kvality života ve venkovských oblastech a povzbuzení diverzifikace hospodářské činnosti.“<sup>84</sup> Vytvoření tohoto fondu lze vnímat jako potvrzení faktu, že modifikace SZP mají jako jeden z cílů zintenzivnit podporu zemědělské výroby šetrné k životnímu prostředí a také zlepšit situaci malých venkovských farem, které jsou, co se týče objemu poskytovaných dotací, proti velkým zemědělským podnikům tradičně znevýhodněny. Rozvoj venkova je tedy jednou z priorit reformované SZP, což se odrazilo i ve výši finančních prostředků, které byly na novou samostatnou politiku venkovského rozvoje vyčleněny. Tyto peníze pocházejí ze dvou zdrojů. Prvním je samozřejmě evropský rozpočet, u něhož došlo k alokaci většího objemu prostředků na výše zmíněnou politiku.

Druhým zdrojem je tzv. modulace. Jedná se o zcela nový mechanismus, jehož podstata tkví v restrukturalizaci finančních toků uvnitř SZP. Modulace znamená přesun malé části prostředků určených na přímé platby zemědělcům z prvního do druhého pilíře SZP. Farmám, které dostávaly v referenčním období více než 5000 euro ročně, jsou v čase progresivně kráceny přímé podpory, a o tyto úspory jsou následně navýšeny zdroje na venkovský rozvoj.<sup>85</sup> Tímto způsobem je také alespoň mírně kompenzována nevyvážená distribuce zemědělských dotací mezi zemědělce, kdy větší část podpory jde velkým farmám, kterých je v Unii, v porovnání s počtem malých farem, relativně málo. Redistribuční efekt modulace spočívající v přerozdělení prostředků velkých producentů ve prospěch těch menších, zejména pak zemědělců hospodařících ve znevýhodněných oblastech, je ale omezen zásadou, podle níž musí 80% částky získané modulací zůstat v daném členském státě. Přerozdělovací proces se tak v určité míře přesouvá z nadnárodní zpět na národní úroveň.

**Graf 3: Výdaje na zemědělství v období 2000 – 2013 (mld. euro v cenách r. 2004)**



Zdroje dat: Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady ze dne 19. května 2003 o úpravě finančního výhledu v důsledku rozšíření; Financial Perspective 2007 – 2013.

### 7.3. Schválení reformy - Francie ztrácí vliv

Schválení reformy předcházela i tentokrát obtížná politická jednání. Již první návrhy změn SZP, které zveřejnila Komise ve Střednědobé zprávě o SZP, předznamenal, že se bude jednat o vsutku zásadní transformaci agrární politiky EU

a dosažení shody mezi patnácti členskými zeměmi nebude vůbec jednoduché. Vývoj jednání ovlivňovali opět především Francie a Německo, kolem kterých se utvořily skupiny zemí jak pro, tak proti přijetí reformy. Důležitou roli ovšem sehrála také Komise, respektive komisař pro zemědělství F. Fischler, který se nenechal odradit odporem Francie, a díky jeho nezdolné aktivitě při obhajobě radikálních změn SZP nebylo snad v institucích EU nikoho, kdo by neslyšel o nezbytnosti zemědělské reformy. Úlohu prosazovat svůj návrh u ostatních aktérů legislativního procesu EU tedy Komise splnila velmi dobře.

Francouzský prezident J. Chirac vytrvale odmítal jakoukoliv změnu SZP před uplynutím implementačního období Agendy 2000, tedy do roku 2006.<sup>86</sup> Na jeho stranu se postavili i Španělsko, Irsko, Rakousko a Belgie poukazujíc na to, že Komise překročila ve Střednědobé zprávě mandát udělený jí Radou ke zhodnocení a případnému navržení úprav SZP po Agendě 2000. Řecko, Portugalsko, Itálie a Finsko nebyli a priori proti reformě, ale vyjádřili nesouhlas s různými jejími částmi.<sup>87</sup> V neprospěch Paříže hovořila skutečnost, že k tradičně proreformním zemím - Velké Británii, Nizozemí, Dánsku a Švédsku se otevřeně přihlásilo i Německo. Období křehké spolupráce „osy“ Paříž – Bonn v zemědělských otázkách se zdálo být u konce, i když ještě na podzim 2002 tato dvojice dosáhla na summitu ER schválení svého plánu, v němž stanovila strop pro zemědělské výdaje po roce 2007.

J. Chirac se pokusil v době, kdy již bylo zřejmé, že dohoda je možná, zvrátit poměr sil ve svůj prospěch. Jeho snaha prosadit jednání o změnách SZP na summit ER v Soluni 19. a 20. června 2003, kde by mohl využít rozhodování jednomyslností k zablokování nežádoucí legislativy, však nebyla úspěšná. ER se odmítla zabývat detaily zemědělské reformy, která je v kompetenci Rady ministrů. Francie nebyla po tomto neúspěchu v pozici, v níž by mohla hlasovat v Radě proti, aniž by riskovala přehlasování. Nesouhlas s transformací SZP tak jako jediné nakonec vyjádřilo Portugalsko. Reforma byla Radou přijata 26. června 2003. Konečná dohoda byla nutně kompromisem všech stran, ale nikoliv takovým, který by ohrozil klíčové prvky původního návrhu. S ohledem na nevýrazný výsledek reformního procesu v rámci Agendy 2000 mohla být Komise tentokrát více než spokojena.

#### 7.4. Konec „Společné“ zemědělské politiky?

S příchodem nové evropské zemědělské politiky, jejíž pravidla vstoupila oficiálně v platnost k 1. lednu 2005, se začalo hovořit o konci jednotné centralizované agrární politiky. Takové tvrzení je samozřejmě nadsázkou, ovšem nutno přiznat, že doba, kdy byl mechanismus poskytování zemědělských dotací ve všech členských zemích v každém časovém úseku stejný, skončila. Současná SZP totiž významným způsobem zapojuje do rozhodování o konkrétní podobě systému podpory zemědělců v členských státech národní vlády. Tzv. jednotné platební schéma (single payment scheme – SPS) umožňuje členům EU přizpůsobit zemědělskou dotační politiku svým potřebám, a to jak obsahově, tak časově. Tato SZP „à la carte“ je však spíše než koncem jedné éry, přechodným obdobím, v jehož průběhu dojde k adaptaci zemědělské výroby na nové jednotné zemědělské platby, stejně jako ke srovnání úrovně podpory v nových a starých členských státech.

Časová diskrepance zavádění reformované SZP byla způsobena přijetím opatření umožňujícího vládám implementovat nová pravidla v období dvou let, nejpozději však do roku 2007.<sup>88</sup> Toto se týká patnácti dřívějších členů EU, z nichž deset přešlo na modifikovaný mechanismus již od roku 2005.<sup>89</sup> Nové členské státy mají rovněž na výběr, dle jakých pravidel budou zemědělcům vyplácet podporu s tím, že do roku 2009 musejí i tyto země zavést opatření reformované SZP. Slovinsko a Malta se tak rozhodly učinit už od roku 2007, ostatní země budou i nadále uplatňovat zjednodušené platební schéma, u něhož se výše podpory pro zemědělce odvíjí od plochy obdělávané půdy. Na nové členy se do roku 2013 nevztahuje povinnost modulace a dodržování podmínek cross-compliance je nepovinné.<sup>90</sup> Postupné navyšování prostředků na přímé platby schválené v Kodani však není změnami SZP jakkoli dotčeno.

Ani ve starých členských zemích však nebudou zemědělské dotace vypláceny na základě jednotných kritérií. Hlavní rozdíl spočívá v přístupu, jaký jednotlivé země zvolí pro výpočet objemu přímých plateb, na něž budou mít farmáři nárok. Standardní způsob se odvíjí od výše plateb vyplácených v referenčním období. Alternativou je pak regionalizované schéma, kdy se zjistí celková suma financí, která by byla vyplácena zemědělcům v určité zemi či regionu na základě standardního postupu, a tyto prostředky jsou následně vypláceny plošně na veškerou „oprávněnou“ půdu. Tyto dvě základní metody mohou být navíc kombinovány s dodatečnými platbami

poskytovanými na národní úrovni či se zachováním části dotací vázaných na produkci. Jednotné platební schéma tak sice zůstává jednotné pro všechny členy EU (pro všechny po roce 2009, kdy na něj přistoupí i nové členské státy), nicméně nabízí národním vládám různé modely a různé nástroje podpory zemědělského sektoru.

## **8. Mnohostranná obchodní jednání: od Dauhá k Hongkongu**

V důsledku zásadních neshod mezi nejvýznamnějšími producenty a exportéry zemědělských produktů, které vyústily v patovou situaci na ministerské konferenci členů WTO v Seattlu, bylo nové kolo mnohostranných jednání zahájeno až v katarském Dauhá v roce 2001. Zde byla 14. listopadu schválena Ministerská deklarace, jež se stala výchozím dokumentem stanovujícím cíle a program následných negociací o liberalizaci mezinárodního obchodu. V zemědělské oblasti se členové WTO „...zavázali vést všestranná jednání zaměřená na: podstatná zlepšení v přístupu na trh, snížení všech forem exportních subvencí, za účelem jejich postupného odstranění, a podstatné redukce vnitrostátních podpor narušujících obchod.“<sup>91</sup> Zemědělská agenda z Dauhá tedy stanovila tři hlavní témata mnohostranných rozhovorů. Jednotlivé země se měly ke každému vyjádřit a připojit své návrhy na dosažení zmíněných cílů, které budou také zohledňovat nutnost zvláštního přístupu k rozvojovým zemím.

Jedno fórum však mezi ostatními vynikalo. Zatímco objem nežádoucích domácích podpor měl být snížen, a stejně tak protekcionistická opatření především vyspělých zemí, v případě exportních subvencí se jednalo o úplném odstranění tohoto typu podpory k určitému datu v budoucnosti. Tento přístup znamená pro zemědělce v EU a SZP jako takovou obtížnou výzvu, se kterou se může vyrovnat dvěma způsoby, přičemž oba nutně směřují k omezení zemědělské výroby. EU může tedy buď zavést nižší produkční kvóty, nebo redukovat intervenční ceny, a to tak, aby se produkce dostala na úroveň, kde již nebude vykazovat přebytky, jež by byly následně vyváženy pod cenou. Avšak vzhledem k předpokládanému otevírání vnitřního trhu EU v souladu s jednáními o zlepšení přístupu na trh by zmíněný postup vedl k výraznému snížení agrární produkce v EU a existenčním problémům řady zemědělců, neboť jejich výrobky by se v důsledku přílivu levnějších produktů ze zahraničí stávaly nadbytečnými. Na druhou stranu případné finanční kompenzace

farmářům za částečnou ztrátu příjmů by zvýšily rozpočtovou zátěž SZP a podnítily mezinárodní zájem o limitování podpory v rámci zeleného boxu, kam by podle pravidel WTO mohly kompenzace zemědělcům jediné patřit.<sup>92</sup>

Mezinárodní obchodní jednání probíhající od roku 2001 do současnosti lze s ohledem na skutečnou náplň negociací rozdělit do dvou časových úseků. Pro první období je charakteristické hledání obecných způsobů a metod, pomocí kterých bude liberalizace zemědělského obchodu v praxi uskutečňována. Tato fáze byla ukončena přijetím Rozhodnutí Generální rady WTO 1. srpna 2004.<sup>93</sup> V něm se členské státy WTO shodly na základních principech, které budou určující pro jednání o odpovídajícím způsobu a časovém harmonogramu implementace specifických závazků vyplývajících z případné dohody. Rozhodnutí Generální rady tak představuje určitý rámec pro následná jednání o detailech a konkrétních numerických cílech jednotlivých zemí při uvolňování obchodu se zemědělskými produkty.

Druhá fáze rozhovorů, jejíž náplň byla popsána v předchozích větách, pokračuje od srpna 2004 do současnosti a měla by být ukončena přijetím závěrečné dohody jednacího kola do konce roku 2006. Důležitého pokroku bylo dosaženo na ministerské konferenci v Hongkongu v prosinci 2005, kde se podařilo uzavřít jedno téma mezinárodních rozhovorů, a sice otázku exportních subvencí, a došlo k určitému progresu na ostatních fórech. Uvedené rozdělení je důležité pro uvědomění si časových souvislostí. Můžeme pak například vyvodit, že změny SZP, které navrhla Komise v polovině roku 2002, nebyly vynuceny mezinárodními jednáními, neboť ta se nacházela ve své počáteční fázi, a navíc se jednalo o obecných postupech při liberalizaci zemědělského sektoru. Snaha o reformu SZP naopak představovala krok, který umožnil Unii vyhnout se situaci, kdy by byla k reformě donucena tlakem zvenčí. Zároveň si reformou SZP připravila EU půdu pro důraznější a aktivnější vystupování na probíhajících jednáních WTO.

## **8.1. Postoj EU k liberalizaci zemědělského obchodu**

V předchozím, Uruguayském, kole multilaterálních rozhovorů byla Unie vystavena nátlaku ze strany proliberalizačních zemí na omezení zemědělské podpory narušující volný obchod, kterému se usilovně bránila, protože jakékoliv významné uvolnění agrárního obchodu a snížení poskytovaných dotací by mělo

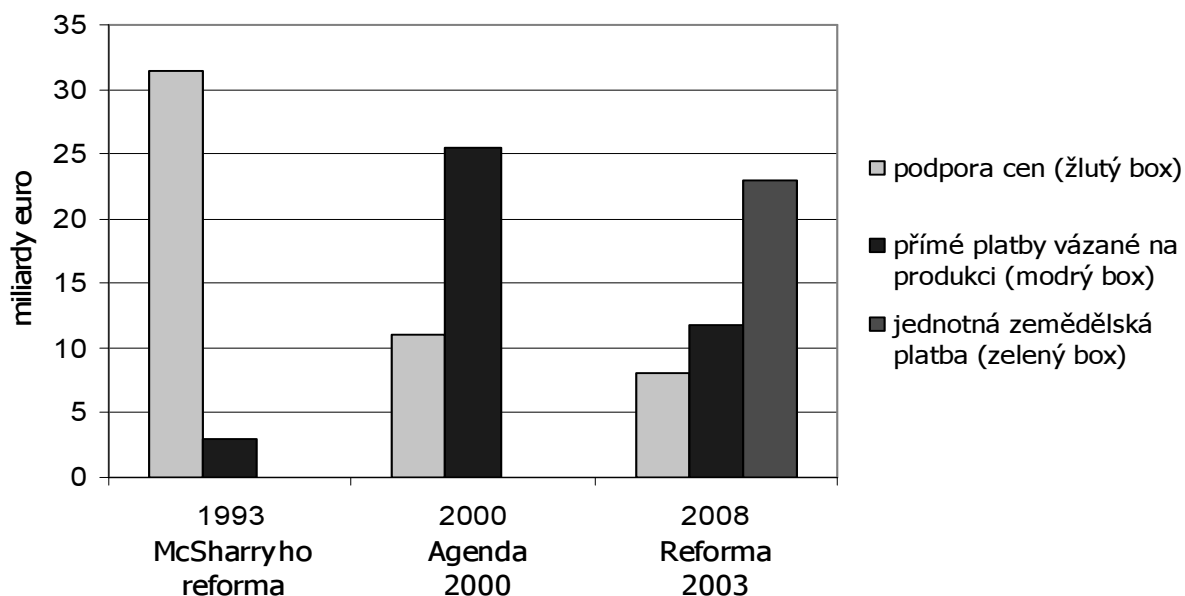
značně negativní dopad na situaci evropských zemědělců. Situace po roce 2000 byla však jiná a postavení EU, s ohledem na probíhající proces transformace SZP, silnější. Důležitý rozdíl lze nalézt v aktivitách Komise před začátkem samotných jednání. V polovině 80. let Komise nepředpokládala, že by jednání v rámci GATT mohlo výrazněji ovlivnit SZP. Ovšem poté, co zastánci liberalizace v čele s USA vystupňovali svůj tlak, byly Komise a Rada nuceny přijmout jejich postoje jako relevantní faktor při formování nové podoby SZP. Komise, která byla od počátku značně pasivní, s takovým vývojem nepočítala, což se podepsalo na její schopnosti adekvátně reagovat na kritiku systému zemědělské podpory EU.

Tato zkušenost se odrazila v pečlivé přípravě strategie EU pro nové kolo rozhovorů o mezinárodním zemědělském obchodu.<sup>94</sup> Vypracovaná strategie vycházela vstříc všeobecnému požadavku na pokračování procesu liberalizace obchodu a omezení státních dotací deformujících přirozené tržní prostředí. Zároveň však akcentovala specifické nároky evropského zemědělství, především nutnost podporovat jeho mimoprodukční funkce. Evropská unie tak vystupovala jako aktér, jenž aktivně ovlivňuje průběh jednání a přichází s vlastními návrhy na dosažení cílů, k nimž se členové WTO zavázali v Ministerské deklaraci z Dauhá. To ale neznamena, že by ji bylo možno zařadit k bezvýhradným zastáncům radikální liberalizace reprezentovaným Skupinou z Cairns a většinou rozvojových zemí. Unie přirozeně nebyla ochotna přijmout na sebe závazky, které by zhoršily situaci evropských zemědělců, respektive ohrozily fungování SZP. EU tedy byla rozhodnuta sehrát v katarském kole neopomenutelnou roli, nicméně pouze potud, pokud to SZP „unese“, a za předpokladu, že bude i nadále zachována možnost podporovat vlastní farmáře, přirozeně nikoliv v intenzivnější produkci, nýbrž v dalších činnostech úzce souvisejících se zemědělstvím, díky nimž vzniká řada pozitivních externalit jako ochrana přírody, kvalitní a bezpečné potraviny, udržování krajinného rázu a venkovské kultury, atd.<sup>95</sup> Argument zvláštní povahy a multifunkcionality evropského zemědělství byl zástupci EU na jednáních často zdůrazňován pro zvýšení manévrovacího prostoru v zájmu udržení určité úrovně dotací, které by však nenarušovaly obchod vůbec, případně jen do míry nezbytně nutné. Ostatní členové WTO však v této argumentaci spatřovali spíše snahu bránit protekcionistický charakter zemědělské politiky EU a vysokou úroveň podpory evropských farmářů.

Jaké skutečnosti umožnily EU zaujmout v mnohostranných rozhovorech výše zmíněnou pozici? Za podstatný faktor, z něhož vycházely další kroky směřující

k zabezpečení silného vyjednávacího mandátu, lze označit právě dlouhodobou přípravu Komise na očekávaná jednání. Jednak přípravu orgánů Komise zastupujících Unii v mezinárodních negociacích, ale především modifikaci SZP do podoby, ve které nebude terčem kritiky ostatních členů WTO, nýbrž naopak se stane pevným základem, na němž bude moci EU stavět svůj asertivní postoj. Díky tomu, že Komise vnímala nutnost učinit evropský systém zemědělské podpory kompatibilním s probíhajícím procesem liberalizace zemědělského obchodu jako jeden z klíčových předpokladů udržitelné agrární politiky, zaměřila se v poslední reformě SZP na redukci pro WTO nepřijatelných způsobů zemědělské podpory, a zároveň posílení těch nástrojů, které jsou akceptovány. Jak se v důsledku aplikace změn SZP změnila struktura vnitřních dotací farmářům v EU dle klasifikace WTO, ukazuje graf 4. Došlo-li by k odložení reformy SZP dle návrhu Francie a některých dalších členských zemí Unie, je zřejmé, že by se EU v rámci mezinárodně-obchodních rozhovorů do situace ne nepodobné té, v níž se nacházela v Uruguayském kole. Opět by byla terčem kritiky za subvencování svých zemědělců podporami vázanými na produkci, a musela by tak čelit mohutnému tlaku na změnu mechanismů SZP.

**Graf 4: Struktura dotací zemědělcům v EU dle klasifikace WTO (pro EU-15)**



Zdroj: Agricultural Trade and its Importance.

Za další faktor, který nepřímo zvýšil váhu postojů EU, je možno označit schválení navýšení objemu zemědělských dotací v USA v roce 2002. Tato tzv.

proticyklická opatření budou v platnosti přibližně do roku 2010. V době probíhajících jednání o snižování agrárních subvencí vyvolal tento krok otázky, jak vážně to Spojené státy, jakožto tradiční obhájce uvolňování zemědělského obchodu, s požadavky liberalizace vlastně myslí. Svým kontroverzním jednáním tak Washington posílil pozici EU, která v posledních letech prokazovala snahu přizpůsobit SZP v souladu s požadavky mnohostranného obchodního systému, zatímco její americký konkurent, ač měl doposud výhodu většiny poskytovaných dotací spadajících do zeleného boxu, se vydal na cestu opačným směrem. Tento fakt Komise často zdůrazňovala ve svých vyjádřeních k aktuálnímu vývoji na jednáních WTO.<sup>96</sup> USA však opakovaně ujišťovaly, že i nadále usilují o liberalizaci v oblasti obchodu se zemědělskými výrobky, a vyzývaly v tomto smyslu k přijetí dalekosáhlých změn. Na podporu těchto tvrzení předložili američtí vyjednávači mimo jiné návrh na zrušení modrého boxu, do něhož spadají dotace částečně vázané na produkci osvobozené od redukčních závazků. Domácí podpora farmářů by tak byla zařazena buď do omezovaného žlutého, nebo nelimitovaného zeleného boxu. S takovým návrhem ovšem nemohla souhlasit EU, neboť určitá část přímých plateb je stále klasifikována jako dotace modrého boxu.<sup>97</sup> V průběhu jednání byla ale EU nucena zmírnit své odmítavé stanovisko, protože většina zemí požadovala výrazné omezení zmíněného typu zemědělských podpor.

## **8.2. Výsledky dosavadních jednání**

Doposud poslední dohodou uzavřenou členy WTO na základě mnohostranných rozhovorů o liberalizaci zemědělství je Ministerská deklarace z 18. prosince 2005, která byla přijata na ministerské konferenci WTO v Hongkongu. Tento dokument vychází z Rozhodnutí Generální rady ze srpna 2004 a znovu potvrzuje odhodlání členů WTO postupovat v liberalizaci v souladu s postupy v Rozhodnutí uvedenými. K podstatnému pokroku došlo v Hongkongu jen v dílčích oblastech. Ve vztahu k národním zemědělským politikám, a tudíž i SZP, je nejvýznamnějším výsledkem jednání dosažení kompromisu v otázce odstranění exportních subvencí. Problematiky domácích zemědělských dotací a přístupu na trh zaznamenaly od vydání Rozhodnutí značný posun a detailní návrhy jednotlivých zemí vykazovaly v čase vysokou míru konvergence, ale výsledná dohoda o konkrétních, numericky

vyjádřených závazcích opět nehovoří. Hlavní body, na nichž se členové WTO v oblasti zemědělství shodli, ať už se jednalo o přesně stanovené definitivní pravidla či spíše obecné přístupy, jsou následující:

- **exportní subvence** – všechny formy exportních subvencí budou odstraněny postupně do roku 2013.
- **domácí podpora** – dotace zemědělcům, které narušují volný obchod, budou předmětem výrazných redukcí. Jednotlivé státy budou zařazeny do jednoho ze tří pásem, a to podle objemu této podpory, jež je v dané zemi poskytována. Pro každé pásmo bude stanovena určitá redukční povinnost. Mezi členy WTO panuje v rozdělení do pásem shoda. V prvním pásmu, kde je povinnost snížit dotace nejvyšší, bude pouze EU. V druhém pak USA a Japonsko, a ve třetím všechny ostatní rozvinuté země. Rovněž budou přezkoumána kritéria pro uznání zemědělských dotací jako náležejících do zeleného boxu.
- **přístup na trh** – cla na zemědělské produkty mají být snížena. U těchto redukcí se také využije vícepásmový přístup, přičemž platí pravidlo čím vyšší clo, tím výraznější snížení. Výjimku tvoří tzv. citlivé produkty, které si může v omezeném počtu zvolit každá země sama. Tyto budou následně podléhat mírnějším celním redukcím.<sup>98</sup>

Dohoda z Hongkongu plně neuspokojila ambice žádné z jednajících stran. Nespokojenost projevovaly především rozvojové země, kterým se do dnešní doby nepodařilo bohaté státy přinutit k významnému otevření svých trhů. Naopak USA dosáhly požadovaného zrušení exportních subvencí, zároveň alespoň prozatím uchránily své domácí zemědělské dotace před škrtý. Zástupce EU, komisař pro obchod P. Mandelson, zhodnotil výsledek konference lapidárně: „Dohoda sice není úspěch, ale podařilo se zachránit schůzku v Hongkongu před krachem, kterým skončila předchozí jednání v Cancúnu a Seattlu.“<sup>99</sup>

## 9. Závěr

Společná zemědělská politika prošla od počátku 90. let 20. století výraznou modifikací. Její vývoj se v tomto období několikrát poměrně zásadním způsobem protnul s děním v rámci procesu liberalizace mezinárodního obchodu. Výsledkem tří reforem je systém podpory evropského zemědělského sektoru využívající k dosažení vytyčených cílů mechanismů značně rozdílných od těch, které zajišťovaly fungování SZP před zkoumaným obdobím.

Změny, které se za daný časový interval udály, je třeba posuzovat ze dvou hledisek. Jednak zda se jednalo o změny, které ovlivnily způsob, jakým je SZP prováděna, tzn. rozdílný druh poskytované podpory, rozdílné mechanismy, odlišné podmínky pro její vyplácení atd., nebo zda provedené reformy znamenaly změnu celkového charakteru SZP, její podstaty a jejích cílů. Jedině pak je možno vyvodit správné závěry.

Odpověď na první otázku je kladná. Počínaje McSharryho reformou sledoval vývoj v oblasti zemědělské politiky jasnou linii transformace systému nepřímé podpory zemědělců prostřednictvím garantovaných cen do nové podoby, v níž budou agrární dotace poskytovány formou přímých plateb, které nebudou žádným způsobem vázány na produkci, zejména nikoliv na její kvantitu. Agendu 2000 lze v tomto procesu označit za určitý mezistupeň, kdy došlo k posílení přímé podpory vázané na produkci na úkor cenové regulace, nicméně významným krokem kupředu se stala až reforma z roku 2003, kterou se zavádějí jednotné zemědělské platby vyplácené na základě plnění podmínek tzv. cross-compliance. Cenová podpora zůstává u řady komodit i nadále v platnosti, ovšem ve stále omezenější míře. Tento fakt implikuje závěr, že současná podoba SZP není konečným stádiem. Vzhledem k externím tlakům na zrušení zemědělské podpory narušující volný obchod a k přetrvávající finanční náročnosti SZP je předpoklad další modifikace této politiky po roce 2013 velmi reálný.

Otázku, zda změny SZP byly natolik radikální, aby způsobily odklon evropské zemědělské politiky od paradigmatu závislého zemědělství, je po provedené analýze nutno zodpovědět záporně. Základní premisa, a sice že zemědělství je vystaveno zvláštním produkčním podmínkám, a proto se od vlády vyžaduje, aby tento sektor podporovala,<sup>100</sup> je představiteli jak orgánů Unie, tak členských zemí nadále přijímána jako platná, tudíž každá změna SZP je činěna v souladu s tímto přesvědčením. Vývoj

SZP tak pokračuje v rámci jednoho paradigmatu s tím, že jednotlivé části daného systému jsou přizpůsobovány aktuálním podmínkám, nikoliv však způsobem, který by narušil samu podstatu a principy, na nichž SZP stojí. Reformní proces znamenal ovšem jistý posun v cílech, kterých má být prostřednictvím společné agrární politiky dosaženo. Nejednalo se o zásadní změnu, ale spíše o zdůraznění role SZP pro zajištění přiměřené hladiny příjmů zemědělské komunity, a naopak potlačení podpory vyšší produktivity zemědělské výroby. Je také nutno zmínit poměrně významné posílení politiky rozvoje venkova, prostřednictvím které EU usiluje o udržení zemědělské výroby na venkově, kde tato současně plní řadu mimoprodukčních funkcí. Zavedením přímých plateb na základě různých kritérií v zájmu podpory příjmů evropských farmářů tak byl posílen redistribuční charakter SZP, jakožto veřejné politiky, jež přerozděluje prostředky získané od obyvatel EU relativně malé skupině zemědělců pro zabezpečení jejich živobytí.

Při hodnocení úspěšnosti reforem SZP je třeba rozlišovat, jestli hodnotíme účinnost přijatých opatření ve smyslu jejich schopnosti odstranit konkrétní problémy, s nimiž se SZP v daném historickém okamžiku potýkala, nebo zda provádíme evaluaci důsledků reforem zemědělské politiky pro dlouhodobý vývoj SZP. Charakteristickým rysem téměř všech provedených změn je snaha vypořádat se s akutními obtížemi SZP, ať už tyto pramení z dění uvnitř EU či jsou naopak vnějšího původu. Celkově se dá říci, že naléhavé problémy byly řešeny přijetím krátkodobých opatření, které danou nesnáz buď odstranily, nebo zmírnily její působení, a tím odsunuly nutnost řešení na pozdější dobu. S výjimkou posledního, neusilovaly návrhy na reformy o přijetí dlouhodobější koncepce vývoje SZP. Z tohoto důvodu proto docházelo k potvrzení, případně prohloubení, dřívějších změn a implementaci opatření reagujících na aktuální podmínky. V případě reformy z roku 2003 však Komise zvolila jiný přístup, kdy při tvorbě svého návrhu zohlednila veškeré vlivy, kterým bude SZP v budoucnu vystavena. Výsledkem je systém zemědělské podpory, jenž by měl do počátku další dekády obstát bez výraznějších modifikací. Úspěšnost reforem SZP při řešení akutních problémů lze hodnotit jako dobrou. Jejich důsledky pro dlouhodobý vývoj tkví především v potvrzení zemědělské politiky jakožto „welfare state“ režimu. I když poslední změny SZP vyvolávají tlak na farmáře, aby se při své činnosti více orientovali dle spotřebitelské poptávky, zůstává i nadále evropská zemědělská politika zdrojem významné části příjmů zemědělského sektoru, což je v současné době její hlavní poslání.

Hypotézu, že celkový objem dotací poskytovaných v rámci SZP evropským zemědělcům je reformami SZP redukován, je nutno pro období od počátku 90. let do současnosti označit za neplatnou. Při zjišťování objemu prostředků vynakládaných na zemědělské dotace v EU byla jako relevantní ukazatel využita výše výdajů na tzv. I. pilíř SZP, který je tvořen právě dotacemi farmářům, a to jak přímými platbami, tak nepřímou podporou prostřednictvím mechanismu garantovaných cen. Tento ukazatel vykazoval od počátku sledovaného období téměř nepřetržitý růst. Do roku 1996 výdaje na agrární dotace stagnovaly, ale od druhé poloviny 90. let již dochází k jejich plynulému nárůstu. Od roku 2004 byla SZP částečně rozšířena i na nové členské země, což mělo za následek další zvýšení nákladů. Na rozdíl od reformy 90. let, které výše zmíněnou hypotézu vyvracejí, reforma z roku 2003 by ji měla potvrdit. Bohužel je ještě příliš brzy na hodnocení změn SZP z finančního hlediska, neboť nová pravidla SZP doposud nebyla implementována ve všech členských zemích EU. V budoucnu by ale mělo dojít ke snížení zemědělských výdajů, a to v důsledku modulace a mechanismu finanční perspektivy, který byl schválen spolu s reformou v roce 2003. S redukcí nákladů na SZP počítá i nová finanční perspektiva EU na období 2007 – 2013.

Doposud implementované reformy však přece jen ovlivnily vývoj výše výdajů určených na SZP a bylo by chybou domnívat se opak. Ačkoliv změny v evropské agrární politice dosud nevedly k absolutnímu snížení její nákladnosti, je zapotřebí uvědomit si jejich pozitivní dopad na omezení zemědělských výdajů. Transformací mechanismů poskytování zemědělských dotací na takové, které neodměňují farmáře dle výše jejich produkce, se zabránilo eskalaci nákladů SZP v důsledku nadprodukce. Také díky limitaci rozpočtových výdajů Evropskou radou v roce 1999 v Berlíně a o tři roky později v Bruselu již nedochází k výrazným výkyvům ve finanční náročnosti SZP a měla by být udržována více méně stabilní hladina zemědělských výdajů s určitým trendem k jejímu snižování.

Provedená analýza reformy SZP potvrzuje v úvodu předdeslané konstatování, že, účinnost reformy ve smyslu jejich schopnosti výrazně změnit způsob fungování SZP je skutečně značně závislá na jednání aktérů ovlivňujících vývoj evropského integračního procesu. Ve zkoumaných případech reformy SZP navrhovala Komise opatření, jež měla vést k výraznějším změnám zemědělské politiky v porovnání s těmi, která členské země nakonec schválily. Vysoká citlivost zemědělské problematiky a silný vliv zemědělských zájmových skupin činí pozici představitelů

některých členských států velmi obtížnou. Co je žádoucí na komunitární úrovni, je často politicky nepřijatelné v rovině národní, a to především u států s rozsáhlým zemědělským sektorem a dlouhou tradicí jeho podpory. Klíčovým aktérem v procesu transformace SZP se tak stala Rada a některé velké členské státy, zejména Francie a Německo, které jsou schopny ovlivnit postoje řady dalších zemí EU. Pro úspěch reformního úsilí se ukázala být důležitým faktorem existence akutního nátlaku na reformu, ať už zevnitř Unie nebo z vnějšího prostředí, i když zde byla vždy snaha, aby přijatá opatření byla vnímána jako dobrovolné rozhodnutí členů EU a nikoliv jako ústupek požadavkům třetí strany. I přesto je však možno multilaterální jednání o liberalizaci světového obchodu se zemědělskými výrobky označit za jeden z klíčových determinantů podoby SZP, kterému věnuje Společenství od počátku 90. let odpovídající pozornost a bude tomu tak s největší pravděpodobností i nadále.

---

<sup>1</sup> „šestka“ představuje označení pro šest západoevropských zemí, které stály u zrodu EHS – Francie, Spolková republika Německo, Belgie, Nizozemí, Lucembursko a Itálie.

<sup>2</sup> Viz. Fiala, P. – Pitrová, M. *Evropská unie*, s. 395.

<sup>3</sup> Mnohostranná obchodní jednání o liberalizaci mezinárodního obchodu, jež byla od roku 1947 vedena v rámci Všeobecné dohody o clech a obchodu (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT), nezahrnovala zemědělské výrobky. Zemědělské produkty jsou zmíněny pouze v článku XI, bodu 2 (c), který specifikuje výjimku z povinnosti všeobecného odstranění kvantitativních omezení, a sice možnost omezit dovoz zemědělských a rybích produktů. Viz. *The General Agreement on Tariffs and Trade*, s. 14.

<sup>4</sup> Viz. Swinbank, A. – Daugbjerg, C. *CAP reform 2003: A reform worthy of the name?*, s. 3.

<sup>5</sup> Termín McSharryho reforma, podle tehdejšího irského komisaře pro zemědělství Raye McSharryho, se vžil pro označení dvou dokumentů Komise – Rozvoj a budoucnost SZP z 1. února 1991 a jeho pokračování z 22. června 1991. Viz. Fiala, P. – Pitrová, M. *Evropská unie*, s. 411.

<sup>6</sup> Trh se zemědělskými produkty je velmi náchylný k nestabilitě, a to především z důvodu závislosti na přírodních podmínkách. V případě, že by se zemědělství vyvíjelo v závislosti na tržních silách, je pravděpodobné, že by docházelo k velkým cenovým výkyvům, výpadkům v nabídce potravin a vyhlazování venkovských oblastí. Viz. Wolf, J. *The Future of European Agriculture*, s. 24. Vzhledem ke klíčové roli dostatečné zemědělské produkce pro rozvoj dalších oblastí hospodářství bylo žádoucí se těmito negativním důsledkům volného trhu vyhnout. Na úrovni Společenství bylo navíc nezbytné zajistit shodnou úroveň cen zemědělských výrobků, jinak by se totiž společný trh stal místem, kde by mezi sebou soupeřily členské země o to, kdo poskytne svým farmářům vyšší subvence, a či výrobky následně ovládnou evropský trh. Ceny potravin se rovněž ve formě mzdových nákladů promítají do produkčních nákladů průmyslových výrobků. Sjednocením cen zemědělských výrobků se tak dosáhlo toho, že průmysloví výrobci měli alespoň v tomto ohledu stejná pravidla hry a výrobky ze zemí s vyššími cenami potravin nebyly na trhu ES znevýhodněni. Srovnej George, S. – Bache, I. *Politics in the European Union*, s. 308.

<sup>7</sup> Viz. Fiala, P. – Pitrová, M. *Evropská unie*, s. 394.

<sup>8</sup> Podle účelu, na něj jsou prostředky z EAGGF vynakládány, lze určit, zda tyto finance pocházejí z orientační, nebo garanční části Fondu. Z garanční části plynou peníze na přímé podpory zemědělcům a podporu garantovaných cen, zatímco prostředky orientační části jsou využívány na restrukturalizaci zemědělství a podporu žádoucích trendů v zemědělství. Původně měly být prostředky mezi garanční a orientační část rozděleny v poměru 2:1. V historii SZP však výdaje prvně jmenované části EAGGF tvořily vždy zhruba 90% celkových výdajů Fondu. Viz. Fiala, P. – Pitrová, M. *Evropská unie*, s. 417.

<sup>9</sup> Paradigma závislého zemědělství (dependent agriculture paradigm), nebo též paradigma státní pomoci (state assisted paradigm), spočívá na dvou základních principech. 1. zemědělský sektor přispívá k národním (v případě ES spíše společným nadnárodním) politickým cílům. 2. cenový mechanismus je suboptimálním prostředkem pro dosažení efektivního a výkonného zemědělského sektoru. Viz. Swinbank, A. – Daugbjerg, C. *CAP reform 2003: A reform worthy of the name?*, s. 2.

<sup>10</sup> Srovnaj Daugbjerg, C. *EU and international institutions in negotiations on agricultural trade: Two-level games and two-layer bargaining*, s. 8.

<sup>11</sup> Systém cenové regulace v řadě sektorů zemědělské výroby nadále funguje. Díky reformám SZP ale dochází k redukcím intervenčních cen, a nový systém proto už nemotivuje producenty k nadvýrobě tolik jako dříve. V současnosti tvoří podpora cen menší část celkových výdajů na SZP. Většina prostředků totiž směřuje k zemědělcům prostřednictvím přímých plateb.

<sup>12</sup> Viz. Baldwin, R. – Wyplosz, Ch. *The Economics of European Integration*, s. 212.

<sup>13</sup> Blíže Hix, S. *The Political System of the European Union*, s. 250.

<sup>14</sup> SZP měla plnit také cíle ve smyslu veřejné politiky alokace zdrojů, jejímž účelem je napravovat „tržní selhání“, tedy dosáhnout podmínek, které přinášejí prospěch každému, nebo alespoň většině, přičemž u nikoho nedojde ke ztrátě. V případě SZP měla být taková politika zaměřena na zajištění dostupnosti zemědělských výrobků za přijatelné ceny. Vedle redistribuce a alokace zdrojů měla SZP za úkol rovněž stabilizovat trh, aby zajistila jistou úroveň zaměstnanosti v zemědělství a zvýšila produktivitu v tomto odvětví.

<sup>15</sup> Mezi příjmové položky rozpočtu EU patří cla a zemědělské dávky vybrané při obchodu s zeměmi mimo EU, dále dodatkový zdroj příjmů, který je tvořen příspěvky členských zemí na základě HDP, a podíl dávky z daně z přidané hodnoty. Právě posledně jmenovaný rozpočtový zdroj představuje způsob, jakým jednotlivci z členských zemích financují činnosti, na něž jsou vynakládány prostředky z evropského rozpočtu.

<sup>16</sup> Viz. Hix, S. *The Political System of the European Union*, s. 251.

<sup>17</sup> V této souvislosti je potřeba upozornit na nerovnoměrné rozdělení dotací mezi zemědělskou komunitu. Na počátku 90. let směřovalo 80% subvencí mezi pouhých 20% producentů zemědělských výrobků. Tato pětina byla tvořena velkými zemědělskými podniky využívajícími intenzivních produkčních metod, zatímco menší farmy, kterých je v EU většina, na tom byly s podporou mnohem hůře. Blíže Baldwin, R. – Wyplosz, Ch.: *The Economics of European Integration*, s. 217.

<sup>18</sup> V případě, že se tyto změny dotýkají financování SZP z prostředků evropského rozpočtu, pak je k jejich schválení zapotřebí jednomyslný souhlas Rady.

<sup>19</sup> Viz. Hix, S. *The Political System of the European Union*, s. 277.

<sup>20</sup> Viz. Baldwin, R. – Wyplosz, Ch. *The Economics of European Integration*, s. 221.

<sup>21</sup> Viz. Barnes, I. – Barnes, P. *The Enlarged European Union*, s. 192.

<sup>22</sup> V této souvislosti je třeba zmínit dřívější pokusy o změny SZP, které byly zaměřeny na omezení zemědělských výdajů. V roce 1968 předložila Komise několik návrhů na modifikaci SZP, pro něž se podle tehdejšího komisaře pro zemědělství vžilo označení „Mansholtův plán“. Ten předpokládal zmrazení růstu garantovaných cen a jejich doplnění přímými dotacemi. Tento plán však nezískal dostatečnou podporu v Radě a v roce 1972 byly přijaty jen dílčí změny, a to navíc ve formě směrnic, které umožňovaly členským zemím provádět jednotlivé kroky na základě vlastních metod. Růst nákladů SZP se proto nepodařilo zastavit. Na vývoj SZP v 70. letech měly dopad i některé politicko-ekonomické události, jež primárně nesouvisely s agrárním sektorem. Např. konec fixace evropských měn na americký dolar v roce 1971 si v podstatě vynutil vznik tzv. zelených měn a později měnových kompenzačních dávek, neboť rozdílné poměry evropských měn nebyly slučitelné se systémem společných cen zemědělských produktů v ES. Výše zmíněná opatření úzce souvisela s problematikou evropské měnové integrace, neboť bez opětovné fixace směnných kursů evropských měn bylo vyhlásování zemědělských cen v zelených měnách jediným východiskem, jak udržet stávající systém SZP v chodu. Zrušení zelených měn v roce 1997 bylo umožněno úspěšným pokračováním projektu Hospodářské a měnové unie. Na SZP měl dopad i tzv. Delorsův balík, přijatý Evropskou radou v roce 1988. Ten usiloval o zastavení růstu zemědělských výdajů, které v druhé polovině 80. let dosahovaly pro rozpočet ES kritické úrovně. Hlavním opatřením schváleného finančního plánu bylo stanovení maximálního povoleného meziročního nárůstu výdajů na SZP ve výši 74% růstu HNP Společenství. Blíže Fiala, P. – Pitrová, M. *Evropská unie*, s. 405 – 410.

<sup>23</sup> Blíže Coleman, W. – Tangermann, S. *Cap Reform, the Uruguay Round and the Commission: Conceptualizing Linked Policy Games*, s. 399.

<sup>24</sup> Liberalizace zemědělského sektoru byla tématem i dřívějších jednání zemí GATT. Až do začátku uruguayského kola však země nedospěly k žádné dohodě, neboť zemědělství je oblast, k níž má řada států specifický přístup, a shoda na úrovni GATT se hledá velmi obtížně. Problematika agrárního obchodu tak byla vždy odsunuta do pozadí, neboť státy nebyly ochotny riskovat zablokování negociací. Blíže George, S. – Bache, I. *Politics in the European Union*, s. 317.

<sup>25</sup> Co se týče úrovně vyspělosti, rozlišuje Světová obchodní organizace tři kategorie zemí – rozvinuté, rozvojové a nejméně rozvinuté země. Jednotlivé kategorie však nejsou nijak definovány. Každý člen WTO se rozhoduje sám, jaký status bude v rámci multilaterálního obchodního systému mít. Avšak všichni ostatní členové mají právo vznést námitku, jestliže mají podezření, že stát, který se za účelem získání výhodnějších podmínek prohlásil za rozvojovou zemi, mezi takové země nepatří, a tudíž nemá na zvláštní zacházení nárok. V této práci jsou za rozvojové a rozvinuté země považovány ty státy, které jsou takto hodnoceny Organizací spojených národů (OSN), přesněji řečeno Konferencí o obchodu a rozvoji OSN. Viz. *UNCTAD Handbook of Statistics 2005*, s. 47.

- <sup>26</sup> Blíže Barnes, I. – Barnes, P. *The Enlarged european union*, s. 378.
- <sup>27</sup> Skupina z Cairns (Cairns group) označuje největší vývozce zemědělských produktů. Patří do ní Argentina, Austrálie, Bolívie, Brazílie, Chile, Filipíny, Jihoafrická republika, Kolumbie, Kostarika, Guatemala, Nový Zéland, Paraguay, Thajsko a Uruguay. K těmto zemím se někdy počítá i Kanada. USA, které jsou vedle EU největším světovým zemědělským exportérem, mezi členy Skupiny z Cairns nepatří, ale často zastávají stejný liberalizační postoj. Viz. Baldwin, R. – Wyplosz, Ch.: *The Economics of European Integration*, s. 222.
- <sup>28</sup> Viz. Neumann, P. *Společná zemědělská politika EU: vznik, vývoj a reformy, mezinárodní komparace*, s. 43.
- <sup>29</sup> Viz. Foulleux, E. *CAP Reform and Multilateral Trade Negotiations. Policy Change and Discourse in Europe*, s. 239.
- <sup>30</sup> Viz. tamtéž, s. 240.
- <sup>31</sup> Blíže Fiala, P. – Pitrová, M. *Evropská unie*, s. 411.
- <sup>32</sup> Viz. Barnes, I. – Barnes, P. *The Enlarged european union*, s. 382.
- <sup>33</sup> Jestliže by k dohodě o obchodu se zemědělskými produkty nedošlo, bylo by ohroženo uzavření Uruguayského kola GATT. V rámci mnohostranných rozhovorů se však jednalo o liberalizaci světového obchodu jako takového. Krach jednání by měl za následek, že snížení obchodních překážek, dojednaná v ostatních oblastech, nevstoupí v platnost. Především průmyslově orientované země EU by tak přišly o možnost snadnějšího přístupu na zahraniční trhy. Naopak úspěšné ukončení probíhajících jednání mělo vést ke zvýšení objemu vývozu průmyslových produktů z EU a povzbuzení národních ekonomik evropských zemí.
- <sup>34</sup> Viz. Fiala, P. – Pitrová, M. *Evropská unie*, s. 413.
- <sup>35</sup> Viz. Neumann, P.: *Společná zemědělská politika EU: vznik, vývoj a reformy, mezinárodní komparace*, s. 26.
- <sup>36</sup> Tato povinnost se nevztahovala na malé farmy, které vyprodukovaly ročně méně než 92 tun obilí. Viz. Barnes, I. – Barnes, P. *The Enlarged european union*, s. 189.
- <sup>37</sup> Viz. Baldwin, R. – Wyplosz, Ch.: *The Economics of European Integration*, s. 231.
- <sup>38</sup> Blíže Cahill, S. *Calculating the Rate of Decoupling for Crops under CAP/Oilseeds Reforms*, s. 351, podle Baffes, J. *Experience with Decoupling Agricultural Support*, p. 4.
- <sup>39</sup> Viz. *Decoupling: A Conceptual Overview*, s. 5.
- <sup>40</sup> Viz. Hix, S. *The Political System of the European Union*, s. 253.
- <sup>41</sup> P. Neumann například uvádí, že snížení produkce bylo patrné zejména u obilí. Zásoby uskladněného obilí klesly z 30 miliónů tun v roce 1993 na 3 miliony v roce 1995. Viz. Neumann, P. *Společná zemědělská politika EU: vznik, vývoj a reformy, mezinárodní komparace*, s. 26.
- <sup>42</sup> Původní McSharryho návrh obsahoval opatření, podle něhož neměli velcí producenti pobírat plnou částku kompenzačních plateb. Tím by bylo více prostředků směřováno k malým producentům, kterých je v EU, obzvláště pak v jižních zemích, většina. Rada ministrů s tím však nesouhlasila a toto ustanovení do reformy nezařadila. Srovnej Swinbank, A. – Daugbjerg, C. *CAP reform 2003: A reform worthy of the name?*, s. 6.
- <sup>43</sup> WTO vznikla 1.1.1995 na základě Dohody zakládající Světovou obchodní organizaci podepsané Smluvními stranami GATT 15. dubna 1994 v Marakéši.
- <sup>44</sup> Viz. Daugbjerg, C. *International trade negotiations and reforms of the CAP*, s. 3.
- <sup>45</sup> Tato povinnost byla do smlouvy zakotvena především za účelem odstranění variabilních dovozních přírážek uplatňovaných Unií, které dokázaly efektivně izolovat evropský trh od importu levnějších produktů ze zahraničí.
- <sup>46</sup> Viz. Daugbjerg, C. *International trade negotiations and reforms of the CAP*, s. 9.
- <sup>47</sup> Viz. *Agreement on Agriculture*, čl. 6.
- <sup>48</sup> Viz. Swinbank, A. *The Evolving CAP, Pressures for Reform, and Implications for Trade Policy*, s. 7.
- <sup>49</sup> Tzv. mírová doložka je souhrnné neoficiální označení pro ustanovení čl. 13 URAA. Implementační období pro závazky vyplývající z textu URAA je v čl. 1 (f) této dohody stanoveno na 6 let počínaje rokem 1995. Pro účely čl. 13 je však délka tohoto období prodloužena na 9 let počínaje rokem 1995. Blíže *Agreement on Agriculture*.
- <sup>50</sup> Srovnej *Agreement on Agriculture*, příloha 2.
- <sup>51</sup> Rozvojové země se sdružují do skupin, aby tak zlepšily svou vyjednávací pozici a mohly lépe hájit své ekonomické zájmy v mezinárodních institucích. Příkladem takové spolupráce je Skupina 77, která má v současné době přes 130 členů.
- <sup>52</sup> Reichert, T. *Analysis of current developments in international agricultural trade*, s. 273.
- <sup>53</sup> Tamtéž, s. 274.
- <sup>54</sup> Viz. Neumann, P. *Společná zemědělská politika EU: vznik, vývoj a reformy, mezinárodní komparace*, s. 46.
- <sup>55</sup> Termín „čistý plátec“ se používá pro členské státy Evropské unie, které získají z rozpočtu EU menší částku, než jakou do něj přispějí.
- <sup>56</sup> Viz. Daugbjerg, C. – Swinbank, A. *The CAP and EU Enlargement: Prospects for an Alternative Strategy to Avoid the Lock-in of CAP Support*, s. 101.
- <sup>57</sup> Viz. *Agenda 2000 – za silnější a širší Evropu*, kapitola 2.
- <sup>58</sup> Cross-compliance, tedy „křížová shoda“, představuje soubor požadavků vesměs environmentálního charakteru. Jestliže zemědělský producent nesplní některé požadavky zahrnuté v příslušných směrniciích, může mu být odpovídajícím způsobem krácena finanční podpora.

- <sup>59</sup> Srovnej Nugent, N. *The Government and Politics of the European Union*, s. 396.
- <sup>60</sup> Viz. Fiala, P. – Pitrová, M. *Evropská unie*, s. 218.
- <sup>61</sup> Viz. Hix, S. *The Political System of the European Union*, s. 254.
- <sup>62</sup> COPA (Comité des Organisations Professionnelles Agricoles) – Výbor profesních zemědělských organizací. COGECA (Confédération Générale des Coopératives Agricoles de l'Union Européenne) – Generální konfederace zemědělských družstev v Evropské unii.
- <sup>63</sup> Viz. George, S. – Bache, I. *Politics in the European Union*, s. 319.
- <sup>64</sup> J. Thurston v této souvislosti poukazuje na zásadní význam postojů Francie a Německa, kterým přisuzuje ústřední roli při rozhodování o SZP stejně jako v celém procesu evropské integrace. V případě, že se jedna ze stran osy Francie-Německo postaví proti té druhé, je většinou výsledkem zablokování dalších jednání. Jestliže sdílejí shodný postoj, ostatní země mají tendenci tento postoj rovněž akceptovat. Vyplývá to i z historického vývoje, v jehož průběhu jižní státy často přejímaly francouzskou pozici, zatímco severněji položené země se přikláněly na stranu Německa. Blíže Thurston, J. *How to reform the CAP*, s. 13.
- <sup>65</sup> Německý postoj k reformě SZP doznal v poslední době značných změn. Německo dříve odmítalo zásadní změny SZP, neboť disponovalo sice malou, ale vysoce chráněnou komunitou farmářů, jež byla důvodem, proč bylo dlouhou dobu ochotno sdílet vysoké náklady SZP. Vzhledem k neustálému růstu výdajů na zemědělskou politiku EU ale začalo Německo později reformu podporovat. Viz. Fiala, P. – Pitrová, M. *Evropská unie*, s. 483.
- <sup>66</sup> Viz. George, S. – Bache, I. *Politics in the European Union*, s. 319.
- <sup>67</sup> Viz. Swinbank, A. – Daugbjerg, C. *CAP reform 2003: A reform worthy of the name?*, s. 8.
- <sup>68</sup> V době, kdy se vedly debaty o budoucí podobě SZP, nebylo ještě zcela jasné, zda se novými členy EU stanou i Bulharsko a Rumunsko.
- <sup>69</sup> Viz. Daugbjerg, C. – Swinbank, A. *The CAP and EU Enlargement: Prospects for an Alternative Strategy to Avoid the Lock-in of CAP Support*, s. 100.
- <sup>70</sup> Francie vytrvale odmítala jakoukoliv další reformu SZP, která by se uskutečnila dříve než v roce 2006. Do tohoto roku měla postupně nabývat účinnosti opatření zavedená Agendou 2000, a v roce 2006 také končila platnost schváleného finančního rámce. Francie trvala na tom, že případné změny ve výdajích na SZP jsou možné až od příštího dlouhodobého finančního výhledu.
- <sup>71</sup> Viz. Wolf, J. *The Future of European Agriculture*, s. 41.
- <sup>72</sup> Blíže Wilkin, J. *The future of EU agricultural and rural policy from the perspective of CEE candidate countries*, s. 11.
- <sup>73</sup> Viz. *Enlargement and Agriculture: Successfully integrating the new Member States into the CAP, Issues Paper*, s. 4.
- <sup>74</sup> Nové členské země získaly v první roce vstupu 25% výše přímé podpory obvyklé v EU. Do roku 2007 budou tyto podpory narůstat o 5% ročně a mezi roky 2008 – 2013 o 10% ročně, aby výše přímých plateb v roce 2013 dosáhla úrovně v té době platné v Unii. Srovnej *Note from Presidency to delegations. Brussels European Council 24 and 25 October 2002. Presidency Conclusions*, odst. 12.
- <sup>75</sup> Viz. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Mid-Term Review of the Common Agricultural Policy*, s. 3.
- <sup>76</sup> Viz. Swinbank, A. – Daugbjerg, C. *CAP reform 2003: A reform worthy of the name?*, s. 11.
- <sup>77</sup> Blíže *Proposal for a Council Regulation establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and support schemes for producers of certain crops, ... A long-term policy perspective for sustainable agriculture*, s. 3.
- <sup>78</sup> Viz. tamtéž, článek 53.
- <sup>79</sup> Blíže *Výroba cukru v EU klesne o 2,5 milionu tun*.
- <sup>80</sup> Viz. *EU zásadně reformuje svoji zemědělskou politiku pro dosažení udržitelné úrovně zemědělství v Evropě*. Konkrétní podmínky, které musí farmáři při své činnosti dodržovat, jsou uvedeny v přílohách III a IV Návrhu Komise revidovaných konečnou dohodou Rady z června 2003.
- <sup>81</sup> Viz. *Note from Presidency to delegations. CAP Reform – Presidency Compromise (in agreement with the Commission)*, odst. 2.1.
- <sup>82</sup> Počínaje finančním obdobím 2007 – 2013 dochází ke změně kategorizace výdajů evropského rozpočtu. Výdaje na SZP, dosud označované jako kapitola 1, jsou v novém finančním výhledu zařazeny do kapitoly 2 Ochrana a správa přírodních zdrojů. Viz. *Note from Presidency to European Council. Financial Perspective 2007-2013*.
- <sup>83</sup> Viz. *Note from Presidency to delegations. Brussels European Council 24 and 25 October 2002. Presidency Conclusions*, odst. 12.
- <sup>84</sup> Viz. Cíle podpory pro rozvoj venkova, uvedené v Nařízení Rady (ES) č 1698/2005 ze dne 20. září 2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV), kapitola II, čl. 4.
- <sup>85</sup> Odhaduje se, že modulace přinese na rozvoj venkova až 1,2 miliardy eur ročně. Přímé platby mají být kráceny o 3% v roce 2005, 4% v roce 2006 a o 5% v dalších letech. Viz. *EU zásadně reformuje svoji zemědělskou politiku pro dosažení udržitelné úrovně zemědělství v Evropě*.

- 
- <sup>86</sup> Viz. Swinbank, A. – Daugbjerg, C.: *CAP reform 2003: A reform worthy of the name?*, s. 16.
- <sup>87</sup> Blíže Wolf, J. *The Future of European Agriculture*, s. 66.
- <sup>88</sup> Blíže *Note from Presidency to delegations. CAP Reform – Presidency Compromise (in agreement with the Commission)*, odst. 2.4.
- <sup>89</sup> Jsou to Německo, Rakousko, Itálie, Belgie, Dánsko, Irsko, Velká Británie, Lucembursko, Portugalsko a Švédsko. Viz. *Od ledna se zavádí nová Společná zemědělská politika*.
- <sup>90</sup> Viz. *Enlargement and Agriculture*, s. 16.
- <sup>91</sup> Viz. *Ministerial Declaration. Ministerial Conference, Fourth Session, Doha, 9 - 14 November 2001*, odst. 13.
- <sup>92</sup> Viz. Swinbank, A. *The Evolving CAP, Pressures for Reform, and Implications for Trade Policy*, s. 14.
- <sup>93</sup> Srovnaj *Doha Work Programme. Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004*, příloha A.
- <sup>94</sup> Viz. Fouilleux, E. *CAP Reform and Multilateral Trade Negotiations. Policy Change and Discourse in Europe*, s. 246.
- <sup>95</sup> Komisař pro zemědělství F. Fischler v této souvislosti poznamenal: „Nemůžeme očekávat, že naše venkovské oblasti budou prosperovat, naše životní prostředí bude chráněno, o naše hospodářská zvířata bude dobře postaráno a že naši zemědělci budou přežívat, aniž bychom za to platili. Nebudeme platit zemědělce za nadprodukcí, ale za poskytování toho, co lidé chtějí: bezpečné jídlo, kvalitní výrobky, péči o zvířata a zdravé životní prostředí.“ Citováno podle Fouilleux, E. *CAP Reform and Multilateral Trade Negotiations. Policy Change and Discourse in Europe*, s. 249.
- <sup>96</sup> Viz například *Making Hong Kong a success: The EU's position on trade-distorting farm support*, s. 2.
- <sup>97</sup> Blíže Wolf, J. *The Future of European Agriculture*, s. 15.
- <sup>98</sup> Blíže *Doha Work Programme. Ministerial Declaration Adopted on 18 December 2005. Ministerial Conference, Sixth Session, Hong Kong, 13 – 18 December 2005*, odst. 5, 6, 7.
- <sup>99</sup> Podle *Chudým se pootevřel volný světový trh*, *Hospodářské noviny*, 19. prosince 2005.
- <sup>100</sup> Viz. Daugbjerg, C. *EU and international institutions in negotiations on agricultural trade: Two-level games and two-layer bargaining*, s. 3.

## Použitá literatura

- Agenda 2000*, Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, Praha: Ministerstvo zahraničních věcí, 1999.
- Baldwin, R. – Wyplosz, Ch. *The Economics of European Integration*, New York: McGraw-Hill Education, 2004.
- Barnes, I. – Barnes, P. *The enlarged European Union*, New York: Longman, 1995.
- Coleman, W. – Tangermann, S. Cap Reform, The Uruguay Round and the Commission: Conceptualizing Linked Policy Games, *Journal of Common Market Studies*, September 1999, vol. 37, no. 3, s. 385 – 405.
- Fiala, P. – Pitrová, M. *Evropská unie*, 1. vyd., Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003.
- Fouilleux, E. CAP reforms and multilateral trade negotiations, *West European politics*, March 2004, vol. 27, no. 2, s. 235 – 255.
- George, S. – Bache, I. *Politics in the European Union*, New York: Oxford University Press, 2001.
- Goulli, R. *Reforma společné zemědělské politiky Evropského společenství: protekcionismus, jednání GATT a perspektivy*, Praha: Ekonomický ústav ČSAV, 1992.
- Hix, S. *The political System of the European Union*, 2nd ed., New York: Palgrave Macmillan, 2005.
- Chudým se pootevřel volný světový trh*, Hospodářské noviny, 19. 12. 2005.
- Ingco, M. – Nash, J. (eds.), *Agriculture and the WTO: creating a trading system for development*, Washington: World Bank, 2004.
- Martin, W. – Anderson, K.(eds.), *W. Agricultural trade reform and the Doha development agenda*, Washington: World Bank, 2005.
- Neumann, P. *Společná zemědělská politika EU: vznik, vývoj a reformy, mezinárodní komparace*, 1. vyd., Praha: Oeconomica, 2004.
- Nugent, N. *The Government and Politics of the European Union*, 5th ed., New York: Palgrave Macmillan, 2003.
- Potter, C. Multifunctionality as an agricultural and rural policy concept, in Brouwer, F. (ed.), *Sustaining Agriculture and the Rural Environment: governance, policy and multifunctionality*, Northampton: Edward Elgar, 2004, s. 15 – 27.

- Reichert, T. Analysis of current developments in international agricultural trade, in Wohlmeyer, H. – Quendler, T. (eds.), *The WTO, Agriculture and Sustainable Development*, Sheffield: Greenleaf publishing, 2002, s. 270 – 279.
- Závěry Evropské rady v Berlíně 24. – 25. března 1999, in *Agenda 2000*, Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, Praha: Ministerstvo zahraničních věcí, 1999, s. 43 – 61.

## Dokumenty a internetové zdroje

- Agreement on Agriculture, In *Agreement Establishing the World Trade Organization* [online], Marrakesh, 15. 4. 1994, dostupné na <[http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/14-ag.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag.pdf)>
- Agricultural Trade and its Importance* [online], dostupné na <<http://trade-info.cec.eu.int/doclib/html/120389.htm>>
- Baffes, J. *Experience with Decoupling Agricultural Support* [online], April 2004, dostupné na <[http://www.agecon.uga.edu/~aaec/rodziemer\\_04.pdf](http://www.agecon.uga.edu/~aaec/rodziemer_04.pdf)>
- CAP Reform Section, EurActiv.com [online], dostupné na <<http://www.euractiv.com/en/cap>>
- Commission of the European Communities. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Mid-Term Review of the Common Agricultural Policy* [online], COM(2002) 394 final, Brussels, 10. 7. 2002, dostupné na <[http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002\\_0394en01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0394en01.pdf)>
- Commission of the European Communities. *Enlargement and Agriculture: Successfully integrating the new Member States into the CAP. Issues Paper* [online], SEC(2002) 95 final, Brussels, 30. 1. 2002, dostupné na <[http://ec.europa.eu/comm/enlargement/docs/financialpackage/sec2002-95\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/enlargement/docs/financialpackage/sec2002-95_en.pdf)>
- Commission of the European Communities. *Proposal for a Council Regulation establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and support schemes for producers of certain crops, .... A long-term policy perspective for sustainable agriculture* [online], COM(2003) 23 final, Brussels, 21. 1. 2003, dostupné na <[2003http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003\\_0023en01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003_0023en01.pdf)>

- Council of the European Union. *2516th Council meeting – Agriculture and Fisheries - Luxembourg, 11-12-17-18-19-25-26 June 2003* [online], 10272/03 (Presse 164), Brussels, June 2003, dostupné na <[http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/agricult/76151.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/agricult/76151.pdf)>
- Council of the European Union. *Note from Presidency to delegations. Brussels European Council 24 and 25 October 2002. Presidency Conclusions* [online], 14702/02, Brussels, 26 November 2002, dostupné na <[http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_applications/Applications/newsRoom/LoadDocument.asp?directory=en/ec/&filename=72968.pdf](http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/Applications/newsRoom/LoadDocument.asp?directory=en/ec/&filename=72968.pdf)>
- Council of the European Union. *Note from Presidency to delegations. CAP Rreform – Presidency Compromise (in agreement with the Commission)* [online], 10961/03, Brussels, 30 June 2003, dostupné na <<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/st10/st10961en03.pdf>>
- Council of the European Union. *Note from Presidency to delegations. Copenhagen European Council 12 and 13 December 2002. Presidency Conclusions* [online], 15917/02, Brussels, 29 January 2003, dostupné na <[http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_applications/Applications/newsRoom/LoadDocument.asp?directory=en/ec/&filename=73842.pdf](http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/Applications/newsRoom/LoadDocument.asp?directory=en/ec/&filename=73842.pdf)>
- Council of the European Union. *Note from Presidency to European Council. Financial Perspective 2007 – 2013* [online], 15915/05, Brussels, 19 December 2005, dostupné na <[http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/misc/87677.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/87677.pdf)>
- Daugbjerg, C. *EU and international institutions in negotiations on agricultural trade: Two-level games and two-layer bargaining* [online], August 2005, dostupné na <<http://registration.yourhost.is/nopsa2005/papers/NOPSA-tradeInst.Daugbjerg.pdf>>
- Daugbjerg, C. *International trade negotiations and reforms of the CAP* [online], September 2004, dostupné na <<http://www.sgir.org/conference2004/papers/Daugbjerg%20-%20International%20trade%20negotiations%20and%20reforms%20of%20the%20CAP.pdf>>
- Daugbjerg, C. – Swinbank, A. *The CAP and EU Enlargement: Prospects for an Alternative Strategy to Avoid the Lock-in of CAP Support*, Journal of Common Market Studies [online], 2004, vol. 42, no. 1, pp. 99-119, dostupné na

<<http://econ.tu.ac.th/class/archan/somboon/on%20eu%20enlargement/daubjeck.pdf>>

*Decoupling: A Conceptual Overview* [online], COM/AGR/APM/TD/WP(2000)14/FINAL, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2000, dostupné na <[http://www.ois.oecd.org/ois/2000doc.nsf/4f7adc214b91a685c12569fa005d0ee7/c125692700623b74c12569ba0040d11c/\\$FILE/00087300.pdf](http://www.ois.oecd.org/ois/2000doc.nsf/4f7adc214b91a685c12569fa005d0ee7/c125692700623b74c12569ba0040d11c/$FILE/00087300.pdf)>

*Doha Work Programme. Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004* [online], WT/L/579, World Trade Organization, 2 August 2004, dostupné na <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/ddadraft\\_31jul04\\_e.doc](http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/ddadraft_31jul04_e.doc)>

*Doha Work Programme. Ministerial Declaration Adopted on 18 December 2005. Ministerial Conference, Sixth Session, Hong Kong, 13 – 18 December 2005* [online], WT/MIN(05)/DEC, World Trade Organization, 22 December 2005, dostupné na <<http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/t/WT/MIN05/DEC.doc>>

Enlargement and Agriculture [online], dostupné na <[http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/enlarge/text\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/enlarge/text_en.pdf)>

European Commission – Agriculture, dostupné na <[http://europa.eu.int/comm/agriculture/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/index_en.htm)>

European Commission. *Achievements in agricultural policy under Commissioner Franz Fischler (period 1995 – 2004)* [online], dostupné na <[http://ec.europa.eu/comm/agriculture/publi/achievements/text\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/agriculture/publi/achievements/text_en.pdf)>

European Communities. *The Community Budget: the Facts in Figures* [online], Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2000, dostupné na <[http://europa.eu.int/comm/budget/library/publications/financial\\_pub/vademecum\\_2000\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/budget/library/publications/financial_pub/vademecum_2000_en.pdf)>

*EU zásadně reformuje svoji zemědělskou politiku pro dosažení udržitelné úrovně zemědělství v Evropě*, 1. 7. 2003, dostupné na <[http://www.evropska-unie.cz/cz/article.asp?id=2276&s\\_type=1&text=EU%20z%E1sadn%EC%20reformuje](http://www.evropska-unie.cz/cz/article.asp?id=2276&s_type=1&text=EU%20z%E1sadn%EC%20reformuje)>

Frandsen, S. – Gersfelt, B. – Jensen, H. *Decoupling Support in Agriculture. Impacts of redesigning European Agricultural Support* [online], Frederiksberg: Danish Research Institute of Food Economics, April 2002, dostupné na <<https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/969.pdf>>

Halmai, P. – Elekes, A. *Declining „Common” Agricultural Policy? CAP Reform of 2003 and its National Implementation in the Member States* [online], August 2005, dostupné na <[http://www.eaae2005.dk/POSTER\\_PAPERS/SS16\\_960\\_Elekes.pdf](http://www.eaae2005.dk/POSTER_PAPERS/SS16_960_Elekes.pdf)>

*Hong Kong: The results of December's WTO Ministerial Meeting*, Newsletter [online], 2006, no. 78, December 2005 – January 2006, pp. 1, Brussels: European Commission Directorate-General for Agriculture and Rural Development, dostupné na <[http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/newsletter/78/78\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/newsletter/78/78_en.pdf)>

*Making Hong Kong a Success: Europe's Contribution* [online], Brussels, 28 October 2005, dostupné na <[http://europa.eu.int/comm/trade/issues/sectoral/agri\\_fish/wto\\_nego/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/trade/issues/sectoral/agri_fish/wto_nego/index_en.htm)>

*Making Hong Kong a success: The EU's position on trade-distorting farm support*, MAP Brief – Monitoring Agri-trade Policy [online], Brussels: European Commission Directorate-General for Agriculture and Rural Development, December 2005, dostupné na <<http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/map/brief5.pdf>>

*Ministerial Declaration. Ministerial Conference, Fourth Session, Doha, 9 - 14 November 2001* [online], WT/MIN(01)/DEC/1, World Trade Organization, 20 November 2001, dostupné na <[http://www.wto.org/English/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/mindecl\\_e.doc](http://www.wto.org/English/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.doc)>

*Multilateral trade. Summary of the WTO DDA July 31 Framework document* [online], dostupné na <<http://trade-info.cec.eu.int/doclib/html/120312.htm>>

*Nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 ze dne 20. září 2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV)*, Úřední věstník Evropské unie [online], L 277, 21. 10. 2005, s. 1-40, dostupné na <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:277:0001:0040:CS:PDF>>

*Od ledna 2005 se zavádí nová Společná zemědělská politika*, EurActiv.cz [online], 28. 12. 2004, dostupné na <<http://www.euractiv.cz/print.cgi?cid=948&sid=26&pid=26>>

*Rozhodnutí evropského parlamentu a rady ze dne 19. května 2003 o úpravě finančního výhledu v důsledku rozšíření*, Úřední věstník Evropské unie

- [online], L 147, 14. 6. 2003, s. 25-30, dostupné na <<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003D0429:CS:HTML>>
- Swinbank, A. – Daugbjerg, C. *CAP Reform 2003: A reform worthy of the name?* [online], September 2003, dostupné na <<http://www.ihis.aau.dk/eru/DSE/CAPreform.doc>>
- Swinbank, A. *Multifunctionality: A European Euphemism for Protection?* [online], 2001, dostupné na <[http://www.agp.uni-bonn.de/agpo/courses/apo210/Perspektive\\_EUFOOD/NTC\\_1\\_swinbank.pdf](http://www.agp.uni-bonn.de/agpo/courses/apo210/Perspektive_EUFOOD/NTC_1_swinbank.pdf)>
- Swinbank, A. *The Evolving CAP, Pressures for Reform, and Implications for Trade Policy* [online], 2005, dostupné na <<http://www.apd.rdg.ac.uk/AgEcon/staff/staffpapers/SwinbankAARESfeb05.pdf>>
- Thurston, J. *How to reform CAP* [online], London: The Foreign Policy Centre, September 2002, dostupné na <<http://www.cepii.fr/anglaisgraph/communications/pdf/2002/141102/thurston.pdf>>
- UNCTAD *Handbook of Statistics 2005* [online], TD/STAT.30, New York: United Nations, 2005, dostupné na <[www.unctad.org/statistics/handbook](http://www.unctad.org/statistics/handbook)>
- United States Department of Agriculture. Economic Research Service <<http://www.ers.usda.gov/Data/>>
- U.S. – *EU Food and Agriculture Comparisons* [online], Washington, DC: United States Department of Agriculture, January 2004, dostupné na <<http://www.ers.usda.gov/publications/WRS0404/WRS0404.pdf>>
- Výroba cukru v EU klesne o 2,5 milionu tun*, Euractiv.cz [online], 3. 3. 2006, dostupné na <<http://www.euractiv.cz/cl/26/2447/Vyroba-cukru-v-EU-klesne-o-2-5-milionu-tun>>
- Wilkin, J. *The future of EU agricultural and rural policy from the perspective of CEE candidate countries* [online], 2002, dostupné na <[http://www.arl-net.de/west\\_european\\_working\\_group/agriculture/wilkin.pdf](http://www.arl-net.de/west_european_working_group/agriculture/wilkin.pdf)>
- Wolf, J. *The future of European agriculture* [online], London: Centre for European Reform, October 2002, dostupné na <[http://www.cer.org.uk/pdf/p386\\_agriculture.pdf](http://www.cer.org.uk/pdf/p386_agriculture.pdf)>
- WTO *agriculture negotiations. The issues, and where we are now* [online], World Trade Organization Secretariat, 1 December 2004, dostupné na <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/negs\\_bkgrnd00\\_contents\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgrnd00_contents_e.htm)>

Zastoupení Evropské komise v České republice, dostupné na <<http://www.evropska-unie.cz/cz/>>

Dostupnost výše uvedených elektronických zdrojů byla ověřena 4. května 2006.

## Seznam tabulek

|                                                                                                                                                 |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabulka 1: Omezení zemědělských dotací a opatření na ochranu trhu přijatá v Uruguayském kole GATT .....                                         | 23 |
| Tabulka 2: Finanční rámec 2000 – 2006: výdaje na SZP (mil. euro v cenách r. 1999) .....                                                         | 32 |
| Tabulka 3. Výdaje na SZP. Srovnání původního a upraveného finančního rámce 2000 – 2006 v letech 2004 – 2006. (mil. euro v cenách r. 1999) ..... | 36 |

## Seznam grafů

|                                                                                     |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Graf 1: Produktivita v zemědělství (pšenice).....                                   | 13 |
| Graf 2: Vývoj rozpočtových nákladů SZP.....                                         | 13 |
| Graf 3: Výdaje na zemědělství v období 2000 – 2013 (mld. euro v cenách r. 2004). 41 |    |
| Graf 4: Struktura dotací zemědělcům v EU dle klasifikace WTO (pro EU-15).....       | 47 |