

Rochdi Goulli

SPOLEČNÁ ZEMĚDĚLSKÁ POLITIKA V EHS

Od druhé poloviny tohoto století všude ve světě výrazně vzrostla úloha státu v rozvoji zemědělské produkce a obchodu potravinářskými produkty. Uskutečňuje se pod různými názvy - intervence, regulace, reglementace, příspěvky k rozvoji zemědělství. Souhrn těchto opatření tvoří obsah zemědělské politiky, která se stala součástí politiky hospodářské. Při budování EHS sehrálo zemědělství důležitou úlohu. V současné době společná zemědělská politika a společný trh představují jedinečný systém ekonomické integrace, kde v souběhu reglementací státních (národní zemědělské politiky) a reglementace nadstátní (společná zemědělská politika) dosáhlo zemědělství nemalých úspěchů v soběstačnosti, ve vývozu i v modernizaci výrobních struktur. Zároveň s rozvojem zemědělské produkce ES narůstají konflikty s ostatními světovými exportéry, zejména s USA.

V 80. letech se v souvislosti s liberalizací světového obchodu (v rámci jednání tzv. uruguayského kola GATTu) a s celkovou liberální vlnou stala úloha státu a zejména ES při ochraně a financování zemědělství terčem ostrých polemik a kritiky. Byly zpracovány studie OECD, Světové banky i FAO, které ukazují, jak v USA, Japonsku a zejména EHS zásahy státu a nadnárodních orgánů narušují pravidla liberalizace světového obchodu a zatěžují důchody spotřebitelů - poplatníků.

Cílem tohoto příspěvku je ukázat, jaké jsou příčiny intervence do zemědělství, jak se vytvářel a vyvíjel společný zemědělský trh a v jakém směru se systém společné zemědělské politiky v poslední době reformuje.

I. Státní a nadstátní reglementace zemědělství: integrace do EHS

Specifický vývoj zemědělství a zvláštnosti jeho výroby a realizace si ve všech tržně vyspělých i méně vyspělých zemích vynutily více nebo méně intenzivní státní reglementace. Státní intervence v zemědělství se praktikují ve všech průmyslově vyspělých zemích, a to jak s deficitním zemědělstvím, tak i s výraznými zemědělskými přebytky. V zemích západní Evropy se po druhé světové válce rozvinul rozsáhlý specifický systém státní intervence a zemědělská politika se stala integrální součástí hospodářské politiky státu. A to přesto, že z hlediska obecné klasické ekonomické teorie splňuje zemědělství podmínky nutné k prosazování dokonalé konkurence.¹ Jsou však různé okolnosti a síly, jež fungování tržní konkurence narušují a způsobují selhání tržního mechanismu, který by za normální situace vedl k optimálnímu využití a odměně výrobních faktorů a k rovnovážným cenám pro spotřebitele.

Příčiny a důvody jakéhosi „odstavení“ zemědělství od působení tržního mechanismu lze hledat v oblasti hospodářské i mimohospodářské.

Všeobecné podmínky trvalého ekonomického růstu vyvolávají u zemědělců i u spotřebitelů určité typy chování, které vedou k nerovnováze trhu. Nabídka zemědělských produktů se stává nepružnou, poptávka je stabilizována (saturována) a

¹ Zemědělství splňuje takřka všechny podmínky, kdy trh je v dokonalé konkurenci: 1. Atomizace nabídky i poptávky, tj. velký počet výrobců stejného sortimentu produktů a velký počet spotřebitelů, takže ani jeden z nich nemůže ovlivňovat trh. 2. Plynulost trhu, tj. neexistují překážky ve vstupu a výstupu na trh a z trhu, takže individuální poptávky se mohou posunovat bez omezení. 3. Průhlednost trhu, takže nabízející a poptávající mají o trhu kompletní informace. 4. Homogenita produktu, tzv. že produkty disponibilní na trhu jsou standardizované, takže kupující nebude jednoho prodáváče preferovat před druhým. Cena je tedy jediným prvkem konkurence na trhu.

může být stimulována jen nepatrně buď přírůstkem obyvatelstva, nebo důchodovou politikou ve prospěch obyvatelstva s nízkými příjmy. Zemědělské ceny jsou určeny střetnutím objemového kolísání nabídky se strukturou poptávky. Působí zde tzv. Kingův zákon,² podle něhož jsou u základních zemědělských produktů změny v cenách více než úměrné změnám v objemu produkce. Důsledkem nerovnovážných trhů je, že mezi cenami realizace a výrobními náklady není přímý vztah. Ceny mohou být pro zemědělce příznivé jedině za podmínky, že snížení výrobních nákladů není doprovázeno rychlejším poklesem cen než toto snížení. Avšak zemědělství je fakticky vystaveno tlaku rostoucích vnějších nákladů, tj. nakupovaného inputu spojeného s industrializací a intenzifikací zemědělské výroby.

Reakcí na dlouhodobý nepříznivý vývoj cen zemědělských produktů byl proces koncentrace výroby a specializace zemědělských produktů cestou horizontální a vertikální integrace. Při střetávání těchto dvou tendencí stát nemohl zůstat lhostejný a byl nucen poskytovat nejen institucionální rámec, ale i zasahovat do tvorby cen snahou o organizaci trhu. Další aspekt vývoje cen je spjat s tím, že klesá relativní podíl výdajů obyvatelstva na potraviny na celkových výdajích při trvalém růstu důchodů (Engelův zákon).

Relativní opožďování životní úrovně zemědělců proti ostatnímu obyvatelstvu se stává charakteristikou rychlého hospodářského růstu. Mobilizace ekonomických informací v důsledku pravidelného zveřejňování národních účtů a jejich soustavného zpřesňování má bezprostřední vliv na zvyšování zájmu ekonomických subjektů o hospodářské dění vůbec a o upřesnění jejich místa v dynamice důchodů i v dynamice blahobytu společnosti ve srovnání se společností podobnou, se společností procházející stejným ekonomickým vývojem. Tyto jevy jsou v každé zemi provázány zvýšením sociálního a politického tlaku a krystalizací zájmů jednotlivých seskupení zemědělců na intervenci státu ke zmenšení disparit vznikajících procesem zrychleného ekonomického růstu. Zemědělství jako celek, bez ohledu na vnitřní diferenciaci, vyžaduje, aby se jeho důchod vyvíjel v paritě s důchody společnosti. Odchod pracovníků ze zemědělství přitom nesmí být chaotický a vyvolat katastrofální degeneraci venkova a vesnic. Musí být regulován se zřetelem na pracovní příležitosti v jiných odvětvích a ve službách, a zejména musí být regulován v lokálním měřítku tak, aby neprobíhal ve velkém geografickém rozsahu a aby se rozpory město - venkov dále nezostřovaly (napětí na trhu práce, bytová výstavba, urbanizace atd.).

Není náhoda, že na počátku 50. let vznikla teorie důchodové parity³ a velmi rychle se stala hlavní zásadou důchodové politiky v západní Evropě. Podle této teorie práce a kapitál vložené do zemědělství musí přinášet stejný důchod jako v jiných odvětvích, nebo řečeno obecně, práce a kapitál v zemědělství se musí podílet na hospodářském růstu a na dosaženém blahobytu stejnou měrou jako práce a kapitál v ostatních odvětvích. Za normálních podmínek jsou tyto požadavky, silně poznamenané neoklasickou teorií, dosažitelné jen mechanismem dokonalé konkurence a všeobecné rovnováhy. Přesto se tato koncepce pro stát jevila jako únosnější, neboť důchodová parita je pokládána za dlouhodobý cíl a její realizace je závislá na stabilitě a růstu blahobytu společnosti. I když se tedy na první pohled jeví její dosažení prostřednictvím administrativních a institucionálních opatření jako krajně nereálné, stát se intervence do problematiky zemědělství chopil, aby urychlil tendenci k integraci zemědělství do moderní ekonomiky a snížil sociální a

² Anglický ekonom Gregory King (1648-1712), který jako první pozoroval, že tržby za daný zemědělský produkt klesají, když se produkce zvyšuje, a naopak rostou, když objem produkce klesá.

³ Pojem parita byl poprvé formulován v USA v souvislosti se světovou hospodářskou krizí z roku 1929, a to v trojímu smyslu: parita cen jednotlivých zemědělských produktů, míra cenové parity a důchodová parita. Odtud název knihy B. D. Blacka: *Parity, parity, parity*. Harvard-Cambridge 1942.

důchodové disparity vzniklé při „objektivně“ pomalé adaptaci zemědělství na strukturální změny v hospodářství.

Státní intervence nabývaly nejrůznějších forem a rozsahu a v jejich působení vznikly určité rozpory, především v důsledku ústupu státu před tlakem politické síly zemědělců, kteří požadovali zachování „specifického rysu zemědělství západní Evropy“, tj. rodinného hospodářství. Další příčina intervence státu do zemědělství spočívala v tom, že při dosahování soběstačnosti se v souvislosti se strategickým významem potravin a s problémem hladu ve světě nelze řídit jen čistě ekonomickými kritérii.

Z těchto a dalších důvodů se v jednotlivých zemích rozvinula rozsáhlá zemědělská politika a byly vypracovány plány a programy rozvoje zemědělské výroby (v podobě Zeleného plánu, regulace trhů a sociální strukturální politiky).

V šesti zemích (Francie, SRN, Itálie a země Beneluxu), které byly zakladateli EHS, zemědělská politika sestávala z těchto systémů státních zásahů:

- 1) Intervenční systém v oblasti důchodové parity.
- 2) Systém reglementace a regulace zemědělských trhů (v rámci vnitřního a vnějšího trhu).
- 3) Intervenční systém v oblasti výrobní struktury a sociální infrastruktury.

Tyto systémy měly v podstatě stejné obecné rysy, třebaže v jednotlivých zemích byly poznamenány zvláštnostmi vývoje a postavením zemědělství, jakož i celkovou ekonomickou úrovní. Integrace zemědělství v EHS navazovala přímo na jednotlivé národní zemědělské politiky a vyústila ve společnou zemědělskou politiku (dále jen SZP). Existence těchto národních politik a nutnost jejich sjednocení (harmonizace) byly bezprostřední podmínkou pro rozvíjení zemědělské integrace, tj. vytvoření společného zemědělského trhu (dále jen SZT) s jednotnými cenami, s volným pohybem kapitálu, pracovních sil a služeb a se společnou celní politikou.

Pro realizaci SZT vyhradila Římská smlouva 12-15leté přechodné období rozdělené na několik etap, v nichž byly postupně vypracovány mechanismy vytváření SZT a harmonizace cenového a celního systému. Složitost zemědělské problematiky a určité protichůdné zájmy jednotlivých členských zemí výrazně poznamenaly celý proces vytváření ES. Nejenže každá sebemenší krize, kterou postup integrace prodělával, byla přímo či nepřímo spjata s problémy SZT, ale formulování realizace a harmonizace zemědělských trhů si vyžádaly vytvoření četných orgánů a aparátů ES a mobilizují od počátku do dnešních dnů podstatnou část rozpočtu ES.

Jestliže zakládající členové EHS byli bezvýhradně pro vytvoření společného trhu, pak nebyli zdaleka jednotni, pokud šlo o zahrnutí zemědělství jako odvětví nebo jako zvláštního trhu. Na cestě k tomu, aby do Římské smlouvy byla zahrnuta ustanovení o zemědělské integraci a o společné zemědělské politice, bylo mnoho diskusí a četné krize.⁴

2. Mechanismus společného zemědělského trhu

Specifické podmínky zemědělství jako odvětví vtahovaného do trvalého ekonomického růstu a rozsáhlé národní zemědělské politiky tvořily základ pro vytváření SZT. Římská smlouva o EHS podepsaná v roce 1957 obsahuje všeobecná a rámcová ustanovení o vytváření SZT. Zemědělské integrace se týkají zvláště články 38 až 47 v hlavě II. Tato ustanovení byla doplněna novými zásadami a dohodami o formě integrace v zemědělství na konferenci členských zemí ve Strese v roce 1958. Zásady společné zemědělské politiky a koordinace strukturální zemědělské politiky dále postupně upřesňovala Komise EHS a Rada ministrů EHS i v průběhu vytváření SZT (Mansholtův plán, akční programy, doplnění příloh Římské smlouvy atd.).

⁴ Podrobněji viz Bednařík, Z., Goulli, R. a kol.: Integrace zemědělství Evropského hospodářského společenství. Academia, Praha 1970.

Cíle SZP jsou definovány v článku 39 Římské smlouvy takto:

- zvýšit produktivitu zemědělství rozvojem technického pokroku, zajištěním racionálního rozvoje zemědělské produkce, jakož i optimálním využitím výrobních činitelů, zejména pracovní síly;
- zajistit tím zemědělcům spravedlivou životní úroveň, zejména růstem individuálního příjmu pracujících v zemědělství;
- stabilizovat zemědělské trhy;
- zaručit jistotu a plynulost zásobování zemědělskými a potravinářskými produkty;
- zabezpečit přiměřené ceny při dodávkách spotřebitelům.

Nástroje, které stanovila SZP, jsou přímo poznamenány evropskou tradicí zemědělského ochrannářství. Společný zemědělský trh byl vytvořen na počátku 60. let dosažením výchozího kompromisu s vnějšími partnery EHS: na jedné straně se členské země zavázaly odstraňovat celní a tarifní překážky na tropické produkty a na zemědělské suroviny, které samy nevyrábějí nebo jen v malém množství, a na druhé straně EHS postupně uskutečnilo uzavřený mechanismus organizace trhů pro dominantní zemědělské výrobky jako obilí, mléko, vepřové a hovězí maso. Navíc tento mechanismus vycházel ze situace, kdy zemědělství nebylo ještě v rámci integračního celku schopno zajistit v těchto produktech soběstačnost ani plynulé zásobování.

Společná zemědělská politika je komplex zásad a mechanismů fungování SZT, který vyjadřuje přerůstání státního intervencionismu v nadstátní, a to postupným přizpůsobováním národních zemědělských politik členských zemí vytyčeným cílům SZP při zachování určitých specifík jednotlivých národních zemědělských politik, které nejsou v rozporu se zásadami SZT a s obecnými zásadami Římské smlouvy.

Mechanismus integrace zemědělství si vyžádal tisíce obecných i detailních předpisů, ustanovení, nařízení atd.; svou složitostí je to ojedinělý komplex vědomých zásahů nadstátního subjektu. SZP je založena na třech skupinách obecných zásad:

- 1) Zásady společné organizace zemědělských trhů.
- 2) Zásady společné obchodní politiky pro zemědělské produkty.
- 3) Zásady společné strukturální a sociální politiky.

Ad 1. Celý mechanismus společné organizace trhů (dále jen SOT) se řídí zásadami dvojího druhu: všeobecnými zásadami, jež vyplývají z Římské smlouvy a platí pro veškeré průmyslové výrobky a jmenovitě pro některé zemědělské suroviny a produkty, a dále zásadami společné organizace trhu určitého zemědělského produktu nebo zásadami koordinace národních trhů určitých produktů.

Všeobecné zásady Římské smlouvy se vztahují výlučně jen na asi 10 % veškerých zemědělských produktů. Jde hlavně o tzv. liberalizované produkty a suroviny, jako substituty obilovin, olejnin, sóji atd. Při budování celní unie byly postupně odbourávány omezující kontingenty a výrazně snížena nebo zcela odstraněna cla vůči třetím zemím.

Společná organizace a koordinace trhů se vztahuje na významné zemědělské produkty, jako jsou obilí a produkty z obilí odvozené (drůbež, vejce, vepřové maso), dále mléko a mléčné výrobky, hovězí maso atd. V jednotlivých skupinách zemědělských výrobků jsou značné rozdíly co do formy organizace i co do stupně zaměření a ochrany. I systém cenové regulace - jak vnitřní, tak vnější - je velmi diferencovaný.

V zásadě je společná organizace trhů založena na směrných a intervenčních cenách. Směrná cena je cena stanovená pro hlavní zemědělské produkty, kterou by zemědělci měli dosahovat při vnitřních transakcích. Pokud tržní cena, tj. reálná cena produkce, poklesne pod určitý limit, který je určen jako intervenční cena, orgány Společenství v zájmu stabilizace trhu zasáhnou nákupem do zásoby za stanovenou minimální cenu.

Tato minimální cena zaručená pro zemědělce je obecně stanovena nad úrovní cen světového trhu hlavních zemědělských produktů. Systém směrných a intervenčních cen se zpravidla nevztahuje na všechny produkty určité skupiny organizovaného trhu. Tak např. na společně organizovaném trhu obilí platí jen pro měkkou pšenici, kukuřici, ječmen a žito. Pro ostatní produkty této skupiny jsou v platnosti jiné běžné ceny, které jsou stanoveny odvozením od směrných cen. Tyto odvozené ceny platí např. na SOT mléka, hovězího masa aj., kde nejsou spojeny s cenami intervenčními. Další skupiny zemědělských produktů mají trhy organizovány odlišně, bez směrných či intervenčních cen, např. trhy drůbeže.

Jednotné ceny základních zemědělských produktů se určují každý rok během dubna v evropské měnové jednotce ECU, která není pouhou zúčtovací měnovou jednotkou, ale slouží ke stanovení parit národních měn a jako kompenzační nástroj sald. Při devalvaci nebo zhoršení měnového kursu v určité členské zemi jsou národní ceny automaticky zvýšeny v paritě k hodnotě ECU, a země při vývozu nezáiskává žádné výhody. Systém jednotných cen vedl dlouhodobě ke zvyšování spotřebitelských cen, k soběstačnosti i k vytváření zemědělských přebytků. Mnohem markantněji ovlivňuje zahraniční obchod a vztahy k třetím zemím.

Ad 2. Zásady společné obchodní politiky pro zemědělské produkty jsou podmíněny především místem, které EHS zaujímá na světovém zemědělském trhu, relacemi mezi společnými cenami a světovými cenami, jakož i celkovým zaměřením SZP. Pak není divu, že tato obchodní politika sleduje protekcionistické cíle a vytváří společné celní hradby vůči dovozu z třetích zemí. Každé společné organizaci trhu určitého zemědělského produktu odpovídá určitá organizace vývozu a dovozu.

Existují v podstatě tři formy organizace trhu při dovozu zemědělských produktů z nečlenských zemí:

- 1) Organizace trhu na základě vyrovnávací přírážky.
- 2) Organizace trhu na základě prahových či zdymadlových cen.
- 3) Organizace trhu na základě společného celního tarifu.

Vyrovňovací přírážka je v podstatě rozdíl mezi cenou CIF při dovozu z třetích zemí a tzv. vstupní cenou stanovenou komisí EHS. Pravidla pro výpočet vyrovnávací přírážky jsou složitá a liší se jak podle reglementovaných skupin zemědělských produktů, tak podle toho, jde-li o produkty základní či odvozené. Přednost systému vstupních cen a vyrovnávacích přírážek před tradičním celním tarifem spočívá v tom, že tento systém je pohyblivý. Je používán ne proto, aby omezil dovozy, ale spíše aby převedl ceny importovaných produktů na úroveň vnitřních cen ES.

Dalším ochranným opatřením v organizaci trhu vůči třetím zemím je systém zdymadlových cen, které platí především pro produkty, pro něž nejsou stanoveny směrné ceny. Cílem tohoto systému je ochrana společného trhu proti dovozu určitých produktů za ceny dumpingové nebo abnormálně nízké. Jeho fungování je jednoduché: v případě, že cena nabídky ze zahraničí poklesne pod úroveň ceny zdymadlové, dovoz se zastaví, nebo se stanoví vyrovnávací přírážka, která je rozdílem mezi zdymadlovou cenou a cenou nabídky.

Pro nereglementované zemědělské produkty platí organizace obchodu na základě společného celního tarifu (např. pro ovoce a zeleninu, víno) a jakostních norem. Některé výrobky (hovězí maso, ovocné produkty a zelenina) podléhají při dovozu jak celnímu tarifu, tak systému vyrovnávacích přírážek. Existuje i tzv. kompenzační sazba na dovážené produkty jako rozdíl mezi preferenční cenou a cenou dováženého produktu, která je na rozdíl od pevných celních sazeb velmi pohyblivá.

Evropský fond zemědělské orientace a záruky (EFZOZ), který financuje SZP, je centrálním rozpočtem Společenství. Výše vyrovnávacích přírážek, které vznikají při dovozu, tvoří rozpočtové příjmy sekce záruky tohoto fondu. Tyto prostředky, jež v 70.

letech dosahovaly více než 22 % celkových příjmů EFZOZ, činí v 80. letech již jen 10 až 12 % jejich objemu. Členské země, které dovážejí za nízké světové ceny, přispívají do příjmů rozpočtu ES nejvíce. Na celkových vyrovnávacích přírážkách se Velká Británie podílí zhruba třetinou, Itálie 20 %, Belgie 15 %, SRN a Nizozemsko 10 % a Francie jen 5 %.

Koncepce společné obchodní politiky pro zemědělské produkty se opírá o princip společné odpovědnosti Společenství za zemědělské přebytky, tj. o princip společného subvencování vývozu do třetích zemí a o princip společné úhrady nákladů na skladování přebytků. Světové ceny reglementovaných zemědělských produktů jsou o 30-70 % nižší než ceny Společenství. Rozdíl mezi cenami společnými a cenami světovými kompenzuje EFZOZ prostřednictvím sekce záruky. Kompenzace - v terminologii orgánů EHS restituce - při vývozu zemědělských produktů (podle USA a konkurenčních vývozců subvence na vývoz) tvoří podstatnou část výdajů EFZOZ - sekce záruky (20 % na počátku 70. let, 40-50 % v letech 1977-1980 a 35 % koncem 80. let). Restituce činily 30-20 % celkové hodnoty vývozu zemědělských produktů mimo ES.

Celková koncepce společné obchodní politiky vůči třetím zemím je v podstatě založena na systému vyrovnávacích přírážek, které fungují jako forma penalizace dovozu levných zemědělských produktů, jež jsou v rámci SZP reglementovány (tyto přírážky jsou hlavním zdrojem příjmů pro rozpočet EFZOZ), a na systému restitucí při vývozu těchto produktů mimo EHS, které představují hlavní rozpočtové výdaje tohoto fondu.⁵

Ad 3. Společná strukturální a sociální politika sleduje na úrovni zemědělských podniků takové úkoly, jako jsou odstranění strukturálních ekonomických nedostatků, koordinace a zlepšení struktury zemědělského obyvatelstva. Od vzniku EHS trpěla společná strukturální politika určitou schizofrenií: na jedné straně si jako cíl stanoví zachovat specifický ráz západoevropského zemědělství, tj. formu rodinného hospodaření, na druhé straně Komise EHS definovala toto zemědělské podnikání, které se má udržovat a podporovat, nikoli podle tradičního kritéria, jako je výměna půdy nebo výše tržeb, ale jako hospodářství, kde minimálně jedna nebo dvě osoby jsou plně zaměstnány a dosahují důchody srovnatelné s těmi, jichž se za stejných podmínek vynakládání práce a kapitálu dosahuje v jiných odvětvích. Představy o formě a nástrojích této politiky jsou stále sporné a mlhavé. Společná strukturální politika se soustředila hlavně na doporučení a sledování vývoje zemědělské struktury, která zůstává stále předmětem národní zemědělské politiky v jednotlivých členských zemích.

Prakticky jediným nástrojem k působení na strukturu je spoluúčast druhé sekce EFZOZ - sekce orientace - na financování projektů ke zlepšení struktury. Fond může poskytovat finanční prostředky na veřejné, poloveřejné a soukromé projekty jen s podmínkou, že projekty odpovídají těmto obecným kritériím:

- 1) Uskutečňují se v rámci programu Společenství.
- 2) Zabezpečují trvalý ekonomický efekt.
- 3) Mají na zřeteli zlepšení úrovně zemědělství a přeměny nezbytné pro uskutečňování SZP.
- 4) Sledují cíl udržet nebo učinit životaschopnými malé zemědělské podniky a zabezpečit jejich konkurenční schopnost.
- 5) Přihlížejí dostatečně k rozšíření vědy a technických znalostí a k problémům kvalifikace pracovníků.

Sociální politika měla směřovat k uplatnění společných pravidel sociálního

⁵ Objem vyrovnávacích přírážek v letech 1975-1985 představuje řádově 1,5-2 mld. ECU ročně, tj. 10-6 % celkové hodnoty dovozů reglementovaných produktů. Restituce dosahuje 3,5-7 mld. ECU ročně, což činí 30-20 % hodnoty vývozu do třetích zemí. Viz Eurostat: Rapport Commission des Communautés, č. 4/1983.

zabezpečení v zemědělství a k postupnému sblížení úrovně sociální politiky jednotlivých členských zemí. Avšak pro velké rozdíly mezi členskými státy se harmonizace sociálních systémů jeví jako těžko proveditelná. Proto oživení integračních procesů a dobudování vnitřního trhu ES do konce roku 1992, jakož i trvalí situace v nezaměstnanosti si vynucují reformu a modifikaci politiky směrem k zásadám obecnějším (viz např. část Evropského jednotného aktu o hospodářské a sociální soudržnosti Společenství schváleného I. 7. 1987, nebo návrh Charty základních sociálních práv z roku 1989).

Finanční prostředky poskytované v rámci společné strukturální a sociální politiky prostřednictvím sekce orientace jsou skromné a činily asi 4-6 % celkových výdajů rozpočtu EFZOZ. Proto se na finanční pomoci a na poskytování úvěrů v této oblasti podílejí další fondy Společenství jako Evropský sociální fond, Fond pro regionální rozvoj a Investiční banka.

To je zhruba a ve stručnosti podstata mechanismu zemědělské integrace ES. Tento mechanismus vystupuje jako SZP a obecně představuje ucelený triptych: akcentovat jednu z jeho součástí, ať už zásady společné organizace trhů nebo zásady společné strukturální a sociální politiky nebo zásady společné obchodní politiky, znamená podstatně modifikovat celkový charakter zemědělské integrace. Avšak při realizaci SZP k tomu došlo: kladl se velký důraz na společnou organizaci trhů a na obchodní politiku, což poznamenalo dosavadní bilanci SZP a vyvolává konflikty na světovém zemědělském trhu a polemiku o vnější globální ochraně zemědělství.

3. K bilanci společné zemědělské politiky a k potřebě její reformy

Společná zemědělská politika ES dosáhla za téměř 30 let budování společného trhu nemalých úspěchů v rozvoji zemědělské produkce. Vzrostla nejen soběstačnost u hlavních produktů, ale nadvýroba a enormní zásoby se staly hlavním břemenem rozpočtu ES. Například zásoby v roce 1987 dosáhly 15 mil. t obilí, 1,3 mil. t másla, téměř 1 mil. t sušeného mléka a 600 tis. t hovězího masa. Na začátku 60. let bylo ES první v dovozu obilí na světě, ale v roce 1989 se stalo druhým vývozcem za USA. Od roku 1984 vyrábí více pšenice než USA. Rozvíjela se výroba kukuřice a díky podpoře organizovaného trhu olejin se od konce 70. let rozvinulo pěstování sóji, slunečnice a řepky, což přispělo ke snížení vysokého deficitu ve výrobě oleje.

Narůstání zemědělských přebytků a odpovídající zvyšování rozpočtových výdajů na restituci při vývozech do třetích zemí a na náklady spojené se skladováním a mražením jsou hlavní argumenty pro reformu dosavadní SZP. Ačkoli počet zemědělců od založení EHS klesl o dvě třetiny a v poslední době se pohybuje kolem 10 mil. osob, růst produktivity práce nevedl k markantnímu snížení cen zemědělských produktů, naopak dochází k růstu spotřebitelských cen potravin. Výrobní náklady hlavních zemědělských výrobků nebo za celou zemědělskou produkci v členských zemích vykazují stále podstatné disparity.⁶ Ekonomika ES se nárazem ropné a surovinové krize a hektickými pohyby dolaru ocitla v těžko řešitelné situaci a integrační proces nebyl završen. Klesající konkurenční schopnost a nezaměstnanost se staly hlavními problémy. V tomto kontextu se financování SZP jeví jako velmi nákladné a málo efektivní. Výdaje sekce záruky EFZOZ rostly z 4,5 mld. ECU v roce 1970 na 11,3 mld. v roce 1980, na 17

⁶ Podle závěrů studie o komparativních výhodách zemědělství EHS byly z celkových základních zemědělských produktů národní výrobní náklady nižší než průměr EHS 10 pro 9 produktů ve Francii, pro 10 v Belgii, 8 v Nizozemsku, 6 v Dánsku, 4 v SRN a 3 v Itálii. Výrobní náklady v zemědělství byly vyšší než celkový průměr za EHS 10 v SRN, v Itálii a v Dánsku. Francie a Velká Británie dosáhly relativní specializace výroby u 8 produktů, Nizozemsko, SRN a Itálie u 6 a Dánsko u 4 produktů. Viz Butault, J. P., Cyncynatus, M., Hassan, D.: *Avantages comparés des agriculteurs européens*. In: *Problèmes Economiques*, č. 2192/1990, s. 17-22.

mld. v roce 1985 a na 26,8 mld. v roce 1989! Přitom tyto výdaje představují asi 94-95 % veškerých finančních prostředků poskytovaných zemědělství ES a v roce 1980 pohlcovaly 70,2 % celkových výdajů centrálního rozpočtu ES.

Určité korekce SZP se začaly prosazovat na počátku 80. let a Bílá kniha vypracovaná Komisí ES v roce 1985 obsahovala konkrétní návrhy na reformu organizace zemědělských trhů a systémů subvencí. Tato opatření byla zakotvena v Evropském jednotném aktu (ratifikován v červenci 1987), který kodifikuje završení integračního procesu a vytváření evropské hospodářské a měnové unie v roce 1993. Reforma SZP sleduje utlumení produkce obilovin a mléčných výrobků, především odstranění nadprodukce a odbourání zásob. Utlumením výdajů na financování této politiky se jejich podíl na celkových výdajích rozpočtu ES sníží na zhruba 50 % v roce 1992. Současně byla stanovena horní hranice pro výdaje ze sekce záruky EFZOZ na 27,5 mld. ECU; roční růst tak nemůže překročit 74 % míry růstu hrubého národního produktu ES. S reformou SZP tedy započala i reforma rozpočtová. Centrální rozpočet ES, jehož celkové výdaje představují necelá 2 % celkového HNP členských zemí, se jeví jako nepatrný zárodek „federálního“ rozpočtu, oproti podílu, jaký na HNP mají výdaje národních rozpočtů v jednotlivých státech.⁷ Dosavadní příjmové zdroje rozpočtu ES tvořily cla, vyrovnávací přírážky, kompenzační dávky na dovoz zemědělských produktů, dále cukerní dávky a podíl z harmonizovaného základu daní z přidané hodnoty v jednotlivých členských zemích. Z logiky příjmů a výdajů rozpočtu ES vyplývalo, že dosavadní uspořádání není spravedlivé a neodráží platební schopnost členských zemí. Proto byl zaveden tzv. čtvrtý příjmový zdroj, který zajišťuje více prostředků a je stanoven jako určité procento (pohyblivé podle potřeby a podle postupu měnové a politické unie) rozdílu mezi HNP členských zemí a jejich základem daně z přidané hodnoty.⁸

Reformy společné zemědělské politiky, započaté v roce 1984 v důsledku krize z nadvýroby mléka a mléčných výrobků, usilují o řešení těchto problémů: zemědělské přebytky a rozpočtové náklady na vývoz, denaturace a skladování, neefektivní alokace zdrojů do zemědělství v důsledku systému reglementovaných cen, orientace produkce a vývozu na produkty, které jsou společně organizované na úkor produkce s vysokým stupněm přidané hodnoty a s volnou tvorbou cen, přežívání nekompetitivních a marginálních podniků a konečně snižování úrovně společenského blahobytu v důsledku neefektivní alokace zdrojů v ekonomice a přílišného subvencování spotřebitelů třetích zemí evropskými spotřebiteli.

Reformy přijaté Evropskou radou v roce 1988 spočívají v restriktivní cenové politice a v adaptaci produkce na odbyt a na podmínky trhu, dále v posílení strukturální politiky. Jejich hlavní směry a náplň jsou:

1. Zavedení systému kvót v organizaci trhu mléka. Jde o systém garantovaného maximálního množství, při jehož překročení musí výrobci platit dodatečnou dávku za každý litr mléka navíc ve výši 75 % směrné ceny, která zůstává nezměněna.

2. Zavedení rozpočtových stabilizátorů pro obilí, olejniny, cukr, víno, zeleninu a ovoce, tabák a skopové maso. U obilovin je produkce stanovena na úrovni maximálního zaručeného množství 160 mil. t ročně do roku 1992. Při překročení tohoto množství jsou uplatněny dvě formy penalizace: automatické snížení směrné ceny o 3 % a zavedení odvodu úměrného překročení zaručeného množství rovněž ve výši 3 % jako

⁷ V roce 1987 byl podíl centrálních a celkových (tj. centrálních a lokálních) veřejných výdajů na HNP následující: v Nizozemsku 53,4 % a 70,2 %, v SRN 44,4 % a 61,3 %, ve Francii 49,3 % a 57,3 %, v Itálii 39,3 % a 31,4 %, ve Velké Británii 41,3 % a 52,2 %, v Řecku 38 % a 43,2 % atd. Pramen: OECD 1990.

⁸ Podrobně viz Bean, C., Malinvaud, E., Bernholz, P., Giavazzi, F., Wyplosz, E.: Policies for 1992, the Transition and After. CEPS Paper č. 4/1990.

„finanční spoluodpovědnost“ neboli rozpočtový stabilizátor.

3. Systém finanční spoluodpovědnosti sleduje cíl, aby se výrobci podíleli na nákladech odbytu cukru a mléčných výrobků (sušeného mléka, másla). Je jakousi formou negativní vyrovnávací přírážky, která je zdrojem příjmů pro sekci záruky EFZOZ.

4. Zásadní reforma strukturální politiky a posílení sekce orientace EFZOZ (dvojnásobné zvýšení jejich výdajů) při uplatnění nových opatření a forem přímých podpor zemědělcům. Jsou to především:

* „Zmrazení“ orné půdy. Každý zemědělec, který ponechá ladem aspoň 20 % plochy orné půdy po dobu pěti let, dostane peněžní prémii stanovenou na hektar. (V prvním období zavedení tohoto systému, tj. 1988/1990, činila její výše 1500 FF/ha, v roce 1990 byla její maximální projektovaná výše 3700 FF/ha.) Tento systém kvantitativního omezování nabídky obilovin se na počátku zavedení systému vztahuje na 80-100 tis. ha plochy obilovin (tj. 1 % plochy ES) a postupně by měl dosáhnout 800 tis. ha půdy (8 % plochy obilovin), z toho 250 tis. ha ve Francii, která by zůstala ležet ladem.

* Opatření ve formě podpory extenzifikace a rekonverze produkce. Tato opatření, která mají být v budoucnu upřesněna, se týkají v první etapě organizace trhů hovězího masa a stolního vína a vinařských produktů. Byla zavedena peněžní prémie pro zemědělské podniky, které sníží stav dobytka o 20 % během 5 let a nerozvíjejí své výrobní kapacity v produktech, jež SZT vykazují přebytek. Prémie je stanovena ve výši 1500 FF na dobytčí jednotku. U vína se premie (2300 FF/ha) vyplatí, jsou-li výnosy redukovány aspoň o 20 % po dobu 5 let.

* Přímá výpomoc k důchodům zemědělců je zavedena v různých formách s cílem kompenzovat ztráty na důchodech způsobené reformami SZP. Opatření v této oblasti tvoří jakýsi typ „deficiency payment“.⁹ Je to pomoc ve výši 1000 ECU na pracovní jednotku v prvním roce a dále poskytovaná regresivně po dobu 5 let, která má podporovat restrukturalizaci zemědělského podniku, v němž globální důchod na hlavu (pocházející ze zemědělství i mimo ně) je nižší než 70 % HNP v dané členské zemi nebo vyšší než 90 % HNP na pracovníka v regionu. Další opatření ve smyslu přímých finančních pomoci jsou v rámci výdajů sekce orientace soustředěny na výpomoc mladým zemědělským podnikatelům, sdruženým výrobcům, na subvence při transformaci a komercializaci zemědělských produktů, na podporu předčasného odchodu do důchodu atd.

Závěrem lze konstatovat, že reformy SZP směřují především ke stabilizaci rozpočtových výdajů ES. Nová restriktivní cenová politika spočívající v poklesu intervenčních cen¹⁰ a politika regulace kvantitativní nabídky zemědělských produktů vedou k ozdravení zemědělských trhů a k oživení mechanismu vyrovnávání nabídky a poptávky. První cíle této politiky ve snižování a likvidaci přebytků a zásob zejména másla a mléčných výrobků byly dosaženy na konci 80. a na počátku 90. let. Avšak svůj podíl na tom měly i vnější konjunkturní faktory.

Rozmanitost cílů SZP se nemůže spokojit se složitým mechanismem nadstátní (federální) cenové regulace, který se ukázal jako těžkopádný a málo účinný pro

⁹ Systém důchodového doplňku, počítaného jako rozdíl mezi cílovou (reglementovanou) cenou a relativní tržní cenou, která teoreticky nepodléhá žádné distorzi.

¹⁰ Intervenční ceny, které v letech 1973-1985 rostly ročně o 2,9 % u pšenice, o 4,4 % u cukrovky, o 5,3 % u mléka, o 3,3 % u másla, o 5,7 % u vepřového masa a o 6 % u slunečnice, zůstaly v následujících letech konstantní a v roce 1989 klesly u těchto produktů o 3 %, 2 %, 0 %, 2 %, 0 % a 6,7 %. Podle prognostického modelu Magali poroste zemědělská produkce ES v období 1989-1995 objemově o 1,5 % ročně a celková úroveň cen bude klesat o 2,2 % ročně. Největší cenové poklesy se předpokládají u obilovin (4,5 % ročně), u cukrovky (2,5 % ročně), u vepřového masa, drůbeže a vajec (o 3 %) a u olejnin (o 2,5 %). Pramen: Delache, X., Deroin-Thévenin, M.: Les reformes de la PAC: bilan et perspectives pour la France. Economie et prévision. Paris, č. 5/1989.

zefektivnění zemědělských výrobních struktur. SZP musí pokračovat v reformách, které by přispěly k postupnému snižování nákladných intervencí a obnovily regulační úlohu trhu. Neboť SZP dosáhla jednoho ze základních cílů - soběstačnosti v hlavních zemědělských produktech a bezpečného zásobování spotřebitelů.

Tyto reformy musí být doprovázeny zaváděním společných pružných nástrojů schopných řídit cíle ekonomické i neekonomické povahy beze ztrát společenského blahobytu. Jsou tendence spojovat SZP se společnou ekologickou politikou. Veřejný zájem na řízení zemědělského prostoru by tak mohl přispět k ochraně životního prostředí a zdůvodnit výdaje SZP na ozdravení zemědělského produkčního systému a na ochranu mezních zemědělských oblastí.

Započatá racionalizace SZP, byť plná rozporů, umožňuje pokračovat v reformách v perspektivě koordinovaného snižování ochrany zemědělského sektoru, k němuž se hlavní producentské země zavázaly v rámci multilaterálních jednání v uruguayském kole GATTu. Je však zemědělství ES více protekcionistické než zemědělství ostatních států?