

Diskusní dokument projektu Ecofair Trade Dialog

Evropská zemědělská politika a obětování pěšce

(Výňatek z rozsáhlého dokumentu - ukázka překladu z německého jazyka)

Obsah

1. Úvodem.....	3
2. Zemědělské reformy EU: Fit pro světový trh	4
3. Oddělené přímé platby – dumping v nových šatech	6
4. Rozvojové země stále atraktivním odbytištěm.....	Chyba! Záložka není definována.
5. Dumping ohrožuje právo na potraviny	Chyba! Záložka není definována.
6. Obchodní politika EU jako otvírač dveří pro zemědělský export.....	Chyba! Záložka není definována.
7. Evropské zemědělství nemůže uživit svět.....	Chyba! Záložka není definována.
8. Evropské zemědělství roste na cizích polích	Chyba! Záložka není definována.
9. EU obětuje své malé podniky.....	Chyba! Záložka není definována.
10. Nedostatečné reformní návrhy	Chyba! Záložka není definována.
11. Návrhy na ekologicky čestný obrat v zemědělství	Chyba! Záložka není definována.

1. Úvodem

Kam směřuje společná zemědělská politika EU? Podle jakých kritérií a v jaké výši se budou přidělovat zemědělské dotace a jak bude probíhat regulace trhu od roku 2014 v rámci společné zemědělské politiky (SZP) Evropské unie? Jakou váhu v ní dostanou veřejné hodnoty jako ochrana životního prostředí a krajiny, oživení venkova anebo sociální spravedlnost? Už přes dva roky se o těchto otázkách vedou horké diskuse. V dubnu 2010 uspořádal nový eurokomisař pro zemědělství, Dacian Cioloș, širokou veřejnou rozpravu a vyslal tak slibný signál: Agrární politika se týká všech. O její budoucí podobě se proto nemá rozhodovat jen v úzkém kruhu ministrů zemědělství, agrárních politiků a lobbyistů. Naopak, možnost vyjádřit své požadavky by měly dostat všechny sociální skupiny. O vysokém zájmu společnosti na reformě svědčí více než 5 500 obdržených stanovisek od občanů, svazů a vědců.

Když Komise v listopadu 2010 nastínila ve svém sdělení svoje představy o reformě a načrtla její možnosti, došla odezva ze strany organizací na ochranu životního prostředí a organizací zemědělců byla převážně pozitivní. V jádru návrhu totiž leželo tzv. „ozelenění“ zemědělské politiky cestou přísnějších ekologických standardů pro přímé platby evropským farmářům. Zastropováním přímých plateb pro velké farmy, provázáním na pracovní místa a cílenou podporou menších podniků vyšla Komise vstříc i požadavkům na silnější sociální komponentu reformy.

Když po intenzivních poradách v rámci Evropského parlamentu, s Parlamentem a s Radou EU pro zemědělství a rybolov uveřejnila Komise v říjnu 2011 rozpracovaný legislativní návrh, počáteční nadšení se proměnilo ve značné vystřízlivění. Svaz pro životní prostředí a ochranu přírody v Německu (BUND) a EuroNatur sice základní směr nadále vítaly, konkrétní opatření by ale ani po velkých farmách „nevyžadovala zásadnější korekci jejich dosavadních, environmentálně škodlivých způsobů pěstování“.¹ Podobným způsobem se vyslovilo Pracovní sdružení rolnické zemědělství (*Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft - AbL*) pro plánované zohledňování „faktoru práce“ při distribuci přímých plateb. Nicméně, především s ohledem na příliš vysoko nastavený strop pro velké farmy přinesou detailní pravidla „v podstatě nulový účinek“.²

Naproti tomu zásadní kritiku sklídl Komisi předložený návrh reformy od rozvojových organizací. V tomto smyslu je zpochybňována nejenom jeho detailní úprava, ale i základní pojetí: v souladu s vůlí Evropské komise má totiž evropská zemědělská politika vykonat svůj přínos k celosvětovému zajištění potravin především cestou zvyšování produktivity a mezinárodní konkurenceschopnosti evropského zemědělství. V principu tedy má být hlad utišen další sázkou na růst evropského zemědělství a udržováním či zvyšováním vývozu jeho potravin. A právě tato proexportní orientace je však podle názoru řady rozvojových organizací, organizací pro lidská práva a zemědělských organizací hlavně ze zemí globálního jihu součástí vlastního problému, nikoli jeho řešením. „Otázku celosvětové potravinové bezpečnosti nelze redukovat na jediný problém nabídky anebo produkce“, nabádal zvláštní zpravodaj OSN pro právo na potraviny, prof. Olivier De Schutter s ohledem na jednostranné zaměření

¹ Tiskové sdělení BUND a Euronatur: „EU-Agrarreform halbherzig“ (*EU – Vlačná zemědělská reforma*), 12.10.2011.

² Tiskové sdělení AbL: „Gute Grundlage zur EU-Agrarreform“ (*Dobrý základ pro zemědělskou reformu EU*), 11.10.2011.

zprávy Komise z listopadu 2012. „Dnešní strategický cíl musí spočívat v podpoře rozvojových zemí, aby byly schopny zajistit potraviny pro sebe samotné, a nikoli aby živily svět.“³

Jedno je z návrhu reformy předloženého Evropskou komisí zřejmé: Volání po respektování práva člověka na potraviny a po koherentní rozvojové politice naráží stále ještě a v rozsáhlé míře na hluché uši rozhodujících subjektů. Takový postoj je nepřijatelný nejenom z morálního hlediska. K respektování, ochraně a garantování práva člověka na potraviny a dalších lidských práv se ostatně v úmluvách OSN o lidských právech mezinárodně zavázaly všechny členské státy EU. Také článek 21 Lisabonské smlouvy Evropskou unii explicitně zavazuje, aby ve svých jednáních na mezinárodní úrovni orientovala na lidská práva a zásadu solidarity.

EcoFair Trade Dialog chce svým diskusním dokumentem přispět k prohloubení debaty o soudržnosti společné zemědělské politiky pro rozvoj a lidská práva. Ústřední otázka přitom zní, do jaké míry aktuální instrumenty SZP stále ještě umožňují vývoz za dumpingových podmínek, jež v zemích globálního jihu vedou k vytěsňování malých podniků (články 2 až 6). Následující část (článek 7) se zabývá souvislostmi mezi dumpingovými podmínkami u zemědělských plodin a závislostí řady rozvojových zemí na dovozu a tím i stále silnějšími cenovými výkyvy na světovém trhu. Dále se analyzují účinky evropského zemědělského dovozu a zejména krmiv na potravinovou bezpečnost (článek 8). A konečně článek 9 se věnuje otázce vlivu dosavadní koncepce SZP na evropské zemědělce. Na tomto základě je v článcích 10 a 11 provedeno vyhodnocení Komise předloženého návrhu reformy a nastíněny požadavky na reformu SZP z hlediska politiky pro rozvoj a lidská práva.

2. Zemědělské reformy EU: Fit pro světový trh

Už po třicet let je SZP terčem mezinárodní kritiky, která jí vytýká, že dotacemi vývozu tlačí na ceny zemědělských komodit na světovém trhu, zaplavuje trhy rozvojových zemí a přispívá k vytěsňování místních farmářů. Dumpingové ceny pšenice, sušeného mléka a hovězího masa, tedy jejich vývoz za ceny pod skutečnými výrobními náklady anebo pod úrovní domácích tržních cen, měly často negativní dopad na malé farmáře rozvojových zemí, kteří těmto dumpingovým cenám nebyli schopni konkurovat. Dumpingové ceny mimo to dlouhodobě ovlivňovaly celou zemědělskou produkci, jelikož investování do vlastního zemědělství se ve světle výhodné dostupnosti potravin na světovém trhu jevílo jako nerentabilní.

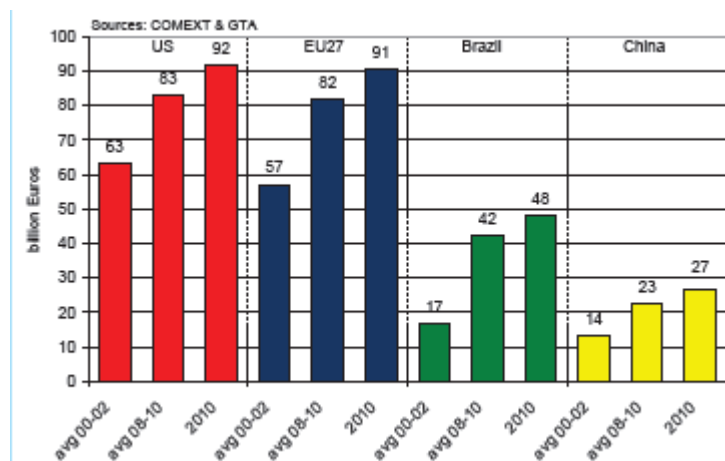
Zástupci EU sice často podobné negativní účinky z minulosti připouštějí, hned ale argumentují, že Evropská unie svými zemědělskými reformami z let 1992, 2000, 2003 a 2008 mezitím tyto problémy překonala. Skutečnost, že tomu tak není, leží z velké části v podstatě reforem samých. Ty se od počátku nesly ve znamení jednání o Všeobecné dohodě o clech a obchodu (*General Agreement on Tariffs and Trade - GATT*), z nichž v roce 1995 vzešla mimo jiné Dohoda o zemědělství (*Agreement on Agriculture – AoA*) Světové obchodní organizace (*World Trade Organisation - WTO*). Dohoda po průmyslových zemích žádá, aby do roku 2000 snížily o 36 procent všechny Světovou obchodní organizací stanovené horní limity pro externí celní sazby a vývozní dotace. Interní subvence zemědělství, označené

³ Mandate of the Special Rapporteur on the Right to Food: The Common Agricultural Policy towards 2020: The role of the European Union in supporting the realization of the right to food, 17.6.2011, S.1.

organizací WTO jako „narušující obchod“, musely být sníženy o 20 procent. K nim patřily především subvence vázané na určitý produkt anebo produkované množství, stejně jako minimální výkupní ceny, jež EU garantovala např. jatkám, mlékárnám anebo rafineriím cukru pro zpracované produkty.

Dle dosavadních závěrů WTO se Evropské unii podařilo uvedené limity z velké části splnit. Z hlediska rozvojové politiky ovšem stojíme před problémem, že tyto reformy směřovaly i k udržení a dalšímu rozvoji mezinárodní konkurenceschopnosti a tedy k vývozní schopnosti evropského zemědělství v souladu se záměry WTO. A tím se dumpingová opatření nepodařilo odstranit. EU sice v letech 2000 až 2010 jednostranně snížila své vývozní subvence z 5,6 miliard na 166 milionů eur a oddělily interní subvence od produkce⁴, na druhé straně se však evropským zemědělcům systematicky snižovaly výrobní ceny s cílem zprostředkovat zemědělsko-potravinářskému průmyslu přístup k levným surovinám a umožnit vývoz za mezinárodně konkurenceschopné ceny. Německá spolková vláda nečiní ve vztahu k cílovému zaměření dosavadních reforem žádné tajnosti: „Německo tím, že včas a rychleji než ostatní členské země začalo dostávat své zemědělství do kondice pro mezinárodní soutěž a snižovat závislost na zásazích trhu, stojí dnes v čele prosazování reforem SZP z let 2003 a 2004.“⁵

Graf 1: Porovnání vývozu zemědělské produkce EU27, USA, Brazílie a Číny



Zdroj: Evropská komise, *Generální ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova*⁶

Této údajně větší nezávislosti na „zásazích trhu“ se podařilo dosáhnout snížením minimálních cen pro zpracované produkty (intervenční ceny), mírným otevřením trhu a také pobídkami ke zvyšování výroby, jakou bylo např. zvýšení mléčných produkčních kvót, tzn. státem stanovované horní meze výroby. Výsledek: Zatímco se ceny producentů v letech 1986 – 1988 v rámci EU pohybovaly ještě 71 procent nad hladinou světových tržních cen, už v rozmezí let 2007 – 2009 se jejich odstup smršťil na devět procent.⁷ Tuzemská

⁴ Evropská komise: Impact Assessment. Common Agricultural Policy towards 2020, Commission Staff Working Paper, 2011: Strana 33.

⁵ BMELV (*Spolkové ministerstvo pro výživu, zemědělství a ochranu spotřebitele*): Stellungnahme der Bundesregierung zur Mitteilung der Europäischen Kommission „Die GAP bis 2020“, (*Stanovisko spolkové vlády ke sdělení Evropské komise „SZP do r. 2020“*) 28. ledna 2011, strana 2.

⁶ Evropská komise: Global and EU agricultural exports rebound, Monitoring Agri-trade Policy (MAP), Mai 2011, S. 2.

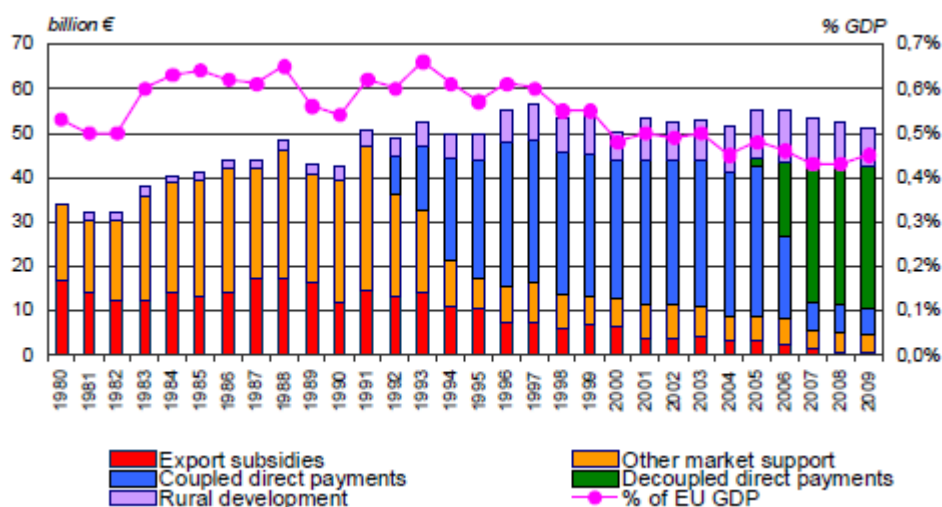
⁷ OECD: *Agricultural Policies in OECD Countries at a Glance*, 2010, S. 50.

dostupnost zemědělských surovin za ceny podobné cenám světového trhu představuje pro mezinárodní konkurenceschopnost evropského agrárního sektoru významný faktor. Svým ročním exportem zemědělských produktů v hodnotě 82 miliard eur, což je průměr let 2008 až 2010, a svým celosvětovým podílem vývozu ve výši 18 procent stojí EU těsně za mistrem světa v exportu, USA.⁸ K nejvýznamnějším vývozním produktům Evropské unie s nejsilnějším přírůstkem patří vedle vína a lihových nápojů především pšenice, vepřové maso, cukr a mléčné výrobky.⁹

3. Oddělené přímé platby – dumping v nových šatech

Rétorika kolem „tržně-hospodářské orientace reformy“ SZP zatajuje, že mezinárodní konkurenceschopnost evropského zemědělství nadále umožňují peníze daňových poplatníků. Celý agrární rozpočet EU se totiž sotva zredukoval a v roce 2009 dosahoval více než 50 miliard eur. Podíl vývozních dotací v roce 2010 ve výši 166 milionů eur sice dosáhl historicky nejnižší úrovně, k čemuž přispěly vysoké ceny na světových trzích, uplynulé roky však ukázaly, že Komise po tomto instrumentu opakovaně sahala i v časech nízkých světových cen. Tak tomu bylo v roce 2009, kdy dotovala vývozce mléčných výrobků celkem 181 milionů eur, dotace na vepřové maso dosáhly 59,9 milionů a na drůbež to bylo 91,6 milionů eur.¹⁰ Naopak ani mezi rozvojovými organizacemi není sporu o tom, že dotace vývozu v rámci současné společné zemědělské politiky už nepředstavují největší problém.

Graf 2: Vývoj výdajů SZP v letech 1980 až 2009



Zdroj: Evropská komise, *Generální ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova*¹¹

Lví podíl evropských agrárních dotací, tedy více než 39 miliard eur, totiž evropští zemědělci obdrželi formou přímých plateb. 90 procent přímých plateb je podle informací Evropské

⁸ Evropská komise: Impact Assessment. Common Agricultural Policy towards 2020, Commission Staff Working Paper, 2011: strana 32.

⁹ Evropská komise: Global and EU agricultural exports rebound, Monitoring Agri-trade Policy (MAP), květen 2011, S. 4.

¹⁰ Agrar-Europe 23/10, 7.6.2010, EU-Nachrichten, S. 8.

¹¹ Tamtéž, S. 12.

komise v současnosti zcela odpojeno od typu produktu a objemu výroby a řídí se naopak velikostí podniku.

Odpojené přímé platby jsou podle oficiálního výkladu plně v souladu s WTO (tedy v „zeleném boxu“) a nemají buď žádný, nebo jen velmi omezený rušivý účinek na obchod.¹² Podle studie Humboldtovy univerzity v Berlíně však „tento pohled vychází spíše ze zjednodušujícího modelu neoklasické ekonomie“.¹³ Ve svém vyhodnocení cíleného vědeckého výzkumu docházejí autoři k závěru, že o pozitivním účinku přímých plateb na výrobu vládne v literatuře teoretický konsens. A uvádějí čtyři hlavní argumenty, proč vlastně zařadila WTO přímé platby do jantarového boxu dotací, které obchod narušují a musí být proto omezeny:

Za prvé, většina přímých plateb je plně oddělena od výroby, ale zatím ne všechny. *Za druhé*, přímé platby garantovaly zemědělcům nepřetržitý tok peněz, snižovaly jejich obavy z rizika, a stimulovaly tak výrobu. *Za třetí*, přímé platby zvyšovaly prosperitu příjemců, kteří tak měli příležitost pouštět se do rizikových výrobních oblastí. To vedlo ke zvyšování výroby. *Čtvrtý argument*, pokud by se výše přímých plateb i nadále vyměřovala dle předchozí úrovně produkce, znamenalo by to motivaci pro zemědělce k zachování vyšší úrovně produkce, která by pro ně bez subvencí byla nezajímavá.

Kromě teoretické analýzy provedli autoři na základě německého exportu pšenice, kukuřice, řepky, cukrové řepy a mléčných výrobků za léta 2004 až 2008 propočítali skutečných dopadů dumpingového efektu přímých plateb. Podle WTO se o dumping jedná tehdy, když je zboží na vývozním trhu prodáváno za cenu nižší než na trhu tuzemském, nebo za cenu pod hranicí výrobních nákladů. Důležitý indikátor dumpingu spatřuje WTO také v tom, jestliže je určité zboží na domácím trhu exportující země obchodováno za ceny pod výrobními náklady.

V souvislosti s uvedenou myšlenkou došla studie k překvapivému výsledku: V období 2004 až 2008 pokrývaly výnosy z prodeje pšenice dokonce i u velkých podniků v průměru pouhých 81 procent výrobních nákladů. U kukuřice odpovídaly příjmy jen 57 procentům nákladů, u řepky to bylo 84 procent, u cukrové řepy 47 a u mléčných výrobků pouze 56 procent.¹⁴ Budeme-li vycházet z toho, že v případě škrtu přímých plateb dojde rovněž k poklesu cen pronájmu zemědělské půdy a tím i výrobních nákladů, zdá se být výsledek o něco méně drastický. Ale i v tomto scénáři pokryjí dnešní příjmy u pšenice jen 90 %, u kukuřice 62 %, u řepky 94 %, u cukrové řepy 52 % a u mléčných výrobků jen 59 procent výrobních nákladů zemědělců. Toto dle jednoznačného závěru vědců „implicitně znamená, že společná zemědělská politika zemědělcům umožnila a stále ještě umožňuje prodávat za ceny pod hranicí výrobních nákladů. Nejvýrazněji se to projevuje u cukru, mléčných produktů a kukuřice“.¹⁵

¹² Evropská komise: Impact Assessment. Common Agricultural Policy towards 2020, Commission Staff Working Paper, 2011: strana 32.

¹³ Von Witzke, Harald, Steffen Noleppa und Gerald Schwarz: Decoupled Payments to EU Farmers, Production, and Trade: An Economic Analysis for Germany, Working Paper Nr. 90/2010, Humboldt-Universität zu Berlin, S. 15.

¹⁴ Tamtéž, Str. 20

¹⁵ Tamtéž, Str. 18