**Spoločná poľnohospodárska politika EÚ**

**Ing. Roman Serenčéš, PhD., Katedra ekonomiky FEM SPU v Nitre**

Spoločná poľnohospodárska politika (SPP) Európskej únie (EÚ) sa volá „spoločná“, pretože hlavné rozhodnutia poľnohospodárskej politiky sa robia na úrovni EÚ, a tieto sú z väčšej časti financované zo spoločného európskeho rozpočtu. Preto je poľnohospodárstvo vnímané ako jeden z najviac integrovaných sektorov v EÚ a dokonca je niekedy dávaný za vzor pre ostatné sektory. Európsky poľnohospodársky sektor je síce integrovaný politicky, ale je menej integrovaný ekonomicky ako ostatné sektory.

Založenie SPP v roku 1962 bolo nevyhnutnosťou pre Európske hospodárske spoločenstvo (EHS), predchodcu EÚ. Šesť zakladajúcich členov – Belgicko, Francúzsko, Nemecko, Luxembursko, Holandsko a Taliansko malo vlastné národné poľnohospodárske politiky, ktoré boli výrazne odlišné. Jednotlivé krajiny neboli ochotné sa vzdať intervenčných nástrojov na poľnohospodárskych trhoch alebo dovoliť voľný obchod medzi členskými krajinami, a tak sa riadiť pravidlami colnej únie. Tieto záujmy nevylúčili poľnohospodárstvo z trhovej integrácie, ale mala miernejšie tempo, no politické súťaženie bolo vysoké. Francúzsko požadovalo vstup na veľký nemecký trh pre svoje poľnohospodárske výrobky, ale na druhej strane muselo umožniť nemeckým priemyselným výrobkom vstúpiť na jeho trh. A preto bolo nevyhnutné stanoviť organizačný a inštitucionálny rámec pre poľnohospodársku politiku na úrovni Spoločenstva.

Inštitucionálny rámec bol daný založením SPP, ktorá bola kompromisom pri uspokojovaní rôznorodých záujmov členských krajín. Pod tlakom Nemecka EHS rozhodlo o zavedení spoločnej cenovej úrovne pre poľnohospodárske produkty, ktorá bola významne vyššia ako úrovne na svetovom trhu a zaviedla reguláciu na hraniciach (obchodné prekážky), čo úplne odpojilo ceny v EHS od cien na svetovom trhu. Vývoj SPP dokázal, že tieto nástroje obmedzili SPP v jej adaptácii na zmenené podmienky v Spoločenstve a aj na svetovom trhu.

Spoločná organizácia trhu SPP (trhové poriadky) regulovala hlavné poľnohospodárske produkty. Cieľom bolo udržať domáce poľnohospodárske ceny nad úrovňou svetových trhových cien. Premenlivé clo (daň) bolo implementované ako hodnota, ktorá vypĺňala medzeru medzi domácimi poľnohospodárskymi cenami a zodpovedajúcimi svetovými trhovými cenami. Daň sa menila spolu so svetovými cenami, teda s rastom svetových cien sa daň znižovala. Daň upravila svetové ceny na ceny dohodnuté Spoločenstvom, a až potom mohli zahraničné tovary vstúpiť na trh Spoločenstva. Od svojho vzniku SPP poskytovala aj exportné dotácie, poskytovali sa v prípade, ak domáca produkcia predbehla domácu spotrebu. Pri priemyselných produktoch boli exportné dotácie odstránené a sadzby importných ciel mali strop dohodnutý Spoločenstvom, no obchodný režim poľnohospodárskych produktov zostal nezmenený.

Navyše, spoločná organizácia trhu zahŕňala aj domácu mieru ochrany. Príkladom sú garantované nákupy komodít prostredníctvom štátnych agentúr, ako napr. maslo, sušené odstredené mlieko, obilie a cukor za intervenčné ceny. Ochranný režim pre cukor bol výnimočný, zahŕňal intervenčnú cenu pre cukor, minimálnu nákupnú cenu pre cukrovú repu a produkčnú kvótu. Za množstvá nad pridelenú kvótu poľnohospodári dostávali svetovú trhovú cenu. Trhový poriadok na cukor bol veľmi vzdialený od princípov voľného trhu, skôr bol porovnateľný s nástrojmi, ktoré sa používali v centrálne plánovaných ekonomikách.

Inštitucionálne ceny boli hlavným nástrojom trhových poriadkov. Rada ministrov, ktorá je zložená z ministrov poľnohospodárstva členských krajín, rozhodla o zmenách v inštitucionálnych cenách. Tieto zmeny nemali stanovené objektívne kritériá, a tak do procesu úpravy cien vstupovali politické záujmy. Národné záujmy členov boli výrazne odlišné, čiastočne kvôli rozdielom v ich ekonomikách (ako napr. inflácia, celkový rast a rozdielna produktivita v poľnohospodárstve). Navyše rámec, ktorým sa zaviedlo financovanie SPP zvýraznil tieto odlišnosti v národných záujmoch. EÚ upravila princípy finančnej solidarity, ktoré zabezpečili, že politiky implementované na úrovni Spoločenstva by mali byť financované zo spoločného rozpočtu. Keďže EÚ nevytvára príjmy, príspevok do spoločného rozpočtu pochádza buď z rozpočtov členských krajín alebo z importných ciel, teda členské krajiny sa dobrovoľne vzdali ich príjmu z ciel v prospech rozpočtu Spoločenstva. Táto politika nebola prospešná pre všetky krajiny. Napríklad Holandsko bolo tradične veľkým exportérom mliečnych produktov, rozhodnutie politiky zvýšiť ceny mlieka zdvihlo príjem holandských poľnohospodárov omnoho viac ako vyššie ceny znížili kúpyschopnosť jeho spotrebiteľov. Pre Veľkú Britániu ako veľkého importéra mliečnych produktov zvýšenie cien mlieka malo opačný efekt. A tak je pochopiteľné, že národné záujmy boli významne odlišné.

Dobrým príkladom je dohoda, že ak spoločná politika bude v konflikte s národnými záujmami niektorej z členských krajín, tak to bude mať daná krajina kompenzované. Výsledkom bolo každoročné zvyšovanie úrovne domácich cien, dokonca v čase, keď ceny poľnohospodárskych výrobkov na svetovom trhu klesali, tak exportný prebytok EÚ rástol. Zvýšenie ochrany poľnohospodárstva, rozšírenie EÚ a bezprecedentný technologický pokrok v poľnohospodárstve EÚ spôsobili rýchlejší rast poľnohospodárskej produkcie ako spotreby. Spoločenstvo, ktoré začínalo ako importér poľnohospodárskych výrobkov, sa zmenou ponuky a dopytu stalo ich exportérom na konci 70-tych rokov. Zvyšovanie exportu a znižovanie svetových trhových cien vytvorilo tlak na rozpočet EÚ, pretože sa významne zvyšovali výdavky na exportné náhrady (dotácie). Obdobie reforiem SPP sa začalo ešte s väčším počtom vládnych zásahov do trhového mechanizmu. Trh s mliekom začal predstavovať vážny problém. Produkcia mlieka v EÚ rýchlo rástla, pretože import krmovín bol kvôli GATT oslobodený od dane. Nízke ceny krmovín, čiastočne kvôli preukazne nižším transatlantickým dopravným nákladom a vysokej cenovej podpore produktov SPP, viedli k vysoko efektívnej miere ochrany mäsa a mlieka a rastu výroby. Dôsledkom bolo hromadenie zásob v skladoch EÚ a zvyšovanie rozpočtových výdavkov. Ako sa neskôr ukázalo bolo to hlavné obmedzenie SPP. V roku 1984 sa Rada dohodla na kvótovom systéme pre mlieko. Poľnohospodári dostávali práva na predaj v rámci kvóty za garantované ceny. Predaj nad kvótu bol zdanený superdaňou, ktorá bola dlhé obdobie vyššia ako cena na trhu v rámci kvóty. Výroba sa obmedzila a zastavil sa rast produkcie. Okrem toho, v roku 1986 bol farmárom ponúknutý set-aside program (pôda ležiaca ľadom). Poľnohospodárom pestujúcim obilniny bola ponúknutá prémia, ak sa dobrovoľne vzdajú možnosti produkovať na ornej pôde. Prvých 25 rokov spoločnej agrárnej politiky bolo charakterizovaných zvýšením domácej ochrany poľnohospodárskych výrobkov a tiež ich ochrany na hraniciach (zavedenie obchodných prekážok). EÚ na hospodársku situáciu reagovala zavedením nástrojov, ktoré obmedzovali rozpočtové výdavky. Ostatné nástroje SPP ostali nepovšimnuté, čo bolo zdrojom obáv obchodných partnerov.

Uruguajské kolo (UK) GATT (Všeobecná dohoda o clách a obchode) (1986-1994) bolo zamerané na poľnohospodársky obchod. EÚ mala reformovať SPP v súlade s pravidlami nového kola. Rada rozhodla, že prvý sa zreformuje európsky obilninársky trh (1992). Prvý krát sa znížili ceny komodít. Rada sa dohodla na znížení inštitucionálnych cien obilnín o 30 percent. Poľnohospodári dostali plnú kompenzáciu v podobe priamych platieb pre ich možnú stratu príjmu. Tieto platby boli spojené s použitím pôdy na pestovanie obilnín. Navyše, poľnohospodári mali nárok na platby, ak dodržiavali set-aside aspoň na politicky dohodnutom percente. Efekt na produkciu obilnín bol minimálny. Produkcia obilnín začala konkurovať dovozom krmív, a tak sa prebytok obilnín postupne vytratil. Rozhodnutie v sektore obilnín prispelo k finálnej dohode v rámci UK. Dohoda požadovala zmeny aj v exportných dotáciách. Obmedzenie exportných dotácií sa urobilo dvoma cestami: a) množstvo jasne definovaných produktov alebo produktových skupín, kde bolo dovolené dotovanie boli redukované o 21 percent z úrovne rokov 1986-88, b) množstvo exportných dotácii bolo znížených o 36 percent z úrovne rokov 1986-88.

Okrem toho, ako iné GATT/WTO krajiny, EÚ mala akceptovať ústupok na strane importu. Každá krajina povolila dovoz špecifických produktov do 5 percent domácej spotreby v základnom období 1986-88. Premenlivé dane a iné netarifné obchodné opatrenia boli prevedené na tarifné ekvivalenty a tieto boli znížené o 36 % zo základného obdobia 1986-88. Pri individuálnych produktoch boli znížené minimálne o 15 %. EÚ nebolo dovolené aplikovať systém premenlivých ciel (daní) a pred stanovením domácich inštitucionálnych cien mala brať do úvahy zmeny vo svetových cenách. Táto medzinárodná dohoda prinútila EÚ zmeniť jej organizáciu trhu. Nakoniec EÚ reformovala SPP výrazne v roku 2003, snažila sa o pozitívny príspevok do kola obchodných negociácií v Dohe (2001). Jedna z reforiem sa týkala domácich podpôr. Priame platby SPP boli zahrnuté do „Modrého boxu“. Ide o priame platby obmedzujúce výrobu, a preto nepodliehali redukcii. Tento ústupok voči EÚ bol kompenzovaný cenovými zníženiami a prísľubom, že pomoc poľnohospodárom bude potrebná len počas určitého prispôsobovacieho obdobia. Tieto ústupky mali skončiť do ukončenia rokovaní v Dohe, kompenzácie na prispôsobenie nemali byť vyplácané trvale a EÚ mala hľadať alternatívy pre poskytovanie pomoci poľnohospodárom.

Reforma SPP z roku 2003 bola zmenou v ochrane poľnohospodárstva. Predtým, podpora poľnohospodárstva mala formu cenovej podpory výrobkov a výrobných faktorov, v sektore ŽV niektoré podpory boli na hlavu zvieraťa. Tieto podpory stimulovali výrobu a trestali (zdaňovali) spotrebu. Preto sa obchodní partneri stavali proti tomuto systému a tlačili na jeho zmenu. Rada rozhodla znížiť cenovú podporu dokonca viac ako bol predpoklad (pre hlavné produkty od roku 2004 a pre niektoré produkty ako cukor, olivový olej, tabak a bavlna v neskoršom čase) a odviazať v princípe všetky typy priamych platieb. Vo všeobecnom návrhu Európska komisia zlučuje všetky príjmové zníženia, ako sú cenové zníženia do roku 2003 a všetky typy priamych platieb poskytovaných od roku 2003 do jedného typu platby, a to do Jednotnej platby na farmu (the Single Farm Payment – SFP) vytvorenej pre jednotlivé farmy založenej na historických úrovniach. Nároky fariem na platbu boli obchodovateľné, a preto sa zvýšil tlak na úplné odviazanie od produkcie. Chybou bolo, že Rada poskytla členským krajinám veľa priestoru. Napríklad, krajinám bolo dovolené zviazať (prepojiť) časť platieb s produkciou alebo použitie výrobných faktorov počas prechodného obdobia a spojiť ich opäť s produkciou, ak by regionálna alebo domáca produkcia v krajine padala príliš masívne. Platby mohli byť úplne spojené (zviazané) s pôdou. Nakoniec, niektoré platby boli naviazané na environmentálne štandardy, ktoré poľnohospodári potrebujú plniť, tento proces je známy ako krížové plnenie (cross-compliance). Krížové plnenie spojilo platby s rešpektovaním environmentálnych a iných požiadaviek (zdravie a starostlivosť o zvieratá a rastliny) stanovených na európskej a národnej úrovni.

Reforma z roku 2003 definovala aj nové nástroje SPP: pilier I pre opatrenia trhu a cenovej podpory a pilier II pre vidiecky rozvoj. Výdavky prvého piliera majú postupne klesať, zatiaľ čo výdavky druhého piliera budú rásť. Aké ospravedlnenie by sme mohli použiť na zvýšenie rozpočtu druhého piliera o objem, o ktorý sa zníži rozpočet prvého piliera, ak aj vezmeme do úvahy rozdielnosť cieľov jednotlivých pilierov? Vidiecky rozvoj by nemal byť zameraný hlavne na poľnohospodárstvo. Vidiecky rozvoj sa nutne odlišuje naprieč krajinami a regiónmi a nie je spojený s predchádzajúcimi poľnohospodárskymi podporami, a tak je otázne, že či zmeny v rozpočte sú potrebné pre vidiecky rozvoj všetkých krajín a regiónov (pilier II) a či sú zladené so širokou redukciou v poľnohospodárskych podporách (pilier I).

Preto majú kritici podozrenie, že druhý pilier je cesta pre tvorcov politiky ako pokračovať v poskytovaní podpory poľnohospodárom, keď už dlhšie nemôžu obhajovať priame platby ako prechodnú kompenzáciu (na prispôsobenie sa) za cenové zníženie a aj to, že je poskytovaná o dekádu dlhšie. Stavba druhého piliera sa javí ako vhodná pre skryté dotácie do poľnohospodárstva. Opatrenia druhého piliera vyžadujú vyššiu kvalitu vlády a zodpovedných ľudí ako opatrenia prvého piliera, aj vďaka rozšíreniu, a tým rozdielnosti podmienok sa v priemere znížila schopnosť monitorovať a vynucovať si dodržiavanie opatrení druhého piliera. Európsky dvor audítorov pravidelne nachádza nezrovnalosti a podvody v opatreniach druhého piliera.

SPP EÚ sa v priebehu času preukazne zmenila. Zmeny boli riadené rozpočtovými záujmami skôr než ekonomickou racionalitou. Do roku 1990 reformy podnecovali rozpočtové záujmy, ale ich výsledkom bola ešte viac ochranárska a obchod deformujúca politika. Nakoniec pod vplyvom GATT/WTO obchodných negociácií SPP sa vzdala väčšiny ochrany na hraniciach (obchodných prekážok). Zmeny v politike EÚ a tiež v politikách iných krajín a zvýšenie cien ropy zrejme viedli k vyšším svetovým cenám, a tým sa hlbšie reformy obchodných prekážok oddialili. Postavenie SPP EÚ sa stalo viac dôležitejším pre svetový potravinový systém v priebehu času v dôsledku rastu zo 6 na 27 členov. Zníženie vonkajšej miery ochrany SPP prispieva k menej deformovanému poľnohospodárstvu. Stále zostávajú dva problémy, a to: prvý, pokiaľ európske ceny potravinárskych produktov nie sú úplne prepojené so svetovými trhovými cenami, tak sa SPP nechráni v maximálne možnej miere pred kolísaním svetových trhových cien. A teda, je potrebné hlbšie zviazanie európskych a svetových trhových cien. Druhým problémom je druhý pilier SPP, ktorý povoľuje skryté poľnohospodárske dotácie a zapríčiňuje deformácie naprieč členskými krajinami EÚ a aj celosvetovo. Preto by opatrenia druhého piliera mali byť znovu posúdené a skontrolované z pohľadu ich deformačného účinku.

Príspevok stručne zachytáva reakcie SPP EÚ na hospodárske dianie a následne dôsledky, ktoré priniesli rozhodnutia v rámci politiky. SPP má pred sebou nové programové obdobie, kde bude musieť reagovať na nové výzvy, ako napríklad cenové výkyvy a rozpočtové obmedzenie; životné prostredie a administratívna náročnosť; organizácia trhu a WTO; podpora malých fariem a efektívnosť; I. pilier a II. pilier; rozdelenie priamych platieb a konkurencieschopnosť; záujmy starých členských krajín a záujmy nových členských krajín. Už z vyššie napísaného je zrejmé, že členské krajiny sa len ťažko vzdávajú svojich pozícií. A už keď sa ich vzdajú, tak potrebujú silnejší motivačný prvok, a ten býva spravidla viac politický ako ekonomický. Zdá sa, že podstatné zmeny SPP sa nedajú očakávať, skôr nastane určité vyladenie súčasnej SPP k smerom ku klimatickým zmenám, malým farmárom a cenovým výkyvom s ešte väčším akcentom na životné prostredie. V tejto situácii je potrebné spomenúť, že ak chce Slovensko profitovať v ďalšom období zo SPP je potrebné sa zamerať na starostlivosť o prírodné zdroje, hlavne pôdu a vodu. V tejto oblasti máme významný historický deficit, ak ho nezačneme riešiť, v budúcnosti sa môžeme pripraviť o určitú časť podpor zo SPP. Slovensko je malá vidiecka krajina s pestrými prírodnými podmienkami, ktorej agropotravinársky sektor nebol historicky orientovaný proexportne. Rapídny nárast podpôr od roku 2004 priniesol Slovensku pokles poľnohospodárskej výroby takmer vo všetkých segmentoch. Je isté, že budúcnosť nemôžeme spájať s nič nerobením, na ktoré si od roku 2004 zvyklo množstvo podnikateľov na pôde. Filozofia multifunkčnosti venuje pozornosť krajinotvorbe, podnikateľským príležitostiam mimo sektoru poľnohospodárstva (agroturistika, údržba lokálnych ciest,....) a reálnym environmentálnym cieľom, ako je napr. znižovanie CO2 v ovzduší. Zvyšovanie cien ropy podnecuje záujem o pestovanie energetických plodín, ktoré sa na nerozmnožiteľnej pôde stávajú konkurenciou poľnohospodárskym plodinám určených na výživu. Problémom je aj väzba cien poľnohospodárskych vstupov na očakávanú cenu produktu, dokonca sa stáva, že sa cenu vstupu nedozviete. Ak je cena v trhovom systéme najdôležitejším faktorom pre akékoľvek rozhodovanie, tak utajovanie cien vybraných vstupov znemožňuje poľnohospodárovi nájsť výrobu, ktorá maximalizuje jeho ciele (očakávaný rast ceny komodity ešte automaticky neznamená rast tržieb danej komodity). Na druhej strane je potrebné vytvoriť poľnohospodárovi priestor na komunikáciu so zákazníkom (výstavy, ochutnávky,.....), pretože zákazníkovi je potrebné neustále predstavovať výhody kvalitného a čerstvého domáceho produktu. V neposlednom rade poľnohospodárstvo potrebuje politickú a makroekonomickú stabilitu, seriózne poradenstvo, korektné a včasné informácie.