

# DEVELOPMENTAL ASPECTS OF THE FORMATION OF THE COMMON AGRICULTURAL POLICY OF THE EU IN THE CONTEXT OF ITS INDIVIDUAL REFORMS

[Vývojové aspekty formovania Spoločnej poľnohospodárskej politiky EÚ v kontexte jej jednotlivých reforiem]

Ivana Kravčáková Vozárová<sup>1</sup>, Monika Daňová<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Prešovská univerzita v Prešove, Fakulta manažmentu, Konštantínova 16, 080 01 Prešov  
Email: ivana.kravcakova.vozarova@unipo.sk

<sup>2</sup> Prešovská univerzita v Prešove, Fakulta manažmentu, Konštantínova 16, 080 01 Prešov  
Email: monika.danova@unipo.sk

**Abstract:** The Common Agricultural Policy has a major impact on the development of the agricultural sector in the countries of the European Union because this sector is significantly regulated in comparison with the sector of industry or services. A considerable part of the professional community deals with the question how the agricultural sector reacts to such form of regulation. The paper provides a more comprehensive synthesis of knowledge about the formation and development of the Common Agricultural Policy in order to create a comprehensive overview of the theoretical formation of this policy from the perspective of domestic and foreign authors.

**Keywords:** Common Agricultural Policy, historical development, European Union, reforms.

**JEL classification:** E60, F68, Q18

Doručeno redakcii: 27.3.2017; Recenzováno: 1.4.2017; 26.4.2017; Schváleno k publikovaniu: 31.5.2017

## Úvod

Podľa poznatkov doterajších štúdií je Spoločná poľnohospodárska politika EÚ významnou oblasťou z pohľadu regulácie trhu. Regulácia poľnohospodárskeho sektora je často obhajovaná práve koncepciou špecifickosti samotného odvetvia v dôsledku jeho nestálosti či rôznych geografických obmedzení. Názory na jej formovanie v kontexte jednotlivých reforiem, samotný charakter ako i význam jej existencie sú rôzne. Okrem rozdielov v názoroch na samotný zmysel vzniku tejto politiky a jej dominantné postavenie z hľadiska rozpočtu EÚ a prijatej legislatívy, variabilita sa vyskytuje i v názoroch na jednotlivé nástroje a intenzitu ich vplyvu na jednotlivé členské štáty EÚ. V príspevku skúmame formovanie tejto politiky s využitím syntézy poznatkov a jednotlivých opatrení formovaných v priebehu jej jednotlivých revízií. Význam problematiky fungovania Spoločnej poľnohospodárskej politiky EÚ narastá, i keď publikované názory a sformovanie rôznych prístupov dokumentujú rešpektovanie jej významu a jej parciálne riešenia už v historickom kontexte jej samotného formovania.

Príspevok prináša podrobnejší prehľad poznatkov o vzniku a vývoji Spoločnej poľnohospodárskej politiky EÚ s cieľom vytvorenia komplexného teoretického prehľadu formovania tejto politiky z pohľadu prístupov domácich a zahraničných autorov. Pri písaní príspevku sme použili metódy logické: metódu syntézy, analýzy, metódu normatívneho a deskriptívneho prístupu ako aj metódu komparácie. Analýza bola použitá pri samotnom štúdiu dostupnej domácej a zahraničnej literatúry a následnom spracovaní prehľadného vývoja tejto politiky. Metóda syntézy bola použitá pri spájaní čiastkových poznatkov zistených vo fáze

analýzy do jedného celku ako aj pri formulácii záverov z analýzy vyplývajúcich. Významnou metódou bola aj metóda komparácie, prostredníctvom porovnania názorov domácich a zahraničných autorov na problematiku vývoja formovania tejto politiky ako aj porovnania najvýznamnejších výsledkov jej jednotlivých reforiem.

## **1 Vznik regulácie agrárneho trhu**

Efektívne fungovanie poľnohospodárskeho sektora je nevyhnutnou súčasťou efektívne fungujúcej ekonomiky každého štátu. Poľnohospodársky sektor hral vo vývoji integračného procesu v západnej Európe od začiatku mimoriadne dôležitú rolu. V období po druhej svetovej vojne krajiny neboli schopné zaistiť svoju poľnohospodársku produkciu a tak vznikla potreba vytvoriť účinný mechanizmus, ktorý by umožňoval plynulé dodávky potravín. Z toho vyplýva, že hlavné príčiny vzniku Spoločnej poľnohospodárskej politiky mali predovšetkým ekonomický a politický dôvod (Smutka a kol. 2010, Fojtíková a Lebieczik 2008). Spoločná poľnohospodárska politika patrí medzi najvýraznejšie dôsledky európskeho integračného procesu, zjavne je aj najznámejšou aktivitou Spoločenstva a taktiež asi najviac diskutovanou. Pri tvorbe tejto politiky sa prihliadalo ku špecifickým rysom, ktoré poľnohospodársky sektor má. Na rozdiel od priemyselnej výroby, kde sa dá relatívne presne stanoviť objem výroby v prípade poľnohospodárskej produkcie je to inak. Poľnohospodárska produkcia je silne ovplyvňovaná prírodnými podmienkami, ako sú napr. živelné pohromy, záplavy či obdobia sucha, ktoré sa nedajú predpokladať a nedá sa voči nim ochrániť (Kučerová 2010, Fojtíková a Lebieczik 2008).

## **2 Zaisťovanie potravinovej bezpečnosti v Európe**

Toto obdobie je charakteristické predovšetkým formovaním spoločných názorov na potreby poľnohospodárskeho sektora a formulovaním prvých spoločných postupov. Vzhľadom k tomu, že Európa prešla pred týmto obdobím dvoma svetovými vojnami, ktoré zapríčinili stav nedostatočného zásobovania potravinami, bola poľnohospodárska výroba chápaná ako strategické odvetvie. Primárnym cieľom Spoločnej poľnohospodárskej politiky EÚ tak bolo dosiahnutie sebestačnosti vo výrobe základných potravín ako strategických surovín. S týmto cieľom tak korešponduje ďalší cieľ v podobe preferencie domáceho poľnohospodárstva pred zahraničnými konkurentmi. Nakoľko poľnohospodárstvo tvorilo majoritný podiel na zamestnanosti vtedajšej spoločnosti, súčasťou programu sa stala aj snaha o zabezpečenie postupného rastu dôchodkov poľnohospodárov. Rozhodnutie o spoločnom riadení agrárneho sektora sa prijalo pri podpísaní Rímskej zmluvy o založení EHS (v článkoch 32-33 hlavy II), ale základy Spoločnej poľnohospodárskej politiky boli vypracované až v júli 1958 na konferenciách v Strese. Tu sa zástupcovia členských štátov dohodli, že hlavným regulačným nástrojom bude cenová politika riadená Komisiou, ktorej smernice budú podliehať schváleniu Rady ministrov. Boli tu tiež deklarované tri základné princípy Spoločnej poľnohospodárskej politiky a to princíp jednoty trhu, preferencie domácej produkcie a princíp finančnej solidarity (Kučerová 2010). Ackrill (2008) tvrdí, že od konferencie v Strese prešla Spoločná poľnohospodárska politika množstvom zmien. Jej prítomnosť však bola jednou z najvýznamnejších a najstabilnejších vlastností "európskeho projektu". Po zavedení cenovej podpory ako hlavného prostriedku na podporu príjmov poľnohospodárskych podnikov sa kľúčové prvky rozpočtového procesu EÚ spojili s rastúcou produkciou a prebytkami čo priviedlo SPP na cestu, ktorá neúprosne viedla k finančnej kríze.

V januári 1962 bol založený Európsky poľnohospodársky záručný a usmerňovací fond (EAGGF), ktorý predstavoval základný nástroj pre financovanie poľnohospodárskeho sektora. Spoločná poľnohospodárska politika sa ukázala ako politika, ktorá dokázala naplniť stanovené ciele, akými boli zvýšenie výroby, ako aj produktivity, stabilizácia trhov či

potravinová bezpečnosť. Došlo aj k zvýšeniu medzinárodného obchodu s poľnohospodárskymi výrobkami ako aj k ochrane farmárov pred fluktuáciou cien na svetových trhoch. Avšak v druhej polovici 60. rokov sa západoeurópske štáty začali potýkať s problémom nadproduktie niektorých poľnohospodárskych komodít a s absolútnym rastom výdavkov na SPP. Poskytovanie dotácií sa spájalo s nespravodlivou a najmä nerovnomernou distribúciou medzi jednotlivé členské krajiny a farmárov. Pôvodne však tvorcovia tejto politiky neuvažovali o jej finálnej podobe, ale iba o prechodnom režime, ktorý bude po naplnení základných cieľov prehodnotený. Práve tento stav však späl k prvým reformným návrhom (Kučerová 2010, Harakaľová 2013).

Európsky poľnohospodársky komisár Sicco Mansholt vykonal v roku 1968 jedinečný pokus transformovať vidiecke hospodárstvo vtedajšieho šesťčlenného Európskeho hospodárskeho spoločenstva. Komisia uverejnila provokatívne memorandum, v ktorom navrhla všeobecné pravidlá na urýchlenie štrukturálnych zmien v poľnohospodárstve, vrátane poskytovania finančných stimulov na povzbudenie polovice poľnohospodárskej populácie opustiť toto odvetvie. Nie je prekvapením, že tento plán vyvolal vášnivé protesty a tri smernice, ktoré boli nakoniec prijaté, boli oveľa menej ambiciózne než pôvodné návrhy (Stead 2007). Tento plán, ktorý je známy aj ako Mansholtov plán predpokladal konsolidáciu fariem s redukciou piatich miliónov hektárov obrábanej pôdy a porovnateľným počtom malých poľnohospodárov, ktorí by opustili odvetvie. To malo umožniť veľkorysé náhrady, ktoré mali byť časom vyplácané z dôvodu efektívnejšej poľnohospodárskej výroby a zníženia nákladov na tzv. intervencie. Na základe týchto reformných opatrení mali tak poľnohospodári možnosť získať podporu na modernizáciu svojich fariem po vypracovaní a predložení ich rozvojového plánu, ktorý by preukázal rentabilitu vložených investícií. Mansholtov plán tiež kládol dôraz na vyššie odborné vzdelávanie, rekvalifikáciu a predčasný odchod do dôchodku poľnohospodárov starších ako 55 rokov, ktorí sa vzdajú svojej poľnohospodárskej pôdy v prospech mladej generácie (Harakaľová 2013). Podľa Fojtíkovej a Lebieczik (2008) išlo vôbec o prvý pokus o reformu SPP, ktorý bol zameraný na zníženie počtu osôb zamestnaných v poľnohospodárskom sektore ako aj na zvýšenie efektívnosti poľnohospodárskej výroby. Tento pokus modernizovať poľnohospodársku výrobu však narazil na odpor záujmových skupín farmárov a preto bol ponechaný iba na vôľu vlády jednotlivých členských krajín.

Od osemdesiatych rokov bola EÚ ešte úspešnejšia v plnení svojho cieľa v dosahovaní sebestačnosti. Musela však odrazu zápasit' s takmer trvalými prebytkami tých najdôležitejších poľnohospodárskych komodít, z ktorých sa niektoré buď vyvážali (pomocou dotácií) alebo sa museli uskladňovať či dokonca likvidovať v rámci EÚ. Stále sa zvyšujúci objem poľnohospodárskych platieb sa premietol do neúnosne vysokého podielu na výdajoch spoločného rozpočtu, kedy v roku 1980 dosiahli náklady na poľnohospodársku politiku až 70 % rozpočtu. Táto situácia si však vyžadovala určité zmeny (Kašťáková 2012, Kučerová 2010). V roku 1984 došlo k uskutočneniu summitu vo Fontainebleau, kde boli prijaté zásadné rozhodnutia v oblasti zvýšenia príjmov ES a zároveň zníženia výdavkov na SPP. Princíp rozhodnutí spočíval v tom, že produkcia nad samotnú kvótu nemohla profitovať z garantovaných cien. Došlo tak k spomaleniu dokonca zastaveniu rastu garantovaných cien a celý intervenčný systém sa tak stal menej automatický. Pôvodne sa hovorilo o tomto opatrení ako o prechodnom, platí však dodnes. Ďalší summit sa konal v roku 1985 v Bruseli. Toto stretnutie malo za cieľ opätovne zrevidovať financovanie SPP, nakoľko vďaka neustále sa zvyšujúcim výdavkom na SPP sa Spoločenstvo dostalo na pokraj kolapsu. Materiál, ktorý sa označoval ako Delorsov balík bol tak pokusom o zníženie nákladov a zvýšenie príjmov Spoločenstva. Základnými opatreniami bolo znižovanie garantovaných cien jednotlivých poľnohospodárskych produktov spolu s prijatím produkčných kvót, ktoré by obmedzili

nadprodukcii. Týkalo sa to predovšetkým produkcie mlieka. Zaviedli sa stabilizátory takmer na všetky poľnohospodárske výrobky, ktoré spočívali v automatickom znížení garantovaných cien po prekročení fixne stanovených objemov produkcie, tzv. maximálne garantované množstvá. V Delorsovej reforme sa prvýkrát prijali aj opatrenia, ktoré by umožňovali poľnohospodárom prijať kompenzácie v peňažnej podobe výmenou za úhorovanie pôdy. Dôležité je spomenúť aj vypracovanie Zelenej knihy Perspektívy Spoločnej poľnohospodárskej politiky v roku 1985, čo bolo pokusom nadviazať na dohodu z Fontainebleau. Hlavnou myšlienkou tohto dokumentu bolo vytvorenie rovnováhy medzi príjmami a výdavkami Spoločenstva, avšak neúspešne. Tento dokument je ale považovaný za začiatok zmeny priorít SPP (Harakál'ová 2013). Reálne zmeny však priniesla až MacSharryho reforma v roku 1992.

### **3 Problém nadproduktie a kompenzácie príjmov poľnohospodárov**

Ako uvádza Kotulič a Adamišin (2010) prvú ucelenú reformu Spoločnej poľnohospodárskej politiky EÚ predstavuje tzv. MacSharryho reforma, ktorá prebiehala v prvej polovici deväťdesiatych rokov. Pokusy zvrátiť nepriaznivý stav vo výrobe v priebehu osemdesiatych rokov nevedli k odstráneniu nadproduktie a boli považované za nedostatočné. Až do roku 1992 bola SPP vysoko cenovou politikou, v rámci ktorej spotrebitelia platili značnú časť nákladov na dotovanie poľnohospodárov prostredníctvom umelo vysokých spotrebiteľských cien (Daugbjerg 2014). Túto reformu charakterizovali dve hlavné skutočnosti:

- stanovenie nízkych cien strategických poľnohospodárskych produktov;
- kompenzácia dopadov zníženia týchto cien na príjmy poľnohospodárov pomocou mechanizmu priamych platieb.

Kučerová (2010) tvrdí, že nutnosť revízie agrárnej politiky bola evidentná, nakoľko náklady na jej financovanie rástli rýchlejšie než objem poľnohospodárskej produkcie. Dôležitým aspektom bolo aj to, že zodpovednosť financovania ležala len na niekoľkých štátoch. Riešenie MacSharryho reformy spočívalo na jednej strane v prepojení poklesu cenových dotácií, na strane druhej v zaistení primeraných príjmov poľnohospodárov. Išlo o kombináciu týchto nástrojov (Kučerová 2010, Lebiezík a Tvrdoň 2007):

- zníženie intervenčných a prahových cien, čo predstavovalo aj samotný záväzok v rámci uruguajského kola;
- zavedenie kompenzačných platieb pri redukcii výroby zaisťujúce stabilný príjem v závislosti od veľkosti obrábanej pôdy či veľkosti stáda; nový systém podpory bol založený na tom, že tieto kompenzácie im budú vyplácané na hektár a výška kompenzácie sa v jednotlivých regiónoch líši v závislosti od priemernej produktivity v týchto regiónoch;
- orientácia na obmedzovanie objemu výroby a to vrátane úhorovania rotujúceho či trvalého;
- podpora predčasného odchodu do dôchodku (farmárov starších ako 55 rokov), v prípade ak umožnia zväčšovanie fariem a tým aj efektívnejšiu výrobu, tým, že prenechajú svoje hospodárstvo inému subjektu (poľnohospodár tak obdrží ročné náhrady za každý hektár prenechanej pôdy, zvláštnu penzijnú podporu a ďalšie kompenzácie nezávislé na výmere pôdy, ktorej sa vzdal);
- podpora alternatívneho využívania poľnohospodárskej pôdy ako napr. zalesňovanie, rekreácia, turistika, atď.

Hlavným cieľom reformy bolo postupnými krokmi za využitia vyššie uvedených opatrení odstrániť rozdiely medzi vnútornou a svetovou cenou poľnohospodárskej výroby a tým obmedziť exportné dotácie. Táto skutočnosť však bola ale vo veľmi úzkom vzťahu s

nutnosťou znížiť ceny a prispôbiť objemy produkcie skutočnému dopytu. Táto reforma SPP sa však netýkala všetkých sektorov výroby, avšak zásadne ovplyvnila pestovanie obilnín a produkciu hovädzieho mäsa. V menšej miere ovplyvnila aj produkciu mlieka, masla, tabaku či jahňacieho mäsa. Uskutočnená reforma z roku 1992 sa považuje za prvý úspešný reformný krok v ponímaní Spoločnej poľnohospodárskej politiky EÚ. Intervenčný mechanizmus sa stal pružnejší a taktiež došlo k stabilizácii výdavkov na SPP, ale z dlhodobého hľadiska stále nedošlo k celkovej stabilizácii (Lebiedzik a Tvrdoň 2007). Tak ako sme už zhodnotili vyššie, túto reformu možno považovať za úspešnú len z časti, nakoľko stále nedošlo k odstráneniu finančnej náročnosti Spoločnej poľnohospodárskej politiky EÚ. V roku 1997 Európska komisia navrhla reformu SPP v rámci dokumentu nazvanom Agenda 2000, ktorý zohľadňoval všetky vyššie uvedené skutočnosti. Definitívna verzia reformy bola prijatá na zasadnutí Európskej rady v Berlíne v roku 1999 (Fojtíková a Lebiedzik 2008).

Reforma Agenda 2000 rozdelila SPP na dva piliere: podpora výroby a rozvoj vidieka. Zaviedlo sa niekoľko opatrení na rozvoj vidieka vrátane diverzifikácie, zakladania skupín výrobcov a podpory mladých poľnohospodárov. Poľnohospodársko-environmentálne schémy sa stali povinnými pre každý členský štát, vzhľadom na skutočnosť, že situácia v členských štátoch mala charakteristiky, ktoré museli verejné orgány zohľadňovať s cieľom orientácie na rozvoj a modernizáciu štruktúr, ale aj reguláciu trhov a zabezpečenia príjmov poľnohospodárov (Avram and Radu 2008). Reforma obsahovala nasledujúce dielčie opatrenia (Fojtíková a Lebiedzik 2008, Kučerová 2010):

- zníženie cenových podpôr u poľnohospodárskych produktov, ako obilniny (o 15 %), hovädzie mäso (o 20 %) a od roku 2005 taktiež u mlieka (o 15 %) s cieľom zaistiť konkurencieschopnosť európskeho poľnohospodárstva;
- zaistenie primeranej životnej úrovne poľnohospodárov, kedy príspevky k príjmom nie sú viazané na objem produkcie;
- decentralizácia a zavedenie tzv. národných obálok, čo by do istej miery znamenalo prenesenie nielen realizačnej čiže výplatnej právomoci na národné orgány, ale tým pádom i rozhodovacie kompetencie;
- podpora trhovej orientácie poľnohospodárov s dopadom na účasť EÚ v medzinárodnom obchode s poľnohospodárskou produkciou;
- väčší dôraz na nezávadnosť a kvalitu potravín, v čom sa zohľadňuje záujem spotrebiteľov o zvýšenú ochranu životného prostredia a zachádzanie so zvieratami;
- začlenenie ekologických cieľov do SPP;
- starostlivosť o rozvoj vidieka s cieľom zachovať európske kultúrne dedičstvo.

Agenda 2000 bola výslovne založená na ekonomických, sociálnych a environmentálnych cieľoch v rámci novej prepracovanej sady cieľov pre SPP v súlade s požiadavkami Amsterdamskej zmluvy. Prioritou bolo dať v nasledujúcich rokoch európskemu modelu poľnohospodárstva konkrétnu podobu a zachovať rozmanitosť poľnohospodárskych systémov rozmiestnených po celej Európe, vrátane regiónov so špecifickými problémami. Dôležitým aspektom tejto reformy bolo zavedenie dovtedy novej politiky rozvoja vidieka, ako druhého piliera SPP. Táto nová politika mala podporovať rad vidieckych iniciatív a zároveň pomáhať poľnohospodárom diverzifikovať, t.j. zlepšiť uvádzanie ich výrobkov na trh a reštrukturalizovať svoje podniky (Európska komisia 2014a).

Kučerová (2010) tvrdí, že požiadavky tejto reformy nakoniec neboli dosiahnuté z mnohých dôvodov ako napr. pomalšieho zníženia cien u obilia, mlieka či hovädzieho mäsa. Hlavným dôvodom sa však zreteľne stalo odmietnutie princípu národných obálok, tzn. spolufinancovanie jednotlivými štátmi, čo odmietlo predovšetkým Francúzsko, Španielsko a

Grécko, teda štáty, ktoré najviac profitujú na algoritme platieb. “MacSharryho obdobie” prinieslo isté zmeny, hoci sa nejednalo o radikálne reformy, ale iba o slušný pokus o ich realizáciu. Výsledky viedli na jednej strane k rastu kompenzačných platieb, ale vďaka tomu poklesol podiel cenových intervencií a podpôr. Problém spočíval v tom, že veľká časť týchto kompenzácií išla do rúk najbohatších poľnohospodárov či vlastníkov pôdy. Vo všeobecnosti išlo až 80 % kompenzácií do rúk len 20 % poľnohospodárov, čo do značnej miery narušalo plnenie cieľa príjmovej stabilizácie farmárov. Došlo k presnému opaku, ktorý sa premietol do vyššej príjmovej diferenciácie poľnohospodárov.

Kotulič a Adamišin (2010) uvádzajú, že v rámci regulácie produkcie a zabránenia jej opätovného hromadenia do zásob sa v nadchádzajúcich rokoch pokračovalo v reforme oddeľovania podpory od produkcie. V roku 2003 bola vyhodnotená “Agenda 2000” a došlo k návrhu jej ďalšej revízie, v podobe reformy, ktorá zvykne byť označovaná ako Fischlerova reforma, podľa vtedajšieho európskeho komisára Hanza Fischlera.

#### **4 Formovanie politiky posledného desaťročia**

V roku 2003 skončili v Luxemburgu rokovania Rady ministrov poľnohospodárstva členských krajín EÚ (na ktorých sa zúčastnili aj ministri kandidátskych krajín), ktoré sa týkali radikálnej reformy SPP na budúcich 10 rokov. Išlo v poradí už o tretiu reformu, ktorá sa nazýva Fischlerova reforma (Lebiedzik a Tvrdoň 2007). Podľa Kučerovej (2010) sa začali objavovať rôzne prístupy k problémom. Od pasívneho očakávania Francúzska a Talianska ku snahe o zavedenie trhových princípov zo strany Veľkej Británie, Švédska, Holandska či Nemecka. Táto reforma však na rozdiel od predchádzajúcich reforiem zavádzala niekoľko podstatných úprav, medzi ktoré môžeme zaradiť (Fojtíková a Lebiedzik 2008, Lebiedzik a Tvrdoň 2007, Kašťáková 2012, Kotulič a Adamišin 2010):

##### **➤ horizontálna oblasť:**

- zrušenie závislosti platieb od objemu produkcie na farme tzv. “decoupling”, prostredníctvom zavedenia jednotnej platby na farmu. Namiesto niekoľkých platieb získava poľnohospodár len jednu platbu.
- zavedenie systému “cross compliance”, ktorý znamená, že platby sú závislé na splnení určitých štandardov a nie na objeme produkcie. Zaviedlo sa celkovo 19 legislatívnych predpisov, ktoré upravujú oblasť ochrany životného prostredia, nezávadnosť a kvalitu potravín, udržiavanie pôdy v dobrom stave, atď.
- zavedenie “systému povinnej modulácie”, ktorý sa týka fariem, ktorým sa poskytujú platby nad 5 000 eur. Z týchto platieb tak pôjdu odvody na rozvoj vidieka. Tento systém sa nevzťahuje na nové členské krajiny dovtedy, kým sa ich priame platby nevyrovnajú tým v starých členských krajinách.
- možnosť využitia zjednodušeného postupu, t.j. systému SAPS novými členskými krajinami EÚ v prvých rokoch hospodárenia po vstupe do EÚ a až neskôr prejsť na uplatňovanie SPS.
- zavedenie poľnohospodárskeho poradenského systému, tzv. “auditu fariem”, kedy členské krajiny musia od roku 2007 ponúknuť farmárom dobrovoľný poradenský systém. Opatrenie sa týka fariem, ktoré získavajú podporu viac než 15 000 eur.

##### **➤ trhové opatrenia:**

- zavedenie systému “set aside”, t.j. povinné ukladanie pôdy do kľudu. Opatrenie sa týka 10 % základnej výmery ornej pôdy po dobu 10 rokov a nevzťahuje sa na farmy s výmerou nižšou ako 20 ha a ekologických poľnohospodárov.
- asymetrické zníženie cien v odvetví produkcie mlieka, najmä zníženie intervenčnej ceny masla o 25 % počas štyroch rokov;

- redukcia mesačných príplatkov v odvetví produkcie obilnín na polovicu, pri udržaní súčasnej intervenčnej ceny;
- ďalšie trhové opatrenia v odvetví ryže, zemiakového škrobu, sušených krmív, orechov, či hovädzieho mäsa.

Podstatou Fischlerovej reformy bolo prevedenie priamych platieb do režimu jednotnej platby na poľnohospodársky podnik a tým aj oddelenie od súčasnej výroby. Úrovně platieb pre jednotlivé poľnohospodárske podniky boli založené na historických platobných nárokoch. Cieľom modulácie bol presun finančných prostriedkov najmä do oblasti rozvoja vidieka znížením transferov tým farmám, ktoré dostávali najvyššiu podporu. Dôraz sa kládol aj na krížové plnenie zavedené v Agende 2000. Od Agendy 2000 boli členské štáty povinné prijať opatrenia na zabezpečenie zlučiteľnosti poľnohospodárskych činností s environmentálnymi požiadavkami (Arovuori a Yrjola 2015).

K 1.máju 2004 došlo k historicky najväčšiemu rozšíreniu EÚ až o desať nových členských štátov strednej, východnej Európy a Stredomoria. Tieto štáty boli v porovnaní so starými členskými štátmi ekonomicky zaostalejšie. Išlo o krajiny s nižšou cenovou úrovňou a podporou do oblasti poľnohospodárstva. Novým členským štátom sa tak v rámci Spoločnej poľnohospodárskej politiky EÚ otvoril vstup na jednotný trh. Stanovil sa pre ne finančný rámec na roky 2004-2006 a zaviedol sa mechanizmus postupného zavádzania priamych platieb s možnosťou spolufinancovania z národných zdrojov. Samotné rozšírenie EÚ o týchto 10 nových členských krajín znamenalo zvýšenie objemu ornej pôdy až o 70 mil. ha, zdvojnásobenie počtu pracovníkov v poľnohospodárstve a prinieslo až o cca 100 mil. nových spotrebiteľov (Harakáľová 2013).

Podľa Meyna (2008) bola v poslednom desaťročí Spoločná poľnohospodárska politika (SPP) podstatne reformovaná. Fischlerova reforma z roku 2003, ktorá oddelila poľnohospodárske platby od produkcie a vytvorila nový fond pre rozvoj vidieka nastavila parameter aj pre následné reformy. Jednou z nich je aj reforma "Health Check SPP", ktorá pokračuje v tomto procese reforiem na obdobie 2009-2012, ale nemení režim obchodnej politiky EÚ pre poľnohospodárske produkty. Komisia zahájila "Kontrolu zdravotného stavu SPP (t.j. Health Check SPP)" v roku 2007. Hlavným cieľom kontroly stavu podľa Meyna (2010) bolo:

- uľahčiť systém platieb poľnohospodárom a zefektívniť ho;
- prispôbiť trhové nástroje pokračujúcemu procesu globalizácie;
- začleniť nové výzvy, ako je zmena klímy, hospodárenie s vodou a rastúci význam biopalív;
- lepšie reagovať na existujúce výzvy (napr. zachovanie biodiverzity).

Historicky prvá reforma poľnohospodárskej politiky, o ktorej rozhodovali spoločne ministri a priamo volení poslanci Európskeho parlamentu dostala svoju konečnú podobu v podobe Reformy Spoločnej poľnohospodárskej politiky EÚ 2014–2020. Rokovania medzi členskými štátmi o viacročnom finančnom rámci odrážali základné národné záujmy a týkali sa návrhov, ako napr. zníženie úrovne financovania SPP zo strany Spojeného kráľovstva. Tu sa vzťah medzi Spojeným kráľovstvom a Francúzskom javí ako inštruktívny. Pod tlakom veľkého počtu euroskeptických konzervatívnych poslancov žiadala Veľká Británia v celkovom viacročnom finančnom rámci na nové obdobie aspoň zmrazenie, ak nie podstatné zníženie príspevkov na SPP. Aj keď odchádzajúci prezident Sarkozy občas podporoval zmrazenie výdavkov, Francúzsko nesúhlasilo s Veľkou Britániou v otázke rozsahu "škrtov".

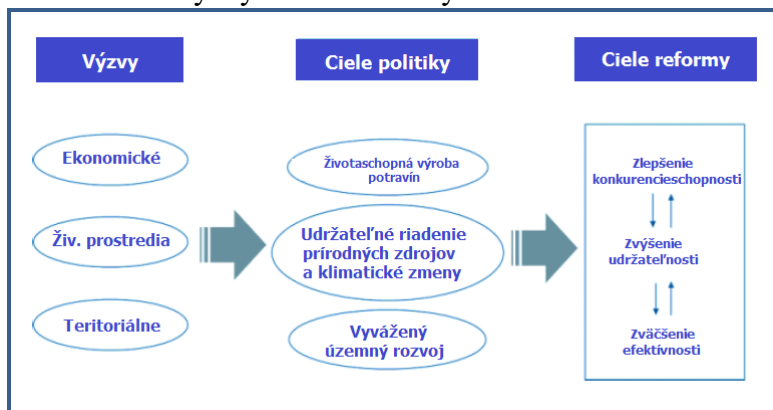
Celkovo sa dosiahol konsenzus stanoviska podpory rozpočtového obmedzenia, hoci tu existoval nesúhlas s rozsahom "škrto". Hlavnú úlohu zohralo Nemecko, ktoré podporilo rozhodnutie v prospech stláčania výdavkov. Britská vláda tak predstavila viacročný finančný rámec ako významný diplomatický triumf, pokiaľ ide o zabezpečenie zníženia rozpočtu. V tomto celkovom kontexte dohoda o viacročnom finančnom rámci vo všeobecnosti zachovala pomer výdavkov medzi priamymi platbami/trhovými opatreniami v rámci prvého piliera a rozvojom vidieka a environmentálnej udržateľnosti v rámci druhého piliera (Greer 2013).

Nová politika pokračuje pozdĺž zavedených reforiem, pohybujúc sa od podpory produktov k podpore výrobcov. Reaguje na tie výzvy a faktory (viď obr. 1), ktorým musí dané odvetvie čeliť. Medzi ne môžeme zaradiť (Európska komisia 2013):

- Ekonomické faktory zahŕňajú bezpečnosť potravín a globalizáciu, klesajúce tempo rastu produktivity, kolísanie cien, tlak na výrobné náklady v dôsledku vysokých cien vstupov a na zhoršujúce sa postavenie poľnohospodárov v potravinovo-dodávateľskom reťazci. Dragoi and Balgar (2013) tvrdia, že poľnohospodárstvo EÚ v súčasnosti čelí konkurencieschopnejšiemu medzinárodnému trhu, pretože svetová ekonomika sa stáva viac integrovanou a obchodný systém je čoraz viac liberalizovaný. Preto je mimoriadne dôležité zvýšiť produktivitu a konkurencieschopnosť poľnohospodárstva EÚ. Keďže sa očakáva, že celosvetový dopyt po potravinách bude v budúcnosti neustále rásť, EÚ by mala byť schopná splniť túto hlavnú požiadavku. Z tohto dôvodu je pre poľnohospodárstvo EÚ nevyhnutné neustále udržiavať a zlepšovať výrobnú kapacitu pri rešpektovaní záväzkov EÚ týkajúcich sa medzinárodného obchodu a súdržnosti politík v oblasti rozvoja poľnohospodárstva.
- Faktory životného prostredia sa týkajú zdrojov účinnosti, kvality vody a pôdy a ohrozenia biotopov a biodiverzity. Je všeobecne akceptované, že potravinový model, ktorý sa v Európskej únii za posledných päťdesiat rokov realizuje je jedným z faktorov, ktoré prispeli k environmentálnej degradácii a klimatickým zmenám, ktoré ovplyvnili prirodzenú rovnováhu ekosystémov. V dôsledku toho sa reforma Spoločnej poľnohospodárskej politiky zamerala na presmerovanie financovania (najmä v rámci systému priamych platieb) na podporu trvalo udržateľného poľnohospodárstva (Dragoi and Balgar 2013).
- Teritoriálne faktory sa týkajú vidieckych oblastí, ktoré čelia demografickému, hospodárskemu a sociálnemu vývoju, vrátane vyludňovania a premiestňovania podnikov. Dragoi and Balgar (2013) argumentujú, že vitálnosť a potenciál mnohých vidieckych oblastí sú naďalej úzko späté s existenciou konkurencieschopného a dynamického poľnohospodárskeho sektora, ktorý je príťažlivý pre mladých poľnohospodárov. Táto situácia je charakteristická prevažne vo vidieckych oblastiach, kde primárny sektor tvorí približne 5 % pridanej hodnoty a 16 % pracovnej sily. Treba tiež poznamenať, že poľnohospodárstvo zohráva dôležitú úlohu vo vidieckych oblastiach tým, že vytvára súvisiace hospodárske činnosti súvisiace so spracovaním poľnohospodárskych výrobkov, cestovným ruchom a obchodom. Aj v mnohých regiónoch EÚ je poľnohospodárstvo základom miestnych tradícií a sociálnej identity.



**Obrázok 1:** Výzvy a ciele reformy SPP EÚ 2014 až 2020



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Európskej komisie (2013).

Nová reforma sa zaoberá štyrmi legislatívnymi oblasťami, ktoré sú odrazom politickej dohody medzi Európskou komisiou, ministrami poľnohospodárstva členských krajín a Európskym parlamentom. Ide o pravidlá týkajúce sa (Európska komisia 2014 a):

- priamych platieb pre poľnohospodárov;
- trhových opatrení;
- rozvoja vidieka;
- horizontálnych otázok financovania a kontroly reformy.

Prvou legislatívnou oblasťou sú priame platby, ktoré však treba lepšie prerozdeliť, pretransformovať a vymerať tak, aby boli kritériá ich určenia založené na objektívnych a spravodlivých podmienkach. Priame platby predstavujú veľkú časť podpory poskytovanej poľnohospodárom EÚ prostredníctvom Spoločnej poľnohospodárskej politiky. Ich zameranie na zvýšenie a stabilizáciu príjmov poľnohospodárskych podnikov je dobré známe avšak aj napriek tomu sú empirické dôkazy o tejto závislosti nedostatočné (Harakál'ová 2013, Severini a kol. 2016). Podpory by mali byť zacielené na aktívnych poľnohospodárov. Faktom je, že oddelené priame platby poľnohospodárom boli zavedené v Európskej únii vo forme režimu jednotnej platby (SPS) v roku 2005. Reforma Spoločnej poľnohospodárskej politiky (SPP) po roku 2013 zmenila vykonávanie režimu SPS, ktorý má dôležité politické dôsledky pre EÚ. Medzi členskými štátmi EÚ z dôvodu rozdielov na trhoch s pozemkami a pozemkových predpisoch existujú významné rozdiely. V EÚ-27 sa v priemere 53 % poľnohospodárskej pôdy prenajíma. Členské štáty s vysokým podielom prenajatých pozemkov (viac ako 70 %) zahŕňajú Slovensko, Bulharsko, Českú republiku, Francúzsko, Belgicko, Maltu a Nemecko. Medzi členské štáty s nízkym podielom prenajatých pozemkov (menej ako 30 %) patria Dánsko, Írsko, Poľsko a Portugalsko. Tieto rozdiely tak ovplyvňujú rozsah, v akom poľnohospodári alebo nepoľnohospodárski vlastníci pozemkov zachytávajú tieto platby (Ciaian 2014).

Pokiaľ ide o trhové opatrenia, snahou je minimalizovať percento takto vynaložených prostriedkov určených na SPP z rozpočtu EÚ. Kým v roku 1991 bolo na trhové opatrenia vynaložených až 92 % prostriedkov určených na SPP v roku 2009 to bolo už len 7 %. Od roku 2014 môžu poľnohospodári požiadať o environmentálne platby, ktoré sa používajú na podporu ochrany prírodných zdrojov. Suma peňazí zaplatená na tieto účely predstavuje 30 % celkovej sumy priamych platieb. Toto rozhodnutie vyvolalo reakcie poľnohospodárov v niektorých európskych krajinách, pretože neberie do úvahy kritérium regionálnej špecifickosti. Kým v Nemecku súhlasili s 40 až 50 %, pre nové členské krajiny bolo navrhované percento príliš vysoké. Tento prístup poukazuje na to, že aj keď je

poľnohospodárska politika spoločnou politikou, pokiaľ ide o platenie, existujú medzi členskými štátmi zjavné rozdiely (Kostic a kol. 2016).

Medzi najvýznamnejšie kroky tejto reformy môžeme podľa Európskej komisie (2014b) zaradiť:

- rovnomernejšiu distribúciu priamych podpôr (efektívnejšie využitie rozpočtových zdrojov prostredníctvom spravodlivejších a lepšie cielených priamych platieb);
- ekologizáciu (tzv. greening) priamych platieb (30 % budúcich priamych platieb bude podmienených plnením okruhu environmentálne vhodných postupov, ktoré pôjdu nad rámec krízového plnenia);
- podporu pre aktívnych poľnohospodárov (zdôvodnenú efektívnejším využitím prostriedkov SPP);
- limitovanie (tzv. capping) priamych platieb pre najväčších poľnohospodárov (primeraný a progresívny priebeh „stropu“ na úroveň príjmu priamych platieb pre najväčšie podniky);
- politiku rozvoja vidieka zameranú na výsledky;
- zjednodušený režim pre malých poľnohospodárov (rozpočtovo neutrálne zjednodušené režimy podpory, ktoré podstatne znížia administratívnu záťaž farmárov);
- trhové výdavky a krízové mechanizmy (reštrukturalizácia trhových opatrení v rámci I. piliera a tvorba rezervy na krízy v poľnohospodárstve, na riešenie krízových situácií či na rezervy na núdzovú pomoc).

V priebehu posledných päťdesiatich rokov prešla Spoločná poľnohospodárska politika EÚ mnohými reformami, ktoré boli poháňané vnútornými aj vonkajšími faktormi ekonomickej, sociálnej ako aj politickej povahy. V prvých rokoch sa začali modifikácie hlavne z dôvodu negatívnych účinkov spoločnej politiky na európske hospodárstvo. Neskôršie sa dôvodom pre ďalšie reformy stali vonkajšie faktory, predovšetkým globálna liberalizácia obchodu a silný medzinárodný tlak proti poľnohospodárskemu intervencionizmu. Súčasná reforma SPP je motivovaná hlavne faktormi vnútorného charakteru, vrátane tlaku na zníženie podielu v rozpočte EÚ, v ktorom výdavky na poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka majú stále podstatnú časť. Okrem výdavkov na poľnohospodárstvo musí Európska únia podporovať aj iné dôležité politiky, ale v čase hospodárskej recesie, keď majú mnohé členské štáty obrovský verejný dlh, to nie je ľahká úloha. Avšak mali by sa zohľadniť aj vonkajšie faktory, z ktorých niektoré majú potenciálne silný vplyv na európske hospodárstvo, ako napríklad kolísanie cien na poľnohospodárskych trhoch, neustále rastúci tlak na zachovanie životného prostredia či procesy liberalizácie globálneho obchodu (Tankosic a Stojšavljevic 2014).

## **Záver**

Spoločná poľnohospodárska politika (SPP) prešla v priebehu jej historického vývoja zásadnými zmenami. V prvej fáze bola prioritou potravinová sebestačnosť a druhá fáza bola jednoznačne orientovaná k odstráneniu nadprodukcie a kompenzácie príjmov poľnohospodárov. Tretia etapa, ktorej sa týka aj vývoj Spoločnej poľnohospodárskej politiky (SPP) po roku 2013 sa vyznačuje zmenami v poľnohospodárskom odvetví a berie do úvahy užitočnosť spojenú s blahobytom v rámci životného prostredia a poskytovania verejných statkov.

Aj napriek mnohým zmenám a reformám je táto politika stále veľmi diskutovanou oblasťou aj v kontexte zmyslu jej samotnej existencie. Na jednej strane práve súčasná podoba priamych platieb je jedným z určujúcich faktorov neefektívneho využívania poľnohospodárskych

zdrojov, čo je v rozpore s hlavnými zásadami jednotného trhu Európskej únie. Na strane druhej je však oblasť poľnohospodárstva neoddeliteľnou súčasťou národného hospodárstva spoločnosti a na úrovni Európskeho spoločenstva má významnú úlohu pokiaľ ide o hospodársky rast či sociálnu udržateľnosť. Pravdou je, že odvetvie poľnohospodárskej výroby je silne ovplyvňované najmä takými faktormi, ktoré sa v iných odvetviach nezvyknú vyskytovať, teda či už samotnými prírodnými podmienkami ako aj špecifikami vo výrobných cykloch rastlinnej a živočíšnej výroby či charakterom a dostupnosťou jednotlivých možností financovania. Avšak z pohľadu dlhodobej perspektívy v tejto oblasti panuje názorová zhoda autorov, že budúcou výzvou pre poľnohospodárstvo bude zvýšenie produktivity v rámci ochrany životného prostredia a spoločenskej zodpovednosti nakoľko poľnohospodári sú zodpovední za riadenie rozsiahlych oblastí európskeho územia a tým bezpochyby mimoriadne významnou mierou prispievajú k produkcii verejných statkov a služieb.

### Podakovanie

Príspevok bol riešený v rámci projektu VEGA 1/0139/16 „Analýza determinantov a faktorov ovplyvňujúcich efektívnosť a konkurencieschopnosť subjektov hospodáriacich na pôde v Slovenskej republike“; a projektu KEGA 035PU-4/2016 „Mikroekonómia pre manažérov - inovácia štruktúry, obsahu a spôsobu výučby predmetu“.

### Literatúra

- [1] ACKRILL, R., 2008. The CAP and its reform - half a century of change? *EuroChoices*, 7(2), 13-21. ISSN 1478-0917.
- [2] AROVOURI, K. and T. YRJOLA, 2015. The impact of the CAP and its reforms on the productivity growth in agriculture. In: *147th EAAE Seminar: "CAP Impact on Economic Growth and Sustainability of Agriculture and Rural Areas"*. Sofia: The Institute of Agricultural Economics, s. 1-14.
- [3] AVRAM, C. and R. RADU, 2008. European Union's Common Agricultural Policy: Evolution, Objectives, Challenges and Future Perspectives. *Revista de Stiinte Politice*, 20, 45-54. ISSN 1584-224X.
- [4] CIAIAN, P., D. A. KANCS and J. SWINNEN, 2014. The Impact of the 2013 Reform of the Common Agricultural Policy on Land Capitalization in the European Union. *Applied Economic Perspectives and Policy*, 36(4), 643-673. ISSN 2040-5790.
- [5] DAUGBJERG, C., 2014. Explaining Reform and Reversal of the EU's Common Agricultural Policy, 1992-2013. In: *ECPR General Conference*. Glasgow: University of Glasgow, 1-17.
- [6] DRAGOI, A. a C. BALGAR, 2013. The Future Of Common Agricultural Policy And The Challenges Of Europe 2020 Strategy. *Global Economic Observer*, 1(1), 93-100. ISSN 2343 – 9750.
- [7] EURÓPSKA KOMISIA., 2014(a). *The history of the CAP*. [online]. [vid. 2016-08-16]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/index_en.htm)
- [8] EURÓPSKA KOMISIA., 2014(b). *Legal proposals for the CAP after 2013*. [online]. [vid. 2016-08-16]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm)
- [9] EURÓPSKA KOMISIA., 2013. *Overview of CAP Reform 2014-2020* (Agricultural Policy Perspectives Brief No. 5/December 2013). [online]. [vid. 2016-08-27]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/>

- [10] FOJTÍKOVÁ, L. a M. LEBIEDZIK, 2008. *Společné politiky Evropské unie. Historie a současnost se zaměřením na Českou republiku*. 1. vyd. Praha: C.H.BECK. ISBN 978-80-717-9939-9.
- [11] GREER, A., 2013. The common agricultural policy and the EU budget: Stasis or change? *European Journal of Government and Economics*, **2**(2), pp. 119-136. ISSN 2254-7088.
- [12] HARAKÁĽOVÁ, L., 2013. Reformy Spoločnej poľnohospodárskej politiky Európskej únie a ich vplyv na jej financovanie. *Sociálno-ekonomická revue*, **11**(2), 7-24. ISSN 1336-3727.
- [13] KAŠŤÁKOVÁ, E., 2012. *Vybrané aspekty z operácií v zahraničnom obchode*. Bratislava: EKONÓM. ISBN 98-80-225-3409-3.
- [14] KOTULIČ, R. a P. ADAMIŠIN, 2010. Analýza vývoja spoločnej poľnohospodárskej politiky Európskej únie. In: R. KOTULIČ a P. ADAMIŠIN, eds. *Prosperita poľnohospodárskej výroby pre zabezpečenie trvaloudržateľného rozvoja regiónov: zborník vedeckých prác z riešenia projektu VEGA č. 1/0403/09*. Prešov: Prešovská univerzita, s. 90-98. ISBN 978-80-555-0103-1.
- [15] KOSTIC, V., Z. SIMONOVIC and A. KOSTIC, 2016. Advantages and Controversy of Common Agricultural and Cohesion Policy in the EU. *Economics of Agriculture*, **4**(63), 1365-1378. ISSN 2334-8453.
- [16] KUČEROVÁ, I., 2010. *Hospodárské politiky v kontextu vývoje Evropské unie*. 1. vyd. Praha: Karolinum. ISBN 978-80-246-1628-5.
- [17] LEBIEDZIK, M. a M. TVRDOŇ, 2007. *Hospodárské politiky evropských společenství – vznik, vývoj a současnost*. Karviná: Slezská univerzita v Opavě. ISBN 978-80-7248-424-9.
- [18] MEYN, M., 2008. *Update on the CAP Health Check*. [online]. [vid. 2016-07-15]. Dostupné z: [www.odi.org/resources/docs/3697.pdf](http://www.odi.org/resources/docs/3697.pdf)
- [19] SEVERINI, S., A. TANTARI and G. D. TOMMASO, 2016. Do CAP direct payments stabilize farm income? Empirical evidence from a constant sample of Italian farms. *Agricultural and Food Economics*, **4**(6), 1-17. ISSN 2193-7532.
- [20] STEAD, D. R., 2007. The Mansholt Plan Forty Years On. *EuroChoices*, **6**(3), 40-45, ISSN 1478-0917.
- [21] SMUTKA, L., M. STEININGER, O. ŠKUBNA a O. MIFFEK, 2010. *Vybrané aspekty agrárního sektoru ve světě*. 1. vyd. Praha: Česká zemědělská univerzita v Praze. ISBN 978-80-213-2101-4.
- [22] TANKOSIC, J. V. and M. STOJSAVLJEVIC, 2014. EU Common Agricultural Policy and Pre-Accession Assistance Measures for Rural Development. *Economics of Agriculture*, **1**(61), 195-210, ISSN 2334-8453.