



FINANCOVÁNÍ SPOLEČNÉ ZEMĚDĚLSKÉ POLITIKY

Společná zemědělská politika byla tradičně financována z jediného fondu – Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF). Ten byl však 1. ledna 2007 nahrazen dvěma fondy: Evropským zemědělským záručním fondem (EZZF) a Evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova (EZFRV).

PRÁVNÍ ZÁKLAD

Čl. 40 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU);
nařízení (EU) č. 1306/2013 a nařízení (EU, Euratom) č. 1311/2013 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013).

VÝVOJ SYSTÉMU FINANCOVÁNÍ ZEMĚDĚLSTVÍ

Společná zemědělská politika (SZP) vznikla v lednu 1962 a její základem původně byl tzv. Evropský zemědělský orientační a záruční fond (EZOZF). V roce 1964 byl fond rozdělen do dvou sekcí – záruční sekce a orientační sekce, které se řídily rozdílnými pravidly.

- Záruční sekce, mnohem větší než orientační část fondu, byla určena k financování výdajů plynoucích z provádění tržní a cenové politiky. Tyto výdaje nelze dopředu předvídat, a proto jsou upravovány pomocí opravných rozpočtů, jejichž cílem je přizpůsobit výši prostředků skutečným potřebám. Obecně platilo, že záruční sekce EZOZF financovala veškeré intervenční zásahy na trhu.
- Orientační sekce se podílela na financování činností v rámci strukturální politiky a politiky rozvoje venkova. Na rozdíl od záruční sekce fungovala na principu spolufinancování.

Ve snaze o zpomalení růstu výdajů na SZP byly přidělené prostředky od roku 1988 podřízeny přísné rozpočtové kázni, a to tak, že byla na několik let stanovena tzv. zemědělská směrná částka (rozhodnutí 88/377/EHS doplněné interinstitucionální dohodou ze dne 22. června 1988 v rámci tzv. „Delorsova balíčku I“) (viz [1.4.3](#)).

Finanční systém se změnil po přijetí Maastrichtské smlouvy a po zasedání Evropské rady v Edinburghu v prosinci 1992 (tzv. Delorsův balíček II). Interinstitucionální dohoda z roku 1988 byla nahrazena novou dohodou o rozpočtové kázni na období 1993–1999 (Úř. věst. C 331, 7.12.1993). Rozhodnutí 88/377/EHS bylo nahrazeno rozhodnutím 94/729/ES (Úř. věst. L 293, 12.11.1994), které potvrdilo zásadu, podle níž se rozpočtová kázeň vztahuje na všechny společné politiky. Agenda 2000 (viz [3.2.3](#)) prodloužila platnost zemědělské směrné částky v rámci finančního výhledu 2000–



2006 (Úř. věst. C 172, 18.6.1999). Současně byly novým nařízením (ES) č. 1258/1999 (Úř. věst. L 160, 26.6.1999 s. 103) stanoveny podmínky financování SZP.

Víceletý finanční rámec na období 2007–2013 byl schválen v roce 2006 (Úř. věst. C 139, 14.6.2006) (viz [1.4.3](#)). Jeho okruh 2, „Ochrana přírodních zdrojů a hospodaření s nimi“, zahrnuje zemědělský rozpočet a rozpočet na rozvoj venkova, životního prostředí a rybolovu (413 miliard EUR v běžných cenách, což tvoří 42,3 % celkových prostředků na závazky pro EU-27). Součástí přípravných jednání o finančním výhledu na období 2007–2013 byla i revize financování SZP.

- Nařízením (ES) č. 1290/2005 (Úř. věst. L 209, 11.8.2005 s. 1) rozdělilo EZOF na dva samostatné fondy, Evropský zemědělský záruční fond (EZZF) a Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EZFRV). Z fondu EZZF se financují nebo v některých případech spolufinancují (za příspěví členských států) výdaje jednotné společné organizace trhů (viz [3.2.4](#)), přímé podpory pro zemědělské podniky (viz [3.2.5](#)), příspěvek Unie na informační a propagační opatření zemědělských produktů na vnitřním trhu a ve třetích zemích a kromě jiných specifických výdajů také část veterinárních opatření Unie a sběr a využití genetických zdrojů.
- V důsledku finančních a programových specifík druhého pilíře SZP (viz [3.2.6](#)) bylo nařízením (ES) č. 1290/2005 doplněno nařízením (ES) č. 1698/2005 o podpoře pro rozvoj venkova z EZFRV (Úř. věst. L 277, 21.10.2005). EZFRV spolufinancuje zvyšování konkurenceschopnosti zemědělského a lesnického odvětví, environmentální opatření v zemědělství, zlepšování kvality života na venkově, podporu diverzifikace zemědělského hospodaření a tvorbu místních kapacit (iniciativa Leader) (viz [3.2.6](#)).

Záruční sekce byla vždy součástí povinných výdajů rozpočtu Společenství, které vyplývají přímo ze Smlouvy nebo z rozhodnutí přijatých na jejím základě. Naproti tomu všechny výdaje orientační sekce EZOF byly klasifikovány jako nepovinné. Až do doby, kdy vstoupila v platnost Lisabonská smlouva (viz [3.2.1](#)), měla Rada, první složka rozpočtového orgánu Unie, při vytváření ročního rozpočtu ve věci povinných výdajů tradičně poslední slovo. Ve věci nepovinných výdajů měl Evropský parlament rozhodovací pravomoc pouze ohledně jejich maximálního navýšení, které na základě ekonomických parametrů stanovila Komise. Nová Smlouva o fungování EU (viz [3.2.1](#)) zrušila toto rozlišení a oba rozpočtové orgány (Evropský parlament a Rada) nyní rozhodují o veškerých rozpočtových výdajích v oblasti zemědělství společně.

Pokud jde o období 2014–2020, Evropský parlament schválil dne 19. listopadu 2013 [usnesení [P7_TA\(2013\)0455](#) a [P7_TA\(2013\)0456](#), Úř. věst. C 436, 24.11.2016] nařízením o novém víceletém finančním rámci [nařízením (EU) č. 1311/2013, Úř. věst. L 347, 20.12.2013] a interinstitucionální dohodu o řádném finančním řízení (Úř. věst. C 373, 20.12.2013). Reformou z roku 2013 byla mimoto zrušena nařízením (ES) č. 1290/2005 a č. 1698/2005 a nahrazena nařízením (EU) č. 1306/2013 o financování, řízení a sledování SZP a nařízením (EU) č. 1305/2013 o podpoře pro rozvoj venkova z EZFRV (Úř. věst. L 347, 20.12.2013).

Nový víceletý finanční rámec stanoví celkový rozpočet pro okruh „Ochrana přírodních zdrojů a hospodaření s nimi“ (včetně SZP) ve výši 373,17 miliardy EUR v cenách roku 2011, což představuje 38,9 % celkových prostředků na závazky pro EU-28.



Regulace zemědělského trhu a přímé platby představují 28,9 % všech plánovaných závazků (viz [3.2.10](#), tabulka I, řádek B). Kromě toho 8,8 % těchto závazků představují opatření pro rozvoj venkova (viz [3.2.10](#), tabulka I, řádek C). Rozpočet na zemědělství a rozvoj venkova pro rok 2020 tedy činí 49 miliard EUR, což se rovná 34,9 % celkové výše rozpočtu a představuje o několik procent méně, než bylo určeno na SZP na počátku finančního výhledu (40,5 % v roce 2014) (viz list [3.2.10](#), tabulka I, řádek D).

Víceletý finanční rámec pro zemědělství byl v roce 2015 upraven v návaznosti na převody mezi oběma pilíři SZP, o nichž rozhodly členské státy (prováděcí nařízení (EU) č. 2015/141, Úř. věst. L 24, 30.1.2015). Níže uvedená tabulka ukazuje konečnou finanční zátěž společné organizace trhů, přímých plateb a rozvoje venkova v rámci SZP

ROZPOČET SZP 2014/2020 (EU-28)	Celkem 2014–2020 (miliardy EUR v běžných cenách)	% SZP
OPATŘENÍ NA TRZÍCH (SPOLEČNÁ ORGANIZACE TRHŮ)	19,002	
a) Účelově vázané příjmy	(4,704)	
b) Krizová rezerva	+3,155	
A) CELKEM SPOLEČNÁ ORGANIZACE TRHŮ [a) + b)]	17,453	4,3 %
PŘÍMÉ PLATBY	298,438	
c) Převody ve prospěch druhého pilíře	(7,369)	
d) Převody ve prospěch přímých plateb	+ 3,359	
e) ČISTÁ BILANCE PŘEVODŮ [c) + d)]	(4,010)	
f) Krizová rezerva	(3,155)	
B) CELKEM PŘÍMÉ PLATBY [e) + b)]	291,273	71,3 %
CELKEM PRVNÍ PILÍŘ [A) + B)]	308,726	75,6 %
OPATŘENÍ PRO ROZVOJ VENKOVA	95,577	
g) Čistá bilance ve prospěch druhého pilíře	+ 4,010	
C) CELKEM DRUHÝ PILÍŘ (ROZVOJ VENKOVA)	99,587	24,4 %
CELKEM SZP 2014–2020 [A) + B) + C)]	408,313	100 %

Komise zahájila v září 2016 revizi víceletého finančního rámce 2014–2020 v polovině období ([COM\(2016\)0605](#)). Jednání o nařízení „omnibus“ skončila v říjnu 2017. Revize sice neměla vliv na částky SZP, zahrnovala však některé úpravy základních zemědělských aktů z roku 2013 [nařízení (EU) č. 2393/2017, Úř. věst. L 350, 29.12.2017] (viz [3.2.9](#)).

VÝVOJ VÝDAJŮ NA ZEMĚDĚLSTVÍ A ROZVOJ VENKOVA

A. Přehled

Rozpočet Unie na rok 2020 počítá s celkem 168,68 mld. EUR v prostředcích na závazky. Přímé platby představují 24 % prostředků (40,6 mld. EUR), opatření na rozvoj venkova 8,7 % (14,6 mld. EUR) a další výdaje 1,7 %. Z celkového hlediska tedy SZP v roce 2020 představuje 34,5 % rozpočtu Unie (58,124 mld. EUR).



Část výdajů na zemědělství z rozpočtu Evropské unie se již několik let neustále snižuje. Zatímco SZP představovala počátkem osmdesátých let 66 % rozpočtu Unie, v období 2014–2020 dosahuje pouze 37,8 %. Od roku 1992, kdy došlo k první rozsáhlé reformě SZP a prudkému nárůstu přímých podpor, zůstávaly výdaje na zemědělství v reálném vyjádření na stejné úrovni, s výjimkou let 1996 a 1997 (v důsledku krize spojené s „nemocí šílených krav“ a přijetí tří nových členských států). Rozpočtové náklady na SZP se tedy v poměru k hrubému národnímu důchodu (HND) Unie snížily – z 0,54 % v roce 1990 až na 0,34 % v roce 2020.

B. Rozdělení výdajů podle kategorií a podle odvětví

Výdaje prvního pilíře, které podle poslední zveřejněné finanční zprávy pro rok 2018 činí 44,3 miliardy EUR, jsou z 93,5 % tvořeny přímými podporami zemědělci (41,5 miliardy EUR) (viz [3.2.10](#), tabulka V, sloupec 1 písm. a) a b)). Velmi výrazné zvyšování přímých podpor od roku 1992 bylo vyváženo souběžným snižováním ostatních výdajů záruční sekce EZOZF/EZZF: dotace na vývoz byly zrušeny v roce 2018 a ostatní tržní intervence (skladování, osvětové činnosti, programy distribuce do škol) tvoří pouze 2,7 miliardy (6,1 % celkové částky) (viz [3.2.4](#), tabulka 1).

C. Rozdělení podle zemí a podle druhů zemědělských podniků

Jak ukazuje tabulka V pro rozpočtový rok 2018 (viz list [3.2.10](#)), nejvíce prostředků ze SZP čerpá Francie (16,9 %), následovaná Španělskem (12,14 %), Německem (10,8 %) a Itálií (9,54 %). Pokud však jde o EZFRV, příjemci největšího objemu prostředků jsou Francie a Rumunsko (v r. 2017 15,8 % resp. 14,1 % uskutečněných plateb), po nichž následuje Německo (9,1 %) a Itálie (8,6 %). Je třeba upozornit na malý podíl nových členských států (EU-13) na EZZF (22,5 % v roce 2018). Tyto země naproti tomu čerpají významnou část z EZFRV (32,3 %) v souladu s prioritou modernizace zemědělských struktur a rozvoje venkovských oblastí.

V tabulce V sloupci 2 (viz [3.2.10](#)) vidíme i nerovnoměrné rozdělení přímých podpor ze SZP na úrovni zemědělských podniků: 75,2 % příjemců prostředků ze SZP v EU-28 získalo v roce 2018 méně než 5 000 EUR ročně, přičemž celková výše odpovídá 15,7 % všech přímých podpor vyplacených z EZZF. Naproti tomu velmi malé procento zemědělských podniků (123 578 z celkového počtu 6,37 milionu, tj. 1,9 %) získalo více než 50 000 EUR, přičemž celková částka činila 12,8 miliardy EUR (30,8 % všech přímých podpor vyplacených v roce 2015). Zeměmi s vyšším podílem velkých zemědělských podniků (nebo společností) čerpajících z prostředků SZP jsou Dánsko, Francie, Česká republika, Spojené království a Slovensko. Vystává tedy problém legitimacy poskytované podpory ve světle principů platných pro všechny občany (fiskální progresse, boj proti nerovnosti).

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Interinstitucionální dohody z let 1988, 1993, 1999 a 2006 umožnily Evropskému parlamentu, aby více ovlivňoval povinné výdaje. Dlouhá jednání o podobě nařízení o víceletém finančním rámci na období 2014–2020 vyústila koncem června 2013 v politickou dohodu, kterou přijaly obě složky rozpočtového orgánu v listopadu 2013. Protože v této otázce je vyžadován souhlas Parlamentu, podařilo se mu také změnit dohodu ze zasedání Evropské rady ve dnech 7. a 8. února 2013. Lze uvést



větší pružnost v řízení jednotlivých oddílů, posílení celistvosti rozpočtu, okamžité použití prostředků, které zbývá vyplatit z titulu rozpočtu na rok 2013, členskými státy, nebo zvýšení prostředků přidělených pro okruh 1 (Konkurenceschopnost) (usnesení [P7_TA\(2013\)0455](#) a [P7_TA\(2013\)0456](#)). Sám Výbor pro zemědělství a rozvoj venkova zlepšil v návaznosti na poslední třístranná jednání, která se odehrála v září 2013, některé finanční aspekty nové SZP. Tyto změny mu umožnily dne 20. listopadu 2013 schválit celou řadu právních předpisů (usnesení [P7_TA\(2013\)0490](#) až [P7_TA\(2013\)0494](#), Úř. věst. C 436, 24.11.2016). Těchto pět nových nařízení bylo vyhlášeno dne 20. prosince 2013 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013). Návrh nového víceletého finančního rámce na období po roce 2020 (bez Spojeného království) byl předložen dne 2. května 2018 (viz [3.2.9](#) a [3.2.10](#)).

Albert Massot
02/2020

