Cukor v prístupovom procese Slovenska do Európskej únie

SUGAR IN THE ACCESSION PROCESS OF SLOVAKIA TO THE EUROPEAN UNION

Matúš Mišík – Univerzita Komenského v Bratislave

Na rozdiel od Českej republiky (napr. 1, 2) nie sú v prípade Slovenska až na niekoľko výnimiek (okrajovo k téme viď 3) v odbornej literatúre analyzované vzájomné vzťahy s Európskou úniou v oblasti cukru a cukrovarníctva. Tento článok si kladie za cieľ začať zapĺňať túto medzeru analýzou prístupových rokovaní SR do EÚ v oblasti poľnohospodárstva s hlavným dôrazom na odvetvie cukru. V texte sa snažíme analyzovať priebeh vzájomných negociácií a ich hlavné témy v sektore cukru, ako aj zhodnotiť, nakoľko sa podarilo Slovenskej republike vyjednať svoje požiadavky v danej oblasti.

Slovensko bolo pozvané na rokovanie o vstupe do EÚ až v rámci druhej skupiny kandidátskych krajín na zasadnutí Európskej rady v Helsinkách v decembri 1999, keď sa nedostalo do prvej skupiny v roku 1997 pre neplnenie politických kritérií (4). Oficiálne sa rozhovory spustili takmer ihneď po pozvaní, už 15. februára 2000 na tzv. prístupovej konferencii, pričom Slovensko začalo čoskoro dobiehať v počte uzavretých kapitol ostatné kandidátske krajiny. Dôležitá a veľmi komplikovaná kapitola Poľnohospodárstvo, ktorej súčasťou bola aj téma cukru, sa oficiálne otvorila 12. júna 2001 na samite v Luxemburgu. Ukončená bola spolu s ďalšími dvomi kapitolami ako posledná v decembri 2002 v rámci zasadnutia Európskej rady v Kodani. Poľnohospodárstva sa dotýkalo aj ďalších osem negociačných kapitol, pričom sektoru cukru predovšetkým kapitola Finančné a rozpočtové ustanovenia, ktorá sa venovala téme odvodov z cukru ako súčasti vlastných zdrojov Spoločenstva.

V oblasti poľnohospodárstva požiadala SR na začiatku negociácií o 43 prechodných období. Počas vyjednávaní však bolo 28 z nich stiahnutých, pričom Slovensko požiadalo o šesť nových prechodných období. V konečnom dôsledku tak mala SR záujem vyjednať 21 prechodných období týkajúcich sa poľnohospodárstva (5). Slovenskej republike sa v prístupovom procese nakoniec podarilo získať niekoľko z nich, pričom len jedno prechodné obdobie sa týkalo sektoru cukru. Vďaka tomuto prechodnému obdobiu v oblasti spoločnej organizácie trhu v sektore cukru získala SR možnosť do 31. decembra 2006 poskytovať štátnu pomoc na zabezpečenie fungovania systému skladiskového a tovarového záložného listu. Táto pomoc bola za tri roky účinnosti prechodného obdobia poskytnutá v celkovej výške 76,22 mil. SK, teda 2,53 mil. eur v podobe bonifikácie úrokov z poskytnutých úverov na prefinancovanie skladiskového záložného listu (6).

Ako výsledok prístupových rokovaní boli vynegociované nasledujúce kvóty. V prípade bieleho cukru bolo Slovensku pridelených 189 760 t kvóty A určenej pre vnútorný trh a 17 672 t kvóty B určenej na vývoz. Prvá kvóta takmer úplne kopírovala slovenskú požiadavku (190 000 t kvóty A), no druhá bola výrazne nižšia (SR žiadala 45 000 t kvóty B). Napriek tomuto však dojednané hodnoty prevyšovali celkovú vtedajšiu produkciu cukru 183 693 t (za rok 2002). Opačná situácia bola pri vyjednávaní produkčných kvót izoglukózy (žiadané A 50 000 t a B 10 000 t), keď bolo vynegociovaných 37 522 t kvóty A a 5 025 t kvóty B. Produkcia v roku 2002 presahovala túto úroveň výrazne v kvóte A (vyprodukovaných bolo 47 198 t), pričom kvóta B bola približne na vyjednanej úrovni (4 644 t) (7). Na rozdiel od bieleho cukru, kde vládla spokojnosť s výškou vyjednanej kvóty, bolo množstvo vynegociované pre produkciu izoglukózy, ktorá sa využíva predovšetkým pri výrobe nealkoholických nápojov, považované za neúspech prístupových rokovaní s EÚ.

Európska komisia (EK) publikovala každoročne od roku 1998 až do 2003 správu o pripravenosti kandidátskych krajín, a teda aj Slovenska, na členstvo v EÚ. V týchto správach analyzovala napĺňanie požiadaviek pre vstup do Únie zo strany kandidátskych krajín. V prvej takejto správe o pripravenosti SR, ktorú EK publikovala v roku 1998, sa otázka cukru neotvorila (8). Ani druhá správa EK z roku 1999 sa ešte cukru nevenuje, avšak prináša už konkrétnejšie a kritickejšie poznámky k situácii v slovenskom poľnohospodárstve, pričom negatívne hodnotí predovšetkým nedostatočný pokrok v oblasti administratívnej a inštitucionálnej kapacity štátnej správy (9). Musíme však pripomenúť, že tieto správy boli publikované ešte pred oficiálnym zahájením prístupových rokovaní, a preto prinášali len základné informácie o stave slovenskej legislatívy a jej kompatibilite s *aquis communautaire*. Ich štruktúra nesledovala jednotlivé negociačné kapitoly, dokumenty sa zameriavali prevažne na napĺňanie Kodaňských kritérií a požiadaviek Asociačných dohôd zo strany kandidátskych krajín. Vláda SR prijala v máji 1999 Národný program pre prijatie acquis communautaire, ktorý obsahoval hlavné kroky potrebné na zosúladenie slovenskej legislatívy s predpismi EÚ. Za strednodobé priority v oblasti poľnohospodárstva označil aj prípravu zákona o intervenčnej agentúre, ktorý mal byť účinný od roku 2002 (10).

Tretia správa, ktorá bola publikovaná v novembri 2000, už po oficiálnom spustení negociácií, sa venuje jednotlivým prístupovým kapitolám, medzi nimi aj kapitole Poľnohospodárstvo (11). Správa hovorí o prijatí nových regulatív v oblasti cukru Slovenskou republikou, ktoré však nespĺňajú požiadavky legislatívy EÚ. Rovnako v kapitole Finančné a rozpočtové ustanovenia správa pripomína, že Slovensko ešte neprijalo pravidlá v oblasti odvodov z produkcie cukru, teda nezriadilo intervenčnú agentúru zodpovednú za manažovanie a výber odvodov, ktoré sú súčasťou systému vlastných zdrojov EÚ. Ďalšia správa o pripravenosti SR bola Európskou komisiou publikovaná v novembri 2001, teda už po otvorení prístupových rokovaní v kapitole Poľnohospodárstvo (12). Táto správa hovorí

len o malom pokroku v transpozícii a implementácii *acquis* v poľnohospodárstve s výnimkou oblasti veterinárstva. V odvetví cukru bola od mája 2001 zavedená zo strany SR colná kvóta na jeho dovoz, ktorá sa uplatňovala až do vstupu krajiny do EÚ.

V piatej správe z októbra 2002 (teda len dva mesiace pred uzavretím prístupových rokovaní vo všetkých kapitolách vrátane poľnohospodárstva) zaznamenala Európska komisia „dobrý pokrok" v niekoľkých parciálnych sektoroch, predovšetkým v oblasti veterinárnej a fytosanitárnej oblasti (13). V októbri 2001 bol na Slovensku prijatý nový Zákon č. 491/2001 Z. z. o organizovaní trhu s vybranými poľnohospodárskymi výrobkami. Tento zákon položil základ pre odvody z produkcie cukru do systému vlastných zdrojov EÚ, hoci nevytvoril konkrétny systém pre výber týchto odvodov. EK sa k tomuto stavala neutrálne, keď vo svojej piatej správe len konštatovala, že slovenské právo neobsahuje povinnosť pre producentov odvádzať takéto odvody a slovenská vláda zatiaľ ani neurčila entitu, ktorá by za takýto výber bola zodpovedná. Neexistujúca kapacita pre výber odvodov z cukru bola jediným administratívnym nedostatkom v prípade aplikácie systému výberu vlastných zdrojov, na ktoré Komisia vo svojej predposlednej správe o pripravenosti Slovenska na vstup do EÚ v rámci kapitoly Finančné a rozpočtové ustanovenia upozornila.

Aj v poslednej monitorovacej správe pred prijatím Slovenska do EÚ, ktorá bola publikovaná v roku 2003, poukázala Európska komisia predovšetkým na potrebu vytvorenia administratívneho systému pre výber odvodov z cukru (14). Na rozdiel od predchádzajúcej správy však bola EK už omnoho kritickejšia vzhľadom k blížiacemu sa 1. januáru 2004, ktorý bol hraničný pre implementáciu všetkých pravidiel, na ktoré nezískali pristupujúce krajiny prechodné obdobie, resp. výnimku, ako aj vzhľadom na približujúci sa dátum vstupu SR do EÚ. Dočasnú Sekciu Poľnohospodárskej platobnej agentúry na Ministerstve pôdohospodárstva SR, ktorá bola zriadená 1. apríla 2003, a ktorá mala za úlohu pripraviť pôdu pre plánovanú platobnú agentúru, považovala Európska komisia v tejto správe za nedostatočnú a vyzvala na vytvorenie samostatnej intervenčnej agentúry. Nakoniec bola zákonom č. 473/2003 Z. z. (Zákon o Pôdohospodárskej platobnej agentúre, o podpore podnikania v pôdohospodárstve a o zmene a doplnení niektorých zákonov) od 1. decembra 2003 vytvorená Pôdohospodárska platobná agentúra, ktorá mala popri výbere odvodov z cukru aj ďalšie významné funkcie v rámci poľnohospodárstva ako prideľovanie dotácií a podobne. Komisia rovnako upozorňovala na potrebu praktickej implementácie pravidiel o spoločnej organizácii trhu s cukrom. Tieto síce boli zapracované do existujúcej legislatívy (Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 89/2003 Z. z. o organizovaní trhu s cukrom), avšak toto nebolo podľa EK dostatočné pre ich úplnú aplikovateľnosť, a preto v tejto oblasti požadovala „prehĺbiť úsilie" (14).

Predovšetkým v neskorších správach o pripravenosti SR na členstvo v EÚ sa Európska komisia v oblasti cukru sústredila predovšetkým na kritiku zdĺhavého procesu vytvorenia administratívnej procedúry, ktorou sa mal manažovať výber odvodov z cukru ako súčasť systému vlastných zdrojov Spoločenstva. Napriek proklamovanému cieľu vyriešiť túto tému už na začiatku prístupového procesu (tento cieľ obsahoval už Národný program pre prijatie *acquis communautaire* prijatý v roku 1999), bola intervenčná agentúra vytvorená až na konci roku 2003. Stalo sa tak tesne pred 1. januárom 2004, dokedy sa Slovensko zaviazalo prevziať kompletné *acquis communautaire* okrem oblastí, kde získalo prechodné obdobia. Celkovo sa v rámci kapitoly Poľnohospodárstvo prístupové rokovania venovali predovšetkým (hoci samozrejme nie výlučne) otázke výšky priamych platieb z komunitárnych zdrojov. Témy spojené so sektorom cukru sa nedostali v tejto kapitole do popredia. Vynegociované podmienky v oblasti priamych platieb boli rovnaké pre všetky nové členské štáty pristupujúce k 1. máju 2004, pričom ich výška mala rásť od 25 % v roku 2004 do 100 % úrovne platieb pre pôvodné členské štáty v roku 2013. Noví členovia mali právomoc v tomto období doplácať priame platby z vlastných rozpočtov až do výšky 30 % (tzv. národné vyrovnávacie platby), avšak výška pomoci nemohla nikdy prekročiť 100 % priamych platieb poskytovaných v rámci EÚ (6).

Súhrn

Slovensko bolo pomerne úspešné pri prístupových negociáciách v sektore cukru. Na jednej strane vyjednalo požadovanú kvótu bieleho cukru, na druhej strane však dosiahnutá kvóta izoglukózy bola o niečo nižšia oproti pôvodnému cieľu. Slovensku sa tiež podarilo vynegociovať prechodné obdobie pre štátnu pomoc na zabezpečenie fungovania systému skladiskového a tovarového záložného listu do konca roku 2006. Cukor však nepatril v kapitole Poľnohospodárstvo k najvýznamnejším bodom prístupových rokovaní, ktoré sa sústredili predovšetkým (hoci nie výlučne) na výšku priamych platieb pre nových členov z prostriedkov EÚ. Hlavným nedostatkom v sektore cukru, na ktorý upozorňovala Komisia vo svojich správach o pripravenosti Slovenska na členstvo v EÚ v rámci kapitoly Finančné a rozpočtové ustanovenia, bola nedostatočná administratívna kapacita pre manažovanie výberu odvodov z cukru. Napriek tomu, že SR plánovala vytvoriť intervenčnú agentúru už od roku 1999, nakoniec prišlo k založeniu Pôdohospodárskej platobnej agentúry až na konci roku 2003.

Kľúčové slová: cukor, Slovensko, Európska únia, prístupové rokovania, intervenčná agentúra.

Literatúra

1. Strnadlová, H.: Dopady vstupu ČR do EU a reformy Společné organizace trhů v odvětví cukru na trh s cukrem v ČR. *Listy cukrov. řepař.*, 125, 2009 (12), s. 334–341.
2. Reinberger, O.: České cukrovarnictví po reformě Společné organizace trhů s cukrem v EU, *Listy cukrov. řepař.*, 126, 2010 (4), s. 124–127.
3. Roba, R.: Slovenský cukrovarnícky spolok a jeho vplyv na výrobu cukru na Slovensku po roku 1989. *Listy cukrov. řepař.*, 126, 2010 (7–8), s. 240–241.
4. Malová, D.; Rybář, M.; Láštic, E.: *Slovensko ako nový členský štát Európskej únie: Výzva z periferie?* Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung, 2005, 184 s.
5. Podolák, A.: Negociačný priebeh a pozície poľnohospodárstva pri pričleňovaní SR k Európskej únii. *Acta oeconomica et informatica*, 2003 (1), s. 19–23.
6. *Informácia o uplatňovaní prechodných období vynegociovaných SR v rámci prístupového procesu do EÚ.* Ministerstvo zahraničných vecí SR, [on-line] http://www.rokova nia.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=14112.
7. Fígeľ, J.; Adamiš, M.: *Slovensko na ceste do Európskej únie.* Bratislava: Úrad vlády SR, 2003, s. 205.
8. *Regular report from the Commission on Slovakia's progress towards accession.* European Commission, Brussels, 1998.
9. *1999 Regular report from the Commission on Slovakia's progress towards accession.* European Commission, Brussels, 1999.
10. *Národný program pre prijatie acquis communautaire.* Vláda SR, [on-line] www.memo98.sk/obcanrom/articles/vlada/sk_nprogram.doc.

11. *2000 Regular report from the Commission on Slovakia's progress towards accession.* European Commission, Brussels, 2000.
12. *2001 Regular report from the Commission on Slovakia's progress towards accession.* European Commission, Brussels, 2001.
13. *2002 Regular report from the Commission on Slovakia's progress towards accession.* European Commission, Brussels, 2002.
14. *Comprehensive monitoring report on Slovakia's preparations for membership.* European Commission, Brussels, 2002.

Mišík M.: Sugar in the Accession Process of Slovakia to the European Union

The aim of this paper is to shed some light on the development of the accession negotiations of the Slovak republic to the EU with the focus on sugar. The paper shows that while Slovakia was rather successful in negotiating the quota for white sugar, the talks did not bring desired outcome in the area of isoglucose. Moreover, Slovakia managed to gain transitional period and was able to continue with state aid to its sugar producers for three years outside the framework of the common market rules. However, sugar was not high on the negotiation agenda in the chapter of Agriculture that was dominated by the question of the level of direct payments to new members from the community budget. The Commission in its regular reports on Slovakia's progress towards accession pointed out in the chapter Financial and budgetary provisions pointed out especially the challenges concerning the establishment and proper functioning of Intervention Agency. This agency is responsible, among other things, also for managing sugar common market organization and collecting sugar levies from producing companies that are part of traditional own resources of the Community. Although Slovakia prepared the establishment of the agency already in 1999, Agricultural Paying Agency was created only in 2003.

Key words: sugar, Slovakia, European Union, accession negotiations, Intervention Agency.

Kontaktná adresa – Contact address:

Mgr. Matúš Mišík, PhD., Univerzita Komenského v Bratislave, Filozofická fakulta, Katedra politológie, Gondova 2, P. O. Box 32, 814 99 Bratislava, Slovensko, e-mail: matus.misik@uniba.sk