

Produkce řepy cukrové v rámci Společné zemědělské politiky EU – efekt na trojúhelník: konkurenceschopnost – veřejné statky ze zemědělství – resilience venkova

SUGAR BEET PRODUCTION WITHIN COMMON AGRICULTURAL POLICY – EFFECT ON TRIANGLE:
COMPETITIVENESS – PUBLIC GOODS – RURAL RESILIENCE

Jana Poláková – Česká zemědělská univerzita v Praze

Produkce řepy cukrové je svébytným výrobním sektorem, který spolu s navazujícím odvětvím produkce řepného cukru v Evropské unii od října 2017 čelí dopadům ukončení regulace pomocí výrobních kvót. Jako ostatní výrobní sektory může nebo má zajistit také dostatečnou míru produkce nekomoditních veřejných statků. A to jak pro socioekonomickou úroveň života na venkově (životaschopnost čili resilience venkovských ekonomik), tak pro životní prostředí (zemědělská krajina, strukturální kvalita půd včetně obsahu humózních složek, jakost podzemní vody, dostupnost podzemní vody, odolnost proti suchu v rámci retence, tj. zadržování vody v krajině, biologická rozmanitost v návaznosti na zemědělské systémy, kvalita ovzduší, stabilita klimatu – využití obnovitelných zdrojů energie, zásoby uhlíku v rostlinném pokryvu a v zemědělských půdách). Soustředění na podporu ekonomické konkurenceschopnosti výrobců bylo součástí trendu podpory produkce, někdy též nazývaného „produktivismus“ (1).

V tomto článku je mou snahou shrnout existující opatření v rámci Společné zemědělské politiky (SZP), po ukončení režimu kvót. Diskutuji opatření nejen z pohledu „produktivismu“, ale též včetně diskuse jejich účinku na trojúhelník: konkurenceschopnost – veřejné statky ze zemědělství – resilience venkova.

Resilience venkova v návaznosti na produkci cukrové řepy

V období 2004–2009 počet zaměstnanců sektoru v Evropě poklesl o 44 %. Obr. 1. naznačuje parametry tohoto trendu. I přes tento trend si produkce cukrové řepy, produkce cukru a navazující služby ponechávají významnou ekonomickou funkci ve venkovských regionech, i v posilování resilience (odolnosti) venkova, jelikož garantují pracovní příležitosti a značný počet juniorských pozic středních kádří. Posilování resilience podniku za pomoci krizové či umírněně růstové ekonomické strategie přichází zároveň s posilováním resilience (odolnosti) venkova (2, 3). Resilience sektoru má nezbytnou návaznost na adaptaci na měnící se klima, např. strategiemi jak využít monitoring zemědělského sucha k předcházení negativních důsledků (4). Jedná-li se o zaměstnanost v sektoru produkce cukrovky (včetně nepřímé zaměstnanosti v navazujících odvětvích) v Evropské unii, jde o 180 tisíc pracovních pozic a hospodářský výsledek 137 tisíc zemědělských podniků – farem (5). Bdělost s ohledem na osud tohoto výrobního sektoru je proto na místě.

Pěstitelé (návazně i zpracovatelé) benefitují ze služeb specializovaných na dopravu, mechanizaci, osiva, hnojiva a ochranu rostlin. Cukrovary se většinou nalézají v malých městech a jejich



ekonomická činnost i resilience má pozitivní důsledek pro regionální rozvoj. Mapa sektoru produkce cukru v Evropě zahrnuje pestrou škálu podniků ve venkovských regionech (obr. 2.).

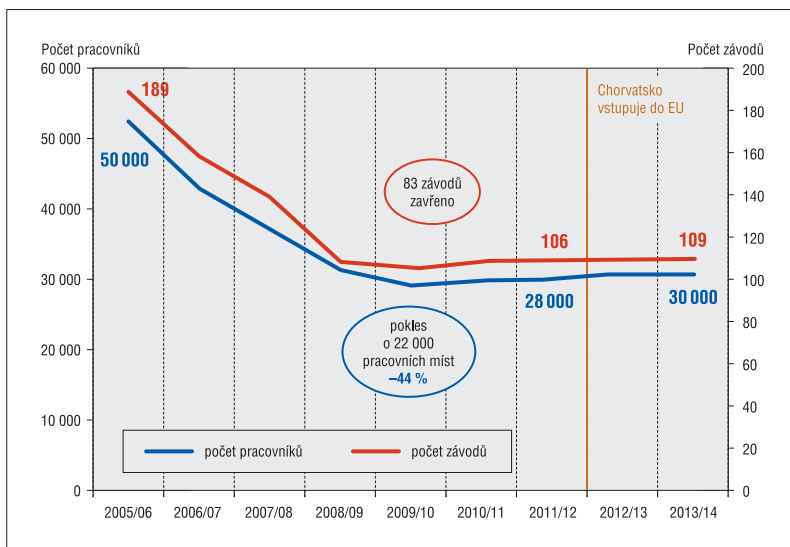
Produkce a konkurenceschopnost

Produkce v rámci zmíněného produktivismu byla v EU historicky definována jako „závazek k intenzivnímu zemědělství s průmyslovou kapacitou a rozvojovým potenciálem, souvisejícím však se státní podporou ve prospěch produkce a navyšované produktivity“ (1). Je nabíledni, že takový historický vývoj vedl i v sektoru produkce řepy k upřednostňování ekonomické konkurenceschopnosti nad produkcí nekomoditních statků ve prospěch ekosystémů. Zjednodušené cykly obnovy rostlin mohou vést k ekosystémovým dysbalancím jako výsledku vyšší míry patogenů, menší úrodnosti půdy a kompetice plodin vůči plevelům. Negativní účinky mohou být krátkodobě odloženy, jestliže zemědělská produkce upřednostňuje aktuální požadavky světového trhu bez přihlédnutí k budoucím důsledkům pro životní prostředí. K zajištění základní úrovně udržitelnosti produkce musí proto pěstitelé dodržovat standardy Dobrého zemědělského a environmentálního stavu (DZES), dle Nařízení EU č. 1305/2013 o podpoře rozvoje venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova. Jeho podmínky nejsou příliš přísné a zemědělcům by neměly vznikat nadměrné náklady.

Výnosy cukru v EU-28 v období 2003–2011, byly reportovány ve výši 9,8 t.ha⁻¹ (min) až 11,6 t.ha⁻¹ (max), ale průměrné hodnoty jsou značně ovlivněny vysokými výnosy předních zemí, zejména Francie, s ohledem na rozměr její produkce. Průměrný výnos cukru EU za rok 2011/2012 dosáhl 11,9 t.ha⁻¹, pro srovnání v roce 1991 byl 7,5 t.ha⁻¹. Ve sledovaném období byl reportován největší rozsah produkční plochy řepy v roce 2003/2004, a to 2,2 mil. ha (5). Přehled členských států EU s největším podílem na produkci řepy cukrové přehledně uvádí obr. 3. Pro úspěšný hospodářský výsledek v aktuálním roce jsou je především důležitý průběh počasí, výše produkce pak ovlivňuje délku kampaně. Dle tab. I. činila délka kampaně ve sledovaném období od 75,7 dnů (min.) po 124 dnů (max.), v průměru členských států EU-25 (6).

Reforma v sektoru produkce řepy a cukru byla relativně dlouho odkládána, protože pěstitelé cukrovky a cukrovary EU (dovozci třtinové suroviny do EU ze třetích zemí) na stabilitě sektoru ekonomicky benefitovali a neměli velký důvod o reformu usilovat. Po reformách měla EU jeden z nejliberalizovanějších tržních rámců ve sféře produkce řepy cukrové a cukru ve světě.

Obr. 1. EU – počty cukrovarů i pracovních pozic v sektoru produkce řepy a cukru byly dlouhodobě negativní, od roku 2008 došlo ke stabilizaci



Pramen: CEFS (5)

Veřejné statky

OPRŠAL ET AL. (7) výborně diskutuje užítky standardizování DZES v režimu produkce cukrové řepy, aby tak byly zajištěny ekosystémové služby. Zejména je akcentován význam DZES k zajištění ochrany půdy z důvodu erozních rizik i rizik postupného vyčerpávání humózních složek půdy. Nedávný výzkum v České republice rovněž prokázal, že zemědělci mají tendenci aplikovat doporučené technologie proti erozi, jsou-li zahrnuty jako povinné standardy do právního rámce dotací, v porovnání se situací bez právního rámce, což je jev vysvětlovaný menší mírou zodpovědnosti za úroveň ochrany zemědělské půdy na podnicích s pronajatou půdou.

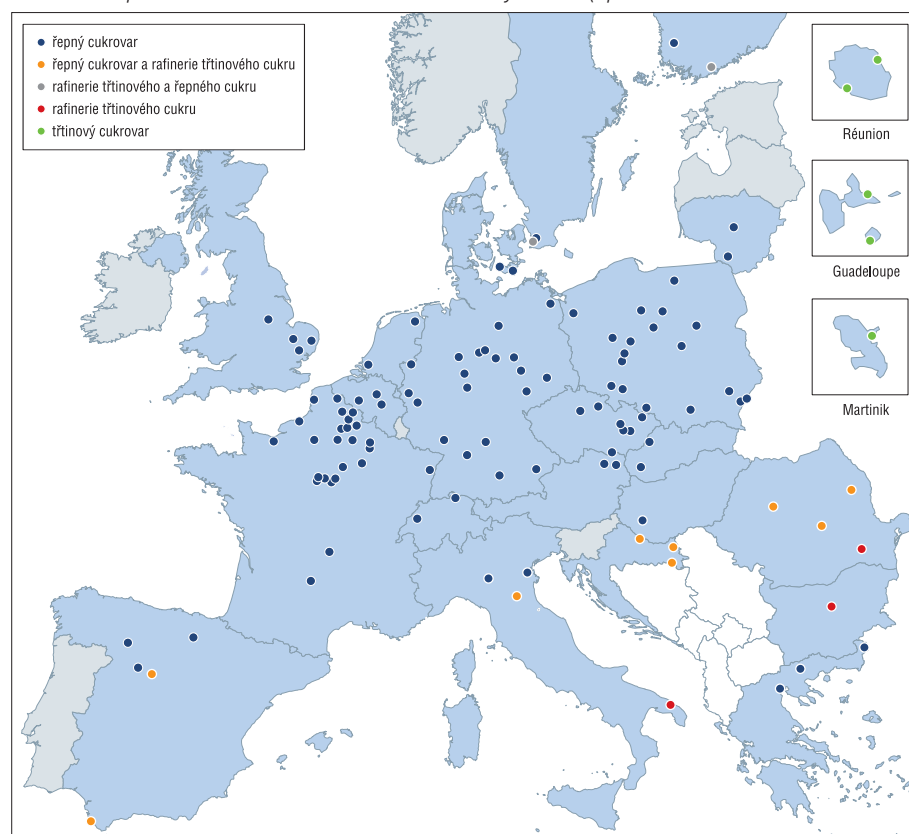
Příznivým jevem ve prospěch veřejných statků pro ekosystémy je skutečnost, že produkce řepy se opírá o velmi značný vědomostní základ, co se týká důsledků nejen pro ekonomiku, ale i pro životní prostředí. TZILIVAKIS ET AL. (8) upozorňuje, že ekonomická životaschopnost podniku je nezbytná k trvalé udržitelné produkci s dostatečnou mírou nekomoditních veřejných statků pro životní prostředí. Jestliže plodina (zde cukrová řepa) není rentabilní, je pravděpodobné, že bude nahrazena jinou komerční plodinou, která bude rovněž mít dopady na životní prostředí. V deseti empirických scénářích v Anglii a Walesu ověřili, že pěstitelé většinou nahradí řepu, je-li nerentabilní, ozimou pšenici. Ve shrnutí bylo konstatováno, že degradační účinky řepy jsou omezené, pakliže je vyřešena ekonomická rentabilita zemědělského systému.

Tab. I. Délka kampaně v EU-25 v letech 2003/2004 až 2013/2014

	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
	Délka kampaně (d)										
EU-25	75,7	92,4	95,0	89,8	95,2	100,8	120,4	113,3	124,0	116,0	109,0

Pramen: Baker, Morgan (6)

Obr. 2. Mapa cukrovarnického sektoru v EU a Švýcarsku (zpracováno dle materiálu CEFS)



Produkce cukrové řepy v rámci Společné zemědělské politiky Evropské unie

Podpory v sektoru cukru jsou skvělou ukázkou původního základu SZP, jímž byly komoditně-specifické regulační režimy, vyjednávané zvláště pro každou komoditu. Při novátorské reformě roku 2003 zůstal sektor podpory cukru téměř nezměněn. Jedinou úpravou bylo doplnění tradičních plateb podle kvót o nabídku

(dotace) nemotivovala farmáře k maximalizaci produkce – naopak, aby se zvýšila šance, že zemědělci produkují plodiny podle aktuálních tržních podmínek.

Od 30. 9. 2017 je ukončen systém podpory produkce cukru prostřednictvím kvót. Pěstitelé si mohou nárokovat jednotné platby na plochu, přechodné vnitrostátní podpory („top-up“), podpory pro tzv. citlivé komodity vázané na produkci (VCS) a jsou-li relevantní, podpory méně příznivým oblastem (cca 50 %

zemědělského půdního fondu České republiky). Tab. II demonstruje využití podpor VCS, které členský stát může ale nemusí dle své strategické úvahy zemědělcům nabídnout, v deseti členských státech včetně ČR, které takto podporují produkci cukrové řepy.

I když je od roku 2003 vypointovaná rétorika oddělených podpor, vyjmenovala COOPER ET AL. (9) řadu způsobů, jakými zůstávají oddělené podpory navázané na produkci:

- navyšování příjmu zemědělců, což vede k vyšším investicím a resilienci zemědělců vůči rizikům;
- zpomalení nebo zrychlení tempa konsolidace podniku;
- zmenšení potřeby vyhledávat nezemědělské diverzifikační aktivity;
- očekávání, že budoucí uznatelnost v rámci podpůrných programů závisí na současných produkčních rozhodnutích;

Tab. II. Přímé platby států EU na produkci cukrové řepy

Stát	2015	2016	2017	2018	2019
	Výše platby VCS (mil. EUR)				
Česká republika	16,67	16,67	16,67	16,67	16,67
Finsko	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Chorvatsko	2,77	3,06	3,63	4,21	4,79
Itálie	17,21	16,99	16,76	16,55	16,34
Maďarsko	8,00	7,99	7,98	7,98	7,98
Polsko	81,20	81,60	82,00	82,46	82,93
Rumunsko	17,58	17,87	18,17	18,46	18,75
Slovensko	7,98	8,03	8,09	8,16	8,22
Španělsko (jarní platby)	14,47	14,47	14,47	14,47	14,47
Řecko	5,00	6,92	6,84	6,76	6,68
Celkem	174,24	176,97	177,97	179,09	180,20

Pramen: CIBE

- nevyhnutelnost opakovaných ad hoc změn podpůrných programů v daném časovém okamžiku;
- podmínky pro příjem jednotné platby na plochu (standardy DZES).

Evropský Parlament v současnosti diskutuje tři scénáře produkce řepy a cukru v EU, jejich důsledky a způsob jak problematiku tohoto komoditního režimu nejlépe zakomponovat do SZP po roce 2020. *Scénář první* předpokládá, že světové ceny bílého cukru se dlouhodobě udrží na dnešní úrovni (350 EUR.t⁻¹). V podmínkách relativně nízkých cen bude nezbytná restrukturalizace sektoru produkce cukru v EU. Produkční plocha cukrové řepy se zmenší, a tento pokles bude kompenzován vyššími hektarovými výnosy. Menší spotřeba řepy pro produkci bioetanolu způsobí mírný nárůst produkce cukru (na 17,0 mil. t). V důsledku poklesu poptávky na jednotném trhu (na 17,1 mil. t), dojde k omezení dovozu a zvětšení vývozu cukru. Soběstačnost v rámci EU bude posílena. Ceny cukru se budou pohybovat kolem 400 EUR.t⁻¹.

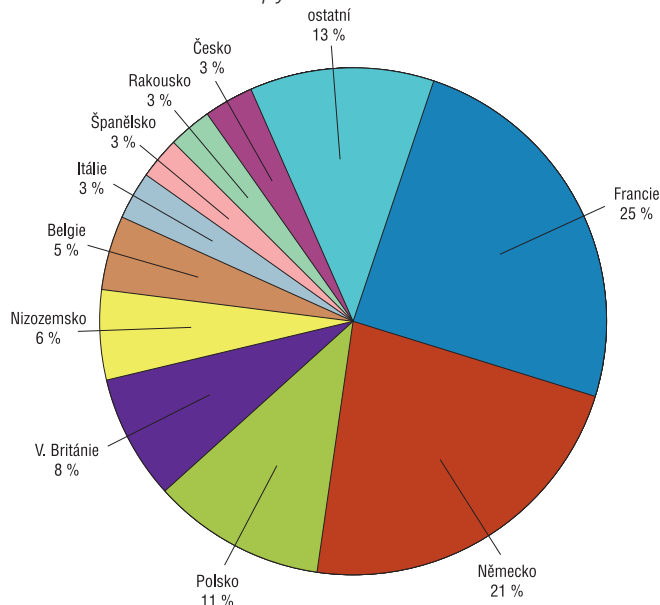
Scénář druhý předpokládá větší a dlouhodobý pokles cen cukru na mezinárodním trhu (250 EUR.t⁻¹), kterým budou ceny v EU stlačovány. Za těchto tržních podmínek bude nezbytné zásadně restrukturalizovat produkci cukru v EU. Pěstování řepy a produkce cukru se udrží jen v nejvíce konkurenceschopných regionech, zejména byt ne výlučně v zemích původní EU-15. Produkce cukru bude ca 16 mil. t, bude tak nutné vyjít vstříc dovozcům, aby byla pokryta poptávka. EU se stane importérem. Hluboková restrukturalizační transformace bude mít za výsledek uzavření mnoha cukrovarů a zmenšení produkční plochy cukrové řepy. To by vedlo k negativním ekonomickým, společensko-kulturním a ekosystémovým důsledkům.

Scénář třetí předvídá, že světové ceny cukru porostou (500 EUR.t⁻¹) v důsledku klesající nabídky (např. kvůli podmínkám počasí) nebo celkovému ozdravení ekonomické situace a zvýšení cen paliv (ropy). Toto je optimistický scénář, protože za takových podmínek nevzniknou pro produkci cukru v EU žádná rizika. V důsledku vyšších světových cen bude možné navýšit produkci řepy i cukru. Očekává se, že produkce cukru v EU může vzrůst až na přibližně 18,7 mil. t, a tak překonat domácí poptávku. Importy budou zmenšeny pouze na bezcelní kvótované dovozy a nadbytečná produkce bude exportována (přibližně 4 mil. t).

Závěr

V tomto článku diskutuji opatření Společné zemědělské politiky týkající se sektoru produkce řepy a cukru. Analýza je provedena nejen z pohledu „produktivismu“, ale také jejich účinku na trojúhelník: konkurenceschopnost – veřejné statky ze zemědělství – resilience venkova. Toto se zdá důležitým, abychom zformulovali poučení z účinnosti minulých politik, a tak byli připraveni na diskusi o podobě SZP po roce 2020. SZP je významnou politikou Evropské unie, účtující meziročně i dlouhodobě výsledky implementace dotací v objemu přibližně 38 % rozpočtu unie. Od svých počátků v roce 1958/1962 byly režimy opatření SZP pravidelně auditovány a přizpůsobeny tak, aby byla výkonnost dotací zvýšena a upravena podle měnících se podmínek. V článku předkládám argument, že režim podpory produkce řepy a cukru zůstal až donedávna stranou deregulačních kroků SZP. Dnes jsou však politická opatření

Obr. 3. Přehled členských států EU s největším podílem na produkci cukrové řepy



SZP v návaznosti na produkci cukru tlačena do kouta nejen kvůli dominantnímu režimu ochrany pomocí kvót, tj. opatření, která byla ukončena v roce 2017 s často diskutovanými důsledky pro konkurenceschopnost výrobců. Jako ostatní výrobní sektory může nebo má zajistit dostatečnou míru produkce nekomoditních veřejných statků, jak pro socioekonomickou úroveň života na venkově (životaschopnost čili resilience venkovských ekonomik), tak pro životní prostředí (zemědělská krajina; strukturální kvalita půd, včetně obsahu humózních složek; jakost podzemní vody; dostupnost podzemní vody; odolnost proti suchu v rámci retence, tj. zadržování vody v krajině; biologická rozmanitost v návaznosti na zemědělské systémy; kvalita ovzduší; stabilita klimatu – využití obnovitelných zdrojů energie; stabilita klimatu – zásoby uhlíku v rostlinném pokryvu a zemědělských půdách). Soustředění na podporu ekonomické konkurenceschopnosti výrobců bylo součástí trendu podpory produkce, někdy též nazývaného „produktivismus“.

Provést bilanci opatření SZP v sektoru cukrová řepa – cukr je velmi aktuální, zvláště když v debatě k politice po roce 2020 vyvstávají výzvy známé (zabezpečení potravinami, změna klimatu) i výzvy méně prozkoumané (brexit, degresivita podpor, „stropování“, podpory mladým zemědělcům, migrace).

Souhrn

Produkce cukrové řepy je svěbytným výrobním sektorem nejen kvůli zvláštnímu režimu ochrany pomocí kvót, tj. opatření, která byla ukončena v roce 2017 s často diskutovanými důsledky pro konkurenceschopnost výrobců. Jako ostatní výrobní sektory může nebo má zajistit dostatečnou míru produkce nekomoditních veřejných statků, jak pro socioekonomickou úroveň života na venkově (životaschopnost čili resilience venkovských ekonomik), tak pro životní prostředí (zemědělská krajina; strukturální kvalita půd, včetně obsahu humózních složek; jakost podzemní vody; dostupnost podzemní vody; odolnost proti suchu v rámci retence, tj. zadržování vody v krajině; biologická rozmanitost v návaznosti na zemědělské systémy; kvalita ovzduší; stabilita klimatu – využití obnovitelných zdrojů energie; stabilita klimatu – zásoby uhlíku v rostlinném pokryvu a zemědělských půdách). Soustředění na podporu ekonomické konkurenceschopnosti výrobců bylo součástí trendu podpory produkce, někdy též nazývaného „produktivismus“.

Klíčová slova: produkce řepy cukrové, standardy Dobrého zemědělského a environmentálního stavu, dotace zemědělství.

Literatura

- WARD, N. ET AL.: Productivism, post-productivism and European agricultural reform: the case of sugar. *Sociologia Ruralis*, 48, 2008 (2), s. 118–132.
- SINCLAIR, K. ET AL.: Can resilience thinking provide useful insights for those examining efforts to transform contemporary agriculture? *Agriculture and Human Values*, 31, 2014, s. 371–384.

3. MARSDEN, T.; SYMES, D.: Survival strategies in post-productionist agriculture. United Kingdom Analytical Paper No. 2. In *The Socio-economic Consequences of Agricultural Development in Europe Series*, 1987, Vienna: Vienna Centre.
4. BARTOŠOVÁ, L. ET AL.: Monitoring zemědělského sucha a jeho uživatelé a zpravodajové. In *Půdní a zemědělské sucho*. VÚMOP, 2016, s. 34–40, ISBN 978-80-87361-55-9.
5. CEFS: *Sugar Statistics 2014*. Brusel: Comité europeene des fabricants de sucre, 2015, s. 1–27.
6. BAKER, P.; MORGAN, A.: Resilience of food supply to port disruption – Final Annex report 9: UK Sugar imports. *Rural Affairs and Agriculture*, 2012, s. 1–16.
7. OPRŠAL, Z.; PAVLÍK, P.: Ekosystémové služby a cukrová řepa. *Listy cukrov. řepář.*, 132, 2016 (5–6), s. 182–184.
8. TZILIVAKIS, J. ET AL.: Environmental impact and economic assessment for UK sugar beet production systems. *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 107, 2005, s. 341–358.
9. COOPER, T.; HART, K.; BALDOCK, D.: *Provision of Public Goods through Agriculture in the European Union*. Institute for European Environmental Policy, Report Prepared for DG Agriculture and Rural Development, London, 2009.

Poláková J.: Sugar Beet Production within Common Agricultural Policy – Effect on Triangle: Competitiveness – Public Goods – Rural Resilience

Sugar beet production is a self-standing production sector, not only as a result of a special regime of protection through quotas, i. e. measures which were terminated in 2017 with much discussed effects on the competitiveness of primary producers. It may, or should, just as other production sectors, ensure a sufficient degree of delivery of non-commodity public goods, e.g. for socioeconomic standards in rural regions (rural viability or resilience) and also for environmental public goods (agricultural landscape; soil structure and soil organic matter levels; groundwater quality; groundwater availability; natural water retention to facilitate flood resilience; biodiversity linked to agroecosystems; air quality; climate stability – use of renewable energy resources; climate stability – soil carbon sequestration). Focus on the support of economic competitiveness used to be a part of the early trend to support production, sometimes also called „productivism“.

Key words: sugar beet production, Good Agricultural and Environmental Conditions, farm subsidies.

Kontaktní adresa – Contact address:

Ing. Mgr. Jana Poláková, Česká zemědělská univerzita v Praze, Fakulta Agrobiologie, potravinových a přírodních zdrojů, Katedra agroekologie a biometeorologie, Kamýcká 129, 165 21 Praha 6 – Suchbátka, Česká republika, e-mail: jpolakova@af.czu.cz