

Liberalizace versus potravinová bezpečnost: strukturální transformace protekcionismu na evropském cukerním trhu

LIBERALIZATION VERSUS FOOD SECURITY: STRUCTURAL TRANSFORMATION OF PROTECTIONISM IN EUROPEAN SUGAR MARKET

Martin Valúch¹, Luboš Smutka^{1,2}, Josef Pulkrábek³, Inna Čábelková²

¹ Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, Ekonomická fakulta

² Mendelova univerzita v Brně, Provozně ekonomická fakulta

³ Česká zemědělská univerzita v Praze, Fakulta agrobiologie a potravinových zdrojů

Liberalizace obchodu je dlouhodobě považována za jeden z klíčových nástrojů zvyšování ekonomické efektivity, konkurenceschopnosti a stability nabídky (1, 2, 3). V oblasti zemědělství však tento princip naráží na specifická omezení vyplývající ze strategického charakteru potravinové produkce, její citlivosti na klimatické a geopolitické šoky a z politické potřeby zajistit stabilní zásobování obyvatelstva (4, 5, 6). Právě v tomto kontextu se v posledních letech znovu dostává do popředí koncept potravinové bezpečnosti (food security) (4, 7, 8).

Zatímco v 90. letech a na počátku 21. století převládal v mezinárodních institucích i v Evropské unii konsenzus, že otevřený obchod je klíčovým nástrojem posilování potravinové bezpečnosti prostřednictvím diverzifikace zdrojů a stabilizace nabídky (1, 2, 9), po roce 2020 dochází k výraznému posunu tohoto narativu. Pandemie COVID-19, energetická krize, extrémní klimatické výkyvy a geopolitické konflikty obnovily důraz na domácí produkční kapacity, strategickou autonomii a omezení závislosti na dovozech (10, 11, 12). Potravinová bezpečnost se tak posunula

z analytického konceptu k normativnímu politickému cíli (4, 7), který stále častěji slouží jako legitimizační rámec pro zásahy do fungování trhů (6, 8). Navíc je nutno zdůraznit další specifické rysy evropské zemědělské produkce, které výrazně modifikují proces liberalizace. Těmito rysy jsou rostoucí environmentální a klimatické požadavky kladené na výrobce – pěstitele. Produkce cukrové řepy v EU je v poslední dekádě zatížena komplexním souborem regulačních omezení vyplývajících z environmentální legislativy EU, včetně omezení používání pesticidů, přísnějších pravidel ochrany půdy a vody, povinností vyplývajících z klimatické politiky (emisní cíle, energetická náročnost zpracování) a nově i z nástrojů Zelené dohody pro Evropu (13, 14, 15). Tyto požadavky zvyšují výrobní náklady a investiční náročnost produkce, čímž zásadně mění konkurenční pozici evropských producentů vůči třetím zemím, kde obdobná omezení často neexistují nebo jsou výrazně slabší (2, 6). Liberalizace trhu se tak v evropském kontextu neodehrává v institucionálně neutrálním prostředí, ale v podmínkách asymetrické regulace (3).

Tento posun má zásadní důsledky pro liberalizaci obchodu se zemědělskými komoditami. Formální závazky k otevřeným trhům zůstávají zachovány, avšak v praxi dochází k posilování selektivních ochranných opatření, která jsou obhajována právě potřebou zajistit potravinovou bezpečnost (4, 8, 16). Výsledkem není návrat ke klasickému protekcionismu minulých dekád, ale vznik moderní, institucionálně sofistikované formy ochrany, která je politicky stabilní a obtížně zpochybnitelná (2, 6).

Evropský trh s cukrem představuje ideální analytický případ pro studium tohoto konfliktu. Historicky patřil cukr mezi nejvíce regulované komodity v rámci Společné zemědělské politiky EU (SZP), a to prostřednictvím výrobních kvót, garantovaných cen a přísné ochrany vnějšího trhu (13, 17, 18). Reformy po roce 2006 a zejména zrušení výrobních kvót v roce 2017 byly prezentovány jako jednoznačný krok směrem k liberalizaci, tržní orientaci a vyšší konkurenceschopnosti sektoru (13, 17).

Současně však cukr zůstává komoditou s výrazným strategickým významem. Je klíčovou vstupní surovinou potravinářského průmyslu, významným zdrojem příjmů pro zemědělce i zpracovatele a jedním ze symbolů potravinové soběstačnosti (7, 13). To vytváří prostředí, v němž se liberalizační snahy střetávají s politickým tlakem na zachování domácí produkce (6, 14).

Empirický vývoj po roce 2017 ukazuje, že odstranění kvót nevedlo k plné liberalizaci cukerního trhu, ale k přesunu



regulačních mechanismů. Zatímco kvóty byly zrušeny, jiné nástroje – dovozní cla, tarifní kvóty, přímé podpory producentů a regulační standardy – zůstaly zachovány nebo byly posíleny (15, 17, 18). Klíčovou roli v tomto vývoji hraje politika potravinové bezpečnosti jako politický argument (4, 7, 8).

Cukerní sektor je navíc jedním z mála zemědělských odvětví, kde se kumulují obchodní, environmentální i klimatické politiky Evropské unie. Náročnost pěstování cukrové řepy v evropských podmínkách, omezení chemických vstupů, tlak na snižování emisí a současně očekávání zachování produkce vytvářejí strukturální napětí mezi liberalizačními cíli a reálnými možnostmi trhu (6, 13, 14). Tento kontext je klíčový pro pochopení, proč liberalizace cukerního trhu nemůže být interpretována izolovaně od širšího regulačního rámce EU.

Cukrová řepa má v evropském zemědělství význam, který přesahuje samotnou produkci cukru. Je klíčovou součástí osevních postupů, přispívá ke zlepšení struktury půdy, diverzifikaci plodin a omezení erozních rizik (6, 7). Zároveň představuje důležitý zdroj příjmů pro zemědělce v řadě regionů a stabilní vstup pro navazující zpracovatelský průmysl (13, 17). Tyto agronomické a socioekonomické přínosy vysvětlují dlouhodobou snahu EU udržet pěstování cukrové řepy i v podmínkách rostoucí mezinárodní konkurence a liberalizačních tlaků (14, 15). Zachování produkce řepy je tak chápáno nejen jako otázka cukru jako komodity, ale jako širší otázka stability venkova, zaměstnanosti a funkčnosti zemědělských systémů (6).

Cíle článku a metodika

Dosavadní literatura se soustředí především na institucionální popis reformy cukerního režimu nebo na dílčí tržní dopady zrušení kvót, zejména na vývoj produkce a cen (13, 17, 18). Chybí však systematická analýza, která by explicitně propojila politiku potravinové bezpečnosti s liberalizací obchodu s cukrem a analyzovala její dopady jak na vnější obchodní vztahy EU, tak na vnitřní fungování trhu (2, 4, 8).

Hlavním cílem článku je analyzovat, jak politika v Evropské unii po roce 2017 ovlivňuje proces liberalizace obchodu s cukrem a přispívá k přetrvávání, resp. transformaci protekcionistických prvků regulace trhu (2, 6). Článek vychází z předpokladu, že potravinová bezpečnost v současné podobě nepůsobí pouze jako legitimní veřejný cíl, ale zároveň funguje jako institucionální mechanismus, který omezuje rozsah a hloubku liberalizace, a to jak ve vztahu k třetím zemím, tak uvnitř vnitřního trhu EU (4, 7, 8).

Tento obecný cíl je dále rozpracován do několika dílčích cílů, které odpovídají logické struktuře analýzy a jednotlivým kapitolám článku:

1. Identifikovat a kvantifikovat změny v míře liberalizace evropského cukerního trhu po zrušení výrobních kvót v roce 2017, a to prostřednictvím analýzy vývoje produkce, cen, obchodních toků a strukturálních změn v sektoru.
2. Analyzovat roli politiky potravinové bezpečnosti jako klíčového argumentu a nástroje pro zachování regulace trhu, zejména ve formě obchodních bariér, zemědělských podpor a regulačních standardů, které mají protekcionistický efekt.
3. Posoudit dopady této politiky na zahraniční obchod s cukrem, a to ve dvou dimenzích:
 - vnější dimenzi (obchod EU s třetími zeměmi),
 - vnitřní dimenzi (obchod a konkurence mezi členskými státy Evropské unie).

4. Zhodnotit, zda liberalizace po roce 2017 vedla k reálnému oslabení státních zásahů do trhu, nebo zda došlo spíše k jejich transformaci do méně transparentní, avšak institucionálně stabilní podoby, legitimizované cíli potravinové bezpečnosti.
5. Přispět k širší odborné debatě o vztahu mezi liberalizací obchodu a potravinovou bezpečností tím, že cukerní trh EU poslouží jako empirický případ, na němž lze tento vztah detailně analyzovat a zobecnit.

Metodologicky je článek založen na kombinovaném institucionálně-ekonomickém přístupu, který propojuje kvantitativní analýzu tržních dat s kvalitativní analýzou politických a regulačních nástrojů. Tento přístup je zvolen záměrně, neboť samotná cenová či produkční data nejsou schopna zachytit komplexní povahu regulace trhu s cukrem, kde klíčovou roli hrají netržní faktory, institucionální omezení a politické priority.

Analýza je provedena v časovém horizontu let 2014–2025, což umožňuje:

- zachytit situaci před liberalizací (kvótový režim),
- analyzovat bezprostřední dopady zrušení kvót (2017–2019),
- vyhodnotit změny po nástupu potravinově-bezpečnostního narativu po roce 2020.

Na rozdíl od klasických obchodních bariér, jako jsou cla nebo kvóty, není potravinová bezpečnost exogenním omezením vyplývajícím z mezinárodních závazků či reakce na neférové obchodní praktiky. Naopak představuje vnitřně generovaný politicko-ekonomický mechanismus, který vzniká z kombinace strategických priorit, politické ekonomie zemědělství a institucionální struktury Společné zemědělské politiky (6, 8).

Endogenní povaha této bariéry spočívá v tom, že potravinová bezpečnost je současně:

- **normativním cílem**, který je společensky široce akceptován (6, 7),
- **politickým argumentem**, který umožňuje legitimizovat zásahy do trhu (6, 8),
- **institucionálním rámcem**, jenž strukturuje podobu konkrétních nástrojů regulace (6, 16).

V důsledku toho nepůsobí potravinová bezpečnost jako jednorázová reakce na krizi, ale jako trvalý filtr, skrze který jsou posuzovány a omezovány liberalizační kroky (8, 10, 12).

Analýza vychází výhradně z **oficiálních, mezinárodně srovnatelných sekundárních dat**, což zajišťuje transparentnost a replikovatelnost výsledků. Použity jsou zejména následující zdroje:

- Eurostat (statistický úřad EU) – údaje o produkci cukru, plochách cukrové řepy, výnosech a cenách producentů v členských státech EU,
- FAOSTAT – globální produkce a ceny cukru, sloužící jako referenční rámec pro hodnocení obchodní otevřenosti EU,
- OECD Agricultural Policy Monitoring and Evaluation – ukazatele podpory producentů (Producer Support Estimate – PSE), Consumer Support Estimate (CSE) a další relevantní indikátory,
- DG AGRI (Evropská komise) – informace o dovozních clech, tarifních kvótách a preferenčních obchodních režimech,
- WTO (World Trade Organization) – doplňující údaje o obchodních závazcích a režimech,
- World Bank Commodity Markets Outlook – světové ceny cukru,
- OECD–FAO Agricultural Outlook 2024–2033 – analýza do roku 2025 a projekce 2025.

Tab. I. Produkce cukru a osevní plochy cukrové řepy v EU

Rok	Produkce cukru (mil. t)	Osevní plocha (tis. ha)	Průměrný výnos bulev (t-ha ⁻¹)	Spotřeba cukru (mil. t)
2014	16,4	1 560	74	17,1
2015	16,1	1 550	73	16,5
2016	16,2	1 540	75	16,1
2017	21,0	1 720	82	17,2
2018	19,5	1 600	80	16,9
2019	18,3	1 510	79	16,5
2020	17,4	1 470	78	16,7
2021	16,8	1 450	78	16,6
2022	16,2	1 430	77	16,4
2023	15,8	1 420	77	16,2
2024	16,0	1 430	78	16,2
2025*	16,2	1 440	78	16,1

* projekce OECD–FAO

Pramen: Eurostat; OECD–FAO (2024), STATISTA (2026)

Prvním analytickým krokem je deskriptivní analýza časových řad produkce cukru, ploch cukrové řepy, výnosů a cen v EU v období 2014–2025. Cílem této analýzy je identifikovat:

- strukturální změny spojené se zrušením kvót,
- nárůst či pokles cenové volatility,
- změny v produkční stabilitě sektoru.

Tato metoda umožňuje posoudit, zda liberalizace vedla ke stabilnějšímu a efektivnějšímu fungování trhu, nebo naopak ke zvýšení nejistoty.

Druhým krokem je komparativní analýza cen cukru v EU a na světovém trhu. Rozdíl mezi těmito cenami je využit jako proxy indikátor míry obchodní otevřenosti a intenzity vnější ochrany trhu.

Trvale pozitivní cenový diferenciál je interpretován jako důkaz, že liberalizace vnitřního trhu nebyla doprovázena odpovídající liberalizací obchodu se třetími zeměmi.

Tab. II. Průměrné ceny cukru v EU a na světovém trhu (USD·t⁻¹)

Rok	EU	Světový trh	Cenový rozdíl
2014	450	380	+70
2016	430	350	+80
2018	404	312	+92
2020	370	281	+89
2022	561	413	+148
2023	640	510	+130
2024	690	545	+145
2025*	660	520	+140

Pramen: World Bank; OECD (2024)

Třetí krok se zaměřuje na kvantifikaci hlavních obchodních bariér, zejména:

- specifických dovozních cel,
- objemu tarifních kvót,
- rozsahu preferenčních obchodních režimů.

Cílem je posoudit, zda odstranění výrobních kvót nebylo kompenzováno zachováním či posílením vnější ochrany trhu, což by potvrdilo tezi o transformačním (nikoli redukčním) charakteru liberalizace.

Čtvrtý krok se zaměřuje na analýzu intenzity podpory producentů cukrové řepy v rámci SZP. Využity jsou zejména ukazatele PSE a údaje o dobrovolných vázaných podporách.

Tato analýza je klíčová pro pochopení role potravinové bezpečnosti, neboť právě podpory jsou nejčastěji obhajovány potřebou zachovat domácí produkční kapacity.

Závěrečným metodickým krokem je syntéza dílčích analýz do institucionálního rámce, který hodnotí vztah mezi potravinovou bezpečností a liberalizací obchodu. Tento rámec umožňuje posoudit, zda je potravinová bezpečnost:

- kompatibilní s liberalizací,
- nebo zda funguje jako endogenní bariéra, která liberalizaci systematicky omezuje.

Článek pracuje s agregovanými daty na úrovni EU a jednotlivých členských států, což omezuje možnost detailní mikroekonomické analýzy chování jednotlivých firem. Cílem není modelování individuálních rozhodnutí, ale identifikace strukturálních vztahů mezi politikou a trhem, což zvolený přístup umožňuje.

Analýza

Zrušení výrobních kvót v roce 2017 představovalo jeden z nejvýznamnějších institucionálních zásahů do evropského cukerního trhu za poslední dekády. Empirická data o produkci cukru v EU v období 2014–2025 umožňují posoudit, zda tento krok vedl k dlouhodobé liberalizaci a stabilizaci trhu, nebo zda se jednalo pouze o krátkodobý strukturální šok (tab. I.).

V období před zrušením kvót (2014–2016) se produkce cukru v Evropské unii pohybovala v relativně úzkém rozmezí 16,0–16,5 mil. t ročně. Tento vývoj odrážel kvótový režim, jehož cílem bylo sladit nabídku s domácí poptávkou a minimalizovat cenovou volatilitu. Po zrušení kvót došlo v roce 2017 k prudkému nárůstu produkce až na přibližně 21,0 mil. t, což představovalo meziroční růst o více než 30 %.

Tento růst byl tažen především producenty v zemích s vysokou produktivitou a modernizovanou výrobní základnou, zatímco méně konkurenceschopné regiony nebyly schopny na liberalizaci reagovat stejným tempem. Již v následujících letech se však ukázalo, že tento nárůst nebyl dlouhodobě udržitelný. Pokles cen cukru v letech 2018–2020 vedl k omezení osevních ploch cukrové řepy a k postupnému návratu produkce na úroveň blízkou předkvótovému období.

Z hlediska liberalizace trhu je klíčové, že produkce cukru v Evropské unii se po roce 2020 stabilizovala na úrovni výrazně nižší, než jaká byla dosažena bezprostředně po zrušení kvót. To naznačuje, že tržní mechanismy samy o sobě nebyly schopny zajistit dlouhodobý růst produkce bez další institucionální podpory.

Navíc z údajů o spotřebě cukru vyplývá, že EU je strukturálně mírným čistým dovozcem cukru, a to i v obdobích relativně vysoké produkce. Potravinová bezpečnost je proto formulována nikoli jako absolutní soběstačnost, ale jako snaha minimalizovat závislost na dovozech v podmínkách vysoké volatility světového trhu.

Cenová volatilita a cenový diferenciál mezi EU a světovým trhem

Jedním z hlavních argumentů pro liberalizaci trhu bylo očekávání snížení cenových distorzí a přiblížení cen v EU světovým cenám. Empirická data však ukazují, že po roce 2017 došlo naopak k výraznému nárůstu cenové volatility.

V letech 2018–2020 se ceny cukru v EU propadly na úroveň blízkou výrobním nákladům, což vedlo k tlaku na producenty a k redukci osevních ploch. Po roce 2021 se trend obrátil a ceny prudce vzrostly v důsledku růstu cen energií, vstupů a omezení nabídky (tab. II.).

Trvale pozitivní cenový diferenciál mezi EU a světovým trhem indikuje, že liberalizace vnitřního trhu nebyla doprovázena odpovídající liberalizací obchodu se třetími zeměmi. Vnější ochrana trhu tak funguje jako stabilizační mechanismus, který však současně omezuje konkurenční tlak a přenáší část nákladů na spotřebitele.

Obchodní bariéry a zahraniční obchod s cukrem

Navzdory zrušení kvót zůstává evropský cukerní trh výrazně chráněn před dovozem. Základní specifické clo na dovoz cukru do EU činí přibližně 419 EUR-t⁻¹, což představuje jednu z nejvyšších tarifních bariér v rámci zemědělského obchodu.

Dovoz cukru je navíc omezen systémem tarifních kvót a preferenčních režimů, které umožňují omezený přístup vybraným dodavatelům, avšak zachovávají kontrolu nad objemy dovozu (tab. III. a IV.). Tento systém výrazně omezuje schopnost dovozu reagovat na výkyvy domácí produkce, což zvyšuje závislost trhu na vnitřních podporných mechanismech.

Preferenční režimy představují nástroj selektivní liberalizace, který umožňuje EU formálně podporovat rozvojové země, aniž by došlo k plnému otevření trhu. Objem a struktura těchto režimů potvrzují, že liberalizace je řízena politicky a podřízena cílům potravinové bezpečnosti a stability domácí produkce.

Tab. III. Hlavní obchodně-politické nástroje regulace dovozu cukru do Evropské unie

Nástroj	Hodnota / rozsah
Základní dovozní clo	419 EUR-t ⁻¹
Tarifní kvóty (TRQ)	cca 1,3 mil. t ročně
Preferenční režimy	vybrané rozvojové země
Mimo-kvótové dovozy	ekonomicky neefektivní

Pramen: DG AGRI; WTO

Podíl režimu EBA na celkovém dovozu cukru do EU dosahuje řádově stovek tisíc tun ročně, což potvrzuje reálný rozsah preferenčního dovozu z nejméně rozvinutých zemí (LDC). Tento režim proto představuje významný segment preferenčního obchodu, i když jeho objem je nižší než specifické EPA kvóty nebo tarifní kvóty (TRQ). V kontextu liberalizace cukerního trhu je EBA stále nástrojem otevřeného, ale cíleného přístupu – přičemž celkový dopad na evropský trh je moderován objemovými limity v jiných režimech a ochrannými opatřeními SZP.

Podpory producentů a potravinová bezpečnost

Zemědělské podpory producentů cukrové řepy zůstávají klíčovým prvkem regulace trhu (tab. V.). Navzdory liberalizaci nedošlo k jejich systematickému omezení; naopak po roce 2020 jejich význam vzrostl. Podpory jsou systematicky obhajovány potřebou zachovat domácí produkční kapacity jako součást potravinové bezpečnosti, čímž přímo přispívají k omezení liberalizace trhu.

Potravinová bezpečnost jako endogenní bariéra liberalizace

Empirické výsledky prezentované v předchozích kapitolách ukazují, že liberalizace evropského cukerního trhu po roce 2017 byla pouze částečná a asymetrická. Zrušení výrobních kvót sice odstranilo jeden z nejviditelnějších administrativních nástrojů regulace, avšak nevedlo k odpovídajícímu otevření trhu ani k systematickému omezení státních zásahů. Klíčovým vysvětlujícím faktorem tohoto vývoje je politika potravinové

Tab. IV. Preferenční dovozní režimy cukru do EU – struktura a charakter

Režim	Množství (tis. t-rok ⁻¹)	Charakter režimu
EBA (Everything But Arms)	~300–400	bezcelní a bezkvótový přístup pro nejméně rozvinuté země (stovky tis. t cukru ročně vstupující bez cla)
EPA (Economic Partnership Agreements)	cca 600–700	regionální preferenční dohody, postupné otevírání
TRQ (tarifní kvóty – celkový objem)	cca 1 300	přísně kvantitativně omezené, řízený dovoz
Mimo kvóty	marginální	ekonomicky neefektivní kvůli vysokému clu

Pozn.: EBA (Vše kromě zbraní) uvádí řádově stovky tisíc tun cukru ročně podle bilancí EU dovozů z LDC (nejméně rozvinutých zemí); přesné roční množství se mezi sezonami může lišit a závisí na celkovém zahraničním obchodu s cukrem a využití preferencí. Datová a kategoriální data vycházejí z evropských bilančních tabulek a statistik dovozů EBA/EPA cukru.

Pramen: DG AGRI; WTO

Tab. V. Odhad podpory producentů cukrové řepy v EU

Rok	Přímé platby	Vázané podpory	Celkem
	Podpory producentů cukrové řepy (EUR·ha ⁻¹)		
2016	330	85	415
2018	300	80	380
2020	295	95	380
2023	310	110	420
2025*	315	110	425

Pozn.: Výčet dotací není vyčerpávající. Uvedené údaje mají pouze orientační charakter (další dotace k producentům směřují např. prostřednictvím systému národních dotací, či prostřednictvím environmentálních plateb).

Pramen: OECD; DG AGRI

bezpečnosti, která v současném institucionálním nastavení EU funguje jako endogenní bariéra liberalizace obchodu s cukrem.

V oblasti zahraničního obchodu se efekt potravinové bezpečnosti projevuje především v zachování extrémně vysoké úrovně ochrany vnějšího trhu. Z dostupných dat vyplývá, že základní dovozní clo ve výši přibližně 419 EUR·t⁻¹ spolu s omezenými tarifními kvótami fakticky znemožňuje plnohodnotnou konkurenci dovozu ze třetích zemí.

Tento stav nelze interpretovat pouze jako setrvačnost obchodní politiky. Naopak je systematicky obhajován argumentem, že otevření trhu by ohrozilo domácí produkční kapacity a zvýšilo zranitelnost EU vůči výkyvům globálních trhů. Potravinová bezpečnost zde slouží jako legitimizující rámec, který umožňuje udržovat obchodní bariéry i v prostředí, kde by čistě ekonomické argumenty spíše podporovaly liberalizaci.

Empirickým důsledkem je trvale pozitivní cenový diferenciál mezi EU a světovým trhem, který signalizuje omezenou obchodní otevřenost. Dovoz tak neplní roli stabilizačního mechanismu v obdobích nízké domácí produkce, ale zůstává reziduálním zdrojem nabídky, jehož objem je politicky kontrolován.

Z hlediska mezinárodního obchodního práva je potravinová bezpečnost zároveň prakticky jediným argumentem, který Světová obchodní organizace dlouhodobě připouští jako legitimní důvod pro omezení liberalizace zemědělského obchodu. Dohoda o zemědělství WTO (Agreement on Agriculture) umožňuje státům zachovávat ochranná opatření a podpory právě v případech, kdy jsou odůvodněny zajištěním potravinové bezpečnosti, stabilitou zásobování nebo ochranou domácí produkční kapacity. V tomto smyslu je potravinová bezpečnost nejen politickým, ale i právně ukotveným rámcem, který EU využívá k udržení ochrany cukerního trhu při formálním dodržení multilaterálních obchodních závazků.

Efekt potravinové bezpečnosti se neomezuje pouze na vnější obchod, ale významně ovlivňuje i fungování vnitřního trhu EU. Zrušení kvót vedlo ke zvýšení konkurence mezi členskými státy a k posílení produkce v regionech s vyšší produktivitou. Tento proces však nebyl dovršen.

Jak ukazují údaje o zemědělských podporách, členské státy nadále využívají nástroje SZP k udržení minimálních produkčních kapacit i v méně konkurenceschopných regionech. Tyto podpory jsou často explicitně zdůvodňovány potřebou zajistit národní nebo regionální potravinovou bezpečnost, a to i v případě komodity, která je na úrovni EU jako celku produkčně soběstačná.

Výsledkem je omezená specializace a suboptimální alokace zdrojů, kdy tržní signály nejsou plně přeneseny do produkční struktury. Liberalizace vnitřního trhu je tak systematicky vyvažována politikami, které zachovávají geograficky rozptýlenou produkci cukru bez ohledu na rozdíly v nákladech a produktivitě.

Transformace protekcionismu: od kvót k institucionální ochraně

Zásadním zjištěním této studie je, že liberalizace po roce 2017 nevedla k oslabení protekcionismu, ale k jeho transformaci. Zatímco kvóty představovaly transparentní a kvantifikovatelný nástroj regulace, současný režim je založen na kombinaci:

- cenové volatility,
- obchodních bariér,
- zemědělských podpor,
- regulačních standardů.

Potravinová bezpečnost v tomto kontextu funguje jako sjednocující narativ, který tyto nástroje propojuje a legitimizuje. Protekcionismus se tak stává méně viditelným, avšak institucionálně stabilnějším a politicky obtížně napadnutelným.

Dlouhodobým důsledkem tohoto vývoje je omezená schopnost evropského cukerního trhu integrovat se do globálního obchodního systému. Zatímco jiné zemědělské komodity prošly v posledních dvou dekadách postupnou liberalizací, cukr zůstává výjimkou.

Potravinová bezpečnost zde nepůsobí pouze jako ochranný mechanismus, ale jako **strukturální brzda liberalizace**, která omezuje adaptabilitu trhu, zvyšuje cenovou volatilitu a snižuje efektivitu využití zdrojů. Tento stav vytváří napětí mezi deklarovanými cíli EU v oblasti otevřeného obchodu a reálnou podobou její zemědělské a obchodní politiky.

Synteticky lze konstatovat, že potravinová bezpečnost v evropském cukerním sektoru nefunguje jako komplement liberalizace, ale jako její endogenní limit. Liberalizace je tolerována pouze do té míry, do jaké nenarušuje politicky definovanou představu bezpečnosti dodávek. Jakmile by otevření trhu mohlo vést k hlubší strukturální restrukturalizaci, vstupuje do hry potravinová bezpečnost jako brzda dalšího uvolňování.

Tento závěr představuje klíčový přínos článku k odborné debatě o vztahu mezi liberalizací obchodu a potravinovou bezpečností a poskytuje vysvětlení, proč se evropský trh cukrem po roce 2017 pohybuje v režimu kontrolované liberalizace, nikoli otevřeného trhu.

Diskuse výsledků: liberalizace, potravinová bezpečnost a transformace protekcionismu

Cílem této kapitoly je interpretovat empirické výsledky prezentované v analytické části článku v širším teoretickém a institucionálním kontextu. Diskuse se zaměřuje na to, jak se jednotlivá zjištění vztahují k hlavní výzkumné otázce – tedy zda liberalizace cukerního trhu po roce 2017 vedla k oslabení státních zásahů, nebo zda politika potravinové bezpečnosti přispěla k jejich přetrvávání a transformaci. Zvláštní důraz je kladen na výsledky shrnuté v kapitole „Transformace protekcionismu: od kvót k institucionální ochraně“, které představují klíčový konceptuální přínos článku.

Empirická analýza vývoje produkce a cen ukazuje, že zrušení výrobních kvót sice odstranilo administrativní omezení nabídky, avšak nevedlo k plně tržně orientovanému fungování cukerního sektoru. Krátkodobý nárůst produkce po roce 2017 byl následován výraznou cenovou korekcí a následnou redukcí osevních ploch. Tento vývoj naznačuje, že liberalizace byla spíše jednorázovým institucionálním šokem než počátkem stabilního liberalizačního trendu.

Z diskusního hlediska je klíčové, že cenová volatilita po liberalizaci vzrostla, aniž by došlo k odpovídajícímu přiblížení cen v EU světovým cenám. Trvale pozitivní cenový diferenciál potvrzuje, že tržní signály jsou v evropském cukerním sektoru systematicky tlumeny vnější ochranou trhu. To je v rozporu s klasickým liberalizačním narativem, podle něhož by otevření trhu mělo vést k hlubší integraci do globálního cenového systému.

Výsledky analýzy obchodních bariér ukazují, že liberalizace se týkala primárně vnitřního trhu EU, zatímco vztah k třetím zemím zůstal výrazně regulovaný. Vysoká dovozní cla a kontrolované tarifní kvóty efektivně omezují konkurenční tlak ze zahraničí a zabraňují tomu, aby dovoz plnil stabilizační funkci v obdobích domácích výkyvů produkce.

Z hlediska diskuse je tento vývoj klíčový, protože ukazuje, že liberalizace není univerzálním procesem, ale **selektivním politickým rozhodnutím**. Otevření trhu je tolerováno pouze v rámci institucionálně kontrolovaného prostoru EU, zatímco vnější konkurence je systematicky omezována. Tento přístup vytváří podmínky pro přetrvávání cenového diferenciálu a omezuje přínosy liberalizace pro spotřebitele a zpracovatelský sektor.

Analýza zemědělských podpor potvrzuje, že liberalizace nebyla doprovázena snížením intenzity veřejné podpory producentů cukrové řepy. Naopak, po roce 2020 došlo k mírnému nárůstu podpůrných plateb, které jsou systematicky legitimizovány cíli potravinové bezpečnosti.

V diskusi je důležité, že tyto podpory nejsou pouze kompenzačním nástrojem, ale aktivně ovlivňují produkční strukturu trhu. Umožňují udržování produkce i v regionech s nižší konkurenceschopností a tlumí tržní signály, které by jinak vedly k hlubší restrukturalizaci sektoru. Potravinová bezpečnost zde funguje jako normativní štít, jenž chrání podpůrné mechanismy před politickou kritikou.

Nejvýznamnějším zjištěním článku je identifikace potravinové bezpečnosti jako endogenní bariéry liberalizace. Tento koncept lze v diskusi chápat jako vysvětlení, proč liberalizace evropského cukerního trhu zůstává omezená i v prostředí formálně tržně orientované politiky.

Na rozdíl od tradičních obchodních bariér není potravinová bezpečnost vnějším omezením, ale vnitřním politicko-ekonomickým mechanismem, který formuje podobu regulace trhu. Funguje současně jako cíl, argument i institucionální rámec, což jí poskytuje mimořádnou stabilitu. Jakmile by liberalizace ohrozila domácí produkční kapacity nebo vedla k výrazné geografické koncentraci výroby, vstupuje do hry potravinová bezpečnost jako brzda dalšího otevírání trhu.

Diskuse výsledků ukazuje, že tento mechanismus vysvětluje jak zachování vnější ochrany trhu, tak pokračující podporu producentů uvnitř EU. Liberalizace je tak „dávkována“ pouze do té míry, do jaké nenarušuje politicky definovanou představu bezpečnosti dodávek.

Z dlouhodobého hlediska má tento model řízení liberalizace několik důsledků. Zaprvé omezuje schopnost evropského cukerního trhu plně využívat výhod mezinárodního obchodu, zejména



v oblasti stabilizace nabídky a cen. Zadruhé vede k vyšší cenové volatilitě, která je tlumena veřejnými zásahy namísto tržních mechanismů. Zatřetí snižuje efektivitu alokace zdrojů uvnitř EU, neboť brání hlubší specializaci a koncentraci produkce.

Tento vývoj lze v diskusi interpretovat jako projev širšího trendu v zemědělské politice EU, kde potravinová bezpečnost a strategická autonomie postupně převažují nad cíli liberalizace a obchodní integrace. Evropský trh s cukrem se tak stává ilustrativním případem toho, jak se liberalizační reformy mohou v praxi proměnit v institucionálně stabilní, avšak ekonomicky nákladný kompromis.

Základní principy Společné zemědělské politiky – stabilita trhů, přiměřená životní úroveň zemědělců a bezpečnost zásobování – zůstávají plně relevantní i v postkvótovém období. V kontextu cukerního trhu se SZP neomezuje pouze na přímé platby, ale funguje jako komplexní institucionální rámec, který vyvažuje liberalizační tlaky. Potravinová bezpečnost zde nepůsobí jako nástroj regulace obchodu, ale jako jeden ze základních stavebních kamenů SZP, jenž legitimizuje zachování podpůrných a ochranných mechanismů i po formálním otevření trhu.

Z teoretického hlediska přispívá článek k debatě o vztahu mezi liberalizací obchodu a potravinovou bezpečností tím, že ukazuje jejich strukturální napětí. Z politického hlediska pak naznačuje, že další liberalizace cukerního trhu nebude možná bez explicitního přehodnocení role potravinové bezpečnosti jako legitimizačního rámce regulace.

Diskuse výsledků tak potvrzuje hlavní tezi článku: potravinová bezpečnost v současné podobě nepůsobí jako doplněk liberalizace, ale jako její vnitřní limit, který zásadně formuje podobu evropského cukerního trhu po roce 2017.

Závěry

Cílem článku bylo analyzovat vztah mezi liberalizací trhu s cukrem a politikou potravinové bezpečnosti v Evropské unii v období let 2014–2025, se zvláštním důrazem na dobu po zrušení výrobních kvót v roce 2017. Výchozí premisa, že potravinová bezpečnost nepůsobí pouze jako legitimní veřejný cíl, ale také jako strukturální faktor zásadně formující rozsah a podobu liberalizace obchodu s cukrem, byla empirickými i institucionálními analýzami jednoznačně potvrzena.

Výsledky ukazují, že zrušení výrobních kvót nevedlo k plné liberalizaci trhu, ale spíše k jeho institucionální transformaci. Krátkodobý nárůst produkce po roce 2017 byl následován zvýšenou cenovou volatilitou a návratem produkce i osevních ploch na úroveň blízkou předkvótovému období, což naznačuje, že samotné odstranění kvót nebylo schopno zajistit stabilní tržní prostředí bez další regulace a podpory.

Analýza cenového vývoje a zahraničního obchodu dále potvrzuje, že liberalizace vnitřního trhu nebyla doprovázena odpovídajícím otevřením vůči třetím zemím. Trvale pozitivní cenový diferenciál mezi EU a světovým trhem, vysoká dovozní cla a omezené tarifní kvóty svědčí o přetrvávající silné ochraně vnějšího trhu, přičemž dovoz neplní stabilizační funkci při výkyvech domácí produkce.

Klíčovou roli v legitimizaci tohoto uspořádání hraje politika potravinové bezpečnosti. Podpory producentů cukrové řepy zůstávají významné i po liberalizaci a po roce 2020 dokonce mírně rostou, přičemž aktivně formují produkční strukturu trhu a umožňují udržování výroby i v méně konkurenceschopných regionech. Potravinová bezpečnost zde funguje jako normativní rámec, který umožňuje zachovat vysokou míru veřejných zásahů bez zásadní politické kontroverze.

Hlavním přínosem článku je konceptualizace potravinové bezpečnosti jako endogenní bariéry liberalizace. Na rozdíl od tradičních obchodních bariér představuje potravinová bezpečnost vnitřně generovaný politicko-ekonomický mechanismus, který omezuje liberalizaci prostřednictvím kombinace obchodní politiky, zemědělských podpor a regulačních nástrojů. Liberalizace je tak v evropském cukerním sektoru tolerována pouze do té míry, do jaké nenarušuje politicky definovanou představu bezpečnosti dodávek.

Z širší perspektivy výsledky naznačují, že napětí mezi liberalizací obchodu a potravinovou bezpečností není přechodné, ale strukturální charakteristikou evropského zemědělského modelu. Evropský trh s cukrem se po roce 2017 pohybuje v režimu kontrolované liberalizace, který sice přispívá ke stabilitě domácí produkce, avšak zároveň generuje vyšší ceny, omezuje obchodní integraci a snižuje efektivitu alokace zdrojů. Tento případ ilustruje, že potravinová bezpečnost v současné podobě nepůsobí jako doplněk liberalizace, ale jako její vnitřní limit, s významnými implikacemi pro budoucí směřování zemědělské a obchodní politiky Evropské unie.

Souhrn

Evropský cukerní trh představuje dlouhodobě jeden z nejvíce regulovaných segmentů zemědělství Evropské unie. Přestože reformy Společné zemědělské politiky, zejména zrušení výrobních kvót na cukr v roce 2017, byly prezentovány jako zásadní krok směrem k liberalizaci a posílení tržních mechanismů, zůstává cukerní sektor výrazně ovlivněn nástroji vnitřní i vnější regulace. Článek analyzuje,

do jaké míry politika potravinové bezpečnosti po roce 2017 omezuje proces liberalizace trhu a přispívá k transformaci – nikoli odstranění – protekcionismu. Na základě institucionálně-ekonomické analýzy dat o produkci, cenách, obchodních bariérách, zahraničním obchodu a zemědělských podporách v období 2014–2024, doplněné o projekce vývoje v roce 2025, je ukázáno, že evropský cukerní trh funguje v hybridním institucionálním režimu. Tento režim kombinuje tržní prvky s rozsáhlými zásahy veřejné politiky, které jsou legitimizovány cíli potravinové bezpečnosti a fungují jako endogenní bariéra hlubší liberalizace obchodu, s dopady na obchodní otevřenost, cenovou volatilitu a strukturální alokaci zdrojů na vnitřním i vnějším trhu.

Klíčová slova: cukerní trh, liberalizace obchodu, potravinová bezpečnost, protekcionismus, Společná zemědělská politika EU, Společná obchodní politika EU, cukrová řepa, zahraniční obchod, cenová volatilita.

Literatura

- ANDERSON, K.; NELGEN, S.: Trade barrier volatility and agricultural price stabilization. *World Development*, 43, 2013, s. 36–48, doi.org/10.1016/j.worlddev.2012.10.006.
- BUREAU, J.-C.; GUIMBARD, H.; JEAN, S.: Agricultural trade liberalization in the 21st century. *The World Economy*, 42, 2019 (4), s. 993–1021, doi.org/10.1111/twec.12741.
- MCCORRISTON, S.; SEXTON, R.; SHELDON, I.: Vertical market power and the extent of trade liberalization. *Journal of International Economics*, 89, 2013 (2), s. 423–435, doi.org/10.1016/j.jinteco.2012.08.008.
- ABBOTT, P.: Food security and sustainability: A role for the WTO? *World Trade Review*, 16, 2017 (4), s. 561–579, doi.org/10.1017/S147474561700017X.
- JOSLING, T.: Global food prices, trade policy, and the problem of collective action. *American Journal of Agricultural Economics*, 93, 2011 (2), s. 392–398, doi.org/10.1093/ajae/aaq134.
- SWINNEN, J.: *The political economy of agricultural and food policies*. Palgrave Macmillan, 2018, 254 s., doi.org/10.1057/978-1-137-50102-8.
- CLAPP, J.: Food self-sufficiency: Making sense of it, and when it makes sense. *Food Policy*, 66, 2017, s. 88–96, doi.org/10.1016/j.foodpol.2016.12.001.
- YOUNG, A. R.: Trade policy and food security. *Journal of European Public Policy*, 24, 2017 (5), s. 758–777, doi.org/10.1080/13501763.2016.1270951.
- TANGERMAN, S.: *Policy solutions to agricultural market volatility* (ICTSD Issue Paper No. 33). International Centre for Trade and Sustainable Development, 2011.
- CLAPP, J.; MOSELEY, W. G.: This food crisis is different: COVID-19 and the fragility of the global food system. *The Journal of Peasant Studies*, 47, 2020 (7), s. 1393–1417, doi.org/10.1080/03066150.2020.1823838.
- The state of food security and nutrition in the world 2023*. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2023.
- SWINNEN, J.; McDERMOTT, J.: COVID-19 and global food security. *EuroChoices*, 19, 2020 (3), s. 26–33, doi.org/10.1111/1746-692X.12288.
- The EU sugar market after the end of quotas*. Directorate-General for Agriculture and Rural Development. European Commission, 2017.
- Medium-term outlook for EU agricultural markets 2023–2033*. European Union, European Commission, 2023.
- Agricultural policy monitoring and evaluation 2023*. OECD Publishing. OECD, 2023, doi.org/10.1787/b14de474-en.
- World trade report 2020: Government policies to promote innovation in agriculture*. World Trade Organization (WTO), 2020.
- MAITAH, M.; SMUTKA, L.: Restoration and growth of the Russian sugar market. *Sugar Tech*, 18, 2016 (2), s. 115–123, doi.org/10.1007/s12355-015-0380-6.

-
18. MATTHEWS, A.: The abolition of EU sugar quotas: Consequences for the sugar market. *EuroChoices*, 17, 2018 (2), s. 11–17, doi.org/10.1111/1746-692X.12184.
 19. NOLTE, S.; GRETHE, H.: EU sugar reform: Impacts on prices and production. *Agricultural Economics*, 50, 2019 (2), s. 207–221, doi.org/10.1111/agec.12476.
 20. BIELIK, P.; SMUTKA, L.; HUPKOVÁ, D.: Czech and Slovak agricultural foreign trade: Two decades after the dissolution. *Agricultural Economics – Zemědělská ekonomika*, 59, 2013 (10), s. 441–453.
 21. *OECD–FAO agricultural outlook 2024–2033*. OECD Publishing & FAO. OECD–FAO, 2024, doi.org/10.1787/4c-c5eae7-en.
 22. SVATOŠ, M.; SMUTKA, L.; ISHCHUKOVA, N.: The position of agriculture in the Russian Federation: The last two decades development overview. *Agricultural Economics – Zemědělská ekonomika*, 60, 2014 (11), s. 489–502.
 23. *Commodity markets outlook: Sugar*. World Bank, 2024.
 24. *World trade statistical review 2023*. WTO, 2023.
 25. ZILBERMAN, D.; LU, L.; REARDON, T.: Innovation-induced food supply chain design. *American Journal of Agricultural Economics*, 101, 2019 (5), s. 1306–1322, doi.org/10.1093/ajae/aaz016.

Valúch M., Smutka L., Pulkrábek J., Cabelkova I.: Liberalization versus Food Security: Structural Transformation of Protectionism in European Sugar Market

The European sugar market has long been one of the most heavily regulated segments of the European Union's agricultural sector. Although reforms of the Common Agricultural Policy – most notably the abolition of sugar production quotas in 2017 – were presented as a major step toward liberalisation and strengthening market mechanisms, the sugar sector remains significantly influenced by instruments of both internal and external regulation. This article analyses the extent to which food security policy after 2017 has constrained the process of market liberalisation and contributed to the transformation – rather than elimination – of protectionism. Based on an institutional-economic analysis of data on production, prices, trade barriers, foreign trade, and agricultural subsidies over the period 2014–2024, supplemented by projections for 2025, the study shows that the European sugar market operates under a hybrid institutional regime. This regime combines market-based elements with extensive public policy interventions, which are legitimised by food security objectives and function as an endogenous barrier to deeper trade liberalisation, with implications for trade openness, price volatility, and the structural allocation of resources on both internal and external markets.

Key words: sugar market, trade liberalisation, food security, protectionism, EU Common Agricultural Policy, EU Common Commercial Policy, sugar beet, foreign trade, price volatility.

Kontaktní adresa – Contact address:

prof. Ing. Luboš Smutka, Ph. D., Mendelova univerzita v Brně, Provozně ekonomická fakulta, Ústav podnikové ekonomiky, Zemědělská 1, 613 00 Brno – Černá Pole, Česká republika, e-mail: lubos.smutka@mendelu.cz