

QUO VADIS, SZP?

MARTIN REXA

KAŽDÝ ROK POSÍLAJÍ EVROPŠTÍ OBČANÉ ZEMĚDĚLCŮM BILION KORUN V PODOBĚ DOTACÍ ZE SPOLEČNÉ ZEMĚDĚLSKÉ POLITIKY (SZP). SOUČASNÉ OBDOBÍ SZP PROVÁZEJÍ VELKÉ KONTROVERZE I PROTESTY. ZESILUJÍCÍ DOPADY KLIMATICKÉ KRIZE A GEOPOLITICKÉ NAPĚTÍ VNÁŠEJÍ DO DOTAČNÍHO SYSTÉMU DALŠÍ TLAKY A NEJISTOTY. DŮSLEDKEM JE, ŽE DOTAČNÍ PODMÍNKY SE NEUSTÁLE MĚNÍ. PŘESTO DOTACE STÁLE NEZAJIŠTÍ DOBRÉ SOCIÁLNÍ A EKONOMICKÉ PODMÍNKY PRO ZEMĚDĚLCE A SELHÁVAJÍ TAKÉ Z HLEDISKA OCHRANY PŘÍRODY A ADAPTACE KRAJINY. ZMĚNA SYSTÉMU JE PROTO NUTNÁ. DISKUZE NAD NOVÝM OBDOBÍM JIŽ ZAPOČALY. HLEDÁNÍ SMYSLUPLNÉHO KONSENZU ALE NEBUDE JEDNODUCHÉ.

Mgr. MARTIN REXA

Koordinátor zemědělské kampaně v Hnutí DUHA. Věnuje se tématu zemědělské politiky a krajiny, za Zelený kruh je členem Monitorovacího výboru Strategického plánu Společné zemědělské politiky 2023-2027.

SZP je jeden z nejvýznamnějších, pokud ne nejvýznamnějších nástrojů, který ovlivňuje podobu evropské i české krajiny. Přesto pozornost jí věnovaná médiu či veřejností tomuto významu rozhodně neodpovídá. Jedním z důvodů je ohromná složitost celé „dotační architektury“, která se skládá z desítek různých dotačních titulů a ve které se běžný člověk nebo novinář ale ani zemědělec bez poradenského servisu nemají šanci vyznat. Pro ilustraci - poslední verze implementačního Strategického plánu má 977 stran, k tomu přičítáme stovky či spíše tisíce stran návazných Nařízení vlády nebo metodik.

PLNÍ SZP SVOU ROLI?

V rámci současného období SZP (2023-2027) jsou definovány hned 4 cíle z 10, které se týkají ochrany životního prostředí. Ačkoli je nová politika implementována teprve třetím rokem a za tu dobu již prodělala několik významných změn směrem k oslabení ekologických ambicí, lze již nyní nacházet odpovědi na otázku, zda může k těmto cílům současná SZP reálně přispět.

Zemědělský výbor Evropského parlamentu, který rozhodně nelze podezírat ze „zeleného“ myšlení, si v rámci debat o budoucí SZP nechal zpracovat report od výzkumných institucí INRAE a IDDRI, který vyšel v lednu 2025. Report je v hodnocení zemědělského sektoru a vlivu SZP na něj vcelku jednoznačný: zemědělský sektor

není na cestě k tomu, aby významněji snížil emise skleníkových plynů a zvrátil úbytek biodiverzity, ačkoli řešení známe a jsou dostupná. SZP ale dle autorů studie zároveň není schopna řešit ani socioekonomické výzvy, kterým zemědělci a venkov čelí, ať už jde o férové a důstojné příjmy a životní nebo generační obnovu stárnoucí zemědělské populace. Místo toho současná SZP zvýšila administrativní zátěž na straně státu i zemědělců.

Tyto závěry si autoři dovoluují vyslovit, ačkoli připouštějí, že spolehlivé hodnocení znemožňují neustálé změny politika chybějící data. Mnohde zcela chybí monitoring pro vyhodnocení vlivu jednotlivých opatření, o hodnocení komplexů opatření nemluvě.

Debate se pak vede i o tom, zda některé z dotací klasifikovat jako tzv. škodlivé, ať už jde o plošné platby nedostatečně podmíněné environmentálními standardy, které by zajišťovaly nepoškození životního prostředí, nebo o dotace vázané na produkci, které podporují například intenzivní živočišné chovy.

DEBATA O BUDOUCÍ SZP

Jakým směrem se SZP vydá v dalším období a zda bude schopna efektivněji řešit problémy životního prostředí i zemědělců, je zatím nejasné. První náznaky však pozitivně nevypadají. Vodítko měl poskytnout tzv. Strategický dialog, který pod vedením Evropské komise unikátním způsobem

propojil různorodé aktéry od zemědělských po ekologické organizace. Mezi konsenzuálními závěry mimo jiné bylo, že udržování status quo není možné, je potřeba změnit způsob evropského stravování, nebo je potřeba navýšit financování pro šetrnější hospodaření. Tyto výstupy se však do programu nové Evropské komise pro toto období příliš nepropsaly.

V únoru představil komisař Hansen “Vizi pro zemědělství a potraviny”. Jedná se bohužel o dokument bez jasných cílů. Životní prostředí zmiňuje jen obecně a je z něj zřejmé, že hlavní politické priority se pod politickým vlivem ještě více otočily k cílům ekonomickým oproti cílům environmentálním. Kroky, které jsou naznačeny, mohou znít na první pohled slibně a líbivě, ale jejich reálný obsah je znepokojivý.

Příkladem může být ambice přesouvat se v dotačních schématech od podmínek k incentívám, od regulace k dobrovolnosti. “Nenařizujeme zemědělcům, motivujeme je”. V praxi to však může znamenat jen to, že se ještě více seškrtají pravidla Podmíněnosti, tzv. DZESy. Ty určují základní environmentální mantinely, které zemědělci musí plnit, pokud chtějí o veřejné peníze žádat. K oslabení pravidel podmíněnosti

došlo pod podobným narativem již po zemědělských protestech v minulém roce. A potřeba omezení regulací a přesunutí odpovědnosti na samotné zemědělce se nyní používá jako argument také v diskuzi o protierozních pravidlech. Je ale velmi obtížné si představit, že bychom v české zemědělské krajině mohli zvrátit úbytek biodiverzity, aniž bychom obnovili a vytvořili velké množství přírodě blízkých ploch rozmístěných napříč zemědělskou krajinou a tedy i farmami. Incentiv pak v SZP funguje již dnes mnoho, např. dotace na různá agroenvironmentální opatření, jako jsou biopásy. Do opatření však vstupuje jen marginální počet zemědělců i půdy.

Nikdo tedy zatím nepřišel s jasným návrhem, jak tento narativ „zjednodušování“ přetavit do skutečně účinného systému, zajišťujícího udržitelné hospodaření. Zároveň je velmi těžké stanovit hranici mezi tím, co je nařizující a co již motivující nastavení. Z logiky věci jsou veškeré dotace dobrovolným nástrojem, a to včetně „základních“ přímých plateb na hektar, které jsou podmíněny již zmiňovaným systémem pravidel podmíněnosti. Nemluvě pak o „nadstavbových“ tzv. ekoplatbách nebo agroenvironmentálně-klimatických

opatření. V realitě jsou však povětšinou zemědělci na dotacích finančně závislí a podmínky u jakýchkoli plošných opatření považují za nařizování a opresi.

MÁ ZEMĚDĚLEC PRÁVO NA DOTACE?

Tento spor také vyplývá ze základnějšího sporu o dotace ze SZP. Na jedné straně názorové škály je pohled (zastávaný zejména ekologickými organizacemi), že udržitelné hospodaření s krajinou, půdou a vodou by mělo být zajištěno apriori pomocí zákonných nařízení. Rozhodně to pak má platit pro podmínky vyplácení veřejných prostředků v podobě dotací, které pak mohou být motivačního charakteru, podporovat přechod k šetrnějšímu hospodaření, pomáhat s investicemi do obnovy krajiny a lepší péče o půdu atd.

Na druhé straně názorové škály je pak pohled, že zemědělské dotace vznikly historicky zejména za účelem produkce potravin a pokud po zemědělci v posledních desetiletích či letech chceme ekologičtější způsoby “navíc”, je potřeba jim to navíc zaplatit. Na finance, které se dosud vyplácely, se ale sahat a podmiňovat je nějakými novými ekologickými podmínkami nesmí.

To, na jakém bodě škály se politická diskuze zrovna nachází, se průběžně mění. V současném období SZP jsme zažili určitý veletoch. Na začátku se zdálo, že je politická i společenská ochota vnímat environmentální potřeby jako jasné cíle SZP. Vliv zemědělských protestů na přelomu roku 2023 a 2024 však vedl k seškrtání některých základních environmentálních podmínek, jako bylo např. vyčlenění části orné půdy pro různé mimoprodukční struktury (krajinné prvky, úhory, biopásy atd.). Začali jsme jako společnost ustupovat od environmentálních potřeb dřív, než jsme se vůbec odvážili nastavit taková pravidla, která by mohla mít na přírodu a krajinu dostatečný pozitivní vliv.

TVORBA DOTAČNÍ POLITIKY

Velkým problémem je i samotný proces tvorby dotačních podmínek. Ten zajišťuje Ministerstvo zemědělství a zejména v posledních měsících jej plně kontroluje. Ministerstvo životního prostředí v legislativním procesu vždy tahá za kratší provaz a nakonec většinou ustoupí ze svých požadavků. AOPK se pak zapojuje primárně jen do aktivit okolo managementu travních



Obnovu krajinné struktury SZP spíše blokuje než podporuje. Foto Martin Rexa



Ekologické organizace na problematice SZP spolupracují. Zleva: Martin Rexa (Hnutí DUHA), Václav Zámečník (Česká společnost ornitologická), Alžběta Procházková (WWF Česko). Foto archiv autora

porostů, v poslední době i do aktivit kolem krajinných prvků. V oficiálním Monitorovacím výboru jsou hlasování čistě symbolická, protože nemůže nastat situace, že by návrh MZe zamítl. A pokud s nějakým opatřením souhlasí všechny zemědělské organizace, což se u seškrtávání ekologických podmínek většinou děje, bývá schválení bezproblémové.

Pokud se již podaří něco “progresivnějšího” prosadit do rámcového Strategického plánu za souhlasu Evropské komise, vždy je možné potopit opatření při nastavování detailů, které se ukotvují na úrovni nařízení vlády nebo metodik a do kterých vidí jen málokdo. Zde zároveň nastupuje Státní zemědělský intervenční fond se svým kontrolním systémem, který musí nastavit podmínky pro kontroly velmi formalistně. Výsledkem je, že i zemědělci, kteří by rádi ekologická opatření zaváděli, jsou často odrazováni nesmyslnými požadavky nebo sankcemi za drobná provinění, která jsou marginální nebo dokonce v rozporu se smyslem ochrany přírody.

Narážíme zde tak na další ze základních problémů - jak nastavit dotační pravidla tak, aby dávala volnost těm, kteří se snaží o šetrné hospodaření, a přinutila ty, kteří na to kašlou a snaží se najít různé způsoby,

jak pravidla obejít. Oslím můstkem se vrátíme k problému zmiňovanému na začátku, tedy složitost celé zemědělské politiky, která má hned několik důsledků.

SLOŽITOST SZP

Složitost spolu s neustále měnícími se podmínkami vede k frustraci zemědělců, kteří se cítí zahlceni administrativou a byrokracií a zároveň se obávají, že omylem udělají chybu, za kterou jim kontroly SZIF strhnou dotace.

Množství dotací a chybějící monitoring také znemožňují reálně analyzovat situaci a přínos jednotlivých opatření nebo jejich komplexu pro přírodu. Víme samozřejmě např. o pozitivním dopadu biopásů nebo krajinných prvků, ale celkově nám nezbývá než se dívat na celkové trendy v oblasti polní biodiverzity nebo kvality půdy, abychom konstatovali, že jako celek SZP ke zdraví krajiny nepřispívá.

Vzhledem ke složitosti systému dotací je také těžké o něm informovat a zaujmout média a veřejnost. Pokud už jsou média zaujata, debata se vede zjednodušeně, ztrácí se podstatné detaily a debata se zbytečně polarizuje.

Nakonec složitost systému ztěžuje možnost jej inovovat a zavádět účinně nová

ekologická opatření. S každou aktualizací stávajících nástrojů se totiž poji riziko, že o ně přijdeme úplně nebo se jejich přínos skrze drobné ale důležité úpravy rozmělní. Přidávání nových titulů pak zároveň složitost dále navyšuje a v situaci naprosto nedostatečných kapacit poradenského systému zemědělskou praxi jen dále komplikuje. Jak jsem však psal již výše, snahy o “zjednodušování” systému, které v tomto ohledu zní logicky, zatím většinou dopadly jen seškrtáním ekologických požadavků.

JAK SZP ZMĚNIT?

Jak tedy změnit SZP, resp. zemědělskou politiku, aby plnila environmentální i socio-ekonomické cíle? Jakkoli je zřejmé, že přesný recept nikdo úplně nezná, některé prvky se objevují napříč pozicemi různých aktérů. Jedním z nich je posílení regulace trhu tak, aby farmářům a farmářkám zajišťovaly důstojné příjmy a aby nebylo možné prodávat za ceny pod produkčními náklady.

Zcela zásadní otázkou je také velikost rozpočtu budoucí SZP, příp. vznik nových fondů na obnovu přírody nebo přechod k šetrnějšímu zemědělství. Tyto nápady se diskutovaly v rámci domluv Nařízení o obnově přírody nebo Strategického dialogu. S měnícími se geopolitickými podmínkami a prioritami se však zatím nezdá, že by tyto fondy měly vzniknout, natož že by se rozpočet SZP měl zvětšovat.

Klíčové je tím pádem nakládání s prostředky v rámci rozpočtu SZP. Zde i komisař Hansen ve své vizi naznačuje, že přímé platby, které tvoří většinu rozpočtu SZP, je potřeba distribuovat lépe k těm, kteří to skutečně potřebují, jmenovitě mladým a novým zemědělcům, zemědělcům v méně úrodných oblastech nebo farmám se smíšenou (tedy rostlinnou i živočišnou) produkcí. Jakým jiným způsobem než doposud to chce zajistit, nám ale nesdělují. Plošné platby na hektar jako takové však zpochybňovány nejsou, ačkoli dle některých studií se tyto dotace jen přelévají do vyššího pachtovného, čímž mimo jiné přispívají k tendencím spekulovat s půdou.

O ekoschématech, dobrovolných dotačních programech v rámci prvního pilíře SZP, které představovaly jakousi vlajkovou loď silnějších environmentálních ambicí současné SZP, se vize v podstatě nezmiňuje. Dle reportu Birdlife a WWF přitom svůj potenciál ekoschémata vůbec nenaplnila.

V budoucí SZP je proto potřeba se zaměřit nejen na navýšení rozpočtu ale také na zlepšení designu těchto opatření.

DOPAD SOUČASNÉ SZP DO ČESKÉ KRAJINY

Na závěr si ještě řekněme, zda současná SZP přinesla v Česku nějaký pokrok z hlediska ochrany přírody a životního prostředí.

Sliby současné vládní koalice i schválený Strategický plán se zdály přinášet skutečně některá významnější zlepšení, ale jen malý zlomek z nich se podařilo zavést do praxe, resp. uchovat až do současnosti.

Byl zaveden minimální podíl 3 % krajinných prvků nebo úhorů na orné půdě, díky kterému v krajině skutečně vznikly desetitisíce hektarů úhorových ploch, jakkoli velká část z nich (tzv. zelené úhory) s nevalnou environmentální kvalitou. Po protestech byl však tento požadavek odstraněn celoevropsky z podmínek DZES a na národní úrovni nyní i z podmínek tzv. celofaremní ekoplatby. Tisíce hektarů nových úhorů již zmizely a lze čekat, že v tomto roce zmizí většina z nich.

V rámci celofaremní ekoplatby se alespoň podařilo prosadit a udržet podmínku travnatých pásů okolo vodních toků, které mají vodu chránit před erozí a tvořit určité biokoridory. Ty jsou v krajině dnes

možná nejvíce viditelnou změnou, jedná se zhruba o 5 tisíc hektarů takových ploch.

Dále se slibovalo omezení monokultur na maximální velikost 10 ha na erozně nejohroženějších půdách, což se však z původních 16 % orné půdy “podařilo” omezit jen na několik procent a změna pravděpodobně (opět nám chybí jakákoli analýza) do krajiny přínos velký neměla.

Vznikla také tzv. prémiová ekoplatba, která měla motivovat zemědělce vnášet do orné půdy liniové květnaté pásy a širší ochranné pásy okolo vodních toků. Z různých důvodů však do této ekoplatby v prvních dvou letech vstoupilo jen málo podniků a vzhledem k současnému seškrtání základních podmínek nelze výraznější nárůst čekat.

Jednou z mála pozitivních věcí je zavedení dotací na agrolesnické systémy, jakkoli i zde se jedná zatím zhruba jen o 1 500 hektarů ploch. Podobně vznikly dotace na tzv. kombinované biopásy nebo druhově bohaté pokrytí půdy, avšak oproti předchozí SZP došlo jen k malému nárůstu jejich ploch.

Od tohoto roku také vznikají nové ekoplatby na zakládání krajinných prvků a na péči o ty stávající. Zatímco o přínosu té první nemusíme pochybovat, u druhé ještě není zřejmé, do jaké míry budou

veřejné peníze skutečně přínosně využity ve prospěch druhové bohatosti dotčených krajinných prvků.

ZÁVĚR

SZP je skutečně složitý systém s obrovskou setrvačností, který sice zajišťuje dostatek potravin na evropských stolech, ale selhává přitom ve svých environmentálních a sociálních cílech. Vyjednávání o její nové podobě budou složité, a to i vzhledem k měnícím se geopolitickým podmínkám. Dopady klimatických změn nebo úbytek biodiverzity však kvůli tomu nesmíme ignorovat. Potřebujeme systémovou změnu. Stojíme přitom před složitými otázkami, jak zajistit dostatečnou stabilitu podmínek pro hospodaření a zároveň jejich přínosnost, jak zjednodušit celý systém a zároveň mít kontrolu nad efektivitou vynakládání peněz nebo jak zajistit dostatečně rychlou adaptaci krajiny na klimatickou změnu.

