

Potenciálne limity procesu liberalizácie poľnohospodárskych trhov v EÚ

Kontext

Z dôvodu dlhodobého pretrvávajúceho nepriaznivého stavu európskeho agrárneho sektoru prišiel koncom roku 2015 komisár Phil Hogan s iniciatívou vytvoriť expertnú skupinu ad hoc, nezávislú na Európskej komisii, oficiálne nazývanú Agricultural Markets Task Force. Expertná skupina má 12 členov z rôznych členských krajín, pričom každý z nich je odborníkom na iný aspekt problematiky poľnohospodárskych trhov. Jedným z členov Task Force sa stal aj Igor Šarmír, pracovník úradu SPPK, pretože bol i v Bruseli známy ako odborník na nevyrovnané obchodné vzťahy a nekalé obchodné praktiky.



Igor Šarmír, piaty zľava na fotografii

Expertná skupina začala svoje aktivity v januári 2016 a do konca tohto roku má predložiť pre Európsku komisiu konečnú správu obsahujúcu návrhy na zlepšenie situácie. Podľa oficiálneho zadania je jej úlohou navrhnúť opatrenia, ktoré by mali zmierniť dopad politík liberalizácie a deregulácie na farmárov, ktorí sú najslabším článkom potravinového reťazca. Inak povedané, kompetentní politici v Bruseli mienia pokračovať v ďalších a ďalších liberalizáciách a dereguláciách agrárneho sektoru i napriek niektorým veľmi kontroverzným výsledkom opatrení prijatých v tomto duchu v nedávnej minulosti (predovšetkým zrušenie mliečnych kvót).

Z tohto dôvodu na poslednom rokovaní expertnej skupiny zaznela otázka, či ničím neobmedzované ďalšie a ďalšie liberalizácie agrárnych trhov sú mantinelmi, ktoré jej členovia nesmú prekročiť alebo či v odôvodnených a vyargumentovaných prípadoch môžu svojimi návrhmi prekonať tento Rubikon. Predseda Task Force, pán Cees Veerman z Holandska, odpovedal jednoznačne áno, nakoľko v našich úvahách, diskusiách a návrhoch nie sme údajne ničím obmedzovaní.

Obsah nasledujúcich riadkov je príspevok slovenského zástupcu v expertnej skupine, v ktorom sa snaží poukázať na viaceré limity pôsobenia voľného trhu, kde je, ako sa zdá, potrebné aby regulátor

alebo zákonodarca konali v záujme dosahovania verejnoprospešných cieľov, čo je ale z dlhodobejšieho hľadiska priaznivé i pre podnikateľské subjekty.

Niekoľko všeobecných poznámok týkajúcich sa liberalizácie trhov vo všeobecnosti (nie iba agrárnych)



Liberalizácia trhov vo všeobecnosti je nepochybne typickou črtou vývoja svetového hospodárstva za viac ako 100 rokov. Tak isto je pravdou, že za posledných približne 30 rokov sa tento vývoj výrazne zrýchlil a dnes, ak sa hovorí o globalizácii, myslí sa predovšetkým na proces liberalizácie rôznych trhov na globálnej úrovni.

Toto platí ešte viac pre EÚ, ktorá, napriek svojim najrôznejším ambíciám a deklarovaným prioritám (sloboda, demokracia, spravodlivosť atď.), je predovšetkým spoločným trhom. Táto skutočnosť je obsiahnutá v základných a zakladajúcich dokumentoch, ako sú Rímska alebo Lisabonská zmluva, kde je voľný pohyb kapitálu, tovaru, služieb a osôb základným stavebným kameňom európskeho práva, nadradeným nad inými deklarovanými prioritami. Samozrejme, že v Európe bol tento vývoj k stále hlbšej liberalizácii trhov omnoho jednoduchší ako globálnej úrovni, pretože hospodárske a sociálne rozdiely medzi členskými štátmi tu sú citelne menšie^[1] ako medzi ekonomicky silnými krajinami na jednej strane a rozvojovými krajinami na druhej strane vo svete. Dôsledkom je i to, že ak sú rokovania WTO de facto zablokované od roku 2004, liberalizácie v EÚ pokračujú.

Nie je toho ušetrený ani európsky agrárny sektor. Napriek existencii SPP, ktorá by prostredníctvom rôznych intervenčných možností mala zabezpečiť vyššiu stabilitu poľnohospodárskych trhov, liberalizácie a deregulácie tu tak isto pokračujú. Najviditeľnejšie, ale zároveň i najkontroverzejšie liberalizačné opatrenie prijaté v nedávnej minulosti bolo zrušenie mliečnych kvót. Liberalizácie poľnohospodárskych trhov teda pokračujú napriek systematicky opakovaným deklaráciám európskych lídrov, ktoré zdôrazňujú multifunkčnosť poľnohospodárstva (viď. nižšie), ktorá by oprávňovala vyňatie poľnohospodárstva zo striktných konkurenčných pravidiel.

Vo všeobecnosti sa rozumná a postupná liberalizácia trhov dá považovať za dobrú vec: obmedzením zásahov zo strany štátov vytvára spravodlivejšie konkurenčné prostredie, núti ekonomických operátorov snažiť sa o konkurencieschopnosť a inovácie a tým môže byť prospešná pre spotrebiteľov (permanentný tlak na znižovanie cien). Na druhej strane, bezuzdná a neuvážená liberalizácia môže spôsobiť vznik obrovských nerovnováh s často vážnymi dôsledkami. Treba teda hľadať odpoveď na nasledujúcu otázku: čo pozitívne je možné očakávať od liberalizácie trhov a aké sú podmienky na dosiahnutie týchto pozitívnych výsledkov.

Je isté, že stále voľnejšie konkurenčné podmienky sú priaznivé pre krátkodobú ekonomickú rentability a krátkodobé ekonomické ciele. Je to ale iné, pokiaľ ide o dlhodobú perspektívu, pretože odpovede na strategické výzvy sú často v rozpore s hľadaním bezprostrednej rentability a žiadajú istý druh plánovania a odmietnutie bezprostredných prínosov v prospech dosiahnutia dlhodobých strategických cieľov. Ale takéto správanie nemá nič spoločné s trhovou logikou a termín „plánovanie“ je dokonca považovaný v určitých kruhoch za nadávku v dôsledku širokého uplatňovania tohto konceptu v neefektívnych ekonomikách bývalých socialistických krajín. Jednako ale strednodobé a dlhodobé strategické výzvy existujú (napríklad klimatické zmeny) a nie je možné ich dlhodobo ignorovať.

Inou prekážkou pre rýchlu a neobmedzenú liberalizáciu svetových trhov sú ekonomické rozdiely medzi krajinami a regiónmi vo svete. Hospodárstva chudobných a zaostalých krajín nemajú žiadnu šancu čeliť konkurencii ekonomických operátorov z rozvinutých krajín a veľmi rýchlo sa zrútia, pričom humánne a sociálne dôsledky sú často dramatické. V takýchto prípadoch je výraz „voľná konkurencia“ totálnym nezmyslom. Je treba pripomenúť, že v druhej polovici 19. storočia bol americký trh maximálne chránený, čo platí i pre Čínu v priebehu posledných desaťročí minulého storočia. Obe krajiny otvorili svoj trh až neskôr, keď už boli schopné čeliť medzinárodnej konkurencii. Liberalizácia medzinárodných trhov môže byť teda prospešná iba pod podmienkou, že voľnej konkurencii budú podriadené iba krajiny, ktorých ekonomiky sú na porovnateľnej úrovni. Toto je pravdepodobne hlavným dôvodom neúspechu WTO, ktorý je zhmotnený obavami chudobných krajín týkajúcich sa poľnohospodárstva.

Výzvy neobmedzenej liberalizácie poľnohospodárskych trhov v EÚ



Vyššie bolo povedané, že rozumná liberalizácia trhov, rešpektujúca určité podmienky, môže byť prospešná. Toto obmedzenie je osobitne pravdivé pre agrárne trhy, pretože poľnohospodárstvo má okrem ekonomickej rentability subjektov, ktoré v ňom podnikajú, plniť i celý rad iných úloh. Nižšie bude poukázané na tri z nich.

1. Je rozumná miera potravinovej sebestačnosti krajín a regiónov už prekonaným konceptom?

Potravinová sebestačnosť, či aspoň jej rozumná miera, nie sú dnes „v móde“. To je asi to najmenej čo sa dá na úvod na danú tému povedať. Na bruselskej úrovni sa o tomto koncepte ani nediskutuje, z čoho nepriamo vyplýva, že ho kompetentní považujú za zastaraný a prekonaný. Namiesto „potravinovej sebestačnosti“ sa v narastajúcej miere nástojí na „potravinovej bezpečnosti“, ktorá sa ale dá zaistiť nielen miestnou výrobou, ale i dovozmi. Toto platí nielen pre členské krajiny a menšie územné celky, ale i pre EÚ ako takú. Dá sa ale ísť ešte ďalej: kým na jednej strane sa význam zabezpečenia rozhodujúcej časti potravín z lokálnych zdrojov pre miestne obyvateľstvo hrubým spôsobom zanedbáva, na druhej strane sa neustále zdôrazňuje význam medzinárodných obchodných výmen, pričom sa postupne odstraňujú najrôznejšie obchodné bariéry, tak aby o tom, či bude obyvateľstvo nejakej krajiny vo väčšej alebo menšej miere zásobované potravinami z dovozu rozhodla tzv. „pravá a nefalšovaná konkurencia“. S uvedeným vývojom sú ale spojené viaceré problémy a riziká, ktoré je potrebné zobrať do úvahy pri posudzovaní jeho správnosti.

- V prvom rade je tu strategický aspekt, ktorý časom bude naberať na význame: potravinová sebestačnosť znamená potrebnú mieru nezávislosti v tom najdôležitejšom čo obyvateľstvo potrebuje. Je to obzvlášť dôležité v kontexte klimatických zmien, ktoré budú prinášať stále väčšie fluktuácie v objeme a kvalite výroby, ako i v cenách. Vzdať sa v tomto okamihu „rozumnej miery potravinovej sebestačnosti“ znamená vystaviť v skoršej alebo neskoršej budúcnosti obyvateľstvo príslušnej krajiny nemalým rizikám.
- Európska tradícia zhmotnená v Acquis Communautaire zdôrazňuje, že úlohou poľnohospodárstva nie je iba výroba potravín, ale má tak isto zabezpečiť i iné funkcie. Hovorí sa tomu multifunkčnosť poľnohospodárstva: okrem výroby v dostatočnom množstve vysoko kvalitnej suroviny pre potraviny

sa má poľnohospodárstvo rozhodujúcim spôsobom podieľať na rozvoji vidieka, zabezpečovať prácu na vidieku a brániť jeho vylúdeniu a v neposlednom rade vhodnými agrárnymi postupmi ako i koexistenciou rastlinnej výroby a chovu hospodárskych zvierat uchovávať agrárny potenciál pre ďalšie generácie. Kde nemá poľnohospodárska výroba dostatočnú váhu, tam i úrodné pôdy bývajú zaberané napr. ako logistické centrá a sú tým pádom pre budúcnosť definitívne stratené.

Je ale zrejmé, že bez dostatočného odbytu miestnych poľnohospodárskych produktov (a bez rozumnej miery potravinovej sebestačnosti krajiny) je dosiahnutie vyššie uvedených cieľov iluzórne.

Európskej únii by z uvedených dôvodov malo záležať na tom, aby jej jednotlivé členské krajiny boli sebestačné vo výrobe základných agropotravinárskych komodít. Koncept rozumnej miery potravinovej sebestačnosti nevylučuje medzinárodný obchod, iba nástočí na tom, že úlohou obchodu je miestnu ponuku obohatiť a doplniť, ale nie ju nahradiť.

- Skutočnosť, že potravinová bezpečnosť viacerých členských krajinách EÚ, je v narastajúcej miere zabezpečovaná dovozmi z iných členských krajín (alebo i z tretích krajín) sa zvykne vysvetľovať normálnym konkurenčným bojom, v ktorom sa miestne agropotravinárske subjekty ukazujú byť málo konkurencieschopné. Tento záver, pretože je diskutabilný, stojí za vykonanie menšej analýzy.

Dopad voľnej konkurencia v rámci EÚ je alebo aspoň by mal byť, veľmi striktný a jednoznačný: rozhodujúcou premennou by mala byť konkurencieschopnosť ekonomických operátorov, ktorá sa premieta do cien tovarov ponúkaných na trhu. Vyhrá ten, kto je schopný ponúknuť nižšiu cenu. V rámci EÚ by vo výhodnom postavení mali byť postkomunistické krajiny vzhľadom na pretrvávajúci nízku cenu práce. Ukazuje sa ale, že veľmi záleží o aký hospodársky sektor ide: napr. Slovensko sa v priebehu relatívne krátkeho času stalo svetovou supervelmocou vo výrobe automobilov, ale na druhej strane tu agropotravinársky sektor upadá. Pritom i pre poľnohospodárstvo a potravinárstvo platí komparatívna výhoda SR pokiaľ ide o cenu práce, dopravné náklady obchodníkov by mala výrazne znižovať primeraná miera predaja potravín slovenského pôvodu a know how slovenských poľnohospodárov a potravinárov je aspoň na takej úrovni ako je to u pracovníkov v automobilovom priemysle. Napriek tomu tu máme paradox, že kým v oblasti automobilového priemyslu je Slovensko podľa všetkého „konkurencieschopné“, v poľnohospodárstve a potravinárstve ako keby tomu tak nebolo. Najlepším dôkazom je strata potravinovej sebestačnosti krajiny a prepád zahranično-obchodnej bilancie s agropotravinárskymi komoditami. Kým začiatkom rokov 1990 bolo Slovensko viac ako sebestačné v produkcii základných agropotravinárskych produktov, dnes je podiel potravín slovenského pôvodu na pultoch obchodov iba 40%. Paradox je dostatočne závažný na to, aby sme ho zopakovali: napriek výrazne vyššej cene práce ako i dopravným nákladom sa obchodným operátorom údajne oplatí dovážať na vzdialenosť stoviek kilometrov agropotravinárske produkty nielen na Slovensko, ale i do susedných postkomunistických krajín. Zdá sa, že je tu dosť veľký problém s toľko zdôrazňovanou „pravou a nefalšovanou konkurenciou“. Jednu z viditeľných príčin tohto stavu je to, že v tomto regióne je sektor malopredaja prakticky úplne v rukách zahraničných nadnárodných obchodných systémov a okrem toho existujú seriózne indície ohľadom uplatňovania nerovnakých obchodných podmienok na potraviny vyrábané v Čechách alebo na Slovensku na jednej strane a v materskej krajine obchodného systému na druhej strane (rôzne marže). Namiesto toho, aby bolo „pravé a nefalšované“ je takéto konkurenčné prostredie podľa všetkého dosť deformované.

Nech je to akokoľvek, dnešný vývoj smeruje k tomu, že poľnohospodárstvo hodné tohto názvu bude v budúcnosti existovať v niektorých krajinách EÚ a v iných nie, čo je v rozpore z viacerými oficiálnymi prioritami EÚ. Podľa všetkého, podceňovanie a zanedbávanie konceptu „rozumnej miery potravinovej sebestačnosti štátov (a EÚ ako takej)“ nie je správne a v budúcnosti môže byť zdrojom veľkých politických problémov a rizík pre obyvateľstvo. Tak isto je zrejmé, že želaný stav, t.j. „rozumnú mieru potravinovej sebestačnosti členských štátov“ nie je možné zabezpečiť iba voľným

pôsobením trhových síl.



1. Klimatické zmeny

Klimatické zmeny predstavujú obrovskú výzvu nielen pre svetové hospodárstvo, ale i pre zachovania podmienok pre život na Zemi. Napriek tomu, že stále ešte existujú klimatoskeptici, je dnes možné hovoriť o politickom i vedeckom konsenze pokiaľ ide o závažnosť tohto fenoménu a o rozhodujúcej úlohe ekonomických aktivít človeka. Jasne to ukazujú záväzky prijaté politickými lídrami z celého sveta na záver medzinárodnej konferencii o klíme, ktorá sa konala v Paríži na konci roku 2015. Je predovšetkým nevyhnutné výrazným spôsobom znížiť emisie CO₂, ktorých významným zdrojom je doprava. Aká je ale realita? Namiesto toho, aby sa napríklad podporovala miestna poľnohospodárska výroba, čo by znížilo tlak na dopravu, poľnohospodárske a potravinárske výrobky „cestujú“ stále viac a viac nielen krížom krážom cez Európu, ale i cez celý svet. V Spojenom kráľovstve bol už dávnejšie vynájdený koncept *food-mile* (kilometer-potravina), ktorý meral vzdialenosť prekonanú nejakou potravinou medzi svojim miestom výroby a miestom spotreby. Periodikum The Independent odhalilo, že v Európe bol priemer kilometre-potraviny ... 3000.^[2] Takto typická anglická rodina so svojimi štyrmi členmi emitovala každý rok 4,2 tony CO₂ svojimi domácimi prístrojmi, 4,4 svojím autom, ale 8 ton z dôvodu spôsobu výroby, balenia a distribúcie svojich potravín. Tieto čísla sú z roku 1993 a odvtedy „premiestňovanie“ agropotravinárskych produktov po svete exponenciálne narástlo.

Napriek najrôznejším deklaráciám politikov, stále chýba skutočná politická vôľa zvrátiť tento negatívny a nebezpečný vývoj (evidentne sa nedávajú do súvisu záväzky týkajúce sa boja proti klimatickým zmenám na jednej strane s ostatnými politickými prioritami na druhej strane). A jedným z dôkazov uvedeného je neustála podpora voľného obchodu, ktorá je reálnou politickou prioritou číslo 1 (priorita vyššieho rangu ako napríklad nevyhnutnosť bojovať proti klimatickým zmenám) hoci to nikto nepovie nahlas. Najlepším príkladom je príprava bilaterálnych dohôd o voľnom obchode (TTIP na prvom mieste), ktorých implementácia bude mať nepochybne za následok výrazný nárast objemu obchodných tokov, poľnohospodárskych produktov medzi inými a s tým súvisiace významné zvýšenie emisií CO₂. Podpora rozvoja voľného obchodu nad rámec toho čo dnes existuje nie je ničím

iným ako podpora znečisťujúcej dopravy, čo je nekompatibilné s politickými záväzkami v oblasti klímy.

Zdá sa teda, že i v tomto prípade je nevyhnutná politická iniciatíva na najvyššej úrovni, pretože čisto trhové sily pôsobia pravému opaku deklarovaným cieľom v oblasti klímy.

1. Nevyhnutnosť postupnej zmeny dnes dominantného agrárneho modelu

Boom dnes dominantného modelu poľnohospodárstva je úzko spojený so stále viac liberalizovaným trhom, pretože je plne v súlade s prioritami i obmedzeniami krátkodobej rentability: stále väčšie a väčšie poľnohospodárske podniky, stále početnejšie chovy, hospodárske zvieratá, ktoré nikdy nevidia slnko, separácia chovu hospodárskych zvierat od rastlinnej výroby, masívne využívanie ťažkých poľnohospodárskych mechanizmov ako i masívne využívanie chemických vstupov atď. Tento model býva označovaný trochu hanlivým výrazom „priemyselné poľnohospodárstvo“, pretože takáto forma poľnohospodárskej výroby pripomína montážnu linku. Je pravdou, že tento model (najmä mechanizácia a chemické vstupy) bol nositeľom povojnovej zelenej revolúcie, ktorá umožnila po prvý krát v histórii vyrobiť dostatok potravín pre všetkých. Na druhej strane je stále menej a menej náročný na pracovnú silu. V dôsledku boomu priemyselného poľnohospodárstva je tradičné rodinné farmárstvo, ktoré bývalo pýchou väčšiny západoeurópskych krajín, v kríze. Toto má ale tragické dôsledky: podľa známeho poslanca Európskeho parlamentu José Bové, v roku 2015 iba vo Francúzsku skončilo svoj život samovraždou približne 600 poľnohospodárov. Stále menej a menej starých farmárov majú svojho prirodzeného nástupcu, pretože za daných podmienok poľnohospodárstvo stráca svoju príťažlivosť a mladí z vidieka majú tendenciu hľadať si iné remeslo.

Jednako ale, tak ako je to povedané vyššie, priemyselné poľnohospodárstvo je plne kompatibilné so stále viac liberalizovaným trhom.

Je tu ale problém pretože tento model nie je udržateľný. Je škodlivý pre životné prostredie a potrebuje neobmedzené zdroje vstupov. Dnes ale, na rozdiel od povojnového obdobia, veľmi dobre vieme, že zdroje poľnohospodárskych vstupov nie sú neobmedzené: sladká voda sa stáva stále vzácnejšia a tento problém bude i v Európe zvýraznený klimatickými zmenami. Priemyselné poľnohospodárstvo je ale veľmi náročné na vodu. To isté platí pre pôdu. Ťažké mechanizmy a pesticídy spôsobujú jej degradáciu (napríklad tým, že zabíjajú užitočnú mikrofauunu v pôde) a prirodzený úrodnosť musí byť stále viac a viac nahradzovaná syntetickými hnojivami, pričom ale i suroviny potrebné na ich výrobu sa tak isto vyčerpávajú. Imidž pesticídov u obyvateľstva sa postupne zhoršuje a na druhej strane neustále pribúdajú vedecké dôkazy preukazujúce ich extrémne nebezpečenstvo pre spotrebiteľov i životné prostredie. Obrovské ťažkosti spojené s predĺžením povolenia používania glyfosátu v EÚ potvrdzujú, že obdobie masívneho používania pesticídov sa postupne končí. Z tohto pohľadu bude účinná regulácia tzv. endokrinných disruptorov (medzi ktoré patrí veľké množstvo pesticídov) naozajstným klincom do rakvy fytosanitárnych produktov, hoci k takejto regulácii ešte tak skoro nedôjde z dôvodu obrovského odporu chemického priemyslu.

Alternatíva „priemyselného poľnohospodárstva“ ale existuje a volá sa „ekologicky intenzívne poľnohospodárstvo“. Tento koncept si vyžaduje hlboké vedecké poznanie prostredia v ktorom prebiehajú agrárne aktivity, tak ako i prirodzených prostriedkov zlepšujúcich pôdnu úrodnosť a tých, ktoré sú určené na boj proti škodcom. Podľa renomovaných agronómov ako sú napr. Marc Dufumier, Bruno Parmantier alebo Claude a Lydia Bourguignon by tento model mal byť z ekonomického hľadiska minimálne rovnako efektívny ako priemyselné poľnohospodárstvo.^[3] Okrem toho je ekologicky intenzívne poľnohospodárstvo náročné na vysokokvalifikovanú pracovnú silu, čo je pozitívne v kontexte endemickeho problému nezamestnanosti v EÚ. S názorom týchto agrárnych expertov súhlasia i odborníci na hlad vo svete ako sú Jean Ziegler a Olivier de Schutter, bývalí

generálni spravodajcovia OSN pre právo na potraviny.

Na úspešný prechod z jedného modelu poľnohospodárstva na druhý ale musia byť splnené dve podmienky: primerane dlhé prechodné obdobie a politická vôľa, ktorá zatiaľ chýba, pretože politické priority sú niekde úplne inde. Je isté, že prechod nemôže byť zabezpečený iba konkurenčnými silami a liberalizovaným trhom a vyžaduje si intervenciu zo strany verejných orgánov. V prvej fáze je dôležité, aby sa o tomto probléme začalo na úrovni EÚ aspoň diskutovať.

Igor Šarmír, SPPK, leto 2016

[1] Tieto disparity boli ešte podstatne menšie a zanedbateľnejšie v čase oficiálneho vytvorenia spoločného trhu v roku 1992, pred prístupom postkomunistických krajín v roku 2004 a najmä Rumunska a Bulharska v roku 2007

[2] Joanna Blythmans, Food & Drink. Eat local and sever the food chains“, The Independent, 23. október 1993

[3] Vid' napr. Bruno Parmentier, « Faim zéro », La Découverte, Paris 2014 ou Marc Dufumier, « Famine au Sud, malbouffe au Nord : comment le bio peut nous sauver », Nil Éditions Paris 2012, Claude et Lydia Bourguignon, *Le sol, la Terre et les Champs. Pour retrouver une agriculture saine* », Sang de la Terre, Paris 2008.

Dokumenty na stiahnutie

- [Správa Pracovnej skupiny pre poľnohospodárske trhy](#) (0.93 MB, DOCX)