



# Background report

**Světová obchodní organizace**

# **Subvence v zemědělství**

## SVĚTOVÁ OBCHODNÍ ORGANIZACE (WTO) - SUBVENCE V ZEMĚDĚLSTVÍ

Zemědělství je: „Jedno ze základních odvětví materiální výroby; obor zabývající se pěstováním zemědělských kultur, chovem hospodářských zvířat a zajišťující potraviny pro obyvatelstvo a suroviny pro potravinářský a lehký průmysl. Zahrnuje i různé druhy prvotního zpracování rostlinných a živočišných produktů“<sup>1</sup>. Tato encyklopedická citace jednoduše objasňuje podstatu zemědělství. Nezdůrazňuje však to, jak moc je tato hospodářská činnost důležitá pro mezinárodní obchod. Obchod zemědělskými produkty je pro lidstvo přirozenou aktivitou a jeho začátky sahají hluboko do doby starověku. Mezinárodního významu nabýval po staletí až do současnosti, kdy na jeho fungování závisí stamiliony životů. S jeho rozvojem přišly i administrativní nástroje v podobě cel, kvót, subvencí<sup>2</sup> a jiné, které vlády různých zemí začaly používat, aby zaručily a ochránily prosperitu domácích zemědělců na úkor těch zahraničních. Těmito metodami ochrany vnitřního trhu ale brání volnosti trhu mezinárodního, o jehož liberalizaci se mj. snažila Všeobecná dohoda o clech a obchodu ustanovená v roce 1948 (*General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT3), kterou v roce 1994 nahradila Světová obchodní organizace (WTO).

### 1. Historický exkurz

Signatáři mnohostranné dohody GATT se při Uruguayském kole vyjednávání (1986-94)<sup>4</sup> shodli na tom, že je nutno vytvořit smlouvu, která by se zabývala obchodem se zemědělskými produkty a jeho liberalizací. Byl vytvořen návrh smlouvy (budoucí Dohoda o zemědělství), který byl roku 1994 schválen. Byl to první zásadní krok ke spravedlivější konkurenci na trhu se zemědělskými výrobky. Byly identifikovány čtyři pilotní okruhy, o kterých se mělo jednat:

- přístup na trh (tj. v podstatě snižování cel);
- domácí podpora (dotace získané zemědělcem);
- vývozní (exportní) subvence (subvence, které získává vývozce);
- zvláštní zacházení s rozvojovými zeměmi

Po vzniku WTO byl návrh schválen jejími členy, kteří se zavázali, že zlepší přístupnost na své trhy a pokusí se snížit dotace v zemědělství, které narušují podmínky obchodu v tomto sektoru. Dohody o zemědělství zemím nezakazují podporu jejich hospodářské politiky, dokonce dovolují určitou svobodu ve způsobu jejich implementace. Dávají ale přednost metodám, které neztěžují mezinárodní obchod. Můžeme se zde, jako i v jiných odvětvích mimo zemědělství, setkat se zvýhodňováním rozvojových zemí, které nemusí snižovat subvence a cla na zemědělské výrobky takovou měrou jako země rozvinuté. Rozvojové státy mají též více času na naplňování svých závazků. Nejméně rozvinuté ekonomiky světa<sup>5</sup> jsou dokonce od snižování osvobozeny. Naplňování závazků má probíhat v šestiletých intervalech pro rozvinuté země a desetiletých pro země rozvojové.

Tyto prvotní dohody o obchodu zemědělskými výrobky zemí GATT byly postupně aplikovány, ale obsahovaly právní mezery. Dovolovaly státům využívat některá opatření, která se netýkala cel (např. dovozní kvóty) a dotování (subvencování). Zemědělský trh se stával čím dál tím více deformovaný, zvláště užíváním vývozních subvencí na zemědělské

1 Citace hesla „zemědělství“ z: <http://encyklopedie.seznam.cz/heslo/112576-zemedelstvi>

2 Subvence - dotace; viz Slovník vybraných pojmů pro ECOSOC a WTO;

[http://www.studentsummit.cz/soubory/studentsummit/model-osn/14-rocnik/Slovník\\_XIV\\_ECOSOC\\_WTO.pdf](http://www.studentsummit.cz/soubory/studentsummit/model-osn/14-rocnik/Slovník_XIV_ECOSOC_WTO.pdf)

3 Dokumenty GATT jsou dostupné zde: [http://www.wto.org/english/docs\\_e/gattdocs\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/gattdocs_e.htm)

4 Viz BGR „Základní informace o WTO“, k dispozici zde:

[http://www.studentsummit.cz/soubory/student-summit/ke\\_stazeni/WTO/bgr\\_wto\\_zakladni\\_informace.pdf](http://www.studentsummit.cz/soubory/student-summit/ke_stazeni/WTO/bgr_wto_zakladni_informace.pdf)

5 Nejméně rozvinuté ekonomiky světa = LDCs (Least Developed Countries)

výrobky, což například nebylo dovoleno při exportu výrobků průmyslových. Účastníci se již při podpisu Dohody o zemědělství shodli, že ještě před uplynutím lhůty naplnění závazků budou pokračovat v jednání o reformě procesů týkajících se tohoto odvětví obchodu. Jednání započala v roce 2000 a na Ministerské konferenci v Dohá byla začleněna do širší agendy DDA (*Doha Development Agenda*)<sup>6</sup>.

V tomto backgroundu se budeme blíže zabývat právě subvencemi domácími a exportními.

## 2. Domácí podpory

Hlavním problémem v politice různých druhů dotací na produkci v zemědělství je, že tyto prostředky podporují nadprodukcí. Ta vytlačuje dovoz a vede k subvencování vývozu a k dumpingu<sup>7</sup> na světovém trhu. Jak již bylo řečeno výše, zatímco v oblasti průmyslu jsou domácí podpory zakázány, v zemědělství jsou s ohledem na specifický charakter v určitých případech přípuštěny.

### 2.1.1. Skupiny státních podpor

Dohoda o zemědělství rozdělila domácí podpory na tři skupiny z hlediska jejich škodlivého vlivu na obchod. V rámci Uruguayského kola<sup>8</sup> byly nejméně škodlivé skupiny vyjmuty ze závazků na jejich snížení.

### 2.1.2. Zelená skupina podpor (Green Box)

První, tzv. zelenou skupinu podpor, tvoří podpory minimálně narušující obchod. Jejich výše není nijak omezena. Zároveň by měla být z vládních fondů, a ne formou cenové subvence. Tento typ podpor je pečlivě popsán v druhém Dodatku Dohody o zemědělství. „Zelené subvence“ nejsou určeny pro jednotlivé produkty a zahrnují přímou podporu zemědělců, která neovlivňuje úroveň jejich produkce či cenu výrobků. Jde například o podporu výzkumu a školství, skladování potravinových zásob, pomoc při přírodních katastrofách, ale i péči o přírodní prostředí, podporu restrukturalizace, podporu zemědělství ve znevýhodněných oblastech a také o podporu příjmu odpojenou od produkce, které zohledňují neobchodní zájmy zemědělství a jeho společenskou roli.

V současném kole jednání je zelená skupina velmi konfliktní. Někteří členové se domnívají, že jisté dotace popsané v druhém dodatku Dohody o zemědělství se neshodují s podmínkami uvedenými v jeho prvním odstavci. Jiní členové se zase staví za to, aby tato kritéria byla ještě více flexibilní.

### 2.1.3. Modrá skupina podpor (Blue Box)

Modrá skupina je v podstatě „žlutá skupina s podmínkami“ (žlutá skupina viz níže). Subvence, které by byly normálně umístěny do žluté skupiny, jsou v případě, že zároveň požadují po zemědělcích snížení produkce, umístěny do skupiny modré. V šestém článku a pátém odstavci Dohody o zemědělství je specifikováno, že do modré skupiny patří:

- 1) dotace založené na stálé oblasti a výnosu;
- 2) dotace, které přispívají na 85 % nebo méně základní úrovni produkce;
- 3) dotace na dobytek na hlavu.<sup>9</sup>

Podpory modré skupiny jsou např. dobře známé přímé platby EU. Tyto podpory jsou totiž limitovány a poskytovány účelově na plochu nebo na počet zvířat a neměly by mít nepříznivý vliv na obchod. V této chvíli neexistují žádné limity na subvence v modré

6 Doha Development Agenda; viz: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/dda\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm)

7 dumping je prodej určitého výrobku pod jeho výrobní cenou za účelem odstranění konkurence

8 Viz [http://www.studentsummit.cz/data/1258395647217BGR\\_WTO\\_Info.pdf](http://www.studentsummit.cz/data/1258395647217BGR_WTO_Info.pdf)

9 WTO legal texts; [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/legal\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm)

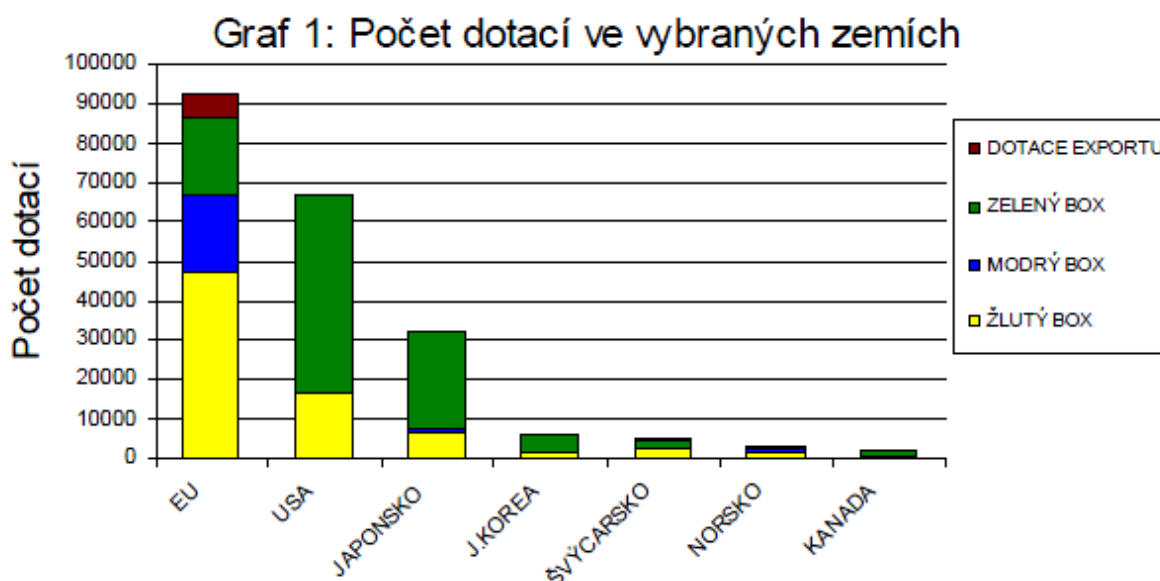
skupině. V současném jednání kole jsou někteří členové, kteří by si přáli na tomto faktu nic neměnit - nevytvářet limity na „modré dotace“, jelikož si uvědomují, že současný stav je pro ně více než výhodný (jinde než v EU není modrá skupina výrazně využívána). Jiní členové by naopak zavedli procentuální limity, či dokonce převedli některé dotace z modré skupiny do žluté.

#### 2.1.4. Žlutá skupina podpor (Amber Box)

Třetí základní skupinu tvoří žlutá skupina podpor a patří sem **nejškodlivější** druhy podpor stimulující výrobu bez ohledu na vývoj cen. Jejich součet vztažený k celkové výrobě se nazývá **celková agregovaná míra podpor (Total Aggregate Measurement of Support – AMS)**. Výchozí úroveň těchto podpor musela být postupně snižována (celkem o 20 % u vyspělých zemí).

Do součtu AMS se však podle Dohody o zemědělství nezapočítávaly podpory, pokud ve sledovaném roce nepřesáhly 5 % hodnoty produkce u rozvinutých zemí a 10 % produkce u rozvojových zemí. Takové podpory se nazývají „De minimis“.

Protože se ukázalo, že podpory „De minimis“ nejsou zanedbatelné, předpokládá se podstatné snížení jejich hranice. Závazek k jednotlivým druhům podpor byl v DDA doplněn závazkem pro součet žlutých, modrých a „De minimis“ podpor s výrazným snížením (o 20 %) již od počátku prováděcího období. Je požadováno podstatné snížení podpor žluté skupiny odstupňované podle rozsahu jejich používání členskou zemí. Zatímco v Uruguayském kole byl závazek na snížení AMS souhrnný, nyní se požaduje rozdělení závazku na jednotlivé skupiny výrobků.



Zdroj grafu: [http://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/statis\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_e.htm)

### 3. Exportní podpory

Exportní podpory neboli vývozní subvence jsou prostředky, kterých využívají státy, aby podpořily konkurenceschopnost svých vývozců na mezinárodních trzích. Stejně jako dovozní kvóty, cla či dotování domácí produkce, i exportní podpory deformují mezinárodní obchod a vytvářejí nepřirozené prostředí. Tím, že vlády dotují své exportéry, jim dovolují přijít na trh s nižší cenou, a tím jsou omezovány příležitosti jiných světových vývozců, kteří exportují bez dotací. Uměle se tedy zvyšuje konkurenceschopnost subvencovaných výrobců.

Většina produktivního obyvatelstva rozvojových zemí se věnuje především zemědělství. V tomto sektoru pracuje okolo 60 % jejich obyvatel, v nejméně rozvinutých zemích je to

často i více. Oproti tomu v rozvinutých ekonomikách se toto číslo pohybuje pod 5 %. Paradoxem proto je, že nejvíce nástrojů dotace exportu využívají vyspělé státy, nikoli státy rozvojové či nejméně rozvinuté. Navíc oproti rozvinutým ekonomikám jsou chudší země v nevýhodě, jelikož nemají prostředky na dotace vývozců zemědělských produktů. Právě proto většina těchto zemí propaguje ve WTO cestu omezení, a v některých případech úplného zrušení exportních podpor. Ve WTO se tato otázka řeší již od svého vzniku, a řešila ji i skupina států GATT. Níže si pak vysvětlíme, jaké kroky již byly přijaty a o čem se v současnosti nejvíce diskutuje.

### 3.1. Argumenty pro používání subvencí

Vzhledem k zavedené praxi podpor v zemědělství ve vyspělých zemích se jich tyto samozřejmě nechtějí vzdát. Ačkoliv výše uvedený příklad a graf používající exaktní ekonomickou analýzu dochází k závěru neefektivity podpor v zemědělství, je nutné nabídnout i argumenty pro jejich zachování ve specifických případech.

Veškerá ekonomická činnost vytváří externalitu, což jsou náklady mnohdy těžko vyčíslitelné. Příklady externalit v oblasti zemědělské výroby nalezneme především v oblasti ekologie, ochrany spotřebitele, správného zacházení se zvířaty, atd.

Vyspělé země pro odstraňování těchto externalit aplikují řadu norem, standardů a právních předpisů, které musí zemědělci dodržovat. Tím jim vznikají dodatečné náklady na zemědělskou produkci a stávají se tak méně konkurenceschopnými ve srovnání se svými konkurenty z rozvojových zemí. Argumentem pro využívání subvencí je právě nutnost vyrovnávání těchto nákladů.

Ekonomie pamatuje ve svých složitějších modelech i na externalitu, ovšem, jak již bylo řečeno, jejich vyčíslení je poměrně složité a diskutabilní. WTO proto mezi subvencemi rozlišuje, stejně jako je tomu u subvencí domácích, systém boxů. U exportních podpor jsou však klíčové pouze dva z nich - *Amber Box* a *Blue Box*.

### 3.2. Snižování a rušení exportních podpor

#### Ministerská konference v Hongkongu (13. - 18. 12. 2005)<sup>2</sup>

Ministerská konference v Hongkongu přinesla pravděpodobně největší pokrok v oblasti snižování a rušení exportních podpor. Byla vytvořena **předběžná dohoda**, která mluví o **zrušení všech forem vývozních subvencí do konce roku 2013**, přičemž podstatná část těchto dotací má být odstraněna již **do konce roku 2010**. Rozvojové a nejméně rozvinuté státy mají pak čas vzdát se prostředků podpory exportu deformujících světový trh **do roku 2018**.

Kromě dalších dohod o rušení bariér v obchodu se zemědělskými produkty se ministři též dohodli, že vyspělé země zruší všechny formy podpory vývozu u bavlny do konce roku 2006 a urychlí bezbariérový přístup na svůj trh pro bavlnu pocházející z nejméně rozvinutých zemí, a to od počátku zavedení nové dohody. Přesto se situace na trhu s bavlnou příliš nezlepšila, jelikož mnohé země sice přestaly podporovat její export, ale zato více subvencují domácí produkci, již pak nemá bavlna z rozvojových zemí šanci konkurovat.

**Tab 1: Tabulka produktů, jejichž vývoz mají vybrané státy povoleno subvencovat, ale se závazkem snížení nebo plného zrušení exportních podpor v blízkém časovém horizontu**

Státy	Počet produktů	Typy produktů
Austrálie	5	máslo, mléko a mléčné produkty, ovoce a zelenina

Brazílie	16	obilniny, olejniny, cukr, mléko a mléčné produkty, hovězí, ovoce a zelenina, jiné
Evropská společenství	20	pšenice, rýže, olejniny, mléko a mléčné produkty, cukr, sýr, víno, ovoce a zelenina a jiné
JAR	62	pšenice a jiné obilniny, olejniny, máslo, cukr, mléko a mléčné produkty, sýr, vepřové, hovězí, drůbeží, vejce, víno, ovoce a zelenina, tabák, bavlna a jiné
Kolumbie	18	rýže, cukr, hovězí, ovoce a zelenina, tabák, bavlna a jiné
Turecko	44	pšenice a jiné obilniny, olejniny, máslo, sýr, mléko a mléčné výrobky, hovězí, drůbež, jehněčí, vejce, ovoce a zelenina, tabák a jiné
USA	13	pšenice a jiné obilniny, rýže, olejniny, máslo, sýr, mléko a mléčné výrobky, hovězí, vepřové, drůbež, živá zvěř a vejce
Venezuela	72	obilniny, rýže, mléko a mléčné výrobky, ovoce a zelenina, tabák a jiné

Zdroj: *Committee on Agriculture, Special Session, TN/AG/S/8, 9 April*

2002

### 3. 3. Skryté exportní podpory v potravinové pomoci

Všechny členské státy WTO se shodují na nutnosti potravinové pomoci rozvojovým zemím, ale tato pomoc je často využívána jako **skrytý nástroj subvencování exportu** zemědělských produktů. Někdy je totiž potravinová pomoc poskytována, aniž by byla opravdu potřebná, či je převyšováno množství nutné pomoci, což může poškozovat zemědělce státu, který tuto pomoc přijímá. V současnosti mnohé rozvojové země navrhují množství, jež přesahuje nutnou potravinou pomoc, podřídit nařízením o snižování exportních subvencí, nebo je úplně zakázat. S tímto souvisí i návrh na širší monitorování potravinové pomoci.<sup>10</sup>

#### 3.3. Státní firmy v podobě exportérů

Státní firmy působící na mezinárodním trhu jsou dalším bodem projednávaným ve WTO v souvislosti s exportními podporami. V tomto bodě také existují protichůdná stanoviska. Některé členské státy se shodují, že pro státní podniky se těžko uplatňují pravidla stejná jako pro privátní podniky, i když mohou stejnou měrou poškozovat a deformovat mezinárodní trh se zemědělskými produkty v případě, že požívají státní podpory v oblasti exportu. Jiné země oproti tomu argumentují, že státní podniky tato pravidla naplňují, a proto není nutné je pro ně vytvářet zvlášť. Problémem však je, že je často velmi těžké rozpoznat, zda státní podnik obdržel speciální dotace na export, či ne.

<sup>10</sup> Agriculture negotiations: backgrounder - Decision on net food-importing developing countries  
[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/negs\\_bkgrnd15\\_foodimport\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgrnd15_foodimport_e.htm)

Druhý problém, který je v souvislosti se státními exportéry spojován, je, že státní firmy mají často monopolní postavení. Soukromé podniky mají tedy v případě dotace státních exportérů znevýhodněnou pozici na mezinárodním trhu.

### **Závěr**

Na domácí i exportní podpory útočí řada rozvojových i vyspělých států, avšak odpor těch, kteří podpory využívají (včetně USA i států EU), je značný. Evropská unie nenabízí a ani nemůže nabídnout v rámci jednání více, než je založeno v její reformě zemědělské politiky, při které již došlo a stále dochází ke snižování podpor zemědělcům. Spojené státy zase tvrdě odrážejí útoky na systém plateb, které poskytují farmářům přímo k dosaženým cenám, a které jsou považovány za přímo narušující obchod. Určitým základem pro další cestu vpřed by mohly být návrhy skupiny G20, které jsou - samozřejmě s výhradami, avšak nikoli zásadními - akceptovatelné jako východisko pro většinu členů.

**Zdroje:**

<http://www.mpo.cz/dokument43614.html>

[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/negs\\_bkgrnd08\\_export\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgrnd08_export_e.htm)

[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/agboxes\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agboxes_e.htm)

[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/negs\\_bkgrnd15\\_foodimport\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgrnd15_foodimport_e.htm)

[http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/anrep\\_e/wtr06-2c\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/wtr06-2c_e.pdf)

<http://www.mpo.cz/cz/zahranicni-obchod/podpora-exportu/>

[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/agrm3\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm3_e.htm)

[http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/analytic\\_index\\_e/agriculture\\_01\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/agriculture_01_e.htm)

## TOP PARTNEŘI

Generální partner Modelu OSN



Model NATO is co-sponsored by  
the North Atlantic Treaty Organization



Hlavní partner Modelu EU



Zastoupení  
Evropské komise  
v České republice

Hlavní partner Modelu OSN



Univerzitní partner



Partnerské město



Partner zahájení



Partner jednání



## DODAVATELÉ SLUŽEB



## MEDIÁLNÍ PARTNEŘI

Partner Chronicle





**Asociace  
pro mezinárodní  
otázky**  
Association  
for International  
Affairs

Asociace pro mezinárodní otázky využívá zpravodajství z databázi ČTK, jejichž obsah je chráněn autorským zákonem. Přepis, šíření, či další zpřístupňování tohoto obsahu či jeho části veřejnosti, a to jakýmkoliv způsobem, je bez předchozího souhlasu ČTK výslovně zakázáno.

Copyright (2003) The Associated Press (AP)-všechna práva vyhrazena. Materiály agentury AP nesmí být dále publikovány, vysílány, přepisovány nebo redistribuovány.

Zpracoval: Kateřina Pljaskovová

Redakční úprava: Klára Machová, Sára Foitová

Grafická úprava a tech. spolupráce: Tomáš Linhart, Ondřej Kováč

Vydala Asociace pro mezinárodní otázky pro potřeby XIII. ročníku Pražského modelu OSN.

© AMO 2010

Model OSN

Asociace pro mezinárodní otázky, Žitná 27, 110 00 Praha 1

Tel./fax: +420 224 813 460, e-mail: [model.osn@amo.cz](mailto:model.osn@amo.cz), IČ: 65 99 95 33

»[www.amo.cz](http://www.amo.cz)« »[www.studentsummit.cz](http://www.studentsummit.cz)«