

BULLETIN VÚZE

č. 6/2007

Výzkumný ústav zemědělské ekonomiky

Opatření států EU 25 ve prospěch LFA

(Zhodnocení)

Obsah

Vysvětlivky a použité zkratky	1
Úvod.....	3
1 Vymezení LFA v jednotlivých zemích EU.....	5
1.1 Kritéria z hlediska území.....	5
1.1.1 <i>Horské oblasti</i>	5
1.1.2 <i>Jiné než horské oblasti</i>	6
1.2 Kritéria na úrovni farmy.....	8
1.3 Zhodnocení klasifikace jednotlivých typů LFA.....	10
2 Rozsah méně příznivých oblastí v EU	12
3 Platby LFA v zemích EU	15
3.1 Metodologické aspekty stanovování plateb	15
3.2 Výše plateb.....	17
3.3 Diferenciace plateb LFA	22
Závěr	29

Vysvětlivky a použité zkratky

AWU	Annual Work Unit (Roční pracovní jednotka)
BHK	Berghofekataster (Katastr horských hospodářství)
DG-AGRI	Directorate-General for Agriculture and Rural Development (Generální ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova Evropské komise)
DJ	Dobytčí jednotka
EU 9	Evropské společenství („Evropská unie“) po roce 1973 (Belgie, Dánsko, Německo, Francie, Velká Británie, Irsko, Itálie, Lucembursko, Nizozemsko)
EU 10	Nové členské státy Evropské unie k 1.5. 2004 (Česká republika, Estonsko, Litva, Lotyšsko, Kypr, Maďarsko, Malta, Polsko, Slovensko, Slovinsko)
EU 15	Evropská unie po roce 1994 (Belgie, Dánsko, Německo, Španělsko, Francie, Velká Británie, Řecko, Irsko, Itálie, Lucembursko, Nizozemsko, Portugalsko, Rakousko, Finsko, Švédsko)
EU 25	Evropská unie od 1. 5. 2004
EUR	euro = společná měna Evropské měnové unie (platnost od 1. 1. 1999)
EUROSTAT	Evropské statistické centrum
ES	Evropské společenství
FADN	Farm Accountancy Data Network (Sít' testovacích podniků)
FTE	Full Time Equivalent (Ekvivalent plného pracovního úvazku)
GFP	Good Farming Practice (Zásady správné zemědělské praxe)
ha	hektar
IEEP	Institute for European Environmental Policy (Institut pro evropskou environmentální politiku)
LFA	Less Favoured Areas (Méně příznivé oblasti)
LVZ	Landwirtschaftliche vergleichzahl (Zemědělské porovnávací číslo)
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistique (Územní statistické jednotky)
SZP	Společná zemědělská politika
TTP	Trvalé travní porosty
VDJ	Velká dobytčí jednotka
z. p.	zemědělská půda

Kód země	Název anglicky	Název česky
BE	Belgium	Belgie
CZ	Czech Republic	Česká republika
DK	Denmark	Dánsko
DE	Germany	Německo
EE	Estonia	Estonsko
EL	Greece	Řecko
ES	Spain	Španělsko
FR	France	Francie
IE	Ireland	Irsko
IT	Italy	Itálie
CY	Cyprus	Kypr
LV	Latvia	Lotyšsko
LT	Lithuania	Litva
LU	Luxembourg	Lucembursko
HU	Hungary	Maďarsko
MT	Malta	Malta
NL	Netherlands	Nizozemsko
AT	Austria	Rakousko
PL	Poland	Polsko
PT	Portugal	Portugalsko
SL	Slovenia	Slovinsko
SK	Slovakia	Slovensko
FI	Finland	Finsko
SE	Sweden	Švédsko
UK	United Kingdom	Spojené království

Úvod

Zásadní reforma opatření na podporu méně příznivých oblastí (LFA) je očekávána v roce 2010 a současně se předpokládá, že Evropská komise zveřejní zprávu o situaci v dané oblasti a navrhne změny tohoto opatření v rozhodnutí Rady již v roce 2008. V souvislosti s tímto krokem bylo Komisí zadáno zpracování rozsáhlých analýz dopadů plateb LFA na příslušné oblasti. Jednou z analýz zpracovaných na základě tendru Komise je i zpráva Institutu pro evropskou environmentální politiku se sídlem v Londýně s názvem „Zhodnocení opatření LFA v 25 členských státech EU“ (An Evaluation of the Less Favoured Areas Measure in the 25 Member States of the European Union). Tato zpráva byla výchozím podkladem při zpracování této informace.

Zpráva prezentuje výsledky výzkumu provedeného ve 25 zemích Evropské unie v období od prosince roku 2005 do září roku 2006, jehož cílem bylo zjištění dopadů realizace opatření přijímaných v LFA a příprava dalších doporučení ve prospěch LFA v rámci nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 o rozvoji venkova po roce 2010. Zpráva v první části shrnuje přijatá opatření, věnuje se popisu mechanismu vzniku LFA a jednotlivým metodologickým aspektům. Druhá část je pak zaměřena na šest oblastí hodnocení a prezentuje dosažený posun v poznání. Jedná se o problematiku jejich vymezení, úroveň kompenzace, dopady plateb LFA do příjmů a struktury farem, vliv na užití půdy a životní prostředí a v neposlední řadě o zhodnocení dopadů přijímaných opatření na vlastní životaschopnost farem. Podkladem pro vyhodnocení bylo mj. zpracování 15 případových studií v 7 zemích EU 15.

Při zvažování rozsahu LFA byla studie doplněna o data ze zprávy Evropské komise o venkovském rozvoji v EU (Rural Development in the European Union: Statistical and economic information; Report 2006 – European Commission DG-AGRI).

1 VYMEZENÍ LFA V JEDNOTLIVÝCH ZEMÍCH EU

Oprávněnost k pobírání podpor LFA je definována na dvou úrovních, a to na úrovni území a farmy. Na úrovni členských zemí jsou méně příznivé oblasti vymezovány na základě celé řady ukazatelů, které vycházejí z obecně daných kritérií charakterizujících jednotlivé typy LFA, definovaných nařízením Rady (ES) č. 1257/1999, přičemž základní územní jednotkou pro příslušnost do LFA je území samosprávné obce (podle statistické nomenklatury NUTS 5). Způsobilost farmy pro podporu v rámci opatření LFA je pak podmíněna jednak polohou v oblasti klasifikované jako LFA na základě kritérií definovaných příslušnou legislativou a současně splněním kritérií, která jsou na národní či regionální úrovni stanovena pro jednotlivé farmy v zájmu naplnění cílů politiky LFA.

1.1 Kritéria z hlediska území

Z územního hlediska jsou obecně jednotlivé typy LFA vymezeny články č. 18, 19 a 20 nařízení Rady (ES) č. 1257/1999. Článkem č. 18 jsou na základě nadmořské výšky a/nebo svažitosti, případně zeměpisné polohy definovány horské LFA, článek č. 19 se vztahuje k „Ostatním“ LFA, které jsou vymezeny produktivitou půdy, ekonomickou výkonností zemědělství a demografickými kritérii a článkem č. 20 se vymezují oblasti se specifickými omezeními¹.

1.1.1 Horské oblasti

Nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 stejně jako nařízení Rady (ES) 1698/2005 v obecné rovině definuje horské oblasti jako oblasti, kde je v důsledku problematických klimatických podmínek podmíněných nadmořskou výškou (zkrácená vegetační doba) či v důsledku svažitého reliéfu (omezené použití zemědělské techniky) limitována samotná možnost využití zemědělské půdy. Automaticky se za horské oblasti považují též oblasti severně od 62. rovnoběžky a určité přilehlé oblasti.

Hraniční hodnota nadmořské výšky pro klasifikaci území jako horské oblasti závisí v jednotlivých členských státech na jejich zeměpisné poloze. Ve většině států se minimální hranice nadmořské výšky pohybuje v rozmezí 500 až 1000 m. n. m. Jižní státy považují za horské oblasti území v nadmořské výšce od 800 až 1000 m. n. m., Salcbursko, Slovensko a ČR od 600 m, Polsko od 500 m, ve Švédsku a Finsku je to veškeré území severně od 62. rovnoběžky bez ohledu na jeho skutečnou nadmořskou výšku.

Výskyt strmých svahů na většině území v nižších nadmořských výškách je jako samostatné kritérium uplatňováno devíti členskými státy a minimální hranice svažitosti se pohybuje v intervalu 20 % až 25 %. Kromě Portugalska je hranice svažitosti v těchto zemích stanovena na úrovni 20 %. Kritérium svažitosti není samostatně uplatňováno v Německu, Polsku, České republice a na Kypru.

¹ Aktuální legislativní úprava (nařízení Rady (ES) č. 1698/2005) sjednocuje druhé dva typy v tzv. jiné než horské oblasti a vypouští kritéria demografická.

Zvláštním případem jsou severské státy, tj. Finsko a Švédsko, kde kromě kritéria zeměpisné šířky je ve Švédsku navíc uplatňováno i kritérium svažitost nad 20 %.

Kombinace kritéria nadmořské výšky a svažitosti je používána 12 členskými státy (všechny státy, které vymezují horské LFA s výjimkou Finska a Polska). Většina zemí (Francie, Rakousko, Španělsko, Švédsko, severní část Itálie, Slovinsko, Slovensko a Kypr) má v tomto případě nastavené hraniční hodnoty na 500 či 600 m n.m. v případě nadmořské výšky a svažitost je uvažována na úrovni 15 resp. 16 %.

1.1.2 Jiné než horské oblasti

Za „Ostatní“ LFA je dle nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 možno považovat takové oblasti, které jsou ohroženy opouštěním půdy a ve kterých je péče o zachování krajiny nezbytná. Oprávněné plochy musí být z hlediska přírodních produkčních podmínek homogenní a vykazovat následující nezbytné charakteristiky:

- přítomnost půd, které jsou méně úrodné, charakteristické nízkou produktivitou, obtížnou kultivací a omezeným potenciálem, který nemůže být navýšen bez vícenákladů a které jsou vhodné k extenzivní živočišné produkci;
- nízká úroveň produktivity zemědělství, tj. podprůměrná produkce z hektaru;
- nízký nebo klesající počet obyvatel převážně závislých na zemědělství, přičemž větší pokles obyvatelstva by ohrozil životaschopnost a trvalé osídlení oblasti.

Jednotlivé členské státy pak ve vztahu k výskytu méně úrodné půdy a nízké produktivitě zemědělství využívají celou škálu konkrétních kritérií pro klasifikaci území jako „Ostatních“ LFA. Souhrnný přehled kritérií pro vymezení „Ostatních“ LFA je uveden v tab.1.

Tab. 1 – Souhrnný přehled kritérií pro vymezení „Ostatních“ LFA

<i>Měření kvality a produktivity půdy</i>	<i>Členské země EU</i>
Podíl trvalých travních porostů (nebo ploch krmiv)	Belgie, Francie, Itálie, Řecko, Lucembursko, Spojené království, Slovensko, Německo, Rakousko, Finsko, Švédsko
Hektarové výnosy	Belgie, Řecko, Francie, Itálie, Litva, Lucembursko, Maďarsko, Slovinsko, Slovensko
Indexy měřící kvalitu/úrodnost půdy, půdní mapy	Německo, Estonsko, Kypr, Lotyšsko, Česká republika, Slovensko, Polsko, Slovinsko, Finsko, Maďarsko, Rakousko, Švédsko
Zornění	Irsko, Španělsko
Nadmořská výška	Belgie
Hustota zvířat	Irsko, Francie, Itálie, Portugalsko, Slovensko, Spojené království, Lucembursko
Zavlažované oblasti a oblasti ponechané ladem	Španělsko
Počet dní s teplotou pod bodem mrazu	Belgie
Příjem farmy na pracovní jednotku/pracovníka	Belgie, Francie, Irsko, Řecko, Kypr, Spojené království
Hrubá produkce	Maďarsko, Litva
Katastrální výtěžek	Slovinsko
Příspěvek na úhradu, čistá přidaná hodnota	Španělsko, Lucembursko
Velikost farem	Španělsko
Objem sociálních daní placených na pracovníka v zemědělství	Estonsko
Daň z příjmu osob žijících v oblasti	Lotyšsko
Daň z pozemků	Estonsko
<i>Demografická kritéria</i>	<i>Členské země EU</i>
Hustota obyvatelstva a podíl obyvatelstva zaměstnaného v zemědělství	Belgie, Česká republika, Německo, Irsko, Lotyšsko, Lucembursko, Maďarsko, Polsko, Slovensko, Spojené království, Polsko
Hustota obyvatelstva nebo snižující se zalidnění a podíl obyvatelstva zaměstnaného v zemědělství	Estonsko, Řecko, Španělsko, Francie, Itálie, Litva, Slovinsko, Finsko, Portugalsko
Neurčitě stanovený podíl obyvatelstva zaměstnaného v zemědělství	Švédsko, Finsko, Rakousko
Hustota obyvatelstva	Kypr

Pramen: *An Evaluation of the Less Favoured Area Measure in the 25 Member States of the European Union*; IEEP, 2006.
Zpracoval: L. Johanovská, VÚZE

Z uvedeného vyplývá, že rozmanitost aplikovaných kritérií je velice široká a nalezení větší míry podobnosti mezi jednotlivými členskými státy z hlediska vymezení „Ostatních“ LFA je problematické. Některá z kritérií vykazují vyšší míru národní specifičnosti (např. indexy půdní kvality), jiná umožňují mezinárodní srovnání (např. hektarové výnosy). Další charakteristikou je též skutečnost, že ne všechna kritéria se úzce vztahují pouze k podmínkám a produktivitě zemědělské půdy (např. lotyšské kritérium daně z příjmu osob žijících v oblasti).

Pro vymezení oblastí se specifickými omezeními, tj. oblastí, kde by zemědělství mělo být udrženo v zájmu zachování či zlepšení životního prostředí, údržby krajiny, zachování turistického potenciálu či v zájmu ochrany pobřežních oblastí, je využívána velice široká škála údajů. Jednotlivé země EU řeší specifické problémy, které se mohou vyskytovat jen v některé oblasti (např. při

pobřeží, v odloučených regionech, v environmentálně citlivých oblastech apod.), a proto neexistuje jedna obecná definice těchto oblastí a problematické je rovněž porovnávání uplatňovaných kritérií. Použitá kritéria vyznačující se vysokým stupněm variability (vztahují se k půdním, klimatickým, topografickým, hydrologickým, environmentálním a sociálním podmínkám) mají v mnohých případech charakter spíše kvalitativní a popisný, nevztahují se k měření rozdílů v produktivitě, a jsou obvykle přizpůsobena lokálním podmínkám.

Přes zmíněnou značnou míru specifčnosti dílčích kritérií pro vymezení tohoto typu LFA, lze vysledovat i jisté obecné charakteristiky, které jsou společné pro více členských států (tab. 2).

Tab. 2 – Společná kritéria pro vymezení oblastí se specifickými omezeními

<i>Kritérium</i>	<i>Členské státy EU</i>
Ostrovní poloha	Dánsko, Estonsko, Irsko, Řecko, Španělsko, Portugalsko, Finsko, Švédsko, Spojené království
Půdní a hydrologické podmínky	Česká republika, Německo, Irsko, Španělsko, Francie, Itálie, Lucembursko, Maďarsko, Nizozemsko, Rakousko, Slovinsko, Slovensko, Finsko, Švédsko, Spojené království, Malta
Klima	Irsko, Španělsko, Slovinsko, Finsko, Spojené království
Citlivost životního prostředí, ochrana krajiny	Belgie, Německo, Španělsko, Francie, Itálie, Finsko, Švédsko
Socio-ekonomické faktory	Estonsko, Finsko
Regiony v blízkosti hranic EU	Estonsko, Řecko, Kypr, Rakousko

Pramen: An Evaluation of the Less Favoured Area Measure in the 25 Member States of the European Union; IEEP, 2006.

Pozn.: Dánsko aplikuje kritéria vztahující se ke specificky postiženým územím, tj. ostrovům se špatnou dostupností z pevniny, nicméně klasifikuje tato území jako „Ostatní“ LFA a nikoli oblasti se specifickými omezeními.

Zpracoval: L. Johanovská, VÚZE

1.2 Kritéria na úrovni farmy

V zájmu dosažení cílů agrárně politickými opatřeními v rámci LFA vymezenými článkem č. 13 nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 byla definována kritéria pro určení oprávněnosti zemědělského podniku k pobírání podpory LFA. Článek 14 odst. 2 nařízení Rady (ES) 1257/1999 definuje příjemce podpory jako farmáře, kteří hospodaří na definované minimální rozloze půdy, zaváží se zemědělsky hospodařit minimálně po dobu pěti let od poskytnutí první podpory a uplatňují „Zásady správné zemědělské praxe“ v souladu s ochranou životního prostředí a krajiny.

První dvě jmenovaná kritéria jsou zacílena na udržení kontinuity obhospodařování zemědělské půdy v zájmu zajištění údržby krajiny a životaschopnosti venkovských oblastí. Jednotlivé členské státy si stanovily rozdílné limity minimální plochy nezbytné k uplatnění nároku na podpory poskytované ve prospěch LFA. Rozpětí se pohybuje od 0,1 ha až po 10 ha, přičemž nejčastěji jsou aplikovány prahové hodnoty 1 až 3 ha. Konkrétní minimální výměry oprávněné plochy pro poskytování plateb LFA v jednotlivých členských zemích EU shrnuje tab. 3.

Tab. 3 - Minimální výměry LFA v jednotlivých zemích EU platné v programovém období 2000--2006

Minimální výměra [ha]	Členské státy
0,1124	Malta
0,3	Kypr
0,5	Nizozemsko, Portugalsko (kromě Madeiry: 0,15 ha)
1	Estonsko, Litva, Maďarsko, Polsko, Slovinsko
2	Řecko, Španělsko (kromě Kanárských ostrovů: 1ha) , Itálie - některé regiony
3	Belgie, Německo, Irsko, Francie, Lucembursko, Finsko, Spojené království - Skotsko a Severní Irsko, Itálie - některé regiony
5	Česká republika (kromě národních parků a chráněných krajinných území: 2 ha a ekologické zemědělství: 1ha), Dánsko
6	Spojené království -Wales
10	Spojené království -Anglie, Itálie – Sardinie, oblasti s chovem hospodářských zvířat

Převzato z: *An Evaluation of the Less Favoured Area Measure in the 25 Member States of the European Union; IEEP, 2006.*

Uvedené diference jsou dokladem rozdílnosti struktury zemědělských podniků v jednotlivých členských zemích, odlišného přístupu těchto zemí k problematice LFA a různého chápání důležitosti venkovského osídlení a ochrany životního prostředí. Ve Španělsku a Itálii se polovina zemědělských podniků nachází pod prahovou hodnotou 2, resp. 3 ha. To znamená, že podpora v těchto zemích není zaměřena na malé farmy, ale stimuluje zvětšování výměry a tím i konkurenceschopnost farem.

Podmínka dodržování „Zásad správné zemědělské praxe“ je v souladu s cíli nástrojů ve prospěch LFA ve smyslu zajištění trvalé udržitelnosti zemědělství a udržení kvality krajiny a životního prostředí. Smyslem „Zásad správné zemědělské praxe“ (Good Farming Practice, GFP) je respektování základní úrovně prokazatelných environmentálních standardů vypracovaných jednotlivými členskými státy v zájmu ochrany životního prostředí a prevence jeho poškození. „Zásady správné zemědělské praxe“ se mezi jednotlivými členskými státy liší z hlediska zaměření a obecně jsou odvozeny na základě již existujícího legislativního rámce platného v oblasti ochrany životního prostředí. Jednotně obsahují povinnost dodržovat závazky plynoucí z evropské, národní či regionální legislativy. Navíc některé země deklarují dodatečné povinné nebo doporučené požadavky. Jedná se např. o záležitosti týkající se používání průmyslových hnojiv, skladování hnojiv, rozmetání odpadů na zemědělské půdě, půdní a krajinný management, střídání plodin, nadměrné spásání porostů apod.

Z uvedeného vyplývá velmi široký rozsah standardů „správné zemědělské praxe“. K hlavním obecným tématům zahrnutým v „Zásadách správné zemědělské praxe“ jednotlivých členských států patří aplikace pesticidů, zavlažování (státy u Středozemního moře), půdní management, výživa, formy chovu hospodářských zvířat, biodiverzita a krajina. Detailnější pohled přináší tab. 4.

Tab. 4 - Hodnocení „Zásad správné zemědělské praxe“ v jednotlivých zemích EU 15

Témata GFP	BE-Flandry	BE-Valonsko	DK	DE	GR	ES	FR	IE	IT	LU	NL	AT	PT	FI	SE	UK
Půda	+	!	+	+	!	+	+	+	+	-	-	+	!	+	-	+
Zavlažování	-	-	-	-	!	!	!	-	-	-	-	-	!	-	-	-
Hnojení	!	!	!	!	+	+	!	!	!	!	!	!	!	!	!	!
Pesticidy	!	!	!	!	+	!	+	+	!	!	!	!	+	!	!	!
Pastviny	-	+	-	-	+	+	!	!	-	!	-	-	+	-	-	!
Odpady	-	+	+	-	+	+	+	+	+	+	+	-	+	+	-	+
Biodiversita a krajina	+	+	+	-	!	+	+	!	-	+	-	+	+	+	+	!

vysvětlivky: + = téma zahrnuto v GFP, - = téma nezahrnuto v GFP, ! = téma s vysokou prioritou

Převzato z: *An Evaluation of the Less Favoured Area Measure in the 25 Member States of the European Union*; IEEP, 2006.

Standardy správné zemědělské praxe by měly být v souladu s environmentálními potřebami LFA, tj. udržení takového způsobu zemědělského hospodaření v těchto oblastech, který by umožňoval čelit hrozbě opuštění půdy, marginalizace a intenzifikace, což jsou faktory, vedoucí často ke ztrátě biodiverzity a hodnoty krajiny. Na úrovni jednotlivých členských států je patrný určitý stupeň zacílení standardů správné zemědělské praxe na specifické národní a regionální environmentální problémy, např. Španělsko a Řecko aplikují standardy vztahující se k zavlažování, standardy v oblasti půdního managementu jsou naopak klíčové v Portugalsku a Řecku, neboť tyto státy se ve značné míře potýkají s erozí, nicméně převažujícím je zaměření na obecné environmentální záležitosti s cílem udržení základní úrovně environmentálních podmínek. Při hodnocení „Zásad správné zemědělské praxe“ bylo konstatováno, že šíře uvažovaných standardů GFP komplikuje provádění místních kontrol jejich dodržování, neboť řada ze standardů jednotlivých členských států není prokazatelná a ověřitelná. Závěrem nutno doplnit, že potřeba dodržování těchto „Zásad správné zemědělské praxe“ formálně pozbývá platnost rokem 2007 a dále bude požadováno dodržování podmínek Cross compliance (čl. 51 nařízení Rady (ES) č. 1698/2005).

Kromě výše zmíněných kritérií si většina členských států definuje svá specifická kritéria pro vymezení oprávněných oblastí v zájmu lepšího zacílení podpory, která zahrnují např. věk zemědělců, trvalé bydliště zemědělců, výši rodinného příjmu, výši příjmů nezávislých na zemědělské činnosti, typ rostlinné a živočišné výroby, minimální/maximální hustotu chovaných zvířat apod. Problematika specifických kritérií úzce souvisí i s diferenciací plateb (viz kap. 3.3).

1.3 Zhodnocení klasifikace jednotlivých typů LFA

Od doby zavedení podpor ve prospěch LFA došlo v Evropské unii k četným změnám v oblasti jejich vymezování. V Německu se např. zásadní změna odehrála v roce 1986, kdy byla rozšířena podpora jiným než horským oblastem rozmístěným v tzv. centrální oblasti a zvýšena prahová hodnota pro klasifikaci oblasti jako „Ostatní“ LFA. V Irsku byla kritéria LFA mezi lety 1976 a 1996 podrobena revizi pětkrát, čímž došlo ke snížení jejich počtu a zjednodušení (např. zavedení kritérií příjmu na pracovníka farmy, hustoty zvířat či kritéria vztahující se k obdělávané

ploše). Zvýšila se míra komplexnosti vynětím malých oblastí se specifickými omezeními z podpory, jsou-li obklopeny územím bez znevýhodnění. Ve Španělsku byly výrazné změny zaznamenány u oblastí se specifickými omezeními. Vyšší restriktivnost kritérií a jejich zaměření na oblasti národních parků a jejich okolí znamenala pokles celkové výměry tohoto typu LFA. V Nizozemsku byl zaznamenán podstatný nárůst ploch LFA v důsledku značné flexibility kritérií, který je dáván do souvislosti se zájmem státu na zvýšení podílu zemědělců, kterým jsou poskytovány podpory za účelem údržby kulturní krajiny. Ve Spojeném království byly v 80. letech do podpory vedle tzv. „Vážně znevýhodněných oblastí“ (Severely Disadvantaged Areas) zahrnuty i „Znevýhodněné oblasti“ (Disadvantaged Areas), a to na základě obdobných kritérií (podíl travních porostů, příjem farmy, hustota obyvatel, hustota zvířat), ale při použití nižších prahových hodnot.

Z hlediska hodnocení kritérií a jejich vývoje je zřejmé, že pozitivně lze hodnotit jen takové změny, které mají za následek přesnější definici, jednoznačnost a snazší měřitelnost jednotlivých kritérií a jejich důslednější navázání na reálná omezení zemědělství. Podle Studie IEEP nelze tendenci ke zvyšování výměry LFA v členských státech od roku 1975 vysvětlit záměrem změn v klasifikaci s cílem přesnější reflexe reálných omezení, ledaže by závažnost skutečných omezení byla v minulosti soustavně podceňována. Naopak, obecně lze u kritérií vztahujících se k přírodním podmínkám očekávat, že se jejich úroveň pro danou oblast v průběhu let nemění. Časem se mění mnohem více skutečnosti popisované socioekonomickými kritérii. Změny v klasifikaci byly činěny jednoznačně v zájmu zvyšování celkové výměry LFA, ale již ne v podobě vyjímání těch oblastí z LFA, kde příslušná omezení (zejména socioekonomická) v průběhu času pominula. Přesto je možné na úrovni jednotlivých členských států identifikovat některé změny, které přinesly zlepšení ve vymezení LFA (v Německu zvýšení prahové hodnoty pro „Ostatní“ LFA, v Irsku přesněji definovaná kritéria nebo přesněji definovaná specifická omezení ve Španělsku).

Po roce 2000, kdy se základnou pro poskytování podpor stala pouze jednotka plochy, došlo k dalším úpravám v oblasti kritérií určujících zejména oprávněnost farmy pobírat tyto podpory či ve směru větší diferenciace plateb. V obecné rovině lze vymežit několik typů modifikací kritérií:

- rozšíření množiny typů oprávněných zemědělských systémů hospodaření (Irsko, Francie, Finsko, Skotsko),
- uvolnění omezení okruhu oprávněných osob - týká se podmínky trvalého bydliště v místě farmy, či zavedení podpor i pro sezónní farmáře (Lucembursko, Belgie, Irsko, Řecko, Francie, Portugalsko, Finsko),
- změny v minimální a nebo maximální výměře (Dánsko, Řecko, Portugalsko, Anglie, Wales),
- změny v minimální a maximální míře hustoty zvířat (Portugalsko, Anglie, Severní Irsko, Wales),
- posílení environmentální orientace (Anglie, Skotsko).

V souvislosti s problematikou vymezení LFA je již několik let diskutována otázka míry konzistentnosti kritérií mezi jednotlivými členskými státy, tj. míry homogenity jejich interpretace. Kritéria pro vymezení horských LFA jsou obecně zřetelná a vztahují se k nadmořské výšce,

svažitosti, kombinaci těchto dvou ukazatelů nebo zeměpisné poloze oblastí. Konzistentnost interpretace těchto kritérií je zajištěna, přestože některé státy neuplatňují všechna kritéria a je zde i určitá míra diferenciací ve výši aplikovaných prahových hodnot.

Co se týká kritériálního vymezení „Ostatních“ LFA podle půdních podmínek a produktivity zemědělství, paleta uplatňovaných kritérií je velmi široká a přes jistou míru shodného vymezení (hektarový výnos či příjem na pracovní jednotku nižší než 80 % národního průměru) je řada kritérií výhradní záležitostí jednotlivých členských států (indikátory kvality půdy). Další problém představuje soulad kritérií s realitou, diskutovaný např. u demografických kritérií.

Velké množství různých a často lokálně specifických kritérií je užito pro vymezování oblastí se specifickými omezeními, což vyplývá i ze samotného názvu tohoto typu LFA, a proto v tomto případě nelze předpokládat výraznější shody v rámci jednotlivých zemí EU.

Z uvedeného vyplývá, že vztah mezi klasifikačními kritérii a objektivním měřením omezení je jasně nedefinován pouze v případě horských LFA a částečně oblastí s environmentálními omezeními, tj. u oblastí relativně marginálních z hlediska celkových LFA. V souvislosti se zvyšováním podílu „Ostatních“ LFA se skutečnost, že jejich klasifikace se oproti ostatním kategoriím LFA ne vždy zakládá na aplikaci jednoznačných a porovnatelných měřítek, stává více předmětem zájmu v souvislosti s horší transparentností a možností spravedlivého rozdělení plateb LFA. Navíc některá z kritérií užívaných pro tuto kategorii LFA (zvláště demografická kritéria) již nadále nerespektují hlavní cíle LFA, neboť byla převzata z období, kdy LFA byly klasifikovány na základě potřeb, které již dnes nejsou relevantní.

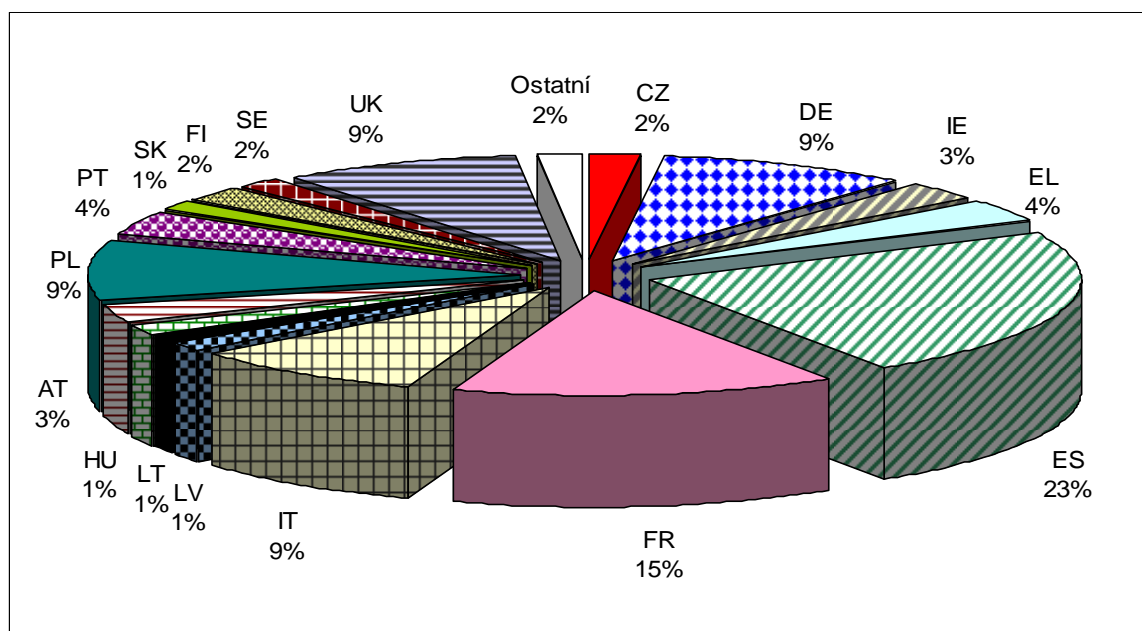
Lze uzavřít, že k mírnému zdokonalení definice kritérií používaných pro klasifikaci LFA v zemích EU v průběhu vývoje došlo, je však nutno tento posun hodnotit ve spojitosti s trendem rozšiřování ploch LFA a v kontextu administrativních a politických faktorů ovlivňujících způsob aplikace jednotlivých kritérií.

2 ROZSAH MÉNĚ PŘÍZNIVÝCH OBLASTÍ V EU

Průměrný podíl zemědělské půdy klasifikované v LFA se zvýšil ze 33 % v roce 1975 (EU-9) na 55 % v roce 2005 (EU-15), kdy na původní EU-9 připadá 42 %. Téměř všechny členské státy vykazují setrvalý nárůst ploch klasifikovaných jako LFA. Členské státy mohou být dle tempa růstu ploch v LFA rozlišeny na dvě skupiny, a to na státy expanzionistické a na státy spíše upevňující rozsah svých LFA. První skupinu tvoří státy, které od roku 1975 resp. od doby svého vstupu do EU vykázaly více než 10 % nárůst ploch zařazených do LFA. Do této skupiny lze zařadit Německo (nárůst o 21 %, včetně území bývalé NDR), Nizozemsko (o 11 %), Řecko, Španělsko, Francii, Portugalsko a Velkou Británii (uvažujeme-li data k roku 1998, řadí se do této skupiny i Itálie a Irsko). Vyšší stabilitu výměry ploch zahrnutých do LFA vykazuje Belgie, Rakousko, Lucembursko, Švédsko nebo Finsko.

Současný stav z hlediska podílu jednotlivých zemí na celkové ploše LFA v EU je zobrazen v grafu 1.

Graf 1 - Procentické zastoupení LFA jednotlivých zemí na celkové výměře LFA v EU



*Pramen: Rural Development in the European Union Statistical and economic information Report 2006 (European Commission DG-AGRI), Eurostat (2000, 2003) + vlastní výpočty
Zpracoval: L. Johanovská, VÚZE*

Z hlediska výměry zemědělské půdy v méně příznivých oblastech prvenství náleží Španělsku s 21 mil. ha z. p. (podíl 23 % na celkové ploše LFA v EU 25), následuje Francie s 13 mil. ha z.p. (15 %), Německo s 8,5 mil. ha z.p. (10 %) a Polsko s 8,3 mil. ha z. p. (9 %) zařazenými v LFA. České republiky s 1,8 mil ha z. p. v LFA náleží jedenáctá pozice v pořadí a podílí se na celkové výměře LFA v EU 2 %.

Co se týká struktury LFA dle jednotlivých typů (údaje z roku 2004), horské LFA představují 28 % celkové plochy LFA, „Ostatní“ LFA 66 % a oblasti se specifickými omezeními pak 5 % celkové plochy (pozn. při započtení oblastí s environmentálními omezeními s 0,8% podílem).

Horské oblasti se vyskytují ve 14 členských státech EU, přičemž v pěti z nich zahrnují více než 50% podíl na celkové výměře LFA.. Jedná se o Rakousko, kde horské oblasti tvoří 80% podíl celkové výměry LFA, dále Slovinsko a Itálie s přibližně tříčtvrtinovými podíly a konečně Finsko a Řecko, kde horské oblasti představují přes polovinu celkové výměry LFA. „Ostatní“ LFA jsou nejvíce se vyskytující typem znevýhodněných oblastí ve všech členských státech, s výjimkou Malty, Dánska a Nizozemska, a více než polovinu výměry LFA představují v 15 zemích EU 25. Téměř veškerá LFA jsou jako „Ostatní“ vymezena v Belgii, Irsku, Litvě, Lotyšsku, Lucembursku a Spojeném království. Všechny členské státy EU vymezují oblasti se specifickými omezeními s výjimkou Dánska, Lotyšska, Lucemburska a Spojeného království. Jejich celková výměra je však menší, pouze ve třech zemích je jejich podíl na celkové ploše LFA vyšší než čtvrtinový, a to ve Finsku, Maďarsku a na Slovensku. Veškeré plochy LFA v Dánsku, Nizozemsku a na Maltě náležejí do oblastí se specifickými omezeními. Procentické zastoupení jednotlivých typů LFA na zemědělské půdě v členských zemích EU 25 je shrnuto v tab. 5.

Tab 5 - Struktura LFA v zemích EU pro programové období 2000 – 2006 (v % zemědělské půdy)

Členský stát	Horské LFA	"Ostatní" LFA	Oblasti se specifickými omezeními	Mimo LFA
Belgie	0	19,9	0,5	79,6
Česká republika	14,6	29,0	6,8	49,6
Dánsko	0	1,1	0	98,9
Německo	1,9	46,5	1,2	50,4
Estonsko	0	34,5	5,3	60,2
Irsko	0	52,4	0,4	47,2
Řecko	56,4	21,8	4,5	17,3
Španělsko	31,8	46,4	3,1	18,7
Francie	14,4	27,7	1,9	56,0
Itálie	31,0	18,4	1,6	49,0
Kypr	9,0	63,6	17,9	9,5
Lotyšsko	0	72,7	0	27,3
Litva	0	42,9	0,8	56,3
Lucembursko	0	100	0	0
Malta	0	0	100	0
Maďarsko	0	8,7	10,5	80,8
Nizozemsko	0	0	11,1	88,9
Rakousko	59,0	7,7	8,6	24,7
Polsko	1,2	48,1	1,9	48,8
Portugalsko	26,7	56,1	3,9	13,3
Slovinsko	55,2	4,2	14,5	26,1
Slovensko	19,9	16,0	14,3	49,8
Finsko	52,2	21,4	26,5	0
Švédsko	11,2	30,0	10,8	48,0
Spojené království	0	47,1	0	52,9
EU15	18,4	36,4	5,3	53,5
EU25	15,4	35,6	3,2	44,9

Převzato z: Rural Development in the European Union Statistical and economic information Report 2006 (European Commission DG-AGRI),

3 PLATBY LFA V ZEMÍCH EU

Podobně jako samotná kritéria pro vymezení jednotlivých kategorií LFA jsou i podmínky pro poskytování plateb LFA mezi jednotlivými členskými státy značně odlišné v závislosti na individuální modifikaci evropské legislativy. Od doby účinnosti nařízení Rady (ES) č. 797/85 hrají jednotlivé členské státy rozhodující roli při stanovování výše podpory ve prospěch LFA. Podpora by měla dosahovat úrovně dostatečné pro účinnou kompenzaci existujících omezení při respektování důležitých hledisek, ale současně by neměla být kompenzací nadměrnou.

Platby LFA by měly být diferencovány podle nařízení Rady (ES) č. 1257/99, čl. 15.2 v závislosti na:

- celkové situaci a rozvojových cílech dotyčného regionu;
- závažnosti trvalých přírodních nevýhod ovlivňujících zemědělské činnosti;
- zvláštních problémech v oblasti ochrany životního prostředí, které nutno přednostně vyřešit;
- typu produkce, případně hospodářské struktury zemědělského podniku.

3.1 Metodologické aspekty stanovování plateb

Platby LFA odrážejí spojitost mezi politickými cíli (tj. pokračování udržitelné formy hospodaření na zemědělské půdě) a mezi nevýhodami způsobenými omezeními přírodního charakteru. Totéž omezení může nabývat různých podob v různých podmínkách a tato diference by měla být v platbách reflektována. Při stanovování výše plateb by měla být uvažována rozdílnost dopadů jednotlivých omezení na hospodářskou praxi farmářů ve smyslu např. nízkých výnosů, nutnosti vynakládat vícenáklady na nákup speciální mechanizace či omezení volby různých alternativ produkce.

Vzhledem ke skutečnosti, že pojem méně příznivé oblasti je záležitostí relativní, za referenční bod je v Evropské unii považována absence omezení nikoli ve smyslu existence nadprůměrných produkčních podmínek v nejlepších oblastech z hlediska půdně-klimatických podmínek, ale spíše ve formě produkčních podmínek na převážně rovinaté průměrně produktivní půdě. Některé členské státy stanovují referenční bod na národní úrovni, což je dáno vysokým stupněm variability jejich přírodních podmínek (např. Německo), naopak státy s menší rozlohou (např. Malta či Lucembursko) v důsledku málo členitého reliéfu nebo státy, jejichž zemědělská půda je ve větší míře vystavena působení určitých omezení (např. Finsko) se spíše řídí evropskou referenční úrovní. Evropská legislativa nestanovuje referenční úroveň konkrétně a jednotlivé členské státy mohou zvolit vlastní přístup k jejich vytyčování při respektování základní podmínky přiměřenosti plateb vzhledem ke stupni existujících omezení a v zájmu zachování zemědělské výroby.

Z regionálního hlediska závisí pokračování v zemědělských aktivitách na výši příjmů z této činnosti. Výše příjmů, významně diferencovaná mezi jednotlivými evropskými regiony, by měla být posuzována v kontextu národním i v souvislosti s možnostmi provozování dalších nezemědělských aktivit. Je jednou z klíčových záležitostí při stanovování výše plateb LFA. Při stanovování a posuzování výše plateb je též nezbytné vzít v úvahu pravděpodobný vývoj, resp.

možné dopady v případě, že by platby v LFA nebyly vypláceny vůbec. Omezení zemědělské výroby jsou zkoumána na úrovni farmy, nicméně míra jejich specifčnosti může znamenat, že budou zvažována i na úrovni vyšší – regionální či národní. Je rovněž nezbytné přihlídnout k vysoké míře proměnlivosti ekonomických výsledků zemědělských podniků, k rozdílným strukturám i výrobním postupům v čase. Neméně důležitým aspektem při stanovení výše plateb je nutnost posuzovat podpory LFA v kontextu s ostatními poskytovanými podporami včetně toho, že může docházet k synergickým efektům.

Vysoký stupeň diferenciacie plateb mezi jednotlivými členskými státy odráží vysokou míru variability přístupů, nástrojů a dat využívaných pro jejich stanovování. Přehled základních typů aplikovaných metod pro určení výše plateb LFA, včetně užívané datové základny pro jejich odvození je uveden v tab. č. 6.

Tab. 6 - Způsoby stanovení výše plateb LFA ve vybraných zemích EU

Členský stát	Přístupy a data užitá pro stanovení plateb
Rakousko	index BHK (Berghofekataster -Katastr horských hospodářství)
Belgie- Flandry	kalkulace příjmů a nákladů
Belgie - Valonsko	příjem (ve srovnání s oblastmi mimo LFA)
Finsko	nespecifikované stanovení úrovně v definovaných zónách, v úvahu se bere i výše ostatních podpor
Francie	nespecifikované lokální stanovení úrovně, zvažuje se výše plateb v minulosti
Německo	specifický bodový systém LVZ (Landwirtschaftliche Vergleichzahl - Zemědělské porovnávací číslo)
Řecko	úroveň příjmu a nákladů farem, úroveň výnosů plodin, ekonomická struktura podniků
Irsko	výše sazeb je určena na základě zonálního uspořádání oblastí
Itálie	řada rozličných přístupů v jednotlivých regionech, převážně úroveň příjmů a nákladů v porovnání s oblastmi mimo LFA, produkční indexy stanovené na bázi FADN, standardní hrubý příjem z ha v porovnání s oblastmi mimo LFA, typy farem, celková úroveň platby a další
Lucembursko	kalkulace ušlého zisku
Nizozemsko	výše plateb je odvozena od maximální výše příspěvku vypláceného v minulosti
Portugalsko	výše příjmu ze zemědělské činnosti na roční pracovní jednotku (AWU) v porovnání s referenčním příjmem na regionální úrovni. Platby jsou limitovány prostředky, určenými pro opatření LFA.
Španělsko	vzorec pro kalkulaci užívá koeficienty pro řadu indikátorů (typ oblasti, užití půdy, poloha, zaměstnanost.)
Švédsko	nespecifikované stanovení úrovně v definovaných zónách s přihlédnutím k podporám vypláceným v minulých letech
Spojené království	příjem podle regionů a podle předchozí úrovně (data FADN)
Kypr	příjmy a náklady, úroveň výnosů plodin, ekonomická struktura farem, v úvahu bere podporu v minulých letech
Česká republika	kompenzace hrubé přidané hodnoty na hektar ve srovnání s oblastmi mimo LFA (data FADN v kombinaci s normativním hodnocením produktivity půdy)
Estonsko	uplatňuje minimální sazbu 25 EUR na hektar
Maďarsko	sazby kompenzují rozdíly v hrubé přidané hodnotě na ha do výše 80 % národního průměru
Lotyšsko	bodové hodnocení produktivity půdy ve srovnání s oblastmi mimo LFA – rozdíl je převáděn na peněžní vyjádření a krácen v rozmezí 5-25 %

Členský stát	Přístupy a data užitá pro stanovení plateb
Litva	data o příjmech a nákladech, úroveň výnosů plodin (data FADN, porovnání regionů)
Polsko	příjem ve srovnání s oblastmi mimo LFA (model 210 farem)
Slovensko	hrubá přidaná hodnota na hektar ve srovnání s národním průměrem (data FADN)
Slovinsko	nákladový přístup (produktivita využití techniky a rozsah pracovních nákladů, výnosy), pro 6 plodin a zóny obtížnosti

Pramen: An Evaluation of the Less Favoured Area Measure in the 25 Member States of the European Union; IEEP, 2006.

Zpracoval: L. Johanovská, VÚZE

Postup stanovování výše plateb LFA v jednotlivých zemích EU úzce souvisí s problematikou diferenciací plateb, což implikuje značnou šíři uplatňovaných přístupů. V některých případech země při určování úrovně plateb zdůrazňují interregionální aspekty, což je typické i pro Českou republiku, kde je výše plateb bezprostředně odvozována z rozdílů v nákladové a příjmové situaci mezi jednotlivými typy LFA. Tento přístup však představuje koherentní základ pro stanovení plateb pouze na regionální či národní úrovni. Druhou skupinou jsou země uplatňující spíše historický aspekt ve smyslu závislosti aktuální výše plateb na jejich vývoji v minulých obdobích (např. Francie). Tento postup na jedné straně zaručuje farmářům větší stabilitu, na straně druhé však představuje riziko z hlediska možné institucionalizace plateb a odklonu od původního zaměření. Jako zdroj dat jsou ve většině případů využívána statistická šetření včetně FADN, modelové propočty, údaje o úrovni výnosů a nákladů.

Neurčitost metod souvisí se skutečností, že jistý stupeň zjednodušování a aproximace je v případě identifikace a kompenzace rozličných omezení vztahujících se k zemědělské produkci nevyhnutelný. Aproximace je nutná např. v případě omezené dostupnosti dat na regionální úrovni, při aplikaci několika málo úrovní plateb na množství farem vykazujících vysokou variabilitu podmínek nebo při samotném vyjádření jednotlivých omezení v peněžním jednotkách. I v případech, kdy je využito relativně přesných kalkulací, odráží úroveň plateb politické cíle (např. podpora extenzivní živočišné produkce), čímž je limitována transparentnost.

Problematičnost stanovování plateb lze shrnout do dvou okruhů. Jedním z nich je záležitost do jisté míry technická, spočívající v obtížném nalezení optimální souvztažnosti mezi stupněm a rozsahem přírodních omezení a výší hektarové platby. Např. Rakousko jej řeší specifickým schématem až do úrovně jednotlivých horských farem. Druhou problémovou oblast pak představuje nařízením daná povinnost diferenciací plateb dle příslušných kritérií. V některých případech dochází k nejasnostem ve vztahu k cílům opatření. Základním cílem v souvislosti s LFA je zachování zemědělské produkce v těchto marginálních oblastech, což se stalo cílem i jiných opatření upřednostňujících určité typy hospodaření na úrovni národní či regionální.

3.2 Výše plateb

Rozdíly v systému poskytování plateb i ve struktuře podniků se odrážejí v rozdílech celkové výše plateb jak v přepočtu na podporovaný podnik, tak na podporovaný ha půdy. V roce 2004 byla průměrná výše plateb v EU 25 na úrovni 74 EUR na hektar. Porovnáme-li staré členské státy

(EU 15) s nově přistoupiвшими deseti státy, je rozdíl v průměrné výši plateb na hektar 18 EUR ve prospěch původní patnáctky (78 EUR oproti 60 EUR). Průměrná výše plateb se pohybuje v rozpětí od 16 EUR na hektar oprávněné plochy v LFA ve Španělsku až po 250 EUR na Maltě. Přehled celkové sumy prostředků, které byly v roce 2004 vyplaceny na opatření LFA, výměry oprávněných ploch a průměrné výše plateb v přepočtu na hektar oprávněné plochy v jednotlivých zemích EU přináší tab.7.

Tab. 7 - Platby LFA v zemích EU 25 v roce 2004

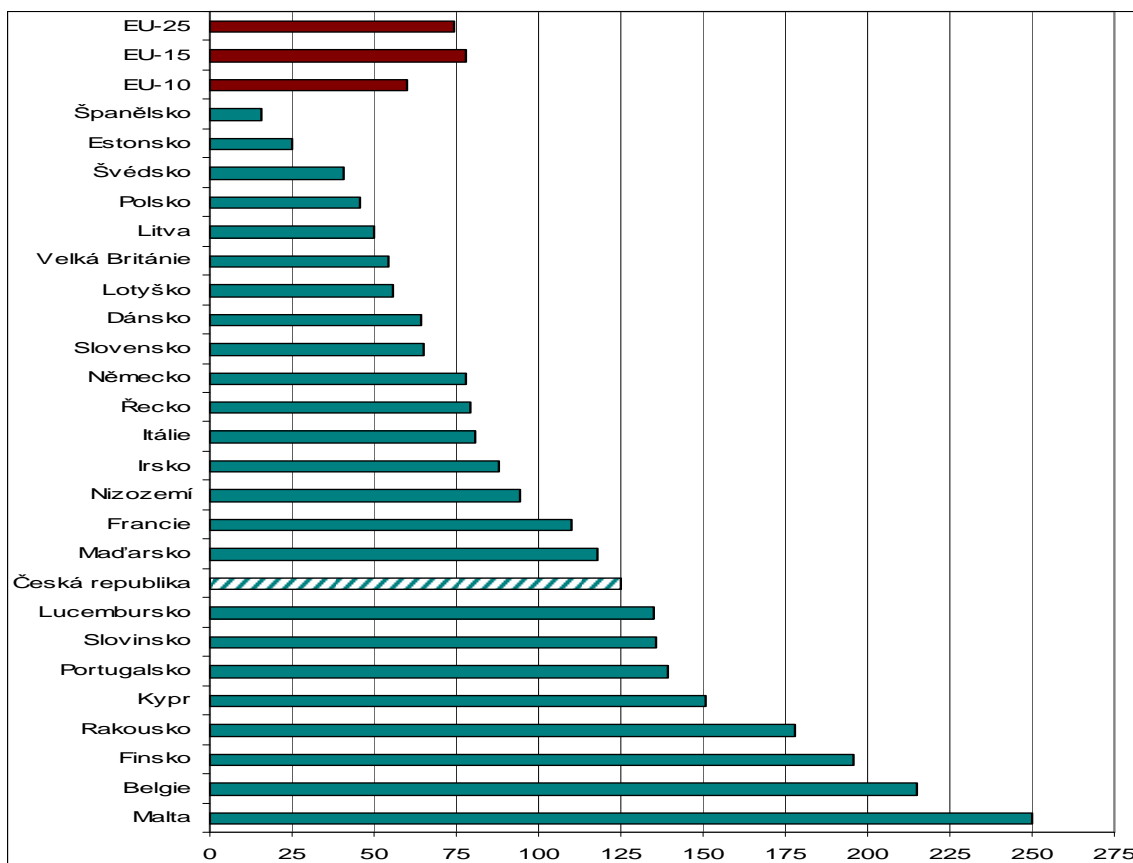
Členský stát	Výdaje na LFA	Oprávněná plocha	Průměrná platba
	mil. EUR	tis. ha	EUR/ha
Belgie	0,6	3	215
Česká republika	90,3	721	125
Dánsko	1,5	24	64
Německo	335,4	4 316	78
Estonsko	7,4	297	25
Irsko	230,0	2 614	88
Řecko	166,5	2 098	79
Španělsko	126,1*	8 102	16
Francie	475,4	4 329	110
Itálie	74,9*	925	81
Kypr	9,4	62,3	151
Lotyšsko	45,8	815	56
Litva	56,5	1 122	50
Lucembursko	15,8	117	135
Malta	2,2	8,9	250
Maďarsko	25,0	212	118
Nizozemsko	0,5*	5	94
Rakousko	276,2	1 548	178
Polsko	225,1	4 853	46
Portugalsko	93,3	672	139
Slovinsko	38,9	286,6	136
Slovensko	71,5	1 107	65
Finsko	426,2	2 179	196
Švédsko	22,5	544	41
Spojené království	236,9*	4 420	54
EU-10	572,0	9 485	60
EU-15	2483,2	31 895,	78
EU-25	3055,3	41 380	74

Poznámka: *údaj za rok 2003

Převzato z: *An Evaluation of the Less Favoured Area Measure in the 25 Member States of the European Union; IEEP, 2006*

Z tab. 7 vyplývá, že nejvyšší objem prostředků na podpory ve prospěch LFA je vydáván ve Francii a Finsku, kde v obou případech převyšuje hranici 400 mil. EUR, ve Francii dokonce o 75 mil. EUR. Na třetí místo se z hlediska objemu výdajů na LFA řadí s cca 335 mil. EUR Německo, následované Rakouskem a Velkou Británií. Česká republika s celkovými výdaji 90,3 mil. EUR je na celkovém čtrnáctém místě za Itálií s cca 75 mil. EUR a před Portugalskem s podporou ve srovnání s Českou republikou o 3 mil. EUR vyšší. Průměrná výše plateb LFA v jednotlivých zemích EU je zachycena v grafu 2.

Graf 2 - Průměrná výše plateb LFA na hektar oprávněné plochy v EU v roce 2004 (EUR/ha)



Pramen: *An Evaluation of the Less Favoured Area Measure in the 25 Member States of the European Union; IEEP, 2006.*
 Zpracoval: L. Johanovská, VÚZE

Z hlediska průměrné výše plateb LFA je možné vyčlenit tři skupiny členských států. Nejvyšší úroveň plateb vykazují Malta, Finsko, Rakousko (nad 175 EUR/ha). V těchto zemích je podíl zemědělské půdy začleněné do LFA vysoký (70-100 %), což je dáno klimatem či vysokou nadmořskou výškou. Délka vegetačního období se zvláště v Rakousku a Finsku pohybuje pod 200 dny za rok a v některých obzvláště nepříznivých oblastech je ještě nižší. Druhým extrémem jsou země, kde úroveň podpory LFA je relativně nízká (16 – 55 EUR/ha), jako např. Španělsko, Estonsko, Lotyšsko, Švédsko, Spojené království, Litva a Polsko. Jedná se o některé nové členské státy s obecně nižší podporou zemědělství, tj. k hlavním faktorům ovlivňujícím výši plateb nutno přiřadit i rozpočtové podmínky. Délka vegetačního období v těchto státech se pohybuje pod průměrem EU-25 s výjimkou Velké Británie a Španělska (regiony postižené velkými suchy a vysokou nadmořskou výškou). Zbývající skupina 15 členských států vykazuje průměrnou úroveň plateb mezi 65 a 150 EUR na hektar. Řadí se sem jak státy s nevýznamným rozsahem LFA (Dánsko, Nizozemsko, Maďarsko) tak země, kde se zastoupení LFA na zemědělské půdě pohybuje od 70 % (Lucembursko, Portugalsko, Irsko, Slovinsko). Délka vegetačního období se v těchto zemích pohybuje kolem průměru za EU 25, resp. nad průměrem. Velká diferenciace mezi zeměmi EU z hlediska průměrné sazby na hektar oprávněné plochy je doprovázena i velkou rozmanitostí počtu různých úrovní sazeb platby LFA užívaných v jednotlivých zemích. V roce 2004 existovalo v členských zemích přibližně 156 individuálně stanovených sazeb a více než 25 specifických úrovní

na které byly sazby determinovány na regionální či faremní bázi. Přehled o minimální a maximální sazbě a počtu sazeb plateb LFA v jednotlivých zemích přináší tab. 8.

Tab. 8 - Platby LFA v zemích EU v roce 2004 – minimální a maximální hranice

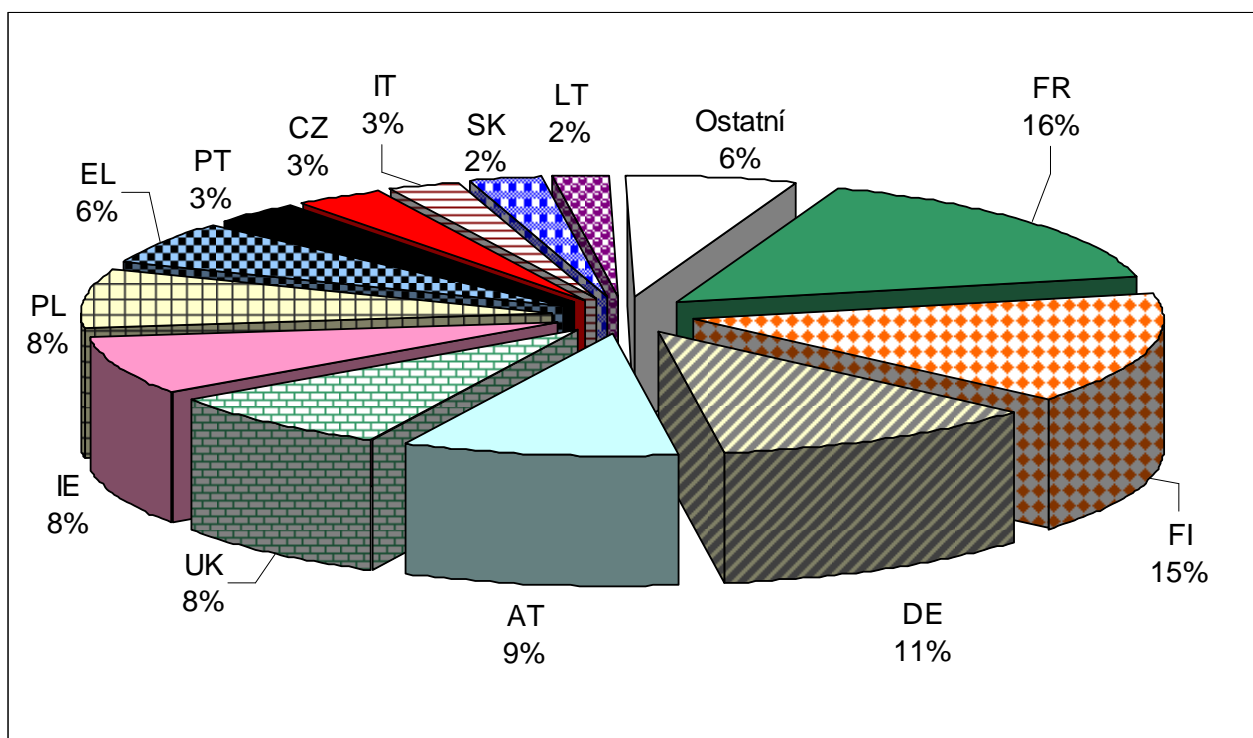
<i>Členský stát</i>	Minimální sazba [EUR/ha]	Maximální sazba [EUR/ha]	Počet sazeb
Belgie	122	200	2 základní + doplňkové
Česká republika	89	174	5
Dánsko	58	58	1
Německo	25	200	odstupňované až na úroveň farmy
Estonsko	25	25	1
Irsko	76	102	3
Řecko	55	140	9 + doplňkové
Španělsko	45	120	3 + doplňkové
Francie	nedefinováno	nedefinováno	regionální odstupňování vzhledem k národnímu průměru + doplňkové
Itálie	3	800	28 vyšší plateb + 16 úrovní
Kypr	nedefinováno	250	2 úrovně (+ % redukce)
Lotyšsko	26	64	6
Litva	56	89	3
Lucembursko	51	150	4 + doplňkové
Malta	250	250	1
Maďarsko	11	86	2 (+ % redukce)
Nizozemsko	94	94	1
Rakousko	45	1170	odstupňované až na úroveň farmy + doplňkové
Polsko	40	71	3 (+ % redukce)
Portugalsko	5	750	24
Slovinsko	25	202	5
Slovensko	21	115	18
Finsko	150	210	3
Švédsko	39	267	12
Spojené království	10	69	20 + doplňkové

Převzato z: An Evaluation of the Less Favoured Area Measure in the 25 Member States of the European Union; IEEP, 2006.

Jednotlivé sazby jsou v zemích EU stanoveny většinou v rámci rozpětí, daného nařízením Rady 1257/1999. jsou ale země, kde některé sazby jsou nižší než je nařízením daná minimální sazba (25 EUR na ha) a jsou i nižší než 10 EUR na hektar. Naopak velmi vysokou sazbu v rozmezí 700 až 800 EUR na hektar získal omezený počet velmi malých rakouských a italských horských farem a farem na portugalských ostrovech. Výše konkrétních sazeb závisí ve velké míře na způsobech a kriteriích diferenciacce plateb LFA.

Závěrem k hodnocení výše plateb je možné uvést, jak se jednotlivé země EU 25 podílejí na celkové sumě vyplácených plateb LFA (graf 3).

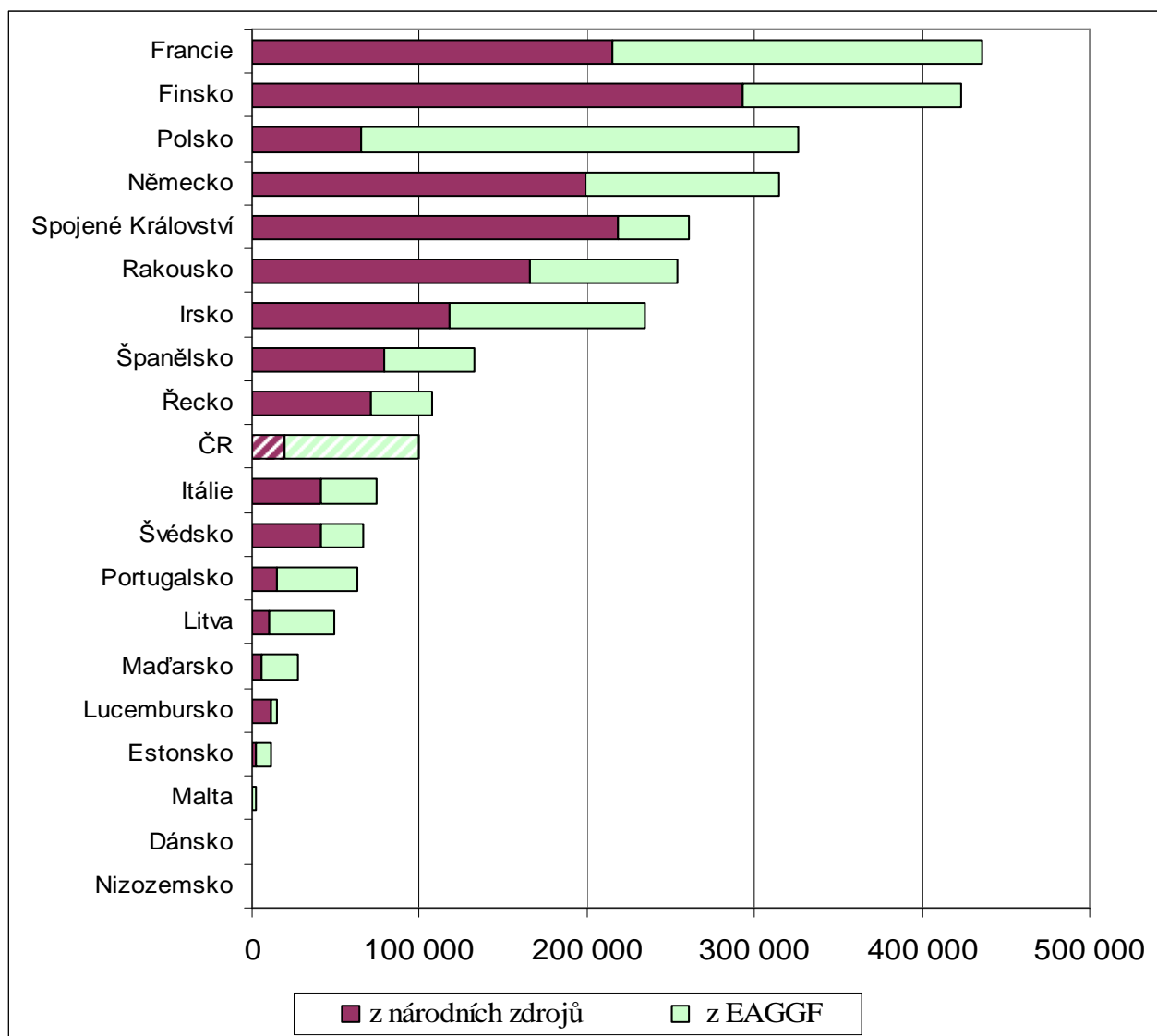
Graf 3- Podíl plateb LFA vyplácených jednotlivými zeměmi EU na celkových platbách LFA za EU 25



Pramen: An Evaluation of the Less Favoured Area Measure in the 25 Member States of the European Union; IEEP, 2006

Polovina vyplácených plateb LFA připadá na čtyři země, a to Francii, Finsko, Německo a Rakousko. Jedenáct zemí s nejnižšími objemy plateb LFA představuje jen 6 % z celkového objemu plateb ve prospěch LFA (Kypr, Estonsko, Malta, Dánsko, Belgie, Nizozemsko, Lotyšsko, Slovinsko, Maďarsko, Lucembursko, Švédsko). Celkové výdaje na opatření LFA financované z rozpočtu EU ve prospěch jednotlivých zemí jsou významně ovlivněny ekonomickou situací daných zemí a dohodnutou mírou spolufinancování opatření z národních zdrojů a z prostředků EU. Graf 4 zachycuje i rozdíly v podílu spolufinancování opatření LFA mezi jednotlivými zeměmi EU.

Graf 4- Roční objem prostředků na financování opatření LFA ve vybraných zemích EU



Pramen: Plány rozvoje venkova 2000 – 2006; pro EU 10 období 2004 -2006

3.3 Diferenciace plateb LFA

Konkrétní výše sazeb LFA plateb se v jednotlivých členských zemích diferencuje podle řady kritérií. Výše sazby může záviset na:

- území, regionu, umístění farmy (např. klasifikace území podle typu LFA, specifikované zóny, bodová hodnota farmy podle její polohy);
- velikosti farmy (platby na hektar se snižují v závislosti na velikosti farmy, je stanoven strop maximální výše platby nebo maximální rozsah hektarů, jež lze podpořit);
- typu produkce (je podpořena jen výměra věnovaná určité plodině, je uplatňována různá úroveň sazeb pro různé plodiny);
- intenzitě výroby nebo různých environmentálních aspektech (limity nebo diference v závislosti na hustotě zvířat, odlišná úroveň sazeb pro organické zemědělství nebo podle environmentálních kritérií)

- struktuře, typu nebo příjmech farem (diferenciace mezi farmáři na částečný a plný pracovní úvazek, závislost na příjmové úrovni farem, vzdělání a věku farmáře)
- integrace s ostatními opatřeními SZP apod.

Tato diferenciace umožňuje doladění plateb v závislosti na specifických místních podmínkách a sledování dalších dodatečných cílů podpory LFA. Regionální diferenciace plateb je nejvíce rozvinuta v Rakousku a Německu, kde jsou užívána specifická diferenciační kritéria na úrovni farem a ve Francii, kde se platby odlišují v souvislosti se zonálním uspořádáním země. Dánsko, Malta, Lucembursko a v podstatě ani Estonsko naopak tento způsob diferenciace nepoužívají. Přibližně dvě třetiny států EU 25 uplatňují diferenciaci dle velikosti farmy. Tento způsob diferenciace je uplatňován zejména hornatými státy, jakými jsou např. Rakousko, Itálie či Španělsko, kde je větší počet malých farem. Obecně platí, že nejpodrobnější je diferenciace plateb dle regionu či velikosti farmy v zemích, které vykazují největší variabilitu intenzity produkce v důsledku převahy horských oblastí či ostrovní polohy nebo vlivem existence duální faremní struktury. V některých zemích naopak přírodní omezení limituje farmy shodným způsobem (např. Skandinávie, část Pobaltí), a tudíž detailní diferenciace není nezbytná.

Diferenciace plateb dle produkce, která ve většině případů nabývá podoby, že nelze podpory poskytnout určitým plodinám, je ve větší míře uplatňována v EU 15, což platí i pro diferenciaci dle intenzity produkce (hustota zvířat, organické zemědělství) a ostatních kritérií (relativní úroveň příjmu farmářů, stálí versus sezónní pracovníci apod.). Tato kritéria reflektují agrárně politické cíle ve smyslu preference určitých typů hospodaření či skupin zemědělců. V mnoha případech se jedná o podniky zaměřené na živočišnou výrobu (zvláště na chov skotu, ovcí a koz), které jsou obecně považovány za tradiční a pracovně náročné formy hospodaření na půdě. V některých zemích jsou též v diferenciačních systémech přímo zahrnuta obecná sociální hlediska (např. zaměstnanost, příjmy apod.)

Detailní přehled diferenciace plateb v jednotlivých členských zemích EU přináší tab. 9.

Tab. 9 - Diferenciace plateb podle různých kritérií mezi jednotlivými členskými státy v roce 2004/2005

Členský stát	Kritéria diferenciace plateb LFA				
	Území	Velikost farmy	Typ produkce	Intenzita produkce	Ostatní
Rakousko	Podle úrovně BHK indexu farmy (0 až 570 v závislosti na svažitosti, dostupnosti, půdě, klimatu, a dalších faktorech)	Max. 100 ha, snižování v kategoriích: do 6 ha; 6-60 ha; 60-70 ha; 70-80 ha; 80-90 ha; 90-100 ha	Základní sazby pro TTP a pastviny; pro ostatní nižší sazby; produkce určitých plodin není podporována vůbec (např.pšenice, ovoce), preferovány farmy produkující krmiva s obsahem vlákniny, horské farmy chovající skot	-	Speciální podpora farem produkujících mléko, které mají dopravní omezení (max. 2000 EUR na farmu)
Belgie		Max. 1736 EUR na příjemce		Základní podpora pro 0,6-3,5 DJ/ha travních porostů, srážky 20 % za každých 0,1 DJ překračujících hranici 3,5 DJ/ha	
Dánsko	-	Minimum 290 EUR a max. 5800 EUR na farmu (odpovídá 100 ha)			
Finsko	Podle typů LFA (tři základní sazby)	-			„Balíčkový“ přístup, bere v úvahu ostatní podpory
Francie	Zóny (přes 370 územních pásem)	Max. 50 ha, pro prvních 25 ha platba o 20 % vyšší	Pouze pícniny (v suchých oblastech též ostatní plodiny), platby pro farmy specializované na chov ovcí a koz o 30 %, resp. 10 % vyšší	Min. a max. hustota chovaných zvířat pro různé typy oblastí; nejvyšší platby při hustotě 1 - 1,4 VDJ/ha, poté v obou směrech klesají	Podmínkou je minimálně 50 % příjmů ze zemědělské činnosti (s určitými výjimkami)

Členský stát	Kritéria diferenciacce plateb LFA				
	Území	Velikost farmy	Typ produkce	Intenzita produkce	Ostatní
Německo	Podle úrovně LVZ indexu (index 0-100)	Podle spolkových zemí min. 100 EUR (250, 500 EUR) a max. 16 000 EUR na farmu (64 000 EUR pro družstva), v nových spolkových zemích při zaměstnávání více než 2 FTE ¹⁾ může být překročeno o 8000 EUR na FTE	Severní Porýní – Vestfálsko a Brémy pouze pro louky a pastviny, výjimka též v Meklenbursku, Horním Pomořansku a Sasku-Anhaltsku; podpora na ornou půdu v „Ostatních“ LFA a oblastech se specifickým omezením dosahuje pouze poloviny podpor na TTP a pastviny		Limit celkového příjmu v Bádensku-Württembersku, Brémách, Šlesvicku-Holštýnsku, Porýní-Falci
Řecko	Podle typů LFA a pro ostrovy v Egejském moři	Max. 4000 EUR mimo horské LFA a 4500 EUR v horské oblasti na příjemce, vyšší strop (4500 až 6000 EUR) pro mladé farmáře, vzdělané farmáře a farmy na ostrovech	Platba na hektar je diferencována mezi 4 kategorie plodin (nejvyšší podpora pro pastviny)		Podmínkou je min. 25 % příjmů ze zemědělství, max. 150 % referenčního příjmu, vyšší je podpora pro mladé farmáře
Irsko	Zóny	Max. 45 ha, v pásmu s největším znevýhodněním jsou vyšší platby pro prvních 10 ha,	Pouze píce		
Itálie	Ve většině z 20 regionů Itálie podle typů LFA	Pro jednotlivé regiony rozdílné stropy mezi 30 až 100 ha, postupné snižování plateb podle výměry po 3 až 5 velikostních kategoriích.	Většinou píce, louky a pastviny, v Piemontu 4 kategorie plodin (nejvyšší podpora pro ovoce a zeleninu), na Sardinii preference živočišné výroby		V Kalábrii vyšší podpora pro mladé farmáře (pod 40 let) a pro ženy
Lucembursko		Max. 70 ha (farmáři na plný úvazek) nebo 25 ha (částečný úvazek); snižování sazeb podle dvou			Teoretický příjem farmy musí být min. 9750 EUR; pokud pracuje více než 1,5 pracovní jednotky zvyšuje se maximální oprávněná .

Členský stát	Kritéria diferenciacce plateb LFA				
	Území	Velikost farmy	Typ produkce	Intenzita produkce	Ostatní
		velikostních kategorií			plocha o 30 %
Portugalsko	Podle typů LFA; další 3 úrovně pro ostrovy (Azory, Madeira)	Max. 500 ha na pevnině; 80 ha – Azory, 50 ha – Madeira; snižování ve 4 velikostních kategoriích: pevnina: 0-5, 5-20, 20-50, 50-500 ha; Azory: do 7, 7-14, 14-21, 21-80 ha; Madeira: 0,15-0,5, 0,5-1, 1-2, 2-5, 5-50 ha	Jednoleté pícniny a trvalé pastviny nejsou oprávněnou plochou s výjimkou farem s živočišnou produkcí s hustotou skotu do 1 DJ/ha	Plocha pícnin ve farmách s hustotou skotu do 1 DJ/ha	Na pevnině farmy na částečný úvazek dostávají nižší platby pro plochu nad hranicí 20 ha
Španělsko	Podle typů LFA	Max 100 ha, plná výše plateb do 5 ha; následně postupná redukce až do 100 ha; min. 300EUR, max. 2500 EUR/farma		Zavlažovaná plocha je oprávněná jen do 5 ha, z pícnin dostávají plnou podporu pouze trvalé pastviny (pro ostatní plochy redukce 50 nebo 85 %)	Min. 50 % příjmů a zaměstnanosti v zemědělství, podpora vyšší o 20 % pokud příjem farmy dosahuje méně než 50 % referenčního příjmu
Švédsko	Zóny (6 pásem plateb)	2 stupně : do 60ha, nad 60 ha	Brambory a tržní plodiny pouze v horských oblastech		„Balíčkový“ přístup, bere v úvahu ostatní podpory
Spojené království:					
Anglie	Tři kategorie	Max. 700 ha, dvě kategorie redukce do 350 ha, nad 350 ha,			Environmentální navýšení sazeb
Skotsko	Dvě kategorie, 3 úrovně (6 úrovní plateb)		Vyšší platby při vyšší hustotě živočišné výroby a podílu skotu na celkové živočišné výrobě		
Wales	Dvě kategorie	Max. 800 ha, tři stupně redukce do 140 ha , 140-640, nad 640 ha			Environmentální navýšení sazeb
Kypr	Podle typů a subtypů LFA	Mimo horské oblasti zvýšení sazby pro prvních			Integrováno s jednotnými platbami na plochu (určeno

Členský stát	Kritéria diferenciacce plateb LFA				
	Území	Velikost farmy	Typ produkce	Intenzita produkce	Ostatní
		10ha			společné maximum na ha)
Česká republika	Podle typů a subtypů LFA				
Estonsko		Volitelné v závislosti na rozpočtu, pokud rozpočtová omezení, uplatní se redukce o 15 % u plochy nad 200 ha a 30 % nad 300 ha			
Maďarsko	Podle typů LFA	Pět stupňů redukce(1-50, 51-100, 101-300, 301-500, nad 501 ha]			
Lotyšsko	Tři zóny, 6 úrovní plateb v kombinaci s platbami za environmentální omezení				
Litva	Dvě zóny znevýhodnění				
Polsko	Podle typů a subtypů LFA	Max. 300 ha; tři stupně redukce (1-50, 50,01-100, 100,01-300 ha)			
Slovensko	Podle typů a subtypů LFA				
Slovinsko	Sedm územních kategorií (5 úrovní plateb)				

Převzato z: *An Evaluation of the Less Favoured Area Measure in the 25 Member States of the European Union; IEEP, 2006.*

Specifickou záležitostí v oblasti diferenciacie je degresivita plateb, tj. jejich redukce v závislosti na velikosti oprávněné plochy. Nařízením Rady (ES) č. 1257/1999 bylo v článku 16 vymezeno, že platby budou stanoveny ve výši, která vyloučí poskytnutí nad rámec vyrovnání, přičemž tato zásada byla za zvlášť důležitou označena zejména v případě plateb pro méně příznivé oblasti. Teprve článkem 37 odst. 4 nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 byl zaveden princip tzv. „degresivity či modulace plateb“ ve všech zemích EU ve formě postupného snižování plateb po překročení určitých prahových hodnot. Degresivitu plateb, jak vyplývá z tab. 9, neuplatňují v EU 25 pouze Česká republika, Slovensko, Litva, Lotyšsko, Slovinsko a Finsko. Nastavení prahových hodnot pro odstupňování sazeb plateb LFA se mezi jednotlivými státy výrazně liší a odráží individuální charakter zemědělské výroby.

Závěrem lze shrnout, že přes naznačenou vysokou míru variability je možné mezi jednotlivými členskými státy vysledovat určitá společná témata uplatňovaná v oblasti diferenciacie plateb. K nejčastěji uplatňovaným kritériím diferenciacie sazeb patří velikost farem, systémy využití zemědělské půdy a geografické zóny. Souhrnný přehled společně uplatňovaných kritérií při diferenciaci plateb je uveden v tab. 10.

Tab. 10 - Společná témata v oblasti diferenciacie plateb LFA

Lokální zemědělské podmínky	Německo, Navarra, Baskicko, Litva, Rakousko, Slovinsko, Slovensko
Geografické zóny	Česká republika, Irsko, Polsko, Švédsko, Finsko, Velká Británie
Environmentální kritéria či praxe	Navarra, Baskicko, Anglie
Zemědělské systémy/užití půdy	Řecko, Španělsko, Kypr, Itálie, Rakousko, Severní Irsko, Skotsko
Hustota zvířat	Valonsko, Navarra, Skotsko
Velikost farem	Valonsko, Irsko, Španělsko, Francie, Kypr, Itálie, Maďarsko, Rakousko, Polsko, Portugalsko, Švédsko, ostatní – Dánsko, Anglie, Wales jen limity pro větší farmy (nad 100 ha)
Stálí/sezónní pracovníci	Lucembursko, Portugalsko
Pracovní vstupy	Baskicko, Lucembursko
Mladí farmáři	Valonsko, Řecko, Navarra
Socio-ekonomická kritéria	Navarra, Baskicko
Bez rozlišení	Flandry, Nizozemsko, Malta, Dánsko, Estonsko

*Pramen: An Evaluation of the Less Favoured Area Measure in the 25 Member States of the European Union; IEEP, 2006.
Zpracoval: L. Johanovská, VÚZE*

Závěr

Opatření LFA jsou zacílena na podporu kontinuálního využívání zemědělské půdy na základě realizace udržitelných systémů hospodaření na půdě v zájmu udržení krajiny a zlepšení životaschopnosti a konkurenceschopnosti zemědělských podniků v těchto oblastech formou finančního příspěvku farmářům na pokrytí vícenákladů na zemědělskou výrobu, které vznikají v důsledku jejího omezení nepříznivými přírodními podmínkami. Význam těchto opatření nabývá na důležitosti zejména v souvislosti s environmentálními a dalšími veřejnými statky, které vytvářejí hodnotu krajiny a jsou výsledkem udržitelných forem obdělávání půdy. Váha přijímaných opatření a je navíc umocněna i značným plošným rozsahem takovýchto oblastí v zemích EU. Absence podpory těchto farem by mohla vést k omezení až úplnému ukončení jejich zemědělské výroby a ponechání půdy ladem s následným rizikem ztráty významných environmentálních hodnot.

V této souvislosti je zmiňována jistá úspěšnost realizace opatření LFA, neboť např. v porovnání s průmyslovými oblastmi je plocha zemědělské půdy ponechaná ladem v zemích EU, přes její problematickou kvantifikaci, považována za relativně malou. Největší efektivnosti bylo v tomto směru dosaženo u podniků zaměřených na živočišnou produkci, u kterých je příspěvek k příjmům vykazován jako nejvyšší.

Z hlediska kritériálního vymezení jednotlivých typů LFA umožňuje platný legislativní rámec daný EU významný stupeň flexibility na úrovni jednotlivých členských států a regionů, což se odráží v nesmírné variabilitě aplikovaných přístupů ke stanovení oprávněných území. Výsledkem je často neefektivita opatření plynoucí z nedostatečného zacílení podpory do oblastí nejvíce potřebných. Relativně značné rozdíly existují nejen mezi členskými státy, ale i mezi jednotlivými farmami z hlediska výše plateb, rozsahu příspěvku v relaci k příjmům farem, i v úrovni příjmů, která je z hlediska přežití farem považována za minimální. Problematickou zůstává i adekvátní reflexe reálných přírodních omezení a diferencovaných požadavků jednotlivých farem realizovanými platbami a rovněž skutečnost, že podpora LFA je efektivní spíše z hlediska zabezpečení samotného obhospodařování půdy, ne však již ve smyslu implementace udržitelných systémů hospodaření na půdě. Současná kombinace klasifikačních kritérií, pravidel pro oprávněnost poskytovaných plateb včetně jejich struktury na úrovni členských států nevede k dostatečně transparentnímu a efektivnímu zacílení zdrojů do oblastí, kde by fungovaly ve smyslu posílení multifunkčního charakteru zemědělských aktivit a kde je riziko ponechání půdy ladem největší.

Z doporučení studie vyplývá, že by se agrárně politická opatření v oblasti LFA měla do budoucna více zaměřit na kompenzaci příjmů farmářů v zájmu udržení stávajícího systému obhospodařování půdy navzdory přírodním omezením a rostoucím legislativním požadavkům. Podpory by měly být koncentrovány na plochy, kde je jasná potřeba zemědělského hospodaření a kde existuje skutečné riziko ponechání půdy ladem či nevhodné změny užití půdy. Kritéria pro výběr ploch, pravidla pro stanovení oprávněnosti a strukturu plateb je potřeba přizpůsobit tak, aby podporovaly tento explicitní cíl. Soudobý cíl podpory udržitelného zemědělství v LFA zůstává relevantní, ale měl by více akcentovat specifická environmentální hlediska. Revidované opatření by se nadále nemělo významněji překrývat s agro-environmentálními opatřeními, která jsou odlišná

v tom, že jsou potenciálně zaměřena na všechny farmáře (nezávisle na LFA) a mnoho z nich není spjato jen s přírodními omezeními. Navíc jsou vyjednána na úrovni individuálních farem, zatímco revidované LFA by měly být založeny na relativně jednoduchých pravidlech aplikovaných na úrovni specifického regionu a zdůrazňujících principy udržitelného zemědělství spíše než striktní řízení hospodaření. Platby by tedy měly oproti dnešnímu stavu více reflektovat současná reálná omezení a korespondovat s příslušnými environmentálními prioritami a regionálně specifickými požadavky. Zvýšenou pozornost je zapotřebí věnovat též vyšší transparentnosti procesu jejich stanovování a v neposlední řadě i optimalizaci aplikace podpory LFA z hlediska faktické výše platby. Nedostatky jsou rovněž spatřovány v oblasti dostupné datové základny týkající se LFA a problematiky reálného zachycení rozsahu půdy ponechané ladem.

*Zpracovaly: Ing. Lucie Johanovská
Ing. Marie Štolbová, CSc.*