

Ekonomické a věcné souvislosti řešení extrémních výkyvů počasí při dané struktuře vlastnických vztahů k zemědělské půdě

Ing. Josef Kraus, CSc.

emeritní ředitel Ústavu zemědělské ekonomiky a informací

Plošný rozměr zemědělského podnikání je zásadním východiskem, které z mnoha důvodů ovlivňuje dostupnost vodních zdrojů, ale i schopnost zemědělské půdy udržet vodu v krajině. Musí nás tedy také zajímat agrárně politické nástroje uplatňované at' již v rámci české agrární politiky, nebo nastavení základních mechanismů a nástrojů Společné zemědělské politiky EU (SZP). Rozhodujícím východiskem tohoto příspěvku jsou aktivity koncipované ve prospěch přírodě blízkých technických opatření. Narůstající srážkový deficit, ale také rostoucí škody způsobené zejména přívalovými dešti mají za následek enormní růst rozpočtových výdajů rezortů odpovídajících rozdílnou vahou za ochranu půdního fondu ČR a za dostatek vody pro všechny formy užití. Podle oficiálních dat za období 2015 až 2018 vynaložilo MZe jen na opatření spojená s bojem proti devastujícímu suchu celkem 29,0 mld. Kč (zhruba 7,3 mld. Kč ročně). Obdobně také MŽP investovalo do vodohospodářských opatření souvisejících s dlouhodobým nedostatkem vody zhruba 10 mld. Kč. Podle "Zprávy o stavu vodního hospodářství ČR za 2017" představovala státní podpora celkový objem finančních prostředků ve výši cca 5,060 mld. Kč. Na této částce se MZe podílelo 3,077 mld. Kč (necelými 61%), MŽP profinancovalo více než 1,703 mld. Kč (téměř 34%) a MD vynaložilo 0,280 mld. Kč (necelými 6%). Cílem příspěvku je mj. analyzovat připravenost agrárního sektoru přijímat náročná opatření související s naplňováním vodohospodářské funkce zemědělské půdy. V první části se zvažují dopady národní a Společné zemědělské politiky v podmínkách zhoršujícího se klimatu. Ve druhé části se jedná o prezentaci možných východisek jak posílit funkčnost komplexu "PŮDA – VODA" v souladu s veřejným zájmem. Pokud jsou uvedeny číselné hodnoty, jedná se výhradně o tvrdá data, převzatá z oficiálních pramenů.

I. Dopady nástrojů národní a SZP na funkčnost komplexu "PŮDA – VODA" v podmínkách zhoršujícího se klimatu

Důchodové podpory (přímé platby, podpory do méně příznivých oblastí) a jejich výše je v obecném zájmu všech zemědělců bez ohledu na velikostní struktury a zůstávají i nadále důležitou, resp. rozhodující součástí agrárně politických nástrojů SZP. V posledním desetiletí je však jejich poskytování se stále větším důrazem vázáno na plnění řady podmínek souvisejících především se zhoršováním klimatu. Zejména pak jejich základní složka, tj. přímé podpory vymezené tzv. "Jednotnou platbou na plochu (SAPS)" (viz tab. 1) jsou od roku 2015 vázány na plnění podmínek ozelenění (greening). Tento nástroj je konstruován

s cílem čelit klimatickým hrozbám ohrožujícím existenční podmínky zemědělců a garantující obyvatelstvu potravinovou bezpečnost (viz další text).

Tab. 1 Přímé platby vyplácené zemědělským podnikům v mil. Kč (resp. v přepočtu na ha)

	2013	2014	2015	2016
Přímé platby bez greeningu	-	-	12 564	12 316
v přepočtu na ha z.p.Kč	-	-	3 544,91	3 514,54
Přímé platby na ozelenění	-	-	6 719	6 718
v přepočtu na ha z.p.Kč	-	-	1 943,62	1 928,77
Přímé platby celkem	20 737	21 279	19 283	19 034
v přepočtu na ha z.p.Kč	6 068,88	5 997,23	5 488,53	5 442,97

Pramen: „Zelené zprávy 2013/16“.

Ze základního východiska SZP jež je zdůrazňováno v návrzích na reformu SZP 2021/27 je zřejmé, že nadále bude docházet ke zpřísnování podmínek pro poskytování přímých plateb zemědělským podnikům v systému podmíněnosti (Cross Compliance). Jedná se o striktní požadavek plnit standardy "**Dobrého zemědělského a environmentálního stavu půdy (DZES)**" a **održovat režim ozelenění (greening)**. V novém pojetí reformy SZP 2021/27 je navrhováno nahradit princip ozelenění předepsanými **režimy pro klima a životní prostředí**, což je také signálem, že pokračuje proces stimulování biofyzikálních kritérií zohledňující národní specifika území (např. oblasti sucha).

Od r. 2015 jsou podmínky DZES definovány v rámci sedmi povinných standardů, které se bezprostředně týkají problémů souvisejících s ochranou půdních zdrojů a úsporného hospodaření s vodou. Konkrétně se jedná o zřizování ochranných pásů podél vodních toků (**DZES1**), zřizování a udržování zavlažovacích soustav (**DZES2**), ochranu podzemních vod před znečištěním včetně nebezpečných látek plynoucích ze zemědělských činností (**DZES3**), udržení minimálního pokryvu půdy (**DZES4**), dodržení minimální úrovně obhospodařování půdy směřující k omezování eroze (**DZES5**), zachování obsahu organických složek v zemědělské půdě (**DZES6**) a udržení krajinných prvků a přijetí opatření proti invazním druhům rostlin (**DZES7**).

Režim ozelenění znamená, že každý stát musí od r. 2015 vyčlenit 30% obálky z vyplacených podpor vázaných na dodržování tří základních složek, tj. podmínky zachovat diverzifikaci plodin, zachovat výměru TTP včetně dodržení minimální intenzity chovu hospodářských zvířat a plochy využívané v ekologickém zájmu. Oproti předchozímu režimu vyplacení přímých plateb je danými podmínkami zúžen prostor pro posilování podnikového důchodu a zdůrazňován princip podporovat udržitelný rozvoj přírodních zdrojů. Z obecně formulovaných cílů deklarovaných v souvislosti s přípravou reformy SZP, kromě principu udržitelnosti, se jedná o cíl podpořit příjmy a odolnost životaschopných zemědělských podniků v celé unii za účelem posílení **potravinové bezpečnosti**, přispívat ke zmírňování klimatu včetně udržitelných zdrojů energie, chránit biologickou rozmanitost, posilovat ekosystémové služby a zachovat krajinu (doslovné znění).

V návaznosti na předchozí text je důležité rozlišovat mezi pojmem "**soběstačnost v potravinách**" a "potravinová bezpečnost" (viz reforma SZP 2021/27). Soběstačnost v potravinách je definována jako stupeň uspokojování domácí poptávky vlastní výrobou zpravidla za rok. Pojem je využíván především jako evidenční jednotka charakterizující např.

stupeň specializace v rámci zahraničí obchodní výměny potravinářských surovin a potravin. Nereálná je představa, že bychom měli směřovat k 100% potravinové soběstačnosti na jednotném liberalizovaném agrárním trhu EU. Agrární sektor by se tak přibližoval k systému válečného hospodářství (autarkie) charakterizovaného vysokými cenami potravin a zvýšenými výdaji daňových poplatníků, tj. k trhu kde neplatí pravidla "komparativních výhod". Bylo by tomu tak proto, že výrobci s nejnižšími náklady na jednotném trhu dosahují vysokého stupně konkurenceschopnosti a vytlačují producenty s vyššími náklady.

EU logicky směřuje k posílení potravinové bezpečnosti vyjadřující míru zajištění určitého potenciálního stupně soběstačnosti pohotovými výrobními zdroji. V tomto pojetí je zpravidla vztahována k výměře z.p. charakterizované odpovídající kvalitou jako "neobnovitelnému" zdroji. Vytváří tak základní podmínky jak čelit aktuální hrozbě extrémních projevů počasí vlivem zhoršujících se klimatických podmínek. Jedná se o zachování takové výměry aktivní nebo zakonzervované půdy, která svojí sorpční kapacitou pomůže udržet vodní zdroje potřebné kvality i v období srážkového deficitu, resp. dokáže zachytit co největší objem vody z přívalových dešťů. Ilustrativně vyjádřeno v pětiletém průměru 2012/16 dosáhla míra soběstačnosti v mléce 129%, u vepřového masa 56%, drůbeže 77%, vajec 87%, čerstvé zeleniny 38%, čerstvého ovoce 90%, obilovin celkem 150% (z toho pšenice 174%), kukuřice 143%, řepky olejně 130%, brambor 76% a cukru 132%. Dané údaje mj. jednoznačně potvrzují jaký je současný specializační profil čs. zemědělství s rozhodující převahou rostlinné výroby s vysokou mírou zisku.

V souvislosti s obecně proklamovaným cílem zvyšovat stavy hospodářských zvířat (jak přežvýkavců tak monogastů) jako konkrétního opatření ke zvyšování obsahu organických látek v půdě **ztrácí komodita "vepřové maso" na významu.**

U vepřového masa se v posledních letech míra potravinové soběstačnosti pohybuje kolem hranice 50% s rostoucí tendencí při stagnující nabídce na úrovni cca 510 tis. tun ročně, stagnující spotřebě vepřového masa a netto dovozech vepřového masa včetně živých prasat ve výši zhruba 300 tis. tun ročně s mírně rostoucí tendencí. Dlouhodobě klesající stavy prasat zásadně snižují poptávku po domácích zrninách. Nadprodukce zrnin při průměrné soběstačnosti 150% se vyváží v posledních letech na úrovni 3 400 tun ročně s významnou růstovou tendencí. Nelze tedy u komodity vepřového masa očekávat, že poroste v chovu prasat nabídka organické hmoty za účelem zlepšení půdní struktury, včetně její retenční kapacity, v dohledné době.

Je zřejmé, že hrozbu suchem nelze řešit jen plošnými podporami, ale daný problém nutno mj. řešit důslednými změnami v systému hospodaření zemědělských podniků a zejména ve struktuře rostlinné a živočišné produkce. Jednoznačně konkurenčně výhodné rostlinné komodity jsou základním nositelem zisku v českém zemědělství za situace, kdy obiloviny celkem včetně řepky zaujímají v posledním pětiletí zhruba 73% podíl na celkové osevní ploše. Pro české zemědělství je tedy charakteristická v podstatě **monokulturní struktura rostlinné výroby** se všemi pozitivními, ale také zápornými důsledky. Důležitými komoditami jsou řepka, která spolu s kukuřicí a cukrovou řepou (tzv. první generace surovin využívaných k produkci biopaliv), plní závazek vůči EU posílit výrobu energie z obnovitelných zdrojů. Podíl řepky se zhruba 15% zastoupením na orné půdě je plodinou konkurenceschopnou, vysoce poptávanou na domácím i zahraničních trzích a dlouhodobě rentabilní (v cenách zemědělských výrobců v posledních letech na úrovni 10 tis. Kč/ha).

Při extrémně zjednodušených osevních postupech a za platných nástrojů SZP nelze očekávat, že dojde v dohledné době k naplňování požadavků vodohospodářů, ale také zemědělců zvyšovat stavy hospodářských zvířat, resp. nabídku organické hmoty ke zlepšování půdní struktury.

Uvedené komodity potvrzují, že růst produkce vybraných rostlinných komodit má zřejmé výhody z řady nepřehlédnutelných důvodů, ale také, že přináší závažné problémy z hlediska ochrany půdy a vodních zdrojů. Dominantní zájem o zvýšení výnosů plodin souběžně také

znamená, že každá tuna produkce je spojena s vysokou specifickou spotřebou vody (hledisko transpiračních koeficientů). Platí také, že pokračující nedostatek vláhy snižuje účinnost zejména dusíkatých hnojiv. Stejně tak vysoká intenzita spotřeby průmyslových hnojiv a přípravků na ochranu rostlin neúměrně zatěžují životní prostředí a zejména pak ve spojení s neuspokojivou dávkou organických hnojiv. Řešení těchto závažných, ale také protichůdných tendencí lze nalézt volbou různých kompromisů, přičemž ale nezbytná volba priorit je vždy **spojena s politickým rozhodnutím**.

Z hlediska plnění kritéria potravinové bezpečnosti je názorným příkladem pěstování trvalých kultur (např. ovoce, chmel) s dlouhodobými vegetačními cykly, které nelze urychleně nastartovat do pozice, že tuzemští producenti stačí relativně rychle pokrýt spotřebu za vzniku krizových jevů. Pokud se za období 2014-2018 snížila výměra ovocných sadů v ČR zhruba o jednu pětinu (cca 3 500 ha) lze zpochybnit reálnost rezortního dokumentu dospět v roce 2020 k výměře 15 tis. ha sadů. Je tedy nezbytné danou tendenci změnit, pokud má být plněn parametr potravinové bezpečnosti v podmínkách ČR.

Zásadní strategickou otázkou zůstává, zda za současné ekonomické situace v odvětví lze očekávat zvýšené úsilí v tomto směru od aktivních zemědělců, zejména pak uživatelů pronajímajících cca 70% z.p. Těmto podnikům aktuální důchodová situace nepochybně dovoluje převzít část odpovědnosti ve vlastním zájmu s ohledem na snížení hrozby dopadů klimatických změn na českou krajinu a její obyvatele. V systému **Souhrnného zemědělského účtu (SZÚ)**, vycházejícího z jednotné metodiky platné pro členské země EU je kvantifikován hospodářský výsledek předepsaným ukazatelem „důchod ze zemědělské činnosti“. Z dlouhodobé časové řady 1998 až 2017 vyjádřené ve tříletých průměrech vyplývá, že za vydatné finanční pomoci EU v rámci SZP (zhruba 130 mld. Kč za období 2013/16) se podstatně zvýšil výkon českého zemědělství. Se vstupem ČR do EU končí záporné ekonomické výsledky a vzrostl podnikatelský důchod v českém zemědělství více než 2,7 krát (viz tab. 2).

Tab. 2 Vývoj podnikatelského důchodu v zemědělství v mil. Kč

1998/00	2001/03	2004/06	2007/09	2010/12	2013/15	2016	2017	Index
-4 522,3	-696,2	7 405,8	7 663,9	13 787,6	18 552,2	21 371,0	20 221	273

Pramen: ČSÚ - SZÚ

To, že české zemědělství je od roku 2004 trvale charakterizováno černými čísly v ukazateli podnikatelského důchodu, je potvrzením, že se v posledních 14 letech rozvíjí dynamicky. Přes narůstající výkyvy počasí, které každoročně ovlivňují hospodářské výsledky zemědělského sektoru a jeho závislost na vnějších vlivech, bude zemědělec objektivně nucen pokračovat v úsilí zastavit proces degradace půdy. K dokreslení důchodové situace zemědělských podniků lze uvést, že z národních, resp. unijních zdrojů dospěly veškeré přímé podpory za poslední pětiletí k hranici 12 tis. Kč/ha z.p. ,resp. 400 tis. Kč na jednoho přepočteného pracovníka v ukazateli "roční pracovní jednotky (AWU – Annual Work Unit)".

II. Možná východiska posilování komplexu "PŮDA – VODA" v souladu s veřejným zájmem

Zemědělská politika včetně povinných principů ochrany životního prostředí doposud v nedostačující míře vytváří podmínky k tomu, aby podpory významně stimulované z unijních zdrojů nebyly ve značné míře směřovány k posilování důchodů. Jedná se o to, aby byly důsledně plněny a kontrolovány předepsané standardy "Dobrého zemědělského a environmentálního stavu půdy" a ozelenění. Jmenovitě sedm úzce vymezených standardů se týká výhradně opatření zaměřených na zvyšování kvality půdy, včetně opatření k udržení

obsahu její organické hmoty, opatření k omezování eroze a posílení retenční kapacity půdy s cílem udržet vodu v krajině.

Za platnosti daných mechanismů SZP, agrárně politických nástrojů v ČR, ale také navrhované úsporné varianty reformy SZP 2021/27 včetně vyšší spoluúčasti na financování podpůrných programů administrovaných podle pravidel PRV, nelze očekávat zvyšování unijních podpor do národních obálék. V boji proti očekávaným klimatickým hrozbám se na uskutečňování nezbytných preventivních opatření musí podílet zejména stát v první řadě při výstavbě velkoobjemových akumulačních nádrží, ale i uživatelé a vlastníci z.p. při realizaci menších přírodě blízkých opatření. Bez aktivní spoluúčasti a odpovědnosti uživatelů hospodařících v nájemních vztazích je problém posílit jejich angažovanost ve prospěch realizace zejména dlouhodobějších vodohospodářských opatření. Existující stav v půdní držbě podstatně blokuje mobilitu půdy. V rámci SZP se stále zřetelněji prosazuje **tendence přimět unijní zemědělce lépe chránit krajinu** před negativními důsledky intenzivně provozovaného zemědělství s ohledem na zhoršující se klimatické podmínky.

V očekávaných finančních změnách SZP se budou zřejmě preferovat úsporná opatření týkající se zejména důchodových podpor a budou stimulovány platby ve prospěch standardů řádné ochrany půdy. Opatření, která mají půdu plošně hájit před narůstající celoevropskou hrozbou vysychání zemědělské půdy, případně škodami z eroze způsobované přívalovými dešti. Pro české zemědělství jsou oproti většině vyspělých západoevropských zemí navrhovaná opatření o to závažnější, že velikostní struktura podniků včetně velikosti půdních bloků a celá řada dalších skutečností **pokračujícího zhoršování kvality podzemních vod** poškozují půdní fond a jeho retenční kapacitu pro vodu.

Přestože absolutní pokles podpor do evropského zemědělství s očekávanými negativními dopady brexitu, administrativní složitosti doprovázející jejich získávání a mnohé další faktory nelze předpokládat, že se unijní netto plátcí v rámci společného rozpočtu EU zřeknou vůdčí role při rozhodování, na jaká opatření možno disponibilní zdroje využít. Lze očekávat, že dále budou pokračovat změny ve věcné struktuře poskytovaných plateb se základním cílem v rámci celoevropského integračního prostoru zmírnit škody způsobované změnami klimatu. Nadále poroste význam projektů koncipovaných ve prospěch přírodě blízkých technických opatření.

Předložený návrh reformy SZP více než kdykoliv předtím, s ohledem na klimatické hrozby, cíleně směřuje k prosazování způsobů hospodaření zohledňujících potřebu uchovat půdu a její kvalitu pro budoucnost a vyhnout se postupům s drastickými dopady na krajinu, postupům napomáhajícím vzniku rizikových jevů, jakými jsou mj. sucho nebo nedostatečná retenční schopnost půdy s erozními dopady velkého rozsahu. Z pohledu aktuálních potřeb čs. zemědělství na cestě k postupné likvidaci škod způsobených předchozími negativními zásahy do kvality půdního komplexu jsou podpory pozitivních změn v klimatických podmínkách jednoznačně **v českém zájmu**.

Vzhledem k plošné dimenzi zemědělství, včetně lesnictví, je tato důležitá výšeč národního hospodářství v plné míře vystavena negativním rozmarům počasí a změnám klimatu. Tento sektor je určujícím prostorem jak zachytit vodu v krajině, která je rozvodím řady evropských řek. Nelze však také opominout, že v této funkci jako jednoho ze strategických garantů vodního režimu je zřetelně omezován tzv. "soil sealing", tj. růst zastavěných zemědělských ploch včetně na půdě realizované dopravní infrastruktury. Rozsah vznikajících škod lze do jisté míry tlumit (viz P. Sklenička) s důrazem na obecný princip vytváření dostatečně velkých retenčních a akumulačních prostor pro zachycení srážkových vod, zejména pak přívalových dešťů. Daný princip úzce souvisí s řešením celoplošného úkolu vytvořit dostatečnou retenční kapacitu z.p. s vědomím, že obrovské zdroje související s realizací konkrétních opatření proti suchu, resp. přebytku vod mohou zlepšovat situaci lokálně, ale **nejsou odpovědí na klimatické změny**.

Prosazení dlouhodobě zacílených opatření ve smyslu snížení dopadů klimatických změn je obecně obtížnější, protože se krátkodobé a obvykle finančně méně náročné programy snadněji realizují, ale obvykle s menší účinností. Je nezastupitelným úkolem specialistů v dané oblasti, ale především představitelům státní správy a politické prezentace přesvědčit většinovou společnost, že vyšší retenční schopnost půdy vázat vodu na celém území ČR není jen problémem ekologickým nebo technologickým, ale **celospolečenským s vysokou mírou naléhavosti a s nutností problému dostatku vody poskytnout odpovídající finanční podporu.**

LITERATURA

Doucha T.: Potravinová bezpečnost. Interní materiál VÚZE, 1998

Kraus, J., Kvítek, T.: Retence vody, ochrana půdy a ekonomické aspekty zemědělské výroby. Vodní hospodářství, 2018. č. 12, s. 1-5

Kulhavý, Z. a kol.: Postupy pro dodržení udržitelnosti hydromelioračních opatření v podmínkách ČR. Metodika projektu TAČR, VÚMOP, 2017, s. 144

Kvítek, K. a kol.: Retence a jakost vody v povodí vodárenské nádrže Švihov na Želivce. Vydalo Povodí Vltavy, státní podnik, 2017, s. 268

Statistická ročenka ČR. ČSÚ, 2017, s. 822

Strategie MZe České republiky s výhledem do r. 2030. Praha MZe, září 2015, s. 109

Sklenička, P.: Integrace zemědělství a průmyslu. Z konference ČZU, Zemědělec, 2019 č. 7.

Šír, J.: Nová Společná zemědělská politika EU a pozice ČR. Sborník příspěvků z ekonomické konference. ÚZEI, 2017, s. 44-55

Voltr. V. a kol.: Hodnocení půdy v podmínkách ochrany životního prostředí. ÚZEI, 2011

Zprávy o stavu zemědělství ČR (tzv. Zelené zprávy) za období 2013 až 2017