

PODMÍNKY PRO ČESKÉ ZEMĚDĚLSTVÍ V PROSTŘEDÍ EU – ŠANCE A RIZIKA

CONDITIONS FOR CZECH AGRICULTURE IN THE EU ENVIRONMENT - CHANCES AND RISKS

Tomáš Doucha

V květnu příštího roku se naši zemědělci ocitnou v prostředí Společné zemědělské politiky EU (SZP) a v podmínkách jednotného trhu EU. Proti současnosti dojde k mnohým změnám jak ve výši tak ve struktuře poskytovaných podpor. Lze očekávat i změny cen, za které budou zemědělci prodávat své výrobky. Nepochybně dojde i ke změnám cen jednotlivých vstupů, zejména pokud jde o očekávané zvýšení cen práce a půdy. České zemědělství se ocitne v institucionální struktuře EU. Všechny tyto změny se projeví i ve změnách podmínek podnikání v zemědělství ČR. Příspěvek je však psán v době (srpen 2003), kdy o výši, struktuře a způsobech poskytování podpor není ještě v ČR definitivně rozhodnuto. Jsou známy pouze podmínky ze strany EU (limity produkce, minimální úroveň podpor garantovaná ze zdrojů EU, limity a principy případného navýšení podpor ze zdrojů ČR ad.), které vyplývají z nedávno podepsané smlouvy o přistoupení.

Druhy podpor zemědělství v prostředí EU

V prostředí EU budou mít naši zemědělci možnost získávat tyto druhy podpor ze strany daňových poplatníků¹:

- přímé platby vztažené k produkčním limitům;
- strukturální podpory v rámci Horizontálního plánu rozvoje venkova (Horizontal Rural Development Plan – HRDP);
- strukturální podpory v rámci Operačního plánu zemědělství;
- národní podpory (state aid);
- podpory tržních cen prostřednictvím intervenčních zásahů EU do trhu (vývozní subvence, podpory soukromého skladování zásob apod.).

Přímé platby

Přímé platby jsou v současné podobě vztaženy k produkci vybraných komodit do úrovně produkčních limitů, které jsou rozepsány na jednotlivé podniky. V EU tyto platby v zásadě kompenzují pokles intervenčních či jiných institucionálních cen (a odtud i pokles CZV) obilovin, olejnin, bílkovinných plodin, jatečného skotu, mléka (od roku 2005) a dalších komodit. Vzhledem k celkově nižší současné hladině CZV a přímých podpor v zemědělství ČR budou přímé platby pro české zemědělce představovat „nárokové“ podpory, které budou absolutně zlepšovat jejich ekonomické podmínky a jejichž poskytování bude v podstatě podmíněno počtem hektarů příslušných plodin či počtem kusů příslušných zvířat v podniku, na které bude mít podnik tzv. prémiová práva.

Pokud jde o celkovou výši podpor, EU z důvodů nižší cenové a nákladové úrovně v nově přistupujících zemích jim garantuje po vstupu pouze 25 % úrovně přímých plateb ve srovnání s podporami poskytovaným stávajícím zemím EU s tím, že každým dalším rokem dojde k jejich navýšování o 5 % (2004 – 2006), resp. o 10 % (po roce 2006) tak, aby v roce

¹ Nejsou uvažovány podpory zemědělství ze strany spotřebitelů potravin, které by měly být v ČR po vstupu vyšší než je tomu v současnosti. Je to důsledek očekávané vyšší míry ochrany zemědělských výrobců proti dovozům agrárních produktů ze třetích zemí v prostředí EU, než je tomu v současnosti v ČR (zejména jde v průměru o až 2,5krát vyšší celní tarify v EU).

2013 došlo k vyrovnání úrovně těchto podpor mezi stávajícími i nově přistupujícími zeměmi EU. Podle smlouvy o přistoupení má však ČR možnost navýšit tuto minimální úroveň přímých plateb z národních zdrojů až o dalších 30 %, tj. na celkovou úroveň 55 % v roce vstupu. U některých komodit, kde již v současnosti poskytuje ČR zvýšené podpory (např. ovce, škrob a další) může toto zvýšení dosahovat až 100% úrovně podpor. ČR také může pro toto navýšení využít až 20 % podpor EU, které jsou zatím alokovány do strukturálních podpor v rámci HRDP.

Pokud jde o způsoby přidělování přímých plateb, má ČR možnost využít standardního či zjednodušeného systému. Zjednodušený systém je založen na těchto pravidlech:

- zjednodušené přímé platby (na rozdíl od standardního způsobu) se poskytují na každý hektar zemědělské půdy ČR, na který lze tyto platby poskytovat;
- přímé platby se poskytují každému zemědělskému podniku od minimální výměry v rozmezí 0,3 – 1 ha;
- jednotná platba na hektar se získá tak, že celkový roční finanční objem přímých plateb EU (tj. na 25% úrovni v roce vstupu s jejím každoročním navyšováním) se podělí celkovou nárokovatelnou plochou zemědělské půdy ČR;
- navýšené přímé platby z národních zdrojů lze v rámci limitů, daných smlouvou o přistoupení, rozdělovat podle specifických podmínek nově vstupující země;
- nárokovatelná zemědělská půda musí být ošetřována „s péčí řádného hospodáře“.

ČR musí v požadovaném termínu Evropské komisi nahlásit výměru nárokovatelné zemědělské půdy ČR a minimální velikost podniku z rozmezí 0,3 – 1 ha. Musí také vymezit standardy v oblasti řádné péče o půdu. Jinak Evropská komise uplatní výměru půdy z Eurostatu (kolem 3,6 mil. ha) a stanoví minimální velikost podniku na 0,3 ha.

V souladu s posledními představami státní administrativy se pro další hodnocení vychází z těchto předpokladů:

- ČR navýší minimální (EU garantovanou) úroveň přímých plateb na maximální možnou úroveň danou smlouvou o přistoupení, tedy v zásadě na 55 % v roce vstupu²;
- ČR bude poskytovat přímé platby s využitím zjednodušeného systému³ s nárokovatelnou výměrou zemědělské půdy 3,6 – 3,7 mil. ha, při minimální velikosti zemědělského podniku 1 ha.
- ČR přistoupí plně na opatření, která vyplývají z reformy SZP, až po vyrovnání úrovně přímých plateb se stávajícími zeměmi EU⁴.

Za těchto předpokladů (a bez ohledu na řešení způsobu přidělování navýšených přímých plateb) by české zemědělství v období 2004 – 2006 získalo v ročním průměru kolem 14 mld. Kč přímých plateb, což je téměř pětkrát více, než je tomu v současnosti. Z této částky tvoří minimální úroveň podpor ze zdrojů EU zhruba 6,8 mld. Kč, což je asi 2,3krát více, než činí současná úroveň přímých plateb v ČR. Přijetí zjednodušeného systému prakticky

² Poslední rozhodnutí vlády v rámci přípravy státního rozpočtu na rok 2004 a dále by však mělo vést k navýšení pouze na zhruba 43 – 45 %. O plném navýšení MZe dále jedná.

³ Toto rozhodnutí je v souladu s reformou SZP, která od roku 2007 počítá s částečným oddělením přímých plateb od produkce (decoupling). O způsobu rozdělování navýšených přímých plateb se teprve jedná. V úvahu zatím přicházejí 3 možnosti řešení: (1) rozdělování navýšených podpor zjednodušeným způsobem (tzn. jako podpory ze zdrojů EU); (2) rozdělování navýšených podpor podle kategorií využití zemědělské půdy (tržní plodiny na základní výměře orné půdy, krmné plodiny, chmel, průmyslové brambory a ostatní plodiny); rozdělování navýšených podpor podle pravidel standardního systému, tj. včetně zachování podpor na jednotlivé druhy a kategorie zvířat. Poslední záměry státní administrativy se kloní k přijetí řešení (2) s jeho dalším možným zjednodušením z hlediska kategorií využití půdy.

⁴ Jde zejména o plný přechod na systém přímých plateb oddělených od produkce (vhodně zvolený zjednodušený systém přímých plateb v ČR po vstupu by však mohl plně vyhovovat budoucímu systému EU) a o postupné snižování přímých plateb u podniků, jejichž roční příjem těchto podpor převyšuje 5 000 eur. Za předpokladu plného navýšení přímých plateb z národních zdrojů by mohlo dojít k vyrovnání úrovně přímých plateb u větších podniků již v roce 2008 (původní předpoklad: 2013).

znamená, že ročně by v průměru v období 2004 – 2006 dostávaly podniky přímé platby na každý hektar své zemědělské půdy minimálně ve výši kolem 1 900 Kč a při plném navýšení a jeho rovnoměrném rozdělení až 4 000 Kč⁵.

Strukturální podpory v rámci HRDP

Druhým významným okruhem podpor v prostředí EU jsou strukturální podpory v rámci HRDP. V období 2004 – 2006 lze zatím⁶ počítat s celkovou roční podporou kolem 6 mld. Kč, z toho 4,8 mld. Kč ze zdrojů EU a 1,2 mld. Kč jako „povinné“ spolufinancování z národních zdrojů.

Z celkové roční částky 6 mld. Kč je kolem 2,6 mld. Kč určeno na kompenzační platby znevýhodněným oblastem (LFA), které zatím představují asi 60 % výměry zemědělského půdního fondu ČR. Předpokládá se však, že platby budou jako v současnosti poskytovány jen na trvalé travní porosty (TTP). Prakticky to znamená, že podniky budou získávat na každý hektar trvalých travních porostů v oblastech LFA další (v podstatě přímou, nárokovatelnou) podporu v průměrné výši kolem 3 800 Kč (z rozpětí 3320 Kč až 4460 Kč v závislosti na kategorii LFA).

Kolem 3,3 mld. Kč zdrojů HRDP je zatím určeno na různé agroenvironmentální programy. Na rozdíl od přímých plateb a plateb LFA tyto podpory nejsou nárokovatelné; podniky se musí přihlásit do některých z nabízených programů a musí dodržovat podmínky těchto programů. V každém případě jsou tyto strukturální podpory dalším potenciálním zdrojem ke zlepšení ekonomické situace podniků, při stimulaci jejich orientace na žádoucí produkci veřejného zboží ve vztahu k životnímu prostředí.

Strukturální podpory v rámci Operačního plánu zemědělství

Dalším okruhem podpor v prostředí EU jsou strukturální podpory v rámci Operačního plánu zemědělství. Tyto podpory jsou zaměřeny na investiční rozvoj zemědělství a venkova a v podstatě představují pokračování stávajícího programu SAPARD v prostředí EU. Získání podpory je tedy podmíněno vypracováním a schválením projektu (investičního záměru), plným profinancováním jeho realizace z vlastních zdrojů, s následnou refundací v průměru 50 % investičních výdajů po úspěšné realizaci. V období 2004 – 2006 se v tomto plánu předpokládají celkové roční výdaje kolem 2,9 mld. Kč, z toho 1,5 mld. Kč ze zdrojů EU, 0,4 mld. Kč jako spolufinancování z národních zdrojů a 1 mld. Kč jako spolufinancování ze soukromých zdrojů. Zdroje Operačního plánu zemědělství jsou alokovány do jednotlivých priorit a opatření. Největší část zdrojů (asi 1,8 mld. Kč ročně) je alokována do investičního rozvoje zemědělských podniků (včetně podpory mladým zemědělcům a diverzifikace zemědělských podniků do nezemědělských činností).

Národní podpory (state aid)

Česká republika bude moci nad rámec dosud uvedených podpor poskytovat i tzv. národní podpory (state aid), tedy podpory hrazené výlučně z národních zdrojů. Tyto podpory by byly poskytovány buď přímo podnikům nebo v rámci tzv. obecných služeb zemědělství, jako je např. podpora zemědělského výzkumu.

Pokud budou tyto podpory poskytovány podnikům přímo, budou umožněny jen za podmínky jejich projednání a schválení Evropskou komisí a jejich zařazení do registru

⁵ Tzn. při použití možnosti (1) rozdělování navýšených přímých plateb (viz předchozí poznámky pod čarou). Je však třeba doplnit, že takový systém by značně znevýhodňoval pěstitele např. chmele a průmyslových brambor, kteří by ve standardním systému získávali na 1 ha kolem 10 tis. Kč, resp. 18 tis. Kč. Toto znevýhodnění by bylo možné z větší části eliminovat přijetím dalších uvedených možností rozdělování navýšených podpor.

⁶ Nelze zatím vyloučit převod až 20 % finančních prostředků HRDP, hrazených ze zdrojů EU, k posílení přímých plateb, což umožňuje smlouva o přistoupení.

povolených státních podpor v zemích EU. Při jejich schvalování bude Evropská komise především posuzovat, do jaké míry mohou tyto podpory ovlivnit a narušit „rovné podmínky“ hospodářské soutěže mezi zeměmi EU. V úvahu připadají např. tyto podpory:

- subvence některých materiálových vstupů do zemědělství, např. „zelená nafta“;
- subvence finančních vstupů do zemědělství, např. poskytování podpor Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu (PGRLF), minimálně v rozsahu smluvně daných závazků PGRLF vůči podnikům z období před vstupem;
- subvence na obnovování trvalých kultur (chmelnic, vinic a sadů) a na některé specifické komodity (včely, mák apod.).

Celkově by mohlo být do zemědělství v rámci těchto druhů národních podpor investováno v průměru let 2004 – 2006 dalších zhruba 3 mld. Kč. V rámci obecných služeb lze počítat s podporami výzkumu, genetiky a vzdělávání, propagace, monitoringu cizorodých látek, informatiky atd. v celkové roční částce v období 2004 – 2006 asi 1,2 mld. Kč. Celkové výdaje na národní podpory by tak mohly v období 2004 – 2006 dosahovat ročně asi 4,2 mld. Kč, tzn. dalších více než 1 000 Kč v průměru na každý hektar zemědělské půdy ČR.

Podpory tržních cen

Posledním avšak neméně významným okruhem podpor v prostředí EU budou tzv. podpory tržních cen. Jde zejména o podpory vývozu agrárních přebytků a o podpory soukromého skladování zásob. Všechny tyto podpory jsou z větší části vázány na národní produkční limity (mléka, jatečného skotu apod.) a jsou plně hrazeny ze zdrojů EU. Zvláštním případem jsou podpory v sektoru cukru, kde se – analogicky se současnou situací v ČR – uplatňuje v EU zvláštní tržní režim s kvótami cukru A, B a C, který je financován výrobcí a je převážně hrazen domácími spotřebiteli.

Českým zemědělcům je tak v rámci daných produkčních limitů zaručen odbyt veškeré jejich produkce, avšak za tržní ceny, jejichž případný pokles se může pouze v případě obilovin (mimo žito) „zastavit“ na úrovni intervenčních cen (tj. kolem 3 000 Kč/t). U naprosté většiny ostatních komodit nelze s touto minimální úrovní tržních cen v EU počítat, neboť tržní ceny se zde vytvářejí na volném trhu. Pouze např. u mléka lze počítat s vlivem intervenčních cen zpracovaných výrobků (sušeného mléka, másla), avšak i v tomto sektoru se vztahy mezi zpracovateli a zemědělskými výrobci tvoří na volném trhu.

Celkově se odhaduje, že na podporu tržních cen zemědělských výrobců ČR (mimo cukru) může být ze zdrojů EU v období 2004 – 2006 ročně v průměru vynaloženo asi 3,4 mld. Kč, z toho nejvíce na vývoz přebytků ze sektoru mléka a jatečného skotu (asi 2 mld. Kč).

Možné dopady prostředí EU do ekonomiky českého zemědělství

Celková úroveň podpor by měla být v období 2004 – 2006 v ročním průměru více než 1,5krát vyšší než v současnosti (2001 – 2002⁷). Za předpokladu plného navýšení přímých plateb by však mělo dojít k výraznému (3,6násobnému) zvýšení tzv. nárokovatelných podpor (přímých plateb a plateb LFA). To vše za předpokladu, že svou úlohu do doby vstupu splní i státní administrativa (IACS, platební a intervenční agentury apod.). I když určitá část toho zvýšení bude zřejmě „pohlčena“ vyššími cenami vstupů (zejména práce a půdy⁸), lze i s přihlédnutím k očekávaným cenám zemědělských výrobců v prostředí EU předpokládat zlepšení ekonomické situace zemědělských podniků ČR. Podle predikcí VÚZE lze očekávat podstatné zlepšení zejména v sektoru jatečného skotu s vazbou na TTP a v oblastech LFA. Naopak, s ohledem na predikovaný vývoj cen zemědělských výrobců a dalších faktorů (např.

⁷ V roce 2001 a 2002 včetně mimořádných a vysokých kompenzací za sucha, povodně ad.

⁸ Např. proti úrovni roku 2000 se v roce 2006 předpokládá více než 60% nárůst ceny práce a více než 50% nárůst ceny půdy (resp. nájemného za půdu). Je nutno připomenout, že v rozvinutějším tržním prostředí EU je 50 – 75 % podpor odčerpáváno dodavateli vstupů, zejména vlastníky půdy.

zvýšené náklady na zajištění environmentálních standardů) se může stát v prostředí EU rizikovým sektor drůbeže a částečně i sektor prasat. Dopady na jednotlivé komodity však budou také záviset na způsobu poskytování přímých podpor.

Kromě nepochybných šancí bude prostředí EU vytvářet pro české zemědělství některá rizika. Vedle již zmíněného rizika selhání státní administrativy jsou to především tato další rizika:

- nadměrné odčerpávání podpor vlastníky půdy (v průměru 92 % zemědělské půdy je v českých podnicích pronajato);
- krácení přímých podpor u větších podniků v budoucnosti až o zhruba 30 % (což se v ČR může týkat přes 80 % zemědělské půdy), které musí být kompenzováno plným využíváním výhod z velikosti;
- ovládnutí trhu maloobchodními řetězci, které nebude doprovázeno podstatně vyšší úrovní kooperativnosti zemědělských výrobců než je tomu doposud;
- nižší absorpční schopnost podniků využívat strukturální zdroje EU;
- nezvládnutí podmínek „ošetřování půdy s péčí řádného hospodáře“ či dalších environmentálních standardů.

Je v rukách a silách především privátní sféry a jejích různých profesních asociací, aby budoucí šance převážily budoucí rizika.

Pro Agrární perspektivy 2003

Praha 26. 8. 2003

Doc. Ing. T. Doucha, CSc.,

VÚZE Praha

doucha@vuze.cz