

PŘÍSTUPY K FORMULOVÁNÍ VARIANT ZEMĚDĚLSKÉ POLITIKY

Tomáš Doucha

Adresa autora: Ing. Tomáš Doucha, CSc., Výzkumný ústav zemědělské ekonomiky Praha

Anotace:

Příspěvek je zaměřen na formulování variant zemědělské politiky ČR. Charakterizuje stav, v jakém se tento proces nacházel v polovině září 1995. Jedná se o definování dlouhodobých cílů politiky, principů politiky, programů a mechanismů (instrumentů), jimiž se principy politiky realizují, a o stanovení kvantitativních parametrů těchto programů. Součástí procesu je i predikce vývoje vnějších (domácích i zahraničních) podmínek. Výsledkem procesu je vícekriterální ohodnocení variant, založené na daných vnějších podmínkách a na predikci dopadů variant do vývoje českého agrárního sektoru.

Summary:

The presentation is oriented on the definition of agricultural policy options in the Czech Republic. It characterizes the process till the middle of September 1995. There is a question of the definition of long-term policy goals, principles of policy options, programmes and mechanisms (instruments) by means of which the principles are realized, and quantitative parameters of the instruments. Predictions of external (domestic and international) conditions are also part of the process. The process flows into multicriterial evaluations of policy options, based - under given external conditions - on their impacts on the development of the Czech agricultural sector.

Klíčová slova:

Zemědělství, zemědělská politika, politické volby

Key words:

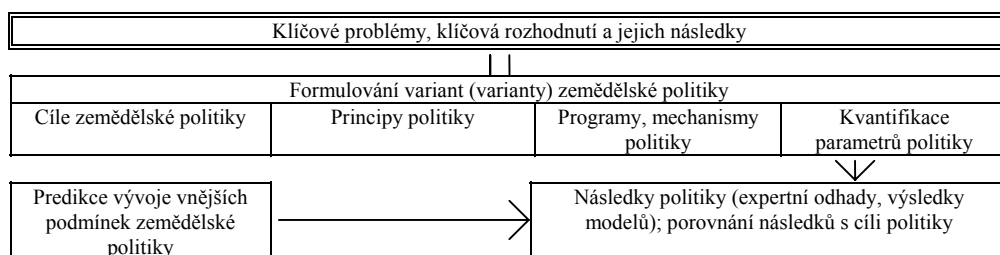
Agriculture, agricultural policy, policy options

Úvod - metodická východiska

V rámci úkolu "Rozpracování zemědělské politiky", který je koordinován MZe a jehož řešení se účastní široký okruh odborníků různých profesí, se postupně formulují možné varianty české zemědělské politiky do doby vstupu ČR do EU. Formulace variant politiky je založena na předchozí analytické práci odborníků, která vyústila v identifikaci nejzávažnějších (klíčových) problémů zemědělství a způsobů jejich řešení. Varianty politiky spolu s predikovaným vývojem vnějších podmínek zakládají různé scénáře možného budoucího vývoje českého zemědělství a celého agrárního sektoru.

V příspěvku jsou uvedeny poznatky z řešení úkolu ve stavu k polovině září 1995, které se týkají především ekonomických a tržních aspektů daného problému. S ohledem na další očekávané podněty, zejména z hlediska životního prostředí, sociálních otázek, rozvoje venkova a širších mezinárodních souvislostí, nelze v příspěvku uváděné předpoklady, predikce a tvrzení považovat ani za oficiální, ani za konečná.

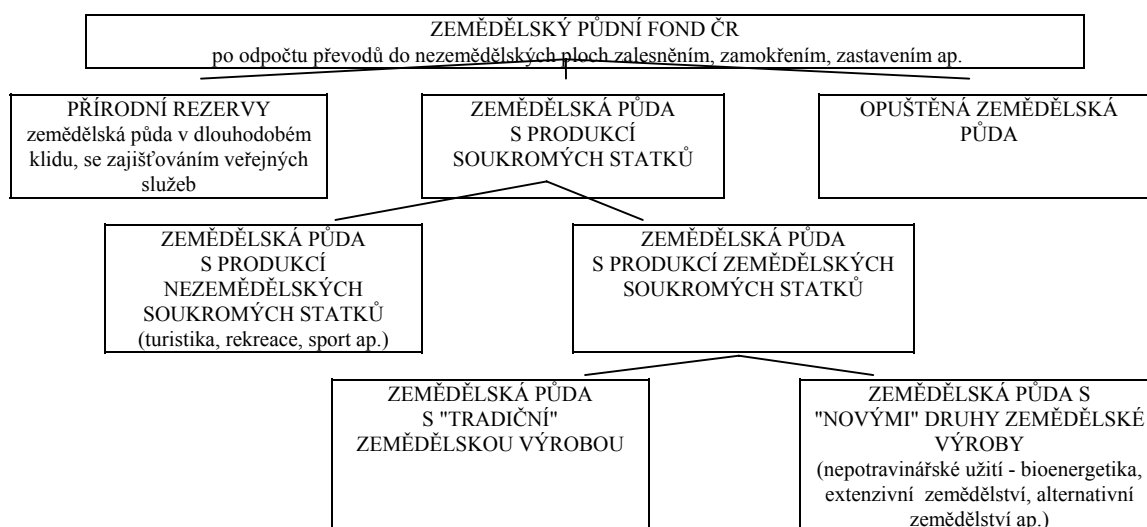
Práce v tomto směru lze rozdělit na etapy a) formulování variant politiky, b) predikci vnějších podmínek a c) odhady resp. kvantifikace dopadů variant a vnějších podmínek do vývoje českého zemědělství. Formulování každé varianty politiky je přitom proces, který zahrnuje definování cílů politiky, principů dané varianty politiky, programů či mechanismů, jimiž se principy dané varianty realizují a v neposlední řadě také kvantifikace parametrů programů, která je nezbytná pro odhady resp. výpočty následků dané varianty. Celý proces prací na zemědělské politice je vyjádřen následujícím schématem.



Pro zvládnutí značného (prakticky neomezeného) množství možností, jak formulovat varianty politiky, jsou v této fázi prací přijaty některé obecné a zjednodušující předpoklady. Jedná se zejména o:

- maximální možné zjednodušení problémů, to je řešení problémů na takové rozlišovací úrovni, která má dostatečnou vypovídací (diferencující) schopnost, je srozumitelná účastníkům řešení a neovlivňuje souhrnné hodnocení následků variant;

- formulování variant tak, aby uplatnění žádné z nich nebylo podmíněno podstatnou změnou ani ekonomického systému, ani rozložení politických sil a také ani snahy ČR vstoupit v dohledné době do EU;
- dobrovolnost účasti podnikatelů na všech programech (opatřeních), prostřednictvím kterých se zemědělská politika realizuje (jako odraz obecného principu neporušitelnosti občanských práv a svobod);
- předpoklad, že zemědělské podniky zajišťují své činnosti v rámci limitů, daných zákony této země, zejména zákony o ochraně životního prostředí, které m.j. směřují ke snižování záporných externalit (ekologické zátěže) zemědělské výroby;
- předpoklad, že zemědělci jako producenti soukromých statků jsou za určitých podmínek schopni zajišťovat také veřejné statky, tj. poskytovat kladné externality spojené s výrobou soukromých statků a veřejné služby, spojené s údržbou krajiny a venkova; v případě veřejných služeb jsou to právě zemědělci, kteří jsou schopni je zajišťovat ze společenského hlediska nejúčinněji;
- předpoklad, že stát si od zemědělců objednává veřejné statky za úhradu, která nemá povahu dotování zemědělské výroby; cena veřejné služby je stanovena na úrovni přiměřených nákladů činností a přiměřeného zisku; investiční náklady v zemědělství, spojené s životním prostředím a sociální infrastrukturou, podporuje stát na úrovni, která bere v úvahu možnou internalizaci příznivých účinků těchto investic samotnými zemědělci, tzn. stát se spolu se zemědělci pouze podílí na investičních nákladech;
- zásada, že zemědělci využívají zemědělský půdní fond ČR, jehož základní členění z hlediska posuzování následků variant politiky znázorňuje následující schema:



Cíle zemědělské politiky

Pro všechny uvažované varianty politiky jsou stanoveny následující dlouhodobé cíle, které vyplývají z analýzy současného stavu českého zemědělství i očekávaného vývoje jeho vnějšího prostředí:

- 1) zvýšení produktivity a výkonnosti zemědělství, zejména zlepšení relace vstupů a výstupů zemědělské výroby a zvýšení konkurenceschopnosti českého zemědělství;
- 2) dosažení přiměřené národohospodářské stability agrárního trhu, tzn. stability jak ve vztahu k zemědělským výrobcům, tak ve vztahu ke konečným spotřebitelům zemědělské produkce;
- 3) zmírnění mezisektorové a meziregionální příjmové disparity zemědělců a dosažení přiměřené kapitálové výnosnosti zemědělského podnikání;
- 4) zlepšení vztahu zemědělství k jednotlivým složkám životního prostředí, včetně postupného snižování jeho "ekologických dluhů" z minulosti;
- 5) zachování a zlepšení zemědělské kulturní krajiny na převažující části zemědělského půdního fondu ČR, včetně horských a podhorských oblastí, také v zájmu udržení funkcí českého venkova;
- 6) zachování dostatečné potravinové bezpečnosti země.

Každá z variant politiky naplňuje uvedené cíle rozdílným způsobem a na rozdílné úrovni.

Formulování reálných variant zemědělské politiky - principy variant

V této fázi prací jsou formulovány principy, mechanismy a parametry tří reálných variant zemědělské politiky V11, V12 a V13, které se od sebe liší mírou ingerence státu do agrárního trhu (trhu soukromých statků) a úrovní jeho ochrany před zahraniční konkurencí.

V11 - VOLNÝ TRH: varianta vychází z předpokladu působení plně liberálního, neregulovaného trhu, chráněného v průměru o 20 % méně, než povolují závazky ČR vůči WTO, a s podporou exportu stejnou, jako u ostatních odvětví národního hospodářství. To znamená, že se předpokládá zrušení SFTR a uplatnění pouze nepřímé regulace nabídky zemědělské produkce (zejména prostřednictvím environmentálně zaměřených programů).

V12 - STABILITA TRHU: varianta vychází z předpokladu regulace trhu, omezené pouze pro zajištění přiměřené stability agrárního trhu, který je chráněn na úrovni maximálních tarifů, jež vyplývají z mezinárodních závazků ČR, zejména vůči WTO.

Varianta do značné míry představuje pokračování současné politiky regulace trhu, s využitím SFTR a jeho nástrojů (garantované ceny, intervenční nákupy a subvencování exportu vybraných komodit), přičemž garantované ceny jsou "zmrazeny" zhruba na úrovni roku 1995.

V13 - PODPORA CEN: varianta vychází z předpokladu silné státní ingerence do agrárního trhu, zaměřené na výraznější zvýšení (resp. udržení) cen zemědělské produkce, postupně až na úroveň cen EU. Tomu napomáhá i ochrana trhu na úrovni maximálních tarifů, jež vyplývají z mezinárodních závazků ČR, zejména vůči WTO. Ingerence státu do trhu se realizuje prostřednictvím SFTR s jeho současnými nástroji (garantované ceny, intervenční nákupy, subvencování exportu), avšak navíc jsou uplatňovány nástroje přímé regulace nabídky, tj. individuální obchodovatelné kvóty u mléka a krátkodobý set-aside u obilovin, v pojetí současné Společné zemědělské politiky EU.

Mezi nejdůležitější principy, které jsou společné všem uvažovaným variantám politiky, patří zejména:

- úhrada veřejných statků, s preferencí úhrady kladných externalit na bázi limitované extenzivní výroby v oblastech s méně příznivými podmínkami¹ a převodů půdy nevhodné k obdělávání (či půdy specifikované zájmy životního prostředí) ve všech oblastech ČR;
- podpora investičního rozvoje agrárního sektoru prostřednictvím PGRLF, neutrální co do podnikatelských typů a velikosti farem a předmětu jejich podnikání;
- nepřímá podpora rozvoje nepotravinářského užití zemědělské produkce (prostřednictvím PGRLF, daňových úlev a legislativy k povinnému používání biopaliv či biomaziv v některých činnostech a oblastech);
- přímá podpora environmentálních a infrastrukturních investic a s nimi spojených trvalejších činností (územní systémy ekologické stability, protierozní opatření, komunikace ap.);
- podpora obecných služeb zemědělství (výzkumu, genetiky, informatiky, poradenství, vzdělávání), prevence a odstraňování škod (řešení rizikovosti);

¹ V oblastech, které jsou vymezeny podle kritérií EU pro tzv. Less Favoured Areas (LFA). Použijeme-li těchto kritérií pro ČR, jedná se o výměru téměř 2 mil. ha z.p. Analogicky s EU je hlavním reprezentantem tzv. limitované extenzivní výroby pastevní chov skotu masného typu, při dodržení přípustné koncentrace zvířat na 1 ha krmných plodin. Hlavním cílem úhrad za takto definovanou extenzivní výrobu je údržba krajiny.

- úhrada ekonomické újmy v chráněných oblastech přírody a krajiny, ve kterých je zemědělské podnikání omezeno tzv. příkázanými režimy hospodaření.

Predikce vývoje vnějších podmínek

Každá varianta politiky bude působit v prostředí, které je vymezeno vnějšími podmínkami, tzn. především:

- vývojem cen na světovém agrárním trhu, vývojem Společné zemědělské politiky EU a cen zemědělské produkce v EU;
- makroekonomickým vývojem ČR, zejména vývojem HDP, směnného kurzu, míry inflace a kupní síly obyvatelstva;
- současnými či očekávanými závazky ČR v mezinárodním agrárním obchodu (WTO, celní unie se SR, CEFTA ad.);
- očekávanými událostmi ve společenském vývoji ČR do roku 2000, např. nové územně správní uspořádání ČR, uvolnění prodeje státní půdy, harmonizace fyto-sanitárních, sanitárních a dalších standardů s obdobnými standardy EU, úpravy legislativních podmínek (zákony k ochraně spotřebitele, o potravinách, ochraně půdy, o lesích a vodách ad.), postup pozemkových úprav a tempo restrukturalizace průmyslu ovlivňující míru nezaměstnanosti ve venkovských oblastech.

Kvantitativně vyjádřitelné vnější podmínky jsou predikovány v časových řadách do roku 2000; události jsou časově vymezeny předpokládaným rokem vzniku.

Následky variant politiky

V září 1995 byly zahájeny práce na hodnocení variant politiky V11-V13. Bylo připraveno zadání pro modelové propočty a uskutečnily se první panelové diskuse (profesionální aproximace) k expertním odhadům následků. V době zpracování příspěvku jsou známa pouze první předběžná shrnutí panelových diskusí, ze kterých nelze v žádném případě činit jakékoliv definitivní závěry. Pouze s tímto vědomím je možné představit některé převažující či podnětné názory na vývojové tendence českého zemědělství, vyvolané jednotlivými variantami politiky a danými vnějšími podmínkami.

V11: Očekává se zvýšená mobilita podnikatelské struktury, spojená s bankroty a jinými krizovými situacemi. Dojde k rychlejší polarizaci podnikatelské struktury, tzn. k růstu počtu velkých, v horších podmínkách extenzivně hospodařících podniků, a to na úkor podniků

středních, a současně k růstu počtu malých samozásobitelských farem. Předpokládaný pokles cen zemědělské produkce a výroby vytvoří značné tlaky na rychlou a ekonomicky účinnou alokaci výrobních zdrojů, vedoucí ke zvýšení produktivity, konkurenceschopnosti a posléze i ke zlepšení důchodové pozice zbylých podnikatelských subjektů. Zaměstnanost výrazně poklesne. Negativně se bude projevovat nestabilita agrárního trhu a vyliďňování venkova, zejména v horších podmínkách; opouštění půdy však zřejmě nebude vážnějším problémem. Celková úroveň podpory zemědělství poklesne o více než třetinu ve srovnání se současností, zejména se sníží podpora a výdaje spotřebitelů. Souhrnně je varianta vnímána jako "varianta značných příležitostí se značnými riziky", především při její eventuální "šokové" aplikaci a z hlediska sociální únosnosti.

V12: Ve všech hodnocených kritériích zaujímá varianta střední pozici mezi V11 a V13.

Úroveň podpory zemědělství zůstane přibližně na současné úrovni, Varianta rovněž obsahuje rizika, při jejichž naplnění se mohou pozitivní strukturální změny neúměrně časově prodlužovat.

V13: Očekává se národohospodářsky nevhodná alokace výrobních zdrojů, vedoucí ke stagnaci strukturálních změn a produktivity a ke zhoršení efektivnosti výroby a konkurenceschopnosti zemědělství. Vysoké ceny zemědělské produkce povedou k další intenzifikaci výroby a ke zvýšení produkce, při vzniku značného napětí pokud se týká závazků vůči WTO v subvencování exportu. Zlepší se stabilita trhu a důchodová pozice zemědělců, při udržení zaměstnanosti jen o málo nižší než nyní. Úroveň podpory zemědělství se oproti současnosti zvýší o více než třetinu a výrazně se přiblíží úrovni podpor v EU. Zvýší se zejména podpora a výdaje spotřebitelů. Výrazně stoupnou také nároky na kvalitu a rozměr státní správy.

Ve všech variantách je konkurenceschopnost zemědělství podmiňována úspěšnou transformací, marketingovou a organizační vyspělostí zpracovatelského a obchodního sektoru, včetně jeho schopnosti vyrovnat se s přísnějšími standardy EU.

Je pochopitelné, že uváděný souhrn následků není sdílen všemi odborníky a že se vyskytují také zcela odlišné názory na vývoj českého zemědělství. Solidnější závěry bude možno učinit na základě modelových propočtů. To vše je úkolem pro další etapy řešení.

Literatura:

DOUCHA, T., RATINGER, T. a kol.: Reálné varianty zemědělské politiky V11, V12 a V13, verze 6. Pracovní dokument úkolu "Rozpracování zemědělské politiky". VÚZE, MZe, 20.9.1995.