

POZNÁMKY K METODÁM PODPORY ZEMĚDĚLSTVÍ V EVROPSKÉ UNII Z HLEDISKA JEJÍHO PERSPEKTIVNÍHO ROZŠÍŘENÍ

Otakar Macháček

Katedra statistiky, PEF, ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERSITA, 165 21 Praha 6 Suchbát

Anotace:

Současně předkládané návrhy na prohloubení reformy společné zemědělské politiky EU pro období po roce 2000 berou v úvahu skutečnost, že dosud uplatňované formy podpory zemědělců v rámci EU nesou v sobě určité brzdící momenty z hlediska růstu efektivnosti zemědělství. Návrhy směřují k přenesení váhy z dotací k tržním cenám zemědělských výrobků na přímé výplaty zemědělským subjektům podle jejich ekonomické a sociální potřeby a k postupnému přenesení rozhodování a zodpovědnosti za podporu zemědělství ze společných orgánů EU na vlády členských zemí. Tento moment je možno považovat za příznivý z hlediska rozšíření EU o země střední a východní Evropy.

Summary:

Proposals for a further reform of the common agricultural policy of the EC for the period after 2000 take into account the fact that the current methods of support of agriculture in the EC contain certain moments of deceleration as concerns the growth of efficiency in agriculture. The proposals suggest a gradual transfer of the support from market prices subsidizing to direct payments to agricultural subjects according to their economic and social needs. The proposals are also aimed at a gradual transfer of decision powers and responsibilities for the support of agricultural development from the common EC authorities to the governments of member countries. This moment can be considered positive as concerns the enlargement of the EC to the countries of Central and Eastern Europe.

Klíčová slova:

Evropská unie, reforma zemědělské politiky, podpora zemědělství, dotace k tržním cenám, přímé výplaty, přibližování zemí střední východní Evropy.

Keywords:

European Community, agricultural policy reform, support of agriculture, market price support, direct payments, Central and Eastern European countries convergence.

Při úvahách o přičlenění České republiky k Evropské unii je z hlediska zemědělství považována za problém úroveň dotací k cenám zemědělských výrobků v zemích EU a s ní

související ochrana trhů. Může být proto zajímavé uvést hlavní navrhované úpravy zemědělské politiky EU pro období po roce 2000, jak byly publikovány v edici Evropské komise "European Economy" č.4. z ložského roku pod názvem "EC Agricultural Policy for the 21st Century" a doprovodit tuto informaci některými statistickými údaji za země EU, případně OECD, v možných případech ve srovnání s údaji za zemědělství ČR.

Základním motivem návrhů na úpravy zemědělské politiky EU je zjištění, že hlavní metoda podpory zemědělství členských zemí subvencováním cen zemědělských komodit se ukazuje stále víc jako neefektivní, nestimulující produktivitu a iniciativu k technologickým inovacím. Návrhy reformy přenášejí důraz na přímé finanční dotace zemědělským subjektům podle stupně jejich sociální a ekonomické potřeby, kde rozhodující bude stanovisko příslušné členské země. Čili rozdělování prostředků ze společných fondů EU při podstatném zvýšení rozhodovací samostatnosti a zodpovědnosti členských zemí, s perspektivou přechodu od společných zdrojů na vlastní zdroje členských zemí.

V této úvaze ovšem není možné přehlížet rozdíly mezi zemědělstvím EU a ČR i mezi těmito dvěma celky jako takovými, v historickém vývoji posledních desetiletí, v produktivitě, v sociální struktuře a další. Nicméně, naším záměrem je přičlenění, je tedy užitečné posoudit stav a perspektivu problému subvencování zemědělství v EU.

Tlak na státní či nadstátní subvencování cen zemědělských, ale i jiných komodit nastává tehdy, tlačí-li efekt nabídky a poptávky tržní ceny pod úroveň přijatelnou pro výrobce. To platí jak ve vnitřním tak v mezinárodním smyslu. Vývoj cen svědčí o tom, že dlouhodobě je v převaze nabídka - v důsledku technologického rozvoje a konkurence - nad poptávkou, takže ceny klesají. Dlouhodobé průměrné tempo růstu za posledních 45 let je záporné, minus 2 procenta. Během sedmdesátých let nastal sice dočasný příznivý vývoj, ale od počátku let osmdesátých je pokles ještě rychlejší, s průměrnou roční mírou asi - 6%. Tyto údaje jsou založeny na cenách amerických, které podstatnou měrou ovlivňují ceny světových trhů a z hlediska jiných zemí mohou sloužit jen jako orientační, ale dlouhodobý pokles cen zemědělských výrobků ilustrují.

Nepříznivý efekt poklesu cen na příjmovou úroveň výrobců může být a často je brzděn úbytkem počtu výrobců, koncentrací zemědělství, ale takový vývoj má své negativní rysy. V řadě zemí však, vzdor ekonomickým tlakům, úbytek zemědělského obyvatelstva nevyrovnává onen nepříznivý efekt poklesu cen na příjmy těch, kdo zůstávají. V rámci EU je průměrná míra úbytku zemědělských pracovníků kolem 3% ročně, za posledních 20 let se podíl zemědělství na celkovém počtu pracovních sil snížil asi o polovinu, z 10% na 5%. Pro srovnání, za ČR jsou známy údaje za období 1990-1993 (Statistická ročenka ČR 1994), kdy roční průměrný pokles je 20%, takže proporce se za toto období snížila z 10,3% na 5,8% - jde o podíl na celkovém počtu pracovníků civilního sektoru národního hospodářství - a přiblížila se proporcí platné v rámci EU.

Příjmová úroveň v zemědělství je nižší než v ostatních odvětvích celosvětově a zvláště silný je tento nepoměr v zemích, kde zemědělství má hluboké historické tradice, jako jsou evropské země a Japonsko. Za ČR je pro přibližné srovnání možno použít údaje o poměru průměrné měsíční mzdy pracovníka v zemědělství, myslivosti a lesním hospodářství ke průměrné mzdě pracovníka národního hospodářství. Časová řada těchto údajů vytváří charakteristický obrázek (viz tabulku na další straně). S ohledem na nepříznivý vývoj světových cen zemědělských komodit se obecně považovalo a považuje za politicky žádoucí podporovat a stabilizovat příjmy zemědělských výrobců v obavě, že životní úroveň zemědělců se neúnosně vzdálí úrovni ostatního obyvatelstva, což může vyvolat politická rizika. V poválečném období se problém příjmů v hospodářsky rozvinutých zemích vyostřoval tím, jak poptávka po zemědělských výrobcích začala zaostávat za všeobecným růstem prosperity, při čemž technologický rozvoj naopak plynule zvyšoval jejich nabídku. Vlády většiny zemí se proto snažily zemědělcům zajistit přiměřenou životní úroveň a stabilizovat trhy zemědělských výrobků a příjmy zemědělských pracovníků.

Tabulka: Poměr (%) průměrné měsíční mzdy pracovníka v zemědělství, myslivosti a lesním hospodářství ke průměrné měsíční mzdě pracovníka národního hospodářství

Rok	%	Rok	%	Rok	%
1960	72,3	1985	105,4	1990	109,6
1970	89,9	1986	105,7	1991	97,7
1980	101,2	1987	105,5	1992	91,8
1983	103,7	1988	106,5	1993	87,7
1984	104,6	1989	108,2		

(Statistická ročenka ČSR 1994)

Pokud se týká odlivu venkovského obyvatelstva, je zřejmé, že venkovské obce, jejichž základem jsou v rámci EU rodinné farmy, představují sociální organismy, udržující základní společenské hodnoty jako je sousedská solidarita, péče o společný prostor atd. Z ekonomického hlediska může mít tam i zde odchod venkovského obyvatelstva nežádoucí dopady v zavírání vesnických škol, obchodů a živností služeb ve venkovských oblastech, což vše nese sebou potřebu dodatečných nákladů na náhradní řešení. Současně odchod z venkova do měst vyvolává nežádoucí zatížení městských infrastruktur. Proto tedy udržování prosperujících venkovských obcí a podpora rodinných farem jsou v mnoha zemích součástí zemědělské politiky.

Z ekologického hlediska je kategorickým požadavkem zachování venkovského prostředí jako pokladnice přírodních zdrojů pro produktivní i rekreační využití. To neznamená však, že je možno spoléhat, že tento požadavek může plnit zemědělství samotné.

Řada nechvalně známých "moderních" zemědělských technologií je důkazem. Vlády většiny zemí ukládají zemědělcům, aby předcházeli poškozování a ztrátám přírodních zdrojů, aby uchovávali neporušený ráz krajiny a původní fauny a flóry. Ochrana přírody je institucionální i praktickou součástí zemědělské politiky v Norsku, Švédsku, Švýcarsku, Rakousku.

Ekonomická efektivnost produktivních činností vyžaduje, aby kapitál, práce, půda a další výrobní faktory byly využívány tak, aby přinášely maximální objem národního produktu. Pokud se týká zemědělství, hlavní příčinou nedostatků na cestě k tomuto cíli je používání neúměrného množství zdrojů ve srovnání s jinými odvětvími. Ekonomická efektivnost vyžaduje zrušení bariér v mezinárodním obchodě a zrušení státního subvencování, ovlivňujícího rozhodování o výrobě. Dotace k tržním cenám, které zvyšují domácí ceny oproti cenám na světových trzích, takže zvyšují objem zdrojů v zemědělství a odrazují potenciální poptávku a spotřebu, jsou z hlediska ekonomické efektivnosti kontraproduktivní.

Dosavadní metody podpory zemědělství v EU komplikují také liberalizaci obchodu se zeměmi střední a východní Evropy a z hlediska perspektivního rozšíření Unie o tyto země jsou závažnou překážkou. Kdyby se tyto země připojily k politice dotací k tržním cenám na úrovni, jaká je aplikována v EU, znamenalo by to převod prostředků od spotřebitelů k výrobcům v politicky neúnosných objemech (z hlediska EU). Dlouhodobě by tento přístup vedl k růstu objemu produkce vysoko nad domácí spotřebu. Bilaterální dohody EU se zeměmi střední a východní Evropy obsahují i jejich určité zvýhodnění při vstupu na trhy EU, ale toto neplatí pokud se týká zemědělství. EU se obává, že uvolnění vývozu zemědělských výrobků z těchto zemí by vedlo ke snížení dovozu z jiných zemí nebo ke zvýšení vývozu zemědělských komodit z EU v zájmu vyrovnání bilance. Subvence na toto zvýšení vývozu by musely být kryty ze společného rozpočtu EU, což by konec konců znamenalo prakticky poskytnutí dotace středo- a východoevropským zemím, pro něž by domácí hodnota vyvezených výrobků byla nižší, z rozpočtu EU. Unie odmítá rozšiřovat ochranu zemědělství, která je dosud převládající metodou dotací poskytovaná členskými zeměmi, směrem k zemím žádajícím o přijetí.

Hlavní prvky návrhu:

- (1) Další snížení dotací k cenám zemědělských výrobků, v první řadě komodit jako jsou mléčné výrobky, ovoce a zelenina, cukr, tabák a víno. Tyto redukce by se měly rozložit na poměrně dlouhé období, aby příliš nenarušily úroveň výroby. Cílem by mělo být dosažení ochrany trhu ne vyšší než jaká platí pro jiná odvětví.
- (2) Kompenzace snížení cen by mohla pokračovat prostřednictvím přímých výplat.
- (3) Z počátku by kompenzační výplaty měly být financovány z rozpočtu EU tak jako dosud, ale postupně (během 7-10 let) by mělo společné financování přestat. Členskými zeměmi by bylo ponecháno na vůli, zda budou samy ve výplatách pokračovat, či zda budou využívat

svoje finanční zdroje vhodněji pro rozvoj zemědělských oblastí, ekologické operace či strukturální změny, v přísném souladu s politikou EU.

- (4) Při dotovaných cenách blízkých úrovni cen na světových trzích ztratí smysl různá kvantitativní omezení, jako např. kvoty na výrobu mléka apod., takže je bude možné zrušit. To pak usnadní, aby se na výrobě a nabídce podíleli i noví farmáři a povede to k novému rozvoji výroby a exportu.
- (5) Společné regionální a sociální fondy EU by se měly využívat větší měrou a zřetelněji na podporu strukturálního rozvoje, takže by měly napomáhat, aby členské státy nebyly zatěžovány závažnými finančními břemeny.

Z hlediska přibližování a budoucího rozšíření EU o země střední a východní Evropy, mezi nimiž Česká republika, znamenají návrhy na prohloubení reformy zemědělské politiky EU poměrně kladný moment.

Postupné přenesení rozhodovací pravomoci o úrovni a metodách podpory zemědělství na administrativu členských zemí lépe umožní sladit rozdíly v přístupech Unie jako celku a nových členských zemí. Rozhodování o úrovni podpory ze společných fondů EU zůstane při tom v rukou společných řídicích orgánů Unie, kde budou nové členské země zastoupeny.