

SPOLEČNÁ ZEMĚDĚLSKÁ POLITIKA A MULTIFUNKČNÍ ZEMĚDĚLSTVÍ

COMMON AGRICULTURAL POLICY AND MULTIFUNCTIONAL AGRICULTURE

Michal Malý

Anotace:

Společná zemědělská politika má být směřována k efektivnímu multifunkčnímu zemědělství. Příspěvek se zabývá analýzou vybraných vlivů SZP na ekonomickou situaci podniku při respektování produkčních a enviromentálních principů. Součástí práce je syntéza poznatků o vlivu dopadů SZP na podnik a jeho směřování do oblasti multifunkčního zemědělství. Příspěvek byl zpracován v rámci grantu IGA 11110/1312/113124.

Klíčová slova:

Zemědělská politika, multifunkční zemědělství, produkční funkce, dotace

Abstract:

Common agricultural policy should be oriented to the effective multifunctional agriculture. The paper is aimed at analysis of selected types of CAP effects into agriculture regarding to the economical effectiveness of agricultural farms. The contribution arose in frame of solution of IGA 11110/1312/113124.

Key words:

Agricultural policy, multifunctional agriculture, production function, allocation

ÚVOD

Pro podniky působící v oblasti zemědělství představoval vstup do EU významnou změnu ekonomického prostředí, včetně hlavních nástrojů a mechanismů sloužících k stabilizaci odvětví při respektování základního podnikatelského cíle. Nejvýznamnější úlohu při vymezení globálních tržních podmínek agrárně potravinářského komplexu a tím i podnikových možností plní Společná zemědělská politika EU, jejímž cílem je konkurenceschopnější a na spotřebitele více orientované zemědělství, které by ovšem ve stále větší míře mělo zohledňovat multifunkční principy.

Nynější podoba reformované společné zemědělské politiky tak stále více upouští od podpor poskytovaných na produkci a na výrobek a větší důraz klade na ochranu životního prostředí, na tvorbu a údržbu krajiny, bezpečnost potravin a welfare zvířat. Je vhodné též zmínit, že reformovaná společná zemědělská politika přijímá namísto dosavadního systému podpor mechanismus jednotné platby na farmu. Co to ovšem v praxi přináší českým zemědělcům? Není v současnosti až příliš přeceňován princip multifunkčnosti, přičemž se záměrně snižuje význam produkčního zemědělství?

MATERIÁL A METODY

Cílem tohoto příspěvku je analýza vybraných vlivů SZP na ekonomickou situaci podniku při respektování produkčních a enviromentálních principů. Práce je součástí řešeného výzkumného projektu IGA „Vliv asymetrických informací na ekonomický rozměr multifunkčního zemědělství v rámci uplatňovaných zemědělských politik“, jenž je řešen v rámci ČZU - PEF. V práci jsou využity poznatky a závěry z regresní a korelační analýzy

provedené nad rámec předkládané práce ovšem prováděné v rámci již zmiňovaného komplexního projektu. Ekonomický rozbor a úvahy o budoucích scénářích jsou založeny na koncepci „Agrární politika ČR pro období od roku 2004 do roku 2013“¹². V neposlední řadě jsou zde využity metody statistických analýz v rámci šetření VUZE a také metody kalkulace a modelování příjmů.

VÝSLEDKY

V červnu 2003 se EU dohodla na výrazné úpravě zemědělské politiky, aby byla schopna čelit významným změnám v podobě začlenění 10 nových států v roce 2004 a potřebě zlepšit schopnost evropských zemědělců konkurovat na světovém trhu za podmínek daných jednáním Světové obchodní organizace WTO. Základním kamenem reformy bylo relativní přerušení finanční podpory zemědělcům, tzn. zpřísnění závislosti zemědělských dotací na objemu výroby a rozšíření systému přímých dotací, které mají zemědělcům nahradit ztráty na příjmech. Kromě toho má Komise EU v úmyslu nadále snižovat dotace na výrobu, přestože tyto v posledních letech klesaly. V konečném řešení však bylo prosazeno místo úplného oddělení dotací od produkce oddělení pouze částečné. Jedním z důvodů byla multifunkční role, kterou zemědělství hraje. Již delší období se stále silněji prosazuje koncepce, že zemědělství má svou funkci i nad rámec zemědělské produkce. Zemědělci plní funkci patrona venkova a práce v zemědělství zabraňuje odlivu pracovníků z venkova do měst. Podpora zemědělství je proto vnímána jako správný a vhodný postup pro udržení občanů na venkově, především pak v zemědělství v horských a odlehlých oblastech.

Koncepční změny a strategie přeorientování evropské agrární politiky směrem k posílení enviromentálních a sociálních aspektů, ekonomických principů a principů trvale udržitelného zemědělství se odráží i v agrární politice ČR. Strategie do roku 2013 směřuje k celoplošnému produkčnímu zemědělství, které musí být konkurenceschopné v produkci surovin k výrobě potravin a zároveň šetrné k životnímu prostředí. To je hlavní princip evropské agrární politiky. Je potřeba si uvědomit, že evropská agrární politika je strategií, která by měla zachovat konkurenceschopnost evropských zemědělců na celosvětové úrovni, ale zmíněný cíl je vzhledem k neshodám, zejména v oblasti výše přímých podpor poskytovaných Evropskou Unií a na druhé straně požadavky WTO, dnes velmi obtížně dosažitelný. Specifickým a neméně důležitým směrem agrární politiky ČR má být snaha o zastavení snižování venkovské populace především prostřednictvím zlepšení životní úrovně samostatně hospodařících rolníků a zlepšení příjmové situace venkovských obyvatel. Mezi důležité cíle zemědělské politiky v oblasti agroenviromentálních patření se začíná řadit i schopnost zemědělsky užívaných ploch zadržovat vodu. Zde mohou působit jak strategie přeměny orné půdy na trvalé travní porosty, tak strategie revitalizace zemědělských vodních toků zachováním, případně údržbou mokřadů, retenčních oblastí, odbahňování rybníků a dalších technických i biologických opatření. S tím souvisí i zlepšení kvality a čistoty povrchových a podzemních vod, které mohou být znečišťovány zemědělstvím.

Z hlediska dalšího vývoje SZP a jejího vlivu na agrární trh v ČR se v období do roku 2010 předpokládá především vyrovnaní úrovně přímých plateb z prvního pilíře pro české zemědělce s úrovní přímých plateb původních členských zemích EU, vzhledem k jejich degresivnímu průběhu¹³. V tomto výhledovém horizontu bude také docházet k zásadním změnám v systému vyplácení podpor. Nový systém podpor formou dotace na zemědělský podnik bez přímé vazby na konkrétní komoditu v sobě skrývá pro zemědělce i pro stát řadu rizik. Zdánlivá výhoda spočívající v možnosti použít finančních prostředků takřka libovolně, podle momentálních potřeb farmy se velmi pravděpodobně projeví v nahromadění investic u

¹² Zdroj: Schválená koncepce Agrární politiky, Ministerstvo zemědělství ČR, Praha, 2003

¹³ Tento předpoklad vychází z kalkulací provedených v roce 2003 na základě dohodnutých podmínek poslední reformy SZP a je určen pro podniky s výměrou vyšší jak 20 hektarů.

komodit, které se jeví v rámci daného regionu za relativně nejziskovější. Uvedená hypotéza zřejmě platí pro celou EU a znamená, že počínaje rokem 2005, resp. 2007, zahájí agrární politika jakousi redistribuci zemědělských komodit tak, že komodity budou směřovat do klimaticky nejvýhodnějších regionů. Uvedený efekt je spojen s celou řadou dalších otázek především v oblasti logistiky, transakčních nákladů, krmivové základny a také především řešení sociálních efektů, regionální zaměstnanosti atd. Podle odhadů VUZE má české zemědělství v delším časovém horizontu šanci uspět např. v pěstování a zpracování olejnin, v pěstování kvalitního sladovnického ječmene, ale už hůře se bude uplatňovat v konkurenci evropského trhu v pěstování potravinářské pšenice. Může mít šanci v pěstování krmné pšenice ve velkovýrobních podmínkách, kde se dá snížit cena díky výrobním technologiím. Rozhodně je nutné kalkulovat s tím, že některé komodity se z hlediska dlouhodobé budoucnosti z ČR vytráčí z důvodů výše uvedených a z důvodů působení nových ekonomických nástrojů. Tomu je potřeba přizpůsobit druhý pilíř agrární politiky, zejména dotace v oblasti operačního programu a v oblasti zemědělství tak, aby podpory směřovaly skutečně do strategických oblastí, do strategických komodit. Vzhledem k těmto předpokladům je nutné vidět i další souvislosti. Na jedné straně by mělo dojít k zlepšení ekonomické situace zemědělských podniků, ale na straně druhé vyšší podpory, oproti rokům předvstupním, budou souviset se zvýšenými náklady na půdu a na dodržování podmínek evropských zákonů v rámci „cross-compliance“. Z tohoto hlediska by měli farmáři i zemědělské podniky velmi pečlivě volit strategie využití dotačních prostředků. Především by neměli uvedené prostředky využívat jako formy mezd, ale měli by je investovat do strategických záměrů v rámci dlouhodobých cílů podniku.

V rámci pokračující restrukturalizace zemědělských podniků spojené zejména s postupným přesunem chovu skotu, a to jak na produkci mléka, tak jatečního skotu, z nížin do horských oblastí bude docházet k rozšiřování trvalých travních porostů v těchto oblastech. Uvedená prognóza vychází z velmi masivních podpor v rámci Horizontálního plánu rozvoje venkova (HRDP), které směřují k údržbě a obhospodařování trvalých travních porostů. Významným prvkem agrární politiky ČR i EU je ekologie a multifunkční zemědělství. Uvedené termíny jsou stále častěji zdůrazňovány, ovšem z hlediska výsledných ekonomických efektů již nejsou zmiňována podstatná fakta, že „ekologičnost“ daného výrobku vzhledem k předpokládaným nižším produkčním schopnostem, či ekonomice výroby, musí někdo zaplatit. A pokud tomu tak není ze strany spotřebitelů, je nutné hledat jiné subjekty především na straně státu či evropských Společenství. Je tedy zřejmé, že rozvoj multifunkčního charakteru zemědělství, zejména v oblastech s lepšími podmínkami, bude jenom postupný a větší intenzity směřování podniků k multifunkčnímu charakteru zemědělství lze očekávat až v závěrečném období předpokládaného časového horizontu.

Dalším trendem bude pravděpodobně zvětšování výměry zemědělských podniků a to jak u soukromě hospodařících rolníků a rodinných farem, i když u těchto podnikatelských forem pouze mírným způsobem, tak hlavně u podniků na bázi družstev a obchodních společností z důvodů posílení koncentrace majetku a ekonomické síly, ale také vzhledem potřebám investovat do managementu zemědělských podniků. Dle šetření MZe ČR a VUZE se tato tendence projeví v ČR silněji než mechanismus zakládání nových podniků rodinného nebo samozásobitelského typu, i když agrární politika určená pro jiné členské státy bude investovat prostředky i do této oblasti a zároveň se dá očekávat i průnik dalšího zahraničního kapitálu, a to i nezemědělského, do podnikání v oblasti agrárně potravinářského komplexu.

V kontextu zemědělské politiky EU se prolíná a bude stále prolínat zemědělství do životaschopnosti venkovských regionů a je nutné, aby všechny složky, které se na venkově nachází, uvažovaly o společných strategiích udržení příjmů venkovského prostoru a udržení diverzity příjmů venkovského prostoru. Zásadně je ovšem nutné rozlišit vhodné nástroje pro podporu produkčního na straně jedné a multifunkčního zemědělství na straně druhé, ve

spojení s rozvojem venkova. Velmi často jsou generovány snahy o konstrukci nástrojů na podporu dané koncepce a zároveň je patrné úsilí o minimalizaci negativních dopadů na ostatní prvky zamýšleného systému. To, co se projevuje jako pozitivní v evropském modelu zemědělství nemusí být nutně vhodné do českých podmínek. Zřejmým příkladem může být například vývoj žádostí o podporu v rámci dotačního titulu Horizontální program rozvoje venkova.

Dle výsledků prvního kola žádostí z přibližně 950 000 hektarů trvalých travních porostů, které jsou v ČR evidovány, bylo přes 800 000 hektarů přihlášeno farmáři k údržbě luk a pastvin, tedy k extenzivnímu programu.¹⁴ Bohužel tento krok není z dnešního pohledu odborníků vnímán jako strategicky správný neboť farmáři byli vedeni snahou o maximalizaci prostředků jenž mohou získat a přitom došlo k přesunu lučního hospodářství do extenzivního hospodaření a nyní se potýkají s řadou problémů s tím spojených například v oblasti chovu mléčného skotu. Je otázkou, jak v příštích pěti letech tento krok českých farmářů zapůsobí na mlékárenský průmysl a na zvyšování konkurenceschopnosti v oblasti produkce mléka. Na druhou stranu se prakticky nikdo nepřihlásil do protierozních opatření, tj. do výsadby travnatých pásů na svažitéch pozemcích, které mají protipovodňový a protierozní charakter. Přitom jsou zde velmi zajímavé podpory ve výši asi 9 000 Kč/ha po dobu pěti let. Přesto se téměř žádný ze zemědělských podnikatelů k tomuto programu nepřihlásil. Bohužel tento krok není možné dle zásad SZP okamžitě zvrátit, proto v budoucím období bude nutné v daleko větší míře promýšlet vhodné strategie a snažit se volit uvážlivě z nabízených programů ty, jenž jsou vhodné a efektivní pro české zemědělce z hlediska jejich budoucího zaměření. Velké množství zemědělských podniků se také přihlásilo do systému meziplodin, kde přihlášená výměra činí asi 200 000 hektarů. Bylo to neočekávané, protože meziplodiny v rámci osevního postupu lze uplatnit přibližně na 5 % půdy. Nicméně někteří zemědělci vytvořili úplně nový dvouletý osevní postup a na polovině své výměry sejí meziplodiny a na druhé polovině danou produkční obilovinu, za což obdrží dotace, a když si přepočtou ekonomiku podniku a to, co dostávají na hektar z extenzivních podpor, jsou na tom příjmově lépe.

V rámci nového fondu EAFRD nebo v rámci novelizace stávajícího systému HRDP je tedy nutné analyzovat dosavadní průběh a nalézt vhodná řešení i pro český agrární sektor. Neboť vidíme, že nabízené programy EU v rámci strukturální politiky, je potřeba velmi pečlivě zvažovat. Je potřeba si uvědomit, že agrární sektor ČR je odlišný od ostatních zemí, byť jsou to státy geograficky blízké. Máme jiný historický vývoj a jinou ekonomickou situaci, a proto ne všechny nástroje evropské strukturální politiky jsou vhodné.

DISKUSE

V současné době se v ČR uplatňují v podstatě dva směry politiky, jedna je agrární a platí pro EU 15, a druhá o které se již dá hovořit jako o komunální či veřejné, protože hovoříme o přesunu prostředků z prvního pilíře do druhého. Rozvoj venkova rozhodně není synonymem pro rozvoj zemědělství a je potřeba, aby byl chápán rozdíl mezi těmito koncepcemi a aby byli identifikovány nosné nástroje pro rozvoj venkova v souvislosti s rozvojem zemědělství.

V současné době již vzniká nové konkurenční prostředí, kde se jednotlivé podniky či jiné právně-organizační složky ucházejí o prostředky ze strukturálních fondů a především o prostředky z fondů pro rozvoj venkova. A opět je nutné se zamyslet nad hlavními cíly SZP. Jedná se o stabilizování stávající evropské zemědělské produkce, anebo je jejím cílem získání prostoru pro umístění produkce starých členů Evropské unie? Odpověď je možné hledat na příkladu reformy na trhu s cukrem neboť reforma cukerného pořádku je dostatečným

¹⁴ Zdroj: VUZE, MZe ČR

důkazem o tom, že Evropská unie nehledá spravedlivý model, plošný model, vyvážený model a nevychází ze základní Římské dohody o rovném přístupu ke všem členům Evropské unie. Tento postup v reformě cukerného pořádku je všeobecně chápán za jednoznačně diskriminační přístup k novým členům Evropské unie, který nedává stejné možnosti a rovný přístup při realizaci reformy společné zemědělské politiky.

V oblasti zvyšování podpor pro rozvoj venkovských oblastí je důležitý přijímaný národní program v rámci nařízení Rady Evropské unie o podpoře rozvoje venkova z prostředků Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova. Jeho návrh obsahuje celou řadu opatření ke zvýšení konkurenceschopnosti zemědělství, lesnictví, k ochraně přírody a krajiny a ke zvýšení kvality života ve venkovských oblastech. Nejsou to opatření pouze plošná, nároková, ale jsou vázaná většinou na kvalitní projekt, tedy na základě zkušeností při podávání žádostí v rámci Operačního programu roku 2004 nedosáhnou na tyto prostředky všichni zájemci a také ne vždy přímo zemědělci. Všechna opatření revidované společné zemědělské politiky Unie jsou chápány jako daň udržení evropského zemědělství pod tlakem zámožské koncentrace a pod neúprosnými požadavky rozvojových zemí k přístupu na evropský trh se svými agrárními produkty. Reforma společné zemědělské politiky ve svém důsledku znamená zmenšení rozměru evropského zemědělství, značné přeorientování zemědělců na plnění placených nevýrobních funkcí a diverzifikaci do ostatních odvětví, zejména navazujících oborů. Tady je potřeba si uvědomit, zda proces zmenšování rozměru evropského zemědělství bude realizován plošně na všech pětadvaceti zemích, anebo bude probíhat selektivně, jak tomu bylo na počátku nebo při vstupu nových členských zemí do Evropské unie. Členské země se snaží o minimalizaci dopadů SZP na své zemědělce a národní pravidla zaměřují na udržení co největšího rozsahu zemědělství v rámci národního hospodářství a zároveň je evidentní snaha o udržení lidí v odvětví. Nespornou výhodou podle všech předpokladů budou mít podniky, které byly schopny investovat do konkurenceschopnosti před uplatněním reformované společné zemědělské politiky. Nicméně toto jsou především podniky ve starých zemích Evropské unie a zejména jejich kapitálově silná odbytová a zpracovatelská družstva, což platí i pro potravinářský průmysl zpracovávající zemědělské produkty. Kromě toho je u těchto oborů důležité tzv. zasíťování do nadnárodních odbytových sítí.

ZÁVĚR

Reforma společné zemědělské politiky bohužel příliš nereaguje na vysokou finanční náročnost administrace systému, nezabývá se otázkou generačního problému, nereaguje na důsledky globalizace obchodu, průmyslu, ekonomiky vůbec, nereaguje na eliminaci rizik spojených se zemědělskou výrobou, na trend poklesu příjmů zemědělců a na změnu stylu života lidí na venkově. Česká republika se ještě nestačila přizpůsobit poměrům stávající společné zemědělské politiky a už je pod tlakem nových razantních změn, které doposud nebyly definovány v takové podobě, aby byli zemědělství podnikatelé v dostatečném předstihu schopni na tyto změny reagovat a včas se na ně připravit, což je základním předpokladem znalostní ekonomiky.

LITERATURA

T. Kreutzer: Systém podpor v EU, MZe ČR - odbor analýz a SZP EU

T. Zídek: Postavení agrárního sektoru v rozvoji venkova a jeho význam v SZP EU, Sborník z konference Budoucnost SZP EU, IREAS, Praha, 2004

Kontaktní adresa:

Ing. Michal Malý, Česká zemědělská univerzita v Praze, Fakulta provozně ekonomická, Katedra zemědělské ekonomiky, Kamýcká 129, Praha 6 – Suchbátka, 165 21 email: maly@pef.czu.cz