

MOŽNÉ DOPADY REFORMY SZP Z POHLEDU PŘÍMÝCH PLATEB

POSSIBLE IMPACTS OF CAP-REFORM FROM THE DIRECT PAYMENTS POINT OF VIEW

Zdeněk Toušek

Anotace:

Společná zemědělská politika zemí Evropské unie je pod reformním tlakem, jak interních, tak externích sil. Proces rozšíření EU směrem na východ, v jehož rámci aspiruje i ČR na plnohodnotné členství, je jednoznačně jednou z nejdůležitějších externích hnacích sil.

Rozsah a zejména finanční náročnost stávající Společné zemědělské politiky (SZP) je z více důvodů do budoucna ve své stávající podobě neudržitelná a vyžaduje postupnou reformu, jež je připravována Evropskou komisí (EK).

Abstract:

Common agriculture policy of the EU is undergoing fundamental reform. The enlargement process towards east in which The Czech republic is aspirating for full membership is one of the most important external driving force. Because of the size of budgetary implication the current CAP is not sustainable and requires reform of its instruments that was prepared under EU Commission supervision.

Klíčová slova:

SZP, přímé platby

Key words:

CAP, direct payments

Úvod

Společná zemědělská politika zemí Evropské unie je pod reformním tlakem, jak interních, tak externích sil. Proces rozšíření EU směrem na východ, v jehož rámci aspiruje i ČR na plnohodnotné členství, je jednoznačně jednou z nejdůležitějších externích hnacích sil.

Rozsah a zejména finanční náročnost stávající Společné zemědělské politiky (SZP) je z více důvodů do budoucna ve své stávající podobě neudržitelná a vyžaduje postupnou reformu, jež je připravována Evropskou komisí (EK). Reformní návrhy předložené EK jsou nyní široce diskutovány a podrobovány detailnímu zkoumání všemi zainteresovanými stranami. S určitou mírou optimismu lze očekávat, že konečná a výsledná verze SZP bude v brzké době známa.

Základní a původní návrhy reformy SZP předložené Evropskou komisí byly založeny a odvíjeny na základě následujících základních myšlenek:

- *Oddělení plateb od produkce*, což znamená přímé odloučení plateb od produkčních aktivit. Na místo toho jsou platby vypláceny formou jednotné platby na jednotku výměry 1 ha podniku.

- *Povinné ukládání orné půdy do klidu* představuje platby oddělené od produkčních aktivit podmíněné uložením 10% orné půdy základní výměry podniku do klidu na dobu 10 let.
- *Křížové dodržení kritérií a poradenství* znamená, že nárok na podporu je podmíněn splněním a následným dodržováním standartu EU v oblastech životního prostředí, animal welfare atd. Případné neplnění těchto podmínek může být penalizováno krácením či ztrátou nároku na podporu. Současně větší podniky (nad 15tis. EUR přímých podpor za rok) jsou povinny účastnit se na systému poradenství.
- *Snižování a modulace podpor* představuje progresivní snižování přímých podpor. V rámci modulace podpor se počítá s přesunem takto ušetřených zdrojů zejména na podporu venkova a atd.
- *Tržní opatření* se týkají podpor specifických komodit jako produkce škrubu, sušených krmiv a intervenčních cen u obilovin a mlékárenských výrobků.

Z pohledu ČR jako jedné z kandidátských zemí, jež se příští rok plně začlení do stávajících evropských struktur, je bytostně nutné sledovat vývoj a směr reformního úsilí EK a být připraven na ně adekvátně reagovat. Podmínky českých zemědělců budou bezprostředně po vstupu do EU ovlivněny a dány dohodnutými podmínkami uvedených v přístupové smlouvě. Tato dohoda se týká zejména přiznaných národních produkčních limitů a kvót, přímých plateb a jiných podmínek.

Pak celkovou úroveň potenciální podpory lze z pohledu její struktury rozčlenit následovně:

- *Přímé platby* – Úroveň přímých plateb začíná na 25% plateb v EU pro startovací rok 2004 a počítá se s nárůstem 5% každý rok a to až do roku 2007 v následujících letech pak s nárůstem 10%. V období 2004–2007 je možné ještě doplácet 30% z národních zdrojů tj. na konečnou úroveň 55%, 60%, a 65%. Je také možné využít tkzv. zjednodušený systém převedením přímých podpor na 1 ha zemědělské půdy, tedy bez vazby na konkrétní komoditu
- *Horizontální plán rozvoje venkova* – Těto položky (zhruba polovina) budou hrazeny podpory směřující do méně příznivých oblastí (LFA – less favoured areas). Ze zbývajících částí budou kryty podpory agroenvironmentálního charakteru, do nichž se farmáři mohou zapojit. Předpokládá se národní spolufinancování.
- *Sektorový operační plán rozvoje zemědělství* – Předpokládá se, že budou kryt investiční rozvoj sektoru v souladu s příslušnými věcnými prioritami. Počítá se spolufinancování národním či soukromým.
- *Národní podpora* – při splnění závazných společných podmínek pro všechny členské země je možné uplatňovat národní podporu. Jedná se zejména o podporu obecných služeb.
- *Podpora tržních cen* – Ceny vybraných komodit jsou dány rámcem společných tržních ráďů, nepřímo podporovány opatřeními EK a financovány ze zdrojů EU. Např. vývozní subvence, podpora skladování atd.

Cíl a metodika

Cílem tohoto příspěvku je zaměřit se na možné makroekonomické dopady variantní úrovně podpory jedné z forem strukturální pomoci a to přímých plateb při respektování dohodnutých podmínek v přístupové smlouvě a dostupibilitě národních zdrojů určených ke spolufinancování.

Použitý metodologický postup práce vychází z výše definovaného cíle. V návaznosti na vytyčený cíl je realizován výběr vhodné modelové struktury, umožňující jak plnou a bezproblémovou adaptaci na reálné podmínky českého prostředí, tak částečné doplnění stávající široké nabídky nástrojů systémové analýzy využívaných v ČR. Po zhodnocení obou kritérií byla vybrána konkrétní modelová struktura GESIM reflektující specifické podmínky ČR.

Ve zbývajících částech práce je pozornost zaměřena na splnění dílčího cíle při využití metody *vzájemné komparace* kvantitativní analýzy, založené na porovnání dosažených dílčích výsledků v rámci jednotlivých simulačních propočtů uvažovaných scénářů. Jednotlivé navržené vývojové varianty, označené jako scénáře reprezentující různá odpovídající hospodářská opatření, jsou kvantifikovány pomocí měření jejich dopadů, odrážejících intenzitu evropského integračního procesu na národní ekonomiku České republiky.

Vzhledem k tomu, že efekty dopadů různé úrovně podpory jsou sledovány na makroekonomické popřípadě sektorové úrovni, není nutné brát v úvahu rozdílnosti obou možných systémů, klasického a zjednodušeného. Klasický systém znamená vztažení výše kompenzačních plateb k produkci uvažovaných komodit.

Naproti tomu zjednodušený systém výplaty přímých plateb je realizován bez přímé vazby na produkci specifických komodit a vztahován (vyplácen) na jednotku výměry zemědělského podniku, tj. na 1 hektar výměry orné půdy.

Evropská komise zdůvodnila svůj návrh postupného navyšování úrovně kompenzací (myšleno přímých plateb), který považuje za přijatelný a vhodný pro obě strany postupného navyšování, mimo jiné následujícími argumenty:

- Příliš rychlým zavedením přímé pomoci kandidátským zemím by mohlo dojít k potlačení pozitivního příjmového efektu na straně farmářů negativními dopady na započatou restrukturalizaci. Problém restrukturalizace kandidátských zemí je přímo spojen s dualismem jejich agrární struktury. Na jedné straně výrobní sektor potřebuje dodatečné investice a je třeba dokončit proces restrukturalizace, na straně druhé hrají stávající farmy důležitou roli v záchranné sociální síti ve venkovských oblastech.
- Významné zvýšení zdrojů plynoucích z kompenzačních plateb a preferujících pouze některé segmenty agrárního sektoru představuje nebezpečí výrazné příjmové disparity a sociálního rozvratu ve venkovských oblastech.
- Dalším argumentem Evropské komise je, že finanční výhled EU (i v rámci Agendy 2000) do roku 2006 nepočítal s prostředky na kompenzační platby pro nové členské země.

Na základě zejména těchto argumentů bylo odvozeno závěrečné rozhodnutí navrhuující postupné navyšování zmiňovaných plateb zabezpečujících stabilitu příjmů farmářů bez negativního dopadu na nedokončený proces restrukturalizace.

Alternativní scénáře kompenzačních plateb

Jak již bylo uvedeno, vzhledem k neznalosti aktuální výše národní podpory ve formě přímých plateb v okamžiku našeho vstupu do struktur EU je vhodné uvažovat s více možnými alternativami, jež se mohou jevit z krátkodobého časového horizontu jako nejpravděpodobnější. Celkem jsou uvažovány 3 možné scénáře postihující různou úroveň kompenzačních plateb.

Tři alternativní scénáře simulující problematiku kompenzačních plateb.

- První scénář (**A₂₅**) vycházející z předpokladu nulového navýšení národního příspěvku přímých plateb.
- Druhý scénář (**B₂₅₊₁₅**) uvažuje situaci, kdy stát dorovná národní příspěvek na přímé platby o 15%.
- Třetí scénář (**C₂₅₊₃₀**) je obdobný jako předcházející scénář s tím, že národní příspěvek přímých plateb je v maximální výši 30%. Takzvaná top up varianta.

Scénář **A₂₅** předpokládá ukončení vzájemné bilaterální redukce importních cel mezi ČR a členskými zeměmi EU, zahájené v rámci podpisu asociační dohody. Stejný předpoklad je uvažován u členských zemí uskupení CEFTA bez ohledu na to, zda tyto jednotlivé státy jsou či nejsou v daný okamžik plnoprávními členy EU. Tato redukce se týká všech sektorů. ČR jako plnoprávný člen je povinen přispívat, jako stávající členské státy, do společného rozpočtu EU ve shodné výši 1,27% svého HDP.

Vstup ČR do EU může v neposlední řadě zvýšit přímou pomoc z fondů EU až do maximální výše 4% HDP členské země¹. Podle dosavadních zkušeností, s ohledem na dostupnost a kvalitu předkládaných projektů, lze očekávat příliv zdrojů ve výši zhruba 2,3 - 2,4 % HDP. Lze předpokládat, že ČR splní podmínky a kvalifikuje se pro možnost čerpat z vnitřních fondů Společenství², tj. stane se netto příjemcem. Tyto zdroje se stávají příjmy státního rozpočtu formou zahraničních transferů. Současně se předpokládá, že veřejné výdaje zůstávají konstantní v reálném vyjádření (nebo vzrostou pouze nepatrně), tudíž příliv zahraničního kapitálu by měl vést ke snížení veřejného deficitu. Následkem toho by celkové investice měly vzrůst, což je také dílčím cílem strukturální pomoci.

SZP je modelována v reformované podobě. Tato adaptace je modelována nárůstem importních tarifů a exportních subvencí pro agrární a navazující potravinářsko zpracovatelský sektor. Doucha a kol.³ uvádí, že by importní tarify měly vzrůst cca o 210% proti stávající úrovni. Při proporcionalním zhodnocení teritoriální struktury českého importu byl nárůst tarifů odhadnut na 70%⁴.

Pro účely této práce se v případě přímých plateb vychází z oficiálního návrhu Evropské komise⁵ hovořící o začáteční výši této podpory na úrovni 25% financované ze zdrojů EU a možnosti dofinancování domácími prostředky národního rozpočtu, viz. str.1.

Varianta **B₂₅₊₁₅** je téměř shodná s předcházející alternativou až na to, že se oproti variantě první, kde farmáři dostávají pouze základní výši podpory, předpokládá 15% národní účast na dofinancování přímých plateb.

Varianta **C₂₅₊₃₀** představuje pro zemědělce nejpříhodnější alternativu z uvažovaných třech scénářů, protože předpokládá maximální výši přípustného národního příspěvku v rámci této podpory a to na úrovni plných 30% vedoucí k celkové výši podpory 55%.

Výsledná výše podpory je odvozena z dokumentu Ministerstva pro místní rozvoj - Národní rozvojový plán. Dále se vychází z předpokladu o investičním charakteru většiny těchto zdrojů, jež jsou tedy v modelové struktuře chápány jako investice. V modelové aplikaci je

¹ Dle nařízení Rady Evropy č. 1164/1994 zakládajícího Fond soudržnosti, respektive jeho úprava č. 1264/1999

² Hranice 75% průměru ekonomické úrovně EU měřené HDP na hlavu je používána EU při stanovování možnosti čerpat podporu z vnitřních fondů.

³ Doucha, T. a kol. (1999) 'Analýza úrovně celní ochrany', VÚZE

⁴ Vychází se z předpokladu plné liberalizace vnitřního trhu EU pro dané sektory a obdobným stupněm liberalizace pro země CEFTA, jež nezískaly členství v EU. Tudíž tento nárůst je aplikován pouze vůči třetím zemím.

⁵ Evropská Komise "Information Note - Common Financial Framework 2004-2006 for the Accession Negotiations", Brusel 30.1. 2002

problematika přímých plateb modelována v “decouple“ podobě, to znamená, že tyto příjmy nemají charakter přímých produkčních stimulů. Tangermann a Múch⁶ v kontextu modelu částečné rovnováhy ESIM⁷ došli k závěru, že přímé platby nepředstavují významný přímý produkční stimul. Odhadnuté hodnoty kompenzačních transferů relevantních pro ČR vycházejí z práce autorů Doucha a kol.⁸

Tabulka č.1 Základní předpoklady scénářů

SCÉNÁŘ	A₂₅	B₂₅₊₁₅	C₂₅₊₃₀
Zdroje strukturálních fondů	ano	ano	ano
Přímé platby z EU	ano	ano	ano
Příspěvek do rozpočtu EU	ano	ano	ano
Národní příspěvek PP 30%	ne	ano	ne
Národní příspěvek PP 30%	ne	ne	ano

Zhodnocení výsledků navržených scénářů

V této části budou popsány dosažené výsledky simulačních propočtů, přičemž přímá pozornost bude zaměřena pouze na hlavní charakteristiky determinující nejzásadnější závěry, vyplývající z navržených omezení dílčích parametrů v rámci uvažovaných scénářů, reprezentující různé vývojové stavy integračního procesu. Udržení stabilního makroekonomického rámce je předpokladem pro úspěšné zvládnutí integračních snah. Jedná se zejména o stabilizaci vnějšího směnného kurzu ČK, udržení inflace v přijatelných mezích a zajištění úměrné úrovně schodku obchodní bilance. Vývoj a změny vybraných agregátů jsou sledovány a uvedeny v následujících grafech.

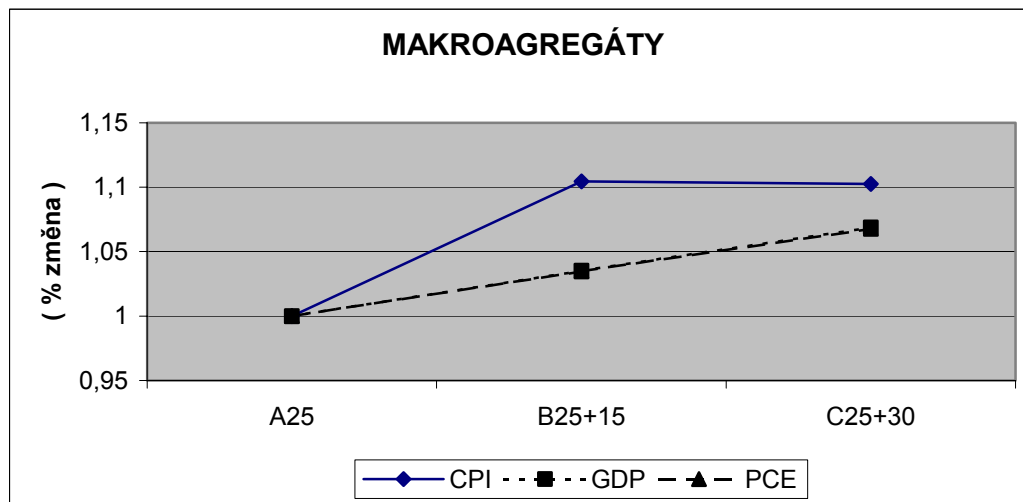
Následující graf č.1. demonstruje změny vybraných makroekonomických veličin. Hodnota hrubého domácího produktu *GDP* má vzrůstající tendenci pro všechny zamýšlené scénáře z důvodu nárůstu jak agregátního outputu, tak i agregovaných cen. Křivka *CPI* naznačuje vývoj cenové hladiny pomocí Stonova cenového spotřebitelského indexu. Cenová hladina shodně pro všechny uvažované scénáře má rostoucí tendence, což je způsobeno nárůstem cen na všech trzích, tj. na trhu vstupů i na trhu výstupů. Prudší cenový nárůst byl zaznamenán na straně outputu.

⁶ Tangermann, S. a Múch, W.(1995), “ Agriculture in Poland, the Czech and Slovak Republic and Hungary and Possible Evaluation in the Medium Term - using the ESIM Sectoral Model “, konečná zpráva pro Evropskou komisi (DG IV)

⁷ ESIM – European Simulation model vytvořený ve spolupráci USDA/ERS a Timem Joslingem a Stefanem Tangermannem

⁸ Doucha, T. a kol. (2002), interní materiál VÚZE

Graf č. 1 Vybrané markoekonomické agregáty.



Zdroj: Vlastní propočty.

Příliv investic, vyúsťující v následný hospodářský růst země, je doprovázen nárůstem disponibilního příjmu domácností, plynoucího z držby výrobních faktorů práce a kapitálu. Průběh křivky čistého příjmu domácností *HINC* v grafu č. 2 odpovídá průběhu funkčního vztahu disponibilních výdajů per capita *PCE*, jenž je pomocí ní odvozen jako proporcionální část korespondující s úrovní úspor za předpokladu konstantního sklonu k úsporám. Obě tyto funkce se vyznačují dynamickým nárůstem pro všechny scénáře. Jensen a kol.⁹, Hertel¹⁰ či jiní autoři shodně předpokládají nárůst blahobytu v zemích, ucházejících se o členství v EU. Rozcházejí se pouze ve výši nárůstu blahobytu na straně nových členů a případných ztrát na straně stávajících členů. Zmiňovaný Jensen a Fradsen a kol.¹¹ očekávají mírný pokles, kdežto Hertel a Swaminatha¹² předpovídají mírný nárůst. Rozdílnost výsledků je způsobena různými předpoklady o konvergenčních schopnostech kandidátských zemích. Pokud bychom zjednodušeně chápali nárůst disponibilního příjmu domácností, jenž slouží k uspokojování jejich potřeb, jako možný ukazatel měření blahobytu, pak docházíme ke stejným výsledkům.

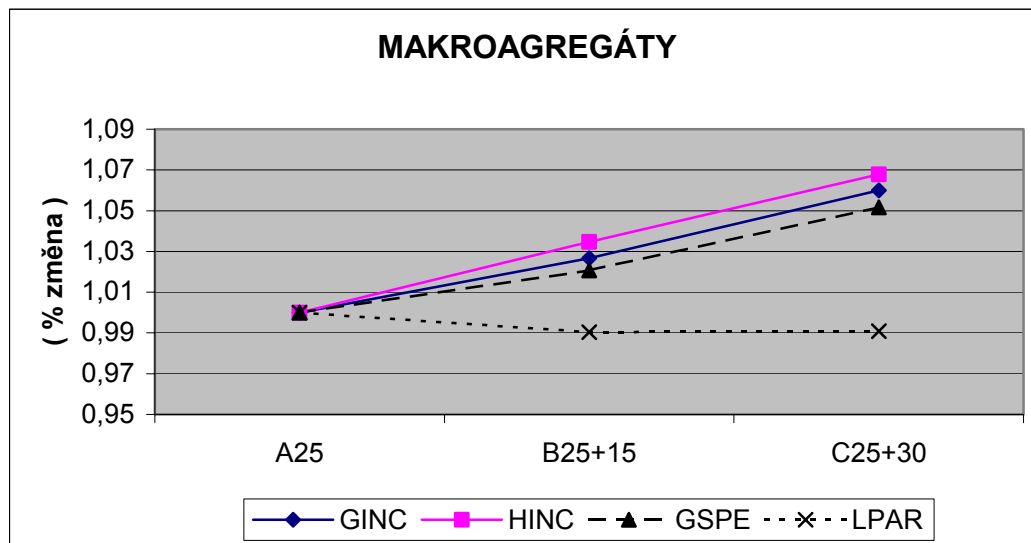
⁹ Jensen, H. a kol. (1998) "Agricultural and Economic-Wide Effects of European Enlargement: Modelling the Common Agricultural Policy", Danish Institute of Agricultural and Fisheries Economics, Kodaň

¹⁰ Hertel, T. W., (1997) "Global Trade Analysis: Modelling and applications", Cambridge University Press

¹¹ Fradsen, S. a kol. (1998) "Expanding "Fortress Europe": Implications of European enlargement for non-member regions", Danish Institute of Agricultural and Fisheries Economics, Kodaň

¹² Swaminathan, P. a kol. (1998) "Integration of the Central and Eastern European Economies into the European Union" v Swaminathan, P. a kol. "Economic Transition and the Greening of policies: Modelling New Challenges for Agriculture and Agribusiness in Europe", Wissenschaftsverlag Vauk Kiel KG, Kiel, Německo

Graf č.2 Další vybrané makroekonomické agregáty.

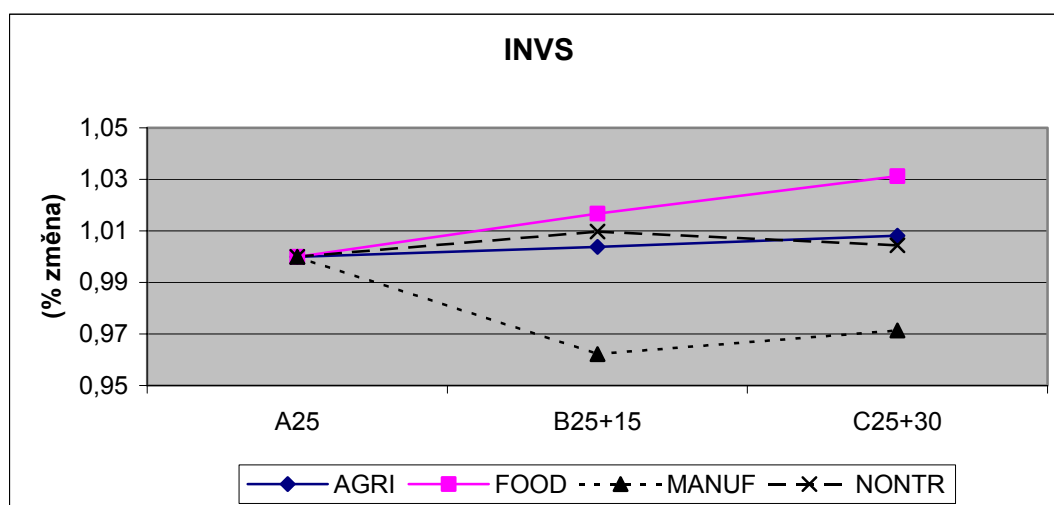


Zdroj: Vlastní propočty.

Úroveň vládních příjmů *GINC* stoupá z důvodu zvýšení příjmů státní pokladny, jenž plyne z navýšeného výběru importních cel a daní domácností a podnikatelů. Naproti tomu výdajová část *GSPE* státního rozpočtu má obdobné růstové tendence z důvodu nutnosti dodatečné státní podpory národnímu hospodářství, jež má napomoci výrobní sféře vyrovnat se s podmínkami vyšší konkurence a se standardy panujícími na evropských trzích a v praktické aplikaci všeobecně přijímaného pravidla finanční solidarity, znamenajícího národní příspěvek odvedený do společného evropského rozpočtu, a nutnosti finanční spoluúčasti státu na schválených projektech Evropské Unie.

V případě našeho členství v Evropské unii se není nutné obávat poklesu zaměstnanosti, jak naznačuje průběh proměnné *LPAR*, označující úroveň celkové nabídky pracovní síly. *LPAR* představuje míru nabídky práce práceschopné části obyvatelstva, jež je závislá pouze na vývoji agregované reálné úrovně průměrné mzdy. Agregovaná průměrná mzda, tj. míra kompenzační jednotky za nabízenou jednotku výrobního faktoru práce, má vzrůstající trend, tedy cena práce v průměru stoupá. Na straně druhé se ovšem jedná pouze o nárůst nominální vzhledem k tomu, že vývoj inflace představovaný indexem spotřebitelských cen *CPI* v reálném vyjádření ji mírně převyšuje. Jak již bylo zmíněno, úroveň zapojení pracovní síly *LPAR* do reprodukčního procesu zůstává v podstatě na stejné výchozí hladině, což ve svém důsledku znamená, že úroveň nezaměstnanosti se nemění z důvodu implementace nastíněných alternativ.

Graf č. 3 Sektorová poptávka po kapitálu.



Zdroj: Vlastní propočty.

Poptávka po kapitálu agrárním sektorem *AGRI* má narůstající směr, potravinářský průmysl *FOOD* je charakterizován stejným trendovým vývojem, ovšem absolutní výše požadovaného kapitálu je násobně vyšší. Ve vztahu míry nárůstu poptávky po investicích a následného agregovaného výstupu jednotlivých sektorů se může na první pohled zdát, že dynamika nárůstu agregátního outputu agrárního sektoru a potravinářského průmyslu neodpovídá výši poptávaných investic. Příčiny lze spatřovat nejen v již zmíněném přibližování se hladině nasycenosti obyvatelstva po potravinách či limitujících možnostech exportu, ale také v nutnosti zvyšování kvalitativních charakteristik produkce zejména u potravin vzhledem k nutnému splnění požadavků vyšších standardů, které jsou běžně vyžadovány v Evropské unii, například požadavků týkajících se zdraví zvířat (animal welfare), zdravotní nezávadnosti potravin (food safety), fyto-sanitárních opatření a jiných. Je tedy možné se domnívat, že racionálně smýšlející zemědělci i představitelé zpracovatelských kapacit se budou spíše orientovat na zvyšování kvality produkce před jejím prostým kvantitativním nárůstem. Stagnaci poptávky po kapitálu vykazuje sektor služeb *NONTR*.

Závěr

Cílem předkládané práce bylo kvantifikovat možné dopady alternativních scénářů odrážející různou aktuální úroveň přímých plateb. Výše pomoci hrazená z evropských zdrojů je známa, naproti tomu otevřenou otázkou stále zůstává výše národní podpory. Rozsáhlá diskuse je také vedena na téma vlastního systému formy přímých plateb v plné či zjednodušené verzi.

Uváděné propočty nastiňují možné dopady jednotlivých variant výše uvažované podpory (přímých plateb), jejichž finanční rámec je vymezen dohodou uzavřenou v Kodani. Je třeba pro úplnost uvést, že v této práci se neberou v úvahu možné rozdíly plynoucí z implementace klasického či zjednodušeného systému přímých plateb, což by se mohlo projevit v celkové výši podpory v rámci komoditní struktury z důvodu odlišné konstrukce těchto systémů pro výpočet konečné výše podpory.

Seznam literatury:

Doucha, T. a kol. (2002), interní materiál VÚZE

Doucha, T. a kol. (1999) ‘ Analýza úrovně celní ochrany ‘, VÚZE

Frandsen, S. a kol. (1998) “ Expanding “ Fortress Europe“: Implications of European enlargement for non-member regions“, Danish Institute of Agricultural and Fisheries Economics, Kodaň

Hertel, T. W., (1997) “Global Trade Analysis: Modelling and applications“, Cambridge University Press

Jensen, H. a kol. (1998) “Agricultural and Economic-Wide Effects of European Enlargement: Modelling the Common Agricultural Policy“, Danish Institute of Agricultural and Fisheries Economics, Kodaň

Swaminathan, P. a kol. (1998) “ Integration of the Central and Eastern European Economies into the European Union“ v Swaminathan, P. a kol. “ Economic Transition and the Greening of policies: Modelling New Challenges for Agriculture and Agribusiness in Europe“, Wissenschaftsverlag Vauk Kiel KG, Kiel, Německo

Tangermann, S. a Múch, W.(1995), “ Agriculture in Poland, the Czech and Slovak Republic and Hungary and Possible Evaluation in the Medium Term - using the ESIM Sectoral Model “, konečná zpráva pro Evropskou komisi (DG IV)

Kontaktní adresa:

Ing. Zdeněk Toušek PhD., Katedra zemědělské ekonomiky – Česká zemědělská univerzita v Praze, Tousek@pef.czu.cz