

SYSTÉMY FINANCOVÁNÍ ZEMĚDĚLSTVÍ A JEJICH PODPORA.

Věra Bečvářová

Výzkumný ústav zemědělské ekonomiky, Mánesova 75, 120 58 Praha 2

Anotace:

Příspěvek charakterizuje základní podmínky konkurenceschopnosti zemědělství jako klíčového předpokladu stabilizace tohoto odvětví ve fázích přípravy integrace do EU. Zobecňuje základní znaky vývoje v míře a formách státní ingerence v členských zemích Unie v komparaci s podmínkami, vymezenými českému zemědělství v rámci ekonomické reformy. Analyzuje vliv liberalizace cen a dotační politiky na strukturální změny v tomto odvětví a reálné možnosti pozice zemědělství v souvislostech evropského agrárního trhu a na trhu finančním. Na příkladě skupiny členských zemí EU s nadprůměrnými výsledky, kde byly vytvořeny předpoklady pro vyšší výnosnost kapitálu dokumentuje pozitiva a rizika rozdílných systémů financování zemědělství a forem státních zásahů.

Summary:

The article deals with the basic conditions connected with the competitiveness of agriculture as the key precondition for the stabilization of this branch during our preparatory period for the integration into EU. It generalizes ground signes of evolution in the level of state influence in EU countries and compares with conditions of the Czech economic reform. It analyses influence of the price liberalization and subsidy policy on the structural changes in agriculture. It uses an exaple of the group EU countries with the best results in agriculture and generalizes positive and risky sides in various systems of the agricultural finance and approaches of the government interventions.

Klíčová slova:

integrace, finanční stabilizace, konkurenceschopnost, státní zásahy, agrární trh, finanční trh, dotační politika

Key words:

integration, financial stabilization, competitiveness, state interventions, agrarian market, financial market, subsidy policy

Jedním z klíčových problémů při předpokládaném vstupu České republiky do Evropské unie se kromě stability ve vývoji monetární politiky ukazuje i problém

stabilizovaného zemědělství. Diskutuje se řada názorů, co pod tímto pojmem chápat, jaké jsou základní znaky stabilizace a jak jsou v naší agrární politice respektovány.

Pokud vycházíme z perspektivy zapojení našeho zemědělství do evropského regionu, potom se klíčovým předpokladem stabilizace jeví konkurenceschopnost našich podnikatelských subjektů v širším, evropském a světovém kontextu. Ta je v první řadě dána jejich výkonností, tj. dosahováním porovnatelných kvalitativních parametrů produkce a schopností vyrábět s takovými jednotkovými náklady, které umožňují přibližování k parametrům světových cen. Rámec je a bude vymezován vývojem situace na agrárním trhu.

Analýzy agrárních politik hospodářsky vyspělých zemí však prokazují, že "čisté tržní řešení" je spíše teoretickou extrémní variantou než reálně uplatňovaným systémem. Problém konkurenceschopnosti zemědělství je řešen ve vazbě na možnosti vytvářet a využívat v tomto odvětví vlastní kapitál a zvyšovat jeho výnosnost výhodnou realizací vlastní vyrobené produkce nebo služby. Tím se současně zvyšuje šance k získání a využití dalších dodatečných zdrojů, nezbytných pro případné další investování, především ve formě kapitálu zápůjčního. Dalšími formami, které lze uplatňovat mimo kritéria finančního trhu, jsou přímé dotace, kterými stát prakticky zasahuje do relací cen vstupů a cen agrárních produktů, pokud jsou směřovány přímo do zemědělské výrobní činnosti, nebo podporuje zásadní strukturální změny a další mimoprodukční funkce zemědělství v rozvoji krajiny a venkova. Další oblastí státní ingerence je celá škála opatření spojených s ochranou agrárního trhu v rámci zahraničně-obchodních vztahů. Proto se i v našich výzkumných pracích spojených s přípravou variant dalšího postupu v české agrární politice zabýváme jak analýzou účinnosti míry a forem státní ingerence uplatňované v počátečních fázích ekonomické reformy a v současném období, tak rozбором mechanismů využívaných v různých formách státní ingerence při prosazování agrární politiky v zahraničí.

Velmi citlivou oblastí je **oblast financování zemědělství** a formy a míra státní podpory. Obecně lze vymezit tři základní formy, používané ve vzájemné kombinaci a rozdílné intenzitě:

- podpora tržních cen
- přímé platby
- ostatní podnikatelská podpora.

Jestliže vycházíme z evropského modelu, formovaného podmínkami poloviny osmdesátých let, kdy v agrární politice zemí ES převažovaly i za cenu růstu nadprodukce státní zásahy především ve formě podpory tržních cen, potom se problém nedostatku vlastního kapitálu a jeho výnosnosti nevyhrotil do situace, že by podnikatel v zemědělství neměl v případě potřeby šanci získat cizí (zápůjční) kapitál pro financování zásadních změn ve struktuře svého podnikání. Rovněž získání státní podpory na realizaci vládou resp. regionem vyhlášených programů, nebylo obtížné, pokud se jednalo o ekonomicky zdůvodněný a perspektivní projekt. Proto je i většina finančně úvěrových vztahů realizována na jednotné komerční bázi, přičemž státní zásahy jsou uplatňovány převážně u střednědobých

a dlouhodobých úvěrů, kdy je u vybraných programů částečně dotována úroková sazba. V těchto případech se jedná o **cílenou podporu technicko technologické restrukturalizace** spojenou s dlouhodobější investiční činností. Úvěry na provoz mají převážně formu kontokorentního úvěrování a využívání směnek splatných po sklizni nebo po realizaci produktů v hospodářském roce. Ve všech případech se vyžaduje kvalitní zajištění úvěru žadatelem (včetně pojištění zástavy). Jako nejvhodnější zástava je ve většině zemí kvalifikována zemědělská půda.

Vycházíme-li ze situace českého zemědělství na počátku ekonomické reformy, potom kvalitativní změna ekonomických podmínek znamenala vytvoření odlišných proporcí a mechanismů státní ingerence v odvětví zemědělství jak v porovnání s obdobím centrálního plánování, tak i v porovnání s uplatňovanými nástroji společné zemědělské politiky EU. Pro zemědělství byly prakticky vytvořeny zcela shodné podmínky pro podnikání v makroekonomickém rámci daňovým systémem a úvěrovou politikou a minimalizována opatření, která by protekcionisticky zasahovala do trhu. Výrazně se projeví zejména dva okruhy, a to:

- liberalizace cen
- snížení dotací.

S liberalizací cen je z hlediska státní ingerence spojována především **tržní podpora cen** zemědělských produktů, která v tomto případě byla realizována u velmi malého okruhu zemědělských komodit (potravinářská pšenice, konzumní mléko, jateční skot) a ve formě garantovaných cen znamenala na počátku liberalizace cen ne záruku minimální ceny placené výrobcům, ale naopak maximum dosažitelné v daných podmínkách nerovnovážného trhu. Rovněž jeho mechanismy byly nutně orientovány na "likvidaci" (přesněji krytí ztrát spojených s exportem) vzniklé nadprodukce v relaci ke koupěschopné spotřebitelské poptávce. Utváření tržně orientovaného prostředí bylo právě v zemědělství spojeno s řádovými změnami v poptávce po jeho produktech, které, spolu s monopolní pozicí odvětví vstupů i zpracovatelů, limitovaly možnosti využití liberalizace cen zemědělských produktů na počátku ekonomické reformy.

Tržní orientace se projevila i ve snížení státních regulačních zásahů v rámci **dotační politiky**, kde došlo k téměř dvoutřetinovému poklesu finančních zdrojů, vymezených pro tyto účely ve státním rozpočtu, a k podstatným změnám v účelu a formách jejich použití. Na rozdíl od dříve uplatňovaných dotací k pevně stanoveným nákupním cenám, kterými se fakticky zvyšovaly tržby v zemědělství (při výrazném růstu dotací směrem k nejhorším agroekologickým podmínkám), se podpora orientovala na urychlení procesu transformace a privatizace v tomto odvětví formou účelově poskytovaných dotací resp. bezúročných půjček. Současně došlo k podstatnému omezení dotační podpory mimoprodukčních funkcí zemědělství. Výrazně vzrostly úrokové sazby bankovních úvěrů a při rostoucí poptávce po cizím kapitálu i nedosažitelnost tohoto zdroje pro zemědělské podniky.

Přes značnou kritiku těchto tvrdých ekonomických opatření ze strany zemědělců, je však třeba objektivně zhodnotit pozitiva, spojená s první, rozhodující fází transformace zemědělství jako odvětví. Jedním z rozhodujících problémů byl bezesporu problém komoditně diferencované nadprodukce. K jejímu řešení se přistoupilo s minimem regulačních zásahů na agrárním trhu.

Naturální výsledky prokazují, že tento ekonomický tlak se promítl ve snížení nadvýroby na počátku devadesátých let a pomohl nastartovat základní proporce strukturálních změn, které by měly vymezit naši budoucí pozici v národním i v evropském kontextu. K útlumu výroby došlo především v těch komoditách, kde nelze ani do budoucna očekávat komparativní výhody v rámci evropského trhu, a kde orientace spotřebitelů, byť výrazně ovlivněná cenovými relacemi, vede k racionálnější struktuře výživy naší populace. Z hlediska budoucí konkurenceschopnosti však vzniká řada rizik spojených s formami snížení této produkce, kde převažovala cesta extenzivního využívání stávajících zdrojů včetně genetického potenciálu. Vznikající nové podnikatelské subjekty v zemědělství jsou postaveny před problém hledání nových, dlouhodobých zdrojů svého rozvoje. Tato faktická restrukturalizace odvětví je limitována jeho současnou, ne zcela vhodnou strukturou kapitálové vybavenosti a nedostatkem vlastních finančních zdrojů pro zásadní změny, vedoucí k vyšší kapitálové výnosnosti. Proto je logická i reakce na silný ekonomický tlak především v oblasti snížení počtu pracovníků, přesto, že "konkurenceschopnost" daná cenou pracovní síly, se v současných světových relacích považuje za naši komparativní výhodu. Je však třeba souhlasit s tím, že pokles počtu pracovníků v zemědělství téměř na polovinu výchozího stavu roku 1989 byl krokem k vyrovnání relací s hospodářsky vyspělým světem. V těchto souvislostech je zřejmé, že omezení státních regulačních zásahů do zemědělství na počátku ekonomické reformy urychlilo proces jeho transformace a přispělo k řešení nezbytných změn spojených s reálným rozměrem tohoto odvětví.

Druhou stránkou, týkající se míry a forem státní ingerence, je vývoj důchodové pozice zemědělství, vyplývající z ekonomických výsledků podnikatelských subjektů, který charakterizuje i reálné možnosti využití vstupů a racionálního investování. V nich lze hledat klíč ke konkurenceschopnosti zemědělství na agrárním, ale i na finančním trhu, i skutečné naplnění podstaty trvale udržitelného zemědělství. Strukturální změny, jako základ snižování jednotkových nákladů výroby těchto komodit, pro které má daný výrobce nejen vhodné agroekologické podmínky, ale i efektivní odbyt, znamenají řadu finančně náročných zásahů bez okamžité návratnosti. V určitých etapách vývoje je to právě problém koncepce agrární politiky a volby forem případné podpory těchto změn. V situaci, kdy před námi stojí příprava integrace do EU, je znalost mechanismů společné zemědělské politiky nezbytná. Velice zajímavá, a pro naše zemědělce přitažlivá, je právě subvenční politika. I v tomto případě je naším úkolem analyzovat její klady a zápory, tendence vývoje a samozřejmě i cíle, které jsou těmito formami sledovány.

Podstatný je v tomto případě podrobnější pohled na situaci v jednotlivých členských zemích EU a na pozici zemědělství v jejich ekonomikách. Analýzy prokazují, že země s nadprůměrnými příjmy v zemědělství v rámci EU jsou právě ty, jejichž podíl na hrubém domácím produktu je relativně nízký a pohybuje se od 1,2% do 4% (Velká Británie, SRN, Francie, Holandsko, Dánsko). Vliv efektivnosti odvětví vstupů i výstupů je pozitivní a projevuje se ve stabilizaci nutých výdajů i příjmů. Současně je tím dokumentována i pozice zemědělství na finančním trhu a faktická potřeba speciální podpory ze zdrojů státního rozpočtu resp. rozpočtu EU. Relativně vysoký podíl cizího kapitálu na celkovém kapitálu zemědělství v těchto zemích (Velká Británie 13%, SRN 23%, Francie 32%, Holandsko 35%, Dánsko 58%) na rozdíl od skupiny zemí s vyššími požadavky na speciální financování (Řecko 3%, Portugalsko 3%, Španělsko 2%), dokumentuje podstatně vyšší konkurenceschopnost na agrárním trhu i na trhu finančním. Právě v těchto zemích je podpora přílivu kapitálu na rozvoj zemědělské výroby zabezpečována nepřímo, garancí a případně dotací úroků z úvěrů. Přímých plateb a ostatních omezených zdrojů na přímou dotaci do zemědělství lze v těchto případech využít právě pro realizaci územně diferencovaných programů trvale udržitelného zemědělství. Z tohoto pohledu i současná orientace naší dotační politiky na nepřímou podporu ekonomicky prověřených projektů výroby s využitím cizího kapitálu je správná a měla by do budoucna uvolnit zdroje na řešení širších, trhem nedeterminovaných problémů spojených s funkcemi zemědělství na venkově a v ochraně krajiny. I z těchto pohledů je třeba vycházet při rozhodování, zda se naše zemědělství představí jako partner s vysokými požadavky na podporu a bude hledat možnosti, jak co nejvíce z fondů EU získat, nebo jako partner, který je připraven na rovnocennou úlohu v rámci obecně daných podmínek.