

Tomáš Doucha

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

Anotace:

Příspěvek je zaměřen na představení možných přístupů k formování přechodové zemědělské politiky před vstupem ČR do EU. Na základě globálního hodnocení vývoje vnějších podmínek a makroekonomických veličin jsou formulovány tři základní možné strategie přechodové zemědělské politiky: převážně liberální politika, kombinovaná liberální a regionální politika a sociální politika. Všechny uvedené strategie zahrnují subvarianty podle úrovně ochrany domácího trhu (na současné úrovni, na úrovni maximálních tarifních závazků ČR vůči GATT).

Summary:

The article deals with possible approaches to the transitional agricultural policy for the period before the association of the Czech Republic into the EU. Using the global evaluation of the future development of external and macroeconomic conditions, three main strategies of the transitional agricultural policy are formulated: liberal policy, combined liberal and regional policy and social policy. All strategies include two subvariants according to the level of protection of the domestic market (on the present level; on the level of maximum tariff commitments of the Czech Republic concerning the GATT)

Klíčová slova:

zemědělství, zemědělská politika, Společná zemědělská politika EU, GATT, mimoprodukční funkce, potravinová bezpečnost, makroekonomika, konkurenceschopnost

Key words

agriculture, agricultural policy, CAP EU, GATT, non-productive functions, food security, macroeconomics, competitiveness

V současné době se dostává do popředí otázka vstupu ČR do EU. Vrcholní představitelé a experti EU začínají intenzivněji analyzovat a posuzovat náš společenský a ekonomický vývoj, zemědělství nevyjímaje. Řešení vstupu ČR do EU bude mít spíše politickou povahu, avšak se závažnými ekonomickými implikacemi. Ze zkušeností z integrace jiných zemí (v současnosti Rakousko a skandinávské země) lze usoudit, že největší "třecí plochy" se skrývají v oblasti monetární politiky a zemědělství. Do přechodového období zasáhne také realizace závazků, které vyplývají ze Závěrečného dokumentu Uruguayského kola GATT a které si vynutí i aktualizaci Prozatímní dohody s EU k obchodním vztahům.

Rok 1996 bude zřejmě pro další postup integrace určující. V tomto roce se uskuteční porada ministrů zemědělství zemí EU, která se má k možnostem postupu integrace tzv. asociovaných zemí¹ z hlediska zemědělské politiky vyjádřit. V roce 1996 s velkou pravděpodobností požádá ČR o členství v EU. Vlastní vstup do EU je předpovídán od optimistického předpokladu v roce 1997 či 1998, po reálnější termín kolem roku 2000 až po

pesimističtější předpoklad v první dekádě 21. století. Diskutovanou otázkou také je, zda ČR vstoupí do EU jednotlivě, nebo společně v rámci určitého bloku zemí (nejpíše současných asociovaných zemí).

Ať bude časový horizont vstupu jakýkoliv, bude vývoj českého zemědělství a české zemědělské politiky probíhat ve 3 fázích:

- fáze současné zemědělské politiky na období let 1994-1995, reagující na aktuální reformní problémy a na dokončení majetkoprávní transformace (privatizaci státních statků),
- fáze přechodové zemědělské politiky, jejímž cílem by mělo být "dovedení" našeho zemědělství do EU v co nejstabilizovanější podobě, založení dlouhodobější řešení mimoprodukčních funkcí zemědělství a vytvoření co nejvýhodnější pozice pro vyjednávání s EU,
- fáze integrace ČR do EU, kdy se česká zemědělská politika ztotožní se Společnou zemědělskou politikou EU (CAP), s jednotným vnitřním trhem EU a společnou ochranou EU vůči třetím zemím.

Příspěvek je zaměřen na představení možných přístupů k formování přechodové zemědělské politiky. Vezmeme-li rok 2000 jako reálný termín vstupu ČR do EU, mají pro formování přechodové zemědělské politiky zásadní význam odpovědi na tyto otázky:

- jaká bude výkonnost zemědělství EU a jakou podobu bude mít CAP v době integrace?
- jak v přechodovém období ovlivní závazky zemí vůči GATT světový agrární trh a "manévrovací prostor" ČR v zahraničním agrárním obchodu?
- jak se bude vyvíjet makroekonomické prostředí v ČR ve srovnání s EU?

Odpověď na uvedené otázky není jednoduché a lze se opírat pouze o nejčastěji se vyskytující expertní hypotézy u nás i v zahraničí. Z nich lze předběžně odvodit, že:

- Zemědělství EU se bude dále rozvíjet - byť pomalejším tempem než doposud - k vyšší intenzitě a snižování jednotkových nákladů výroby.
- CAP si v roce 2000 ponechá základní parametry a mechanismy své reformované podoby z roku 1992, tzn. především systém intervenčních cen (postupně se přibližujících úrovni světových cen), kvotace na mléko a cukr, systém kompenzačních plateb ve vazbě na převádění půdy do klidu a podpory oblastem s horšími podmínkami (Less Favoured Areas - LFA). Důraz na podporu mimoprodukčních funkcí se dále zvýší. Dále lze předpokládat zachování relativně vysoké míry ochrany vůči třetím zemím, což je důležité nejen vůči USA a jiným vyspělým zemím, ale především vůči východním zemím, jako např. Ukrajině².
- Závazky zemí vůči GATT přinesou koncem tohoto století první významné dopady do vývoje světového trhu, s pravděpodobným růstem světových cen agrární produkce, která je nyní silně dotována. Analýzy expertů z EU a OECD však nepředpokládají zemím CEFTA významnější výhody z liberalizovanějšího světového trhu.

- Vývoj makroekonomického prostředí je ve vztahu k zemědělství především otázkou vývoje HDP a tím i možností pro zemědělství podílet se více na předpokládaném pozitivním vývoji národního hospodářství. Významný pro zemědělství bude také vývoj směnného kurzu, parity kupní síly a inflace v ČR a EU. Názory expertů na budoucí vývoj těchto makroveličin se diametrálně odlišují. Přikloníme-li se pro naše účely ke "střední cestě" názorů, pak nejčastěji se vyskytující hypotézy lze vyjádřit těmito indexy 1999/1994³:

HDP: 126

Směnný kurz: 100 (= 29 Kč/USD)

Parita kupní síly (k USD): 120 (v roce 1994: 12 Kč/USD)

Míra inflace ČR: 130

Míra inflace EU: 122.

Z odborných diskusí a kulatých stolů, které v poslední době uspořádal VÚZE v součinnosti s MZe a ČAZV, vyplývá, že státní ingerence do zemědělství by měla být v přechodovém období zaměřena zejména na:

- zvýšení konkurenceschopnosti českého zemědělství tak, aby co největší část českého zemědělství (zemědělského půdního fondu) se uplatnila na trhu EU (včetně ČR); ústřední otázkou je přitom zvýšení efektivnosti chovu skotu, především v oblastech s horšími podmínkami,
- zvýšení kvality zemědělské produkce a návazně i kvality potravin; ústřední otázkou je technologické přezbrojení zpracovatelského průmyslu,
- vytvoření takové agrární a regionální struktury, která bude co nejvíce kompatibilní s "evropskou filosofií zemědělství", jež je prostřednictvím CAP cílevědomě podporována,
- rozvoj mimoprodukčních funkcí zemědělství, zejména v oblastech, které nebudou konkurenceschopné.

Zemědělství ČR je zemědělstvím podhorského a horského typu s daným půdním potenciálem a je zřejmé, že vstupem do EU se značná část zemědělské půdy ocitne v submarginálních (nekonkurenceschopných) podmínkách. Rozměr nekonkurenceschopných oblastí, který se v současnosti snaží VÚZE modelově spočítat, bude záviset na více faktorech. Připustíme-li, že genetický potenciál plodin i zvířat nebude omezujícím faktorem⁴, lze zjednodušeně rozměr potenciálně nekonkurenceschopných oblastí odvodit z odpovědi na otázku, jak velká část zemědělského půdního fondu bude schopna dosahovat po roce 2000 "zlomovou" intenzitu výroby ve vztahu k předpokládané intenzitě výroby v EU a s přihlédnutím k těmto možným podmínkám:

- nižší cena práce než v EU,
- nižší cena půdy než v EU,
- nižší jednotkové fixní náklady (jako důsledek vyšší koncentrace výroby),
- přibližně stejná výše ostatních nákladových položek.

Vymezení nejen rozsahu, ale i lokalizace potenciálně nekonkurenceschopných oblastí je významnou pomocí pro formování budoucí zemědělské politiky a v rámci ní co nejúčinnější regionální politiky. Je nutno si však uvědomit, že žádný model, expertní odhad či administrativní rozhodnutí nemůže při identifikaci nekonkurenceschopných oblastí nahradit reálné působení trhu a dalších objektivních faktorů, specifických pro ten který region.

Varianty přechodové zemědělské politiky

Před vládou ČR stojí v nejbližší budoucnosti rozhodnutí, jakou zemědělskou politiku pro přechodové období do časového horizontu integrace ČR do EU přijmout. Hierarchicky nejvyšší kritéria rozhodování představují požadavky na stabilizaci, konkurenceschopnost a zajišťování mimoprodukčních funkcí zemědělství při minimálních výdajích státního rozpočtu. Reálných variant⁵ rozhodnutí, lišících se mírou a strukturou státní ingerence do zemědělství, je teoreticky nekonečný počet. Přijmeme-li určité zjednodušující předpoklady (které lze chápat jako výsledky rozhodnutí k hierarchicky vyšším problémům), lze počet variant výrazně redukovat. Jedná se zejména o tyto zjednodušující předpoklady:

- a) Vývoj makroekonomických podmínek v ČR a EU, tak jak bylo naznačeno dříve.
- b) Limitování výdajů státního rozpočtu do agrárního sektoru na úrovni 1 % z HDP resp. 2,3 % z celkových výdajů státního rozpočtu (tj. zhruba 6 mld. Kč subvencí v cenách roku 1994).
- c) Rozhodnutí o tom, že údržba krajiny bude zajišťována především zemědělci. Přitom bude preferováno environmentální zaměření před čistě ekologickým zaměřením zemědělské politiky, tzn. preference úhrady kladných externalit zemědělství (s extenzivní živočišnou výrobou, krátkodobým převáděním půdy do klidu ap.) před úhradou veřejných služeb zemědělství, spojených s vyčleňováním půdy do přírodních rezerv a jejich údržbou.
- d) Respektování prahu potravinové bezpečnosti zhruba na úrovni 80 % agregátní poptávky po zemědělských produktech mírného pásma.
- e) Postupné omezování exportních subvencí a realizace podpory exportu jinými nesubvenčními formami.
- f) Řešení míry ochrany trhu ve dvou variantách:
 - na současné úrovni (roku 1994),
 - na maximální úrovni tarifních závazků ČR vůči GATT u rozhodujících komodit, tj. na podstatně vyšší úrovni než u předchozí varianty.

Za těchto zjednodušujících předpokladů lze formulovat tyto základní varianty (strategie) přechodové zemědělské politiky:

1. Převážně liberální politika, ve které míra ingerence státu odpovídá přibližně současné úrovni a ve které se uskutečňuje úhrada externalit a veřejných služeb zemědělství na základě regionálně nspecifikovaných programů (do programů se mohou přihlásit všechny

zemědělské subjekty; regionální aspekty mohou být zohledněny v preferencích a parametrech programů).

Subvarianta 1a: se současnou úrovní ochrany trhu.

Subvarianta 1b: se zvýšenou ochranou trhu.

2. Kombinovaná převážně liberální a regionální politika: předpokládá se regionálně identifikované rozdělení zemědělského půdního fondu na potenciálně konkurenceschopný a na potenciálně nekonkurenceschopný půdní fond. Pro první typ oblastí bude uplatněna liberální politika v pojetí varianty 1 a pro ostatní oblasti regionální politika s podporou úhrady externalit a veřejných služeb zemědělství. Identifikaci regionů lze "administrativně" uskutečnit s využitím kritérií VÚZE (Ing. Hrabánková, CSc.), s přihlédnutím ke kritériím, která jsou používána v CAP⁶. Přitom bude důležitý koncepční přístup k formování a realizaci regionálních programů (centralizovaný, decentralizovaný, kombinovaný přístup).

Subvarianta 2a: se současnou úrovní ochrany trhu.

Subvarianta 2b: se zvýšenou ochranou trhu.

3. Převážně sociální politika, s vytvořením plošné (regionálně nespecifikované) "záchranné sítě" pro všechny zemědělské subjekty na základě např. zvýšení přímé podpory cen (rozšířením garantovaných cen na více hlavních komodit a/nebo zvýšením úrovně garantovaných cen), na úkor úhrady externalit a veřejného zboží a ostatních subvencí (do vstupů, úvěrů ap.).

Subvarianta 3a: se současnou úrovní ochrany trhu.

Subvarianta 3b: se zvýšenou ochranou trhu.

Varianty politiky odrážejí míru ingerence státu do zemědělství, zatímco subvarianty spolu s omezujícími (zjednodušujícími) předpoklady předurčují strukturu této ingerence. Pro souhrnné vyjádření míry a struktury ingerence je nejvýhodnější použít ekvivalentu produkčních subvencí (EPS) podle metodiky OECD.

Každá z uvedených variant a subvariant přechodové zemědělské politiky je v současné době kvalitativně i kvantitativně vyhodnocována z hlediska "příležitostí a rizik" pro konkurenceschopnost a zajišťování mimoprodukčních funkcí zemědělství a z hlediska společenských nákladů. Toto hodnocení přesahuje rámec příspěvku. Na základě předběžných výsledků lze však konstatovat, že nejpříjemnější se jeví varianta 2a, kde však hrozí riziko perspektivně nesprávného administrativního vymezení problémových regionů.

¹ ÈR, SR, Polsko, Maňarsko, Bulharsko a Rumunsko.

² Opaěným názorem je, že CAP se po vstupu 4 zemí ESVO a posléze i zemí CEFTA zásadně změní.

³ Pramen: Fischer, M.: Vyhodnocení odhadů bankovních expertů, Ústavu hospodářské politiky, MH a ÈSÚ. Pracovní materiály VÚZE Praha, září 1994.

⁴ I když i zde se názory odborníků různí, zejména pokud jde o genetický potenciál zvířat.

⁵ Na rozdíl od tzv. "čistých" (výzkumných) variant, pohybujících se v extrémních podmínkách (parametrech) rozhodovací situace, ke kterým v reálném životě nedochází.

⁶ V úvahu připadají např. tato kritéria: přírodní podmínky (kvalita půdy), nadmořská výška, svažitost pozemků, míra nezaměstnanosti, hustota osídlení atd.