

## PODPŮRNÝ A GARANČNÍ ROLNICKÝ A LESNICKÝ FOND JAKO NÁSTROJ ZEFEKTIVNĚNÍ DOTACÍ V ZEMĚDĚLSTVÍ

V. Bečvářová

**Došlo: 20. července 2005**

### Abstract

BEČVÁŘOVÁ, V.: *The Support and Guarantee Fund for Farmers and Forestry as an enhancement instrument of the agricultural subsidy effectiveness*. Acta univ. agric. et silvic. Mendel. Brun., 2005, LIII, No. 6, pp. 7–18

The paper is focused on the performance measurement of the Support and Guarantee Fund for Farmers and Forestry (SGFFF) as a main instrument of a capital reinforcement of the Czech agricultural enterprises restructuring during the last ten years. New possibilities shaped up by the CAP exercise are evaluated as well. The principles of the SGFFF function from the point of view of agricultural restructuring and regional allocation of the financial resources as well as the reason why subsidy of the supported loans' interest rates have been employed are cleared up there. Results are discussed upon an analysis of the Fund activity. According to results of the analysis, it can be claimed that the Fund has become an important part of supports for agricultural sector. From the point of view of criterions of regional allocation of financial resources there was found out the level of supports has not been derived from the different natural and soil quality. The economic results and a high level of the prospectus have been used as main criterions for the decision-making system. The activity of SGFFF continues within the State Aid in the framework of the CAP EU and so that the loans for farmers are still more available for restructuring of the Czech agriculture and improving of its competitiveness.

agriculture, competitiveness, loan, interest rate, restructuring, subsidy of primary factors

Problém jak úspěšně obstát na globalizujícím se trhu potravin, před kterým stojí evropské a tedy i české zemědělství, má v podstatě dvě varianty řešení: (1) trvat na historicky vytvořené výrobní struktuře založené především na rozdílnosti v kvalitě přírodních podmínek, zejména v kvalitě zemědělské půdy jako východiska pro odůvodnění diferencovaných výsledků zemědělské výroby a nároků na získání dalších finančních prostředků formou takového typu dotací, které umožní pokračovat v tradiční zemědělské výrobě a co možná nejdéle pomohou „ochránit“ tradiční evropské výrobce před rostoucí konkurencí levnějších produktů a potravin z ostatních částí světa, (2) hledat pozitivní řešení často spojené s výraznými strukturálními změnami

ve výrobním zaměření i dalších aktivitách ekonomické činnosti jednotlivých podniků na bázi principů i poznatků nové ekonomiky (knowledge-based economy), které nejen že odhalují hlubší souvislosti a principy chování současného trhu potravin, ale při kvalifikovaném využití motivují právě k restructuračním krokům aktivně reagujícím na vývoj a podmínky poptávky na relevantních trzích. Touto cestou pak hledat klíč k růstu konkurenceschopnosti a ekonomické výkonnosti zemědělských podniků.

První varianta spojená s ekonomicky i politicky již neodůvodnitelným růstem požadavků na další zdroje alokované do produkční sféry v zemědělství není reálná. Právě společná zemědělská politika je jednou

z oblastí, která je předmětem rostoucí kritiky nejen z hlediska prosazování liberalizace trhu v rámci WTO, ale i některých členských zemí EU, právě pro vysoké finanční nároky na regulaci tohoto odvětví. Již od poloviny devadesátých let minulého století jsme svědky řady změn v koncepci i nástrojích této politiky, které jsou nuceny reagovat na měnící se prostředí, na prosazující se procesy globalizace v sektoru výroby potravin i na skutečnost, že rozvoj zemědělství je stále více determinován rozvojem ostatních odvětví a sektorů v rámci vnitřní i vnější ekonomiky.<sup>1</sup> Proto je logický ústup od využití administrativně jednodušší formy podpory zemědělství v „tržních“ cenách jednotlivých komodit na bázi komoditních tržních řádů a přechod na komplikovanější systémy dotací podle projektově koncipované strukturální podpory. S tím je spojena i určitá decentralizace v rozhodování o principech a směřování dotační podpory v rámci vymezených limitů finančních prostředků v unijním a národních rozpočtech uvolňující pravidla pro využití finančních transferů a volbu kritérií a forem podpory v produkční sféře zemědělství.

Jedná se bezesporu o pozitivní prvek, který z krátkodobého hlediska znamená při rozdělování celkově vyšší sumy rozpočtových prostředků využít možnosti rozhodovat o řešení specifických problémů v zemědělství jednotlivých zemí. Současně však může zvyšovat riziko nekonceptního regulačního zásahu v dlouhodobějším časovém horizontu. Obecně se týká *dvou problémů*, a to problému volby kritérií alokace, tedy *účelnosti dotací*, v tomto případě především z hlediska koncepce podpory restrukturalizace jako předpokladu pro růst konkurenceschopnosti podniků na evropském a světovém trhu, což je klíčový problém strategie dalšího rozvoje moderního produkčního zemědělství, a dále problému *účinnosti dotací*, který souvisí s rozhodováním o formě/nástroji transferu a jeho ekonomických nákladech. Nelze totiž vyloučit takové scénáře ve vývoji společné zemědělské politiky EU, které budou reagovat na požadavek dalšího snižování dotační podpory i v okruzích restrukturalizace výroby. Proto je nezbytné nejen starat se o to, jak získat co největší objem z dosud vymezeného objemu unijních finančních prostředků, ale současně hledat i další varianty jejich co nejvyššího a účelného zhodnocení. V těchto souvislostech se nabízí jedna ze zkušeností vyplývající ze systému využití dotací při podpoře agrárních úvěrů v českém zemědělství v rámci Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu.

## MATERIÁL A METODIKA

*Cílem příspěvku* je vyhodnotit systém použití dotací jako součásti podpory přílivu kapitálu do zemědělství prostřednictvím Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu (dále PGRLF) a analyzovat jeho účinnost z hlediska objemu a alokace zdrojů pro financování restrukturalizace zemědělství. Na základě teoretických východisek ekonomického hodnocení rozhodujících forem dotací a charakteristiky výchozích podmínek jejich využití v podmínkách transformace české ekonomiky prezentovat výsledky výzkumu účinnosti tohoto typu podpory z hlediska objemu i alokace prostředků v zemědělství za deset let fungování tohoto Fondu.

*Problém je metodicky* založen na systémové analýze objektu zkoumání s využitím nezbytných komparačních metod a prezentován ve dvou úrovních: jednak jako vyhodnocení metodologických východisek volby využití jedné z forem transferů ve vztahu ke zkoumanému odvětví v konkrétní ekonomické situaci s interakcemi na dynamiku vývoje v nástrojích SZP, jednak ve formě výsledků hodnocení činnosti PGRLF z hlediska přílivu finančních prostředků do zemědělství. V příspěvku jsou využity poznatky z přípravy tohoto systému v rámci dřívějších prací autorky (Bečvářová, 1993; 1994) a především výsledky rozpracování teoreticko-metodologické fáze výzkumu dané problematiky v řešení tematického směru 04 výzkumného záměru PEF MZLU v Brně. Pro analytické práce bylo využito především dat ze statistických údajů a výročních zpráv PGRLF za deset let jeho působení, tj. od roku 1994 do roku 2004.

## TEORETICKO-METODOLOGICKÁ VÝCHODISKA

### Ekonomická charakteristika základních typů dotací

Dotace obecně lze charakterizovat jako *transfery* odrážející změny v rozdělování důchodů, které nejsou spojeny s tokem zboží a služeb. Kontrastují s ne-transferovými výdaji, kdy tok plateb má odraz v hodnotě toku zboží a služeb jdoucím opačným směrem.

Uplatnění těchto transferů obecně vyvolává *další ekonomické náklady*, ovlivňující rozdíl mezi výdaji společnosti na danou dotační politiku a jejich projevem v důchodu příjemce. Tyto náklady však nelze vyjádřit pouhým rozdílem v úrovni výše uvedených ukazatelů. Jejich působení se projevuje v podstatně širších souvislostech ovlivňování signálů o reálných podmínkách vývoje konkrétního trhu. Část ekonomických nákladů dotací je dána možnostmi konkrétní

<sup>1</sup> Změny v koncepci podpory zemědělství EU se prosazují již od roku 1992, kdy byla realizována Mac Sharryho reforma Společné zemědělské politiky, dále prohloubená po Berlínském summitu v Agendě 2000 a v posledním období výrazně upravena v rámci Mid-term review v roce 2003, kdy je zřetelný ústup od komoditně orientované podpory cen k decouplovanému systému sledujícímu decentralizovanou strukturální politiku i v zemědělství.

formy dotace zasahovat do utváření podmínek na trhu a jeho signály deformovat. Jedná se o tzv. deformující účinek a jím způsobené náklady deformace, který není u všech typů dotací stejný. Obecně (Bečvářová, 1993; Henrichsmeyer, 1994; Munk, 1989) lze dotace podle formy a míry deformujících účinků rozdělit do čtyř základních typů, a to na

- cílené transfery celkové částky (přímé dotace do důchodu),
- proporcionální dotace primárních faktorů,
- subvence výstupu, nebo subvence spojené s použitím vstupů,
- podporu tržních cen.

Každý z těchto typů nástrojů je charakteristický rozdílnou kombinací přímých nákladů deformačního účinku a ostatních nákladů s implementací nástroje spojených.

Vzhledem k obtížné měřitelnosti nákladů deformujících účinků daných zásahem dotace do podmínek trhu se často bere v úvahu pouze zbývající část nákladů, tj. přímé transakční náklady a objem nároků na rozpočtové prostředky v této souvislosti chápané jako nepřímé náklady.

Již z předcházejících výzkumů (Bečvářová, 1994) lze použít následující systemizaci dotací podle struktury ekonomických nákladů:

I: Ekonomické náklady spojené s různými formami dotací

Typ nástroje	Přímé náklady deformace	Přímé náklady transakce	Nepřímé náklady
Cílené transfery celkové částky – přímé platby do důchodu	téměř nulové	velmi vysoké	velmi vysoké
Proporcionální dotace primárních faktorů	nízké	vysoké	vysoké
Dotace výstupu, resp./vstupu	vysoké	nízké	vysoké
Podpora tržních cen			
a) vývozce	velmi vysoké	nízké	nízké
b) dovozce	velmi vysoké	velmi nízké	záporné
Restrikce formou produkční kvóty při podpoře tržních cen	potenciálně klesající	rostoucí	potenciálně klesající
Restrikce formou set-aside při podpoře tržních cen	potenciálně klesající	rostoucí	potenciálně klesající

Pramen: Bečvářová, 1993

Pro jednotlivé typy dotací lze uvést následující charakteristiky v hospodářsko-politických souvislostech.

*Cílené transfery* celkové částky nemají zkreslující účinek z hlediska zasahování a přenosu signálů trhu, ale mají vysoké ostatní náklady. Jsou spojeny s vysokými transakčními náklady, neboť realizace cíle, tj. zvýšení důchodu těch, ke kterým jsou směřovány, vyžaduje, aby byly založeny na detailních informacích o jednotlivých příjemcích. Rovněž rozpočtové náklady mohou být z časového hlediska mimořádně vysoké. V případě ostatních typů podpory bude totiž po určité době část zemědělců nucena opouštět zemědělský sektor a tudíž snižovat tyto nároky na rozpočet. Ale v případě transferů celkové částky k tomu nemusí docházet. Dotace jsou zpravidla poskytovány i těm subjektům, které by bez podpory musely opustit zemědělský sektor, a tudíž by nepotřebovaly kompen-

zaci. Problém vlády je, že úmysl zemědělce opustit sektor nelze zkoumat přímo a jednotlivé subjekty nemají zájem tyto informace prozrazovat.

*Proporcionální dotace primárních faktorů* vyžadují informace k rozlišení faktorů užívaných pro zemědělské a nezemědělské účely. Mohou tedy znamenat vysoké transakční náklady. Současně tato podpora zkresluje nabídku práce domácností pro různé účely, ale jsou-li použity na určité úrovni pro všechny faktory, tj. jestliže jsou proporcionální, nezkrslují rozhodnutí o výrobě v zemědělském sektoru.

*Dotace výstupu* vyžadují, aby „cenový polštář“ uvnitř ekonomiky mohl být pod kontrolou. To je relativně jednoduché v případě, jestliže budou poskytnuty do úrovně zpracovatelských podniků, ale velmi nákladné, jestliže budou poskytovány každému jednotlivému zemědělci. Nepřímé náklady jsou vysoké

a dokonce vyšší než v případě dotací primárních faktorů. Náklady z deformace jsou rovněž vyšší, protože zkrácením podmínek poptávky ovlivňují rozhodnutí o výrobě v zemědělském sektoru.

V *případě dotací vstupů* jsou s ohledem na obdobné deformační účinky náklady srovnatelné s dotacemi výstupu. Do této formy jsou zahrnovány i některé mechanismy tržních řádů jako např. spoluodpovědnostní poplatky a spotřební daně, které mohou být chápány jako kombinace daní a producentůvých subvencí, kde ceny producentů jsou nižší než spotřebitelské ceny. Odhad nákladů je tudíž shodný s dotacemi výstupu.

*Podpora tržních cen* jako typický nástroj pro původní společnou zemědělskou politiku EU, v případě, že se jedná o dovozce, má nejnižší transakční náklady. Pouze je sledován cenový rozdíl na hranici. Náklady deformujících účinků jsou však nejvyšší ze všech čtyř typů podpory, protože jak tržní rozhodnutí o výrobě, tak rozhodnutí o spotřebě jsou zkrácena. Naopak v případě exportéra narůstají náklady spojené s vyrovnáváním cenových hladin domácího a světového trhu a neúměrně zatěžují rozpočet.

Nástroje zemědělské politiky, které ukládají *kvantitativní restrikce*, jako výstupní kvóty a set-aside, mají odpodstatnění z toho hlediska, že snižují užití vstupů, a tudíž i deformační účinky ostatních nástrojů podpory bez významného snížení transferu výrobcům. Daným transferem může dojít ke snížení nákladů z deformace, ale podstatně se zvyšují náklady transakce. Tyto nástroje samy o sobě vytvářejí další deformační účinky, které mohou být vyšší, než úspora nákladů deformace vyvolaná snížením vstupů.

Hodnocení objektivních nákladů vyvolaných použitím různé formy dotací by proto mělo být i jedním z neopominutelných kritérií koncepce dotační politiky v zemědělství. Je však nezbytné vzít v úvahu, že dotace jsou nástrojem, prostředkem realizace cílů určité konkrétní politiky. Volba nástrojů při znalosti jejich vlastností a účinků a jejich vzájemná kombinace by měla vycházet z ujasněné strategie a jejích cílů, ze znalosti prostředí a celkové ekonomické situace daného státu, resp. nadnárodního uskupení v dynamice rozvoje.

#### **Důvody pro volbu zkoumaného typu dotace**

Vycházíme-li ze situace českého zemědělství v první polovině devadesátých let dvacátého století, potom kvalitativní změna ekonomických podmínek znamenala vytvoření zcela odlišných proporcí a mechanismů státní ingerence v odvětví než tomu bylo do roku 1990. Došlo k podstatnému snížení výdajů státního rozpočtu do zemědělství, a to z 21,8 mld. Kč v roce 1989 až na 6,8 mld. Kč v roce 1993.

V *přímých dotacích*, které měly iniciovat strukturální změny, byl kladen důraz zejména na podporu vzniku a rozvoje soukromých podniků, především

malých rolnických hospodářství. Na podporu tohoto typu podnikatelských záměrů bylo kupř. v roce 1993 poskytnuto *více než 86 % rozpočtových prostředků z kapitoly zemědělství (5,1 mld. Kč)*. Neinvestiční dotace realizované v těchto letech především jako podpora hospodaření v horších přírodních podmínkách a v oblastech s přikázanými režimy hospodaření do značné míry nahrazovaly dřívější diferenciální příplatky. Přímé dotace spojené s realizací podnikatelských záměrů byly vázány na kalendářní rok, pouze v roce 1993 bylo umožněno příjemcům investičních dotací převést část prostředků na své účty pro dokončení podnikatelských záměrů v roce 1994.

Analýzy již v této fázi naznačovaly, že zvolená strategie využití silně omezených dotačních prostředků nebyla z hlediska dalšího rozvoje zemědělství takovým přínosem, jak se očekávalo. Začaly se projevovat důsledky jednoho ze základních rizik dotací směřovaných k podpoře strukturálních změn, resp. přímo do důchodu příjemce, a to problém objektivit administrativně-byrokratického rozdělování dotací, v tomto případě na základě rozhodování regionálních komisí MZe ČR a komise při ministerstvu zemědělství. Do jaké míry bylo reálné dostat všem požadavkům objektivit distribuce státních rozpočtových prostředků, resp. věnovat se tisícovkám žádostí v rámci práce v komisi, již není ekonomickou otázkou. Kromě rizika subjektivismu při přidělování dotací se v četných případech projevovала nedostatečná zainteresovanost příjemce na jejich efektivním využití v odvětví i sporné přínosy. Kritérium výnosnosti kapitálu vzhledem k použitému systému finanční podpory v zásadě nehrálo roli. Z hlediska samotné realizace podnikatelských záměrů se negativně projevovала i každoroční změna dotačních titulů i pravidel jejich poskytování, což znemožňovalo výrazněji ovlivnit nastartování změn ve struktuře výroby ani podpořit příliv cizího kapitálu do zemědělství.

Proto bylo hledáno řešení, jak efektivněji využít omezených prostředků rozpočtu v dotační politice zemědělství a částečně eliminovat nepříznivé dopady ze subjektivního zasahování do tohoto systému. Bylo zřejmé, že *adaptace zemědělství na tržní podmínky musí být podmíněna zásadními změnami ve strukturální orientaci a v jejím technicko-technologickém vybavení*. Současně docházelo ke snižování rozsahu výroby zasahující i do tradiční alokace jejího zajištění v rámci území České republiky. I v těchto podmínkách, lépe řečeno právě v těchto podmínkách, bylo nezbytné, aby rozhodujícím kritériem této nové „tržní alokace“ výroby a logicky i kapitálu se stala efektivnost provozovaných činností, ve které se budou promítat nejen přirozené agroekologické podmínky výroby, ale s narůstající intenzitou i podmínky v zajištění odbytu na trhu agrárních produktů a služeb.

Cílově tak měly být dány základy pro zvýšení konkurenceschopnosti odvětví, především ve zvyšování intenzity výroby spojené s poklesem jednotkových nákladů výroby těch produktů, které najdou adekvátní odezvu v poptávce na agrárním trhu a v její ceně. Sledováno bylo i zvyšování kvality nabízené produkce.

### **Princip PGRLF a využití dotace primárních faktorů v systému zemědělských úvěrů**

Z analýzy situace v českém zemědělství bylo prioritní přijmout okamžité řešení, které by splňovalo tři základní podmínky:

1. vytvořit předpoklady pro nastartování změny ve struktuře odvětví i ve struktuře činnosti jednotlivých subjektů v zemědělské prvovýrobě získáním kapitálu pro realizaci perspektivních podnikatelských projektů za objektivizovaných kritérií
2. snížit neatraktivnost zemědělství pro bankovní sektor a tím podpořit příliv úvěrových zdrojů do zemědělství
3. využít prostředků státního rozpočtu určených pro dotační podporu zemědělství formou splňující požadavky tržně konformního řešení jejich alokace.

Přístup, který byl od roku 1994 realizován v praxi, počítal s využitím části rozpočtových prostředků pro zemědělství pro částečnou dotaci úroků z úvěrů. Jednalo se o koncepci „zlevnění“ úvěru pro příjemce a současně o krok ke snížení rizika peněžních ústavů při poskytování úvěrů subjektům z tohoto odvětví formou garance těchto úvěrů nově vytvořeným *Podpůrným a garančním rolnickým a lesnickým fondem (PGRLF)*.

Jedná se o akciovou společnost, jejímž hlavním posláním je poskytování garancí za úvěry podnikům v zemědělské prvovýrobě a lesním hospodářství a dotování části úroků z úvěrů jako formy snížení rizika věřitele včetně možnosti realizace dospělé záruky vysoce likvidní formou.<sup>2</sup> Tím dochází k *rozložení rizika* mezi účastníky úvěrového vztahu. Instituce, která byla pověřena poskytováním garance, resp. dotace, jako zástupce zájmů státu, se stala ručitelem, tj. nositelem značné části rizika spojeného s poskytováním úvěrů do tohoto odvětví. Peněžní ústav jako věřitel, ani podnikatelský subjekt v zemědělství nebo lesnictví jako dlužník, však současně nejsou zbaveni touto garancí svého rizika, jednak proto, že garance není stoprocentní, jednak proto, že je realizována až po vyčerpání řady možností, jak

získat zdroje na splátky jistiny, či úvěru, před dospělou zárukou.

Základní změnou v návrhu nového systému byl však *posun v rozhodování o distribuci částí dotací ze státního rozpočtu do sféry zajišťující organizace a komerčních bank*. Tím bylo dosaženo toho, že prvotní rozhodování o podpoře podnikatelských projektů bylo podrobeno analýzám bonity klienta obvyklým pro rozhodování bank o alokaci úvěrových zdrojů. Analýza bonity klienta se stala východiskem hodnocení životaschopnosti projektu a návratnosti bankovního úvěru. Možnost garance navíc zvýšila atraktivnost odvětví pro bankovní sféru, snižovala riziko a tím i cenu úvěru v podobě nižších úrokových sazeb.

Řešení, kdy prostředky uvolněné státem pro podporu zemědělství byly využity na garanci úvěrů a částečnou dotaci úrokové sazby současně umožňoval *využití multiplikačního efektu v dotacích*, neboť otevíral možnost získání podstatně vyššího objemu finančních zdrojů v podobě úvěru v časovém rozložení odpovídajícím potřebám realizace takto financovaného projektu.

### **Programová orientace systému podpory**

Při obecnějším posouzení vznikla otázka, zda peněžní ústav je tím subjektem, který je kvalifikován k hodnocení zemědělského klienta nejen z hlediska vlastní potenciální ztráty z chybného rozhodnutí (jako v případě běžných komerčních úvěrů), ale i z hlediska ztráty zemědělství a při chybném rozhodování o využití garancí. Proto byla do rozhodování zahrnuta i kritéria hospodářské politiky zemědělství *na bázi programového přístupu* k využití zdrojů PGRLF.

Jednalo se rozdělení programů podpory do dvou základních okruhů, a to:

- podpora řešení přechodného nedostatku vlastních finančních zdrojů na provozní účely, program PROVOZ,
- dlouhodobá podpora financování rozvoje aktivit v rámci perspektivních projektů spojených se zvýšením efektivnosti a restrukturalizací zemědělských a lesních podniků, program ZEMĚDĚLEC, později i investičního rozvoje služeb pro prvovýrobu, program SLUŽBY.

K těmto základním programům byly poskytovány garance ve vztahu k jistině úvěru, které se lišily podle programu a doby splatnosti úvěru (50–85 % výše jistiny).

<sup>2</sup> Uplatnění institutu státní garance je jednou, nikoliv však převažující, formou zajištění úvěru v zemědělství v řadě hospodářsky vyspělých zemí. Odpovídá svým pojetím především americkému modelu a z něho odvozeným systémům v některých evropských zemích. Tento systém se však ve světě využívá především pro podporu podnikatelských subjektů ve finančních potížích, resp. jako podpora začínajících podnikatelů s nedostatkem vlastního majetku pro zajištění úvěru.

Dotace úroků, vyhlašované představenstvem PGRLF čtvrtletně a platné ve stejné úrovni pro celou dobu trvání úvěrového vztahu v rámci výše uvedených základních programů, mohly být dále zvýhodněny vyšší dotací úroků, pokud příjemce splňoval podmínky v rámci speciálních doplňkových programů KRAJINA, resp. MLÁDÍ nebo AGROREGION.

Z původního návrhu dvou programů s dalším dotačním zvýhodněním mladých zemědělců a hospodaření v nepříznivých výrobních podmínkách se však začalo postupně využívat prostředků Fondu i na jiné účely<sup>3</sup>.

V polovině roku 1999 došlo k přehodnocení a redukci do pěti programů a tyto působily až do roku 2002 v této struktuře:

- PROVOZ – program krátkodobé podpory řešení sezonních výkyvů financování provozních výdajů,
- INVESTICE – program podpory podnikání zaměřený na realizaci zejména dlouhodobých investičních záměrů s ohledem na restrukturalizaci a zvýšení efektivnosti zemědělských a zpracovatelských subjektů, vnitřně členěné na podprogramy
  - ZEMĚDĚLEC – podprogram zaměřený na vytvoření předpokladů pro rozvoj perspektivních zemědělců prvovýrobců,
  - ZPRACOVATEL – podpora konkurenceschopných zpracovatelských organizací,

- ODBYTOVÁ ORGANIZACE – podpora odbytových organizací výrobců,

- HYGIENA – zajištění veterinárních a hygienických provozů zpracovávajících živočišné produkty,
- MLÁDÍ – program podpory mladých podnikatelů na rodinných farmách do 40 let v souběhu s programem INVESTICE nebo PROVOZ,
- EXPORT – program podpory exportu vybraných zemědělských komodit.

V roce 2002 došlo k „utlumení“ programu EXPORT – nebyla podporována žádná komodita a v roce 2003 byl ukončen program PROVOZ a EXPORT z důvodu neslučitelnosti s podmínkami EU pro poskytování národních podpor.

Nadále však zůstal zachován program MLÁDÍ a všechny investiční programy, kdy se podpora vztahuje pouze na ty investice, které nejsou považovány za přijatelné výdaje v rámci Operačního programu Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství.

Nově byl zaveden program PŮDA, jehož účelem je podpořit nákup nestátní zemědělské a omezeně i lesní půdy včetně trvalých porostů a program VYROVNÁNÍ ÚROKOVÉHO ZATÍŽENÍ, jehož cílem je vyrovnat rozdíl úrokového zatížení úvěrů poskytovaných do zemědělství ve srovnání s ostatními odvětvími ekonomiky. Přehled o uplatnění všech programů v rámci PGRLF uvádí tabulka č. II.

<sup>3</sup> Jednalo se kupř. o program RESTITUENT pro jednorázovou podporu věcného vypořádání restitučních a transformačních závazků, program NABYVATEL, v rámci kterého byla poskytována garance úvěru na první splátku majetku, získaného na základě realizace schváleného privatizačního projektu, jejíž úhradu před podpisem kupní smlouvy ukládá usnesení vlády č. 393 z r. 1994, program TOZ (trvale se obracející zásoby) s 30% garancí na úvěry zemědělským družstvům a subjektům z nich vzniklým v procesu transformace, a podnikatelským subjektům, které převzaly majetek včetně závazků při privatizaci státních statků, na vypořádání starých úvěrů apod.

## II: Uplatnění jednotlivých programů v rámci PGRLF od roku 1994 do roku 2005

PROGRAM Podprogram	Doba platnosti programu											
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PROVOZ												
ZEMĚDĚLEC												
INVESTICE												
- Zemědělec												
- Zpracovatel												
- Odbyt. org.												
- Hygiena												
- Půda												
MLÁDÍ												
EXPORT												
LESY												
SLUŽBY												
RESTITUENT												
NABYVATEL												
TOZ												
KRMNÉ OBILÍ												
KRAJINA												
AGROREGION												
POVODNĚ												
KPV												
SKOT												
PŮJČKY I												
PŮJČKY II												
POVODNĚ – PROVOZ												
VYROVNÁNÍ ÚROK. ZATÍŽENÍ												
PŘEKLENOVACÍ ÚVĚRY PRO SUBJEKTY LFA												
POJIŠTĚNÍ												
BYLINY												

Zdroj: PGRLF, interní materiály 1994–2005; zpracovala autorka

## VÝSLEDKY ANALÝZ A ZÁVĚRY

Od zahájení činnosti v březnu 1994 do konce roku 2004 obdržel PGRLF celkem 24 914 žádostí o podporu úvěrů, z toho bylo 23 157 žádostí schváleno. Prostřednictvím této formy podpory byly do zemědělství poskytnuty úvěry v celkové výši 95 965 mil. Kč. Garance těchto úvěrů (podle podmí-

nek jednotlivých programů a nezbytnosti podílet se na zajištění) činila 29 869 mil. Kč. Celková částka přislíbených dotací činila 18 457 mil. Kč a vyplaceno bylo do konce roku 2004 formou dotací úroků z úvěrů celkem 16 507 mil. Kč. Základní informace o činnosti PGRLF v jednotlivých letech jsou zpracovány v tabulce č. III.

## III: Výsledky činnosti PGRLF a struktura podpory úvěrů v letech 1994 až 2004

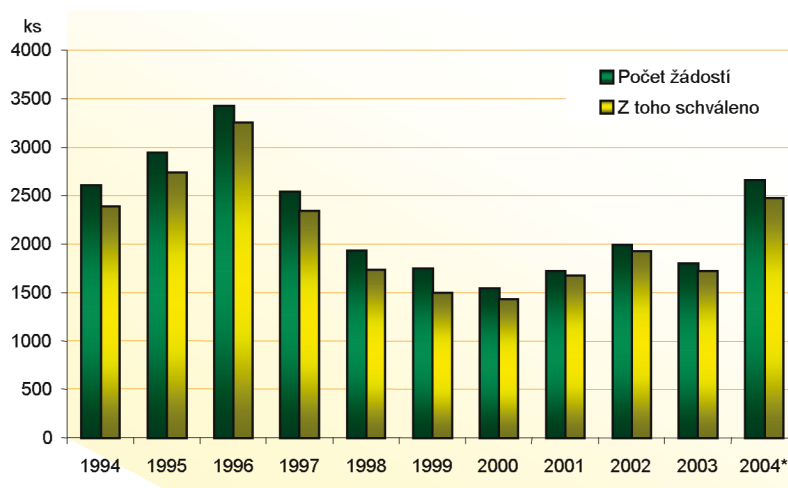
Rok	Počet žádostí	Z toho schváleno	Zprostředkovaný úvěr (tis. Kč)	Poskytnuté garance (tis. Kč)	Poskytnuté dotace (tis. Kč)	Vyplaceno dotací (tis. Kč)
1994	2605	2388	6 235 000	1 544 000	1 265 834	286 000
1995	2945	2739	10 129 188	4 435 827	2 427 483	721 837
1996	3426	3252	14 847 018	8 265 145	4 390 098	1 818 848
1997	2540	2340	14 621 999	4 788 407	2 984 375	2 701 982
1998	1934	1735	9 298 509	2 307 321	2 002 714	2 681 904
1999	1746	1493	7 694 662	1 137 950	1 422 756	2 208 197
2000	1539	1425	5 323 554	876 216	760 540	1 605 840
2001	1723	1671	6 369 317	1 129 122	1 005 174	1 332 852
2002	1993	1920	7 361 236	1 364 895	1 036 833	1 266 851
2003	1802	1723	6 088 453	1 713 539	589 350	963 952
2004	2661	2471	7 996 436	2 306 525	571 844	919 154
<b>Celkem</b>	<b>24914</b>	<b>23157</b>	<b>95 965 372</b>	<b>29 868 947</b>	<b>18 457 001</b>	<b>16 507 417</b>

Zdroj: PGRLF, Výroční zprávy 1994–2004

Do tohoto systému se zapojilo celkem 56 peněžních ústavů včetně poboček zahraničních bank. Nejvyšší angažovanost po celou dobu vykazují Komerční banka (úvěry ve výši 39 mil. Kč), GE Money/Capital Bank (15 mil. Kč), Česká spořitelna (14 mil. Kč), Československá obchodní banka (8 mil. Kč), násled-

dované Citibank, Raiffeisenbank, Volksbank CZ a Waldviertler Sparkasse.

O tom, jak velmi rychle byl systém akceptován v zemědělských podnicích i v bankovním sektoru, podává informaci graf č. 1 o počtu podaných a schválených žádostí o úvěr od roku 1994.



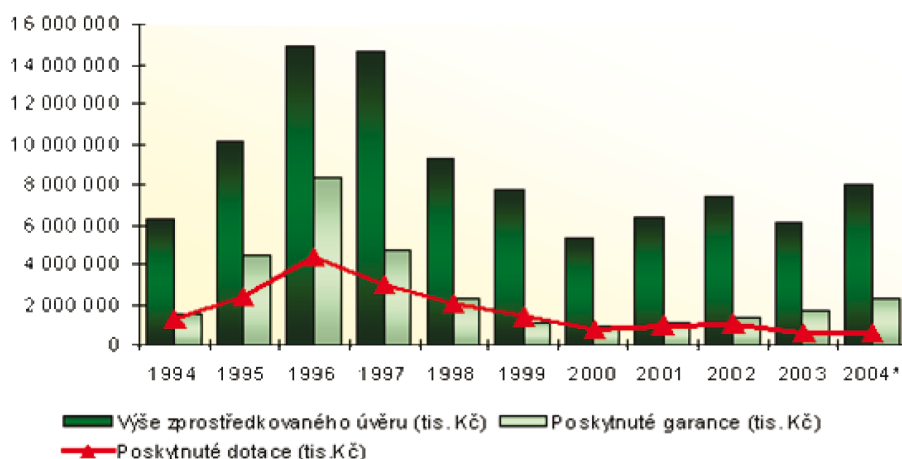
1: Vývoj počtu podaných a schválených žádostí o úvěr

Nejvyšší počty žádostí byly podány v prvních letech po vzniku Fondu, maxima bylo dosaženo v roce 1996. V dalších letech dochází k poklesu žádostí při minimu v roce 2000, kdy nebylo zcela zřejmé, jak se bude k tomuto systému chovat celkové pojetí politiky po vstupu do EU spojené s převzetím pravidel SZP.

Jak je zřejmé, po překonání tohoto problému dochází k opět k růstu v počtech přijatých (schválených) žádostí v roce 2001. Výsledky PGRLF v roce 2004 naopak vykazují další zvýšení počtu žádostí. Úspěšnost se pohybuje kolem 95 %.

**O účinnosti zapojení dotací do systému** vypovídá následující graf č. 2. Z komparace celkově poskytnuté výše úvěrů v jednotlivých letech a výše poskytnutých dotací zapojených do podpory úvěrů poskytovaných v rámci programů PGRLF (na grafu znázorněno křivkou) jednoznačně vyplývá, že *tento typ transferu, tj. dotace jednoho ze základních faktorů – kapitálu, z hlediska multiplikace zdrojů pro financování zemědělství byl vysoce účinný.*

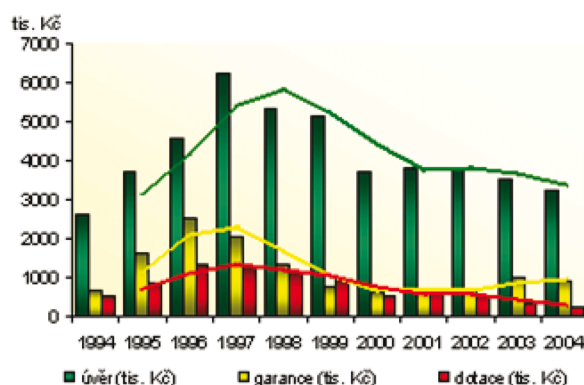
Za celé období působení PGRLF byl prostřednictvím dotovaných úvěrů do tohoto odvětví alokován **více než pětinasobek finančních prostředků** než za předpokladu přímých dotací do zemědělství. Vývoj v jednotlivých letech je patrný z grafu. Současně ukazuje na změny v podmínkách úvěrového trhu v České republice, kdy v důsledku klesajících úrokových sazeb klesala i výše a podíl dotace na celkové výši poskytnutého úvěru.



2: Výše zprostředkovaného úvěru, garanci a využitých dotací

K vlivu změn podmínek na úvěrovém trhu ve vztahu k tomuto systému však dochází až od roku 2003, kdy komerční úrokové sazby u těchto úvěrů výrazněji poklesly. Současně je v zájmu omezení rizika peněžních ústav požadováno vyšší a kvalitní zajištění v podobě garancí.

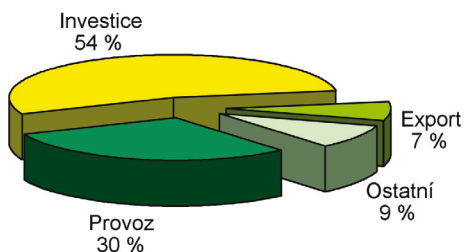
Vývoj lze posoudit ze struktury a vývoje výše úvěru, dotace úroku a garance na průměrném příkladu. V grafu č. 3 jsou zpracovány údaje o vývoji průměrného případu dotovaného úvěru v jednotlivých letech. Pomocí klouzavých průměrů jsou znázorněny trendy vývoje všech tří charakteristik, tj. výše poskytnutého úvěru, výše dotace a výše garance. Relativně vysoký požadavek na garanci úvěrů je patrný v prvních čtyřech letech a následně v závěru hodnoceného období, kdy opět stoupá požadavek na garantování v tomto období převážně investičně zaměřených úvěrů, které jsou v rámci tohoto systému v současných podmínkách preferovány.



3: Vývoj průměrné výše úvěru, garance a dotace na 1 žádost

**Strukturálně**, z hlediska podílu jednotlivých programů na využití tohoto systému, se potvrdil původní předpoklad, že rozhodujícími jsou úvěry spojené s technicko-technologickým vybavením a dalšími in-

vesticemi realizujícími s dlouhodobější koncepcí rozvoje jednotlivých podniků. O tom svědčí i přehled o podílu rozhodujících programů na poskytnutých úvěrech ve sledovaném desetiletí v grafu č. 4.



4: Struktura úvěrů podle rozhodujících programů

Jak vyplývá ze zobrazených proporcí, rozhodující vliv mělo zapojení v programech Provoz, Investice a Export. Vliv těchto tří programů je i po zrušení programů Provoz a Export v souvislosti s implementací SZP majoritní. Nejvýznamnější podíl na celkové výši zprostředkovaných úvěrů mají jednoznačně *investiční*

*programy* (54 %), dále program Provoz, který se týkal téměř třetiny poskytnutých úvěrů v uplynulém desetiletí.

O tom, že v systému nebyly preferovány jen některé z **forem podnikání** v českém zemědělství, svědčí údaje o využití podpory v tabulce č. IV.

IV: Využití podpory podle jednotlivých typů organizací od vzniku Fondu k 31. 12. 2004

Typ organizace	Počet žádostí	Z toho schváleno	Výše zprostředkovaného úvěru (tis. Kč)	Poskytnuté garance (tis. Kč)	Poskytnuté dotace (tis. Kč)	Výplaceno z poskytnutých dotací (tis. Kč)
SHR	8115	7403	14 276 113	5 837 300	3 653 791	3 203 976
spol. s r. o.	4602	4174	17 047 518	7 085 357	3 414 809	3 136 404
akciové spol.	5679	5402	38 057 853	9 230 119	6 373 861	5 649 302
ZD	6330	6020	25 765 517	7 504 300	4 873 608	4 391 268
ostatní	188	158	818 371	211 871	140 932	126 467
<b>ČR celkem</b>	<b>24914</b>	<b>23157</b>	<b>95 965 372</b>	<b>29 868 947</b>	<b>18 457 001</b>	<b>16 507 417</b>

Pramen: PGRLF, propočty autorka

Nejvyšší počet žádostí o úvěr s podporou PGRLF byl podán od soukromě hospodařících rolníků.

Z hlediska výše úvěru se logicky na první místo dostávají subjekty s vyšší výměrou obhospodařované půdy, zpravidla akciové společnosti a zemědělská družstva.

Naproti tomu podíl poskytnutých garancí a dotací v porovnání s výší zprostředkovaného úvěru je právě

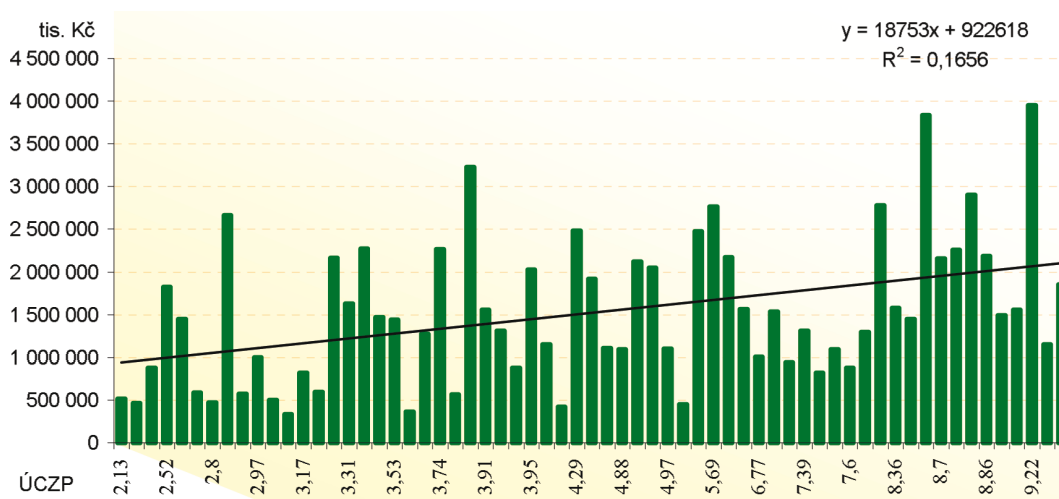
u těchto podnikatelských forem výrazně nižší. Zde je to opět skupina podniků typu společností s r. o. a soukromě hospodařící rolníci, kde byla potřeba snižování rizika pro alokaci bankovního úvěru vyšší, a proto byla kryta touto podporou.

**Regionální aspekt:** určité obavy při uplatnění objektivizovaných kritérií alokace bankami vznikaly z hlediska možné diskriminace podniků hospoda-

řících v horších agroekologických podmínkách. I v tomto případě se však potvrdily výsledky našich výzkumů (Grega a kol., 2004) o klesajícím vlivu přírodních podmínek na efektivnost hospodaření zemědělských podniků.

Analýzy ukazují, že z hlediska alokace agrárních

úvěrů *nebyla zaznamenána významná závislost* mezi kvalitou přírodních podmínek a výší poskytnutého úvěru, což dokládá i graf č. 5, ve kterém jsou uvedeny údaje o výši úvěrů poskytnutých s podporou PGRLF v letech 1994 až 2004 do okresů seřazených vzestupně podle kvality zemědělské půdy.



5: Kumulativní výše úvěru alokovaná v okresech řazených podle kvality zemědělské půdy

Zdroj: Statistika PGRLF, MZe ČR: Situační a výhledová zpráva Půda, 2003; propočty autorka

Jak je zřejmé z grafu č. 5, i přes mírný růst výše podpory směrem k lepším přírodním podmínkám, rozhodujícím kritériem pro poskytování úvěrů ani využití dotací nebyla kvalita půdy, ale skutečně výsledky hospodaření podniku a kvalita projektu, který

byl v rámci žádosti o úvěr předložen. Tento závěr podporují i výsledky podrobnějšího zkoumání regionální alokace úvěrů, z hlediska extrémů v nejlepších, průměrných i horších podmínkách.

V: Příklady využití maximální a minimální výše úvěru v okresech v rozdílných přírodních podmínkách (charakteristika podle úřední ceny půdy)

Využití podpory PGRLF		NUTS IV - okresy
MAXIMUM PODPORY do oblasti v podmínkách	nejlepších (7–9,81 Kč/m <sup>2</sup> )	Znojmo, Mladá Boleslav, Olomouc, Praha
	průměrných (4–6,99 Kč/m <sup>2</sup> )	Opava, Ústí nad Orlicí, Svitavy
	horších (2,13–3,99 Kč/m <sup>2</sup> )	České Budějovice, Žďár n. Sázavou, Havlíčkův Brod, J. Hradec, Pelhřimov
MINIMUM PODPORY do oblasti v podmínkách	nejlepších (7–9,81 Kč/m <sup>2</sup> )	Uherské Hradiště, Kladno, Mělník, Kolín
	průměrných (4–6,99 Kč/m <sup>2</sup> )	Beroun, Náchod, Česká Lípa, Pardubice
	horších (2,13–3,99 Kč/m <sup>2</sup> )	Děčín, Semily, Ústí n. Labem, Trutnov, Liberec, Rokycany, Zlín

Zdroj: PGRLF: úvěrová statistika, MZe ČR: Situační a výhledová zpráva Půda, 2003; propočty autorka

## SOUHRN

Na základě analýzy činnosti Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu (PGRLF) z hlediska financování agrárního sektoru lze konstatovat, že jeho založení bylo a bezpochyby zůstává přínosem pro rozvoj v zemědělství především z hlediska okamžitého zajištění finančních prostředků v období nezbytné restrukturalizace. Využití dotací pro podporu zemědělského úvěru *umožnilo multiplikovat podstatně omezené dotační prostředky v zemědělství a stalo se rozhodujícím zdrojem financování cizími zdroji bez výrazných deformačních vlivů na agrární trh*. Kumulativní výše zprostředkovaného úvěru dosáhla k 31. 12. 2004 částky zhruba 96 mld. Kč, výše garancí 30 mld. Kč a byly poskytnuty dotace do tohoto systému ve výši 18,5 mld. Kč. Z hlediska cíle, pro který byl PGRLF koncipován, bylo zajímavé zjištění, že *podpory skutečně nebyly alokovány v závislosti na kvalitě půdních podmínek, ale reagovaly na ekonomická kritéria* (úroveň podpory výrazně kolísá ve všech podmínkách), což potvrzuje závěry o klesajícím vlivu agroekologických podmínek na výsledky a úspěšnost konkrétního zemědělského podniku.

PGRLF, který působí od roku 1994, se stal v uplynulých deseti letech svého působení v ČR neodmyslitelnou součástí podpor v resortu zemědělství. Přínos Fondu lze vysoce hodnotit především v polovině devadesátých let 20. století, kdy garantovaný úvěr s částečnou dotací úroku byl v podstatě jediným zdrojem pro zajištění provozu podniků i prvních restrukturalizačních opatření. Jeho úloha se nikterak nezmenšuje ani v dnešní době, kdy PGRLF umožňuje financovat investice podporující vytváření účelné struktury činnosti konkurenceschopným subjektům v agrárním sektoru.

Příspěvek byl zpracován v rámci Výzkumného záměru PEF MZLU MSM 6215648904 Česká ekonomika v procesech integrace a globalizace a vývoj agrárního sektoru a sektoru služeb v nových podmínkách integrovaného evropského trhu, jako součást řešení tematického směru 04.

## LITERATURA

- BEČVÁŘOVÁ, V.: Teoretické, metodologické a věcné problémy kapitálového trhu ve vztahu k nové podnikatelské struktuře APK. 1. vyd. Praha: VÚZE, 1994. 50 s.
- BEČVÁŘOVÁ, V.: Shape of Financial Support for the Czech Agriculture Restructuring. Sborník z mezinárodní vědecké konference Záhřeb, 2004. 11 s. ISBN 953-6025-10-8.
- BEČVÁŘOVÁ, V.: K základním problémům dotační politiky v zemědělství. AGRIC. ECON, 38, s. 453–466, Praha, 1993
- GREGA, L. a kol.: Mimoprodukční přínos trvale udržitelného multifunkčního zemědělství v podmínkách ČR, část I Analýza finančně ekonomické situace zemědělských podniků a jejich důchodových zdrojů. Průběžná VZ za rok 2003, MZLU Brno, 2004.
- HENRICHSMEYER, W., WITZKE, H. P.: Agrarpolitik 2, Bewertung und Willemsbildung, Eugen Ulmer, Stuttgart, 1994, 637 s. ISBN 3-8252-1718-3
- MUNK, K. J.: Price support to the EC agricultural sector: an optimal policy ? Oxford Review of Agricultural Economics, No 2, 1989, 13 s.
- MZe ČR. Situační a výhledová zpráva: Půda. MZe ČR, 2003. ISBN 80-7084-292-x.
- Ministerstvo zemědělství ČR, URL: <www.mze.cz>
- PGRLF, a. s., Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond, a. s. URL: <www.pgRLF.cz>

## Adresa

Prof. Ing. Věra Bečvářová, CSc., Ústav podnikové ekonomiky, Mendelova zemědělská a lesnická univerzita v Brně, Zemědělská 1, 613 00 Brno, Česká republika