

PŘÍMÉ PLATBY V EVROPSKÉM MODELU ZEMĚDĚLSTVÍ

V. Bečvářová

Došlo: 15. prosince 2007

Abstract

BEČVÁŘOVÁ, V.: *The Direct Payments in the European Model of Agriculture*. Acta univ. agric. et silvic. Mendel. Brun., 2008, LVI, No. 3, pp. 21–38

The paper deals with the evaluation of economic contexts of the direct payments, as a targeted lump-sum financial transfer to the recipient's income, employment in agricultural policy. Based upon the basic types of subsidies and their economic costs evaluation from the point of view of their deforming effects as well as transaction costs the direct payments are analysed generally as a type of support without a distorting effect on the gathering and transmission of market signals. The direct payments imply that the predominant flow from public funding to agriculture is paid independently from the volume of the present production (its amount and structure) and make possible to choose the best structure of farm activities. However, their additional expenses are evaluated as a relatively very high. The transaction costs are high because the realisation of their objective (increase of the recipients' income) requires detailed personal information. Budgetary costs may also become extraordinarily high in the long term. On the basis at above the positive as well as negative components of their capacity for producers' decision-making processes and their impact on the competitiveness in the framework of the modern agriculture are evaluated. In the following part of the paper the relationships effects of decoupled payments and agrarian markets are evaluated. Results of analyses indicate, the decoupled payments are not fully production neutral. Four topics of influence through which decoupled payments could affect production decisions are bringing to the attention as follows: wealth and investment effects (direct wealth effect, a wealth-facilitated increased investment effect, and a secondary wealth effect resulting from the increase in investment), sector consolidation effects, payment basis effects, and producer risk and expectations effects.

agriculture, direct decoupled payments, deforming effects, transaction costs, competitiveness, subsidy, structural change

Reálnost naplnění vize Evropského modelu zemědělství, se kterou je spojována strategie reformních kroků společné zemědělské politiky EU (dále SZP), je stále výrazněji ovlivňována procesy globalizace a s nimi spojenými specifickými projevy regionalizace. Z toho vyplývá i nezbytnost určitých změn stávající SZP vyžadující zkoumat otázky podpory zemědělství a volby vhodných nástrojů politiky v podstatně širších ekonomických i společenských souvislostech. Na jedné straně dochází ke změnám ve vnímání úlohy zemědělství od původně „produkční“ úlohy až po jeho dnešní multifunkční pojetí zdůrazňující přínosy pro zachování podmínek existence samotné lidské společnosti, na druhé straně se prosazují teze o „klesající významnosti“ zemědělské prvovýroby. Ty vycházejí zpra-

vidla z údajů o klesajícím či zanedbatelném podílu tohoto odvětví na tvorbě hrubého domácího produktu hospodářsky vyspělých i tranzitivních ekonomik. Obě skupiny názorů se promítají i do přístupů k řešení míry a forem podpory zemědělství, stávají se argumentem ve sporech o strategii agrárních politik a s nimi spojených nástrojů redistribuce nemalých finančních prostředků plynoucích do podpory zemědělských podniků. V souvislosti s postupující liberalizací agrárních trhů se však objektivně mění priority a s nimi i kritéria konkurenceschopnosti výrobců na světových trzích potravin. Tyto změny se prosazují v reálném prostředí světového agrobiznisu bez ohledu na stávající rámce agrárních politik evropských i mimoevropských zemí a nadnárodních uskupení.

Vyvíjejí a mění se strategie ve vztahu k zemědělství a tedy i k podpoře rozvoje jeho podnikatelských subjektů v agrárních politikách všech zemí a kontinentů. Také společná zemědělská politika jako jedna z nejstarších komunitárních politik Evropských společenství je již od počátku devadesátých let dvacátého století především z výše uvedených důvodů nucena realizovat poměrně zásadní změny ve své strategii. Jsou reakcí nejen na vnitřní problémy projevující se rostoucími přebytky agrárních komodit na rozšiřujícím se společném trhu, ale především na vlivy vnější. Formování světového potravinového hospodářství a vznik agrobyznysu staví před tvůrce agrární politiky daleko složitější témata vyžadující objektivizaci v přístupech k řešení s využitím pozitivní i normativní znalostní báze zemědělské ekonomiky a politiky. S tím souvisí i poznání ekonomických a hospodářsko-politických souvislostí volby přístupů a účinků systému i jednotlivých nástrojů agrárních politik v měnícím se prostředí.

MATERIÁL A METODIKA

Cílem příspěvku, který prezentuje některé výsledky výzkumu v rámci řešení výzkumného záměru PEF MZLU v Brně, je charakterizovat ekonomické souvislosti uplatnění přímých plateb v systému podpory zemědělství. Definovat transfery typu přímých plateb oddělených od produkce v podpoře zemědělství v rámci ekonomických charakteristik základních typů dotací a specifikovat pozitiva i rizika spojená s jejich využitím v systému agrární politiky. Na tomto základě přispět k poznání vlivu tohoto nástroje na produkční rozhodování výrobců a jeho využití k růstu konkurenceschopnosti v intencích modelu moderního zemědělství.

Metodicky je příspěvek rozdělen *do dvou částí*, z nichž první se zabývá vymezením základních typů dotací a charakteristikou jejich ekonomických nákladů spojených s vlivem deformačních účinků na trh i vyvolaných transakčních nákladů. Druhá část příspěvku se zabývá hodnocením a potenciální schopností nástroje typu přímých plateb v zemědělství ovlivnit chování podnikatelských subjektů. Pozornost je věnována (1) vlivu na blahobyt a investiční rozhodování příjemců dotací, (2) vlivu na konsolidaci v sektoru a (3) vlivu výběru báze, která je základem pro poskytování tohoto typu dotací na vývoj agrárního trhu. V příspěvku jsou využity poznatky z rozpracování teoreticko-metodologických východisek vztahujících se ke zkoumání dané problematiky i některé závěry vyplývající ze zobecnění mezinárodních komparací a odborné spolupráce autorky v rámci expertních skupin k otázkám dotační politiky.

TEORETICKO-METODOLOGICKÁ VÝCHODISKA

Vzhledem k tomu, že přímé platby patří do okruhu ekonomických nástrojů obecně charakterizovaných termínem *dotace*, je vhodné definovat podstatu tohoto typu nástrojů, které jsou uplatňovány v rámci realizace vymezených cílů agrární politiky.

Obecně lze dotace definovat jako *transfery odrážející změny v rozdělování důchodů*, které nejsou spojeny s tokem zboží a služeb. Jedná se o určitou formu (re)distribuce důchodů, tedy o odraz míry a forem účasti celé společnosti na zachování, resp. rozvoji daného odvětví nebo sektoru, v tomto případě zemědělství.

Dotace tedy kontrastují s netransferovými výdaji, kdy tok plateb má odraz v hodnotě toku zboží a služeb jdoucím opačným směrem. Jejich rozsah však nelze vyjádřit pouhým rozdílem v úrovni uvedených veličin spojených s redistribucí vymezené části vytvořeného důchodu.

Jak prokazuje řada vědeckých prací k této problematice (kupř. *Anderson and Hyami*, 1986; *Stiglitz*, 1987; *Gardner*, 1989; *Munk*, 1989; *Henrichsmeyer*, 1994; *Swinen*, 1994 a další), uplatnění tohoto typu transferů obecně vyvolává *ekonomické náklady*, které ovlivňují rozdíl mezi výdaji společnosti na danou dotační politiku a jejich projevem (přínosem) v důchodu příjemce. Ekonomické náklady tvoří jak *náklady transakční*, tak i hůře kvantifikovatelné důsledky *deformačních účinků* vyvolaných tímto zásahem na trhu. Rozdíly v *transakčních nákladech* jsou závislé na volbě konkrétního typu dotace ze strany regulátora/státu a jeho institucí. V těchto souvislostech je třeba posuzovat jak *nepřímé transakční náklady* (vyjádřené nárokem na přerozdělení důchodu) tak i *přímé náklady samotné transakce*.

Další část ekonomických nákladů se vztahuje k důsledkům *deformačních účinků* konkrétního typu dotace na vývoj trhu a míru zkreslení přenosu jeho signálů¹.

Podle míry deformujících účinků a úrovně vyvolaných transakčních nákladů lze obecně dotace rozdělit do čtyř základních skupin, a to na

- přímou podporu cen,
- proporcionální dotace primárních faktorů,
- dotace výstupu a dotace spojené s použitím vstupů,
- přímé dotace do důchodu jako cílené transfery celkové částky.

Z poznatků z předcházejících výzkumů (*Bečvářová*, 2004, 2006) lze jednotlivé typy dotací z hlediska ekonomických nákladů hodnotit takto:

Přímá podpora cen jako typický nástroj původní společné zemědělské politiky EU má nejnižší přímé a v

1 Vzhledem k obtížné měřitelnosti nákladů deformujících účinků daných zásahem dotace do podmínek trhu se zpravidla při rozhodování bere v úvahu pouze zbývající část nákladů, tj. přímé transakční náklady a objem nároků na rozpočtové prostředky v této souvislosti chápáné jako nepřímé náklady, podrobněji *Bečvářová*, 2001.

případě dovozu i nulové (přesněji záporné) nepřímé transakční náklady. Naopak u exportů narůstají nepřímé transakční náklady spojené s vyrovnáváním cenových hladin domácího a světového trhu, což při rostoucích přebytecích zvyšuje nároky na rozpočet. Deformační účinky ve vztahu k trhu jsou však nejvyšší, neboť jak informace pro rozhodování o výrobě, tak rozhodnutí o spotřebě jsou tímto nástrojem zkresleny.

Proporcionální dotace primárních faktorů vyžadují informace k rozlišení faktorů užívaných pro zemědělské a nezemědělské účely. Tím jsou zdůvodňovány i vysoké přímé transakční náklady. Současně tato podpora zkresluje nabídku práce domácností pro různé účely. Jsou-li použity dotace na určité úrovni pro všechny faktory, tj. jestliže jsou proporcionální, jejich deformační účinky na trhu výrobků a služeb nejsou tak výrazné.

Dotace výstupu vyžadují, aby „cenový polštář“ uvnitř příslušné vertikály byl pod kontrolou. To je relativně jednoduché v případě, jestliže budou poskytnuty do úrovně zpracovatelských podniků, ale velmi nákladné, jestliže budou poskytovány každému jednotlivému zemědělci. Transakční náklady jsou zde vyšší než v případě dotací primárních faktorů. Rovněž náklady deformace vyvolané zkreslením podmínek poptávky jsou vyšší a ovlivňují významně rozhodnutí o výrobě v zemědělském sektoru.

V *případě dotací vstupů* jsou náklady s ohledem na obdobné deformační účinky srovnatelné s dotacemi výstupu. Do této formy lze zahrnout i některé mechanismy tržních řádů jako např. spoluodpovědnostní poplatky a spotřební daně, které mohou být chápány jako kombinace daní a producentů subvencí, kdy ceny producentů jsou nižší než spotřebitelské ceny. Úroveň nákladů je tedy srovnatelná s ekonomickými náklady dotací výstupu.

Přímé dotace do důchodu jako forma cíleného transferu celkové částky do důchodu příjemce, kam lze obecně zařadit právě přímé platby, by tedy teoreticky neměly mít deformační účinek ovlivňující rozhodování o výrobě, neboť se (podle definice) nedotýkají agrárního trhu. Jsou však zpravidla provázeny vysokými přímými transakčními náklady. Podpora naplnění cíle, tj. zvýšení důchodu těm subjektům, ke kterým jsou směřovány, zpravidla vyžaduje detailní informace o jednotlivých příjmech. Rovněž nepřímé (rozpočtové) náklady mohou být z časového hlediska mimořádně vysoké.²

Kromě těchto základních typů dotací jsou v rámci systému nástrojů zemědělské politiky často uplatňovány ještě *kvantitativní restrikce*, jako kupř. produkční kvóty a set-aside. Z hlediska uplatnění v systému jsou

zdůvodnitelné tím, že omezují/snižují užití vstupů, a tím snižují i deformační účinky ostatních nástrojů podpory bez významného snížení transferu výrobcům. Daným transferem tedy může dojít ke snížení nákladů z deformace, ale podstatně se zvyšují náklady transakce. Navíc tento typ nástroje sám o sobě vytváří další deformační účinky, které mohou být podstatně vyšší, než je samotná úspora nákladů deformace vyvolaná snížením vstupů.

Omezení rizika negativních důsledků strategicky nevhodného a krátkodobě účelově voleného nastavení toku dotací do zemědělství (a aktuálně i do rozvoje venkova), se v zásadě týká *dvou problémových okruhů*, a to

- a) *účelnosti dotací*, to znamená zdůvodněné volby vhodných kritérií alokace; příkladem může být objektivizace podpory strategie restrukturalizace a rozvoje odvětví v intencích nového modelu a posílení konkurenceschopnosti zemědělských podniků na globalizujícím se světovém trhu,
- b) *účinnosti dotací*, což souvisí s rozhodováním o formě/nástroji realizace transferu a jeho ekonomických nákladech; nelze totiž vyloučit takové scénáře agrárních politik, které budou nuceny reagovat na striktní požadavky dalšího snižování dotační podpory do zemědělské prvovýroby, přičemž tato úspora by neměla být řešena prioritně na vrub konečných příjmů.

Z hlediska alokační efektivnosti obecně je nezbytné vzít v úvahu i *asymetrické výchozí rozdělení důchodu* a s ním spojenou otázku, zda takto nastavené podmínky agrárního trhu jsou schopny zaručit „spravedlivé“ rozdělení důchodu, tj. takové, aby důchod a spotřeba byly alokovány tam, kde je prokazatelná jejich potřeba, resp. zásluha důchod získat. S tím souvisí i určitá asymetrie plynoucí z odlišné historie a fází vývoje podpory výrobců v rámci daného odvětví.³

Dalším faktorem ovlivňujícím volbu nástrojů je *obchodní pozice daného státu*. Podpora tržních cen, v případě produktu, který země dováží, vytváří příjem státního rozpočtu, naopak jestliže je vývozcem, vyvolává další rozpočtové náklady. Pokud se jedná o velký rozsah obchodů, může být tento vliv rozhodující.

Při výběru nástrojů hraje roli i *délka časového období*, tedy předpokládaný časový horizont dané podpory. Pokud transakční náklady tvoří vyšší podíl v ekonomických nákladech dotace, potom při dlouhodobém uplatnění se tento náklad relativně snižuje.

Z toho vyplývá, že např. komoditně určená podpora může být mnohem nákladově efektivnějším

2 V případě ostatních typů podpory lze očekávat, že po určité době bude část zemědělců nucena opouštět zemědělský sektor, a tudíž snižovat tyto nároky na rozpočet. V případě transferů typu přímých plateb k tomu nemusí docházet. Dotace jsou zpravidla poskytovány i těm subjektům, které by bez podpory musely opustit zemědělský sektor, a tudíž by nepotřebovaly kompenzaci, viz další část této práce.

3 V případě Evropy se tento problém dotýká kupř. i aplikace SZP jako součásti realizace komunitárního práva a uplatnění reformních kroků v okruhu starých a nových členských zemí.

nástrojem pro řešení problémů distribuce důchodů spojených s krátkodobým výkyvem v příjmech, např. vzhledem k dočasně nízkým světovým cenám. Plně produkčně oddělený systém přímé podpory důchodů se zdá nákladově efektivnější v případě trvalého poklesu světových cen.

Důležitým pro volbu nástroje je i faktor, kterým jsou diskontovány budoucí náklady a příjmy. Vysoký diskontní faktor bude v krátkém časovém období preferovat nástroje s relativně vysokými deformačními účinky, jako je podpora tržních cen, neboť časem se snižuje jejich redistribuční výhoda. Tento typ podpory zvyhodňuje okamžitý příjem vlastníků faktoru. Oddaluje však řešení strukturálního přizpůsobení (restrukturizace), protože transfer do ostatních sektorů se odkládá a pravděpodobně vyvolá vyšší náklady v budoucnosti.

VÝSLEDKY A DISKUSE

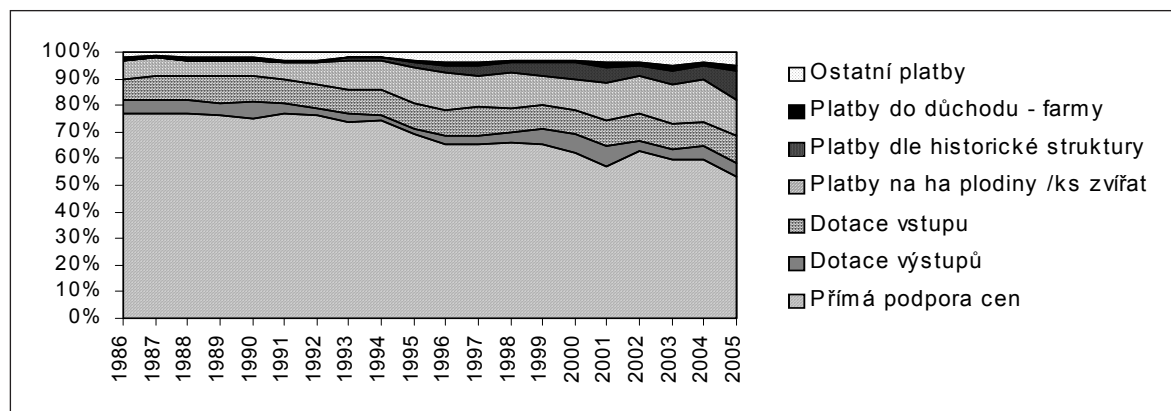
Změny ve struktuře dotací

Jak uvádí předcházející část příspěvku, redistribučních cílů ve vztahu k cílovým skupinám příjemců může být dosaženo pomocí různých forem dotací. Analýzy potvrzují, že v minulosti obecně byly častěji preferovány nástroje s vysokým deformačním účinkem, do určité míry právě vzhledem k relativně nízkým transakčním nákladům (Bečvářová, 2004, 2007; Munk, 1989; Henrichsmeyer, 1994; Tan-

germann, 2006). Jinými slovy, jako daleko přijatelnější byla vnímána podpora tržních cen než informačně a redistribučně daleko náročnější orientace na přímou podporu důchodů v nástrojích nezasahujících do trhu.

Tento fakt do značné míry souvisí i se stupněm ekonomického rozvoje a tedy s rozdílným maximem funkce společenského blahobytu dané země. Země na vyšším stupni ekonomického rozvoje měly tendenci volit ve svém systému vyšší podíl takových nástrojů, které mají nižší deformační účinky. Koncem dvacátého století se jednalo především o koncepci přijatou v rámci agrární politiky USA (především FACT Act, 1990 a FAIR Act, 1996 – podrobněji Bečvářová, 2007), s určitými výhradami i v reformách SZP EU v koncepci „decouplingu“.

Přímočarost vlivu na produkční rozhodování, administrativní nenáročnost a úhrada nákladů prostřednictvím zatížení spotřebitelů, nikoli daňových poplatníků, jsou však stále rozhodujícím vysvětlením, proč zůstává v agrárních politikách dlouhodobě preferována právě přímá podpora cen zemědělských výrobků. Nejedná se pouze o Evropskou unii. Jak vyplývá z podkladů OECD (OECD 2006), celosvětově tvořil tento typ dotací ještě na počátku druhé poloviny osmdesátých let 20. století tři čtvrtiny veškeré podpory zemědělství, což dokumentuje přehled o vývoji struktury dotací za posledních dvacet let (viz obr. 1).



1: Struktura dotací do zemědělství podle typů v letech 1986–2005

Pramen: OECD, 2006

Z vývoje v posledních dvaceti letech lze odvozovat, že jednání WTO o liberalizaci agrárního obchodu a v tomto smyslu realizované reformní kroky v politikách rozhodujících konkurentů skutečně vedly ke snížení podílu přímé podpory cen ve struktuře dotací. Rozšiřují se formy dotací s nižšími deformačními účinky.

Konkrétně – mění se formy podpory zemědělství v hospodářsky vyspělých zemích směrem k programům podpory oddělené (decouplované) od objemu, struktury a cen produkce. Již od poloviny devadesátých let je

patrný ústup od využití administrativně jednodušší formy podpory zemědělství v dotovaných „tržních“ cenách jednotlivých komodit na bázi komoditních tržních řádů a přechod na komplikovanější systémy dotací podle projektově koncipované strukturální podpory i v SZP. Je s ním 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

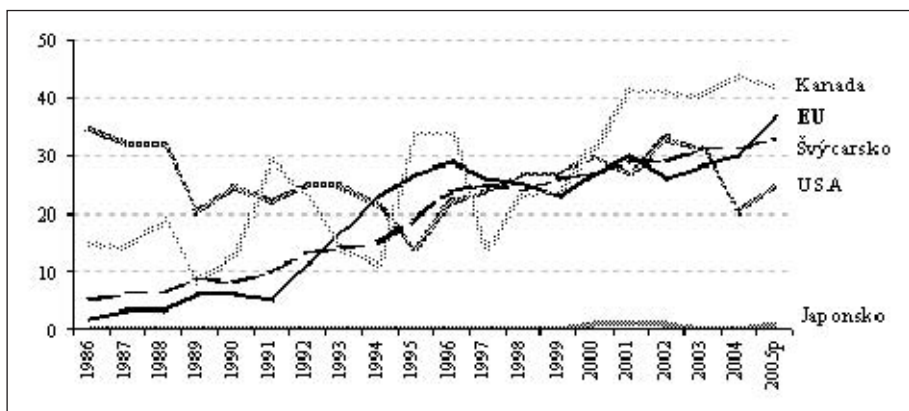
zemědělství. Jedná se bezesporu o pozitivní prvek, který z krátkodobého hlediska umožňuje využít limitované sumy rozpočtových prostředků pro řešení konkrétních i specifických problémů rozvoje zemědělství jednotlivých zemí. Současně však může zvyšovat riziko důsledků nekonceptního regulačního zásahu v dlouhodobějším časovém horizontu. Toto riziko paradoxně přináší právě takové typy dotací, jejichž kritéria alokace i distribuce přímo nesouvisí s tržními parametry.

Ekonomické souvislosti uplatnění přímých plateb v zemědělství

Hodnocení ekonomických nákladů vyvolaných užitím určité formy dotací se postupně stává 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 měly vycházet z ujasněné strategie a jejích cílů, ze znalosti prostředí a celkové ekonomické situace daného státu, resp. nadnárodního uskupení v dynamice rozvoje.

Ústup od politiky podpory cen zemědělských komodit byl zřetelnější již ve druhé polovině 20. století v různých modifikacích koncepcí agrární politiky zámořských zemí, především v USA a Kanadě (Ingersent, Rayner, 2001). Oddělení podpor od produkce a cen se stalo klíčovým bodem jednání o zemědělství v rámci Uruguayského kola GATT v osmdesátých letech 20. století. Stalo se východiskem řešení sporů mezi USA a EU o podpoře zemědělských trhů a rozhodujícím prvkem Dohody o zemědělství WTO⁴ a rozhodující hospodářsky vyspělé země zahrnuly tento typ podpory zemědělství do svých politik, jak dokumentuje Obr. 2.



2: Vývoj podílu plateb oddělených od produkce na celkové podpoře zemědělství (v % PSE)

Pramen: OECD, výpočty autorka

Přímá platba je v tomto kontextu definovaná jako cílený transfer celkové finanční částky do důchodu příjemce (zemědělského výrobce) nezávisle na jeho současné produkci a cenách zemědělských výrobků.

Hlubší souvislosti lze specifikovat, pokud jsou použité nástroje v rámci obou politik konfrontovány přímo se závěry Uruguayského kola GATT a závazky v rámci jednání WTO o liberalizaci svě-

tového, v tomto případě agrárního, obchodu (Bečvářová, 2007)⁵. Právě zde lze v případě politik obou rozhodujících konkurentů, EU a USA, nalézt rozhodující motivy pro řešení změny forem podpory zemědělství.

V politikách EU i USA je po roce 1992 patrné posilování úhrady prostřednictvím nástrojů splňujících podmínky zeleného boxu (tj. programového řešení environmentálních opatření a projektů podpory rozvoje mimoprodukčních funkcí). Současně je po-

4 Myšlenka uplatnění politiky podpory evropského zemědělství, která by neovlivňovala marginální ceny na trhu zemědělských produktů, byla kupř. propracována Harveyem již v roce 1989 v návrhu na vytvoření systému tzv. produkčních nárokových garancí (PEG). Jednalo se o limitované množství produkce, které by bylo obchodovatelné za světové ceny, a na které by byla státem poskytnuta garance, přičemž by rozdíly proti cenám na domácím trhu byly hrazeny státním rozpočtem.

5 V závěrech Uruguayského kola GATT byla přijata definice tří typů zemědělských podpor rozdělených do tří boxů podle deformačních účinků na agrární trh „semafor“, kdy zelený box zahrnuje typy podpor s minimálními deformačními vlivy na trh, a proto jsou vyjmuty ze závazků daného státu ve WTO, jako např. platby zcela oddělené od produkce, podpora vědy, výzkumu, propagace; modrý box jako dočasně tolerovaný typ podpor s nižším deformačním účinkem: např. přímé platby na bázi historické struktury, vazba na stav zvířat atd; žlutý box – podpory výrazně omezující obchod a deformující trhy s povinností v rámci závazků WTO je trvale snižovat (přímá podpora tržních cen, exportní subvence).

kles podpory na bázi nástrojů jantarového boxu (komoditně alokovaná podpora cen) nahrazován systémem, který má z hlediska trhu nižší deformační účinky. Prakticky to znamená snahu splnit závazky vůči WTO a přitom zachovat úhradu do zemědělství zhruba na stejné úrovni pomocí nástrojů konstruovaných podle kritérií dočasně tolerovaného modrého boxu (nástroje konstruované na bázi historické výrobní struktury, vázané na stavy zvířat a na hektar konkrétní plodiny).

V těchto souvislostech rovněž vznikaly požadavky na *urychlení decouplingu* v platbách do důchodu farem a využití křížové shody (*Cross compliance*) umožňující přesun prostředků z prvního do druhého pilíře v SZP, stejně jako snaha o rozšiřování *produktově nespecifikované formy* zemědělského pojištění a úvěrových programů v agrární politice USA.

Transfer typu přímé platby má vzhledem ke své charakteristice i nezanedbatelné sociální a sektorové dimenze. Jeho uplatnění v podstatě vyvolává *redistribuci důchodu od městských k venkovským domácnostem a ve svém důsledku může vést i ke změně v alokaci zdrojů mezi sektory v rámci ekonomiky*. V této souvislosti je nezbytné zabývat se rozměrem tohoto typu transakce (celkovou částkou takto užitých plateb).

Pokud zkoumáme **užití a možné důsledky uplatnění přímé platby** v zemědělském podniku, potom vzniká otázka, zda přímá platba působí či nepůsobí na produkční rozhodování výrobce, zda a jakým způsobem ovlivňuje případný růst zemědělské produkce a zda a jakou může tato platba hrát roli v rozhodování výrobců o alokaci výrobních zdrojů v čase.

Výsledky výzkumu (Bečvářová, 2006, 2007) ukazují, že *kromě bezprostředního efektu – zvýšení důchodu příjemce, tyto transfery skutečně ovlivňují rozhodování o výrobě, a to zejména prostřednictvím*

- vlivu na blahobyt příjemce a následně investiční rozhodování,
- vlivu na konsolidaci v sektoru,
- volby základny pro poskytování plateb.

Z hlediska *podpory růstu blahobytu* příjemce již byly zmíněny souvislosti sociální a sektorové redistribuce v širších ekonomických souvislostech. Trvalý příjem ve formě přímé platby bez ohledu na úroveň i strukturu výroby podniku uvnitř sektoru však současně *modifikuje i výrobní rizika a vede u většiny zemědělských výrobců ke snižování averze k riziku*.

Pozitivně motivována jsou především rozhodování o *investování* do modernizace provozů, nových technologií i produkčních systémů, což zlepšuje předpoklady dalšího zvýšení celkové produkce. Při vhodném přizpůsobení struktury výroby poptávkovým signálům je však racionální cestou k významnému zvýšení konkurenceschopnosti výrobců. Cílově by se měl tento vývoj projevit poklesem jednotkových nákladů produkce a tím i ve výhodnějším postavení prvovýrobců v rámci komoditních vertikál agrobyznysu.

Z hlediska působení na *procesy konsolidace* podnikatelské základny v rámci sektoru lze očekávat dvě od-

lišné tendence v působení přímých plateb, a to vliv na:

- *zpomalování procesů konsolidace* – pomocí přímých plateb se na trhu stále udržují i neefektivní podniky (tyto dotace pokrývají ztrátu, hradí výdaje neefektivních provozů, umožní získávat důchod z rostoucích cen půdy),
- *urychlování procesů konsolidace* – pokud efektivní, zpravidla větší podniky užijí tyto prostředky k investování do nových technologií, k rozvoji precizního zemědělství, což je podmínkou růstu konkurenceschopnosti tohoto typu podniků; současně bude docházet i k postupné likvidaci provozů, které se v konkurenci nebudou schopny prosadit a budou pohlceny podniky úspěšnými.

Významnou roli hraje i míra, resp. *stupeň skutečného oddělení plateb od současné, případně historicky zajišťované produkce*, která se v některých modelech stala výchozí základnou pro poskytování tohoto typu dotace. O tom svědčí i přehled systémů použitých v rámci dnešní SZP, kdy při uplatnění jednotné platby na farmu (dosud na 53 % výměry z. p. v EU převážně ve starých členských zemích) je základnou právě historická výrobní struktura, která v zásadě zachovává rozdíly mezi podniky a nevynvívá tlak na strukturální změny. Částečně decouplované systémy (zahrnující zhruba 10 % výměry z.p. v EU) již umožňují prosazovat některé specifické zájmy v rámci centrálně stanovené strategie zemědělství daných členských zemí.

Nejširší možnost využití přímých plateb pro efektivní restrukturalizaci teoreticky nabízí *model platby na plochu*. Tento model uplatňovaný v různých modifikacích na 37 % výměry z.p. EU převážně v nových členských zemích však vyžaduje strategická rozhodnutí týkající se volby báze, tj. započítatelné plochy pro nárok na platbu (zemědělská půda celkem, pouze orná půda, regionální diferenciaci, komoditní výjimky apod.) a má další průvodní a ne vždy pozitivní důsledky. Mezi těmi, které je nutno zvažovat, jsou především problémy, kdy

- extenzivně orientované subjekty získávají vyšší podporu než intenzivní, čímž se zpomaluje investiční aktivita a restrukturalizace potenciálně konkurenceschopných výrobců,
- nestejný stupeň v dynamice restrukturalizace výrobně technické základny dále znevýhodňuje výrobce z nových členských zemí a jejich konkurenceschopnost i v rámci společného trhu; tento problém může prohloubit i nevhodné vymezení limitů plateb dle velikosti subjektu,
- půda zůstává v zemědělském užívání často především jako zdroj pro získání výhody – přímé platby, což následně vede k růstu ceny půdy a deformačním účinkům na trhu výrobních faktorů,
- není dořešen vztah vlastníků a uživatelů půdy, kdy vzniká riziko odčerpání těchto dotací a jejich neproduktivní využití zcela mimo agrární sektor,
- možnost volby struktury výroby dosud naráží na centrálně stanovované kvantitativní restrikce ve formě kvót a dalších limitů.

I přes výše uvedené výhrady však lze tento model hodnotit jako ten, který dává možnost podpory nezbytného dokončení restrukturalizace ve výrobě (jako předpokladu růstu konkurenceschopnosti a úspěšného zapojení prvovýroby v agrobyznysu) a současně umožňuje rozhodování o podobě zemědělství a jeho subjektů v produkční a mimoprodukční dimenzi rozvoje venkovských regionů.

Posuzujeme-li předpoklady a připravenost českého zemědělství na konkurenci na základě hodnocení produkčních parametrů, najdeme důvody pro využití přímých plateb pro podporu produkční dimenze odvětví v této fázi rozvoje. Z analýzy technickoekonomické efektivity celého odvětví zpracované v rámci našeho výzkumu s využitím mezinárodních komparací mimo jiné vyplynulo, že *úroveň produktivity* zemědělství ČR dosahuje 70 až 75 % úrovně produktivity původní EU 15 a je ještě podstatně nižší oproti zemím, jejichž produkce rozhodující měrou ovlivňuje světový trh potravin. Nezbytnost podpořit realizaci, resp. dokon-

čení strukturálních změn právě v těch podnicích, které mají předpoklady úspěšně konkurovat v soutěži o zapojení do prestižních komoditních vertikál a evropských a světových potravinových sítí agrobyznysu, by se tedy měla ještě v této fázi promítnout i v koncepci volby nástrojů a zaměření především strukturálně orientované části agrární politiky. Využití dotací typu přímých plateb tuto možnost v současné době dokonce nabízí a to i přes dosud výrazná omezení daná regulačními mechanismy postupně se reformující společné zemědělské politiky EU. Je však nezbytné vzít v úvahu, že dotace jsou nejen nástrojem podpory, jak bývají často (a nejen praxí) vnímány. Nejsou nárokovým a zdaleka ne trvalým tokem prostředků podmíněným redistribucí důchodů v ekonomice. Volba modelu využití tohoto typu nástrojů by proto měla respektovat jejich vlastnosti i účinky s ohledem na specifika prostředí a celkovou ekonomickou situaci daného regionu v dynamice rozvoje.

SOUHRN

Príspevek se zamýšlí nad jedním z velmi aktuálních problémů reformy společné zemědělské politiky EU, a to ekonomickými souvislostmi a možnostmi využití přímých plateb jako typu cíleného transferu do důchodu příjemce. Specifikuje vlastnosti a postavení přímých plateb z hlediska principu podpory výrobců oddělené od produkce (decoupled), tedy nástroje s minimálními deformačními účinky z hlediska přenosu signálů trhu. Upozorňuje na riziko vysokých transakčních nákladů včetně nároků na vysokou úroveň redistribucí důchodu ve prospěch zemědělství. Prezentuje výsledky mezinárodních komparací ke struktuře dotací, kde potvrzuje růst podílu tohoto typu podpor v rámci agrárních politik rozhodujících světových konkurentů. Další část práce je věnována výsledkům zkoumání účinků přímých plateb ve vztahu k podmínkám formování agrárních trhů v komoditních vertikálách a sítích nově se utvářejícího modelu moderního zemědělství. Zabývá se ověřením platnosti teze o produkčně neutrálním charakteru této dotace a dokazuje, že přímé platby nejsou zcela produkčně neutrálním nástrojem a že rozhodování zemědělců i rozsah výroby mohou významně ovlivnit. Uváděny jsou zejména tyto souvislosti: vliv přímých plateb na blahobyt příjemce a jím ovlivněné investiční rozhodování, vliv na konsolidační procesy v sektoru a předpoklady růstu konkurenceschopnosti výrobců a problémy spojené s volbou základny pro poskytování tohoto typu dotací v rámci agrární politiky.

agrární sektor, deformační účinky, dotace, konkurenceschopnost, přímé platby oddělené od produkce, strukturální změny, transakční náklady

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

SUMMARY

The contribution deals with the one of actual tasks of the CAP reform, namely with the economic context and possibility of the direct payments as a targeted lump-sum financial transfer to the recipient's income utilisation. The direct (decoupled) payments are evaluated from their economic costs point of view. The direct payments imply that the predominant flow from public funding to agriculture is paid independently from the volume of the present production (its amount and structure) and make possible to choose the best structure of farm activities. However, their transaction costs are high because the realisation of their objective (increase of the recipients' income) requires detailed personal information. Budgetary costs may also become extraordinarily high in the long term. On the basis at above the positive as well as negative components of their capacity for producers' decision-making processes and their impact on the competitiveness in the framework of the modern agriculture are evaluated. In the following part of the paper the relationships effects of decoupled payments and

agrarian markets are evaluated. Results of analyses indicate, the decoupled payments are not fully production neutral. Four topics of influence through which decoupled payments could affect production decisions are bringing to the attention as follows: wealth and investment effects (direct wealth effect, a wealth-facilitated increased investment effect, and a secondary wealth effect resulting from the increase in investment), sector consolidation effects, payment basis effects, and producer risk and expectations effects.

LITERATURA

- ANDERSON, K. and HAYAMI, Y., 1986: *The political economy of agricultural protection: East Asia in perspective*. London. Allen and Unwin.
- BEČVÁŘOVÁ, V., 2001: The general economic level influence on branch support amount. *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelinae Brunensis*, Vol. IL, No. 6: 103–114, ISSN 1211-8516.
- BEČVÁŘOVÁ, V., 2004: Shape of Financial Support for the Czech Agriculture Restructuring. *Sborník z mezinárodní vědecké konference Záhřeb*, 11 s. ISBN 953-6025-10-8.
- BEČVÁŘOVÁ, V., 2006: Impact of decoupled payments on competitiveness of agricultural enterprises. In EAAE, *Impact of Decoupling and Cross Compliance on Agriculture in the Enlarged EU*. Prague, s. 1–11. ISBN 80-213-1522-9.
- BEČVÁŘOVÁ, V., 2007: *Koncepce a vývoj agrární politiky EU a USA*. Brno, MZLU, 94 s. ISBN 978-80-7375-133-3.
- GARDNER, B. L., 1989: Economic theory and farm politics. *American Journal of Agricultural economics*, Vol. 71, pp. 1165–1171.
- HARVEY, D., 1997: Extensions and Political analysis of the CAP *The Common Agricultural Policy*, CAB International, mimeofeaph, 1997, 23 pp.
- HENRICHSMEYER, W., WITZKE, H. P., 1994: *Agrarpolitik 2, Bewertung und Willemsbildung*, Eugen Ulmer, Stuttgart, 637 s. ISBN 3-8252-1718-3.
- INGERSENT, K. A., RAYNER, A. J., 2001: *Agricultural Policy in Western Europe and the United States*. EE Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 450 pp. ISBN 1-84064-464-8.
- MUNK, K. J., 1989: Price support to the EC agricultural sector: an optimal policy? *Oxford Review of Agricultural Economics*, No. 2, 13 p.
- OECD: *Agricultural Policies in OECD Countries, Monitoring and evaluation*. Paris 2006. ISBN 92-64-19764-8
- STIGLITZ, J., 1987: Some theoretical aspects of agricultural policies. *The World Bank Research Observer*, pp. 34–68.
- SWINNEN, J., 1994: A positive theory of agricultural protection. *American Journal of Agricultural economics*, Vol. 76, pp. 1–14.

Adresa

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