

EFEKTIVNOST DOTAČNÍCH POLITIK A TRVALE UDRŽITELNÝ ROZVOJ ZEMĚDĚLSTVÍ

EFFICIENCY OF DOTATION POLICIES AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF AGRICULTURE

Jiří Tvrdoň

Abstrakt:

Článek se zabývá problematikou zabezpečení trvale udržitelného rozvoje zemědělství v podmínkách jeho fungování v rámci Evropské unie. Na rozdíl od obvykle interpretovaného pojmu trvale udržitelného rozvoje zajišťujícího stejná práva na využití zdrojů v případě daného odvětví se kromě toho jedná o zachování jeho optimálního ekonomického rozměru, který je vymezen buď vzájemným vztahem nabídky a poptávky – trhem nebo garantován příslušnou zemědělskou politikou, v Evropské unii prostřednictvím SZP. Realizace jakékoliv hospodářské politiky vyžaduje regulace uskutečňované různou formou – nejčastěji prostřednictvím dotací. Pro jejich poskytnutí je nutné zdanění a přerozdělování zdrojů. Redistribuční procesy jsou pak určeny vztahem zájmových skupin analyzovaných v rámci různých teoretických přístupů – chicagská škola, veřejná volba aj uvedené v příspěvku, který vznikl v rámci řešení IVZ MSM 411100013.

Abstract:

The contribution deals with problems of security of sustainable development of agriculture in conditions of its functioning within the European Union. On the contrary to an usually interpreted conception of sustainable development securing the same rights for use of resources in case of the given branch it is dealt besides this with a conservation of its optimal economic dimension which is delimited either by mutual relation of demand and supply – market or it is guaranteed by a relevant agricultural policy, in the European Union by means of CAP. A realisation of any economic policy requires regulations realised in various forms – the most often by means of dotation. For their security a taxation and resources redistribution are necessary. Redistributonal processes are then determined by a relation of interest groups analysed within various theoretical approaches – Chicago school, public choice and others introduced in the contribution which arose in frame of solution of Institutional research intention MSM 411100013.

Klíčová slova:

trvale udržitelný rozvoj, dotace, daně, teorie veřejné volby, regulace chicagské školy, SZP

Key words:

sustainable development, dotations, taxes, public choice theory, regulation of Chicago school, CAP

Úvod

V návaznosti na změny ekonomického prostředí vyvolané globalizačními a integračními procesy Evropská unie přistupuje k reformě Společné zemědělské politiky, jejíž finanční náročnost, přes nízký relativní podíl nákladů na její realizaci k HDP Evropské unie, byla již neudržitelná. Výsledkem této reformy je stabilizace agrárních výdajů v příštích deseti letech. Do roku 2006 smějí činit jen 40 mld. eur přesto, že EU bude mít pětadvacet členů místo patnácti.

Pro rok 2007 je maximální výše nezemědělských výdajů Evropské unie stanovena na 45 mld. eur s nevýznamným zvyšováním do roku 2013, kdy budou činit nejvýše 48,5 mld. eur.

Kromě kvantitativních změn Evropská unie mění rovněž formy poskytování podpor. Dotace budou poskytovány bez ohledu na množství a druh produkováných výrobků. Základem zjednodušené platby je výše dotací, poskytovaných v letech 2000 až 2002. Členské státy mohou přistoupit na tento dotační systém nejdříve v roce 2002, odložit jej mohou nejpozději do roku 2007. Pro určité období u vybraných komodit lze uplatnit dělený systém, kdy část dotačních prostředků bude poskytována na produkt a část na plochu. Pravidla pro živočišnou výrobu se konkretizují, zřejmá je forma podpory u másla a odstředěného mléka. Minimální cena másla bude následující tři roky klesat, vždy o 7 % a odstředěného mléka o 5 %. Přehled, rozbor a charakteristika těchto změn by mohl být v článku dále prezentován, avšak jeho záměrem je analyzovat dotační politiky v širších souvislostech.

2. Cíl a metodika

Cílem příspěvku je s využitím teorie veřejné volby a regulačních mechanismů analyzovat efektivnost dotační politiky v makroekonomickém kontextu.

Pracovní hypotéza vychází z následujících předpokladů:

- (i) Efektivnost dotační politiky lze hodnotit na produktové, podnikové, odvětvové, národohospodářské a mezinárodní úrovni a v různých obdobích
- (ii) Efektivnost na vyšší hierarchické úrovni je pro trvale udržitelný rozvoj významnější než na úrovni nižšího řádu.
- (iii) Důvody reformy Společné zemědělské politiky běžně uváděné – nedostatek prostředků pro poskytování dotací i pro nově přistupující země a tlak WTO – jsou projevem ekonomické efektivnosti.
- (iv) Hlavním důvodem reformy SZP je klesající efektivnost dotační politiky.

V této návaznosti lze pak při řešení uvedeného cíle využít principu Paretova optima vymezující optimální alokaci zdrojů stavem, kdy další zvýšení blahobytu jednoho ekonomického subjektu může být dosaženo pouze při zhoršení blahobytu jiného subjektu. Pokud by stávající Společná zemědělská politika podporovala optimální alokaci faktorů a nevedla k nadprodukcí – plýtvání zdrojů – byl by disponibilní větší objem prostředků i pro nově přistupující země a zahraniční obchod zemědělskopotravinářskými výrobky fungoval na principu komparativní výhody k růstu blahobytu všech v obchodě zúčastněných partnerů. The Economist (1999) tuto situaci charakterizuje výstižně: „Unie se musí rozhodnout, co vlastně vyžaduje. Buď zachovat SZP v nynější podobě, nebo se rozšířit. Obě dvě věci nelze provést současně. Chce-li Unie udržet SZP v nezměněné podobě, rozšířit se nemůže. Myslí-li to s rozšířením vážně, musí se se Společnou zemědělskou politikou rozloučit“.

Skutečným důvodem reformy SZP je však její klesající efektivnost. V další části článku je pak naznačeno vysvětlení tohoto stavu.

3. Výsledky analýzy

3.1. Slabé stránky SZP

Přínosy SZP jsou zjevné: Úspěšně zabezpečila původní cíle – zajistila vysokou produktivitu v zemědělském sektoru a bezpečné zásobování potravinami. Společenství je už dávno soběstačné ve výrobě obilovin, másla, mléka, hovězího, telecího i vepřového masa, drůbeže a cukru. Ze zemí EU se stal druhý největší vývozce zemědělských produktů. Růst produktivity v zemědělství byl obrovský, i když zásluhu na tom má také vývoj technologií, používaných zemědělci. Obchod zemědělskými výrobky na vnitřním trhu EU se několikanásobně zvýšil. Ceny potravin sice stouply, ale ceny spotřebitelského zboží rostly výrazněji. Současně však váha zemědělství ve všech zemích EU dramaticky poklesla (podíl na tvorbě HDP se snížil z 5% v roce 1973 na 2,1 % v roce 2000 a počet osob zaměstnaných v zemědělství poklesl z 13,4 milionů v roce 1973 na 6,9 milionů v roce 2000, tedy na 4,5 % veškerého ekonomicky činného obyvatelstva v EU).

Ke slabým stránkám lze uvést

- Pozbývá na aktuálnosti protože podmínky, které ji uvedly do života, už neexistují: ani nedostatek zemědělské produkce, ani ohrožení studenou válkou. Problémem není nedostatek potravin, ale jejich nadbytek. K tomu SZP nesporně přispěla: od roku 1973 rostla zemědělská produkce zhruba o 2% ročně, ale spotřeba potravin jen o 0,5% ročně.
- SZP k tomu přispívá svou cenovou intervenční praxí, která navíc umožňuje přežít drobným zemědělcům, vyrábějícím s vysokými náklady, což zvyšuje ceny. Podle studie OECD jsou ceny potravin v zemích EU v průměru minimálně o 20% vyšší než na světovém trhu.
- Zaručené ceny podněcují zemědělce k vyšší produkci, která musí být vykoupena a skladována a vyváží se s dodatečnými náklady.
- Dotace dostávají největší producenti: kolem 80% finanční podpory se dostává 20% zemědělců, takže SZP podporuje ty prosperující.
- Zemědělský trh je sice stabilizovaný a bohatě nasycený, ale při relativně vysoké ceně potravin. Spotřebitelé jsou znevýhodněni dvojnásobně: jednou jako plátcí daní, z nichž část jde do evropského rozpočtu, který zemědělské dotace financuje, podruhé vysokými cenami potravin.
- Prostřednictvím SZP se udržuje neefektivní alokace zdrojů: vysoké intervenční ceny umožňují obdělávat okrajové pozemky a udržovat pracovně náročnou výrobu.
- SZP vyvolává spory mezi členskými zeměmi, protože v závislosti na objemu zemědělské produkce z ní mají některé větší výhody než jiné. Členské země se tak rozdělují na čisté plátce a čisté příjemce finanční podpory. Nejvíce na SZP přispívá Německo, Holandsko, Belgie, Itálie a Švédsko, zatímco Francii, Španělsku, Řecku a Irsku plynou z fondů SZP velké příjmy.
- Spory však vznikají i mezi státy EU a velkými vývozci zemědělské produkce (zejména USA), kteří obviňují SZP z porušování mezinárodního obchodu.
- SZP je obrovsky nákladná, přihlédne-li se k váze zemědělské produkce v HDP a počtu zemědělského obyvatelstva v zemích EU. Výdaje na SZP tvoří v současné době přes 45% evropského rozpočtu. Oproti začátku osmdesátých let, kdy přesahovaly 70%, sice výrazně poklesly, ale SZP je stále největší výdajovou položkou evropského rozpočtu.

Vliv SZP na národohospodářské procesy je však, mnohem hlubší a komplexnější

3.2. Ekonomické souvislosti klesající efektivity SZP

Transformující se ekonomiky adaptují hospodářské a odvětvové politiky dle politik Evropské unie, která vedla ke vzniku tzv. státu blahobytu. Dosažená životní úroveň v zemích EU je inspirací pro obyvatelstvo z transformujících se zemí a byla rozhodujícím argumentem pro souhlas se vstupem do EU v uskutečněných referendech. Současná hospodářská politika většiny členských zemí EU však není schopna zabezpečit zachování stávající vysoké životní úrovně, protože bohatství je ve stále větší míře přerozdělováno než vytvářeno. Uplatňování současných hospodářských politik zemí EU a v jejím rámci SZP představuje nejdelší cestu pro země v transformaci k dosažení životní úrovně přibližující se standardu zemí EU.

Za ideální příčinu koncipování hospodářských politik je prezentována nutnost regulace hospodářských procesů, které má vést ke zvýšení národohospodářské efektivity. Prostřednictvím státní regulace by se ekonomika měla posunout blíže tržní modelové situaci všeobecně známé jako dokonalá konkurence. Zastánci státních regulací jsou přesvědčeni o pozitivních efektech této formy státních zásahů na národní hospodářství, přestože regulovaný segment trhu je vzdálen ideálu dokonalé konkurence. Domnívají se, že „správná státní regulace“ vede k vyšší ekonomické efektivitě než systém, který ji neobsahuje.

Podle ekonomů by cílem regulátorů měla být maximalizace čistého výnosu z regulace pro společnost. To předpokládá nejen ocenění výnosů a nákladů regulačních politik, ale i úsilí o zvyšování rozdílu mezi nimi. Za předpokladu, že dopad státní regulace by byl na všechny skupiny obyvatelstva symetrický, měl by čistý výnos představovat růst ekonomické efektivity.

Jakkoli ekonomové růst ekonomické efektivity považují za cíl státní regulace, nevede regulační praxe často k tomuto cíli.

Důvody obecné neefektivity regulačních zásahů vysvětluje řada teoretických modelů, přesvědčivě zejména rakouská škola, která se zabývá vývojovými procesy vedoucími k rovnováze (aniž by rovnováhu předpokládaly). Regulaci považuje za výsledek přání zvláštních zájmových skupin. Přestože se podle Hayeka pojem rovnováha v ekonomii často užívá, její praktické využití je omezeno (Hayek, 1937). Proto je potřebné lépe pochopit fundamentální proces, který zkoumá, jak a kdy nastává stav rovnováhy.

V tomto kontextu si zaslouží pozornost jeden zvláštní problém spojený s analýzou rovnováhy. Spontánní řád je často dáván do protikladu s centrálně a příkazově vytvořeným plánovaným společenským systémem. Ve statickém prostředí se takový „vytvořený“ řád může ukázat být vyhovujícím, ale v dynamickém světě není. Regulační procesy a regulační orgány jsou výsledkem „záměrného činu“. Tento pojem je ekvivalentem anglického pojmu human design, jehož interpretace v hospodářském životě se stala předmětem Hayekovy kritiky sociálního inženýrství. Uměle vytvořená pravidla mohou narušit spontánní řád, ale s výsledkem pravděpodobně nebude uměle vytvořený řád (Hayek, 1973, s. 51): „Je nemožné nejen nahradit spontánní řád organizací a zároveň využít co možná největšího množství rozptýlených znalostí všech jeho členů, ale také zlepšit nebo korigovat tento řád prostřednictvím přímých nařízení... nemůže být nikdy výhodné doplňovat pravidla určující spontánní řád izolovanými a dodatečnými příkazy týkajícími se těch činností, které jsou usměrňovány obecnými pravidly řízení... důvod, proč takové izolované příkazy si vynucují zvláštní reakce subjektů, nemůže nikdy situaci zlepšit, nýbrž ji musí zhoršit. Řádem je nazývána část systému vzájemně závislých činů, vycházejících z informací a účelově řízených několika málo zainteresovanými jednotlivci, ne však centrální řídicí autoritou. Spontánní řád vzniká z každého prvku, který vyvažuje všechny další na něj působící faktory a vyrovnává všechna rozmanitá vzájemná působení. Spontánní řád představuje rovnováhu, která bude

narušena, jestliže některé činnosti jsou řízeny jinou agenturou na základě rozdílné znalosti a směřování k rozdílnému cíli.

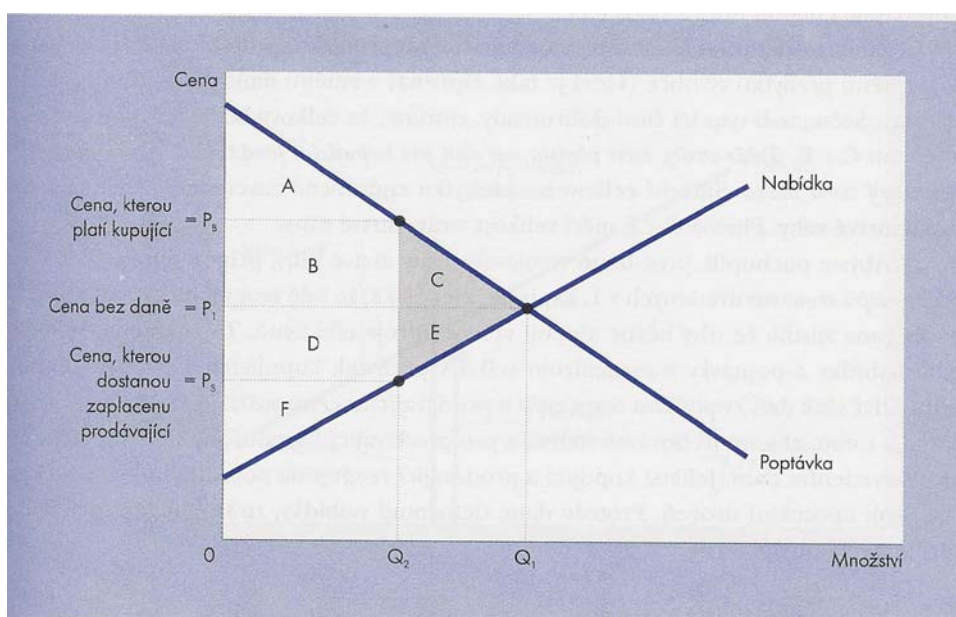
Záměrně vytvořená pravidla jsou jen zřídka schopna plně prosadit záměrné chování, neboť tvůrce pravidel nedisponuje dokonalými informacemi (Hayek, 1973) a protože politické řízení je nedokonalé (Benson, 1999, 2000). Tvůrce pravidel musí posuzovat příliš mnoho nekontrolovaných detailů a nepředvídatelných reakcí. Proto záměrné úsilí zavést pravidla vytváří motivace k hledání a využívání nekontrolovaných detailů, aby se bylo možno vyhnout plným důsledkům z uplatnění těchto pravidel (Benson, 2000). To vede k řetězci spontánních reakcí.

Když se projeví snaha obcházet tato pravidla, jejich tvůrci pravděpodobně zareagují a navrhnou pravidla nová. Regulované subjekty opětovně zareagují na nová pravidla, která mají zamezit obcházení starých pravidel. Poté zase následuje reakce tvůrců pravidel, atd. Jak se tvůrce pravidel a regulované subjekty pokoušejí nalézt cesty k naplňování vlastních cílů, které jsou často v rozporu s platnými pravidly, dochází účelově k vytváření nových pravidel a institucí. Proto záměrně vytvořená pravidla a instituce spontánně vznikají, jak zákonodárci a zájmové skupiny se pokoušejí nalézt cesty k dosažení subjektivních a často rozporuplných cílů. Jinými slovy, rozvoj záměrně vytvořených pravidel je závislý na minulých pravidlech do té míry, jako jsou tato pravidla ovlivněna tím, co bylo před nimi, a ony naopak ovlivňují spontánní vývoj, který následuje. Výsledkem nebude pravděpodobně rovnováha nebo efektivnost ve standardním pojetí. Zjednodušená představa, že záměrně vytvořený řád je alternativou spontánního řádu, je tedy naprosto nesprávná.

3.3. Společenské náklady na SZP

Každá hospodářská politika včetně SZP je spojena s redistribučními procesy, kdy regulátor – vláda získává zdroje od daňových poplatníků a alokuje je ve prospěch dalších zájmových skupin včetně plateb administrativnímu aparátu.

K analýze působení je nutné vzít v úvahu, jak daň ovlivňuje kupující, prodávající a vládu. Vyvolané změny znázorňuje následující graf:



Z grafu je zřejmé, že daň uvalená na určitý statek snižuje přebytek spotřebitele (o plochu B + C) a přebytek výrobce (o plochu D + E). Protože pokles přebytku spotřebitele a

přebytku výrobce je vyšší, než je příjem z daně (plocha B + D), daň vyvolává ztrátu tzv. mrtvé váhy (plocha C + E). Jelikož kupující a prodávající reagují na pobídky, objem trhu klesá pod svoji optimální úroveň. Protože daně deformují pobídky, způsobují, že trhy alokují zdroje neefektivně.

Velikost ztráty z mrtvé váhy a společenské náklady na uvedení SZP v transformujících se ekonomikách jsou vyšší než byly náklady na zavedení SZP v zemích původního ES. Vyplývá to z relačních pružností, kdy větší poptávková než nabídková pružnost charakteristická pro transformující ekonomiky vede k větším společenským ztrátám. Rostoucí nabídková pružnost tuto ztrátu snižuje, což lze očekávat zejména po vstupu do EU.

Diskuse

Zabezpečení trvale udržitelného rozvoje zemědělství paradoxně nemůže být dlouhodobě dosaženo jeho ochranou prostřednictvím dotačních a podpůrných programů, nýbrž jeho ekonomickou výkonností. Dokladuje to m.j. vývoj společné zemědělské politiky, která – přes četná pozitiva – je jednou z příčin nízké konkurenceschopnosti zemědělství Evropské unie ve srovnání s předními světovými producenty. Kromě toho dlouhodobé financování společné zemědělské politiky překračuje možnosti i tak ekonomicky výkonných systémů, jimiž disponují země Evropské unie a přes veškeré úsilí, zejména Francie, přistupuje k její reformě. K hodnocení reformních opatření není ještě dostatek podkladů, i když se snížil, pro tvorbu zdrojů jejího financování, trvale omezují růst společenského blahobytu a zachovává možnost „selhání administrativy“.

Z uvedeného nevyplývá vyloučení poskytování podpor, avšak jejich podstava se musí zásadně změnit do formy plateb za veřejné statky k naplňování multifunkčního poslání zemědělství produkujícího bylo nezastupitelné výrobky.

Závěr

Efektivnost dotačních politik se liší co do obsahu forem, ale i v průběhu času v závislosti na změnách ekonomického prostředí. Pro účely této analýzy je v příspěvku hodnocena redistribuční funkce státu, která má redukovat negativní dopady tržních selhání avšak přináší možnost selhání administrativy. Jakákoliv forma státních podpor, i optimálně koncipovaná snižuje ztrátu z mrtvé váhy společenský blahobyt.

Poskytování dotací však nelze vyloučit poněvadž z hlediska trvale udržitelného rozvoje budou nabývat ve stále větší míře charakter ani tak podpor rozvoje venkova jako plateb za veřejné zboží.

Literatura

- Hayek, F.A.: Economics and Knowledge, *Economica* č. 4, 1937, str. 33-54
Hayek, F.A.: Law, Legislation and Liberty, Chicago University Press 1973, s. 51
Benson, B.L.: Law and Economics. In: The Elgar Companion to Public Choice, Edward Elgar, 2003
Svatoš, M.: Agrární politika, ČZU, 2003
Tvrdoň, J.: Hodnocení hospodářských politik. In: *Ekonometrie*, ČZU 2003

Adresa autora:

Prof. Ing. Jiří Tvrdoň, CSc., Katedra zemědělské ekonomiky – Česká zemědělská univerzita v Praze, tvrdon@pef.czu.cz