

PŘEDSTAVY O MULTIFUNKČNÍM ZEMĚDĚLSTVÍ A TRVALE UDRŽITELNÉM ROZVOJI VENKOVA

NOTIONS OF MULTIFUNCTIONAL AGRICULTURE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Lukáš Zagata

Anotace:

Tento příspěvek se zabývá představami o multifunkčním zemědělství v ČR. Těmito představami je myšlena artikulovaná poptávka po mimo-produkčních výstupech agrárního sektoru. Cílem této práce je pokusit se nalézt odraz této poptávky ve veřejném sektoru (představovaném orgány veřejné správy) a soukromém sektoru.

Klíčová slova:

multifunkční zemědělství, externality, veřejné statky, životní prostředí

Abstract:

This paper considers notions of multifunctional agriculture in the Czech republic. By the notions is meant the articulated demand for non-production outputs of agricultural sector. The goal of this work is to attempt to find reflections of this demand in private sector (represented by public administration) and private sector.

Keywords:

multifunctional agriculture, externalities, public goods, environment

ÚVOD A CÍL PRÁCE

Jedním z rysů často zmiňovaného evropského modelu zemědělství je jeho multifunkčnost a trvalá udržitelnost hospodaření. Multifunkčností zemědělství je myšlena schopnost rozvinout v rámci agrárního sektoru i jiné než čistě produkční funkce. Multifunkčnost zemědělství lze potom chápat jako schopnost produkovat nejen komoditní, ale také nekomoditní výstupy, které se týkají externalit zemědělské výroby. Koncept multifunkčního zemědělství je samozřejmě spojován s produkcí kladných externalit, jejichž určení souvisí s nejrůznějšími standardy.

Mezi kladné externality agrárního sektoru je zpravidla řazena péče o krajinu, udržování jejího tradičního rázu, redukce environmentální zátěže vody a půd, vytváření podmínek pro zvyšování biodiverzity a mnoho jiných (týkajících se např. venkovského obyvatelstva), jež ovšem přesahují zaměření této práce.

Z hlediska společnosti agrární sektor produkuje celou řadu veřejných statků, mezi něž patří právě nekomoditní výstupy (ale i některé komoditní) zemědělské činnosti zmiňované výše. Na rozdíl od soukromých statků veřejné statky představují zboží, které je nerivalitní a nevylučné. Soukromé statky jsou směňovány na trhu soukromých zboží na základě nabídky a poptávky. Veřejné statky se realizují na kvazi-trhu veřejných statků. Poptávkovou stranu přitom představují veřejné zdroje (státní rozpočet, rozpočty krajů, atp.). Cílem tohoto příspěvku je zachycení výrazu poptávky po ekologických, environmentálních a krajinnotvorných hodnotách produkováných agrárním sektorem v České republice, které jsou zpravidla dávány do souvislosti s trvale udržitelným způsobem hospodaření.

METODY

Výraz výše zmiňované poptávky není (díky tomu, že se – jak již bylo řečeno – nejedná o klasický trh soukromých statků) snadno zjistitelný a měřitelný. Nicméně je možné sledovat, jak je artikulován organizacemi veřejné správy (na lokální nebo státní úrovni). Oporou přitom jsou oficiální dokumenty, programy a plány. Měření této poptávky logicky spočívá ve zjišťování množství podpory, která putuje z veřejných rozpočtů na podporu produkce těchto veřejných statků. Výraz poptávky po zmíněných veřejných statcích je jinak sledovatelný prostřednictvím aktivit soukromého sektoru. Do této kategorie potom mohou patřit např. nejen artikulované požadavky konkrétních NGO's na funkce agrárního sektoru. Objektivní měření této složky poptávky je ovšem (ze zřejmých důvodů) ještě obtížnější než u veřejného sektoru.

VÝSLEDKY: ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ A ENVIRONMENTÁLNĚ-EKOLOGICKÁ DIMENZE ZEMĚDĚLSKÉ VÝROBY

Oficiální údaje uvádějí, že přibližně 88 % území České republiky se hodí pro různé zemědělské a lesnické účely v závislosti na úrodnosti půdy (OP Zemědělství). Z tohoto pohledu je také zřejmý význam zemědělství, coby největšího uživatele v ČR, ve vztahu k životnímu prostředí.

Industrializace a intenzivní způsob zemědělského hospodaření před rokem 1989 se významně podepsal na špatném stavu životního prostředí. Zrušení četných polních cest, meliorace, rozorání luk a aplikace velkých dávek hnojiv, herbicidů a pesticidů bylo hlavním příspěvkem zemědělství (Možný 2000) k obecně tristnímu stavu české přírody. Vyprázdnění vztahu zemědělství – životní prostředí bylo podtrženo jednoznačnou orientací na produkční funkci a také likvidací soukromého hospodaření v malovýrobě. Přeměna modelu zemědělství od soukromého-rodinného typu ke kolektivnímu typu výrazně ovlivnila životní prostředí a vztah k němu u většiny zemědělců činných v kolektivizovaných formách zemědělského hospodaření (oproti soukromým rolníkům). Výzkum Lapky a Gottlieba (2000) ukazuje, že téměř 3/4 jimi dotazovaných soukromých rolníků (nešlo o celostátní reprezentativní výzkum) se domnívá, že nejhorším výsledkem práce socialistických výrobních organizací byla ztráta vztahu k půdě a hospodaření. Poukazovali především na množství používané chemie

Sociologické výzkumy z této doby také prokázaly, že zemědělská činnost byla vnímána jako činitel, jež snižuje estetickou hodnotu krajiny (Librová 1987). Nositelům pozitivního vztahu ke krajině byli (paradoxně) lidé žijící ve městech, neboť tehdejší uspořádání zemědělské výroby, odtržené od tradic, nepodporoval žádný vztah rolníka k přírodě (Librová 1988).

Ekonomická transformace počátku 90. let výrazně proměnila zemědělský sektor. Privatizace velkých podniků a jejich následné rozdělení vedla k výrazné extenzifikaci zemědělské výroby. Obecně nepříznivá ekonomická situace zemědělských subjektů vedla k nedostatečnému využívání existujících zemědělských ploch a k omezení používání pesticidů a hnojiv. V letech 1989-1998 klesla spotřeba vápenatých hnojiv z 2850 tisíc tun na 240 tisíc tun; spotřeba NPK (v kg/ha) v hnojivech poklesla o 70 % a pesticidů o 60 % (Možný 2000). Tento radikální obrat ovšem vedl v mnoha oblastech k ekologickým problémům v souvislosti se zhoršováním kvality půdy (Operační program Zemědělství).

Dlouhodobá zemědělská politika

V první polovině 90. let řešili odborníci otázku možného budoucího vývoje českého zemědělství (Pražan 1994). Zde budou tyto scénáře představeny ve vztahu k životnímu prostředí. (1) Liberální varianta vývoje, která se vyznačovala omezenou regulací, ponechávala řešení otázek životního prostředí trhu. Předpokládalo se, že by velká část zemědělské půdy zůstala ladem, což by potenciálně vedlo k ekologickým rizikům. (2) Scénář nazvaný „Příroda a krajina“ by soustředil zemědělské hospodaření do produkčně výhodných oblastí a zbytek by podléhal ochraně prostřednictvím alternativních rozvojových programů. Tato varianta ve své

době nejvíce souzněla s požadavky ochránců přírody. (3) Poslední scénář „Ochrana životního prostředí“ počítal na jedné straně se zemědělským hospodařením na rozsáhlém území, na druhé straně počítal s existencí řady programů podporujících mimo-produkční funkce zemědělství. Tato varianta teoreticky snižovala rozsah ekologických škod v lokalitách, ale také počítala se značnou podporou z veřejných výdajů. Žádný z těchto scénářů neměl být přijat ve své čisté podobě. Nicméně posloužily jako výchozí body pro další diskusi.

Při formování budoucí koncepce českého zemědělství byl ještě ve druhé polovině 90. let mezi slabými stránkami identifikován „pokračující nezájem převažující části zemědělců o zlepšení jejich vztahů k životnímu prostředí“ (Doucha 1997: 102). S přihlédnutím k tehdejšímu stavu agrárního sektoru a perspektivám jeho dalšího vývoje bylo určeno několik klíčových otázek týkajících se vztahu státu k agrárnímu sektoru. Pro další vývoj zemědělství se jako „osudové“ jevila redukce funkce státu na agrárním trhu soukromých statků ve prospěch posílení funkce na kvazi-trhu veřejných statků. Tato repozice předpokládala posun ve vnímání hodnocení agrárního sektoru a ocenění specifických výstupů zemědělské výroby jako veřejných statků a služeb ve vztahu k životnímu prostředí a krajině (ibid).

Operační program Zemědělství

V současné době je rozhodujícím dokumentem pro budoucí podobu agrárního sektoru v České republice *Operační program zemědělství* (OP Zemědělství), jehož poslední verze byla schválena před vstupem České republiky do Evropské unie. Globálním cílem tohoto programu je „zvýšení konkurenceschopnosti zemědělství pomocí následné restrukturalizace a zvýšení produktivity práce, příspěvek k ochraně životního prostředí, k rozvoji udržitelného rozvoje multifunkčních venkovských oblastí založeném na udržitelném zemědělství, ...“ (OP Zemědělství). Zde se také explicitně objevuje příklon k tzv. evropskému modelu zemědělství, jenž je ražen společnou zemědělskou politikou Evropské unie. Identifikované slabé stránky českého zemědělství mají být řešeny zaměřením na strategické cíle, které tento program také formuluje. Jedním ze šesti těchto cílů je „chránit životní prostředí před negativním dopadem zemědělské výroby a aktivit v rámci zpracování zemědělských produktů, lesnického a vodního hospodářství, diverzifikace, rozvoje venkovských oblastí a rybářství“ (OP Zemědělství).

V rámci současné zemědělské politiky jsou poskytovány zemědělcům platby za údržbu krajiny. Ty (vedle plateb za uvedení půdy do klidu) tvoří největší část z vyplácených přímých plateb. Tyto platby částečně vyrovnávají ztráty z hospodaření v méně příznivých oblastech, jejichž význam pro údržbu krajiny není trhem dostatečně oceněn. V roce 1998 bylo v rámci dotačního titulu „Podpora mimoprodukčních funkcí, krajiny a LFA“ čerpáno celkem 3 416 miliónů Kč. Zhruba 84 % těchto prostředků bylo poskytnuto ve formě přímých podpor. O rok později (v roce 1999) objem těchto prostředků činil přibližně 4 329 miliónů Kč. Od tohoto roku však celková výše prostředků čerpaných v rámci tohoto titulu klesá. V roce 2001 bylo čerpáno 2 867 miliónů Kč (z toho 61 % ve formě přímých podpor) a konečně v roce 2002 bylo čerpáno celkem 2 857 miliónů Kč (58 % ve formě přímých podpor). Mezi roky 1999 a 2002 tak podpora mimoprodukčních funkcí zemědělství (v podobě vyplácených prostředků v rámci příslušného dotačního titulu) klesla o více jak jednu třetinu.

Program SAPARD

V předvstupním období České republiky do Evropské unie hrál významnou roli program SAPARD (Special Accession Program for Agriculture and Rural Development). Na základě vládou připraveného Plánu rozvoje zemědělství a venkova na období 2000-2006 začala Evropská unie poskytovat České republice zdroje na podporu realizace plánu rozvoje. Tento plán stanovil 3 základní priority: (1) Zvýšení konkurenceschopnosti zemědělství a zpracovatelského průmyslu, (2) Udržitelný rozvoj venkovských oblastí, (3) Podpora realizace programu Sapard. Priorita číslo 2 obsahovala opatření, které se týkalo zemědělských výrobních metod určených k ochraně životního prostředí a zachování krajiny. Cílem tohoto

opatření bylo získat zkušenosti pro přípravu budoucího ekologického programu. Na základě tohoto opatření ve vybraných oblastech začali participující zemědělci s dodržováním předepsaných hospodářských postupů, které se vážou k ekologickému hospodaření. Na opatření 2.3 byla vyčleněna celková podpora ve výši 4, 997 miliónů eur.

Akční plán pro rozvoj ekologického zemědělství

Významným segmentem českého agrárního sektoru je ekologické zemědělství, které se vyvíjí velice intenzívně od roku 1990. Tento způsob hospodaření je charakteristický „kladným vztahem ke zvířatům, půdě, rostlinám a přírodě bez používání umělých hnojiv, chemických přípravků, postřiků, hormonů a umělých látek“ (Svaz ekologických zemědělců PRO-BIO), což podléhá přísné reglementaci. Ekologické zemědělství dále akcentuje ekologickou funkci půdy a snaží se redukovat znečištění pocházející ze zemědělského podnikání. Mezi jeho cíle mimo jiné také patří udržení venkova a tradičního rázu kulturní zemědělské krajiny (ibid). Proto je také ekologické zemědělství převážně doménou podniků lokalizovaných v horských a podhorských oblastech, jež se zaměřují zejména na údržbu krajiny (Akční plán).

Finanční prostředky pro ekologicky hospodařící zemědělce byly poprvé poskytnuty v roce 1990. Do roku 1992 narostl jejich počet na 135; obhospodařované plochy dosahovaly 15 tisíc hektarů. Během let 1993-1997 státní podpora pro ekologické zemědělství nebyla poskytována. Tato podpora byla obnovena až v roce 1998, což podnítilo nárůst počtu ekologických farem. Na konci roku 2003 počet ekofarem činil 810 podniků. Celková výměra 254995 ha představuje 5,97 % z celkové rozlohy zemědělské půdy, což dokonce překračuje unijní průměr, který je 4 %. V ČR jsou registrovány dva svazy ekologických zemědělců – Libera a PRO-BIO.

Státní podpora ekologicky hospodařícím podnikům je poskytována na základě nařízení vlády, kterým se stanoví příslušným nařízením vlády, kterým se stanoví podpůrné programy k podpoře mimoprodukčních funkcí zemědělství. Finanční prostředky vyplácené ze státního rozpočtu na ekologické zemědělství od roku 1998 neustále rostou. V roce 2003 tak bylo poskytnuto přibližně 230,8 miliónů, což představuje více jak 9 % meziroční nárůst. Pro srovnání: v roce 1998 celkový objem této podpory byl zhruba pětinový (Akční plán).

Na základě výzvy Evropské komise byl zpracován národní Akční plán ČR pro rozvoj ekologického zemědělství do roku 2010. Jedním z cílů, které tento plán uvádí, je i „zvyšovat pozitivní vliv“ ekologického zemědělství na přírodu a krajinu. Přestože 90 % ekologických farmářů (v roce 2003) hospodařilo na trvalých travních porostech s vazbou na údržbu krajiny, vztah zemědělství – příroda a krajina není vždy úplně zřejmý. Mezi slabými stránkami ekologického zemědělství v ČR je uváděno, že „vztah k životnímu prostředí není dostatečně vyzdvížen v komunikaci se spotřebiteli a dostatečně posilován při školení zemědělců“ (Akční plán). Nárůst zájmu spotřebitelů o kvalitu potravin, ze které vyplývá podpora ekologického zemědělství, je zřejmý. Není ale zřejmý zájem spotřebitelů o zlepšování životního prostředí a krajiny. Nelze totiž nalézt jednoznačné empirické důkazy, které by byly odrazem poptávky společnosti po krajinotvorných hodnotách. Z toho také plyne zájem společnosti spíše o snižování negativních externalit prostřednictvím právní regulace, než o úhradu pozitivních externalit produkovaných agrárním sektorem (Doucha 1997).

EKOLOGICKÉ ORGANIZACE

Jednou z nejznámějších ekologických organizací v české republice je Hnutí Duha (Friends of the Earth), která je aktivní od konce 80. let. Hnutí DUHA pracuje na místní, celostátní i mezinárodní úrovni. Jeho aktivita spočívá v participaci na diskuzích týkajících se environmentální a ekologické problematiky. Snaží se jednat s úřady i politiky, připravují a prosazují legislativní návrhy, vydávají studie i menší analýzy a spolupracují s experty. Jako jedna z mála organizací také Hnutí Duha explicitně artikuluje své nároky na podobu

zemědělství a jeho vztah k životnímu prostředí. Usiluje o to, aby se posílil význam ekologického segmentu agrárního sektoru a to až na 15 % do roku 2010. Zasazují se také o větší podporu ekologického a ke krajině šetrnějšího způsobu hospodaření a podporují distribuci ekologických potravin.

DISKUSE A ZÁVĚR

Prostřednictvím tohoto článku bylo naznačeno, jakým způsobem lze zkoumat poptávku po ekologických, environmentálních a krajinotvorných hodnotách produkovaných agrárním sektorem ČR. Tyto mimo-produkční aspekty zemědělství jsou řazeny pod pojem multifunkcionalita, který je ve spojení s trvalou udržitelností řazen mezi základní rysy evropského modelu zemědělství. Pro formování podoby tohoto modelu je však třeba vědět, jaké jsou představy společnosti o podobě zemědělství a co je od něj ve skutečnosti očekáváno. Z dlouhodobé i krátkodobé perspektivy se ukazuje, že tyto požadavky se mění. Poptávka po výstupech, jež jsou spojeny s multifunkčním zemědělstvím, přitom není vůbec samozřejmá a nabývá různých podob. Trvale udržitelný rozvoj zemědělství a venkova je podmíněn požadavky společnosti o jeho podobě. V České republice, která se svou zemědělskou politikou hlásí k evropskému modelu zemědělství, jednoznačně existuje poptávka po multifunkčním zemědělství a trvale udržitelném způsobu rozvoje zemědělství a venkova. V některých aspektech (např. ekologické zemědělství) je tato poptávka dokonce nad evropským průměrem. Jak se však bude vyvíjet do budoucnosti a zda-li se udrží, záleží hlavně na tom, jak se budou vyvíjet preference společnosti.

Literatura:

- DOUCHA, T. Názorové pozadí přípravy dlouhodobé zemědělské politiky. *Zemědělská ekonomika*, 1997, č. 43(3): 99-104.
- LAPKA, M. – GOTTLIEB, M. *Rolník a krajina. Kapitoly ze života soukromých rolníků*. Praha: SLON, 2000.
- LIBROVÁ, H. *Láska ke krajině*. Brno: Blok, 1988.
- LIBROVÁ, H. *Sociální potřeba a hodnota krajiny*. Brno: UJEP, 1987.
- MOŽNÝ, I. *Česká společnost*. Praha: Portál, 2002.
- Operační program Zemědělství*. Praha: Ministerstvo zemědělství ČR, 2004.
- PRAŽAN, J. Koncept trvale udržitelného zemědělství. In *Agrární perspektivy III*. Praha: Česká zemědělská univerzita, 1994. s. 27-34.
- Svaz ekologických zemědělců PRO-BIO*. [on-line]. [cit. 20-6-2004]. Dostupné z: <<http://www.pro-bio.cz>>.

Kontaktní adresa autora:

Ing. Lukáš Zagata, katedra humanitních věd PEF, Česká zemědělská univerzita, Kamýcká 129, 165 21 Praha 6 – Suchbátka, Czech republic. E-mail: zagata@pef.czu.cz