

JIHOČESKÁ UNIVERZITA V ČESKÝCH BUDĚJOVICÍCH

EKONOMICKÁ FAKULTA

DISERTAČNÍ PRÁCE

**(část určená pro státní doktorskou zkoušku, literární přehled se
vztahuje k celé disertační práci)**

**Příčina selhávání politiky rozvoje venkova: případ vybraných
nástrojů druhé osy PRV**

Ing. Jaroslav Pražan

2012

Školitel: doc. Ing. Ladislav Rolínek, Ph.D.

Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích

Ekonomická fakulta

Prohlašuji, že jsem disertační práci vypracoval samostatně na základě vlastních zjištění a za pomoci uvedené literatury.

.....

V Telnici u Brna dne 16.10.2012

Rád bych poděkoval vedoucímu disertační práce **Doc. Ing. Ladislavu Rolínkovi, Ph.D.**, za pomoc a cenné rady, které mi poskytoval v průběhu doktorandského studia.

Dále bych rád poděkoval **RNDr. Tomášovi Ratingerovi, MSc. Ph.D.**, který mi radil v oblasti možností statistického zpracování dat.

Děkuji také rodině, která mne motivovala, abych ve studiu vytrval.

Obsah

1. Úvod.....	8
1.1 Přehled problému	8
1.2 Kontext.....	10
2. CÍL PRÁCE	11
2.1 Hlavní cíl.....	11
2.2 Dílčí cíle	11
2.3 Výzkumná otázka a konkurenční tvrzení.....	11
3. Přehled řešené problematiky.....	12
3.1 Popis širšího rámce problematiky	12
3.2 Vymezení pojmů	12
3.3 Příčiny nízké účinnosti nástrojů politiky rozvoje venkova	27
3.4 Teoretické základy vztahu státu a zemědělců v agroenvironmentálním opatření...	30
3.5 Charakteristiky hodnoceného opatření (AEO).....	30
4. Metodika	32
4.1 Dotazníkové šetření – výzkum na celostátní úrovni	34
4.2 Výzkum pomocí hloubkových rozhovorů.....	35
5. Literatura.....	39
5.1 Seznam literatury.....	39
5.2 Seznam zkratk	42

1. Úvod

1.1 Přehled problému

Je zřejmým faktem, že veřejné zdroje jsou zpravidla vnímány jako nedostatečné, aby pokrývaly všechny potřeby společnosti. Proto se stále více dostává do popředí otázka účinnosti politik s tím, že hlubší pochopení příčin, které účinnost politik ovlivňují, může být značným přínosem pro ekonomiku státu i bohatství národa. V případech, kdy jsou nástroji politiky cílení podnikatelé, potom se řada otázek účinnosti politiky dotýká velmi těsně také ekonomiky podnikání. Příkladem mohou být zemědělci hospodařící ve znevýhodněných oblastech s vysokou přírodní hodnotou, v jejichž příjmech převládají nebo jsou významnou položkou veřejné zdroje.

Selhávání nebo spíše nedostatečná účinnost politiky obecně je velmi široké téma, které bylo nezbytné zúžit tak, aby jej bylo možné studovat v této práci do dostatečné hloubky. V rámci tohoto tématu se práce soustředila především na jeden z mechanismů poskytování veřejných statků zemědělci, což je také forma diversifikace činnosti těchto podnikatelů. Poskytování veřejného statku (v tomto případě statků v rámci životního prostředí) je v rámci politiky rozvoje venkova hrazeno z veřejných zdrojů. Z tohoto pohledu se stává tato veřejná služba pro mnohé podnikatele v zemědělství další „komoditou“ a pro dlouhodobé rozhodování je klíčové, jakým způsobem odpovídající politika pracuje.

Nástroje politiky uplatňované v rámci Programu rozvoje venkova vytvářejí mezi státní správou a žadateli o podporu ekonomický vztah, jehož kvalita do značné míry ovlivňuje výsledky této politiky a ekonomiku dotčených podnikatelů. Tento vztah je ovlivněn celou řadou faktorů, které jsou obvykle studovány v rámci teorií politické ekonomie a institucionální ekonomie. V ČR není dosud tradice v analýze politiky na této úrovni a mnohé jevy proto nejsou dosud vysvětleny, ačkoliv jsou pro mnohé zúčastněné z každodenní zkušenosti známy politik. Tento fakt sebou nese riziko, že nedostatečné pochopení na této úrovni může vést k opakovaným chybám v přípravě a řízení politiky, protože chybí argumenty a dostatečný vhled do situace, nutné pro cílené zlepšování tohoto ekonomického vztahu např. mezi státem a zemědělcem. Současně se nedokonalý ekonomický vztah mezi státem a podnikatelem, plynoucí z nedostatečně účinné politiky, dlouhodobě dotýká i ekonomiky dotčených podnikatelů. Nejčastěji jsou ve výzkumu kladeny otázky „do jaké míry dosáhla politika svého cíle“, ale spíše vzácně jsou kladeny otázky proč tomu tak je a pokud

ano, potom jsou odpovědi často hledány v oblasti organizace nebo v technické oblasti (např. nevhodně zvolené parametry cílení nástroje politiky). Rozsah této práce nedovoluje pracovat s celou šíří problému, ale zaměřuje se na aspekty především v oblasti implementace a řízení politiky, které je možné vysvětlit pomocí teorií v rámci institucionální ekonomie. Teorie v rámci institucionální ekonomie byly vybrány proto, aby pomohly vysvětlit některé příčiny selhání politiky nebo snížení její účinnosti v rámci politiky rozvoje venkova, které dosud byly zkoumány vzácně a v ČR nebyly zkoumány vůbec. Toto hledisko bylo doplněno běžnými koncepty, využívanými v rámci analýzy politik.

V rámci tohoto širšího tématu byl především studován kontrakt mezi zemědělcem a státem, v rámci kterého zemědělci poskytují veřejné statky. Tento kontrakt je již řadu let součástí Společné zemědělské politiky (dále SZP) EU a to Programů rozvoje venkova (dále PRV) a je využit v rámci tzv. Agroenvironmentálního opatření. Současně je s jistými obměnami využíván i v jiných opatřeních, které ale nebyly předmětem tohoto zkoumání (např. opatření podporující hospodaření v oblastech Natura 2000). Ve srovnání kontraktů mezi podnikateli nebo mezi podnikateli a zákazníky se tento kontrakt odlišuje ve svém předmětu, tj. veřejný statek. Ovšem většina studovaných charakteristik kontraktu se týká v plné míře i kontraktů, jejichž předmětem jsou běžné soukromé statky/komodity. Z tohoto pohledu mnohá zjištění této studie představují přínos k hlubšímu pochopení chování podnikatelských subjektů v rámci kontraktů s jinými podnikateli. Výsledky výzkumu mohou také posloužit jako východisko pro hlubší studium kontraktů mezi podnikatelskými subjekty (velmi vzácné téma výzkumu v ČR). Z výsledků této a dřívějších výzkumných prací je zřejmé, že kvalita kontraktu se svými partnery může pro mnohé podnikatele představovat mezní rozdíl mezi prosperitou nebo jejím opakem. Příkladem může být např. reputace, která může v pozitivním případě znamenat, že jsou zákazníci ochotni platit za zboží/služby více než ostatním podnikatelům. Naopak nízká reputace může vést k vyšším nákladům (např. méně výhodné půjčky v bankách) nebo transakčním nákladům, protože např. dodavatelé nevycházejí vstříc podnikateli v takové míře, jako u předchozího příkladu (zdroj: vlastní pozorování v průběhu projektu). Reputace je při tom jednou z klíčových charakteristik dlouhodobého kontraktu.

Zkoumání této práce se tedy zaměřuje na institucionální otázky účinnosti agroenvironmentální politiky. Jako příklad pro demonstraci těchto faktorů je vybrána nejsložitější část Společné zemědělské politiky (SZP) a to právě agroenvironmentální opatření.

Výzkum byl autorem proveden postupně v rámci tří projektů:

- Assessing the impact of rural development policies. Jednalo se o mezinárodní výzkumný projekt v rámci 7 Rámcového výzkumného programu (projekt č. 213034).
- Tvorba a posuzování zemědělské politiky vůči životnímu prostředí. Projekt v rámci výzkumného záměru MZE0002725101 Ústavu zemědělské ekonomiky a informací (dále ÚZEI).
- Institucionální rámec a účinnost agroenvironmentální politiky (interní výzkumný projekt ÚZEI).

Práce čerpá také z předchozího výzkumu v této oblasti, které však byly soustředěny na určité části tohoto tématu, např. na kontrakty vázané na určitou složku životního prostředí (Pražan, Dumbrovský 2011).

Práce a tento dokument jsou strukturovány následujícím způsobem:

V úvodu je představeno téma a kontext výzkumu, v další kapitole cíle a výzkumná otázka. Kapitola 3 tvoří přehled řešené problematiky a je zde diskutována literatura, v další kapitole (4) je shrnuta metodika, vysvětlení konceptu výzkumu a popis průzkumu. Pátá kapitola představuje vyhodnocení a diskuse výsledků. V kapitole 6 jsou uvedeny závěry.

1.2 Kontext

ČR brzy vstoupí do dalšího programovacího období v rámci Programu rozvoje venkova (od 2014). Vzhledem k nepříznivé ekonomické situaci na mezinárodní i národní úrovni, lze předpokládat rostoucí tlak na zvyšování efektivnosti této (a nejen této) politiky, neboť se očekává, že veřejné financování bude více omezené než dříve. Postoj Evropské Komise tomuto trendu odpovídá tím, že stále důrazněji vyžaduje od členských států, aby posilovaly „evaluační kulturu“ vůči těmto evropským politikám. Nutno podotknout, že i bez tlaku Evropské komise na prohlubování hodnocení politik je legitimní požadavek daňových poplatníků mít možnost vidět výsledky politik, které prostřednictvím veřejného financování podporují. Je jen otázka času, kdy bude veřejnost takovéto informace požadovat. Současně nutno podotknout, že relativně mladá demokracie ČR dosud nemá dostatečně dlouhou tradici ve studiu příčin účinnosti/neúčinnosti/selhávání politik, a proto chybí nejen tato evaluační kultura ve výzkumu, ale také odborné vybavení pro takovou práci (rozpracované metodiky a techniky výzkumu) a často i motivace poskytovatelů veřejných zdrojů odpovídající výzkum

provádět. Není proto divu že výzkumy, které se zaměřují na příčiny účinnosti politiky rozvoje venkova, jsou v ČR dosud poměrně vzácné. Dřívější studie naznačují, že ve státní správě dosud není rozeznána hodnota hlubokých zkušeností s přípravou politiky a s jejím hodnocením (Pražan, Dumbrovský 2011; Huelemeyer, Schiller 2010). Toto lze zobecnit na ČR a mnohé další země EU (zejména Východní a Jižní Evropy), (Huelemeyer, Schiller 2010).

2. CÍL PRÁCE

2.1 Hlavní cíl

Identifikovat příčiny, které ovlivňují účinnost vybraného nástroje politiky v rozvoji venkova (agroenvironmentální opatření) v procesu implementace a řízení této politiky na úrovni vztahu stát : zemědělec, v kontextu institucionální změny, která probíhá v ČR od roku 1990. Jedná se o příčiny, které lze identifikovat pomocí teorií v rámci institucionální ekonomie (zejména teorie kontraktu).

2.2 Dílčí cíle

Dílčí cíle jsou:

- Poznat, které faktory kontraktu mezi státem a zemědělcem dlouhodobě snižují účinnost poskytování veřejných statků zemědělci a které naopak působí v tomto ohledu pozitivně.
- Na vybraných charakteristikách kontraktu posoudit obtížnost institucionální změny, která byla provedena v kontraktu na začátku programového období 2007-2013.
- Zjistit důvody, proč výše zmíněné faktory působí pozitivně/negativně na účinnost politiky v kontextu české politiky rozvoje venkova.
- Identifikovat žádoucí změny v nastavení kontraktu mezi státem a zemědělcem tak, aby mohlo dlouhodobě dojít ke zvýšení účinnosti této politiky.

Výzkum byl směřován výzkumnými otázkami a konkurenčními tvrzeními.

2.3 Výzkumná otázka a konkurenční tvrzení

Výzkumná otázka je směřována na přiměřenost a soulad/nesoulad základních institucionálních charakteristik kontraktu mezi státem a zemědělcem (veřejné statky/životní prostředí v zemědělství). Otázka stojí na předpokladu, že pokud nejsou tyto charakteristiky v souladu, potom tento fakt snižuje účinnost odpovídající politiky (AEO).

Základní výzkumná otázka potom zní: „Do jaké míry je typ kontraktu (jako řídicí struktura) v souladu s řízením kontraktu, s předmětem kontraktu a nakolik jsou v souladu vnitřní charakteristiky kontraktu (především koordinační mechanismus) mezi sebou?“

Konkurenční tvrzení:

1. Kontrakt je vyvážený, jeho charakteristiky nejsou mezi sebou v rozporu a dlouhodobě podporuje vysokou účinnost politiky.
2. Kontrakt není vyvážený a alespoň některé jeho charakteristiky jsou vzájemně v rozporu, což potenciálně ohrožuje trvalou udržitelnost kontraktu a dlouhodobé poskytování veřejného statku.

3. Přehled řešené problematiky

3.1 Popis širšího rámce problematiky

Jak uvedeno již výše, tato práce se zaměřuje na popsání téma z pohledu teorií institucionální ekonomie a ekonomické organizační teorie a pokouší se vysvětlit některé faktory snižující efektivnost politiky. Tyto faktory spadají především do stádia přípravy, implementace a řízení politiky, pokud budeme brát cyklus politiky jako nejširší analytický rámec pro tuto práci.

Zúžení tématu umožní se zabývat zejména konzistencí mezi faktory tohoto kontraktu mezi státem a zemědělcem.

Z tohoto pohledu bude nezbytné také provést přehled řešené problematiky.

3.2 Vymezení pojmů

Na úvod nutno zmínit, že teorie institucionální ekonomie doplňují teorie standardní neoklasické ekonomie. Dle Northe (2003, in SLANGEN 2008, p. 65) staví neo-klasická ekonomie na racionalitě, která se odvolává k:

- Chování ekonomických subjektů ohledně: racionality, maximalizace užitku u spotřebitele, maximalizace zisku u firem.
- Dostupnost úplných (a/nebo zdarma/s nulovou cenou) informací.
- Úplně definovaných a plně prosaditelných vlastnických práv.
- Neomezených transakcí na trhu.
- Neexistence transakčních nákladů.
- Zcela dělitelných vstupů a výstupů.

Z tohoto pohledu nová institucionální ekonomie staví na neoklasické ekonomii, rozšiřuje ji a modifikuje. Teorie institucí začíná s modifikací racionality.

Racionalita:

1. Úplná – „mrknutím oka“/bez nákladů odhadnuty všechny eventuality a vybrán optimální směr.
2. Omezená – taktéž se snaží jako 1., ale jednotlivci/podniky shledávají toto příliš nákladné a s vědomím nedostatečnosti provádí rozhodnutí dle stávajících znalostí budoucnosti (dopředu) s tím, že budou upravována podle toho, jaké nahodilosti přijdou. Lidé jsou racionální v rámci omezení... stále se snaží maximalizovat profit, ale vysoká komplexita světa je vede ke strategickému chování/opportunismu.
3. Procedurální racionalita – staví na předpokladu, že rozhodovatelé čelící vysokému stupni komplexity světa (převyšující jejich poznávací schopnosti) volí rutinní chování, zachovávání dřívějších procedur.

Lidé a firmy navíc ne vždy a v plném rozsahu maximalizují užitek/zisk. Dle behaviorální ekonomie hraje spíše roli „uspokojivé chování“, tj. např. snadný život, potřeba zůstat svým pánem, bezpečné příjmy (i když jsou nižší než průměrné), (Slangen 2008).

Transakce: Jedním z ústředních pojmů institucionální ekonomie je transakce (Williamson, 2000). Příkladem transakce je např. nákup potravin na trhu, nebo situace, kdy stát nakupuje veřejné služby/statky od zemědělců (je předmětem této práce). Svým způsobem se jedná o prodej části/všech vlastnických práv k předmětu transakce. V tomto případě je předmětem transakce veřejný statek (např. druhová různorodost, vzhled krajiny, snížení znečišťování nad obvyklou úroveň, vyžadovanou právními předpisy) a partneři jsou stát a zemědělci.

Instituce¹ jsou „pravidla, která vedou výměnu/transakci, nebo také pravidla „řádu“. V ekonomické sféře jsou individuální transakce do jisté míry omezeny neformálními a formálními pravidly, které dávají směně strukturu (Slangen 2008). Institucionální analýza se zabývá otázkou, proč je někdy směna nákladná a jak instituce často snižují nejistotu při směně mezi lidmi (tamtéž). Jinak řečeno lze chápat instituce jako substanci, která „promazává soukolí“ probíhající transakce, aby se „nezadrhávala“ (Williamson 2000).

Dle North (2003) se jedná o pravidla hry společnosti, neboli člověkem vytvořená omezení, která dávají strukturu lidským interakcím. Představují neformální pravidla (sankce,

¹ Anglický pojem Institution je u většiny autorů překládán jako „instituce“ (např. překlad Voigt 2008).

tabu, zvyky, tradice, zásady vedení) a formální pravidla (zákony, vlastnická práva). Jsou vytvořeny, aby snižovaly míru nejistoty při směně lidí.

Instituce představují široký koncept, zahrnující neformální a formální pravidla institucionálního prostředí (pravidla hry) a institucionálního uspořádání (Slangen 2008), (viz. Tab. 1 a 2). Instituce mohou být buď formální (např. ústava, právní předpisy, formální smlouvy) nebo neformální (např. důvěryhodnost a důvěra, reputace, zvyky, tabu), (Slangen, 2008).

Z tohoto pohledu je institucionální prostředí chápáno jako množina základních politických, společenských a právních pravidel, které tvoří základ pro produkci, směnu a rozdělování (Slangen 2008).

Řídící struktura

Někdy také nazývána institucionální uspořádání/řád (nebo také jako modus organizace), je uspořádání mezi ekonomickými subjekty, které řídí způsoby, podle kterých mohou subjekty spolupracovat a konkurovat si – mohou realizovat transakce. Je to způsob, jakým jsou pravidla hry v rámci institucionálního prostředí implementována a uvedena do života. Dle Williamsona také nazývaný „formát kontraktu“, kterých mají organizace a jednotlivci k dispozici několik na výběr, aby usnadnili zamýšlené transakce. Řídící struktura může mít formy:

- (Volný) Trh (např. v nejzákladnější formě, jednorázový obchod na tržišti).
- Hierarchie – organizace, kde hlavním způsobem koordinace je rozkaz.
- Hybridní struktury – kontrakty, družstva, joint-venture, kluby atd.

Teorie transakčních nákladů naznačuje, že tam, kde selhává cena jako koordinační mechanismus, vzniká nějaký typ organizace (Slangen 2008).

Pro lepší pochopení institucí a jako důležité východisko pro některé závěry poslouží následující tabulky (Tab. 1 a 2):

Tab. 1: Williamson popsal čtyři úrovně institucí

Úroveň	Frekvence změn (roky)	Klíčové prvky	Účel
I. Teorie společenské	100-1000	Sociální „zakořenění“: Neformální pravidla: zvyky, tradice, normy, náboženství	Mít správnou úroveň sociálního kapitálu
II. Ekonomika vlastnických práv	10-100	Institucionální prostředí: Formální pravidla hry – vlastnictví (politické zřízení, právní řád, byrokracie)	Zajištění správného institucionálního prostředí
III. Ekonomika transakčních nákladů	1 - 10	Řízení: Hraní hry, zvláště kontrakt, (soulad řízení a transakce)	Mít správnou řídicí strukturu
IV. Neo-klasická ekonomie Agency teorie	Kontinuální	Alokace zdrojů a zaměstnanosti (cena a množství, přiměřenosti pobídky/motivace)	Mít vnitřní a vnější pobídky v souladu

Zdroj: Williamson (2000)

Tab. 1 a 2 naznačují závažnou okolnost, a to že formální a neformální instituce se nevyvíjejí stejně rychle. Formální instituce mají větší potenciál projít rychleji institucionální změnou, než neformální. Lze předpokládat, že pomaleji se vyvíjející neformální instituce ovlivňují zásadním způsobem formování a dodržování formálních institucí. Naznačují to i dříve provedené výzkumy např. Heinmillerem (2009), který identifikoval vliv předchozího vývoje na institucionální změnu. Lze si např. představit, že stát nemusí plnit všechny části kontraktu – např. budovat reputaci vůči zemědělcům a na druhé straně i vůči voličům, kteří na veřejné statky přispěli a mohli by mít právo vědět, jaké služby byly za daně pořízeny. Tento předpoklad by byl potvrzen např. nedostatečným rozeznáním významu hodnocení politik v ČR a některých dalších státech EU.

Tab. 2: Instituce a odpovídající teorie

Frekvence změn (roky)	Úroveň I - IV	Odpovídající teorie	Účel	Společné prvky
30-250	I. Sociální „zakořenění“: Neformální pravidla: zvyky, tradice, normy, víry	Sociálního kapitálu	Mít správnou úroveň sociálního kapitálu	Asymetrické informace
10 - 50	II. Institucionální prostředí: Formální pravidla: ústava, zákony, vlastnická práva	Teorie vlastnických práv, ekonomická teorie, znárodnění	Zajištění správného institucionálního prostředí	
1 - 10	III. Řídící struktura: Pravidla hry, módy organizace, soulad institucionálního uspořádání a transakce	Informační a behaviorální ekonomie, Atributy transakce, Transakčních nákladů Teorie kontraktu Módy organizací Vlastnictví statků Koordinační mechanismu	Mít správnou řídicí strukturu	Omezená racionalita Oportunistické chování
Kontinuálně	IV. Struktura pobídky/motivace: Přiměřenost pobídky /motivace	Teorie Principal– agent Teorie pobídek	Mít vnitřní a vnější pobídky v souladu	Spolehlivé závazky
↓ ↓ ↓ ↓ ↓ Ekonomické výstupy (zaměstnanost, alokace prostředků, produkce)				

Zdroj: Slangen (2008)

Instituce a řídicí struktura mohou být zavedeny v nesprávné podobě a transakce tudíž neprobíhá hladce. Proto se pro určité typy transakcí hodí různé typy řídicí struktury. Ve snaze přizpůsobit instituce transakcím je nutno přistoupit k institucionální změně.

Tab. 3: Výběr řídicí struktury dle charakteru transakce dle transakční teorie

Charakteristika transakce	Vysoká (pravděpodobnost)	Nízká (pravděpodobnost)
Frekvence transakcí	Kontrakt	Trh
Stupeň nejistoty	Trh (pokud specifická nízká) Hierarchie (pokud specifická vysoká)	Trh (při nízké specifické), Dlouhodobý kontrakt (při vysoké specifické),
Specifická statku	Hierarchie (při vysoké nejistotě) Dlouhodobý kontrakt (při nízké nejistotě)	Trh
Oportunismus (strategické chování)	Kontrakt	Trh

Zdroj: upraveno dle Slangen (2008)

S omezenou racionalitou nutno počítat vždy, takže pokud si typ transakce vyžádá kontrakt, tento bude vždy v reálném světě neúplný, což znamená, že obě strany kontraktu nebudou schopny zvážit všechny eventuality, které mohou nastat a zahrnout je do kontraktu (Slangen 2008).

Vysoká specifická statku vede buď k vertikální integraci (odstraňuje riziko, že bude obava, že si jedna strana ponechá většinu zisku, která by mohla zabránit investici) nebo k dlouhodobému kontraktu, který zajistí udržitelnost vztahu a pravidla pro dělení zisku nebo jiných benefitů (Slangen 2008). Toto se také týká kontraktu mezi státem a zemědělcem na poskytování veřejného statku – ochrana životního prostředí. Např. svahy ohrožené erozí jsou velmi specifické, stejně jako louky s určitým typem druhové různorodosti.

Stupeň nejistoty je v případě poskytování veřejných statků a služeb zemědělcům velmi vysoký. Je to dáno tím, že je ve hře značné množství faktorů, které mohou ovlivnit výstup kontraktu, přičemž značná část není pod kontrolou ani zemědělce, ani státu. Např. zemědělec se může zavázat, že bude bránit na určitém svahu erozi nad rámec obvyklé praxe, ale může dojít k extrémní meteorologické události, která povede ke škodám navzdory snažení zemědělce a často není snadné objektivně posoudit příčiny nenaplnění účelu kontraktu. Tento faktor je obtížné předvídat, je obtížné např. i kontrolovat některé charakteristiky plnění závazku zemědělce a určit míru vlivů externích a těch, které jsou pod kontrolou zemědělce. Na druhé straně stát může chtít v průběhu kontraktu upravit platbu, pokud se změní cenové relace, což však může pro určitého zemědělce znamenat např. ekonomickou ztrátu. Proto je výhodnější uzavírat dlouhodobé kontrakty, které zabrání tzv. „dodatečnému vyjednávání“, (výhodnému pro jednu ze stran) nebo umožní investici (provést projekt), tj. pomůže přemoci obavu z tohoto postupu (strategického chování) jedné ze stran. Obdobně vertikální integrace nebo hierarchie pomáhá odstranit tento problém, a to dokonce mnohem efektivněji než dlouhodobý kontrakt, zejména v případech kombinace vysokého stupně nejistoty a velké specifické statku. Ovšem tento postup není v případě poskytování veřejných statků zemědělcem myslitelný v plném rozsahu (v omezeném rozsahu je prováděn výkupen cenných lokalit v chráněných územích). V krajním případě by vedl ke značnému státnímu vlastnictví půdy, které s sebou v případě péče o půdu nese značná rizika. V případě péče o travní porosty s vysokou druhovou různorodostí by se jednalo řádově o statisíce hektarů. Proto je u agroenvironmentálního opatření nejvhodnější řídicí strukturou dlouhodobý kontrakt. Nutno však připomenout, že zde zůstává problém vysoké nejistoty a specifické statku, které by se měly projevit v nastavení a řízení kontraktu. Současně pokud vezmeme v úvahu skutečnost, že dle teorie se mění neformální instituty pomalu, potom by bylo možné předpokládat, že za jistých okolností by mohl mít stát tendenci vnášet do kontraktu hierarchické prvky vztahu státu a občanů/podnikatelů, neboť tyto instituty převládaly v období 1948 - 1990.

V případě veřejných statků není obvyklé, aby transakce probíhaly v rámci trhu, neboť tomu stojí v cestě řada překážek, jako např. vysoké transakční náklady a z nich vyplývající riziko černých pasažérů (Špalek 2011; Slangen 2008).

Role vlády je pro správnost institucí klíčová. Dle La Porta et al. (1999) má vláda několik funkcí a může být dobrou nebo špatnou vládou. Vláda:

- Chrání vlastnická práva a snaží se, aby formální pravidla (právní předpisy) a daně nebyly velkou zátěží. Měření bývá ztíženo faktem, že daňové zatížení může být vysoké a stále považováno za efektivní (např. pokud se společnost shodne na poskytování vysokého objemu veřejných statků).
- Snaží se, aby vláda byla účinná a byrokracie byla kvalitní (tedy např. nenarušená korupcí, nepracující se zpožděním). Zde se měření soustřeďuje na rozsah korupce, zpoždění na úřadech atd.
- Poskytuje veřejné statky, které lze měřit např. jejich kvalitou (např. vzdělání, úmrtností dětí, životní prostředí).
- Veřejné výdaje a transfery. Samotná výše výdajů může signalizovat vysoké zatížení daněmi, nebo naopak vysokou ochotu veřejnosti platit daně, neboť věří, že vláda poskytuje přiměřené veřejné statky.
- Demokratická a politická práva. Staví se na předpokladu, že politická svoboda jde ruku v ruce s ekonomickými svobodami.

Jak uvedeno výše, v reálném světě není možné stavět na plné racionalitě a současně sestavovat úplné kontrakty, které by zahrnovaly všechny eventuality, které mohou v průběhu plnění kontraktu nastat. Proto v rámci teorie kontraktu mluvíme o úplném a neúplném kontraktu.

Tab. 4: Úplný a neúplný kontrakt

Úplný	Neúplný
Všechny koordinační a kontrolní otázky vyřešeny	Nemůže předpokládat všechny události
Nejsou problémy s vlastnickými vztahy	Příliš mnoho eventualit pro vyjednávání
Specifikuje, co má každá strana dělat v každé možné situaci	I když předchozí splněno, takový kontrakt by bylo obtížné sepsat tak, aby bylo možné obstát u soudu.
Rozvrhne distribuci nákladů a příjmů pro obě strany pro každou možnou situaci	Také vysoké transakční náklady spojené s dosažením úplného kontraktu (včetně kontroly) vedou k uzavírání neúplného kontraktu.
Každá strana považuje tedy pro sebe za optimální plně smlouvu dodržet	
Všechny podstatné informace jsou dostupné	
Všechny eventualities jsou předpokládány	
Všechna rizika jsou optimálně rozdělena mezi strany kontraktu za nejnižších nákladů	
Všechna rozhodnutí v kontraktu jsou ověřitelná	

Zdroj: adaptováno dle Hart (1995)

Slangen (2008) uvádí tři typy neúplných kontraktů: klasický, neo-klasický a vztahový. Klasický odpovídá situaci na trhu, kde se prodávající a kupující setkávají k jednorázovému kontraktu (jednorázový nákup). Neo-klasický je dlouhodobý a příkladem je nájem půdy v zemědělství. Příkladem vztahového kontraktu je např. manželství. Přehled charakteristik těchto typů kontraktů je uveden v tabulce 5.

Tab. 5: Klasifikace kontraktů

Klasický	Neo-klasický	Vztahový
Identita a osobní charakteristiky stran nerelevantní	Identita stran je důležitá	Identita a charakteristiky stran mají zásadní význam
Jednotlivé výměny/transakce jsou specifikovány	Délka kontraktu je specifikována	Není obvykle specifikována délka kontraktu (často bez omezení)
Neočekávané situace, penále za plnění jsou specifikovány	Je přijatelné, že ne všechny neočekávané okolnosti lze předpokládat	Normy chování nebo sdílený kodex chování specifikují reakce na nový vývoj
Psané smlouvy jsou důležitější než osobní dohoda	Psaný dokument (smlouva) je základem pro další vyjednávání v budoucnu	Psaný dokument je užíván jako oficiální dokument dohody, je to záznam dohody
Soud/arbitráž řeší různost názorů, neschopnost dohody	Arbitráž existuje pro případ, že není shoda	Hodnoty a normy chování mají vyšší důležitost, než psaný dokument v případě neshod.

Zdroj: Lyons and Metha 1997

Klasický kontrakt:

Klasický kontrakt předpokládá nízkou specifickost majetku a je vhodný tam, kde je snadné měřit výkon (performance). Zboží a služby jsou rivalitní a vylučitelné. Neočekává se časté opakování transakce. Nízká specifickost znamená, že oportunistické jednání je nepravděpodobné (následovalo by vyloučení z trhu nebo hrozba soudu). Cena je determinující faktor (koordinační mechanismus), (Pražan 2009).

Neo-klasický kontrakt:

Jedná se o dlouhodobý kontrakt. Především cena již není hlavním koordinačním mechanismem, i když stále hraje jistou roli. Roste význam vztahu obou stran kontraktu. V případě této práce (AEO kontrakty) je specifickost zboží vysoká (např. místní specifickost) a zboží je zpravidla nerivalitní a jeho užívání nevylučitelné (druhá rozmanitost=veřejný statek). Nevylučitelnost ze spotřeby naznačuje, že je obtížné definovat přesně vlastnická práva (např. k všeobecně ceněným orchidejím na soukromé louce). Toto jsou jedny z faktorů, proč byl zvolen dlouhodobý kontrakt jako řídicí struktura pro poskytování veřejného statku v rámci agroenvironmentálního opatření. A právě obtížnost s definicí vlastnických práv je jedním z faktorů, který neumožňuje zvolit na velkých rozlohách řešení jako je vyvlastnění – neboli převzetí vlastnických práv tím, že by stát zakázal zemědělcům se chovat tak, aby orchideje hynuly. Dalšími důvody jsou i obtížná monitorovatelnost důvodů pro neúčinnost takového převzetí vlastnických práv (např. vysoká míra nejistoty z důvodu četných vlivů na orchideje, které nejsou pod kontrolou zemědělce). Dalším důvodem pro volbu neoklasického kontraktu jsou zákonitosti definované v teorii pána a správce, které staví do značné míry na asymetrii informací (Voight 2008).

Volbě řídicí struktury odpovídají specifické rysy:

- koordinační mechanismus, který je zásadní pro tu kterou řídicí strukturu (tedy i transakci) a tento je podmnožinou řídicí struktury,
- transakční náklady,
- formální pravidla ohledně právního vlastnictví.

Pro studium kontraktu v rámci agroenvironmentálního opatření se soustředíme především na koordinační mechanismus. Ale také částečně další dva faktory, spojené s transakcí a ty jsou motivace a organizace.

Pro pochopení funkce koordinace je žádoucí nejprve představit koordinační mechanismy hlavních typů řídicích struktur:

Tab. 6: Čtyři druhy koordinačního mechanismu:

	4. „Podání ruky“: Vzájemné přizpůsobení (ne u kontraktu), společné hodnoty a normy ↓	
1. Invisible hand (neviditelná ruka): CENA	KOORDINACE	2. Viditelná ruka: Autorita Přímé řízení
	3. Příručka: Pravidla Nařízení Záruky/zabezpečení	

Pramen: Slangen 2008

Čtyři koordinační mechanismy odpovídají řídicím strukturám (tamtéž).

1. Trh: zde operuje tradiční teoretická ekonomická analýza: dokonalá informace, dokonalá konkurence, malý nebo žádný prostor pro oportunistus. Není zde problém s motivací, každý se snaží o maximalizaci užitku nebo zisku. Trh je koordinován cenou.
2. Hierarchie, např. organizace, firma – vyšší pozice řídí nižší. Koordinace je nesena autoritou, přímým řízením a přímými rozkazy.
3. Kontrakt – výchozím koordinačním mechanismem je příručka. U klasického kontraktu v souhře s cenou („neviditelná ruka“). Pokud se jedná o neoklasický kontrakt, potom se jedná o kombinaci: „Příručky, Podání ruky a Neviditelné ruky/Trhu“. Typ kontraktu určí, zda je cena „kompenzací (protislužba)“ nebo „motivací“.
4. „Podání ruky“ je jako koordinační mechanismus aplikován v některých typech organizací. Opírá se o společné normy a hodnoty, postavené na opakované interakci, tyto posilují: solidaritu, shodu, důvěru. Tyto společně s kodexem chování slouží jako koordinační mechanismus. Odpovídající organizace mají často i formální pravidla, která však musí být podpořena neformálními pravidly: sankce, dohody, normy a kodexy chování – tyto všechny snižují transakční náklady (North 1993). Dosahují se opakovanou interakcí posilující solidaritu, shodu a důvěru, kodexy vedení pomáhají

jako koordinační mechanismus pro skupiny lidí. Vzájemné přizpůsobení se vztahuje ke koordinaci dosažené neformální horizontální komunikací. Malé organizace mohou na tomto mechanismu stavět, což podporuje inovace. Skupiny kolegů formují někdy malá partnerství (skupina právníků atd.), opírající se o tento koordinační mechanismus.

Jak vyplývá z tab. 5, u neoklasického kontraktu cena jako koordinační mechanismus nemá takovou úlohu (její role bude diskutována v odstavci o motivaci níže), jako u klasického kontraktu a váha se přesouvá k neformálním institucím („podání ruky“), jako jsou důvěra, společné hodnoty/normy, reputace atd. Důvěryhodnost a důvěra mezi partnery patří mezi klíčové neformální instituty u neoklasického kontraktu. V případě převládající nedůvěry ve společnosti zde jsou podmínky pro oportunistické chování a zneužití moci mezi aktéry (Theesfeld 2005). Přitom četní autoři dokládají, že v zemích střední a východní Evropy je úroveň důvěry zřetelně nižší, než v EU 15 (Uslander 2003). Jedním ze zdrojů nízké důvěry zemědělců ke státní správě v případě AEO je strategické chování státu, tzv. časová nekonzistence (time inconsistency). Tento typ strategického chování identifikovali Kydland a Prescott (1977). Zemědělci např. v předchozích výzkumech odkazovali na často měněná pravidla kontraktu v průběhu kontraktu ze strany státní správy (Pražan 2011).

Dalším klíčovým koordinačním mechanismem je tzv. „příručka“. V kontraktu jsou definovány např. výstupy kontraktu, postupy pro řešení neshod, pravidla pro penalizaci v případě neplnění dohody, doba platby, minimální výkon, při kterém je ještě platba poskytnuta atd. V případě AEO se jedná o poměrně přesný popis aktivit, které má zemědělec podniknout, aby naplnil poslání kontraktu, jakou evidenci má o svých aktivitách vést, jaké minimální standardy má plnit, postupy v případě, že kontrolní organizace zjistí neplnění, odstupňování penalizace podle úrovně neplnění a postupy v případě, že zemědělec nesouhlasí s výsledky kontroly. Lze předpokládat, že způsob, jak je tato „příručka“ definována a prosazována má úzkou vazbu na neformální instituce v kontraktu i ve společnosti (např. důvěra, reputace). Již z teorie je zřejmé, že v „příručce“ není možné zachytit všechny eventuality a specifika všech typů farem, a proto do značné míry závisí na neformálních institucích (např. důvěra, reputace), zda zemědělci využijí tento prostor ke strategickému chování nebo budou naplňovat „ducha“/účel kontraktu. Jistý odstrašující vliv má také kontrola.

Motivace:

Dalším důležitým faktorem vedle koordinačního mechanismu je v kontraktu motivace. Při tvorbě kontraktu jsou rozhodujícími otázkami: kdo a co má být motivováno? Jaký stimul je třeba? Jaké alternativní stimulační mechanismy jsou k dispozici? Co se musí udělat pro to, aby stimulační mechanismus měl účinek a byl efektivní?

Každá řídicí struktura obsahuje motivační element a to dvojí motivace: vnitřní a vnější. Vnitřní se opírá o postoje subjektu (rozhodovatele), často se jedná o altruistické postoje. V případě AEO kontraktu by to znamenalo, že zemědělec je přesvědčen o správnosti a prospěšnosti aktivit v rámci kontraktu a je ochoten pro účel kontraktu udělat víc, než předepisuje závazek („příručka“). V tomto případě je součástí odměny i uspokojení, že zemědělec přispěl ke zlepšení jakosti vody, nebo se podílí na ochraně určitého ohroženého druhu. Pokud by byla posílena interní motivace, potom by dle Northa 1993 takový kontrakt vykazoval nižší transakční náklady, než v opačném případě.

Na druhé straně externí motivace je zastoupena např. platbou nebo příkazy/nátlakem (hierarchie). Příliš mnoho vnější motivace obvykle snižuje vnitřní motivaci. Součástí motivace u kontraktů jsou kritéria výkonu a způsoby měření výkonu. Motivace je také zohledněna v určení struktury odměn (např. jakou platbu druhá strana dostane, když je dosaženo jen minimálního výkonu?).

Externí motivace na druhé straně může posílit interní motivaci, pokud externí motivaci vnímá příslušná strana kontraktu tak, že posiluje sebe-determinaci (sebeurčení, svobodnou vůli, nezávislost), (Le Grand 2003). Z toho lze odvodit, že externí motivace, která vede naopak k závislosti, vede ke snížení interní motivace a dokonce sebeúcty. To by znamenalo, že v případě, že je kontrakt snadné naplnit a tím je platba více motivací než kompenzací, potom se ztrácí vnitřní motivace přispívat a také osobní účast.

Dle Le Granda (2003):

„V případě, kde jedinec začne vnímat, že platba devalvuje jeho altruistickou motivaci, může začít vnímat tuto platbu jako něco, co jej má pod kontrolou, jinými slovy omezuje jeho oblast sebedeterminace/svobody a dokonce sebevědomí, a to potom vede k demotivaci. Jedinec již nic neobětuje, ztrácí do jisté míry autonomii v tom, co dělá. Aby jedinec cítil, že aktivita má smysl, musí cítit, že musí vynaložit jisté úsilí, nebo ho to něco musí stát. Potom platí, že pokud je platba příliš nízká nebo příliš vysoká, potom klesá vnitřní motivace.“

V případě AEO kontraktu by měla být dle těchto zjištění platba o něco menší, než je náklad příležitosti, který lze uvažovat při naplnění závazku, aby byl ponechán prostor vnitřní motivaci.

Le Grand (2003) zjistil, že přeplacení vede ke ztrátě uspokojení z vlastního příspěvku k obecnému blahu a v konečném důsledku k poskytnutí menšího statku.

Situace se však může dle zákonitostí působení motivace měnit v případě, že je zde indikace ze strany společnosti, že vyšší objem poskytování statku (v tomto případě veřejného statku) je vysoce hodnocen, potom může být platba do jisté míry větší, nebo rovna skutečnému nákladu příležitosti a přitom ještě neohrozit vnitřní motivaci a kvalitu/kvantitu poskytování (veřejného) statku.

Pokud by se postavil neoklasický kontrakt jen na platbě (a „obětovaly“ se vnitřní motivace), potom by mohl být účinný, pokud by bylo možné snadno a spolehlivě měřit výkon strany kontraktu, poskytující statek (a pokud by se neuvažoval negativní vliv demotivace). Toto ale není případ u AEO kontraktu, kde je velmi obtížné měřit výkon (a už vůbec ne dopad kontraktu na veřejný statek, např. vliv AEO na populaci ptactva), aniž by vzrostly neúnosně transakční náklady (toto je známo oběma stranám kontraktu).

Z uvedeného vyplývá, že pro posouzení účinku stávajícího kontraktu AEO je důležité posoudit, nakolik je vnímána zemědělci hodnota, kterou poskytují, jakou v motivaci hraje státní správa, jak snadné je v porovnání s platbou závazky naplnit, a v konečném důsledku jakou roli skutečně v koordinaci kontraktu hraje platba.

Role reputace

U neúplných kontraktů se strany obvykle spoléhají na reputaci druhé strany. Tato se formuje na základě chování a vnímání druhých (může být viděna jako součást lidského kapitálu), (Slangen 2008). Význam reputace roste pro obě strany s délkou kontraktu, opakováním kontraktu a s profitabilitou kontraktu. Neplnění kontraktu nebo ponechání si quasi-rent je na úkor reputace. Vysoký reputační kapitál může vést k rentě – důvodem je vysoká důvěryhodnost. Důvěryhodnost, reputace a dobré vztahy však nestačí pro udržení dlouhodobých kontraktů a kontrolní, sankční a konflikty řešící mechanismy jsou nezbytné.

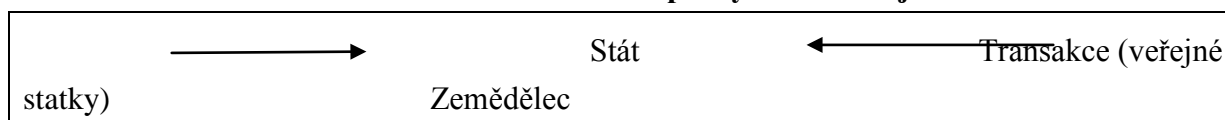
Výše zmíněná pravidla ukazují na změny v poskytování veřejných statků při různém důrazu na platbu a její vyváženost s ostatními faktory koordinačního mechanismu, jinými slovy ukazují, jak mění nabídku poskytovat veřejný statek. Velké dilema ale nastává, když je potřeba poskytovat velký objem veřejných statků. Potom při platbách diskutovaných výše

(maximálně až do výše nákladů příležitosti) však obvykle nabídka nedostačuje. Potom je možné dále zvyšovat platbu, posílit externí motivaci a tím dále zvyšovat nabídku poskytování veřejného statku. Dynamika různých faktorů koordinačního mechanismu kontraktu a motivace by potom naznačovala, že by stát měl velmi pečlivě zvážit toto navýšení (jen do nezbytné míry) a navíc je žádoucí investovat do uznání společenské hodnoty takto poskytovaného statku, aby nejen zemědělec, ale i veřejnost uznala tuto hodnotu a snížilo se riziko devalvace této služby a úplné ztráty vnitřní motivace. Podmínkou je i přesvědčení zemědělce ze strany státu o účelu a smyslu tohoto kontraktu ve snaze částečně kompenzovat potenciálně negativní působení vysoké platby.

Evropská Komise zvolila pro naplňování agroenvironmentálního opatření neo-klasický kontrakt, jako odpovídající řídicí strukturu pro transakci „poskytování veřejných statků v zemědělství“ v rámci Programu rozvoje venkova. V pravidlech pro návrh a zavádění tohoto opatření jsou zakomponovány základní charakteristiky tohoto kontraktu. Úspěšné řízení kontraktu předpokládá znalost alespoň základů teoretického pozadí tohoto typu kontraktu.

Koncept výzkumu

Obrázek 1: Základní schéma transakce – poskytování veřejného statku:



Zdroj: vlastní schéma

Transakce se děje ve fyzickém světě (na půdním bloku) i společenském světě. Oblast, kde se stýká politika státu a zemědělec, a kde dochází ke změně chování zemědělce lze nazvat tzv. **akční arénou**.

Akční aréna je skupinou variabilních faktorů, které představují: aktéry (a jejich charakteristiky), strukturální pravidla, atributy společnosti a také materiálního světa, které tvarují akční arénu. Akční aréna je společenský prostor, v kterém jsou jednotlivci v interakci – výměna služeb a zboží, řeší tam problémy, dominují jeden nad druhým, nebo bojují (Ostrom 1998).

Definice akční situace (Ostrom 1998):

„Akční situace je strukturou, která zahrnuje bezprostřední výběr a výstupy. Lze ji popsat v následných proměnných:

1. Skupina aktérů/participantů.
2. Skupina akcí, které jsou každému aktérovi dostupné (vymezeno pravidly).
3. Informace, které každý participant má o akční situaci.

4. Výstupy, které mohou být výsledkem akční situace.
5. Technologie nebo jiné vazby, kterými akce determinují výstupy.
6. Přínosy a náklady akcí a výstupů pro každého participanta.“

Aktéři (Ostrom 1998):

„Aktér je jakýkoli jednotlivec nebo skupina, kteří se chovají jako jednotka, a jejichž volba chování je významná pro výstup z akční situace. Akce je chování, ke které aktér přidá subjektivní smysl a význam nástroje. Aktér je specifický skupinou variabilních faktorů:

1. Zdroje, které aktéři přinášejí do situace.
2. Jak aktéři hodnotí stav světa a akcí.
3. Znalost a informace aktérů a jejich schopnost je získat, zpracovat, podržet a užívat.
4. Metoda, kterou aktéři používají pro výběr akce.“

Pro další úvahy jsou klíčoví aktéři transakce. V tomto případě se jedná především o zemědělce, Ministerstvo zemědělství (MZe), Státní zemědělský intervenční fond (SZIF), AOPK, správy CHKO a Národních parků (NP), Agentury pro zemědělství a venkov (AZV)

Při analýzách jsou stavěny předpoklady o participantových hodnotách, informacích a vírách, schopnostech zpracovávat informace a jejich interním mechanismu strategického výběru/rozhodování. Cílem je vyvodit pravděpodobné chování každého aktéra v příslušné situaci a takto i modely rozhodování celku. Oproti klasické politické ekonomii se posuzuje u aktéra nejen jak vnímá a zvažuje náklady a přínosy různých strategií, ale rozhodovací strategie, které berou v úvahu nedostatek informací a omezenou racionalitu.

Atributy společnosti

Strukturu akční arény ovlivňují také normy chování, úroveň a přirozenost společného chápání, které sdílejí participanté, homogenitu preferencí a distribuci zdrojů (někdy nazýváno kulturou).

Pokud poznání, normy chování a preference jsou homogenní, je pravděpodobnější, že se vyvinou společné instituce nebo pravidla pro management zdrojů (Ostrom 1998).

Pravidla

Pravidla specifikují možnosti akce aktérů, jejich úroveň kontroly na zdroji a dostupné informace o struktuře akční situace. Také vyjadřují individuální stimuly/motivy a demotivace v rámci skupiny (Ostrom 1998).

Fyzikální a materiální podmínky

Stejná pravidla za jiných fyzikálních a materiálních podmínek budou produkovat jiné akční situace. Je žádoucí volit různá pravidla pro různé situace (je rozhodující zda je předmětem politiky ochrana půdy nebo nějakého živočicha, měřitelnost vlivů politiky atd.).

Pro institucionální analýzu je důležité pracovat s pravidly. Pokud je cílem měnit pravidla, potom musí tato pravidla být v souladu s hlubšími pravidly. Ostrom (1998) hovoří o třech úrovních pravidel, které určují akce, které je možné podniknout a výstupy, kterých se dosáhne:

1. Operační pravidla (řídí každodenní rozhodování).
2. Pravidla kolektivní volby (ovlivňují, jak mohou být měněna operační pravidla).
3. Pravidla konstitucionální volby (používají se k tvorbě pravidel kolektivní volby).

Pro funkci pravidel je klíčové, aby aktéři sdíleli jejich význam/výklad, v opačném případě může nastat nejistota, které akce jsou požadovány, dovoleny nebo zakázány (Ostrom 1998). I když je význam pravidel sdílen aktéry a při tom dojde ke změně technologie, sociálních pravidel, nebo i jiné okolnosti mohou změnit případy, pro které byla pravidla vytvořena. V případě agroenvironmentálního opatření se jedná o to, aby obě strany kontraktu dobře a stejně rozuměly pravidlům kontraktu („příručka“) a rozuměli, za jakých okolností budou platit pravidla při změně podmínek (extrémní projevy počasí, ovlivňující naplnění kontraktu).

Pro hodnocení výstupů z pravidel/institucí lze využít několik ukazatelů a konceptů. Např. je možné posoudit účinnost, rovnost sdílení prospěchu, stupeň odpovědnosti státní správy a vlivu na morální aspekt sledované aktivity. V případě AEO je problematické posoudit rovnost sdílení prospěchu politiky a institucí. Na druhou stranu měřitelné sledování účinnosti je dosud v počátcích a tato studie se nebude tímto posuzováním zabývat.

3.3 Příčiny nízké účinnosti nástrojů politiky rozvoje venkova

Nejprve je zde diskutován přehled příčin snížené účinnosti agroenvironmentální politiky a potom potenciální vliv institucionálního nastavení diskutované politiky na tuto účinnost. Nakonec jsou stručně diskutovány možnosti zkoumání studovaných faktorů, které na účinnost politiky mají vliv.

Zdroje snižování účinnosti politik jsou četné a různorodé. Pokud použijeme koncept cyklu politiky, potom můžeme říci, že nedodržení alespoň minimálního počtu kroků tohoto cyklu může být zdrojem snížení účinnosti politiky. Tyto kroky jsou: identifikace problému, návrh nástroje politiky, zavedení a řízení politiky, hodnocení politiky (Pražan 2011). Současně selhání správného naplnění kroků obvykle vede k menší účinnosti politiky (tamtéž). Hogwood a Gunn (1984) definovali cyklus politiky ještě mnohem detailněji, takže je možné identifikovat více oblastí, kde může politika selhávat. Tito autoři doporučují studovat politiku v následujících krocích: hledání problému, výběr problému, definice problému, předvídání (budoucího vývoje, efektů politiky), cíle a priority, analýza možností politiky (a následně vypracování nástroje politiky), implementace, hodnocení, pokračování a ukončení politiky. Obvykle je největší pozornost věnována fázi přípravy nástroje politiky a ostatní fáze nebývají dostatečně rozpracovány a provedeny (Pražan 2011). Důvody nízké účinnosti nástrojů Programu rozvoje venkova byly již nastíněny v této studii (Pražan 2011). Pro účely této práce je nezbytné představit tyto příčiny detailněji.

Procesem návrhu politiky v rozvoji venkova a jeho analýzou se zbývala řada prací (Pražan et al. 2009; Dwyer, Kirwan, Thomson 2009). Možností selhání nebo snížení účinnosti politiky v této fázi je značné množství, např.:

- nedostatek znalosti situace v reálném světě (chybí např. analytické podklady vysvětlující nejen rozsah, ale i příčiny problému) v úvodní fázi přípravy politiky, (Pražan et al. 2009),
- necitlivé vyjednávání o budoucí politice, dominance některých zúčastněných stran nebo dokonce vyloučení klíčových hráčů z procesu, (Dwyer, Kirwan, Thomson 2009),
- příliš direktivní způsob vedení procesu přípravy,
- stranické priority a výsledek politických sil, který má vliv na výběr priorit pro řešení, (Huelemeyer, Schiller 2010),
- opomenutí integrace politiky s ostatními nástroji politiky uvnitř PRV i vně (ostatní nástroje CAP a jiné politiky, např. nástroje politiky v rámci regionální a sociální politiky), (Dwyer, Kirwan, Thomson 2009; Pražan et al. 2009),
- nedostatky ve strategickém řízení (plánování, transparentní proces, respektování náročnosti procesu a vymezení přiměřeného času pro jednotlivé fáze přípravy) a technické chyby vznikající podceněním složitosti řešeného tématu (Dwyer, Kirwan, Thomson 2009).

Implementací a hodnocením politiky rozvoje venkova se zabývaly např. práce Oostidie, H., Broekhuizen (2010), Pražan, Majerová, Kapler (2010), Dwyer, Kirwan, Thomson (2009), které identifikovaly řadu skutečných nebo potenciálních zdrojů nízké účinnosti těchto politik. Např. při hodnocení se dosud převážně klade otázka „Do jaké míry jsou naplněny cíle

analyzované politiky?“, což je pro hodnocení politiky klíčové, ale neprovádí se obvykle šetření, které by umožnilo odpovědět na otázku „Proč zjištěné efekty politiky nastaly?“, aby bylo možné efektivně politiku zdokonalit. Oostidie, H., Broekhuizen (2010) a Pražan, Dumbrovský (2011) také poukazují na nedostatky v hodnocení politiky, které neposkytuje dostatečnou zpětnou vazbu pro zdokonalování politiky. Často chybí celý mechanismus, který by zajistil účinnou zpětnou vazbu nově vznikající politice (který by zajistil/posílil tzv. institucionální učení), (Pražan, Dumbrovský 2011). Tvrzení platí i přes to, že je v případě Programu rozvoje venkova předepsáno tzv. Ex-ante hodnocení, které by mělo přinést posouzení očekávaných efektů navrhované politiky.

Dále bylo v citovaných pracích zjištěno, že častými důvody pro nízkou účinnost jsou (jen výběr z mnoha faktorů):

- nedostatečné cílení politiky, (Pražan, Majerová, Kapler 2010),
- nedostatečná integrace politik, (Pražan, Dumbrovský 2011),
- chyby v managementu nástroje politiky (např. zpoždění v implementaci, nedostatečná komunikace), (Pražan, Majerová, Kapler 2010),
- nekonzistentní zavádění nástroje na území ČR (vedlo k odlišným výsledkům mezi regiony), (Pražan, Majerová, Kapler 2010),
- přílišná externí motivace k participaci na politice, vedoucí k ústupu interní motivace (zavádění hierarchických prvků do kontraktu), (Pražan 2011; Pražan 2011a).
- ztráta důvěry, vznikající na celostátní úrovni, vyvolaná oportunistickým chováním obou stran kontraktu. Zdrojem jsou např. podvádění zemědělců (Pražan 2011), „time inconsistency“² státní správy (Pražan 2011a),
- ztráta důvěry na regionální/místní úrovni, zapříčiněná mnoha faktory, jako např. nedostatečnou kapacitou zástupců státní správy, budování důvěry není prioritou, autoritativní prvky uplatňované v dobrovolném kontraktu (Pražan 2011).

Výše zmíněné vybrané příčiny nedostatečné účinnosti politiky naznačují, že se jedná o rozsáhlé téma, které v ČR nebylo dosud dostatečně studováno. Tato práce se zaměří na implementační fázi cyklu politiky a řízení zavedené politiky, a pokusí se zodpovědět na některé otázky týkající se příčin, které by mohly snížit účinnost agroenvironmentální politiky.

² “Time inconsistency” představuje oportunistické chování státu, který v dlouhodobém kontraktu s podnikateli/zemědělci mění podmínky kontraktu tak, jak to vyžadují nové skutečnosti, které vyvstávají během kontraktu, ať již motivovány zajištěním účinnosti politiky nebo v horším případě jiným prospěchem státní správy (Slangen 2008).

3.4 Teoretické základy vztahu státu a zemědělců v agroenvironmentálním opatření

Předmět výzkumu: Tento vztah je postaven na potřebě společnosti produkovat veřejné statky v společensky žádoucím množství, což obvykle není schopen soukromý sektor (Pearce, Markandya, Barbier. 1992). Proto stát volí „nákup veřejných služeb/statků“ od zemědělců tím, že jim hradí aktivity, které by měly veřejné statky generovat – tj. navrhuje a implementuje tzv. agroenvironmentální opatření v rámci Programu rozvoje venkova. Ve skutečnosti tak stát vstupuje do kontraktu se zemědělcem a kupuje velmi specifickou službu. Charakteristiky veřejného statku proto zásadním způsobem ovlivňují charakter tohoto kontraktu. Kvalita tohoto kontraktu potom zásadním způsobem ovlivňuje účinnost tohoto opatření.

3.5 Charakteristiky hodnoceného opatření (AEO)

Popis stavu politiky

První, byť velmi jednoduché kontrakty mezi státem a zemědělci byly zavedeny v polovině devadesátých let, a předmětem kontraktu byla jednoduchá péče o travní porosty (hrazeny náklady na sečení travních porostů) a zatravnění s cílem redukovat erozi půdy.

Po vstupu ČR do EU (2004) byl zaveden kontrakt na poskytování veřejných statků v podobě agroenvironmentálního opatření do Horizontálního programu rozvoje venkova (HRDP) a později do Programu rozvoje venkova (PRV) v roce 2007. V obou případech nesl již kontrakt plně rysy neoklasického kontraktu a bylo vyžadováno efekty této politiky hodnotit. V současné době je považováno agroenvironmentální opatření za nejsložitější část SZP. Je to dáno vysokým stupněm komplexity předmětu kontraktu a tím i kontraktu samotného.

Charakteristika předmětu kontraktu dle jednotlivých podopatření³:

- a) Dodržování principů ekologického a integrovaného hospodaření (vyloučené a/nebo snížené aplikace prostředků na ochranu rostlin a průmyslových hnojiv, dodržování principů tohoto systému hospodaření atd.). Zachování žádoucího rozsahu těchto systémů hospodaření je dlouhodobě žádoucí, neboť jejich pozitivní vliv se projevuje až v delším časovém horizontu. Snížení takto obhospodařovaných ploch představuje ztrátu jistého rozsahu veřejných statků (včetně dříve vložených veřejných financí).
- b) Péče o travní porosty: zvláště o druhově bohaté travní porosty nebo jinak cenná stanoviště a zvláště o extenzivní travní porosty (bez zvláštní hodnoty z hlediska druhové různorodosti). Pokud by se poskytování příslušných veřejných statků

³ Zdroj: MZe (2011), SZIF (2012)

zastavilo, potom by zde bylo riziko ztráty přírodních i krajinných hodnot a dřívější investice do tohoto statku by byly ztraceny. V prvním případě ztráta cenných stanovišť a druhů volně žijících organismů (změnou hospodaření nebo opuštěním péče) v druhém případě je u části extenzivních porostů riziko ochuzení druhové skladby intenzifikací a u značné plochy naopak riziko ponechání ladem a následného spontánního zalesnění.

c) Péče o krajinu:

- a. zatravnňování (požaduje se dlouhodobé zachování nového travního porostu) s cílem snížit erozi a zvýšit druhovou různorodost,
- b. Podpora pěstování meziplodin (ochrana vod – zpomaluje únik dusíku, proti erozi, podpora volně žijících organismů). Efekt tohoto podopatření se projeví např. u ochrany vod až v dlouhodobém horizontu a je proto žádoucí, aby zemědělci pěstovali meziplodiny dlouhodobě.
- c. Pěstování biopásů – podpora volně žijících organismů poskytnutím potravní nabídky a úkrytu (ptactvo, hmyz a savci), žádoucí je kontrakt opakovat dlouhodobě.

Pokud shrneme výše uvedené a vezmeme v úvahu předmět transakce, můžeme charakterizovat tento ekonomický vztah mezi státem a zemědělcem následovně:

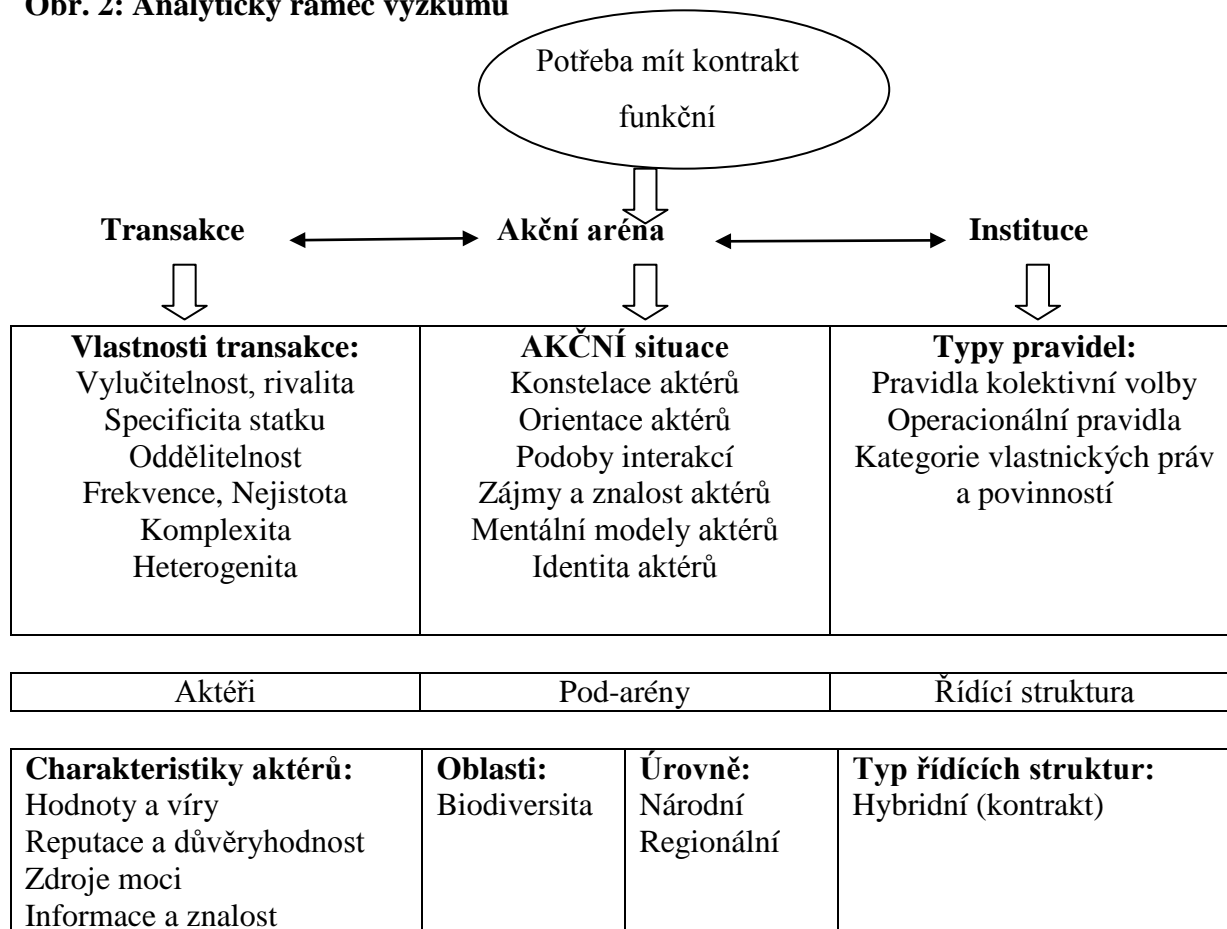
- Jedná se o kontrakt, který je pro zemědělce dobrovolný.
- Pro zachování hodnot, které jsou kontraktem získány je nutné u většiny závazků dodržovat závazek nejméně po dobu kontraktu, ale ve většině případů je žádoucí tento kontrakt opakovat, aby mohlo být dosaženo společensky přijatelného rozsahu poskytování veřejného statku.
- V naprosté většině případů se v transakci jedná o vysoce specifické statky (často i místně specifické).
- V kontraktu je vysoká míra nejistoty, neboť zde působí značné množství faktorů, které ovlivňují efekt kontraktu (počasí, neznáme příčinné vazby mezi hospodařením a efektem na předmět ochrany, nedostatek informací pro některou ze stran kontraktu atd.).
- V kontraktu lze očekávat z důvodu omezené racionality, neúplného kontraktu a informační asymetrie oportunistické chování obou stran kontraktu, pokud by tom nebránily dostatečně rozvinuté neformální instituce.
- Pro účinnost kontraktu je zásadní vyvážený poměr různých koordinačních mechanismů, které mají vliv na motivaci poskytovatelů veřejného statku.
- Způsob, jak je kontrakt zorganizován hraje zásadní roli. U takto složité politiky je náročné zajistit organizaci, která by nevytvářela tlak na některou ze zúčastněných

stran. Pokud zbývá např. zemědělcům málo času na rozhodování (krátký čas mezi vyhlášením podmínek kontraktu a termín pro podání žádostí o podporu) a pod tlakem dělají nesprávná rozhodnutí (požádají o kontrakt, který se ukáže jako nevýhodný), potom tento faktor v budoucnu ovlivní obnovení kontraktu a poskytování veřejného statku. Další slabá místa mohou být např. při šíření informací a v celém procesu zavádění AEO, v organizaci kontrol, rozhodování o nedodržení závazku (pokud se zemědělec odvolá proti nálezu při kontrole), platbách atd.

4. Metodika

Výzkum byl proveden dle jednoho analytického rámce, který stavěl na výsledku diskuse literatury. Jedná se o kvalitativní výzkum, odpovídající v zásadě na otázky jaké faktory ovlivňují účinnost politiky na příkladu vybraného kontraktu. Výzkum byl proveden na celostátní a regionální/místní úrovni, a to dotazníkovým šetřením (celostátní úroveň) a hloubkovými rozhovory (případové studie ve čtyřech regionech a i na celostátní úrovni).

Obr. 2: Analytický rámec výzkumu



Zdroj: upraveno z Hagedorn (2005)

V rámci širšího rámce byly studovány především: vlastnosti transakce (především v diskusi literatury s ohledem na předmět výzkumu), dále akční situace (zejména konstelace aktérů, podoby interakcí a zájmy a znalost aktérů), operacionální pravidla (zejména pravidla zahrnutá v „příručce“, tedy v příslušném Nařízení vlády). Velká pozornost byla věnována charakteristikám aktérů, které jsou v úzké vazbě na vlastnosti kontraktu. Kontrakt byl studován na příkladu agroenvironmentálního opatření a to zejména těch jeho částí, které jsou zaměřeny na poskytování veřejného statku druhové různorodosti (biodiverzity). Charakteristiky aktérů a kontraktu byly studovány na národní úrovni (aktéři na národní úrovni, kvantitativní šetření mezi zemědělci) a na regionální úrovni (čtyři případové studie ve vybraných chráněných územích - CHKO). A předmět výzkumu byl neoklasický kontrakt jako hybridní řídicí struktura.

Pro oba typy výzkumu byly vzaty jako předpoklady vlastnosti neúplného a neoklasického kontraktu (definice viz. předchozí kapitola), které jsou pro úspěšnost kontraktu klíčové.

Vlastnosti kontraktů (dle Slangen 2008),

- Koordinační mechanismus:
 - „příručka“ - zde více využíváno než v ostatních řídicích strukturách (v případě AEO se jedná o Nařízení vlády, jeho výklad a instrukce pro zavedení E-vrstvy vydané AOPK).
 - „neviditelná ruka trhu“ - cena, hraje i v tomto případě významnou roli, avšak dlouhodobě menší, než u řídicí struktury „trh“.
 - „podání ruky“ - společné hodnoty a normy, u dlouhodobého kontraktu, tedy v případě studovaného kontraktu, hraje mnohem větší roli než u řídicí struktury „trh“ a méně než u vztahového kontraktu.
- Motivace:
 - Externí - platba/penále
 - Interní - altruistické motivy. U tohoto typu kontraktu se předpokládá, že při dostatečně vysoké vnitřní motivaci je kontrakt úspěšnější a riziko neefektivního kontraktu je nižší. Platí pravidla, že příliš mnoho externích motivací zabíjí interní motivaci (mění rovnováhu).
- Explicitní (psaný dokument) - implicitní (nepsaný dokument). V případě tohoto kontraktu sice není psaná smlouva v pravém slova smyslu, ale je podávána psaná žádost, která pokud přijata, je považována za závaznou pro obě strany.
- Vztah - definovány/dohodnuty následující:

- Širší a konkrétnější cíle (pro dlouhodobý kontrakt klíčový faktor).
- Mechanismus pro řešení neshod (z hlediska délky kontraktu je velmi žádoucí).

4.1 Dotazníkové šetření – výzkum na celostátní úrovni

Na základě literárního přehledu byl vypracován koncept výzkumu, který se zaměřuje na vysvětlení potenciálního nebo skutečného negativního vlivu neúčinných institucí a řízení kontraktu na účinnost AEO. Za daného typu transakce byly zkoumány charakteristiky aktérů, analyzovány instituce formální i neformální při řízení neoklasického kontraktu (hybridní řídicí struktura). Kontrakty zajišťují transakci, při níž je poskytován veřejný statek v oblasti ochrany půdy, vod a biodiversity.

Zmíněné faktory byly analyzovány, jednak s využitím předchozího výzkumu tohoto předmětu na úrovni regionální a místní, a také samostatným šetřením (hloubkové rozhovory a dotazníkové šetření provedené tazatelskou sítí). S odvoláním na analytický rámec bylo šetření soustředěno na vybrané aspekty akční situace, charakteristiky aktérů, pravidla pro řízení a tvorbu kontraktu (koordináční mechanismus), charakteristiky kontraktu, skutečný průběh řízení kontraktu. Ostatní relevantní faktory byly pro definici závěrů čerpány buď z předchozího výzkumu, nebo byly identifikovány v přehledu literatury.

Předmětem výzkumu na národní úrovni zahrnoval všechny tituly agroenvironmentálního opatření bez geografického cílení. Výzkum zahrnoval charakteristiky kontraktu v obecné rovině a umožnil testovat, zda mají odlišný přístup ke kontraktu různé podnikatelské formy, zejména byl testován rozdíl mezi fyzickými a právníckými osobami.

Dotazníkové šetření (strukturovaný dotazník) se soustředilo na zemědělce, kteří byli osloveni profesionální organizací provádějící sociologický průzkum, která disponuje tazatelskou sítí po celé ČR. Dotazováno bylo 389 zemědělců, kteří participují na některém z podopatření AEO. Vzhledem k tomu, že naprostá většina ploch pod kontraktem AEO je na travních porostech, byl vzorek vybírán z podniků, které hospodaří alespoň na 50 ha travních porostů. Dotazníky jsou uvedeny v příloze.

Tab. 7: Charakteristika vzorku v dotazníkovém šetření:

Typ podniku	Počet	Rozloha (ha)
Akciové společnosti	14	35654,5
Družstva	12	13470,0
Samostatně hospodařící rolník	275	48662,6
Společnost s ručením omezeným	85	49570,4
Neuvedeno	3	5396
Celkem	389	152753,5

Zdroj: vlastní shrnutí sledovaného vzorku

Respondenti byli vybíráni tak, aby byli zapojeni do některého z podopatření AEO.

Vyhodnocení bylo provedeno nejprve jednoduchými statistickými metodami, analýza kvalitativních dat s pomocí kódování, odpovědi poskytované na škále (zejména vyjadřující spokojenost s politikou – „doporučili byste?“) 1-10 byly posouzeny dle zkušeností s Net Promoters Score (zdroj: prezentace firmy Focus pro pracovníky ÚZEI, listopad 2011). V dalším kroku byly provedeny pokročilejší statistické testy závislosti mezi závisle a nezávisle proměnnými mezi faktory kontraktu, mezi právníckými a fyzickými osobami atd. K hledání vazeb byla využita především korelace. Jednalo se o kombinace nominálního znaku s jiným nominálním znakem, případně s ordinálním (pořadovým-škála), pro které byly vypočítány hodnoty koeficientů asociace Phi a Cramerovo V, případně kontingenční koeficient. Takto bylo možné potvrdit nebo nepotvrdit vztahy mezi sledovanými proměnnými.

4.2 Výzkum pomocí hloubkových rozhovorů

Byla provedena dvě šetření. První se soustředilo jen na národní úroveň a bylo specificky mířeno na vybrané charakteristiky kontraktu (zejména oportunistické chování, motivace zemědělců k účasti, nedostatky státní správy v řízení kontraktu) a na veškeré tituly AEO bez rozdílu. Vzhledem k omezenému počtu zainteresovaných organizací na národní úrovni, které se na přípravě a implementaci opatření podílejí, byly dotazovány jen tři organizace (MZe, SZIF, ÚKZÚZ).

Druhé šetření mělo za cíl odhalit zákonitosti řízení kontraktu na regionální úrovni, přičemž byl dotazován stejným způsobem jeden pracovník z národní úrovně (pro zlepšení triangulace). Toto šetření se soustředilo na nejsložitější část AEO – tituly směřované na ochranu druhové různorodosti na cenných lokalitách v chráněných územích ČR. Současně bylo možné postihnout zavedení inovace v řízení kontraktu, které představuje typickou

institucionální změnu a bylo tedy možné posoudit i faktory ovlivňující úspěšnost této institucionální změny vůči cílům politiky, a to nejen dosažení samotných cílů kontraktu, ale také zajištění udržitelnosti dlouhodobého kontraktu.

Výzkum měl formát případových studií Ying (2003), přičemž velikost vzorku umožnila využít jen jednoduchých statistických metod. Výzkum se zaměřil na poměrně úzké téma, zatímco bylo snahou jít co nejvíce do hloubky, a tomu byly přizpůsobeny i částečně strukturované rozhovory s respondenty.

Na základě studia teorie neúplného kontraktu byl vypracován profil dlouhodobého kontraktu. Tento profil byl včleněn do dotazníku tak, aby bylo možné posoudit kontrakt, a bylo možné stanovit, které charakteristiky kontraktu jsou implementovány v souladu nebo v rozporu s teoretickými předpoklady (a jak tím mohou dlouhodobě ovlivňovat účinnost politiky).

Triangulace byla zajištěna různými zdroji dat (např. obě strany kontraktu, Plán rozvoje venkova, dokumenty o funkci státní správy) a takto byla sestrojena validita výsledků.

Pro posílení triangulace byl proveden sběr dat třemi skupinami tazatelů. Koncept případové studie byl aplikován na čtyři chráněné oblasti, z nichž dvě již v předvýzkumu naznačovaly úspěšnější průběh zavedení sledované politiky než druhé dvě. V každé z těchto dvojic CHKO byla jedna oblast rozsáhlá a druhá relativně malá, výběr byl řízen snahou odlišit případné vlivy tohoto faktoru. Ze shromážděných dat byla sestavena databáze, která umožnila efektivnější analýzu a případnou zpětnou kontrolu v případě vědecké diskuse o výsledcích (zajištění reliability), (Majerová, 2005, Ying, 2003). Databáze umožňuje sledovat historii sběru a umožňuje identifikovat i skupiny tazatelů. Získané odpovědi byly konfrontovány jednak s výzkumnou otázkou a také s dvěma konkurenčními vysvětleními.

Dotazování proběhlo jako osobní interview, ve většině případů návštěvou na pracovišti dotazovaného (v jednom případě byl dotazník vyplněn korespondenčně). U všech respondentů byla ochota odpovídat a otevřenost a jen výjimečně bylo nutné nejprve překonat viditelnou nedůvěru vůči tazateli (v jednom případě). Dotazníky byly při zachování zaměření upraveny pro různé respondenty a otázky byly koncipovány jako otevřené. Jen u vybraných charakteristik kontraktu byla otázka také doplněna určením skóre, které mělo určit míru sledovaného jevu. Protože hodnocení skóre zpravidla potvrzují slovní komentáře, lze je s jistou dávkou obezřetnosti použít pro definování závěrů. Výsledky šetření charakterizují především čtyři sledované oblasti (CHKO) a pro celostátní úroveň mají omezenou platnost. Na druhé straně lze říci, že zjištěné fenomény v ČR existují, a i kdyby nastaly jen v těchto

oblastech, měly by se stát předmětem hodnocení/korektury politiky, jako potenciálního zdroje selhání nebo snížení účinnosti politiky. Jinými slovy, když systém implementace politiky umožnil vznik překážek účinnosti politiky zde, mohou vzniknout i jinde. Současně byla hodnověrnost zjištění konfrontována dotazováním obou stran kontraktu (státní správa vs. zemědělci), což dalo i regionálním výsledkům jistou váhu na národní úrovni. Některá zjištění kvalitativního šetření bylo možné také testovat v šetření na národní úrovni (průzkum zmíněný výše).

Dotazník zahrnoval především otázky zabývající se: vnímání role zemědělců v ochraně přírody státní správou, důvěrou mezi stranami kontraktu, frekvencí kontaktů mezi správou CHKO a zemědělci, a zda státní správa (MZe a SCHKO) zajišťuje: vysvětlení cíle, jednotlivých částí managementu, podmínek kontraktu, sdílení rizik (zde také hraje roli MZe), odstupňování penále, zda MZe navrhla odpovídající platby, zda existuje odpovídající partner v kontraktu, poslední okruh otázek se zabýval mechanismem řešení sporů/konfliktů.

Charakteristika vzorku

Protože jsou zástupci jednotlivých institucí na regionální úrovni snadno identifikovatelní, bylo pro zachování diskretnosti nutno nahradit název CHKO (i příslušných Zemědělských agentur - AZV) jen číslem I, II, III a IV (označení jednotlivých případových studií).

Celkem za všechny případové studie se jednalo se o:

Státní správa: 2x Zemědělská agentura a 4 x Správa CHKO, 1x MZe na národní úrovni.

Zemědělci: celkem 46

Tab. 8 Zemědělci a jejich podíl na plochách cenných travních porostů v jednotlivých CHKO

CHKO	Fyzické osoby	Právníkové osoby	Podíl ploch (%)
I	6	8	40,3
II	10	8	20,3
III	1	6	66,9
IV	2	5	34,8

Ve všech případových studiích přesáhla plocha půdy v podnicích/respondentech, která byla předmětem zájmu (zóny ochrany I a II⁴) 20% celkových ploch těchto zón na travních porostech. Respondenti byli doporučeni místními experty (např. poradci a zástupci státní

⁴ Zóny ochrany I a II, jsou zpravidla nejcennějšími lokalitami v chráněných územích.

správy). Cílem bylo získat respondenty, kteří mají především plochy v nejcennějších lokalitách, kde byla větší pravděpodobnost střetu zájmů zemědělců a SCHKO při vyjednávání o managementu. Dále byl požadavek mít vyvážený poměr společností a samostatně hospodařících zemědělců. Experti byli také požádáni, aby se pokusili vyhnout výběru jen těch, kteří snadno vyjednávají se SCHKO nebo naopak jen těch, kteří mají vztahy se státní správou zhoršeny.

Dále bylo nutné provést interview také na národní úrovni s jedním (klíčovým) zástupcem MZe, který navrhoval úpravy opatření a implementaci řídil.

Pro budování triangulace byla snaha dotazované rozšířit také o poradce, kteří by byli buď i jen okrajově do procesu zahrnuti. Jen v oblasti II byl takový poradce identifikován a provedeno interview.

Tvorbu a zavádění na národní úrovni měli v kompetenci dva klíčoví zástupci státní správy, kteří postupně zahrnuli další aktéry na národní, ale hlavně na regionální úrovni do procesu implementace. Proto byly výpovědi pracovníků státní správy hodnoceny společně s odlišením kontrastních názorů nebo shody výpovědí.

Charakteristiky kontraktu byly pro mnohé respondenty dosti abstraktní, proto byla používána při vysvětlování smyslu otázek analogie s dlouhodobým kontraktem mezi podnikateli (např. pronájem půdy nebo bytu). Většina respondentů odpovídala zcela konzistentně a jen některé odpovědi naznačily, že některá z otázek nebyla správně pochopena (tyto odpovědi nebyly využity pro vyhodnocení). Nutno podotknout, že pro mnohé zemědělce byla analogie s podnikatelskými kontrakty velmi překvapivá a netušili, že by se takto mohlo na kontrakt se státem pohlížet.

Způsob vyhodnocení

Odpovědi byly nejprve kódovány a potom vyhodnoceny pomocí tabulek dle četností výpovědí. Současně byly shromážděny typické odpovědi, které dostatečně dokreslovaly význam hodnocení kódovaných odpovědí (většina těchto výpovědí je uvedena v příloze). Takto vyhodnocené šetření bylo použito k testování konkurenčních tvrzení, aby bylo možné nakonec stanovit závěry.

5. Literatura

5.1 Seznam literatury

- Allen, D. W., Lueck, D. *Agricultural contracts*. in Handbook of new institutional economics, ed. Claude Ménard, Mary M. Shirley. (Dordrecht: Springer 2010, 465-490). 2005.
- Coleman, J.S. The social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*. Vol. 94, Supplement: Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure, 1988, pp. S95-S120.
- Dwyer, J., Kirwan, J., Thomson, K. *Rural development policies design. Assessing the Impact of Rural Development Policies - RuDi*, FP 7 Project no. 213034 Funded by the 7th Framework Programme for Research and Technology Development, Praha, 2009.
- Hagedorn, K. The Dichotomy of Segregative and Integrative Institutions and its Particular Importance for Sustainable Resource Use and Rural Development. Paper presented at the Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Colloquium Mini Series. Bloomington. October 20, 2005.
- Hart, O. *Firms, contracts, and financial structure*. Oxford University Press, Oxford 1995 (in Slangem 2008).
- Heinmiller, O. Timothy, Path dependency and collective action in common pool governance. *International Journal of the Commons*. Vol. 3, no. 1, pp. 131–147. 2009.
- Hogwood B, Gunn L. *Policy analysis for the real world*. Oxford University press, New York. 1984.
- Huelemeyer, K., Schiller, S. Synthesis report: Review of the Assessment of impacts of Rural Development Programmes. *Assessing the Impact of Rural Development Policies - RuDi*, FP 7 Project no. 213034 Funded by the 7th Framework Programme for Research and Technology Development, Frankfurt am Main, 2010
- Kydland, F., Prescott, E.C. Rules rather than Discretion: The inconsistencies of optimal plans. *Journal of Political Economy*, 1977, 85, 473-491.
- La Porta, R., Lopes-de-Silanes, F., Shleifer, A., Vishny, R. The quality of the Government. *Journal of Law, Economics & Organization*, 1999. ročník 15, číslo 1; 222-279.
- Le grand, J. *Motivation, Agency and Public Policy; Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*. Oxford University Press, Oxford, 2003, 191 p
- MZe ČR, Program rozvoje venkova. Dostupné na www.mze.cz; (staženo dne 7.1.2012)
- MZe ČR. Střednědobé hodnocení PRV, MZe, Praha, 2010

Offe, C. *Trust and Knowledge, Rules and Decisions: Exploring a Difficult Conceptual Terrain*. In Mark Warren, ed., *Democracy and Trust*. Cambridge University Press. Cambridge, 1999:

Oostdie, H., Broekhuizen, R. Assessing the impact of rural development policies (including LEADER), D 8.2 Case study synthesis report, RuDi, FP 7 Project no. 213034 Funded by the 7th Framework Programme for Research and Technology Development, Wageningen, 2010.

Ostrom E. 1997. A behavioral approach to the Rational Choice Theory of Collective Action: Presidential Address, American Political Science Association, *The American Political Science Review*, Vol. 92, No. 1: 1-22. Available at <http://www.jstor.org/stable/2585925> (accessed on 10.07.2008)

Ostrom, E. *Governing the commons*. Cambridge. Cambridge university press. 1990.

Ostrom, E. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton, NJ: Princeton University Press. 2005.

Ostrom. E. Institutional analysis and development approach. In „Designing Institutions for Environmental and Resource Management” (Tusak-Loehman, E., Kilgour, D.,M. eds.), Edward Elgar, Cheltenham and Northhampton. 1998 (s. 68-96)

Pražan, J. Implementation of agri-environmental measure: the role of trust between farmers and administrators. Přednáška na vědecké konferenci pořádané organizací International Association for the Study of the Commons IASC, Plovdiv 14-17 září 2011.

Prazan, J. Posuzování vybraných nástrojů politiky, Téma: Tvorba a posuzování nástrojů zemědělské politiky vůči životnímu prostředí, zpráva Výzkumného záměru ÚZEI č. MZE0002725101, ÚZEI, Praha, 2011

Prazan, J., Dumbrovsky, M. (2011) Soil conservation policies: conditions for their effectiveness in the Czech Republic. *Land Degradation and Development* 22 (2011) 124-133.

Pražan, J. Tvorba a posuzování zemědělské politiky vůči životnímu prostředí. Zpráva za výzkumný záměr ÚZEI za rok 2009.

Pražan, J., Majerová J., Kapler, P. Integrating agri-environmental measures in the protected areas Zdarske vrcha and Bile Karpaty, Assessing the impact of rural development policies (including LEADER) - RuDi, D 8.1 Case study report, FP 7 Project no. 213034 Funded by the 7th Framework Programme for Research and Technology Development, Praha, 2010.

Pražan, J., Bednařiková, Z., Wollmuthova, P., Maur, P. Design of rural development policies. Assessing the Impact of Rural Development Policies - RuDi, FP 7 Project no. 213034 Funded by the 7th Framework Programme for Research and Technology Development, Praha, 2009;

Rees, R. The theory of principal and agent part 1. *Bulletin of economic research*. Vol. 37, 1 1985, 3-26

Slangem, L.H.G., Loucks, L., Slangen A. *Institutional Economics and Economic Organisation Theory*. Wageningen academic publisher. Wageningen. 2008.

SZIF. Příručka pro žadatele. www.szif (staženo 12.1.2012)

Špalek, J. Veřejné statky. Teorie a experiment. C.H.Beck, Praha, 2011, ISBN 978-80-7400-353-0, s. 204.

Theesfeld, I. A common pool resource in transition: Determination of Institutional change in Bulgaria's postsocialist irrigation sector. Shaker Verlag, Aachen, 2005.

Uslander, E., (2003) *Trust and civic engagement in East and West, in Social Capital and the Transition to Democracy*, Badescu, Gabriel, Uslaner (Eds.). 2003, London: Routledge.

Voigt, S. *Institucionální ekonomie*. Alfa, Liberální institut, Praha, 2008.

Williamson, O.E. The new Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*. 2000. XXXVIII: 595-613

Winpenny, J. *Values for the Environment*, Overseas Development Institute, London 1991.

Wollmuthová, P., Majerová, J. Identifikace a měření negativních a pozitivních účinků zemědělství a poskytování služeb v této oblasti. Dílčí zpráva výzkumného záměru ÚZEI, Praha. 2009.

5.2 Seznam zkratek

AEO	Agroenvironmentální opatření
CMEF	Common Monitoring and Evaluation Framework
ČR	Česká republika
ČSÚ	Český statistický úřad
EAFRD	European Agricultural Fund for Rural Development (Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova)
ESU	European Size Unit (Evropská jednotka velikosti)
EU	Evropská unie
FADN	Farm Accountancy Data Network
HDP	Hrubý domácí produkt
HRDP	Hrubý regionální domácí produkt
MZe	Ministerstvo zemědělství ČR
PRV	Program rozvoje venkova České republiky na období 2007 – 2013
SAPS	Single Area Payment System (Jednotná platba na plochu)
SVS	Státní veterinární správa
SZIF	Státní zemědělský intervenční fond
SZP	Společná zemědělská politika
ÚKZÚZ	Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský