

Univerzita Hradec Králové
Filozofická fakulta
Katedra politologie

Vliv politických systémů na potravinovou bezpečnost v Egyptě

Diplomová práce

Autor: Bc. Dagmar Sobotková
Studijní program: N6701- Politologie
Studijní obor: NPAST Politologie - africká studia
Forma studia: prezenční

Vedoucí práce: Mgr. Jan Prouza, Ph.D.

Hradec Králové, 2024

Zadání diplomové práce

Autor: Bc. Dagmar Sobotková

Studium: F20NP0023

Studijní program: N6701 Politologie

Studijní obor: Politologie - africká studia

Název diplomové práce: **Vliv politických systémů na potravinovou bezpečnost v Egyptě**

Název diplomové práce AJ: The impact of political systems on food security in Egypt

Cíl, metody, literatura, předpoklady:

Potravinová bezpečnost je kritickým rozměrem společenského blahobytu, který je úzce spjat s politickým řízením a veřejnými náladami. Tento výzkum se zabývá dynamickým vývojem potravinové bezpečnosti v Egyptě během dvou různých prezidentských období: za vlády Muhammada Mursího a během prvního funkčního období současného prezidenta Abdela Fattáha al Sísího. Prostřednictvím srovnávací analýzy tato práce zkoumá, jak politické systémy, politické události a mocenské struktury utvářely a nově definovaly krajinu potravinové bezpečnosti v této složité zemi.

Barbar, Zahra, Mirgani, Suzi. (2014). *Food Security in the Middle East*. New York: Oxford University Press

Ashley, John M. (2016). *Food Security in the Developing World*. San Diego: Elsevier

Richards, Alan et. al. (2013). *A Political Economy of the Middle East*. Colorado: Westview Press

Zadávací pracoviště: Katedra politologie,
Filozofická fakulta

Vedoucí práce: Mgr. Jan Prouza, Ph.D.

Datum zadání závěrečné práce: 18.6.2024

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracovala pod vedením Mgr. Jana Prouzy, Ph.D. samostatně a uvedla jsem všechny použité prameny a literaturu.

V Chlístově dne 19. 6. 2024

Bc. Dagmar Sobotková

Anotace

Sobotková, Dagmar. *Vliv politických systémů na potravinovou bezpečnost v Egyptě*. Hradec Králové: Filozofická fakulta, Univerzita Hradec Králové, 2024, 74pp. Diplomová práce.

Potravinová bezpečnost je v souvislosti se zvyšující se celkovou populací stále významnější téma pro vládnoucí elity nejenom v afrických zemích. Tato diplomová práce se zabývá potravinovou bezpečností Egypta během dvou různých prezidentských období. Porevoluční prezident Muhammad Mursí byl prvním demokraticky zvoleným prezidentem a jeho nástupce Abdal Fattáh as-Sísí je pokračovatelem autoritářského vládnutí. Cílem této práce je zjistit, jakým způsobem ovlivňují politické systémy potravinovou bezpečnost skrze zemědělskou politiku. Využita jsou data z různých databází i sekundární data z dostupných internetových zdrojů zaměřující se na tuto problematiku.

Klíčová slova: potravinová bezpečnost, politické systémy, Egypt, zemědělská politika, Muhammad Mursí, Abdal Fattáh as-Sísí

Annotation

Sobotková, Dagmar. *The Impact of Political Systems on Food Security in Egypt*. Hradec Králové: Philosophical Faculty, University of Hradec Králové, 2024, 74pp. Masters Thesis.

Food security is an increasingly important issue for ruling elites, not only in African countries, in the context of a growing overall population. This thesis examines Egypt's food security during two different presidential terms. The post-revolutionary President Muhammad Morsi was the first democratically elected president and his successor Abdel Fattah el-Sisi is a continuation of authoritarian rule. The aim of this paper is to investigate how political systems affect food security through agricultural policy. Data from various databases as well as secondary data from available internet sources focusing on this issue are used.

Keywords: food security, political systems, Egypt, agricultural policy, Mohamed Morsi, Abdel Fattah el-Sisi

Obsah

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK.....	1
SEZNAM TABULEK A GRAFŮ	2
CÍL DIPLOMOVÉ PRÁCE	5
METODOLOGIE.....	6
TEORETICKÁ ČÁST	9
1. Teorie potravinové bezpečnosti	9
1.1. Dostupnost	11
1.2. Přístup	12
1.3. Využití.....	13
1.4. Stabilita potravin.....	13
2. Politické systémy a potravinová bezpečnost.....	14
2.1. Role státu v zemědělské politice	16
2.2. Veřejné výdaje na hospodářský a zemědělský rozvoj	17
2.3. Význam zemědělské politiky pro potravinovou bezpečnost	18
3. Demokracie a zemědělská politika ovlivňující potravinovou bezpečnost.....	20
3.1. Agrární reformy a potravinová bezpečnost	21
4. Autokracie a zemědělská politika ovlivňující potravinovou bezpečnost.....	25
5. Komparace demokracie a autokracie v oblasti potravinové bezpečnosti z pohledu ekonomie	28
5.1. Zahraniční investoři v oblasti zemědělství a demokratické režimy..	28
5.2. Zahraniční investoři v oblasti zemědělství a autoritativní režimy....	29
6. Přehled egyptské zemědělské politiky a potravinové bezpečnosti..	30
6.1. Dotace na potraviny	33
7. Zemědělská politika a potravinová bezpečnost Muhammada Mursího	33
7.1. Politický systém – islámská / muslimská demokracie	33
7.2. Selhání demokratických institucí.....	36
7.3. Plán hospodářského a sociálního rozvoje 2012-2013	37
7.4. Reformy a chlebová politika.....	38
8. Zemědělská politika a potravinová bezpečnost Abdel Fattáh as- Sísího	44
8.1. Politický systém – autokracie	44
8.2. Strategie udržitelného rozvoje 2030.....	45
8.3. Zemědělská politika	48

8.4. Spolupráce s FAO a význam drobných zemědělců pro potravinovou bezpečnost	51
8.5. Legislativní změny zemědělské politiky.....	51
9. Závěr.....	53
10. Doporučení	57
PRAMENY A LITERATURA	59

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

CAPMAS – Central Agency for Public Mobilization and Statistics

EGP – egyptská libra

FAO – Food and Agriculture Organisation of the United Nations

GASC – General Authority For Supply Commodities

IMF – International Monetary Fund

IFPRI – International Food Policy Research Institute

MALR – Ministry of Agriculture and Land Reclamation

MPMAR – Ministry of Planning, Monitoring and Administrative Reform

NFSA – National Food Safety Authority

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development

USAID – United States Agency for International Development

WFP – World Food Programme

SEZNAM TABULEK A GRAFŮ

Tabulka 1: Základní ukazatele vybraných politických systémů ve vztahu k potravinové bezpečnosti

Tabulka 2: Úroveň demokratičnosti Egypta v období od roku 2011 do roku 2018

Tabulka 3: Srovnání provedení změn u nejdůležitější potravin y egyptské potravinové bezpečnosti mezi lety 2012-2018

Graf 1: Podíl egyptských potravinových dotací vynaložených na čtyři klíčové produkty v roce 2013

Graf 2: Egyptská produkce pšenice v období od roku 2010 do roku 2019

Diagram 1: Koncepční rámec potravinové bezpečnosti podle USAID

ÚVOD

Potravinová bezpečnost je zejména pro africké státy klíčovým národním zájmem. Nedostatek potravin a hladomor představují hrozbu pro stabilitu a mír, mohou vést k nepokojům, protestům a v nejhorších případech také k občanským válkám. Potraviny mohou být používány jako nástroj politické moci, kdy státy mohou například omezovat vývoz potravin, aby ovlivnily ceny na světových trzích, nebo mohou poskytovat potravinovou pomoc jako formu politické podpory. Právo na dostatek potravin je základním lidským právem a je třeba zkoumat, jak státy dodržují toto právo a jak potravinová bezpečnost ovlivňuje další lidská práva. Tato diplomová práce se ale bude zabývat méně zkoumanou korelací, a sice vztahem zemědělské politiky a potravinové bezpečnosti na pozadí vlivu politických systémů na potravinovou bezpečnost.

Potravinová bezpečnost, základní aspekt lidského blahobytu je úzce spjat s politickým systémem a zemědělskou politikou daného státu. Vztah mezi politickým systémem a potravinovou bezpečností je složitý a zásadní roli v něm hrají různé faktory, jako jsou vládní priority, politiky a vládnoucí struktury. Cílem této práce je prozkoumat a porovnat, jak politické systémy Muhammada Mursího a Abdala Fattáha as-Sísího v Egyptě, ovlivnily potravinovou bezpečnost prostřednictvím svých zemědělských politik.

Politický kontext, v němž jsou zemědělské politiky formulovány a prováděny, může významně ovlivnit výsledky potravinové bezpečnosti. Politická stabilita, efektivita vlády a styl vedení patří mezi klíčové faktory, které mohou ovlivnit rozhodnutí v oblasti zemědělské politiky a jejich účinnost při řešení problémů v oblasti potravinové bezpečnosti. Kromě toho mohou prováděné politiky ovlivnit vztahy mezi vládou a dalšími zúčastněnými stranami, včetně zemědělců, mezinárodních organizací a zemědělského sektoru.

Funkční období Muhammada Mursího, prvního demokraticky zvoleného egyptského prezidenta, bylo poznamenáno politickými nepokoji a změnami. Během jeho působení došlo k významným změnám v egyptské zemědělské politice, včetně snahy o zvýšení domácí produkce potravin a

snížení závislosti na jejich dovozu. Překážky v tomto úsilí však představovaly problémy, jako je nedostatek vody, degradace půdy a politická nestabilita, což mělo dopad na výsledky v oblasti potravinové bezpečnosti.

Naproti tomu první funkční období současného prezidenta Abdala Fattáha as-Sísího se vyznačovalo stabilnějším politickým prostředím. Jeho vláda zavedla různé zemědělské politiky zaměřené na zlepšení potravinové bezpečnosti, včetně podpory udržitelných zemědělských postupů a investic do zemědělské infrastruktury. Otázky ohledně inkluзивity a dlouhodobé udržitelnosti těchto politik však přetrvávají.

Srovnáním zemědělských politik Muhammada Mursího a Abdala Fattáha as-Sísího si tato práce klade za cíl poskytnout vhled do toho, jak mohou různé politické systémy ovlivňovat výsledky v oblasti potravinové bezpečnosti. Srovnávací analýza bude brát v úvahu faktory, jako je kontinuita politiky, její účinnost a role politické stability při utváření výsledků politiky. Díky integraci teorií z politologie, zemědělské ekonomie a studií potravinové bezpečnosti tato práce přispívá k hlubšímu pochopení toho, jak politické systémy ovlivňují potravinovou bezpečnost prostřednictvím zemědělské politiky. Zdůrazňuje potřebu spolupráce mezi různými obory za účelem vypracování komplexních řešení otázek potravinové bezpečnosti. Zároveň tato práce nabízí vhled do nuancí tvorby a implementace politiky v různých politických kontextech. Zdůrazněním významu politické stability, efektivity vlády a zapojení zúčastněných stran při utváření výsledků zemědělské politiky může tato práce přispět k rozvoji účinnějších a udržitelnějších politik, které zvyšují potravinovou bezpečnost. Naproti tomu empirické údaje shromážděné pro tuto diplomovou práci, včetně analýzy dokumentů a rozhovorů, poskytují nový pohled na rozhodovací procesy a problémy při zavádění zemědělské politiky za vlády obou prezidentů. Zjištění této studie mohou v konečném důsledku přispět k lepšímu pochopení vztahu mezi politickými systémy a potravinovou bezpečností a poskytnout informace pro budoucí politická rozhodnutí v Egyptě a dalších zemích, které čelí podobným výzvám.

CÍL DIPLOMOVÉ PRÁCE

Tato diplomová práce se zaměřuje na analýzu vlivu politického systému na tvorbu zemědělské politiky a její dopad na potravinovou bezpečnost. Práce zkoumá specifický případ Egypta a komparuje přístupy dvou prezidentských období: Muhammada Mursího (porevoluční období) a Abdala Fattáha as-Sísího (první volební období). Hlavním cílem práce je zodpovědět výzkumnou otázku: Jak politický systém ovlivňuje tvorbu a implementaci zemědělské politiky v kontextu potravinové bezpečnosti? Mimo obohacení teoretických poznatků o vlivu politického systému na zemědělskou politiku a potravinovou bezpečnost v africkém kontextu, práce dále zkoumá vzájemné propojení mezi politickým systémem a potravinovou bezpečností. Výstupem práce bude komparativní analýza, která jasně shrnuje výsledky výzkumu a demonstruje vliv politického systému v obou zkoumaných obdobích.

Tato diplomová práce je strukturovaná do celkem osmi kapitol, které mají své podkapitoly. Zároveň lze práci rozdělit na teoretickou část a výzkumnou část, přičemž ta teoretická je obsažena v kapitolách 1, 2, 3, 4 a 5 a praktická část v těch zbývajících. V první části práce se autorka věnuje teorii potravinové bezpečnosti z pohledu Food and Agriculture Organisation (FAO), vysvětluje jednotlivé dimenze potravinové bezpečnosti a jejich význam. Následuje kapitola, která se okrajově zabývá politickými systémy a potravinovou bezpečností, dále teorií role státu v zemědělství, vysvětlením vztahu mezi vládou a potravinovou bezpečností a ekonomickými aspekty. Třetí a čtvrtá kapitola popisují vztah demokracie a autokracie k zemědělské politice a tím i k potravinové bezpečnosti a poskytuje jasné závěry. Pátá kapitola funguje jako ukončení teoretické části a poskytuje komparaci dvou zkoumaných režimů. Následující šestá kapitola poskytuje základní vhled do egyptské zemědělské politiky a nabízí komplexní porozumění této politiky. Kapitoly 7 a 8 jsou praktickou částí této práce a zabývají se analýzou dvou prezidentských volebních období, jejich politickému systému, vytváření zemědělské politiky, implementací této politiky a také potravinovou bezpečností. Poslední kapitoly, tedy devátá a desátá obsahují závěrečné

shrnutí provedené analýzy, zodpovězení výzkumné otázky a následná doporučení pro další výzkumy, vládní činitele a politické systémy.

Práce čerpá z primárních zdrojů v anglickém a také v arabském jazyce, aby dosáhla komplexního a uceleného pochopení dané problematiky. Použité zkratky a názvy organizací jsou uvedeny v jazyce, ve kterém se objevují v odborné literatuře, a to pro zachování přehlednosti a srozumitelnosti textu.

METODOLOGIE

Teorie politických systémů, jako je teorie demokracie a autoritářství, poskytují pohled na to, jak různé typy politických systémů formují procesy a výsledky tvorby politiky. Teorie zemědělské ekonomie, jako je teorie zemědělské politiky a potravinové bezpečnosti, pomáhají analyzovat ekonomické důsledky politických rozhodnutí v oblasti produkce, distribuce a přístupu k potravinám. Studie potravinové bezpečnosti přispívají ke koncepcím a ukazatelům pro měření výsledků potravinové bezpečnosti.

Sběr dat pro tuto práci zahrnuje jak kvalitativní, tak kvantitativní metody. První zmíněná metoda bude obsahovat data shromážděná prostřednictvím analýzy dokumentů zemědělské politiky, vládních zpráv a odborné literatury. Rozhovory s tvůrci politik, odborníky a zúčastněnými stranami v zemědělském sektoru poskytnou vhled do rozhodovacích procesů a problémů při provádění zemědělských politik. Kvantitativní data o vývoji potravinové bezpečnosti v Egyptě pocházejí z databáze Food and Agriculture Organisation. Tato volba je zdůvodněna komplexností a spolehlivostí informací, které FAO nabízí. Databáze FAO zahrnuje širokou škálu ukazatelů týkajících se dostupnosti, přístupu, využití a stability potravin, čímž umožňuje holistické posouzení problematiky. Důležitým aspektem je i dodržování mezinárodně uznávaných standardů a metodik pro sběr a vykazování dat, které zajišťuje konzistenci a srovnatelnost údajů v globálním měřítku. FAO je uznávanou světovou autoritou v oblasti potravinové bezpečnosti a disponuje rozsáhlým týmem expertů a výzkumníků, kteří kontinuálně monitorují a analyzují trendy v této oblasti. Dlouhodobá data v databázi FAO umožňují sledovat vývoj potravinové

bezpečnosti v čase a analyzovat vliv různých faktorů na tuto problematiku. Pro potřeby diplomové práce je klíčová obsahová stránka dat FAO, která zahrnuje informace o vládních politikách, zemědělských praktikách a intervencích. Pravidelná aktualizace databáze zajišťuje přístup k nejaktuálnějším informacím o potravinové bezpečnosti v Egyptě. Další kvantitativní údaje budou shromážděny z oficiálních zdrojů, Central Agency for Public Mobilization and Statistics (CAPMAS) v Egyptě, s cílem analyzovat trendy v produkci, spotřebě a cenách potravin během funkčního období Muhammada Mursího a Abdala Fattáha as-Sísího.

Zásadní publikací, která byla použita v této práci byla od autorů Zahra Babar a Suzi Mirgani s názvem *Food Security in the Middle East*. Tato kniha představuje komplexní studii o potravinové bezpečnosti na Blízkém východě, založenou na originálních a empirických výzkumech. Úvodní část knihy se věnuje teoretickému rámci fenoménů potravinové bezpečnosti a potravinové suverenity, následovaná konkrétními empirickými případovými studiemi zaměřenými na Libanon, Jordánsko, Palestinu, Egypt, Jemen, státy Perského zálivu a Írán. Mezi hlavní zkoumaná témata patří vývoj různých potravinových režimů, městské zemědělství, zahraniční akvizice zemědělské půdy, národní strategie potravinové soběstačnosti, distribuční sítě, vzorce spotřeby potravin a změny ve výživě a zdravotní péči. Tyto kapitoly přinášejí významné příspěvky do oborů politologie, ekonomie, zemědělských studií a zdravotnické politiky. Tato diplomová práce čerpá důležité informace primárně z kapitoly s názvem *Food Security in Egypt* od profesora Raye Bushe, ve které autor zkoumá, jakou roli hráli zemědělci a venkovští obyvatelé v kontextu egyptské revoluce 25. ledna 2011 a jak důležitou roli mohou hrát venkovské sociální třídy v pokračujících bojích za hlubší demokracii v porevolučním Egyptě. Zároveň zjišťuje kontinuitu ve způsobu, jak po mnoho let egyptská vláda a mezinárodní finanční instituce chápaly egyptské zemědělství.

Zásadní publikace této diplomové práce je od autora Henryho Thomsona *Food and Power: Regime Type, Agricultural Policy, and Political Stability*. Tato kniha zkoumá, jak různé typy vlád přijímají opatření k utváření průběhu ekonomického rozvoje, se zaměřením na zemědělství, což

je odvětví, které má v rozvojovém světě zásadní význam. Vysvětluje rozdíly v zemědělské a potravinové politice napříč typem režimu, kdo jsou vítězové a poražení těchto politik a zda ovlivňují stabilitu autoritářských vlád. Kniha dodává tomuto výzkumu myšlenku o procesu, který spojuje ekonomický rozvoj s politickými změnami a o možnosti považovat růst spíše za proces, který je ze své podstaty zpolitizovaný než za exogenní hnací sílu směřování k demokracii.

Výzkumná zpráva Harolda Hermana, Joachima von Brauna a Sakra Ahmeda Sakra je v této práci použita jako důležitý zdroj pro pochopení komplexnosti fungování potravinových dotací v Egyptě z hlediska historického vývoje.

John M. Ashley napsal knihu Food Security in the Developing World, která je vstupní bránou do složitého a náročného tématu zajištění přístupu k výživným a bezpečným potravinám a zachycuje podstatu tohoto tématu. Věnuje se projevům a měření potravinové nejistoty, prostředkům, kterými se domácnosti snaží zajistit si potraviny, příčinami potravinové nejistoty a zmírňováním současné potravinové nejistoty a prevencí budoucí potravinové nejistoty.

Alan Richards a kol. se zasloužili o knihu A Political Economy of the Middle East, jež nabízí komplexní analýzu proměny politické ekonomie a rozvoje na Blízkém východě. Popisují vzájemné působení procesů ekonomického rozvoje, státních systémů a sociálních aktérů a zároveň dokumentují četné změny v demografii, vzdělávání, na trzích práce, v urbanizaci, ve vodním hospodářství a zemědělství a v mezinárodní pracovní migraci na Blízkém východě v posledních letech. Dále tato publikace poskytuje diferencovanější přístup k otázce měnící se rovnováhy mezi státem a trhem v oblasti hospodářského růstu a reforem a představuje islamismus jako životně důležitou sílu v regionu, která je však rozsáhlým, různorodým, různorodým společenským hnutím s mnoha konfliktními účastníky.

Dosavadní výzkumy zabývající se zemědělskou politikou v Egyptě (z pohledů různých odvětví a různých vědeckých teorií) provedlo v průběhu let

několik týmů, z nichž každý se zaměřil na určitý rozměr politiky. Například Tellioglu a Konandreas (2017) zdůraznili vzájemné vazby mezi zemědělskými politikami zaměřenými na soběstačnost a zemědělskou obchodní bilanci Egypta. Cassing et al. (2009) analyzovali nákupní a cenové politiky v rámci zemědělského sektoru, zatímco Gutner (2002) a Ghoneim (2012) zkoumali politickou ekonomii kolem systému potravinových dotací. Dlouhá historie potravinových dotací v Egyptě, která má kořeny již ve 40. letech minulého století, byla v průběhu několika let předmětem mnoha studií, včetně Aldermana et. al. (1982) a Eckera a et. al. (2016) (Kassim 2018: 1).

TEORETICKÁ ČÁST

Pro naplnění daného cíle práce bude třeba využít jak obecných, tak i specifických vědeckých metod, které zajistí zpracování získaných dat. Tato kapitola poskytuje teoretický základ pro pochopení složitého vztahu mezi politickými systémy a potravinovou bezpečností v zemědělské politice. Diplomová práce se opírá o tři hlavní teoretické oblasti, kterými jsou teorie potravinové bezpečnosti, role státu v zemědělské politice a vliv autoritářských a demokratických režimů na potravinovou bezpečnost. Teoretická část integruje poznatky z vybraných teoretických přístupů a vytváří tak robustní koncept pro následnou empirickou analýzu vlivu politických systémů na zemědělskou politiku.

1. Teorie potravinové bezpečnosti

Poprvé se tento pojem objevil v polovině 70. let 20. století, kdy World Food Conference (1974) definovala potravinovou bezpečnost z hlediska zásobování potravinami – zajištění dostupnosti a cenové stability základních potravin na mezinárodní a národní úrovni: "Stálá dostupnost dostatečných světových zásob základních potravin pro udržení stálého růstu spotřeby potravin a vyrovnaní výkyvů ve výrobě a cenách". V roce 1983 FAO rozšířila svůj koncept tak, aby zahrnoval zabezpečení přístupu zranitelných lidí k dostupným zásobám, což naznačuje, že pozornost by měla být vyvážená mezi poptávkovou a nabídkovou stranou rovnice potravinové bezpečnosti: "Zajištění toho, aby všichni lidé měli kdykoli fyzický a

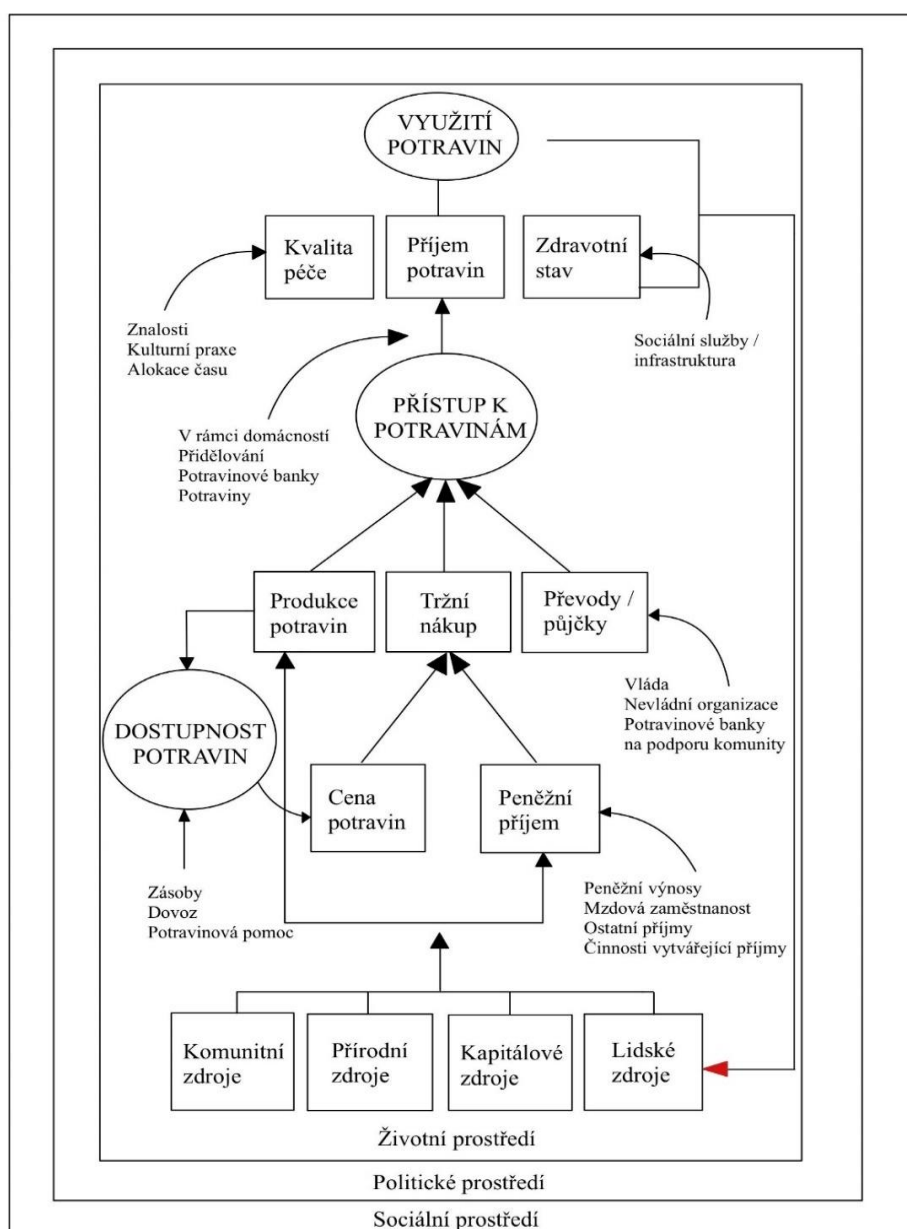
ekonomický přístup k základním potravinám, které potřebují". Definice byla revidována tak, aby analýza potravinové bezpečnosti zahrnovala kromě regionální a národní úrovně agregace také úroveň jednotlivců a domácností. V roce 1986 The World Bank Report o chudobě a hladu zavedla rozlišení mezi chronickou potravinovou nejistotou, která souvisí s problémy trvalé nebo strukturální chudoby a nízkých příjmů, a přechodnou potravinovou nejistotou, která zahrnuje období zesíleného tlaku způsobeného přírodními katastrofami, hospodářským kolapsem nebo konfliktem. Tento koncept potravinové bezpečnosti je dále rozpracován z následujícího hlediska: "Přístup všech lidí za všech okolností k dostatečnému množství jídla pro aktivní a zdravý život." (FAO 2006).

Na základě World Food Summit z roku 1996 je potravinová bezpečnost definována tak, že všichni lidé mají za všech okolností fyzický a ekonomický přístup k dostatečnému množství bezpečných a výživných potravin, které splňují jejich dietní potřeby a potravinové preference pro aktivní a zdravý život. Jsou čtyři hlavní dimenze potravinové bezpečnosti: *dostupnost, přístup, využití a stabilita potravin* (The World Bank). Každou z nich je třeba prozkoumat zvlášť. Na každou tuto dimenzi můžeme a měli bychom pohlížet minimálně ze tří hledisek: *individuální, domácí a národní / regionální* potravinové bezpečnosti. Jedná se o zásadní rozlišení, protože je zcela možné (což je často pravidlem), že národ nebo region je považován za potravinově bezpečný a zároveň domácnosti a jednotlivci v tomto národě nebo regionu zažívají potravinovou nejistotu. A samozřejmě to může být také naopak, kdy jednotlivci a domácnosti jsou potravinově zabezpečeni, i když národ nebo region není, což je velmi častý případ nerovných ekonomik (Simelane & Worth 2020: 371). Každá z těchto dimenzí (zejména první tři) jsou funkcí fyzického prostředí, sociálního prostředí a politického prostředí, které přímo ovlivňují potravinovou bezpečnost, zejména na úrovni domácností. Faktory, jako je extrémní počasí (např. povodně a sucha), nedostatečná infrastruktura, sociální konflikty a neúčinná vládní politika mohou omezit schopnost produkce, distribuce a / nebo přístupu k potravinám a jejich stabilitu. Autorka se v této diplomové práci bude věnovat především té (ne)účinné vládní politice, jak již z názvu vyplývá.

V diagramu 1 je nastíněn rámec potravinové bezpečnosti USAID se zdůrazněním tří dimenzí: dostupnosti, přístupu a využití. Diagram popisuje také jejich vzájemný vztah, jakož i stručný popis jejich determinant.

Diagram 1:

KONCEPČNÍ RÁMEC POTRAVINOVÉ BEZPEČNOSTI PODLE USAID



Vlastní zpracování. Zdroj: Riely et. al. 1999: 13

1.1. Dostupnost

Reily et. al. ji definují jako fyzickou existenci (potenciálně dosažitelných) potravin, a to buď z vlastní zemědělské produkce nebo

zakoupených mimo farmu (např. na trzích) (Riely et al. 1999: 8). Z této definice tedy plyne skutečnost, že zejména v případě vlastní produkce jsou důležitými složkami dostupnosti, a tedy i potravinové bezpečnosti, půda a další výrobní prostředky, jako jsou finanční prostředky, pracovní síla, znalosti a dovednosti.

Dostupnost potravin má tedy dva základní aspekty: *fyzickou dostupnost* a *finanční dostupnost*, které jsou níže vysvětleny pro komplexnější pochopení této dimenze. Dostupnost je dána dostupností zdrojů, jako je kapitál (k zaplacení potravin), lidská mobilita (k fyzickému získání potravin) a znalosti (umožňující rozhodování o přístupu k potravinám). Z toho vyplývá, že přiměřený přístup k potravinám nemůže být dán pouze tím, že domácnosti jsou schopny potraviny vyrábět, ale také tím, že mají možnost se na trh dostat a potraviny na něm nakoupit. I když je tedy domácnost schopna potraviny produkovat, je pro dosažení dostupnosti potravin a výživy klíčová její schopnost generovat příjem. Zjednodušeně řečeno, dostupnost potravin zajišťuje, že lidé jsou schopni získat potraviny jak fyzicky, tak ekonomicky, a to různými způsoby, mezi něž patří pěstování, nákup, dary, potravinová pomoc a výměnný obchod nebo obchodování (Simelane & Worth 2020: 379).

1.2. Přístup

Přístup k potravinám je ovlivňován celkovou dostupností potravin, která má vliv na zásobování trhu, a tedy i na tržní ceny. Z Diagramu 1 opět vyplývá, že přístup k potravinám je dále určován schopností domácností získat potraviny z vlastní produkce a zásob, z trhu a z jiných zdrojů. Tyto faktory jsou opět určeny vybaveností domácnosti zdroji, která definuje soubor výrobních činností, které mohou vykonávat při plnění svých cílů v oblasti příjmů a potravinového zabezpečení. Přístup k potravinám je také funkcí fyzického prostředí, sociálního prostředí a politického prostředí, které určují, jak efektivně mohou domácnosti využívat své zdroje k dosažení svých cílů v oblasti potravinového zabezpečení (Riely et al. 1999: 14).

1.3. Využití

FAO definuje dimenzi využití jako způsob, jakým tělo využívá různé živiny obsažené v potravě. Dostatečný příjem energie a živin jednotlivci je výsledkem správné péče a způsobu stravování, přípravy potravin, rozmanitosti stravy a distribuce potravin v rámci domácnosti. V kombinaci s dobrým biologickým využitím zkonsumované potravy to určuje stav výživy jednotlivců. Špatné postupy péče o děti a jejich výživy, nedostatečný přístup ke zdravotním službám nebo jejich špatná kvalita jsou rovněž hlavními determinanty špatného zdravotního stavu a výživy. I když je lepší využívání potravin důležité samo o sobě, protože přímo ovlivňuje blahobyt lidí, má také zpětnou vazbu, a to prostřednictvím dopadu na zdraví a výživu členů domácnosti, a tedy i na produktivitu práce a výdělečný potenciál domácnosti (Riely et al. 1999: 14).

1.4. Stabilita potravin

Dimenze stability byla do konceptu FAO přidána jako poslední a vztahuje se jak na dostupnost, tak na přístup k potravinám. Potravinová stabilita se týká schopnosti zajistit potraviny v průběhu času. Potravinová bezpečnost může být dočasná, sezónní nebo chronická.

- a) V případě dočasné nedostupnosti potravin může být jídlo dostupné pouze v určitých obdobích. Dalšími faktory, které mohou dočasně vést k nedostatku potravin, jsou například ztráta zaměstnání nebo produktivity způsobená nemocí.
- b) Sezónní nedostatek potravin může nastat v důsledku pravidelného střídání vegetačních období ve zemědělské produkci.
- c) Chronická potravinová nejistota je definována jako dlouhodobý nedostatek vhodných potravin. V tomto případě jsou domácnosti stále v ohrožení nedostatečného zajištění potravin, které by uspokojily potřeby všech členů domácnosti.

Chronický a dočasný nedostatek potravin jsou propojeny, protože opakovaný dočasný nedostatek může zvýšit riziko chronické potravinové nejistoty domácností (Gibson 2012).

2. Politické systémy a potravinová bezpečnost

Potravinová politika se v mnoha ohledech podobá jiným druhům politiky. V demokratických společnostech je založena na činnosti volených úředníků uvnitř státu pod tlakem organizovaných sociálních skupin mimo vládu, zatímco v autoritářských nebo jednostranných státech vzniká na základě úředních rozhodnutí vydávaných elitami, které jsou autonomní a neodpovědné. Potravinová politika se však od ostatních druhů politiky liší také tím, jak se mění potravinářské a zemědělské odvětví, protože každý stát se snaží o vlastní přechod od převážně zemědělského a chudého k stále průmyslovějšímu a méně chudému, a nakonec k převážně postindustriálnímu a bohatému. V každé z těchto fází vývoje se změní poměr sil mezi státem a společností a mezi výrobcí a spotřebiteli potravin, což přinese změnu politiky a nový soubor dominantních hráčů na politickém trhu.

V čem se tyto režimy liší? To je důležitý aspekt při zkoumání vlivu jednotlivých režimů na potravinovou bezpečnost. K tomu například slouží indikátor míry demokratičnosti – zda politické systémy poskytují občanům možnost formulovat a signalizovat vládě své preference prostřednictvím voleb a zda jsou tyto preference rovnoměrně zohledněny v politice. Henry Thomson ve své knize “Food and Power – Regime Type, Agricultural Policy and Political Stability” definoval na základě publikace a výzkumu Roberta Dahla z roku 1971 s názvem Polyarchy: Participation and Opposition, proměnnou, která určuje typ režimu: „jako rozsah, v jakém jsou práva poskytována, aby členové politického systému mohli vládu napadat a jaká část obyvatelstva se může tohoto procesu napadání účastnit.“ (Thomson 2019: 29). Thomsonova definice typu režimu tedy zachycuje instituce volební demokracie, které mají nerovnoměrný vliv na zastoupení venkovského a městského sektoru při tvorbě zemědělské politiky (Thomson 2019: 30). Tato definice má další výhody:

- a) Nezahrnuje žádné ekonomické výsledky, jako je růst, investice nebo distribuční rovnost;
- b) variabilita zemědělské politiky je předpokládána jako funkce institucionální variability, nikoli jako součást režimu.

Empiricky lze tento typ režimu, jak je zde definován, měřit jako spojitou nebo kategoriální proměnnou podle dlouhodobě zavedených a všeobecně uznávaných kritérií datového souboru „Polity“¹ (Marshall & Cole 2011: 8).

Vztah mezi vládou a potravinovou bezpečností je vzájemný. Stabilní a prosperující zemědělský sektor a efektivní systém distribuce potravin posilují legitimitu a podporují transparentnost fungování vládních institucí. Tyto silné instituce pak zpětně přispívají k rozvoji inkluzivnějších a produktivnějších zemědělských politik a strategií potravinového zabezpečení. Nedílnou součástí programů pro zemědělství a potravinovou bezpečnost by měly být zejména určité zásady správy věcí veřejných – účast, odpovědnost, transparentnost, účinnost a právní stát. Takové úsilí by mohlo působit napříč aktéry z různých odvětví a potravinových systémů a umožnit všem zúčastněným stranám provést změny vedoucí ke zvýšení potravinové bezpečnosti a snížení podvýživy. Výslovná pozornost věnovaná správě věcí veřejných a veřejným politikám týkajícím se zemědělství může rovněž pomoci vládám realizovat jejich cíle v oblasti potravinové bezpečnosti. Po potravinové krizi v letech 2007 a 2008 bylo zřejmé, že potravinové zabezpečení vyžaduje dobrou správu věcí veřejných na mezinárodní, vnitrostátní a místní úrovni (Candel 2014: 587).

V posledním desetiletí jsme byli svědky dvou příkladů klasifikace hladomoru, v Somálsku v roce 2011 a v Jižním Súdánu v roce 2017, které vedly k rozsáhlé akutní podvýživě a úmrtím desítek tisíc lidí. Hladomory v Somálsku a Jižním Súdánu byly extrémní potravinovou krizí, kdy velké populace neměly dostatečný přístup k potravinám, způsobeným především konflikty a nevyzpytatelnými povětrnostními podmínkami (The Integrated Food Security Phase Classification). Příčina náhlých hladomorů je velmi

¹ Skóre Polity měří svobody formulovat a vyjadřovat politické preference, které jsou pro vládu závazné, a to především tím, že zachycuje konkurenceschopnost a otevřenost náboru exekutivy, regulaci politické participace a omezení exekutivy. Zachycuje tedy možnost občanů ovlivňovat zemědělskou politiku prostřednictvím volebních urn. Vedle čistě procedurálních aspektů demokracie, které usnadňují kolektivní akci zejména venkovskému obyvatelstvu, měří skóre Polity schopnost opozičních skupin organizovat se a pro jednotlivce získat přístup k informacím kritickým vůči režimu, což jsou faktory, které jsou nezbytné pro kolektivní akce městských konzumentů potravin (Thomson 2019: 65).

komplikovaná, ale důkazy naznačují souvislost mezi hladomory a nedemokratickými politickými systémy. V demokratických společnostech existuje větší odpovědnost a silné zájmové skupiny (což snižuje pravděpodobnost hladomoru). To vysvětluje, proč se v mnoha demokratických zemích, i když zažívají po sobě jdoucí období neúrody, hladomory vyskytují jen zřídka (Smith 1998).

2.1. Role státu v zemědělské politice

Tato teorie zkoumá zásahy států do ekonomiky a různé způsoby, jakými mohou vlády ovlivňovat zemědělskou produkci, distribuci a přístup. Pojednává o významu vládní podpory drobných zemědělců, investic do zemědělské infrastruktury a regulace potravinových trhů na podporu potravinové bezpečnosti. Pochopením této úlohy státu v zemědělství mohou tvůrci politik určit strategie, jak zlepšit výsledky potravinové bezpečnosti prostřednictvím cílených politických intervencí.

Zemědělská politika se v širším smyslu zabývá zákony, které upravují zemědělskou činnost, včetně domácího zemědělství a zemědělského dovozu (Monke & Pearson 1989). Například Tsakok (2011: 254, 302) tvrdí, že role vlád je pro zemědělský a hospodářský rozvoj zásadní. Podobně Mellor (2017: 11) zastává názor, že aby se ekonomika mohla transformovat, musí se zemědělský sektor modernizovat a státy musí v této modernizaci hrát ústřední roli.

Návrat zemědělství, a zejména drobných zemědělců, do rozvojové agendy přibližně od roku 2005 vychází z názoru, že drobní zemědělci mohou být efektivními producenty a že zvýšení produktivity v této skupině vede k hospodářskému růstu i ke snížení chudoby. V návaznosti na tento směr uvažování je zvyšování produktivity zemědělství (zejména u drobných zemědělců) klíčovým politickým zájmem (Dorward et al., 2004; Diao et al., 2010). Zemědělské politiky se v období po roce 2005 výrazně změnily ve srovnání se vysokou mírou zdanění tohoto odvětví v 70. a 80. letech 20. století. Od té doby, a možná zejména od Maputské deklarace z roku 2003, se diskriminace zemědělského sektoru snížila ve prospěch jeho podpory (Anderson 2009; Wiggins 2018).

Existuje mnoho oblastí, v nichž může stát zasahovat do zemědělského sektoru. Patří mezi ně politika vlastnictví výrobních faktorů, veřejné výdaje na obecné veřejné statky (zdravotnictví, vzdělávání atd.), veřejné výdaje na zemědělství, transfery od zemědělců (daně), zásahy na domácím a mezinárodním trhu se zemědělskými produkty (Federico 2005: 187). Pokud se podmínky pro obdělávání půdy a zemědělskou výrobu ve zkoumaných obdobích zhoršily, můžeme očekávat, že tento pokles bude mít negativní dopad na sociální a ekonomické struktury politické stability, které vedly ke změně moci. Na druhou stranu, pokud jsou podmínky pro ornou půdu a zemědělskou výrobu příznivé, pak lze tvrdit, že je tlak na sociální a ekonomické struktury menší, a tím se snižuje možnost rozsáhlých revolucí.

2.2. Veřejné výdaje na hospodářský a zemědělský rozvoj

Hlavní teoretické zdůvodnění veřejných výdajů je dvojího druhu a zahrnuje jak hledisko efektivnosti, tak hledisko spravedlnosti. Podle úvahy o efektivnosti je vláda lepší v poskytování veřejných statků, které soukromé subjekty neposkytují dostatečně. To následně zvyšuje efektivnost trhu a napravuje jeho selhání způsobená otázkami veřejných statků, riziky, externalitami, informační asymetrií, problémy s regulací a koordinací a dalšími faktory (Myles, 1995; Hindriks & Myles, 2006; Coady & Fan, 2008; Mogues et al., 2015). Tito autoři proto tvrdí, že veřejné výdaje na veřejné statky se obvykle vyplatí, zatímco veřejné výdaje na soukromé statky se obvykle nevyplatí.

Hlavními typy zemědělských veřejných výdajů jsou:

- 1) Výdaje určené na zvýšení zemědělské produktivity, jako je zavlažování, venkovská infrastruktura, zemědělský výzkum a vývoj nebo rozšiřování (vzdělávání zemědělců za účelem šíření moderních postupů a vstupů);
- 2) podpůrné funkce pro zemědělský sektor, jako jsou záchranné sítě pro venkov a dotace na vstupy.

Tyto typy výdajů mohou mít na zemědělský sektor velmi rozdílné účinky.

Celkově lze říci, že rozsáhlé důkazy o alokaci veřejných výdajů v zemědělství naznačují, že investice do fyzických i lidských veřejných statků

mohou mít pozitivní účinky na růst zemědělství. Zdá se, že investice do soukromých statků mají na růst omezenější vliv, ačkoli mohou přispívat k blahobytu venkova (Mogues et al., 2012, 2015).

U zemědělců v okrajových oblastech (z hlediska přístupu na trh nebo agroekologických podmínek) nemusí stimulace zemědělského sektoru podpořit zvýšení úrovně potravinové bezpečnosti. Některé studie navíc zjistily, že zvýšená komercializace není spojena se zlepšením potravinové bezpečnosti (Andersson Djurfeldt, 2017).

2.3. Význam zemědělské politiky pro potravinovou bezpečnost

Zemědělství hraje klíčovou a strategickou roli při zajišťování potravinové bezpečnosti a dostupnosti potravin. Rychlý růst populace a vyšší poptávka spolu s vnějšími otřesy zdůrazňují význam rozšiřování zemědělské produkce a dodávek potravin. Ke zlepšení výživového stavu zemí a k dosažení stability a udržitelnosti zemědělství jsou zapotřebí různé politické zásahy (Pawlak & Kołodziejczak, 2020). Zemědělství hraje při zajišťování potravin zásadní roli, což odráží dvojí úlohu tohoto odvětví, a to dodávat potraviny a zajišťovat příjmy chudým zemědělcům, kteří mohou být v potravinovém ohrožení (OECD, 2016).

Ačkoli se to může zdát složité, výzvy, kterým zemědělství čelí, lze zvládnout. K tomu však musí pomoci vlády, které položí základy silného, konkurenceschopného, produktivního a udržitelného globálního zemědělského systému. To vyžaduje výrazný odklon od krátkodobých a paliativních politik, které mohou stát v cestě otevřenosti trhu a obchodu, čímž fakticky omezují možnosti rozvoje pro některé potenciálně konkurenceschopné dodavatele. Místo toho musí politika stále více upřednostňovat dlouhodobé investice, které vytvoří silné a konkurenceschopné zemědělské podniky a zároveň uspokojí rostoucí poptávku po potravinářských a nepotravinářských produktech, zachová přírodní zdroje, obnoví životní prostředí a vypořádá se se změnou klimatu a zabrání narušení obchodu (OECD, 2016). Strategie tvůrců politik mají zásadní vliv na tvorbu reforem zemědělské politiky i na životaschopnost a udržitelnost zemědělců. Exogenní faktory, které ohrožují potravinovou bezpečnost, vyžadují zavedení účinných zemědělských adaptačních

strategií. Tyto strategie musí zahrnovat vládní intervence a upřednostňovat adaptační úsilí řízené politikou (Kan et al., 2023).

Zemědělskou politiku by neměli vytvářet pouze vlády, prezidenti nebo parlament. Dalšími aktéry při tvorbě těchto politik by měli být zástupci zemědělců, družstev a organizací, (např. ekologické organizace, ochránci zvířat, ochránci životního prostředí apod.) kteří pochopitelně nahlíží na potravinovou bezpečnost z jiných úhlů pohledu. Zúčastněné strany se liší v chápání a prioritách potravinové bezpečnosti, a to z důvodu odlišných zájmů a politických postojů. Tato pluralita vytváří komplexní prostředí, které lze přirovnat k hřišti s mnoha aktéry, z nichž každý zastává vlastní vnímání a sleduje specifické zájmy. To vede k inherentní konfliktnosti a multiplicitě rámců analýzy potravinové bezpečnosti. Politici jsou často motivováni kontinuitou vlády, což může vést k rozhodnutím, která poškozují přežití a kontinuitu zemědělců. Mohou například rozhodnout o snížení cel a otevření dovozních kanálů, aby snížili životní náklady, což může mít dopad na ziskovost zemědělců. Naopak zemědělci se snaží udržet své přežití a ziskovost prostřednictvím vládní podpory. Kromě toho organizace na ochranu životního prostředí a ochránci zvířat prosazují reformy na ochranu životního prostředí a ochranu zvířat, i když to znamená potenciální poškození zájmů zemědělců. Při stanovování zemědělských politik, které ovlivňují potravinovou bezpečnost a stabilitu zemědělců, kteří jsou pro udržení potravinových systémů klíčoví, tedy existují protichůdné zájmy. Popsané prostředí je příkladem sbližování ekonomických, sociálních, politických a environmentálních zájmů. Efektivní integrace politik zabývajících se potravinovou bezpečností by měla zohledňovat všechny relevantní aktéry a jejich perspektivy. Je nutné identifikovat a rozklíčovat konkurenční postoje a konflikty, které se v tomto komplexním prostředí objevují. Zároveň je důležité podporovat cíle zemědělského sektoru v souladu s ochranou lidského ekosystému, na kterém je produkce potravin závislá. Implementace politik by se měla zaměřit na zlepšení environmentální udržitelnosti a životních podmínek zemědělců (Barel-Shaked & Buda 2024: 4).

3. Demokracie a zemědělská politika ovlivňující potravinovou bezpečnost

Pro účely této práce uznáváme demokracii jako politický režim: jednu z mnoha možných deklinací vztahu mezi státem a občanskou společností (Przeworski et al. 2000).

Zásadní Senova studie z roku 1981 o vztahu mezi demokracií a hladomorem ovlivnila způsob, jakým vědci o této problematice přemýšlejí, a zejména zdůraznila roli, kterou má demokratické fungování. To je založené především na „mechanismech reakce“ udržovaných prostřednictvím spravedlivých a pravidelných voleb a svobodného tisku. Díky tomu jsou schopné odvracet hladomory (Sen 1981). Jinými slovy, lidé mohou prostřednictvím svých volebních práv a účasti na veřejném životě přimět vládu k odpovědnosti. Demokracie s více stranami tak mají tendenci mobilizovat všechny dostupné zdroje a nastavit veřejnou politiku tak, aby zabránily extrémním událostem (jako jsou hladomory). Mají silnou motivaci zabránit tomu, aby velký počet jednotlivců s politickým vlivem zažil tragické strádání (Rossignoli & Balestri 2018: 219).

Demokratické vlády usilují o znovuzvolení, proto se snaží maximalizovat podporu, kterou získávají jak od voličů, tak od zájmových skupin, které mohou přispívat na jejich kampaně a mobilizovat příznivce. Politiky jsou předkládány s cílem získat podporu obou skupin a zvítězit v nadcházejícím volebním klání. Politická rovnost, kterou demokracie předpokládá, znamená, že velké, neorganizované voličské skupiny, jako jsou zemědělci v rozvojových zemích, jsou lépe zastoupeny a dostává se jim větší podpory od vlády než v autoritářském režimu (Thomson 2019: 10).

Demokratické vlády nereagují na hrozbu kolektivní akce, ale snaží se vyhrát volby a zůstat ve funkci. Při tvorbě politiky zvažují podporu velkých skupin voličů a podporu menších, ale lépe organizovaných zájmových skupin. Protože volby řeší problém kolektivní akce venkovských zemědělců, mají v demokracii větší politický vliv než v nedemokratických režimech. Demokracie však bývají rozvinutější než diktatury, a díky tomu je zemědělský sektor menší a snáze se organizuje a lobbuje u vlády za příznivou politiku. Z obou těchto důvodů mají demokracie tendenci podporovat

zemědělství více než autoritářské vlády. Tato tendence se zmírňuje, když příjmová nerovnost mezi spotřebiteli potravin vede zvolené vlády k tomu, aby využívaly zemědělskou politiku ke snižování cen potravin jako formu přerozdělování ve prospěch průměrného voliče. Demokracie jsou ze své podstaty stabilnějšími politickými institucemi než autoritářské režimy, a protože jsou zpravidla bohatší, není rozdělení na venkov a město tak výrazné jako za diktatury. Zemědělská politika proto nemá v demokracii tak významný vliv na stabilitu režimu jako v autokracii (Thomson 2019: 23).

Demokratické institucionální prostředí je díky své vnitřní povaze založené na mechanismech reprezentace a svobodných a spravedlivých pravidelných volbách vhodnější pro podporu různých „dobrých“ sociálních výsledků, včetně potravinové bezpečnosti.

Protože zemědělství tvoří ve vyspělých ekonomikách tak malý podíl na produkci a zaměstnanosti, znamená podpora tohoto sektoru také jen velmi malou fiskální zátěž. Z těchto důvodů mají demokracie ve srovnání s autoritářskými vládami tendenci zemědělství podporovat a bohaté demokracie jsou ještě více podporující. Nejdůležitější je, že pokud je průměrný volič relativně chudý, budou demokracie využívat zemědělskou politiku ke snížení cen potravin a zvýšení životní úrovně. Příjmová nerovnost podněcuje demokratické vlády k tomu, aby používaly potravinovou politiku jako nástroj přerozdělování (Thomson 2019: 11).

Plümpert a Neumayer dále zjistili, že demokracie nepřijímají preventivní opatření proti hladomoru častěji než autokracie, ale obě země se liší v konečném účelu politických opatření: zatímco demokracie mají tendenci zajistit dostatek potravin pro všechny postižené osoby, a to vzhledem ke své politicky vlivné roli, autokracie mají tendenci chránit postižené členy elity cílenými selektivními transfery (Plümpert & Neumayer 2009: 54).

3.1. Agrární reformy a potravinová bezpečnost

Agrární reforma je poskytnutím podstatné svobody, která umožňuje nebo rozšiřuje volbu pro venkovské obyvatele, kteří získávají práva nebo pravomoci spotřebovávat, získávat příjem a převádět pozemkový majetek (Leonard 2022: 479). Účinnost agrární reformy do značné míry závisí na

místních tradicích a historických faktorech. Jedním z příkladů je pomalé tempo změn v Jihoafrické republice, kde je dopad agrární reformy na živobytí a chudobu málo zřejmý. Politické diskurzy o spravedlnosti a přerozdělování půdy kontrastují s elitním využíváním půdy, což ukazuje na přetrvávající slabé kapacity státu, nedostatečné financování a zanedbávání chudých příjemců při provádění reformy. Mezi faktory úspěchu agrární reformy patří mimo jiné způsob, jakým vláda přistupuje k reformnímu procesu, přiměřenost rozpočtových zdrojů a jejich vynakládání na rekonstrukci, flexibilita dostupných daňových nástrojů a makroekonomické podmínky, za kterých jsou reformy zahájeny (Leonard 2022: 484).

Čtyřicet let po Násirově prvním zákonu o agrární reformě z roku 1952 přijalo Egyptské lidové shromáždění nový zákon (zákon 96 z roku 1992), který zvýšil nájemné na trojnásobek a umožnil vlastníkům půdy vystěhovat nájemníky po pěti letech. Cílem bylo liberalizovat zemědělské nájemné a podpořit vznik trhu s půdou prostřednictvím zavedení tržních cen. I přes selektivní uplatňování tohoto zákona jeho zastánci považovali nutnost podřídit nájemní smlouvy tržní nabídce a poptávce za klíčovou součást přechodu k tržně orientované ekonomice, místo dosavadní státem řízené ekonomiky, v souladu s tehdejší vládní politikou (Abdel Aal & Bush 2004: 1-2).

Složité prostředí egyptské společnosti po revoluci 2011 omezuje formulaci soudržné dlouhodobé strategie a snižuje účinnost reforem zemědělské politiky, což vede k různým následkům:

- a) Nedostatečná implementace z důvodu protichůdných zájmů politiků – Reformy mohou nedosáhnout zamýšlených výsledků, pokud nejsou řádně nebo plně prováděny z důvodu nesoudržné politiky. V některých případech může účinnému provádění reforem bránit politická vůle nebo byrokratická neefektivita, což vede k omezeným nebo nekonzistentním výsledkům.
- b) Nedostatečné zdroje – Zemědělské reformy často vyžadují odpovídající finanční zdroje, infrastrukturu a technickou podporu, aby byly úspěšné. Pokud tyto zdroje chybí nebo nejsou

správně přiděleny, reformy nemusí být schopny řešit základní problémy, kterým zemědělci čelí, nebo zlepšit produktivitu a udržitelnost v odvětví.

- c) Odpor ke změnám – Zemědělské reformy často zahrnují změny tradičních postupů, způsobů využívání půdy nebo tržních struktur. Odpor různých zúčastněných stran, jako jsou zemědělci, zemědělstí pracovníci nebo mocné zájmové skupiny, může bránit přijetí a provádění reform. Tento odpor může vznikat kvůli obavám o živobytí, strachu z nejistoty na trhu nebo kulturním vazbám na tradiční zemědělské metody.
- d) Nedostatečné zapojení – Účinné zemědělské reformy vyžadují aktivní účast a zapojení klíčových zúčastněných stran, včetně zemědělců, zemědělských družstev, výzkumných pracovníků a tvůrců politik. Pokud tyto zúčastněné strany nedostatečně konzultují nebo nejsou zapojeny do reformního procesu, výsledné politiky nemusí odrážet realitu v terénu nebo řešit specifické potřeby a problémy zemědělské komunity.
- e) Nezamýšlené důsledky – V některých případech mohou mít zemědělské reformy nezamýšlené negativní důsledky. Například politiky zaměřené na podporu velkoplošného komerčního zemědělství mohou vést ke koncentraci v tomto odvětví, marginalizaci drobných zemědělců a zvýšení nerovností. Reformy, které upřednostňují zvýšení produktivity bez ohledu na udržitelnost životního prostředí, mohou vést k ekologické degradaci, erozi půdy a vyčerpání vodních zdrojů.

V případech, kdy jsou navrhované a následně přijaté reformy neúčinné, jejich důsledky mohou být významné a dalekosáhlé:

- a) Přetrvávající chudoba a nedostatek potravin – Neúčinné reformy mohou udržet chudobu mezi drobnými zemědělci, kteří často nemají přístup k úvěrům, moderním technologiím a trhům. To může vést ke zvýšení potravinové nejistoty a podvýživy, zejména ve venkovských oblastech, kde je zemědělství hlavním zdrojem obživy.

- b) Zhoršování životního prostředí – Nedostatečná pozornost věnovaná udržitelnosti životního prostředí v rámci zemědělských reforem může vést k odlesňování, erozi půdy, znečištění vody a vyčerpání přírodních zdrojů. Tyto environmentální důsledky mohou podkopat dlouhodobou produktivitu zemědělství a ohrozit ekosystémové služby.
- c) Migrace z venkova do měst – Pokud zemědělské reformy nezlepší příjmy zemědělských podniků nebo možnosti obživy, může být venkovské obyvatelstvo nuceno migrovat do městských oblastí za lepšími vyhlídkami. To může přispět k přelidnění měst, nezaměstnanosti a sociálním problémům.
- d) Sociálně-ekonomické nerovnosti – Neúčinné reformy mohou prohloubit socioekonomické nerovnosti v zemědělském sektoru, přičemž velkozemědělci mohou mít neúměrný prospěch ve srovnání s drobnými zemědělci. To může prohloubit rozdíly v příjmech, zvýšit sociální napětí a brzdit celkový hospodářský rozvoj.

Demokratické zemědělské reformy musí být navrhovány a prováděny komplexním a inkluzivním způsobem s ohledem na místní kontext, potřeby zemědělců a dlouhodobou udržitelnost odvětví. Průběžné monitorování a hodnocení reforem navíc může pomoci odhalit nedostatky a umožnit včasné úpravy s cílem zlepšit jejich účinnost. Demokratičtí tvůrci politik musí dbát na vypracování dlouhodobých strategických plánů cílem investovat, podporovat a posilovat místní zemědělce jako pilíř místní zemědělské produkce a potravinové bezpečnosti a také snížit koncentraci způsobenou zemědělskými reformami. Zlepšit potravinovou bezpečnost prostřednictvím zemědělské politiky zavedením následujících možných řešení:

1. Podpora udržitelných zemědělských postupů – Toho lze dosáhnout prostřednictvím politik, které poskytují finanční a technickou pomoc drobným zemědělcům, jakož i politik, které podporují používání udržitelných zemědělských metod.

2. Investice do infrastruktury pro skladování a distribuci potravin – To může pomoci zajistit stabilní dodávky potravin tím, že umožní skladování a distribuci potravin v případě potřeby.
3. Podpora místních potravinových systémů – To může přispět ke zlepšení potravinové bezpečnosti tím, že se sníží závislost na dovozu a zvýší odolnost potravinových systémů vůči narušení (Barel-Shaked 2024: 4-6).

4. Autokracie a zemědělská politika ovlivňující potravinovou bezpečnost

Autokracii můžeme rozdělit na dva druhy, přičemž každé z těchto uspořádání se soustřeďuje na odlišné politické uspořádání, které vytváří odlišné vítěze a poražené:

1. Stabilní a konsolidované, které trvale přivádějí rentu politickým a ekonomickým elitám a využívají ji jako spolehlivý zdroj příjmů;
2. nestálé, v nichž převládá střídání elit, stát prochází různými modely politické ekonomie a trpí nespolehlivými příjmy.

V konsolidované autokracii se mocná frakce ekonomických elit spojuje s vládnoucí autoritářskou politickou elitou proti masám, zatímco jiná skupina ekonomických elit zůstává stranou. Politické elity vytvářejí stabilní systém rozdělování zdrojů, v němž spolupracují s vybranou skupinou ekonomických elit, aby vytvořily ekonomiku, která slouží jejich zájmům a udržuje politický klid. Od těchto privilegovaných elit získávají příjmy výměnou za rentu, což znamená, že poskytují výhody, jako jsou překážky vstupu na trh, které produkují rentu, výměnou za politickou podporu a příjmy pro stát. Zároveň politické elity získávají příjmy i od dalších ekonomických skupin a mas, které za to dostávají jen málo nebo vůbec nic. To ukazuje tvrdou realitu: ekonomické elity stojící mimo režim jsou zranitelnější než ty, které se s režimem spojují. Politické elity je mohou zdanit nebo vyvlastnit, ale mohou je také zcela ignorovat (Albertus 2018: 26).

Mezi autoritářskými politickými elitami obracíme pozornost k diktátorovi a jeho vnitřnímu okruhu, jednotlivcům, kteří drží moc a vládou zemi. V závislosti na místě a čase to může znamenat vojenskou juntou a nejvyšší vojenskou skupinu, stranické aparátčíky širší rodinu spojenou s diktátorem. Zavedené politické elity pod diktaturou nejsou pouze loutkami nebo predátory, za které je vědci obvykle považují. Politické elity jsou místo toho autonomní agenti; mají své vlastní zájmy a politické programy. Někdy se spojí s množinou ekonomických elit a někdy je zradí ve prospěch množiny nové. Někdy se spojí s úřadujícími ekonomickými elitami, aby opustili diktaturu za výhodných podmínek. Jindy jsou sami vytlačeni vnějšími ekonomickými elitami v palácovém převratu pod diktaturou. Ačkoli politické elity mají své vlastní cíle, mohou se lišit v místě a čase a mezi jednotlivci. Někdy politické elity prostě chtějí snížení nájmů, které lze generovat prostřednictvím hospodářské politiky. Jindy, zejména pokud mají vojenské zázemí, chtějí chránit své organizační zájmy nebo zájmy národa. Ještě jiní mají upřímné ideologické plány. Co však každá z těchto politických elit sdílí, je to, že způsob, jak realizovat své cíle, je často přímo nebo nepřímo držet moc. Když politické elity dokážou pevně sevřít moc pod diktaturou, mohou dosáhnout svých cílů silou nebo implicitní hrozbou silou (Albertus 2018: 31).

Zemědělská politika, kterou autoritářské vlády volí, má významný vliv na politickou stabilitu a pravděpodobnost selhání režimu. V případě mnoha autoritářských režimů, kde jsou zájmy měst mocné, se dodržováním politiky zaměřené na města, která udržuje domácí ceny potravin nižší než ceny na mezinárodních trzích, řeší ekonomické stížnosti spotřebitelů potravin, zvyšuje životní úroveň a snižuje riziko protestů, stávek a dalších nepokojů ve městech. Na druhou stranu pro ty, kteří čelí výraznému ohrožení ze strany mocných venkovských zájmů, může provádění politik, které zvyšují ceny domácích zemědělských produktů, výrazně snížit riziko převratu nebo selhání režimu, protože rozděluje rentu do zemědělského sektoru (Thomson 2019: 9).

Na zemědělskou politiku během autoritářství můžeme nahlížet pohledem hrozby kolektivních akcí venkovských a městských zájmů, nikoli

na moci vládnoucí elity versus masového obyvatelstva. Podle Thomsona nemají autoritářské vlády žádné apriorní preference ohledně výsledků zemědělské politiky. Místo toho se snaží maximalizovat rentu², kterou mohou z ekonomiky vytěžit, a zajistit si tak své mocenské postavení (Thomson 2019: 32). Zemědělskou rentu plynoucí státu lze proto považovat za něco podobného jako rentu z přírodních zdrojů, která je již dlouho spojována s trvalou autoritářskou vládou (Ross 2012: 688).

Nicméně renty plynoucí z regulace jsou menší než celkové společenské náklady, které ekonomice způsobují, snaha o získání renty nevytváří bohatství, ale naopak ho přerozděluje od jednoho subjektu k druhému a zároveň vytváří plýtvání (Thomson 2019: 26). Může však být politicky efektivní, protože vytváření renty dává vedoucím představitelům možnost rozdělovat ekonomické zdroje, což je mocný a nahraditelný garant politické podpory. To je zvláště důležité v autoritářských vládách, kde rozdělování protekce a renty vedle potlačování disentu zásadně přispívá k politické stabilitě (Herbst 1990: 952) (Oi 1993: 138).

Ačkoli jsou tedy autoritářské vlády ze své podstaty dravé, resp. získávají příjmy jako formu banditismu, neokrádají obyvatelstvo bez rozdílu způsobem, který by masivně odrazoval od investic a bránil růstu (North & Weingast 1989: 818). Autoritářské vlády si z definice udržují své mocenské postavení částečně tím, že potlačují schopnost soupeřů zpochybnit je donucovacími prostředky (Davenport 2007: 493). Rozsáhlé přerozdělování, například pudy, obvykle zahrnuje donucování a je rovněž velmi nákladné.

Zemědělská politika pomáhá autoritářským vládám přerozdělovat zdroje ve prospěch státu nebo mocných spojenců. Stabilita v autoritářském kontextu znamená setrvání u moci, takže vyzyvatelé na úrovni elit i mas raději souhlasí s režimem status quo, než aby se pokusili o vzpouru a nastolení alternativní vlády. Zemědělská politika ovlivňuje pravděpodobnost politické nestability tím, že mění kalkulaci nákladů a výnosů venkovských a

² Renty jsou zisky, které jsou výsledkem vládní regulace, a snaha o získání renty je snaha o získání příjmů, které jsou výsledkem vládních zásahů do trhů (Thomson 2019: 26).

městských zájmů zvažujících odstranění vládnoucí elity od moci. Tvorba politiky v autoritářském režimu proto zahrnuje posouzení hrozby, kterou venkovské a městské zájmy představují pro politickou stabilitu, tj. pravděpodobnost, že výzva, kterou by některá ze skupin předložila, by byla úspěšná. Pokud jsou zájmy venkova ohroženější než zájmy města, zemědělská politika zvýší výnosy v tomto odvětví; politika sníží ceny zemědělských produktů, pokud je ohrožení městskými zájmy akutnější než zájmy vycházející z venkova (Thomson 2019: 34).

5. Komparace demokracie a autokracie v oblasti potravinové bezpečnosti z pohledu ekonomie

5.1. Zahraniční investoři v oblasti zemědělství a demokratické režimy

Demokratické režimy jsou obtížnými partnery pro vyjednávání se zahraničními investory, protože jsou omezeny mechanismy odpovědnosti a institucionálními omezeními, které jsou demokraciím vlastní. Zpomalují období vyjednávání, zvyšují tlak na kompenzace a ponechávají vládu zranitelnou vůči masovým požadavkům, protestům a odporu. Vysoký počet aktérů s právem veta v demokraciích je spojen se stabilitou politiky a může být překážkou reform. Vzhledem k sensiblním časovým plánům jsou zahraniční investoři v zemědělském sektoru odrazováni od jednání se zeměmi s demokratickým režimem a investování v nich. Demokratické režimy se zodpovídají svým občanům, a proto musí řešit např. požadavky na kompenzace spojené s přesunem občanů nebo s přerozdělováním. Tyto požadavky jsou pak spojeny s větší příjmovou zátěží pro zahraniční investory, tím se rozumí vyšší daně nebo vyšší finanční pobídky. Dále delší doba vyjednávání mezi vládou a investory nebo větší pravděpodobnost, že demokratický vůdce nebude s investičním projektem souhlasit. Na základě těchto požadavků mohou demokratické režimy čelit nestabilitě a nepokojům, jelikož občané mohou požadovat určité kompenzace a protestují proti zahraničním záborům půdy.

Reálné a naléhavé požadavky na potravinovou bezpečnost a stále rostoucí ceny potravin jsou argumenty, proč investoři oceňují schopnost místních vlád v autokratických režimech potlačit protesty a zajistit určitou okamžitou stabilitu. Klasická dlouhodobá rizika spojená s investováním do

nátlakového a neomezeného politického prostředí autoritářské země (vyvlastňování a jiné porušování smluv) jsou v kontextu potravinové bezpečnosti méně důležitá. Tzn. okamžitá a naléhavá poptávka po potravinách převažuje nad dlouhodobými riziky vyvlastnění. Zahraniční investoři tedy dávají přednost rychlým a lukrativním ochodům, které nabízejí autoritářské režimy, před dlouhodobým a málo rizikovým prostředím, které poskytují demokratické režimy (Bastiaens 2016).

5.2. Zahraniční investoři v oblasti zemědělství a autoritativní režimy

Zahraniční investoři v zemědělském sektoru raději vyjednávají s autoritářským režimem než s demokratickým. Tito investoři se rozhodují z důvodu, které jim nabízí rychlé a lukrativní vypořádání, které bude čelit omezeným domácím výzvám nebo opozici v hostitelské zemi. Institucionální prostor i nátlakové nástroje jsou pro autokratické režimy typické, a právě skrze tyto prostředky lze investorům zajistit rychlou a bez odporu uzavřenou smlouvu. Institucionální omezení je v autokraciích významně menší než v demokraciích a vůdci jsou méně odpovědní vůči požadavkům mas. Díky těmto minimálním omezením mohou autoritářští vůdci rychle navrhopat i přijímat investiční jednání a následně i případné smlouvy. Omezené opoziční síly jsou spojeny s racionalizovaným rozhodováním a prováděním politiky, což zahraniční investoři v zemědělství velmi oceňují. Dalším důsledkem je skutečnost, že autoritářské země mohou nabízet větší finanční pobídky než demokracie. Jedná se např. o tzv. daňové prázdny, osvobození od daní, dotované půjčky a granty nebo dary. Toto jsou významné faktory při rozhodování investorů o výběru země pro jejich investice (Bastiaens 2016).

Tabulka 1***ZÁKLADNÍ UKAZATELE VYBRANÝCH POLITICKÝCH SYSTÉMŮ VE VZTAHU K POTRAVINOVÉ BEZPEČNOSTI***

DEMOKRACIE	AUTOKRACIE
mechanismy odpovědnosti	spojení politických a ekonomických elit
větší podpora zemědělců	stabilní rozdělování zdrojů
řešení kolektivní akce	cílené politiky
stabilita a bohatství	maximalizace renty
malá fiskální zátěž	politická stabilita
přerozdělování ve prospěch chudých voličů	přizpůsobení politiky hrozbám

Vlastní zpracování. Zdroj: kapitola 4 a 5

6. Přehled egyptské zemědělské politiky a potravinové bezpečnosti

Zemědělství je pro studium politické stability v Egyptě obzvláště důležité, protože vysoké procento obyvatel země je závislé na zemědělství z hlediska obživy a příjmů. Zemědělská politika se kombinuje s politikami jiných odvětví, takže politika jednoho odvětví bude mít dopad na ostatní. Zemědělská politika má proto zvláštní význam pro své dopady na další oblasti, jako je zabezpečení potravin, voda, životní prostředí, pracovní místa a hospodářství.

V Egyptě je k obdělávání k dispozici přibližně 9 milionů feddanů³ (3,8 milionu hektarů) orné⁴ půdy (Osama, Elkholy a Kansoh 2017). Pěstování plodin v oblastech zavlažovaných Nilem i v oblastech zavlažovaných podzemní vodou je rozděleno do tří zemědělských období: zimního, od listopadu do května, letního, od března do srpna, a nilského, od července do listopadu (Sims 2015; Barnes 2014). Orná půda a zemědělská produkce mohou fungovat různě, aby zachytily vícenásobné účinky změn životního prostředí: například orná půda se může zvětšovat navzdory poklesu

³ Feddan je místní měrná jednotka zemědělské půdy (1 feddan = 1,038 akru/0,42 hektaru) (Kassim 2018: 3).

⁴ Orná půda je plocha půdy, která je schopna produkovat plodiny, zatímco zemědělská produkce udává, kolik obdělávaná půda v daném období vyprodukuje (Carlson 2022: 3).

zemědělské produkce, protože půda může být méně kvalitní (Carlson 2022: 3).

Hlavními zemědělskými produkty Egypta jsou pšenice, rýže, bavlna, fazole, ovoce a zelenina a hospodářská zvířata. Navzdory jednomu z nejvyšších výnosů těchto produktů ze všech světových producentů dosahuje soběstačnost u většiny plodin pouze 50 % spotřeby (Bush 2014: 90). Pěstování těchto plodin je v jednotlivých regionech s určitými rozdíly poměrně rovnoměrné (Kassim 2018: 3). Egypt je největším světovým dovozcem pšenice. Produkce pšenice pokrývá pouze 50-60 procent spotřeby. Více než polovinu pšenice dováží z Ruska, zbytek pochází se Spojených států amerických, Austrálie, Argentiny a Kazachstánu. Závislost Egypta na dovozu obilí způsobuje vysoké náklady na platební bilanci země a činí ekonomiku zranitelnou vůči změnám světových cen potravinářských komodit, zejména obilí (Bush 2014: 92).

Jak se Egypt měnil z převážně zemědělské země na zemi s rozmanitějším hospodářstvím, zemědělství jako takové pomalu ztrácelo na významu jako pilíř egyptské ekonomiky. Přesto se dnes od zemědělství stále očekává, že bude generovat příjmy v tvrdé měně prostřednictvím vysoce kvalitních produktů určených na vývoz a zajišťovat potravinovou bezpečnost obyvatelstva země prostřednictvím pěstování dostatečného množství základních plodin (Ibrahim & Ibrahim 2003). To znamená, že zemědělství má egyptskému obyvatelstvu poskytovat příjmy, zaměstnání a potraviny. Zemědělství zůstává důležitým odvětvím egyptské ekonomiky a klíčovým pilířem potravinové bezpečnosti.

V dnešním diskurzu se již snáze přijímá, že potravinová bezpečnost nemusí nutně znamenat potravinovou soběstačnost, nýbrž zranitelnost vůči často dramatickým a náhlým změnám cen obilí, které často určují spíše světoví obchodníci s obilím než vládní bilaterální dárci nebo obchod jako takový. Tyto skutečnosti velmi ztěžují vládám plánování nebo řízení potravinové bezpečnosti. Jednou z výzev egyptské potravinové bezpečnosti bude potřeba diverzifikovat národní hospodářství směrem k výrobě založené na zvyšování produktivity práce a vytváření pracovních míst, nikoli na

omezené a poměrně křehké těžbě přírodních zdrojů. Dalším souvisejícím problémem jsou opakovaně vyjadřované obavy vlády a mezinárodních finančních institucí ohledně vysokých finančních nákladů na zachování egyptských dotací na potraviny (Bush 2014: 93).

Hlavními faktory, které jsou příčinou nedostatku potravin v egyptských domácnostech, jsou: nízký příjem, ztráta kupní síly v důsledku zvýšených životních nákladů a nezaměstnanosti, nízká zemědělská produkce, nedostatečný přístup k systémům sociální pomoci (včetně dotovaných potravin) a nízký přístup ke kvalitní vodě, hygienickým a zdravotnickým službám. Chudoba je rozhodujícím strukturálním faktorem potravinové nejistoty. Jedním ze strukturálních problémů Egypta je, že zatímco dovoz pšenice zůstává ústředním prvkem dotovaného potravinového systému, zvýšení cen potravinářských komodit na mezinárodních trzích bude mít přímý dopad na náklady na dovoz. Jak uvedl World Food Programme (WFP), "Egypt je považován za jednu ze severoafrických zemí, která je nejvíce zranitelná vůči cenovým šokům v oblasti potravin, a to z důvodu relativně slabé fiskální bilance, která by pokryla náklady s ohledem na rozsáhlý program dotací na pšenici a chléb". WFP a International Food Policy Research Institute (IFPRI) předložily důležité obecné připomínky týkající se potřeby Egypta rozšířit a diverzifikovat své národní hospodářství, aby se stalo méně závislým na dovozu potravin. Oba se zmiňují o potřebě, i když možná téměř jen okrajově, zapojit chudé zemědělce do sítě politických reforem, aby se posílila potravinová bezpečnost (Bush 2014: 95-96).

Potravinová soběstačnost je již dlouho jedním z hlavních politických cílů Egypta. Například článek 79 ústavy z roku 2014 uvádí: "Každý občan má právo na zdravé a dostatečné množství potravin a čisté vody. Stát poskytuje všem občanům potravinové zdroje. Zajišťuje také potravinovou nezávislost udržitelným způsobem a zaručuje ochranu zemědělské biologické rozmanitosti a druhů místních rostlin, aby byla zachována práva generací" (Ústava 2015: 26). Lze však namítnout, že úplná potravinová soběstačnost je nedosažitelným cílem, a nikoliv nezbytnou podmínkou potravinové bezpečnosti. Země může být považována za potravinově zabezpečenou, pokud má dostatek zdrojů, zejména devizových, na dovoz

dostatečného množství potravin. Zemědělská politika Egypta se soustředí na dva hlavní cíle:

1. Zajištění dostatečného množství základních potravin pro obyvatelstvo;
2. zajištění zaměstnanosti a přiměřených příjmů pro značný počet obyvatel zaměstnaných v zemědělském sektoru (Tellioglu a Konandreas 2017: 8).

6.1. Dotace na potraviny

Mnoho států severní Afriky a blízkého východu se po desetiletí spoléhalo na potravinové dotace, které zajišťovaly stabilitu. Společenskou smlouvu tak rozšířenou, že ji tuniský učenec Larbi Sadiki popsal jako „demokracii chleba“. V posledních několika letech však ceny obilí dosáhly rekordních hodnot a tato politika ústupků ztratila svůj lesk. Do roku 2010 egyptská vláda dotovala chléb částkou zhruba 1 miliardy ročně, většinou prodejem mouky místním pekárnám. To byl ale složitý a neefektivní systém, který umožňoval rozsáhlou korupci. Čím více rostly světové ceny, tím více měli pekaři motivaci přeprodávat dotovanou mouku a chléb na černý trh, kde se mohly prodávat za pětinasobek nebo i více než za dotovanou cenu. Dotace na chléb, jakkoli jsou nákladné, nedokážou obyvatele těchto režimů vymanit z chudoby. Ve skutečnosti tím, že odrazují investory od domácích zemědělských investic, často škodí právě těm, kterým mají pomoci (Ciezadlo 2011: 247-249). Dotace na potraviny zvýhodňují spíše městské oblasti a zejména Káhiru, zatímco většina chudých žije v Horním Egyptě (Bush 2014: 94).

7. Zemědělská politika a potravinová bezpečnost Muhammada Mursího

7.1. Politický systém – islámská / muslimská demokracie

V případě Muhammada Mursího nešlo o čistou demokracii, jak ji známe zejména ze západních evropských států, ale o tzv. islámskou nebo muslimskou demokracii, což je aspekt, který je v této práci důležité vzít v úvahu. V následující části je vysvětleno, jaký je rozdíl mezi islámskou a muslimskou demokracií a zda vůbec takové politické zřízení existuje.

Názory muslimských myslitelů se skutečně pohybují od naprostého odmítání demokracie až po přesvědčení, že demokracie je pro islám nezbytná. Hned na začátku výzkumu je nutné vzít v potaz, že pokud může existovat islámská demokracie, tak to v konečném důsledku závisí na tom, jak je interpretován samotný islám (Abed 1995: 116; Reckinger 2007: 21). Na základě tohoto tvrzení je tedy vhodnější používat spíše označení “muslimské demokracie” nebo “muslimské přístupy k demokracii” (Mulcaire 2014: 1).

Donohue a Esposito tvrdí, že islámská demokracie by nebyla kopií té Westminsterské. Proto je při analýze muslimských přístupů k demokracii nezbytné použít co nejširší konceptualizaci demokracie, jednoduše proto, aby nedošlo k chybné diskreditaci alternativních modelů na základě západocentrismu (Donohue & Esposito 2007: 302). Pro tuto diplomovou práci je nezbytné nahlížet na demokracii z obou jejích klíčových dimenzí: jednak z hlediska jejích filozofických základů a jednak z perspektivy jejích procedurálních mechanismů.

Filozofické kořeny demokracie pevně spočívají na principu lidové suverenity. Zjednodušeně řečeno, politická moc je svěřena lidu, a tudíž od něj odvozená, jehož vůle je konečným zdrojem politické autority (Green 2008: 78). Z toho vyplývá, že legitimita politické moci v demokracii je založena výhradně na lidovém souhlasu ovládaných, z nichž jsou všichni považováni za politicky rovné. Jeden z nejvýznamnějších politologů 20. století Robert Dahl upozorňuje, že demokracie je ovlivňována časem a prostorem a pojem demokracie se v průběhu dějin měnil tak, jak se měnila kritéria demokracie (Dahl 2001: 9, 95).

Muslimské politické myšlení na rozdíl od západního politického myšlení postrádá tradici politické teorie demokratického vládnutí. Argumenty založené na slučitelnosti vztahu mezi islámem a demokracií formulovali muslimští myslitelé v rámci tradic islámského politického myšlení. Objevily se dva směry, které dokládají oprávněnost slučitelnosti islámu a demokracie:

- 1) Revivalismus, zdůrazňoval funkcionalistické cíle pro spravedlivější politický systém prostřednictvím voleb, často s cílem získat politickou moc v konkurenci s autoritářskými režimy a vojenskou vládou;
- 2) islámský modernismus, reinterpretoval morální imperativy islámu, jako je ^aākimiyya, šaría a šúra, aby poskytl teologickou podporu demokracii (Altuntaş-Çakır 2022: 124).

Revivalismus tedy obhajuje funkční slučitelnost islámské politiky a demokratického vývoje, naproti tomu islámský modernismus tvrdí, že teologické imperativy v islámské tradici přikazují demokracii jako formu vládnutí.

Muslimští myslitelé například poukazují na zavedený koránský koncept šúry jako na klíčový operační prvek ve vztahu mezi islámem a demokracií (Esposito and Voll 1996: 28). Sadek Sulaiman tvrdí, že šúra a demokracie jsou jeden a tentýž koncept, zatímco Tawfiq as-Shawī jde dokonce tak daleko a tvrdí, že demokracie je vlastně evropskou verzí islámské šúry. Verše v koránu jasně nařizují Prorokovi, aby se pravidelně radil s muslimy o všech významných záležitostech (Muclaire 2014: 2). Tato tvrzení jasně kladou důraz na demokratické pojetí svrchovanosti lidu. Šúra dále poskytuje koránský základ pro reprezentativní islámský parlament, jehož poradní doporučení by byla považována za závazná pro vládu. Je však zásadní mít na paměti skutečnost, že sunnitští právníci se historicky neshodli na tom, zda jsou rozhodnutí šúry závazná, nebo pouze poradní (Muclaire 2014: 3).

Islámští modernisté, jako například Abú El Fadl a al-Džabří, se zasazovali o věčnou podporu demokracie. Domnívají se, že islám a demokracie jsou filozoficky slučitelné. Modernisté dále uznávají, že demokracie nejen vytváří základ pro prosazování spravedlnosti, ale také naplňuje základní odpovědnost, kterou každému z nás uložil Bůh (Altuntaş-Çakır 2022: 125). Obroditelští myslitelé první kategorie nevyjadřují seriózní normativní vztah k demokracii, ale používají selektivní, redukcionistickou konceptualizaci demokracie, která svědčí o omezené znalosti politické teorie. Modernisté, kteří spadají do druhé kategorie, zkoumají principy a

myšlenky v rámci islámské morální a právní tradice ve snaze prokázat jejich slučitelnost s hodnotami liberální demokracie (Altuntaş-Çakır 2022: 126).

Tvorba politiky v muslimské demokracii se málokdy řídí nějakou teorií. Požadavky na vytvoření a / nebo udržení koalice obvykle daleko převyšují ideologické zájmy při provádění hospodářské / zemědělské politiky. Je to obzvláště pravděpodobné v případě, kdy daná hospodářská politika způsobuje značné potíže mnoha lidem. Klíčové faktory určující tvorbu zemědělské politiky v muslimských demokraciích jsou stejné, jako kdekoli jinde, tj. rovnováha zájmů, struktura institucí a načasování událostí. Mursího prezidentství díky Muslimskému bratrstvu bylo velmi krátkým případem vládnoucího islamismu, ale ne jediným. Dalšími byl Írán, Súdán a Turecko, ačkoliv ekonomický, politický a sociální kontext byl v každém případě radikálně odlišný. Podobně asymetrická byla i mezinárodní orientace každé z nich a mezinárodní a regionální konjunktura v době, kdy se každá z nich dostala k moci. Je pravděpodobné, že tyto okolnosti a konjunkce jsou pro vysvětlení výsledků mnohem důležitější, než jakákoli domněle sdílená islámská ideologie (Richards 2013: 655-656).

7.2. Selhání demokratických institucí

Po svržení prezidenta Husního Mubáraka zůstávají nadále pochybnosti o skutečné změně režimu. Prvky jeho autoritářské koalice s armádou zůstávají zakořeněné. Armáda si zachovávala významná privilegia, přestože její nejvyšší představitelé byli nuceni odejít do důchodu (Richards 2013: 743). Místo budování nezávislých institucí, klíčových pilířů fungující demokracie, jako jsou soudy, média, neutrální státní správa, armáda a policie, se Mursí snažil o jejich podkopání. Prosazoval zákony prostřednictvím senátu s nízkou volební legitimitou (zvolen pouze 10 % voličů), čímž zpochybňoval demokratické principy (The Economist, 2013). Proces psaní nové ústavy byl uspěchaný a plný napětí, neboť orgán ovládaný Muslimským bratrstvem narychlo sepsal a schválil návrh, zatímco jejich odpůrci tvrdili, že byli z procesu vyřazeni (Richards 2013: 743).

Jeho kroky, ať už šlo o manipulace s ústavou, dosazování loajálních spolupracovníků do klíčových pozic, či nečinnost v případě útoků na

náboženské menšiny, vzbuzovaly obavy z islamizace a autoritářských tendencí. Neschopnost a neochota chránit menšiny a bránit pronásledování aktivistů za lidská práva a demokracii dále prohloubily pochybnosti o jeho demokratických závazcích (The Economist, 2013).

7.3. Plán hospodářského a sociálního rozvoje 2012-2013

Tento plán se týká více odvětví a byl prodloužen až do roku 2021. Tzn. navrhl a prosadil ho prezident Mursí a současný prezident Sísí v něm pokračoval. Dokument je na národní úrovni a analyzuje předpokládaný vývoj jednotlivých sektorů, kterými jsou zemědělství, transformační průmysl, ropa a zemní plyn, elektřina a doprava, Suezský průplav, cestovní ruch, komunikační a informační technologie a zároveň nabízí strategie k dosažení tohoto programového rozvoje. Předpokládaný hospodářský růst je ve výši 3,5 % při citelném snížení nezaměstnanosti v různých odvětvích. V dokumentu je detailně popsána strategie v sociální politice, která ale není pro náš výzkum natolik důležitá.

Část zabývající se potravinovou bezpečností a zemědělstvím navrhuje strategii k odstranění nedostatku potravin a podvýživy skrze program rozšíření zemědělství a zvýšení produkce, kterého má být dosaženo následovně:

1. větším množstvím rekultivovaných pozemků a zlepšením zavlažovacího systému, zejména v oblasti Horního Nilu;
2. zvýšení produkce má být dosaženo obnovou i údržbou kanalizačního systému;
3. zavedením a produkcí odrůd plodin odolných vůči zasolení a suchu a odrůd s vysokou produkcí;
4. průběžným studiem dopadů klimatických změn na zemědělské plodiny;
5. dosažením větší soběstačnosti, pokud jde o strategické produkty, jako je pšenice, kukuřice, mléko a cukr.

Cílové investice do zemědělství a zavlažování v roce 2012/2013 činí přibližně 12,4 miliardy EGP, což je o 141 % více než v předchozím roce, kdy činily přibližně 5,14 miliardy EGP, a to díky zdvojnásobení investic v

soukromém sektoru, které činily přibližně 7,4 miliardy EGP (Elmenofi et.al. 2013: 1127).

7.4. Reformy a chlebová politika

Analytici, kteří zkoumají jak politiku reformy dotací, tak politiku širších politik hospodářských úprav, často zdůrazňují odhodlání vlády k reformám a vnímání reforem veřejností jako dvě obzvláště důležité proměnné, které vysvětlují úspěch či neúspěch politických změn. Třetí klíčovou proměnnou jsou taktiky a strategie, které angažované vlády používají ve snaze formovat podporu veřejnosti a omezit její odpor vůči reformám (Gutner 1999: 8). Nelson ve své studii o řadě zemí, které přijaly rozsáhlou politiku strukturálních úprav především v 80. letech 20. století, tvrdil, že tyto země sdílejí „reformní syndrom“. Ten se vyznačoval tím, že nové vlády nastupovaly do úřadu se silnou podporou veřejnosti pro zásadní změny, přestože často panovaly neshody ohledně konkrétnosti reforem (Nelson 1989). Což je právě případ prvního demokraticky zvoleného prezidenta Muhammada Mursího, který vzešel z lidu a měl velmi energické, impulzivní a povzbuzující projevy, které dávali egyptskému obyvatelstvu naději na nové demokratické začátky.

Od roku 1977 se egyptští vládcí neustále obávají rizika nových chlebových nepokojů a zároveň se snaží prosadit ekonomické reformy, z nichž mají prospěch především oni sami a jejich západní partneři. V tomto ohledu není mezi Sádátem, Mubárakem a Mursím velký rozdíl. Rozdíl je však v tom, že po lednu 2011 se vedení stalo více než kdy jindy závislé na síle ulice. Lidová vůle nachází svůj výraz nejen v demokratických volbách, ale může mít i podobu "hlasování o důvěře" voličů, které se v nezpochybnitelném počtu objevuje ve veřejném prostoru (Taha, 2013).

Porevoluční vláda zavedla zákon o agrární reformě, který přerozdělil půdu z rukou velkých vlastníků půdy mezi menší zemědělce, čímž se výrazně zvýšilo vlastnictví půdy mezi nižšími vrstvami. V rámci této politiky byla rovněž zřízena zemědělská družstva na podporu nových vlastníků půdy. Kromě toho vláda investovala velké prostředky do meliorací a snažila se rozvíjet pouštní oblasti pro zemědělství, ale tyto snahy měly jen omezený úspěch a obdělávaná půda se zvětšovala jen okrajově. Navzdory

značným investicím byly meliorační projekty považovány za vysoce nákladné a málo efektivní a vykazovaly pouze skromný přírůstek zemědělské půdy. Ačkoliv tento zákon vypadal a měl fungovat ku prospěchu egyptských občanů, stabilizaci zemědělského sektoru a tím i ke zlepšení potravinové bezpečnosti, bylo tomu naopak. Pokles růstu zemědělství, zrušení státní podpory a rostoucí nerovnost oslabily podporu egyptské vlády ze strany veřejnosti a vedly k rozsáhlé nespokojenosti venkovských rolníků. Rostoucí násilí v souvislosti s pozemkovými otázkami a bojem o zdroje upozornilo na slábnoucí autoritu vlády. Hospodářský pokles, odstranění sociální podpory a deregulace zvýhodňovaly elitu a prohlubovaly chudobu a nedostatek potravin mezi nižšími vrstvami. Mladí lidé se potýkali s omezenými příležitostmi a kritizovali vládu za nerovnoměrné rozdělení bohatství (Carlson 2022: 17).

Během prezidentského mandátu Mohameda Mursího došlo k rozvoji vztahů s International Monetary Fund (IMF) a k dalšímu prosazování neoliberálních politik. Po revolučních událostech v roce 2011 byla zahájena diskuse o novém stand-by⁵ úvěru, původně ve výši přesahující 3,2 miliardy dolarů a následně překračující 4,8 miliardy dolarů. Panoval názor, že úvěr od IMF by mohl uvolnit další miliardy dolarů ve finančních zdrojích a investicích, které byly Egyptu slíbeny, včetně těch od Evropské unie, USA a The World Bank. I během krátkého období vlády Mursího byly hlášeny pokroky v jednání, a zdálo se, že dohoda je téměř na dosah. Přestože se zástupci IMF a Egypta v průběhu tří let po revoluci opakovaně blížili k uzavření dohody, k podpisu smlouvy nikdy nedošlo⁶. (Frerichs, 2016).

Existovaly jasné náznaky, že vláda plánuje revizi systému potravinových dotací "zrušením nebo alespoň snížením dotací na chléb" (Hyde, 2012). V červenci 2012 bylo oznámeno, že byla zadána studie "o

⁵ Úvěrový nástroj, který poskytuje krátkodobou finanční pomoc zemím, které mají problémy s platební bilancí (IMF).

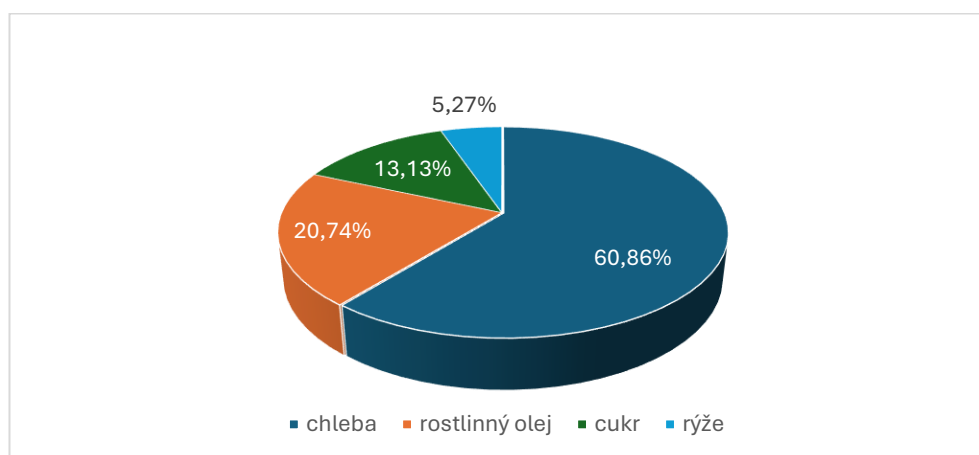
⁶ Programy přizpůsobení podporované MMF často začínají devalvaci a škrty v domácím rozpočtu. Tato fáze má tendenci zvyšovat životní náklady, což spotřebitelské dotace pomáhají kompenzovat. Kromě toho úsporná opatření vyplývající z počátečních politických úprav také zvyšují význam spotřebitelských dotací jako záchranné sociální sítě. Postupné zavádění různých politických reforem tedy pomáhá rozložit břemeno přizpůsobení (Gutner 1999: 11).

stanovení pevné ceny chleba na 10 piastrů místo 5" (Afify & Adam, 2012). V srpnu 2012 vláda oznámila zavedení deseti piastrového bochníku (0,10 egyptských liber). Myšlenka deseti piastrového bochníku není ničím novým, neboť ten byl k dispozici již dříve v podobě "rafinovaného chleba baladi". V roce 2003/2004 si jej kupovali převážně bohatší Egyptané (na nejvyšší kvintil připadalo 74 % dávek), zatímco pro chudší Egyptany nebyl atraktivní ani dostupný (nejnižší kvintil dostával 2 % a druhý nejnižší kvintil 4 % dávek) (Frerichs, 2016).

Zdá se, že zavedení dotovaného chleba za deset piastrů nebylo zamýšleno jako způsob, jak odlišit cenu nebo kvalitu, ale spíše jako krok k nahrazení chleba za pět piastrů. Tento postup připomíná situaci z 80. let, kdy byl k levnějšímu chlebu přidán dražší, jehož kvalita se postupně zhoršovala, a nakonec byl z trhu odstraněn (Ahmed et al. 2001: 9). Tento záměr je potvrzen zprávami o schůzce ministra zásobování a vnitřního obchodu s majiteli pekáren v srpnu 2012, kde se diskutovalo o stanovení ceny dotovaného chleba na deset piastrů a sjednocení tří kvalitativních kategorií do jedné (Daily News Egypt, 2012).

Graf 1:

PODÍL EGYPTSKÝCH POTRAVINOVÝCH DOTACÍ VYNALOŽENÝCH NA ČTYŘI KLÍČOVÉ PRODUKTY V ROCE 2013



Vlastní zpracování. Zdroj: Tellioglu 2017: 9

Tento graf ilustruje podíl egyptských potravinových dotací vynaložených v roce 2013 na čtyři klíčové produkty, kterými jsou rýže,

cukr, rostlinný olej a chleba. Poukazuje na přidělování potravinových dotací na tyto základní potraviny v Egyptě.

Jako klíčový úspěch prvního roku vlády Mohameda Mursího bylo často zdůrazňováno zavedení národního programu pro distribuci chleba, který byl realizován prostřednictvím místních organizací a neziskových skupin. Je však nutné poznamenat, že mnoho těchto organizací, které byly pověřeny distribucí chleba, včetně doručování přímo do domácností, mělo velmi úzké vazby na Muslimské bratrstvo (Perry & Youssef, 2013).

Bassem Ouda, ministr zásobování a vnitřního obchodu, zahájil iniciativu zaměřenou na snížení ztrát v procesu výroby a distribuce dotovaného chleba prostřednictvím zavedení systému "čipových karet" pro obchodníky a zákazníky. V Port Saidu byl spuštěn pilotní program tohoto systému. Fakt, že tento program přetrvává i po svržení Mursího z funkce a je nadále považován za vzorový v rámci očekávaných reforem systému potravinových dotací (Fick, 2014), odhaluje mnoho o finanční situaci Egypta a o tom, jak se ekonomická politika bratrstva shodovala s představami západních donorů, včetně IMF.

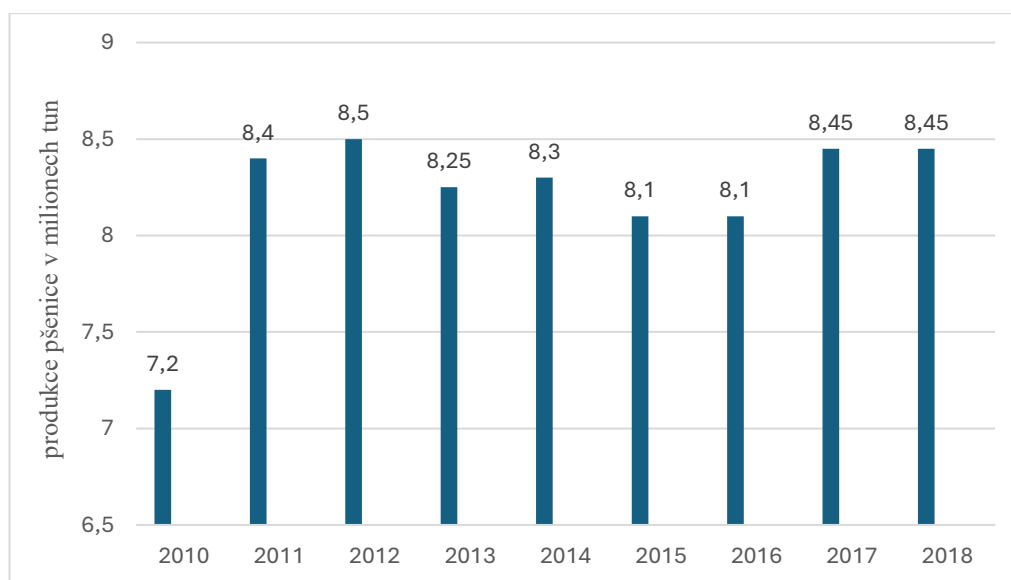
V březnu 2013 došlo k významné změně v politice ministerstva zásobování a vnitřního obchodu, když oznámilo ukončení dotací na mouku dodávanou pekárnám a rozhodlo se místo toho poskytovat dotace přímo na bochníky chleba. Pekaři tak obdrželi 34 piastrů za každý bochník, který následně prodávali za dotovanou cenu 5 piastrů (Hussein, 2013). Toto oznámení sice nevyvolalo rozsáhlé nepokoje, ale vedlo k protestům mezi pekaři, kteří vyjádřili obavy, že nová nákupní cena nebude dostatečná k pokrytí jejich výrobních nákladů a že nový systém bude pro ně obtížnější obejít. Pekaři totiž přeprodávali tuto dotovanou mouku na černých trzích za několika násobnou prodejní cenu. Navzdory těmto výzvám byl plán zachován i po Mursího odvolání z funkce a přijala jej následující vláda Abdel Fattáha as-Sísího (Hussein, 2014).

Největší chybou v oblasti zemědělské politiky, a tudíž potravinové bezpečnosti, bylo dramatické snížení dovozu pšenice v lednu roku 2013. Mursí skrze ministra zásobování Bassema Ouda ubezpečoval egyptský lid,

že se Egypt stane soběstačným v produkci pšenice, která se zdvojnásobí, aby pokryla spotřeby egyptského lidu přesahující 18 milionů tun ročně. Prezident Mursí tvrdil, že Egypt během dvou let dosáhne svojí produkcí více než 80 % jejich potřeb a za čtyři roky nebude vůbec nutné pšenici do Egypta dovážet. Následně provedli velké snížení dovozu pšenice. Je však nutné poznamenat, že státní rozpočet byl ve fiskálním roce 2012/2013 ve velmi výrazném deficitu a vláda doufala, že se jí podaří uzavřít s IMF zablokovanou dohodu o stand-by půjčce (Financial Times, 2013).

Graf 2:

EGYPTSKÁ PRODUKCE PŠENICE V OBDOBÍ OD ROKU 2010 DO ROKU 2018



Vlastní zpracování. Zdroj: stastista.com

Graf 2 ilustruje roční produkci pšenice v milionech tun. Z tohoto grafu a z výše uvedených informací vyplývá, že za vlády Muhammada Mursího jednoznačně nedošlo k několikanásobnému navýšení roční produkce pšenice, natož k samostatnosti ve vytváření zásob této obilniny.

Egypt ročně spotřebuje přibližně 15-18 milionů tun pšenice, přičemž obvykle dováží 8-11 milionů tun. Přibližně 9 milionů tun z toho nakupuje vláda pro dotovaný chléb. Toto Mursího rozhodnutí vedlo k situaci, kdy stát byl nucen nakupovat více než jednu dodávku najednou, což vedlo ke zvýšení mezinárodních cen pšenice a také to znamenalo, že Egypt byl nucen nakoupit jakoukoliv pšenici, i tu nekvalitní (McFarlane, 2013). Jakmile si

Mursí uvědomil, jakou chybu udělal, snažil se nákup pšenice zajistit jinými prostředky než těmi peněžními, které v souvislosti se začínající hospodářskou krizí neměl. Podle blízkého zdroje, který má zkušenosti s vnitřním fungováním General Authority For Supply Commodities (GASC), začal prezident zvažovat směnný obchod, konkrétně výměnu egyptských brambor a pomerančů za ruskou pšenici.

Egypt je sice jednou z nejstarších zemědělských civilizací, ale dnes již nedokáže uživit své moderní obyvatelstvo, které je z velké části natěsnáno v úrodném údolí Nilu a jeho deltě, což je úzký pás obklopený obrovskými plochami vyprahlé půdy. Egyptské zemědělství je téměř zcela závislé na zavlažování, přičemž více než 90 % země je pouze poušť.

Nicméně toto nebyl jediný přešlap v Mursího krátkém volebním období. Odborníci se dále shodují, že jeho vláda ponechala nedotčený cyklus korupce v zemědělských politikách, který napomáhá rozkvětu černých trhů a přiživuje těžkosti zemědělců bojujících s nedostatkem vody na zavlažování a rostoucími cenami pohonných hmot a hnojiv (Michael, 2013).

Prezident Mursí se snažil udělat dojem na farmáře odpuštěním dluhu. V září 2012 oznámil, že všechny nesplacené dluhy zemědělců nižší než 1 000 egyptských liber, které si formou půjčky vzali od Egyptské Rozvojové a Zemědělské úvěrové banky, budou zrušeny. Drobné farmáře prezidentův slib povzbudil, nicméně o pár týdnů později zjistili, že oni z tohoto slibu nebudou mít žádný profit. Mursího odvážný slib byl prakticky revidován tak, že byly odpuštěny pouze "delikventní" dluhy, a nikoliv dluhy, které byly stále považovány za "výkonné", a že oddlužení bylo omezeno na tzv. zemědělské úvěry (jejichž úrokové sazby byly dotovány), čímž byly vyloučeny investiční úvěry. Ministerstvo financí vyčlenilo přibližně 107 milionů egyptských liber, které byly použity na smazání dluhu přibližně 75 000 rolníků. Taková částka ale nestačila na pokrytí všech dluhů zemědělců, kteří splňovali kritéria prezidenta Mursího. Velká část zemědělců souhlasí se všemi podmínkami bank, protože nemají na vybranou a předem vědí, že nebudou mít dostatek financí na splácení půjčky. Dalším problémem v

nekonečných půjčkách je negramotnost farmářů, kteří díky své nevědomosti a neznalosti podepíší jakýkoliv dokument. Přesněji pouze otisknou svůj prst (Hussein, 2012).

8. Zemědělská politika a potravinová bezpečnost Abdel Fattáh as-Sísího

8.1. Politický systém – autokracie

Novou ústavu po Sísího nástupu schválilo 98 procent voličů v referendu, které se konalo 14. a 15. ledna 2014. Tato ústava zavádí v Egyptě vojensko-soudně-policejní stát, což zmenšuje sféru občanské politiky a nejdůležitější pozice vyhrazuje armádě, soudnictví a policii. Ústava staví pravomoc armády mimo kontrolu výkonné moci a vyjímá armádu z civilního dohledu nad obranným rozpočtem, který je v kompetenci Národní rady pro obranu, aniž by stanovila, kdo má pravomoc rozpočet schvalovat. Navíc ústava určuje, že ministrem obrany musí být vojenský důstojník vybraný Supreme Council of the Armed Forces (SCAF). Ústava také umožňuje vojenské procesy s civilisty, což úřadům umožňuje zastrašovat nebo umlčovat odpůrce obviněním z terorismu. Kvůli absenci vyváženého vztahu mezi civilním státem a vojenským establishmentem režim nepotřebuje dominantní politickou stranu (Darwisheh 2018: 12).

Obrovská podpora, kterou Sísímu poskytly vojenské a státní instituce i část společnosti, způsobila, že Sísí přestal být paranoidní při hledání způsobů, jak si udržet svou vládu. Nevedl žádnou občanskou volební kampaň a nevystupoval na veřejnosti, aby mobilizoval lidi, aby pro něj hlasovali. Místo toho se neustále objevoval v předem natočených televizních rozhovorech, během nichž nehovořil o svém volebním programu, ale nabízel svou vizi pro Egypt a pronášel emotivní projevy o vlastenectví. 8. června složil prezidentskou přísahu po přísně kontrolovaných volbách, které zdaleka nesplňovaly mezinárodní standardy. Počáteční volební účast byla velmi nízká, což přimělo úřady vyhlásit státní svátek a prodloužit hlasování na třetí den. Zprávy o porušování volebních pravidel zahrnovaly využívání státních prostředků na podporu Sísího kandidatury, zastrašování voličů vládními pracovníky a Sísího příznivci a zatýkání nebo napadání volebních pozorovatelů (Darwisheh 2018: 13).

Analytický rozdíl mezi Sísího érou a těmi předcházejícími spočívá v míře, v jaké úřady použily sílu proti vlastním lidem. Vzhledem k tomu, že se Sísí nezastával pozitivní vize ani nesplnil to, co slíbil, nevyvolává loajalitu Egyptanů. Prezident a jeho lidé byli nuceni spoléhat téměř výhradně na zatýkání, zastrašování, násilí, a dokonce i na vraždy ve snaze podřídit Egypt své vůli. Během svého volebního období umožnil podnikatelské elitě individuální vstup do parlamentu. Zároveň bez jakéhokoli organizovaného odporu proti své politice vládní dekrety a přijímá zásadní politické iniciativy, jako je snižování spotřeby energie a dotací, dovoz plynu z Izraele a zvyšování daní. V každém případě roztržštěný parlament, který není veden dobře organizovanou stranou, odvádí pozornost lidové mobilizace proti vládnoucí straně, jako tomu bylo v minulosti. Přítomnost slabých, nestraničských a nepopulárních sil v parlamentu, která naznačuje, že politické strany nejsou schopny spořádaného předání moci, činí ze Sísího pilíř stability a bezpečnosti Egypta. Kromě toho neexistují domácí aktéři, kteří by se výrazně zasazovali o demokracii, a občanská společnost byla důkladně rozeštvána zákony o nevládních organizacích, které ji depolitizují a činí jakýkoli politický aktivismus občanské společnosti nezákonným (Darwisheh 2018: 15). Podle Freedom House vládne Sísí v Egyptě stále autoritativnějším způsobem.

Tabulka 2.

ÚROVEŇ DEMOKRATIČNOSTI EGYPTA V OBDOBÍ OD ROKU 2011 DO ROKU 2018

Rok	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Počet bodů	54	59	60	60	26 ⁷	/	32	28

Vlastní zpracování. Zdroj: Freedom House

8.2. Strategie udržitelného rozvoje 2030

Strategie udržitelného rozvoje do roku 2030, v angličtině Sustainable Development Goals, (SDGs), je živě se vyvíjející dokument, který stanoví

⁷ V roce 2015 došlo ke změně škály měření nedemokratičnosti. Tzn. čím nižší počet bodů, tím méně demokratický stát je.

širokou škálu dlouhodobých strategických cílů (celkem 17 cílů a 169 úkolů), jež se zabývají i jinými než ekonomickými dimenzemi, neboť se domnívá, že lidský rozvoj zahrnuje také sociální a kulturní dimenze. Převedení cílů udržitelného rozvoje do realizovatelných a realistických rozvojových strategií je pro země výzvou. Důležitým prvkem této budoucí vize je národní závazek podporovat diverzifikaci hospodářství, které nebude silně závislé na přírodních zdrojích, a zamezit negativním dopadům na životní prostředí, zejména na vodní zdroje (Food and Agriculture Organisation 2018: 3).

Pro lepší pochopení cílů udržitelného rozvoje je nutné se nejprve seznámit s cíli udržitelného rozvoje, které slouží jako základ pro opatření na podporu změn do roku 2030. Egyptská vláda vytvořila pracovní plán nazvaný Egyptská vize 2030. Téměř všechny plány pokroku Egypta jsou začleněny do SDGs, která je silně řízena cíli udržitelného rozvoje (Omran & Negm 2022: 1). Tento národní program odráží dlouhodobý strategický plán státu na dosažení principů a cílů udržitelného rozvoje ve všech oblastech a jejich lokalizaci v různých egyptských státních institucích. Egyptská vize 2030 vychází z principů komplexního udržitelného rozvoje a vyváženého regionálního rozvoje a Egyptská vize 2030 odráží tři dimenze udržitelného rozvoje:

3. ekonomickou dimenzi,
4. sociální dimenzi,
5. environmentální dimenzi.

Na začátku roku 2018 se stát rozhodl aktualizovat tento program udržitelného rozvoje za účasti různých ministerstev, zástupců soukromého sektoru, organizací občanské společnosti a s pomocí řady nejvyšších odborníků v různých oblastech, aby udržel krok se změnami, které nastaly v místním, regionálním a globálním kontextu. Tato revidovaná verze se zabývala tím, aby se stala inspirativní vizí, která vysvětluje, jak bude egyptský příspěvek sloužit mezinárodní agendě a globálnímu kontextu. Dále klade důraz na řešení a propojení všech otázek z hlediska tří dimenzí

udržitelného rozvoje, které již byly popsány výše, ale změnilo se jejich pořadí významnosti:

1. environmentální dimenze,
2. ekonomická dimenze,
3. sociální dimenze.

Egyptská vize 2030 se zaměřuje na zlepšení kvality života egyptských občanů a zvýšení jejich životní úrovně v různých oblastech života, přičemž klade důraz na upevnění zásad spravedlnosti, sociální integrace a účasti všech občanů na politickém a společenském životě. To jde ruku v ruce s dosažením vysokého, inkluzivního a udržitelného hospodářského růstu posilujícího investice do lidí a budování jejich tvůrčích schopností prostřednictvím naléhání na zvýšení znalostí, inovací a vědeckého výzkumu ve všech oblastech. Další oblastí, na kterou klade tato vize důraz, jsou klimatické změny a její důsledky. Egypt jim chce čelit prostřednictvím existence integrovaného a udržitelného ekosystému, který zvyšuje odolnost a schopnost čelit přírodním rizikům. Vize se rovněž zaměřuje na řízení státních institucí a společnosti skrze správní reformy, upevnění transparentnosti, podpory systémů monitorování a hodnocení a posílení postavení místních správních orgánů. Všechny tyto žádoucí cíle spadají do rámce zajištění egyptského míru a bezpečnosti a posílení vedoucího postavení Egypta na regionální a mezinárodní úrovni (Ministry of Planning and Economic Development).

Strategie udržitelného rozvoje zemědělství do roku 2030 je samostatným programem, který ale souvisí se SDGs. Tento program neopomněl drobné zemědělce, kteří jsou pro zemědělství Egypta klíčoví. Cílem Strategie udržitelného rozvoje zemědělství do roku 2030 je modernizace egyptského zemědělství založená na dosažení potravinové bezpečnosti a zlepšení životních podmínek obyvatel venkova prostřednictvím efektivního využití rozvojových zdrojů a využití jeho environmentálních výhod. K dosažení tohoto účelu uvádí tento národní dokument řadu cílů, z nichž hlavní jsou: podpora udržitelného využívání přírodních zemědělských zdrojů; zvýšení produktivity půdních i vodních

jednotek; zvýšení stupně potravinové bezpečnosti strategických potravinářských komodit; zvýšení konkurenceschopnosti zemědělských produktů na místních i mezinárodních trzích; zlepšení podmínek pro zemědělské investice; zlepšení životních podmínek obyvatel venkova a snížení chudoby na venkově.

Jedním z konkrétních cílů je také zlepšení situace zemědělců a snížení chudoby na venkově. Jeho hlavním úkolem je zlepšit životní podmínky venkovských chudých prostřednictvím efektivního a udržitelného využívání přírodních zdrojů a zavádění politik a programů, které vyvedou venkovské oblasti z omezeného jednostranného zemědělského rozvoje a zařadí je do širší perspektivy, včetně: rozšíření aktivit v oblasti výroby i odbytu zemědělských produktů; vypracování plánu na rozšíření nově rekultivovaných oblastí a vytvoření integrovaných zemědělsko-průmyslových společenství podporovaných různými sociálními službami; podporu a rozvoj řemesel a drobného venkovského průmyslu prostřednictvím zlepšení odbytu; maximální využití zemědělských zbytků zemědělci; podporu a propagaci sdružení drobných zemědělců, zejména v oblasti zemědělského marketingu; a podporu úlohy žen v různých oblastech rozvoje venkova. Strategie rovněž navrhuje prováděcí mechanismy pro dosažení svých strategických cílů a zdůrazňuje význam reformy Ministry of Agriculture and Land Reclamation (MALR), jeho institucí, družstevního sektoru a organizací občanské společnosti působících v zemědělském sektoru (Food and Agriculture Organisation 2009).

8.3. Zemědělská politika

Přestože je Egypt již několik desetiletí závislý na dovozu, aby zajistil dostatek potravin pro rostoucí počet obyvatel, zemědělství zůstává jednou z hlavních hospodářských činností v zemi (Tellioglu & Konandreas 2017: 8). Regionálně mají guvernорáty Horního Egypta vyšší podíl zaměstnanosti v zemědělství, zatímco Dolní Egypt má relativně vyšší podíl HDP pocházejícího ze zemědělství. Z databáze Ministerstva plánování, monitorování a správních reformy vyplývá, že investice do zemědělství ve fiskálním roce 2015/2016 činily 16,3 miliardy EGP, z toho 2,8 % celkových veřejných investic (MPMAR 2016).

Zemědělskou a potravinovou politiku v Egyptě obvykle určuje stát a trh. Tyto politiky za vlády prezidenta as-Sísího (první volební období 2014-2018) ve srovnání s předchozími vládami zaznamenaly výrazné změny. Od nástupu Sísího do úřadu se armáda stala třetí stranou v této rovnici, nikoliv však jako náhrada trhu a soukromého sektoru, ale jako účastník sdílení výhod. Jeho politika zahrnovala vznik společností vlastněných armádou, které hrají výraznou roli v zemědělských a potravinářských projektech. Jsou pod přímým dohledem prezidenta, který je osobně sleduje, monitoruje a skrze tyto firmy zasahuje do časových harmonogramů jednotlivých projektů. Kromě toho došlo k rozšíření role armády v těchto politikách, zejména v projektech rekultivace půdy, přičemž projekty přesahují 1,859 milionu akrů. Tyto změny odrážejí posun k centralizovanějšímu a militarizovanějšímu přístupu k zemědělské a potravinové politice v Egyptě za vlády prezidenta Abdel Fattáha as-Sísího.

Egyptská vláda řešila problémy s nedostatkem půdy a vody v zemědělství tím, že se zaměřovala na udržitelné využívání stávající zemědělské půdy, rekultivaci pouštních oblastí a zvyšování produktivity pomocí zlepšených zavlažovacích a pěstebních metod. Problémy v egyptském zemědělském odvětví se projevují různými způsoby, například omezeným přístupem na domácí a mezinárodní trhy, obtížemi v přístupu ke skladovacím a dopravním zařízením, nízkou produktivitou v důsledku zastaralých metod, nedostatečnou infrastrukturou pro skladování a dopravu s napjatými půdními a vodními zdroji (Tellioglu 2017: 6).

Mezi hlavní problémy a nesrovnalosti zjištěné při provádění zemědělské politiky v Egyptě v letech 2014-2018 patří rozpor v kvalitě transparentnosti údajů, vyčerpání zásob vody v Nilu a neobnovitelné podzemní vody a dopad vlivů globálního trhu na egyptský zemědělský a potravinový systém. V důsledků hospodářských reforem ztratila egyptská měna přibližně 50 % své hodnoty, což vedlo ke zvýšení nákladů na dovoz základních potravin (rostlinný olej, kukuřice, pšenice). Byly sníženy dotace na energie a ceny potravin se v letech 2016-2019 ztrojnásobily v důsledku inflace způsobené floatačním šokem. Změnil se také systém potravinových dotací (přídělový systém) z věcné na finanční podporu. Ačkoli program

začal v roce 2014, byl urychlen ratifikací dohody s IMF a dotované zboží bylo nahrazeno peněžními přiděly na obyvatele (50 EGP v roce 2017). Mimo jiné úřady stanovily limit pěti chlebů na osobu, přičemž hmotnost bochníků chleba byla snížena a systém potravinových dotací byl začleněn do jednotného dotačního systému (El Nour 2023: 6). V důsledku toho se míra chudoby zvýšila z 27,8 % v roce 2015 na 32,5 % v letech 2017-2018 a mnoho domácností i jednotlivců ztratilo část své kupní síly. Velmi trpěly nízkopříjmové skupiny, venkovské obyvatelstvo a městské střední vrstvy, což rozšířilo skupiny osob postižených potravinovou nejistotou (El Nour 2023: 7).

V souladu se státním plánem na zajištění vody pro zavlažování a ochranu zemědělské půdy parlament v roce 2018 novelizoval zákon o zemědělství, který zavádí přísnější sankce za výstavbu na zemědělské půdě. Parlament rovněž schválil zákony, které přispívají ke zlepšení kvality potravin a sledování kvality potravin s cílem dosáhnout nejvyšších standardů bezpečnosti, mimo jiné prostřednictvím zákona o zřízení National Food Safety Authority (NFSA) v roce 2017 (El Nour 2023: 7).

V letech 2014 až 2018 vydala Rada ministrů a předsednictví několik rozhodnutí, která měla vliv na potravinovou politiku. Například rozhodnutí týkající se přidělování půdy ze státu na zahraniční investory nebo na některou ze společností napojených na armádu, jako jsou zemědělské projekty v oblasti Toshka a Owaynat, projekty skleníků v Beni Suef, Al Minya a Maghara nebo projekty chovu ryb v severních jezerech (El Nour 2023: 7).

Egyptská zemědělská a potravinová politika za prvního volebního období Abdala Fattáha as-Sísiho byla v jistém smyslu podobná té, která byla prováděna za Mubárakovy éry. Základem zemědělské politiky za této éry byla exportní politika a tzv. Kalifornský model (velké farmy s vysokou technologií a spotřebou energie, určené pro exportní zemědělství). Tento model zůstává pro egyptskou vládnoucí moc tou nejlepší strategií, přestože čelil značné kritice, pokud jde o jeho schopnost fungovat nebo řešit

zemědělské problémy či vytváření ekologických krizí a vyčerpávání energie, vody a půdy (El-Nour 2023: 13).

8.4. Spolupráce s FAO a význam drobných zemědělců pro potravinovou bezpečnost

FAO spolupracuje především s MALR, které je ústředním orgánem odpovědným za rozvoj zemědělství v Egyptě. Mezi potenciální partnery FAO patří také další subjekty v zemědělském sektoru, jako je Agricultural Research Centre, Desert Research Centre a Bank for Development and Agriculture Credit. Kromě toho hraje v institucionálním rámci zemědělství a rozvoje venkova v zemi důležitou roli Ministry of Water Resources and Irrigation (Food and Agriculture Organisation 2018: 6).

Drobné rodinné zemědělství je považováno za jeden z nejdůležitějších faktorů rozvoje zemědělství a venkova v Egyptě. Je tomu tak zejména kvůli rostoucímu fenoménu fragmentace půdy a jejímu negativnímu dopadu na zemědělskou produkci, efektivitu využívání přírodních zdrojů a potravinovou bezpečnost, jakož i na životní podmínky drobných zemědělců a jejich rodin (Abounaga et. al. 2017: 14). Drobní zemědělci, stejně jako další zranitelné skupiny, dostávají různé druhy přímé podpory, například dotovaný chléb, potravinové lístky na dotované potraviny⁸ a dotované energie. Největší jednorázovou výhodou pro zemědělce hospodařící na méně, než třech feddanech je osvobození od daně ze zemědělské půdy. Dotované půjčky a hnojiva představují další typ přímých dotací poskytovaných drobným zemědělcům a zemědělcům obecně. Cenová politika pšenice (jejíž cena je obvykle vyšší než mezinárodní cena) a role vlády jako posledního odběratele vyprodukované pšenice představují další dvě formy podpory drobných zemědělců (Abounaga et. al. 2017: 15).

8.5. Legislativní změny zemědělské politiky

Vyhláška č. 126 z roku 2014 sestávající se z 11 článků má za cíl zřídit Fond zemědělské solidarity při ministerstvu zemědělství a rekultivací. Fond je zodpovědný za poskytování pomoci zemědělcům, jejichž úroda je poškozena přírodními katastrofami. Kromě toho má fond podporovat

⁸ Např. olej na vaření, cukr, rýže, čaje apod.

kulturu rizikového pojištění v zemědělském sektoru. Řízením je pověřeno devíti členné představenstvo, kterému předsedá ministr zemědělství a meliorací s převážně politickými úkoly. Výkonnou moc má ředitel (FAO 2014).

V roce 2015 byla provedena změna některých ustanovení zákona č. 210 z roku 1994 o regulaci místního obchodu s bavlnou přidáním dvou nových odstavců do prvního článku, které stanoví toto: Bavlna určená k rozmnožování nepodléhá ustanovením doprovodného zákona a obchod s ní se provádí výhradně prostřednictvím MALR. Ministr MALR bude každoročně vydávat rozhodnutí, které specifikuje tyto druhy bavlny a podmínky a postupy pro jejich obchodování (El Nour 2023: 17). V roce 2016 dosáhla produkce bavlny rekordně nízké úrovně, pouze asi 38 000 tun. Poté byla dotace obnovena v jiné výši (původně 1 400 egyptských liber na feddan), která je vázána na prodejní cenu pro místní přádelenský průmysl. V červenci 2017 zahájilo egyptské ministerstvo obchodu a průmyslu ve spolupráci s Organizací OSN pro průmyslový rozvoj a Italskou agenturou pro rozvojovou spolupráci nový projekt na zlepšení kvality a výkonnosti místních producentů bavlny (Kassim 2018: 17).

Dále bylo zřízeno středisko smluvního zemědělství. Smluvní zemědělství je zemědělská, živočišná, drůbeží nebo rybí výroba prováděná na základě smlouvy mezi výrobcem a odběratelem, podle níž je výrobce povinen dodávat v souladu s množstvím, odrůdami, kvalitou, cenou a dalšími podmínkami obsaženými ve smlouvě (El Nour 2023: 17).

Bank for Development and Agriculture Credit se přeměnila na veřejnoprávní banku s názvem Agricultural Bank of Egypt ve formě egyptské akciové společnosti, která je plně vlastněna státem. Má samostatnou právní subjektivitu a její sídlo je ve Velké Káhiře. Získala všechna práva Hlavní banky pro rozvoj a zemědělský úvěr a převzala její povinnosti (El Nour 2023: 17).

Mezi nejdůležitější úspěchy nedávné vlády v oblasti podpory drobných zemědělců patří zavedení programů zdravotního pojištění pro zemědělce, vytvoření právního rámce pro smluvní zemědělství, zavedení důchodového

systému pro zemědělce a přijetí zákonů o zemědělském pojištění. Procento veřejných investic určených pro zemědělský sektor se snížilo z 13 % v polovině 90. let na 2,7 % v roce 2013. Zemědělský sektor zároveň obdržel pouze 2 procenta z celkového objemu vládních půjček, zatímco průmysl 35 procent a sektor služeb 25 procent.

9. Závěr

Potravinová bezpečnost se obecně často chápe především jako zajištění bezpečnosti potravin, tedy že potraviny nebudou obsahovat škodlivé látky a budou zdravotně nezávadné. Toto je samozřejmě zásadní aspekt, ale není to jediný cíl potravinové bezpečnosti. Potravinová bezpečnost zahrnuje několik klíčových aspektů jako jsou dostupnost, přístupnost, využitelnost a stabilitu. Dostupnost znamená, že potraviny jsou fyzicky k dispozici v dostatečném množství. To závisí na úrovni domácí produkce, dovozu potravin a kapacitě zásobování. Přístupnost se týká ekonomického a fyzického přístupu k potravinám. To znamená, že potraviny musí být dostupné za přijatelné ceny a distribuční síť musí být efektivní a dostupné pro všechny vrstvy obyvatelstva. Využitelnost odkazuje na to, že lidé mají nejen přístup k potravinám, ale také vědí, jak je správně připravit a konzumovat tak, aby získali potřebné živiny pro zdravý život. Stabilita se zabývá tím, že potravinová bezpečnost není ohrožena krátkodobými šoky nebo dlouhodobými krizemi, jako jsou zhoršení státní ekonomiky, přírodní katastrofy nebo politická nestabilita.

Ti, kdo se zajímají o zemědělskou politiku, musí pochopit podstatu politického procesu. Politické prostředí, v němž zemědělství působí, se rychle mění v neprospěch hlasu a postavení zemědělství v národní politice. Zemědělství neustále klesá jak z hlediska relativního průmyslového významu, tak z hlediska počtu lidí přímo zapojených do jeho činností. Národ se stále více vzdaluje od společnosti 19. století, v níž dominovali zemědělci a venkov.

Výzkumná otázka je: Jak politický systém ovlivňuje tvorbu a implementaci zemědělské politiky v kontextu potravinové bezpečnosti? Politický režim a jeho představitelé mají zásadní roli v zajišťování

potravinové bezpečnosti. Tato práce zkoumala dva typy politických systémů, konkrétně demokracii a autokracii. Demokratický systém byl zkoumán na případu porevolučního prezidenta Muhammada Mursího. Jednalo se o tzv. islámskou / muslimskou demokracii, která zastává demokratické hodnoty založené na filozofických kořenech demokracie, tedy lidovou suverenitu. Revivalismus, jeden ze směrů muslimského politického myšlení tvrdí, že funkčního cíle proti autoritářským režimům lze dosáhnout prostřednictvím voleb. Islámský modernismus, druhý ze směrů politického myšlení tvrdí, že teologické imperativy islámské tradici přikazují demokracii jako formu vládnutí.

Demokratické a autoritářské režimy mají zásadně odlišné přístupy k tvorbě a implementaci zemědělské politiky, což výrazně ovlivňuje potravinovou bezpečnost. V demokraciích, kde je politická rovnost a reprezentace voličů základem systému, jsou zemědělské politiky často formovány s cílem získat podporu široké veřejnosti, zejména venkovských obyvatel. Demokratické vlády, které jsou motivované potřebou znovuzvolení, vyhledávají podporu jak velkých voličských skupin, tak menších, ale dobře organizovaných zájmových skupin. Mechanismy odpovědnosti, jako jsou svobodné volby a nezávislý tisk, umožňují občanům přimět vládu k tomu, aby reagovala na jejich potřeby a zabránila extrémním událostem, jako jsou hladomory. V důsledku toho demokracie mají tendenci mobilizovat všechny dostupné zdroje pro podporu zemědělství a zajištění potravinové bezpečnosti. Díky své ekonomické rozvinutosti a stabilitě mohou demokratické země efektivněji podporovat zemědělský sektor a přispívat k nižším cenám potravin, což zlepšuje životní úroveň obyvatel.

Na druhé straně v autoritářských režimech je tvorba zemědělské politiky ovlivněna zájmy vládnoucích politických a ekonomických elit. Tyto elity spolupracují na vytvoření ekonomického systému, který především slouží jejich zájmům a udržuje politickou stabilitu. Zemědělská politika v autoritářských režimech často reaguje na hrozby kolektivní akce a je navržena tak, aby maximalizovala rentu pro stát a jeho podporovatele. Tento přístup může vést k politické stabilitě, ale zároveň způsobuje ekonomickou

neefektivitu a plýtvání zdroji. Politika zaměřená na městské zájmy, jako je udržování nízkých cen potravin, může snižovat riziko nepokojů ve městech, zatímco politika podporující venkovské zájmy může zmírnit hrozbu převratů.

Oba politické systémy tedy ovlivňují tvorbu a implementaci zemědělské politiky různými způsoby, což má přímý dopad na potravinovou bezpečnost. Zatímco demokracie jsou schopny mobilizovat zdroje a vytvářet politiky, které zajišťují potravinovou bezpečnost pro širokou veřejnost, autoritářské režimy se zaměřují na ochranu zájmů úzkých elit, což může vést k ekonomické neefektivitě a nerovnosti v přístupu k potravinám.

Závěrem je nutné zhodnotit zemědělskou politiku obou prezidentů v daném časovém období a také úroveň potravinové bezpečnosti.

Za vlády Muhammada Mursího byla zemědělská politika zaměřena na přerozdělení půdy a podporu malých zemědělců, což mělo zvýšit vlastnictví půdy mezi nižšími vrstvami. Tento krok byl podpořen zavedením zemědělských družstev a investicemi do meliorací a rozvoje pouštních oblastí pro zemědělství. Nicméně, tyto snahy přinesly jen omezené úspěchy, protože meliorační projekty byly považovány za nákladné a neefektivní.

Navzdory původním cílům, tyto reformy nevedly ke stabilizaci zemědělského sektoru ani ke zlepšení potravinové bezpečnosti. Pokles růstu zemědělství, zrušení státní podpory a rostoucí nerovnost vedly k nespokojenosti mezi venkovskými rolníky a oslabily podporu vlády. Politické kroky v oblasti potravinových dotací, jako zavedení dotovaného chleba za deset piastrů, měly jen omezený dopad a vyvolaly protesty mezi pekaři.

Další problematickým krokem bylo snížení dovozu pšenice, což vedlo k nedostatku kvalitní pšenice a zvýšení cen na mezinárodním trhu. Tyto politické chyby přispěly k hospodářskému poklesu a prohloubení chudoby, což mělo negativní dopad na potravinovou bezpečnost. Pokusy o odpuštění dluhů zemědělců byly omezené a nedostatečné, což dále prohloubilo problémy v zemědělském sektoru.

Autorka zastává názor, že zemědělská politika za vlády Muhammada Mursího nepřinesla očekávané výsledky a vedla k prohloubení potravinové nejistoty a ekonomických problémů, což přispělo k destabilizaci vlády a nespokojenosti mezi obyvatelstvem. Nicméně je opět potřeba brát v úvahu velmi krátké trvání jeho prezidentského mandátu.

Zemědělská politika a potravinová bezpečnost v Egyptě za vlády Abdala Fattáha as-Sísího (2014-2018) představovaly období výrazných změn a výzev. Po nástupu Sísího do úřadu došlo k významnému posunu ve způsobu řízení zemědělství a potravinového systému. Klíčovým rysem této éry byla centralizace a militarizace politik, která přinesla zásadní zapojení egyptské armády do zemědělských a potravinářských aktivit prostřednictvím vlastněných společností.

Armáda se pod Sísího vedením stala významným hráčem v ekonomice, zejména v sektorech jako rekultivace půdy a rozšiřování zemědělských ploch. Tento přístup byl podporován státními investicemi a strategickými iniciativami na udržitelné využívání zemědělské půdy a zavlažování, s cílem zvýšit produktivitu a zabezpečit potravinovou soběstačnost země.

Avšak i přes snahu o reformy čelila Sísího vláda několika závažným výzvám. Patřily mezi ně nedostatek transparentnosti, což vedlo k nejistotám a sporům ohledně správy zemědělských projektů a využívání zdrojů. Dále byly značné obavy ohledně vyčerpávání vodních zdrojů Nilu a podzemní vody, což ohrožuje dlouhodobou udržitelnost egyptského zemědělství. Ekonomické reformy, jako devalvace měny a snížení subvencí na energii, měly ambivalentní dopad na zemědělský sektor a potravinovou bezpečnost. Zatímco tyto kroky byly navrženy k podpoře makroekonomické stability, jejich negativní socioekonomické důsledky zahrnovaly zvýšení nákladů na dovoz potravin a zhoršení kupní síly obyvatelstva, zejména nejzranitelnějších skupin.

Závěrem autorka tvrdí, že zemědělská politika za vlády Abdala Fattáha as-Sísího přinesla kombinaci významných změn a výzev pro egyptský zemědělský sektor. Zvýšená role armády, centralizace politik a snaha o udržitelné řízení zemědělství byly hlavními rysy tohoto období. Nicméně,

nedostatky v transparentnosti a vážné environmentální výzvy ukázaly limity tohoto přístupu, což mělo dalekosáhlé dopady na potravinovou bezpečnost a socioekonomickou stabilitu Egypta.

Následující tabulka vychází z analýzy dat a přístupu k potravinové bezpečnosti obou prezidentů, které byly v této práci uvedeny. Tato tabulka je zde pro přehlednost a ukázkou vývoje a přístupu k nejdůležitější egyptské potravíně, kterou je chléb baladi. Z tabulky vyplývá, že Muhammad Mursí jeden bochník chleba baladi zdražil a dotace pro pekaře převedl na proplácení jednotlivých bochníků chleba, zároveň ale vzrostla váha jednoho bochníku. U prezidenta Sísího došlo ke snížení ceny, zároveň ale také ke snížení gramáže. Chlebové dotace byly vráceny zpět na nákup pšenice, což vede k přeprodávání této komodity na černém trhu.

Tabulka 3

SROVNÁNÍ PROVEDENÝCH ZMĚN U NEJDŮLEŽITĚJŠÍ POTRAVINY EGYPTSKÉ POTRAVINOVÉ BEZPEČNOSTI MEZI LETY 2012-2018

	Muhammad Mursí	Abdal Fattáh as-Sísí
<i>cena bochníku chleba baladi</i>	10 piastrů	5 piastrů
<i>váha bochníku chleba baladi</i>	130 gramů	110 gramů
<i>dotace pro pekárny</i>	propláceny bochníky chleba baladi	dotace na nákup pšenice na výrobu chleba baladi

10. Doporučení

Programy řešící potravinovou bezpečnost, které jsou financované na mezinárodní úrovni musí odrážet partnerské vládní a regionální politiky a procesy. Nicméně nejen s cílem řešit současné problémy, ale také předvídat budoucí šoky a budovat odolnost vůči nim. Aby toto bylo zajištěno, měly by být v každé zemi zavedeny strategie potravinové bezpečnosti, které by měly být podporovány a schváleny vládou, ale také zástupci zemědělského sektoru, životního prostředí a obyvatelstva. Měly by obsahovat analýzu

situace v potravinové bezpečnosti v dané zemi, určení způsobu, jakým by bylo možné nejlépe řešit její ohrožení a akční monitorovací plán, podle kterého by se tyto strategie mohly uskutečnit, spolu se zapojenými aktéry, časovým harmonogramem a rozpočtem. Úlohy jednotlivých pracovních skupin při dosahování potravinové bezpečnosti se vzájemně doplňují. V rámci občanské společnosti jsou nevládní organizace považovány za důležitý článek, který má zvýšit informovanost občanů o jejich právech a povinnostech a proškolit jejich členy v dovednostech potřebných k formulaci jejich potřeb. Strategie na nejnížší úrovni budou provádět nevládní organizace v úzké spolupráci s komunitními organizacemi. Soukromý sektor naopak hraje důležitou roli při poskytování služeb na úrovni vstupů i výstupů, jako jsou úvěry na rozvoj podniků a marketing (Ashley 2016: 87-89).

Egypt zaznamenal od roku 2014 nárůst vývozu zpracovaných zemědělských produktů, přičemž komparativní výhodou je čerstvá zelenina, čerstvé ovoce a přípravky z ovoce a zeleniny. Za potenciální cestu k růstu se považuje přidávání hodnoty v zemědělském vývozu prostřednictvím lepšího rozvoje hodnotového řetězce (Tellioglu 2017: 28). Na základě těchto dat má Egypt potenciál zvýšit produkci a vývoz vysoce hodnotných plodin, jako jsou pomeranče a hrozny, ale potýká se s omezeními, pokud jde o splnění norem kvality a bezpečnosti na vývozních trzích. Využití tohoto potenciálu by mohlo pomoci zlepšení infrastruktury, informovanosti o trhu a moderních výrobních technikách.

PRAMENY A LITERATURA

Literatura:

Abed, S. B. (1995). Islam and Democracy in Garnham, D. and Tessler, M. (eds.). *Democracy, War and Peace in the Middle East*. Bloomington, IN: Indiana University Press.

Altuntaş-Çakır, Ravza. (2022). *A Political Theory of Muslim Democracy*. Edinburgh: Edinburgh University Press

Anderson, K. (2009). *Distortions to Agricultural Incentives: A Global Perspective, 1955–2007*. World Bank and Palgrave Macmillan.

Ashley, M., John. (2016). *Food Security in the Developing World*. California: Nikki Levy.

Bush, R. (2014). Food Security in Egypt. In Babar, Z., & Mirgani, S. *Food Security in the Middle East*. Oxford: Oxford University Press.

Cie zadlo, A. (2011). Let Them Eat Bread. How Food Subsidies Prevent (and Provoke) Revolutions in the Middle East. In Council on Foreign Affairs. *The New Arab Revolt. What Happend, What It Means, and What Comes Next*. New York: Council on Foreign Affairs.

Coady, D., & Fan, S. (2008). Introduction. In S. Fan (Ed.), *Public Expenditures, Growth, and Poverty*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Dahl, R. A. (2001). *O demokracii: Průvodce pro občany*. Praha: Jiří Foltýn.

Donohue, J. J., & Esposito, J. L. (2006). *Islam in Transition: Muslim Perspectives*. New York: Oxford University Press.

Esposito, J. L., & Voll, J. O. (1996). *Islam and Democracy*. New York: Oxford University Press

Federico, G. (2005). *Feeding the World: An Economic History of Agriculture, 1800–2000*. New Jersey: Princeton University Press.

- Green, F. M. (2008). *Constitutional Development in the South Atlantic States, 1776-1860: A Study in the Evolution of Democracy*. New Jersey: The Lawbook Exchange.
- Hindriks, J., & Myles, G. D. (2006). *Intermediate Public Economics*. Massachusetts: MIT Press.
- Ibrahim, F. N., & Ibrahim, B. (2003). *Egypt: An Economic Geography*. London and New York: I.B.Tauris.
- Leonard, C. S. (2022). Agrarian Reforms. In Farazmand, A. (2022). *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Switzerland: Springer Nature Switzerland.
- Mellor, J. (2017). *Agricultural Development and Economic Transformation: Promoting Growth with Poverty Reduction*. London: Palgrave Macmillan.
- Monke, E.A., & Pearson, S.R. (1989). *The Policy Analysis Matrix for Agricultural Development*. New York: Cornell University Press. Second Edition.
- Myles, G. D. (1995). *Public Economics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nelson, J. M. et al. (1989). *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*. Washington, D.C.: Overseas Development Council.
- Przeworski, A., Alvarez, M. E., Cheibub, J. A., & Limongi, F. (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ross, M. L. (2012). *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Sen, A. 1981. *Poverty and Famines: An Essay on Entitlements and Deprivation*. Oxford: Oxford University Press.
- Thomson, H. (2019). *Food and Power. Regime Type, Agricultural Policy, and Political Stability*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tsakok, I. (2011). *Success in Agricultural Transformation. What It Means and What Makes It Happen*. Cambridge: Cambridge University Press.

Internetové zdroje

Abdel Aal, M. H., & Bush. R. (2004). “Veiling Power in the Egyptian Countryside: Struggles for Land and Rights”. Paper presented at the Fifth Mediterranean Social and Political Research Meeting, Florence & Montecatini. 24.–28. března.

Aboulnaga, A., Siddik, I., Megahed, W., Salah, E., Ahmed, S., Nageeb, R., Yassin, D., & Abdelzaher, M. (2017). *Study on small-scale family farming in the near East and North Africa region. Focus country Egypt*. Káhira: Food and Agriculture Organisation of the United States.

Afify, H. & Adam, M. (22. července 2012). Morsy’s ticking bomb. *Egypt Independent*. <http://www.egyptindependent.com/news/morsy-s-ticking-bomb>

Ahmed, A. U., Bouis, H. E., Gutner, T. & Löfgren, H. (2001). *The Egyptian food subsidy system: Structure, performance, and options for reform*. Research report 119, International Food Policy Research Institute. Washington, DC: IFPRI. <https://cdm15738.contentdm.oclc.org/utis/getfile/collection/p15738coll2/id/125318/filename/125319.pdf>

Andersson Djurfeldt, A. (2017). *Food Security, Nutrition and Commercialisation in Sub-Saharan Africa – A Synthesis of AFRINT Findings*. APRA Working Paper 2, Future Agricultures Consortium. Return to ref 2017 in article

Bastiaens, I. (2016). *Investing in agriculture: A preference for democracy or dictatorship?* The British Journal of Politics and International Relations. 18(4). <https://doi.org/10.1177/1369148116656984>

Barel-Shaked, S., & Buda, E. (2024). Exploring the nexus of agricultural policy reforms and food security. *Frontiers in Sustainable Food Systems*. <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fsufs.2024.1366807/full>

Candel, J. J. L. (2014). *Food security governance: a systematic literature review*. Food Security. 2014;6(4):585-601.

Carlson, A. (2022). *Political Stability and Agriculture: A Case Study of Egypt*. Minesota Undergraduate Research & Academic Journal. Vol. 5. No. 4.

Constitute. (2015). *Egypt's Constitution of 2014*. International IDEA. https://www.constituteproject.org/constitution/Egypt_2014.pdf

Davenport, CH. (2007). *State Repression and Political Order*. Annual Review of Political Science 10: 1–23.

Diao, X., Hazell, P., & Thurlow, J. (2010). *The Role of Agriculture in African Development*. World Development, 38(10), 1375–1383.

Dorward, A., Fan, S., Kydd, J., Lofgren, H., Morrison, J., & Poulton, C. (2004). *Institutions and Policies for Pro-poor Agricultural Growth*. Development Policy Review, 2(6), 611–622.

Elmenofi, G., El Bilali, H. & Berjan, S. (2013). Governance of Agriculture and Rural Development in Egypt. Conference Paper. 4th International Symposium „Agrosym 2013“.

El Nour, Saker. (2023). *Agricultural and Food Policies in Egypt between 2014 and 2021: What Changed and What Didn't*. Paris: Arab Reform Initiative.

Fick, M. (25. února 2014). Egypt's bread 'smart cards': Financial miracle for age-old problem? Reuters. <https://www.reuters.com/article/2014/02/25/us-egypt-wheat-idUSBREA1O0P520140225/>

Financial Times. (11. dubna 2013). *Egypt overestimating wheat crop, US warns*. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/b98c6584-a28f-11e2-9b70-00144feabdc0.html#axzz2TAuWApkO>

Food and Agriculture Organisation. (Červen 2006). *Food Security*. (Policy Brief). Issue 2.

https://www.fao.org/fileadmin/templates/faoitally/documents/pdf/pdf_Food_Security_Cocept_Note.pdf

Food and Agriculture Organisation. (1. ledna 2009). FAOLEX Database – Sustainable Agricultural Development Strategy towards 2030. Egypt. <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC141040/>

Food and Agriculture Organisation. (17. září 2014). FAOLEX Database – Decree-Law No.126 of 2014 establishing the Agricultural Solidarity Fund. <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC167578>

Food and Agriculture Organisation. (Duben 2018). *Evaluation of FAO's Contribution to the Arab Republic of Egypt*. (Office Evaluation). <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/f78669c4-8cef-47da-9ffa-024916b057a2/content>

Frerichs, S. (2016). Egypt's Neoliberal Reforms and the Moral Economy of Bread: Sadat, Mubarak, Morsi. *Review of Radical Political Economics*, 48(4), 610-632. <https://doi.org/10.1177/0486613415603158>

Gibson, M. (2012). Food Security – A Commentary: *What Is It and Why Is It So Complicated?*. *Foods* (Basel, Switzerland), 1(1), 18–27. <https://doi.org/10.3390/foods1010018>

Gutner, T. (1999). *The Political Economy of Food Subsidy Reform in Egypt*. FCND Discussion Paper No. 77. Washington D.C.: International Food and Nutrition Division.

Herbst J. (1990). *The Structural Adjustment of Politics in Africa*. *World Development* 18 (7): 949–958.

Hussein, M. (26. listopadu 2012). Morsi fails to impress Egypt's farmers with debt pardon. *Ahram online*. <https://english.ahram.org.eg/NewsContent/3/12/58807/Business/Economy/Morsi-fails-to-impress-Egypt-s-farmers-with-debt-pa.aspx>

Hussein, M. (17. března 2013). Egypt bakeries protest planned reduction of flour subsidies. *Ahram Online*.

<https://english.ahram.org.eg/NewsContent/3/12/67089/Business/Economy/Egypt-bakeries-protest-planned-reduction-of-flour-.aspx>

Hussein, M. (18. března 2014). Egypt to modify food subsidy system within three months. *Ahram Online*.

<https://english.ahram.org.eg/NewsContent/3/12/96997/Business/Economy/Egypt-to-modify-food-subsidy-system-within-three-m.aspx>

Hyde, M. (17. října 2012). A new loaf: Will Egypt tighten bread subsidies? *Egypt Independent*. <https://www.egyptindependent.com/new-loaf-will-egypt-tighten-bread-subsidies/>

International Monetary Fund. *The Stand-by Arrangement (SBA)*. <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2023/Stand-By-Arrangement-SBA>

Kan, I., Reznik, A., Kaminski, J., & Kimhi, A. (2023). The impacts of climate change on cropland allocation, crop production, output prices and social welfare in Israel: a structural econometric framework. *Food Policy*, 115: 102311. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2022.102311>

Kassim, Y., Mahmoud M., Kurdi, S., & Breisinger, C. (2018). *An Agricultural Policy Review of Egypt. First Steps Towards A New Strategy*. Washington DC: International Food Policy Research Institute. <https://ebrary.ifpri.org/digital/collection/p15738coll2/id/132788>

Marshall, M. G. & Cole B. R. (2011). *Global Report 2011: Conflict, Governance and State Fragility*. Vienna, VA: Center for Systemic Peace. <https://www.systemicpeace.org/vlibrary/GlobalReport2011.pdf>

McFarlane, S. (26. července 2013). Egypt's wheat problem: how Mursi jeopardized the bread supply. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/idUSBRE96O07N/>

Michael, M. (13. června 2013). Egypt's wheat harvest becomes mired in politics. *The Times of Israel*. <https://www.timesofisrael.com/egypts-wheat-harvest-becomes-mired-in-politics/>

Ministry of Planning, Monitoring and Administrative Reform. (2016). Statistical Database. Cairo, Egypt: Ministry of Planning, Monitoring and Administrative Reform.

Mogues, T., Yu, B., Fan, S., & McBride, L. (2012). *The Impacts of Public Investment in and for Agriculture. Synthesis of the Existing Evidence*. ESA Working paper No. 12-07. Agricultural Development Economics Division, Food and Agriculture Organization of the United Nations.

Mogues, T., Benin, A., & Fan, S. (2015). *Public Investments in and for Agriculture*. European Journal of Development Research, 27(3), 337–352.

Mulcaire, C. (2014). *Can There be an Islamic Democracy?* E-International Relations. New York: Oxford University Press.

North, D. C. & Weingast, B. R. (1989). *Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutional Governing Public Choice in Seventeenth-Century England*. Journal of Economic History 49 (4): 803–832.

Omran, El-Sayed, E., & Negm, A. M. (2022). *Egypt's Strategy to Meet the Sustainable Development Goals and Agenda 2030: Researchers' Contributions*. Cham: Springer Cham

Oi, J. C. (1993). *Reform and Urban Bias in China*. Journal of Development Studies 29 (4): 129–148.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2016). *Food and agriculture: A new policy paradigm. Short-term thinking must give away to long-term approach*. (Policy Brief). April 2016. <https://www.oecd.org/policy-briefs/Food-and-agriculture-a-new-policy-paradigm.pdf>

Pawlak, K., & Kołodziejczak, M. (2020). The role of agriculture in ensuring food security in developing countries: considerations in the context of the problem of sustainable food production. *Sustainability*. 2020. 12:5488. <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/13/5488>

- Perry, T. & Youssef, A. R. (13. června 2013). Egypt's brotherhood turns to flour power. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/2013/06/13/us-egypt-brotherhood-bread-specialreport-idUSBRE95C07P20130613/>
- Plümper, T., & Neumayer, E. (2009). *Famine Mortality, Rational Political Inactivity, and International Food Aid*. *World Development* 37 (1): 50–61.
- Reckinger, C. (2007). *Islam and Democracy, an Oxymoron?* *Politik*, Vol. 272. Prosinec 2007. https://www.forum.lu/wp-content/uploads/2015/11/6298_272_Reckinger.pdf
- Riely, F., Mock, N., Cogill, B., Bailey, L., & Kenefick, E. (1999). *Food Security Indicators and Framework for Use in the Monitoring and Evaluation of Food Aid Programs*. Washington DC: United States Agency for International Development. <https://socialprotection.gov.bd/wp-content/uploads/2017/06/USAID-Food-Security-Indicators.pdf>
- Rohne T. E. (2022). *The Role of the State in Agricultural Development*. In: *Agriculture for Economic Development in Africa*. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-07901-6_3
- Rossignoli, D., & Balestri, S. (2018). *Food security and democracy: do inclusive institutions matter?* *Canadian Journal of Development Studies*. 39(2), 215–233. <https://doi.org/10.1080/02255189.2017.1382335>
- Simelane, K. S., & Worth, S. (2020). *Food and Nutrition Security Theory*. *Food and Nutrition Bulletin*. 41(3):367-379. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0379572120925341#body-ref-bibr4-0379572120925341-4>
- Smith, P. (1998). *Food Security and Political Stability in the Asia-Pacific Region*. Honolulu, Hawaii: Asia-Pacific Center For Security Studies
- Taha, R. M. (24. června 2013). Democracy index: 9,427 protests during Morsi's first year. *Daily News Egypt*. <https://www.dailynewsegypt.com/2013/06/24/democracy-index-9427-protests-during-morsis-first-year/>

Tellioglu, I. & Konandreas, P. (2017). *Agricultural Policies, Trade and Sustainable Development in Egypt*. Ženeva: International Centre for Trade and Sustainable Development.

The Integrated Food Security Phase Classification. (Březen 2024). *The IPC Famine Fact Sheet*. <https://www.ipcinfo.org/famine-facts/>

The World Bank. *What Is Food Security?*
<https://www.worldbank.org/en/topic/agriculture/brief/food-security-update/what-is-food-security>

Wiggins, S. (2018). *Agricultural Growth Trends in Africa*. APRA Working Paper 13, Future Agricultures Consortium.