

Poľnohospodárska politika a európska integrácia

Ján POKRIVČÁK* – Johan F. M. SWINNEN** – Harry de GORTER***

Úvod

Spoločná poľnohospodárska politika (CAP – *Common Agricultural Policy*) Európskej únie dlhodobo ochraňuje farmárov v EÚ, a zároveň deformuje svetové trhy a vytvára rozpočtové problémy. Na rast poľnohospodárskej produkcie, ktorý bol dlhé roky generovaný veľkorýskmi podporami trhových cien v rámci CAP, neodpovedal rast dopytu. Ceny poľnohospodárskych produktov sa v EÚ udržiavali prostredníctvom ochranných opatrení, ako sú clá, kvóty a exportné dotácie, vysoko nad úrovňou svetových cien, čo sa prejavilo v náraste percentuálneho odhadu produkčných subvencií¹ (PSE – *producer subsidy estimate*) z už vysokých 36 % začiatkom 80. rokov na úroveň okolo 48 % v súčasnosti [11]. Medzitým EÚ prijala nových členov. Rakúsko a krajiny severnej Európy majú vysokonákladové poľnohospodárstvo, v ktorom prevládali v čase prijatia do EÚ inštitucionálne ceny na úrovni porovnateľnej s CAP alebo vyššej. Na druhej strane Grécko, Španielsko a Portugalsko sú relatívne poľnohospodárske krajiny, ale ich komparatívne výhody neležia v produktoch konkurujúcich poľnohospodárom v zakladajúcich krajinách EÚ. Navyše sa rozpočtové výdavky týchto krajín zmierňovali ich postupným prijímaním do EÚ.

Diametrálne odlišná situácia vzniká prijímaním krajín strednej a východnej Európy (KSVE) do EÚ. Niektoré z týchto krajín majú komparatívne výhody v plodinách mierneho pásma, ako napríklad Maďarsko, a čiastočne aj Slovensko a Česko. Hlavná odlišnosť je ale v tom, že KSVE dotujú poľnohospodárstvo oveľa menej ako súčasné členské štáty EÚ a v niektorých prípadoch poľnohospodárstvo dokonca nadmerne zdaňujú.

* Ing. Ján POKRIVČÁK, M. S., PhD., Slovenská poľnohospodárska univerzita, Fakulta ekonomiky a manažmentu, Katedra ekonomiky, Tr. A. Hlinku 2, 949 01 Nitra; e-mail: jan.pokrivcak@uniag.sk

** Johan F. M. SWINNEN, Licos – Centre for Transition, Economics, K. U. Leuven, Debetriestraat 34 – Room 03.24, 3000 Leuven, Belgium; e-mail: jo.swinnen@econ.kuleuven.ac.be

*** Harry de GORTER, Cornell University, Department of Applied Economics & Management, 447 Warren Hall, Ithaca, NY, USA; e-mail: hd15@cornell.edu

¹ Odhad produkčných subvencií (PSE) je indikátorom, ktorý meria ročnú peňažnú hodnotu transferov od spotrebiteľov a daňových poplatníkov na podporu poľnohospodárskych výrobcov, meraných na úrovni farmy, ktoré vznikajú ako dôsledok politík podporujúcich poľnohospodárstvo bez ohľadu na podstatu, ciele, alebo účinky na poľnohospodársku produkciu alebo príjmy [11]. Percentuálny odhad produkčných subvencií meria celkovú hodnotu transferov vyjadrenú v percentách z celkovej hodnoty produkcie (v domácich cenách) upravené pripočítaním priamych platieb a odpočítaním odvodov.

Cieľom tohto článku je objasniť príčiny rôznych úrovní dotovania poľnohospodárstva v rôznych krajinách, resp. v tej istej krajine v rôznych obdobiach. Druhým cieľom článku je objasniť determináciu podpory poľnohospodárstva v nadnárodnej inštitúcii, akou je CAP. V Európskej únii je poľnohospodárska politika spoločná, a preto sa o spoločnej úrovni dotácií pre rôzne krajiny rozhoduje prostredníctvom politického procesu, t. j. hlasovaním. Tretím cieľom je objasniť vplyv integrácie KSVE do EÚ na úroveň a nástroje podpory európskeho poľnohospodárstva.

1. Prehľad názorov na dotácie do poľnohospodárstva

Metodický prístup je založený na teóriách verejnej voľby. *Verejná voľba*, známa aj pod názvom *nová politická ekonómia*, je definovaná ako ekonomické štúdium netrhových rozhodovacích procesov. Inými slovami, nová politická ekonómia používa ekonomickú metodológiu na skúmanie politických procesov [10].

Podľa verejnej voľby politiky nie sú snahou „všvedúcej“ vlády o maximalizovanie spoločenského blahobytu (pigouvský prístup k úlohám vlády), ale výsledkom interakcie ľudí (politikov, byrokratov, záujmových skupín, voličov...) v inštitucionálnom kontexte rozhodnutí na politickom trhu. Politický proces sa chápe ako trhová výmena. Existuje dopyt po politikách a ponuka politik. Dopyt po politikách zabezpečujú občania a na strane ponuky sa podieľa vláda so svojou administratívou. Rozdiel medzi vzťahmi na politickom a čistom ekonomickom trhu je v tom, že vláda má monopol na zdaňovanie, a tým môže legálne daňovo zvýhodniť jednu skupinu na úkor iných. Participanti na politickom trhu maximalizujú určitú účelovú funkciu (individuálny blahobyt, politickú podporu).

Verejná voľba sa od neoklasickej mikroekonomickej analýzy odlišuje len v:

- *typoch obmedzujúcich podmienok* – subjekty analýzy sú vystavené obmedzeniam politickým (formálne a neformálne pravidlá), ekonomickým (rozpočtové obmedzenia) a obmedzeniam, ktoré sa týkajú vlastníckych práv;
- *typoch informácií* – ktoré majú subjekty k dispozícii, alebo sa ich snažia získať;
- *typoch interakcií medzi subjektmi* – sledujú sa napríklad interakcie medzi politikmi a voličmi, medzi jednotlivými záujmovými skupinami, medzi vládou a byrokratickým aparátom a pod.

Mancur Olson [12] zdôrazňuje dôležitosť záujmových skupín (*interest groups, pressure groups*) pri tvorbe politik. Záujmové skupiny presadzujú na politickom trhu záujmy svojich členov. Napríklad poľnohospodárske zväzy sa snažia o priaznivé legislatívne rozhodnutia pre poľnohospodárov. Záujmové skupiny vznikajú kvôli existencii verejných statkov. Legislatíva naklonená záujmom poľnohospodárov je pre nich verejný statok.

Olson považuje veľkosť záujmovej skupiny a náklady na komunikáciu medzi potenciálnymi členmi za kľúčové faktory determinujúce vznik záujmových skupín. Malé skupiny sú privilegované, t. j. sú efektívne vo svojej činnosti, ak náklady na vytvorenie verejného statku sú nižšie ako výnosy plynúce jednej osobe alebo kompaktnej koalícii. Veľké latentné skupiny dokážu poskytovať verejné statky len donútením členov správať sa kolektívne prostredníctvom selektívnych súkromných a spoločenských motívov.

Interakcia medzi záujmovými skupinami vedie k politickému ekvilibriu. Politici, politické strany a voliči sú pasívni a slúžia len ako nástroj aktívnych skupín na dosiahnutie svojich cieľov [2].

Jedna z častí verejnej voľby skúma netrhové rozhodnutia ako voľby v priamej demokracii. Vláda je považovaná za čiernu skrinku, do ktorej vstupujú preferencie občanov, a výstupom sú spoločenské preferencie. Tento prístup prijal K. J. Arrow [1]. Problém integrácie preferencií pri existencii určitých normatívnych obmedzujúcich podmienok je analogický s výberom vhodného volebného systému.

K volebným modelom sa priraduje aj Downsova [6] ekonomická teória. A. Downs však vládu už nepovažuje za čiernu skrinku, ale vníma ju ako inštitúciu zloženú z reálnych ľudí. Vo svojej ekonomickej teórii demokracie sa Downs sústreďuje na interakciu racionálnych, egoistických politikov a plne informovaných, racionálnych voličov v politickej aréne. Politici maximalizujú hlasy vo voľbách, a preto „formulujú politiky, aby vyhrali voľby, a nie vyhrávajú voľby, aby formulovali politiky“. Podpora občanov je funkciou zmeny užitočnosti spôsobenej politikou. Downs vnáša do ekonomickej literatúry pojem *racionálnej ignorancie*. Voliči nie sú dostatočne motivovaní oboznámiť sa s platformami politikov alebo politických strán. Dôvodom sú vysoké transakčné náklady na získanie informácií, pričom vplyv jedného hlasu (prínosy) je pri vysokom počte voličov nízky.

Teória záujmových skupín a Downsova ekonomická teória majú veľa spoločné a v mnohých prípadoch poskytujú rovnaké výsledky. Existujú však medzi nimi rozdiely, ktoré sa týkajú hlavne formulácie správania politických subjektov, ako aj fungovania politických mechanizmov.

Či už ako dôsledok „podnikateľskej“ činnosti politikov alebo tlaku záujmových skupín, existuje celý rad spôsobov ako využiť politický trh na transfer príjmov od jednej skupiny obyvateľstva do druhej. K bežným metódam patrí diferencované zdaňovanie, resp. dotovanie rozdielnych skupín obyvateľstva. Vytvorenie verejného statku osožného len pre určitú skupinu ľudí je druhou možnosťou. Existuje však aj spôsob, ktorý je oveľa menej viditeľný a jednoznačný. Je ním tvorba monopolnej pozície pre určitú skupinu občanov. Monopolné renty

zvyšujú blahobyť vyvolenej skupiny na úkor ostatných. Existencia monopolnej renty je však silným motívom aj pre ostatných a vzniká konkurenčný boj o jej získanie. V literatúre sa táto situácia označuje ako *rent-seeking* a pôvodkyňou tohto termínu je Anne Krueger [8].

Fungovanie a prepojenie ekonomických a politických trhov je možné dobre pozorovať v odvetvi poľnohospodárstva. Vládne intervencie do poľnohospodárskej výroby a spracovania sú všeobecným javom, a nie výnimkou. Rozvojové krajiny poľnohospodárstvo diskriminujú prostredníctvom takých nástrojov, ako sú exportné dane a nadhodnotené výmenné kurzy. Rozvinuté krajiny poľnohospodársku výrobu podporujú. Používajú na to cenové podpory, dovozné clá, vývozné dotácie, priame príjmové platby a pod.

Tradičný pohľad na vládu ako „vševládajúceho a benevolentného diktátora“ nedokáže vysvetliť rozsah a nástroje poľnohospodárskej politiky aplikovanej v praxi. Nahradenie tradičného normatívneho chápania vlády pozitívnou teóriou poľnohospodárskeho protekcionizmu v rozvinutých krajinách sa javí ako nevyhnutnosť.

V súčasnosti existujú v podstate dva moderné prístupy k štúdiu tvorby poľnohospodárskej politiky. Olsonova teória *záujmových* (alebo nátlakových) *skupín* a teória *interakcie politikov a voličov*, vychádzajúce pôvodne z Downsovej ekonomickej teórie demokracie. Tieto dve teórie majú mnoho spoločné a častokrát poskytujú aj úplne rovnaké predikcie.

Downsova ekonomická teória demokracie vysvetľuje protekcionizmus v poľnohospodárstve prostredníctvom racionálnej ignorancie. Spotrebiteľia sa neinformujú o poľnohospodárskej politike a neorganizujú sa v snahe znížiť garantované ceny poľnohospodárskych komodít, lebo náklady na takéto akcie by prevýšili ich individuálne výnosy. Čím sú spotrebiteľia bohatší a výdavky na potraviny tvoria menšiu časť ich príjmov, tým menší záujem majú o poľnohospodársku politiku. Na druhej strane vyššie príjmy generované vysokými garantovanými cenami sú rozdelené medzi málo farmárov. Malé straty spotrebiteľov a daňových poplatníkov nevedú k poklesu podpory pre politikov z tejto skupiny, kým vyššie príjmy na farmára vedú k vyššej podpore politikov uskutočňujúcich dané politiky.

J. F. M. Swinnen a H. de Gorter [15] aplikovali Downsov model špecificky na poľnohospodárstvo. Podľa nich úroveň transferu príjmov od daňových poplatníkov a spotrebiteľov závisí od troch hlavných faktorov: príjmovej disparity medzi vidiekom a mestom, podielu vidieckeho obyvateľstva v celkovej populácii a od umŕtvených nákladov spojených s príjmovým transferom.

Na druhej strane M. Olson [12] tvrdí, že s rastom počtu farmárov rastú organizačné náklady kvôli problému čierneho pasažiera (*free rider problem*), čo je problémom každého poskytovania verejného statku prostredníctvom trhu.

S ekonomickým vývojom problém čierneho pasažiera u farmárov klesá, kým u spotrebiteľov a daňových poplatníkov rastie. Podobne ako Olson aj J. M. Buchanan a G. Tullock [4] zdôrazňujú kolektívnu silu pri tvorbe poľnohospodárskej politiky. Koalícia farmárov dokáže ráznejšie presadzovať svoje záujmy na politickej aréne. S rastom počtu farmárov však rastú aj organizačné náklady. Malý relatívny počet farmárov ich predurčuje k efektívnemu presadzovaniu svojich záujmov.

Model interakcie politikov a voličov zdôrazňuje aktivitu politikov. Politici sú podnikaví a aktívni, čo je v ostrej opozícii k prístupu klíringového domu (*clearing house approach*) používaného teóriami záujmových (nátlakových) skupín. Stúpenci Olsonovej teórie zdôrazňujú na druhej strane aktivitu lobistov, čo je črta, ktorú teória interakcie politikov a voličov úplne zanedbáva. Teória záujmových skupín zdôrazňuje kolektívnu akciu, kým stredobodom interakcie politikov a voličov je konkurencia medzi politikmi.

Teória interakcie politikov a voličov je založená na realistickejších behaviorálnych predpokladoch a aj jej predikcie sú bližšie ku skutočnosti, a preto náš článok modelovo vychádza z teórie interakcie voličov a politikov.

2. Spoločná poľnohospodárska politika a transfery príjmov

Hlavným cieľom spoločnej poľnohospodárskej politiky² je redistribúcia príjmov z nepoľnohospodárskeho sektora do poľnohospodárstva. Na dosiahnutie tohto cieľa sa používa v prevažnej miere cenová podpora kombinovaná s dovoznými bariérami na zamedzenie dovozu lacnejších potravín z územia mimo EÚ. Ak cenová podpora prevyšuje rovnovážnu cenu v EÚ, vznikajú prebytky, ktoré sa eliminujú prostredníctvom exportných dotácií, t. j. dumpingom na svetové trhy. Prebytkom potravín na trhu sa CAP snaží v niektorých prípadoch vyhnúť zavedením produkčných kvót.

Spoločná poľnohospodárska politika vedie k dvom typom transferov príjmov:

1. *Transfer od spotrebiteľov a daňových poplatníkov k poľnohospodárskym výrobcom.* Spotrebiteľia platia vyššie ceny, ako by platili bez existencie CAP. V takom prípade by ceny boli na svetovej úrovni, a teda nižšie ako v EÚ. Daňoví poplatníci na druhej strane financujú exportné dotácie a podobné formy necenovej podpory.

2. *Spoločná poľnohospodárska politika spôsobuje transfer príjmov medzi členskými štátmi EÚ.* To sa uskutočňuje kvôli princípu finančnej solidarity, ktorý sa uplatňuje v EÚ. Finančná solidarita v praxi znamená, že poľnohospodárstvo sa financuje zo spoločného rozpočtu, a nie z rozpočtov národných. Každá krajina

² Mechanizmami CAP sa zaoberá napríklad M. Tracy [18].

prispieva do spoločného rozpočtu, a zároveň z neho aj čerpá. Príspevky sa môžu od výšky čerpaných zdrojov odlišovať. Pozostávajú z dovozných ciel na potraviny, poplatkov pre pestovateľov cukru a príspevkov vypočítaných na základe HDP na obyvateľa. To znamená, že relatívne bohaté členské štáty a čisti importéri poľnohospodárskych produktov prispievajú disproporcionálne viac ako relatívne chudobné krajiny a čisti exportéri. Čerpanie zdrojov zo spoločného rozpočtu závisí od produkcie potravín v jednotlivých krajinách v porovnaní s celkovou produkciou.

3. Model

3.1. Preferencie krajín na dotovanie poľnohospodárstva v rámci čisto národnej politiky

Nech P^0 označuje trhovú cenu koša poľnohospodárskych komodít a P_j intervenčnú cenu³ v j -tej krajine pred jej integráciou alebo mimo CAP. Jednotková dotácia sa vypočíta ako

$$s_j = P_j - P^0$$

Politicky optimálnu jednotkovú dotáciu si označme

$$s_j^* = P_j^* - P^0$$

pričom P_j^* je politicky optimálna intervenčná cena v j -tej krajine. Predpokladajme, že existujú len dva sektory v ekonomike: poľnohospodárstvo (A) a všetko ostatné (B). Všetci jednotlivci majú identické preferencie a maximalizujú nepriamu funkciu užitočnosti $U(y^i)$, kde y^i reprezentuje individuálny príjem a $i = A, B$. V jednotlivých sektoroch je n^i identických jednotlivcov s počiatočným príjmom e^i .

Celkový transfer príjmov do sektora A (R_j) závisí od intervenčnej ceny alebo jednotkovej dotácie a celkovej poľnohospodárskej produkcie (Q_j):

$$R_j = (P_j - P^0) \cdot Q_j$$

Pre jednoduchosť uvažujeme s vertikálnou krivkou ponuky. Transferované príjmy pochádzajú z dodatočného zdanenia príjmov sektora B (T_j).

$$T_j = (e_j^B - y_j^B) \cdot n_j^B$$

pričom y_j^B je príjem jednotlivcov v sektore B po zdanení alebo po uskutočnení transferu. Neuvažujeme s umŕtvenými stratami,⁴ ktoré sprevádzajú každý takýto transfer

$$T_j = R_j$$

Transfer spôsobí nasledujúce zmeny príjmov:

³ Závery sa nezmenia, ak sa bude uvažovať s priamymi platbami namiesto cenovej podpory.

⁴ Ako zakomponovať umŕtvené náklady pozri [17].

$$\Delta y_j^A(P_j) = R_j/n_j^A = (P_j - P^0) \cdot Q_j/n_j^A = (s_j \cdot Q_j)/n_j^A \quad (1)$$

$$\Delta y_j^B(P_j) = -R_j/n_j^B = -T_j/n_j^B \quad (2)$$

Na určenie politicky optimálneho transferu príjmov musíme vypočítať čistý príjem jednotlivcov po implementovaní politiky:

$$y_j^A = e_j^A + \Delta y_j^A \quad (3)$$

$$y_j^B = e_j^B + \Delta y_j^B \quad (4)$$

Rovnako ako Swinnen a de Gorter v [17] a Swinnen v [16] uvažujeme o prípade, keď politici maximalizujú politickú podporu S ako funkciu zmeny príjmov každého sektora v dôsledku cenových podpôr:

$$\max. S_j = n_j^A \cdot S(v_j^A(R_j)) + n_j^B \cdot S(v_j^B(R_j)) \quad (5)$$

kde

$$v_j^i(R) = U_j^i(R_j) - U_j^i(0) \quad (6)$$

kde

$U_j^i(R_j)$ – úroveň užitočnosti jednotlivca v skupine i po uskutočnení redistribučnej politiky,

$U_j^i(0)$ – úroveň užitočnosti pred uskutočnením politiky.

Vyriešením rovníc (3) – (5) dostaneme politicky optimálnu úroveň intervenčnej ceny (jednotkovej dotácie) pre krajinu j , ktorá nie je súčasťou žiadnej nadnárodnej spoločnosti štátov, ako je napríklad CAP. Táto optimálna intervenčná cena (P_j^*) maximalizuje politickú podporu.

3.2. Preferencie krajín na dotovanie poľnohospodárstva v rámci nadnárodnej spoločnej poľnohospodárskej politiky

Vytvorí sa nadnárodná CAP, ktorá je založená na dvoch relevantných princípoch:

- spoločné ceny,
- finančná solidarita.

Ceny poľnohospodárskych komodít sú rovnaké v prepočte na eurá vo všetkých členských štátoch. Poľnohospodárske politiky sú spoločné pre celú Európsku úniu a národné špecifiká zohrávajú len marginálnu rolu.

V dôsledku finančnej solidarity nemusia platiť vyrovnané rozpočty pre jednotlivé členské štáty. Vyrovnaný rozpočet sa musí dosiahnuť len v rámci celej Európskej únie.

Členské štáty, ktoré platia do spoločného rozpočtu viac, ako z neho odoberajú, sú čistými prispievateľmi do rozpočtu CAP, kým štáty, pre ktoré platí opak, sú čistými odberateľmi z rozpočtu.

Nech $P_j^\#$ označuje politicky optimálnu intervenčnú cenu ($s_j^\#$ – politicky optimálna jednotková dotácia pre krajinu v rámci CAP). Pre čistého prispievateľa do spoločného rozpočtu bude politicky optimálna intervenčná cena mimo EÚ vyššia ako jeho politicky optimálna intervenčná cena v rámci EÚ. Dôvod je jednoznačný. Čistý prispievateľ transferuje príjem svojich spotrebiteľov a daňových poplatníkov farmárom iných členských štátov. Bez týchto medzinárodných transferov by bol príjem domácich spotrebiteľov a daňových poplatníkov vyšší (pri nezmenených príjmoch domácich farmárov). Politici čistého prispievateľa budú mať cenové preferencie v rámci CAP nižšie ako mimo CAP. Toto tvrdenie platí nezávisle od toho, či optimum je pod spoločnou cenou, alebo nad spoločnou cenou.

Opak samozrejme platí pre čistého odberateľa zo spoločného rozpočtu. Jeho optimum je nižšie mimo EÚ, než by bolo v rámci nej.

Týmto modelom sme stanovili, že existuje politicky optimálny transfer príjmov od spotrebiteľov a daňových poplatníkov k farmárom. Veľkosť transferu je funkciou príjmovej disparity. Optimálne transfery pre krajinu v rámci a mimo EÚ sa môžu líšiť. Čistá prispievateľská pozícia krajiny spôsobená poľnohospodárskou politikou je hlavným dôvodom, prečo sa optimálne príjmové transfery mimo a v rámci EÚ nemusia zhodovať.

Odchýlka skutočnej ceny od optimálnej spôsobuje pokles podpory voličov. Rovnaký pokles podpory nastáva bez ohľadu na to, či je odchýlka pozitívna (optimálna cena je vyššia ako skutočná), alebo negatívna. Krajiny majú teda jednovrcholové preferencie. Vzd'alo vanie sa od vrcholu spôsobuje pokles politickej podpory.

4. Rozhodovacie procesy v Európskej únii

Rozhodnutia týkajúce sa úrovne spoločných intervenčných cien uskutočňuje Rada EÚ. Rozhodovací proces chápeme ako fórum na presadzovanie národných záujmov. Týmto automaticky vylučujeme možnosť, že Európska komisia alebo Rada EÚ maximalizujú svoju politickú podporu tak, ako to robia vlády štátov. Tento predpoklad obstojí, lebo ani Rada EÚ, ani Európska komisia nie sú priamo volené orgány, ale sú menované vládami jednotlivých členských štátov.

Spoločná cena (ekvilibrium) je funkciou optimálnych politik jednotlivých členských štátov, Európskej komisie a legislatívnej procedúry v rámci EÚ. Na väčšinu rozhodnutí vzhľadom na CAP sa vzťahuje jednoduchá konzultačná procedúra. Podľa nej Európska komisia navrhuje politiku a Rada EÚ o nej rozhoduje po obdržaní nezáväznej mienky Európskeho parlamentu.

Každý členský štát môže prezentovať pozmeňujúci návrh k návrhu Európskej komisie. Pozmeňujúci návrh sa prijme len s jednomyselným súhlasom Rady EÚ. Na dosiahnutie záverečného kompromisu je Európska komisia v praxi „povinná“

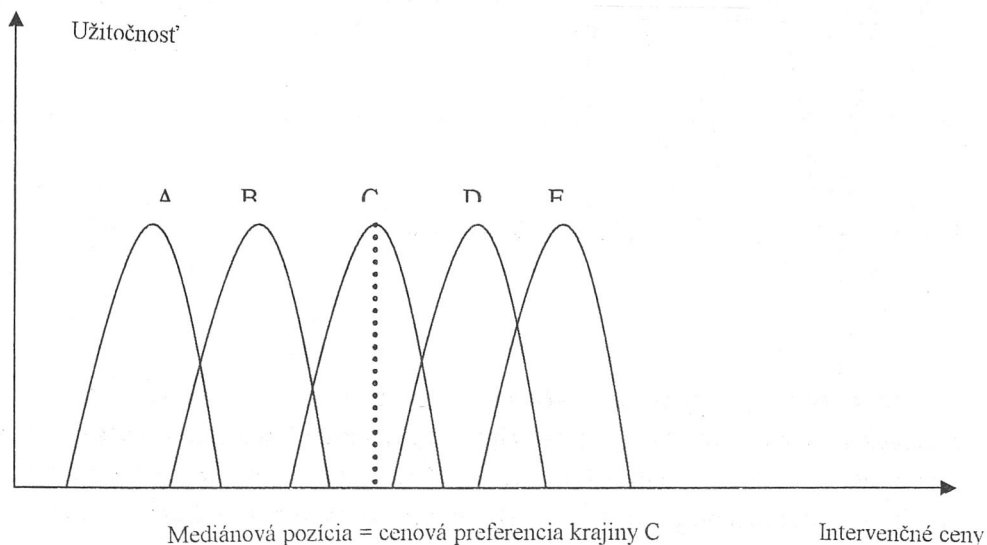
zosúladiť svoj návrh s myslením Rady EÚ [7]. Európskej komisii záleží na politickej akceptovateľnosti návrhu. Rada EÚ rozhoduje o návrhu prostredníctvom volieb, pričom vo väčšine prípadov sa používa kvalifikovaná vážená väčšina. Niektoré politiky sú prijaté jednoduchou väčšinou. Väčšinový hlasovací systém budeme analyzovať aj kvôli priehľadnosti nasledujúcej analýzy.

4.1. Jednoduchá väčšina

Pri jednorozmernom probléme, t. j. keď vnímame poľnohospodárstvo ako celok, a nie ako jeho jednotlivé komodity, a ak uvažujeme, že voliči (členovia Rady EÚ), ako sme už uviedli, majú jednovrcholové preferencie, tak cenová preferencia mediánovej krajiny musí byť vybraná ako rozhodnutie pri použití jednoduchšej väčšiny. V literatúre sa takýto výsledok väčšinového hlasovania označuje ako *pravidlo mediánového voliča* [10]. Mediánový volič je v našom prípade zástupca tej krajiny v Rade EÚ, ktorá má mediánovú preferenciu so zreteľom na intervenčné ceny. To znamená, že reprezentanti krajín s polovicou z celkových hlasov majú vyššie cenové preferencie, a zároveň reprezentanti krajín s druhou polovicou z celkového počtu hlasov majú nižšie cenové preferencie ako zástupca mediánovej krajiny. Spoločná cena P^{EU} je teda politicky optimálna cena mediánového členského štátu EÚ. Obrázok 1 poskytuje grafické znázornenie. Uvažujeme o 5 krajinách (A, B, C, D, E). Krajina A má najnižšie preferencie na podporu farmárov a krajina E najvyššie. Pri jednoduchšej väčšine zvíťazí návrh krajiny C (mediánová krajina).

Obrázok 1

Preferencia mediánovej krajiny ako ekvilibrium pri väčšinovom hlasovaní



4.2. Kvalifikovaná väčšina

Veľká väčšina poľnohospodárskej legislatívy v EÚ je založená na Článku 43 Rímskej dohody. Podľa tohto článku sa návrhy Európskej komisie vzťahujúce sa na poľnohospodársku politiku prijímajú kvalifikovanou váženou väčšinou. V súčasnosti je rozdelenie hlasov nasledovné:

- Nemecko, Francúzsko, Taliansko a Veľká Británia majú po 10 hlasoch,
- Španielsko má 8 hlasov,
- Belgicko, Holandsko, Grécko a Portugalsko majú po 5 hlasoch,
- Rakúsko a Švédsko majú po 4 hlasoch,
- Dánsko, Fínsko a Írsko majú po 3 hlasoch,
- Luxembursko má 2 hlasy.

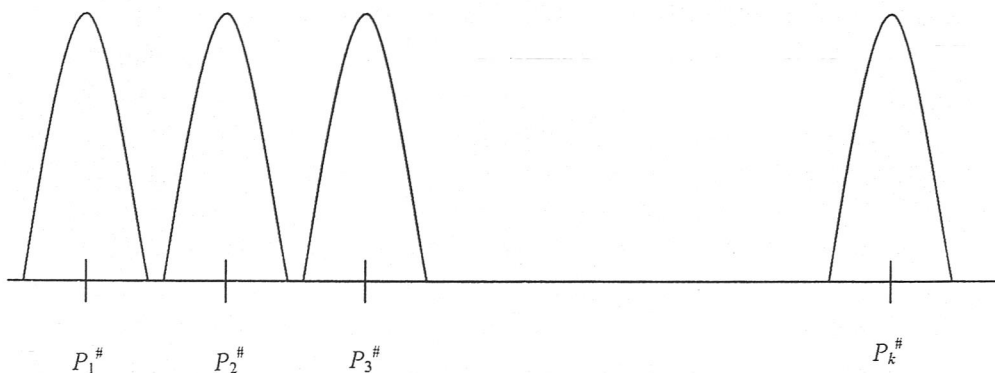
Celkové $v = 62$ z $n = 87$ tvorí kvalifikovanú väčšinu.

Nech status quo je označené ako q – úroveň podpory poľnohospodárstva prostredníctvom cenovej podpory, na ktorej sa členské štáty dohodli na predchádzajúcom rokovaní. Na prehlasovanie q je potrebná kvalifikovaná väčšina, čo znamená, že 62 z 87 hlasov sa musí získať v prospech nového návrhu. Návrh Európskej komisie teda musí obdržať kvalifikovanú väčšinu hlasov, alebo zostane v platnosti existujúci stav q .

Situáciu je možné znázorniť graficky (obr. 2).

Obrázok 2

Priestorová prezentácia preferencií krajín vzhľadom na intervenčné ceny



Usporiadanie politicky optimálnych intervenčných cien členských štátov je reprezentované na horizontálnej osi. Optimá členských štátov, ktoré majú jednovrcholové preferencie, sú označené ako $P_i^\#$. Členský štát 1 má najnižšiu politicky optimálnu intervenčnú cenu $P_1^\#$, členský štát k má najvyššiu politicky optimálnu

intervenčnú spoločnú cenu $P_k^\#$. $P_1^\# < P_2^\# \dots < P_k^\#$. Členský štát 1 má v_1 hlasov v Rade EÚ, členský štát 2 má v_2 hlasov a členský štát k má v_k hlasov.

Členský štát i hlasuje za návrh Európskej komisie, ak jeho optimálna cena je bližšie k návrhu Európskej komisie, než je jeho vzdialenosť od q . Dva členské štáty sú rozhodujúce pre prijatie návrhu Európskej komisie, členský štát X a členský štát Y . Členský štát X a všetky ostatné členské štáty, ktoré majú vyššie optimálne ceny ako X ($P_i^\# > P_X^\#$), tvoria minimálnu kvalifikovane väčšinovú koalíciu, ktorá môže nahradiť status quo optimálnou cenou nachádzajúcou sa vpravo od statusu quo. Všetky ostatné členské štáty bez krajiny X nemôžu získať 62 hlasov na porazenie q optimálnou cenou nachádzajúcou sa vpravo od q .

$$i = X+1 \sum^k v_i < v < i = X \sum^k v_i \quad (9)$$

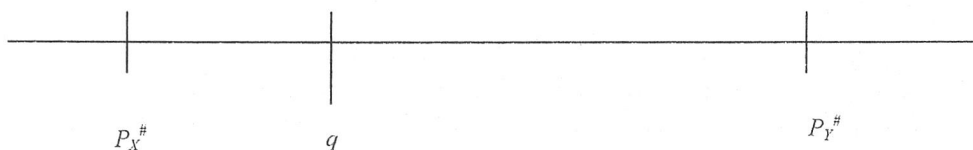
Analogicky, členský štát Y a všetky členské štáty s nižšími politicky optimálnymi spoločnými cenami môžu spoločne nahradiť status quo (majú dosť hlasov) novou cenou, ktorá sa nachádza vľavo od q . Bez krajiny Y toto nahradenie nie je možné realizovať.

$$i = 1 \sum^{Y-1} v_i < v < i = 1 \sum^Y v_i \quad (10)$$

Ak sa status quo nachádza medzi optimálnymi cenami členských štátov X a Y , t. j. v segmente $P_X^\# P_Y^\#$ (obr. 3), tak nemôže byť prekonaný kvalifikovanou väčšinou v Rade EÚ. Ak sa status quo nachádza vľavo od politicky optimálnej spoločnej intervenčnej ceny krajiny X , tak bude porazený všetkými návrhmi Európskej komisie, ktoré krajina X preferuje pred statusom quo. Ak sa status quo nachádza vpravo od politicky optimálnej spoločnej intervenčnej ceny krajiny Y , tak bude porazený všetkými návrhmi Európskej komisie, ktoré krajina Y preferuje pred statusom quo.

Obrázok 3

Ak sa status quo nachádza medzi optimami členských štátov X a Y , nemôže byť porazené



Kvalifikované väčšinové hlasovanie podporuje udržiavanie statusu quo. Existencia rôznych politicky optimálnych spoločných cien v rôznych členských štátoch Európskej únie spôsobuje prípady, keď žiadna kvalifikovaná väčšina nesúhlasí so zmenou statusu quo v akomkoľvek smere.

Európska komisia, aj pri prispôbovaní sa požiadavkám Rady EÚ, má možnosť ovplyvniť výsledné ekvilibrium. Ekvilibrium teda závisí od politických optím členských štátov EÚ, optima Európskej komisie a od pozície statusu quo, ktoré je výsledkom negociácií predchádzajúceho roka.

5. Integrácia krajín strednej a východnej Európy do Európskej únie a poľnohospodársky protekcionizmus v novej Európskej únii

Začlenenie krajín strednej a východnej Európy do spoločnej poľnohospodárskej politiky Európskej únie zmení ich dopyt po poľnohospodárskom protekcionizme. Zmenia sa aj preferencie súčasných členských štátov Európskej únie. Optimálna úroveň ochrany poľnohospodárov v súčasných členských štátoch EÚ sa zníži. Dôvod je jednoznačný. Tieto štáty sa stanú väčšími prispievateľmi do rozpočtu EÚ (tab. 1).

Tabuľka 1

Medzištátne transfery spôsobené spoločnou poľnohospodárskou politikou EÚ (v mil. EUR)

Štát	1991	1996	Účinky rozšírenia
Belgicko ¹	-318.5	-495.4	-504
Dánsko	782.2	764.3	-216
Francúzsko	1 565.4	2 195.2	-2 246
Nemecko	-2 715.1	-3 965.1	-3 628
Írsko	1 669.0	1 448.1	-96
Taliansko	-2 875.5	-3 173.3	-1 766
Holandsko	211.9	-348.0	-756
Veľká Británia	715.0	417.7	-1 429
Grécko	1 043.4	1 841.1	-156
Španielsko	349.8	1 419.3	-1 033
Portugalsko	-445.5	-157.8	-180
EÚ	-	-	-12 000

¹ Vrátane Luxemburska.

Prameň: [9].

Integrácia spôsobí zvýšenie transferov medzi krajinami smerom od súčasných členov. Pre danú hodnotu transferu príjmu domácim farmárom sa náklady domácich spotrebiteľov a daňových poplatníkov zvýšia. Politici súčasných členských štátov EÚ budú mať nižšiu úroveň optimálnej podpory poľnohospodárov v rozšírenej EÚ. Mediánová preferencia po poľnohospodárskom protekcionizme koalície súčasných členských štátov EÚ bude v rozšírenej EÚ nižšia, ako je v súčasnosti.

Na druhej strane, krajiny strednej a východnej Európy budú preferovať vyššiu podporu poľnohospodárov v rámci EÚ, než ju preferujú mimo EÚ. V rámci CAP

budú mať tieto krajiny pozíciu čistých odberateľov finančných prostriedkov z rozpočtu EÚ [5]. Táto situácia nastane kvôli nízkemu HDP na obyvateľa v týchto štátoch, nových členoch EÚ, a v dôsledku relatívne veľkých poľnohospodárskych sektorov stredo- a východoeurópskych krajín. Stredo- a východoeurópski farmári budú teda dotovaní nielen z príjmov svojich domácich spotrebiteľov a daňových poplatníkov, ale aj zo zdrojov zahraničných. Navyše, môžeme predikovať, že preferencie stredo- a východoeurópskych krajín v rámci CAP budú nižšie, ako je medián súčasných členov. Dôvodom je relatívne nižšia disparita v produktivite medzi poľnohospodárskym sektorom a ostatnými sektormi ekonomiky v krajinách strednej a východnej Európy, než je v súčasnej Európskej únii. Preto je aj príjmová disparita pred aplikáciou poľnohospodárskej politiky nižšia v strednej a vo východnej Európe než v EÚ.

Čo sa stane s celkovým poľnohospodárskym protekcionizmom v „novej“ a rozšírenej Európskej únii? Nastane pokles politicky optimálnej úrovne ochrany poľnohospodárov medzi súčasnými členskými štátmi EÚ, a politicky optimálna úroveň ochrany poľnohospodárov medzi stredo- a východoeurópskymi krajinami bude pod mediánom súčasnej EÚ. Tieto dve sily spôsobia pokles intervenčných cien v EÚ. Vzhľadom na integráciu krajín strednej a východnej Európy do EÚ existuje dopyt zo strany súčasných členských štátov EÚ po reforme CAP v čiastočne protrhovom smere.

Záver

Vládne intervencie do poľnohospodárstva sú dôsledkom pôsobenia politického trhu, na ktorom pôsobia racionálni a egoistickí politici spolu s informovanými a racionálnymi občanmi. Prerozdeľovanie príjmov v prospech poľnohospodárskych producentov na úkor daňových poplatníkov a spotrebiteľov je výsledkom snahy politikov maximalizovať svoju celkovú podporu u obyvateľstva. Občania, ktorých užitočnosť sa prostredníctvom politik zvýši, budú dané politiky podporovať, a naopak občania, ktorí budú politikami poškodení, svoju podporu daným politikám a politikom zredukujú. V politickom ekvilibriu je marginálny pokles podpory zdaňovanej skupiny obyvateľstva presne vykompenzovaný marginálnym nárastom podpory dotovanej skupiny.

Prerozdeľovanie umožňuje politikom zvýšiť si podporu u obyvateľstva na základe rôznych marginálnych užitočností príjmu v rôznych príjmových skupinách. To znamená, že rast príjmu o jednu korunu zvýši príjem u chudobnejšieho poľnohospodárskeho obyvateľstva o viac, ako je pokles podpory pri znížení príjmov o jednu korunu u bohatšieho nepoľnohospodárskeho obyvateľstva. Politicky optimálny transfer príjmov do poľnohospodárstva závisí od:

- príjmovej disparity medzi poľnohospodárstvom a ostatnou ekonomikou,
- početnosti poľnohospodárov a nepoľnohospodárov,
- umŕtvených nákladov spojených s transferom príjmov.

Politicky optimálna úroveň podpory poľnohospodárstva (poľnohospodársky protekcionizmus) sa mení vstupom krajiny do nadnárodnej spoločnej poľnohospodárskej politiky EÚ. Dôvodom sú transfery príjmov medzi členskými štátmi EÚ, spôsobené spoločnou rozpočtovou politikou aplikovanou v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky.

Pre čistého prispievateľa do spoločného rozpočtu bude politicky optimálna podpora poľnohospodárov mimo EÚ vyššia ako jeho politicky optimálna podpora poľnohospodárov v rámci EÚ. Dôvod je jednoznačný. Čistý prispievateľ transferuje príjem svojich spotrebiteľov a daňových poplatníkov farmárom iných členských štátov. Bez týchto medzinárodných transferov by bol príjem domácich spotrebiteľov a daňových poplatníkov vyšší a príjmy domácich farmárov by sa nemenili. Politici čistého prispievateľa teda budú mať cenové preferencie v rámci CAP nižšie ako mimo CAP. Opak platí pre čistého odberateľa príjmov. Medzinárodné transfery príjmov v rámci EÚ, t. j. finančná solidarita, teda nespôsobujú systematický rast poľnohospodárskeho protekcionizmu.

Odchýlka od optimálnej úrovne podpory poľnohospodárstva spôsobuje pokles podpory voličov. Rovnaký pokles podpory nastáva bez ohľadu na to, či je odchýlka pozitívna (optimálna cena je vyššia ako skutočná), alebo negatívna. Krajiny majú teda jednovrcholové preferencie. Vzďaľovanie sa od vrcholu spôsobuje pokles politickej podpory. Spoločné politiky teda tiež systematicky nespôsobujú rast poľnohospodárskeho protekcionizmu v EÚ.

Spoločné politiky (ekvilírium) sú funkciou optimálnych politík jednotlivých členských štátov, Európskej komisie a legislatívnej procedúry v rámci EÚ. Na väčšinu rozhodnutí vzhľadom na CAP sa vzťahuje Rada Európskej únie o nej rozhoduje po obdržaní nezáväznej mienky Európskeho parlamentu. Úroveň intervenčných cien v rámci CAP závisí od legislatívnej procedúry v rámci EÚ, teda od hlasovacieho mechanizmu.

Začlenenie krajín strednej a východnej Európy do spoločnej poľnohospodárskej politiky Európskej únie zmení ich dopyt po poľnohospodárskom protekcionizme. Zmenia sa aj preferencie súčasných krajín Európskej únie. Optimálna úroveň ochrany poľnohospodárov v súčasných členských štátoch EÚ sa zníži, pretože súčasné členské štáty EÚ sa stanú väčšími prispievateľmi do rozpočtu EÚ. Na druhej strane, krajiny strednej a východnej Európy budú preferovať vyššiu podporu poľnohospodárov v rámci EÚ, ako preferujú mimo EÚ. V rámci CAP budú mať tieto krajiny pozíciu čistých odberateľov finančných prostriedkov z rozpočtu EÚ. Čo sa stane s celkovým poľnohospodárskym protekcionizmom

v novej a rozšírenej EÚ? Nastane pokles politicky optimálnej úrovne ochrany poľnohospodárov medzi súčasnými členmi EÚ, a politicky optimálna úroveň ochrany poľnohospodárov medzi stredo- a východoeurópskymi krajinami bude pod mediánom súčasnej EÚ. Tieto dve sily spôsobia pokles intervenčných cien v Európskej únii.

Literatúra

- [1] ARROW, K. J.: *Social Choice and Individual Values*. New York: John Wiley & Sons 1951.
- [2] BECKER, G. S.: *A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence*. *Quarterly Journal of Economics*, 98, august 1983, s. 371 – 400.
- [3] BIELIK, P.: *Ekonomika poľnohospodárstva a európska integrácia*. [Učebnica.] Nitra: SPU 1999; ISBN 8-7137-616-7.
- [4] BUCHANAN, J. M. – TULLOCK, G.: *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press 1960.
- [5] CIAIAN, P.: *The Impact of the Common Agricultural Policy on Income Distribution and Welfare in Central and Eastern European Countries*. [Thesis: M. Sc. in Economics.] Leuven: Katholieke Universiteit Leuven 2002.
- [6] DOWNS, A.: *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row 1957.
- [7] FEARNE, A.: *The CAP Decision-Making Process*. In: RITSON, C. – HARVEY, D.: *The Common Agricultural Policy and the World Economy*. Wallingford: C. A. B International 1991, s. 101 – 16.
- [8] KRUEGER, A. O.: *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*. *American Economic Review*, 64, 1974, s. 291 – 303.
- [9] MAHE, L. M. – ROE, T. L.: *The Political Economy of Reforming the 1992 CAP Reform*. *American Journal of Agricultural Economics*, 78, 1996, s. 1314 – 23.
- [10] MUELLER, D. C.: *Public Choice II*. New York: Cambridge University Press 1989.
- [11] OECD: *Agricultural Policies, Markets and Trade in OECD Countries*. Paris: OECD 2001.
- [12] OLSON, M., Jr.: *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press 1965.
- [13] PIGOU, A. C.: *The Economics of Welfare*. London: MacMillan 1932.
- [14] POKRIVČÁK, J.: *The Politics of Price Determination in the EU's CAP and the „Restaurant Table“ Effect: Implications for East European Accession*. [M. Sc Thesis. Department of Agricultural, Resource and Managerial Economics.] Ithaca, NY: Cornell University 1997.
- [15] POKRIVČÁK, J. – de GORTER, H.: *The „Restaurant Table“ Effect in the EU's CAP*. [Contributed paper presented at the IXth Congress of the European Association of Agricultural Economists.] Warsaw: 24. – 28. augusta 1999.
- [16] SWINNEN, J. F. M.: *A Positive Theory of Agricultural Protection*. *American Journal of Agricultural Economics*, 76, 1994, č. 1, s. 1 – 14.
- [17] SWINNEN, J. F. M. – de GORTER, H.: *Why Small Groups and Low Income Sectors Obtain Subsidies: The „Altruistic“ Side of a „Self-Interested“ Government*. *Economics and Politics*, 4, 1994, s. 285 – 93.
- [18] TRACY, M.: *Agricultural Policy in the European Union and Other Market Economies*. Brussels: APS-Agricultural Policy Studies 1996.

AGRICULTURAL POLICY AND EUROPEAN INTEGRATION

Ján POKRIVČÁK – Johan F. M. SVINNEN – Harry de GORTER

The Common Agricultural Policy (CAP) of the European Union (EU) has protected European farmers while distorting world markets and creating a major problem for the European Community's budget. The primary objective of the CAP is to redistribute income from the non-farm sector to farmers. Commodity price supports with import barriers and export subsidies (along with output controls) have been the most common means used by the CAP to achieve this objective. A common support price to all countries is the cornerstone of the CAP. The EU's price support mechanism implies two types of income transfers to farmers: a transfer from consumers and taxpayers to farmers and a transfer from one country to another. The former type of transfer is accomplished through transfers to farmers from consumers who pay higher prices than they otherwise would with import levies and sometimes alternative forms of production controls, and from taxpayers who finance production and export subsidies and other policy instruments dealing with excess production. Inter-country transfers occur indirectly because of the „financial solidarity“ in financing the CAP with the common budget and of net positive and negative trade positions between countries. Contributions to the common budget consist of revenues from import duties, producer levies, and contributions from member states as a per cent of their value-added tax (VAT) base. After 1988, budget revenues are determined as a factor of gross domestic product (GDP), depending on the amount needed to balance the budget. An individual country's benefit from the CAP depends on the sectors obtaining subsidies, the country's net trade position (reflecting consumer transfers from one country to farmers in another) and the relative size of that country's production relative to total production in the EU.

The decision-making on the CAP is institutionally complex. The European Commission and the Council of Agricultural Ministers play an important role in decision-making on the CAP. The latter are strongly influenced in their positions by pressure from interest groups in their countries.

In our paper we develop a two-stage political economy model that explicitly models the complexity of decision-making in the EU on the CAP, and use the model to investigate the impact of accession of Central and East European Countries into the EU.

In the first stage (which takes place at the member state level) national governments choose their optimum amount of protection of domestic farmers through the CAP, reflecting preferences and differential influences of voters and interest groups. In the second stage (which takes place at EU level), we model the CAP decision-making. European Commission proposes a policy position and Council of Ministers votes on the proposal whereby the voting of each minister is determined by the politically optimal policies for

the government the minister represents. The impact of simple majority voting and qualified majority voting on the final common outcome are discussed.

We derive several results. Preferences of countries on agricultural protection change within the CAP compared to their preferences outside the CAP. The fact is due financial solidarity of the CAP. Financial solidarity causes that some countries are net beneficiaries of the CAP while other countries are net contributors to the CAP. Net beneficiaries prefer higher protection of their agriculture in the CAP than they would have opted for outside the CAP, or on their own. The reason is straightforward. Some of the income going to farmers of a net beneficiary comes from taxes on consumers or taxpayers in the net contributing countries. The opposite obviously holds for net contributors to the CAP. The accession of the Central and East European Countries (CEECs) into the EU's CAP will alter preferences for agricultural protection both in the current EU countries and in the CEECs. Preferences in current EU countries will be lowered. The reason is straightforward. The current EU countries will become larger net contributors to the common agricultural policy (under current CAP). This is reflected in the process of CAP reform and an effort of current members to deprive future EU members from CEECs of some of the direct payments.

The CEECs, on the other hand, will prefer higher agricultural support when members of the EU than they prefer now because their expected status of net beneficiaries of the CAP. This is also reflected in an effort to rise agricultural protection in pre-accession period, which is however constrained by other domestic factors like low purchasing power of consumers and high relative expenditures of households on food.

In conclusion, even if the CAP remains unreformed, the Eastward enlargement of the EU would decrease the level of agricultural protection in the EU. The impetus will be provided by the current EU members because of a deteriorating effect of the accession on their net contribution position.