View metadata, citation and similar papers at core.ac.uk

brought to you by CORE

Rozvoj venkova a rozvoj regionů: Společná zemědělská politika a regionální politika na jednom hřišti

Rural development and regional development: Common agricultural policy and regional policy on one field

Ing. Jan Binek, Ph.D., Mgr. Hana Svobodová

GaREP, spol. s r.o., garep@garep.cz

Abstrakt

Rozvoj venkova je stále více zdůrazňovanou součástí Společné zemědělské politiky EU, avšak není možné jej vnímat odděleně bez kontextu regionální politiky. Průnik v cílech a opatřeních rozvoje venkova společné zemědělské politiky i politiky regionální je zřejmý a je nutné podpořit snahy o synergii rozvojových aktivit. Cílem příspěvku je nastínění kontextu, prostorových vazeb, souvislostí i některých paradoxů politiky rozvoje venkova a regionální politiky v České republice.

Klíčová slova: Regionální politika EU, Společná zemědělská politika EU, rozvoj venkova, regionální rozvoj.

Key words: Regional policy of the EU, Common agricultural policy of the EU, rural development, regional development.

Úvod

V rozpočtu Evropské unie dominují dvě tematické oblasti: udržitelný růst a přírodní zdroje, jak jsou nově a nadneseně nazvány a přeformulovány strukturální politika EU a společná zemědělská politika EU. Debata o reformě výdajové stránky EU je otázkou sladění principů a cílů již od počátku existence Evropských společenství i současné Evropské unie, která funguje ve zcela novém vnějším i vnitřním prostředí, nicméně stále pokračuje v kontinuitě překonaného.

Činnosti EU zařazené do oblasti druhého a třetího pilíře a vytváření funkčních společných politik v rámci pilíře prvního lze obsahově vymezit jako odstraňování vnitřních bariér a rozvíjení vnějších vztahů. Strukturální politika a velmi specifická společná zemědělská politika mají svůj důraz položen jinde. Při značném zjednodušení lze jejich odlišnost vidět v tom, že nevytváří pouze rámec pro lepší fungování subjektů rozvoje venkova, nýbrž zcela cíleně mění jejich fungování a chování.

Cílem následujícího textu je úvaha o prostorových vazbách, souvislostech a některých paradoxech zmíněných dvou politik v kontextu České republiky a s přihlédnutím ke snahám o jejich obecnou přeměnu, a to z pohledu lokálních projevů jejich působení. Zde jsou mimo jiné zohledněny i oficiální pohledy České republiky (resp. Ministerstva zemědělství ČR) na procesy s nimi spojené.

Zájem o regionální a rurální politiku se projevuje i množstvím publikací a odborných článků k této tematice. Aspekty regionální politiky a regionálního rozvoje se zabýval např. Wokoun a kol. (2008), Půček, Kašparová a kol. (2009). V souvislosti se společnou zemědělskou politikou a rozvojem venkova stojí v popředí zájmů časté reformy a dopady Společné zemědělské politiky na rozvoj venkova (Doucha, Divila, 2005; Kuchyňková, 2006), rozvoj venkovských oblastí, kterým se zabývá Majerová (2008), Vaishar (2008), Woods (2005), či nejasné vymezení kompetencí v rozvoji venkova, kdy s přijetím PRV byla většina kompetencí v oblasti rozvoje venkova přenesena z Ministerstva pro místní rozvoj na Ministerstvo zemědělství, což zmiňuje např. Trávníček (2008).

Klíčovou otázkou článku je účelnost a účinnost nástrojů a aktivit strukturální (regionální) politiky a politiky rozvoje venkova jako součásti společné zemědělské politiky a stanovení míry provázanosti těchto dvou politik. Příspěvek provazuje poznatky, které vyplynuly z rozsáhlých rešerší, analýz a terénních šetření, výzkumných projektů QH82249 Synergie v přístupu k rozvoji venkova Ministerstva zemědělství ČR a WD-39-07-1 Rozvojový interaktivní audit Ministerstva pro místní rozvoj ČR.

Společná zemědělská politika EU

Společná zemědělská politika EU (SZP EU) vychází ze situace v zemědělství a na trhu potravin v západní Evropě po 2. světové válce. Cílem byla podpora zemědělské produkce a zajištění potravinové soběstačnosti. SZP poskytovala zemědělcům subvence, rozvíjela systémy garantování vysokých cen a udělovala pobídky pro vyšší produkci. Tyto nástroje byly velmi úspěšné, nicméně v 80. letech 20. století se začala prakticky nepřetržitě potýkat s nadprodukcí hlavních zemědělských produktů. Došlo ke snížení příjmů plynoucích z ochranářských nyní již neopodstatněných opatření evropského zemědělského trhu a silně vzrostla nákladnost komplexu. Z dlouhodobého hlediska lze za nejfatálnější dopad považovat narušení tržních mechanismů v oblasti zemědělství a zakonzervování a přeregulování zemědělského odvětví.

Od 80. let, ale spíše až na počátku 90. let 20. století začaly postupné proměny SZP EU (např. MacSharryho reforma z roku 1992). Byly zavedeny limity na vybrané komodity (mléko, obiloviny ad.), které pomohly snížit nadprodukci. Objevuje se důraz na postupy šetrné k životnímu prostředí, avšak nebyl kladem dostatečný důraz na rozvoj venkova. Zemědělcům sice byla vyplácena přímá podpora, museli se však začít více ohlížet na potřeby trhu a měnící se požadavky společnosti. Jejím hlavním bodem bylo snížení garantovaných cen, aby se přiblížily cenám na světovém trhu, a byla omezena rozloha obdělávané půdy. Pokles příjmů zemědělců byl kompenzován přímými platbami.

Reformy z roku 1992 se ukázaly být v mnoha ohledech úspěšné – podíl výdajů na zemědělství v rámci rozpočtu EU klesal a došlo k podstatnému snížení nadbytečných zásob. Avšak bez pokračujících reforem by se pozitivní účinky reformy z roku 1992 snižovaly. Evropská komise proto v létě roku 1997 předložila tzv. Agendu 2000, která obsahovala návrh rozsáhlé reformy společné zemědělské politiky. Jádrem byla snaha pokračovat v nahrazování subvencování cen přímými platbami a zaměřit se na zpracování kompaktní politiky rozvoje venkova, tj. rozšířit krajinotvornou a rozvojovou roli zemědělství. Agenda 2000 znamenala změnu financování SZP – byl posílen druhý pilíř SZP EU a zvýšen objem prostředků na rozvoj venkova (finanční prostředky alokované do rozvoje venkova byly ve skutečnosti velmi omezené); celkový objem finančních prostředků na SZP byl limitován.

Klíčovým prvkem uvádění současných reforem do praxe (započatých komisařem Franzem Fishlerem v roce 2002) je zrušení vazby mezi dotacemi a objemem zemědělské produkce tzv.

decoupling, které by mělo bránit nadvýrobě a donutit farmáře orientovat výrobu více podle potřeb trhu. Za hlavní body lze považovat především:

- Jednotnou platbu na farmu nezávislou na produkci, přičemž omezené propojení produkce a podpory je možné kvůli zachování produkce (tzv. SPS – Single Payment Scheme – jednotná platba na farmu).
- Podmíněnost platby na farmu respektováním norem životního prostředí, bezpečnost potravin, zdraví zvířat a rostlin, dodržování zásad správné zemědělské praxe apod.
- Redukce přímých plateb (tzv. modulace) určených velkým zemědělským podnikům a přesun ušetřených prostředků na rozvoj venkova. Toto opatření se však netýká „nových" členských zemí EU až do doby vyrovnání přímých plateb s EU-15.

Z hlediska sektorového působení je klíčové zdůraznění rozvoje venkova a ochrany krajiny a zvýšení objemu finančních prostředků s tím spojených.

Z hlediska zemědělské výroby je důležitý požadavek na to, aby zemědělská výroba ve všech státech EU splňovala stejné kvalitativní či environmentální standardy (tzv. cross-compliance) zakotvené v základních legislativních předpisech.

Současná SZP je založena na fungování 3 základních principů - fungovaní jednotného zemědělského trhu v rámci EU, zvýhodnění produkce ze zemí EU a finanční solidarity. Významným faktem ve fungování SZP jsou tzv. společné organizace trhu. Jsou to v podstatě soubory regulačních opatření, které se vztahují na odlišné sektory zemědělské výroby. Jejich účelem je podporovat trhy dané zemědělské komodity prostřednictvím různých mechanismů, které se mohou lišit výrobek od výrobku. Ke komplexním nástrojům regulace zemědělského trhu patří zejména přímé platby, intervenční opatření (nákup, prodej, podpora soukromého skladování), kvótní systémy, vývozní a dovozní licence, vývozní subvence a strukturální prostředky.

EU se v oblasti zemědělství vždy snažila pomoci[1]:

- zajistit zemědělcům přiměřenou životní úroveň a dobré životní podmínky venkovské společnosti,
- zajistit všem občanům stálou dodávku kvalitních, bezpečných a cenově dostupných potravin,
- zajistit možnost dalšího provozování zemědělství ve všech regionech EU.

Prioritami rozvoje venkova v uvedeném kontextu a s důrazem na komplexní rozvoj venkovských regionů jsou dle Evropské komise[2] mimo jiné:

- podpora konkurenceschopnosti,
- péče o krajinu,
- posílení infrastruktury obcí.

Potencionálními změnami, o kterých se v současnosti diskutuje, mohou být zvýšená modulace (přesun finančních prostředků z prvního pilíře SZP EU do pilíře druhého, tj. od přímých plateb zemědělcům k podpoře aktivit v oblasti rozvoje venkova, zlepšování životního prostředí a potravinové bezpečnosti), degresivita (celkové snižování velikosti finančních podpor) a tzv. „caping" (krácení určitého procenta finančních podpor největším zemědělským subjektům). Tato opatření znevýhodňují farmy, které dostávají platby vyšší než

[1] http://ec.europa.eu/agriculture/capexplained/sustain/index_cs.htm.
[2] Tamtéž.

5 000 eur (neplatí pro nové členské státy, dokud nedosáhnou stejné výše přímých plateb jako státy EU-15), přičemž ČR vzhledem k charakteru svého koncentrovaného zemědělství (mnoho velkých subjektů dle výměry obhospodařované půdy i celkové finanční podpory dotacemi) by byla těmito opatřeními značně dotčena. Zejména představitelé Agrární komory ČR proto velmi ostře vystupují proti těmto trendům. Z hlediska smyslu SZP EU jde o kroky jednoznačně pozitivní. Problémem ovšem jsou reálné dopady těchto změn na jednotlivé kategorie zemědělců v jednotlivých státech EU, kdy v současné době rozhodně nelze mluvit o rovných podmínkách. Je jen těžko představitelné, že zemědělci v západní Evropě vyprodukují potraviny levněji (navíc při započítání přepravních nákladů), než velký český zemědělský podnik. Při diferencovaném krácení prostředků je tedy třeba hlubšího pohledu než jen na velikost podniku. U zvýšené modulace lze ocenit zejména podporu multifunkčnosti a širšího rámce zemědělství.

Zemědělská politika ČR a rozvoj venkova

Česká zemědělská politika se pohybuje nejen v obecném rámci SZP EU, ale odráží vývojová specifika ČR. „Úspěšná“ kolektivizace má za následek, že převažují velcí producenti (na rozdíl např. od Polska) nad tzv. rodinnými farmami (typické pro řadu zemí EU), kterým nahrává současný systém podpor SZP. Následná industrializace a modernizace daly zemědělské výrobě poměrně vysokou efektivitu a podílejí se do určité míry i na její konkurenceschopnosti, kterou prokázalo otevření tržních bariér v 90. letech. Nelze se proto příliš divit určitému rozčarování producentů nad SZP působící často v protichůdném směru.

V úvodu Koncepce agrární politiky ČR 2004–13 (2006; 1-2) je uvedeno, že koncepce je „v souladu s celosvětovými a evropskými trendy a s naléhavostí domácích problémů koncepce reaguje na potřebu odstartování zásadní přeorientace zemědělské politiky ČR. Jde o podstatné posílení environmentálních, sociálních a ekonomických principů trvale udržitelného českého zemědělství, při zohlednění jeho specifických podmínek a problémů jako důsledků dlouhodobě uplatňované zemědělské politiky více zaměřené na podporu velkovýrobního industriálního zemědělství a jeho sociální stability. Konkurenceschopnost českého zemědělství při pokračující globalizaci je koncepčně stimulována do produkce, která zohledňuje stále sílící požadavky spotřebitelů na bezpečnost potravin a na environmentální a k pohodě zvířat přihlížející způsoby výroby. Koncepce zároveň vytváří předpoklady, aby se zemědělství stalo integrální součástí a páteří rozvoje venkovských oblastí a zlepšování kvality života venkovské populace, včetně podmínek pro diverzifikaci činností zemědělských podniků podle místních podmínek“.

V březnu 2008 byly představeny základní body reformy české zemědělské politiky. V programovém prohlášení vlády je jako hlavní motto uvedeno: „Vláda bude usilovat o vyvážený rozvoj venkova s cílem podpory zaměstnanosti a podnikání, zejména s využitím evropských fondů. Využije plně svých možností k podpoře života mladých lidí na venkově a použije finanční nástroje k urychlení generační výměny v zemědělství.“ Základním pilířem této reformy jsou čtyři body, přičemž tři z nich jsou vytvořeny plně v souladu s SZP EU, v jejíchž mezích a nařízeních se musí tato zemědělská politika pohybovat:

- Zvýšení kvality života na venkově, péče o krajinu a kvalitní potraviny (např. podpoření produkce typických českých a moravských potravin a biopotravin, podpora zemědělských technologií snižující klimatická rizika apod.).
- Podpora konkurenceschopnosti a omezení byrokracie v podnikání (snížení administrativní a byrokratické zátěže zemědělských podnikatelů či výroba energie z obnovitelných zdrojů).

– Liberální, ale spravedlivé pojetí zemědělské politiky EU (zjednodušení pravidel spojených se zemědělským podnikáním, evropské zemědělství bez bariér na vnitřním trhu, rovné podmínky financování).

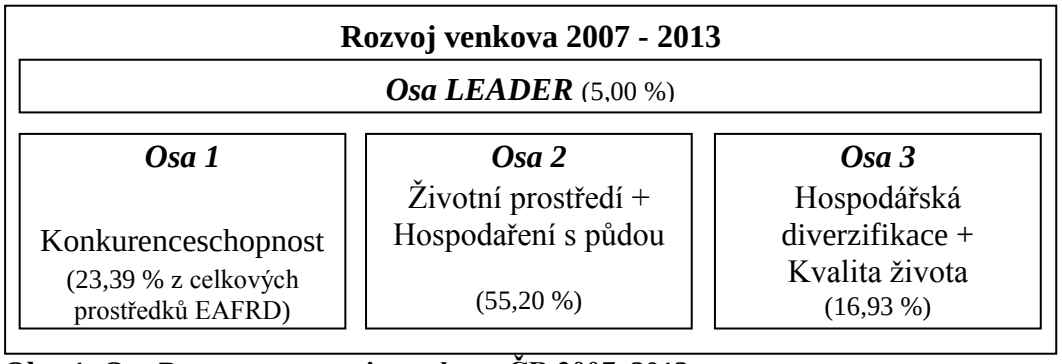
– Narovnání vlastnických vztahů k půdě. – Jde o čistě národní záležitost ČR. Cílem je snaha obnovit historické hranice pozemků tak, aby bylo jejich právoplatným vlastníkům umožněno s nimi svobodně a odpovědně nakládat. V krajině bude podporováno obnovení starých cest s alejemi, návrat vody do přirozených toků, obnova malých rybníků apod. Do konce roku 2011 by se mělo uskutečnit vypořádání všech restitučních či transformačních majetkových nároků.

S narovnáním vlastnických vztahů k půdě úzce souvisí problematika pozemkových úprav, které jsou významným, byť z rozvojového hlediska stále nedoceněným nástrojem rozvoje venkova. Vzhledem k minulosti, kdy došlo k významnému narušení vlastnických vztahů a k problematickému využívání půdy (PRV uvádí, že až 90 % zemědělské půdy v ČR je pronajato – nestandardní v měřítku EU), představují pozemkové úpravy nástroj pro vyřešení těchto problémů a mohou také přispět k podstatně efektivnějšímu využívání půdy potažmo k dalším možnostem rozvoje konkrétní venkovské obce.

Program rozvoje venkova ČR na období 2007–2013

Vazby mezi obecnými cíli rozvoje evropského venkova a cíli rozvoje venkova ČR řeší Národní strategický plán rozvoje venkova ČR na období 2007–2013 (NSPRV). Tento dokument také věnuje pozornost spolupráci a koordinaci s ostatními nástroji politiky ČR a EU (strukturální politika, politika soudržnosti, ochrana životního prostředí a přírodních zdrojů, a rybářská politika) s cílem zabránit překryvům ve využívání těchto nástrojů a jejich efektivním využíváním vytvářet synergické efekty. Realizační dokumentem zmíněného strategického plánu je potom Program rozvoje venkova České republiky na období 2007–2013.

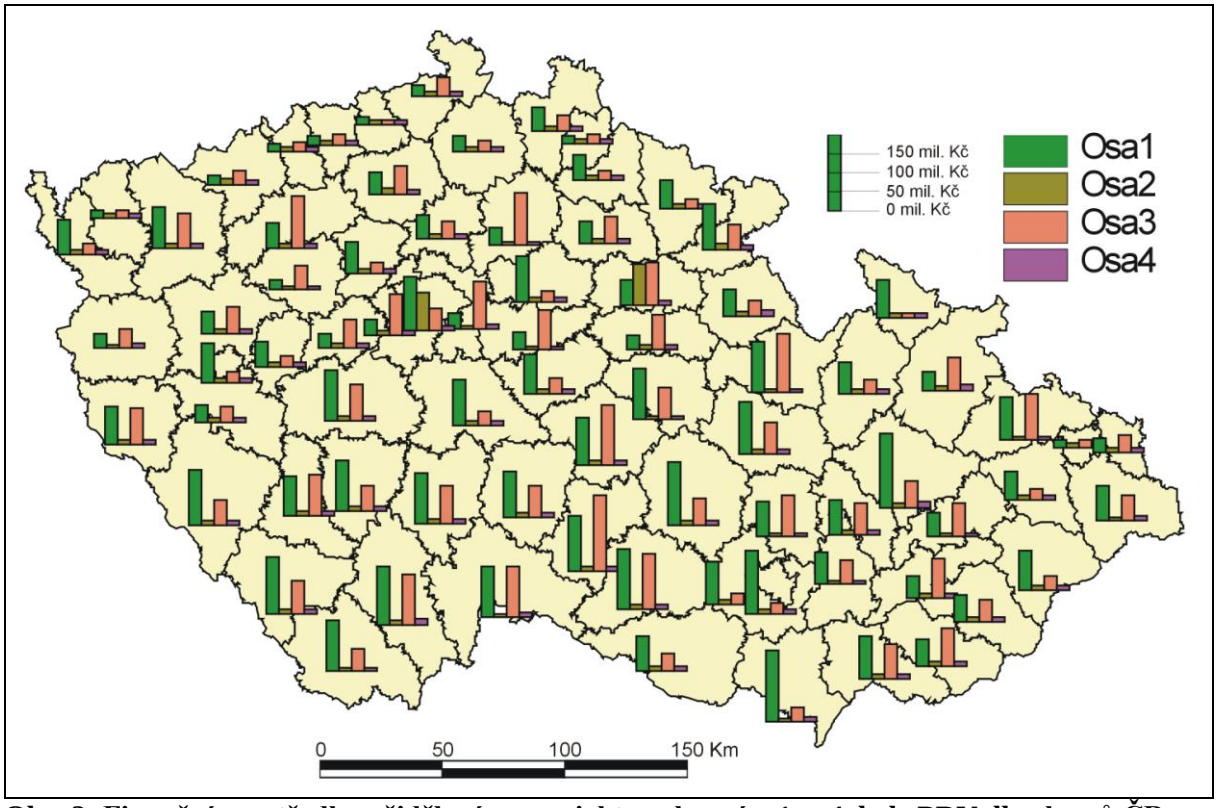
Program rozvoje venkova České republiky na období 2007–2013 (PRV) zajišťuje působení Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EAFRD), dále do prováděcí úrovně specifikuje jednotlivé osy stanovené v NSPRV a zajišťuje tak jeho realizaci. PRV také přispívá k naplňování cílů Lisabonské strategie (společnost založená na znalostech, vnitřní trh a podnikatelské prostředí, trh práce, udržitelný rozvoj). PRV určuje politiku rozvoje venkova ČR v období let 2007–2013 a obsahuje čtyři hlavní pilíře SZP (viz obr. 1).



Obr. 1: Osy Programu rozvoje venkova ČR 2007–2013
Pramen: Program rozvoje venkova ČR 2007–2013

„Existence a realizace PRV přispívá k dosažení cílů stanovených NSPRV, tj. k rozvoji venkovského prostoru České republiky na bázi trvale udržitelného rozvoje, zlepšení stavu

životního prostředí a snížení negativních vlivů intenzivního zemědělského hospodaření. Program dále umožňuje vytvořit podmínky pro konkurenceschopnost České republiky v základních potravinářských komoditách. Program také podporuje rozšiřování a diverzifikaci ekonomických aktivit ve venkovském prostoru s cílem rozvíjet podnikání, vytvářet nová pracovní místa, snížit míru nezaměstnanosti na venkově a posílit sounáležitost jeho obyvatel.“ (Ministerstvo zemědělství, www.mze.cz)



Obr. 2: Finanční prostředky přidělené na projekty vybrané v 1. – 4. kole PRV dle okresů ČR
Pramen: Státní zemědělský intervenční fond, 2009

Obr. 2 dokumentuje přidělení finančních prostředků z jednotlivých os PRV v prvních čtyřech kolech žádostí o dotace z PRV[3]. Je patrné, že čerpání financí z osy 2, ačkoliv je na ni vyčleněno 55,2 % z celkových prostředků EAFRD, stále výrazně zaostává za prostředky, které plynou přímo na podporu zemědělství (osa 1), stále poddimenzovaná také zůstává osa 4 LEADER, která má být základem pro spolupráci na místní úrovni prostřednictvím tzv. místních akčních skupin. Otázkou zůstává, zda je to způsobeno nastavením dotačních programů ze strany MZe a SZIF, nepřipraveností českých zemědělců na možnost čerpání prostředků na rozvoj venkova (přesněji zlepšování životního prostředí a krajiny), či jinými specifickými faktory (např. nejprve je čerpáno z nejdostupnějších programů a po jejich vyčerpání dojde k přesunu zájmu).

Regionální politika Evropské unie

[3] Příjem žádostí do 1. kola probíhal od 9. 7. 2007 do 27. 7. 2007, 2. kolo od 5. 11. 2007 do 21. 12. 2007, 3. kolo od 26. 2. 2008 do 28. 3. 2008, 4. kolo od 10. 6. 2008 do 30. 6. 2008. Podpis dohod u vybraných projektů probíhá několik měsíců po příjmu žádostí.

Nyní se podívejme na regionální politiku Evropské unie jako další komplexní územní politiku EU a její vztahy se SZP EU. Regionální politika EU byla koncipovaná jako tzv. komunitární (koordinovaná) politika. To znamená, že realizace samotné regionální politiky spočívá na členských státech, zatímco koordinace a harmonizace náleží do nadnárodní působnosti – tj. orgánů Evropské unie. V roce 1988 byla regionální politika integrována s částí sociální a zemědělské politiky (v reakci na kritiku nízké míry koordinace mezi těmito politikami) do tzv. strukturální politiky či politiky hospodářské a sociální soudržnosti (dále bývá také nazývána politikou soudržnosti, či kohezní politikou), která komplexněji pokrývá celou oblast hospodářské a sociální soudržnosti a zaměřuje se především na podporu nejméně rozvinutých oblastí.

Regionální politika EU se zaměřuje na podporu celkového harmonického rozvoje regionů v Evropské unii. Jejím cílem je snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů. Dále podporuje harmonický, vyvážený a udržitelný rozvoj ekonomických činností, vysokou úroveň zaměstnanosti, rovnost mezi muži a ženami a vysokou úroveň ochrany a zlepšování životního prostředí.

Rozvoj venkova jako nedílné součástí regionální politiky je zakotven ve Smlouvě o založení Evropského společenství: „Společenství za účelem podpory harmonického vývoje rozvíjí a prosazuje svou činnost vedoucí k posilování hospodářské a sociální soudržnosti. Společenství se především zaměří na snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů a na snížení zaostalosti nejvíce znevýhodněných regionů nebo ostrovů, včetně venkovských oblastí“ (Hlava XVII, článek 158 konsolidované verze ve znění smlouvy z Nice).

Strategie regionálního rozvoje České republiky pro léta 2007–2013 a rozvoj venkova

Strategie regionálního rozvoje ČR je základním dokumentem regionální politiky ČR na úrovni státu. Vychází ze Strategie udržitelného rozvoje České republiky a v ekonomické oblasti ze Strategie hospodářského růstu. V oblasti politiky soudržnosti je klíčovým vstupem pro zpracování základních programových dokumentů této politiky na národní úrovni, tj. Národního rozvojového plánu a Národního strategického referenčního rámce.

Strategie byla schválena vládou v květnu 2006. Jejím cílem je implikace nových nařízení EU v oblasti politiky hospodářské a sociální soudržnosti do strategie, priorit a opatření české regionální politiky. Dokument určuje orientaci politiky regionálního rozvoje České republiky v období let 2007–2013. Respektuje cíle regionální politiky Evropské unie a předpokládá maximální míru využití všech možností, které České republice z členství v Evropské unii vyplývají. Formuluje souhrnně cíle, problémové okruhy a priority, které bude třeba zabezpečovat při zajišťování politiky regionálního rozvoje v České republice, a přesahy mezi evropskou regionální politikou a regionální politikou ČR.

Soustředíme-li se na přímé vazby s rozvojem venkova, tak již ve vizi lze identifikovat důraz na řešení problémů fungování venkovských oblastí, kdy by měl být „zajištěn alespoň minimální rozvojový potenciál ve všech mikroregionech v oblasti infrastruktury a dalších složek utvářejících podmínky života jejich obyvatel“. Druhý, disparitně zaměřený, cíl strategie se soustřeďuje na řešení vnitřních problémů regionálního rozvoje. Intervence se mají mimo jiné zaměřovat na posilování hospodářské diverzifikace venkovských oblastí a periferních regionů mimo rozvojové osy.

Konkrétně se rozvoji venkova věnuje priorita 8.3 „Podpora řešení specifických problémů rozvoje venkova a periferních území“, která zdůrazňuje následující rozvojová témata:

- Obnova venkova a periferních území krajů, rehabilitace venkovského bydlení.

- Rozvoj multifunkčního zemědělství a podpora jeho mimoprodukčních funkcí.
- Podpora diverzifikace ekonomických činností na venkově a v periferních územích krajů (rozvoj ekofarem, údržba krajiny, péče o lokality Natura 2000, budování středisek agroturistiky apod.).
- Podpora živnostenského podnikání na venkově zejména v oblasti služeb poskytovaných veřejnosti.
- Podpora malých a středních podnikatelů na venkově, podpora obnovy tradičních řemesel a produkčních odvětví.

Koncepční souvislosti rozvoje venkova

Z uvedených politik a koncepčních dokumentů je zřejmý silný průnik v cílech a opatřeních rozvoje venkova společné zemědělské politiky i politiky regionální. Jsou zde zdůrazňovány zejména otázky diverzifikace podnikání a problematika krajiny a životního prostředí. Vyvstává však otázka, jak se nastavené rozvojové nástroje potkávají s vnímáním rozvoje venkova ze strany jeho obyvatel, zemědělců a dalších subjektů, jaké jsou vnitřní vazby mezi jednotlivými rozvojovými trendy a zda jsou jednotlivé subjekty rozvoje venkova schopny využít disponibilní rozvojové možnosti.

V oblasti venkova lze rozvoj konkretizovat jako proces zlepšování pozice venkovských obcí, resp. venkovských obcí a malých (venkovských) měst a krajinné sféry, v níž se tyto obce nacházejí. Místní samospráva usiluje nejen o fungování a prosperitu daného sídla, ale věnuje pozornost i stavu okolní krajiny (i když spíše iniciací a koordinací jiných subjektů). Tento proces směřuje zejména k (Binek a kol., 2009: 24):

- vytvoření harmonického systému kulturní krajiny,
- rozvoji celkové pestrosti a specifik venkovských obcí,
- vytvoření stabilního ekonomického systému zajišťujícího pracovní příležitosti,
- zajištění kvalitních podmínek pro život obyvatelstva,
- rozvinutí občanské společnosti,
- zajištění dostatečné dopravní dostupnosti.

Navzdory výše specifikovaným cílům zůstává rozvoj venkova jako soubor dílčích, nicméně vzájemně provázaných, praktických kroků poměrně abstraktní sférou. Univerzální nástroje rozvoje regionů nepracují příliš s venkovskými dispozicemi a jejich hlavním cílem je snižování rozdílů v rozvoji (navzdory tomuto deklarovanému cíli působí spíše divergentně). Skrytou linií rozvoje venkova však zůstává zachování jeho specifičnosti, jeho unikátních hodnot a nezastupitelných funkcí. Rozvoj se v konkrétním prostoru stává ryze subjektivní veličinou, která se odvíjí od hodnotové orientace občanů, lokálních autorit apod. a kdy se jeho směřování rozvoje odvíjí od místních zdrojů.

Rozvoj venkova je třeba při snaze o synergii rozvojových aktivit zcela jednoznačně vnímat v kontextu regionální politiky. Větší část problémů venkovského prostoru je řešena po linii regionálního rozvoje, přičemž jde o sladění cílů rozvoje venkova s celkovými cíli rozvoje regionů, jejichž součástí daný venkov je. „Proto je z pohledu rozvoje venkova vhodnější uvažovat části venkova jako části regionů. Respektive odlišovat různé specifické venkovy v různých regionech jako prostorech v krajině vymezených s určitým cílem na základě určitých kritérií. Rozvoj těchto regionů pak znamená i rozvoj venkova v nich obsaženého. Snaha o

přesné územní vymezení venkovského prostoru může narušit přirozené regionální vazby mezi centrem a jeho zázemím, a být tak paradoxně překážkou rozvoje venkova“ (Kučera, Kuldová, 2006: 401). Venkovy a města nejsou nezávislé entity, nýbrž jde o vzájemně často velmi úzce propojené prostory. Rozvoj venkova bez reflexe rozvoje vnořených městských celků podvazuje značné rozvojové synergické efekty. Problematika umělého vydělování venkovských obcí se projevila v nastavení hranice 500 obyvatel pro využívání prostředků z Programu rozvoje venkova ČR na období 2007–2013 .

Posuny v institucionálním zařazení rozvoje venkova velmi dobře shrnuje Pělucha a Bednaříková (2008: 3–4): „V období 2000–2006 byl rozvoj venkova integrální součástí politiky soudržnosti a jeho cílem bylo zvyšovat konkurenceschopnost venkovského prostoru a zvýšení atraktivity těchto oblastí za účelem stabilizace jejich obyvatel, přílivu investičního kapitálu a celkového zvýšení jeho výnosnosti. Evropská Unie se tedy zaměřila na integrovaný rozvoj venkova a poukázala na skutečnost, že zemědělská a venkovská politika hrají významnou roli v soudržnosti území. To bylo hlavním důvodem, proč reformy Agendy 2000 obsahovaly vedle opatření trhu a požadavků konkurenceschopného evropského zemědělství také zajištění podmínek pro rozvoj a naplňování potřeb venkova, společně s požadavky dnešní společnosti na ochranu a zlepšování životního prostředí. Tyto požadavky splňuje nová politika rozvoje venkova, tzv. „druhý pilíř“ SZP EU. Reforma způsobů implementace dílčích politik EU vedla k tomu, že rozvoj venkova se nově stal součástí II. pilíře Společné zemědělské politiky (společně s problematikou ochrany životního prostředí) a úplně se z politiky soudržnosti vyčlenil. V novém programovacím období 2007–2013 je tak problematika rozvoje venkovských oblastí oddělena od politiky hospodářské a sociální soudržnosti EU, tj. ze sekce strukturálních fondů“.

Pokusíme-li se zhodnotit uvedený posun, nemalou měrou motivovaný snahou zdůraznit zemědělce jako klíčové aktéry rozvoje venkova, tak jde o velmi pozitivní krok z hlediska vnímání venkova i z hlediska disponibilních rozvojových nástrojů. Probíhá tak jednotné plánování a financování rozvoje venkovských oblastí. Takto vymezená rozvojová oblast však v konečném důsledku zabírá pouze menšinový podíl na rozvojových instrumentech působících na dané území, a to hlavně v oblasti rozvoje venkovských obcí. Dochází k vnímání rozvoje venkova jako něco autonomního, mimo „jiný“, celkový územní rozvoj. Venkovský region je však jedním z typů regionů obecně, či jde o součást šířeji vymezeného funkčního regionu.

Svůj vliv má i fakt, že není sladěno pojetí rozvoje venkova v rámci EU. Otázkou je, zda je vůbec účelné a možné usilovat o jednotný rozvojový koncept. Vnímání venkova se v jednotlivých státech liší ve významu jeho zemědělské dimenze (vliv např. extenzivity či intenzity zemědělské výroby); velkou roli hraje sídelní struktura a závažnost jednotlivých problémů. Zcela jistě je nutné jinak pojímat rozvoj periferních venkovských oblastí a venkovských regionů blíže k rozvojovým osám. Jak uvádí Pělucha a Bednaříková (2008: 22–23), „je již překonán názor, že městské a venkovské oblasti jsou odlišné oblasti s odlišnými vztahy a potřebami; tyto oblasti jsou navzájem propojené v jeden celek mnoha vazbami v rozličných oblastech a vzájemně se ovlivňují. Tento fakt je zvláště důležitý v případě ČR, která má výjimečnou možnost podporovat polycentrický rozvoj své regionální struktury v souvislosti fungování venkovského prostoru. Přestože zemědělství stále hraje hlavní roli při tvarování venkovské krajiny, většina venkovské populace, včetně rodin zemědělců, je ekonomicky závislá na dalších, nezemědělských aktivitách vykonávaných jak v městských, tak venkovských oblastech. V rámci udržitelnosti rozvoje venkova je nutné, aby koncept rozvoje venkova nebyl zaměřen pouze na ekonomický růst, ale zahrnoval také sociální, environmentální a prostorovou stránku rozvoje.“ Je třeba vnímat odlišné, ale provázané trajektorie sociálně-kulturního rozvoje venkova a rozvoje venkovské krajiny na jedné straně a

hospodářského rozvoje venkova na straně druhé. Prvního může být dosaženo dlouhodobým vnitřním úsilím aktérů z daného území, ale hospodářské oživení zaostávajících, méně rozvinutých venkovských oblastí a vytváření pracovních míst na venkově je problematičtější. Podnikatelský sektor při rozhodování o umístění své výroby zvažuje řadu lokalizačních faktorů, kdy hlavní roli hraje nejvíce často dopravní dostupnost a možnost zajištění odbytišť, dostupnost a kvalita pracovní síly a existence ostatní technické i sociální infrastruktury. S rozvojem dopravy a moderních technologií došlo sice k oslabení vlivu některých faktorů, ale je zřejmé, že většina podnikatelských aktivit se bude nadále koncentrovat v blízkosti měst (zde se právě projevují nejvíce rozdíly v možnostech obcí v závislosti na poloze), i když nemusí jít o města největší.

Nezbytným krokem je identifikace rozvojových předpokladů a faktorů, které na ně působí, a jejich vhodným využitím stimulovat rozvoj širšího zázemí. Není nutné ani vhodné oživovat plošně, ani „centrálně“. Je vhodnější podporovat přirozená střediska, aby působila sama na rozvoj svého zázemí, neboť právě malá města a velké venkovské obce („střediskové obce“) jsou nejčastějšími póly rozvoje venkova. Uvedený důraz na přirozená sídelní střediska nepreferuje v novém pojetí větší obce na úkor obcí menších, ani nevytváří velké administrativní celky, nýbrž vychází ze vzájemného doplňování při realizaci rozvoje. Velká obec bude vždy nabízet větší množství služeb a bude z hlediska vybavenosti a pracovních příležitostí obcí spádovou, nicméně obce v jejím okolí se mohou harmonicky rozvíjet v potřebné symbióze. Toto pojetí tak zapadá do konceptu polycentrického rozvoje, kdy je třeba uchovat výhody velkých a silných sídel a rozvinout dispozice a možnosti sídel menších, tak aby nevznikaly extrémy v sídelní struktuře. Právě v případě vazby mezi venkovskými a nevenkovskými územími a subjekty je zcela klíčová role flexibilního propojení možností a dispozic malých a velkých sídel a také udržení prostupnosti mezi zemědělskou a regionální politikou.

Z hlediska celistvého uchopení venkovské reality je důležité hledat specifické dopady jednotlivých veřejných politik do území, resp. rozlišit politiky a procesy, které výrazným způsobem dopadají právě na obyvatele venkova. Řešením uvedeného komplexu slabých míst ve venkovském rozvoji je dlouhodobé budování rozvojových struktur, formalizovaných či zcela neformálních, spolu s odpovídajícími komunikačními kanály. Sladění různorodých rozvojových procesů a uplatnění synergického přístupu k rozvoji venkova může být významným krokem ke zmírnění některých problémů a k organizačním i ekonomickým úsporám a ke zvýšení efektivity rozvojových nástrojů.

Závěr

Venkov je specifickým a značně různorodým společenským, ekonomickým, kulturním i ekologickým prostorem. Odrazem pestrosti a mnohovrstevnatosti venkovského prostoru je stejně bohatý počet institucí ovlivňujících, rozvíjejících či řešících jednotlivé složky či problémy tohoto prostoru. Jednotlivé uvedené subjekty i další usilují o rozvoj venkova: o zvýšení kvality života na venkově, rozvoj lidských zdrojů, rozvoj podnikání; využívají široké škály nástrojů a směřují na venkov poměrně značné prostředky (NSPRV uvádí, že průměrná roční alokace finančních zdrojů na PRV se pohybuje kolem 13 mld. Kč, z toho z EAFRD 10,4 mld. Kč).

Vazba mezi venkovem a zemědělstvím je neoddiskutovatelná. Jinou věcí ovšem je vliv venkova, ve smyslu venkovských obcí, na udržitelnost a fungování zemědělské výroby a přínosy zemědělských činností pro komplexní rozvoj venkova. V podmínkách České

republiky jsou doposud svět zemědělců a svět venkovských obcí dvěmi izolovanými stránkami venkova.

Rozvoj venkova se stal v poslední době již ustáleným termínem v oblasti regionálního rozvoje. Pělucha a Bednaříková (2008: 4) to potvrzují výrokem, že „se rozvoj venkova stal nedílnou součástí národohospodářských politik“. Zde ovšem musíme zdůraznit, že pozice a postavení mezi ostatními veřejnými politikami není vždy zcela jasná, navíc je rozhodování o veřejných intervencích s tímto zaměřením často doprovázeno spory v oblasti kompetencí jednotlivých subjektů veřejné správy, nejen v České republice (např. smíšené kompetence Ministerstva zemědělství ČR a Ministerstva pro místní rozvoj ČR), ale i na úrovni EU.

Pělucha a Bednaříková (2008: 1) konstatují, že „výzvy postupujících reforem společné zemědělské politiky EU a připravovaného systému podpor v programovacím období 2007–2013 jsou tedy hlavními důvody pro hlubší zamyšlení nad celou tou problematikou rozvoje venkovských oblastí“ a zdůrazňují „nutnost širšího vysvětlení již schválených změn“ nebo nové podoby.

K podpoře a usměrňování rozvoje venkova a venkovských obcí jsou využívány různorodé nástroje. Jejich účinnost závisí na objektivitě poznání situace v daném prostoru a na volbě adekvátního opatření vzhledem k typu problému. Jedna rovina řešení se týká nastavení celkových (obecných) podmínek a nástrojů, kdy jde zejména o aktivity ze strany státní správy a z pohledu centrální regionální politiky. Druhá rovina se týká iniciace a přímého zapojení těch jednotlivých aktérů v území, kteří využívají dostupných nástrojů a zdrojů a problémy skutečně řeší. Druhá rovina je ve vztahu k první nezbytným předpokladem. Nesoulad těchto rovin řešení a nedostatečná součinnost zainteresovaných subjektů jsou často příčinou slabé účinnosti či dokonce neúčinnosti rozvojových nástrojů a finančních prostředků. Hlavním prostředkem, který ovlivňuje rozvoj venkova a zemědělství je objem dotací směřujících do regionu. Avšak jednotné nastavení dotačních programů pro různé typy venkova může způsobit a způsobuje výrazné rozdíly jak v zemědělské výrobě, tak v oblasti rozvoje venkova. Výsledky výše uvedených výzkumů pro MMR a MZe dokládají, že v České republice s několika výjimkami stále převládá systém plošné aplikace rozvojových nástrojů, kdy obecně nastavená kritéria nahrávají spíše silným subjektům oproti slabším a méně dynamickým, což je v protikladu s deklarovanou snahou o snižování regionálních rozdílů a řešení problémů periferních venkovských oblastí.

Summary

Rural development became in last decades independent development sphere. From the point of view of development relationships logic it is the process realized in context of regional development. Rural development as theme won and wins permanently better signification in common agricultural policy EU, however it is stressed also in the majority regional development documents. Cooperation between common agricultural policy and regional policy are important for maximal efficiency of rural development policy. Position of rural development and its standings among other policies is not completely clear. Competences of subjects engaged in rural development are quite complicated, not only in the Czech Republic but also in whole EU.

Rural areas are specific – socially, economically, culturally and ecologically diversified territories. This diversity is reflected also in number of institutions that can influence development of rural areas or solve problems of these territories. These institutions make efforts to rural development: improvement of quality of life in rural areas, development of

human sources and small business; they use number of instruments and give to rural development considerable amount of finances.

For subsidy and orientation of rural development and rural municipalities different instruments are used. One level relates to configuration of general conditions and instruments. It concerns especially central government activities. Another level is related to initialization and direct participation of individual participants in area which use accessible instruments and resources and solve concrete problems. Incompatibility of these levels is often the reason of weak efficiency or even inefficiency of development instruments and financial resources. The main instrument which influences rural and agricultural development is the sum of subsidies floating in region. Universal setting of subsidy programme conditions for very different types of rural areas can cause and causes substantial differences in development. The cooperation between rural and urban areas, between small municipalities and cities is often leaves out and development is perceived as individual process.

Literatura

BINEK, J. – SVOBODOVÁ, H. – GALVASOVÁ, I. – HOLEČEK, J. – CHABIČOVSKÁ, K. (2009): *Synergie ve venkovském prostoru – Aktéři a nástroje rozvoje venkova*. 1. vyd. Brno: GaREP Publishing. 96 s. ISBN 978-80-904308-0-8.

DOUCHA, T, DIVILA, E.: *Possible impacts of the Czech agricultural policy after the EU accession on the land market and land usaje*. In: Agricultural Economics. Vol. 51. 2005.

Evropská komise: citace 6. 2. 2009. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/agriculture/capexplained/sustain/index_cs.htm>.

Koncepce agrární politiky ČR na období po vstupu do EU (2004–13) [online]. [cit. 2009-02-04]. Dostupné z: <http://www.mze.cz/attachments/koncepce_a_pol_CR.pdf>.

KUČERA, Z. – KULDOVÁ, S. (2006): Vnímání venkova: klíčový fenomén jeho rozvoje? In: Majerová, V. (ed.): *Venkov je náš svět – Countryside – Our world*. Sborník příspěvků z mezinárodní konference, Český Krumlov, 13. 3. 2006. Praha: ČZU PEF. s. 394–402. ISBN 80-231-1539-3.

KUCHYŇKOVÁ, P., Reforma společné zemědělské politiky: cíle české politiky. In Dočkal, V., Fiala, P., Kaniok, P., Pitrová, M. *Česká politika v Evropské unii. Evropský integrační proces a zájmy České republiky*. Brno : Masarykova univerzita, 2006. s. 7-24. ISBN 80-210-4076-9.

MAJEROVÁ, V.: Rural knowledge society: Present and perspective. In: *Countryside – Our World*. Praha: PEF ČZU. 2008. s. 380 – 389. ISBN 978-80-213-1851-9.

Národní strategický plán rozvoje venkova ČR na období 2007–2013, citace 4. 2. 2009. Dostupný z: <http://www.mze.cz/attachments/NSP_SFC.pdf>.

PĚLUCHA, M. – BEDNAŘÍKOVÁ, Z. (2008): *Rozvoj venkova v kontextu postupující reformy SZP EU*. Příspěvek na doktorandský workshop, středa 21. 5. 2008. 30 s. citace 6. 2. 2009. Dostupné z: <http://nf.vse.cz/download/veda/workshops/peluchavenkov.pdf>.

Priority českého předsednictví – zemědělství a rybolov, citace 2. 2. 2009. Dostupné z: <http://www.eu2009.cz/cz/eu-policies/agriculture-and-fisheries/priorities-of-the-czech-eu-presidency/priority-ceskeho-predsednictvi-715>.

Program rozvoje venkova České republiky na období 2007–2013, citace 2. 2. 2009. Dostupné z: <http://www.mze.cz/UserFiles/File/EAFRD/PRV_oficiln_schvlen.pdf>.

Smlouva o založení Evropského společenství. Konsolidovaná verze ve znění smlouvy z Nice, citace 2. 2. 2009. Dostupné z: <www.euroskop.cz/gallery/2/756-smlouva_o_es_nice.pdf>.

Státní zemědělský intervenční fond, citace 6. 2. 2009. Dostupné z: <http://www.szif. cz>.

Strategie regionálního rozvoje České republiky pro léta 2007–2013, citace 7. 2. 2009. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/strategie-regionalniho-rozvoje-ceske-republiky-pro-leta-2007-2013>.

TRÁVNÍČEK, Z: a kol.: *Optimalizace činností pozemkových úřadů v ČR ve vztahu k využívání KPÚ k uchování krajinných funkcí*. Praha: ÚZEI. 2008.

VAISHAR, A.: *Geografie malých měst*. 1. vyd. Brno: Ústav geoniky AV ČR, v.v.i. Ostrava, 2008. 129 s. Studia geographica 99. ISBN 978-80-86407-57-9.

WOODS, M.: *Rural Geography: processes, responses and experiences in rural restructuring*. 1. vydání, London: SAGE Publications Ltd., 2005. 330 s. ISBN 0-7619-4760-4, ISBN 0-7619-4761-2