

Společná zemědělská politika EU jako faktor nebo bariéra rozvoje venkova?

Common Agricultural Policy of the EU as factor or barrier of rural development?

Hana Svobodová

Abstract

Rural and agriculture development in the Czech Republic has been significantly impacted by the Common Agricultural Policy since the EU entrance in 2004. The announced increase support for rural development is not really noticeable, even the flow of finances from funds is considerable. A larger proportion of finances is still directed to support of agricultural activities which is struggling with specific problems.

The main actor in rural development after the EU accession should become local action groups but their activities are limited. Moreover the main indicators of activity are not soft projects (community events, establishment of cooperation...) but length of repaired road or sidewalks. Therefore, the aim of the article is to highlight selected problems connected with the Common Agricultural Policy and the paradoxes and barriers brought to rural areas.

Úvod

Společná zemědělská politika (SZP) významně ovlivnila po vstupu České republiky (ČR) do Evropské unie (EU) rozvoj zemědělství i venkova. Právě rozvoj venkova je stále více zdůrazňovanou součástí cílů společné zemědělské politiky, avšak není možné jej vnímat odděleně bez kontextu regionální politiky (podle Binek, Svobodová, 2009). Průnik v cílech a opatřeních rozvoje venkova, formulovaných v rámci společné zemědělské politiky i regionální politiky, je zřejmý a je nutné podpořit snahy o synergii rozvojových aktivit vycházejících z těchto politik.

Cíle stanovené evropskými institucemi jsou reálné, nicméně jejich naplňování je v ČR velmi obtížné, na což si dovoluji poukázat tento příspěvek prostřednictvím několika tzv. paradoxů rozvoje venkova, kterými jsou chápány nelogické věci/jevy/činnosti, jenž se na venkově a nejen tam dennodenně odehrávají. Naznačeny budou rovněž možnosti řešení zmíněných problémů.

Materiál a metody

Článek je zpracován v rámci plánu uplatnění výsledků výzkumného projektu pro Ministerstvo zemědělství ČR QH82249 Synergie v přístupu k rozvoji venkova (řešitel: GaREP, spol. s r.o. v letech 2008–2011), jehož cílem bylo vypracování návrhu strukturovaných a účelově uspořádaných souborů opatření a nástrojů prokazatelně vedoucích ke zlepšení podmínek pro kvalitní život na venkově, přispívajících k rozvinutí možností podnikání v agrárním sektoru při zlepšení dopadu hospodářských činností na krajinu, založených na zkvalitnění činností relevantních institucí ovlivňujících rozvoj venkova. Autoři si také kladli za cíl upozornit na problémy a paradoxy, ke kterým ve venkovském prostoru a nejen v něm dochází.

Problémy a paradoxy byly zjištěny během několika dotazníkových šetření realizovaných v rámci výše zmíněného výzkumného úkolu na území mikroregionu Hrotovicko (v roce 2008), MAS Boskovicko Plus (v roce 2008 a 2009) a obcí s méně než 5 000 obyvateli Zlínského kraje (na přelomu let 2009 a 2010) a také pomocí řady osobních rozhovorů se starosty i obyvateli obcí, představitelů zájmových uskupení ve venkovských obcích, ale také

pracovníků krajských úřadů a jiných institucí jako okresní agrární komory, Agentury pro zemědělství a venkov atd.

Jelikož rozvoj venkova je v posledních dvou desetiletích v České republice téma diskutované velmi často, inspiraci pro řešení problémů rozvoje venkova lze hledat u řady autorů – geografů, sociologů, ale také ekonomů. Komplexním rozvojem venkova – jeho vymežováním, proměnami, problémy i možnostmi rozvoje se v České republice zabývá např. R. Perlín (2000, 2010). J. Binek a kol. (2007, 2011), který poukazuje na paradoxy rozvoje venkova, ale také nabízí jejich řešení. V. Majerová (2004, 2005) pak nahlíží na venkov pohledem sociologa a věnuje se mimo jiné i obyvatelstvu venkova. Pojetí rozvoje venkova v zahraničí je však od českých přístupů odlišné. Zatímco v českém prostředí je stále řešena „transformace“ venkova, jež začínala u analýzy funkce zemědělství a snižování jeho významu pro venkov (např. A. Věžník, L. Bartošová 2004), a postupně se přesunula k diverzifikace činností na venkově, v zahraniční literatuře je problematika venkova řešena šířeji. Např. M. Woods (2011) se zabývá regulací venkova či dokonce jeho „přestavbou“, S. Whatmore (2002), P. Cloke (2006) hovoří o venkovu jako o hybridním prostoru atd. Tyto nové přístupy jsou v české geografické literatuře spíše ojedinělé (A. Hynek 2011). Aktuálním tématem je v ČR vstup do EU a jeho dopady na zemědělství a rozvoj venkova (např. J. Kabrda, V. Jančák 2006, H. Svobodová 2010), začíná se hovořit o podobě společné zemědělské politiky po roce 2013. Toto nové nastavení SZP EU bude klíčové jak pro rozvoj zemědělství, tak i pro rozvoj venkova a jeho skloubení s regionálním rozvojem.

Výsledky

Zaměření SZP EU se v průběhu její existence měnilo – je zřejmý postupný přechod od podpory produktivity ke konkurenceschopnosti a posléze udržitelnosti. V jednotlivých obdobích musely být dokonce hledány důvody pro udržení její existence.

Důraz na rozvoj venkova byl poprvé zmíněn v přelomovém dokumentu Agenda 2000. S jejím vydáním nastala v dlouhodobém vývoji společné zemědělské politiky EU v podstatě celková změna její koncepce, kterou dokládá tab. 1.

Tab. 1: Dlouhodobý vývoj změny paradigma v pojetí rozvoje venkova

	Starý přístup	Nový přístup
Cíle	Rovnoměrné rozdělení, příjmy zemědělců, konkurenceschopnost zemědělství	Konkurenceschopnost venkovských oblastí, zhodnocení místních aktiv, využití nevyužívaných zdrojů
Hlavní cílové sektory	Zemědělství	Různé sektory venkovské ekonomiky (např. venkovská turistika, zpracovatelský průmysl, informační a komunikační technologie)
Nástroje	Podpory (subvence)	Investice
Klíčové aktéři	Národní vlády, zemědělci	Všechny úrovně veřejné správy (nadmárodní, národní, regionální a místní), různí aktéři z veřejného i soukromého sektoru

Pramen: OECD, 2006, s. 60

V současném programovém období jsou prioritami rozvoje venkova dle Evropské komise¹ mimo jiné:

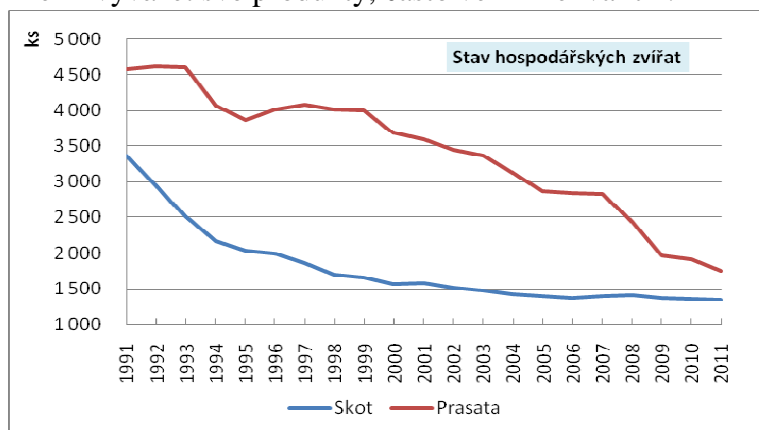
- podpora konkurenceschopnosti,
- péče o krajinu,
- posílení infrastruktury obcí.

Tyto priority jsou nastavené Evropskou unií (EK) „shora“ (tedy velmi obecně) a v ČR nejsou – a v kombinaci s projevy specifík českého prostředí často ani nemohou být – naplněny. „Čeští úředníci“ ovšem také často přetváří ve svých dokumentech a rozhodnutích priority rozvoje podle svého „nejlepšího mínění“, což se při snaze o aplikaci v praxi obvykle jeví spíše jako kontraproduktivní (viz dále).

Podpora konkurenceschopnosti

První prioritou rozvoje venkova podle EK by měla být podpora konkurenceschopnosti. Avšak realita v ČR je spíše opačná, což je dáno zejména nastavením SZP pro nové členské státy EU. Nové členské státy získávají nižší objem přímých plateb než ve státech EU-15, a to až do roku 2013. Tyto státy sice mohou postupně dorovnávat platby, avšak z vlastních zdrojů, což bylo zejména v době tzv. ekonomické recese (cca od poloviny roku 2008 do konce roku 2010) nemožné.

Snížení konkurenceschopnosti je možné dokumentovat například na vývoji zemědělské výroby – především živočišné (obr. 1), která pro venkov (ale také pro města z důvodu zásobování potravinami) je stále velmi důležitá. Dopady SZP EU mají výrazný vliv na snižování soběstačnosti ČR v živočišné výrobě (např. u prasat je soběstačnost nižší než 50 %). Nastavení SZP tak spíše vyhovuje zemím EU s vyšší mírou dotovanou, které mohou do nových členských zemí vyvážet své produkty, často velmi nekvalitní.



Obr. 1: Vývoj stavu skotu a prasat v ČR v období 1991–2011

Pramen: Stav hospodářských zvířat – Česká republika, Praha: ČSÚ, 2011.

Paradoxem tedy je, že pravidla pro zemědělské subjekty v „nových“ zemích EU – zejména dvourychlostní dotační systém – jsou do roku 2013 nastavená tak, aby zemědělci těchto zemí nebyli v rámci celé EU či světa příliš konkurenceschopní.

¹ Evropská komise. URL <http://ec.europa.eu/agriculture/capexplained/sustain_index_cs.htm> [cit. 6. 2. 2009]

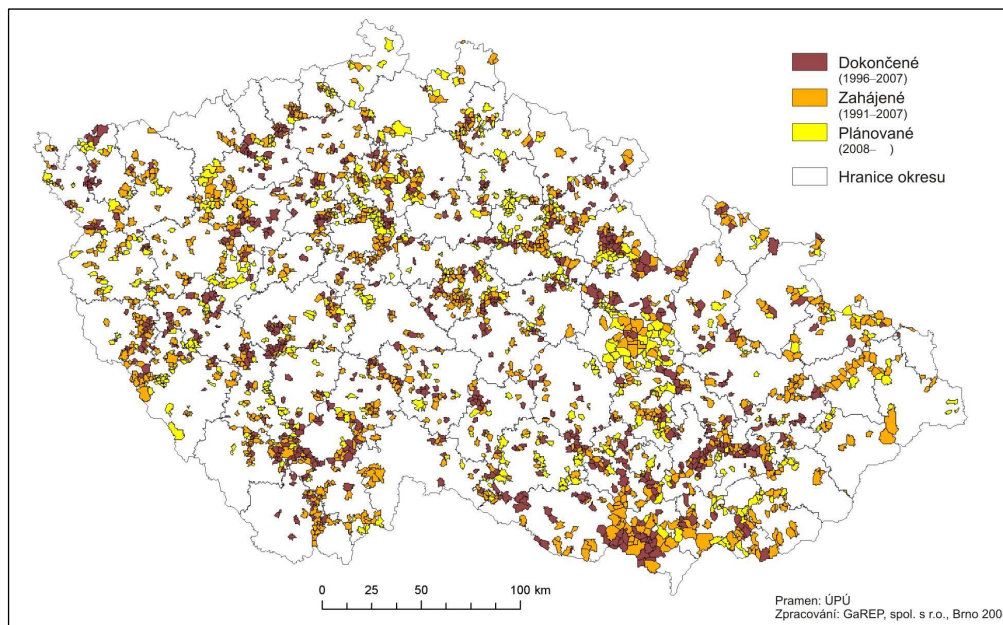
Péče o krajinu

Údržba krajiny je v rámci rozvoje velmi zdůrazňovaná. V tomto směru je prvním paradoxem to, že zemědělci se o krajinu starají tradičně, a to i bez působení SZP, což potvrdily i výsledky dotazníkového šetření se zemědělskými subjekty (47 podniků právnických a 67 podniků fyzických osob) v kraji Vysočina (Svobodová 2010). Zemědělci berou údržbu krajiny jako samozřejmost a součást své práce. Péče o krajinu je však nově pod SZP finančně ohodnocena v rámci agroenvironmentálních plateb a plateb na méně příznivé oblasti.

Druhým paradoxem je, že na druhou stranu nastavení SZP zemědělce nutí nadměrně vyčerpávat půdu, která je hlavním výrobním zdrojem. Díky dotacím, které jsou vypláceny na energetické plodiny (zejména řepka) zemědělci často vysazují v daných podmínkách nevhodné plodiny, které vedou nejen ke zvýšené erozi. Problémem je, že podle P. Havla (2010) více než 80 % zemědělské půdy v ČR je pronajaté (na Slovensku 92 %!), takže zemědělci k ní nemají „vztah“ a ekonomické zájmy nad údržbou krajiny často vítězí.

Třetím paradoxem v údržbě krajiny je přístup české vlády k pozemkovým úpravám, které jsou v současné době jedním z nejdůležitějších a dlouhodobých funkčních nástrojů péče o krajinu. Od roku 1989 uplynulo již 22 let a ke konci roku 2010 bylo v ČR ukončeno 1 144 komplexních pozemkových úprav na území o rozloze 507 007,36 ha, což je pouze 6,4 % z celkové výměry území ČR. Současně je 796 komplexních pozemkových úprav na rozloze 404 493,84 ha (5,1 % území ČR) rozpracovaných (obr. 2)

Obr. 2: Stav realizace komplexních pozemkových úprav v ČR k 1. 1. 2008



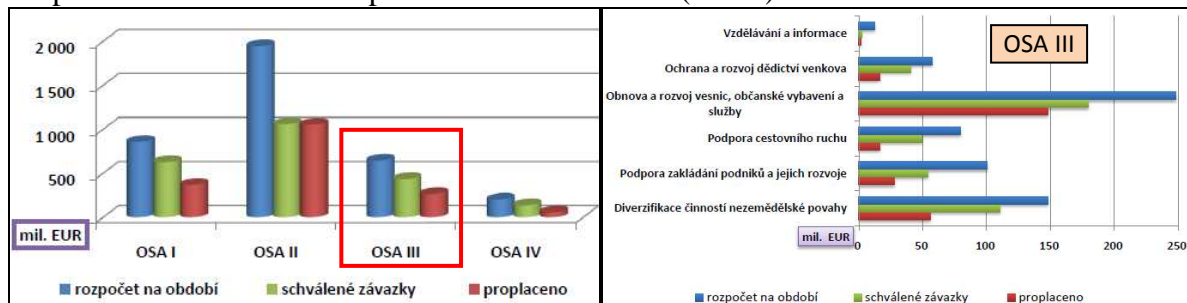
Pramen: Ústřední pozemkový úřad, 2009

Jiným paradoxem údržby krajiny je bezohledné zabírání kvalitních půd fotovoltaickými elektrárnami, kdy dochází nejen k estetickému zhoršení vnímání krajiny, ale také k degradaci kvality půdy pod fotovoltaickými články.

Posílení infrastruktury obcí

Posílení infrastruktury obcí je v ČR nezbytné, a to jak infrastruktury technické, tak dopravní. Na tyto aktivity lze žádat finance z operačních programů (např. z operačního programu životní prostředí na čističky odpadních vody, z regionálních operačních programů na dostupnost dopravy). Tyto operační programy však nespádají pod SZP. Na finance z tematických operačních programů však nedosáhne každý, neboť projektová dokumentace je velmi složitá a je nutné spolufinancování, na což většina venkovských obcí nemá kapacitu ani personální ani finanční. Malé obce se pak musí sdružovat do různých forem spolupráce (nejčastěji dobrovolný svazek obcí, mikroregion, MAS). Finance z Regionálních operačních programů jsou určeny pro obce s více než 500 obyvateli, tudíž k rozvoji „skutečného“ venkova nepřispívají.

Venkovské obce (do 500 obyvatel) mohou žádat o finance z programu rozvoje venkova, ovšem i přes deklarovanou zvýšenou podporu rozvoje venkova, jde stále větší podíl financí do zemědělství. O nízké podpoře rozvoje venkova svědčí i pouze 18% podíl financí z Programu rozvoje venkova na osu III – Kvalita života ve venkovských oblastech a diverzifikace hospodářství venkova a 5% podíl na osu IV. Leader (obr. 3).



Obr. 3: Aktuální stav implementace PRV – osa III

Pramen: Ministerstvo zemědělství ČR, 2011.

Posilování infrastruktury obcí tedy probíhá, ale v malých venkovských obcích velmi pomalu. Navíc v českém prostředí se posilování infrastruktury jeví jako „černá díra“ – neustále se investuje, ale výsledky nejsou příliš zřetelné (dokladem může být stále velmi špatný stav komunikací).

V realitě je však situace opět velmi paradoxní – rozvoj venkova je posuzován podle délky opravených silnic a počtu opravených fasád než podle podmínek pro život na venkově, ke kterým patří i možnost setkávání, účasti na nejrůznějších akcích (kulturních, sportovních...).

Závěr

Na základě výše uvedeného je nutné konstatovat, že přes veškerou snahu zaměřit společnou zemědělskou politiku více na rozvoj venkova než na podporu zemědělství, toto (aspoň v České republice) nefunguje. Výrazné „zemědělské pojetí“ této politiky představuje omezující faktor v posilování územní soudržnosti. Rozvoj venkova ve „strukturálním pojetí“ hraje v rámci SZP EU zatím marginální úlohu. Stále je velmi patrný nesoulad mezi cíli a záběrem politiky rozvoje venkova a dosahovanými výsledky. Tzv. „nové paradigma venkova“ (definované OECD, tab. 1) je v SZP EU a jejích reformách reflektováno minimálně, do reformy je průběžně zakomponováno velmi pozvolně. SZP EU se tak stále potýká se zásadními problémy:

- multifunkční venkovský prostor x multifunkční zemědělství

- komplexní/strukturální pojetí x zemědělské pojetí rozvoje venkova

Řešení těchto rozporů je v současné době téměř začarovaným kruhem. Zemědělci, kteří v rámci EU-27 tvoří podle ČSÚ² cca 6,0 % ekonomicky aktivních obyvatel (v ČR 3,5 %), jsou oproti ostatním odvětvím neúměrně dotováni, a to navíc nárokově. To znamená, že pokud zemědělec splní dané podmínky, má nárok na získání dané finanční sumy. Toto zemědělce nemotivuje ke snaze o rozvoj. Naproti tomu, pokud žádá o dotaci jakýkoliv aktér rozvoje venkova, musí podat projekt (jehož vypracování je mnohdy velmi náročné po stránce administrativní i finanční), jehož financování je nejisté, což motivaci snižuje. Agrární sektor je tedy v současné době nadále před rozvojem venkova značně upřednostňován a podporován (Svobodová 2010: 60).

Jak bude vypadat situace v rozvoji venkova po roce 2013, je v současné době projednáváno v evropských kruzích. Východiskem by zřejmě bylo začlenění rozvoje venkova do regionálního rozvoje, jelikož již v současné době se řada opatření „rurální“ a regionální politiky překrývá. K tomu však pravděpodobně nebude vůle, jelikož by to byl další výrazný zásah do smyslu existence společné zemědělské politiky...

Literatura

1. BINEK, J., SVOBODOVÁ, H. Rozvoj venkova a rozvoj regionů: Společná zemědělská politika a regionální politika na jednom hřišti. Regionální studia. Roč. 3, 1/2009. Praha: VŠE. s. 12–19. ISSN 1803-1471.
2. BINEK, J., SVOBODOVÁ, H., CHABIČOVSKÁ, K., HOLEČEK, J., GALVASOVÁ, I., MARTÉNEK, J. Synergie ve venkovském prostoru – Paradoxy rozvoje venkova. 1. vyd. Brno: GaREP, spol. s r.o., 2011. 64 s. ISBN 978-80-904308-6-0.
3. BINEK, J., TOUŠEK, V., GALVASOVÁ, I., VĚTŇÍK, A., KUNC, J., SEIDENGLANZ, D., HALÁSEK, D., ŘEHÁK, S.: Venkovský prostor a jeho oživení. 1. Vyd., Brno: Georgetown, 2007. 145 s. ISBN 80-251-19-5.
4. CLOKE, P., MARSDEN, T., MOONEY, P. H. Handbook of rural studies. London: Sage Publications Ltd. 2006. ISBN 0-7619-7332-X.
5. Evropská komise. URL <http://ec.europa.eu/agriculture/capexplained/sustain_index_cs.htm> [cit. 6. 2. 2009]
6. HAVEL, P. Zemědělci v ČR platí za pronájem půdy jen 13 procent oproti průměru EU. Praha: Mediafax, 2010. URL <<http://www.mediafax.cz/ekonomika/3018999-Zemedelci-v-CR-plati-za-pronajem-pudy-jen-13-procent-oproti-prumeru-EU>> [cit. 5. 8. 2011]
7. HYNEK, A. Geografie, geograficita – prostorovosti. Brno: GaREP, spol. s r.o., 2011. s. 6–50. ISBN 978-80-904308-7-7.
8. KABRDA, J., JANČÁK, V. České zemědělství a krajina po vstupu Česka do EU: nový institucionální rámec. In: česká geografie v evropském prostoru, České Budějovice: Jihočeská univerzita. 2006. od s. 104–112.
9. MAJEROVÁ, V., ČMEJREK, J.: Český venkov 2005: rozvoj venkovské společnosti. Praha: Česká zemědělská univerzita, 2005. 163 s. ISBN 80-213-1274-2.

² Struktura zaměstnanců dle sektorů. Praha: ČSÚ, 2009 (dle Eurostat, 22/08/2008). URL <[http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/t/670027C834/\\$File/1607080316.xls](http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/t/670027C834/$File/1607080316.xls)> [cit. 27. 2. 2010]

10. MAJEROVÁ, V.: Český venkov 2004: život mladých a starých lidí. Praha: Česká zemědělská univerzita, 2005. 173 s. ISBN 80-213-1281-5.
11. Ministerstvo zemědělství (2011): Aktuální stav implementace PRV – osa III. URL <http://eagri.cz/public/web/file/123743/prv_cerven_cerpani.pdf> [cit. 5. 8. 2011]
12. OECD (2006): The New Rural Paradigm – Policies and Governance. OECD Rural Policy Reviews, Organisation for Economic Cooperation and Development, ISBN 92-64-02390-9.
13. PERLÍN, P. a kol. Venkovy a venkované. Praha: MMR, 2010. ISBN 978-80-87147-27-6.
14. PERLÍN, R.: Představitelé veřejné správy jako aktéři lokálního rozvoje. In: Problémy stabilizace venkovského osídlení ČR. České Budějovice: Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, 2000. s. 133–151. ISBN 80-7040-385-3.
15. Stavby hospodářských zvířat – Česká republika, Praha: ČSÚ, 2011. URL <http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/zem_cr> [cit. 5. 7. 2011]
16. Struktura zaměstnanců dle sektorů. Praha: ČSÚ, 2009 (dle Eurostat, 22/08/2008). URL <[http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/t/670027C834/\\$File/1607080316.xls](http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/t/670027C834/$File/1607080316.xls)> [cit. 27. 2. 2010]
17. SVOBODOVÁ, H. Dopady společné zemědělské politiky EU na možnosti rozvoje zemědělství v kraji Vysočina [disertační práce]. Brno: Geografický ústav PpF MU, 2010.
18. SVOBODOVÁ, H. Vliv společné zemědělské politiky na stav a možnosti rozvoje zemědělství a venkova v kraji Vysočina. In Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference Region v rozvoji společnosti 2010. 1. vyd. Brno: Mendelova univerzita v Brně, 2010. od s. 263–270, 8 s. ISBN 978-80-7375-435-8.
19. Ústřední pozemkový úřad. URL <www.upu.cz> [28. 1. 2009]
20. VĚŽNÍK, A., BARTOŠOVÁ, L. Selected regional geographical differences of the Czech Republic agriculture, after the transformation processes. In: Agric. Econ. – Czech 50, 2004 (5): 207–216. ISSN 0139-570X.
21. WHATMORE, S. Hybrid geographies – natures, cultures, spaces. London: Sage Publications Ltd. 2002. ISBN 0-7619-6566-1.
22. WOODS, M. Rural. Oxon: Routledge, 2011. ISBN 0-203-84430-0.

RNDr. Hana Svobodová, Ph.D., Katedra geografie, Pedagogická fakulta, Masarykova univerzita, Poříčí 7, 603 00 Brno, tel. +420 549 496 189, e-mail: 67632@mail.muni.cz