OD DOTACÍ K INVESTICÍM: PROMĚNA POLITIKY ROZVOJE VENKOVA V ČR

Jan Procházka, Antonín Věžník

Abstract

The article deals with changes of rural development policy in the Czech Republic. Special attention is paid to the last programming period and comparison of LAG areas supported and not supported from The Rural Development Programme. Ability to obtain financial support from the Rural Development Programme and Regional Operation Programme of supported LAG is evaluated and compared to the rest of rural areas in the NUTS II „Jihovýchod“. Rural areas covered by supported LAG are in general more successful in application and realisation of EU projects, but the difference is not statistically significant. Projects supported from the Regional Operational Programme are based on the strategy of NUTS II. Consequently touristic destinations of (inter)-national importance are supported and finances are more concentrated in selected rural areas. Only about 5 % of financial support goes to the Leader initiative, although projects realized through Leader are in consensus with the new rural paradigm.

Keywords: rural development, new rural paradigm, Common Agricultural Policy, Local Action Groups

Úvod

Potřeba realizace politik rozvoje venkova je spojena s nerovnoměrným rozvojem městských a venkovských oblastí. Cílem těchto politik je zajistit, aby životní standart na venkově přiblížil životnímu standartu ve městech (Woods, 2011). Politika rozvoje venkova prošla za posledních 25 let v Česku značnou proměnou. První období lze dle Perlína (1999) identifikovat mezi lety 1990 – 1999, kdy dotační politika procházela stejně jako celá ekonomika transformačním obdobím. Mezi lety 1990-1992 došlo k privatizaci a ztrátě původních typů podpory venkova. Dotační politika byla obnovena až po roce 1994, dotace v této době byly velmi různorodé bez jednoznačné koordinace (Perlín, 1999). Asi nejvýznamnější podporu venkovských oblastí byl do roku 1994 Program obnovy vesnice (POV), který může být považován za předchůdce současného programu rozvoje venkova (PRV). Objem financí přerozdělovaný přes POV postupně narůstal až do období přístupu Česka k EU. Od roku 1998 se zvýšila koordinace na regionální úrovni, jelikož v rámci POV mohli žádat o dotace i mikroregiony. Perlín (2002, 43) ovšem kritizuje nastavení POV, „místní programy navrhuji řešit celou škálu aktivit, od projektů směřujících k rozvoji komunit na venkově, až po ambiciózní aktivity,

spojené s tvorbou a ochranou krajiny. Dotační tituly však neúprosň pouze omezený rozsah priorit a aktivit.“ Po roce 2000 byl POV doplněn o program SAPARD, který byl v roce 2004 krátkodobě nahrazen OP zemědělství (Bednaříková, 2007).

Woods (2007) nazývá současný moderní přístup k rozvoji venkova jako nové paradigma rozvoje venkova. V Česku dochází k jeho postupné implementaci programem rozvoje venkova, který je od roku 2007 součástí společné zemědělské politiky (SZP). Důraz je tak postupně kladen na endogenní rozvoj venkovských oblastí a aktivaci místního obyvatelstva. Jedná se tedy o přístup zdola, jehož představitelem je metoda Leader. Implementace této metody na český venkov se plně rozběhla v programovém období 2007-2013. Přes značná očekávání od tohoto způsobu podpory venkova se přístup Leader potýká s podobnými problémy jako POV, kdy například přes Leader lze financovat pouze projekty v souladu s PRV (Svobodová et al., 2011). Na druhou stranu v následujícím programovém období by mělo být spektrum aktivit, které půjde podpořit přes program Leader širší (MZE, 2014).

Cílem článku je nejdříve poukázat na rozdílné financování zemědělské politiky a politiky rozvoje venkova v období 2007-2013. Následně se zaměříme na NUTS II Jihovýchod. Vycházíme z předpokladu, že aktéři z oblastí, ve kterých působí MAS podpořené z PRV 2007-2013, budou úspěšnější v získávání dotací z PRV a regionálního operačního programu (ROP) Jihovýchod. Podpořené MAS budeme srovnávat s těmi, které nebyly podpořeny z PRV, ale v současné době jsou aktivní a ucházejí se o podporu pro následující období.

Data, metodika a vymezení pojmů

Venkovské oblasti jsou vymezeny v souladu s podmínkami pro vymezení MAS, proto byly ze seznamu dotací vyřazeny dotace směřující do měst Brno, Jihlava, Znojmo, Třebíč, Hodonín a Břeclav, jelikož mají více jak 25 tis. obyvatel a nesplňují podmínky podpory z IV. osy PRV. Z hodnocení jsme se rozhodli vyřadit i město Žďár nad Sázavou, které má méně jak 25 tis. obyvatel, ale není zapojeno v žádné z okolních místních akčních skupin (MAS). Jako speciální případy se objevila města Adamov a Šlapanice, které leží v těsné blízkosti Brna a nejsou součástí žádné MAS, proto byla tato města z analýzy také vyřazena, lze je totiž počítat mezi městské oblasti.

V rámci hodnocení dotací do venkovských oblastí jsou použita data za programové období 2007-2013 ze Státního intervenčního zemědělského fondu (SZIF), který zajišťuje proplácení SZP. Dále je hodnocen ROP Jihovýchod a jeho přínos k rozvoji venkova. Po vyřazení projektů ROP směřujících do výše jmenovaných městských oblastí, bylo nutné vyřadit i některé krajské projekty bez přesné lokalizace. V rámci dotací ROP jsou tak hodnoceny pouze projekty s jasným umístěním do venkovských oblastí.

Data z obcí byla následně agregována podle příslušnosti k MAS. Hodnocení se snaží nalézt rozdíly ve dvou oblastech. První oblastí je rozdíl mezi rozdělením dotací z ROP Jihovýchod a PRV. Srovnání je provedeno mezi MAS podpořenými v rámci PRV 2007-2013 a MAS bez podpory v tomto období. Dále se článek snaží zhodnotit rozdílné výchozí podmínky obcí v rámci žádostí ROP a PRV. Předpokladem je, že subjekty podpořené v rámci IV. osy PRV mají lepší výchozí podmínky a využijí je pro úspěšnější čerpání dotací z ROP Jihovýchod.

V názvu článku jsou použity pojmy dotace a investice. Pojem dotace lze charakterizovat jako nenávratné financování určitého projektu nebo činnosti, které je přiznáno uchazeči po splnění předem stanovených podmínek ve výběrovém řízení (Hanzlová, 2004). Investice je chápána jako pořízení aktiva, které v budoucnosti přinese svému vlastníkovu určitý ekonomický prospěch (Lukl, 2004). Tedy investice jsou spojeny s novým paradigma regionálního rozvoje, který směřuje na aktivaci místních zdrojů.

Rozvoj venkova v programovém období 2007 - 2013

Venkov je v posledním programovém období EU koncepčně rozvíjen hlavně díky fondu EAFRD (European Agricultural Fund for Rural Development), který je součástí společné zemědělské politiky (SZP) EU, což na jednu stranu napomáhá větší koordinaci financování zemědělství a rozvoje venkova, na druhou stranu je ovšem venkov rozvíjen i ze strukturálních fondů. My budeme sledovat rozdělení financí z ERDF (European Regional Development Fund) přes ROP Jihovýchod. Dotace jsou přerozdělovány na základě integrované strategie rozvoje dvou krajů, v které ovšem chybí koordinace na nižších regionálních úrovních například venkovských regionů.

Graf 1: Rozdělení peněz v rámci SZP na projektové a nárokové dotace

Graph 1: Division of CAP subsidies on project based and claim based

Zdroj: SZIF a vlastní výpočty

Společná zemědělská politika většinu financí přerozděluje pomocí nárokových plateb přímo zemědělcům z prvního pilíře. Jedná se tedy o nárokové dotace, které jsou doplněny neprojektovými dotacemi z II. osy II. pilíře zaměřenými na udržitelné využívání zemědělské půdy. Celkem tedy SZP přerozdělí necelých 85 % financí pomocí nárokových dotací přímo zemědělcům. Čeští zemědělci v tomto období čerpají značný objem financí, přesto klesá zemědělská produkce. Objem financí směřujících na nárokové platby by se navíc měl v následujícím období snižovat (Věžník a kol., 2013). Na rozvoj venkova formou projektových žádostí tak zbývá 43,9 % financí EAFRD což za celé programové období 2007-2013 činilo přibližně 31,6 mld. Kč.

V rámci obcí spadajících do NUTS II Jihovýchod bylo přes projektové opatření PRV alokováno do venkovských oblastí do roku 2012 okolo 4 mld. Kč. Obce a podnikatelé a neziskové organizace dále využívali alternativy k financování místních projektů z ROP Jihovýchod a přes tento program se do roku 2012 přerozdělilo asi 4,3 mld. Kč.

V Jihomoravském kraji a kraji Vysočina venkovské obce, podnikatelé a neziskové organizace využívaly v současném programovacím období dotace určené pro rozvoj území pomocí progresivního přístupu rozvoje venkova. Tento přístup je nazýván Leader se snaží o aktivizaci místního obyvatelstva pomocí rozvoje partnerství v regionu a podporou budování sociálního kapitálu (Nardone, Sisto, Lopolito, 2010, Sucksmith, 2009). Ze 4 mld. Kč bylo více, jak 11 % tedy 454 mil Kč přerozděleno přes IV. osu PRV tedy program Leader. Jelikož v těchto dvou krajích bylo podpořeno z PRV pro období pouze 19 MAS ve kterých žije přibližně polovina venkovských obyvatel krajů, lze lehce porovnat dopady působení podpořené MAS v území na čerpání financí z EU.

Tab. 1: Rozdíl mezi MAS podpořených z PRV a nepodpořených při čerpání dotací
Table 1: Difference between LAG supported from „PRV“ and unsupported ones

	MAS PRV (Kč/obyv)	MAS mimo PRV (Kč/obyv)	p-hodnota t-testu	p-hodnota Anova
Dotace z ROP	4 572	3 861	0,64	0,35
Dotace z PRV	4 709	3 033	0,08	0,09

Zdroj: SZIF, MRR, ČSÚ a vlastní výpočty

Prvním předpokladem výzkumu bylo, že obce spadající do MAS podpořených z IV. osy PRV 2007-2013, budou v čerpání dotací úspěšnější. Z tabulky 1 je vidět, že tento předpoklad se nepotvrdil. Aktéři z oblastí podpořených MAS sice čerpaly v průměru větší množství financí z ROP i PRV na obyvatele než aktéři z nepodpořených oblastí, ale tento rozdíl není statisticky významný. Obzvláště překvapivý je tento výsledek u financí čerpaných přes PRV, kde každá podpořená MAS díky metodě Leader získala skoro 850 Kč na obyvatele navíc, přesto rozdíl v množství financí plynoucích do dvou skupin MAS nebyl

statisticky významný. Spearmanův korelační koeficient byl pozitivní (0,41, signifikantní na 5% hladině spolehlivosti) u MAS, které byly úspěšné v čerpání finančních dotací z ROP, tak byly také úspěšné v čerpání financí z PRV.

V druhé části se již zaměříme pouze na MAS podpořené v rámci IV. osy PRV a pokusíme se zhodnotit čerpání finančních dotací. Stále mluvíme o dotacích, přestože finančních zdrojů z ROP se přerozdělují pomocí integrovaná strategie území. Ovšem ve venkovských oblastech neexistuje navazující integrovaná strategie rozvoje regionů, ale žádají spíše zájemci samostatných projektů.

Mapa 1 nám zobrazuje přepočet financí na obyvatele MAS v rámci PRV. Jedná se o všechny dotace, které subjekty z MAS čerpaly. Finance alokované z PRV jsou v porovnání s financemi alokovanými přes ROP rozprostřeny v území rovnoměrněji, kdy variační koeficient nabývá hodnoty 0,66. Všechny MAS úspěšné v čerpání dotací se nachází v kraji Vysočina, kdy nejvíce financí na hlavu získaly MAS Mikroregionu Telčsko, Via rustica z okolí Pacova a MAS Královská stezka. Překvapivým závěrem této analýzy je, že výše financí alokovaných z PRV přes IV. osu a celkovým objemem financí z PRV není ve statisticky významné korelaci. Existence integrovaného strategického plánu rozvoje území MAS, tak nemá vliv na čerpání dotací z celostátního PRV.

Mapa 1: Dotace z EARDF na obyvatele v MAS v období 2007 - 2013

Map 1: Funding from EARDF per capita in LAG during period 2007 -2013

Zdroj: SZIF a ČSÚ a vlastní výpočty

Finance z ROP jsou naopak více koncentrovány, kdy korelační koeficient má hodnotu 0,79. Mezi neúspěšnější opět patří MAS Mikroregionu Telčsko a to hlavně díky dotacím, které získaly subjekty z města Telče. Mezi úspěšné patří i MAS Mikulovsko (mapa 2). Obě MAS těží z atraktivnosti svého území využitelné pro turistický ruch, kdy na Mikulovsku velká část investic směřovala na podporu Lednicko-Valtického areálu. Jedná se tak o investiční dotace, které cílí na rozvoj turisticky atraktivních regionů a to národního až mezinárodního významu.

Mapa 2: Dotace z ROP jihovýchod na obyvatele v MAS v období 2007 - 2013

Map 2: Funding from Regional Operational program „Jihovýchod“ per capita in LAG during period 2007 -2013

Zdroj: MRR a ČSÚ a vlastní výpočty

Závěr

Rozvoj venkova prošel v posledních 25 letech v Česku značnou evolucí a způsob podpory venkovských oblastí je v neustálém vývoji. Zemědělci jsou jednou nejdůležitější součástí venkovských oblastí, čemuž odpovídá i financování jejich aktivit ze zdrojů EU. Je ovšem nutné podotknout, že zemědělci čerpají značnou část financí formou neprojektových dotací. O politice rozvoje venkova lze mluvit od roku 1994, kdy začal běžet POV. Dotace v tomto programu již měli investiční

charakter, z počátku založený na obecních strategiích a v druhé polovině byly přidány i strategie rozvoje mikroregionů. V současné době je rozvoj venkova financován hlavně z fondů EU, kdy venkovské subjekty čerpají značné množství financí. V článku sledujeme dva finanční zdroje.

Prvním zdrojem financování venkovského rozvoje je PRV, který je definovaný pro celé území Česka a subjekty z venkovských oblastí mohou žádat pomoci projektů o podporu. Druhým zdrojem je ROP, který je založen na strategii rozvoje na NUTS II Jihovýchod. Z priorit 2 a 3 zaměřených na cestovní ruch a rozvoj sídel bylo do venkovských oblastí dosud alokováno okolo 50 % financí, což činí přibližně 4,4 mld. Kč. Jedná se o na projektech založené dotace, které jsou investičního charakteru, ale mají spíše dopad na obecní a nad-regionální úrovni.

Jako ryze investiční bychom nazvali až finance čerpané přes IV. osu PRV, které jsou založené na integrované regionální strategii MAS. Přes tuto osu bylo v NUTS II Jihovýchod rozděleno mezi subjekty z MAS 454 mil. Kč. Na mikroregionální strategii je tak založeno pouze 5 % objemu námi sledovaných financí, které jsou navíc omezeny pouze na akce podporované z PRV. Tento poměr a rozsah aktivit čerpaných přes IV. osu PRV by se měl v následujícím období změnit a MAS by měli mít větší možnosti pro úspěšnou realizaci místních strategií. Projekty podpořené v rámci MAS jsou totiž založené na spolupráci místních aktérů a minimálně způsob jakým vznikají je v souladu s tím co Woods (2011) nazývá jako nové rurální paradigma.

Poděkování

Príspevek byl zpracován v rámci projektu specifického výzkumu MUNI/A/0952/2013 Analýza, hodnocení a vizualizace globálních environmentálních změn v krajině sféry Země

Literatura

- BEDNARÍKOVÁ, Z. 2009. Vývoj a nástroje politiky rozvoje venkova v České republice. In *Regionální Studia*, 2009, roč. 3, č. 1, s. 34-42.
- HANZLOVÁ, O. 2004. *Dotace, granty a příspěvky poskytované nevydělečným organizacím*. [online]. 2004, [cit. 2014-09-22]. Dostupné na internetu: <<http://www.ucetnikavarna.cz/archiv/dokument/doc-d8135v10788-dotace-granty-a-prispevky-poskytovane-nevydelecnym-organiz/>>.
- LUKL, R. 2004. *Investiční rozhodování jako východisko úspěchu firmy*. Brno, 2004. Diplomová práce. Masarykova univerzita. Fakulta podnikového hospodářství.
- MZE, 2014. *Program rozvoje venkova ČR na období 2014–2020* [online]. 2014, [cit. 2014-20-09]. Dostupné na: <http://www.szif.cz/cs/CmDocument?rid=%2Fapa_anon%2Fcs%2Fzpravy%2Fprv2014%2F1406290520363.pdf>.

- NARDONE, G. – SISTO, R. – LOPOLITO, A. 2010. Social Capital in the LEADER Initiative: a methodological approach. In *Journal of Rural Studies*. 2010, vol. 26, no. 4, pp. 63-72.
- PERLÍN, R. 1999. Venkov, typologie venkovského prostoru. In *Česká etnoekologie, Etnoekologické semináře v Liběchově*, 1999, s. 87-104.
- PERLÍN, R. 2002. Mohou představitelé obcí účinně ovlivňovat tvorbu krajiny? In *Sborník Krajina jako politikum. Tvář naší země – krajina domova*. Praha: Studio JB, 2002.
- SHUCKSMITH, M. 2009. Disintegrated Rural Development? Neo-endogenous Rural Development, Planning and Place-Shaping in Diffused Power Contexts. In *European Society for Rural Sociology*. 2009, vol. 50, no. 1, pp. 1-14.
- SVOBODOVÁ, H. a kol. 2011. *Synergie ve venkovském prostoru*. 1. vyd. Brno: GaREP, spol. s r.o., 2011. 114 s. ISBN 978-80-904308-8-4.
- SZIF, 2013. Přehled příjemců dotací [online]. Praha: Státní zemědělský a intervenční fond. [cit. 2014-09-09]. Dostupné na: <http://www.szif.cz/irj/portal/anonymous/CmDocument?rid=/apa_anon/cs/dokumenty_ke_stazeni/kp/spd/spd.zip>
- VĚŽNÍK, A. – KRÁL, M. – SVOBODOVÁ, H. 2013. Agriculture of the Czech Republic in the 21st Century: From Productivism to Post-productivism. In *Quaestiones Geographicae*. 2013, vol. 32, no. 4, pp. 7-14.
- WOODS, M. 2007. *Rural geography*. Sage, 2007.
- WOODS, M. et al. 2011. *Rural*. Routledge, Taylor & Francis, 2011.

FROM SUBSIDIES TOWARDS INVESTMENTS: CHANGES IN RURAL DEVELOPMENT POLICY OF THE CZECH REPUBLIC

Summary

The Czech rural policy went through 25 years of changes. After the fall of iron curtain in 1989 previous system of rural areas support nearly disappear. It rediscovers in 1994 with the new Programme of Village Renewal. However, this program lacks coordination between national and regional level. In effect the new era of Czech rural policy starts with the accession of the Czech Republic to EU. In this article the financial distribution to the rural areas of NUTS II “Jihovýchod” was evaluated during the programme period 2007-2013. Firstly, project oriented subsidies distributed via Programme of Rural Development 2007-2013 to farmers and rural actors. This programme is based on national level strategy, nevertheless is also distributed through IV. axis, known as Leader, based on rural region strategies. As a matter of fact about half of the NUTS II area was covered by supported Local Action Groups (LAG) during the period 2007-2013. We expect that actors from supported areas will be more successful in the project application. Results reveal that they were more successful. However, difference was not

statistically significant. Secondly, rural actors can apply with development projects via Regional Operational Programme based on strategy of NUTS II development. Actors from supported LAGs were again more successful in application, but difference was not significant either. Lastly, the distribution of EU subsidies between supported LAGs was done. It was found, that Regional Operational Programme subsidies are more concentrated (coefficient of variability 0,79) compare to Programme of Rural Development subsidies (coefficient of variability 0,66).

Czech rural areas are still more developed by subsidies than investments. Even the project oriented subsidies lack cooperation on the level of smaller rural regions. Regional Operational Programme investments are based on strategy of the NUTS II region development. Strategies of rural areas development exists only in the IV. axis of Programme of Rural Development. However, the volume of financial support is low. Taking everything into the account new changes are rising for the following programming period. The way of rural regions support is still in a development. The Leader program support will be possible not only from the Rural Development Fund, but also from the European Regional Development Fund during the next period. To put it briefly, subsidies distributed trough LAG will be better coordinated on level of rural regions. As a result they might have bigger impact on rural regions development and can be called according to new rural paradigm as investments.

Mgr. Jan Procházka

Doc. RNDr. Antonín Věžník, CSc.

Geografický ústav

Přírodovědecká fakulta

Masarykova univerzita

Kotlářská 2, 611 37 Brno

E-mail: jan.prochaz@mail.muni.cz