

ROZVOJOVÝ POTENCIÁL V REGIONECH A JEHO MONITORING

DEVELOPMENT POTENTIAL OF RURAL REGIONS AND ITS MONITORING

Ivana Boháčková, Magdalena Hrabánková

Anotace:

Vstup do EU znamená pro ČR plnou akceptaci koordinace regionální politiky EU vůči venkovu a její realizace, včetně čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů. V souvislosti s efektivním využitím těchto prostředků je nutné řešit následující otázky:

- vymezit rozvojový potenciál regionů (tj. stanovit v jaké dimenzi chápat rozvojový potenciál, zda „pouze“ v ekonomické nebo i ve spojení se sociálními a environmentálními parametry)
- charakterizovat systém podpůrných ukazatelů (mimo standardní ukazatele EU), které by umožnily rozvojový potenciál kvantifikovat
- najít algoritmus rozdělování podpůrných prostředků na rozvoj regionu s ohledem na efektivnost jejich využití

Uvedený příspěvek si klade za cíl k této problematice přispět.

Summary:

The accession into the EU means for the CR full acceptance of EU regional policy coordination towards countryside and its realization, including drawing of financial means from structural funds. In connection with an efficient use of these means it is necessary to solve following questions:

- to delimitate a development potential of regions (it means to set in which dimension development potential should be understood, whether „only“ in economic dimension or also in connection with social and environmental parameters)
- to characterize a subsidiary indicator system (besides standard EU indicators) which would enable to quantify the development potential
- to find an algorithm of a distribution of subsidiary means for regional development regarding the efficiency of their use

The introduced article aims to participate in these problems.

Klíčová slova:

Region, rozvojový potenciál, strukturální fondy

Key words:

Region, development potential, structural funds

Úvod

V souvislosti s poločasovým hodnocením Agendy 2000 dochází v rámci Společné zemědělské politiky Evropské unie (SZP EU) k reformním aktivitám. Ty se především zaměřují na úspory v čerpání finančních podpůrných prostředků a na změnu v proporcích financování mezi prvním pilířem (stabilizace agrárního trhu a zvýšení funkčnosti tržních řádů) a druhým pilířem (rozvoj venkova) v rámci SZP.

Financování cíle „rozvoj venkova“ se odehrává na bázi čerpání strukturálních fondů v rámci regionální politiky, kde venkovské regiony mají své nezastupitelné místo. Smyslem financování venkova však není a nemělo by být udržování úrovně, na které jsou schopny regiony „přežívat“. V takovém případě by vynaložené prostředky ztratily svou funkčnost a efektivnost, poměrně značné částky by byly finančně rozmělněny, žádoucí cíle by nebyly dosaženy a strukturální podpory by plnily spíše sociální roli vůči obyvatelstvu příslušného regionu než cíle rozvojové.

Vynakládání finančních prostředků má a bude mít smysl pouze tehdy, když nebude plošné, ale naopak účelově cílené a hlavně, když bude realizováno tak, aby byla zajištěna efektivnost jejich vynakládání. V tom spočívá smysl veškerých strukturálních podpor a opatření.

Vzhledem k tomu, že EU nastoupila v oblasti SZP cestu vedoucí k propojení zemědělských aktivit a hospodářských aktivit na venkově, cestu vedoucí k „odklonu“ od podpory specifické problematiky agrárních trhů a směřující k podpoře výkonů zemědělství celospolečensky prospěšných, je nezbytné, přizpůsobit tomuto trendu nejen podpůrná opatření, ale zároveň je neméně významné stanovit pravidla financování tak, aby poskytované podpory nebyly tzv. „utopeny“, ale naopak přinášely žádoucí výsledek. Tímto žádoucím výsledkem není nic jiného než využití všech podmínek a faktorů, vnitřních i vnějších, tradičních i nově vnikajících, které tvoří základ pro možný rozvoj jednotlivých regionů. Tyto podmínky, resp. faktory, můžeme označit jako *rozvojový potenciál regionu*.

Cíl a metodika

Z výše uvedeného vyplývá zcela zřejmá nutnost vazby poskytovaných finančních strukturálních podpor na využití rozvojového potenciálu, který má daný region k dispozici. Nemělo by být smyslem poskytovat tyto prostředky na udržování zdání jakési hospodářské stability v regionech, takto by se mohly téměř stát „nárokovými dotacemi“ v rámci regionální politiky, ale naopak tyto prostředky by měly pomoci k „nastartování“ hospodářských aktivit regionálního charakteru, na které nestačí prostředky regionální dimenze, a úspěšné aktivity by pak už vlastními silami vedly k udržení a posílení hospodářské stability a k ekonomickému rozvoji regionu.

Jestliže mluvíme o vazbě finančních podpor na rozvojový potenciál, je nutné především zodpovědět následující otázky:

Co je rozvojovým potenciálem, jak ho chápat a definovat

Jak tento rozvojový potenciál kvantifikovat

Konečně jak vytvořit žádoucí vazbu mezi rozvojovým potenciálem a finančními podporami tak, aby tyto byly efektivně využity

Zároveň s problematikou regionů v širší dimenzi (NUTS II) definovat rozvojový potenciál venkovských regionů a vymežit roli zemědělství, resp. zemědělských podniků ve využití tohoto potenciálu

Metodicky toto znamená vymezení kategorií, které by definovaly výše uvedenou problematiku, kvantifikovat je a najít algoritmus vazby finančních strukturálních prostředků.

Výsledky a diskuse

Rozvojový potenciál není zcela snadné definovat. Už z toho důvodu, že díky variabilitě jednotlivých regionů není rozvojový potenciál vždy zcela identický a netvoří ho vždy jedny a ty samé podmínky, faktory a charakteristiky. To, co může v případě jednoho regionu být skutečným rozvojovým potenciálem, nemusí znamenat možnost rozvoje v regionu druhém.

V nejobecnějších souvislostech má rozvojový potenciál dvě dimenze, a to:

podmínky (zejména materiálního a přírodního charakteru), které můžeme označit za jakýsi „*hmotný potenciál*“

schopnosti využití tohoto hmotného potenciálu, které jsou vázány na aktivitu, kvalifikovanost, ochotnost a schopnost lidského prvku každého regionu, tj. „*lidský potenciál*“. Tento „potenciál“ by měl realizovat nejen využití stávajících podmínek rozvoje, ale i vyhledávat a vytvářet podmínky rozvoje nové.

Obě tyto části rozvojového potenciálu musí existovat současně, abychom skutečně mohli mluvit o *využitelném* rozvojovém potenciálu. Podmínky, které nejsou využívány a schopnosti, které nejsou nebo nemohou být uplatňovány, nenaplní samy o sobě podstatu rozvojového potenciálu, „živý“ rozvojový potenciál existuje pouze při jejich vzájemné koexistenci. Přitom je možné se domnívat, že prioritní role rozvojového potenciálu patří tvůrčímu potenciálu lidskému, kterému by měla být v souvislosti s rozvojem regionů věnována prvořadá pozornost.

Zásadní otázkou je, *jak rozvojový potenciál definovat (resp. kvantifikovat)*, aby mohly být na něj navázány finanční podpůrné systémy. Evropská unie a po jejím vzoru i Česká republika mají systém ukazatelů, jejichž pomocí jsou charakterizovány jednotlivé regiony. V tomto smyslu se jedná spíše o ukazatele popisného-deskriptivního charakteru (tzv. deskriptory) než ukazatele rozvojového potenciálu. Nabízí se také otázka, zda ukazatele ekonomického charakteru, které jsou přitom používány, představují východisko ekonomického rozvoje nebo pouhé konstatování určitého stavu, kterého bylo dosaženo. Aby ukazatele plnily funkci podpůrné informace v souvislosti s rozvojovým potenciálem, je nutné je vymezit například způsobem, který uvádí tabulka č.1. Přitom by ukazatele měly být zásadně analyzovány v dlouhodobějším časovém období, aby byla zřetelně vidět jejich vývojová tendence a dále by měly být sledovány podmínky, které k této tendenci vedly. V případě pozitivních vývojových tendencí by tyto podmínky vytvářely součást rozvojového potenciálu. V opačném případě by měly být eliminovány (i za účasti strukturálních podpor), aby rozvojový potenciál neovlivňovaly negativním způsobem.

Jak již bylo zdůrazněno, základním cílem a smyslem strukturálních podpor, je jejich *efektivní využití*. Co toto efektivní využití ve své podstatě znamená. Především rozhodně ne to, co si mnozí v regionech představují – tj. získání finančních podpor, které jim budou pomáhat k překonávání jejich hospodářských problémů. V tomto smyslu je možné se domnívat, že hrozí i určité nebezpečí, že smysl podpor bude špatně pochopen. Financování podpůrnými prostředky musí být *ryze účelové*. Musí být napojeno jak na hmotnou součást rozvojového potenciálu, tak , a to především, na jeho lidský rozměr. Mimo to účelnost neznamena toliko účelnost vzhledem k jednotlivým podnikatelským subjektům, ale účelnost vzhledem k rozvoji celého regionu. Jinými slovy, podporované aktivity nesmí být pouze individuálně prospěšné, ale prospěšnost musí být regionálního charakteru. Na podnikatelské subjekty, včetně zemědělských, musí být v této souvislosti kladeny vysoké a zcela konkrétní nároky. Finanční prostředky jsou podle pravidel regionální politiky vázány na předložené projekty. Musí se ale prokázat, že tyto projekty jsou skutečně reálné, zároveň i životaschopné samy o sobě v delším časovém horizontu a že budou přinášet pozitivní ekonomické nebo společenské efekty nejen individuálního, ale především regionálního charakteru. Podnikatelské subjekty musí rovněž prokázat svou odbornou způsobilost projekty realizovat. Potencionální příjemci podpor by měli podávat nejen kvalitní projekty, ale zároveň i prokázat své schopnosti. U nás se zatím tomuto problému nevěnuje patřičná pozornost, a přitom neschopnost podnikatele nebo manažerského týmu často vede k „potopení“ životaschopného projektu a k „vyhození“ finančních prostředků. S ohledem na efektivnost využití finančních strukturálních podpor nejde jen o „kvalitu“ podnikatelů (podniků) předkládajících projekty, ale také o „kvalitu“ úředníků, kteří předkládané projekty posuzují a vybírají. Je zcela evidentní, že tyto úředníci musí být v oblasti regionální politiky fundovaní, musí být obeznámeni s problematikou

regionu, kde výběr provádějí a jeho potřeb, musí odborně posoudit potencionální úspěšnost, či neúspěšnost aktivit atd. V tomto ohledu můžeme rovněž mluvit o značných rezervách, které státní aparát má.

Tabulka č. 1 : Možný výběr ukazatelů rozvojového potenciálu

Rozvojový potenciál -možné ukazatele	regiony				
	silné	průměrné	slabé	znevýhodněné	problémové
Hmotný potenciál					
a) kvantitativní					
Podnikatelská báze: ⇒počty podniků podle: a)sféry podnikání b)podle velikosti (PS) c)podle právní formy ⇒efektivnost podniků ziskové podniky -podle velikosti HV -podle sféry podnikání -podle právní formy ztrátové podniky -podle velikosti HV -podle sféry podnikání -podle právní formy ⇒ počet podnikatelů na 1000 obyvatel ⇒ míra investic objem INV/podnikat.subjekt podle velikosti, sféry podnikání a právní formy					
Doplňující deskriptory ⇒ daňová výtěžnost obcí ⇒ HDP/obyvatele region celkem ⇒ HDP/PS v -zemědělství -v průmyslu -ve službách					
kvalitativní					
Ukazatele charakterizující životní prostředí					

Lidský potenciál					
⇒ Demografický vývoj - hustota obyvatelstva - index migrace ⇒ zaměstnanost - míra nezaměstnanosti z toho do 25 let - podle sektorů (zemědělství, průmysl, služby) ⇒ příjmy (celkem a podle sektorů), disparita ⇒ zdravotní stav populace průměrný věk dožití ⇒ vzdělanostní struktura (celkem podle dosaženého stupně vzdělání a podle sektorů)					
Další podpůrné ukazatele					

Pozn.: všechny tyto ukazatele mohou být analyzovány v podrobnějším členění a v časových řadách.

Zcela specifické je *postavení a role zemědělství a zemědělských podniků v rámci rozvoje venkova*. Rozvoj venkova neznamena "jen" lepší, upravenější vzhled vesnic, budování infrastruktury na venkově, budování prvků občanské vybavenosti apod. I když i toto jsou nesporně aktivity, které představují pro venkov pozitivní prvek, jsou spíše důsledkem rozvoje než jeho příčinou. Rozvoj venkova je nutné chápat v zcela jiném rozměru. Jestliže mluvíme o rozvoji, znamená to především rozvoj ekonomický, rozvoj podnikatelských aktivit v nejrůznějších oblastech podnikání včetně zemědělství. Regiony se musí naučit samy tyto podnikatelské aktivity budovat, vyhledávat a posilovat tak, aby přinášely žádoucí efekty ve prospěch celého regionu. Efektivnost ekonomická je pak základem pro aktivity v dalších oblastech sociálního života v regionech. Zatím není zcela jasné, jakou roli při rozvoji regionů budou hrát zemědělské podniky. V rámci druhého pilíře SZP se mluví o nezastupitelné roli zemědělských podniků v rozvoji venkova, o jeho multifunkčnosti ve vztahu k venkovu, o finančních podporách zemědělských aktivit, které mají regionální dimenzi. V praxi toto, jak se zdá, nebude v našich podmínkách jednoduché. Při aplikaci aktivit, které zemědělské podniky provozují ve vztahu k venkovu v současných členských zemích EU na naše podmínky, bychom mohli uvést např. péči o krajinu (včetně komunálních služeb), obchodní aktivity v rámci dané lokality, ekologické aktivity, poskytování turistických služeb. Ne všechny tyto aktivity si lze v podmínkách naší specifické agrární struktury představit. V podmínkách EU je vykonávají rodinná hospodářství a hlavní motivací přitom je zvýšení příjmů hospodáře a jeho rodiny. Naše zemědělské podniky mají rovněž zájem na zvýšení příjmů, ale otázkou zůstává, zda motivační faktory, které by vedly k vykonávání celospolečensky prospěšných aktivit budou dostatečně motivující. Zatím se ukazuje, že u našich zemědělských podniků nestojí aktivity tohoto rázu v popředí jejich zájmu. V daleko větší míře očekávají od vstupu do EU růst cen zemědělských komodit, zlepšení dotační

politiky i včetně kritizovaných snížených přímých plateb. Nižší zájem o využívání strukturálních podpor nespočívá jen ve větší pracnosti je získat než je tomu např. u přímých plateb, ale i často pasivita a neprofesionalita na úrovni centrálních orgánů. Přitom již nyní je zřejmé, že reforma SZP je orientována především na strukturální regionální aspekty.

Závěry

Při přechodu od podpor obsažených v 1.pilíři SZP k podporám určeným rozvoji venkova a multifunkčního zemědělství je nutné chápat jako prioritní jejich efektivní využití. Efektivním využitím lze chápat využití a rozvoj potenciálu, který v jednotlivých regionech existuje tak, aby přinášel žádoucí cíle. Tento potenciál obsahuje jednak podmínky hmotného charakteru, jednak je jeho součástí potenciál obsažený v lidských zdrojích. Ten by měl hrát při rozvoji hlavní roli a strukturální podpory by měly být zaměřeny právě na jeho podporu. Rozvojový potenciál nelze unifikovat, je variabilní, je nutné k němu přistupovat individuálně. Přesto je nutné v souvislosti s financováním regionálního rozvoje najít deskriptory, které by ho mohly charakterizovat, (např. viz tab.č.1) Tyto ukazatele nesmí být chápány jako statické, ale naopak jako dynamické. Zvláštní pozornost je nutné věnovat aktivitám zemědělství pro regionální rozvoj, zejména v oblasti podpory podnikatelských aktivit zemědělských subjektů a hledat nástroje, které by vedly k růstu motivace k naplňování poptávky celospolečenského charakteru.