

# UPLATNĚNÍ PROGRAMU SAPARD PRO ŘEŠENÍ SPECIFICKÝCH SITUACÍ

## THE PROGRAM SAPARD APPLICATION FOR SPECIFIC PROBLEM SOLVING

Eva Kučerová, Tomáš Maier

### **Abstrakt:**

Článek se váže k problematice povodní v České republice roce 2002, jíž se autoři zabývají v rámci společného projektu. Dvojitý pohled – sociologa a ekonomu – umožňuje i v mnohých ohledech ambivalentní hodnocení ekonomických, ale i lidských, resp. sociálních ztrát a případných zisků spojených s povodní. Rozsah povodní a ztráty jí způsobené „aktivovaly“ tak významné ekonomické instituce jako je stát a Evropská unie. Autoři se v rámci tohoto příspěvku hodlají zaměřit zejména na ekonomickou stránku problému, a to konkrétně jednu z aktivit již výše zmíněných ekonomických institucí – mimořádné „povodňové“ kolo programu SAPARD. Žadatelům bylo umožněno v rámci programu (prosinec 2002) čerpat z opatření: 1.1 Investice do zemědělského majetku, 1.2 Zlepšování zpracovávání a marketingu zemědělských produktů a produktů rybolovu, 1.3 Zlepšování struktur pro kontrolu kvality, pro kvalitu potravin a ochranu spotřebitele, 2.1 Obnova a rozvoj vesnic a venkovské infrastruktury, a 2.2 Rozvoj a diverzifikace hospodářských činností zajišťující rozmanitost aktivit a alternativní zdroje příjmů.

Cílem příspěvku je provést analýzu a zhodnotit průběh mimořádného „povodňového“ kola programu SAPARD. V empirické části autoři využijí technik analýzy dokumentů a expertních rozhovorů s těmi, kteří na průběhu (administraci) participovali. V závěru se autoři pokusí o komparaci výsledků s výsledky již proběhlého šetření, které se zabývalo průběhem „běžného“ kola programu SAPARD (viz závěrečná zpráva IV. Etapy institucionálního výzkumného záměru „Efektivní integrace českého agrárního sektoru v rámci evropských struktur – předpoklad trvale udržitelného rozvoje“ MSM 411100013).

### **Abstract:**

The paper deals with flood catastrophe impacts on Czech economics in the year 2002. Authors (sociologist and economist) are using their specific views on the problem. The priority of the article is concerning on analysing process of extra flood round of SAPARD program advanced by measures: 1.1. Investments in agricultural holdings, 1.2. Improving the processing and marketing of agricultural and fishery products, 1.3. Improving the structures for quality control, for the quality of foodstuffs and for consumer protection, 2.1. Renovation and development of villages and rural infrastructure, 2.2. Development and diversification of economic activities, providing for multiple activities and alternative income.

The aim of the article is to evaluate process of extra flood round of SAPARD program with exploiting two research methods: semi-standardised interviews with experts (administrators) and document analysis. The last part of paper will be based on comparison results author's investigation with results of previous project investigated "common" process round of SAPARD (see Final report Effective Integration of the Czech Agribusiness within the European Structures – a pre-requisite of sustainable development).

### **Klíčová slova:**

Evropská unie, povodně, SAPARD

**Key words:**

European Union, flood, SAPARD

**Úvod**

Sociolog A. Giddens (Giddens 1999) ve své učebnici sociologie klade velmi jednoduchou otázku, která se na první pohled může zdát zcela zbytečnou, protože odpověď na ní je jednoznačná, jasná nezpochybňující. Tou otázkou je, zda je životní prostředí sociologickým problémem. Každý student, který by tuto otázku dostal by učiteli přitakal (obzvláště chtěl-li by získat zkoušku ze sociologie), avšak více nejistý by si byl při navazujících otázkách, jimiž by měl odpovědět na to, proč by tak sociologové měli činit, proč by tuto problematiku neměli raději přenechat, anebo spíše ponechat, přírodovědcům (příp. ekologům), technikům. Přistoupil-li by na to, že problém životního prostředí je prvořadě problémem těch, kteří v něm žijí bez ohledu na to, zda jsou či nejsou experti na danou problematiku, pak jsou to právě odborníci, kteří se nezabývají podstatou přírodních procesů jako takových, ale toho, co předchází, následuje a probíhá spolu se změnami a vnímáním přírody. Jsou to ne-přírodovědci, ne-technici, mohou to být sociologové, ekonomové, politologové a další. Na projektu<sup>1</sup>, v rámci kterého vzniká tento článek spolupracuje a nahlíží na sociální realitu oko ekonoma a sociologa. Mají-li se tato oka shodnout na to, jakým způsobem nahlížet vytýčenou realitu, pak je nutné si vyjasnit základní konceptuální východiska.

Předpokladem pro výběr teoretických konceptů pro další práci je nezpochybnitelnost existence silné vazby mezi přírodou a ekonomikou a nutnost zabývat se reálným (obyčejným, nevědeckým) světem. První předpoklad se váže ke konceptům představitelů tzv. nové ekonomie (new economy) a druhý se váže k tzv. real-life economic, autorem jejíhož vymezení je H. Daly, odstoupivší ekonom Světové banky (Klinec 2002).

**Cíl a metodika**

Vzhledem k tomu, že článek je prvním počinem ve spolupráci autora ekonoma a autorky socioložky a co více, předmětně jde o problematiku, která dosud nebyla středem zájmu vědců netechnických a nepřírodovědných oborů, na níž si před rokem 2002 nekladla ani česká společnost tolik otázek jako v současnosti. Cílem tohoto článku je provést prvotní analýzy dat souvisejících s loňskými povodněmi. A přestože autoři předpokládají, že projekt jako celek stále povede k dotazování se a objasňování zisků a ztrát, které povodně přinesly obcím, jejich představitelům a občanům, analyzovaná data pro tento článek budou značně omezena v tom smyslu, že se zaměří na jednu konkrétní instituci darování obecně.

Instituce darování sama o sobě by byla nesmírně zajímavou, avšak stále příliš komplikovanou pro „úvodní studii“. K analýze by bylo přespříliš rozličných osob či představitelů jednotlivých organizací -- darujících, kteří mohli a byli solidární s postiženými povodněmi – obdarovanými, a bylo by třeba taktéž podrobně zkoumat zájmy na straně jedné a očekávání na straně druhé, která by do instituce vkládali jednotliví aktéři (Mauss 1999). Takto široce předmětně vymezené pole umožňuje využít všech tzv. měkkých dat sebraných technikami zúčastněného pozorování a rozhovorů v průběhu stavu nouze a nebezpečí vyhlášené v České republice v srpnu 2002 a následný rok během něhož se solidarita jednotlivých subjektů modifikovala – u některých na intenzitě získávala a kvalitativně sílila, u jiných se přetvářela do zcela jiné, opačné podoby – nevraživosti.

---

<sup>1</sup> Článek byl napsán za podpory projektu 11110/113204/1321 „Ekonomické a sociální dopady povodně na správu venkovské obce“.

Zatímco v mnoha případech je metodický postup symbiotického přístupu v sociologickém empirickém výzkumu směřován od kvalitativního ke kvantitativnímu, zvolili jsme právě postup opačný, a to proto, abychom si nejprve vytvořili, pokud možno, celistvý a objektivizovaný obraz o tom, jakých „darů“, zisků mohli postižení lidé, obce a organizace v nich dosíci (bez ohledu na to, zda měli či neměli příslušné informace, kontakty na „správné“ osoby apod.) a následně se pokoušet zjišťovat, kdo z aktérů (postižených, ale možná i těch nepostižených, resp. těch, kteří se snažili získávat výhody neoprávněně) a jakými prostředky získávali „dary“, výhody, privilegia postižených povodněmi, a co vlastně považují v relaci k „objektivizovanému obrazu možností“ za zisky a ztráty. Existuje mnoho inspirací, jak problém empiricky šetřit, a to jak kvalitativně (Lapka, Gottlieb 2000), tak i kvantitativně (Moldan 1996).

Jednoznačná a striktně vymezená jsou pravidla darování v rámci formálních programů, jímž je i program SAPARD, která zdánlivě vnáší do procesu darování jednoduchost přispívající k bezkonfliktnosti procesu. Pro snadnější uchopení a zvládnutí dané problematiky začnou autoři právě analýzou dat souvisejících s programem SAPARD a provedou ji striktně tzv. od zeleného stolu, aby v další fázi výzkumu mohli provádět terénní šetření v postižených oblastech s „předsudky“ formálního (rozuměj byrokraticky vykonstruovaného) světa o procesu darování, které budou konfrontovat s tím, jak jsou tyto centralisticky vytvořené instituce darování vnímány a přijímány těmi, kteří by mohli a měli být obdarováni.

Data pro analýzu byla získána jednak od institucí odpovědných za průběh povodňového i předchozích kol programu SAPARD – ministerstva zemědělství a ministerstva místního rozvoje a následně byla doplněna o informace získané hloubkovými rozhovory s administrátory, zaměstnanci regionální agentury SAPARD středočeského kraje. Přestože analyzované údaje zahrnují všechny kraje, jímž bylo mimořádné kolo určeno, zaměření se na středočeský kraj souvisí s dalším postupem ve výzkumném projektu, neboť zkoumané obce se na území středočeského kraje nachází. Výsledky analýzy budou srovnávány v rámci možností s výsledky obdobného výzkumu, provedeného v rámci výzkumného záměru „Efektivní integrace českého agrárního sektoru v rámci evropských struktur – předpoklad trvale udržitelného rozvoje“ H. Hudečkovou a M. Lošťákem se zaměřením na první zkušenosti s průběhem programu SAPARD.

## **Výsledky a diskuse**

Rok 2002 se nesmazatelně zapsal do historie České republiky přírodní katastrofou, povodní, která předčila nejen obdobnou událost z roku 1997, ale i historicky dokumentované povodně let 1784, 1845, 1862 a 1890, kdy Vltava dosáhla čtyřicetipětinásobku normálního průtoku.

V rámci bezpečnost obyvatelstva bylo nutné evakuovat a zajistit základní životní potřeby 220 tisícům lidí. Ztráty na veřejném a soukromém majetku způsobené povodněmi byly vyčísleny na 70 miliard korun českých, což přibližně čítá tři procenta hrubého domácího produktu a převyšuje svou absolutní hodnotou škody z moravské povodně v roce 1997, které mírně přesahovaly šedesát miliard (kolektiv 2002). Ztráty v jednotlivých krajích (viz tabulka 1) jsou takřka srovnatelné, vyjma Prahy, kde velký podíl dvojnásobně vyšších ztrát tvoří ztráty způsobené poškozením kulturních památek a metra (jde o částku čítající více než 6 bln. Kč).

**Ztráty způsobené povodní v roce 2002 dle regionů (bln. Czk)**

region	ztráta
Praha	24,0
Jihočeský kraj	15,7
Středočeský kraj	14,3
Ústecký kraj	11,8
Plzeňský kraj	3,8
Ostatní	0,5
<b>celkem</b>	<b>70,1</b>

Zdroj: CERGE

Jak jsme již uvedli jedním z programů, které se zaměřily na zmírňování povodňových ztrát je program SAPARD. Povodňové kolo bylo ustaveno v době, kdy dosud nebyla v České republice akreditována opatření 2.3 Metody zemědělské produkce určené k ochraně životního prostředí a uchování krajiny a 3.1 Zlepšování profesního vzdělávání a prostředky původně určené na zmíněná opatření byly flexibilně využita pro tzv. mimořádné povodňové kolo programu SAPARD.

Přijímání žádostí do mimořádného povodňového kola programu proběhlo 2.-12. prosince 2002 a ve srovnání s řádnými koly bylo pro mimořádné kolo vytčeno stejně dlouhé období jako pro kolo druhé. První kolo bylo v tomto ohledu mimořádně dlouhé (trvalo od 15.dubna do 15. května).

**Počty projektů a vynaložených prostředků v jednotlivých kolech programu SAPARD**

označení kola	počet přijatých projektů	počet schválených projektů	finanční prostředky (mil. Kč)
1. kolo	881	465	1500
2. kolo	908	435	1375
„povodňové“ kolo	190	114	228
3. kolo	952	*	655
celkem	2931	1014	3758

Pramen: interní materiály MZe

Pozn. Přesný údaj o počtu schválených projektů třetího kola nebyl v době zpracování dosud znám (bude o něm s největší pravděpodobností rozhodnuto 20.8.).

Celková částka 655 mil. Kč je údajem orientačním. Podle informací z MZe se může vyšplhat na částku jedné miliardy korun českých, což bude ovlivněno průběhem proplácení v rámci předešlých kol.

Pravidla mimořádného kola byla samozřejmě upravena, aby proces proběhl rychle a byl efektivní, avšak je nelehké snažit se najít odpověď, zda k tomu zjednodušení pravidel přispělo.

Většina změn pravidel vedla ke zjednodušení a zpřístupnění, avšak míra financování je omezená a podíl financování národní a evropské složky je jiný. Hranice kofinancování byla určena do výše 75% celkových přijatelných nákladů (bez DPH), avšak maximální výše přijatelných výdajů byla omezena na projekt na 5 mil. Kč. Podíl výdajů u povodňového kola je 85 % z prostředků EU a 15 % z národních zdrojů, zatímco u běžného je veřejná pomoc (určena do výše 50 % celkových nákladů) ze 75 % podporována z prostředků EU a 25 % z národního rozpočtu.

Z hlediska požadavků na žadatele bylo zásadní změnou, že agentura nepožaduje posouzení finančního zdraví (což byl v počátcích pro žadatele obtížný krok), stejně tak projekty neprochází posuzováním vlivu na životní prostředí, žadatel na zajištění služeb nemusí pořádat výběrové řízení (v ceně vyšší 346 tisíc korun). Další výrazným zvýhodněním je u realizace projektů fakt, že lze žádat projekt s tím, že již bylo tzv. kopnuto do země (toto se jeví administrátorům jako velmi efektivní a zvýhodňující v porovnání s běžným kolem), resp. jde o zpětné proplácení uskutečněných plateb ještě před podpisem smlouvy. Druhou výraznou výhodou pro realizaci projektu je „přenositelnost“. Přenosnost v tomto případě znamená, že žadatel, který je oprávněn požadovat finanční prostředky, aniž by je využil v regionu a na reparaci vzniklých poškození. Ne však všechny tyto výhody byly vnímány a přijímány jako výhody.

Využijeme-li výsledky analýzy průběhu běžného kola, které provedli autoři Hudečková, Lošťák (Hudečková, Lošťák 2003) a srovnáme-li je s výsledky kola mimořádného (viz tabulka č. 3), je patrné, že přes poměrově stejný zájem v jednotlivých opatřeních došlo ke „ztrátě“ na straně „zemědělských“ projektů, které ztrácí svou stoprocentní úspěšnost na úkor „obecních“ („rozvojových“) projektů. Tento nepoměr, který byl v běžných kolech diskutován se, byť ne patrně, stírá.

tab.č.3

#### Výsledky výběru projektů -- počet prvního, běžného kola a mimořádného

Číslo a název opatření	Počet projektů postoupených NVK (běžné kolo)	Počet projektů postoupených NVK (mimořádné kolo)	Počet schválených projektů NVK (běžné kolo)	Počet schválených projektů NVK (mimořádné kolo)	Procento uspokojení (běžné kolo)	Procento uspokojení (mimořádné kolo)
1.1. Investice do zemědělského majetku	108	53	108	43	100,0	81,7
1.2. Zlepšení zpracování a marketingu zemědělských produktů a produktů rybolovu	66	11	66	10	100,0	90,9
2.1. Obnova a rozvoj vesnic a venkovské infrastruktury	302	96	68	39	22,5	40,6
2.2. Rozvoj a diverzifikace hospodářských činností	95	30	39	22	41,1	73,3

Pramen: finální zpráva VZ a interní materiály MZe

Z hlediska kvalitativního hodnocení zisků a ztrát „zemědělských“ a ostatních projektů lze říci spíše obecně k oběma (na základě expertních zkušeností administrátorů programu), že byly zaregistrovány tři výrazné charakteristiky průběhu mimořádného povodňového kola. První souvisí s nezpochybnitelným zmírněním požadavků na žadatele, což přispělo k tomu, že ti,

kteří v mimořádném kole žádali a byli úspěšní by v mnoha případech v běžném kole neuspěli (v tomto ohledu jde o domněnku expertů jen částečně, neboť se vyskytly i případy těch, kteří ač v řádném kole byli nespěšní, v mimořádném svou šanci proměnili v úspěch). Druhá charakteristika je více než první domněnkou, neboť jde o neexistenci nepotvrzeného, ani nepodezřeného případu ze zneužití „přenositelnosti“ projektu (k přenosu projektu mimo region došlo pouze v jednom případě)<sup>2</sup>. Co však neustále přetrvávalo a nepřispívalo k efektivní realizaci projektů byla nedůvěra ze strany žadatelů. Nedůvěra, kterou se snažili usilovným přesvědčováním administrátoři zmírnit, byla patrna v okamžiku, kdy byly vyhlášeny výsledky úspěšných žadatelů, avšak v důsledku prodloužení ze strany EU neměli tito žadatelé po dobu cca dvou měsíců podepsané smlouvy. Přes opětovné výzvy administrátorů k započítání schválených projektů bylo několik těchto projektů spuštěno až po řádném, formálním podepsání. Nedůvěra byla natolik silná, že ji žadatelé považovali za risk, který by mohl ohrozit jejich existenci, v případě, že by peníze nedostali.

## Závěry

Závěry by autorům měly přinést či spíše navést, anebo dokonce svést je na cestu dalších, nových, rozšiřujících otázek, kterými by zpochybňovali nejen vnímání dílčích procesů darování v situacích živelných pohrom či jiných mimořádných událostí, výrazných sociálních změn na českém venkově. Darování, které je vyjádřením solidarity s lidmi žijícími a podnikajícími, anebo v širším slova smyslu „consuming rural space“, užijeme-li výrazu těch, kteří se zabývají současnou přeměnou venkova (Brucmeier, Kovach, Granberg, Tovey a další 2001), anebo ještě šířeji, které je vyjádřením solidarity vůči planetě Zemi (Kohák 2000).

Životní prostředí přestalo být v 90. letech v českých zemích otázkou určenou k technickému přístupu zacházení s přírodou, ale počalo se vedle technického přístupu uvažovat i o soužití s přírodou, začal se prosazovat i filozofický přístup k problému. Ve stejném období se však nejen v českém, ale i evropském kontextu začíná výrazně měnit vnímání a hledání řešení ve vztahu člověka a přírody. Naisbitt (Naisbitt 1992) mluví o superindustriální společnosti, v níž je potřeba jakéhosi technologického ombudsmana (pro přírodu), který by však neřešil pouze (katastrofické) problémy ex post, ale určil by si předem a určoval by stále, diskutovalo by se o tom, které kritérium bude ve „kontrolě“ technologií převažovat a za jakých podmínek – zda kritérium ekonomického zisku (s převažujícími soukromými, pluralistickými rozhodnutími, která jsou decentralizovaná), a/nebo kritérium hospodářského růstu a moci státu (s převažujícími státními, přísně decentralizovanými rozhodnutími).

V případě, kterým se autoři zabývají je společnost nejen v pozici toho, který musí nyní ex post rozhodovat, jaká opatření přijmout, ale je zároveň v situaci, kdy je třeba rozhodovat (s ohledem na prognózy odborníků meteorologů, klimatologů, přírodovědců a dalších) jakou zvolí „strategii“ do budoucna. Nelze očekávat, že v závěru budou nastíněny možné budoucí strategie v konkrétní podobě (ty je možné sledovat ve studiích Centra pro sociální a ekonomické strategie při Universitě Karlově), avšak je možné uvažovat o základních možných přístupech lidského vztahování se k celku přírody, tedy přejít od individualistického k holistickému přístupu vnímání přírody, součástí společnosti. K tomu lze využít úvahy filosofa Koháka (Kohák 2000), které symbolicky nazývá: 1. přístupem lovců-sběračů (kteří jsou formováni zcela přírodou a přijímají vše, co jim poskytuje), 2. přístupem pastýřů a zemědělců (kteří neprožívají naprostou závislost, ale přijímá přírodu jako partnera, který není jen nevyzpytatelným „živlem“) a 3. přístupem řemeslníků-trhovců (kteří jsou extrémní ve svém

<sup>2</sup> Zde by bylo velmi přínosné zkoumat, zda tato možná výhoda, která nebyla využita k přemístění podnikání (v možných případech, tedy zemědělců) místně, byla alespoň realizována v rámci diverzifikovaných činností.

přístupu k přírodě, protože uvažují silně dichotomicky o přírodě, a to buď jako idylické a „bezvládné“ krajiny, anebo prostoru, který vnímají odcizeně jako konzumní krajinu). Vzhledem k živelné pohromě, která proběhla (protekla) českým krajem by ze strany těch, kteří jsou, chtějí, anebo musí být aktivním „zpracovatelem“ přírody (což jsou v tomto případě hlavně zemědělci) měl být vznesen požadavek citlivého partnera přírodě, kterému živelná pohroma nebyla impulsem k stále silnějšímu krocení a ovládnutí přírody, a ze strany nevenkovanů, kteří jsou ve většině chápáni jako řemeslníci-trhovci, požadavek rozbití původního ostře dichotomického vidění přírody. Pro oba případy je však darování v rámci jednotlivých programů jen „malou, technickou“ podporou přispívající k uvažování a reflektování mnohem širšího problému.

## **Literatura**

Giddens, A. (1999). Sociologie. Praha.

Granberg, L., Kováč, I., Tovey, H. (2001). Europe's Green Ring. Perspectives on Rural Policy and Planning. Wiltshire.

Hudečková, H., Lošťák, M. (2003). Podpora rozvoje zemědělství a venkova v rámci programu SAPARD. In: *Zemědělskopotravinářský trh před vstupem ČR do EU a jeho determinanty a regulace*. Praha.

Klinec, I. (2002). Alternativne ekonomické teórie podporujúce smerovanie k trvalo udržateľnému rozvoju. In: *K udržateľnému rozvoji České republiky: vytváření podmínek*. Praha.

Kohák, E. (2000). Zelená svatozář. Praha.

Kolektiv (2003). Czech Republic 2002. Invited to the EU. CERGE Praha.

Lapka, M., Gottlieb, M. (2000). Rolník a krajina. Praha.

Mauss, M. (1999). Esej o daru. Praha.

Moldan, B. (1996). K otázce souladu ochrany životního prostředí a hospodářského rozvoje. In: *Sociologický časopis vol. 32, no.3, pp. 261-278*.

Naisbitt, J., Aburdenová, P. (1992). Megatrendy 2000. desť nových smerov na devadesiate roky. Bratislava.