

Dopady politiky hospodářské a sociální soudržnosti na regionální rozvoj ČR

Libor LNĚNÍČKA

Abstract: *This article responds the need of effective pumping the finances from structural funds of the EU. In the years 2004 – 2006 the first opportunity to pump the structural funds EU was for the Czech Republic. I would like to describe the topical situation of finance-pumping from the structural funds of the EU in programme period 2004 – 2006 and show the concrete impact on regional development in the Czech Republic. The Czech Republic is composed of eight regions NUTS 2 level. When we want these regions to confront each other, it is possible to use the process of evaluation. In conclusion it is possible to find the summary in the case study of regions NUTS 2 and their position in the Czech economic system (comparison of GDP).*

Key words: *Regional policy, Cohesion policy, Programme period 2004 – 2006, Structural funds, Report of evaluation, ex-post evaluation*

Výchozí situace

Záměrem následujícího krátkého článku je nastínit situaci v procesu čerpání finančních prostředků z Evropské unie prostřednictvím strukturálních fondů EU. Strukturální fondy a jejich efektivní čerpání představuje pro Českou republiku obrovskou příležitost, jak realizovat své rozvojové projekty, které jsou značně finančně náročné.

Česká republika spolu s dalšími 9 zeměmi se stala členy EU v roce 2004 a dostala možnost se zapojit do systému čerpání pomoci. Evropská unie představuje politicky i hospodářsky vysoce propojený celek, i přesto zde přetrvávají výrazné ekonomické a sociální rozdíly. V rovině strukturálních problémů dominují značné rozdíly v úrovni příjmů mezi regiony EU a problémy nezaměstnanosti. K nim se připojují disparity ve výkonnosti národních ekonomik, které se rozšířením EU o dvanáct nových členů¹ v roce 2004 a 2007 výrazně prohloubily. Politika hospodářské a sociální soudržnosti (HSS), která usiluje o překonání těchto jevů, se proto řadí mezi nejvýznamnější společné politiky EU. Na aktivity v rámci politiky HSS je vyčleněna více než třetina finančních prostředků z rozpočtu EU na léta 2000 - 2006, což představuje přibližně 213 mld. EUR. Značná část těchto prostředků směřuje do méně rozvinutých členských zemí, mezi které se po vstupu do EU zařadila spolu s ostatními přístupujícími zeměmi také Česká republika. Prostřednictvím této politiky chce unie přispět k rozvoji zaostávajících regionů, k restrukturalizaci průmyslových oblastí, které se ocitly v obtížné situaci, k ekonomické diverzifikaci venkovských oblastí, kde je zemědělství na ústupu, či k revitalizaci zanedbaných městských čtvrtí.

Pro programové období EU 2000 - 2006 byly Evropskou komisí vytyčeny tři cíle (**Cíl 1 - Podpora rozvoje zaostávajících regionů**, **Cíl 2 - Podpora oblastí potýkajících se s restrukturalizací** a **Cíl 3 - Podpora politiky zaměstnanosti a vzdělání**).

Česká republika se skládá z 8 regionů soudržnosti, které představují úroveň NUTS 2². Území způsobilé v rámci Cíle 1 zahrnuje sedm regionů soudržnosti s výjimkou regionu Praha. Území způsobilé k čerpání má rozlohu 78 368 km² a 9,115 mil. obyvatel, tj. 88,5 % celkového počtu obyvatel České republiky.

¹ Česká Republika, Estonsko, Kypr, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Polsko, Slovensko, Slovinsko k 1. 5. 2004 a Bulharsko a Rumunsko k 1. 1. 2007.

² Vymezení statistických územních jednotek bylo provedeno na základě Usnesení vlády České republiky č. 707/1998 ze dne 26. října 1998 Českým statistickým úřadem po dohodě s Eurostatem. Výchozím materiálem byl Ústavní zákon č. 347/1997 Sb. ze dne 3. prosince 1997, o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně Ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb.

Tab. 1. Výchozí podmínky způsobilosti regionů soudržnosti pro čerpání pomoci ze strukturálních fondů EU (stav v roce 2001)

| Region soudržnosti | Rozloha (km ²) | Počet obyvatel (v tis. v roce 2001) | Hustota osídlení (počet obyvatel /km ²) | Počet obcí |
|----------------------------------|----------------------------|-------------------------------------|---|--------------|
| <i>Sředi Čechy</i> | 11 014 | 1 129 | 103 | 1 148 |
| <i>Jihozápad</i> | 17 616 | 1 184 | 67 | 1 128 |
| <i>Severozápad</i> | 8 650 | 1 134 | 131 | 486 |
| <i>Severovýchod</i> | 12 440 | 1 496 | 120 | 1 117 |
| <i>Jihovýchod</i> | 13 991 | 1 655 | 119 | 1 377 |
| <i>Sředi Morava</i> | 9 104 | 1 240 | 136 | 693 |
| <i>Moravskoslezsko</i> | 5 554 | 1 277 | 230 | 301 |
| <i>Území způsobilé k čerpání</i> | 78 368 | 9 115 | 116 | 6 250 |
| <i>Praha</i> | 496 | 1 180 | 279 | 1 |
| Česká republika | 78 864 | 10 295 | 130 | 6 251 |

Zdroj: Rámc podpora společenství, Česká republika 2004 – 2006, upraveno autorem

Na počátku 90. let neexistovaly v ČR žádné závažné rozdíly mezi jednotlivými regiony. V souvislosti s politicko-společenskou změnou české společnosti a se změnou orientace české ekonomiky na západ, dochází ke zvyšování regionálních rozdílů v důsledku jednotného koncepčního přístupu k regionálnímu rozvoji na národní úrovni. Nejvíce postiženými regiony se staly regiony Severozápad a Moravskoslezsko, které zaznamenaly značný pokles těžkého průmyslu, což mělo za následek zvýšení nezaměstnanosti a zhoršení sociálních rozdílů ve společnosti. Jedním z účinných nástrojů řešení regionálních disparit jsou intervence, tedy zásahy vyšší moci (státu, finančních partnerů, bankovních institucí, nadnárodních korporací, mezinárodních společenství atd.). V souvislosti se vstupem ČR do Evropské unie získala Česká republika možnost využívat ekonomické výhody, jakými jsou např. volný pracovní trh, volný pohyb zboží, osob a kapitálu, čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů atd.

Systém koordinace strukturální pomoci v letech 2004 - 2006

Zásadní podmínkou pro čerpání prostředků ze strukturálních fondů je souhlas s principem programování, což představuje jeden ze základních principů stability EU. Princip programování je založen na existenci víceletých rozvojových dokumentů, které tvoří hierarchickou strukturu (od národního po sektorové programy). Základním zastřešujícím dokumentem na národní úrovni je *Národní rozvojový plán 2004 – 2006*. Tento významný dokument definuje cíle a priority rozvoje ČR v podmínkách Evropské unie. V souladu s vytýčenými prioritami je základním cílem rozvojového plánu *udržitelný rozvoj založený na konkurenceschopnosti*. Ekonomický růst ve srovnání s okolními zeměmi EU je klíčovou podmínkou pro dosažení konkurenceschopnosti okolních členských států. Česká republika je v současné době velice otevřenou ekonomikou, která je přímo vystavena konkurenčním tlakům na mezinárodní úrovni. S postupným čerpáním strukturální pomoci se dá očekávat, že ekonomická výkonnost země se bude nadále zvyšovat. V podmínkách moderní společnosti se musí Česká republika snažit být konkurenceschopná vůči okolním zemím, především Rakouskem a Německem, což musí být provázáno s pokračujícími transformačními změnami uvnitř národního hospodářství. Základní strategii v implementaci politiky HSS v ČR představuje dokument *Rámc podpora Společenství* (RPS) pro cíl 1 a *Jednotný programový dokument* pro Prahu cíl 2 a cíl 3 (JPD 2, JPD 3). Tyto dokumenty představují základní strategii pro socioekonomický rozvoj regionů soudržnosti pro období 2004 - 2006. Dokumenty zpracované Evropskou komisí ve spolupráci s Českou republikou jsou zastřešujícím dokumentem a tvoří „Smlouvu“ mezi vládou ČR a Evropskou komisí.

Rámc podpora společenství definuje pro ČR rozvojové priority, které se promítají do stanovení oblastí rozvoje. Oblasti rozvoje jsou definovány na základě socioekonomické analýzy a následně SWOT analýzy regionálního rozvoje ČR. V konečné podobě představují oblasti rozvoje základní operační programy, na základě kterých se pomoc ze strukturálních fondů čerpá.

Tab. 2. Přehled operačních programů pro ČR v rámci Rámce podpory společenství a vazba na příslušné strukturální fondy v období 2004 – 2006 (v %)

| Operační program (OP) | OP | ERDF | ESF | EAGGF | FIFG3 |
|---|---------------|--------------|--------------|--------------|-------------|
| <i>OP Průmysl a podnikání</i> | 17,94 | 17,94 | | | |
| <i>OP Infrastruktura</i> | 16,94 | 16,94 | | | |
| <i>OP Rozvoj lidských zdrojů</i> | 21,92 | | 21,92 | | |
| <i>OP Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství</i> | 11,96 | | | 11,46 | 0,50 |
| SROP | 31,24 | 27,99 | 3,25 | | |
| OP celkem | 100,00 | 62,87 | 25,17 | 11,46 | 0,50 |

Zdroj: Rámcová podpora společenství, Česká republika 2004 – 2006, upraveno autorem

Tím, že Česká republika vstoupila do EU, jsme získali možnost čerpat cca 2 630,5 mil. EUR alokovaných ve zkráceném programovacím období 2004 – 2006. Kromě výše uvedených operačních programů měla ČR možnost čerpat dalších zhruba 1,1765 mld. € z rozpočtu EU v rámci ostatních strukturálních operací. Jedná se zejména o prostředky vyčleněné pro cíl 2 a 3 (71,3 mil € resp. 58,8 mil €) regionální a strukturální politiky EU pro region soudržnosti Praha (na základě Jednotných programových dokumentů) a spolufinancování velkých projektů v oblasti životního prostředí a infrastruktury z Fondu soudržnosti (zhruba 945 mil €). ČR se bude rovněž účastnit na iniciativách Společenství INTERREG (68,7 mil €) a EQUAL (32,1 mil €).

Vzhledem k současné situaci v roce 2008, kdy probíhá již druhé programovací období (2007 – 2013) a Česká republika je již zkušeným žadatelem v rámci strukturálních operací, je dobré se zamyslet nad hodnocením minulého programovacího období, které znamenalo pro mnohé subjekty v ČR možnost realizace zajímavých rozvojových projektů, které by bez externí finanční pomoci nebyly nikdy zrealizovány. Jednoduchým návodem jak provést hodnocení je tzv. *evaluace*. Dle Nařízení rady (ES) č. 1260/1999 ze dne 21. 6. 1999 o obecných ustanoveních o strukturálních fondech⁴ je účinnost strukturální pomoci hodnocena v rámci předběžné evaluace (ex-ante evaluation), evaluace v polovině období (midterm evaluation) a dodatečné evaluace (ex-post evaluation). Nicméně pro čerpání finančních prostředků ze strukturálních operací je nutné sledovat nikoli na konci, ale také v průběhu realizace v jednotlivých letech, případně častěji (měsíčně, čtvrtletně). Přestože ČR jako nová členská země tuto povinnost neměla, hlavní koordinátor strukturálních pomoci – Ministerstvo pro místní rozvoj (Řídicí orgán Rámce podpory Společenství - Odbor RPS) celkově koordinuje monitorování realizace programů strukturálních fondů v ČR, zajišťuje průběžný monitoring RPS a jednotlivých operačních programů, připravuje monitorovací zprávy zejména pro vládu ČR, Monitorovací výbor RPS a Evropskou komisi. Proto také díky této aktivitě můžeme zpracovat krátký souhrn čerpání finančních prostředků podle jednotlivých oblastí pomoci a podle dílčích operačních programů.

Z celkové alokace určené na operační programy Rámce podpory Společenství bylo již vyčerpáno 71 %. Nejlépe si z operačních programů vede dle procentního vyjádření OP RVMZ (FIFG). Z ostatních operačních programů si nejlépe vede SROP – část financovaná z ERDF, kde bylo již vyčerpáno 88 % alokace určené na programové období 2004 - 2006. Příznivá situace je i u OP RVMZ – část EAGGF (vyčerpáno 84,3 % alokace) a OPI (80,9 % alokace). Naopak nejméně bylo zatím vyčerpáno z alokace OP RLZ, kde ještě stále nebyla překročena hranice 50 %. Oba jednotné programové dokumenty (JPD 2 a JPD 3) jsou v obdobné situaci, čerpání se u nich pohybuje nad 60 % alokace. Z Iniciativ Společenství si výborně vede INTERREG III, kde je vyčerpáno již 88 % alokace určené na českou část programů, EQUAL se blíží ke ¾ alokované částky.

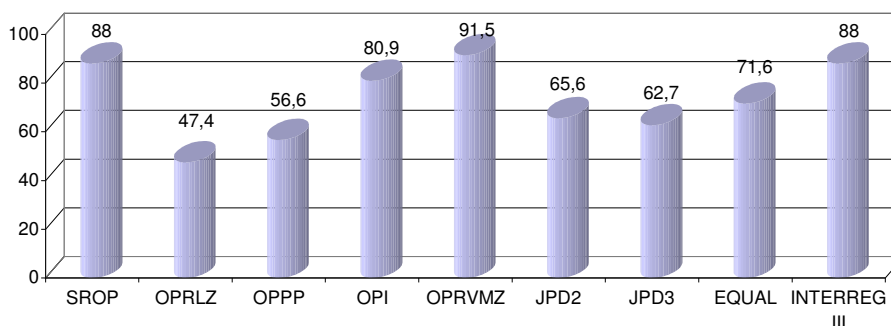
³ ERDF – Evropský fond pro regionální rozvoj, ESF – Evropský sociální fond, EAGGF – Evropský garanční a podpůrný fond, FIFG – Finanční nástroj na podporu rybolovu.

⁴ Články 41 - 43 Nařízení rady (ES) č. 1260/1999

Tab. 3. Průběh čerpání prostředků Rámce podpory společenství k 31. 8. 2008

| OP | Počet projektů schválených | Vydáno rozhodnutí/ Smlouva o dotaci | Projekty realizované | Projekty proplacené | Alokace 2004–2006 | Uzavřené smlouvy/ Vydaná rozhodnutí | Skutečné žádosti o platbu od konečného příjemce/ uskutečněné výdaje | Zbývá vyčerpat z alokace 2004–2006 |
|--------------------------|-------------------------------|--|----------------------|------------------------|----------------------|--|--|---------------------------------------|
| | | | | | tis. € | mil. Kč | mil. Kč | tis. € |
| SROP | 2 884 | 2 871 | 2 712 | 2 712 | 454 332,6 | 13 150,5 | 12 938,2 | 68 746,5 |
| OPRLZ | 2 719 | 2 620 | 619 | 115 | 318 819,3 | 10 320,8 | 5 713,8 | 167 808,3 |
| OPI | 392 | 384 | 366 | 366 | 246 360,4 | 246 360,4 | 246 360,4 | 45 117,8 |
| OPP | 2 866 | 2 866 | 2 506 | 2 635 | 260 852,1 | 7 281,1 | 5 375,9 | 113 300,1 |
| OPRVZ | 3 597 | 3 369 | 3 597 | 3 597 | 173 901,4 | 4 706,4 | 4 706,4 | 27 090,1 |
| JPD 2 | 288 | 285 | 257 | 221 | 71 295,4 | 2 036,4 | 2 036,4 | 24 557,2 |
| JPD 3 | 787 | 782 | 124 | 75 | 58 793,4 | 1 822,9 | 1 179,2 | 21 914,1 |
| EQUAL | 164 | 149 | 61 | 58 | 32 100,9 | 976,1 | 684,3 | 9 121,1 |
| Interreg IIIA | 546 | 546 | 546 | 448 | 55 000 | 55 000 | 53 291,8 | 6 623,2 |
| Celkem | 14 243 | 13 872 | 10 788 | 10 277 | 1 671 455,5 | 341 654,6 | 332 286,4 | 486 223,0 |

Zdroj: Průběh čerpání SF 2004 - 2006 k 31. 8. 2008, upraveno autorem



Graf 1. Přehled čerpání finančních prostředků vůči celkové finanční alokaci k 31. 8. 2008 (v %)

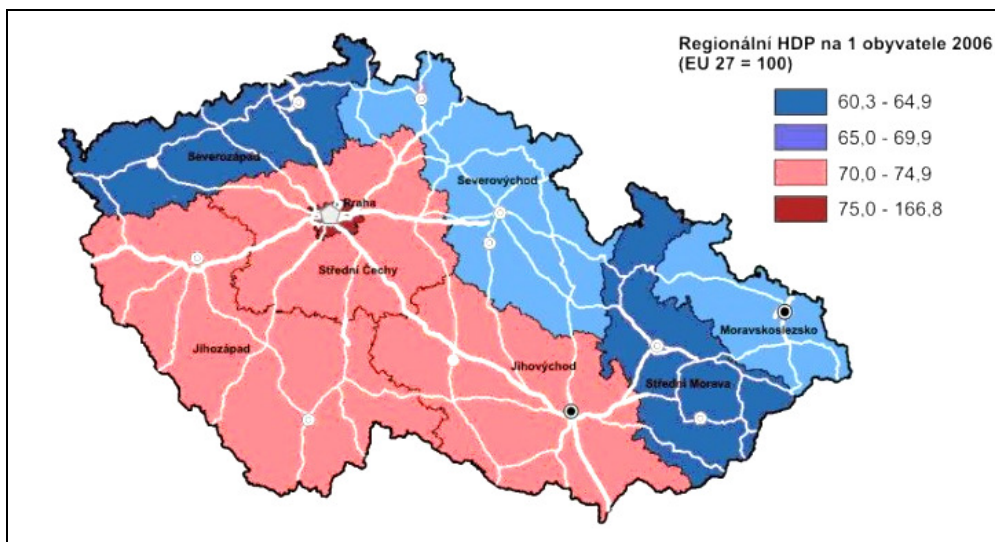
Zdroj: Průběh čerpání SF 2004 - 2006 k 31. 8. 2008, upraveno autorem

Závěr

Ekonomické postavení jednotlivých regionů NUTS 2 zůstalo v České republice až do roku 2003 dlouhodobě stabilní. Charakteristickým rysem bylo dominantní postavení Prahy a naopak slabá pozice severočeských a severomoravských pánevních oblastí. Zejména vyšší zahraniční investice přispěly k výraznému ekonomickému růstu Moravskoslezské oblasti. V roce 2003 Moravskoslezsko převýšilo v úrovni HDP na osobu oblasti Střední Morava a Severozápad. K další změně v pořadí regionů došlo v případě Středních Čech a oblasti Jihozápad. Přestože v absolutním objemu rostlo HDP Středních Čech rychleji než oblasti Jihozápad, došlo ve Středních Čechách ke snížení úrovně HDP přepočtené na obyvatele, a to zejména v důsledku masivního přílivu obyvatel spojeného s procesem suburbanizace.

Z hlediska dynamiky růstu HDP v roce 2006 byla většina regionů nad průměrem České republiky. Podprůměrných hodnot dosáhla pouze Praha, Střední Morava a oblast Jihovýchod. Díky absolutní výši HDP jako základu pro výpočet procentuálního růstu však zůstává dominantní postavení Prahy zachováno. Zatímco podíl na celkovém počtu obyvatel České republiky je pro jednotlivé regiony NUTS 2 relativně vyrovnaný, v případě podílu na celkovém HDP země je situace značně odlišná. Praha sama o sobě vytváří téměř jednu čtvrtinu celkového HDP České republiky což je o 10 procentních bodů více než oblast Jihovýchod (druhý největší přispěvovatel z hlediska absolutního objemu). HDP Prahy pře-

počtené na jednoho obyvatele dosáhlo v roce 2006 téměř 170 % průměru EU 27. Nejnižší hodnoty HDP ve srovnání s průměrem EU v současné době vykazují regiony Severozápad a Střední Morava s hodnotami HDP pod 65 %. Naopak regiony Jihozápad, Střední Čechy a Jihovýchod se postupně výkonností ekonomiky přibližují hranici 75 % průměru EU 27.



Obr. 1. Výše HDP na obyvatele v roce 2006 (EU 27=100). Zdroj: Regionální národní účty 2006. Praha: ČSÚ (2007)

Fig. 1. GDP per capita (EU27=100). Source: Regional national accounts 2006. Prague: CSO (2007)

Literatúra

- BALDWIN, R., 2004: Economics of European Integration. Berkshire: Mc Graw-Hill, 272s.
- Evaluační studie socioekonomického rozvoje. Metodická příručka. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2005. 99s.
- Národní rozvojový plán ČR na léta 2004-2006. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2003. 245s.
- Operační program Infrastruktura. Praha: Ministerstvo dopravy, Ministerstvo životního prostředí, 2003. 143s.
- Operační program Rozvoj lidských zdrojů. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2003. 211s.
- Průběh čerpání strukturálních fondů 2004 – 2006. Stav k 31.8.2008. Praha, Ministerstvo pro místní rozvoj, 2008. 34s.
- Průběh čerpání strukturálních fondů 2004 – 2006 k 31.8.2008 [online]. Praha, Ministerstvo pro místní rozvoj, 2008, [cit. 2008-10-21, 20:00].
Dostupné z <<http://www.strukturalni-fondy.cz/rps/prubeh-cerpani-strukturalnich-fondu>>
- Rámec podpory Společenství, Česká republika 2004-2006. Praha, Ministerstvo pro místní rozvoj, 2003. 159s.
- Společný regionální operační program České republiky na léta 2004-2006. Programový dokument. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2003. 165s.
- Studie – Pravidlo „n+2“. Praha, IREAS, Institut pro strukturální politiku, o. p. s., 2005. 107s.
- Výroční zpráva Rámce podpory Společenství za rok 2007. Praha, Ministerstvo pro místní rozvoj, 2008. 108s.
- Výroční zpráva Rámce podpory Společenství za rok 2007 [online]. Praha, Ministerstvo pro místní rozvoj, 2008, [cit. 2008-10-21, 21:00].
Dostupné z <<http://www.strukturalni-fondy.cz/rps/monitorovaci-vybor>>

Cohesion Policy of European Union and Their Impact on Regional Development of the Czech Republic

Libor LNĚNIČKA

Summary: Regional development of region NUTS 2 level in the Czech Republic result from 2 aspects: A) Economic position of regions and B) Social and politic structure. This article is a short view on economic development of regions.

The economic position of individual NUTS 2 regions in the Czech Republic remained fairly stable until 2003. The main feature was the dominant position of Prague on the one hand and weak position of North Bohemian and North Moravian mining areas on the other hand. The ranking of regions by the GDP per capita has undergone several changes since 2003. It was mainly the higher foreign investments which contributed to the considerable growth of the Moravia-Silesia region. In 2003, the GDP per capita in Moravia-Silesia was higher than in Central Moravia or Northwest regions. In the following year, the positive economic development continued and reached better results also when compared to the Northeast region. Another change in the ranking of regions concerned Central Bohemia and Southwest regions. Though in absolute terms the GDP in Central Bohemia grew faster than in Southwest, the GDP per capita declined in Central Bohemia, namely as a consequence of a massive inflow of population associated with the process of suburbanisation.

In terms of the dynamics of GDP growth in 2006, most of the regions achieved better results than the average of the Czech Republic. Below-the-average values were reported only by Prague, Central Moravia and the Southeast region. Thanks to the absolute value of GDP used as the basis for calculation of percentage growth, Prague, however, still keeps its dominant position. While the share of individual NUTS 2 regions in the total population of the Czech Republic is relatively balanced, in case of their share in the total GDP of the CR the situation is entirely different. Prague itself contributes by almost one fourth to the total GDP of the Czech Republic, which is by 10 percentage points more than the Southeast region (the second largest contributor in terms of the absolute volume). The GDP per capita of Prague reached in 2006 almost 170 % of the average GDP in EU 27. The lowest GDP values when compared to the average GDP in the EU is currently seen in the Northwest and Central Moravia regions with GDP below 65 %. The economic performance of the Southwest, Central Bohemia and Southeast regions, on the contrary, has gradually come close to 75 % of the EU 27 average.

Adresa autora:

Mgr. Ing. Libor Lněnička
Katedra geografie, Pedagogická fakulta,
Masarykova univerzita
Poříčí 7, 603 00 Brno
lnenicka@ped.muni.cz