

UPLATNĚNÍ PRINCIPŮ REGIONÁLNÍ A STRUKTURÁLNÍ POLITIKY EVROPSKÉ UNIE V PODMÍNKÁCH ČESKÉ REPUBLIKY

APPLICATION OF PRINCIPLES OF REGIONAL AND STRUCTURAL POLICY OF THE EUROPEAN UNION IN CONDITIONS OF THE CZECH REPUBLIC

Jaroslav Homolka

Anotace:

V podmínkách České republiky se strukturální a regionální politika stává předmětem zvýšeného zájmu vlády a dalších státních orgánů teprve ve druhé polovině 90. let minulého století. Aktivní přístup k uplatňování této politiky lze datovat až od roku 1998, kdy bylo přijato vládní usnesení v tomto směru. Systémové a mezinárodně srovnatelné rozpracování uvedené problematiky bylo na podmínky naší republiky provedeno v zákoně o podpoře regionálního rozvoje přijatého v roce 2000.

V rámci předvstupní pomoci EU se v podmínkách naší republiky začaly uplatňovat již některé prvky strukturální a regionální politiky EU. Jednalo se především o pohraniční oblasti, kde již z počátku 90. let vznikly četné Euroregiony, které se zaměřovaly na rozvoj přeshraniční spolupráce především s Německem, Polskem a Rakouskem. Rovněž tak odvětví zemědělství prostřednictvím programu SAPARD je zapojeno do využívání prostředků z EU. Vstupem ČR do EU se pak téměř celá republika bude moci podílet na využívání prostředků ze strukturálních fondů Evropské unie.

Příspěvek byl zpracován v rámci řešení IVZ MSM 411100013 „Efektivní integrace českého agrárního sektoru do evropských struktur – předpoklad trvale udržitelného rozvoje“.

Summary:

In CR conditions structural and regional policy became a subject of increased interest of the government and other state organs as lately as in the second half of 90th years of the last century. An active approach to application of this policy can be dated to the year 1998 when the government passed a resolution in this sense. A system and internationally comparable elaboration of the mentioned problems were performed for the Czech Republic condition in the law on support of regional development adopted in 2000.

In frame of before-accession EU assistance some elements of structural and regional policy began to be applied in conditions of our republic. It was dealt especially with border areas where numerous Euroregions have risen since the beginning of 90th years which were concentrated to development of boundary cooperation mainly with Germany, Poland and Austria. As well the agriculture branch by means of the programme SAPARD participates in the use of means from the EU. By the CR accession into the EU the whole republic will have been able to share in the use of means from the structural funds of the European Union.

Klíčová slova:

region, regionální a strukturální politika, nařízení, zákon, předvstupní pomoc, strukturální fond

Key words:

region, regional and structural policy, regulation, law, before-accession assistance, structural fund

Úvod:

Tak jako ve světě vedle sebe existují zaostalé, méně vyspělé a vyspělé země, tak i uvnitř těchto států v různé míře existují vedle vyspělých regionů s vysokou životní úrovní i regiony s nízkou ekonomickou výkonností, vysokou nezaměstnaností a sociálními problémy.

Cíl a metodika:

Cílem příspěvku je na základě existence obecných příčin vzniku meziregionálních rozdílů nastínit možnosti jejich řešení v rámci České republiky s využitím zkušeností z Evropské unie.

Metodický postup zahrnuje vymezení příčin meziregionálních rozdílů, stručný přehled o principech a formách regionální a strukturální politiky EU a analýzu uplatňování regionální politiky v České republice a její možnosti na základě členství ČR v Evropské unii.

Dosažené výsledky:

Příčiny vzniku regionálních nerovností jsou různé. Např. současná prostorová ekonomie uvádí v sociálně ekonomické rovině zejména tyto příčiny (Matoušková Z. a kol.: 1992)

- *přírodní podmínky*
- *demografická situace*
- *ekonomická struktura*
- *relativně nízká mobilita pracovních sil*
- *rigidita nákladů a cen*
- *institucionální faktory, politická rozhodnutí, psychologické faktory*

Na základě zkoumání regionálních nerovností (disparit) se rozlišují tři hlavní typy problémových regionů:

- regiony chudé na přírodní zdroje – *regiony s nepříznivými přírodními podmínkami, které mají dopad jak na rozvoj zemědělství, tak i průmyslu*
- regiony se stagnujícími či upadajícími základními odvětvími – *dříve vyspělé průmyslové regiony (např. těžba uhlí, ocelářství, textilní průmysl), ale se sníženou i změněnou strukturou poptávky na tyto produkty s nepříznivými důsledky pro příslušné regiony*
- regiony s nedostatečným využíváním vlastních zdrojů – *zapříčiněno např. nedostatkem finančních zdrojů, nepříznivou politicko-ekonomickou situací apod.*

Velké meziregionální sociálně-ekonomické rozdíly nepříznivě ovlivňují rozvoj celého státu či společenství států a mohou vyvolávat sociální i politické problémy. To vedlo především v celkově vyspělých státech k formování regionální a později i strukturální politiky a jejíž uplatňování příznivě ovlivňuje prostorový rozvoj ekonomiky a zlepšené rozdělení ekonomických efektů.

Regionální politiku je možno definovat jako koncepční a výkonnou činnost státu, regionálních a místních orgánů, jejímž cílem je:

- zajistit harmonický a vyvážený rozvoj jednotlivých regionů
- snižovat neopodstatněné rozdíly mezi nimi
- podporovat jejich rozvoj pokud jde o aktivaci nedostatečně využívaného hospodářského a sociálního potenciálu

Solidární pomoc málo rozvinutým regionům nesmí zároveň omezovat rozvoj oblastí s vyšším ekonomickým potenciálem.

Regionální a strukturální politika EU

Tato část je v příspěvku řazena pro úplnost pohledu na sledovanou problematiku a jako východisko pro aplikaci na podmínky ČR.

Regionální politika Evropské unie je významnou součástí činnosti Evropské unie a její význam se neoslabuje. Patří mezi koordinované politiky ze stran orgánů EU.

Důvody vzniku společné regionální politiky EU (Blažek, 1998):

- *kompensace negativních důsledků integrace členských států do ES – úpadek některých tradičních průmyslových odvětví*
- *kompensace regionálních dopadů jiných politik Společenství – např. sektorových politik EU*
- *rozpor mezi závažností regionálních problémů a schopnostmi států tyto problémy řešit – státy s největšími regionálními rozdíly nemají dostatek prostředků k řešení těchto rozdílů*

Na konci devadesátých let 20. století se regionální politika integrovala s částí sociální a agrární politiky do tzv. strukturální politiky EU nazývané též politikou hospodářské a sociální soudržnosti se stanovenými cíli.

Principy a zabezpečení nové strukturální politiky jsou obsaženy v Agendě 2000. Jedná se o princip koncentrace, partnerství, programování, doplňkovosti, monitorování a vyhodnocování. Rovněž tak původních šest a pozdějších sedm cílů regionální politiky bylo sloučeno do tří komplexních cílů strukturální politiky. Jsou to následující cíle:

- Cíl č. 1 - *Podpora zaostávajících regionů na úrovni NUTS II, jejichž HDP byl za poslední tři roky dle parity kupní síly nižší než 75% průměru EU, nejodlehlejších regionům a řídké osídleným oblastem (jmenovitě). V těchto regionech žije 22% všech obyvatel Unie.*
- Cíl č. 2 – *Podpora hospodářské a sociální konverze strukturálně postižených oblastí na úrovni NUTS III, kde došlo k významným změnám v sektoru průmyslu a sektoru služeb, upadajících venkovských oblastí, hustě osídlených městských aglomerací s narůstajícími problémy a oblastí závislých na rybolovu. Status tohoto cíle mohou získat i regiony, které sousedí s regiony zařazenými pod cíl č. 1. V těchto regionech žije 18% obyvatel Unie.*
- Cíl č. 3 – *Je zaměřen na modernizaci systému vzdělávání a odborné přípravy a politiky boje proti nezaměstnanosti.*

Nástroje pro uskutečňování strukturální politiky jsou strukturální fondy a Kohezní fond, které po výdajích na Společnou zemědělskou politiku tvoří druhou největší položku společného rozpočtu.

V Agendě 2000 pro rozpočtové období 2000-06 je počítáno pro strukturální fondy s částkou 213 mld Euro (přičemž z toho na cíl č. 1 je počítáno s téměř 136 mld Euro) a pro Kohezní fond 18 mld Euro.

Podle nařízení Rady ES č. 1260/1999 o obecných ustanoveních a strukturálních fondech jsou do strukturálních fondů řazeny následující fondy:

- *Evropský fond regionálního rozvoje (ERDF)*
- *Evropský zemědělský podpůrný a garanční fond (EAGGF)*
- *Finanční nástroj pro podporu rybářství (FIFG)*
- *Evropský sociální fond (ESF)*

Unie zpracovala speciální programy označované jako Iniciativy Společenství, jež jsou zaměřovány na řešení společných problémů v Unii a jsou financovány ze strukturálních fondů.

Předvstupní pomoc společenství pro kandidátské země střední a východní Evropy je realizována prostřednictvím programů (Phare, SAPARD a ISPA).

Mezi cíle těchto programů patří i přenos zkušeností a znalostí z regionálního rozvoje v rámci EU. Dále slouží pro potřeby poskytování finanční pomoci kandidátským zemím a jako příprava na budoucí plnohodnotnou účast ve strukturální politice EU.

Uplatňování regionální politiky v České republice

Prvky systematického přístupu k problematice řešení regionální problematiky se v České republice začínají realizovat až ve druhé polovině 90. let minulého století. V roce 1998 byly schváleny prostřednictvím vládního usnesení č. 235 „Zásady regionální politiky vlády České republiky“. Usnesením vlády ČR č. 275/2000 byly vytčeny „Zásady koordinace využívání prostředků pomoci Evropského společenství (PHARE, SAPARD a ISPA) v České republice“. Vyvrcholením úsilí o vytvoření právního rámce pro problematiku regionálního rozvoje bylo přijetí zákona č. 248/2000 Sb. „Zákon o podpoře regionálního rozvoje“, který nabyl účinnosti 1. 1. 2001. Tento zákon stanoví podmínky pro poskytování podpory regionálnímu rozvoji s cílem vyváženého rozvoje státu nebo územního obvodu a vytváří podmínky pro koordinaci a realizaci hospodářské a sociální soudržnosti.

Státem podporované regiony jsou členěny do dvou skupin:

a) *regiony se soustředěnou podporou státu, které se člení na:*

- *strukturálně postižené regiony – problémy se strukturálními změnami a s vysokou nezaměstnaností*
- *hospodářsky slabé regiony – podstatně nižší úroveň, než je průměr ČR. K vymezení slouží ukazatel trhu práce, hospodářská úroveň, struktura a úroveň příjmů obyvatel a obcí*
- *venkovské regiony – charakterizované nízkou hustotou zalidnění, poklesem počtu obyvatel a vyšším podílem zaměstnanosti v zemědělství. K vymezení slouží ukazatele vývoje počtu obyvatel, struktura zaměstnanosti a podíl obyvatelstva ve venkovských obcích*

b) *ostatní regiony, jejich podporování státem je žádoucí z jiných důvodů – např. pohraniční regiony, bývalé vojenské prostory, regiony se silně narušeným životním prostředím, regiony s méně příznivými podmínkami pro rozvoj zemědělství*

Zákon vymezuje pak postavení a úlohu jednotlivých stupňů státní správy a to Ministerstva pro místní rozvoj, krajů a obcí při podpoře regionálního rozvoje.

Regionální rozvoj ve vztahu k zemědělství

Úspěšný rozvoj regionů a vyrovnavání regionálních rozdílů se týká bezprostředně odvětví zemědělství a celého venkovského prostoru. V tomto směru většina zásahů v rámci agrární politiky má přímý vztah k výše sledované problematice. Z hlediska příprav na vstup do EU bylo třeba přizpůsobit klasifikaci přírodních podmínek českého zemědělství systémům používaným v EU.

Zemědělské oblasti byly rozděleny do dvou skupin:

a) *zemědělské oblasti s příznivými podmínkami, blíže nespecifikovanými*

Cílem podpor v těchto oblastech je restrukturalizace zemědělství, podpora investic, prosazování technologických postupů šetrných k životního prostředí apod.

b) *zemědělské oblasti s méně příznivými podmínkami – LFA (less favored areas). Podporování LFA by mělo přispět k trvalému využití půdy, ke kulturnímu zachování krajiny, k rozvoji vhodných faremních systémů a naplňování požadavků životního prostředí.*

V rámci LFA se dále rozlišují dle omezení pro zemědělskou výrobu ještě oblasti horské 1. a 2. typu a ostatní méně příznivé oblasti. Toto rozlišení je významné při stanovení výše finančních podpor.

Zemědělská dotační politika od r. 2001 doznala změn v souvislosti s přípravami ČR na vstup do EU. Novým nástrojem se staly „Zásady správné zemědělské praxe“ obsažené v nařízení vlády č. 505/2000 Sb. Jde o souhrn opatření, jejichž dodržování vede k žádoucím způsobům hospodaření v zemědělství z hlediska ochrany životního prostředí. Dodržování těchto zásad je podmínkou přiznání dotace na podpůrné programy, vyplácení vyrovnávacího příspěvku na programy pomoci méně příznivým oblastem a vyplácení finanční a kompenzační podpory za půdu uvedenou do klidu.

Dle uvedeného nařízení byla zavedena diferencovaná pomoc jednotlivým kategoriím méně příznivých oblastí (LFA). Na 1 ha travních porostů činil příspěvek od Kč 500,- (oblasti se specifickými omezeními), až po 3 100,- Kč/ha (horská oblast 1. typ). V národních parcích a chráněných krajinných oblastech od 363,- do 2 100,- Kč/ha. Výše vyrovnávacího příspěvku pro oblasti LFA v roce 2002 činila 1 651 mil Kč pro 741 775 ha.

Druhá část nařízení zahrnuje agroenvironmentální programy (zatravňování, údržba travních porostů a ekologické zemědělství) a programy zaměřené na udržování krajiny a ochranu složek životního prostředí. V roce 2002 bylo na uvedené podpůrné programy vynaloženo 1 068 mil Kč. Rozhodující podíl z toho představuje údržba travních porostů chovem hospodářských zvířat na 529 tis. ha při dotaci 653 mil Kč. Výše podpory je vázána na intenzitu chovaných zvířat a sice při stavu 0,4-0,8 dobytčích jednotek na ha činí 1 100,- Kč/ha a při intenzitě 0,801-1,5 dobytčích jednotek na ha je 1 700,- Kč/ha.

Vyrovnání ztrát v důsledku hospodaření žadatele ekologickým způsobem probíhá dle charakteru pěstovaných plodin a kultur. Sazby na 1 ha obhospodařované plochy jsou 1 000,- Kč/ha travních porostů, 2 000,- Kč na 1 ha orné půdy, 3 500,- Kč/ha sadů, vinic, chmelnic a zeleniny pěstované na orné půdě. V roce 2002 bylo ve prospěch ekologického zemědělství vyplaceno 222 mil. Kč, což představovalo nárůst proti roku 2001 o 32%.

Rovněž tak k naplňování environmentálních cílů v zemědělství přispíval dotační titul podpora chovu krav bez tržní produkce mléka, chovu ovcí a koní. Na tento titul bylo vynaloženo 648 mil Kč. Např. sazba na 1 narozené tele se pohybuje dle oblastí od 3 000,- Kč až po 6 500,- Kč v oblasti horská jedna.

Celková výše podpor zemědělské politiky související s ochranou životního prostředí dosáhla v roce 2002 výše téměř 4 mld. Kč, tj. asi 20 % veškerých podpor ze státního rozpočtu do agrárního sektoru.

Další významné platby podporující šetrné hospodaření na půdě jsou platby za uvedení orné půdy do klidu. Podpora je poskytována dle nařízení vlády č. 86/2001 Sb. Žadatel s minimální výměrou 10 orné půdy uvede do klidu minimálně 5 % maximálně 10 % jím obhospodařované orné půdy za podmínky, že na této výměře pěstuje stanovené plodiny. Finanční podpora se poskytuje ve výši 5 500,- Kč na 1 ha orné půdy. Stanovené plodiny jsou řepka pro výrobu metylesteru řepkového oleje, zelené hnojení a energetické byliny. Celkem při pěstování stanovených plodin v roce 2002 bylo vyplaceno 1 771 mil. Kč při výměře 142 tis. ha.

Závěr

Existence mezistátních i meziregionálních rozdílů v ekonomickém i sociálním rozvoji má řadu příčin. Počínaje přírodními podmínkami, politickým systémem v minulosti, úrovní vzdělanosti, mentalitou obyvatelstva apod. Vyspělé státy i celá společenství států se snaží tyto rozdíly identifikovat a přijímat taková rozhodnutí, která by vedla ke zmírňování těchto rozdílů.

Regionální a strukturální politika byla a je v popředí zájmu Evropské unie i jednotlivých členských států. Tato politika je koordinována v rámci celé Unie a Unie má dlouhodobě i nástroje pro její usměrňování v podobě strukturálních fondů. Pro kandidátské země v rámci „Přístupového partnerství“ byly vytvořeny programy předvstupní pomoci PHARE, SAPARD a ISPA.

Česká republika jako asociovaná země se regionální problematikou systematicky začala zabývat v rámci přípravy vstupu do EU. Byl přijat důležitý zákon pro podporu regionálního rozvoje. Významnou složkou regionálního rozvoje je rozvoj zemědělství a venkova.

Seznam použité literatury:

1. Blažek, J.: Regionální politika EU a příprava ČR na vstup do EU, Geografické rozhledy č. 3, 97, 98, s. 66-69, 1998
2. Hrabánková, M.: Strukturální fondy, IVV MZe Praha 1999
3. Matoušková, Z. a kol.: Úvod do prostorové ekonomie, VŠE, Praha 1992
4. Matějčík, D.: Zhodnocení vývoje agrárního sektoru ve vybraném regionu v 90. letech, PEF ČZU Praha 2003
5. Koncepce agrární politiky MZe na období před vstupem do EU
6. Zpráva o stavu českého zemědělství 2002, MZe ČR Praha
7. Zákon o podpoře regionálního rozvoje č. 248/2000 Sb.

Kontaktní adresa:

Prof. Ing. Jaroslav Homolka, CSc.
PEF ČZU Praha
Katedra zemědělské ekonomiky
Kamýcká 129
165 21 Praha 6 – Suchbátka
e-mail: homolka@pef.czu.cz