

FINANCOVÁNÍ STRUKTURÁLNÍ POLITIKY V ČLENSKÝCH ZEMÍCH EU-25

FINANCING OF STRUCTURAL POLICY IN EU COUNTRIES-25

Ivana Boháčková

Abstrakt:

Strukturální politika v regionální dimenzi je zaměřená na podporu rozvoje regionů s cílem pomoci zejména regionům zaostávajícím, postiženým restrukturalizací a ohroženým úbytkem obyvatelstva, včetně venkovských regionů, které představují specifický fenomén. EU prostřednictvím strukturálních fondů aktivitu rozvojového potenciálu na úrovni regionů finančně podporuje. Jednotlivé členské státy možnosti nabízené EU využívají na různé úrovni. Předkládaná stať je věnována komparaci financování strukturálních opatření v zemích EU-15 a v zemích EU-10.

Klíčová slova :

Strukturální politika EU, finanční podpora regionálního rozvoje, rozvojový potenciál regionů.

Abstract:

Structural policy in regional dimension is focused on a support of regional development with aim to help especially to stagnant regions, afflicted by restructuring, and endangered by decrease of inhabitants, including rural regions which represent a specific phenomenon. The EU by means of structural funds supports financially the activity of development potential at regional level. Particular member states use the opportunities offered by the EU at various levels. The introduced paper is devoted to a comparison of financing of structural measures in countries EU-15 and EU-10.

Key words:

Structural policy of EU, financial support of regional development, development potential of regions.

ÚVOD

Pokračující globalizační procesy patří bezesporu k základním charakteristikám současnosti. V jejich rámci dochází ke zvyšování konkurenčních tlaků jak na jednotlivé firmy a na jednotlivé obory, tak na jednotlivé státy a rovněž tak se konkurenční vlivy přenášejí i na úroveň nižší, než jsou státní útvary – do regionů. I to je, mimo sociální a politické aspekty důvodem, proč Evropská unie (EU) financuje rozsáhlá strukturální opatření na podporu rozvoje regionů. Jinými slovy, nejen vyrovnávání úrovně ekonomik a životní úrovně obyvatel z regionálního pohledu patří mezi významné cíle EU, ale cílem je i taková připravenost regionů, aby tyto mohly čelit konkurenci nejen v rámci národního státu a EU, ale i v širších dimenzích. Strukturální opatření jsou financována prostřednictvím standardních strukturálních fondů v rámci strukturálních cílů 1, 2, 3 a tzv. „Společných iniciativ“ a „Inovačních opatření“ a jsou jednotlivými členskými státy využívána v různé míře.

CÍL A METODIKA PRÁCE

Cílem předkládané stati je , s ohledem na výše uvedené, komparace využívání strukturálních opatření a finančních prostředků s nimi spojených v jednotlivých členských zemích EU. V zemích bývalé EU-15 je možné sledovat tendence v časových řadách – pro účely komparace byla použita časová řada posledních pěti let. V nových členských zemích EU-10

taková možnost není, k dispozici jsou pouze oficiální data za rok 2004. Ve vztahu k cíli práce nebylo třeba používat složitý metodologický aparát. Byly využity jednoduché statistické metody (průměr, trendy časových řad) a horizontální analýza. Základní metodou pak byla komparace.

VÝSLEDKY A DISKUZE

V rámci čerpání společného rozpočtu EU jsou v posledních obdobích patrné dvě základní tendence, a to pomalé snižování prostředků věnovaných na Společnou zemědělskou politiku a úměrně tomu pozvolné navyšování prostředků na politiku strukturální (z 35,8% v roce 2000 na 37,1% v roce 2004). Mimo to dochází v rámci poskytovaných strukturálních prostředků i k vývoji jejich jednotlivých složek (viz tab. č. 1). Základním zdrojem jsou standardní strukturální fondy, které představují více jak 90% z celkových prostředků strukturální politiky. Zbytek připadá na kohezní fond. V rámci strukturálních fondů je soustředěno nejvíce prostředků v rámci Cíle 1 (Podpora rozvoje a strukturálního přizpůsobování zaostávajících regionů) a tyto prostředky ve sledovaném časovém období navíc posilovaly.

Tab.č.1 : Změny ve struktuře financování strukturálních opatření v období 2000-2004

	2000	2001	2002	2003	2004
Strukturální opatření (mil. eur) celkem	27 584,3	22 439,5	23 246,4	28 462,3	34 110,1
Zastoupení v rozpočtu EU (%)	35,8	30,8	30,3	34,7	37,1
Strukturální fondy	25 899,1	20 456,5	20 059,5	26 178,2	31 428,3
Z toho zastoupení Cíle 1 (%)	59,79	67,41	76,62	72,52	70,01
Cíle 2 (%)	14,89	15,34	8,18	13,70	13,72
Cíle 3 (%)	11,95	7,97	11,99	9,73	9,29
Společné iniciativy (%)	8,89	8,32	1,59	2,84	5,98
Inovační opatření (%)	0,69	0,40	0,85	0,38	0,29
Kohezní fond (% z struktur. opatření)	6,0	9,0	14,0	8,0	8,0

Vlastní výpočty podle: Europäische Kommission, Haushal, Aufteilung der EU-Ausgaben 2004, September 2005, Europäische Kommission

Naopak k mírnému snižování prostředků dochází v rámci Cíle 3 (Adaptace a modernizace politik a systémů vzdělávání, odborné přípravy a zaměstnanosti) a prostředky určené k financování Cíle 2 (Hospodářská a sociální konverze oblastí, které se potýkají se strukturálními problémy) jsou v podstatě stabilní. Od roku 2002 dochází také k většímu čerpání prostředků v rámci Společných iniciativ, naopak stále v menší míře jsou využívány podpory na Inovační opatření.

Preference Cíle 1 je dána jeho významem, protože celkově pokrývá tento cíl 22,2% populace EU a zahrnuje i podstatnou výměru území EU. Současné návrhy Evropské komise i dnes argumentují ve prospěch jeho dalšího posílení. Je však otázkou, zda kritérium pro dosažení prostředků z tohoto Cíle, tj. HDP/obyv. vypočítaný za poslední tři roky nižší než 75% průměru EU není příliš snadno dosažitelným kritériem, a zda by nebylo vhodnější, s ohledem na měnící se podmínky, využít podobného přístupu jako u tzv. konvergenčních kritérií, kdy hranici vymezují hodnoty dosažené ve skupině vybraných zemí. Země by pak bylo možné vybrat s ohledem na relevantní ukazatele a s ohledem na potřeby strukturální politiky. Rovněž Cíl 2 je typický regionální dimenzí, i když na nižší úrovni NUTS 3 (pokud nespádají do Cíle 1). Do tohoto cíle patří i venkovské regiony, na něž se v posledních letech právem soustřeďuje pozornost. Přestože rozvoj venkova včetně agrárních aktivit se stal

obsahovou náplní tzv. „2. pilíře SZP“, výše prostředků věnovaných na Cíl 2 a navíc jejich stagnace významu tohoto pilíře neodpovídá. Cíl 3 je cílem horizontálním, který je soustředěn na podporu a rozvoj lidského potenciálu.

Ve využívání podpůrných prostředků ze strukturálních fondů jsou u jednotlivých členských zemí patrné rozdíly. Tabulka č.2 uvádí jednak absolutní částky čerpané ze strukturálních fondů v jednotlivých členských státech EU a dále, pro možnost komparace, pak částky připadající na jednoho obyvatele. Hodnoty pro země EU-15 představují průměr za posledních 5 let, hodnoty v členských zemích EU-10 představují částky poskytnuté v roce 2004, protože oficiální údaje za rok 2005 nejsou zatím k dispozici.

Tab.č.2 : Komparace využívání prostředků ze strukturálních fondů v zemích EU-25

Země EU-15	Mil EUR	EUR/obyv.
Portugalsko	3151,5	321,1
Řecko	2492,3	228,21
Irsko	813,2	218,13
Španělsko	7 651,4	194,52
Itálie	4 518,6	78,61
Lucembursko	29,9	71,18
Finsko	361,9	69,89
Německo	4 636,7	56,64
Švédsko	408,6	50,75
Francie	2 402,5	40,06
Rakousko	314,9	38,43
Vel.Británie	2 209,4	37,36
Dánsko	183,4	34,93
Belgie	350,9	34,52
Nizozemí	354,8	21,98

Vlastní výpočty

Země EU-10	Mil EUR	EUR/obyv.
Lotyšsko	64,9	29,21
Estonsko	37,5	27,61
Litva	94,4	26,77
Polsko	843,	21,49
Slovensko	116,1	21,07
Maďarsko	203,1	20,14
Malta	161,7	16,64
ČR	6,4	15,56
Slovinsko	24,4	12,28
Kypr	5,3	6,49

Pokud bychom posuzovali situaci v zemích EU-15 podle absolutních částek čerpaných na podporu strukturálních opatření, pak jednoznačně nejvyšší částky jdou do Španělska, Německa, Itálie, Portugalska, Řecka a Francie. Mírná obměna pořadí je patrná při srovnávání podpor v přepočtu na jednoho obyvatele, kdy nejvyšší podpory vykazuje Portugalsko a dále Řecko, Irsko, Španělsko a Itálie. V podstatě se jedná o stále tytéž země, a to v dlouhodobé časové dimenzi. V této souvislosti je zřejmé, a je to patrné i z údajů tab.č.3, že tyto země získávají nejvíce prostředků z „nejbohatějšího“ Cíle 1. Nabízí se otázka, zda poskytnuté prostředky byly skutečně efektivně v těchto zemích využívány, když v podstatě nenapomohly za dlouhé období co jsou poskytovány, k růstu ekonomické výkonnosti regionů, kde byly absorbovány, a stále naplňují kritérium nižší úrovně HDP než je 75% průměru. Na druhou stranu, jak již bylo zmíněno, může být hodnota tohoto kritéria v současné době problematická.

Při srovnání členských zemí EU-10 pomocí strukturálních podpor přepočtených na jednoho obyvatele jasně vyplývá výsadní postavení Pobaltských republik a Polska. Zajímavá by byla také komparace dosažených hodnot s hodnotami za EU-15. Vzhledem k tomu, že v roce 2004 nebyly podpory poskytnuty těmto zemím standardním způsobem, protože se jednalo o vstupní rok a zároveň toto období zahrnovalo jen osm měsíců, nelze srovnání provést. Snad lze jen upozornit, že v roce 2004 dosáhlo 5 zemí vyšší hodnoty ukazatele než v „poslední“ zemi EU-15 v tomto žebříčku, v Nizozemí. K hodnotám států EU-15 na předních místech se však zdaleka nepřiblížily. Je evidentní, že mimo objem přiznaných strukturálních podpor je důležité umět tyto podpory získávat na základě kvalitních projektů a zároveň

efektivně čerpat, aby skutečně naplňovaly stanovené cíle. Zde existují v nových zemích EU skutečně značné rezervy.

Účelové čerpání strukturálních podpor v rámci strukturálních Cílů je patrné z tabulky č.3. Jak již bylo uvedeno, z důvodu nestandardní aplikace strukturální politiky v nových zemích v roce 2004, je možné objektivní srovnání provést pouze za země EU-15. I tak však údaje obsahují zajímavé skutečnosti.

Tab.č.3 : využití Cílů strukturální politiky v členských zemích EU-15

Procento využití Cílů strukturální politiky (průměr 2000-2004)					
země	Cíl 1	země	Cíl 2	země	Cíl 3
Irsko	94,79	Francie	42,69	Lucembursko	35,13
Portugalsko	94,69	Nizozemí	42,17	Dánsko	34,49
Řecko	88,63	Vel.Británie	39,02	Rakousko	32,00
Španělsko	82,11	Rakousko	36,41	Švédsko	31,72
Itálie	68,51	Finsko	24,71	Nizozemí	26,78
Německo	67,43	Lucembursko	23,48	Francie	25,60
Finsko	40,68	Švédsko	22,02	Belgie	24,76
Švédsko	34,77	Dánsko	21,82	Vel.Británie	21,69
Belgie	33,27	Belgie	20,58	Finsko	18,68
Vel. Británie	31,09	Německo	11,72	Německo	13,65
Francie	22,39	Itálie	9,91	Itálie	13,51
Rakousko	14,93	Španělsko	7,50	Španělsko	3,96
Nizozemí	3,9	Řecko	0,0	Řecko	0,0
Dánsko	0,0	Irsko	0,0	Irsko	0,0
Lucembursko	0,0	Portugalsko	0,0	Portugalsko	0,0

Vlastní výpočty

Některé země, jako např. Irsko, Portugalsko, Řecko a Španělsko mají strukturální politiku postavenou na čerpání v rámci Cíle 1. Z tohoto důvodu, s výjimkou Španělska, pak nečerpají v rámci zbývajících Cílů 2 a 3. Ekonomicky vyspělejší země se pak realizují právě v těchto dvou cílech. Poměrně malá je aktivita zemí v rámci Cíle 3. Mimo uvedené možnosti Cílů čerpají státy ze strukturálních podpor v rámci Společných iniciativ, kde aktivita po roce 2002 výrazně vzrostla.

ZÁVĚR:

Význam podpor v rámci strukturální politiky EU je nezpochybnitelný. Nicméně i zde se nabízí k diskuzi otázka, zda není na místě i v této oblasti (po reformě Společné zemědělské politiky) učinit některé kroky k jejímu zkvalitnění a aktualizaci. Poslední změna, tj. sloučení původních šesti cílů do tří byla provedena v souvislosti se stanovením rozpočtové perspektivy (rozpočtového rámce) na roky 2000-2006. Nynější rozpočtová perspektiva žádné zásadní změny, kromě zřízení nového fondu na podporu rozvoje venkova –EAFRD- neobsahuje. Reformní kroky by bylo možné zaměřit na následující oblasti strukturální politiky:

- Nové vymezení Cílů strukturální politiky s ohledem na jejich účelovou orientaci. Již zmíněným sloučením původních šesti cílů do tří došlo k duplicitám, netransparentnosti a tím i možnostem čerpat napříč jednotlivými Cíli, i když by toto v zásadě nemělo být umožněno.
- Pokud by byl zájem zachovat stávající rozdělení regionů podle toho, zda dosahují, či nikoliv určitou průměrnou hodnotu HDP, je nutno tuto hodnotu skutečně objektivně stanovit. V současné době se používá jako dělicí hranice hodnota 75% tříletého

průměru HDP/obyv. EU. Pokud tato hodnota není dosažena, regiony získávají možnost čerpat v rámci Cíle 1, pokud dosažena je, regiony mohou získávat prostředky z Cílů 2 a 3. Po vstupu nových zemí je jasné, že započtením jimi dosahovaného HDP do výpočtu průměrné hodnoty za EU by došlo k poklesu této hodnoty a hranice by byla ještě snáze dosažitelná. Pokud se ponechá jako kritérium průměr EU-15, budou nové země, ale i tradiční regiony zemí EU-15 dlouhodobě čerpající strukturální prostředky stále oblastmi, které budou podpory nárokovat, i když je pak nemusí efektivně využít.

- Za úvahu by stála i varianta, že žádné dělicí kritérium jako je HDP/obyv. nebude stanoveno. Jednotlivé regiony by pak čerpaly prostředky podle účelu. To znamená, žádné regiony by nebyly předdefinovány (zaostávající, ohrožené, postihnuté restrukturalizací apod.), s výjimkou venkovských regionů, a k podpůrným prostředkům soustředěným v jednotlivých Cílech by měly přístup všechny regiony. Jednotlivé Cíle by pak byly konstruovány podle jasně vymezeného účelu. Nyní je jednoznačně finančními prostředky preferován Cíl 1, protože do něho podle kritéria HDP/obyv. spadá významná část území EU administrativně stanovená. Zmíněná varianta by v žádném případě nevzala slabším regionům možnost získat prostředky. Pozitivní by naopak bylo, že v rámci konkurenceschopnosti by musel být větší důraz kladen na volbu aktivit vedoucích k oživení nebo implementaci rozvojového regionálního potenciálu, na kvalitu předkládaných projektů, jejich reálnost a efektivitu.

LITERATURA:

Dokumenty: Europäische Kommission, Haushalt, Aufteilung der EU-Ausgaben 2004 nach Mitgliedstaaten, September 2005

Kontakt:

Doc.Ing.Ivana Boháčková, CSc., katedra zemědělské ekonomiky, PEF ČZU v Praze, Kamýcká 129, Praha 6-Suchbát, 165 21, e-mail:bohackiv@pef.czu.cz