

Čerpání prostředků z fondů EU za programové období 2007-2013

Petr Hovorka a Jan Kůs

Informační studie 1/2014

Čerpání prostředků z fondů EU za programové období 2007-2013

Informační studie 1/2014

Petr Hovorka a Jan Kůs

Ministerstvo financí ČR

Letenská 15, 118 10 Praha 1

Tel.: 257 041 111

E-mail: Petr.Hovorka@mfcz.cz, Jan.Kus@mfcz.cz

ISBN 978-80-85045-65-9

Elektronický archiv:

<http://www.mfcz.cz>

Čerpání prostředků z fondů EU za programové období 2007-2013

Petr Hovorka a Jan Kůs

Obsah

Úvod	1
1 Metodika a zdroje dat	2
2 Analýza dosavadního průběhu čerpání z fondů EU	3
2.1 Souhrnný stav čerpání	3
2.2 Základní velikostní charakteristiky projektů	4
2.3 Příjemci podpory dle institucionálního sektoru	6
2.4 Příjemci podpory dle klasifikace CZ-NACE	7
3 Závěr	10
Použitá literatura	11

Informační studie Ministerstva financí ČR mají za úkol poskytnout informace o aktuálních problémech týkajících se hospodářské politiky s důrazem na politiku fiskální. Informační studie jsou oponovány interním oponentem Ministerstva financí ČR. Podkladem pro rozhodnutí příslušného vedení odboru, zda bude studie publikována, je posudek vedoucího oddělení, v jehož kompetenci je daná problematika řešena.

Názory publikované v této studii jsou pouze autorovy vlastní a nemusí se shodovat s názory Ministerstva financí ČR.

Úvod

Fondy Evropské unie se za posledních několik let staly velmi důležitým zdrojem financování priorit hospodářské politiky České republiky (ČR). Celková alokace, určená pro ČR na programové období 2007–2013, byla stanovena na 26,7 mld. EUR, což pro srovnání představuje téměř polovinu objemu výdajů sektoru vládních institucí v roce 2013. V letošním roce bylo odstartováno nové programové období na roky 2014–2020, další výběr vhodných projektů k financování a především faktické proplácení finančních prostředků konečným příjemcům dotací z finanční perspektivy 2007–2013 však bude probíhat i v letech 2014 a 2015, v omezené míře až do roku 2016 (více k tzv. pravidlu $n+2/n+3$ ¹ viz MMR, 2014a). Přes tento fakt dává již pokročilá fáze možnost obecně hodnotit trendy programového období 2007–2013.

Cílem této studie je na základě znalosti detailnějších informací o struktuře podpořených projektů i podobě konečných příjemců blíže posoudit nasměrování podpory financované z Politiky hospodářské a sociální soudržnosti. Rovněž jsou analyzovány odlišnosti jednotlivých operačních programů na základě velikostních charakteristik podpořených projektů i jejich odlišného zaměření z hlediska příjemců.

Tato studie se zabývá financováním ze tří fondů Evropské unie (EU) – Evropského fondu regionálního rozvoje (ERDF), Evropského sociálního fondu (ESF) a Fondu soudržnosti (FS). Těmito fondy je financováno celkem 24 operačních programů (OP) určených pro ČR, z nichž 18 se nachází v gesci českých řídicích orgánů, tj. příslušných ministerstev, Regionálních rad regionů soudržnosti a Magistrátu hlavního města Prahy, které nesou odpovědnost za realizaci přiděleného operačního programu (MMR, 2014a). Studie se pak zaměřuje na 17 z nich, přičemž není zahrnut OP Přeshraniční spolupráce Česká republika – Polská republika (viz Tabulka 1). Alokace na jednotlivé operační programy jsou Evropskou komisí stanoveny v eurech. Pro orientační přepočet na koruny byl použit kurz 27,42 Kč/EUR, který je rovněž použit v poslední čtvrtletní monitorovací zprávě MMR (2014a). Vzhledem ke změnám kurzu v průběhu programového období se odpočítává způsobem měnění korunové vyjádření celkové alokace.

Tabulka 1: Přehled operačních programů zařazených do analýzy

Zkratka OP	Název OP / ROP	Zdroj financování	Řídící orgán	Alokace - EU zdroje (mld. Kč)	Podíl na alokaci (%)
1. cíl: Konvergence					
Tematické OP					
OP D	OP Doprava	FS/ERDF	Ministerstvo dopravy	151,7	21,5
OP ŽP	OP Životní prostředí	FS/ERDF	Ministerstvo životního prostředí	130,6	18,5
OP PI	OP Podnikání a inovace	ERDF	Ministerstvo průmyslu a obchodu	81,8	11,6
OP VaVpl	OP Výzkum a vývoj pro inovace	ERDF	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	55,3	7,8
OP VK	OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost	ESF	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	46,6	6,6
OP LZZ	OP Lidské zdroje a zaměstnanost	ESF	Ministerstvo práce a sociálních věcí	49,9	7,1
IOP	Integrovaný OP	ERDF	Ministerstvo pro místní rozvoj	42,8	6,1
OP TP	OP Technická pomoc	ERDF	Ministerstvo pro místní rozvoj	4,6	0,7
Regionální OP					
ROP SZ	ROP pro NUTS II Severozápad	ERDF	RR Severozápad (Ústí nad Labem)	19,8	2,8
ROP MS	ROP pro NUTS II Moravskoslezsko	ERDF	RR Moravskoslezsko (Ostrava)	19,7	2,8
ROP JV	ROP pro NUTS II Jihovýchod	ERDF	RR Jihovýchod (Brno)	18,8	2,7
ROP SM	ROP pro NUTS II Střední Morava	ERDF	RR Střední Morava (Olomouc)	17,6	2,5
ROP SV	ROP pro NUTS II Severovýchod	ERDF	RR Severovýchod (Hradec Králové)	17,4	2,5
ROP JZ	ROP pro NUTS II Jihozápad	ERDF	RR Jihozápad (České Budějovice)	16,6	2,4
ROP SČ	ROP pro NUTS II Střední Čechy	ERDF	RR Střední Čechy (Praha)	14,9	2,1
2. cíl: Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost					
OP PK	OP Praha-Konkurenceschopnost	ERDF	Magistrát hlavního města Prahy	6,3	0,9
OP PA	OP Praha-Adaptabilita	ESF	Magistrát hlavního města Prahy	3,0	0,4

Zdroj: MMR (2014a).

¹ Stanovuje termín, do kdy musí být vyčerpána alokace daného roku. Pro roky 2007–2010 platilo pravidlo $n+3$ a pro roky 2011–2013 pak $n+2$. Tedy například alokace roku 2010 musela být vyčerpána do konce roku 2013.

1 Metodika a zdroje dat

Data pro analýzu byla získána primárně propojením dvou veřejně dostupných databází. První je databáze příjemců podpory, kterou spravuje Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR, 2014b), obsahující základní informace o všech podpořených projektech v rámci programového období 2007–2013, především pak: výši nasmlouvané podpory, doposud proplacené částky na projekt, OP ze kterého je podpora vyplácena, fond EU zajišťující financování a rovněž identifikaci příjemců prostřednictvím identifikačního čísla osoby. Druhým zdrojem dat je Registr ekonomických subjektů – databáze spravovaná Českým statistickým úřadem (ČSÚ, 2014c), ze které je na základě znalosti identifikačního čísla osoby možné získat základní charakteristiky daného subjektu. Původní počet atributů u každého projektu byl tedy znatelně rozšířen, což následně umožňuje pohled na data o podpořených projektech z více úhlů.

Klíčovými atributy, které si zasluhují metodický komentář, jsou především velikost alokované (nasmlouvané) částky a objem již proplacených prostředků. Alokace projektu představuje očekávanou výši příspěvku EU na daný projekt, na nějž již byla uzavřena smlouva² mezi řídicím orgánem a příjemcem dotace. Druhým významným atributem je proplacená částka, což je částka, která již byla poskytnuta ze státního rozpočtu na daný projekt, a to bez ohledu na to, zda již byla certifikována ze strany EU. Certifikací je v této studii myšlen proces potvrzení správnosti údajů předložených řídicími orgány a potvrzení, že výdaje zahrnuté ve výkazu výdajů byly vynaloženy v souladu s předpisy EU a ČR, který následně vede k proplacení projektů předfinancovaných z veřejných rozpočtů z rozpočtu EU³. V případě, že byl nějaký projekt schválen k financování s příslušnou alokací a následně byl zrušen/stažen, není zahrnut do analýzy.

Problematikou dopadů čerpání z fondů EU na saldo vládního sektoru se z metodického hlediska věnují ve větším detailu jiné publikace (např. MF ČR, 2012, 2013). Je však vhodné připomenout, že celková proplacená částka ze státního rozpočtu, která je následně proplacena z rozpočtu EU, nemá v metodice ESA 95 (resp. ESA 2010) vliv na saldo vládního sektoru, protože ve stejné výši je na příjmovou stranu připsána příjmová dotace. Naopak u národní metodiky hoto-
vostních toků tyto výdaje deficit ovlivňují a do příjmů státního rozpočtu jsou zapojeny pouze prostředky, které již ČR prostřednictvím Národního fondu a jeho převodu do veřejných rozpočtů obdržela z fondů EU v daném roce. Tyto principy platí pouze pro evropské spolufinancování, co se týče domácího financování, zachází se s ním metodicky jako s běžným domácím výdajem.

Přestože alokace pro ČR je stanovena v eurech, samotné závazkování projektů a platby probíhají v korunách. Rozdíl mezi finančním objemem nasmlouvaných projektů a vyplacenými prostředky příjemcům by se tak neměl v domácí měně lišit z důvodu kurzového přepočtu. Lišit se ovšem může tato hodnota v eurech, protože přepočítací kurz v čase závazkování a v čase žádosti EU o proplacení může být rozdílný.

² Pojmy „uzavření smlouvy“ popř. „nasmlouváno“ jsou v textu pro zjednodušení používány pro právní akt poskytující dotaci/prostředky příjemcům.

³ Blíže o celkovém procesu čerpání finančních prostředků z fondů EU viz např. MMR (2014a).

2 Analýza dosavadního průběhu čerpání z fondů EU

V následujícím textu jsou stručně prezentovány výsledky analýzy dosavadního průběhu čerpání podpory z programového období 2007–2013 z několika různých pohledů, které umožňuje znalost detailní struktury financovaných projektů v rámci jednotlivých OP a základní informace o jejich příjemcích.

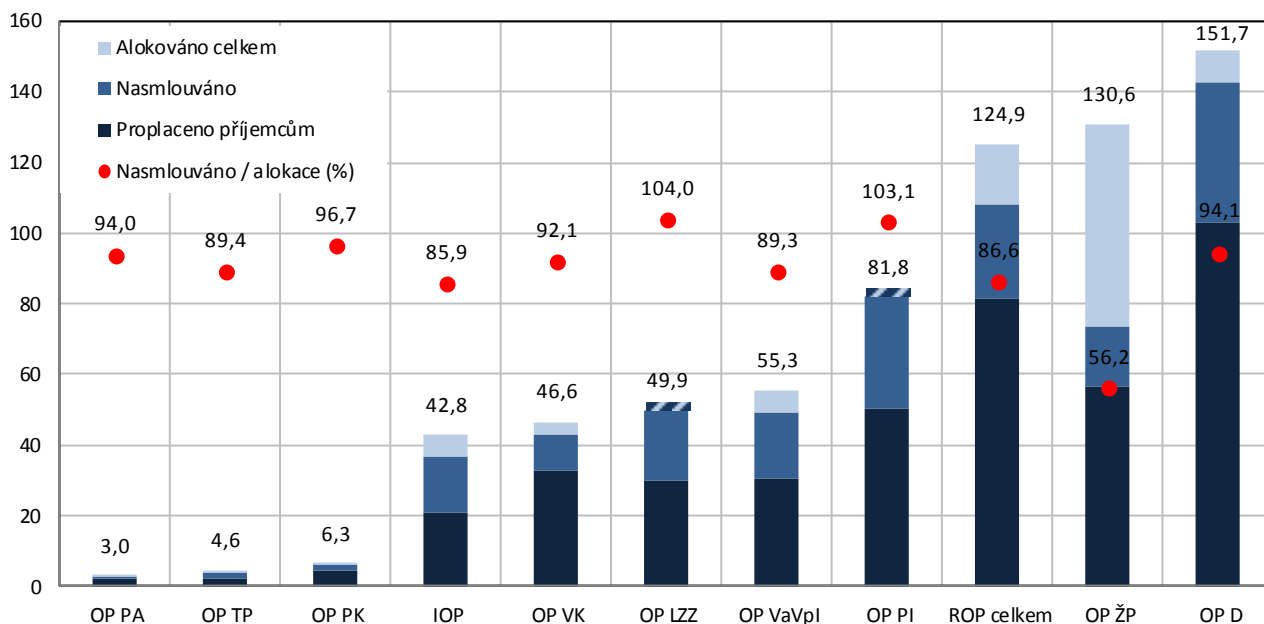
2.1 Souhrnný stav čerpání

Při pohledu na aktuální situaci čerpání finančních prostředků dle postupných fází projektového cyklu jsou patrné mnohdy znatelné rozdíly mezi jednotlivými OP. Průběh čerpání je hodnocen jednak na základě objemu prostředků krytých smlouvou o poskytnutí dotace mezi řídicím orgánem a konečným příjemcem dotace, jednak na základě objemu prostředků, které již byly konečným příjemcům reálně vyplaceny, přičemž částky jsou posuzovány v kontextu celkové alokace příslušného OP. Z hlediska příjemců dotací, a tím *de facto* i z pohledu přínosů realizace Politiky hospodářské a sociální soudržnosti pro domácí ekonomiku, jsou tyto ukazatele klíčové a poukazují na to, jaké množství prostředků již bylo v ekonomice vynaloženo, resp. bude s vysokou mírou pravděpodobnosti vynaloženo v následujícím období. Objemy tzv. certifikovaných výdajů a rovněž skutečně proplacených (refundovaných) prostředků ze strany Evropské komise nejsou v předkládané analýze hodnoceny, a to vzhledem k nedostupnosti těchto ukazatelů ve stejné struktuře a detailu, jakou disponujeme u údajů o nasmlouvaných a proplacených výdajích.

Ke dni 3.4.2014 obsahovala databáze příjemců v 17 OP celkem 50 743 projektů (dokončených nebo ve stádiu realizace) s nasmlouvanou podporou ve výši takřka 603 mld. Kč, což představuje více než 86 % celkem alokované částky pro období let 2007–2013 (s tímto vzorkem projektů je pracováno i v dalším textu). Největší problémy při výběru projektů vhodných k financování jsou patrné u OP Životní prostředí, kde byla doposud uzavřena smlouva pouze na cca 56 % přidělené alokace (viz Graf 1). Nepříznivá situace je rovněž u některých regionálních OP (Severozápad, Moravskoslezsko), kde podíl nasmlouvané částky dosahuje méně než 80 % alokace. Na opačné straně stojí OP Podnikání a inovace a Lidské zdroje a zaměstnanost, kde již došlo k přezávazkování o 3 resp. 4 % z celkové sumy alokace. V případě, kdy proplacená částka příjemcům přesahuje celkovou alokaci operačního programu je vzniklý rozdíl plně hrazen ze státního rozpočtu. Z analýzy již ukončených projektů (kterých databáze za sledované OP obsahuje více než 28 tis.) však vyplývá, že skutečně vyplacená částka je oproti smluvně dohodnuté částce zhruba o 7 % nižší. Na tento fakt může mít do značné míry vliv neuznání způsobilosti některých projektových výdajů.

Graf 1: Stav čerpání finančních prostředků dle OP

(v mld. Kč)



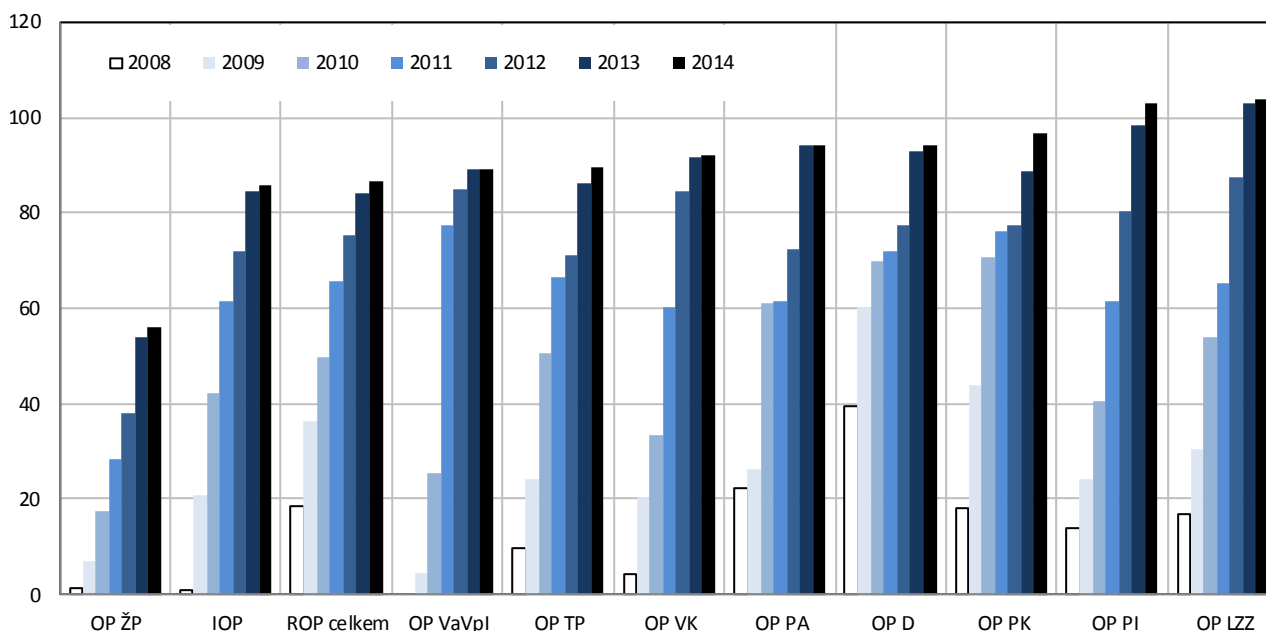
Zdroj: MMR (2014a, b).

Jednotlivé OP se liší nejen dosaženým poměrem nasmlouvaných projektů, ale rovněž průběhem uzavírání smluv o poskytnutí dotace v jednotlivých letech programového období (Graf 2). Nejrychlejší náběh nasmlouvané částky je

patrný u OP Doprava, kde byly již během prvních dvou let programového období poskytnuty smlouvy na téměř 40 % alokované částky. Velmi nerovnoměrné rozložení uzavíraných smluv v čase je patrné rovněž u OP Výzkum a vývoj pro inovace. Vzhledem k tomu, že tento program byl schválen Evropskou komisí až 1.10.2008 a první výzva vypsána v prosinci téhož roku, nebyla v prvních dvou letech programového období uzavřena ani jedna smlouva o poskytnutí dotace. Aktivita při umisťování alokovaných prostředků pak byla koncentrována do roku 2011, během kterého byly uzavřeny smlouvy na více než polovinu celkové alokace.

Graf 2: Náběh částky kryté smlouvou o poskytnutí dotace u OP

(v % celkové alokace OP)



Zdroj: MMR (2014a, b).

Obecně lze říci, že zpočátku programového období byly uzavírány smlouvy na relativně velké projekty, kde příjemcem dotace byly především subjekty spadající do vládního sektoru. Rozdíly v průběhu čerpání prostředků v čase souvisí s odlišným zaměřením jednotlivých OP, ale rovněž s odlišnou organizací vyhlásování výzev ze strany řídicích orgánů. Do určité míry byl průběh uzavírání projektových smluv v čase ovlivněn i problémy, do kterých se vlivem pochybení při využívání podpory EU dostala v průběhu programového období většina OP.

2.2 Základní velikostní charakteristiky projektů

Pohled na základní velikostní charakteristiky projektů podpořených v rámci jednotlivých OP demonstruje jejich velmi odlišné zaměření. Programy, které mají dopomoci k vybudování „páteřní“ infrastruktury ať již v oblasti dopravy (OP Doprava) nebo vědy a výzkumu (OP Výzkum a vývoj pro inovace), zahrnují malý počet finančně extrémně náročných projektů. Tyto programy se tak, společně s nejmenšími „pražskými“ operačními programy a OP Technická pomoc, vyznačují značnou homogenitou z hlediska finanční náročnosti podpořených projektů (viz ukazatele variability v Tabulce 2).

Z hlediska výše ceny jsou velmi nesourodé projekty podpořené v rámci OP Lidské zdroje a zaměstnanost, a především pak Integrovaného operačního programu, který je velmi heterogenní i z hlediska věcného zaměření. Tato rozmanitost ve velikosti podpořených projektů může být charakterizována např. faktem, že na 10 % nejnákladnějších projektů bylo prozatím vynaloženo více než 91 % z celkového objemu nasmlouvaných prostředků. U regionálních operačních programů (ROP), které mají obdobné zaměření, je pak patrná odlišná strategie řídicích orgánů při alokaci podpory, kdy např. průměrná hodnota projektu schváleného k financování v rámci ROP Severozápad je téměř třikrát vyšší než v případě ROP Střední Morava.

Tabulka 2: Velikostní charakteristiky projektů

(částky v mil. Kč)

Operační program	Nasmlované	Počet projektů	Průměrná cena	VK	Q10
OP Doprava	142 662	209	682,6	1,98	0,59
OP Podnikání a inovace	84 340	10 766	7,8	5,67	0,58
OP Životní prostředí	73 351	9 618	7,6	3,74	0,67
OP Lidské zdroje a zaměstnanost	51 823	5 224	9,9	9,89	0,70
OP Výzkum a vývoj pro inovace	49 394	176	280,6	2,21	0,52
OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost	42 953	10 247	4,2	3,57	0,60
Integrovaný operační program	36 754	8 120	4,5	5,60	0,91
OP Praha Konkurenceschopnost	6 131	272	22,5	2,03	0,53
OP Technická pomoc	4 149	142	29,2	1,76	0,47
OP Praha Adaptabilita	2 816	911	3,1	1,07	0,27
ROP celkem	108 589	5 057	21,4	1,88	0,51
ROP NUTS II Jihovýchod	17 945	789	22,7	1,68	0,48
ROP NUTS II Jihozápad	16 144	824	19,6	2,10	0,53
ROP NUTS II Severovýchod	16 097	624	25,8	1,46	0,43
ROP NUTS II Moravskoslezsko	15 567	789	19,7	2,38	0,59
ROP NUTS II Střední Čechy	14 485	811	17,9	1,59	0,45
ROP NUTS II Střední Morava	14 390	908	15,8	1,91	0,45
ROP NUTS II Severozápad	13 961	313	44,6	1,54	0,47
Celkem	602 962	50 743	11,9	-	0,77

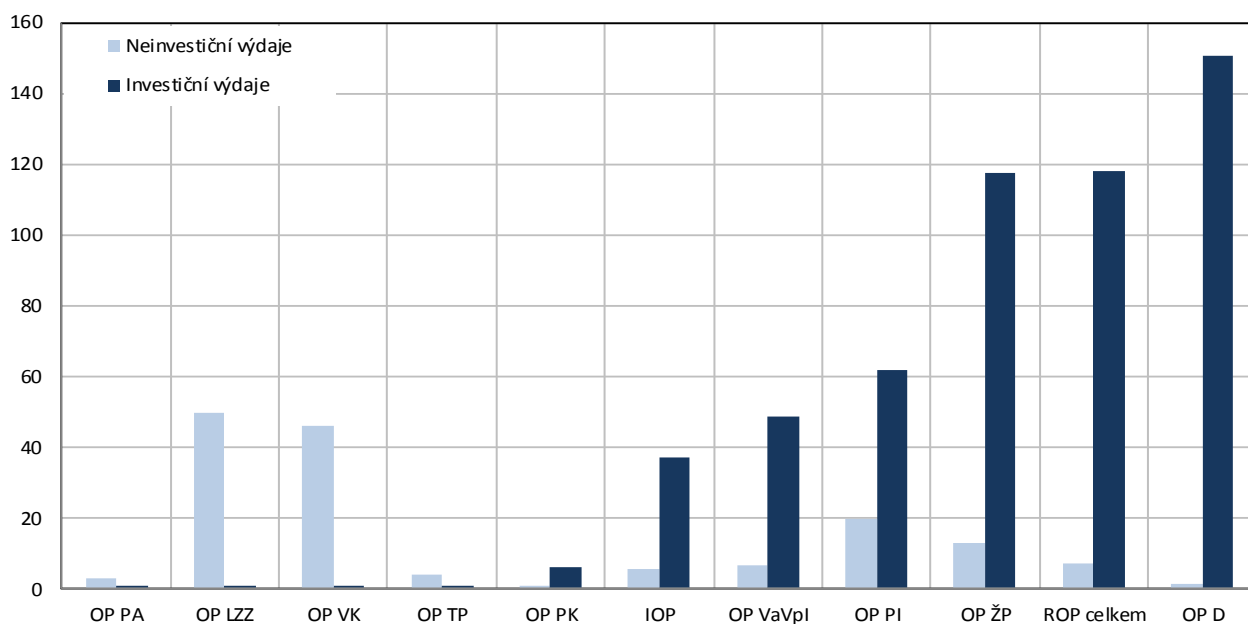
Pozn.: VK = variační koeficient (vztahuje se k nasmlovaným cenám/nákladům na jednotlivé projekty spolufinancovaných z prostředků EU). Q10 = podíl 10 % finančně nejnáročnějších projektů na celkových nasmlovaných výdajích OP.

Zdroj: MMR (2014b), výpočty MF ČR.

Výrazné odlišnosti ve velikostních charakteristikách podpořených projektů v rámci jednotlivých operačních programů do značné míry souvisí s tím, zda je jejich podpora zaměřena primárně na investiční nebo neinvestiční akce. Rozčlenění na investiční a neinvestiční výdaje není dostupné na úrovni individuálních projektů, nicméně data Národního fondu ze souhrnných proplacených žádostí poskytují agregované údaje za operační programy. Podíl investičních výdajů rámcově odpovídá tomu, zda je daný OP financován z Evropského fondu regionálního rozvoje, popř. Fondu soudržnosti (určené především na investiční projekty) nebo Evropského sociálního fondu, který je zaměřen na neinvestiční akce (viz Tabulka 1). Je však patrné, že i v rámci operačních programů (především OP Podnikání a inovace a OP Výzkum a vývoj pro inovace), které jsou financovány z fondů zaměřených na investiční akce, mají nezanedbatelný podíl uskutečněné výdaje neinvestiční povahy (viz Graf 3).

Graf 3: Zastoupení investičních a neinvestičních výdajů v celkové alokaci OP

(v mld. Kč)



Zdroj: MF ČR.

2.3 Příjemci podpory dle institucionálního sektoru

Vládní sektor je největším příjemcem podpory z fondů EU, s více než 70% podílem na celkové doposud nasmlouvané částce (viz Tabulka 3). Finanční prostředky do tohoto sektoru proudí především z OP Doprava (30 %) a OP Životní prostředí, který se podílí necelými 13 % na celkové sumě nasmlouvaných projektů ve vládním sektoru.

Tabulka 3: Charakteristika projektů podle sektoru příjemce

(částky v mil. Kč)

Sektor	Nasmlouváno	Proplaceno	Proplac./Nasml. (%)	Počet projektů	Průměrná cena	VK
Nefinanční podniky	141 943	85 667	60,4	16 745	8,5	7,81
Finanční instituce	6 189	5 677	91,7	30	206,3	3,67
Vládní instituce	427 019	302 893	70,9	28 674	14,9	9,55
Ústřední vládní instituce	254 881	173 749	68,2	3 746	68,0	5,52
Místní vládní instituce	172 138	129 144	75,0	24 928	6,9	3,63
Domácnosti	5 914	4 743	80,2	2 023	2,9	1,65
Neziskové instituce sloužící domácnostem	21 466	15 272	71,1	3 270	6,6	3,64
Celkem	602 962	414 253	68,7	50 743	11,9	-

Pozn.: VK = variační koeficient (vztahuje se k nasmlouvaným cenám/nákladům na jednotlivé projekty spolufinancovaných z prostředků EU). Více než 97 % nasmlouvané částky směřující do sektoru finančních institucí bylo alokováno prostřednictvím 4 transferů v rámci OP Podnikání a inovace pro Českomoravskou záruční a rozvojovou banku, která tyto prostředky poskytuje na podporu dalším subjektům (v rámci programů Progres, START a Záruka), a není tak konečným příjemcem podpory.

Zdroj: ČSÚ (2014c), MMR (2014b), výpočty MF ČR.

Pokud dále rozdělíme vládní sektor na subsektor místních a ústředních vládních institucí (subsektor fondů sociálního zabezpečení má v tomto případě zanedbatelný význam) pak přibližně dvě třetiny objemu směřují do subsektoru ústředních vládních institucí. Jednoznačně dominantní vliv zde má právě OP Doprava, tvořící více než polovinu nasmlouvané sumy v subsektoru. Největšími příjemci dotací z tohoto programu jsou příspěvková organizace Ředitelství silnic a dálnic a státní podnik Správa železniční dopravní cesty. Řádově nižší objemy jsou čerpány prostřednictvím Ředitelství vodních cest, Státního fondu dopravní infrastruktury a Ministerstva dopravy (detailnější pohled členění příjemců podpory v rámci sektoru vládních institucí nabízí Tabulka 4). Většina prostředků OP Doprava je pak určena na modernizaci železniční, dálniční a silniční sítě spadající do transevropské dopravní sítě (TEN-T) cílící na zlepšení mezinárodní dopravní infrastruktury. Protože se jedná vesměs o finančně velmi nákladné projekty, vykazuje subsektor ústředních vládních institucí nejvyšší průměrnou cenu projektu (údaje za sektor finančních institucí mají omezenou vypovídací hodnotu – viz poznámku pod Tabulkou 3) při relativně nižším množství projektů.

Tabulka 4: Příjemci dotaci uvnitř sektoru vládních institucí

(částky v mil. Kč)

Právní forma příjemce	Sektor vlády celkem	Ústřední vládní instituce	Místní vládní instituce
Příspěvková organizace	105 063	18,6%	6,0%
Obec nebo městská část hlavního města	89 098	-	20,9%
Správa železniční dopravní cesty	59 877	14,0%	-
Organizační složka státu	56 314	13,2%	-
Vysoká škola	44 556	10,4%	-
Kraj	43 937	-	10,3%
Veřejná výzkumná instituce	12 782	3,0%	-
Svazek obcí	9 252	-	2,2%
Regionální rada regionu soudržnosti	3 675	-	0,9%
Státní fond	1 861	0,4%	-
Zájmové sdružení právnických osob	589	-	0,1%
Školská právnická osoba	12	-	0,0%
Společnost s ručením omezeným	3	-	0,0%
Celkem	427 019	59,7%	40,3%

Zdroj: ČSÚ (2014c), MMR (2014b), výpočty MF ČR.

Druhý největší podíl na nasmlouvané sumě subsektoru ústředních vládních institucí má s téměř 16 % OP Výzkum a vývoj pro inovace. Příjemci tohoto programu jsou zejména veřejné výzkumné instituce, jiná výzkumná centra a vysoké školy (největšími jsou Fyzikální ústav AV ČR a Masarykova univerzita). Další významný program z hlediska příjemců ve vládním sektoru je OP Lidské zdroje a zaměstnanost, tvořící cca 11 % nasmlouvané částky sektoru. Příjemci jsou zde

především Ministerstvo práce a sociálních věcí a Úřady práce ČR. Dalších 9 % celkové částky pochází z OP Vzdělání pro konkurenceschopnost, jejichž příjemci jsou z řad ministerstev, škol, výzkumných institucí či výchovných ústavů.

Subjektům zařazeným v subsektoru místních vládních institucí směřuje přibližně 40 % nasmlouvané sumy sektoru. Téměř polovinu tvoří regionální operační programy, jejichž příjemci jsou kraje, obce, svazky obcí a základní a střední školy. Dalším významným programem pro subsektor místních institucí je OP Životní prostředí (do ústřední vlády jde z tohoto OP pouze malá část), který představuje přibližně 30 % z celkové nasmlouvané částky tohoto subsektoru. Projekty tohoto programu jsou zaměřeny na zlepšení kvality vody a ovzduší či účelnější využívání zdrojů energie.

Výrazným příjemcem finančních prostředků z fondů EU je i sektor nefinančních podniků, který se na celkové nasmlouvané částce podílí asi z jedné čtvrtiny, přičemž takřka polovina této částky pochází z OP Podnikání a inovace, kterého je tento sektor převažujícím dotačním subjektem. Většina směřuje do národních soukromých nefinančních podniků, relativně malá část je určena podnikům pod zahraniční kontrolou. Přibližně 13 % nasmlouvané podpory nefinančním podnikům pochází z regionálních operačních programů. Tato podpora je zhruba ze dvou třetin nasměrována do nefinančních podniků ve veřejném sektoru (například nemocnice nebo dopravní podniky). OP Životní prostředí se na objemu dotací pro nefinanční podniky podílí cca z 11 %. Sektor nefinančních podniků čerpá prostředky rovněž prostřednictvím OP Doprava, kde z celkového nasmlouvaného objemu ve výši 8 mld. Kč je z více než 94 % příjemcem Dopravní podnik hlavního města Prahy.

2.4 Příjemci podpory dle klasifikace CZ-NACE

Dalším aspektem hodnocení podpory z fondů EU je hledisko účelové, kdy je sledováno, do jakých odvětví ekonomiky prostředky směřují. K tomuto slouží rozřídění příjemců dle mezinárodní klasifikace ekonomických činností NACE (viz ČSÚ, 2014b), jejichž přehled obsahuje Tabulka 5.

Tabulka 5: Charakteristika projektů podle odvětví příjemce

(částky v mil. Kč)

Kategorie NACE	Nasmlouváno	Proplaceno	Počet projektů	Průměrná cena	VK
Zemědělství, lesnictví, rybářství	1 917	1 304	707	2,7	3,8
Průmysl, doprava a stavebnictví	231 328	158 876	10 653	21,7	-
Těžba a dobývání	1 763	1 344	57	30,9	2,7
Zpracovatelský průmysl	53 444	29 944	8 055	6,6	2,5
Výroba a rozvod elektřiny, plynu, tepla a klim. vzduchu	5 976	3 703	295	20,3	2,5
Činnosti související s vodním a stočným, odpady a sanacemi	5 795	4 489	539	10,8	3,3
Stavebnictví	4 649	3 355	981	4,7	1,4
Doprava a skladování	159 700	116 041	726	220,0	3,6
Služby	367 893	252 797	38 902	9,5	-
Velkoobchod a maloobchod; opravy a údržba motorových vozidel	6 005	4 101	1 454	4,1	1,4
Ubytování, stravování a pohostinství	3 099	2 471	366	8,5	1,5
Informační a komunikační činnosti	5 532	3 671	813	6,8	3,3
Peněžnictví a pojišťovnictví	6 270	5 723	49	128,0	4,7
Činnosti v oblasti nemovitostí	6 499	3 846	1 349	4,8	4,2
Profesní, vědecké a technické činnosti	29 716	15 463	1 438	20,7	8,6
Administrativní a podpůrné činnosti	1 481	1 133	308	4,8	1,6
Veřejná správa a obrana; povinné sociální zabezpečení	202 936	139 253	19 109	10,6	5,6
Vzdělávání	65 646	49 672	10 147	6,5	8,7
Zdravotní a sociální péče	17 358	11 644	1 284	13,5	4,5
Kulturní, zábavní a rekreační činnosti	7 615	4 671	396	19,2	2,8
Ostatní činnosti	15 473	10 904	2 183	7,1	3,5
Činnosti exterritoriálních organizací a orgánů	263	246	6	43,8	1,9
Nezjištěno	1 824	1 706	481	3,8	5,3
Celkem	602 962	414 684	50 743	11,9	-

Pozn.: VK = variační koeficient (vztahuje se k nasmlouvaným cenám/nákladům na jednotlivé projekty spolufinancovaných z prostředků EU).

Zdroj: ČSÚ (2014c), MMR (2014b), výpočty MF ČR.

V případě klasifikace konečného příjemce je aplikováno hledisko převažující činnosti, které je rovněž používáno při konstrukci národních účtů. Přestože je velmi časté, že konkrétní subjekt vykonává více typů činností spadajících do

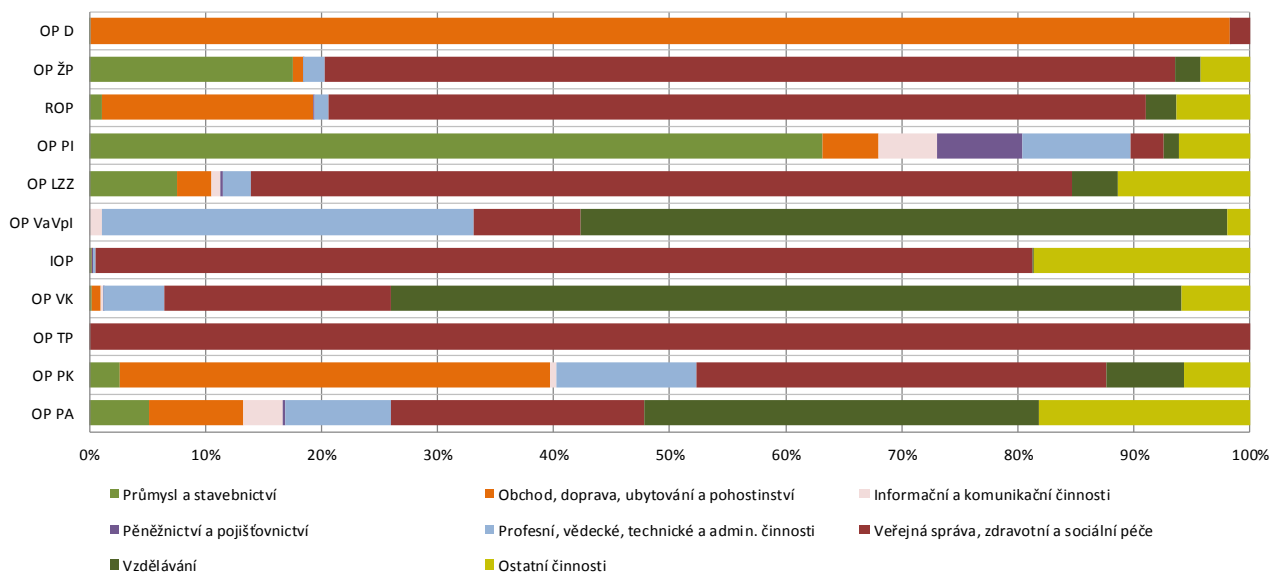
různých odvětví, v databázi Registru ekonomických subjektů (ČSÚ, 2014c) je zaznamenána pouze ta činnost, která se v největší míře podílí na jeho přidané hodnotě. Vzhledem k tomuto značnému zjednodušení znesnadňuje ukazatel převažující činnosti interpretaci výsledků provedené analýzy. Povaha informací obsažených v databázi konečných příjemců prostředků z EU však neumožňuje přistoupit k jinému způsobu jejich členění do jednotlivých odvětví ekonomiky.

V souladu s výše uvedeným faktem, že více než 70 % dosud nasmlouvaného objemu dotací směřuje příjemcům spadajícím do sektoru vládních institucí, jsou dle klasifikace NACE nejvíce zastoupeny činnosti v oblasti veřejné správy, obrany a povinného sociálního zabezpečení s více než třetinovým podílem na celkové alokaci (viz Tabulka 5). Rovněž v dalších dvou odvětvích s nejvyšší alokací jsou dominantně zastoupeni příjemci z vládního sektoru – v kategorii doprava a skladování se na celkové nasmlouvané částce podílejí z 89 %, v kategorii vzdělávání pak takřka z 92 %. Podniky zpracovatelského průmyslu se na objemu nasmlouvané částky podílejí cca z 9 %, přičemž společně se subjekty profesních, vědeckých a technických činností (cca 5 % alokace) prozatím nejvíce zaostávají za průměrným podílem již proplacených prostředků vzhledem k nasmlouvaným objemům.

K charakteristikám projektů u kategorie peněžnictví a pojišťovnictví, kde je vykázána hned po odvětví dopravy druhá nejvyšší průměrná cena, je třeba přistupovat s vědomím, že finanční prostředky zaznamenané v této kategorii jsou dále poskytovány prostřednictvím projektů Českomoravské záruční a rozvojové banky (viz pozn. pod Tabulkou 3). Průměrná velikost podpořených projektů v dalších kategoriích dle členění NACE je již řádově nižší.

Co se týká zastoupení jednotlivých kategorií NACE v operačních programech, které zachycuje Graf 4, podpořené projekty subjektů zařazených v kategorii veřejná správa, obrana a povinné sociální zabezpečení jsou financovány především z regionálních OP, OP Životní prostředí a OP Lidské zdroje a zaměstnanost (celkem 78 % alokace). Toto odvětví je rovněž stoprocentním příjemcem prostředků z OP Technická pomoc. Odvětví doprava a skladování je téměř výlučně financováno z OP Doprava, podpora těchto aktivit je však významně zastoupena i v regionálních OP a v OP Praha konkurenceschopnost, kde mají dopravní projekty nejvyšší podíl na celkové alokaci tohoto programu.

Graf 4: Nasmlouvané prostředky OP podle odvětví příjemce



Zdroj: ČSÚ (2014c), MMR (2014b), výpočty MF ČR.

Zatímco podpora z některých OP je zacílena na konkrétní oblasti činností dle klasifikace NACE (kromě výše uvedených rovněž např. OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost a OP Výzkum a vývoj pro inovace), šířeji zaměřený je především OP Podnikání a inovace a rovněž „pražské“ OP.

Dělení příjemců podpory dle klasifikace NACE, jejíž číselník obsahuje více než 1100 kategorií, umožňuje sice hodnotit rozložení alokace ve větším detailu, než zobrazuje Tabulka 5, ovšem často bez výraznější přidané informační hodnoty a bez možnosti tvořit jasnější závěry. I při maximální možné míře desagregace, je totiž více než 90 % nasmlouvané částky v kategorii veřejná správa, obrana a povinné sociální zabezpečení klasifikováno jako všeobecné činnosti veřejné správy. Obdobně u kategorie doprava a skladování je 87 % nasmlouvaných prostředků klasifikovaných u činností souvisejících s pozemní dopravou. Z takřka 20 mld. Kč, které jsou nasmlouvány pro subjekty zabývající se vědou a výzkumem, je 98 % určeno na ostatní výzkum a vývoj v oblasti přírodních a technických věd.

Nicméně v některých případech je přínosné vybrané kategorie NACE analyzovat i z jiných věcných hledisek. V následujících tabulkách 6 a 7 jsou ve větším detailu rozdělení příjemci podpory v kategoriích vzdělávání a zpracovatelský průmysl, které se na dosud nasmlouvané podpoře podílejí přibližně z 20 %.

Na základě klasifikace znalostních odvětví ve zpracovatelském průmyslu je možné rozlišovat dotace (většina z OP Podnikání a inovace) podle technologické náročnosti činnosti příjemce (rozdělení odvětví viz ČSÚ, 2014a). Pro lepší charakteristiku byli příjemci navíc rozdělení dle základní velikostní charakteristiky podniku – tedy podle počtu zaměstnanců (viz Tabulka 6). Z celkového objemu dotací směřujících subjektům zpracovatelského průmyslu byla pouze relativně malá část (5 %) určena subjektům zaměřeným na nejprogresivnější průmyslové aktivity, naopak příjemcům s omezenějším inovačním potenciálem (low-tech, medium-low-tech) směřuje takřka 60 % z nasmlouvané částky.

Tabulka 6: Nasmlouvané dotace ve zpracovatelském průmyslu dle technologické náročnosti a počtu zaměstnanců příjemce

(v mil. Kč)

	Méně než 49 zam.	50-249 zam.	250 a více zam.	Celkem
High-tech	583	1 048	965	2 596
Medium-high-tech	3 545	7 059	9 265	19 869
Medium-low-tech	5 913	9 003	5 339	20 255
Low-tech	4 130	4 632	1 963	10 725
Celkem	14 171	21 741	17 532	51 795

Pozn.: Výčet odvětví spadajících do jednotlivých oblastí dle technické náročnosti viz ČSÚ (2014b).

Zdroj: ČSÚ (2014c), MMR (2014b), výpočty MF ČR.

Detailnějšího pohledu jsme využili rovněž u projektů realizovaných v odvětví vzdělávání⁴, kde byli příjemci rozřídění podle vzdělávacího stupně. V Tabulce 7 jsou dotace do vzdělávání rozděleny navíc podle fondu EU, ze kterého jsou financovány, což indikuje, zda se jedná o investiční či neinvestiční projekt⁵. Patrná je významná koncentrace finančních prostředků do terciárního stupně vzdělávání, kam směřuje téměř 70 % dosud nasmlouvané částky, přičemž jsou zde realizovány především investiční projekty (hlavně z OP Výzkum a vývoj pro inovace). Vzhledem k tomu, že v ostatních stupních vzdělávání převažují projekty neinvestiční povahy, je celkově za odvětví vzdělávání poměr investičních a tzv. „měkkých“ projektů (financovaných z Evropského sociálního fondu) prakticky vyrovnaný.

Tabulka 7: Nasmlouvané dotace v odvětví vzdělávání podle vzdělávacího stupně a fondu

(v mil. Kč)

	FS	ERDF	ESF	Celkem
Předškolní	18	122	182	321
Primární	142	352	5 480	5 974
Sekundární	1 030	2 193	5 263	8 485
Terciární	227	28 513	16 362	45 101
Ostatní	24	739	4 959	5 722
Celkem	1 441	31 918	32 246	65 605

Zdroj: ČSÚ (2014c), MMR (2014b), výpočty MF ČR.

⁴ Je třeba upozornit na fakt, že finanční prostředky z fondů EU směřují do oblasti vzdělávání rovněž prostřednictvím projektů, u kterých je příjemcem podpory zřizovatel daného vzdělávacího zařízení (obec či kraj), a které jsou tak statisticky zařazeny do odvětví Veřejné správy, obrany a povinného sociálního zabezpečení.

⁵ Rozdělení výdajů na investiční a neinvestiční pouze na základě jejich financování z daného Fondu EU je pouze orientační. Konkrétní zastoupení investičních výdajů jednotlivých OP je uvedeno v Grafu 3.

3 Závěr

Projekty podpořené ze strukturálních fondů EU a Fondu soudržnosti se za posledních 10 let staly význam prvkem financování vybraných priorit hospodářské politiky ČR. Zastoupeny jsou především projekty v oblastech dopravy, školství, vědy, výzkumu a životního prostředí.

V současnosti je uzavřena smlouva o poskytnutí dotace již na více než 85 % celkové alokace programového období 2007–2013. Tento ukazatel však dosahuje rozdílných hodnot u jednotlivých operačních programů, kdy některé (např. OP Lidské zdroje a zaměstnanost či OP Podnikání a inovace) již přidělenou alokaci překročily. Na druhou stranu tempo uzavírání smluv již od počátku programového období výrazně zaostává u OP Životní prostředí.

Při detailnějším roztřídění podpořených projektů v rámci jednotlivých operačních programů je patrné jejich odlišné zaměření, a to jak z pohledu institucionální příslušnosti příjemce, tak jeho předmětu ekonomické činnosti. Z celkového objemu dosud nasmlouvané podpory směřuje 71 % do sektoru vládních institucí, z větší části pak do subsektoru ústředních vládních institucí prostřednictvím investičních agentur v oblasti dopravy, veřejných výzkumných institucí a vysokých škol. Z hlediska členění dle klasifikace ekonomických činností jsou nejvíce podporovány činnosti veřejné správy a obrany, které jsou však dále obtížně členitelné, následované oblastí dopravy a vzdělávání. Podpora nefinančních podniků, kterým je prozatím nasměrována necelá čtvrtina objemu finančních prostředků (nejvíce z OP Podnikání a inovace), je koncentrována primárně do oblasti zpracovatelského průmyslu.

I přes pokročilou fázi programového období, je z celkové alokace pro ČR stále možné žádat o podporu v řádech desítek miliard korun. Přestože finální hodnocení nastavení podpory z programového období 2007–2013 bude možné až s větším časovým odstupem, a to i ve světle výsledků certifikací a objemu skutečně proplacených prostředků ze strany Evropské komise, předpokládáme, že ve studii prezentované závěry týkající se struktury projektů a jejich příjemců by již neměly být významnějším způsobem ovlivněny.

Použitá literatura

- ČSÚ (2014a): High-tech ve vědě a technologiích. Praha, Český statistický úřad [cit. 5.5.2014], <http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/high_tech_ve_vede_a_technologiich>.
- ČSÚ (2014b): Klasifikace ekonomických činností (CZ-NACE). Praha, Český statistický úřad [cit. 5.5.2014], <[http://www.czso.cz/csu/klasifik.nsf/i/klasifikace_ekonomickych_cinnosti_\(cz_nace\)](http://www.czso.cz/csu/klasifik.nsf/i/klasifikace_ekonomickych_cinnosti_(cz_nace))>.
- ČSÚ (2014c): Registr ekonomických subjektů. Praha, Český statistický úřad, 31.3.2014 [cit. 5.5.2014], <http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/registr_ekonomickych_subjektu>.
- MF ČR (2012): Fiskální výhled ČR (listopad 2012). Praha, Ministerstvo financí ČR, listopad 2012 [cit. 5.5.2014], <http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Makro-fiskalni-vyhled_2012-Q4_Fiskalni-vyhled-komplet-ke-stazeni-listopad-2012.pdf>.
- MF ČR (2013): Metodická příručka Fiskálního výhledu ČR. Praha, Ministerstvo financí ČR, prosinec 2013 [cit. 5.5.2014], <http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Makro-fiskalni-vyhled_2013-Q4_Metodicka-prirucka-Fiskalni-vyhled-CR.pdf>.
- MMR (2014a): Čtvrtletní monitorovací zpráva o průběhu čerpání strukturálních fondů, Fondu soudržnosti v programovém období 2007-2013, 1. čtvrtletí 2014, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR [cit. 5.5.2014], <<http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Informace-o-cerpani/seznamy-prijemcu>>
- MMR (2014b): Seznamy příjemců strukturálních fondů EU. Praha, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, květen 2014 [cit. 5.5.2014], <http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/74f64759-c322-4211-a12c1ebac7ebd8dc/CMZ_2014_IQ_elektronicka-final.pdf>.

