



EVROPSKÁ UNIE
EVROPSKÝ FOND PRO REGIONÁLNÍ ROZVOJ
INVESTICE DO VAŠÍ BUDOUCNOSTI



MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ

NÁRODNÍ ORGÁN PRO KOORDINACI

**DOPADY FINANČNÍ KRIZE NA IMPLEMENTACI
OPERAČNÍCH PROGRAMŮ V PROGRAMOVACÍM OBDOBÍ
2007 – 2013**

Květen 2009



Obsah

1. ÚVOD	7
1.1. CÍL STUDIE.....	7
1.2. POUŽITÉ METODY	7
2. MAKROEKONOMICKÁ ÚROVEŇ RIZIK	8
2.1. HLAVNÍ ASPEKTY GLOBÁLNÍ EKONOMICKÉ KRIZE A MAKROEKONOMICKÝ VÝHLED	8
2.2. ANALÝZA MAKROEKONOMICKÝCH PROBLÉMŮ A DŮSLEDKY PRO ČR	15
2.3. PROTIKRIZOVÝ BALÍČEK VLÁDY ČR A PSP	25
2.4. PRVNÍ SHRNUTÍ: CÍL - PŘEDBĚŽNÁ RIA SE SCÉNÁŘI DOPADŮ SF NA MAKROÚROVNI	26
3. MEZOEKONOMICKÁ ÚROVEŇ RIZIK	27
3.1. RELEVANTNÍ PROBLÉMY POSKYTOVÁNÍ ÚVĚRŮ	27
3.2. ANALÝZA REGIONŮ A VEŘEJNÉ SPRÁVY	30
3.3. RIZIKO VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ A VÝDAJE NA HOSPODÁŘSKOU A SOCIÁLNÍ SOUDRŽNOST	38
3.4. PODNIKOVÁ ÚROVEŇ.....	41
3.5. FINANCOVÁNÍ ZE STÁTNIHO FONDU DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURY JAKO PŘÍKLAD	41
3.6. ODPOVĚDI NA KLÍČOVÉ OTÁZKY MMR.....	44
3.7. DOPORUČENÁ ŘEŠENÍ.....	47
4. MIKROEKONOMICKÁ ÚROVEŇ RIZIKA	54
4.1. ANALÝZA RIZIK V OP	54
4.2. ANALÝZA RIZIK V ROP	56
4.3. NEFINANČNÍ ŘEŠENÍ PŘI VYUŽÍVÁNÍ FONDŮ EU PRO SNÍŽENÍ DOPADŮ KRIZE V ČR	60
5. NÁSTIN MODELU PRO IDENTIFIKACI REGIONÁLNÍCH A SEKTOROVÝCH RIZIK	64
5.1. REGIONÁLNÍ RIZIKOVÝ INDEX	64
5.2. SEKTOROVÝ RIZIKOVÝ INDEX.....	65
5.3. OMEZENÁ DOSTUPNOST RELEVANTNÍCH DAT	65
6. ZÁVĚR	66
7. EXPERTNÍ SHRNUTÍ	67
7.1. MAKROEKONOMICKÁ ÚROVEŇ RIZIKA	67
7.2. MEZOEKONOMICKÁ ÚROVEŇ RIZIKA	68
7.3. MIKROEKONOMICKÁ ÚROVEŇ RIZIKA	69
7.4. NÁSTIN MODELU PRO IDENTIFIKACI REGIONÁLNÍCH A SEKTOROVÝCH RIZIK	73
8. POUŽITÉ ZDROJE	74
8.1. PLATNÉ PŘEDPISY PRO SOUČASNÉ PROGRAMOVACÍ OBDOBÍ.....	74
8.2. ZÁKLADNÍ DOKUMENTY EK PRO ČERPÁNÍ PROSTŘEDKŮ EU V PROGRAMOVACÍM OBDOBÍ 2007-2013	74
8.3. PLATNÉ ZÁKONY A VYHLÁŠKY	75
8.4. DALŠÍ DOKUMENTY	75
9. ZKRATKY	77
10. PŘÍLOHA (DOTAZNÍKY VYPLNĚNÉ OP A ROP V DUBNU 2009)	80

Seznam obrázků

Obrázek 1: Tři úrovně rizik čerpání dotací ze strukturálních fondů	7
Obrázek 2: Makroekonomická úroveň rizik	8
Obrázek 3: Pět hlavních společných charakteristik trvalého růstu	8
Obrázek 4: Pokles reálného HDP (levý panel) a doba poklesu (pravý panel) během krize.....	9
Obrázek 5: Vývoj důchodu ČR a USA v 1930-1937	9
Obrázek 6: Nárůst nezaměstnanosti během krize	10
Obrázek 7: Vývoj nezaměstnanosti ČR a USA v období 1930-1937	10
Obrázek 8: Obsah a výše stimulačních balíčků EU v roce 2009.....	13
Obrázek 9: Očekávaný ekonomický růst vybraných zemí OECD na roky 2009-2010.....	15
Obrázek 10: Základní formy podpory rozvoje regionů.....	15
Obrázek 11: Růst hrubého domácího produktu ČR v 2004-2010.....	16
Obrázek 12: Tvorba hrubého fixního kapitálu ČR v 2004-2010.....	17
Obrázek 13: Míra inflace v ČR v 2004-2010	17
Obrázek 14: Míra nezaměstnanosti ČR v 2004-2010	17
Obrázek 15: Vliv hlavních finančních krizí na HDP a produktivitu.....	18
Obrázek 16: Růst zaměstnanosti a produktivity v EU a USA	19
Obrázek 17: Evropské sociální modely.....	20
Obrázek 18: Vývoj obchodní bilance ČR v 2004-2008.....	21
Obrázek 19: Nejvýznamnější exportní partneři ČR v 2008.....	21
Obrázek 20: Vývoj ztrát bank v Japonsku a Švédsku po odeznění krize.....	23
Obrázek 21: Růst HDP, vládní a nevládní výdaje na výzkum a vývoj v zemích OECD.....	24
Obrázek 22: Vývoj HDP, poptávky a exportu ve Finsku v 1985-2005.....	24
Obrázek 23: Finský systém institucí v oblasti vědy a technologie.....	25
Obrázek 24: Mezoekonomická úroveň rizik	27
Obrázek 25: Zdroje financování MSP v EU	27
Obrázek 26: Dynamika úvěrového vývoje v podnicích s 10-99 zaměstnanci (měsíční data, meziroční růst úvěrů v %).....	28
Obrázek 27: Úvěry v selhání v ČR (% celkových úvěrů v segmentu)	28
Obrázek 28: Meziroční dynamika vývoje nových korunových úvěrů nefinančním podnikům (v %; úvěry celkem bez kontokorentních úvěrů)	29
Obrázek 29: Objem úvěrů klientům českých bank (prosinec 2007 - březen 2009).....	29
Obrázek 30: Úvěry nefinančním podnikům (nové obchody u vybraných šesti bank, meziročně v % a úroková sazba v %)	30
Obrázek 31: Základní formy podpory rozvoje regionů.....	31
Obrázek 32: HDP v regionech NUTS 2 v období 2004-2007.....	31
Obrázek 33: Tvorba hrubého fixního kapitálu v regionech NUTS 2 v období 2004-2007	32

Obrázek 34: Míra nezaměstnanosti regionů NUTS 2	33
Obrázek 35: Míra nezaměstnanosti regionů NUTS 3 k 31. 3. 2009.....	34
Obrázek 36: Insolvence firem v jednotlivých regionech v roce 2008.....	38
Obrázek 37: Schéma projektu spolufinancovaného z rozpočtu obce	39
Obrázek 38: Struktura prostředků kofinancování schválených projektů v OP k 21. 4. 2009	39
Obrázek 39: Výše prostředků kofinancování schválených projektů v OP z rozpočtu regionální rady, kraje a obce k 21. 4. 2009.....	40
Obrázek 40: Struktura prostředků kofinancování schválených projektů v ROP k 21. 4. 2009	40
Obrázek 41: Výše prostředků kofinancování schválených projektů v ROP z rozpočtu regionální rady, kraje a obce k 21. 4. 2009.....	41
Obrázek 42: Schéma projektu kofinancovaného z vlastních a cizích zdrojů podniku	41
Obrázek 43: Plnění pravidla N+3 za OP Doprava.....	44
Obrázek 44: Vývoj průmyslové produkce v ČR 2007-2008	45
Obrázek 45: Klastry v ČR.....	46
Obrázek 46: Příklad využití finančního inženýrství „Jeremie type“ pro část OP – „česká aplikace“	47
Obrázek 47: Příklad využití finančního inženýrství „Jeremie type“ pro část OP – vzor OP PI	48
Obrázek 48: Příklad využití finančního inženýrství „Jessica type“ pro část ROP	49
Obrázek 49: Příklad využití finančního inženýrství „Jessica type“ pro část ROP – analogie OP PI.....	50
Obrázek 50: Financování záruk z OP/ROP prostřednictvím ČMZRB.....	50
Obrázek 51: Mikroekonomická úroveň rizika.....	54

Seznam tabulek

Tabulka 1: Podpora finančnímu sektoru (duben 2009, % HDP roku 2008).....	11
Tabulka 2: Odhadovaná výše stimulačních balíčků zemí EU pouze pro rok 2009.....	12
Tabulka 3: Hlavní makroekonomické indikátory České Republiky v 2004-2010.....	16
Tabulka 4: Produktivita práce před a po krizi ve Švédsku a Japonsku	18
Tabulka 5: Stimuly - Opatření protikrizového plánu české vlády podle SPAR.....	26
Tabulka 6: HDP v regionech NUTS 3 v období 2004-2007.....	32
Tabulka 7: Růst tvorby hrubého fixního kapitálu v regionech NUTS 3 v období 2004-2007	33
Tabulka 8: Míra nezaměstnanosti regionů NUTS 3	34
Tabulka 9: Nejvýznamnější exportní partneři krajů NUTS 3 v roce 2007	36
Tabulka 10: Nejvýznamnější třídy SITC ve vývozu jednotlivých krajů v roce 2007	36
Tabulka 11: Podíl exportu na HDP regionů NUTS 3.....	37
Tabulka 12: Celkové porovnání rizik v regionech NUTS 3	37
Tabulka 13: Příjmy SFDI 2008-2012.....	43
Tabulka 14: Opatření vlády a PSP	45
Tabulka 15: Projevy současné ekonomické krize v jednotlivých OP	55
Tabulka 16: Očekávaná rizika a plánovaná opatření v jednotlivých OP.....	55
Tabulka 17: Identifikace rizik a podniknutá opatření v ROP	56
Tabulka 18: Struktura vyřazených projektů z důvodu nedodání finančního krytí v ROPJZ k 1.2.2009 .	58
Tabulka 19: Očekávaná rizika a plánovaná opatření v ROP	58
Tabulka 20: Hranice hodnot proměnných pro regionální rizikový index	64
Tabulka 21: Celkové porovnání rizik v regionech NUTS 3	64

1. Úvod

1.1. Cíl studie

Cílem této studie je

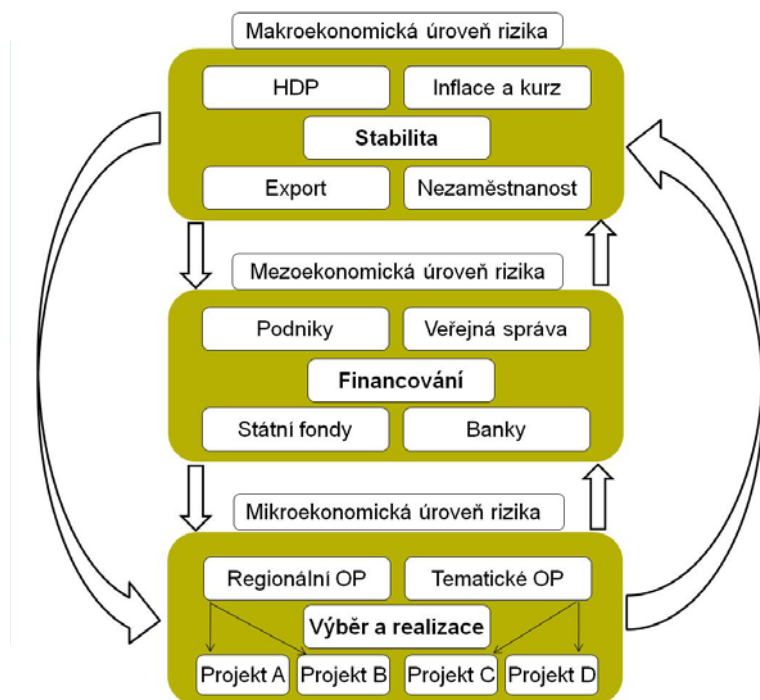
1. Zmapovat a vyhodnotit současnou situaci národního hospodářství ČR s ohledem na specifické dopady na jednotlivé regiony a jejich konkurenceschopnost;
2. V případě negativního vlivu současné finanční, popř. hospodářské krize či obsáhlých změn navrhnout řešení, která by v rámci kohezní politiky/operačních programů na změněné podmínky adekvátně reagovala.

1.2. Použité metody

Současné globální krize postihne různé subjekty různým způsobem, což bude platit i v případě projektů financovaných z OP a ROP. Na druhou stranu, efektivní a udržitelné projekty financované z OP a ROP mohou přispět ke zmírnění krize různými způsoby. Zároveň je třeba brát v potaz skutečnost, že existují pravidla stanovená EK pro financování určitých typů projektů a lze tedy financovat projekty, jejichž cíle jsou v souladu s těmito pravidly.

S ohledem na výše uvedené byla definována tři hlavní rizika, která vyvstala ze současné krize: makroekonomické, mezeconomické a mikroekonomické (Obrázek 11). Tato rizika mají dopad na stabilitu národního hospodářství ČR (makroekonomická úroveň rizika), financování subjektů (mezeconomická úroveň rizika) a na výběr a realizaci projektů financovaných ze strukturálních fondů (mikroekonomická úroveň rizika).

Obrázek 11: Tři úrovně rizik čerpání dotací ze strukturálních fondů



Zdroj: EEIP

Každé úrovni rizika je věnována speciální kapitola, která rovněž obsahuje i návrh na minimalizaci resp. řízení příslušného rizika. Pátá kapitola se zabývá nástínem modelu pro identifikaci regionálních a sektorových rizik. Šestá kapitola obsahuje klíčové závěry a relevantní doporučení pro řešení daného problému.

Předkládaná studie byla vytvořena na základě dostupných dat (zejména od ČSÚ a MMR), jejichž rozsah a dostupnost bohužel neumožnil provedení hlubší analýzy daného problému.

2. Makroekonomická úroveň rizik

Probíhající globální krize zasáhla de facto celý svět a nevyhnula se ani české ekonomice. V této části budou nejprve charakterizovány podmínky trvalého makroekonomického růstu a klíčové aspekty současné krize (Obrázek 22). Následně je diskutována aktuální makroekonomická situace ČR a jednotlivých regionů.

Obrázek 22: Makroekonomická úroveň rizik



Zdroj: EEIP

Pro udržitelný stabilní růst ekonomiky je důležitá symbióza pěti klíčových charakteristik, které znázorňuje Obrázek 33. Nelze očekávat, že jednotlivé země budou úspěšné ve zvládnutí všech těchto charakteristik, ale pouze v několika z nich. Zejména v krizovém období bude třeba mírnit očekávaný hospodářský pokles jednotlivých ekonomik v závislosti na konkrétních podmínkách konkrétních zemí. Například vývoj exportně orientované české ekonomiky bude do značné míry záviset na hospodářském vývoji jejích hlavních ekonomických partnerů z EU, jak bude popsáno níže.

Obrázek 33: Pět hlavních společných charakteristik trvalého růstu



Zdroj: EEIP podle OECD

2.1. Hlavní aspekty globální ekonomické krize a makroekonomický výhled

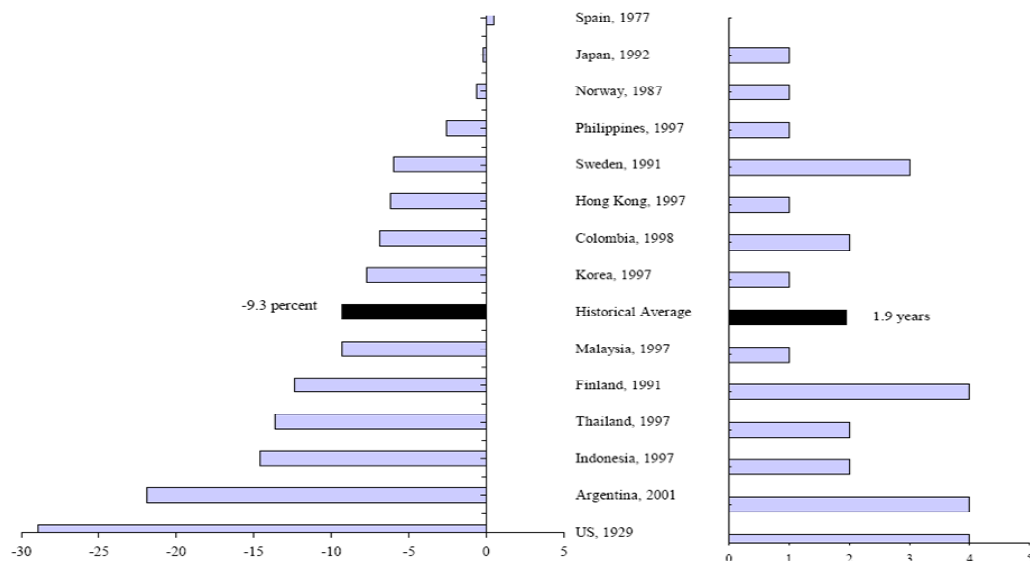
Zatímco forma krize se může měnit, její příčiny zůstávají stejné (přebytek likvidity, vysoký růst úvěrů, nízká inflace následovaná cenovou bublinou). Dopady na krizi lze měřit různými makroekonomickými indikátory, např. poklesem růstu HDP, zvýšenou nezaměstnaností, poklesem zahraničního obchodu apod. Když srovnáme dopady minulých finančních krizí ve světě i v ČR, lze si udělat představu o potenciálních problémech plynoucích ze současné krize (viz 1. část této subkapitoly). V další části této

subkapitoly se zaměříme na analýzu současné krize včetně makroekonomického výhledu na roky 2009 a 2010.

2.1.1. Historický exkurz

Zkušenost z minulých finančních krizí může indikovat závažnost probíhající krize. Např. během největších finančních krizí 20. století klesl reálný HDP v průměru 9,3% a pokles trval téměř dva roky (Obrázek 44). Je třeba zmínit, že současná krize zasáhla všechny země a tudíž se stala krizí globální, tj. nikoliv izolovanou v rámci několika zemí. Z tohoto důvodu dopady současné krize na světovou ekonomiku budou zřejmě vyšší, než tomu bylo v minulosti.

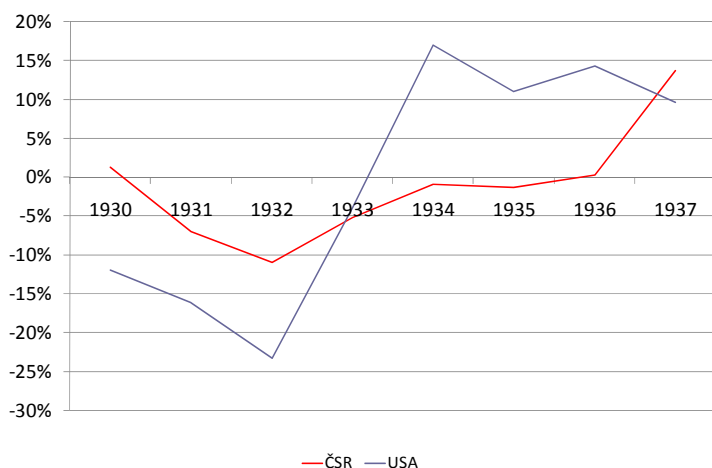
Obrázek 44: Pokles reálného HDP (levý panel) a doba poklesu (pravý panel) během krize



Zdroj: Reinhart & Rogoff (2008)

Československá ekonomika zaznamenala výrazný pokles důchodu během velké deprese ve 30. letech 20. století. Nejvýraznější pokles byl zaznamenán v roce 1932, kdy důchod v ČSR poklesl o 10 %. Obrázek 55 dokládá, že ekonomika ČSR vykázala nižší pokles než v USA v počátku krize, nicméně zotavení české ekonomiky trvalo déle než v USA.

Obrázek 55: Vývoj důchodu ČSR a USA v 1930-1937

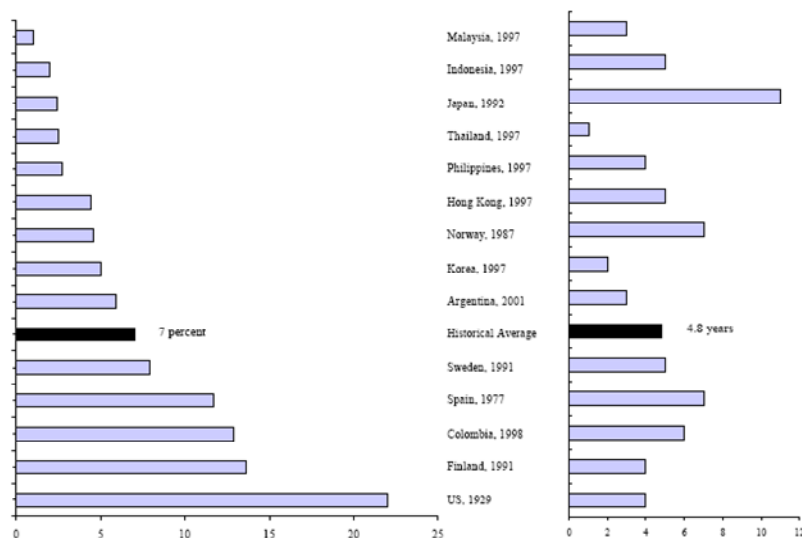


Zdroj: Půlpán (1993), EEIP

Nezaměstnanost (podíl nezaměstnaných a pracovně aktivních) je jeden z klíčových indikátorů ekonomiky. Během finančních krizí 20. století došlo k průměrnému nárůstu nezaměstnanosti o 7 % do pěti let od vypuknutí krize (Obrázek 66). Vyšší nezaměstnanost má mimo jiné za následek vyšší

náklady na státní rozpočet resp. na veřejný dluh (nezaměstnaní neplatí daň z příjmů a naopak dostávají podporu v nezaměstnanosti, dále mají menší kupní sílu, a tudíž dochází k menšímu výběru spotřebních daní apod.). Podle studie Reinhart & Rogoff (2008) došlo do pěti let od skončení krize k nárůstu veřejného dluhu v jednotlivých zemích v průměru o 86 %, což by vyvíjelo další tlak na udržitelnost veřejných financí v post-krizové době.

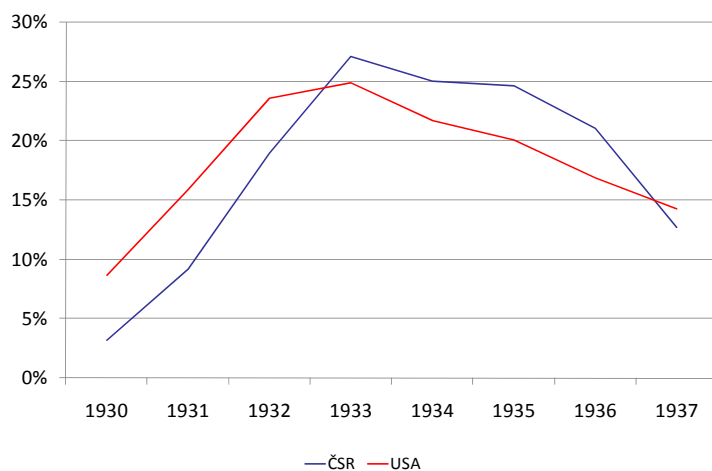
Obrázek 66: Nárůst nezaměstnanosti během krize



Zdroj: Reinhart & Rogoff (2008)

Během krize 30. let 20. století vzrostla nezaměstnanost z 3,2 % v roce 1930 až na 27,1 % v roce 1933 (Obrázek 77), ale již tehdy byl její nárůst a poté i pokles oproti vývoji HDP fázově opožděn. Je vysoce nepravděpodobné, že by v současné době výše nezaměstnanosti v ČR dosáhla více než 27 %, nicméně je třeba si uvědomit potenciální negativní dopady současné krize na nezaměstnanost resp. její teoretický extrémní limit, stejně tak pravděpodobné fázové (roční a delší) zpoždění.

Obrázek 77: Vývoj nezaměstnanosti ČSR a USA v období 1930-1937



Zdroj: Půlpán (1993), EEIP

2.1.1. Specifická charakteristika současné krize a stimuly vybraných vlád pro řešení krize

2.1.1.1. Specifická charakteristika současné krize

Navzdory tomu, že se větší problémy začaly v USA objevovat až počátkem roku 2008, se již kolem roku 2002 se USA ocitly v makroekonomické nerovnováze, a krize tedy de facto začala v tomto

období (vnější nerovnováhou, v níž se projevovaly vzrůstající deficity zahraničního obchodu, i vnitřní nerovnováhou, jejímž následkem byl abnormální růst spotřeby, rostoucí zadlužení domácností i veřejného sektoru). Během roku 2007 začalo masivní nesplácení sub-prime (podřadných) hypoték v USA, což později vedlo k nestabilitě amerického finančního sektoru, jehož problémy se posléze rozšířily po celém světě. Tato celosvětová nákaza vedla např. k převzetí bank státem, bankrotům bank, konci éry investičního bankovníctví, zvýšení pojištění depozit, regulací suverénních fondů apod.

Perverzní chování mnoha vlád, centrálních, investičních a komerčních bank v předchozích letech („levné peníze bez zohlednění budoucích rizik nafukující poptávku“) je nyní zásadně korigováno „kreativní destrukcí“ systému (J.A.Schumpeter), při níž v rychlém sledu praskají další a další bubliny tržních nerovnováh – převisů poptávky. O vážnosti situace svědčí, že zlepšení se zatím nedostavuje navzdory tomu, že US a řada dalších zemí se dostává do dvouciferných rozpočtových schodků (byť požadavek udržitelnosti v posledním roce deklarovalo několik zasedání ministrů financí EU) . Realita stále překonává negativní očekávání vývoje ekonomiky a např. prognózy globálního vývoje regionů na rok 2009 zpracované IMF v sedmi aktualizacích vykazují v čase systematické zhoršování.

Ačkoliv se krize nejprve projevila v USA a Evropa převážně žila v přesvědčení, že dopad do evropského hospodářství bude pouhým krátkodobým výkyvem, hospodářské výsledky a analýzy posledních měsíců ukazují na nepřehlédnutelné střednědobé dopady na rozvoj evropské ekonomiky. Pro evropskou (ale i světovou) hospodářskou politiku to znamená vážít své kroky, své protikrizové plány nejenom dopadem na veřejnost, ale zejména dopadem jak na rychlost oživení tak na dlouhodobý rozvoj zemí. Jde o to, aby krizový management nezablokoval bolestné strukturální změny v ekonomikách, ale naopak je zprůchodnil, neboť zárodky budoucího rozvoje (nebo též budoucí stagnace) jsou zakládány právě teď. Jak ukazují případy minulých krizí (mj. ve Švédsku a Japonsku) ekonomiky po krizi nezvyšují zaměstnanost, ale dochází k rychlému až skokovému růstu produktivity, pokud byla ovšem adekvátní odezva hospodářské politiky.

Dubnová studie bruselského think tanku Bruegel (Pissani-Ferry, van Pottelsberghe, 2009) v souladu s naším názorem zdůrazňuje pět faktorů, které buď podpoří či poškodí střednědobý růst:

- i) velikost a trvání protikrizových balíčků;
- ii) obsah balíčků – stimuly a instituce prostředí pro podnikání ;
- iii) politika na trhu práce a zaměstnanost ;
- iv) restrukturalizace finančního sektoru a chování bank při poskytování úvěrů;
- v) politika výzkumu a vývoje, vzdělání a vývoj výdajů na ně.

K těmto faktorům průřezově patří i zefektivnění samotné státní správy, která by se měla opírat při svém rozhodování o dopadové studie nových regulací (RIA) s přímými i nepřímými dopady a multiplikátory (viz studie EEIP v tomto směru).

2.1.1.2. Restrukturalizace finančního sektoru a stimuly vybraných vlád pro řešení krize

Výsledkem probíhající krize byla masivní intervence vlád po celém světě jak do finančního sektoru (Tabulka 1) tak do reálné ekonomiky (Tabulka 22). Je zřejmé, že různé vlády reagují na krizi pomocí různých fiskálních stimulů a opatření v závislosti na konkrétních makroekonomických podmínkách jednotlivých zemí, ale zde vzniká řada otázek dotýkajících se malé otevřené české ekonomiky.

V souladu s ohniskem – finanční krizí – věnují vlády masivní částky na restrukturalizaci finančního sektoru s cílem udržet chod bank a zachovat dynamiku poskytovaných úvěrů. Hrozí však, že významné částky pomohou zachovat některé „mrtvé“ banky, ale nepomohou perspektivním firmám.

Tabulka 11: Podpora finančnímu sektoru (duben 2009, % HDP roku 2008)

Země	Kapitálová injekce	Odkup aktiv/ půjčka MF	Podpora od centrální banky	Dodatečná likvidita od centrální banky	Záruky	Celkem z veřejných rozpočtů	Přímo od vlády
USA	3,9	1,3	1,1	42,1	31,3	79,6	6,3
Rakousko	5,3	0,0	0,0	0,0	30,0	35,3	5,3
Belgie	4,7	0,0	0,0	0,0	26,2	30,9	4,7
Francie	1,2	1,3	0,0	0,0	16,4	19,0	1,5
Dánsko	3,8	0,4	0,0	0,0	18,0	22,2	3,7
Řecko	2,1	3,3	0,0	0,0	6,2	11,6	5,4
Irsko	5,3	0,0	0,0	0,0	257,0	263,0	5,3
Itálie	1,3	0,0	0,0	2,5	0,0	3,8	1,3
Nizozemí	3,4	2,8	0,0	0,0	33,7	39,8	6,2
Portugalsko	2,4	0,0	0,0	0,0	12,0	14,4	2,4
Španělsko	0,0	4,6	0,0	0,0	18,3	22,8	4,6
Svédsko	2,1	5,3	0,0	15,3	47,3	70,0	5,8
Velká Británie	3,9	13,8	12,9	0,0	51,2	81,8	20,2
maďarsko	1,1	0,0	0,0	4,7	1,1	6,9	1,1
Polsko	0,4	0,0	0,0	0,0	3,2	3,6	0,4
Austrálie	0,0	0,7	0,0	0,0	N/A	0,7	0,7
Japonsko	2,4	11,3	0,0	1,2	7,3	22,1	0,8
Čína	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0
G20	1,9	2,5	1,0	12,4	14,3	32,1	3,4
Rozvojové země	0,2	0,1	0,4	1,6	0,1	2,4	0,1

Zdroj: MMF (2009)

Základní problém spočívá v tom, že očišťující vliv krize dopadá mnohdy deformovaně. Na jedné straně je vládami tlumen u mnohých nekonkurenceschopných bank a společností s ohledem na politické dopady hrozícího propouštění. Čím větší je vliv státu v (podporovaných) bankách tím více se dostávají do konfliktu ambivalentní cíle státního akcionáře – zachování pracovních míst a obezřetné bankovníctví. Na straně druhé obtížnější přístup k úvěrům vyvolaný obezřetnějšími chováními bank v prostředí s rostoucími riziky dopadá nejen na nekonkurenceschopné podniky, ale mezi prvními též na mladé podniky s nedostatkem kapitálu a hotovosti, které však mohou mít dobrý růstový potenciál podpořený inovacemi, které mnohdy změni i tvář dominujících společností (= nepřímý dopad). Z hlediska naší studie je důležité hledat kanály, jimiž lze identifikovat tyto perspektivní podniky („mladé inovativní společnosti“) a poskytovat jim úvěry prostřednictvím soukromých a státních nástrojů domácí i zahraniční provenience. Je to o to komplikovanější, že jde o malé a střední podniky, s krátkou úvěrovou historií, malými historickými zisky, riskantnějšími projekty a potřebou finančních prostředků k růstu.

Dostupnost veřejných peněz pro podobné cíle a stimulační balíčky vůbec bude zásadně snížena potenciální podporou restrukturalizace finančního sektoru, která bude požadovat v případě plného čerpání garancí bezprecedentní navýšení veřejných rozpočtů USA v krajním případě až o 79,6 % HDP roku 2008, Velké Británie až o 81,8 % HDP roku 2008, Irska až o 263 % (Tabulka 11), což pro tyto země znamená v následujících letech dvojciferné deficity veřejných rozpočtů. Ale ani významný český exportní partner Německo přijal potenciální závazkem 22% HDP roku 2008.

Samostatným problémem je objem a obsah stimulačních balíčků mířících nikoliv do finančního sektoru ale přímo do ekonomiky. Tabulka 22 uvedené částky se dělí na dva typy opatření – první představují snížení daní a fiskální výdaje, druhý typ opatření míří na vládou podporované garance a úvěry, pro výrobce a spotřebitele (nikoliv banky) např. dotace úvěrů apod. Obrázek 88 ukazuje podrobněji obsah jednotlivých balíčků.

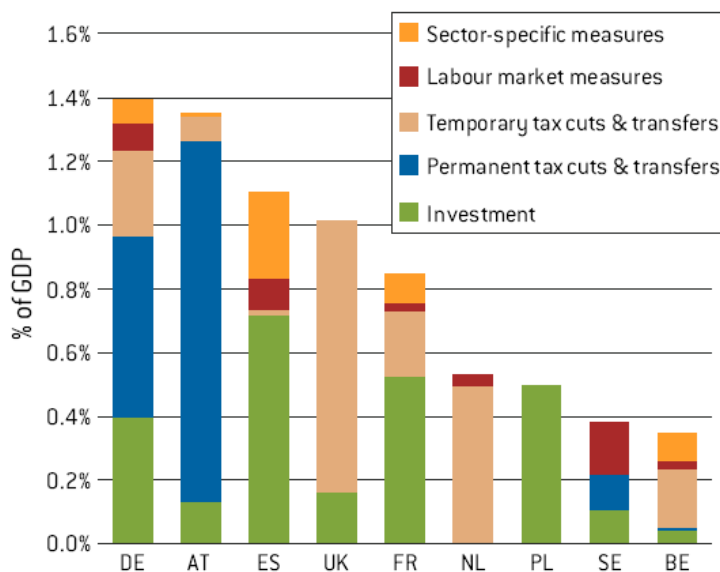
Tabulka 22: Odhadovaná výše stimulačních balíčků zemí EU pouze pro rok 2009

Odhadovaná výše stimulačních balíčků				
Země	Snížení daní a fiskální výdaje		Mimořádné výdaje a podobná opatření	
	mld. Euro	% HDP	mld. Euro	% HDP
Belgie	1,2	0,3%	2,1	0,6%
Dánsko	0,0	0,0%	0,0	0,0%
Německo	35,8	1,4%	70,3	2,7%
Irsko	0,0	0,0%	0,0	0,0%
Řecko	0,0	0,0%	23,0	0,9%
Španělsko	12,3	1,1%	54,3	4,9%
Francie	14,3	0,7%	41,5	2,1%
Itálie	-0,3	0,0%	0,0	0,0%
Nizozemí	3,2	0,5%	0,0	0,0%
Rakousko	3,9	1,3%	2,5	0,9%
Polsko	1,5	0,5%	4,9	1,6%
Švédsko	1,1	0,4%	9,0	3,0%
Velká Británie	16,5	1,0%	22,1	1,4%
13 největších ekonomik EU	89,7	0,8%	229,7	2,0%
Předpokládané výdaje EU-27	103,0	0,8%	263,8	2,0%
Evropská komise	9,3	0,1%	15,5	0,1%
Předpokládané výdaje celkem	112,3	0,9%	279,3	2,1%

Zdroj: www.breugel.org

Je nutné zmínit důležitost struktury stimulačních balíčků. Existuje zde totiž riziko, že některé „nemoudré“ balíčky a státní dotace mohou blokovat nutné strukturální a inovační změny a fixovat staré problémy (např. podporou neproduktivních sektorů ekonomiky).

Obrázek 88: Obsah a výše stimulačních balíčků EU v roce 2009



Zdroj: www.breugel.org

Pro českou exportní ekonomiku budou i zde důležité nejen fiskální stimuly přijaté českou vládou, ale též opatření resp. balíčky přijaté největšími obchodními partnery České republiky s ohledem na rozhodující úlohu mezinárodního obchodu v ekonomice. Níže uvádíme základní přehled protikrizových opatření jednotlivých zemí (Německo, Slovensko, Polsko a Francie) oznámených počátkem roku 2009.

Německo

Největší stimulační balíček z hlediska absolutní velikosti připravilo exportně orientované Německo, které bylo postiženo ztrátou poptávky u svého druhého a třetího obchodního partnera (USA a VB),

což vedlo v prvním čtvrtletí letošního roku k nečekaně hlubokému poklesu HDP o 6,7 % , což bylo dokonce více než v krizi těžce postiženém Maďarsku (-6.4 %). Důsledkům hospodářské recese měla původně čelit opatření, která německá vláda vyhlásila v konjunkturálním programu ze začátku listopadu 2008. Veřejné rozpočty počítaly tehdy s mimořádnými investičními výdaji ve výši 32 mld. EUR a s řadou úlev v daňové oblasti. „Balíčku I“ předcházela ještě v říjnu 2008 vládní akce na záchranu finančního sektoru. Vývoj si vynutil brzy další kroky. Konjunkturální Balíček II. z ledna 2009 má napumpovat v letech 2009 a 2010 do německé ekonomiky a pracovního trhu dalších 50 mld. EUR. Celkovým rozsahem obou programů přes 80 mld. EUR jde o největší vládní podpůrné opatření v poválečné historii Německa. Jeho dopady se bezprostředně dotýkají i ČR, neboť ovlivňují 30% českého exportu (právě takový podíl exportu míří do Německa). Nejviditelněji působí německé „šrotovné“ zvyšující vývoz malých osobních automobilů.

Slovensko

K velmi rychlému poklesu HDP došlo v prvním čtvrtletí 2009 i na Slovensku (-5,4 %) byť menšímu než v Maďarsku (-6.4 %). K základnímu opatření, ke kterému slovenská vláda v souvislosti s ekonomickou krizí přistoupila, bylo předefinování fiskálních cílů na nejbližší roky. V listopadu 2008 zvýšila na rok 2009 deficit veřejné správy z 1,7% HDP na 2,1% HDP. V současnosti je v meziresortním připomínkovém řízení materiál „Program stability Slovenska“, který předpokládá, že i v následujícím období se oproti původním plánům zvýší deficit veřejné správy. Vláda zvyšování deficitu veřejné správy považuje za svůj základní nástroj v boji proti finanční krizi. Program stability Slovenska uvažuje s vyrovnaným rozpočtem až v roce 2012. Původně plánovaný deficit ve výši 0,8% HDP pro rok 2010 se přesunul na rok 2011.

Jedním z prvních opatření, které vláda přijala, byla novela zákona o ochraně vkladů. Podle této novely, po splnění zákonem stanovených podmínek, se z Fondu ochrany vkladů poskytuje vkladateli náhrada v plné výši vkladu. Zákon nabyl účinnosti 1. 11. 2008.

V návaznosti na požadavek Slovenského plynárenského průmyslu na zvýšení ceny zemního plynu pro domácnosti vláda přijala opatření, kterým v důsledku zabránila, resp. zkomplikovala, proces zvyšování cen plynu pro domácnosti. Návrh zákona byl ve zrychleném legislativním řízení projednán v NR SR a nabyl účinnost 8. 11. 2008.

V listopadu 2008 vláda schválila komplexní balík opatření na ochranu slovenské ekonomiky před finanční krizí.

Polsko

Dne 30. 11. 2008 polská vláda přijala pro období 2009-2010 plán „Stability a rozvoje“ ve výši 91,3 mld. PLN, který je určen pro udržení finanční stability a věrohodnosti Polska. Současně vláda zveřejnila informace o korekci prognózy růstu HDP v plánu státního rozpočtu pro rok 2009 z původních 4,8 % na 3,7 % a upozornila na další krácení státního rozpočtu pro rok 2009 (dle části ekonomických komentátorů příliš malé). Dne 28. 11. 2009 by měla polská vláda předložit doplnění svého plánu.

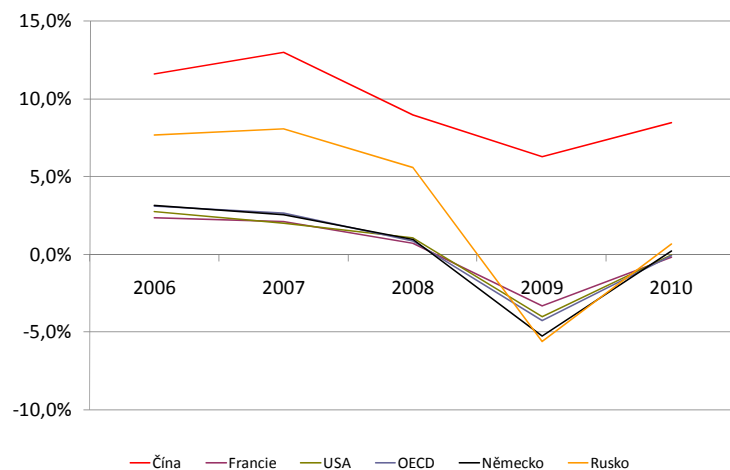
Francie

Francouzský protikrizový plán (pokles HDP za 1.čtvrtletí 2009 -3,2 %) na stabilizaci ekonomiky je postaven na čtyřech pilířích, které mohou být považovány za priority francouzské vlády. Značná pomoc byla poskytnutá francouzskému (1) bankovnímu sektoru. Plán na záchranu bank byl vyhlášen 20. 10. 2008. Dalšími sférami, které hodlá prezident Sarkozy podporovat jsou (2) podpora inovací a (3) průmyslu formou Plánu na podporu investic v hodnotě 23 – 28 mil. EUR a Strategickým investičním fondem. Jistá forma úlevy by měla podnikatelským subjektům být poskytnuta i na základě připravovaných daňových úlev formou osvobození od daní z hmotného investičního majetku.

2.1.2. Globální makroekonomický výhled 2009-2010

Podle ekonomické předpovědi OECD z března 2009 dojde k poklesu růstu světového HDP v zemích OECD v průměru o 4,3 %, přičemž v roce 2009 se v Německu očekává hospodářský pokles ve výši 5,3%, ve Francii 3,3 % a v Rusku pokles o 5,6 %. Vzhledem k tomu, že obě země patří mezi důležité obchodní partnery ČR, negativní vývoj v těchto zemích nepochybně sníží výkonnost českých exportérů resp. celé české ekonomiky.

Obrázek 99: Očekávaný ekonomický růst vybraných zemí OECD na roky 2009-2010

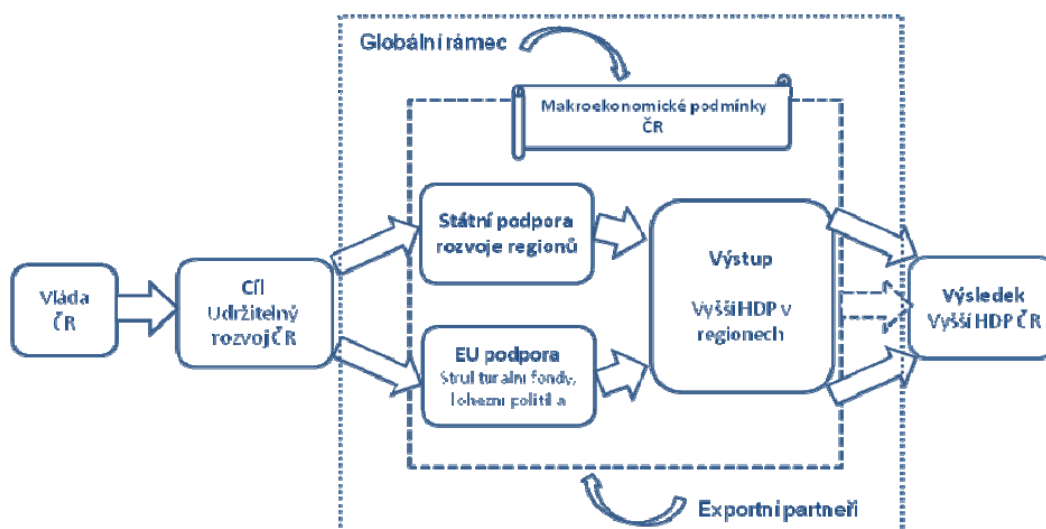


Zdroj: OECD

2.2. Analýza makroekonomických problémů a důsledky pro ČR

Na udržitelný rozvoj ČR a jednotlivých regionů působí několik faktorů jako např. makroekonomické podmínky, státní podpora rozvoje regionů a podpora EU (Obrázek 1010) Je zřejmé, že na rozvoj české ekonomiky mají vliv zejména globální makroekonomické podmínky a dále též obchodní partneři českých exportérů. V této části se zabýváme makroekonomické situací ČR v období 2004-2008 včetně stručného výhledu na roky 2009 a 2010.

Obrázek 1010: Základní formy podpory rozvoje regionů



Zdroj: EEIP

Tabulka 33 obsahuje vývoj základních makroekonomických ukazatelů ČR - pro období 2004-2008 jsou použita aktuální data MFČR, pro roky 2009 a 2010 predikce MF ČR z dubna 2009. Je patrné, že v roce dojde ke zhoršení většiny ekonomických ukazatelů.

Tabulka 33: Hlavní makroekonomické indikátory České Republiky v 2004-2010

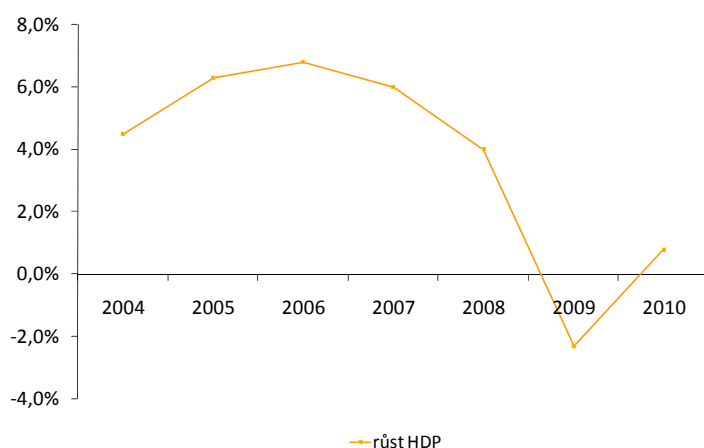
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
HDP	růst v %	4,5	6,3	6,8	6,0	3,2	-2,3	0,8
Průměrná míra inflace	růst v %	2,8	1,9	2,5	2,8	6,3	1,1	0,9
Míra nezaměstnanosti	průměr v %	8,3	7,9	7,1	5,3	4,4	6,1	7,5
PRIBOR 3M	v %	2,4	2,0	2,3	3,1	4,0	2,2	2,3
Spotřeba domácností	růst v %	3,9	1,2	-0,4	3,3	0,8	1,5	2,8
Tvorba fixního kapitálu	růst v %	1,0	-2,2	1,0	1,8	0,2	0,3	1,5
Spotřeba vlády	růst v %	4	3,7	2,4	6,8	3	4,7	4,6
Saldo vládního sektoru	mld. Kč	-83	-107	-84	-21	-52	-167	-150

Zdroj: MF ČR (aktuální predikce MF ČR byla vytvořena za účelem sestavení státního rozpočtu v dubnu 2009)

2.2.1. HDP

V časové posloupnosti růstu HDP je zřejmý progresivně rostoucí trend do roku 2006 (6,8% růst HDP) s následným poklesem dynamiky růstu (Obrázek 1111). V roce 2008 se začal projevovat počátek krize (iluze konjunkturální bubliny), v důsledku čehož růst HDP klesl na 3,2 %. Vliv krize je patrný z predikce pro roky 2009 a 2010, v nichž by měl dále klesat růst HDP (podle MF ČR na 0,3 %).

Obrázek 1111: Růst hrubého domácího produktu ČR v 2004-2010



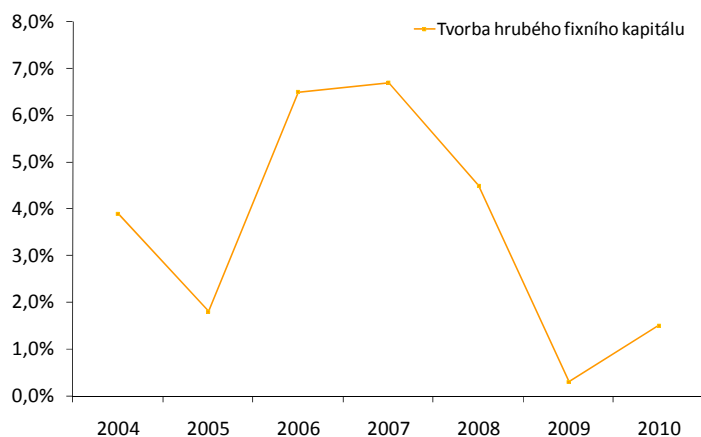
Zdroj: MF ČR

Údaje za první čtvrtletí 2009 ukazují, že česká ekonomika zpomaluje nečekaně razantně. V meziročním srovnání zpomalila na -3,4 % z 0,7 % ve 4Q 2008 (sezónně očištěné údaje). Dle analýzy Raiffeisenbank vykázala česká ekonomika v prvním čtvrtletí tohoto roku historicky nejhorší výsledek, který překonal doposud nejhlubší meziroční propad o 2,1 % ve 4Q 1997. Globální recese zasáhla ekonomiku v jejím srdci - vývoz a investice se propadají. Spotřeba se prozatím drží nad nulou. Šrotovné v okolních státech poněkud brzdí současný pokles ekonomiky. Výsledky za druhé čtvrtletí by měly dopadnout lépe, neboť by již měly začít působit česká protikrizová opatření. Spotřeba vlády a domácností tlumí pokles ekonomiky, ale nedostaví-li se v dohledné době alespoň slabé oživení světové ekonomiky, může se propad české ekonomiky ještě ve druhé polovině prohloubit. Pokud alespoň částečně ožije světová ekonomika, je naděje, že ke konci roku ožije i česká ekonomika. Propad české ekonomiky ale nebyl tak hluboký jako v Německu (-6,7 %) na Slovensku (-5,4 %) nebo v Maďarsku (-6,4 %).

2.2.2. Tvorba hrubého fixního kapitálu

Tvorbou hrubého fixního kapitálu se rozumí zejména investice, které tvoří jednu ze složek HDP. Vývoj jejich trendu je korelován s trendem HDP, podle predikcí by propad jejich míry měl být ještě dramatičtější a měl by dosáhnout v roce 2009 až 0,3 % (Obrázek 1212). Tato vyšší citlivost investic na stávající krizovou situaci je dána vyšším podnikatelským rizikem, konzervativní úvěrovou politikou bank a negativním očekáváním investorů. K propadu došlo již v 1. čtvrtletí 2009.

Obrázek 1212: Tvorba hrubého fixního kapitálu ČR v 2004-2010



Zdroj: MF ČR

2.2.2.1. Inflace

Do roku 2008 si držela Česká republika stabilní míru inflace v rozmezí 2 až 2,8 % (Obrázek 1313). V roce 2008 však došlo k jejímu nárůstu na 6,3 %, což bylo způsobeno několika faktory – např. vyšší cenou ropy, zvýšenou poptávkou po potravinách z asijských zemí či vládní reformou veřejných financí. Pro rok 2009 je predikováno signifikantní snížení míry inflace až na 0,9 % a v roce 2010 by se měla Česká republika vrátit ke stabilní míře inflace v přibližné výši 2 %.

Obrázek 1313: Míra inflace v ČR v 2004-2010



Zdroj: MF ČR

2.2.3. Nezaměstnanost a politika na trhu práce

Míra nezaměstnanosti v letech 2004–2008 plynule klesala z 8,3 % až na 4,4 %, což bylo dáno především rostoucí hospodářskou úrovní České Republiky (Obrázek 1414). Vlivem krize se očekává zvýšení míry nezaměstnanosti, které by však nemělo být podle MF ČR dramatické oproti roku 2004 a míra nezaměstnanosti by měla dosáhnout 6,1 % v roce 2009 a na 7,5 % v roce 2010.

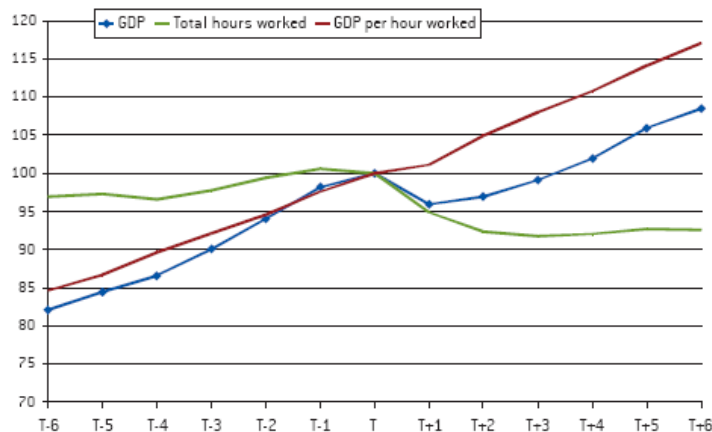
Obrázek 1414: Míra nezaměstnanosti ČR v 2004-2010



Zdroj: MF ČR

Nicméně je třeba počítat s tím, že nárůst nezaměstnanosti je většinou fázově opožděn proti vývoji HDP. Jinými slovy to znamená, že ještě v okamžiku, kdy se projeví znaky oživení ekonomiky, budou ještě doznívat nárůsty nezaměstnanosti, která začne klesat až s dalším růstem HDP. Další charakteristikou recesí a krizí je skokovité zvýšení produktivity v důsledku úpadku nekonkurenceschopných firem s nízkou úrovní produktivity, kdy podnikoví „vítězové“ období recese zrychlí svůj vývoj na základě růstu produktivity.

Obrázek 1515: Vliv hlavních finančních krizí na HDP a produktivitu



Pozn.: Obrázek obsahuje o krizích ve Švédsku (1991), Finsku (1991), Japonsku (1997) a Jižní Koreji (1997)

Zdroj: www.breugel.org

Pro zaměstnanost to není dobrá zpráva, neboť přeživší podniky nebudou potřebovat tolik pracovních sil. Tuto skutečnost lze dokumentovat na zkušenosti z předešlých finančních krizí ve Švédsku a Japonsku (Tabulka 44).

Tabulka 44: Produktivita práce před a po krizi ve Švédsku a Japonsku

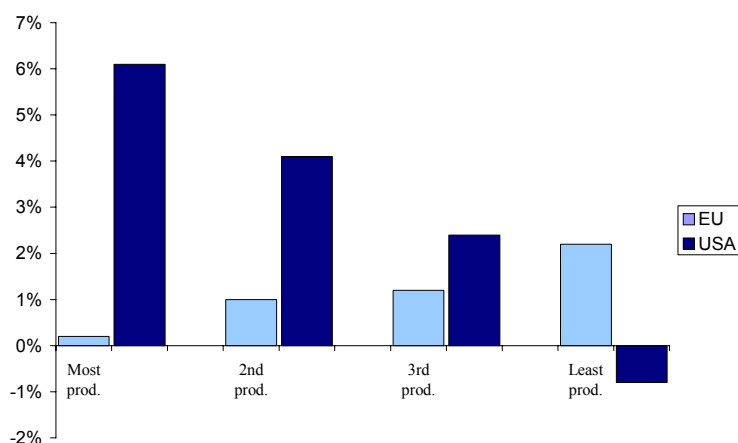
Druh příjmu	Období	Všechny sektory	Zpracovatelský průmysl	Stavebnictví	Velkoobchod, maloobchod, hotely a restaurace
Švédsko	1984-1990	1,46%	1,73%	1,21%	1,23%
Švédsko	1991-1997	3,61%	7,72%	3,25	4,53%
Švédsko	1998-2005	2,49%	6,94%	-0,31%	3,55%
Japonsko	1984-1990	3,73%	4,56%	4,99%	5,89%
Japonsko	1991-1997	0,99%	2,65%	-4,57%	2,94%
Japonsko	1998-2003	1,41%	3,73%	-0,57%	-1,01%

Zdroj: www.breugel.org

Jedinou šancí, jak se s tímto důsledkem krize vypořádat, je zvýšené úsilí o podporu proinovačně a prorůstově orientovaných projektů a podniků, které mohou vytvořit nová konkurenceschopná pracovní místa.

Mejstřík a Chytilová (2007) se zabývali analýzou produktivity a zaměstnanosti v EU a ve světě. Jak ukazuje Obrázek 1616, zatímco v USA došlo k nejvyššímu zvýšení zaměstnanosti v nejvíce produktivních odvětvích, v EU tomu bylo naopak. Příkladem může být Francie, kde byla podporována neefektivní odvětví na úkor perspektivních firem. Dále byl dlouho omezen vstup pracovníků z nových členských zemí do Francie, což dále podpořilo „přezaměstnanost“ v odvětvích s nízkou produktivitou. Jinými slovy, krátkodobé řešení (podpora neefektivních podniků) byl upřednostněno nad dlouhodobým řešením (podpora efektivních podniků). To je varovný signál do budoucnosti.

Obrázek 1616: Růst zaměstnanosti a produktivity v EU a USA



Zdroj: Mejstřík a Chytilová (2007) podle Gretschmann (2006)

Naopak v zemích východní a střední Evropy stejně jako v Číně rostla zaměstnanost v nejvíce produktivních sektorech (byť absolutní úroveň produktivity stále zaostávala), což se dá označit za pozitivní trend (Mejstřík a Chytilová, 2007).

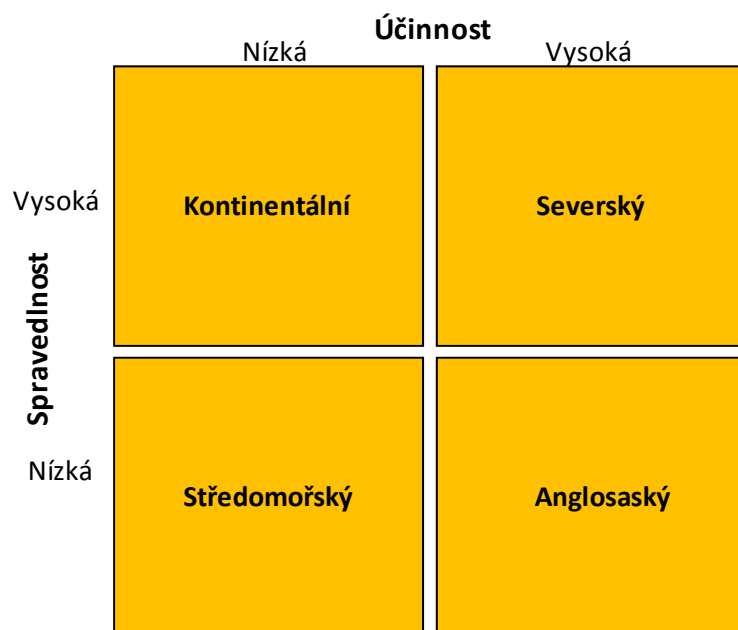
Zde je třeba upozornit na zásadní potenciální problém, že totiž během krize mohou některé nemoudré balíčky vlád a neefektivní státní a EU dotace blokovat nutné strukturální/ inovační změny a fixovat staré problémy.

Novou zasaženou skupinou během krize budou i nízko-kvalifikovaní a též nízko-příjmoví pracovníci. Dá se očekávat, že dojde k masivnímu propouštění těchto pracovníků. Ke zmírnění tohoto negativního vývoje by mělo pomoci nasazení efektivnějších státních dotačních intervencí jako např. čerpání prostředků z fondu ESF na podporu tzv. pracovníků pracujících se zkrácenou pracovní dobou („kurzarbeit“) formou financování tréninku a mezd pracovníků během tohoto tréninku. Např. české MPSV již ohlásilo zahájení dvou takovýchto programů s cílem udržet zaměstnanost v podnicích, ve kterých by pracovníci měly zůstat doma či pobírat 60 % mzdy.

V současné době v EU existují v zásadě čtyři typy sociálních modelů úpravy pracovního trhu, zaměstnanosti a sociálního zabezpečení – model anglosaský, kontinentální, středomořský a severský (Obrázek 1717). Základními rozdíly mezi těmito modely jsou úroveň jejich účinnosti (model je považován za účinný v případě, že dostatečně motivuje jednotlivce k hledání zaměstnání, a generuje tak relativně vyšší míru zaměstnanosti) a míry spravedlnosti v přístupu k jednotlivcům v rámci daného sociálního modelu (spravedlivý sociální model je takový, který snižuje riziko chudoby). Zatímco středomořský a kontinentální model se vyznačují relativně nižší účinností, což zapříčiňuje vznik reálných rigidit na pracovních trzích (zejména v oblasti zákonné ochrany zaměstnanců), které ve svém důsledku vedou k relativně vyšší míře nezaměstnanosti, anglosaský a severský model (tzv.

model flexicurity spojený se státem podporovaným doškolováním a přeškolováním) jsou účinné a generují relativně vysokou míru zaměstnanosti nejen v době růstu, ale u flexicurity i v okamžiku strukturálních změn, což je v době ekonomické krize významná přednost.

Obrázek 1717: Evropské sociální modely



Zdroj: Sapir (2005)

Současná ekonomická krize vyvolává takřka ve všech oblastech ekonomiky zvýšený tlak na hledání účinných řešení – což by v případě pracovního trhu, zaměstnanosti a sociálního zabezpečení mohl být právě přechod k některému z účinnějších sociálních modelů – tj. modelů, které na rozdíl od kontinentálního a středomořského modelu nejsou zaměřeny na ochranu zaměstnání jednotlivce, ale na ochranu a podporu celkové zaměstnanosti.

Hlavním rozdílem mezi severským a anglosaským modelem (tedy mezi modely s vyšší účinností) je jejich přístup k sociální spravedlnosti - tj. k tomu, jak vysokou „hustotu“ sociální sítě v rámci těchto modelů zajišťuje stát. Zatímco v anglosaském modelu důraz na pružný pracovní trh a na podporu individuálního úsilí jednotlivců na pracovním trhu mimo jiné také prostřednictvím nižších daní vede k nastavení relativně řídké sociální sítě a k vyššímu riziku chudoby (tedy nejvýznamnějším hlediskem anglosaského modelu je flexibilita), severský model spoléhá na kombinaci efektivity a hustší sociální sítě financované z vyšších daní (cílem severského modelu tedy není primárně flexibilita, ale tzv. flexicurity – flexibilita a sociální jistoty). Kombinace vysoké účinnosti a zároveň vysoké míry sociální spravedlnosti dosahuje severský model prostřednictvím několika nástrojů – zejména podpory alternativních forem zaměstnávání (zkrácené úvazky, teleworking, atp.), volnou regulací nábory i propouštění zaměstnanců, důrazem na efektivní, cílené rekvalifikační programy, podporou v nezaměstnanosti, která je však nastavena tak, aby uchránila nezaměstnané před chudobou, nicméně aby se stále jevílo nezaměstnaným jako výhodnější alternativa pracovat (a nikoliv zůstat dlouhodobě příjemcem podpory v nezaměstnanosti).

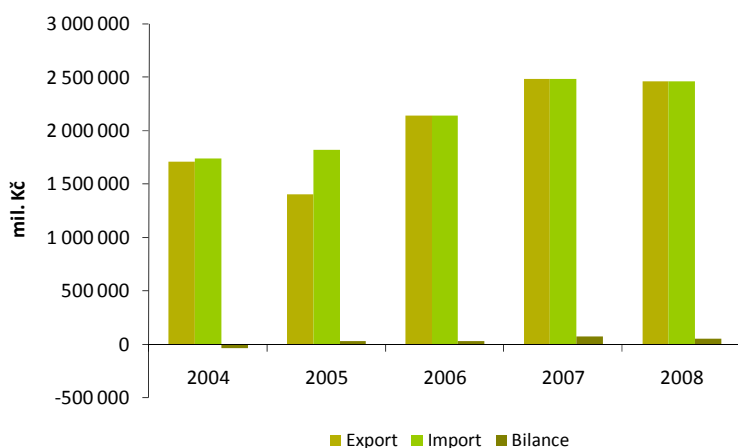
Stejně jako se jeví vhodné vzhledem k ekonomické krizi hledat v rámci regulace zaměstnanosti a trhu práce efektivnější řešení – tedy sociální model s vyšší účinností – je zřejmé, že není možné provést tuto změnu příliš radikálně a v rozporu s historickou tradicí České republiky. **Jako vhodná cesta se jeví implementace vybraných prvků severského modelu flexicurity (severský model je z obou modelů s vyšší účinností českému systému bližší, protože rovněž klade důraz na vyšší míru sociálních jistot) – např. alternativních modelů zaměstnání, rekvalifikačních projektů zaměřených specificky na osoby měnící zaměstnání (např. i již zmíněná kurzarbeit), systémů celoživotního vzdělávání aj. – za podpory financování ze SF. Orientace financování ze SF na projekty zvyšující**

flexibilitu (resp. flexicuritu) pracovního trhu v České republice se jeví jako efektivní podpora aktuálně plánovaných celostátních protikrizových opatření.

2.2.4. Mezinárodní obchod a volný mezinárodní trh zboží a služeb

Globalizace výnosů a rizik nechránila před hlubokým zpomalením či poklesem žádný sektor ani žádné teritorium. Zejména mezinárodní obchod zbožím a službami je výrazně postižen. Jak známo Česká republika patří mezi vysoce-exportní země, neboť proxy indikátor poměr exportu k HDP činí přes 80 % , kdy více než 30 % exportu míří do Německa. Trend pozitivní obchodní bilance je vzrůstající od roku 2005. Lze konstatovat, že právě od roku 2005 vykazuje Česká Republika vyrovnanou obchodní bilanci (Obrázek 1818), byť postupně narůstá mírný deficit běžného účtu (z 3,1%HDP v roce 2008 zřejmě v roce 2009 naroste až na 4,5-5%) zejména díky repatriaci zisků zahraničních investorů formou dividend.

Obrázek 1818: Vývoj obchodní bilance ČR v 2004-2008

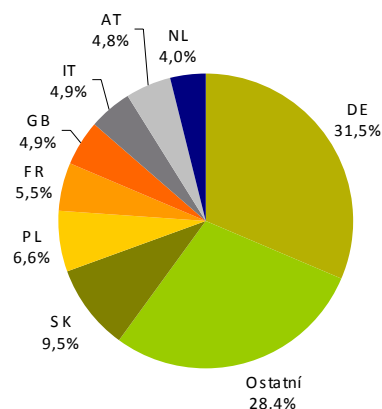


Zdroj: ČSÚ

Přirozenou reakcí na ekonomickou recesi je podpora domácí poptávky a nabídky. Většina ekonomů se shodují, že hloubku a trvání Velké recese zásadně prohloubil protekcionismus a rozklad ZO. Dnes historicky poprvé rozvojové země změnila ideologická klišé a začaly podporovat volný mezinárodní obchod, který mnohým z nich v uplynulých dvaceti letech přinesl bezprecedentní růst a transfer bohatství. S ohledem na přebytky běžného účtu rozvojové země začaly spolufinancovat rozpočtové schodky vyspělých zemí. Nárůst protekcionismu by byl pro exportně orientované země typu ČR (většina nových členských států EU) velmi bolestný. V rámci jednání G20, WTO Doha, orgánů EU heslo Evropa (a svět) bez bariér získalo na nové aktuálnosti a zůstane českou prioritou společně s hlavními světovými beneficiary volného zahraničního obchodu.

Mezi nejvýznamnější exportní partnery ČR patří již od roku 1993 především sousední Německo, v roce 2008 tvořil německý export téměř 32 % vývozu ČR. Dalším významným partnerem je také Slovensko s 9,5 % podílem na českém exportu (v roce 2008), následovaná Polskem, Francií a Velkou Británií (Obrázek 1919). Zdálo by se jako příznivé, že máme malý exportní podíl finanční krizí nejvíce zasažených ekonomik USA a VB (1.7% a 4.8% podílem na našem přímém exportu). Bohužel Spojené státy a Spojené království jsou druhým a třetím největším vývozním partnerem exportně orientovaného Německa, které nyní samo trpí poklesem zahraniční poptávky. Slibný trh Ruska s 2.7% čs.exportu též padá do recese, stejně jako Dubaj a řada dalších doposud rychle se rozvíjejících, rozvojových zemí závislých na exportu zboží či surovin, či zahraničním dluhu. Poklesy na křehkých alternativních trzích postrádající silnou stabilizující domácí poptávku hrozí být ještě hlubší než ve vyspělých zemích a adaptace znehodnoceným měnovým kursem zvyšuje nákladovou konkurenceschopnost.

Obrázek 1919: Nejvýznamnější exportní partneři ČR v 2008



Pořadí	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.
Stát	DE	SK	PL	FR	GB	IT	AT	NL

Zdroj: ČSÚ

V těchto podmínkách může mít jedno z použitých protikrizových opatření - zvýšení kapitálu ČEB a EGAP - pouze omezený dopad, pomoci poskytovat konkurenceschopné finanční a platební podmínky (cena a doba splatnosti úvěrů kompenzující zvýšené rizikové prémie bank) a vyrovnat tak obdobné pobídky nabízené zahraniční konkurencí se státní pomocí absorbující zvýšená rizika nelikvidnosti trhů. Cílem může být udržet exportní podíly na likvidních, objemově stagnujících či klesajících trzích, a nenechat se vytlačit zahraničními producenty s nižšími náklady.

2.2.5. Problémy asymetrie informací při poskytování úvěrů s dopady na produktivitu

Jedním z problémů v ekonomii je informační asymetrie, tj. situace, kdy mají dva účastníci směny rozdílné informace o podmínkách směny či kontraktu, který uzavírají. Lepší informovanost např. žadatelů o úvěr může ovlivnit chování účastníků kontraktu před i po jeho uzavření (což je obzvláště citlivé při poskytování úvěrů bankami). Problém asymetrické informace nenastává ovšem jen v bankovníctví, ale může nastat i v souvislosti s čerpáním dotací včetně prostředků ze strukturálních fondů, jak je uvedeno níže.

Banky stejně jako řada jiných finančních a nefinančních společností jsou vystaveny následujícím rizikům:

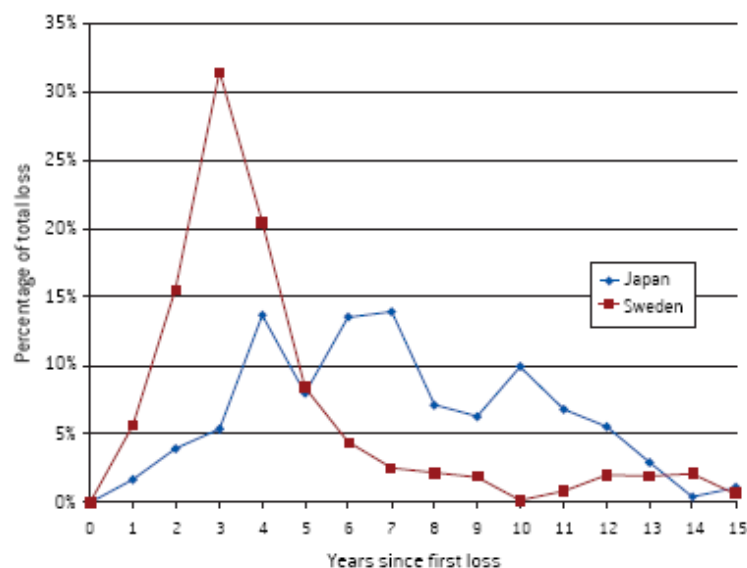
- negativnímu výběru: problém vzniká před uzavřením příslušné transakce, (např. před poskytnutím úvěru se o úvěr budou nejčastěji a s největším úsilím ucházet právě ty subjekty, které budou představovat největší úvěrové riziko pro věřitelskou banku; sama úroková prémie za riziko toto riziko nekompensuje).
- morálnímu hazardu: problém vzniká po uzavření kontraktu (např. v případě vágní úvěrové smlouvy někteří dlužníci mohou mít zájem na takovém chování, které může být v rozporu se zájmy věřitele (zapůjčené zdroje nepoužijí na dohodnutý účel), a proto se snižuje pravděpodobnost, že dlužník bude schopen dostát svým závazkům (splatit půjčku) aniž by byl sankcionován).

Tento problém narůstá na významu během krize, kdy se zvyšuje počet klientů, kteří nejsou schopni splácet úvěr, což má za následek, že banky vykazují vysoké ztráty po odeznění krize. Obrázek 2020 dokládá tento jev, neboť ukazuje vývoj ztrát bank v Japonsku a Švédsku právě po skončení krize.

Přirozenou reakcí na pokles poptávky v ekonomice je rozšíření možnosti úvěrovat podniky během krize např. pomocí státních garancí na úvěry, pomocí nichž by stát mohl vstřebat část globálních rizik krize. Nicméně je třeba důkladně zvážit formu a příjemce této podpory, aby se nestalo, že budou

podporovány velké nekonkurenceschopné podniky (jejichž slabiny krize plně obnažila) na úkor malých ale produktivních podniků. Příklad Japonska dokládá riziko takového přístupu, neboť japonské banky úvěrovaly během krize zejména velké málo konkurenceschopné podniky (tzv. „zombies“), které bojovaly o přežití a nepřinášely tudíž další růst produktivity potřebný během krize. V Japonsku docházelo k určité diskriminaci malých perspektivních podniků při úvěrování během krize 90. let 20. století, což mělo mimo jiné za následek, že japonské banky vykazovaly vysoké ztráty i 10 let po odeznění krize (Obrázek 2020). V době současné ekonomické krize je tedy mj. třeba, aby řídicí orgány OP braly problém asymetrické informace v potaz při hodnocení projektů – včetně faktu, že neschopnost příjemců splnit nastavené podmínky se může projevit až s určitým zpožděním.

Obrázek 2020: Vývoj ztrát bank v Japonsku a Švédsku po odeznění krize

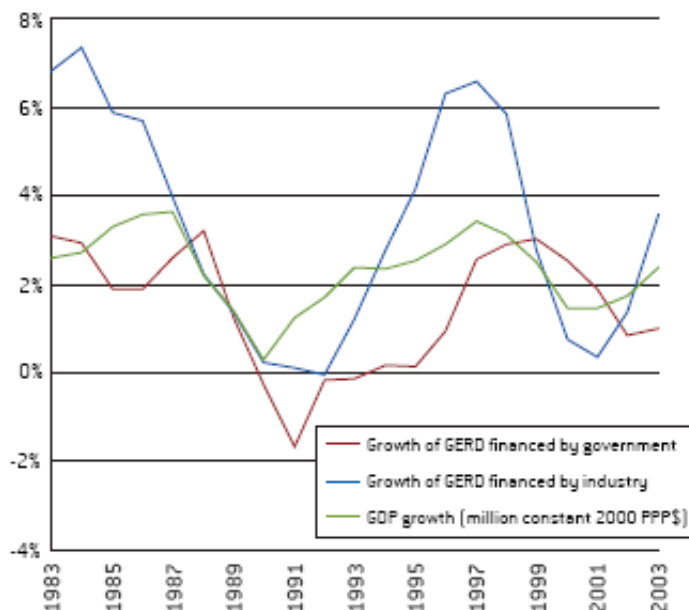


Zdroj: www.breugel.org

2.2.6. Politika výzkumu a vývoje a cykličnost výdajů na výzkum a vývoj

Jak naznačuje Obrázek 2121 výdaje na výzkum a vývoj (vládní i nevládní) jsou silně procyklické, tj. existuje silný vztah HDP a výdajů na výzkum a vývoj. Ačkoliv ekonomičtí odborníci upozorňují na fakt, že v časech krize by zvýšené výdaje na vědu, výzkum a inovace mohly být jedním z faktorů, který by mohl pomoci výrazně přispět k rychlému překlenutí krize, našlo se v minulosti pouze několik příkladů, kdy během recese některá vláda opravdu výdaje do této oblasti zvýšila. Jedním z těchto několika příkladů hodných následování je Finsko a jeho úspěšná cesta z krize po pádu Sovětského bloku na počátku 90. let 20. století.

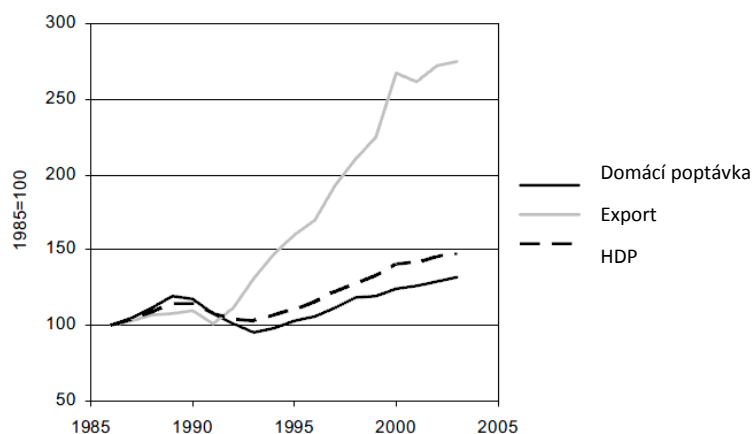
Obrázek 2121: Růst HDP, vládní a nevládní výdaje na výzkum a vývoj v zemích OECD



Zdroj: www.breugel.org

V letech 1991 – 1993 procházelo Finsko výraznou hospodářskou recesí (Obrázek 2222) a během těchto tří let poklesl finský HDP o více než 10% a zaměstnanost poklesla o 20 % (nárůst nezaměstnanosti o 14%). Finsko však bylo schopno již v roce 1994 recesi překonat, a to zejména díky implementaci opatření zaměřených na budování znalostní ekonomiky, podporu výzkumu, vývoje a inovací (zejména v progresivní oblasti ICT technologií). Tlak na kvalitu lidských zdrojů přispěl ke zvýšení pracovní produktivity finského průmyslu v průměru o cca 7 % ročně (mezi lety 1990 – 1995), v high-tech odvětvích až o 11 % (mezi lety 1990 – 1995). Ekonomická krize tak fakticky poskytla Finsku příležitost k politice tvořivé destrukce – během níž neefektivní podniky a odvětví byly díky krizi nahrazeny konkurenceschopnými moderními podniky. K tomu Finsko mj. založilo speciální Radu pro vědu a technologickou politiku jako reakci na krizi (Obrázek 2323).

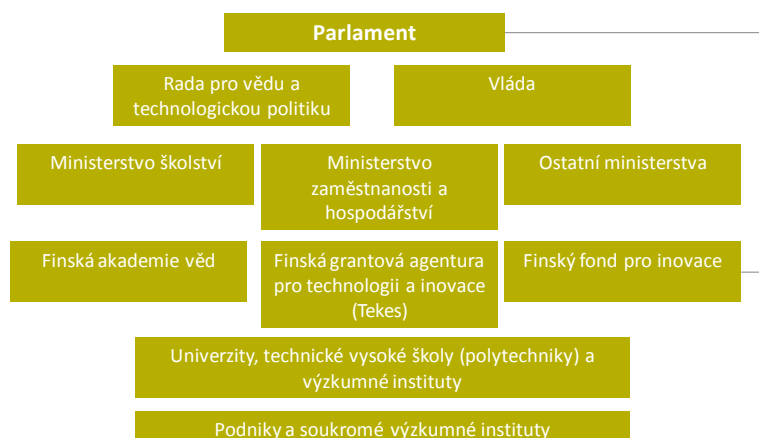
Obrázek 2222: Vývoj HDP, poptávky a exportu ve Finsku v 1985-2005



Zdroj: Kiander (2004)

Navzdory tomu, že současná ekonomická krize je odlišná od krize, která postihla v devadesátých letech Finsko, finský případ může i dnes sloužit jako příklad „dobré praxe“ v oblasti proti-krizových opatření, tj. ukázka toho, že orientace vládních výdajů na budování znalostní ekonomiky jsou vhodným a dlouhodobě prospěšným protikrizovým opatřením. Jak uvádíme níže, domníváme se že právě strukturální fondy by měly být jedním ze zdrojů financování, který by měl a mohl pomoci zabránit propadu ve financování výzkumu a vývoje a napomoci tak udržení, resp. zvýšení konkurenceschopnosti české ekonomiky na mezinárodní úrovni.

Obrázek 2323: Finský systém institucí v oblasti vědy a technologie



Zdroj: www.research.fi

2.3. Protikrizový balíček vlády ČR a PSP

Vláda ČR na probíhající krizi zareagovala vyhlášením Strategie připravenosti a akcelerace růstu („SPAR“) dne 2. 12. 2008, který si vytyčil čtyři základní cíle:

- Obnovit důvěru veřejnosti ve finanční sektor;
- Předejít a eliminovat rizika plynoucí ze světové finanční krize;
- Nalézt impulzy k růstu ekonomiky;
- Nalézt nástroje ke stabilizaci a zpružnění ekonomického prostředí.

V návaznosti na (SPAR), byla ustavena dne 8. ledna 2009 ustavena Národní ekonomická rada vlády („NERV“) jako odborný poradní a konzultační orgán vlády České republiky pro oblast ekonomiky a hospodářství. SPAR je rozdělen do tří fází. V první fázi (říjen 2008 – leden 2009) vláda přijala opatření s očekávaným stimulem 2,6% HDP (98,8 mld. Kč) s dopadem na veřejné rozpočty na ve výši 0,85% HDP (32,2 mld. Kč), jak ukazuje Tabulka 55. Ve druhé fázi (leden – březen 2009) pak byla přijata další sada 10 skupin opatření s očekávaným stimulem 2,1% HDP předpokládající dopad na státní rozpočty 1.1% HDP. Protikrizový plán obsahuje jak výdajová opatření tak opatření ke zvýšení konkurenceschopnosti daňová i institucionální (např. novela insolvenčního zákona). Řada exekutivních opatření (rychlejší vratky DPH podložené žádostí poslanou elektronicky) pomohly konečně zlepšit podnikatelské prostředí.

Tabulka 55: Stimuly - Opatření protikrizového plánu české vlády podle SPAR

OPATŘENÍ	Příjmy a výdaje VR ESA 95 (v mld. Kč)			Stimul mld. Kč
	P(VR)	V(VR)	P-V(VR)	
I. Realizovaná a schválená opatření				
1. Zapojení prostředků z rezervních fondů		-1,5	1,5	
2. Zvýšení garancí úvěrů malým a středním podnikům	-0,5		-0,5	3
3. Podpora podnikatelů v zemědělství		2,3	-2,3	13,8
4. Vázání provozních výdajů jednotlivých kapitol		-6,5	6,5	
5. Posílení Programu rozvoje venkova		0,3	-0,3	0,3
6. Investice do vědy a výzkumu nad rámec schváleného návrhu státního rozpočtu		0,3	-0,3	0,3
7. Navýšení investic do dopravní infrastruktury		7,2	-7,2	10,8
8. Navýšení platů zaměstnanců státního sektoru	0,4	2,7	-2,3	2,3
9. Navýšení výdajů na přímé platby - kofinancování		1	-1	1
10. Snížení sazby pojistného na nemocenské pojištění a státní politiku zaměstnanosti	-18,4		-18,4	18,4
11. Snížení sazby daně z příjmů právnických osob	-6		-6	6
12. Navýšení základního kapitálu ČEB				20
13. Zvýšení pojistného krytí EGAPu				0
14. Změna zákona o pojišťování vývozu se státní podporou				0
15. Podpora výzkumu a vývoje		1,9	-1,9	1,9
16. Snížení záloh na daně z příjmů				0,5
17. Čerpání zůstatků ZFZP zdravotních pojišťoven				20
Celkem I			-32,2	98,8
			0,85% HDP	2,6% HDP
II. Navrhovaná opatření				
1. Slevy pro zaměstnavatele na pojistném na sociální zabezpečení a přís	-18		-18	18
2. Zrychlení odpisů v 1. a 2. odpisové skupině	-9,4		-9,4	9,4
3. Rozšíření uplatnění odpočtu DPH u osobních automobilů	-2,4		-2,4	2,4
4. Garance a podpora úvěrů malých a středních podniků		2,1	-2,1	12,6
5. Dotační program na snižování energetické náročnosti budov		6	-6	27
6. Posílení dotačního programu PANEL		0,6	-0,6	2,7
7. Zvýšení výdajů na zajištění dopravní obslužnosti		2	-2	2
8. Opatření na podporu cash flow podnikové sféry (vratky DPH v případě elektronické komunikace, neuplatňování penále, splátkové kalendáře ČSSZ atd.)			0	2
9. Využití Evropského sociálního fondu (ESF) pro rekvalifikace s refundací mzdových nákladů pro zaměstnavatele			0	3
10. Opatření v insolvenci			1	1
Celkem II			-41,5	80,1
			1,1% HDP	2,1% HDP
Navrhovaná opatření celkem				
Celkem I + II			1,95% HDP	4,7% HDP

Zdroj: NERV

Tato převážně exekutivní, rychle implementovatelná opatření využívající v některých svých částech rozpočtově neutrálních zdrojů ze strukturálních fondů (ESF či ERDF) či prodeje postkjotských environmentálních povolenek pak byla v rámci politických dohod se sociálně demokratickou opozicí rozšířena o šrotovné a sérii sociálních opatření ke zmírnění dopadů krize ve formě prodloužení podpory v nezaměstnanosti, daňové zvýhodnění na vyživované dítě, zvýšení příplatků na děti a okruhu jejich příjemců aj.

2.4. První shrnutí: Cíl - Předběžná RIA se scénáři dopadů SF na makroúrovni

Již v makroekonomickém průřezu si lze teoreticky naformulovat různé scénáře vlivu SF na makroekonomiku a pokusit se je promítnout do malé RIA s tím, že kritéria by mohla být odvozena z makroekonomického kvalitativního modelu SF a jejich vlivu na ekonomiku navázaných na úvahy o prioritách NSSR. Dopady scénářů odhalené malou RIA by pak měly posloužit k analýze možných změn SF zejména v možnostech využití fondů jako zdroje veřejných financí do ekonomiky. Tam se pak může ukázat např. typ a rozsah přímých a nepřímých dopadů na veřejnou správu, dopadů na zaměstnanost, dopadů na výdaje do infrastruktury, celkové multiplikační efekty apod.

3. Mezoekonomická úroveň rizik

Další úroveň rizika je mezoekonomická úroveň, která se primárně zabývá analýzou financování a kofinancování projektů podporovaných ze strukturálních fondů (Obrázek 2424) s důrazem na podniky, veřejnou správu, banky a státní fondy.

Obrázek 2424: Mezoekonomická úroveň rizik

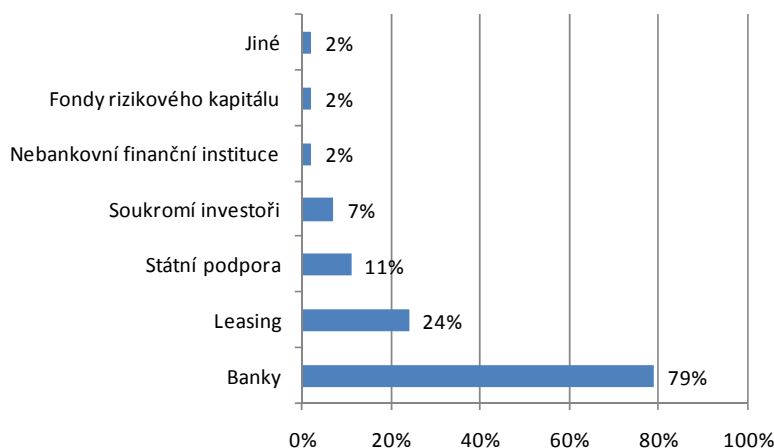


Zdroj: EEIP

3.1. Relevantní problémy poskytování úvěrů

Podniky mají dva hlavní způsoby získávání kapitálu pro svoje podnikání – vlastním kapitálem (např. navýšením základního kapitálu) a cizími zdroji (např. bankovní dluhy či leasing). Jak ukazuje Obrázek 2525, dominantním zdrojem financování MSP v EU je bankovní (úvěrové) financování (téměř 80 %). Z tohoto důvodu se v této kapitole zaměříme na rozbor úvěrového trhu v ČR v členění na podnikatelský sektor a domácnosti.

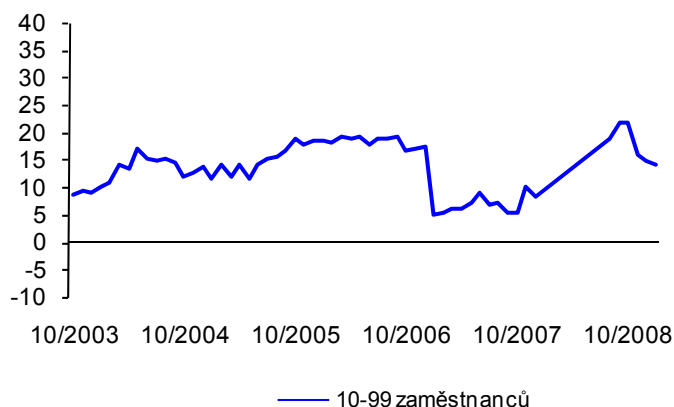
Obrázek 2525: Zdroje financování MSP v EU



Zdroj: OECD (2006)

Dynamika úvěrů MSP (tj. podniky do 249 zaměstnanců) byla v posledních letech hodně volatilní (Obrázek 2626). Zatímco úvěry pro střední podniky (100-249 zaměstnanců) rostly koncem roku 2007 o téměř 28 % a vykazovaly vzrůstající tendenci, koncem roku 2008 tato dynamika klesla na 15 %. Ačkoliv se jedná o data z konce roku 2008, tendence v nižším půjčování u vybraných skupin podniků je zřejmá. Jak bylo již uvedeno, v současné době se dají čekat problémy se zajištěním financování malých a středních podniků – MSP, tím spíše jde-li o inovativní podniky na začátku svého cyklu.

Obrázek 2626: Dynamika úvěrového vývoje v podnicích s 10-99 zaměstnanci (měsíční data, meziroční růst úvěrů v %)

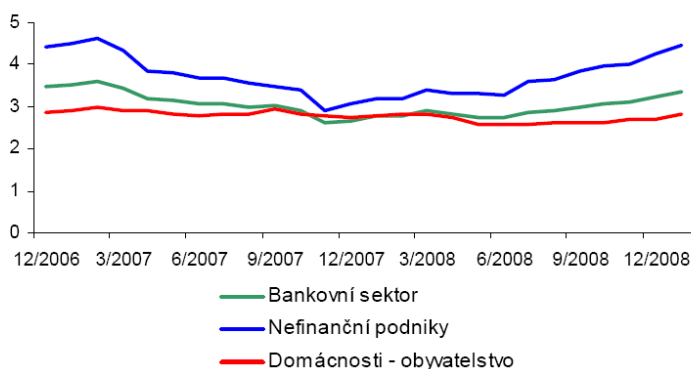


Zdroj: ČNB

Ale zdrojem české dynamiky nejsou pouze malé a střední podniky (mnohdy inovačně zdatné), ale i mnohé velké podniky (i mnohonárodní), které okolo sebe vrství klustery desítek subdodavatelů – a tím táhnou jejich poptávku jako je to v případě celé tisícovky společností v automobilovém průmyslu či ve stavebnictví. Jiné MSP obsluhují spotřebním zbožím či službami pouze místní či regionální trh. Pokud jsou ovšem samy velké podniky ohroženy např. ztrátou konkurenceschopnosti a poptávky zákazníků (některé společnosti typu Opel) přesouvají mnohdy velkou část rizika na své subdodavatele, kteří se musí spokojit s opožděnými platbami atd. Jak jejich finanční situace vypadá?

Jedním z indikátorů finančního zdraví české ekonomiky, velkých podniků pak zvláště, je i podíl úvěrů v selhání (tj. úvěrů, které nejsou spláceny více než 90 dní). Jak ukazuje Obrázek 2727, podíl úvěrů v selhání roste ve všech segmentech (bankovní sektor, nefinanční podniky a domácnosti) a tato tendence se dá očekávat v následujících měsících. Tento růst není zatím příliš dramatický, ale dochází ke zhoršování kvality zmíněných úvěrů. Např. podle ČNB jsou podnikové úvěry spláceny s větším zpožděním, což může indikovat budoucí problémy podnikového sektoru v ČR (vyšší počet bankrotů podniků, vyšší druhotnou platební neschopnost apod.).

Obrázek 2727: Úvěry v selhání v ČR (% celkových úvěrů v segmentu)



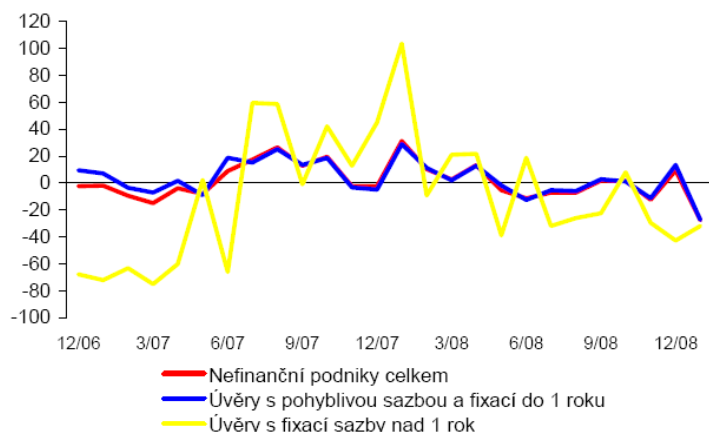
Zdroj: ČNB

Analýzu úvěrového trhu lze provádět dvěma základními způsoby – kvantitativně (na základě statistik o poskytování úvěrů) a též kvalitativně (na základě průzkumu mezi podniky resp. příjemců úvěru). V této části se zaměříme na oba segmenty – při kvantitativní analýze budeme vycházet zejména z údajů ČNB a při kvalitativní analýze použijeme výsledků průzkumů, které provedla Hospodářská komora ČR počátkem roku 2009.

3.1.1.1. Kvantitativní analýza bankovních úvěrů podnikům v ČR

Doprovodným znakem krize bývá obvykle i nižší objem nových poskytnutých úvěrů, což se v současnosti děje i v ČR. Obrázek 2828 ukazuje, že koncem roku 2008 došlo k meziročnímu poklesu úvěrů nefinančním podnikům o téměř 30%. Je třeba zmínit, že úvěry s pohyblivou sazbou a fixací sazby do 1 roku tvoří cca 95 % všech úvěrů podnikům. Vzhledem k malému objemu úvěrů s delší fixací sazby je jejich meziroční růst volatelnější než u úvěrů s fixací sazby do 1 roku.

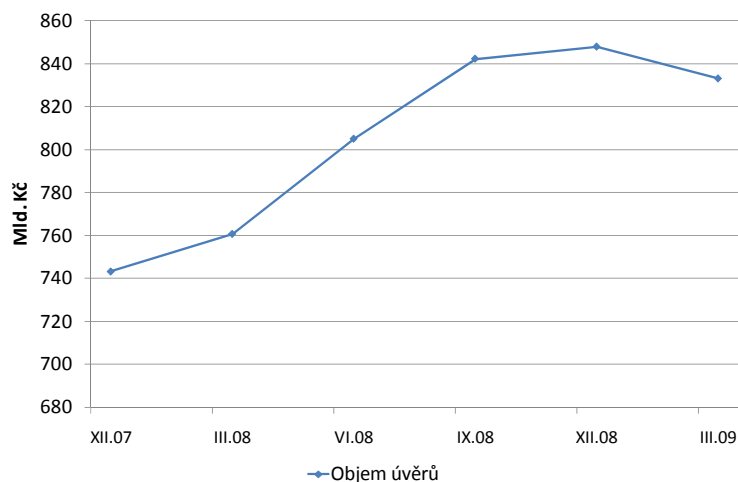
Obrázek 2828: Meziroční dynamika vývoje nových korunových úvěrů nefinančním podnikům (v %; úvěry celkem bez kontokorentních úvěrů)



Zdroj: ČNB

Výše uvedené podporuje i fakt, že k 31. 3. 2009 poklesl objem úvěrů nefinančním klientům českých bank na 833 mld. Kč (Obrázek 2929). Obecně se dá konstatovat, pro banky je v současnosti důležitý vztah a znalost jejich stávajících klientů a primární nedůvěra vůči novým klientům, kteří se jeví jako riziková zejména během krize, což se může dotknout i subjektů – příjemců SF a jejich dodavatelů.

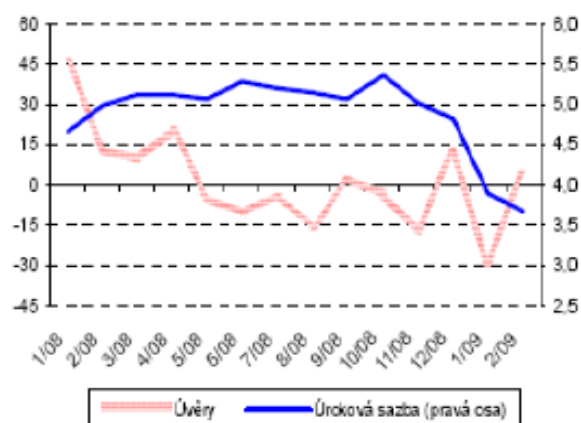
Obrázek 2929: Objem úvěrů klientům českých bank (prosinec 2007 - březen 2009)



Zdroj: ČNB

Nedílnou součástí úvěru je kromě jeho nominální hodnoty i výše úrokové sazby placené příjemcem úvěru. Teoreticky by snížení základních úrokové sazby ČNB mělo vést i k poklesu sazeb úvěrů pro podniky. Lze říci, že právě pokles úrokových sazeb vyhlášených ČNB pomohl v únoru 2009 k mírnému oživení poskytnutých úvěrů nefinančním podnikům (Obrázek 3030), ze kterého je patrný též výrazný 30% meziroční pokles úvěrů u vybraných šesti bank v lednu 2009.

Obrázek 3030: Úvěry nefinančním podnikům (nové obchody u vybraných šesti bank, meziročně v % a úroková sazba v %)



Zdroj: ČNB

3.1.1.2. Kvalitativní analýza bankovních úvěrů podnikům v ČR

Výše uvedená kvantitativní analýza indikuje potenciální problémy podniků, a tedy i ochotu bank poskytovat úvěry během krize. Nicméně kvalitativní stránka problému je taktéž velmi důležitá, neboť odráží reálnou situaci podniků při dostupnosti bankovního financování. V únoru 2009 provedla Hospodářská komora ČR průzkum, kterého se zúčastnilo 1364 respondentů, s cílem zjistit spokojenost podnikatelů s přístupem bank k úvěrovému financování. Na otázku „Souhlasíte s tím, že banky dělají vše proto, aby peníze byly pro firmy a podnikatele co nejrychleji a nejsnadněji dostupné?“ odpovědělo záporně 70 % respondentů, zatímco kladně pouze 12 %. Dále téměř 69 % respondentů zmínilo, že jim v posledních třech měsících banky změnilly podmínky u již existujících úvěrů; 35 % tazatelů uvedlo, že změna se týkala zvýšení úrokových sazeb u provozních úvěrů.

Z výše uvedeného vyplývá, že jak inovačně a konkurenčně zdatné podniky, tak slabší hráči mají v současnosti problémy se získáním či udržením bankovního financování. Současně schopnost získat státní podporu u velkých firem je omezena jejich charakterem (zda se jedná o systémově důležité podniky) nebo jejich schopností prosazovat svůj formální i neformální vliv. Taková možnost je u MSP také, ale v naprosté většině případů se nejedná o systémově významné entity. Na jedné straně se mohou ucházet o SF mají-li projekty v souladu s cíli SF, mnohdy jsou i inovačně schopné, na straně druhé výše popsaná pozice bank nepochybně snižuje ochotu bank poskytovat úvěrové krytí příjemcům podpory ze strukturálních fondů na nové projekty.

3.2. Analýza regionů a veřejné správy

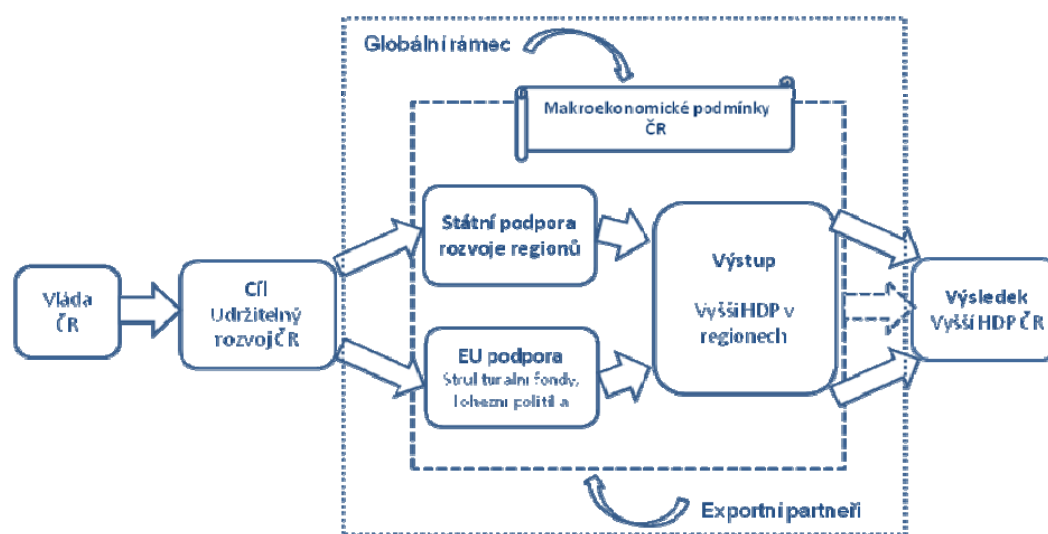
V úvodních kapitolách jsme svoji pozornost soustředili na národohospodářské ukazatele za ekonomiku jako celek jako základní indikátory nastupující recese.

Obrázek 3131 schematicky nastiňuje dopady české hospodářské politiky na jednotlivé regiony v kontextu makroekonomického prostředí české ekonomiky.

Chceme-li podpořit udržitelný rozvoj regionů ČR neobejdeme se bez adekvátního monitorování regionálních indikátorů, které byly v minulých letech vcelku stabilní a proto nevadilo pracovat se zpožděnými daty, která jsou charakteristická jak pro zdroje z Českého statistického úřadu tak Eurostatu. V současné době jsou k dispozici poslední regionální data za rok 2007, která by však měla být v období zvýšené volatility poskytována s mnohem vyšší frekvencí, aby umožnila centrálním i regionálním úřadům pozorně sledovat mnohdy dramatické změny a přiměřeně na ně reagovat. Pro začátek a první přiblížení se však v naší analýze musíme omezit na rozbor dostupných historických dat (makroekonomický vývoj regionů v letech 2004-2007) s předpokladem inertního vývoje, které doplňujeme a korigujeme údaji o nezaměstnanosti, které patří k jedněm z mála aktuálně

poskytovaných regionálních dat. Dále provedeme předběžnou analýzu rizika jednotlivých regionů podle tzv. BT indexu regionální stability. Nepovažujeme tuto úvodní analýzu však v žádném případě za definitivní, neboť nám v době zpracování scházela adekvátní data.

Obrázek 3131: Základní formy podpory rozvoje regionů



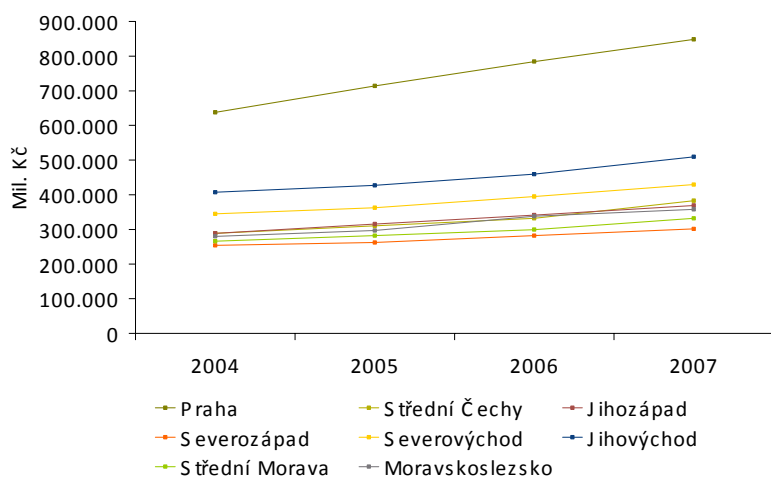
Zdroj: EEIP

3.2.1. Vývoj základních makroekonomických ukazatelů regionů

3.2.1.1. HDP v regionech NUTS 2 a NUTS 3

Vývoj HDP většiny krajů je poměrně silně korelován s vývojem růstu HDP celé České republiky. Z hlediska absolutního HDP je patrné, že většina regionů dosahovala v časovém horizontu podobných výsledků (Obrázek 3232). Výjimku tvoří Praha, jejíž absolutní HDP signifikantně převyšuje HDP ostatních krajů. Například v roce 2007 dosahovala Praha úroveň téměř 830 mld. HDP oproti průměrným 290 mld. v ČR (tedy zhruba třikrát více). Z hlediska růstu HDP však lze identifikovat regiony NUTS 2, jejichž vývoj růstu HDP je zpomalený ve srovnání s celkovým trendem. Takovými regiony jsou především regiony Severozápad, Moravskoslezsko a potažmo i Jihozápad. Severozápad se v průběhu celé časové řady pohyboval pod úrovní České Republiky, přičemž v roce 2007 dosahoval růst HDP v tomto kraji 2,8 % oproti 6 % v ČR. Moravskoslezsko svým růstem HDP převyšovalo celkový růst HDP ČR až do roku 2005, kdy tento růst dosahoval 7,6 %. Mezi lety 2005 a 2006 však růst zpomalil na 3,7 % oproti celkovým 6,8 % v ČR. Ačkoli byl v dalším roce trend růstu mírně rostoucí, zaostávalo Moravskoslezsko dále za celorepublikovým průměrem. Právě tyto regiony lze identifikovat jako ohrožené z hlediska stávající krize. Naopak region Střední Čechy vykazoval signifikantní růst HDP oproti celé ČR především v roce 2006, kdy dosáhl 13 %, i v dalším roce zůstal nad průměrem s 8,3 % růstu HDP.

Obrázek 3232: HDP v regionech NUTS 2 v období 2004-2007



Zdroj: ČSÚ

Region Severozápad byl tedy identifikován jako kraj s vyšším rizikem v důsledku hospodářské krize. Region Severozápad je tvořen Karlovarským a Ústeckým krajem. Právě vývoj HDP Karlovarského kraje se drží hluboko pod celorepublikovou úrovní, v průměru na 1,5 % (Tabulka 66). V roce 2006 například vykazuje růst pouhých 0,8 % oproti celorepublikovému průměru 6,8 %. Karlovarský i Ústecký kraj tedy spadají do kategorie s růstem HDP nižším než 4%, což je řadí mezi vysoce rizikové. Naopak míra rizika z hlediska růstu HDP je např. pro Středočeský kraj, Liberecký kraj či Zlínský kraj poměrně nízká. Všechny tyto regiony převyšují v průměru 7% hranici růstu HDP.

Tabulka 66: HDP v regionech NUTS 3 v období 2004-2007

Regions - NUTS3 *	2004	2005	2006	2007	průměr	stupeň rizika
Česká Republika	4,5%	6,3%	6,8%	6,0%	5,9%	
Hl. m. Praha	3,8%	6,7%	6,4%	5,7%	5,7%	3
Středočeský kraj	6,4%	5,9%	13,0%	8,3%	8,4%	1
Jihočeský kraj	5,3%	7,5%	6,1%	3,0%	5,5%	3
Plzeňský kraj	8,8%	4,5%	7,7%	6,3%	6,8%	2
Karlovarský kraj	0,8%	1,8%	0,8%	2,7%	1,5%	4
Ústecký kraj	1,6%	5,3%	6,3%	2,9%	4,0%	4
Liberecký kraj	5,3%	12,3%	5,7%	7,1%	7,6%	1
Královéhradecký kraj	5,1%	5,0%	3,7%	6,0%	5,0%	3
Pardubický kraj	3,7%	5,5%	7,5%	8,4%	6,3%	2
Vysočina kraj	3,7%	6,9%	7,1%	4,8%	5,6%	3
Jihomoravský kraj	3,3%	5,8%	7,7%	7,8%	6,1%	2
Olomoucký kraj	7,4%	2,8%	4,3%	6,7%	5,3%	3
Zlínský kraj	3,2%	8,8%	9,1%	7,9%	7,3%	1
Moravskoslezský kraj	4,8%	7,6%	3,7%	4,1%	5,0%	3

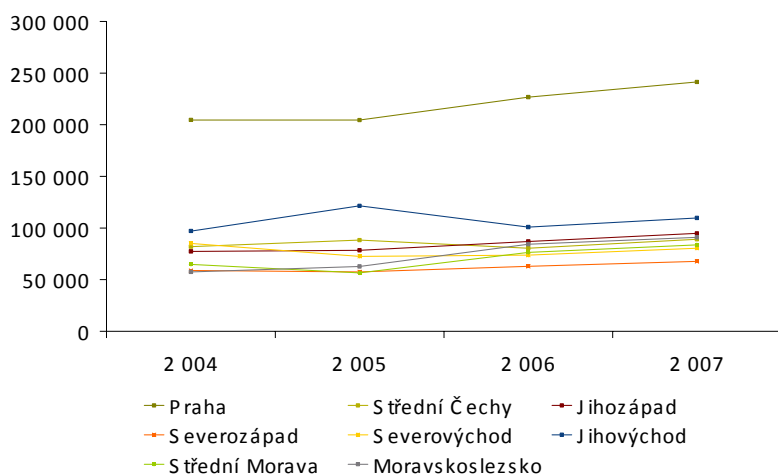
Zdroj: ČSÚ, EEIP

Pozn.: 1 – velmi malá až zanedbatelná míra rizika; 2 – malá míra rizika 3 – větší míra rizika; 4 – velká až ohrožující míra rizika

3.2.1.2. Tvorba hrubého fixního kapitálu

Z hlediska tvorby hrubého fixního kapitálu v absolutní hodnotě je ve všech regionech zřejmý - stejně jako pro celou ČR- rostoucí trend investic do roku 2007 (Obrázek 3333). Nejvýkonnějším regionem byla Praha, kde tvorba hrubého fixního kapitálu činila v roce 2007 téměř 242 miliard Kč. Z hlediska růstu tvorby hrubého kapitálu byl přelomovým rok 2006, v němž regiony jako Jihovýchod nebo Střední Čechy propadly hluboko pod úroveň České Republiky až na téměř -17 % (JV) a -9 % (SČ). Naopak regiony jako Střední Morava či Moravskoslezsko vykázaly růst cca. 35 % mezi lety 2006 a 2007 konvergoval růst všech krajů tvorby hrubého fixního kapitálu k růstu v rozmezí 7 – 10 %.

Obrázek 3333: Tvorba hrubého fixního kapitálu v regionech NUTS 2 v období 2004-2007



Zdroj: ČSÚ

Kraj Jihovýchod je tvořen krajem Vysočina a Jihomoravským krajem. Právě kraj Vysočina se v kritickém roce 2006 propadl až na -23,3 % z hlediska růstu hrubé tvorby fixního kapitálu (Tabulka 77). Avšak v roce 2007 zaznamenal rapidní nárůst až na 10,6 %, což byl nejprogressivnější výsledek v celé České republice. Celkově lze však z průměrných hodnot růstu hrubého fixního kapitálu identifikovat jako nejrizikovější právě kraj Vysočinu, dále pak Liberecký a Pardubický kraj. Ve všech těchto regionech byl průměrný růst investic dokonce záporný. Naopak z regionu Střední Moravy byl rok 2006 růstově nejprogressivnější Olomoucký kraj, jenž mezi lety 2005 a 2006 zaznamenal nárůst investic až o 48,5 %. Společně s Moravskoslezským a Plzeňským krajem spadají do kategorie s více než 14% růstem hrubého fixního kapitálu, což koreluje s nízkou mírou sledovaného rizika.

Tabulka 77: Růst tvorby hrubého fixního kapitálu v regionech NUTS 3 v období 2004-2007

Regions - NUTS3 *	2005	2006	2007	průměr	stupeň rizika
Česká Republika	1,8%	6,5%	6,7%	5,0%	
Hl. m. Praha	-0,1%	10,8%	6,5%	5,7%	2
Středočeský kraj	7,8%	-8,8%	10,5%	3,2%	3
Jihočeský kraj	15,9%	-20,3%	8,8%	1,5%	3
Plzeňský kraj	-14,2%	56,7%	9,1%	17,2%	1
Karlovarský kraj	2,5%	1,1%	4,9%	2,8%	3
Ústecký kraj	-4,3%	12,9%	8,9%	5,9%	2
Liberecký kraj	-10,1%	-9,2%	8,9%	-3,5%	4
Královéhradecký kraj	-14,1%	10,8%	8,6%	1,8%	3
Pardubický kraj	-19,8%	3,3%	9,8%	-2,2%	4
Vysočina kraj	11,9%	-23,3%	10,6%	-0,3%	4
Jihomoravský kraj	30,1%	-14,8%	8,2%	7,9%	2
Olomoucký kraj	-13,6%	48,5%	9,6%	14,8%	1
Zlínský kraj	-11,7%	20,2%	9,2%	5,9%	2
Moravskoslezský kraj	9,1%	34,4%	7,9%	17,1%	1

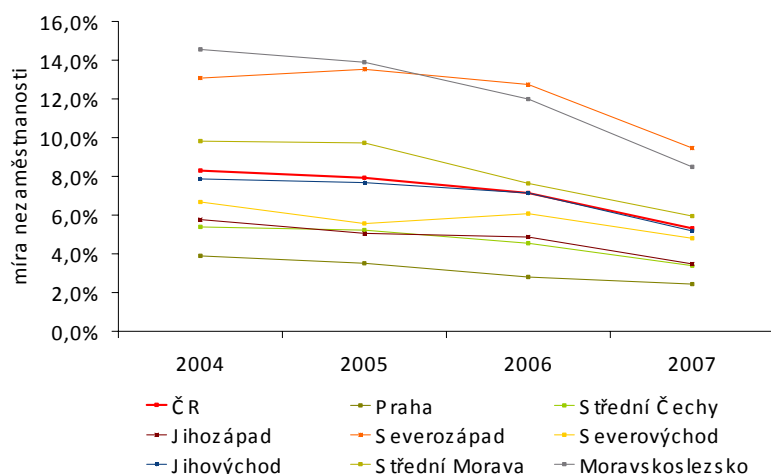
Zdroj: ČSÚ, EEIP

Pozn.: 1 – velmi malá až zanedbatelná míra rizika; 2 – malá míra rizika; 3 – větší míra rizika; 4 – velká až ohrožující míra rizika

3.2.1.3. Míra nezaměstnanosti regionů

Trend míry nezaměstnanosti je poměrně silně korelován s celorepublikovým trendem (Obrázek 3434). Opět lze identifikovat rizikové kraje z hlediska míry nezaměstnanosti, které se pohybují nad celorepublikovým průměrem. Jsou jimi především regiony Moravskoslezsko a Severozápad. Jejich míra nezaměstnanosti se pohybovala mezi lety 2004 a 2007 mezi 9 a 15 % oproti 5 a 8 % v celé ČR. Mezi regiony s nejnižším rizikem patří především Praha se stabilní mírou nezaměstnanosti v rozmezí 2 – 3 % v průběhu let 2004 až 2007.

Obrázek 3434: Míra nezaměstnanosti regionů NUTS 2



Zdroj: ČSÚ

V kraji Severozápad je nejvíce ohrožen nezaměstnaností (Tabulka 88) především Ústecký kraj. V letech 2004 až 2006 se v tomto kraji pohybovala míra nezaměstnanosti mezi 14 – 15 % (v celé ČR 7 – 8 %). V roce 2007 pak poklesla k téměř 10 %, což však stále znamenalo vyšší hodnotu o téměř 3 % oproti celorepublikové úrovni. Kromě Ústeckého kraje byly dále identifikovány jako nejrizikovější regiony s průměrnou mírou nezaměstnanosti vyšší než 9 %, a to Olomoucký kraj a Karlovarský kraj. Naopak regiony jako jsou Středočeský, Jihočeský, Plzeňský kraj a obzvláště Praha lze zařadit do kategorie s nízkou mírou rizika z hlediska míry nezaměstnanosti. Ta byla v průměru nižší než 5 %.

Tabulka 88: Míra nezaměstnanosti regionů NUTS 3

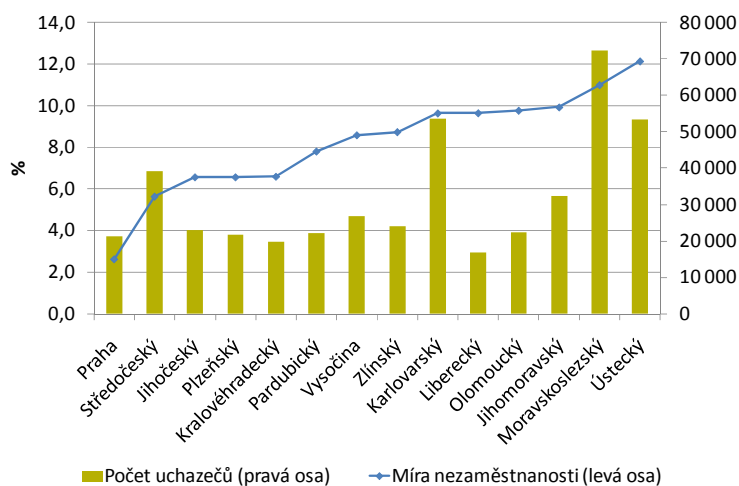
	2004	2005	2006	2007	průměr	stupeň rizika
Česká Republika	8,3%	7,9%	7,1%	5,3%	7,2%	
Hl. m. Praha	3,9%	3,5%	2,8%	2,4%	3,2%	1
Středočeský kraj	5,4%	5,2%	4,5%	3,4%	4,6%	1
Jihočeský kraj	5,7%	5,0%	5,1%	3,3%	4,8%	1
Plzeňský kraj	5,8%	5,1%	4,6%	3,7%	4,8%	1
Karlovarský kraj	9,4%	10,9%	10,2%	8,2%	9,7%	4
Ústecký kraj	14,5%	14,5%	13,7%	9,9%	13,2%	4
Liberecký kraj	6,4%	6,5%	7,7%	6,1%	6,7%	2
Královéhradecký kraj	6,6%	4,8%	5,4%	4,2%	5,2%	2
Pardubický kraj	7,0%	5,6%	5,5%	4,4%	5,6%	2
kraj Vysočina	6,8%	6,8%	5,3%	4,6%	5,9%	2
Jihomoravský kraj	8,3%	8,1%	8,0%	5,4%	7,5%	3
Olomoucký kraj	12,0%	10,0%	8,2%	6,3%	9,1%	4
Zlínský kraj	7,4%	9,4%	7,0%	5,5%	7,4%	3
Moravskoslezský kraj	14,5%	13,9%	12,0%	8,5%	12,2%	4

Zdroj: ČSÚ, EEIP

Pozn.: 1 – velmi malá až zanedbatelná míra rizika; 2 – malá míra rizika; 3 – větší míra rizika; 4 – velká až ohrožující míra rizika

Výše uvedená data poskytnutá ČSÚ ve srovnatelné podobě zatím pouze do roku 2007 bude třeba následně aktualizovat v závislosti na dostupnosti indikátorů. Obrázek 3535 ukazuje současnou výši nezaměstnanosti v jednotlivých regionech, která je ve většině oblastí vyšší, než tomu bylo v minulých letech (Tabulka 88).

Obrázek 3535: Míra nezaměstnanosti regionů NUTS 3 k 31. 3. 2009



Zdroj: ČSÚ

3.2.1.4. Zahraniční obchod

Podobně jako v případě celé České republiky, patří Německo mezi nejvýznamnější exportní partnery jednotlivých regionů ČR, následováno Slovenskem a Polskem (Tabulka 99). V důsledku tohoto rozdělení lze očekávat silný vliv krize v důsledku ochabující ekonomiky Německa a nedostatečné německé poptávky po tuzemských výrobcích. Například export z Karlovarského kraje do sousedního Německa tvoří téměř 64 %. Dalšími silně ohroženými regiony jsou pak Plzeňský kraj s 52,5 %, Liberecký kraj s 42,5 %, Ústecký kraj s 37,7 % a Jihočeský kraj a kraj Vysočina s 36,9 %. Dále lze identifikovat riziko u krajů směřujících velkou část svého exportu do středoevropských proexportních zemí jako je Slovensko, Polsko či Maďarsko. Takto postiženými regiony jsou především Olomoucký, Zlínský a Moravskoslezský kraj, pro něž je Slovensko druhým největším exportním partnerem s cca 11-12 % a zároveň export do Německa tvoří zhruba čtvrtinu až třetinu jejich obchodování.

Tabulka 99: Nejvýznamnější exportní partneři krajů NUTS 3 v roce 2007

NUTS 3 - kraje	Pořadí jednotlivých států ¹⁾ v celkovém vývozu kraje (podíl v %)*							
	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.
Hlavní město Praha	DE(27,0)	SK(21,7)	HU (6,0)	PL (5,7)	AT (4,5)	FR (3,8)	GB (2,7)	RU (2,6)
Středočeský	DE(28,3)	FR (7,0)	SK (6,6)	IT (6,3)	GB (6,1)	PL (5,6)	ES (4,2)	BE (3,6)
Jihočeský	DE(36,9)	AT(19,1)	FR (7,5)	IT (4,9)	SK (4,3)	PL (3,7)	GB (2,7)	ES (2,4)
Plzeňský	DE(52,5)	GB (6,9)	FR (5,2)	IT (4,7)	BE (3,9)	SK (3,3)	AT (3,2)	ES (3,2)
Karlovarský	DE(63,7)	PL (4,5)	SK (4,4)	IT (3,1)	AT (2,8)	PA (1,9)	GB (1,8)	FR (1,7)
Ústecký	DE(37,7)	PL (7,6)	SK (6,8)	GB (6,5)	IT (4,9)	BE (4,2)	FR (4,0)	AT (3,4)
Liberecký	DE(42,5)	AE (5,1)	SK (5,0)	PL (4,9)	FR (4,5)	BE (3,5)	AT (3,5)	GB (3,4)
Královéhradecký	DE(33,4)	RU (6,5)	PL (5,3)	SK (4,6)	IT (4,6)	FR (4,4)	GB (3,6)	BE (3,1)
Pardubický	DE(17,7)	NL(14,6)	FR (9,8)	GB (9,0)	IT (6,7)	ES (4,6)	SE (3,4)	SK (3,3)
Vysočina	DE(36,9)	FR (7,0)	AT (6,9)	SK (6,0)	IT (4,9)	HU (4,3)	PL (4,2)	GB (4,1)
Jihomoravský	DE(24,2)	SK (9,9)	AT (7,5)	PL (5,7)	GB (5,3)	IT (5,2)	NL (4,7)	FR (4,0)
Olomoucký	DE(28,5)	SK(11,6)	PL (6,7)	GB (6,6)	IT (5,4)	FR (5,1)	AT (4,3)	NL (3,5)
Zlínský	DE(31,8)	SK(11,9)	PL (6,1)	IT (5,6)	FR (4,2)	US (4,0)	GB (4,0)	AT (3,7)
Moravskoslezský	DE(23,2)	SK(12,6)	PL(11,6)	AT (4,8)	FR (4,8)	HU (4,3)	IT (4,1)	NL (3,8)

*

AE	Spojené arabské emiráty	ES	Španělsko	IT	Itálie	RU	Rusko
AT	Rakousko	FR	Francie	NL	Nizozemsko	SE	Švédsko
BE	Belgie	GB	Spojené království	PA	Panama	SK	Slovensko
DE	Německo	HU	Maďarsko	PL	Polsko	US	Spojené státy

Zdroj: ČSÚ

Z hlediska struktury exportovaného zboží patří mezi nejvýznamnější vývozní artikly krajů stroje a dopravní prostředky a polotovary a materiály (Tabulka 1010). Rizikově se tedy jeví především kraje s vysokou mírou exportu strojů a dopravních prostředků, mezi takto postižené patří především Pardubický kraj s 80 % a Středočeský kraj s 68 %. Ovlivnění podílu exportu polotovarů a materiálu na celkovém exportu z hlediska rizik pak může mít rozdílný charakter. Český materiál a polotovary se mohou stát v porovnání se zahraničními konkurenty levnější a poptávka po nich ze zahraničí může růst.

Tabulka 1010: Nejvýznamnější třídy SITC ve vývozu jednotlivých krajů v roce 2007

NUTS 3 – kraje	Třídy SITC					% exportu kraje
	(podíl v %; celkový vývoz kraje = 100)					
Hlavní město Praha	7 (48,3)	3 (15,6)	8 (10,0)	6 (7,8)	5 (7,4)	89,1
Středočeský	7 (68,0)	8 (10,6)	6 (9,5)	5 (6,1)	0 (2,6)	96,8
Jihočeský	7 (54,5)	6 (15,8)	8 (12,8)	5 (6,1)	0 (4,9)	94,1
Plzeňský	7 (70,1)	8 (13,5)	6 (11,6)	2 (1,9)	0 (1,7)	98,8
Karlovarský	6 (37,4)	7 (29,8)	8 (12,2)	2 (8,7)	5 (8,0)	96,1
Ústecký	6 (32,0)	7 (30,1)	5 (15,3)	8 (10,2)	3 (5,8)	93,4
Liberecký	7 (52,4)	6 (27,6)	8 (14,1)	5 (3,1)	2 (1,6)	98,8
Královéhradecký	7 (53,6)	6 (30,4)	8 (7,4)	5 (3,3)	0 (2,6)	97,3
Pardubický	7 (80,0)	6 (8,2)	8 (5,8)	5 (2,4)	0 (1,8)	98,2
Vysočina	7 (57,7)	6 (23,0)	8 (9,8)	2 (3,7)	0 (3,3)	97,5
Jihomoravský	7 (53,4)	6 (21,2)	8 (14,0)	5 (5,3)	0 (3,8)	97,7
Olomoucký	7 (46,7)	6 (24,0)	8 (14,1)	0 (7,9)	5 (4,0)	96,7
Zlínský	6 (34,9)	7 (31,9)	8 (12,4)	5 (10,3)	0 (5,8)	95,3
Moravskoslezský	6 (42,0)	7 (32,8)	3 (8,3)	8 (5,8)	5 (5,5)	94,4

0	Potraviny a živá zvířata	5	Chemikálie a příbuzné výrobky, j.n.
1	Nápoje a tabák	6	Polotovary a materiály
2	Suroviny nepoživatelné, s výjimkou paliv	7	Stroje a dopravní prostředky
3	Minerální paliva, maziva a příbuzné materiály	8	Průmyslové spotřební zboží
4	Živočišné a rostlinné oleje, tuky a vosky		

Zdroj: ČSÚ

Z podílu exportu krajů na jejich HDP lze identifikovat kraje s vysokou hospodářskou závislostí na poptávce ze zahraničí. Právě tyto kraje se v současné krizi stávají velmi rizikové. Mezi nejrizikovější regiony lze tedy zařadit Středočeský, Pardubický a Plzeňský kraj. Právě tyto kraje dosahovaly průměrně vyššího než 100% podílu exportu na HDP (Tabulka 1111). Naproti tomu region Praha je z tohoto hlediska téměř bezrizikový, míra podílu exportu na HDP činí v průměru necelých 16 %.

Tabulka 1111: Podíl exportu na HDP regionů NUTS 3

	2007	2006	2005	průměr	stupeň rizika
Česká republika	70,2%	66,4%	62,9%	66,5%	
Hl. m. Praha	16,2%	16,4%	15,0%	15,8%	1
Středočeský	129,8%	125,8%	121,6%	125,7%	4
Jihočeský	54,1%	52,4%	54,1%	53,5%	2
Plzeňský	122,1%	107,6%	96,2%	108,6%	4
Karlovarský	73,2%	70,0%	72,3%	71,9%	3
Ústecký	68,8%	69,3%	67,7%	68,6%	3
Liberecký	83,3%	81,9%	93,4%	86,2%	3
Královéhradecký	64,3%	59,7%	65,4%	63,1%	2
Pardubický	129,5%	118,2%	117,9%	121,9%	4
Vysočina	72,2%	67,9%	66,6%	68,9%	3
Jihomoravský	48,1%	46,9%	44,4%	46,5%	2
Olomoucký	57,5%	55,6%	53,7%	55,6%	2
Zlínský	72,2%	68,8%	68,7%	69,9%	3
Moravskoslezský	69,9%	66,7%	68,0%	68,2%	3

Zdroj: ČSÚ, EEIP

Pozn.: 1 – velmi malá až zanedbatelná míra rizika; 2 – malá míra rizika 3 – větší míra rizika; 4 – velká až ohrožující míra rizika

3.2.2. Celkové porovnání makroekonomických rizik v regionech NUTS 3

Analýza provedená na historických datech pomocí tzv. BT indexu regionálního rizika pro jednotlivé regiony NUTS 3 identifikovala jako nejrizikovější Karlovarský kraj (Tabulka 1212). V tomto kraji je míra rizik ve všech sledovaných proměnných velmi vysoká. Podobně je tomu i u Ústeckého, Pardubického kraje a kraje Vysočina. Naopak nejlépe si stojí kraj Praha a Plzeňský kraj, pro něž souhrnná míra rizika vykazuje nízkou úroveň. Je třeba zdůraznit, že z důvodu nedostupnosti dat je analyzováno období do roku 2007. Z tohoto důvodu se jedná o spíše o předběžný návrh metodiky, jak identifikovat rizikové kraje; v další fázi by se měla využívat aktuální makroekonomická data za jednotlivé regiony NUTS 3 a navíc NUTS 4 (nejlépe čtvrtletní data), neboť proměnlivost vývoje v regionech je značná a úroveň NUTS ji může zakrývat. Dále by mělo dojít i ke zpřesnění souboru používaných indikátorů s cílem zvýšit vypovídající sílu metody. Jen tak se vyvine nástroj ke skutečnému monitorování regionálního vývoje použitelný jak na regionální tak centrální úrovni.

Tabulka 1212: Celkové porovnání rizik v regionech NUTS 3

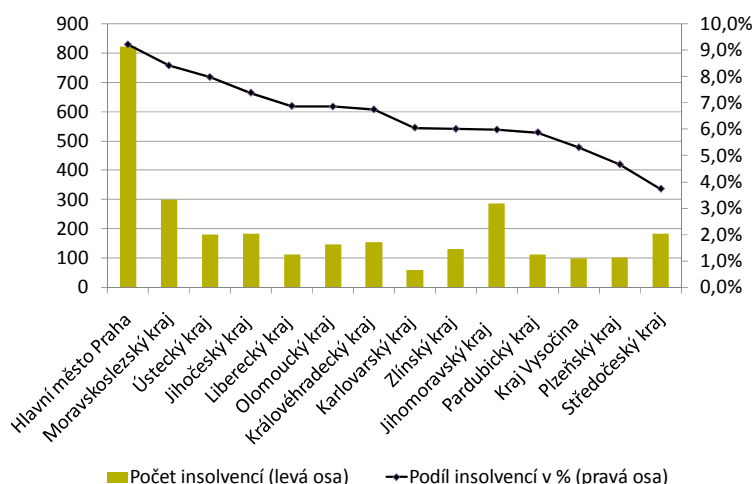
	HDP	Hrubá tvorba fix. Kapitálu	Míra nezaměstnanosti	Export/HDP	Celkové riziko
Karlovarský	4	3	4	3	14
Ústecký	4	2	4	3	13
Pardubický	2	4	2	4	12
Vysočina	3	4	2	3	12
Moravskoslezský	3	1	4	3	11
Liberecký	1	4	2	3	10
Královéhradecký	3	3	2	2	10
Olomoucký	3	1	4	2	10
Středočeský	1	3	1	4	9
Jihočeský	3	3	1	2	9
Jihomoravský	2	2	3	2	9
Zlínský	1	2	3	3	9
Plzeňský	2	1	1	4	8
Hl. m. Praha	3	2	1	1	7

Zdroj: EEIP

3.2.3. Analýza insolvenčí v regionech

Probíhající krize negativně ovlivní i hospodaření podniků, v krajním případě může způsobit i krach firem resp. jejich insolvenčí. Obrázek 3636 ukazuje počty insolvenčí firem v jednotlivých regionech v roce 2008. Je patrné, že nejvyšší absolutní i relativní počet insolvenčí je v Praze. Podíl firem v insolvenčí na celkovém počtu aktivních firem v Praze dosáhl 9,2 %, což bylo výrazně nad průměrem ČR (7,3 %). Mezi dalšími kraje s vysokou mírou insolvence patří Moravskoslezský, Ústecký a Jihočeský kraj.

Obrázek 3636: Insolvence firem v jednotlivých regionech v roce 2008



Zdroj: ČNB, Creditreform, EEIP

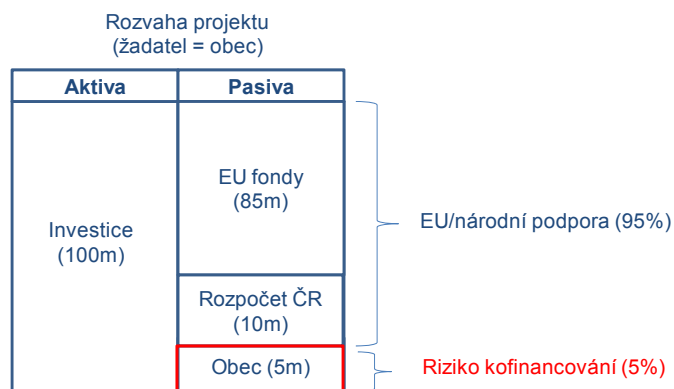
3.3. Riziko veřejných rozpočtů a výdaje na hospodářskou a sociální soudržnost

Analýza MFČR v srpnu 2008 upozornila, že „pro potřeby spolufinancování je obecně nutno hledat úspory v rámci nemandatorních výdajů“ a že „dodatečnou finanční zátěž pro veřejné rozpočty spojenou se spolufinancováním je možné omezit přijetím cílené strategie přesměrování části výdajů na hospodářskou a sociální soudržnost do projektů, jež jsou spolufinancovány prostředky fondů EU. V době ekonomického poklesu však dochází k nižším příjmům veřejných rozpočtů z důvodu sníženého výběru daní, poplatků apod. Z tohoto důvodu se dá očekávat výpadek v příjmech krajů a obcí, které nejen spolufinancují projekty ze strukturálních fondů, ale zajišťují i hotovostní toky během realizace projektů. Např. v březnu 2009 byly předběžně analytiky odhadnuty výpadky v rozpočtech krajů a publikovány v MF DNES dne 20. 3. 2009: předpokládaný pokles příjmů Středočeského kraje o 868 mil. Kč, Ústeckého o 522 mil. Kč, Karlovarského o 233 mil. Kč, Plzeňského o 445 mil. Kč, Jihočeského kraje o 559 mil. Kč, kraje Vysočina o 434 mil. Kč, Jihomoravského kraje o 622 mil. Kč, Zlínského o 318 mil. Kč, Moravskoslezského o 544 mil. Kč, olomouckého o 439 mil. Kč, Hradeckého o 360 mil. Kč, Pardubického o 335 mil. Kč a Libereckého kraje o 335 mil. Kč. Podle předběžných odhadů předsedy Asociace krajů Michala Haška by mohly kraje kvůli ekonomické krizi přijít nejméně o 10 % daňových příjmů, někteří analytici však předpovídají až 15-25% pokles nemandatorních příjmů krajů a obcí v roce 2009.

Navzdory tomu, že spolufinancování ze strany krajů a obcí je relativně nízké, neboť stát poskytuje podle platných rozpočtových pravidel v modelových případech polovinu spolufinancování (např. u krajů do cca 10 % u obcí do 5 % - viz Obrázek 3737), existuje zde nebezpečí, že výše uvedené negativní skutečnosti budou mít vliv jak na stávající příjemce dotací tak na budoucí žadatele. Například v případě, kdy malá obec investovala do velkého projektu (aquaparku, zábavního centra apod.), během krize může mít pravděpodobně problém se splácením úvěru na tento projekt, což může ohrozit její rozpočet, což sníží ochotu financovat další projekty v této obci. Je třeba zmínit, že ačkoliv je ze strany obcí spolufinancování ve výši 5 % (nelze ani vyloučit, že se podaří v rámci EU vyjednat i dočasné pozastavení spolufinancování projektů strukturálních fondů), reálně je potřeba vyšší (podle expertních odhadů 8-15 %) z důvodu nutnosti předfinancování cash-flow projektu během výstavby příjemcem dotace (platí praxe ex-post refundace nákladů na projekty) či na pokrytí neuznatelných výdajů.

U potenciálních žadatelů se může stát, že odstoupí od realizace projektu podporovaného ze strukturálních fondů, např. díky změně priorit na příjmové straně rozpočtu kraje či obce.

Obrázek 3737: Schéma projektu spolufinancovaného z rozpočtu obce



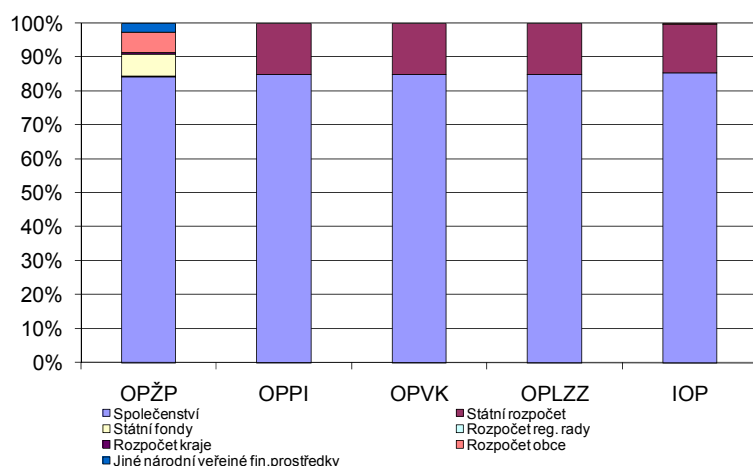
Zdroj: EEIP

Jedním z rizik strukturálních fondů je tedy i omezení nemandatorních výdajů veřejného sektoru v důsledku výpadku příjmů a inerce mandatorních výdajů. Jak již bylo zmíněno výše, nižší příjmy obcí a krajů mohou vést k problémům při (spolu)financování projektů z veřejných rozpočtů. Ačkoliv se v současnosti jeví toto riziko jako nevýznamné, v krátké době se může stát velkým problémem při čerpání strukturálních fondů ohrožením závazku dodržování adicionality domácích zdrojů a fondů EU.

3.3.1. Riziko angažovanosti veřejného sektoru v OP

Výše uvedené riziko se dá demonstrovat na podílu kofinancování schválených projektů v OP z rozpočtů regionální rady, rozpočtu kraje a rozpočtu obce. Je zřejmé, že většina OP není významně financována z prostředků krajů a obcí ani relativně (Obrázek 3838) ani absolutně (Obrázek 3939).

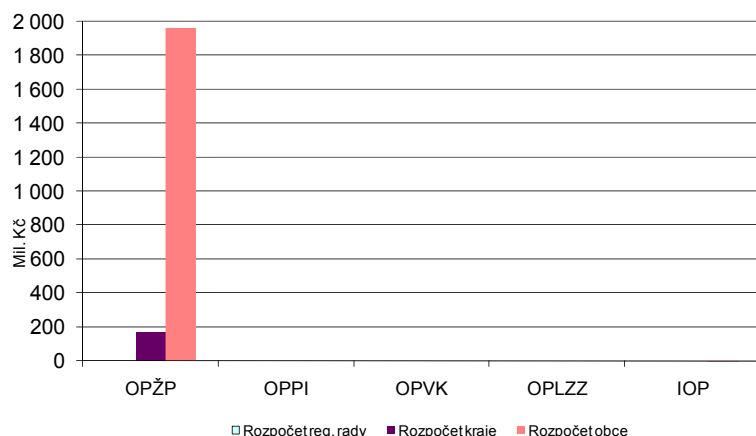
Obrázek 3838: Struktura prostředků kofinancování schválených projektů v OP k 21. 4. 2009



Zdroj: EEIP dle MSC2007 – 21. 4. 2009 dle disponibilních údajů

Výjimku tvoří programy OP ŽP (významné kofinancování obcí a krajů v celkové výši 2,1 mld. Kč), OP PA (celkem 197 mil. Kč z rozpočtu regionální rady) a OP PK (celkem 25,5 mil. Kč z rozpočtu regionální rady) a právě na tyto programy by mohl negativně zapůsobit zmíněný předpokládaný výpadek příjmů krajů a obcí. Problémem může být i tok cash flow v době implementace projektu a jeho financování.

Obrázek 3939: Výše prostředků kofinancování schválených projektů v OP z rozpočtu regionální rady, kraje a obce k 21. 4. 2009

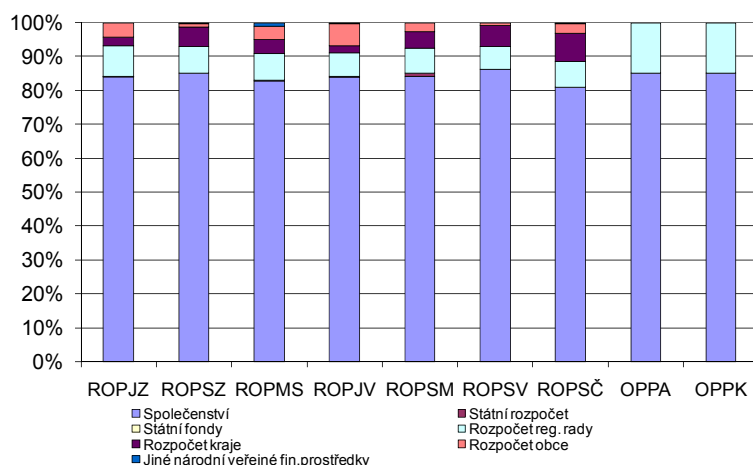


Zdroj: EEIP dle MSC2007 – 21. 4.2009 dle disponibilních údajů

3.3.2. Riziko angažovanosti veřejného sektoru v ROP

Ve srovnání s OP jsou ROP financovány z rozpočtů krajů a obcí ve větší míře, což dokládá v relativním srovnání Obrázek 4040 a v absolutním vyjádření Obrázek 2525.

Obrázek 4040: Struktura prostředků kofinancování schválených projektů v ROP k 21. 4. 2009

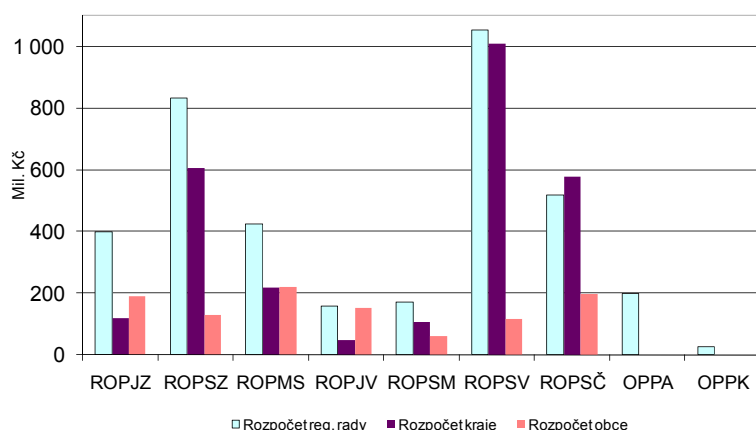


Zdroj: EEIP dle MSC2007 – 21. 4. 2009 dle disponibilních údajů

Pozn. – U OPPA a OPPK se jedná o rozpočet Hlavního města Prahy, nikoliv rozpočet regionální rady (zjednodušení za účelem přehlednosti obrázku).

Objemově nejvyšší financování z prostředků krajů a obcí u schválených projektů k 21. 4. 2009 vykázaly ROP SV (celkem 2,2 mld. Kč), ROP SZ (1,6 mld. Kč) a ROP ŠČ (1,3 mld. Kč). Je třeba zmínit, že výpadek v rozpočtových příjmech bude mít pochopitelně vliv i na další kraje resp. programy ROP a nejen na výše zmíněné tři s nejvyšším absolutním spolufinancováním.

Obrázek 4141: Výše prostředků kofinancování schválených projektů v ROP z rozpočtu regionální rady, kraje a obce k 21. 4. 2009



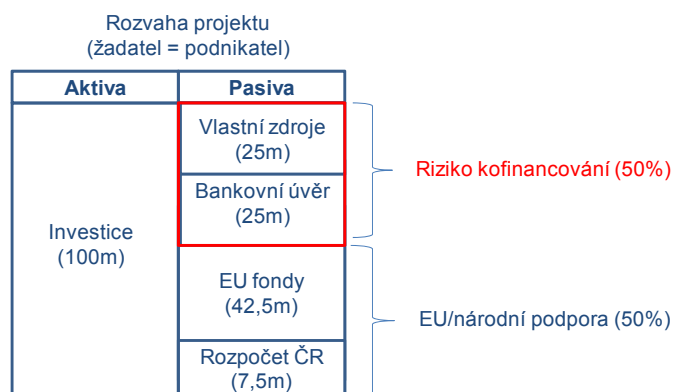
Zdroj: EEIP dle MSC2007 – 21. 4. 2009 dle disponibilních údajů

3.4. Podniková úroveň

Podnik má dva základní zdroje kofinancování projektu – vlastní zdroje (např. zisk běžného období, nerozdělený zisk minulých let, půjčky a akcionářů apod.) a bankovní úvěr (Obrázek 4242). Jak již bylo uvedeno, většina českých podniků očekává negativní dopad na své hospodaření jako důsledek krize, čímž se sníží zisky a vlastní zdroje podniku. Dále je třeba zmínit, že ačkoliv je kofinancování ze strany podniků je v rámci OP PI ve výši cca 50 %, reálná potřeba vlastního financování o dost vyšší (až 70 % - 80 %) z důvodu nutnosti udržování plynulého cash flow - předfinancování projektu z vlastních zdrojů, ex-post financování projektů či výši neuznatelných výdajů apod.

Z výše zmíněného rovněž plyne, že přístup k bankovnímu financování je rovněž v současnosti obtížný, což bude mít záporný vliv na další investiční aktivity a plánované projekty českého podnikatelského sektoru, což dále prohloubí obtížnost podniků sehnat financování na projekty dotované ze strukturálních fondů.

Obrázek 4242: Schéma projektu kofinancovaného z vlastních a cizích zdrojů podniku



Zdroj: EEIP

3.5. Financování ze Státního fondu dopravní infrastruktury jako příklad

Dalšími důležitými subjekty, které spolufinancují projekty ze strukturálních fondů, jsou i státní fondy jako např. Státní fond dopravní infrastruktury (SFDI), který se podílí na kofinancování projektů v OP D. Níže jsou uvedeny informace, které poskytl SFDI zpracovateli o dané problematice.

3.5.1. Strukturální fondy

- Problémem je pomalé schvalování projektů v EK. (Celkový počet schválených projektů v oblasti dopravní infrastruktury je nula – tzn., že náklady na realizaci projektů prozatím nese plně ČR.
- Možnosti rychlejšího čerpání strukturálních fondů – vyšší administrativní zátěž pro EK – nutnost rychlejšího schvalování projektů v Bruselu.
- Problematika kofinancování – EU nesmyslně snižuje míru podpory u projektů generujících příjmy, i když se jedná o projekty veřejné infrastruktury.

3.5.2. Ostatní komunitární nástroje

EU Recovery Package TEN-T 500 mil. EUR pro celou EU - je pouze na projekty na TEN-T (transevropská síť) tj. v ČR zejména dálnice a železniční koridory. Tyto projekty jsou však většinou financovány ze zdrojů strukturálních fondů. S ohledem na nemožnosti kombinace prostředků z Recovery Package s prostředky ze strukturálních fondů, je velmi nízká pravděpodobnost získání prostředků z tohoto Recovery Package.

3.5.3. Hospodaření SFDI

V této části uvádíme faktory, které negativně ovlivňují hospodaření SFDI a zvyšují tudíž riziko kofinancování projektů v rámci programu OP D. Hlavní kritické momenty z hlediska příjmové stránky SFDI jsou následující:

- 1) významný pokles zahraniční poptávky hlavních obchodních partnerů ČR implikuje sníženou poptávku po dopravních službách, což se odráží jak ve výběru mýta, tak i ve výnosech ze spotřební daně z minerálních olejů;
- 2) u silniční daně je hlavním negativním prvkem očekávaný nárůst platební neschopnosti tuzemských subjektů;
- 3) dálniční kupony – z hlediska příjmů okrajový zdroj financování, větší výběr nemůže nahradit ostatní předpokládané propady v příjmech.

3.5.3.1. Mýto

Mezi 1. 1. 2009 a 22. 3. 2009 se předepsalo o 253 mil. Kč méně ve srovnání se stejným obdobím loňského roku (což představuje nyní pokles o 22,3 %), přičemž se jedná pouze o systémem předepsané mýto a nikoliv fakticky zaplacené. Hodnota tedy nezahrnuje ČNB odhadovaný default plateb cca 7% - 10%. Propad je odhadován na celoroční bázi na úrovni až 1,4 mld. Kč (2009/2008), v absolutní hodnotě předepsané mýto může dosáhnout 4,6 mld. Kč (bez defaultu plateb)

3.5.3.2. Spotřební daň z minerálních olejů

V období mezi 1. 1. 2009 a 20. 3. 2009 došlo k meziročnímu poklesu výběru spotřební daně o 88 mil. Kč (meziroční pokles o 5%). Celoroční propad výběru spotřební daně je prognózován na úrovni 1,4 mld. Kč (2009/2008), v absolutní hodnotě předpoklad výběru je 6 mld. Kč (skutečnost 2008 byla cca. 7,5 mld. Kč). V rozpočtu na rok 2009 bylo plánováno 7,9 mld. Kč podle MF ČR.

3.5.3.3. Silniční daň

Ve srovnání se stejným obdobím roku 2008 (1. 1. - 20. 3.) byl zaznamenán propad o 297 mil. Kč (meziroční pokles o 32%). Celoroční propad výběru silniční daně je odhadován na 1,2 mld. Kč (2009/2008), v absolutní hodnotě se pak předpokládá výběr 4,8 mld. Kč (skutečnost 2008 byla cca 6 mld. CZK).

3.5.3.4. Dálniční kupony

Mezi 1. 1. 2009 a 20. 3. 2009 se předepsalo o 104 mil. Kč více ve srovnání se stejným obdobím loňského roku (tj. meziroční nárůst o 7 %). Celkový objem z hlediska příjmů SFDI je však málo významný (za rok 2008 příjem 2,7 mld. Kč).

Tabulka 1313 ukazuje plánovaný vývoj příjmů SFDI z dlouhodobého pohledu. Je zřejmé, v letech 2011 dojde k výraznému poklesu příjmů SFDI, zejména díky poklesu financování od EIB (pro rok 2009 však vláda v dubnu 2009 schválila navýšení úvěru od EIB). Zůstává otázkou, jak tyto chybějící zdroje v budoucnu nahradit, aby nebyla ohrožena výstavba dopravní infrastruktury ČR resp. ovlivněno čerpání z OP D.

Tabulka 1313: Příjmy SFDI 2008-2012

Druh příjmu	schválený rozpočet	skutečnost	schválený rozpočet	predikce	výhled rozpočtu	upravený výhled	výhled rozpočtu	upravený výhled	výhled rozpočtu
	2008	2008	2009	2009	2010	2010	2011	2011*	2012*
převody výnosů silniční daně	6 100	5 999	6 500	4 798	6 800	4 798	7 200	4 798	4 846
převody výnosů spotřební daně z minerál. olejů ***	7 500	7 486	7 900	5 988	8 000	5 809	8 000	5 867	6 043
poplatky za užívání dálnic a rychlostních silnic	2 300	2 764	2 600	2 666	2 700	2 666	2 800	2 666	2 799
výnosy z výkonového zpoplatnění	4 850	6 009	4 400	4 626	7 300	4 514	7 300	4 559	4 695
Daňové a nedaňové příjmy (výkonové příjmy)	20 750	22 258	21 400	18 078	24 800	17 787	25 300	17 890	18 383
dotace ze státního rozpočtu na krytí deficitu *	20 200	6 400	10 850	10 850	11 850	20 213	11 350	23 549	22 709
převody výnosů z privatizovaného majetku	4 050	17 850	4 400	4 400	0	0	0	0	0
Dotace ze SR a privatizace	24 250	24 250	15 250	15 250	11 850	20 213	11 350	23 549	22 709
Příjmy SFDI **	45 000	46 508	36 650	33 328	36 650	38 000	36 650	41 439	41 092
Odhad výpadku rozpočtu	0	0	0	-3 322	0	0	0	0	0
Operační program doprava - dotace ze státního rozpočtu na projekty EU	25 698	20 268	26 449	36 981	29 986	42 800	25 068	27 330	14 154
Úvěr EIB zák. č. 134/2008 Sb.	10 590	5 034	10 033	11 129	10 326	14 760	4 469	3 077	0
Příjmy se započtením fondů EU a úvěru EIB	81 288	71 810	73 131	81 438	76 962	95 560	66 187	71 846	55 246

Poznámka k rozpočtu

* V roce 2011 dojde k celkovému vyčerpání úvěru EIB a pro zajištění kofinancování národního podíl u OP D bude nutné navýšit dotaci ze SR ke krytí deficitu o 3 438 mil. Kč.

Obdobně v roce 2012 bude potřeba doplnit finanční prostředky zvýšením dotace ze státního rozpočtu (SR) ke krytí deficitu o 3 091 mil. Kč.

Ve schváleném SDV byl na roky 2010 a 2011 stanoven rámec 38 mld. Kč a pouze v roce 2009 došlo k jeho jednorázovému snížení o 1,350 mld. Kč. SDV byl sestaven na výdajový rámec ve výši 38 mld. Kč a postihuje celkovou rozestavenost akcí. Z tohoto důvodu je potřeba jej v roce 2010 dodržet. Výše uvedená data předpokládají významný pokles výnosů daní v roce 2009, mírný pokles či stagnaci výnosů z daní v roce 2010, stagnaci či růst některých daní v roce 2011 a zvýšení výnosu ze všech daní v roce 2012 z důvodu oživení ekonomiky ČR.

** Uvedené údaje nezohledňují valorizaci cen (inflaci).

*** Nezahrnuje případnou změnu sazby spotřební daně.

Zdroj: SFDI

3.5.4. Komplexní dopad na financování dopravní infrastruktury pro období 2009-2011

Výše uvedené snížení příjmů SFDI se odhaduje na cca 3,3 mld. Kč (mýto, spotřební daň, silniční daň a dálniční kupony) by bez substituce dotacemi ze státního rozpočtu zřejmě vyvolalo:

V roce 2009:

- zastavení určitých významných staveb a z toho plynoucí sociopolitické tlaky;
- prohloubení katastrofálního stavu především silniční infrastruktury, protože nebudou zdroje na financování oprav a údržby; pokud nebudou nadále zdroje pro opravy, může v delším horizontu dojít ke stavu, kdy nebude možné udržet ani minimální bezpečnou provozuschopnost infrastruktury.

V letech 2010-2011:

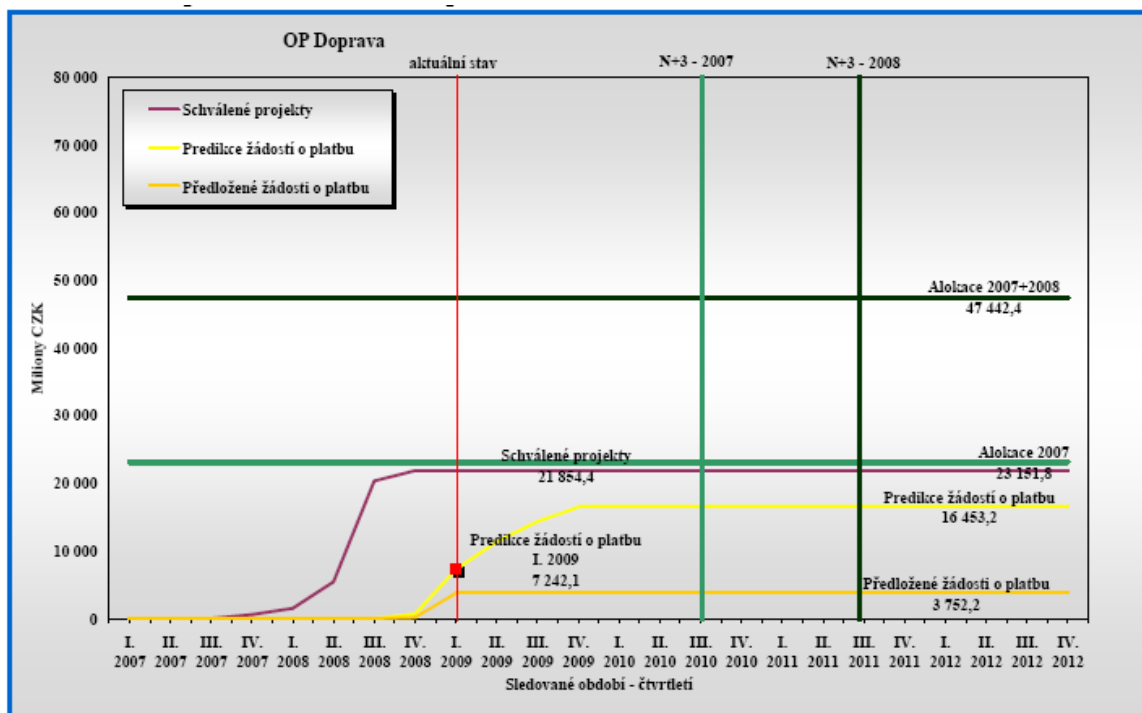
- nedostatečné zdroje pro kofinancování stavebních akcí spolufinancovaných z prostředků EU (bude vyčerpán dosavadní úvěr EIB, který se musí nahradit národními zdroji – riziko pro čerpání prostředků z EU, proto bylo nedávno rozhodnuto o žádosti o nový úvěr EIB);
- nelze očekávat výrazný nárůst příjmů v roce 2010 a 2011, který by zvrátil současný vývoj, protože podle odhadů dojde k oživení ekonomiky ČR až v závěru 2009 (a i to je značně optimistický pohled);

- při současném snížení přímých dotací ze státního rozpočtu se prohloubí deficit zdrojů pro dopravní infrastrukturu.

3.5.5. Potenciální problémy OP Doprava

Jak ukazuje Obrázek 4343, k 31. 3. 2009 bylo příjemcům podpory schváleno v žádostech o platbu cca 7,9 % (3,8 mld. Kč) z celkové alokace pro tento program na roky 2007 a 2008. S ohledem na předpokládaný výpadek příjmů SDFI zde existuje tedy riziko kofinancování a též nevyčerpání prostředků z OP D.

Obrázek 4343: Plnění pravidla N+3 za OP Doprava



Zdroj: MSC2007 - 3.4.2009

3.6. Odpovědi na klíčové otázky MMR

1. Jakým způsobem ovlivňuje finanční krize na ochotu bankovního sektoru poskytovat příjemcům podpory úvěrové krytí?

Jak je uvedeno výše, v současnosti dochází k poklesu úvěrové aktivity bank vůči českým podnikům, což se projevuje ve dvou rovinách. Za první, banky mění stávajícím dlužníkům podmínky úvěru (např. zvýšením úrokových sazeb). Za druhé, banky jsou konzervativní při poskytování nových úvěrů. Z těchto závěrů vyplývá, že existuje riziko bankovního kofinancování pro příjemce podpory ze strukturálních fondů.

2. Jakým způsobem se projevila finanční krize na ochotě/ připravenosti podnikatelského sektoru investovat do své infrastruktury, rozvíjet výzkumné projekty, investovat do lidských zdrojů (LZ)?

Investice podnikatelského sektoru během krize souvisí s možností jejich financování. Současné problémy s bankovním financováním českých podniků jsou zmíněny v předešlé části. Financování investic z vlastních zdrojů firmy bude rovněž problematické, jak vyplývá z průzkumu Hospodářské komory ČR provedeného v lednu 2009 na 2660 firmách a podnikatelích. V průzkumu se potvrdily negativní dopady krize na očekávání podnikatele – např. 39 % respondentů muselo propouštět, 75 % zaznamenalo pokles odbytu, 41 % zaznamenalo druhotnou platební neschopnost a 35 % se dokonce propadlo do ztrátového hospodaření. Dále přes 71 % respondentů odpovědělo, že počítá s nižšími

investicemi v roce 2009 než v roce 2008. Následkem zmíněných skutečností se celkově dají očekávat nižší investice českých firem a podnikatelů v roce 2009.

3. Lze očekávat v rámci stimulace poptávky obyvatelstva zvýšené investice do vzdělání obyvatelstva, tvrdých infrastrukturních opatření (doprava, kvalitní internetové komunikace, ekologická infrastruktura) atd. z úrovně vlády ČR?

Tabulka 1414 shrnující vládní opatření navržená v únoru 2009 vládou a ukazuje, že se počítá s garancemi a podporou úvěrů malých a středních podniků, dotacemi na snižování energetické náročnosti budov, posílení dotačního programu PANEL, zvýšení výdajů na zajištění dopravní obslužnosti a v neposlední řadě též využití ESF pro rekvalifikace s refundací mzdových nákladů pro zaměstnavatele. Byla doplněna PSP. Při zapojení výdajů z programů EU lze předpokládat, že podíl celkových výdajů (včetně zapojení soukromých zdrojů) v % na HDP dosáhne hranici 2,2 %, doporučenou Evropskou komisí jako jeden z nástrojů k řešení ekonomické krize.

Tabulka 1414: Opatření vlády a PSP

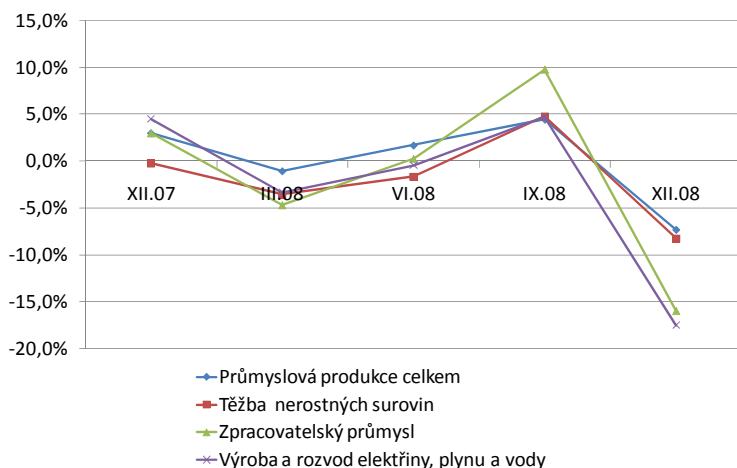
OPATŘENÍ	Příjmy a výdaje VR ESA 95 (v mld. Kč)			Stimul mld. Kč
	P(VR)	V(VR)	P-V(VR)	
II. Navrhovaná opatření				
1. Slevy pro zaměstnavatele na pojistném na sociální zabezpečení a přís	-18		-18	18
2. Zrychlení odpisů v 1. a 2. odpisové skupině	-9,4		-9,4	9,4
3. Rozšíření uplatnění odpočtu DPH u osobních automobilů	-2,4		-2,4	2,4
4. Garance a podpora úvěrů malých a středních podniků		2,1	-2,1	12,6
5. Dotační program na snižování energetické náročnosti budov		6	-6	27
6. Posílení dotačního programu PANEL		0,6	-0,6	2,7
7. Zvýšení výdajů na zajištění dopravní obslužnosti		2	-2	2
8. Opatření na podporu cash flow podnikové sféry (vratky DPH v případě elektronické komunikace, neuplatňování penále, splátkové kalendáře ČSSZ atd.)			0	2
9. Využití Evropského sociálního fondu (ESF) pro rekvalifikace s refundací mzdových nákladů pro zaměstnavatele			0	3
10. Opatření v insloveni			1	1
Celkem II			-41,5	80,1
			1,1% HDP	2,1% HDP
Navrhovaná opatření celkem				
Celkem I + II			1,95% HDP	4,7% HDP

Zdroj:NERV

4. Dochází ke změně struktury české ekonomiky, např. přesunům v oblasti služeb a průmyslu, či přesunu produkce do méně exportních odvětví? Jaký to může mít vliv na intervence z operačních programů?

Na základě dostupných dat není patrná strukturální změna v oblasti služeb a průmyslu. Nicméně se dá konstatovat, že k 31. 12. 2008 došlo k meziročnímu poklesu všech složek průmyslové produkce (Obrázek 4444).

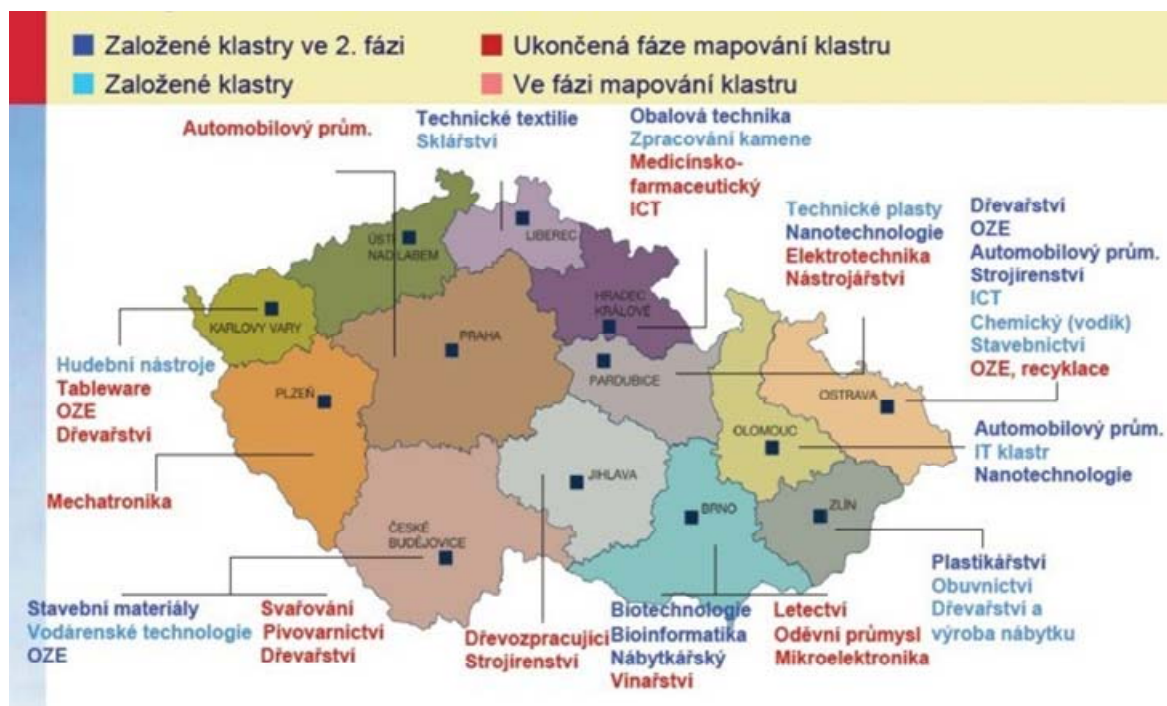
Obrázek 4444: Vývoj průmyslové produkce v ČR 2007-2008



Zdroj: ČSÚ

Jedním z dalších indikátorů identifikace problémových sektorů resp. přesunů mezi jednotlivými sektory mohou být i klastry založené Czechinvestem resp. MPO. Obrázek 4545 ukazuje rozdělení klastrů v jednotlivých regionech v ČR a též graficky znázorňuje potenciální oblasti, kde lze očekávat změnu struktury průmyslové výroby (např. v Libereckém kraji, ve kterém jsou založené klastry na technické textilie a sklářství).

Obrázek 4545: Klastry v ČR



Zdroj: Czechinvest

3.7. Doporučená řešení

Při minimalizaci mezoekonomických rizik doporučujeme následující:

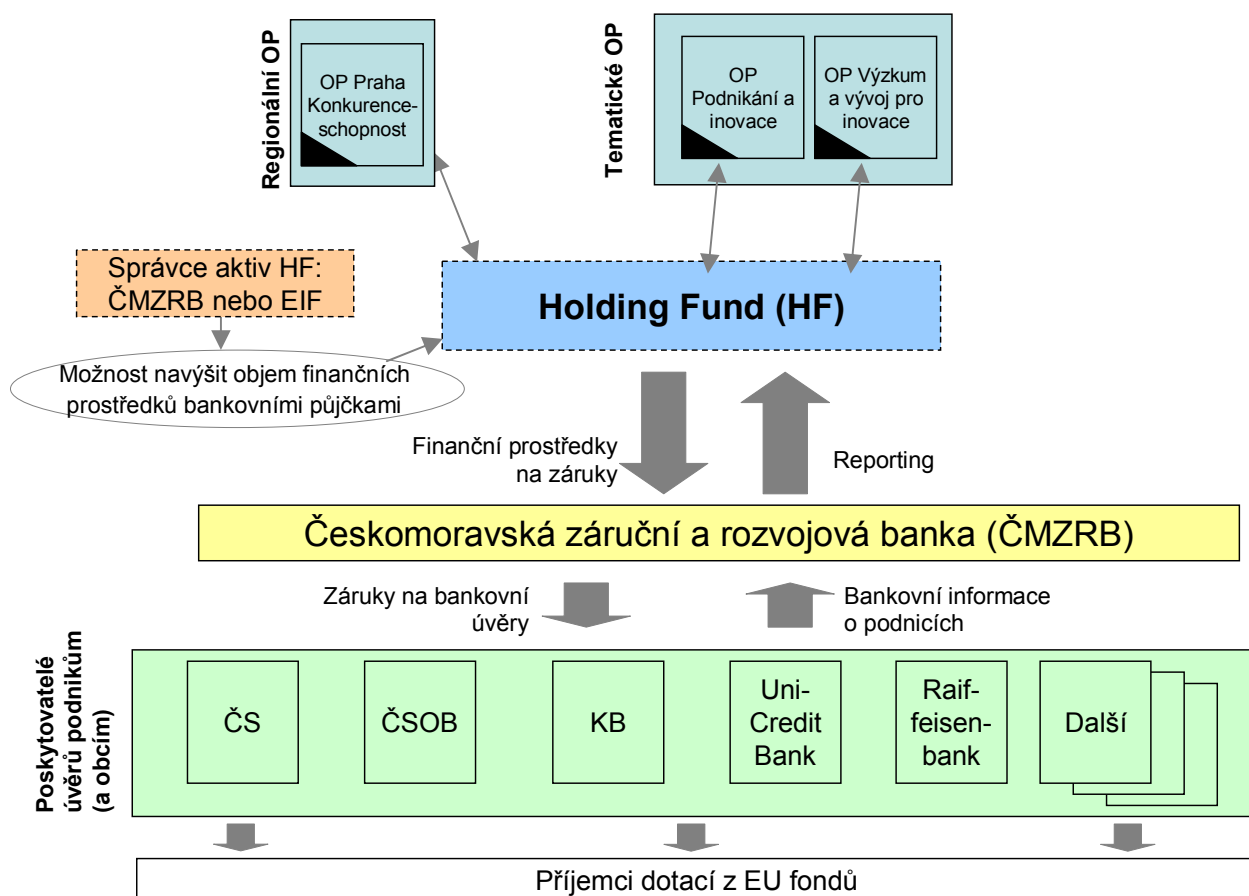
1. Podpora efektivních a udržitelných projektů při zajištění likvidity pro příjemce během projektu – např. krátkodobý úvěr na cash flow (před refundací etapy projektu) či střednědobý úvěr na (spolu)financování projektu – pomocí následujících finančních nástrojů podmíněných příslušnou prioritní osou či nutností přeprogramování:
 - a. Finanční inženýrství typu Jessica/Jeremie;
 - b. Spolupráce s EIB, bankami a ČMZRB (záruky na úvěry apod.)
2. Přehodnocování záměrů přinášející zvýšené režijní výdaje.

3.7.1. Příklad využití části strukturálních fondů – OP prostřednictvím finančního inženýrství „Jeremie type“ pro předfinancování a spolufinancování

Možným řešením je využití nástrojů finančního inženýrství v souladu s pravidly EK pro čerpání strukturálních fondů. Pro OP by se dal využít tzv. Jeremie (*Joint EU resources for micro-to-medium enterprises* – Společné evropské zdroje pro malé a střední podniky), jehož jedno možné schéma ukazuje Obrázek 4646. Při založení nové entity by se musely dořešit některé problémy typické pro holdingové struktury (např. otázka rychlé návratnosti prostředků vložených do holdingu zejména ve vztahu k době schvalování takového projektu a dobou jeho následné realizace, corporate governance atd.).

V tomto příkladě uvádíme spolupráci s ČMZRB, která je prozatím jediným českým subjektem, který umožňuje aplikaci tohoto postupu. ČMZRB by se dala využít ať již jako správce či jako zprostředkující subjekt. Výhodou by byla rychlost využití zdrojů i podpora obtížně financovatelných „mladých, inovačně výkonných společností“.

Obrázek 4646: Příklad využití finančního inženýrství „Jeremie type“ pro část OP – „česká aplikace“



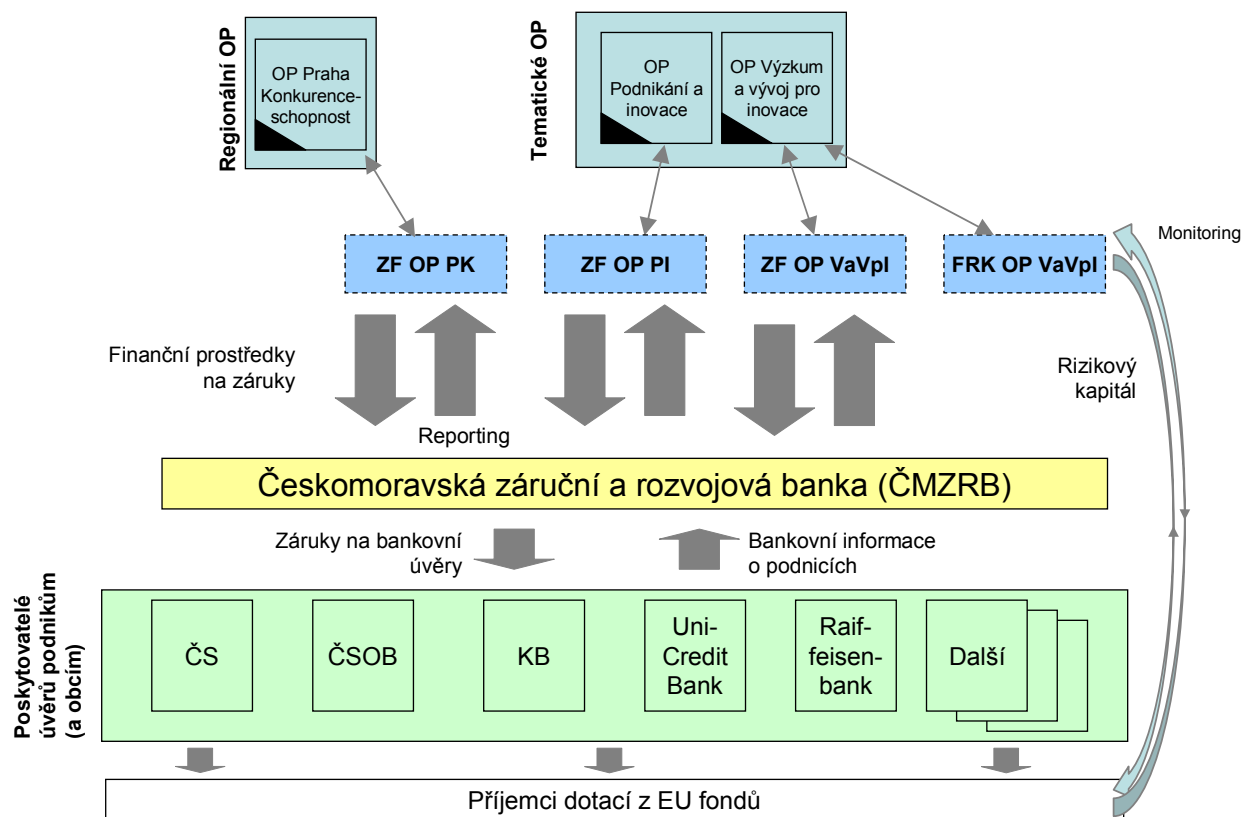
Zdroj: EEIP

Pozn. V tomto příkladě je uvedena spolupráce s ČMZRB, která je prozatím jediným českým subjektem, kde by se dal zmíněný postup aplikovat.

Chceme-li nové finanční nástroje nasadit jako protikrizový nástroj rychle bylo by vhodné použít zjednodušené struktury opírající se o fungující instituce. Vhodnou modifikací může být struktura zobecňující přístup aplikovaný v rámci OPPI, ve které by místo holdingového fondu byly zřízeny záruční fondy (ZF) pro jednotlivé OP¹. Omezujeme se zde na záruční fond (nepracujeme tedy s úvěrovým fondem), neboť využití záruk přináší pákové efekty s multiplikačním účinkem prostředků (konkrétně jde u objemu zaručených úvěrů o 3-6 násobky prostředků věnovaných na vlastní záruky). Nicméně pro inovační projekty je vhodné rozvinout i úvěrový fond poskytujícího mezaninový kapitál spolufinancovaný ze zdrojů OPPI a správce fondu (např. ve formě podřízeného dluhu poskytovaného ČMZRB).

Navíc by se pro VaVpl dal analogicky zřídit i fond rizikového kapitálu (FRK), který by financoval rizikovým kapitálem přímo příjemce dotací a tak odpovídal na charakter rizika výzkumu a vývoje (Obrázek 4747).

Obrázek 4747: Příklad využití finančního inženýrství „Jeremie type“ pro část OP – vzor OP PI



Zdroj: EEIP

Pozn.: ZF = záruční fond, FRK = fond rizikového kapitálu

¹ Technické detaily řešení se zřízením záručního fondu OPPI jsou uvedeny ve výzvě k programu Záruka-záruka za investiční úvěry ze dne 13.2.2009

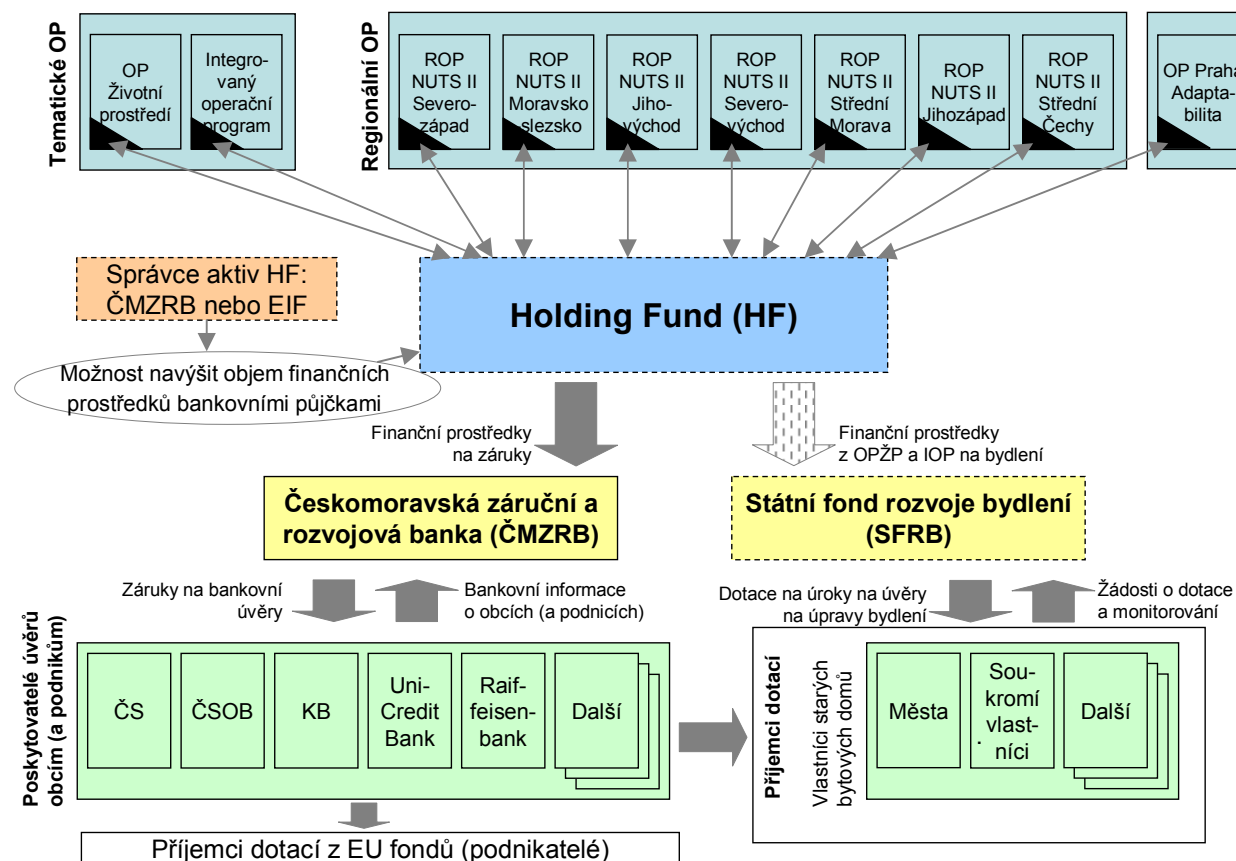
3.7.2. Příklad využití části strukturálních fondů – ROP prostřednictvím finančního inženýrství „Jessica type“ pro záruky na předfinancování a kofinancování

Možným řešením je i další nástroj finančního inženýrství povolený EK - využití části strukturálních fondů – Jessica type (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas* – Společná evropská podpora pro udržitelné investice v městských oblastech - schéma viz Obrázek 4848). Nicméně tento způsob realokace prostředků by vyžadoval výše uvedenou bližší analýzu vhodnosti takového finančního instrumentu a jeho aplikovatelnosti v podmínkách ČR.

V naší analýze dáváme opět za příklad spolupráci s ČMZRB, která je prozatím jediným českým subjektem, který umožňuje aplikaci zmíněného postupu. V současnosti probíhají intenzivní jednání ČMZRB s jednotlivými ROP o možné spolupráci resp. využití instrumentů finančního inženýrství. Např. dne 23. 4. 2009 se konala porada Asociace krajů s bankami. Hlavním tématem bylo efektivnější využití strukturálních fondů v rámci ROP. ČMZRB prezentovala názor, že by bylo účinné nahradit část dotací z ROPu finančními nástroji (zárukami/úvěry) použitelnými v rámci ROP. Bylo rozhodnuto, že tento námět bude diskutován v pracovní skupině Asociace krajů.

S ohledem na povahu podpor by možná bylo možno do schématu vedle Státního fondu rozvoje bydlení (SFRB) začlenit i Státní fond životního prostředí (SFŽP).

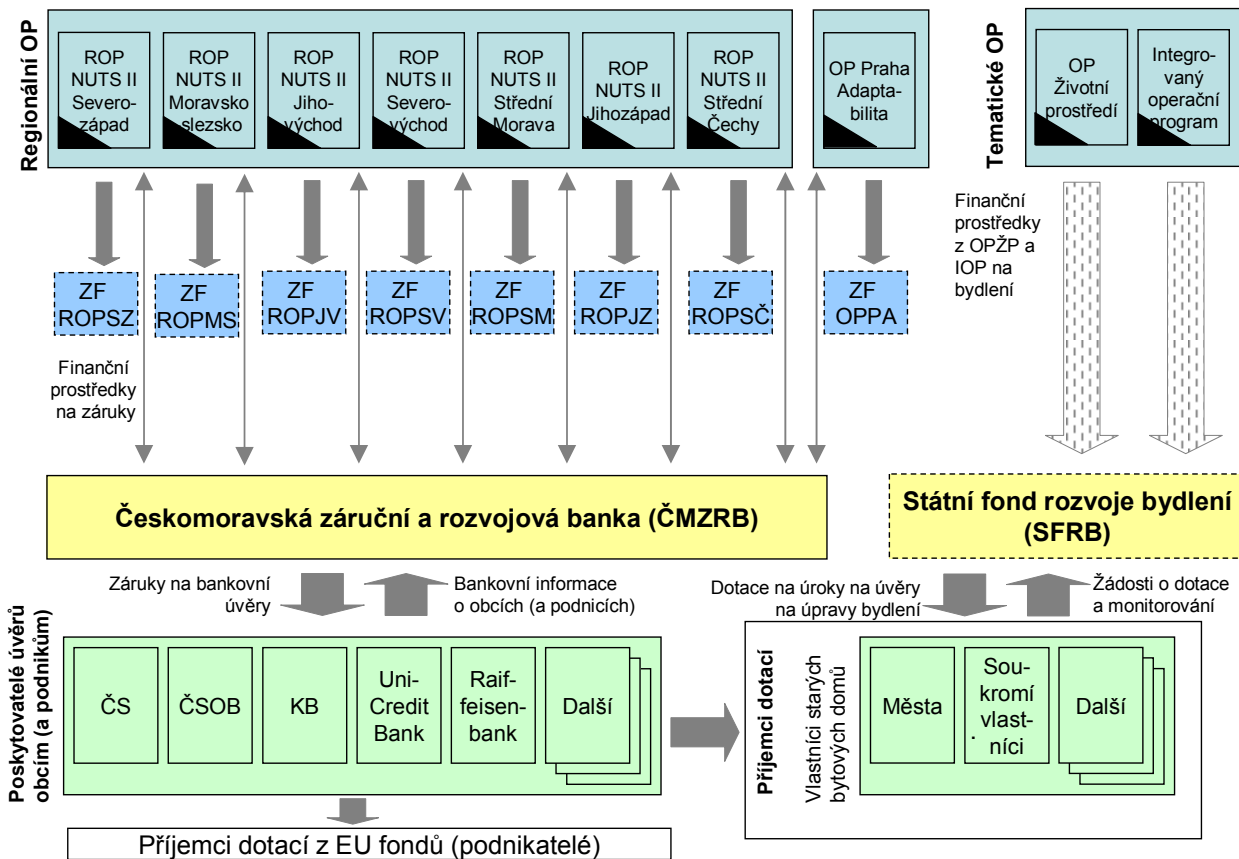
Obrázek 4848: Příklad využití finančního inženýrství „Jessica type“ pro část ROP



Zdroj: EEIP

Alternativou může být modifikovaná struktura zobecňující přístup aplikovaný v rámci OPPI, ve které by místo holdingového fondu byly zřízeny záruční fondy (ZF) pro jednotlivé ROP (Obrázek 5050), které by opět přinášely žádoucí pákový efekt multiplikátoru.

Obrázek 4949: Příklad využití finančního inženýrství „Jessica type“ pro část ROP – analogie OP PI



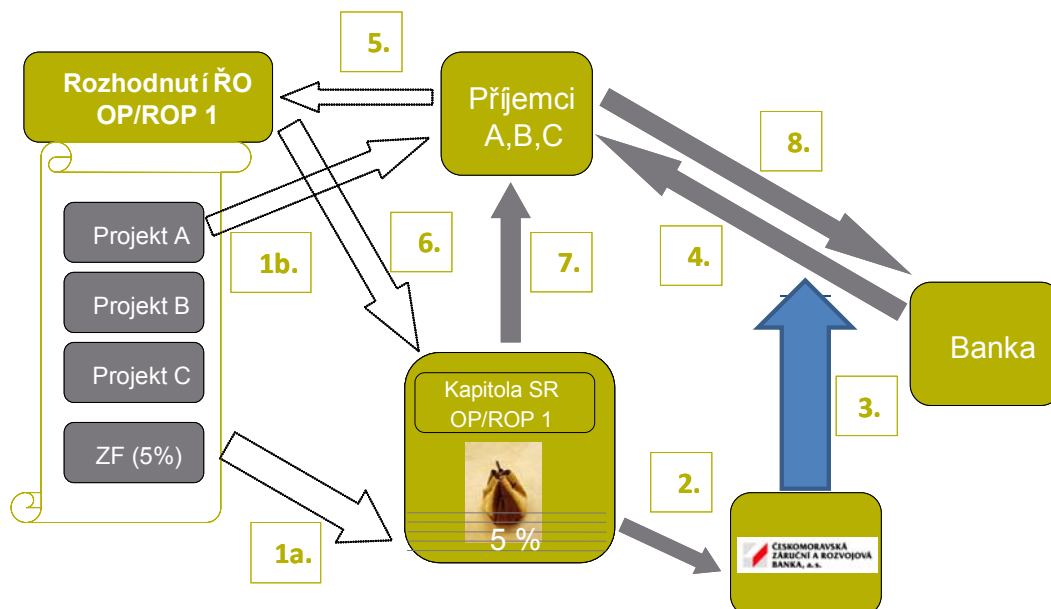
Zdroj: EEIP

Pozn.: ZF = záruční fond, FRK = fond rizikového kapitálu

3.7.3. Příklad financování záruk z OP/ROP prostřednictvím ČMZRB

Jako příklad možností řízení mezoekonomického rizika uvedme zobecněné financování záruk z OP/ROP prostřednictvím ČMZRB, což ukazuje Obrázek 5050.

Obrázek 5050: Financování záruk z OP/ROP prostřednictvím ČMZRB



Zdroj: EEIP

Konkrétní kroky při tomto procesu by byly následující:

- 1a. Rozhodnutí ŘO o zřízení záručního fondu OP/ROP a alokaci 5% prostředků ve prospěch zřízeného záručního fondu,
- 1b. Rozhodnutí ŘO o schválení a alokaci Projektů A, B,
2. Převod prostředků z Kapitoly SR OP/ROP 1 na účet ČMZRB na podporu projektů v rámci OP/ROP 1
3. ČMZRB poskytuje garanci na základě žádosti bonitního příjemce po dohodě s financující bankou
4. Banka poskytuje úvěr bonitnímu příjemci na financování cash flow projektu
5. Příjemce po dokončení etapy předkládá na ŘO žádost o platbu
6. ŘO schvaluje žádost příjemce podle stanovených kritérií včetně kumulace veřejné podpory (od 13. 2. 2009 je možné kombinovat ZÁRUKU od ČMZRB s dotacemi poskytovaným podnikům v rámci programů OPPI; nesmí však být překročena maximální výše veřejné podpory).
7. Příjemce obdrží refundaci oprávněných nákladů projektu z Kapitoly SR OP/ROP 1
8. Příjemce splácí alikvotní část úvěru včetně úroků

Výše uvedený proces by měl za následek podporu efektivních a udržitelných projektů zajištěním likvidity pro příjemce během projektu, což mělo pomoci zejména MSP/městům pro získání bankovního financování. Je třeba zdůraznit, že pro implementaci výše uvedeného postupu (vyčlenění 5% alokace na finanční inženýrství typu Jessica resp. Jeremie) by bylo nutné přeprogramování těchto programů, kde takovéto finanční inženýrství není zakotveno (např. typ Jeremie je obsažen pouze v OPPI a OP VaVpI). Ve výše uvedeném příkladě uvádíme spolupráci s ČMZRB, která je prozatím jediným českým subjektem, který umožňuje aplikaci zmíněného postupu.

3.7.4. Záruční (a úvěrové) mechanismy - příklad spolupráce s ČMZRB

Jak řídit rizika operačních programů a ROPů plynoucí z nedostatečného cash-flow, nedostatečné likvidity na straně příjemců dotací? Jak jsme výše viděli vhodným nástrojem zajištění likvidity je využití „obrátkových fondů“, které umožňují poskytování záruk a úvěrů (někdy označováno jako záruční a úvěrové mechanismy). Jak již bylo uvedeno, podniky v ČR si v současné době stěžují na neochotu bank při poskytování investičních i provozních úvěrů. Jedním z nástrojů, který by mohl tento fakt zmírnit, je využití záruk a financování od ČMZRB při financování i spolufinancování projektů podporovaných ze strukturálních fondů, kdy prostředky EU vydělené do „záručního fondu“ slouží k poskytnutí záruk na investiční úvěry s multiplikačním efektem. Za předpokladu vydělení 5% objemu OP/ROP do záručního fondu a multiplikátoru 3-6 lze předpokládat rozsah garantovaných úvěrů ve výši 15-30% objemu OP, což by mělo stačit na pokrytí cash-flow většiny OP/ROP. Poté, kdy je většina úvěrů na podporu projektů OP/ROP splacena (a odpočtu úvěrů v selhání a poplacení záruk) se zbylé záruční fondy z těchto prostředků stávají národními prostředky s možností dalšího opakovaného využití. To výrazně zvyšuje účinnost těchto prostředků a přínos pro řídicí orgány, regiony apod.

V některých programech již tato spolupráce funguje (např. jak jsme uvedli od 13. 2. 2009 je možné kombinovat ZÁRUKU od ČMZRB s dotacemi poskytovaným podnikům v rámci programů OPPI; nesmí však být překročena maximální výše veřejné podpory). Záruční (a úvěrový) fond pro MSP je v OPPI

realizován s využitím zákona č.47/2002, a tento titul pro města a soukromé entity nelze bezprostředně využít.

Konkrétně by se mělo jednat o rozšíření produktů ČMZRB tak, aby odpovídaly stávajícím potřebám podniků resp. jednotlivým programům:

- Možnosti využití záruk/financování ČMZRB při realokaci zdrojů mezi programy, při (spolu)financování ROP zejména pro MSP;
- Možnosti využití záruk a úvěrů ČMZRB v rámci OP VaVpl pro MSP.

3.7.4.1. Možnosti využití záruk a financování ČMZRB při (spolu)financování projektů podporovaných ze strukturálních fondů

Podle informací ČMZRB je reálná a relativně dobře proveditelná možnost úpravy podmínek programu ZÁRUKA pro ručení úvěrů na projekty určené na (spolu)financování podnikatelských projektů MSP v ROP, konkrétně potom v prioritních osách zaměřených na rozvoj cestovního ruchu. Tato změna je v kompetenci MPO a v rámci režimu de minimis lze podpořit úvěry až do výše cca 50 mil. Kč na projekt.

Pro ostatní typy projektů by bylo nutné pro poskytování záruk vytvořit odpovídající legislativní rámec na úrovni zákona, protože stávající rozpočtová pravidla (dle Zákona č. 218/2000 Sb.) nejsou pro tyto účely dostatečná. Jiné řešení by mohlo spočívat v aplikaci právních předpisů EU – nařízení Komise ES č. 1828/2006 k nařízení Rady ES č. 1083 a 1080/2006. Spolufinancování některých typů projektů měst (městem se v Čechách rozumí i značně malá osídlení někdy uváděná jako obce) by bylo možné zvažovat; autoři i ČMZRB tyto možnosti v současnosti intenzivně zkoumají.

3.7.4.2. Možnosti využití záruk a úvěrů ČMZRB v rámci OP VaVpl

V části 2.2.6 této studie jsme upozornili na vysokou cykličnost výdajů na výzkum a vývoj a jejich ohrožení v současné krizi, neboť většina soukromých i státních subjektů má tendenci je s ohledem na krátkodobé cíle redukovat mezi prvními. S ohledem na to, že výzkum a vývoj zůstává jednou z priorit české vlády je nutno zabezpečit rozumné protikrizové nástroje i ve strukturálních fondech. Na obrázku 47 jsme znázornili jedno možné uspořádání, které předpokládá i zřízení fondu rizikového kapitálu.

S ohledem na existující prověřené institucionální fungování se nadále lze domnívat, že jedním z trvalejších nástrojů je i využití ČMZRB, která v minulosti vedla v této věci několik jednání s Ing. Janem Vitulou, vrchním ředitelem sekce řízení operačních programů EU na MŠMT a předložila následující stanovisko:

(Zadání vyplývající z textu OP VaVpl)

OP VaVpl obsahuje Oblast podpory 3. 3.1. - Komercializace výsledku výzkumných organizací a ochrana jejich duševního vlastnictví. Jako hlavní cíl této oblasti podpory se uvádí: „podpořit komercializaci výsledku VaV ve výzkumných institucích zejména financováním etapy od poznatku VaV do fáze následného komerčního využití (proof of concept stage) a podporou systému komercializace a ochrany duševního vlastnictví, včetně vzniku a rozvoje center pro transfer technologií při výzkumných organizacích.“

Ve zdůvodnění obsahu dané oblasti podpory se uvádí: „Zcela chybějí nástroje, které by umožnily výzkumným pracovníkům a studentům s komerčně využitelnými nápady financovat kritickou etapu od vzniku nápadu k dovedení nápadu do komerční aplikace a založení firmy (pre-seed fáze).“

V indikativním seznamu operací financovatelných v rámci dané oblasti podpory je zařazen: „Vznik a správa finančních mechanismů pro financování fáze ověřování a počáteční fáze vzniku technologických firem (proof of concept stage), včetně nákladů na poradenství a nákup služeb, náklady související s ochranou duševního vlastnictví, mzdové náklady realizátora projektu apod.“

Přístup k řešení dané problematiky ze strany ČMZRB je následující:

- vytvořit ucelený systém podpor ve formě různých typů **úvěrů či záruk kombinovaných s finančními příspěvky**,
- v rámci OP VaVpl vytvořit na základě přímo aplikovatelné legislativy EU pro nástroje finančního inženýrství a veřejné podpory pro oblast vědy, výzkumu a inovací **pre-seed fond** poskytující financování pro projekty zaměřené na využití již existujících výsledků vědeckého zkoumání pro vývoj produktů či služby schopných uplatnění na trhu. Jako nástroj podpory využít nízkou úročený konvertibilní úvěr umožňující v případě neúspěchu projektu konverzi dluhu či jeho části na nenávratný příspěvek (*pozn. v legislativě EU uváděno jako „repayable advance“*),
- pro podporu financování komercializace výstupů z projektů podpořených z pre-seed fondu využít záruky s finančním příspěvkem k zaručovanému úvěru v rámci **programu START**, který je součástí OPPI. Pro finančně náročnější projekty vytvořit z prostředků rezervovaných v rámci OPPI pro aktivitu JEREMIE **nový program** a k jejich financování **vytvořit fond mezaninového kapitálu** spolufinancovaný ze zdrojů OPPI a správce fondu.

Dle názoru MŠMT je „v OP VaVpl v současné době ovšem možné financovat pouze tzv. „proof of concept/pre-seed stage“. Jde o finanční nástroje, které spíše připomínají grantové financování, než úvěry. V této fázi jsou poskytnuty prostředky na testování nápadu, na ověření proveditelnosti záměru, eventuálně pokrytí nákladů nezbytných pro výrobu prototypu apod. Jedná se o záměry vysoce rizikové, jejichž financování není možné posuzovat standardními měřítky úvěrování běžného ve finančních institucích. Návratnost u tohoto typu prostředků je obvykle hluboko za hranicí komerční rentability a ve velké míře se jedná de facto o nenávratné prostředky. Hlavním vstupním kapitálem je v takto rizikových záměrech nápad sám, pro jehož posouzení neexistuje obvykle ve finančním sektoru dostatečná expertíza (asymetrický informační vztah mezi žadatelem a příjemcem) a neexistují standardní metody pro finanční ohodnocení (nemožnost kolateralizace know-how žadatele). Nejedná se ani o úvěry, pro jejichž poskytování by nepochybně bylo vhodné využít služeb standardní finanční instituce. Předpokládá se, že poskytování těchto prostředků bude spíše zaštitěno univerzitami či výzkumnými organizacemi. To jednak proto, že cílem nástroje je nejen podpořit záměry samotné, ale také vytvořit uvnitř výzkumných organizací nezbytné vnitřní mechanismy pro identifikaci a podporu slibných záměrů. Pokud by z OP VaVpl měly být financovány úvěry, byla by nutná změna operačního programu. Zřízení pre-seed fondu ze strany finanční instituce pokládáme z těchto důvodů za nevhodné.

Lze naopak uvítat návrh využít pro podporu financování komercializace výstupů z projektů podpořených z pre-seed fondu záruky s finančním příspěvkem k zaručovanému úvěru v rámci programu START, který je součástí OPPI, a pro finančně náročnější projekty vytvořit z prostředků rezervovaných v rámci OPPI pro aktivitu JEREMIE nový program a k jejich financování vytvořit fond mezaninového kapitálu spolufinancovaný ze zdrojů OPPI a správce fondu. Takovéto nástroje v ČR chybí a je potřeba je budovat.“

Uvedená diskuse dokládá ochotu hledat smysluplná řešení a model finančního inženýrství navržený na obrázku 47 (kombinující záruční fond a fond rizikového kapitálu ke kterému lze doplnit i úvěrový fond s mezaninovým financováním překonávajícím mezeru mezi vlastním kapitálem a dluhem) s jednoduchým zapojením CMZRB do některých procesů je pokusem naznačit hledání smysluplného kompromisu, který by nepředstavoval jen prvoplánovou reakci na krizi, ale nástroj podporující dlouhodobý časový horizont inovování a investování.

4. Mikroekonomická úroveň rizika

Mikroekonomická úroveň rizika se diferencovaně projevuje jak na úrovni jednotlivých projektů, které jsou či budou financovány ze strukturálních fondů tak různých tematických či regionálních OP (Obrázek 5151). Je jasné, že je na místě rozlišovat různé (nové) cílové skupiny i typy příjemců v rámci projektů služeb pro veřejnou správu (jak ESF tak IOP). Pro identifikaci rizik v jednotlivých OP a ROP jsme použili dotazníkovou metodu, v rámci které jednotlivé OP a ROP v průběhu dubna 2009 odpověděly na šest otázek týkajících se relevantních minulých a budoucích krizových opatření v jednotlivých programech. Níže jsou uvedeny hlavní výsledky a shrnující tabulky výsledků našeho šetření. Kompletní vyplněné dotazníky jsou uvedeny v příloze této studie.

Obrázek 5151: Mikroekonomická úroveň rizika



Zdroj: EEIP

4.1. Analýza rizik v OP

Identifikace rizik plynoucích z krize je v různých OP různá. Výsledky průzkumu jsou rozděleny do dvou hlavních částí – i) identifikace rizik a již podniknutých opatření a ii) očekávaná rizika a plánovaná opatření.

4.1.1. Identifikace rizik a podniknutá opatření

Pět OP (OP ŽP, OP LZZ, OP VaVpl, IOP a OP VK) zatím nepocítilo problémy plynoucí z krize, zatímco např. OP PI zaznamenal problémy s odstupujícími žadateli v průběhu administrace projektu či v již schválených projektech (Tabulka 1515). K 15. 4. 2009 odstoupilo v rámci OP PI 55 žadatelů o projekty v celkové hodnotě přiznaných dotací ve výši 264 mil. Kč (jednalo se zejména u rozhodnutí o poskytnutí dotace vydaných již v roce 2008 anebo v první polovině roku 2009). Tento negativní jev se může časem objevit i u ostatních OP. Dalším stávajícím problémem je udržitelnost nastavených indikátorů, zvláště u projektů započatých před vypuknutím krize (OP PI, OP LZZ).

Za nejvýznamnější současné rizikové faktory v OP jsou považovány udržitelnost indikátorů, očekávané nižší příjmy obcí a krajů, riziko kofinancování projektů a též finanční problémy firem. Riziko kofinancování se týká zejména konzervativnější politiky bank při poskytování úvěrů a nižší předpokládané příjmy Státního fondu dopravní infrastruktury (v případě OP D).

Na výše uvedené problémy začaly již některé OP aktivně reagovat např. pomocí přizpůsobení a rychlejšímu vyhlášení výzev (OP LZZ, OP VaVpl a OP VK) či změnou alokace v rámci prioritních os (OP D a OP ŽP). Dalšími významnými novými opatřeními bylo využití zvýšené hranice veřejné podpory na 500 000 EUR a zálohové platby.

Tabulka 1515: Projevy současné ekonomické krize v jednotlivých OP

1. Jak se projevila v rámci vašeho programu současná ekonomická krize?	Celkem	OPD	OPŽP	OPPI	OPLZZ	OPVaVpl	IOP	OPVK	OPPS
1.1 - žádné problémy	5		X		X	X	X	X	
1.2 - problém s udržitelností indikátorů	2			X	X				
1.3 - méně žádostí o dotaci	1			X					
1.4 - odstupování žadatelů od projektů	1			X					
1.5 - zvýšená (nežádoucí) poptávka po dotacích	1			X					
1.6 - stížnost žadatelů na problémy při zajištění kofinancování	1								X
1.7 - požadavky na jednodušší financování	1								X
1.8 - zprostředkovaný dopad krize	1	X							
1.9 - administrativa při vyhlášení výzev	1				X				
2. Jaké klíčové rizikové faktory krize spatřujete v současnosti jako důležité pro váš program?	Celkem	OPD	OPŽP	OPPI	OPLZZ	OPVaVpl	IOP	OPVK	OPPS
2.1 - výpadek příjmů obcí a krajů	4		X				X	X	X
2.2 - riziko kofinancování projektů	4	X		X				X	X
2.3 - problém s udržitelností indikátorů (včetně získání potřebných zdrojů)	3			X		X			X
2.4 - zajištění přímé likvidity (poskytování záloh apod.)	2		X		X				
2.5 - druhotná platební neschopnost a insolvence firem	1			X					
2.6 - nižší příjmy SFDI, dlouhé posuzování projektů EK	1	X							
2.7 - schopnost firem financovat výzkum	1					X			
2.8 - snížení priority alokací veř.rozpočtů do projektů s EU fondy	1						X		
2.9 - menší částka na předfinancování výdajů (zálohové platby)	1				X				
2.10 - neflexibilita poskytování prostředků	1				X				
2.11 - administrativní zátěž pro žadatele	1				X				
3. Jakým způsobem reagujete na současnou krizi v rámci vašeho programu?	Celkem	OPD	OPŽP	OPPI	OPLZZ	OPVaVpl	IOP	OPVK	OPPS
3.1 - přizpůsobení a rychlejší vyhlášení výzev	3				X	X		X	
3.2 - změna alokací v rámci prioritních os	2	X	X						
3.3 - využití zvýšené hranice veř.podpory na 500 000 EUR	2			X	X				
3.4 - přijmutí opatření k urychlení plateb (zálohové platby)	2					X			X
3.5 - realokace / navýšení prostředků veřejných prostředků	2		X	X					
3.6 - využití prostředků EIB	1	X							
3.7 - zpracování externí studie o dopadech krize	1			X					
3.8 - přijmutí opatření k urychlení plateb (etapizace)	1			X					
3.9 - speciální semináře a školení	1								X

Zdroj: OP a EEIP

4.1.2. Očekávaná rizika a plánovaná opatření

V dotazníkovém šetření se jednotlivé OP vyjadřovaly také k plánovaným krokům a opatřením ve dvou rovinách: opatření v působnosti ŘO (tj. bez souhlasu EK) a opatření vyžadující souhlas EK (Tabulka 1616). Nejčastěji uváděná opatření v působnosti ŘO bylo urychlení přípravy a přizpůsobení výzev (3x). Zmíněná opatření se částečně překrývají s odpověďmi uvedenými výše.

Plánovaná opatření podléhající souhlasu EK byla nejčastěji zmíněno využití dočasně zvýšené hranice veřejné podpory na 500 000 EUR (OP D, OP PI, OP VK) a přeprogramování (OP VaVpl a OP PS).

Další budoucí rizika byla uvedena OP v odpovědi na Otázku č.6. Administrativní riziko při zpracování a hodnocení bylo uvedeno jako významné (5x).

Tabulka 1616: Očekávaná rizika a plánovaná opatření v jednotlivých OP

4.Jaká opatření plánujete v rámci vašeho programu pro řešení současné krize (realizovatelné v působnosti ŘO)?	Celkem	OPD	OPŽP	OPPI	OPLZZ	OPVaVpl	IOP	OPVK	OPPS
4.1 - urychlení přípravy a přizpůsobení výzev	3			X	X	X			
4.3 - realokaci prioritních os	1								X
4.4 - opatření k urychlení plateb (etapizace)	1					X			
4.2 - urychlení čerpání prostředků z EK (velké projekty)	1	X							
4.5 - dodatečná podpora minulých projektů	1			X					
4.6 - detailní monitoring problémových oblastí/projektů	1			X					
4.7 - snížit administrativní zátěž	1				X				
4.8 - zapojení externí agentury do přijetí, hodnocení a administrace projektů	1				X				
4.9 - speciální semináře a školení	1				X				
4.10 - opatření k urychlení plateb (zálohové platby)	1								X
4.11 - podpora žadatelů v oblasti veřejných zakázek	1					X			
5.Jaká opatření plánujete v rámci vašeho programu pro řešení současné krize (realizovatelné na základě souhlasu EK v souladu se změkčujícími podmínkami dle EU package)?	Celkem	OPD	OPŽP	OPPI	OPLZZ	OPVaVpl	IOP	OPVK	OPPS
5.1 - využití zvýšené hranice veřej. podpory na 500 000 EUR	3	X		X				X	
5.2 - přeprogramování	2			X					X
5.3 - speciální podpory	1			X					
5.4 - výměna alokace s jiným OP	1					X			
6.Jaké další problémy ve vašem programu považujete v současnosti za klíčové kromě výše uvedených oblastí?	Celkem	OPD	OPŽP	OPPI	OPLZZ	OPVaVpl	IOP	OPVK	OPPS
6.1 - administrativní riziko	5			X	X	X	X	X	
6.2 - dostatek kvalitních hodnotitelů (včetně zveřejňování informací)	2					X	X		
6.3 - urychlení čerpání prostředků z EK (velké projekty)	1	X							
6.4 - neúměrné nároky na příjemce dotací	1			X					
6.5 - nedořešenost IS ISPROFIN	1			X					
6.6 - nedostatečná funkčnost IS (Monit7+/Benefit7)	1							X	
6.7 - nedostatek fin.prostředků na předfinancování výdajů	1				X				
6.8 - nedostatečný počet pracovníků	1				X				
6.9 - zpoždování realizace jednotlivých projektů	1					X			
6.10 - zpoždění v čerpání prostředků	1					X			
6.11 - změna priorit jednotlivých projektů a projekt. týmů u resortů	1						X		
6.12 - nedostatečné personální zabezpečení některých oblastí implementace	1							X	
6.13 - nutnost existence nadstandardních realizačních dokumentů	1								X

Zdroj: OP a EEIP

4.2. Analýza rizik v ROP

Zástupci ROP odpovídali na téměř shodné otázky jako zástupci OP. Dotazník byl též rozdělen na dvě části: 1) identifikace rizik a podniknutá opatření a 2) očekávaná rizika a plánovaná opatření.

4.2.1. Identifikace rizik a podniknutá opatření

Na rozdíl od OP, pouze dva ROP (ROP SZ a ROP SČ) zatím nezaznamenaly problémy v souvislosti s krizí (Tabulka 1717). Stížnost žadatelů na problémy při zajištění kofinancování se ukázalo jako nejčastější důsledek krize (4x). Podobně jako v případě OP i dva programy ROP (ROP JV a ROP JZ) zaznamenaly problémy s odstupujícími žadateli v průběhu administrace projektu či v již schválených projektech. Dalším stávajícím problémem je udržitelnost nastavených indikátorů (ROP JV, ROP SV a OP PA).

Riziko kofinancování se v současnosti jeví jako velmi významné (zmíněno 6x). Dalšími významnými riziky jsou problémy s udržitelností indikátorů, očekávaný výpadek příjmů obcí a krajů, klesající poptávka po službách a produktech a taktéž kurzové riziko.

Jako reakce na krizi byl nejčastěji uveden příjem opatření k urychlení plateb (etapizace), která byla zmíněna ROP SZ, ROP JV a ROP SV. Dalším významným opatřením bylo zvýšení požadavku na subjekty o doložení finančního krytí projektu (ROP SM a ROP JZ – viz dále) a - přizpůsobení a rychlejší vyhlášení výzev (OP PA a OP PK).

Tabulka 1717: Identifikace rizik a podniknutá opatření v ROP

	Celkem	ROPSZ	ROPMS	ROPIV	ROPSM	ROPSV	ROPJZ	ROPSČ	OPPA	OPPK
1. Jak se projevila v rámci vašeho programu současná ekonomická krize?										
1.1 - stížnost žadatelů na problémy při zajištění kofinancování	4			X	X	X	X			
1.2 - problém s udržitelností indikátorů	3			X		X			X	
1.3 - žádné problémy	2	X						X		
1.4 - odstupování žadatelů od projektů	2			X			X			
- požadavky na zmírnění pravidel pro použití majetku z dotace										
1.5 jako zástavu za úvěr na kofinancování projektu	2		X				X			
1.6 - pokles ekonomické výkonnosti subjektů	1				X					
1.7 - převažujícími příjemci veřejné subjekty	1		X							
1.8 - přehodnocení investičních priorit obcí a kraje	1		X							
1.9 - nedoporučení zřizování zástavních práv na majetku pořízeném z dotace	1						X			
1.10 - administrativa při vyhlásování výzev	1						X			
1.11 - méně žádostí o dotaci	1									X
2. Jaké klíčové rizikové faktory krize spatřujete v současnosti jako důležité pro váš program?										
2.1 - problém s udržitelností indikátorů (včetně získání potřebných zdrojů)	7	X		X	X		X	X	X	X
2.2 - riziko kofinancování projektů	6	X		X	X	X	X	X		
2.3 - výpadek příjmů obcí a krajů	4	X	X		X			X		
2.4 - klesající poptávka po službách a produktech	3				X	X		X		
2.5 - kurzové riziko	2	X		X						
2.6 - snížení priority alokací veř. rozpočtů do projektů s EU fondy	1	X								
2.7 - snaha využít strukturálních fondů k nahrazení snížených daňových příjmů	1		X							
2.8 - prioritá alokací veřejných rozpočtů mimo kofinancování SF	1							X		
2.9 - druhotná platební neschopnost a insolvence firem	1								X	
2.10 - kurzové riziko	1									X
3. Jakým způsobem reagujete na současnou krizi v rámci vašeho programu?										
3.1 - přijetí opatření k urychlení plateb (etapizace)	3	X		X		X				
3.2 - požadavek na subjekty o doložení finančního krytí projektu	2				X		X			
3.3 - speciální semináře a školení	2			X		X				
3.4 - přizpůsobení a rychlejší vyhlásování výzev	2								X	X
3.5 - žádná opatření	1							X		
3.6 - změna alokací v rámci prioritních os	1		X							
3.7 - ex-post financování projektu	1		X							
3.8 - ex-ante konzultace žádostí o platbu pro zkrácení doby administrace projektu	1		X							
3.9 - větší důraz na efektivnost výdajů v rámci hodnocení projektu a to i během jeho realizace	1				X					
3.10 - konference s bankovními domy	1			X						
3.11 - využití zvýšené hranice veř. podpory na 500 000 EUR	1									X

Zdroj: ROP a EEIP

4.2.1.1. Případová studie ROP JZ

Jak je zmíněno výše, ROP JZ požaduje po žadatelích doklad o finančním krytí projektu při podání žádosti o podporu. Konkrétně je požadován Doklad o finančním krytí projektu, resp. minimálně prvních dvou etap v případě etapizace projektu:

Pro doložení finančního krytí projektu je přípustná např. úvěrová smlouva, závazný úvěrový příslib, zůstatek bankovního účtu – ne starší než 2 měsíce. V případě projektů krajů, obcí a organizací zřizovaných krajem/obcí je nutné doložení usnesení zastupitelstva kraje/obce se souhlasem realizace projektu včetně schválení o zajištění financování projektu v rámci rozpočtů kraje/obce s uvedením přesné výše finančních prostředků. V případě, že žadatel doloží k zajištění finančního krytí závazný úvěrový příslib, je povinen před podpisem Smlouvy předložit úvěrovou smlouvu. V případě, že žadatel doloží k zajištění finančního krytí zůstatek bankovního účtu, je žadatel povinen před podpisem Smlouvy předložit aktuální zůstatek bankovního účtu – ne starší než 2 měsíce.

Dále přílohou předkládanou nejdéle do podpisu smlouvy je:

Aktuální doklad o finančním krytí projektu, respektive minimálně prvních dvou etap v případě etapizace projektu – v případě, že žadatel doložil k zajištění finančního krytí závazný úvěrový příslib, je povinen před podpisem Smlouvy předložit úvěrovou smlouvu. V případě, že žadatel doložil k zajištění finančního krytí zůstatek bankovního účtu, je povinen před podpisem Smlouvy předložit aktuální zůstatek bankovního účtu – ne starší než 2 měsíce.

K 1. 2. 2009 bylo vyřazeno z tohoto důvodu 6 projektů. V prvním kole výzvy nebyly vyřazeny žádné projekty z důvodu nedoložení finančního krytí projektu (Tabulka 1818). Ve druhé výzvě byl vyřazen jeden projekt, jehož žadatelem je nestátní nezisková organizace (NNO). NNO ve druhé výzvě předložily celkem 44 projektových žádostí, čili neúspěšnost byla pouze 2,27 %. Ve třetím kole výzvy bylo vyřazeno pět projektů z důvodu nedodání finančního krytí projektu, jedním žadatelem byla NNO (NNO ve třetí výzvě předložily celkem 65 žádostí, neúspěšnost byla pouze 1,54 %) a čtyřmi žadateli

byly soukromé firmy MSP (MSP ve třetí výzvě předložily celkem 131 projektových žádostí, neúspěšnost je tedy 3,1 %).

Tabulka 1818: Struktura vyřazených projektů z důvodu nedodání finančního krytí v ROPJZ k 1.2.2009

Kraj	Důvod vyřazení	1. výzva	2. výzva	3. výzva	Celkem
Jihočeský kraj	vyřazen pro nedodání fin. krytí	0	1	4	5
Plzeňský kraj	vyřazen pro nedodání fin. krytí	0	0	1	1
Celkem		0	1	5	6

Zdroj: ROP JZ

Výše uvedený příklad názorně ukazuje, jak se dá částečně předejít riziku nedostatečného financování projektu. Základním předpokladem v tomto případě je, že projekt by měl být realizovatelný i bez poskytnutí dotace.

4.2.2. Očekávaná rizika a plánovaná opatření

Podobně jako v případě OP se v rámci dotazníku jednotlivé ROP měly vyjádřit také k plánovaným krokům a opatřením v působnosti ŘO a k opatřením vyžadujícím souhlas EK (Tabulka 1919). Nejčastěji uváděná opatření v působnosti ŘO byla: 5x realokace prioritních os a 3x přijetí opatření k urychlení plateb (vyšší etapizace a zálohy). Ve dvou případech (ROP JV a ROP JZ) byla zmíněna realokace zdrojů ve prospěch finančního inženýrství typu JESSICA (ROP MS v současnosti zpracovává studii proveditelnosti použití Fondu rozvoje měst v rámci nástroje Jessica v regionu Moravskoslezsko s předpokládaným ukončením studie v červnu 2009).

Poměrně roztržštěné jsou odpovědi na opatření podléhající souhlasu EK, neboť ani jedna odpověď se nevyskytla dvakrát; konkrétní opatření byla např. přeprogramování, úprava podmínek pro provádění průběžných plateb apod.

Ostatní očekávaná rizika byla zavedena v odpovědích na Otázku č. 6 Stejně jako u OP, administrativní riziko se ukázalo velmi důležité (5x zmíněno).

Tabulka 1919: Očekávaná rizika a plánovaná opatření v ROP

4. Jaká opatření plánujete v rámci vašeho programu pro řešení současné krize (realizovatelné v působnosti ŘO)?	Celkem	ROPSZ	ROPMS	ROPJV	ROPMS	ROPSV	ROPJZ	ROPSČ	OPPA	OPPK
4.1 - realokaci prioritních os	5				X	X		X	X	X
4.3 - opatření k urychlení plateb (etapizace, zálohy)	3	X		X					X	
4.4 - realokace zdrojů ve prospěch fin. inženýrství typu JESSICA	2			X			X			
4.2 - studie proveditelnosti použití Fondu rozvoje měst v rámci nástroje Jessica	1		X							
4.5 - snížit administrativní zátěž, optimalizace administrace	1				X					
4.6 - speciální semináře a školení	1			X						
4.7 - úprava řešení zástav majetku příjemců	1				X					
4.8 - zavádění integrovaných projektů - realizace napříč osami	1				X					
4.9 - důslednější kontrola cash-flow v žádostech, pokrytí a zajištění udržitelnosti projektu	1							X		
4.10 - urychlení přípravy a přizpůsobení výzev	1								X	
4.11 - zavedení povinného spolufinancování ze strany příjemců	1								X	
5. Jaká opatření plánujete v rámci vašeho programu pro řešení současné krize (realizovatelné na základě souhlasu EK v souladu se změkčujícími podmínkami dle EU package)?	Celkem	ROPSZ	ROPMS	ROPJV	ROPMS	ROPSV	ROPJZ	ROPSČ	OPPA	OPPK
5.1 - analýza přeprogramování	1	X								
5.2 - preference programů s vysokým synergickým a prorůstovým efektem	1				X					
5.3 - důraz na posílení projektů řešících krizi v rámci Programového dokumentu	1							X		
5.4 - využití možnosti proplácení příjemcům před rozhodnutím Komise k velkému projektu	1		X							
5.5 - úprava podmínek pro provádění průběžných plateb	1				X					
5.6 - úprava kvantifikovaných monitorovacích indikátorů programu ve vazbě na změnu finančního plánu programu	1				X					
5.7 - realokace fin. prostředků mezi prioritními osami	1					X				
5.8 - zavedení nepřímých nákladů pro snazší vykazování výdajů ze strany příjemců	1		X							
5.9 - větší specifikace a zaměření jednotlivých výzev	1				X					
5.10 - část "recovery package" - lump sum nebo rovná daň	1			X						
5.11 - využití Přečodného rámce pro opatření státní podpory	1		X							
5.12 - využití zvýšené hranice veřej. podpory na 500 000 EUR	1									X
6. Jaké další problémy ve vašem programu považujete v současnosti za klíčové kromě výše uvedených oblastí?	Celkem	ROPSZ	ROPMS	ROPJV	ROPMS	ROPSV	ROPJZ	ROPSČ	OPPA	OPPK
6.1 - administrativní riziko a administrativní zátěž	5			X	X			X	X	X
6.2 - definice nesrovnalostí	2	X	X							
6.3 - urychlení čerpání prostředků z EK (velké projekty)	1	X								
6.4 - nedostatečná funkčnost IS (Monit7+/Benefit7)	1		X							
6.5 - nárůst objemu práce a přerozdělení personální složky v oddělení realizace projektů	1						X			
6.6 - nedostatek informací o výsledcích auditů a kontrol projektů (2004 - 2006)	1	X								
6.7 - nedostatečná metodická podpora k provádění změn v projektech	1	X								
6.8 - nejasnosti v legislativě ohledně kontrol	1	X								
6.9 - administrativní zátěž v souvislosti se sankcemi spojenými s rozpočtovými pravidly	1		X							
6.10 - výběrová řízení a další nesrovnalosti	1			X						
6.11 - problematika výše dotací - demotivující	1							X		
6.12 - udržitelnost	1			X						
6.13 - přechod k efektivním a intenzivním projektům	1							X		
6.14 - centrální metodické nastavení některých oblastí	1						X			
6.15 - monitorovací systém, neexistence manažerské části	1						X			

Zdroj: OP a EEIP

4.3. Nefinanční řešení při využívání fondů EU pro snížení dopadů krize v ČR

Fondy EU jsou pro ČR alokovány v přibližné výši 3,5 mld. EUR za rok. Vzhledem k pomalému zahájení realizace projektů v programovém období 2007-13 je v současnosti kumulativní alokace let 2007-2009 dostupná pro ČR vyšší než roční alokace. Využití prostředků fondů EU (včetně některých zamrzlých zdrojů) by mohlo být výrazným rozpočtově neutrálním fiskálním stimulem ekonomiky v době finanční krize, který by využil vnějších zdrojů financování bez nutnosti zásahů do daňové soustavy či dalšího zadlužení. Urychlení čerpání evropských prostředků nahromaděných z minulých let je významným nástrojem, který může silně přispět k řešení krize. Nicméně je důležité, aby se dostupné finanční prostředky nejen vyčerpaly, ale zejména aby se vyčerpaly co možná nejúčinněji. Důraz na zrychlení a usnadnění čerpání prostředků z fondů EU by proto měl být doprovázen soustředěním na výběr takových projektů (ve všech operačních programech), u nichž lze očekávat největší přínos při řešení dílčích dopadů krize nebo při přípravě na dobu po odeznění krize.

V souvislosti s čerpáním prostředků ze SF vyvstává několik problémů, které souvisí s ekonomickou teorií i s ekonomickou praxí. Konkrétně se jedná o diferencovaný dopad krize a relevantní sociální aspekty, problém asymetrické informace, problém neopakovatelnosti žádosti o dotaci, výběr prorůstově orientovaných projektů a změny implementačních mechanismů (delivery systems). Ke každému z těchto problémů je následně připojen i stručný nástin jeho řešení.

4.3.1. Diferencovaný dopad krize a relevantní sociální aspekty

Současná globální krize postihne různé subjekty různým způsobem, což bude platit i v případě dopadů na OP a ROP a též projektů financovaných z těchto projektů a bylo to ostatně zřejmé i našeho výběrového šetření (viz Příloha). Na druhou stranu, efektivní a udržitelné projekty financované z OP a ROP mohou přispět ke zmírnění krize různými způsoby a v různé míře. Je zřejmé, že různé projekty mají různý prorůstový potenciál a taktéž odlišné sociální i ekonomické dopady.

Jak jsme již uvedli, jakkoliv vykazují některé projekty financované ze SF určité sociální aspekty (např. budování domovů důchodců), jejich prorůstový efekt je minimální. Tyto projekty mnohdy implikují i dlouhodobé mandatorní výdaje veřejných rozpočtů (i po skončení dotace ze SF), což se v době krize může ukázat jako problém. Jak již bylo uvedeno výše, v současnosti dochází k prudkému omezení výdajů v důsledku poklesu daňových příjmů veřejných rozpočtů, což má za následek těžko řešitelné dilema. Z tohoto důvodu bude nutné hledat projekty či skupiny projektů, které budou kombinovat rozvojové, ekonomické i sociálně aspekty. Zároveň je třeba brát v potaz skutečnost, že existují pravidla stanovená EK pro financování určitých typů projektů a lze tedy financovat pouze ty projekty, jejichž cíle jsou v souladu s těmito pravidly.

4.3.2. Problém asymetrické informace

Jak je uvedeno výše, při poskytování úvěrů nastává problém tzv. asymetrické informace, kdy žadatel o úvěr má vždy více informací než banka. Podobný problém může nastat i v souvislosti s čerpáním prostředků ze SF. Žadatel o financování projektu ze strukturálních fondů má totiž lepší informaci o potenciálních výsledcích svého projektu než ŘO, který mu prostředky případně poskytne. Proto lze očekávat výše popsaný problém negativního výběru během krize, tj. situaci, kdy o financování projektu ze SF budou žádat žadatelé, kteří jsou ve špatné finanční situaci a projekt bude sloužit k jejich přežití („záchranný projekt“) a nikoliv ke zvýšení produktivity („prorůstový projekt“).

Z tohoto důvodu je potřeba správně nastavit kontrolní mechanismy, aby se počet těchto „nepříznivých“ žadatelů minimalizoval (viz dále). Jedním z možných řešení je důkladné proškolení hodnotitelů projektů s důrazem na skutečnost asymetrie informací.

4.3.3. Problém neopakovatelnosti žádosti o dotaci a morální hazard

Z pohledu ekonomické teorie se dotace z prostředků SF dá do určité míry chápat jako jednorázový vztah (neopakovaná či jednorázová hra) mezi žadatelem a poskytovatelem dotace. Zatímco

v dlouhodobých vztazích (opakovaných hrách) mají subjekty tendenci spolupracovat a tyto vztahy transparentně udržovat, u jednorázových vztahů (neopakovaných her) je tomu spíše naopak.

Problém jednorázových her popsal například Mejstřík (1999), který ukazuje důsledky jednorázové hry, která měla závažné implikace během privatizačního procesu v ČR. Vzhledem k tomu, že privatizační proces znamenal de facto jednorázový vztah mezi státem a privatizačním zájemcem, objevila se řada případů morálního hazardu, kdy privatizační zájemce nedodržel dohodnuté podmínky a někdy dokonce došlo k podvodnému jednání.

Podobný problém může nastat i u žadatelů o dotace ze SF, neboť dotaci může žadatel obdržet jen jednou a může mít tendenci k podvodnému jednání jako ve zmíněné privatizaci. Tato skutečnost dále prohlubuje problém asymetrické informace popsaný výše. Z tohoto důvodu je žádoucí v době krize nastavit kontrolní mechanismy tak, aby takovéto nežádoucí chování žadatelů o dotaci bylo minimální (např. pomocí školení hodnotitelů projektu apod.).

4.3.4. Výběr projektů orientovaných prorůstově, na podporu konkurenceschopnosti

Navzdory tomu, že by projekty financované z fondů EU měly být – teoreticky – vždy prorůstové či podporující konkurenceschopnost, ve skutečnosti je možné v řadě případů mít o prorůstovosti projektů pochybnost. Buď proto, že je prorůstový efekt mnohých projektů příliš nepřímý a zprostředkovaný, nebo že je nereálný. Na druhou stranu je nutno říci, že mnohé OP či spíše mnohé jejich dílčí intervence se na prorůstové projekty zaměřují, byť se jim to patrně daří s různou úspěšností. V případě výběru prorůstových projektů se tedy nejedná (většinou) o vnesení nových prvků, ale o posílení prvků již reálně či latentně existujících.

Zvýšení důrazu na prorůstový efekt projektů znamená, že by se pro všechny či alespoň pro vybrané operační programy nebo pro jejich prioritní osy navrhly klíčové typy prorůstových projektů, nebo by se navrhla či posílila kritéria zdůrazňující či preferující prorůstové efekty (očekávané dopady) projektů. Pro přesnější představu je níže v bodech uvedeno několik příkladů, jejichž cílem je vysvětlit, jak by toto navrhované řešení mohlo v určitých případech vypadat, (jedná se o příklady, nikoliv ucelený návrh pro jednotlivé OP):

- Příklad OP D – např. výstavba rychlostních komunikací má pro exportně orientovanou ekonomiku jako je ČR význam v tom, že usnadňuje, zrychluje a zlevňuje přístup na trhy v západní Evropě. Prorůstový efekt výstavby rychlostních komunikací není v tom, že se v období 2007-13 postaví dílčí, ne zcela propojené úseky dálnic porůznu v celé ČR, ale že se přednostně vytvoří třeba jen jedno další, ale celistvé spojení na trhy v západní Evropě, případně že se podaří na dálniční síť napojit další rostoucí či potenciálně růstové oblasti.
- Příklad OP ŽP – celý OP významně napomáhá tomu, aby jednotliví žadatelé vyhověli požadavkům environmentální legislativy, čímž, kromě jiného, snižuje náklady na zavádění opatření legislativou vyžadovaných. Možným zvýšením důrazu na prorůstovou orientaci projektů zde může být požadavek maximálního zvýšení produktivity u soukromých žadatelů, kterého bude dosaženo podpořeným projektem. V zásadě se jedná o zvýšení důrazu na ekonomické dopady projektů, nejen na dopady environmentální.
- Příklad OP PI – program je přinejmenším formálně prorůstově orientován, nicméně se zde lze více zaměřit na projekty přinášející zejména výraznou produktovou inovaci (nové produkty, nové funkce produktů apod.) nebo zásadní technologickou inovaci, a obojí vedoucí ke zvýšení produktivity (a konkurenceschopnosti) firmy, ke zvýšení exportu apod.
- Příklad OP VaVpl – projekty VaV jsou poměrně komplikované, jejich ekonomický přínos je v praktické aplikaci výzkumných výsledků, ne v podpoře VaV. Z krátkodobého hlediska je možné soustředit se na výzkum, který je dobře rozběhnutý, úspěšný a přináší výsledky a ten dále podpořit s cílem zvýšit množství výsledků či urychlit jejich přenos do praxe. Ve středně- a dlouhodobém horizontu by měly projekty OP VaVpl vytvořit základ pro rychlý růst

konkurenceschopnosti ČR založené na inovacích v době po odeznění krize. Proto je důležité, aby se zajistilo, že opravdu budou podpořeny projekty reálně slibující generování dostatečného množství a kvality nových poznatků a současně jejich přenášení do praxe (viz případ Finska výše v tomto dokumentu).

- Příklad programů ESF – určitá změna orientace intervencí programu v reakci na krizi již na MPSV probíhá. Prorůstová orientace programů ESF znamená spíše udržet či zvýšit kvalitu pracovní síly a připravovat ji na dobu po odeznění krize. V případě ESF však mají smysl také další dva aspekty: (i) průběžná, neodkladná a rychlá reakce pomáhající lidem, kteří o práci právě přišli či brzy přijdou (tedy včetně práce s cílovými skupinami již před ztrátou zaměstnání) a (ii) podpora projektům, které pracovní místa vytvářejí či udržují.

Výše uvedená naznačená řešení resp. důrazy na prorůstové projekty je nutné dále specifikovat, upřesnit a formalizovat, aby je bylo možné zpracovat pro všechny významné operační programy. Jakou cestou – důrazem na prověření kritérií volby a indikátorů udržitelnosti. Ukazuje se, že řada projektů je ex ante či ex post ohrožena s ohledem na udržitelnost slíbených nárůstů počtu pracovníků (kteří při poklesu zakázek v krizi klesají) apod. Všímají si toho investoři, jejich financující banky i poskytovatelé záruk, což pak ohrožuje financování těchto projektů. Ne náhodou se nejlépe plní infrastrukturní projekty navázané na kvantitativní, naturální ukazatele mající kořeny v jednoduchém plánování.

Řešení zde popsané je možné realizovat velice brzy, protože je zcela v kompetenci řídicích orgánů a závisí pouze na změnách či doplnění pravidel jednotlivých výzev a hodnotících kritérií. Závisí ovšem také na školení hodnotitelů, aby uměli a chtěli pro-růstovou orientaci projektů správně a konzistentně posuzovat.

Nevýhodou tohoto řešení je, že tento přístup může -zejména krátkodobě- zpomalit čerpání prostředků fondů EU, protože bude klást na projekty vyšší nároky, a tedy lze očekávat, že méně projektů těmto nárokům vyhoví.

4.3.5. Změny implementačních mechanismů (delivery mechanisms)

Hlavní rolí řídicích orgánů a zprostředkujících subjektů ve střední a východní Evropě je rozdělování grantů jednotlivým konečným příjemcům. Alternativním přístupem, který se používá spíše v západní Evropě, je realizace projektů pro příjemce/cílové skupiny (např. podnikatele apod.) formou poskytnutí služby, kdy zpracovatelem a realizátorem projektu je státní (v případě ROP krajská) organizace, a příjemce obdrží pomoc a službu, nikoliv grant.

Změna stávajícího mechanismu na nový shora popsaný je možná jen u některých druhů intervencí. Nicméně i intervence, které mají povahu investic, bývá výhodné navázat na intervence „ne-grantové“, protože se tak zvyšuje účinnost investic. Vytvoření nového realizačního (delivery) mechanismu znamená posílení a hlavně úplnou změnu role státních a (v případě ROP) krajských orgánů/organizací jako nositelů projektů. Tyto organizace by byly těmi, kdo projekty připravují a realizují pro různé cílové skupiny a jen v menší míře by byly těmi, kdo cílovým skupinám přerozdělují finanční prostředky ve formě grantů. Příkladem státního orgánu/organizace, která realizuje projekt mohou být projekty ESF, realizované pověřenými úřady práce.

Taková změna znamená větší a hlavně přímé převzetí zodpovědnosti za realizaci výsledků projektu, a tedy i za úspěch jednotlivých účastníků projektu (cílových skupin). Taková forma realizace není vhodná univerzálně pro všechny OP či pro všechny intervence, je možné ji realizovat jen v některých oblastech – např. OP PI, OP VaVpl, či v programech ESF. V infrastrukturních programech jako je OP Doprava či OP ŽP je ve většině případů grantový systém nejen nejvhodnější, ale také neúčinnější či jediný možný.

Případné změny v implementačním mechanismu je možné realizovat, což bude předpokládat určité institucionální změny, zejména změny rolí jednotlivých organizací, které hrají při implementaci fondů

EU, a z nich vyplývající změny organizační, personální apod. Tato forma implementace programů je totiž personálně náročnější než stávající způsob, především však předpokládá zcela jiné kvalifikace a způsob práce pracovníků zprostředkujících subjektů a dalších organizací na implementaci zúčastněných.

5. Nástin modelu pro identifikaci regionálních a sektorových rizik

V této části se zabýváme popisem metodologie, která by mohla sloužit k identifikaci rizikových regionů resp. sektorů ČR. S ohledem na nízkou dostupnost dat a rozsahu předkládané studie nebyly sofistikovanější metody uvažovány. Na druhou stranu je třeba zmínit, že pro robustnější identifikaci příslušných rizik by se daný rizikový index měl modifikovat jak co složení indikátorů, tak co rozsahu dat. V současné době probíhají diskuse o vylepšení tohoto indexu, zejména ve vztahu k vahám jednotlivých indikátorů a rozsahu použité časové řady (jednou z možných vylepšení tohoto indikátoru je aplikace tzv. Bennetovy metody používané ČSÚ).

5.1. Regionální rizikový index

Metodologie modelu pro identifikace rizik na základě regionálních makroekonomických ukazatelů.

Tento model byl vytvořen pro identifikaci rizikových regionů NUTS 3 z hlediska stávající hospodářské krize. V modelu byly sledovány časové řady makroekonomických údajů- a to konkrétně růstu HDP, růstu hrubé tvorby fixního kapitálu, míry nezaměstnanosti a poměru objemu exportu k HDP v jednotlivých krajích ČR.

Pro každý kraj byla data z let 2004 – 2007 zprůměrována v rámci jednotlivých makroekonomických indikátorů. Tímto způsobem získané průměry pak byly řazeny a porovnávány s průměrem České republiky.

Následně byla provedena kvantifikace rizikových bodů v rámci jednotlivých makroekonomických indikátorů. Pro jednotlivé makroekonomické indikátory byly z krajů vždy vytvořeny čtyři skupiny s různou mírou rizika a na základě zařazení do skupin jim následně byly přiděleny rizikové body. Průměr České republiky dělí skupiny po dvou – lépe oproti průměru ČR se nachází skupiny s počtem rizikových bodů 1 a 2, naopak hůře oproti průměru skupiny s počtem rizikových bodů 3 a 4.

1 – velmi malá až zanedbatelná míra rizika

2 – malá míra rizika

3 – větší míra rizika

4 – velká až ohrožující míra rizika

Hranice procent, kam která data patří, byly určeny na základě rozmístění hodnot v jednotlivých krajích pomocí normálního rozdělení. Následně byly určeny hranice pro jednotlivé proměnné (Tabulka 2020).

Tabulka 2020: Hranice hodnot proměnných pro regionální rizikový index

Míra rizika	HDP	Hrubá tvorba fix. Kapitálu	Míra nezaměstnanosti	Export/HDP
1	7 % a více	10 % a více	do 5 %	do 16 %
2	6-7 %	5-10 %	5-7%	16-67%
3	4-6 %	1,5 – 5 %	7-9%	67 - 100%
4	do 4 %	do 1,5 %	9 % a více	100 % a více

Zdroj: EEIP

V závěrečné shrnující tabulce pak byly rizikové body sečteny a kraje s nejvyšším počtem bodů byly identifikovány jako nejvíce rizikové (Tabulka 2121).

Tabulka 2121: Celkové porovnání rizik v regionech NUTS 3

	HDP	Hrubá tvorba fix. Kapitálu	Míra nezaměstnanosti	Export/HDP	Celkové riziko
Karlovarský	4	3	4	3	14
Ústecký	4	2	4	3	13
Pardubický	2	4	2	4	12
Vysočina	3	4	2	3	12
Moravskoslezský	3	1	4	3	11
Liberecký	1	4	2	3	10
Královéhradecký	3	3	2	2	10
Olomoucký	3	1	4	2	10
Středočeský	1	3	1	4	9
Jihočeský	3	3	1	2	9
Jihomoravský	2	2	3	2	9
Zlínský	1	2	3	3	9
Plzeňský	2	1	1	4	8
Hl. m. Praha	3	2	1	1	7

Zdroj: EEIP

5.2. Sektorový rizikový index

Při konstrukci sektorového rizikového indexu lze použít podobná metodologie jako ve výše uvedeném regionálním rizikovém indexem. Jednotlivé proměnné by mohly být využity z kvartálních dat publikovaných ČSÚ o českém průmyslu a stavebnictví – např. ukazatele nových zakázek, tržeb ze zahraničí, vývoje zaměstnanosti a produktivity práce. Nicméně i zde je nutno pečlivě zvážit vypovídací schopnost jak jednotlivých indikátorů tak jejich souborů různě uspořádaných dle použité metodologie.

5.3. Omezená dostupnost relevantních dat

Výše uvedený index byl vytvořen na základě dat zveřejňovaných ČSÚ. S ohledem na cca jednorozční zpoždění publikování dat o jednotlivých regionech ČR (např. HDP, disponibilní důchod či hrubá přidaná hodnota), nebylo možné analyzovat data aktuálnější než za rok 2007 (s výjimkou ukazatelů trhu práce). Dostupnost dat byla diskutována jak s MMR tak se zástupci ČSÚ (Ing. Miloslav Chlad z ČSÚ Plzeň) a z těchto diskusí vyplynulo, že současná datová základna je nedostatečná pro hlubší analýzu krize a její dopadů na operační programy.

Pro MMR je důležitý efektivní monitoring minulých i předstihových indikátorů probíhající krize a tudíž i včasná analýza potenciálních problémů operačních programů. Z tohoto důvodu doporučujeme následující:

- 1) Vytvoření databáze s hlubším regionálním průřezem na úrovních NUTS 3 a NUTS 4 (např. HDP, disponibilní důchod a hrubá přidaná hodnota). Pro vytvoření takovéto databáze by mohl být sestaven pracovní tým složený ze zástupců MMR, ČSÚ a externího poradce.
- 2) Pravidelné kvartální krátkodobé prognózy vybraných regionálních indikátorů (např. HDP, disponibilní důchod, hrubá přidaná hodnota, míra nezaměstnanosti, export apod.). Pro přípravu takovýchto prognóz by mohl být sestaven pracovní tým složený ze zástupců MMR, ČSÚ a externího poradce.

6. Závěr

Současná ekonomická recese je zatím v praxi strukturálních fondů (OP/ROP) reflektována pouze částečně, byť v narůstající míře a strukturální fondy jsou začleňovány do krátkodobých a dlouhodobých protikrizových opatření jen opatrně

Makroekonomická rizika (pokles průmyslové výroby, vyšší nezaměstnanost, proměnlivý kurs atd.) jsou vnímána stále silněji jak českými NOK tak evropskými řídicími orgány, které zorganizovaly konzultace pro zástupce ŘO OP/ROP vysvětlující zpružnění předpisů EU recovery plan.

Mezoeconomická rizika - problémy s financováním odrážející postupný pokles příjmů a bonity mnohých sektorových, regionálních, municipálních i podnikových příjemců a dodavatelů – se již začínají dotýkat mnohých subjektů, ale v praxi pracovníků ŘO OP/ROP převažuje panuje přesvědčení, že se OP/ROP zatím vyhnuly. Jsou navrženy náměty na podporu efektivních a udržitelných projektů zajištěním likvidity pro příjemce během projektu prostřednictvím různých úvěrových/záručních mechanismů resp. finančních nástrojů (využití Jeremie/Jessica type programy, využití domácích institucí typu ČMZRB).

Mikroekonomická rizika jednotlivých projektů se projevují mj. v asymetrickém dopadu rizik na různé cílové skupiny; obecně se dají očekávat problémy malých hráčů, kteří budou mít obtížnější přístup k financování i když již nyní je jejich přístup k dotacím relativně obtížný. Vedle uvedených finančních řešení zde doporučujeme zejména nefinanční řešení: Výběr projektů orientovaných prorůstově, na podporu konkurenceschopnosti vhodných v období krize. Zvýšení důrazu na prorůstový efekt projektů znamená, že by se pro všechny či alespoň pro vybrané OP či pro jejich prioritní osy navrhly klíčové typy prorůstových projektů, nebo by se navrhla či posílila kritéria zdůrazňující či preferující prorůstové efekty (očekávané dopady) projektů.

Předložená studie byla zpracována na základě dostupných informací k 15. květnu 2009. Sekundární dopady světové finanční a ekonomické krize se v Čechách promítají s fázovým odkladem, postupně a zatím velmi diferencovaně. Vzhledem ke komplexnosti globálních procesů a k počáteční, nerozvinuté podobě krize v ČR (bude se situace ještě dále zhoršovat a v jaké míře či se stabilizuje?) je obtížné predikovat přesně budoucí vývoj nastíněných problémů a jejich řešení. Z tohoto důvodu doporučujeme provést hlubší analýzu vybraných nastíněných problémů a východisek jejich řešení co nejdříve s využitím dílčích studií zpracovávaných pro různé ŘO. Konkrétně doporučujeme vytvoření databáze s hlubším regionálním průřezem na úrovních NUTS 3 a NUTS 4 a též vytváření pravidelných kvartálních prognóz vybraných regionálních indikátorů. Dále pak navrhujeme aktualizaci této zprávy ve 4. čtvrtletí roku 2009.

V Praze 15. května 2009

Garant projektu: Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc.
EEIP, a.s.
Národní 17
110 00 Praha 1
Česká Republika
Tel.: +420 224 232 754
michal.mejstrik@eeip.cz
www.eeip.cz

7. Expertní shrnutí

Cílem této studie je zmapovat a vyhodnotit současnou situaci národního hospodářství ČR s ohledem na specifické dopady na jednotlivé regiony a jejich konkurenceschopnost a v případě negativního vlivu současné finanční, popř. hospodářské krize či obsáhlých změn navrhnout řešení, která by v rámci kohezní politiky/operačních programů na změněné podmínky adekvátně reagovala.

Současné globální krize postihne různé subjekty různým způsobem, což bude platit i v případě projektů financovaných z OP a ROP. Na druhou stranu, efektivní a udržitelné projekty financované z OP a ROP mohou přispět ke zmírnění krize různými způsoby. Zároveň je třeba brát v potaz skutečnost, že existují pravidla stanovená EK pro financování určitých typů projektů a lze tedy financovat projekty, jejichž cíle jsou v souladu s těmito pravidly.

S ohledem na výše uvedené byla definována tři hlavní rizika, která vyvstala ze současné krize: makroekonomické, mezeekonomické a mikroekonomické. Tato rizika mají dopad na stabilitu národního hospodářství ČR (makroekonomická úroveň rizika), financování subjektů (mezeekonomická úroveň rizika) a na výběr a realizaci projektů financovaných ze strukturálních fondů (mikroekonomická úroveň rizika).

7.1. Makroekonomická úroveň rizika

Makroekonomická rizika jsou vnímána stále silněji jak českými NOK tak evropskými řídicími orgány, které zorganizovaly konzultace pro zástupce ŘO OP/ROP vysvětlující zpružnění předpisů EU recovery plan. Jedním z klíčových úloh by mělo být zvýšené úsilí o podporu proinovačně a prorůstově orientovaných projektů a podniků, které mohou vytvořit nová konkurenceschopná pracovní místa.

Výsledkem probíhající krize byla masivní intervence vlád po celém světě jak do finančního sektoru tak do reálné ekonomiky. Je zřejmé, že různé vlády reagují na krizi pomocí různých fiskálních stimulů a opatření v závislosti na konkrétních makroekonomických podmínkách jednotlivých zemí, ale zde vzniká řada otázek dotýkajících se malé otevřené české ekonomiky. V souladu s ohniskem – finanční krizí – věnují vlády masivní částky na restrukturalizaci finančního sektoru s cílem udržet chod bank a zachovat dynamiku poskytovaných úvěrů. Hrozí však, že významné částky pomohou zachovat některé „mrtvé“ banky, ale nepomohou perspektivním firmám.

Základní problém spočívá v tom, že očišťující vliv krize dopadá mnohdy deformovaně. Na jedné straně je vládami tlumen u mnohých nekonkurenceschopných bank a společností s ohledem na politické dopady hrozícího propouštění. Čím větší je vliv státu v (podporovaných) bankách tím více se dostávají do konfliktu ambivalentní cíle státního akcionáře – zachování pracovních míst a obezřetné bankovnictví. Na straně druhé obtížnější přístup k úvěrům vyvolaný obezřetnějším chováním bank v prostředí s rostoucími riziky dopadá nejen na nekonkurenceschopné podniky, ale mezi prvními též na mladé podniky s nedostatkem kapitálu a hotovosti, které však mohou mít dobrý růstový potenciál podpořený inovacemi, které mnohdy změni i tvář dominujících společností (= nepřímý dopad). Z hlediska naší studie je důležité hledat kanály, jimiž lze identifikovat tyto perspektivní podniky („mladé inovativní společnosti“) a poskytovat jim úvěry prostřednictvím soukromých a státních nástrojů domácí i zahraniční provenience. Je to o to komplikovanější, že jde o malé a střední podniky, s krátkou úvěrovou historií, malými historickými zisky, riskantnějšími projekty a potřebou finančních prostředků k růstu.

Je nutné zmínit důležitost struktury stimulačních balíčků. Existuje zde totiž riziko, že některé „nemoudré“ balíčky a státní dotace mohou blokovat nutné strukturální a inovační změny a fixovat staré problémy (např. podporou neproduktivních sektorů ekonomiky).

Již v makroekonomickém průřezu si lze teoreticky naformulovat různé scénáře vlivu SF na makroekonomiku a pokusit se je promítnout do malé RIA s tím, že kritéria by mohla být odvozena z makroekonomického kvalitativního modelu SF a jejich vlivu na ekonomiku navázaných na úvahy o prioritách NSSR. Dopady scénářů odhalené malou RIA by pak měly posloužit k analýze možných změn SF zejména v možnostech využití fondů jako zdroje veřejných financí do ekonomiky. Tam se pak může

ukázat např. typ a rozsah přímých a nepřímých dopadů na veřejnou správu, dopadů na zaměstnanost, dopadů na výdaje do infrastruktury, celkové multiplikační efekty apod.

7.2. Mezeconomická úroveň rizika

Mezeconomická rizika znamenají problémy s financováním odrážející postupný pokles příjmů a bonity mnohých sektorových, regionálních, municipálních i podnikových příjemců a dodavatelů – se již začínají dotýkat mnohých subjektů, ale panuje přesvědčení, že se OP/ROP zatím vyhnuly. V této studii jsou navrženy náměty na podporu efektivních a udržitelných projektů zajištěním likvidity pro příjemce během projektu prostřednictvím různých finančních nástrojů (finanční inženýrství typu Jeremie/Jessica či příklad využití ČMZRB).

- a. Příklad využití části strukturálních fondů – OP prostřednictvím finančního inženýrství „Jeremie type“ pro předfinancování a kofinancování

Pro OP by se dal využít tzv. Jeremie (Joint EU resources for micro-to-medium enterprises – Společné evropské zdroje pro malé a střední podniky). Při založení nové entity by se musely dořešit některé problémy typické pro holdingové struktury (např. otázka rychlé návratnosti prostředků do vložených do holdingu zejména ve vztahu k době schvalování takového projektu a dobou jeho následné realizace, corporate governance atd.).

V tomto příkladě uvádíme spolupráci s ČMZRB, která je prozatím jediným českým subjektem, který umožňuje aplikaci tohoto postupu. ČMZRB by se dala využít ať již jako správce či jako zprostředkující subjekt. Výhodou je rychlost využití zdrojů, pákový multiplikační efekt, dále podpora obtížně financovatelných „mladých, inovačně výkonných společností“ i prostřednictvím zřízení fondu rizikového kapitálu.

- b. Příklad využití části strukturálních fondů – ROP prostřednictvím finančního inženýrství „Jessica type“ pro záruky na předfinancování a (spolu)financování.

Možným řešením pro ROP je i další nástroj finančního inženýrství povolený EK tzv. Jessica type (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas – Společná evropská podpora pro udržitelné investice v městských oblastech). Nicméně tento způsob relokace prostředků by vyžadoval výše uvedenou bližší analýzu vhodnosti takového finančního instrumentu a jeho aplikovatelnosti v podmínkách ČR.

V naší analýze dáváme za příklad spolupráci s ČMZRB, která je prozatím jediným českým subjektem, který umožňuje aplikaci zmíněného postupu. V současnosti probíhají intenzivní jednání ČMZRB s jednotlivými ROP o možné spolupráci resp. využití instrumentů finančního inženýrství. S ohledem na povahu podpor lze do schématu vedle Státního fondu rozvoje bydlení (SFRB) přidat případně i Státní fond životního prostředí (SFŽP).

- c. Příklad financování záruk z OP/ROP prostřednictvím ČMZRB

Další možností řízení mezeconomického rizika je financování záruk z OP/ROP prostřednictvím ČMZRB. Navržený proces by měl za následek podporu efektivních a udržitelných projektů zajištěním likvidity pro příjemce během projektu, což mělo pomoci zejména MSP pro získání bankovního financování. Je třeba zdůraznit, že pro implementaci výše uvedeného postupu (vyčlenění 5% alokace na finanční inženýrství typu Jessica resp. Jeremie) by bylo nutné přeprogramování těch programů, kde takovéto finanční inženýrství není zakotveno (např. typ Jeremie je obsažen pouze v OPPI a OP VaVpI). V tomto příkladě uvádíme spolupráci s ČMZRB, která je prozatím jediným českým subjektem, který umožňuje rychlou aplikaci zmíněného postupu.

- d. Záruční a úvěrové mechanismy - příklad spolupráce s ČMZRB

Zajištění likvidity pomocí obrátkového mechanismu, který umožňuje využití páky poskytováním záruk a úvěrů (někdy označováno jako záruční a úvěrové mechanismy). Podniky v ČR si v současné době stěžují na neochotu bank při poskytování investičních i provozních úvěrů. Jedním z nástrojů, který by mohl tento fakt zmírnit, je využití záruk a financování od ČMZRB při financování i kofinancování

projektů podporovaných ze strukturálních fondů. V některých programech již tato spolupráce funguje (např. od 13. února 2009 je možné kombinovat ZÁRUKU od ČMZRB s dotacemi poskytovaným podnikům v rámci programů OPPI).

Konkrétně by se mělo jednat o rozšíření produktů ČMZRB tak, aby odpovídaly stávajícím potřebám podnikům resp. jednotlivým programům:

- Možnosti využití záruk/financování ČMZRB při využití pro ROP;
- Možnosti využití záruk a úvěrů ČMZRB v rámci OP VaVpl.

7.3. Mikroekonomická úroveň rizika

Mikroekonomická úroveň rizika se projevuje na úrovni jednotlivých projektů, které jsou či budou financovány ze strukturálních fondů. Pro identifikaci rizik v jednotlivých OP a ROP jsme použili dotazníkovou metodu, v rámci které jednotlivé OP a ROP v průběhu dubna 2009 odpověděly na šest otázek týkajících se relevantních minulých a budoucích krizových opatření v jednotlivých programech. Níže jsou uvedeny hlavní výsledky a shrnující tabulky výsledků našeho šetření. Kompletní vyplněné dotazníky jsou přiloženy v Apendixu.

7.3.1. Analýza rizik v OP

Pět OP (OP ŽP, OP LZZ, OP VaVpl, IOP a OP VK) zatím nepocítilo problémy plynoucí z krize, zatímco např. OP PI zaznamenal problémy s odstupujícími žadateli v průběhu administrace projektu či v již schválených projektech. K 15. 4. 2009 odstoupilo v rámci OP PI 55 žadatelů o projekty v celkové hodnotě přiznaných dotací ve výši 264 mil. Kč (jednalo se zejména u rozhodnutí o poskytnutí dotace vydaných již v roce 2008 anebo v první polovině roku 2009). Tento negativní jev se může časem objevit i u ostatních OP. Dalším stávajícím problémem je udržitelnost nastavených indikátorů, zvláště u projektů započatých před vypuknutím krize (OP PI, OP LZZ).

Za nejvýznamnější současné rizikové faktory v OP jsou považovány udržitelnost indikátorů, očekávané nižší příjmy obcí a krajů, riziko kofinancování projektů a též finanční problémy firem. Riziko kofinancování se týká zejména konzervativnější politiky bank při poskytování úvěrů a nižší předpokládané příjmy Státního fondu dopravní infrastruktury (v případě OP D).

Na výše uvedené problémy začaly již některé OP aktivně reagovat např. pomocí přizpůsobení a rychlejšímu vyhlášení výzev (OP LZZ, OP VaVpl a OP VK) či změnou alokace v rámci prioritních os (OP D a OP ŽP). Dalšími významnými novými opatřeními bylo využití zvýšené hranice veřejné podpory na 500 000 EUR a zálohové platby.

V dotazníkovém šetření se jednotlivé OP vyjadřovaly také k plánovaným krokům a opatřením ve dvou rovinách: opatření v působnosti ŘO (tj. bez souhlasu EK) a opatření vyžadující souhlas EK (Tabulka 1616). Nejčastěji uváděná opatření v působnosti ŘO bylo urychlení přípravy a přizpůsobení výzev (3x). Zmíněná opatření se částečně překrývají s odpověďmi uvedenými výše.

Plánovaná opatření podléhající souhlasu EK byla nejčastěji zmíněno využití dočasně zvýšené hranice veřejné podpory na 500 000 EUR (OP D, OP PI, OP VK) a přeprogramování (OP VaVpl a OP PS). V této souvislosti je třeba připomenout i probíhající jednání mezi realokací prostředků mezi OP PI a OP VaVpl.

Další budoucí rizika byla uvedena OP v odpovědi na Otázku č.6. Administrativní riziko při zpracování a hodnocení bylo uvedeno jako významné (5x).

7.3.2. Analýza rizik v ROP

Na rozdíl od OP, pouze dva ROP (ROP SZ a ROP SČ) zatím nezaznamenaly problémy v souvislosti s krizí. Stížnost žadatelů na problémy při zajištění kofinancování se ukázalo jako nejčastější důsledek krize (4x). Podobně jako v případě OP i dva programy ROP (ROP JV a ROP JZ) zaznamenaly problémy s

odstupujícími žadateli v průběhu administrace projektu či v již schválených projektech. Dalším stávajícím problémem je udržitelnost nastavených indikátorů (ROP JV, ROP SV a OP PA).

Riziko kofinancování se v současnosti jeví jako velmi významné (zmíněno 6x). Dalšími významnými riziky jsou problémy s udržitelností indikátorů, očekávaný výpadek příjmů obcí a krajů, klesající poptávka po službách a produktech a taktéž kurzové riziko.

Jako reakce na krizi byl nejčastěji uveden příjem opatření k urychlení plateb (etapizace), která byla zmíněna ROP SZ, ROP JV a ROP SV. Dalším významným opatřením bylo zvýšení požadavku na subjekty o doložení finančního krytí projektu (ROP SM a ROP JZ – viz dále) a - přizpůsobení a rychlejší vyhlášení výzev (OP PA a OP PK).

Podobně jako v případě OP se v rámci dotazníku jednotlivé ROP měly vyjádřit také k plánovaným krokům a opatřením v působnosti ŘO a k opatřením vyžadujícím souhlas EK. Nejčastěji uváděná opatření v působnosti ŘO byla: 5x realokace prioritních os a 3x přijetí opatření k urychlení plateb (vyšší etapizace a zálohy). Ve dvou případech (ROP JV a ROP JZ) byla zmíněna realokace zdrojů ve prospěch finančního inženýrství typu JESSICA (ROP MS v současnosti zpracovává studii proveditelnosti použití Fondu rozvoje měst v rámci nástroje Jessica v regionu Moravskoslezsko s předpokládaným ukončením studie v červnu 2009).

Poměrně roztržštěné jsou odpovědi na opatření podléhající souhlasu EK, neboť ani jedna odpověď se nevyskytla dvakrát; konkrétní opatření byla např. přeprogramování, úprava podmínek pro provádění průběžných plateb apod. Stejně jako u OP, administrativní riziko se ukázalo velmi důležité.

7.3.3. Nefinanční řešení při využívání fondů EU pro snížení dopadů krize v ČR

Fondy EU jsou pro ČR alokovány v přibližné výši 3,5 mld. EUR za rok. Vzhledem k pomalému zahájení realizace projektů v programovém období 2007-13 je v současnosti kumulativní alokace let 2007-2009 dostupná pro ČR vyšší než roční alokace. Využití prostředků fondů EU by mohl být výrazný fiskální stimul ekonomiky v době finanční krize, který by využil vnějších zdrojů financování bez nutnosti zásahů do daňové soustavy. Urychlení čerpání evropských prostředků nahromaděných z minulých let je významným nástrojem, který může silně přispět k řešení krize. Nicméně je důležité, aby se dostupné finanční prostředky nejen vyčerpaly, ale zejména aby se vyčerpaly co možná nejúčinněji. Důraz na zrychlení a usnadnění čerpání prostředků z fondů EU by proto měl být doprovázen soustředěním na výběr takových projektů (ve všech operačních programech), u nichž lze očekávat největší přínos při řešení dílčích dopadů krize nebo při přípravě na dobu po odeznění krize.

V souvislosti s čerpáním prostředků ze SF vyvstává několik problémů, které souvisí s ekonomickou teorií i s ekonomickou praxí. Konkrétně se jedná o diferencovaný dopad krize a relevantní sociální aspekty, problém asymetrické informace, problém neopakovatelnosti žádosti o dotaci, výběr prorůstově orientovaných projektů a změny implementačních mechanismů (delivery systems). Ke každému z těchto problémů je následně připojen i stručný nástin jeho řešení.

7.3.3.1. Diferencovaný dopad krize a relevantní sociální aspekty

Současná globální krize postihne různé subjekty různým způsobem, což bude platit i v případě dopadů na OP a ROP a též projektů financovaných z těchto projektů. Na druhou stranu, efektivní a udržitelné projekty financované z OP a ROP mohou přispět ke zmírnění krize různými způsoby. Je zřejmé, že různé projekty mají různý prorůstový potenciál a taktéž odlišné sociální i ekonomické dopady.

Jakkoliv vykazují některé projekty financované ze SF určité sociální aspekty (např. budování domovu důchodců), jejich prorůstový efekt je minimální. Tyto projekty implikují dlouhodobé mandatorní výdaje veřejných rozpočtů (i po skončení dotace ze SF), což se v době krize může ukázat jako problém. Jak již bylo uvedeno výše, v současnosti dochází k prudkému omezování výdajů v důsledku poklesu daňových příjmů veřejných rozpočtů, což má za následek těžko řešitelné dilema. Z tohoto důvodu bude nutné hledat projekty či skupiny projektů, které budou kombinovat rozvojové, ekonomické i sociálně aspekty Zároveň je třeba brát v potaz skutečnost, že existují pravidla

stanovená EK pro financování určitých typů projektů a lze tedy financovat pouze ty projekty, jejichž cíle jsou v souladu s těmito pravidly.

7.3.3.2. *Problém asymetrické informace*

Jak je uvedeno výše, při poskytování úvěrů nastává problém tzv. asymetrické informace, kdy žadatel o úvěr má vždy více informací než banka. Podobný problém může nastat i v souvislosti s čerpáním prostředků ze SF. Žadatel o financování projektu ze strukturálních fondů má totiž lepší informaci o potenciálních výsledcích svého projektu než ŘO, který mu prostředky případně poskytne. Proto lze očekávat výše popsaný problém negativního výběru během krize, tj. situaci, kdy o financování projektu ze SF budou žádat žadatelé, kteří jsou ve špatné finanční situaci a projekt bude sloužit k jejich přežití („záchranný projekt“) a nikoliv ke zvýšení produktivity („prorůstový projekt“).

Z tohoto důvodu je potřeba správně nastavit kontrolní mechanismy, aby se počet těchto „nepříznivých“ žadatelů minimalizoval (viz dále). Jedním z možných řešení je důkladné proškolení hodnotitelů projektů s důrazem na skutečnost asymetrie informací.

7.3.3.3. *Problém neopakovatelnosti žádosti o dotaci*

Z pohledu ekonomické teorie se dotace z prostředků SF dá do určité míry chápat jako jednorázový vztah (neopakovaná či jednorázová hra) mezi žadatelem a poskytovatelem dotace. Zatímco v dlouhodobých vztazích (opakovaných hrách) mají subjekty tendenci spolupracovat a tyto vztahy udržovat, u jednorázových vztahů (neopakovaných her) je tomu spíše naopak.

Problém jednorázových her popsal například Mejstřík (1999), který ukazuje důsledky jednorázové hry, která měla závažné implikace během privatizačního procesu v ČR. Vzhledem k tomu, že privatizační proces znamenal de facto jednorázový vztah mezi státem a privatizačním zájemcem, objevila se řada případů, kdy privatizační zájemce nedodržel dohodnuté podmínky a někdy dokonce došlo k podvodnému jednání.

Podobný problém může nastat i u žadatelů o dotace ze SF, neboť dotaci může žadatel obdržet jen jednou a může mít tendenci k podvodnému jednání jako ve zmíněné privatizaci. Tato skutečnost dále prohlubuje problém asymetrické informace popsaný výše. Z tohoto důvodu je žádoucí v době krize nastavit kontrolní mechanismy tak, aby takovéto nežádoucí chování žadatelů o dotaci bylo minimální (např. pomocí školení hodnotitelů projektu apod.).

7.3.3.4. *Výběr projektů orientovaných prorůstově, na podporu konkurenceschopnosti*

Navzdory tomu, že by projekty financované z fondů EU měly být – teoreticky – vždy prorůstové či podporující konkurenceschopnost, ve skutečnosti je možné v řadě případů mít o prorůstovosti projektů pochybnost. Buď proto, že je prorůstový efekt mnohých projektů příliš nepřímý a zprostředkovaný, nebo že je nereálný. Na druhou stranu je nutno říci, že mnohé OP či spíše mnohé jejich dílčí intervence se na prorůstové projekty zaměřují, byť se jim to patrně daří s různou úspěšností. V případě výběru prorůstových projektů se tedy nejedná (většinou) o vnesení nových prvků, ale o posílení prvků již reálně či latentně existujících.

Zvýšení důrazu na prorůstový efekt projektů znamená, že by se pro všechny či alespoň pro vybrané operační programy nebo pro jejich prioritní osy navrhly klíčové typy prorůstových projektů, nebo by se navrhla či posílila kritéria zdůrazňující či preferující prorůstové efekty (očekávané dopady) projektů. Pro přesnější představu je níže v bodech uvedeno několik příkladů, jejichž cílem je vysvětlit, jak by toto navrhované řešení mohlo v určitých případech vypadat, (jedná se o příklady, nikoliv ucelený návrh pro jednotlivé OP):

- Příklad OP D – např. výstavba rychlostních komunikací má pro exportně orientovanou ekonomiku jako je ČR význam v tom, že usnadňuje, zrychluje a zlevňuje přístup na trhy v západní Evropě. Prorůstový efekt výstavby rychlostních komunikací není v tom, že se v období 2007-13 postaví dílčí, ne zcela propojené úseky dálnic porůznu v celé ČR, ale že se přednostně vytvoří třeba jen jedno další, ale celistvé spojení na trhy v západní Evropě,

případně že se podaří na dálniční síť napojit další rostoucí či potenciálně růstové oblasti.

- Příklad OP ŽP – celý OP významně napomáhá tomu, aby jednotliví žadatelé vyhověli požadavkům environmentální legislativy, čímž, kromě jiného, snižuje náklady na zavádění opatření legislativou vyžadovaných. Možným zvýšením důrazu na prorůstovou orientaci projektů zde může být požadavek maximálního zvýšení produktivity u soukromých žadatelů, kterého bude dosaženo podpořeným projektem. V zásadě se jedná o zvýšení důrazu na ekonomické dopady projektů, nejen na dopady environmentální.
- Příklad OP PI – program je přinejmenším formálně prorůstově orientován, nicméně se zde lze více zaměřit na projekty přinášející zejména výraznou produktovou inovaci (nové produkty, nové funkce produktů apod.) nebo zásadní technologickou inovaci, a obojí vedoucí ke zvýšení produktivity (a konkurenceschopnosti) firmy, ke zvýšení exportu apod.
- Příklad OP VaVpl – projekty VaV jsou poměrně komplikované, jejich ekonomický přínos je v praktické aplikaci výzkumných výsledků, ne v podpoře VaV. Z krátkodobého hlediska je možné soustředit se na výzkum, který je dobře rozběhnutý, úspěšný a přináší výsledky a ten dále podpořit s cílem zvýšit množství výsledků či urychlit jejich přenos do praxe. Ve středně- a dlouhodobém horizontu by měly projekty OP VaVpl vytvořit základ pro rychlý růst konkurenceschopnosti ČR založené na inovacích v době po odeznění krize. Proto je důležité, aby se zajistilo, že opravdu budou podpořeny projekty reálně slibující generování dostatečného množství a kvality nových poznatků a současně jejich přenášení do praxe (viz případ Finska výše v tomto dokumentu).
- Příklad programů ESF – určitá změna orientace intervencí programu v reakci na krizi již na MPSV probíhá. Prorůstová orientace programů ESF znamená spíše udržet či zvýšit kvalitu pracovní síly a připravovat ji na dobu po odeznění krize. V případě ESF však mají smysl také další dva aspekty: (i) průběžná, neodkladná a rychlá reakce pomáhající lidem, kteří o práci právě přišli či brzy přijdou (tedy včetně práce s cílovými skupinami již před ztrátou zaměstnání) a (ii) podpora projektům, které pracovní místa vytvářejí či udržují.

Výše uvedená naznačená řešení resp. důrazy na prorůstové projekty je nutné dále specifikovat, upřesnit a formalizovat, aby je bylo možné zpracovat pro všechny významné operační programy. Jakou cestou – důrazem na prověření kritérií volby a indikátorů udržitelnosti. Ukazuje se, že řada projektů je ex ante či ex post ohrožena s ohledem na udržitelnost slíbených nárůstů počtu pracovníků (kteří při poklesu zakázek v krizi klesají) apod. Všimají si toho investoři, jejich financující banky i poskytovatelé záruk, což pak ohrožuje financování těchto projektů. Ne náhodou se nejlépe plní infrastrukturní projekty navázané na kvantitativní, naturální ukazatele mající kořeny v jednoduchém plánování.

Řešení zde popsané je možné realizovat velice brzy, protože je zcela v kompetenci řídicích orgánů a závisí pouze na změnách či doplnění pravidel jednotlivých výzev a hodnotících kritérií. Závisí ovšem také na školení hodnotitelů, aby uměli a chtěli pro-růstovou orientaci projektů správně a konzistentně posuzovat.

Nevýhodou tohoto řešení je, že tento přístup může -zejména krátkodobě- zpomalit čerpání prostředků fondů EU, protože bude klást na projekty vyšší nároky, a tedy lze očekávat, že méně projektů těmto nárokům vyhoví.

7.3.3.5. Změny implementačních mechanismů (*delivery mechanisms*)

Hlavní rolí řídicích orgánů a zprostředkujících subjektů ve střední a východní Evropě je rozdělování grantů jednotlivým konečným příjemcům. Alternativním přístupem, který se používá spíše v západní Evropě, je realizace projektů pro příjemce/cílové skupiny (např. podnikatele apod.) formou poskytnutí služby, kdy zpracovatelem a realizátorem projektu je státní (v případě ROP krajská) organizace, a příjemce obdrží pomoc a službu, nikoliv grant.

Změna stávajícího mechanismu na nový shora popsany je možná jen u některých druhů intervencí. Nicméně i intervence, které mají povahu investic, bývá výhodné navázat na intervence „ne-grantové“, protože se tak zvyšuje účinnost investic. Vytvoření nového realizačního (delivery) mechanismu znamená posílení a hlavně úplnou změnu role státních a (v případě ROP) krajských orgánů/organizací jako nositelů projektů. Tyto organizace by byly těmi, kdo projekty připravují a realizují pro různé cílové skupiny a jen v menší míře by byly těmi, kdo cílovým skupinám přerozdělují finanční prostředky ve formě grantů. Příkladem státního orgánu/organizace, která realizuje projekt mohou být projekty ESF, realizované pověřenými úřady práce.

Taková změna znamená větší a hlavně přímé převzetí zodpovědnosti za realizaci výsledků projektu, a tedy i za úspěch jednotlivých účastníků projektu (cílových skupin). Taková forma realizace není vhodná univerzálně pro všechny OP či pro všechny intervence, je možné ji realizovat jen v některých oblastech – např. OP PI, OP VaVpl, či v programech ESF. V infrastrukturních programech jako je OP Doprava či OP ŽP je ve většině případů grantový systém nejen nejvhodnější, ale také nejúčinnější či jediný možný.

Případné změny v implementačním mechanismu je možné realizovat, což bude předpokládat určité institucionální změny, zejména změny rolí jednotlivých organizací, které hrají při implementaci fondů EU, a z nich vyplývající změny organizační, personální apod. Tato forma implementace programů je totiž personálně náročnější než stávající způsob, především však předpokládá zcela jiné kvalifikace a způsob práce pracovníků zprostředkujících subjektů a dalších organizací na implementaci zúčastněných.

7.4. *Nástin modelu pro identifikaci regionálních a sektorových rizik*

Ve studii se též zabýváme popisem metodologie, která by mohla sloužit k identifikaci rizikových regionů resp. sektorů ČR. S ohledem na nízkou dostupnost dat a rozsahu předkládané studie nebyly sofistikovanější metody uvažovány. Na druhou stranu je třeba zmínit, že pro robustnější identifikaci příslušných rizik by se daný rizikový index měl modifikovat jak co složení indikátorů, tak co rozsahu dat. V současné době probíhají diskuse o vylepšení tohoto indexu, zejména ve vztahu k vahám jednotlivých indikátorů a rozsahu použité časové řady (jednou z možných vylepšení tohoto indikátoru je aplikace tzv. Bennetovy metody používané ČSÚ).

Výše uvedený index byl vytvořen na základě dat zveřejňovaných ČSÚ. S ohledem na cca jednorozhodní zpoždění publikování dat o jednotlivých regionech ČR (např. HDP, disponibilní důchod či hrubá přidaná hodnota), nebylo možné analyzovat data aktuálnější než za rok 2007 (s výjimkou ukazatelů trhu práce). Dostupnost dat byla diskutována jak s MMR tak se zástupci ČSÚ (Ing. Miloslav Chlad z ČSÚ Plzeň) a z těchto diskusí vyplynulo, že současná datová základna je nedostatečná pro hlubší analýzu krize a její dopadů na operační programy.

Pro MMR je důležitý efektivní monitoring minulých i předstihových indikátorů probíhající krize a tudíž i včasná analýza potenciálních problémů operačních programů. Z tohoto důvodu doporučujeme následující:

- 1) Vytvoření databáze s hlubším regionálním průřezem na úrovních NUTS 3 a NUTS 4 (např. HDP, disponibilní důchod a hrubá přidaná hodnota). Pro vytvoření takovéto databáze by mohl být sestaven pracovní tým složený ze zástupců MMR, ČSÚ a externího poradce.
- 2) Pravidelné kvartální krátkodobé prognózy vybraných regionálních indikátorů (např. HDP, disponibilní důchod, hrubá přidaná hodnota, míra nezaměstnanosti, export apod.). Pro přípravu takovýchto prognóz by mohl být sestaven pracovní tým složený ze zástupců MMR, ČSÚ a externího poradce.

8. Použité zdroje

8.1. Platné předpisy pro současné programovací období

- Národní strategický referenční rámec ČR 2007-2013
- OP Podnikání a inovace
- OP Výzkum a vývoj pro inovace
- OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost
- OP Praha Konkurenceschopnost
- OP Doprava
- OP Lidské zdroje a zaměstnanost
- OP Technická pomoc
- OP Životní prostředí
- Integrovaný operační program
- OP „Přeshraniční spolupráce“ pro cíl 3 Evropská územní spolupráce
- OP Praha Adaptabilita
- ROP NUTS II Severozápad
- ROP NUTS II Severovýchod
- ROP NUTS II Střední Čechy
- ROP NUTS II Jihozápad
- ROP NUTS II Jihovýchod
- ROP NUTS II Moravskoslezsko
- ROP NUTS II Střední Morava
- Dohody operačních programů o zajištění vazeb
- Strategie hospodářského růstu ČR

8.2. Základní dokumenty EK pro čerpání prostředků EU v programovacím období 2007-2013

- Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 ze dne 5. července 2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj a o zrušení nařízení (ES) č. 1783/1999
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1081/2006 ze dne 5. července 2006 o Evropském sociálním fondu a o zrušení nařízení (ES) č. 1784/1999

- Nařízení Rady (ES) č. 1084/2006 ze dne 11. července 2006 o Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1164/94
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1082/2006 ze dne 5. července 2006 o evropském seskupení pro územní spolupráci (ESÚS)
- Nařízení komise (ES) č. 1828/2006 ze dne 8. prosince 2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti a dále k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj

8.3. Platné zákony a vyhlášky

- Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 531/1991 Sb., Obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů

8.4. Další dokumenty

- Beránková, V. (2008): Flexibility and Flexicurity in EU labour markets, Institute of Economic Studies, Faculty of Social Sciences, Charles University, Prague
- Fidrmuc, J. (2002): Migration And Regional Adjustment To Asymmetric Shocks In Transition Economies, William Davidson Working Paper Number 441
- Gretschmann, K. (2006) Innovation, Competition and Economic Growth, prezentace na Knowledge Economy Forum V: Innovation and Technology Absorption for Growth v Praze.
- Chapon, S., Euzéby, Ch.; Towards a Convergence of European Social Models?; International Social Security Review, Volume 55; April-June 2002
- Kiander, J. (2004): The evolution of the Finnish model in the 1990s: From depression to high-tech boom; Government Institute for Economic Research, Helsinki
- Mejstřík, M. (1999): Privatization, Foreign Investment and Corporate Governance: Theory and Practice in the Czech Republic. IES Occasional Paper 1/1999, IES FSV. Charles University.
- Mejstřík, M., Pečená, M., Teplý, P. (2008): Základní principy bankovníctví, Nakladatelství Karolinum, Praha
- Mejstřík M., Chvalková J. (2009): Migration, European Social Models and social security systems: Lessons learned from Great Depression for the current financial crisis, prezentace na mezinárodní konferenci „Strengthening EU Competitiveness – Potential of Migrant Workers on the Labour Market“ uskutečněné v rámci českého předsednictví v Praze, únor 2009
- Mejstřík, M., Chytilová, J. (2007): European Social Models and Growth: Where are the Eastern European countries heading?, Prague Social Science Studies Economic series EC-023, Praha Charles University, ISSN 1801-5999
- MMF (2009): Global Economic Outlook 2009, duben 2009, Mezinárodní měnový fond

- MFČR (2008): Možnosti veřejných rozpočtů spolufinancovat fondy EU v letech 2007-2013, srpen
- Pissani-Ferry J., van Pottelsberghe B. (2009): HANDLE WITH CARE! POSTCRISIS GROWTH IN THE EU, duben 2009, www.breugel.org
- Půlpán, K. (1993): Nástin českých a československých hospodářských dějin do roku 1990. I. a II. díl, Nakladatelství Karolinum, Praha
- Reinhart C.M., Rogoff K. S. (2008): The Aftermath of Financial Crises, prezentace na American Economic Association meetings v San Francisku, leden 2009
- Sapir, A. (2005), Globalisation And The Reform Of European Social Models , Breugel Policy Brief, issue 2005/01
- Teplý P., Černohorský J. (2008): Risk Management Lessons from The Current Financial Crisis, prezentace na mezinárodní konferenci mladých vědců a studentů doktorského studia, Slezská univerzita, Karviná, říjen 2008
- www.breugel.org
- www.cnb.cz
- www.euractive.com
- www.eu2009.cz
- www.imf.org
- www.oecd.org

9. Zkratky

ČNB	Česká národní banka
ČMZRB	Českomoravská záruční a rozvojová banka a.s.
EK	Evropská komise
ERDF	Evropský fond pro regionální rozvoj
ESF	Evropský sociální fond
EU	Evropská unie
EUR	Společná evropská měna euro
FS	Fond soudržnosti
GG	Globální grant
GIP/GP	Grantový individuální projekt
HMP	Hlavní město Praha
HSS	Hospodářská a sociální soudržnost
IOP	Integrovaný operační program
IP	Individuální projekt
IPRM	Integrovaný plán rozvoje měst
IS	Informační systém
MF ČR	Ministerstvo financí
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MSC2007	Monitorovací systém strukturálních fondů a fondu soudržnosti
MSP	Malé a střední podniky
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
NOK	Národní orgán pro koordinaci
NSRR	Národní strategický referenční rámec
NERV	Národní ekonomická rada vlády
OP	Operační program / programy
OP D	Operační program Doprava
OP LZZ	Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost
OP PA	Operační program Praha – Adaptabilita
OP PI	Operační program Podnikání a inovace
OP PK	Operační program Praha - Konkurenceschopnost
OP VaVpl	Operační program Výzkum a vývoj pro inovace
OP VK	Operační program Vzdělávání pro konkurenceschopnost
OP TP	Operační program Technická pomoc

OP ŽP	Operační program Životní prostředí
PCO	Platební a certifikační orgán
PSP	Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR
RIA	Regulatory Impact Assessment (Hodnocení dopadů regulace)
ROP	Regionální operační program / programy
ROP JV	Regionální operační program Jihovýchod
ROP JZ	Regionální operační program Jihozápad
ROP MS	Regionální operační program Moravskoslezsko
ROP SČ	Regionální operační program Střední Čechy
ROP SM	Regionální operační program Střední Morava
ROP SV	Regionální operační program Severovýchod
ROP SZ	Regionální operační program Severozápad
RP	Regionální program
RR	Regionální rada
ŘO	Řídící orgán
SF	Strukturální fondy
SFDI	Státní fond dopravní infrastruktury
SFRB	Státní fond rozvoje bydlení
SFŽP	Státní fond životního prostředí
SR	Státní rozpočet
TP	Technická pomoc
VaV	Věda a výzkum
VP	Velký projekt
ZS	Zprostředkující

10. Příloha (Dotazníky vyplněné OP a ROP v dubnu 2009)