zakořeněnost lidí v určitém regionu a neochota stěhovat se za prací, případně za ní dojíždět. Překážkou vyšší adaptibility nemalé části pracovníků ve výrobě je trochu paradoxně jejich relativně vysoká kvalifikace, kterou nemohou vždy plně uplatnit na nových pracovištích. Toto jsou faktory nahrávající stagnaci stávajících urbánních regionů.

8 Regionální politika v České republice

8.1 Vývoj české regionální politiky

Moderní pojetí regionální politiky fungující v tržních ekonomikách, zejména v západoevropských zemích, se prosadilo v České republice až po roce 1989. V té době se bezesporu s významnými geopolitickými, společenskými a ekonomickými změnami v celém východoevropském regionu otevřely zcela nové možnosti, impulsy a motivace pro rozvoj regionální politiky.

Nicméně česká regionální politika hledala poměrně dlouho a obtížně své místo mezi státními politikami. Zejména na počátku devadesátých let minulého století byla v podstatě „popelkou" mezi ostatními politikami. Vývoj a s tím související hledání „optimální" koncepce české regionální politiky byl v tomto období relativně složitý a mnohdy nejednoznačný. České vlády věnovaly v první polovině devadesátých let hlavní pozornost řešení transformačních problémů, jež byly převážně makroekonomické povahy a meziregionální disparity, i přes jejich postupné prohlubování, nebyly zpočátku tak výrazné jak bylo běžné v zemích Evropské unie.

Až ve druhé polovině devadesátých let se postupně stala regionální politika jedním z nejdůležitějších politik z aspektu přípravy České republiky na vstup do Evropské unie. V této době se postupně podařilo vytvořit celý soubor programových dokumentů pro jednotlivé úrovně:

- centrální úrovně – Strategie regionálního rozvoje ČR,
- regionální úroveň (vyšší, regiony soudržnosti) – Regionální operační programy,
- regionální úroveň (nižší, kraje) – Strategie rozvoje budoucích krajů, Programy rozvoje krajů,
- mikroregionální úroveň – Strategie či Programy rozvoje mikroregionů (zpravidla pro sdružení obcí, byla pokryta jen část území ČR),
- místní úroveň – Programy rozvoje obcí.

Posléze došlo i k legislativnímu zabezpečení české regionální politiky.[56] Současnou situaci v regionální politice nelze však považovat za ukončenou, ani bez výhrad za zcela vyhovující, mj. v souvislosti s relativně nedávným ustavením krajů a přenosem části kompetencí na ně ve sféře regionálního rozvoje.

Vývoj české regionální politiky v letech 1990–1992

Poměrně hektický vývoj v české společnosti na začátku devadesátých let se částečně odrazil v postupném a do určité míry i nejednoznačném vytváření české regionální politiky. To dokumentuje i scénář ekonomické reformy, jenž byl přijat vládami

[56] Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje.

i parlamentem v září 1990. V něm však nebyl samostatně prezentován systémový rámec pro zahrnutí prostorových aspektů při uplatňování ekonomické reformy a tomu odpovídajících forem hospodářské politiky. Byl jen okrajově pojednán v části týkající se strukturální politiky státu, kde bylo mj. uvedeno, že jedním z cílů strukturální politiky státu je zvládnout regionální důsledky budoucích systémových změn i změn ekonomické struktury.

Už v roce 1990 tehdejší česká vláda projednala zásady regionální politiky pro koordinaci činností státu v této sféře.[57] Koncem roku 1990 vznikl další dokument,[58] a to „Zásady zákona ČNR o regionální politice". V uvedeném dokumentu byla regionální politika chápána jako koordinovaný soubor činností směřující k utváření rovnovážného regionálního rozvoje. Orientoval se na podporu rozvoje, ale nezasahoval přitom do pravomoci obcí nebo jiných orgánů. Nicméně tyto zásady trpěly jistou nezralostí, nevyvážeností a proto ani nebyly projednány v ČNR. Jako další krok si vláda ČR v roce 1991[59] uložila předložit do března 1992 zákon o regionální politice ke schválení ČNR. Tento úkol však nebyl ani v několika následujících letech splněn.

Pro zmírnění dopadů strukturálních změn do území (např. ostravsko-karvinské aglomerace) a podporu rozvoje zaostávajících regionů (zejména pohraničních území) zpracovalo bývalé Ministerstvo hospodářství ČR celou řadu materiálů. Větší účinnosti přijatých opatření bránily omezené prostředky státního rozpočtu a malá diferenciace těchto opatření v porovnání s celostátně poskytovanými úlevami. Nepříznivě ovšem také působilo to, že ostatní rezortní ministerstva, jež měla největší vliv na případné řešení regionálních problémů, ve svých programech postižené regiony znevýhodňovala (např. MPSV ČR v rámci prostředků na aktivní politiku zaměstnanosti tyto regiony tehdy nerozlišovalo).

V letech 1991-92 se hospodářská diferenciace České republiky ještě prohloubila, a proto bylo třeba v podpoře hospodářsky problémových regionů pokračovat a postoupit dál. Od roku 1992 začala probíhat podpora malého a středního podnikání, mj. v problémových regionech. V programovém prohlášení vlády ČR z července 1992 se mj. vláda zavázala, že bude „věnovat pozornost problematice jednotlivých regionů a zaměří svou regionální politiku na podporu rozvoje nových aktivit v hospodářsky slabších oblastech a usnadní zánik těch výrob, které v tržních podmínkách neobstojí".

V období určitého entuziasmu, tj. v letech 1990 až 1992, nebyla tedy žádná významnější česká regionální politika realizována. Přitom právě v příslušných

[57] Zásady regionální politiky v ČR. Praha, MHPR ČR, 1990.

[58] viz „Zásady zákona o regionální politice". Pracovní materiál MHPR ČR, Praha, 1990.

[59] Usnesení vlády č. 292/1991.

orgánech centrální i regionální[60] státní správy i dalších institucích veřejné správy tehdy převažovalo poněkud ambiciózní pojetí regionální politiky, jež měla citlivě reagovat na specifické potřeby jednotlivých regionů, např. okresů. Důvody spočívaly jednak v krátkosti tohoto období, kdy bylo bez větších zkušeností problematické připravit efektivní programy regionální podpory, a jednak ve zcela nepřiměřené míře koncentrace regionální politiky, kdy značná část tehdejších okresů byla zařazena do některého typu problémových regionů.

Regionální politika se tedy začala v ČR formovat jako integrální součást hospodářské politiky státu již od počátku roku 1990. Proces hledání optimální koncepce odpovídající charakteru regionální struktury státu a jejím problémům ve vazbě na transformační kroky vyústil koncem roku 1992 v přijetí „Zásad regionální politiky vlády ČR".[61] Tyto zásady navázaly na zákon o státní podpoře malého a středního podnikání.[62] Podle nových zásad bylo základním cílem regionální politiky minimalizovat období poklesu hospodářsky slabých či strukturálně postižených oblastí v průběhu transformace a přispět ke stabilitě a obnovení jejich ekonomického růstu. Charakteristickým znakem schválených zásad bylo pojetí regionální politiky jako: „... aktivit státu a jeho orgánů podporující efektivní fungování trhu na území republiky jako celku při zohlednění regionální dimenze". Obdobně jako v pojetí EU byly rozhodujícím faktorem pro naplnění uvedeného cíle dané možnosti ekonomiky a zabezpečení dlouhodobé prosperity území na bázi vlastních zdrojů při postupně omezované úloze státu (tj. s přechodem dominantní úlohy na územní orgány). V těchto nových zásadách vláda koncipovala regionální hospodářskou politiku již zcela na principech tržní ekonomiky.

Vláda schválila 14 principů této politiky, jejímž smyslem bylo působit tržně konformními nástroji na podporu rozvoje nových aktivit v územích, která vykazovala dlouhodobě nižší ekonomickou výkonnost nebo v kterých se vzhledem ke struktuře ekonomických aktivit nepříznivě projevoval průběh přechodu na tržní hospodářství a nebo byly jinak zasaženy silnými strukturálními změnami. Tato politika byla proto orientována převážně na povzbuzování nabídkové stránky ekonomiky převážně formou přímé podpory podnikání a podpory výstavby infrastruktury. Jejím smyslem nebylo proto přerozdělování zdrojů vytvořených ve výkonnějších regionech do regionů zaostalejších, ale podpora ekonomicky efektivních projektů. Opatření regionální politiky byla přednostně zaměřena na iniciování a přilákání podnikatelských aktivit. K tomuto účelu byly i zaměřeny nástroje regionální hospodářské politiky, jejichž prostřednictvím byla realizována podpora hospodářsky problémových oblastí. Vláda si vytyčila celý vějíř nástrojů tak typický pro země s tržní ekonomikou,

[60] V tehdejší době se jednalo o okresní úřady, jež v řadě případů byly iniciátory vzniku řady dokumentů, významných pro rozvoj regionů.

[61] Usnesení vlády č.759 z 30. 12. 1992.

[62] Zákon č. 299/1992 Sb., o státní podpoře malého a středního podnikání.

nicméně pro omezenost zdrojů státního rozpočtu nemohla některé tehdy vůbec použít, zbývající byly použity v rozsahu odpovídajícím možnostem jejich dotování státním rozpočtem.

Vývoj české regionální politiky v letech 1993–1995

V dalším období, tj. přibližně v letech 1993 až 1995, byla česká regionální politika do značné míry na okraji zájmu vlády. Důvodů proto bylo několik, z nichž za nejvýznamnější lze považovat dva, a to jednak deklarovaný liberalizmus, a jednak postupně a více méně pomalu narůstající regionální diferenciace na všech regionálních úrovních. S tím souvisí předrevoluční centrálně plánovací snahy o nivelizaci poměrů, jež vedly k minimalizaci, často však jen jevové stránky, regionálních rozdílů. Regionální politika byla proto omezena prakticky jen na regionální podporu malých a středních firem pomocí měkkých úvěrů. V tehdejší době měla velký význam skutečnost, že vedle vlastní regionální politiky vznikala celá řada odvětvových programů s určitou regionální dimenzí. Některé odvětvové politiky měly už tak výraznou regionální část, že se dokonce jejich části deklarovaly jako regionální. Příkladem těchto politik byla aktivní politika zaměstnanosti,[63] na kterou byly prostředky distribuovány úřadům práce v závislosti na výši nezaměstnanosti nebo regionální politika v zemědělství zaměřená na podporu zemědělců hospodařících v méně příznivých přírodních podmínkách nebo v oblastech, kde je hospodaření omezeno, např. z důvodu ochrany přírody. Hlavní nevýhodou těchto odvětvových programů byla jejich nedostatečná provázanost a koordinace, a to jak mezi sebou, tak i s vlastní regionální politikou. Tato situace přetrvává více méně až do současnosti.

Zajímavým přístupem k regionální politice bylo ojedinělé rozhodnutí z roku 1994 o podpoře čtyř okresů[64] s tehdy nejvyšší mírou nezaměstnanosti, kde součástí přijatých opatření bylo i rozhodnutí o zvýšení rozpočtových prostředků na podporu infrastruktury, která v uvedených oblastech údajně brzdila rozvoj podnikatelské činnosti. Výstavba a zkvalitnění infrastruktury byla v určených okresech, tj. Znojmo, Bruntál, Nový Jičín a Louny, podpořena jednak přímými státními investicemi, jednak dotacemi na realizaci obecních či privátních (soukromopodnikatelských) projektů. Je však třeba zdůraznit, že v uvedeném případě šlo o jednorázové opatření s platností do konce roku 1994.

V tomto období se rozvinula podpora malého a středního podnikání ve vybraných regionech. Konkrétně šlo o program REGION, jehož cílem bylo pomocí zvýhodněných podmínek zvýšit přitažlivost malého a středního podnikání ve vybraných

[63] Uvedené hodnocení platí i v současnosti.

[64] Usnesení vlády ČR č. 148/1994 (opatření k řešení situace v okresech s největší nezaměstnaností, tj. Znojmo, Bruntál, Nový Jičín a Louny).

hospodářsky problémových oblastech, zejména v regionech postižených důsledky předchozího vývoje nebo rozsáhlými změnami struktury výroby (ve vazbě na transformační procesy) a přispět k tvorbě nových pracovních míst. Konkrétním nástrojem podpory byl příspěvek na úhradu úroků. Garantem byla Českomoravská záruční a rozvojová banka. Za hospodářsky problémové oblasti v ČR se pro účely programu REGION považovalo například na základě usnesení vlády[65] celkem 10 okresů a 18 mikroregionů nacházejících se v dalších 9 okresech.

Program REGION měl v rámci regionální politiky EU obdobu v programu SMEs.[66] Odlišné bylo pojetí maximální velikosti malých a středních podniků podle počtu zaměstnanců u obou srovnatelných programů, v ČR to bylo 500 zaměstnanců, zatímco v EU 250 zaměstnanců. Právě od 1993 se v návaznosti na možnosti státního rozpočtu každoročně vyhlašují regionální programy podpory malého a středního podnikání ve vybraných oblastech – REGION.

Jedním ze zajímavých materiálů z tehdejší doby, v němž se nepřímo naznačuje potřebnost regionální politiky je dokument „Záměry vlády České republiky v oblasti reformy veřejné správy" předložený Poslanecké sněmovně v září 1994. V uvedeném dokumentu se na straně 10 uvádí: „Pokud jde o státní dotace jako jeden z příjmů vyšších územních samosprávných celků, stát se zaměří především na prosazení státního zájmu, kterým v konečných důsledcích je i odstranění neúnosných rozdílů mezi územními samosprávnými celky". Z toho vyplývá, že naplnění uvedeného záměru vycházelo z určité identifikace regionálních diferencí jako nezbytného vstupního poznání potřebnosti regionální politiky.

Úkoly pro českou regionální politiku vyplývající z Dohody o přidružení ČR k EU (od 1.2.1995)

Řada otázek spojených s regionální politikou a regionálním rozvojem jsou obsaženy v „Dohodě o přidružení České republiky k Evropské unii", která vstoupila v platnost dnem 1.2.1995. Příslušná ustanovení ve vztahu k regionální politice obsahuje článek 87 („Regionální rozvoj"). Jeho znění je následující:

1. Strany budou posilovat vzájemnou spolupráci v regionálním rozvoji a využívání území.

2. Za tímto účelem mohou být podniknuta jakákoliv následující opatření:
   - výměna informací mezi státními, regionálními nebo místními orgány o regionální politice a o politice regionálního plánování,

[65] Usnesení vlády ČR č. 765 o programech podpory malého podnikání ze dne 20. prosince 1995.

[66] SMEs – malé a střední podnikání; především ve smyslu jeho podpory a rozvoje.

- poskytování pomoci ČR při formování takovéto politiky,
- společné akce regionálních a místních orgánů v oblasti hospodářského rozvoje,
- studium koordinovaných přístupů k rozvoji pohraničních oblastí mezi ČR a Unií a ostatních oblastí v ČR se závažnými regionálními rozdíly,
- výměna návštěv ke zkoumání možností pro spolupráci a pomoc,
- výměna zaměstnanců státní správy nebo odborníků,
- vytváření programů k výměně informací a zkušeností různými metodami včetně seminářů.

Jestliže styk mezi Českou republikou a Evropskou unií probíhal do této doby převážně cestou mezistátních vztahů podle diplomatického protokolu, obsah „Dohody o přidružení ČR k EU" (což dokumentuje i uvedené znění článku 87) umožnil i jiné, mnohem méně formální přístupy a vztahy, což lze doložit snahou Generálního ředitelství EU pro regionální politiku (DG XVI) zapojit se do přípravy pro vstup ČR do EU formou přímých kontaktů s našimi tehdejšími subjekty majícími vztah k regionálnímu rozvoji.

V témže roce byl význam regionální politiky pro státy přidružené k EU zdůrazněn na celoevropské konferenci o regionálním rozvoji, konané v říjnu 1995 v Praze, kde explicitně z úst vysokých představitelů EU zaznělo, že schopnost harmonizace regionální politiky v zemích ucházejících se o členství v Unii s evropskou koncepcí regionální politiky a regionálního rozvoje bude jedním z prioritních kritérií při schvalování jejich vstupu do EU.

Od roku 1995 se česká regionální politika začala postupně a systematicky připravovat na budoucí členství v Evropské unii. Právě tento rok byl do značné míry zlomový v přístupu vládních míst k české regionální politice, a to nejenom z pohledu budoucího členství v Evropské unii.

Vývoj české regionální politiky v letech 1996–1997

Zhruba v polovině devadesátých let minulého století se již výrazněji prohlubují meziregionální rozdíly v socioekonomickém rozvoji českých a moravských regionů. Od roku 1996 tedy dochází k postupné aktivizaci v oblasti regionální politiky. Další důvody souvisejí s přípravou České republiky na vstup do Evropské unie. Tento proces vyústil v řadu změn v oblasti institucionálního zajištění regionální politiky jak na centrální úrovni, tak i posléze na regionální úrovni. Za nejdůležitější lze považovat zřízení Ministerstva pro místní rozvoj České republiky k 1. 11. 1996.[67] Dalším významným legislativním aktem bylo schválení 14 krajů – vyšších územně

[67] Viz zákon č. 272/1996 Sb.

samosprávných celků,[68] jež se později staly střední (regionální) úrovní pro českou regionální politiku.

Identifikace hlavních problémových okruhů adaptace české regionální politiky na komunitární regionální politiku v období před přijetím Zásad regionální politiky vlády ČR v roce 1998

Proces přibližování české regionální politiky k pojetí komunitární regionální politiky probíhal v počáteční fázi, tj. v období 1991–1994, bez větších komplikací, bez výrazných úspěchů a bez hlubšího zájmu vládních míst. Uvedené skutečnosti souvisely jednak s tehdy do značné míry okrajovým významem české regionální politiky a jednak s politikou transformace. Pro další fázi adaptace a přípravy vstupu České republiky do Evropské unie, tzn. od roku 1995, lze identifikovat několik závažných problémů ovlivňujících tehdy českou regionální politiku. Jejich komplikovanost umocnila skutečnost, že přesahovaly úzký rámec regionální politiky, přičemž se vázaly zpravidla bezprostředně na zásadní otázky reformy veřejné správy, celkové pojetí hospodářské politiky apod. Následující problémy byly pro toto období identifikovány jako nejzávažnější:[69]

a) Absence regionální samosprávy.

Od počátku osmdesátých let minulého století byl výrazným prvkem komunitární regionální politiky postupný přesun pravomocí a tím i zodpovědnosti z centrální úrovně na nižší stupně veřejné správy, s významnou rolí samosprávných regionů. V ČR tento stupeň absentoval, a to i přes ústavní zakotvení existence tzv. vyšších územně samosprávných celků. To byl jeden z rozhodujících faktorů pro působení silně centralizované české regionální politiky. Neexistence samosprávy na regionální úrovni v ČR mimo jiné podstatně komplikovala rozvoj pohraniční spolupráce, např. na úrovni euroregionů na česko-německých hranicích.[70]

[68] Ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, bylo zřízeno 14 krajů. Účinnost tohoto zákona byla stanovena až na 1. 1. 2000. Avšak až na podzim roku 2000 proběhly volby do krajských zastupitelstev, a od 1. 1. 2001 se začala pomalu rozbíhat činnost krajských orgánů.

[69] Souhrnně uvádí J. Postránecký: Regionální politika v České republice v komparaci s regionální politikou Evropské unie. In: Veřejná správa ve střední Evropě. Sborník z konference. VŠE v Praze, 1996. s. 35–44.

[70] Částečně samosprávné německé kraje neměly tehdy odpovídajícího partnera na české straně, přičemž tuto úlohu suplovaly obce a okresy.

b) Roztříštěnost regionální politiky do více rezortů a její malé propojení s příbuznými odvětvovými politikami.

V Evropské unii se podařilo do značné míry již v osmdesátých letech vyřešit neprovázanost politik propojením regionální, sociální a části zemědělské politiky do tzv. strukturální politiky, což umožnilo koncentraci finančních prostředků na řešení celé řady dílčích i komplexních problémů. Za regionální politiku bylo tehdy kompetenčně zodpovědné Ministerstvo hospodářství ČR[71], avšak pouze s malými pravomocemi pro koordinaci s odvětvovými regionálními politikami rezortů jako byly MŽP, MZ, MPO či MPSV.

c) Úzké spektrum nástrojů regionální politiky.

Česká regionální politika používala poměrně úzké spektrum nástrojů, nebyly aplikovány ani tradiční nástroje užívané v Evropské unii, jako např. daňové úlevy, kapitálové úlevy, investiční granty a prémie s vazbou na podporované regiony. Velmi omezena byla rovněž role subvencí. Bylo to způsobeno jednak tehdejší relativně nízkou, i když postupně se prohlubující socioekonomickou regionální diferenciací nevyžadující výrazné uplatnění uvedených nástrojů, jednak charakterem tehdejší daňové a finanční politiky vlády, která odmítala existenci regionálně odlišných sazeb a podmínek. Situace v aplikaci jen několika nástrojů české regionální politiky vládně ostatně dodnes.

d) Absence legislativního zabezpečení regionální politiky.

Celá sféra české regionální politiky byla ošetřena pouze příslušnými usneseními vlády. Z pohledu připravovaného vstupu České republiky do Evropské unie byla absence přiměřeného legislativního zabezpečení regionální politiky pociťována jako vážný problém. Nepříznivá situace byla napravena až přijetím příslušného zákona v roce 2000.[72]

Z této identifikace hlavních problémových okruhů adaptibility české regionální politiky na komunitární regionální politiku vyplynuly určité náměty pro integraci české regionální politiky s evropskými přístupy.[73] Tyto náměty byly tehdy shrnuty do tří strategických doporučení:

[71] Od 1. 11. 1996 pak nově zřízené Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Viz zákon č. 272/1996 Sb.

[72] Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje.

[73] Wokoun, R. et al.: The Support of Regional and Municipal Policy in the EU. Expert study - programme Phare, No.: CZ9304-01-01-07. Institute of Regional Science and Public Administration, University of Economics, Prague, June 1996, 128 s.

- V oblastech, kde procesu přibližování českých a „evropských" přístupů koncepčně nic nebránilo a které by měly být z hlediska své podstaty platné i po vstupu ČR do EU, bylo doporučeno tento proces maximálně urychlit. Šlo například o vymezení územně statistických jednotek NUTS I až NUTS III nezbytných pro potřeby komunitární regionální statistiky a především očekávané možnosti čerpání ze strukturální fondů, dále se rovněž jednalo o metodiku vymezování základních typů problémových regionů a jejich prvotní analýzu.

- V oblastech, které tehdy nebyly sladěny z české strany (např. sféra regionální statistiky - zejména problém s regionálním HDP) a přitom zde neexistovaly bariéry spočívající např. v odlišných přístupech, bylo doporučeno příslušný stav napravit ještě před vstupem do Evropské unie.

- Ve sférách, kde byly tehdejší přístupy ČR a EU koncepčně velmi odlišné (např. v pojetí samosprávných regionů při realizaci cílů regionální politiky, absence některých klasických nástrojů regionální politiky na české straně) byl doporučen velmi opatrný přístup. Už tehdy bylo zřejmé, že celková koncepce regionální politiky EU dozná s připravovaným vstupem řady postkomunistických zemí znatelných změn oproti tehdejšímu pojetí.

První dva okruhy strategických doporučení se postupně naplňovaly, například v roce 1999 došlo ke stanovení jednotek NUTS pro území České republiky[74], základní typy problémových regionů byly vymezeny v zákoně[75] a HDP pro regiony soudržnosti (úroveň NUTS II) jsou už stanovovány podle evropské metodiky a verifikovány Eurostatem. Třetí strategický okruh se již také v určitých bodech naplnil[76], avšak hlavní úkol, tj. připravit se na zřejmě nové pojetí komunitární regionální politiky po vstupu deseti kandidátských zemí do Evropské unie, českou regionální politiku teprve čeká.

Významný předěl pro českou regionální politiku – rok 1998

Rok 1998 je významný pro českou regionální politiku proto, že vláda ČR přijala svým usnesením Zásady regionální politiky[77], které již znamenaly výraznou změnu v chápání důležitosti regionální politiky. Byl to tedy zásadní obrat v postavení české

[74] Opatření č. OP13/99, k zavedení klasifikace územních statistických jednotek, uveřejněno v částce 33/1999 Sb.

[75] Podle § 4 odst. 2, zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, Ministerstvo pro místní rozvoj navrhuje vymezení státem podporovaných regionů.

[76] Ústavním zákonem č. 347/1997 Sb. o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona ČNR č.1/1993 Sb., Ústava České republiky, bylo zřízeno čtrnáct vyšších územně samosprávných celků. Tímto byl odstraněn jeden z hlavních problémů v ČR na nějž poukázala Evropská komise, tj. absence regionální samosprávy.

regionální politiky v systému státních politik. Základními cíli těchto zásad bylo jednak stanovit obecná pravidla pro provádění české regionální politiky a pak přiblížit českou regionální politiku komunitární regionální politice.

V uvedeném usnesení vlády byla regionální politika definována jako koncepční a výkonná činnost státu a regionálních orgánů, přičemž jejím cílem mělo být:
- přispívat k harmonickému a vyváženému rozvoji jednotlivých regionů,
- snižovat rozdíly mezi úrovněmi rozvoje jednotlivých regionů,
- podporovat hospodářský a sociální rozvoj jednotlivých regionů, zejména pokud jde o aktivaci jejich nedostatečně využívaného hospodářského a sociálního potenciálu.

Regionální politika se měla podle zásad provádět na dvou úrovních:

1) republikové – státní, kterou měly zajišťovat příslušné ústřední orgány státní správy a jenž měla mít především selektivní charakter, se zaměřením na předem vymezené regiony,

2) regionální – kterou měly, po svém ustavení, zabezpečovat orgány regionální samosprávy (VÚSC); měla mít celoplošný charakter, tzn. měla pokrývat celé území ČR; měla se zaměřit na vnitroregionální problematiku, ve vazbě na obce, mikroregiony a okresy.

Zásady tehdy obsahovaly zejména:
- definici základního cíle a výchozích principů regionální politiky,
- zaměření podpor regionální politiky na širší spektrum opatření,
- úlohu programování v regionální politice,
- zapojení regionální úrovně do provádění regionální politiky,
- koordinační roli a správu finančních prostředků v úrovni MMR.

Regionální politika byla tedy už chápána jako koncepční činnost státu, regionálních a místních orgánů, jejímž cílem je přispívat k vyváženému a harmonickému rozvoji jednotlivých regionů v ČR, ke snižování rozdílů mezi úrovněmi rozvoje jednotlivých regionů a ke zlepšení regionální hospodářské struktury. Úsilí o vyvážený rozvoj nelze podle zásad chápat jako snahu zajistit naprosto stejný rozvoj ve všech regionech, ale mělo jít pouze o to, aby vývoj, tak jako v celém státě, tak i v úrovni regionů byl proporcionální, nekrizový, byla umožněna rovnost šancí regionů a byl plnohodnotně využíván jejich demografický, přírodní, hospodářský a případně i další potenciál.

[77] Usnesení vlády č. 235 ze dne 8. 4. 1998; Zásady regionální politiky vlády České republiky.

Zásady regionální politiky vlády ČR v roce 1998 stanovily pouze dva základní typy podporovaných regionů, tzv. regionů se soustředěnou podporou státu:

- strukturálně postižené regiony; k jejich vymezení se měly použít následující ukazatele: míra nezaměstnanosti včetně relace počtu uchazečů o zaměstnání na jedno volné pracovní místo, rozsah a váha útlumu průmyslových odvětví na zaměstnanosti a rozvoj podnikání;

- hospodářsky slabé regiony; k jejich vymezení se měly používat tyto ukazatele: míra nezaměstnanosti, relace počtu uchazečů o zaměstnání na jedno volné pracovní místo, výše mzdových příjmů a příjmů ze zemědělství, úroveň daňových příjmů místních rozpočtů, podíl a rozsah útlumu primárních odvětví (zemědělství, lesnictví) na struktuře zaměstnanosti a hustota osídlení.

Mimo výše uvedené regiony mohly být podporovány podle zásad i další regiony, pokud o tom rozhodla vláda. Mělo jít o pohraniční oblasti, podporované v rámci programu Phare, venkovské oblasti v rámci programu obnovy venkova, bývalé vojenské prostory Ralsko a Mladá, některé mikroregiony s vysokou mírou nezaměstnanosti a případně i další.

Východiskem pro vymezení podporovaných regionů (zejména v úrovni okresů) se mělo stát analytické zhodnocení situace v ČR jako celku včetně zkušeností zemí EU s obdobnou problematikou.

V zásadách už byla ustanovena soustava programových dokumentů české regionální politiky, přičemž strategie regionálního rozvoje měla zahrnovat celé území České republiky a pak měly být zpracovávány regionální programy rozvoje pro předem vymezené regiony.

Strategie regionálního rozvoje České republiky byla poprvé zpracována v letech 1998–1999 v gesci Ministerstva pro místní rozvoj ČR.[78] Tento dokument, jehož pravidelná inovace se předpokládala zhruba ve tříletém cyklu, obsahoval:

- analýzu regionálního rozvoje České republiky v uplynulém období (jak odvětví či sektorů, tak i jednotlivých regionů), hodnocení dosavadních odvětvových opatření rezortů a přístupů regionů;

- vymezení slabých a silných stránek v rozvoji jednotlivých regionů, odvětví a sektorů;

[78] Tato strategie byla vzata na vědomí usnesením vlády č. 713 ze dne 14. července 1999.

- návrh strategie dalšího prostorového rozvoje ČR, vymezení priorit a opatření k podpoře rozvoje, vymezení regionů se soustředěnou podporou státu;

- doporučení pro jednotlivé orgány ohledně programových podpor, změn politiky apod.

Zásady byly zaměřeny na odstranění hlavních nedostatků regionální politiky do té doby omezeně uplatňované v České republice. Zároveň obsahovaly všechny základní principy regionální politiky Evropské unie, tj. princip programování, princip partnerství, princip koncentrace a princip doplňkovosti. Předpokládalo se vypracování zákona o regionální politice, resp. zákona o podpoře regionálního rozvoje. V tomto směru, tzn. zajištění kompatibility české regionální politiky s regionální politikou EU, byly zásady významným pozitivním krokem v procesu přípravy ČR na regionální a strukturální politiku EU. Celkově lze říci, že zásady sehrály především přípravnou roli pro koncipování zákona o podpoře regionálního rozvoje. Tento zákon byl zpracováván v letech 1998 až 1999, resp. ještě i v roce 2000 upravován a posléze po úpravách schválen 24. 5. 2000 Poslaneckou sněmovnou a 30. 6. 2000 Senátem.

V tomto období se rovněž započalo s přípravou první verze Národního rozvojového plánu České republiky pro programovací období 2000–2006. Národní rozvojový plán byl postupně zpracováván na základě usnesení vlády[79] z ledna roku 1999 o zabezpečení přípravy pro využívání strukturálních fondů a Fondu soudržnosti Evropské unie. Vypracování Národního rozvojového plánu bylo základní podmínkou pro získání předvstupní pomoci EU, ale bylo rovněž významnou zkouškou připravenosti České republiky na realizaci politiky hospodářské a sociální soudržnosti, která představuje jednu z nejdůležitějších politik EU[80].

Formování moderní české regionální politiky po roce 2000

V roce 2000 bylo přijato hned několik naprosto zásadních zákonů a usnesení vlády majících zlomový význam pro českou regionální politiku. Jak v oblasti věcné náplně, tak v oblasti legislativní představuje přijetí zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, rámec pro českou regionální politiku. Lze konstatovat, že je takto poprvé na území České republiky regionální rozvoj upraven právní normou. V podstatě až do roku 2000 byla totiž regionální politika prováděna jen na základě několika usnesení vlády. Česká republika se tak přiřadila k vyspělým státům, jež mají legislativně upravenu tuto oblast veřejné správy. Zákon má samozřejmě zásadní význam pro provádění regionální politiky příslušnými orgány státní správy a územní samosprávy a současně vytváří odpovídající právní podmínky pro získání pomoci ze strukturálních fondů Evropských společenství. Přijetím toho zákona se Česká republika významně přiblížila k legislativní úpravě regionální politiky v rámci Evropské unie.

[79] Usnesení vlády č. 40 ze dne 11. ledna 1999.

[80] Vláda České republiky projednala navrhované priority Národního rozvojového plánu i všechny „konzultační" dokumenty na své schůzi 14. července 1999 a ve svém usnesení č.714/1999 k návrhu sektorových a regionálních priorit přijala opatření k dalšímu postupu prací na dokončení a předložení ucelené verze Národního rozvojového plánu s tím, že stanovené priority budou sloužit jako základ pro vypracování sektorových a regionálních operačních programů. Upravený materiál byl posléze předložen vládě, jež ho vzala na vědomí na svém zasedání dne 27. října 1999, usnesením č. 1140/1999. Další dopracovanou pracovní verzi Národního rozvojového plánu projednala vláda dne 5. ledna 2000 a přijala k němu usnesení č. 14/2000.

Od roku 2000 je česká regionální politika zaměřena na rozvoj podnikání, rozvoj lidských zdrojů, výzkum a technologický vývoj, rozvoj cestovního ruchu, zlepšování regionální infrastruktury, rozvoj občanské vybavenosti, rozvoj služeb sociální a zdravotní péče a na opatření vedoucí k ochraně životního prostředí. Podrobněji se současné české regionální politice věnujeme v následujících kapitolách.

8.2 Výchozí a současná situace

Regionální politika, respektive politika podpory regionálního rozvoje nehrála v první polovině devadesátých let v České republice tak významnou roli jako je tomu ve většině zemí Evropské unie i v rámci Unie samotné.

Existují dva hlavní důvody této situace:

- Vlády ČR věnovaly v této době hlavní pozornost řešení transformačních problémů na úrovni celého státu, protože tyto problémy měly převážně makroekonomickou podstatu zasahující plošně celé území.

- Meziregionální ekonomické a sociální rozdíly v ČR i přes jejich postupné prohlubování po zahájení transformace nebyly zpočátku tak velké jako ve většině zemí EU.

Postupný nárůst meziregionálních rozdílů v sociálně ekonomickém rozvoji v druhé polovině 90. let (což dokumentuje např. vývoj regionální míry nezaměstnanosti), postupující procesy demokratizace a decentralizace rozhodování a zároveň potřeba vytvořit systém regionální politiky i ve vazbě na proces přípravy na strukturální fondy EU, vedly k zásadnímu obratu i v regionální politice ČR.

V roce 1998, přijala vláda ČR svým usnesením č. 235 Zásady regionální politiky. Zároveň stanovila úkoly v oblasti legislativní, institucionální a programové. V rámci

jejich plnění byla vypracována na národohospodářské i regionální úrovni řada strategických a programových dokumentů, které však většinou měly přípravný charakter.

Zásadním strategickým dokumentem regionální politiky ČR je Strategie regionálního rozvoje České republiky, kterou vláda ČR přijala 12. července 2000 svým usnesením č. 682. Na tento dokument navazují Programy rozvoje krajů ČR vypracovávané na úrovni krajů - regionů NUTS III. Z nich budou následně ve věcné rovině odvozeny operační programy na úrovni regionů NUTS II,[81] přičemž regionální operační programy budou zřejmě zpracovávány až na programovací období Evropské unie počínající rokem 2007 a končící 2013. Opírat se budou o Národní rozvojový plán nebo jiný strategický dokument ČR ve vztahu k EU.

V současnosti se v ČR připravuje pro využívání prostředků ze strukturálních fondů EU Společný regionální operační program (SROP). SROP je určen pro všechny regiony soudržnosti (NUTS II) s výjimkou hl. m. Prahy. Praha nesplňuje základní podmínku pro zařazení pod Cíl 1: HDP na obyvatele je vyšší než 75 % průměru EU (dosahuje více než 120 % průměru EU 15). SROP bude realizován po vstupu ČR do EU, tzn. pravděpodobně od roku 2004 do 2006.

Každý kraj (NUTS III) musí mít zpracován podle § 8, zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, svůj program rozvoje územního obvodu kraje. V těchto programech jsou stanoveny rozvojové priority krajů, z nichž některé budou realizovány v rámci SROP za přispění EU, ostatní priority pak budou řešeny podle finančních možností krajů.

8.3 Pojetí české regionální politiky

Současná česká regionální politika je chápána jako koncepční činnost státu, regionálních a místních orgánů, jejímž cílem je přispívat k vyváženému a harmo-

[81] Opatření č. OP13/99, k zavedení klasifikace územních statistických jednotek, uveřejněno v částce 33/1999 Sb.
Jedná se o tyto NUTS II, nebo-li regiony soudržnosti :
a) Praha, vymezený územím hlavního města Prahy,
b) Střední Čechy, vymezený územím Středočeského kraje,
c) Jihozápad vymezený územím Českobudějovického a Plzeňského kraje,
d) Severozápad vymezený územím Karlovarského a Ústeckého kraje,
e) Severovýchod vymezený územím Libereckého, Královehradeckého a Pardubického kraje,
f) Jihovýchod vymezený územím Jihomoravského kraje a kraje Vysočina,
g) Střední Morava, vymezený územím Olomouckého a Zlínského kraje,
h) Moravskoslezsko vymezený územím Moravskoslezského kraje.

nickému rozvoji jednotlivých regionů v ČR, ke snižování neodůvodněných rozdílů mezi úrovněmi rozvoje jednotlivých regionů a ke zlepšení regionální hospodářské struktury. Regionální politika tedy:

- představuje koncepční a výkonnou činnost státu a územních samosprávných orgánů,
- stanovuje hlavní směry a strategické cíle regionálního rozvoje na jednotlivých úrovních, tj. národní a regionální,
- vytváří metody a postupy k zajištění realizace stanovených cílů a priorit,
- se uskutečňuje především prostřednictvím systémových opatření na podporu regionálního rozvoje.

Úsilí o vyvážený rozvoj není pojímáno jako snaha o zajištění stejného rozvoje ve všech regionech. Cílem tohoto úsilí je, aby vývoj v celém státě i v úrovni regionů byl proporcionální, nekrizový, byla vytvořena rovnost šancí regionů a byl plnohodnotně využíván jejich demografický, přírodní, hospodářský a případně i další potenciál.

8.4 Legislativní rámec regionální politiky

Základní systémový, legislativní a institucionální rámec regionální politiky v ČR byl vytvořen v roce 2000 souborem zákonů přijatým v souvislosti se zaváděním krajského zřízení v ČR. Pro regionální politiku jsou v tomto smyslu klíčové: zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), zákon č. 132/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze a zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje. K těmto zákonům, důležitým pro regionální rozvoj v České republice, ještě náleží zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.[82]

Zákon o podpoře regionálního rozvoje odstraňuje hlavní nedostatky regionální politiky, která byla dosud v ČR uplatňována jen omezeně a zároveň obsahuje všechny základní principy regionální politiky EU (např. princip programování, princip partnerství, koncentrace atd.). Zákon také specifikuje institucionální zajištění české regionální politiky i politiky hospodářské a sociální soudržnosti. V tomto směru, tzn. zajištění kompatibility české regionální politiky s komunitární regionální politikou, je zákon o podpoře regionálního rozvoje významným pozitivním krokem v procesu přípravy ČR na realizaci politiky soudržnosti.

8.5 Programové zabezpečení české regionální politiky

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR ve smyslu zákona o podpoře regionálního rozvoje č. 248/2000 Sb., vypracovává návrh strategie regionálního rozvoje.[83]

[82] Podle § 2 odst. 2, zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, obec pečuje o všestranný rozvoj svého území.