

REGIONÁLNÍ POLITIKA A REGIONÁLNÍ ROZVOJ

Přednáška č. 6

REGIONÁLNÍ POLITIKA V ČR – HISTORIE A SOUČASNOST

6.1. Teoretická východiska regionální politiky

- pozornost ekonomů k problematice rozdílů v sociálně-ekonomickém rozvoji jednotlivých regionů se začala ve větší míře obracet až v souvislosti s **celosvětovou hospodářskou krizí** ve 30. letech minulého století a následně pak **po II. světové válce**
- zvýšený zájem o regionální problematiku byl vyvolán zkušeností a zjištěním, že **předpoklady klasických ekonomických teorií** o automatickém samoregulačním vyrovnávání a obnovování ekonomické rovnováhy - a tedy i rovnováhy v rozvoji regionů – **nejsou v praxi naplňovány**
- to vedlo ekonomy ke zkoumání příčin těchto rozdílů a hledání způsobů, jak tyto rozdíly zmenšit a k postupnému **formování** do té doby zcela opomíjené **regionální politiky**

- regionální politika je na obecné úrovni definována jako: **soubor cílů a opatření, který má prostřednictvím určitých nástrojů vést ke snižování rozdílů v sociálně-ekonomické úrovni**
- konkretizace cílů a nástrojů vychází z konkrétní situace v dané zemi

- **realizace** regionální politiky je v obecné rovině spojena se splněním těchto **základních předpokladů**:
 - 1) existence meziregionálních rozdílů
 - 2) existence politické vůle
 - 3) ekonomické možnosti problémy řešit

- **příčiny meziregionálních rozdílů** lze v obecné rovině spatřovat zejména v:
 - 1) rozdílných přírodních podmínkách
 - 2) odlišné demografické situaci
 - 3) ekonomické struktury regionů
 - 4) relativně nízké mobility pracovních sil a kapitálu
 - 5) specifických sociálně-psychologických faktorech
 - 6) politických rozhodnutích

- důležitá je existence takového společenského i politického klimatu, který považuje určitou výši meziregionálních rozdílů za **závažnou** a vyžadující přijetí určitých opatření k její nápravě

- proč **regionální politika**?: obyvatelé méně rozvinutých regionů považují rozdíly v sociální a ekonomické úrovni mezi regiony (zejména rozdíly v průměrných příjmech, zaměstnanosti a nezaměstnanosti) za důsledek **špatné politiky vlády**, regionů, měst a obcí → tyto rozdíly vyvolávají tedy **politický tlak a důsledky**
- ekonomická a další hlediska regionální politiky byla rozvíjena především v podmínkách období **ekonomického růstu**, avšak v období hospodářské recese zdánlivě (avšak často velmi citelně) ustupuje význam regionální do pozadí

- v **období recese** prožívá řada odvětví stagnaci či úpadek a tyto postihnou také regiony, kde se výroba stagnujících odvětví nachází a koncentruje
- **důvodem pro zachování** regionální politiky i v období recese je její **nutná dlouhodobost**, regionální politiku nelze omezit např. na jedno desetiletí
- dalším důvodem je **nárůst váhy** jiných než ekonomických motivů, a to především **sociálních a politických**
- **regionální politiku je nutné vytvářet a udržovat i v období ekonomického růstu**, protože každý region má svou ekonomickou strukturu odvětví, z nichž se některá budou v určitém období rozvíjet a některá stagnovat → proto budou **v každém období a v každé zemi existovat regiony vyspělé a rychle se rozvíjející a regiony zaostalejší, postižené a upadající** – dynamiku obou případů je třeba sledovat, analyzovat a vytvářet opatření k jejich stabilizaci (týká se hlavně těch postižených regionů)
- **dva krajní přístupy** k řešení meziregionálních rozdílů v sociálně-ekonomické úrovni:
 - 1) odpor k jakémukoliv zasahování státu do regionální problematiky**
 - na základě tržních sil dojde k takovému pohybu práce a kapitálu, že se meziregionální rozdíly budou samy postupně vyrovnávat
 - kapitál se ve snaze realizovat komparativní výhodu méně vyspělých regionů (nižší ceny práce a pozemků...) bude lokalizovat právě do těchto regionů a naopak pracovní síla se bude stěhovat tam, kde je po ní poptávka – tedy opět do méně vyspělých regionů
 - jestliže vláda bude přijímat určitá opatření pro povzbuzení ekonomických aktivit v určitých regionech, naruší se tím konkurenční prostředí mezi regiony...
 - ve společnosti, která umožňuje volný prostorový pohyb obyvatelstva, bez jakýchkoliv administrativních překážek, záleží pouze na rozhodnutí jednotlivce, ve kterém regionu bude žít a stát nemá právo ani povinnost tuto svobodnou vůli narušovat nebo se vzniklou situací pokoušet řešit – individuální zodpovědnost
 - 2) nutnost státních zásahů a nezbytnost aktivit vlád pro zmírňování meziregionálních rozdílů**
 - opak 1): na základě volného působení tržních sil dojde k dalšímu prohlubování rozdílů mezi regiony
 - kapitál se nerozhoduje o své lokalizaci na základě snahy po realizaci výhod plynoucích z nižších cen práce a půdy v zaostalých regionech, ale naopak na základě snahy realizovat aglomerační úspory a úspory z rozsahu, které nabízejí regiony vyspělé (tedy regiony s vyspělou technickou infrastrukturou, vzdělanou a kvalifikovanou pracovní silou...)
 - omezenost pohybu pracovních sil – vedle administrativních překážek působí i další skutečnosti, které ztěžují realizaci migrace (peněžní a nepeněžní náklady, které není schopen každý člověk uhradit)
 - nemožnost řídit rozvoj společnosti pouze na základě ekonomických hledisek – za stejně důležitá jsou považována hlediska sociální a kulturní
- řada ekonomů a politiků zastává také názor, že **státní zásahy jsou nutné, ale současně není nutno vytvářet samostatnou regionální politiku** → vláda má napomáhat povzbuzení ekonomického rozvoje v zaostalých oblastech, ale prostřednictvím ostatních hospodářských politik, hlavně odvětvových politik a

politiky sociální, s vhodným začleněním regionálních hledisek do těchto politik (zavádění nové aktivity vlády znamená vždy vybudovat velký funkční aparát...)

- ostatní přístupy a názory jsou někde mezi

Cíle regionální politiky

- cílem regionální politiky je **efektivní a vyvážený rozvoj všech částí země a aktivace jejich nedostatečně využívaného potenciálu**
- cíle by měly být stanovovány tak, aby bylo možné měřit jejich plnění a současně hodnotit účinnost použitých nástrojů
- **základní cíle** bývají definovány:
 - 1) snížení meziregionálních rozdílů v nezaměstnanosti
 - 2) v průměrných příjmech
 - 3) sblížení úrovně HDP na obyvatele....
- **dílčí cíle** vedoucí k dosažení cílů základních bývají formulovány jako:
 - 1) povzbuzení podnikatelských aktivit v regionech
 - 2) zlepšení vybavenosti regionů technickou infrastrukturou
 - 3) povzbuzení bytové výstavby v regionech
 - 4) zlepšení dopravního spojení regionů s dalšími oblastmi...

Nástroje regionální politiky

- nástroje regionální politiky by měly být odvozovány z jejich **cílů**
- v podstatě se jedná o nástroje, které jsou zaměřeny na:
 - 1) **přitažení kapitálu a podnikatelských aktivit do oblastí** a návazně na
 - 2) **stimulaci využití vnitřních rozvojových zdrojů**
 - 3) **dosídlení oblastí a stabilizaci obyvatelstva oblastí**
- **nástroje zaměřené na ovlivňování rozhodování o prostorové alokaci kapitálu** mají většinou podobu:
 - 1) **zvýhodněných úvěrových podmínek**
 - 2) **zvýhodněných daňových sazeb**
 - 3) **investičních dotací**
- zkušenosti jednotlivých zemí s těmito nástroji ukazují, že **nejvíce se osvědčily zvýhodněné úvěrové podmínky**, zatímco daňové úlevy jsou nástroj spíše problematický (podniky po uplynutí doby s nižším daňovým základem často nebyly konkurenceschopné)
- úspěšnost používání investičních dotací závisí do značné míry na podmínkách jejich poskytování → je třeba, aby byly vztaženy např. k tvorbě nových pracovních míst a ne jen k využívání vyspělých technologií určitou firmou...
- **nástroje zaměřené na obyvatelstvo** se týkají různých finančních podnětů, které jsou zaměřeny na **stabilizaci a dosídlení**
- stabilizace: vláda k ní přistupuje zpravidla v regionech s obtížnými klimatickými podmínkami, specifickými přírodními podmínkami – tedy v regionech, kde je malé osídlení a nízká hustota zalidnění a stát nechce připustit vysídlení těchto oblastí
- dosídlování: týká se také často oblastí se specifickými přírodními podmínkami, ale také oblastí pohraničních
- při realizaci konkrétních opatření regionální politiky je důležitá a nezbytná **aktivita především těch lidí, kteří v daném regionu žijí**

- meziregionální rozdíly lze překonat v podstatě jen tehdy, pokud je to **přáním samotných obyvatel zaostalého regionu** → musí jít tedy o aktivaci **vnitřního rozvojového potenciálu**
- a to i přesto, že k této aktivaci je potřeba vnějších prostředků

6.2. Vývoj české regionální politiky v období před rokem 2000

- Česká republika zdědila na krajské úrovni poměrně **malé regionální rozdíly, které byly nižší ve srovnání s mnoha zeměmi západní Evropy**
- **předchozí systém centrálního plánování používal určité postupy, které přispívaly ke snižování regionálních disparit zejména prostřednictvím politiky přerozdělování příjmů a direktivní realokace průmyslových odvětví a dalších ekonomických aktivit, na druhé straně však určité disparity založil nebo podněcoval**, např. koncentrací těžebního a energetického průmyslu
- současné **rostoucí regionální rozdíly stále vyplývají z transformačních procesů a přechodu české ekonomiky na tržní ekonomiku**
- **moderní pojetí regionální politiky**, tak jako v ekonomicky vyspělých západoevropských zemích, u nás tedy začíná fungovat až po ekonomických a společenských změnách po roce 1989
- česká regionální politika poměrně dlouho a obtížně hledala své místo a úlohu mezi ostatními státními politikami
- ke zvratu došlo až v důsledku přípravy ČR na vstup do EU

Česká regionální politika v letech 1990 – 1992

- hektický vývoj české společnosti na počátku devadesátých let se odrazil také v postupném a do jisté míry nejednoznačném vytváření české hospodářské politiky, což dokumentuje i **scénář ekonomické reformy**, který byl schválen parlamentem v září 1990
- v něm nebyl samostatně prezentován systémový rámec pro zahrnutí prostorových aspektů při uplatňování ekonomické reformy – byl jen okrajově projednán v části týkající se strukturální politiky státu...
- již v roce 1990 česká vláda projednala zásady regionální politiky pro koordinační činnost státu v této sféře
- koncem roku 1990 vznikl dokument: „**Zásady zákona ČNR o regionální politice**“ – v něm byla regionální politika chápána jako soubor činností směřující k utváření rovnovážného regionálního rozvoje
- tento soubor se sice orientoval na podporu rozvoje, ale bez zásahů do pravomocí obcí nebo jiných orgánů
- „Zásady“ nakonec **nebyly v ČNR projednány** a vláda ČR si uložila úkol předložit do března 1992 zákon o regionální politice ke schválení ČNR – tento úkol však nebyl ani v několika následujících letech splněn
- bývalé Ministerstvo hospodářství ČR zpracovalo na podporu zaostávajících regionů (již první dopady strukturálních změn např. v ostravské aglomeraci a severních Čechách) řadu materiálů – větší účinnosti přijatých opatření však bránily omezené finanční prostředky státního rozpočtu
- v letech 1991 – 1992 se hospodářská diferenciací ČR ještě prohloubila, a proto bylo třeba postoupit v důsledné podpoře problémových regionů
- od roku 1992 začala probíhat podpora **malého a středního podnikání**, zejména právě v hospodářsky postižených oblastech

- v období let 1990 – 1992 nebyla tedy žádná významnější česká regionální politika realizována
- to však neznamená, že se žádná regionální politika nezačala tvořit – od roku 1990 byla součástí hospodářské politiky státu a proces hledání určité optimálnější koncepce vyústil koncem roku 1992 v přijetí „**Zásad regionální politiky vlády ČR**“
- tyto Zásady navázaly na zákon o státní podpoře malého a středního podnikání
- charakteristickým znakem Zásad bylo pojetí regionální politiky jako „**aktivit státu a jeho orgánů podporující efektivní fungování trhu na území republiky jako celku při zohlednění regionální dimenze**“
- vláda schválila 14 principů této politiky, která byla orientována převážně na **podporu výstavby infrastruktury**
- jejím smyslem nebylo přerозdělování zdrojů vytvořených ve výkonnějších regionech, ale podpora ekonomicky efektivních projektů
- opatření byla přednostně zaměřena na **iniciování a přilákání podnikatelských aktivit**

Česká regionální politika v letech 1993 - 1995

- v tomto období byla regionální politika do značné míry na **okraji zájmu** vlády
- **důvodů** bylo několik, především deklarovaný liberalismus, a také postupně narůstající regionální diference na všech regionálních úrovních – což souvisí s určitou snahou o nivelizaci poměrů (tedy snahou o minimalizaci jevové stránky regionálních problémů), jak tomu bylo na konci 80. let v centrálně plánované ekonomice
- regionální politika byla omezena **pouze na podporu malých a středních firem pomocí měkkých úvěrů**
- vedle regionální politiky však vznikala celá **řada odvětvových programů s určitou regionální dimenzí** – některé odvětvové politiky měly tak výraznou regionální část, že se také jako regionální deklarovaly → např. aktivní politika zaměstnanosti (prostředky distribuovány úřadům práce v závislosti na výši nezaměstnanosti) nebo regionální politika v zemědělství (podpora zemědělců hospodařících v méně příznivých podmínkách)
- nevýhody těchto programů: nedostatečná provázanost a koordinace mezi sebou i vlastní regionální politikou
- v roce **1994** bylo vytvořeno **ojedinělé rozhodnutí o podpoře 4 okresů s tehdy nejvyšší mírou nezaměstnanosti** (jednorázové opatření na jeden kalendářní rok) – součástí přijatých opatření bylo také rozhodnutí o zvýšení rozpočtových prostředků na podporu infrastruktury, která zde brzdila rozvoj podnikání
- v tomto období se také rozvinula podpora malého a středního podnikání ve vybraných regionech
- konkrétně šlo o program **REGION**, jehož cílem bylo **zvýšit pomocí zvýhodněných podmínek přitažlivost MSP ve vybraných hospodářsky (strukturálně) problémových regionech** → konkrétním nástrojem podpory byl příspěvek na úhradu úroků z úvěrů
- realizátorem podpory byla **Českomoravská záruční a rozvojová banka (ČMZRB)**
- program REGION měl obdobu v rámci regionální politiky EU v programech podpory MSP – odlišné bylo pojetí max. velikosti malých a středních podniků (v ČR 500 osob, v EU 250 osob)

- od roku 1993 se tak každoročně vyhlašují (v návaznosti na možnostech státního rozpočtu) programy podpory MSP ve vybraných oblastech
- od roku **1995** se česká regionální politika, pod vlivem „nátlaku“ evropských představitelů ve smyslu budoucího přijetí do Unie, začala připravovat na **budoucí členství v EU**
- byl to do určité míry **rozhodující rok** v přístupu vládních míst k naší regionální politice, a to nejen z pohledu budoucího členství v Unii
- v první polovině 90. let bylo možno identifikovat několik **závažných problémů**, které ovlivňovaly celou regionální politiku a mohly mít negativní důsledky v přípravě na vstup do Unie
- k těm nejzávažnějším patřily:
 - 1) **absence regionální samosprávy**
 - 2) **roztříštěnost regionální politiky do více resortů a její malé propojení s příbuznými odvětvovými politikami**
 - 3) **úzké spektrum nástrojů regionální politiky**
 - 4) **absence legislativního zabezpečení regionální politiky**

Česká regionální politika v letech 1996 – 1997

- od poloviny devadesátých let se v souvislosti s hospodářskou recesí již výrazněji prohlubují meziregionální rozdíly → dochází k **aktivizaci v oblasti regionální politiky**
- důvody aktivizace souvisejí také s přípravou vstupu ČR do EU
- proces aktivizace vyústil v řadu **změn** v oblasti institucionálního zajištění regionální politiky na centrální i regionální úrovni
- za nejdůležitější krok lze považovat **zřízení Ministerstva pro místní rozvoj ČR** k 1.11.1996
- dalším významným aktem bylo **schválení 14 krajů – vyšších územně správních celků**, jež se později staly nejvýznamnější střední úrovní pro českou regionální politiku

Rok 1998 jako významný předěl pro českou regionální politiku

- v tomto roce přijala vláda ČR svým usnesením „**Zásady regionální politiky**“, což byl zásadní obrat v postavení české regionální politiky v systému státních politik
- základními cíli těchto Zásad bylo **stanovit obecná pravidla** pro provádění české regionální politiky a následně **přiblížit** tuto politiku komunitární regionální politice
- v Zásadách byla regionální politika definována jako: **koncepční a výkonná činnost státu a regionálních orgánů**, přičemž jejím **cílem** mělo být:
 - 1) přispívat k harmonickému a vyváženému rozvoji jednotlivých regionů
 - 2) snižovat rozdíly mezi úrovněmi rozvoje jednotlivých regionů
 - 3) 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**
 - 2) **regionální**
- Zásady regionální politiky vlády ČR z roku 1998 stanovily pouze dva základní typy podporovaných regionů, tzv. **regionů se soustředěnou podporou státu**

1) strukturálně postižené regiony

2) hospodářsky slabé regiony

- mimo tyto regiony mohly být podporovány podle Zásad i **jiné regiony**, pokud o tom rozhodla vláda ČR

- v první řadě mělo jít o:

1) pohraniční oblasti podporované v rámci programu PHARE

2) venkovské oblasti v rámci Programu obnovy venkova

3) bývalé vojenské prostory Ralsko a Mladá

4) některé mikroregiony s vysokou nezaměstnaností...

- v Zásadách byla již ustanovena soustava **programových dokumentů české regionální politiky**, přičemž strategie regionálního rozvoje měla zahrnovat celé území republiky – následně měly být zpracovány regionální programy rozvoje pro předem vymezené regiony

- Zásady již obsahovaly všechny **základní principy regionální politiky EU**:

1) programování

2) monitoringu

3) partnerství

4) koncentrace

5) doplňkovosti

- předpokládalo se vypracování **zákona o regionální politice**, resp. **zákona o podpoře regionálního rozvoje**

- Zásady byly skutečně pozitivním krokem v procesu přípravy ČR na regionální politiku EU a podporou pro budoucí koncipování zákona o podpoře regionálního rozvoje

- v tomto období se rovněž započalo s přípravou první verze „**Národního rozvojového plánu České republiky pro programovací období 2000-2006**“, jehož vypracování bylo **základní podmínkou** pro získání předvstupní pomoci z EU

6.3. Vývoj české regionální politiky v období po roce 2000

- v roce **2000** bylo přijato hned několik **zásadních zákonů** a usnesení vlády mající zlomový význam pro českou regionální politiku

- stěžejním bylo přijetí **zákona č. 248/2000 Sb. O podpoře regionálního rozvoje** (do roku 2000 byla regionální politika prováděna pouze na základě několika usnesení vlády)

- přijetím tohoto zákona se ČR významně přiblížila k legislativní úpravě regionální politiky v rámci EU

- zákon má zásadní význam pro vytváření regionální politiky příslušnými orgány státní správy a územní samosprávy a současně vytváří odpovídající podmínky pro získání pomoci ze strukturálních fondů EU

- tyto změny byly však do značné míry nutností z důvodů přibližujícího se vstupu ČR do EU a nutnosti přijímání Aquis Communautaire

- v tomto roce byla v souvislosti se zaváděním krajského zřízení **dokončena evropská klasifikace NUTS** a od roku 2000 tedy v ČR existuje **14 krajů** (NUTS III) a **8 regionů soudržnosti** (NUTS II)

- tyto změny jsou ustanoveny v zákoně č. 128/2000 Sb. O obcích, zákoně č. 129/2000 Sb. O krajích a zákoně 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

- zlepšila se koordinace mezi příslušnými ministerstvy i úrovní správy, zejména pokud šlo o přípravu na Strukturální fondy a Kohezní fond
- vláda také vypracovala programové dokumenty pro předvstupní nástroje SAPARD a ISPA
- také v roce **2001** jsou přijímány **další zákony** potřebné k harmonizaci legislativy (např. zákon č. 100 O posuzování vlivů na životní prostředí, zákon č. 320 o finanční kontrole...)
- chyběl však stále zákon o zadávání veřejných zakázek, a také řada rozhodnutí nutných pro implementaci programů Strukturálních fondů a Kohezního fondu
- od tohoto roku **začala fungovat zastupitelstva krajů** a byl dokončen proces utváření územních celků
- v roce **2002** byly **ustaveny regionální rady na úrovni NUTS II**, které zajišťují programování a zavádění regionálních rozvojových programů a jsou základem pro vytváření výborů regionálního rozvoje
- byl definován **institucionální rámec pro implementaci Strukturálních fondů a Kohezního fondu, byly stanoveny řídicí a platební orgány**
- prostřednictvím založeného Řídicího a koordinačního výboru byla zlepšena koordinace mezi jednotlivými ministerstvy
- v roce 2003 se regionální politika zaměřila především na:
 - 1) rozvoj podnikání
 - 2) rozvoj lidských zdrojů
 - 3) výzkum a technologický vývoj
 - 4) rozvoj cestovního ruchu
 - 5) zlepšování regionální infrastruktury
 - 6) rozvoj občanské společnosti
 - 7) rozvoj služeb sociální a zdravotní péče
 - 8) rozvoj občanské vybavenosti
 - 9) opatření vedoucí k ochraně životního prostředí
- rok 2003 je **posledním rokem příprav** na přijímání strukturální pomoci EU
- ČR soustředila veškeré úsilí a pozornost jak na přípravu orgánů veřejné správy, tak politických představitelů i ostatních aktérů (soukromé i neziskové sféry)