

Sociální kapitál jako faktor ovlivňující regionální disparity a regionální rozvoj (SOFARR)

Evidenční číslo projektu

WD-13-07-1

Doba řešení projektu

1.4.2007 - 31.12.2011

Souhrnná zpráva za dílčí cíl DC002

**Rekapitulace programů na pomoc vybraným regionům
se soustředěnou podporou státu
a zhodnocení jejich dopadu**

odpovídá řešitelský tým

České zemědělské univerzity

Leden 2009

REKAPITULACE ROGRAMŮ NA POMOC REGIONŮM SE SOUSTŘEDĚNOU PODPOROU STÁTU

Regionální politika se začala postupně vyvíjet a formovat od druhé poloviny 90. let 20. století. Dříve byly prováděny aktivity týkající se spíše snižování regionálních disparit, než národní regionální politiky jako takové.

Za počátek regionální politiky v ČR je možné považovat usnesení č. 759/1992 s názvem Zásady regionální hospodářské politiky vlády České republiky. Důležitějším dokumentem je však usnesení č. 235/1998 Zásady regionální politiky ČR, rušící ujednání předchozího dokumentu z roku 1992. Dokument je obecnější a komplexnější a rámcově stanovuje hlavní principy, cíle, programové dokumenty a nástroje regionální politiky.

V roce 2000 byl pak přijat Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje. Spolu s dalšími zákony¹ tvoří základní legislativní a institucionální rámec regionální politiky v ČR. Paragraf 1 tohoto zákona vymezuje: „*Tento zákon stanoví podmínky pro poskytování podpory regionálnímu rozvoji s cílem vyváženého rozvoje státu nebo územního obvodu kraje, s tím související působnost správních úřadů, krajů a obcí a vytváří podmínky pro koordinaci a realizaci hospodářské a sociální soudržnosti*“² (Ševčíková 2007).

Sadu programových dokumentů pak tvoří Strategie regionálního rozvoje ČR zabývající se celým územím ČR, jednotlivé Regionální programy rozvoje určené pro regiony s tzv. soustředěnou podporou státu a Odvětvové programy. Důležitými dokumenty jsou dále Národní rozvojový plán a Národní strategický referenční rámec, které propojují fungování národní regionální politiky s EU. Regionální úroveň pak doplňují strategické rozvojové plány jednotlivých krajů.

Na nejobecnější úrovni je možné nástroje regionální politiky členit na rozvojové programy a na programové dokumenty (o kterých již byla zmínka výše a z hlediska zkoumané problematiky se jimi nebudeme dále zabývat). Finanční podpora na rozvojové programy může být realizována formou klasických pobídkových nástrojů jako jsou dotace (např. na nová pracovní místa, infrastrukturu, apod.), úvěry (ty mívají obvykle zvýhodněnou úvěrovou sazbu či dobu splatnosti) a návratné finanční výpomoci (ty jsou stanoveny § 7 Zákona č. 248/2000 Sb., který byl výše již uveden).

Pro podporu regionů se soustředěnou podporou státu jsou určeny čtyři následující programy z národních finančních nástrojů v České republice, a to národní programy Ministerstva pro místní rozvoj³ (MMR):

¹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, 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.

² Zákon definuje pojem „region“, uvádí demonstrativní výčet oblastí, ve kterých je regionální rozvoj podporován, stanoví zaměření státní podpory regionálního rozvoje, definuje programové dokumenty vypracovávané na celostátní a krajské úrovni. Dále vymezuje působnost Ministerstva pro místní rozvoj (MMR), krajů a obcí při podpoře regionálního rozvoje. Definuje tzv. regiony soudržnosti, jejichž územní vymezení odpovídá územním statistickým jednotkám NUTS 2, a jejich orgány včetně určení jejich působnosti (www.euroskop.cz, cit. dne 20.8.2007). Tím zákon již propojuje národní i nadnárodní úroveň regionální politiky. Zákon také zohledňuje a zajišťuje základní principy regionální politiky společné pro evropskou regionální politiku (Ševčíková 2007).

³ Pro jednotlivé roky obsahovala podpora regionálního rozvoje z národních zdrojů z MMR (tj. mimo programy spolufinancované ze zdrojů EU) následující regionální a odvětvové programy:

2004	Program podpory rozvoje území výrazně postižených redukcí nebo zánikem vojenských posádek Regionální programy podpory podnikání Programy podpory regionálního rozvoje Výzkum a jeho programy Program obnovy venkova
2005	Program podpory rozvoje území výrazně postižených redukcí nebo zánikem vojenských posádek Programy podpory regionálního rozvoje Výzkum a jeho programy Program obnovy venkova

- Podpora rozvoje severozápadních Čech a Moravskoslezského regionu;
- Podpora rozvoje průmyslových podnikatelských subjektů na území NUTS 2 Severozápad a Moravskoslezsko a dalších regionech se soustředěnou podporou státu;
- Podpora hospodářsky slabých a strukturálně postižených regionů;
- Podpora úprav bývalých vojenských areálů k obecnímu využití⁴.

Ostatní programy a dotační tituly, jsou určeny pro větší regiony na úrovni NUTS III krajů nebo NUTS II regionů soudržnosti (a tedy „obsahující“ regiony se soustředěnou podporou státu). Jsou to programy realizované v rámci strukturální politiky EU, zaměřené na podporu hospodářské, sociální a územní soudržnosti v rámci Evropské unie. Tyto operační programy jsou financované ze strukturálních fondů.

V současném plánovacím období regionální politiky EU a ČR 2007-2013, tedy v době platnosti aktuální Strategie regionálního rozvoje České republiky, se některý z regionů se soustředěnou podporou státu nachází v deseti ze čtrnácti krajů České republiky. Pouze v krajích Praha, Jihočeském, Plzeňském a Královéhradeckém se nenachází žádný ze tří druhů jmenovaných regionů. Na úrovni NUTS II pouze region soudržnosti Praha a region soudržnosti Jihozápad nezahrnují žádný z regionů se soustředěnou podporou státu. Zlínský kraj je jediný z krajů, kde je z regionů se soustředěnou podporou státu soustředěn jen třetí typ podporovaných regionů, a to regiony s vysoce nadprůměrnou nezaměstnaností. Z těchto důvodů územně různorodého zastoupení regionů se soustředěnou podporou státu jsou do databáze zařazeny všechny nadnárodní dotační tituly v rámci strukturální politiky EU. V regionu soudržnosti Jihozápad sice nejsou obsaženy žádné z regionů se soustředěnou podporou státu, avšak Plzeňský kraj, coby jeden ze dvou převážně venkovských regionů⁵ v ČR na úrovni krajů, významně zastupuje druhou ze sledovaných linií – venkovské regiony. Pro doplnění a přehled obsahuje databáze také operační programy určené pro region soudržnosti Praha v rámci cíle Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost.

2006	Obnova obecního a krajského majetku postiženého živelní nebo jinou pohromou Podprogram Podpora obnovy venkova Regionální program podpory rozvoje hospodářsky slabých a strukturálně postižených regionů Regionální program podpory obnovy a výstavby technické infrastruktury v bývalých vojenských újezdech Ralsko a Mladá Regionální program podpory rozvoje průmyslových podnikatelských subjektů na území NUTS 2 Severozápad a Moravskoslezsko a dalších regionech se soustředěnou podporou státu Regionální program podpory rozvoje severozápadních Čech a Moravskoslezského regionu
2007	Podpora rozvoje severozápadních Čech a Moravskoslezského regionu Podpora rozvoje průmyslových podnikatelských subjektů na území NUTS 2 Severozápad a Moravskoslezsko a dalších regionech se soustředěnou podporou státu Podpora bývalých vojenských areálů k obecnímu využití Podpora hospodářsky slabých a strukturálně postižených regionů Program obnovy venkova Obnova obecního a krajského majetku postiženého živelní nebo jinou pohromou
2008	Podpora úprav bývalých vojenských areálů k obecnímu využití Program obnovy venkova Obnova obecního a krajského majetku postiženého živelní nebo jinou pohromou Podpora rozvoje severozápadních Čech a Moravskoslezského regionu (dotační titul č. 3: Podpora obnovy a rozvoje města Terezín)

⁴ Tyto názvy jsou platné pro rok 2007. Pro předchozí období se tyto programy nazývaly jako Regionální programy podpory.

⁵ Dle metodiky Eurostatu jsou vymezovány tři stupně regionů dle míry rurality. Převážně venkovský region je region nejvíce venkovský, region, v němž více než 50 % obyvatelstva žije ve venkovských obcích. V ČR patří k převážně venkovským regionům kraj Plzeňský a kraj Vysočina. Ostatní kraje se řadí k regionům významně venkovským (15 - 50% venkovského obyvatelstva), pouze Prahu řadíme k převážně městským regionům (méně než 15% venkovského obyvatelstva) (Konzultační dokument venkov, MMR).

Další institucí, která zajišťuje rozvoj především venkovského prostoru v ČR, je Ministerstvo zemědělství (MZe). To v minulém programovacím období 2004-2006 realizovalo dva programy spolufinancované strukturálními fondy EU, a to Horizontální plán rozvoje venkova ČR pro období 2004-2006 a Operační program Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství (OP RVMZ = OP Zemědělství), který zahrnoval také iniciativu Leader+.⁶ Zatímco doposud byla podpora venkova realizována v rámci strukturální politiky EU, od nového programovacího období 2007-2013 se politika rozvoje venkova přesunuje do Společné zemědělské politiky EU. K jejímu financování slouží nově vytvořený (ne strukturální) Evropský zemědělský fond rozvoje venkova (EAFRD). V ČR je tato podpora realizována prostřednictvím Programu rozvoje venkova ČR na období 2007-2013.⁷ V tomto dokumentu byly na základě analýzy stávajícího stavu venkovských oblastí a vyhodnocení dopadů dosud realizovaných programů (např. SAPARD, ISPA, OP RVMZ, atd.) navrženy cíle, prioritní oblasti a konkrétní opatření v následujících osách:

- I) Zlepšení konkurenceschopnosti zemědělství a lesnictví
- II) Zlepšování životního prostředí a krajiny
- III) Kvalita života ve venkovských oblastech a diverzifikace hospodářství venkova
- IV) LEADER
- V) Technická pomoc.

Zejména v ose III) a IV) je ve stanovených opatřeních (dotačních titulech) věnován dostatečný prostor pro obnovu a rozvoj venkovských lokalit a také pro aktivní zapojení obyvatel venkova do tohoto procesu. Kromě výše jmenovaných programů od r. 2004 spustilo MZe na národní úrovni také program LEADER ČR⁸.

HODNOCENÍ DOPADU PROGRAMŮ NA POMOC REGIONŮM SE SOUSTŘEDĚNOU PODPOROU STÁTU

Podpory v jednotlivých letech 2004-2007

	2004		2005		2006		2007	
	částka v tis. Kč	počet podpor	částka v tis. Kč	počet podpor	částka v tis. Kč	počet podpor	částka v tis. Kč	počet podpor
PPS	134 400	28	135 003	17	81 325	11	85 359	12
SZ+MS	443 228	343	447 246	135	1 128 463	206	271 927	121
VÚ	20 352	8	22 249	7	100 284	16	137 688	37
HSSPR	59 863	56	110 988	92	112 072	80	77 525	84
POV					131 856	317	55 426	240
ŽP					1 313	1 012	629 491	395
Celkem	657 843	435	715 486	251	1 555 313	1 642	1 257 416	889

Zdroj: vlastní výpočty

PPS – Regionální program podpory rozvoje průmyslových podnikatelských subjektů na území NUTS2 Severozápad, Moravskoslezsko a dalších regionech

SZ+MS - Regionální program podpory rozvoje severozápadních Čech a Moravskoslezského regionu

VÚ - Regionální program obnovy a výstavby technické infrastruktury v bývalých vojenských újezdech

HSSPR - Regionální program podpory rozvoje hospodářsky slabých a strukturálně postižených regionů

POV - Podprogram Podpora obnovy venkova

ŽP – Program pro obnovu obecního a krajského majetku postiženého živelní nebo jinou pohromou

⁶ Znění programů - <http://www.mze.cz/Index.aspx?deploy=649&typ=2&ch=74&ids=649&val=649>

⁷ Platné znění dokumentu - http://www.mze.cz/UserFiles/File/EAFRD/PRV_oficiln_schvlen.pdf

⁸ Iniciativa LEADER – vznik a fungování místních akčních skupin (MAS).

Částka podpor projektů do rozvoje regionů v průběhu let 2004 – 2007 vzrostla dvojnásobně, také počet projektů vzrostl dvakrát. Může být sledována změna priorit. Z počátečního důrazu na podporu rozvoje podnikatelských subjektů a s tím spojené tvorby pracovních míst v tomto odvětví se prostředky přesunuly do podpory obcí, což zřejmě pomáhá vytvářet pracovní místa ve stavebnictví a ve službách. S tímto trendem také souvisí vydělení Programu obnovy venkova z Programu podpory Severozápadních Čech a Moravskoslezského regionu. V rámci rovnoměrného rozvoje všech regionů bylo nutno podporovat projekty také v jiných regionech soudržnosti. Prostřednictvím POV se tak děje hlavně tam, kde jsou občané ochotni aktivně spolupracovat.

S většími pravomocemi, které získaly krajské úřady a obce, získaly také povinnost starat se o jim svěřený majetek. Napomáhá v tom Program pro obnovu obecního a krajského majetku postiženého živelní nebo jinou pohromou, který byl vyčleněn z Programu regionální podpory rozvoje hospodářsky slabých a strukturálně postižených regionů, neboť bylo nutno po živelních pohromách podpořit obnovu poškozeného majetku i v ostatních regionech.

Program na podporu obnovy bývalých vojenských újezdů Ralsko a Mladá byl také otevřen všem obcím, kterým přešel do vlastnictví bývalý vojenský nemovitý majetek a je nutné ho rekonstruovat a začlenit do života obcí.

Data pro provedení sekundární analýzy byla, s ohledem na jejich dostupnost, čerpána z datových bází Českého statistického úřadu. Vzhledem k potřebě vzájemné porovnatelnosti vývoje dat v regionech, kde jsou oblasti se soustředěnou podporou státu byla zvolena srovnatelnost na úrovni krajů. ČSÚ sice disponuje některými údaji i na nižších úrovních sledování (okresy, obce, ORP), ale tyto údaje nejsou dostupné za zkoumané a požadované ukazatele, na které se analýzy zaměřovaly.

Z provedeného rozboru uvedených ukazatelů vyplynulo, že analyzovaná data, poskytnutá ČSÚ na úrovni krajů nemají dostatečnou vypovídací schopnost o působení a dopadech programů určených pro regiony se soustředěnou podporou státu. Vyhodnocení vývoje u některých stanovených ukazatelů sice ukázalo pozitivní vývoj (přírůstky), ale není zde jasně průkazná spojitost mezi působením programů pro regiony se soustředěnou podporou státu a touto tendencí. Lze tedy konstatovat, že tyto programy se svými pozitivními dopady tvořily pouze jeden z faktorů z celého komplexu faktorů, který ovlivňoval hospodářský a sociální vývoj regionů se soustředěnou podporou státu.

Pro další sledování úspěšnosti a efektivnosti působnosti těchto programů v regionech by bylo účelné vytvořit vhodnější metodiku, která dokáže tyto skutečnosti zachytit.

Nejdůležitější použité zdroje:

Konzultační dokument venkov. MMR. Praha 1998.

Pavlíková, G.: Programy a podpory pro rozvoj území. In: Český venkov 2007 – Studie Ústeckého a Jihočeského regionu. ČZU v Praze, v tisku.

Program rozvoje venkova ČR na období 2007-2013. MZe. Praha 2007.

Strategie regionálního rozvoje České republiky. MMR. Praha 2006.

Ševčíková, A.: Vliv regionální politiky EU v Česku a Německu na rozvoj venkovských obcí (případová srovnávací studie). Teoretická část disertační práce. 2007.

Ministerstvo pro místní rozvoj, www.mmr.cz

Analýza trhu práce 2000-2007, ČSÚ

Regionální rozdíly v demografickém, sociálním a ekonomickém vývoji České republiky v letech 2000 až 2005, Souborná informace o regionech, městech a obcích, ČSÚ, odbor informačních služeb, Praha 2007

Změny v sektoru domácností ČR – úspory a zadluženost v období 1995-2005, souborné informace, ČSÚ, 2005

Tendence a faktory makroekonomického vývoje 2007, Souborná informace ČSÚ, odbor informačních služeb, Praha 2008

www.czso.cz

Zpráva o vývoji malého a středního podnikání a jeho podpoře v roce 2007, červen 2008, MPO