



Zóny příležitosti:

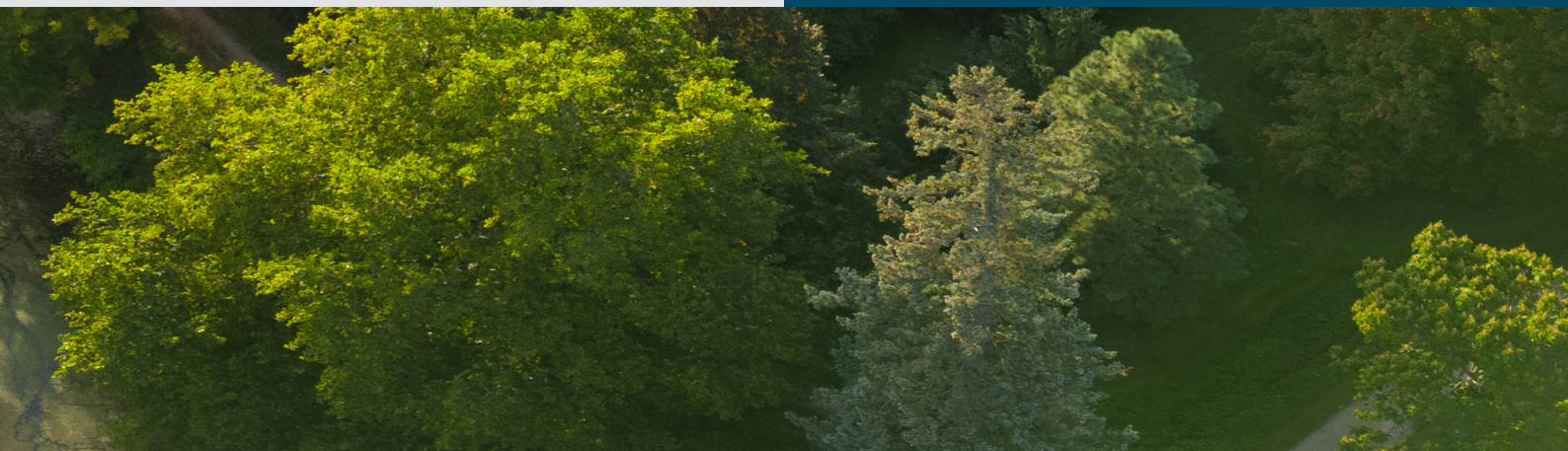
CESTY
KE KOHEZI

MOTTO

*„It is increasingly understood that
entrepreneurship plays a critical role in
economic growth and well-being.“ /*

*„Výrazně roste povědomí, že podnikání
je klíčové pro ekonomický růst
a blahobyť.“*

(OECD 2020)



Zóny příležitosti:

CESTY KE KOHEZI

listopad 2023, Chomutov

Autor: Mgr. Tereza Dvořáková

Zadavatelé: senátor MVDr. Přemysl Rabas a senátor Mgr. Martin Krsek

Obsah

Předmluva senátorů	3
Co je regionální koheze?	4
Evropský kontext a dopady na politiku regionální koheze v ČR.....	6
Zahraniční zkušenosti.....	17
Kde je třeba začít	34
Závěr	45
Literatura	47
Seznam zkratk.....	50
Příloha A.....	51
Metodologie	52



Senátoři Martin Krsek a Přemysl Rabas v Industriemuseum Chemnitz

Předmluva senátorů

Srovnávání regionálních rozdílů se v Česku stále nedaří. Dokazuje to i následující text, jehož přečtení Vám vřele doporučujeme. A to nejen proto, že jsme jeho vytvoření objednali.

V úvodních stánkách najdete shrnutí problémů, kterým čelí severozápad Česka a obzvláště náš Ústecký kraj. Většinu těch nelichotivých statistik jste už asi viděli. Ale nebojte se, hlavním posláním textu je nabídnout pozitivní inspiraci z proměny obdobných zahraničních lokalit, které třeba v USA nazývají „zóny příležitosti.“ Nakonec se můžete začíst do návrhů změn, což je část velmi důležitá pro naši další práci.

Právě totiž připravujeme návrhy zákonů, které mají centrální úřady konečně přimět ke snižování ekonomických a sociálních rozdílů mezi regiony. Ostatně k naší snaze se můžete připojit i Vy – přes webovou stránku echtregion.cz nám pošlete své podněty a připomínky.

Ctěné dámy, ctění pánové, přejeme Vám inspirativní čtení a věříme, že spíše než dokola se opakující diskuse o problémech „strukturálně postižených regionů“ se i v naší zemi začneme o dost více věnovat konkrétním plánům a činům. Jen tak totiž můžeme probudit skrytý potenciál našeho rozmanitého kraje a měnit jej skutečně k lepšímu.

S úctou

Přemysl Rabas, senátor za Chomutovsko
a Martin Krsek, senátor za Ústecko

Co je regionální koheze?

Regionální koheze je mezinárodně využívaný termín, kterým se označují politiky sociální, ekonomické a územní soudržnosti, srovnávání socioekonomických rozdílů. Uplatňuje se mezi více a málo rozvinutými, strukturálně a socioekonomicky deprivovanými regiony.

Méně rozvinuté regiony jsou v zemích EU shodně definovány na základě ekonomických kritérií a také dle demografické struktury území. Klíčovými ukazateli tedy jsou:

- 1) HDP na obyvatele, které je nižší, než je průměr v daném státě,
- 2) míra dlouhodobé nezaměstnanosti ve srovnání se státním průměrem a
- 3) vzdělanostní struktura obyvatel.

Jde o kritéria určující přerozdělování fondů EU mezi státy a regiony. V regionech mimo EU jsou k vymezení deprivovaných regionů užívány i další ukazatele, jako jsou příjmy domácností a příjmová chudoba (USA) nebo dostupnost infrastruktury (Indie).

Nástroje využívané pro snížení regionálních rozdílů se v úspěšných příkladech opírají o zákon, ve kterém je definováno specifické území a charakteristiky takového regionu. Zákonná opatření cílí na zvýšení ekonomické konkurenceschopnosti regionu včetně podpory zaměstnanosti a směřují také do fyzické regenerace území, do vzdělávání a rozvoje komunit a sousedských vztahů. Nedílnou součástí je pak důraz na zapojování občanů - to velmi detailně definuje například francouzská kohezní politika. Kohezní nástroje jsou zpravidla užívány současně, koordinovaně a v synergii tak dle jasných harmonogramů proměňují regiony.

Všechny zahraniční kohezní politiky, které jsou popsány dále v tomto textu, spojuje výrazná podpora podnikání a podnikavosti v dotčených regionech. Časově omezené daňové zvýhodnění firem, investujících do svých místních provozoven a dalších staveb (často jde o sociální bydlení), územní daňová zvýhodnění, zakládání specializovaných investičních fondů a spíše až v poslední řadě dotační programy přivádějí do rozvoje regionů soukromý kapitál. K daňovým a finančním nástrojům přitom mají přístup také menší a střední firmy. Jejich činnost s sebou prokazatelně nese i řadu dalších nejen ekonomických benefitů, a to při rozvoji komunit, při zavádění inovací a tvorbě produktů a služeb s vysokou přídavnou hodnotou.



Ústí nad Labem

Evropský kontext a dopady na politiku regionální koheze v ČR

Regionální koheze je významnou politikou Evropské unie (dále také EU). Ve Smlouvě o fungování EU (SFEU, dále jen Smlouva) jsou cíle regionální soudržnosti definovány v Hlavě XVIII, článku 174:

*„Unie se především zaměří **na snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů a na snížení zaostalosti nejvíce znevýhodněných regionů.***

*V rámci dotyčných regionů je zvláštní pozornost věnovaná **venkovským oblastem, oblastem postiženým průmyslovými přeměnami** a regionům, které jsou závažně a trvale znevýhodněny přírodními nebo demografickými podmínkami, jako jsou například nejsevernější regiony s velmi nízkou hustotou obyvatelstva a ostrovní, přeshraniční a horské regiony.“*

Nástrojem územních politik je pak Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR), jehož cílem je „pomáhat při zmiřování rozdílů v úrovni rozvoje evropských regionů a zlepšit životní podmínky v nejvíce znevýhodněných regionech“ (Evropský parlament).

Činí tak prostřednictvím „investice do růstu a pracovních míst se zaměřením na posílení trhu práce a regionálního hospodářství“ a diverzifikací jednotlivých regionů podle výše HDP na obyvatele. Podle hospodářské prosperity člení také tři hlavní regiony:

- více rozvinuté regiony – jejich HDP na obyvatele přesahuje 100 % průměru EU,
- přechodové regiony – jejich HDP na obyvatele se pohybuje mezi 75 až 100 % průměru EU a
- méně rozvinuté regiony – jejich HDP na obyvatele nedosahuje 75 % HDP průměru EU. (Evropská komise)

Každý stát EU pak nastavuje vlastní témata a pravidla kofinancování projektů z EFRR s cílem snižovat rozdíly mezi regiony.

Ukazatel HDP na 1 obyvatele a kategorie regionů v ČR

Samotné **rozdělení regionů podle HDP na obyvatele a čerpání prostředků EU** na programové období 2021–2027 se odvíjí od průměru HDP na obyvatele v letech 2016–2018 (Evropská komise 2021). **Jinak řečeno se odvozuje z údajů starých více než 4 roky. Takový časový posun pak může způsobit podporu regionů, které v daném čase už nesplňují stanovené kritérium. Rozdělení regionů v ČR na více rozvinuté, přechodové a méně rozvinuté neodpovídalo procentuálnímu poměru vůči průměru EU již v roce 2017, 2018, 2019 či v roce 2020.**

Hospodářský rozvoj tzv. regionů NUTS II Severozápad a Moravskoslezsko oproti ostatním oblastem neroste, jak ukazuje následující přehled vývoje HDP za kraje.

Tabulka 1: HDP na 1 obyvatele v % (EU27=100)

kraj	NUTS II	2016	2017	2018	2019	2020
Hl. m. Praha	Praha	182	187	192	206	202
Středočeský kraj	Střední Čechy	80	84	82	85	83
Plzeňský kraj	Jihozápad	77	77	78	78	79
Jihočeský kraj						
Karlovarský kraj	Severozápad	63	63	64	64	63
Ústecký kraj						
Pardubický kraj	Severovýchod	72	75	76	76	78
Liberecký kraj						
Královéhradecký kraj						
Jihomoravský kraj	Jihovýchod	81	81	84	84	86
Kraj Vysočina						
Olomoucký kraj	Střední Morava	71	73	74	75	76
Zlínský kraj						
Moravskoslezský kraj	Moravskoslezsko	75	74	76	73	73

Zdroj: ČSÚ 2023

Pokud by bylo rozdělování regionů dle evropského klíče například z posledních let 2018–2020, mezi méně rozvinuté regiony by mohly být zařazeny pouze NUTS II Severozápad a Moravskoslezsko. Z pravidel EU pro zpracování regionálních map ale vyplývá odlišné dělení regionů, to dle následující tabulky.

Tabulka 2: Kategorie regionů NUTS II dle MMR

kategorie	kraj	průměrné HDP/1 obyvatele (2016-2018)
více rozvinuté regiony	Praha	187
	Střední Čechy	82
přechodové regiony	Jihozápad	77,3
	Jihovýchod	82
méně rozvinuté	Severozápad	63,3
	Severovýchod	74,3
	Střední Morava	72,7
	Moravskoslezsko	75

Zdroj: MMR 2023

Všechny čtyři méně rozvinuté regiony schválené Evropskou komisí mají v případě dotací stejné výchozí podmínky.¹ Podle rozhodnutí Evropské komise z roku 2021 (153/01) bodu 7.4.4 lze dále zvýšit maximální intenzitu podpory pro území určená pro podporu z Fondu pro spravedlivou transformaci (což jsou NUTS II Severozápad a Moravskoslezsko), a to o 10 procentních bodů. O změnu již schválené mapy regionální podpory musí každý stát požádat Evropskou komisi. V případě dvou z pohledu HDP na obyvatele aktuálně nejchudších regionů tak v Česku není maximalizována možná podpora EU.² O 10 procentních bodů je zvýšena podpora pouze na CLLD (tedy na komunitně vedený rozvoj prostřednictvím Místních akčních skupin), a to bez ohledu na regionální působnost. Přezkum map regionální podpory v polovině období, jenž zohlední aktualizované statistické údaje, se uskuteční v roce 2023 (Komise 2021).

Pro nejvíce strukturálně znevýhodněný region Severozápad zatím neexistují jiné cílené politiky, které by podpořily hospodářský růst a společenský rozvoj příhraničního území. Fond pro spravedlivou transformaci nelze v českém kontextu považovat za systémový a dlouhodobý strategický přístup. Jde spíše o podpoření priorit EU a potenciální sanaci nákladů na přechod uhelných regionů k nízkouhlíkovému hospodářství.

Přestože Evropská komise operuje s regionálními jednotkami NUTS II (euroregiony) a NUTS III (kraji) jakožto územími dotčenými těžbou, v případě českého mapového zobrazení hranic regionů způsobilých pro čerpání částí prostředků z Operačního programu obnova území jsou části regionu zcela nelogicky vyčleněny z možnosti čerpat finance na tzv. obnovu území. Způsobilé k podpoře tak nejsou například projekty prováděné na litvínovském sídlišti Janov, které se potýká se sociálními problémy a jehož historie je spojena s tradicí těžkého průmyslu. Další obce toto vymezení dělí na části, z nichž jen některé spadají do území podpory. Je přitom zcela jasné, že s následky těžby a s přechodem na nové ekonomiky se potýkají celé obce i sídla fyzicky vzdálenější od uhelných lomů.³

1 <https://irop.gov.cz/cs/irop-2021-2027/kategorie-regionu>

2 Financování z evropských fondů je ve všech „méně rozvinutých“ krajích definováno shodně na 85 %.

3 Mapa pro Ústecký kraj definuje území dotčené těžbou pouze v bezprostředním území kolem uhelných lomů a to s několika výjimkami obcí, jejichž část jsou z mapy vyjmuté zcela. Zároveň mapa rozděluje katastr obce Chomutov, obce Jirkova a obce Černovic, takže části či celé obce nejsou zahrnuty mezi způsobilé pro čerpání financí z Fondu spravedlivé transformace. Mapové zobrazení je dostupné na <https://www.kr-ustecky.cz/mapa%2Dvymezene%2Duzemi%2Dpo%2Dtazbe/d-1776753/p1-294706>

Specifika čerpání prostředků EU a kofinancování z rozpočtu České republiky

V České republice budou pro nové programové období 2021–2027 platit po nabytí účinnosti tzv. konsolidačního balíčku nová pravidla kofinancování evropských projektů. Do té doby platí pravidla ze dne 12. 4. 2021, která opomíjela cíle EFRR fondů a snižování regionálních rozdílů.⁴

EU financuje projekty v bohatších regionech maximálně do výše 70 % nákladů, na aktivity v méně rozvinutých regionech dotace z EU přispívá až na 85 % nákladů. Nižší podíl evropských dotací na projektech v bohatších regionech stát nyní dorovnáva ze státního rozpočtu. Takže regiony s vyšší HDP paradoxně získávají od státu více než ty ekonomicky méně výkonné.⁵

Tabulka 3: Celková výše proplacených dotací v programovém období 2014–2020 (ke dni 1. 4. 2023)

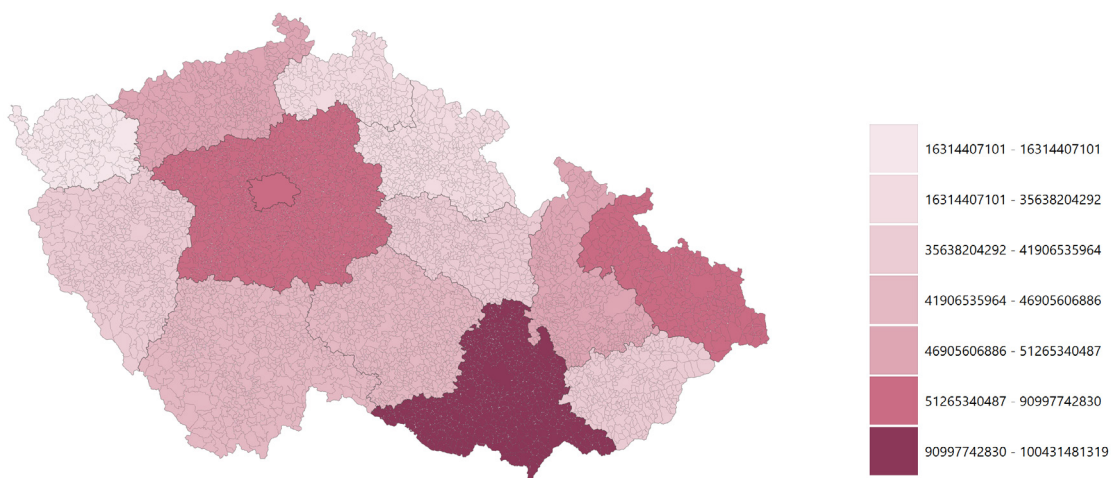
NUTS 2	kraj	podíl výdajů na kofinancování projektů z rozpočtu ČR (v %)	proplacené výdaje na projekty z rozpočtu ČR (v Kč)	celkové proplacené výdaje na projekty (v Kč)
Severozápad	Karlovarský kraj	2,0%	1 868 141 390	16 314 407 101
Severovýchod	Liberecký kraj	3,0%	3 016 826 506	28 127 839 188
Střední Morava	Zlínský kraj	4,0%	3 138 623 104	38 588 505 533
Severovýchod	Královéhradecký kraj	4,0%	3 803 725 140	35 638 204 292
Jihozápad	Jihočeský kraj	5,0%	4 229 649 107	46 574 350 409
Jihozápad	Plzeňský kraj	5,0%	4 376 706 628	40 732 874 249
Severovýchod	Pardubický kraj	6,0%	4 885 181 777	41 906 535 964
Severozápad	Ústecký kraj	6,0%	5 268 658 713	51 265 340 487
Střední Morava	Olomoucký kraj	6,0%	5 557 633 337	51 150 606 744
Jihovýchod	Kraj Vysočina	7,0%	5 639 211 592	46 905 606 886
Moravskoslezsko	Moravskoslezský kraj	10,0%	8 941 246 314	89 476 148 399
Jihovýchod	Jihomoravský kraj	11,0%	9 314 800 388	100 431 481 319
Střední Čechy	Středočeský kraj	12,0%	10 611 142 428	90 997 742 830
Praha	Hl.m.Praha	19,0%	16 878 860 135	64 423 532 306
celkem		100,0%	87 530 406 559	742 533 175 707

Zdroj: Tereza Dvořáková (výpočet), www.dotaceeu.cz 2023

4 Pravidla byla schválena Usnesením vlády ČR č. 354 ze dne 12. 4. 2021, podepsána místopředsedkyní vlády a ministryní financí JUDr. Alenou Schillerovou, Ph.D. Dostupné na <https://www.mfcr.cz/cs/zahranici-a-eu/hospodareni-eu/metodicka-podpora-pro-fondy-eu/2021/pravidla-spolufinancovani-efrr-esf-fs-fo-41530>

5 Primárním zdrojem dat jsou data zveřejněná pod záložkou „Statistiky a analýzy“ na <https://www.dotaceeu.cz/cs/evropske-fondy-v-cr/>. V analýze byla použita data čerpání dotací z programového období 2014–2020.

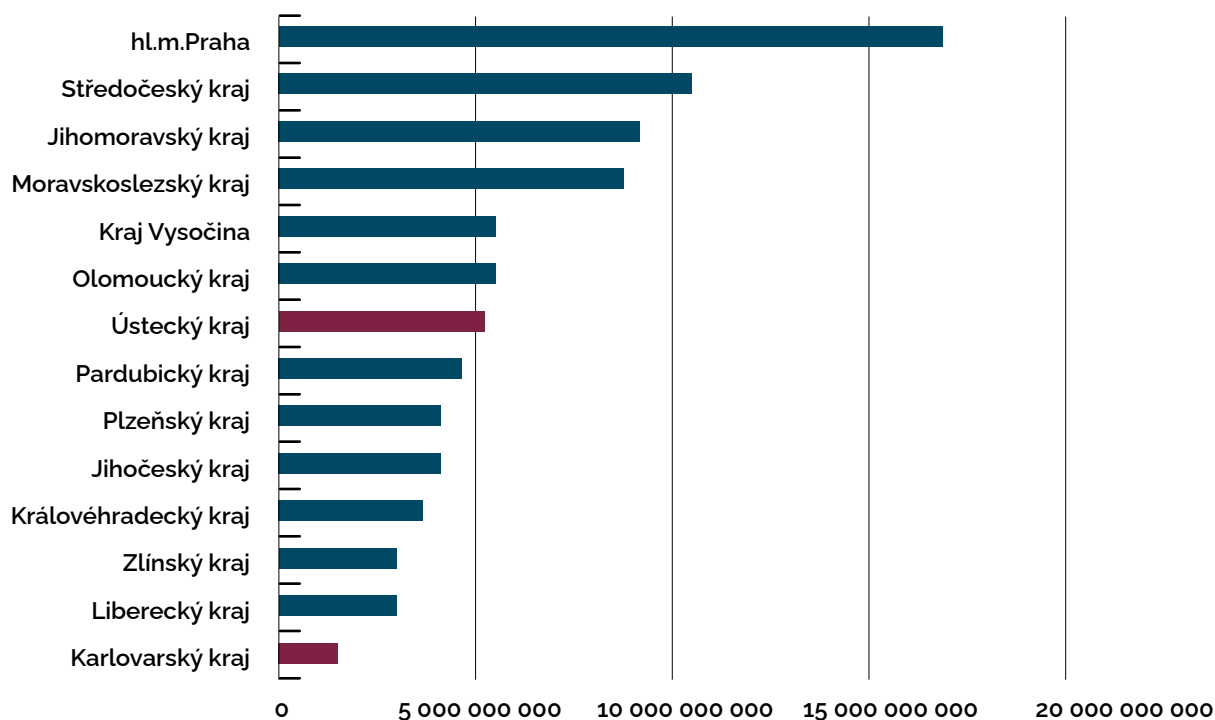
Kartogram 1: Celková výše proplacených dotací v programovém období 2014–2020 v korunách (k 1. 4. 2023)



Zdroj: Tereza Dvořáková (výpočet), www.dotaceeu.cz 2023, QGIS.

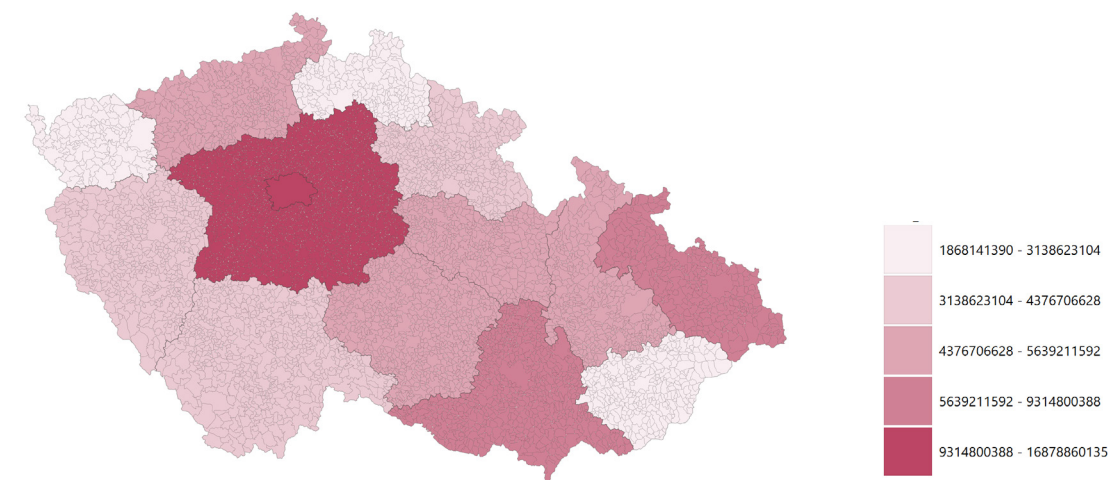
Mapové podklady od ČÚZK licencovány pod [CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Graf 1: Výše proplacených peněz z rozpočtu ČR určených na kofinancování projektů v období 2014–2020 v korunách (k 1. 4. 2023)



Zdroj: Tereza Dvořáková (výpočet), www.dotaceeu.cz 2023

Kartogram 2: Výše proplacených dotací z národních zdrojů ČR v období 2014–2020 v korunách (k 1. 4. 2023).



Zdroj: Tereza Dvořáková (výpočet), www.dotaceeu.cz 2023, QGIS.

Mapové podklady od ČÚZK licencovány pod [CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Na nepoměr financí směřovaných do méně rozvinutých regionů, na neúčinnost dotací na srovnávání regionálních rozdílů či na neúčelné čerpání prostředků z EU upozornila již řada studií (NKÚ 2020, NKÚ 2022 a, b, c, d, Heuer 2018, AQE 2023 b, ČSÚ 2022) nebo senátní Podvýbor pro regiony v transformaci.

Regionální nepoměr prostředků investovaných z rozpočtu ČR je dán počtem podpořených projektů (více rozvinuté regiony vykazují více podpořených projektů), pravidly hodnocení projektových žádostí bez bonusů pro chudé regiony, způsobem alokace prostředků nezohledňujícím kohezní cíle, ale právě také vyšší kofinancování projektů z rozpočtu ČR.

Nakládání s dotacemi EU ukazuje, jak Česká republika přistupuje k politice srovnávání regionálních rozdílů. Důsledkem nečinnosti a kroků zcela v rozporu s kohezními cíli je průběžné zvětšování ekonomických a sociálních rozdílů mezi NUTS Severozápad (Karlovarský a Ústecký kraj) a ostatními regiony.⁶

6 Tento socioekonomický trend popisuje také MMR v problémové analýze (MMR 2018). Dle zákona o podpoře regionálního rozvoje Sb. 248/2000 ve znění pozdějších předpisů přitom v §11 stojí „Ministerstvo koordinuje územní zaměření finanční podpory regionálního rozvoje v souladu se Strategii regionálního rozvoje.“ (Zákon 251 Sb./2001). Ministerstvo pro místní rozvoj je zodpovědné na cílené směřování politik do znevýhodněných regionů.

Dopady politiky regionálního rozvoje na znevýhodněné regiony

Zpráva NKÚ (2022) kriticky hodnotí zejména dopady vybraných dotačních výzev. Jako příklad uvádí programy podpory malého a středního podnikání, ve kterém sledované přínosy projektů a vliv na HDP nebyly dohledatelné, nebo nebyly naplněny stanovené cíle a lze s jistotou konstatovat, že se tak ani v dohledné době nestane. Kontroloři zároveň konstatují, že dělení financí v rámci regionů nebylo vždy koordinované a dobře plánované. To se týká prakticky všech oblastí podpory, jak dokládají následující citace ze Zprávy:

„MPSV nesledovalo kvalitativní přínosy prostředků vynaložených na podporu rodin a současně v některých případech nemělo přehled, jak reálně tyto peníze potřebným osobám pomohly.“

„MPO považovalo projekty za úspěšné i v případech, kdy příjemci nedosáhli naplnění očekávaných ekonomických přínosů.“

„MMR a MZD vynakládaly peněžní prostředky na kontrolované projekty účelně, ale nebude možné posoudit jejich skutečný dopad na deinstitucionalizaci psychiatrické péče.“

„MMR neprovedlo vyhodnocení účinků poskytnuté podpory regionální zdravotní péče. Podpora návazné zdravotní péče bez dodatečných zdrojů by nepřispěla ke snížení regionálních rozdílů.“

„MZE nesměrovalo podporu zpracování zemědělských produktů přednostně na mikropodniky a malé a střední podniky, přestože si to stanovilo ve své strategii do roku 2030.“

„Období uzavření škol během pandemie Covidu-19 potvrdilo, že využívání prvků distančního vzdělávání s podporou digitálních technologií je klíčové a že školy na něj nebyly dostatečně připraveny.“ (NKÚ 2022 b)

Není proto divu, že v rámci regionální politiky se opakovaně a bez výrazného posunu mediálně řeší již léta známá témata – sociální vyloučení, příjemci příspěvku na bydlení, chudoba, vzdělanostní struktura, nízká kvalita vzdělávání v rámci vybraných ORP, exekuce, nekvalifikovaná práce, nedostupnost bydlení, nedostatek sociálních služeb, nedostupnost zdravotní péče, nízká míra výzkumu a vývoje ve vybraných regionech, snižující se kvalita života ve vybraných oblastech, nízká důvěra v instituce a podprůměrná volební účast, vylidňování regionů.

Co lze vyčíst z aktuálních dat o regionálních rozdílech v ČR

Z měření kvality života vychází příhraniční regiony a zejména NUTS II Severozápad nejhůře (kartogram 3). Rozdíly mezi kvalitou života na české a německé straně hranic jsou markantní. Cílená politika na zmiřňování příhraničních rozdílů ale v českém podání zcela chybí. Jinak je tomu v Německu, kde jsou příhraniční regiony více a cíleně podporované. V Aši přiměla zhoršující se situace tamní představitele hledat vhodná řešení. Pro ORP Aš připravili záměr pilotního ověření speciální ekonomické zóny (AQE 2023 a).

V kvalitě vzdělávání dopadají dlouhodobě nejhůře příhraniční regiony a zejména region NUTS II Severozápad. To dokládá srovnávací studie kvality vzdělávací soustavy (kartogram 4) (PAQ Research 2023).

Počet exekucí je od roku 2017 nejvyšší právě v NUTS II Severozápad (kartogram 5). Mapy exekucí zobrazují počty a procenta lidí v exekucích dle územních jednotek (Otevřená společnost, 2017). V počtu osobních bankrotů „vede“ Ústecký kraj (Institut prevence a řešení předlužení, 2018).

Ministerstvo pro místní rozvoj již cca sedm let zveřejňuje tzv. index sociálního vyloučení (kartogram 6). Příhraniční regiony a zejména ty strukturálně znevýhodněné a intravilány měst v těchto regionech jsou nejvíce postiženy koncentrací znaků sociálního vyloučení (počet příjemců příspěvku na živobytí, příspěvku na bydlení, podíl osob v exekuci, dlouhodobě nezaměstnaných, předčasné odchody ze vzdělávání).

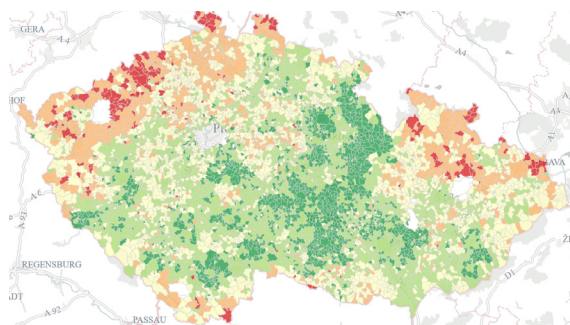
Odebírání dětí z rodin je praxe, ve které má NUTS II Severozápad spolu s Moravskoslezskem smutné prvenství (kartogram 7).

Z mapy tzv. hospodářsky a sociálně ohrožených území (HSOÚ) nejhůře vychází NUTS II Severozápad, konkrétně Ústecký kraj je zde zobrazen skoro celý. HSOÚ jsou nejmenší územní jednotkou, kterou Ministerstvo pro místní rozvoj specifikuje ve Strategii regionálního rozvoje 2021+ a počítá s jejich dalším rozvojem (kartogram 8).

V oblasti nedostupnosti rané péče patří Severozápad mezi regiony s bílými místy (kartogram 9). Jde o službu potřebnou pro včasné identifikování speciálních vzdělávacích potřeb či potřeby kompenzačních pomůcek a včasné péče pro malé děti do 7 let. Z mapy vyplývá, že v Ústeckém kraji je raná péče pro mnohé nedostupná.

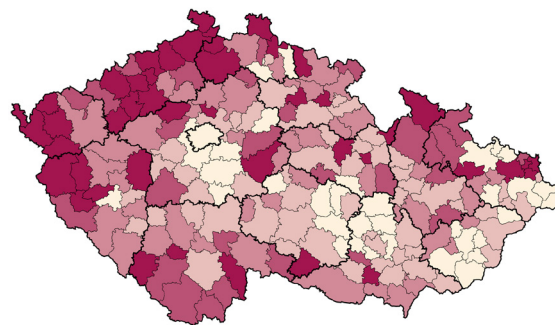
Asistenční služby chybí ve více regionech, v NUTS II Severozápad významně (kartogram 10). Asistenční služby jsou nezbytné pro deinstitucionalizaci sociální a zdravotní péče, protože jsou poskytovány přímo v domácnostech rodin. Bez rozvoje tohoto typu služeb není reálné plnit cíle deinstitucionalizace, ke kterým se ČR přihlásila.

Kartogram 3 a 4: Index kvality života a Vzdělávací neúspěšnost v ČR, 2023



Vzdělávací neúspěšnost postihuje nejzávažnější vzdělávací problémy – míru neprospěvání, opakování ročníků, vysoké absence a nedokončení ZŠ

Vzdělávací neúspěšnost (expertní pásma, 2023)
○ velmi nízká ● nízká ● střední ● vysoká ● velmi vysoká

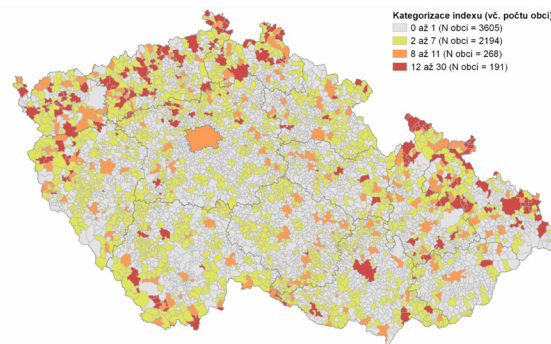
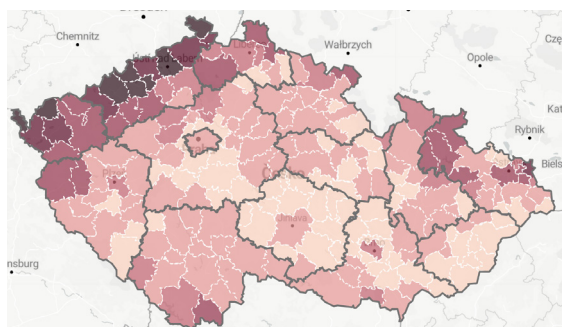


Zdroj dat: PAQ Research (výpočet), MŠMT, ČSÚ
Mapové podklady od ČÚZK licencovány pod CC BY 4.0
Vytvořeno v DataPAQ od PAQ Research, licence CC BY-NC 4.0

PAQ

Zdroj: Obce v datech, PAQ research s.r.o.

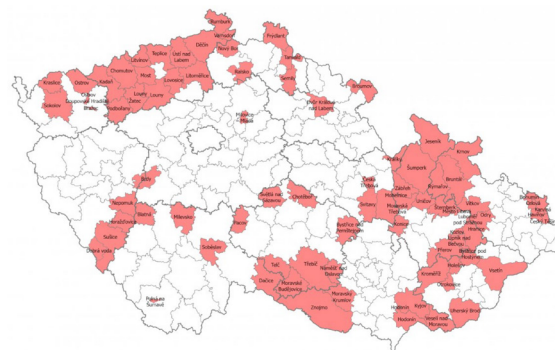
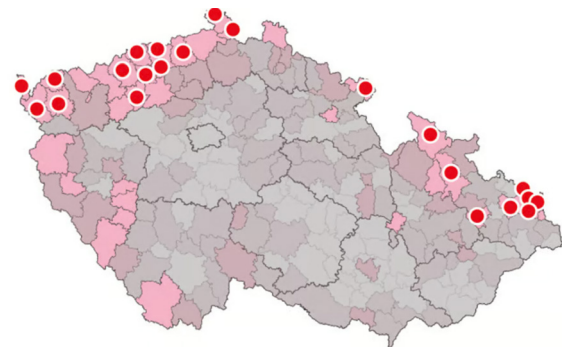
Kartogram 5 a 6: Mapa exekucí z roku 2022, Index sociálního vyloučení v roce 2022



Kategorizace indexu (vč. počtu obcí)
0 až 1 (N obcí = 3605)
2 až 7 (N obcí = 2194)
8 až 11 (N obcí = 288)
12 až 30 (N obcí = 191)

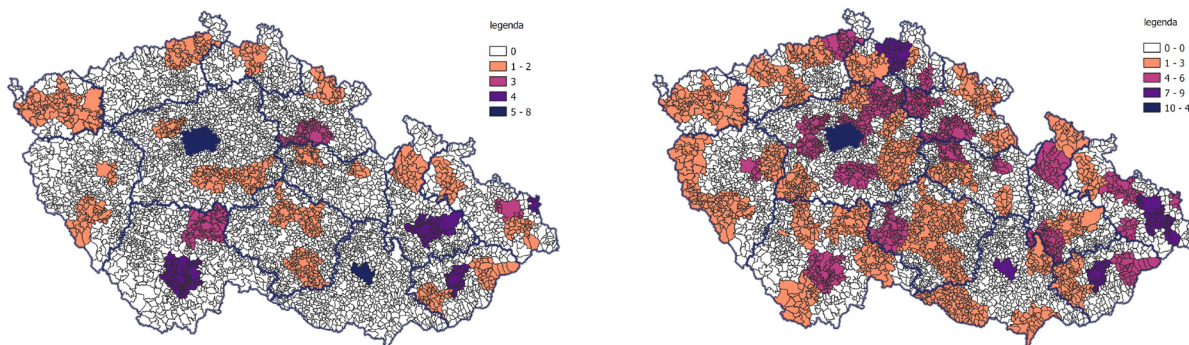
Zdroj: www.mapaexekuci.cz, Agentura pro sociální začleňování 2023

Kartogram 7 a 8: Počet dětí ve státní péči v roce 2022, Mapa hospodářsky a sociálně ohrožených území v roce 2022



Zdroj: Respekt č.25/2023, Olomoucký kraj 2023

Kartogram 9 a 10: Počet dostupné rané péče v ORP, Počet poskytovaných asistenčních služeb v roce 2022



Zdroj: Tereza Dvořáková (výpočet), Registr poskytovatelů sociálních služeb 2022, QGIS.

Mapové podklady od ČÚZK licencovány pod [CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Z výše uvedených dat je více než patrné, že **příhraniční regiony, dříve v zákoně o regionálním rozvoji definované jako „strukturálně postižené regiony“ (zákon č. 248/2000 Sb.) a zejména v NUTS II Severozápad dlouhodobě prohrávají v ukazatelích socio-ekonomické prosperity**. Data, která mají ministerstva řadu let k dispozici, ale neukazují cesty a nenabízejí nástroje, jak tuto kritickou situaci a dlouhodobý propad systematicky zvrátit.

Je zřejmé, že **ministerstvo pro místní rozvoj doposud dostatečně nepracovalo s územním zaměřením politik a s důsledným sledováním a kontrolou skutečných územních dopadů případných intervencí. Stejně tak ministerstvo dlouhodobě selhává ve spolupráci s ostatními úřady, v koordinaci cílené územní politiky směřující ke zmírňování územních rozdílů**. Koordinace politik územní koheze (zejména NUTS II Severozápad, který je na tom ekonomicky dlouhodobě nejhůře) je nutná nejen v rámci politik přímo příslušných MMR, ale i politik týkajících se dalších ministerstev (ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, ministerstva spravedlnosti, ministerstva práce a sociálních věcí, ministerstva průmyslu a obchodu, ministerstvo financí atd.).



CO V REGIONÁLNÍM ROZVOJI CHYBÍ?

- 1 Územní zaměření politik a důsledné sledování územních dopadů,
- 2 naplňování kontrolní a koordinační role ministerstva pro místní rozvoj,
- 3 legislativní definice sledovaného území včetně kritérií hodnocení vývoje,
- 4 zavádění ověřených politik ze zahraničí do praxe v ČR.



Sídliště Leinefelde v Německu je příkladem toho, jak se proměňují původní panelové domy v dostupné a kvalitní bydlení. Vzniká více soukromých ploch, zvyšuje se pocit bezpečí.

Zahraniční zkušenosti

Speciální ekonomické zóny a další programy

Speciální ekonomické zóny (SEZ) jsou geograficky vymezené oblasti, v nichž platí zvláštní ekonomická a regulační pravidla odlišná od pravidel platných v daném státě. Tyto zóny jsou zřizovány vládami s cílem podpořit ekonomický růst a přilákat zahraniční investice. Děje se tak prostřednictvím daňových a regulačních pobídek a infrastruktury.

Na světě bylo podle UNCTAD (Konference OSN o obchodu a rozvoji) v roce 2018 více než 140 ekonomik využívajících SEZ. Jsou široce využívány ve většině rozvojových a mnoha vyspělých ekonomikách. Země, které pomocí SEZ dosáhly rychlého průmyslového rozvoje, jsou podle zprávy UNCTAD z roku 2019 (s. 130-131) strategicky zaměřeny na specifická průmyslová odvětví, které se opírají o konkrétní regionální faktory, dovednosti, technologie a tržní vazby. Spolupráce firem a institucí, sdílení zdrojů a nákladů v tzv. klastrech je důležitým faktorem, který je podle zprávy hnací silou úspěchu těchto SEZ.

Zpráva definuje klíčové oblasti determinující úspěch SEZ:

- strategické zaměření,
- regulační rámec a správa,
- nabídka hodnot pro investory. (s. 131)

Specializované ekonomické zóny zaměřené na inovace jsou typické pro ekonomicky vyspělé státy. Polsko využilo nástroje SEZ pro zvýšení hospodářského rozvoje svých nejvíce deprivovaných regionů (ESPON 2020, s. 30).

Koordinace komplementárních programů

Pro rozvoj regionů a zejména dlouhodobě deprivovaných regionů je důležitý přísun nového soukromého kapitálu a rozvoj podnikání. Zároveň jsou si vlády a centrální úřady řady vyspělých států vědomy skutečnosti, že je třeba posílit koordinaci různých intervencí do deprivovaných území – zejména do vzdělávání a podpory učitelů, do rozvoje komunit a sociálních vazeb, infrastrukturních investic a do rozvoje dostupného a kvalitního bydlení. Investice soukromého kapitálu podpořené daňovým a dalším zvýhodněním jsou tak synergicky doplněny o řadu tzv. měkkých a dlouhodobých aktivit, hrazených především ze státních zdrojů. Ty vedou k zapojování obyvatel do rozvoje lokalit, k rozvoji komunitního života a zvyšování dostupnosti kvalitního vzdělávání (ideálním příkladem zapojování veřejnosti je Francie).

Zahraniční příklady dobré praxe popsané v následujícím textu jsou inspirativní i pro definování politik rozvoje sociálně a hospodářsky ohrožených území Česka.

USA

Ve Spojených státech amerických cílí řada politik jak na podporu ekonomického růstu vyhrazených deprimovaných území, tak obecně na rozvoj dostupného bydlení. Federální úřady tak činí prostřednictvím zapojování soukromého kapitálu a jeho zacílení k financování veřejně prospěšných projektů v předem definovaném znevýhodněném regionu. Nástrojem je v případě USA vždy federální zákon definující podmínky investic a daňových úlev a garantované investiční fondy.

Vedle programů směřovaných na ekonomický rozvoj méně rozvinutých území (viz níže v textu), je od roku 1986 minimálně do roku 2024 spuštěn program na rozvoj sociálního a dostupného bydlení „**Low Income Housing Tax Credit Program**“ (LIHTC).⁷ Jeho hlavním cílem je podpořit soukromý kapitál k investování do výstavby a rekonstrukce nájemních bytů pro osoby s nízkými příjmy prostřednictvím daňových úlev pro developery a investory.

Federální úřad poskytuje státním úřadům 9 mld. US dolarů ročního rozpočtového zmocnění k poskytování daňových úlev na pořízení, rekonstrukci nebo novou výstavbu nájemního bydlení určeného domácnostem s nižšími příjmy. Aby mohl investor dosáhnout na daňové úlevy po dobu 10 let, musí splnit jedno z kritérií. Buď 20 % nájemníků v opraveném či postaveném bydlení musí mít příjem o 50 % nižší, než byl medián v regionu, nebo nejméně 40 % nájemníků musí mít příjem nižší než 60 % mediánu v regionu. Pokud se příjmy nízkopříjmových obyvatel zvýší, pak je majitel nemovitosti povinen zajistit jim bydlení určené pro tržní nájemné. Developeri musí garantovat, že aspoň po dobu 30 let budou poskytovat bydlení a související služby nízkopříjmovým lidem, a to ve snížené sazbě stanovené na maximálně 30 % měsíčních příjmů nájemníka.⁸

Od roku 1993 přibližně do roku 2018 v USA probíhal federální program zaměřený na socioekonomicky deprivovaná území a zlepšení životních podmínek problémových komunit tzv. „**Empowerment Zone and Enterprise Community Program**“ (zóny posílení, dále také EZ a program podnikavé komunity, dále také EC). Program vznikl schválením zákona *Omnibus Budget Reconciliation Act* z roku 1993. S platností od roku 1994 zákon stanovil celkem 41 zón posílení a 115 regionů podnikavé komunity. Program sestával z řady investic a daňových pobídek a prošel průběžnou revizí a veřejnou debatou v Kongresu.

Daňové úlevy byly směřované zejména na zvýhodnění zaměstnanců žijících v definované oblasti, firem působících v místě. Investice byly směřovány na výstavbu a opravu bytů, na financování školních programů, na malé a střední podniky. Mezi investicemi například byly také opravy a oživení vnitřních městských nákupních středisek.

7 Informace o programu a statistické údaje k němu jsou zveřejněné vládním úřadem Office of Policy Development and Research, <https://www.huduser.gov/portal/datasets/lihtc.html>

8 Diamont R., T. McQuade, Who Wants Affordable Housing in their Backyard? An Equilibrium Analysis of Low Income Property. *Journal of Political Economy*, 125 (3), 2019. Dostupné <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/701354?af=R&mobileUi=o&>

Součástí požadavků na způsobilost EZ/EC bylo, aby dotčené obce byly také povinny předložit strategický plán. Strategický plán se musel řídit čtyřmi klíčovými zásadami.

- 1 *Ekonomické příležitosti* – včetně vytváření pracovních míst v rámci komunity; podpora podnikání, rozšiřování malých podniků a pracovní příprava, připravenost na zaměstnání a podpůrné služby v oblasti zaměstnanosti.
- 2 *Udržitelný rozvoj komunity* – podpora vytváření životaschopných lokalit a živých komunit prostřednictvím komplexních přístupů, které koordinují ekonomické, fyzické, environmentální, komunitní a lidské aspekty rozvoje.
- 3 *Partnerství na úrovni komunity (místních aktérů)* - zapojení všech segmentů komunity, včetně politického vedení, soukromého a neziskového sektoru a jednotlivých občanů.
- 4 *Strategická vize změny* – koordinace reakce na potřeby komunity a stanovení cílů a výkonnostních opatření.

Podniky působící v prvním kole program EZ měly původně nárok na tři daňové úlevy: (1) odpočet mezd vyplácených zaměstnancům, kteří žijí a pracují v EZ, (2) zvýšené odpisy odepisovatelného majetku a (3) dluhopisy osvobozené od daně. Od roku 2002 měly podniky působící v EZ nárok na několik dalších daňových výhod včetně 1) vyloučení kapitálových zisků, 2) velkorysejšího osvobození od daně a 3) ustanovení o osvobozených dluhopisech a odpisech.

Ze studie Generálního finančního úřadu Spojených států amerických předložené roku 2004 příslušné komisi Kongresu (*Congressional Committee*)⁹ vyplývá, že firmy využívaly daňové pobídky a žádaly o jejich implementaci. Zvýšila se zaměstnanost obyvatel ve vybraných oblastech. V některých regionech rostla zaměstnanost rychleji než v sousedních. Zvýšil se také počet místních podniků a podnikatelů schopných zaměstnávat další pracovníky. Pozitivní dopad na míru zaměstnanosti se projevil zejména v intravilánech městských celků. Větší podniky využívaly daňových úlev častěji než menší podnikatelské subjekty a participace obyvatel na programech se lišila mezi regiony (GAO 2004, s. 43).

Státní program (EZ/EC) byl evaluován také v roce 2010. Z poslední zprávy pro Kongres vyplývá, že programy pomohly v podpořených lokalitách nárůstu malého a středního podnikání a snížily nezaměstnanost od 1,5 do 11,7procentních bodů. Některé komunity zaznamenaly zvýšení zaměstnanosti o 6,5procentních bodů (GAO 2010).

V roce 2017 přijal Kongres zákon „**Tax Cuts and Jobs Act**“¹⁰, který zavedl od roku 2018 daňový program „**Opportunity Zones**“ (zóny příležitostí, dále také OZ). Firmy mohou od roku 2018 investovat své kapitálové zisky do „*Opportunity Funds*“ (Fondů příležitostí), které poté investují do zón příležitostí. Výměnou za svůj vklad mohou investoři získat řadu daňových výhod, včetně odkladu daně z původního kapitálového výnosu a potenciálního snížení daně či dokonce osvobození od daně z výnosů generovaných investicemi do Fondu příležitostí. Mezi podporované projekty patří výstavby dostupného bydlení a rozvojové projekty v definovaných městských zónách.

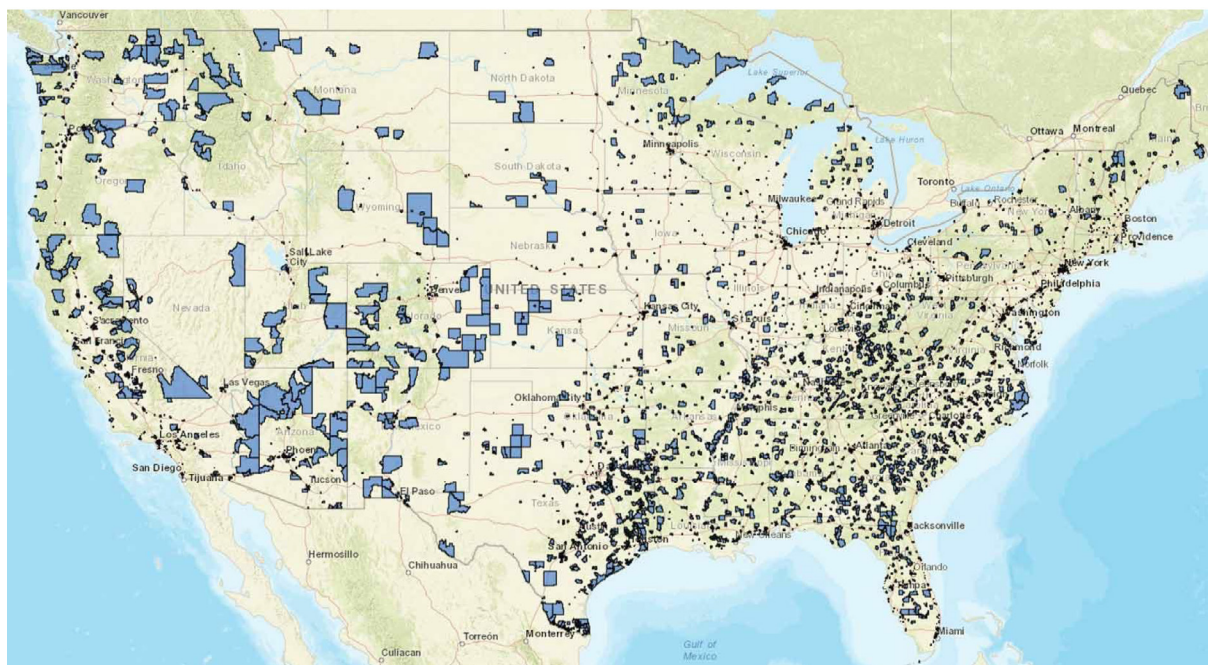
9 GAO 2004, *Community Development. Federal Revitalization Programs Are Being Implemented, But Data on the Use of Tax Benefit Are Limited*. Report to Congressional Committee, 5. března 2004. <https://www.gao.gov/products/gao-04-306>

10 Zákon je dostupný na <https://www.congress.gov/115/bills/hr1/BILLS-115hr1enr.pdf>

Zóny příležitosti jsou ekonomicky znevýhodněné oblasti se specifickými charakteristikami zvýšeného počtu obyvatel žijících v chudobě (20 %) a obyvatel s méně než 80 % výši průměrných příjmů. V legislativě je takto charakterizované území označeno termínem „*low-income community*“ (nízkopříjmová komunita).¹¹ Každý guvernér státu má možnost navrhnout federálnímu ministerstvu financí konkrétní lokality OZ. Existuje limit na počet oblastí, které může každý stát nominovat. Konečný počet zón schvaluje ministerstvo financí (U.S. Department of the Treasury).

Investoři do Fondů příležitosti jsou osvobozeni od 15 % daně a výnosy z investic do OZ nejsou po dobu 10 let zdaněny vůbec. Federální zákon tedy motivuje soukromý kapitál k investování do oblastí charakterizovaných útlumem průmyslu, hospodářským úpadkem nebo stagnací. Podporuje ekonomický růst a tvorbu pracovních míst. Niže je obrázek zón příležitosti platných v USA k říjnu 2023.

Mapa 1: OZ ve Spojených státech amerických



Zdroj: Opportunity Db 2023, <https://opportunitydb.com/tools/map/>

V rámci vybraných zón mohou jednotlivé subjekty investovat buď obecně do Fondu příležitostí, nebo přímo alokovat svůj vklad prostřednictvím fondu do předem vyčleněného projektu. S výší a typem investice jsou pak spojeny daňové výhody (zrychlené odpisy, nulová či snížená daň z pořízení nemovitosti, snížení odvodů za zaměstnance apod.) Mezi projekty, které jsou momentálně v nabídce (září 2023), byly některé zaměřené na výstavbu a renovaci bytových domů za účelem dostupného a sociálního bydlení; rozvoj technických oblastí (brown-fieldů) na smíšené využití pro bydlení, služby a podnikání; renovace staré zástavby a ožívování městských zón prostřednictvím pobídky a renovace zázemí pro nové podnikatelské subjekty; přesun či rozšíření podniků i do vyčleněných oblastí apod. (Opportunity Db 2023).

¹¹ https://www.law.cornell.edu/definitions/uscode.php?def_id=26-USC-1923830901-332395025

Úspěšnost projektu lze podle různých autorů hodnotit na základě několika ukazatelů.¹² Jde o zvýšení počtu daňových poplatníků (zaměstnanců) včetně typu a počtu investorů, kteří žádají o pobídku. Dále lze sledovat dlouhodobý dopad na místní ekonomické ukazatele jako je např. míra nezaměstnanosti, podnikatelské subjekty, kapitálové výdaje, ceny prodeje a pronájmu nemovitosti a daňové příjmy. Údaje jsou získávány také z daňových příznání investorů (Lester a kol. 2018).



SHRNUTÍ

Jak se politika implementuje?

Vždy prostřednictvím nové legislativy schválené na federální úrovni. Legislativa specifikuje územní charakteristiky a daňové zvýhodnění pro znevýhodněná území. Finální počet a podobu zón příležitostí schvaluje federální ministerstvo financí.

Jaké jsou nástroje pro oživení a rozvoj deprivovaných území?

Jde o souběh řady opatření. Klíčovým je zapojování soukromého kapitálu do realizace veřejných zájmů. Federální vláda investory motivuje daňovými pobídkami.

Jsou programy úspěšné?

Podle řady studií programy zajišťují dostupnost kvalitního bydlení, dochází k renovaci brownfieldů, celých upadajících čtvrtí a ke zvýšení zaměstnanosti a životní úrovně ve vyčleněných oblastech.

12 Analýzou dopadů politiky Zón příležitostí je se zabývá více autorů, zejména z oblasti ekonomických věd, např. Lester R., C. Evan, H. Tian. Opportunity Zones: An Analysis of the Policy's Implications. *State Tax Notes*, 9(3), 2018.

FRANCIE

Ve Francii cílí řada politik na předem definované urbánní celky. Jednotlivé politiky směřují na podporu ekonomického růstu hospodářsky deprivovaných území, rozvoj dostupného bydlení a regeneraci území, na vzdělávání populace a zapojování občanů do komunitních projektů a nově také na podporu inovací v těchto územích. Intervence jsou koordinované a pokud možno probíhají ve stejný čas. Na programy dohlíží Vládní agentura pro rozvoj měst. Čini tak prostřednictvím zapojování soukromého kapitálu do realizace veřejných zájmů. Nástrojem je v případě Francie vždy nejdříve zákon definující podmínky investic a daňových úlev a garantované investiční fondy, případně alokované dotační programy.

OECD (2022) uvádí Francii a její „městské svobodné zóny“ (viz níže) jako příklad dobré praxe.

V roce 1991 ve Francii přijali zákon „**Loi d'orientation pour la ville**“¹³ (Zaměření na městské politiky), který umožňuje specifikovat území **Zones Franches Urbaines** (tzv. ZFU, městské svobodné zóny). Cílem politiky je podpořit rozvoj znevýhodněných městských oblastí a snížit územní nerovnosti prostřednictvím komplexního přístupu, zapojením místní samosprávy a relevantních mimovládních aktérů. V roce 2016 představoval program ZFU 7 % celkového rozpočtu alokovaného na agendu městských politik.¹⁴ ZFU jsou především dlouhodobě socio-ekonomicky problematické oblasti, často panelové sídlištní zástavby, v urbánním prostoru (*banlieues*). Stát prostřednictvím specifického území ZFU umožňuje investorům do tohoto území speciální daňová zvýhodnění a úlevy firmám, které v těchto oblastech podnikají či se do oblasti přemísť. Proto slovo „svobodné.“ Mapa 2 vizualizuje počet vybraných ZFU regionů.

Mapa 2: Počty ZFU ve Francii



Zdroj: SIGVille 2023, <https://sigville.gouv.fr/>

¹³ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT00000353814>

¹⁴ Významná část investic a pobídek na městské politiky byla určena na fyzickou obnovu celých čtvrtí (více na www.anru.fr).

Firmy, které se rozhodnou v oblasti podnikat, jsou osvobozené od daní z kapitálového zisku a daní ze mzdy pro nové zaměstnance. Cílem pobídek je přilákat společnosti do deprivovaných území a zajistit, aby v těchto oblastech zůstaly nebo nově založily své provozy a vytvořily tak i nová pracovní místa pro místní obyvatele. Podle OECD¹⁵ a řady hodnotících zpráv je program poměrně úspěšný. Umožňuje lokálním obyvatelům sehnat zaměstnání. Zaměstnanost v ZFU se podle ekonomů Rathelot R. a Silard P. (2009) v letech 2005-2008 zvýšila o 15 %. Mezi lety 2002-2006 narost počet firem působících v oblasti o 24 % (z nichž 1/3 tvořily nově založené firmy) (tamtéž). K roku 2017 zaměstnanost vzrostla o 24 % a o 27 % se zvýšila pravděpodobnost, že se firma usídí v ZFU (OECD 2022).¹⁶ Výstupem podpořených podniků a pracovních míst je také oživení znevýhodněných čtvrtí – podniky přináší kapitál, mají požadavky na další lokální služby a vedou k rozvoji celé vyčleněné oblasti.

Aby oblast mohla získat status ZFU, musí splňovat zákonná kritéria. Hlavními jsou 1) míra nezaměstnanosti, která musí být vyšší než celostátní průměr, 2) nízká vzdělanost mladých obyvatel a 3) nízké HDP na obyvatele. Dále se musí 4) území nacházet v městské oblasti a 5) hustota zalidnění je alespoň 1 000 lidí na kilometr čtvereční a celkově v lokalitě žije více než 10 tisíc obyvatel. Jde tedy především o sídliště a sídelně zahuštěné oblasti.

Označení ZFU se obvykle uděluje na dobu pěti let, po níž může být označení obnoveno, pokud oblast nadále splňuje daná kritéria. Do oblastí ZFU jdou také cílené investiční pobídky na regeneraci a transformaci bytového fondu včetně veřejných prostranství.¹⁷ Investice a plánování v těchto územích má na starosti vládní agentura ANRU.¹⁸

Do přípravy Plánu obnovy konkrétní ZFU jsou zapojeni od počátku také obyvatelé lokalit, tzv. Rada občanů. V Radě může být kdokoli z dané čtvrti, kdo se sám přihlásí, je nominován obyvateli či je losován. Tvoří ji celkem 44 obyvatel a v jejím složení jsou lidé z různých věkových a genderových skupin, 18 obyvatel je zastoupeno podle kritérií genderu, 2 jsou zástupci seniorů, 18 zástupců sousedské rady, městské části apod., 6 zástupců mladých lidí ve věku od 16–25 let. Z dalších 20 stakeholderů je 10 zástupců z řad lokálních sdružení a 10 zástupců z řad místních aktérů činných ve čtvrti. Dále jsou to lokální podnikatelé a zástupci lokálních obchodů (T. Dvořáková 2022).

Program je otevřen všem firmám s 0 až 50 zaměstnanci a obratem do 10 milionů EUR, bez ohledu na právní formu. Některá odvětví (výroba automobilů a lodí, výroba textilních vláken, ocelářství, silniční nákladní doprava, pronájem a půjčování nábytku a pronájem nemovitostí za účelem bydlení, zemědělství, stavebnictví a prodej) jsou z programu vyňaty (OECD 2022).

15 OECD 2020, *International Compendium of Entrepreneurship Policies*, dostupné na https://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/international-compendium-of-entrepreneurship-policies_338f1873-en

16 Francie předem nastavila evaluační kritéria pro hodnocení úspěšnosti programu. Proto existují data vypovídající o míře úspěšnosti programu ZFU. Kritéria evaluace jsou následující: 1) počet firem působících v ZFU v porovnání s kontrolním vzorkem, 2) počet přemístěných firem do oblastí ZFU, 3) počet nově vytvořených pracovních míst, 4) náklady na vytvořené pracovní místo v ZFU, 5) mzdy a jejich výše. (OECD 2020).

17 Příklad regenerace území ZFU viz str. 39-42, http://socialnibydeni.mpsvcz/images/soubory/Analzy/Soc_mix_FIN.pdf nebo také na stránkách ANRU např. zde <https://www.anru.fr/sites/default/files/media/downloads/carnet-guide-foncierpdf>

18 Agence Nationale pour la Rénovation urbaine (Vládní agentura pro obnovu měst), dostupné na <https://www.anru.fr/>

Firmy, které začínají nebo vytvářejí pracovní místa v těchto oblastech, mají prospěch z dočasných osvobození od daní ze zisku. Osvobození je celkové (100 %) pro prvních pět let a postupně klesá na 60 % pro šestý rok, 40 % pro sedmý rok a 20 % pro osmý rok činnosti.

Stát podporuje podnikání v tzv. ZFU, dále také v oblastech venkovského typu a těch, které mají být z různých důvodů revitalizovány. Tyto finanční pobídky jsou k dispozici společnostem, které se usadí v určitých regionech Francie za zvláštních podmínek. Zde jsou uvedeny nejběžnější francouzské regionální pobídky:

- Založení podniku v „Zones Franches Urbaines“ (ZFU) zajistí osvobození od daně z příjmu právnických osob (100 % po dobu prvních 5 let, 60 % v 6. roce, 40 % v 7. roce a 20 % v 8. roce).
- „Bassins d'Emploi à Redynamiser“¹⁹ (zaměstnanecká oblast, která má být revitalizována): společnosti, které založí svůj podnik v takto definované zemědělské oblasti, jsou osvobozeny od placení sociálního pojištění za své zaměstnance. Cílem politiky je podpořit rozvoj zaměstnanosti ekonomicky stagnujících či upadajících regionů.
- „Zones d'Aide à Finalité Rurale“²⁰ (venkovská oblast, který má být revitalizována): podniky s maximálně 10 zaměstnanci, které se rozhodnou založit podnik/pobočku ve „venkovské zóně, která má být revitalizována“, jsou osvobozeny od placení firemních daní. Osvobození od daně činí 100 % po dobu prvních dvou let, poté se během následujících tří let sníží na 75 %, 50 % nebo 25 %.
- „Quartiers de la Politique de la Ville“²¹ (prioritní městské čtvrti): Založení podniku v prioritní městské čtvrti ve Francii umožňuje využívat snížené sazby daně z příjmu právnických osob.

Francie masivně podporuje výzkum a vývoj v malých a středních podnicích přímými i nepřímými investičními pobídkami.²² Cílem je mimo jiné zvýšení zaměstnanosti. Tato politika byla zavedena již v roce 1986 zákonem „**Crédit d'Impôt Recherche**“ (tzv. CID, Daňová úleva na výzkum).²³ Společnosti umístěné v ZFU a dalších vyhrazených oblastech (venkova, upadající oblasti v prioritní městské čtvrti) si mohou odečíst až 30 % výdajů, které vynaložily na výzkum a vývoj. To vede k nižší celkové daňové povinnosti (OECD 2021). Podniky využívající některé ze státních pobídek na výzkum a vývoj zaměstnávají více čerstvých absolventů. Přispívá to k menší míře odlivu mladých vzdělaných lidí z regionů do větších městských aglomerací.

19 <https://entreprendre.service-public.fr/vosdroits/F31154>

20 <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/zones-daide-a-finalite-regionale-afr/>

21 <https://sigville.gouv.fr/>

22 Kompletní přehled všechna aktuálních pobídek je dostupný zde <https://entreprendre.service-public.fr/vosdroits/N32117>

23 Zákon prošel řadou proměn, aktuální znění je dostupné na <https://entreprendre.service-public.fr/vosdroits/F23533>.

Daňové zvýhodnění na výzkum a vývoj bylo ve Francii v roce 2021 vyšší než průměr ve státech OECD. Francie je jednou ze zemí OECD, které poskytují téměř dvakrát vyšší ekvivalent vládní podpory do oblasti výzkumu a vývoje malých a středních podniků v procentech HDP (konkrétně šlo o 0,39 % HDP v roce 2019), než dávají ostatní státy OECD (OECD 2021, s. 2). V roce 2019 tvořily malé a střední podniky ve Francii 86 % příjemců daňových úlev na výzkum a vývoj, zatímco podíl daňové podpory na výzkum a vývoj poskytnutý těmto podnikům činil ve stejném roce kolem 30 % (OECD 2021).



SHRNUTÍ

Jak se politika implementuje?

Vždy prostřednictvím nové legislativy. Legislativa specifikuje územní charakteristiky a daňové zvýhodnění pro malé a střední podniky začínající nebo rozšiřující činnost v znevýhodněných oblastech.

Jaké využívají nástroje pro oživení a rozvoj deprivovaných území?

Jde o souběh řady opatření, mezi kterými jsou i výrazná investice do regenerace městských celků. Klíčovým je zapojování soukromého kapitálu do realizace veřejných zájmů. Děje se tak prostřednictvím daňových pobídek (slevy na dani, slevy na dani z nemovitosti, slevy na poplatníka, slevy na zaměstnance působící v oblasti výzkumu a vývoje apod.).

Jsou programy úspěšné?

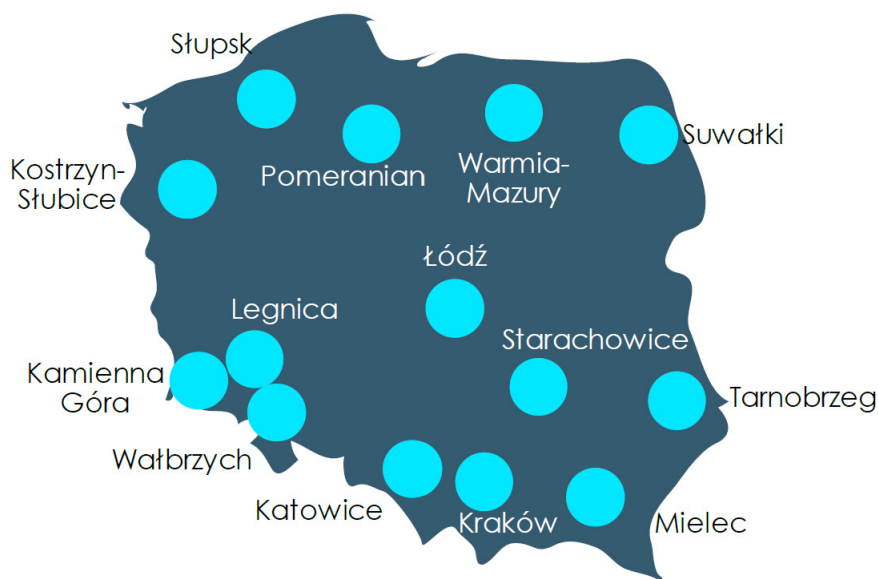
Podle OECD je politika ZFU klíčovým a následování hodným příkladem pro jiné státy. Vede k fyzické obnově a opravám městských celků, výrazně zvyšuje zaměstnanost a počet podniků v daném území. Pomocí dalších programů přispívá ZFU také k rozvoji výzkumu a vývoje v malých a středních podnicích v těchto oblastech a působí proti trendu stěhování mladých vystudovaných lidí do větších měst.

POLSKO

V Polsku vláda provádí pomocí vládní agentury PAIH (Polské agentury pro podporu podnikání) řadu cílených regionálních politik s vidinou zvýšení ekonomické produktivity v daném a předem definovaném regionu. Činí tak prostřednictvím speciálních ekonomických zón, které byly do roku 2018 umístěny v deprivovaných regionech. Pro zóny tohoto typu platí speciální daňové pobídky a výhody, které mají lákat a zvyšovat vývoz služeb a zboží. Od roku 2018 byly zóny „rozšířeny“ na celé území Polska, pokud území splní specifické vstupní podmínky.²⁴

První zvláštní ekonomické zóny (SEZ) v Polsku byly zřízeny zákonem z roku 1994. Konkrétně se jedná o „*Ustawa o specjalnych strefach ekonomicznych*“ (Zákon o zvláštních ekonomických zónách) z 20. října 1994.²⁵ Stanovil právní rámec pro vytváření, provozování a zrušení zvláštních ekonomických zón v Polsku. Cílem politiky je podporovat investice, vytvářet nová pracovní místa a podporovat regionální rozvoj. Firmy, které investovaly v těchto zónách, mohly získat různé daňové úlevy a další pobídky. Z mapy níže lze vysledovat, že vyjma Lodže šlo o příhraniční oblasti. Polsko tak lákalo zahraniční investory, podporovalo vývoz zboží a služeb.

Mapa 3: SEZ v Polsku do roku 2018



Zdroj: ESPON 2020, s. 25.

24 ESPON 2020, *Policy Brief, European Special Economic Zones. Research spin-off project of The World in Europe: Global FDI flows towards Europe* (ESPON FDI)". https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/Appendix%20SEZ_o.pdf

25 Zákon je dostupný na <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdou19941230600>

Hlavními pobídkami v SEZ jsou osvobození od daně z příjmu právnických a fyzických osob. Investor může být osvobozen i od daně z nemovitostí. Tyto pobídky se vztahují na kapitálové výdaje nebo na vytvoření nových pracovních míst udržovaných po dobu nejméně pěti let. Malé a střední podniky mají stanovenou udržitelnost pracovních míst na tři roky. Osvobození od daně trvá v závislosti na regionu 10 až 15 let.

Státní podpora daňového zvýhodnění byla do roku 2018 stanovena na 25–50 % pro velké podniky, 35–60 % pro střední podniky a 40–73 % pro malé podniky. Procentuální zvýhodnění se lišilo dle různých SEZ. Čerpat daňové výhody mohly i podnikající fyzické osoby.²⁶

V roce 2018 se zákonem „*Ustawa o wspieraniu nowych inwestycji*“²⁷ (Zákon o podpoře nových investic) změnila pravidla pro daňové zvýhodnění podniků působících v SEZ a definice takových území. Nová definice totiž reaguje na potřebu řešit regionální kohezi. Oblasti SEZ se může stát jakékoliv území. Pokud je 1) míra nezaměstnanosti v regionu nižší, než je 60 % celostátního průměru, firma je povinna investovat minimální částku 100 mil. PLN (22 milionů euro), aby získala daňové zvýhodnění. Pokud je v území 2) míra nezaměstnanosti nižší než 250 % celostátního průměru (jde tedy o deprivovanou oblast), musí firma investovat minimálně pouze 10 mil PLN (2,3 milionů euro)²⁸ do daného území a podnikání, aby získala daňové zvýhodnění. Polsko si vymezilo také další kvalitativní kritéria pro udělení daňové výhody, mezi kterými je zaměření na výzkum a vývoj, tvorba pracovních míst s vyšší přidanou hodnotou, prodej zaměřený na vývoz a udržitelnost (ESPON 2020, s. 27).

Do roku 2012 bylo do polských SEZ investováno 20 miliard eur. Jen v roce 2017 přilákaly SEZ investice ve výši 5 miliard eur a bylo v nich vytvořeno 16 000 pracovních míst. Navíc každý pátý projekt v oblasti byl investicí malého a středního podniku. Přibližně 80 % investic v SEZ do roku 2012 investovali zahraniční investoři a na každých 100 pracovních míst v polské SEZ připadá 72 dalších pracovních míst mimo SEZ v blízkém území a 137 pracovních míst ve vzdálenějších oblastech. To mimo jiné také znamená, že zaměstnanost v SEZ zvyšuje zaměstnanost v okolních územích (ESPON 2020, s. 30, Centre for Public Impact 2018).

²⁶ Od roku 2000 se podle zprávy UNCTAD rozvoj území a pobídek dočasně zastavil. Pouze firmy, které čerpaly v minulých letech daňová zvýhodnění si mohly odečíst 10 % z daňových příjmů za rok své investice, stejně tak následující tři roky (UNCTAD 2020, s. 135). Aktuální přehled daňových výhod stanovených pro jednotlivé oblasti je dostupný na oficiálních stránkách Vládní rozvojové agentury PAIH, dostupné na <https://www.paih.gov.pl/>

²⁷ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20180001162>

²⁸ Pro výpočet byl použit průměrný směnný kurz v roce 2020 přibližně 4,4 PLN za 1 euro.



SHRNUTÍ

Jak se politika implementuje?

Vždy prostřednictvím nové legislativy. Legislativa specifikuje územní charakteristiky a daňové zvýhodnění pro malé, střední a velké podniky začínající či rozšiřující činnost ve znevýhodněných oblastech. Znevýhodněné oblasti mají vyšší míru nezaměstnanosti, než je polský průměr.

Jaké využívají nástroje pro oživení a rozvoj deprivovaných území?

Jde o souběh řady opatření, především daňových pobídek pro investory. Klíčovým je zapojování soukromého kapitálu do realizace veřejných zájmů. Děje se tak prostřednictvím daňových pobídek v předem definovaných regionech. Jde o slevy na dani z příjmů a slevy na dani z nemovitosti.

Jsou programy úspěšné?

Podle zprávy ESPON je politika SEZ v Polsku klíčová pro ekonomický rozvoj území. Výrazně zvyšuje zaměstnanost nejen v definovaných oblastech, ale také v přílehlých oblastech regionu. Dále zvyšuje investice do regionu a počet podniků v daném území. Ve vybraných SEZ se zaměřují na rozvoj výzkumu a vývoje v malých a středních podnicích. Pozitivně působí na setrvání mladých vystudovaných lidí v regionu.

NĚMECKO

V Německu dlouhodobě cílí řada politik na srovnávání rozdílů mezi regiony. Nejde však o daňové zvýhodnění firem v tzv. speciálních ekonomických zónách, jak tomu je v jiných zde popisovaných zemích. Jde o přerozdělení daní mezi spolkovými státy bývalého Západního a Východního Německa. Druhým využívaným způsobem je přerozdělení daní mezi regiony podle jejich ekonomické produktivity. Jednotlivé politiky směřují na podporu ekonomického růstu hospodářsky deprivovaných území, rozvoj dostupného bydlení a regeneraci území, na vzdělávání populace a podporu výzkumu, vývoje a inovací na těchto územích. Nástrojem je vždy nejdříve zákon definující daně a daňové úlevy pro jednotlivé kategorie (např. sleva na dítě) bez ohledu na region, dále zákon definující pravidla solidarního přerozdělení výnosů z daní mezi regiony.

„**Solidaritätszuschlag**“ (Solidární příplatek) byla daň stanovená zákonem a od roku z roku 1995 „Solidaritätszuschlaggesetz, BGBL. I S. 4130“²⁹ Výše sociálního příplatku je cca 5,5 % ze základu daně a platí jak pro fyzické, tak pro právnické osoby. Cílem nově zavedeného příplatku bylo a doposud je přerozdělit část vybraných prostředků ze spolkových zemí do zemí bývalého Východního Německa na tematické rozvojové záměry. Takto přerozdělené finance měly jít do obnovy školství, zdravotnictví a infrastruktury. Od 1. ledna 2021 byl zrušen sociální příplatek nízkopříjmovým rodinám a byla i snížena fyzickým osobám s vyššími příjmy. Změna byla zavedena reakcí na zvyšující se náklady na bydlení a situaci s pandemií Covid-19.³⁰

Dále od roku 1995 platí dohoda **Solidarpakt** mezi centrální vládou a spolkovými zeměmi. Dohoda stanovuje, že minimálně do roku 2030 budou spolkové země poskytovat zvláštní finanční prostředky východoněmeckým zemím na snížení zvláštních zátěží způsobených rozdělením Německa. Princip solidarity mezi spolkovými zeměmi je ukotven v „**Grundgesetz**“ (Ústavě).³¹ Rozdělení financí se řídí zákonem z roku 2001 „**Länderfinanzausgleich**“ (finanční vyrovnávání zemí).³² Jde o opatření v rámci systému vyrovnávání zemských daní prostřednictvím zvláštních doplňkových spolkových přidělů. Spolkové přiděly jsou nastaveny do roku 2027.

Cílem dlouhodobého opatření je přiblížit finanční sílu slabých států průměru spolkových zemí. V případě velkého odstupu od průměrné finanční síly bylo v první etapě Solidarpaktu kompenzováno 95 % rozdílu. Postupem času se úroveň států srovnávala a intenzita kompenzace klesala na 60 %. Zbytek příjmů byl rozdělen mezi státy podle počtu obyvatel. Pro rok 2022 bylo přerozděleno 9,9 mld. € spolkovým zemím s nízkou výkonností prostřednictvím spolkových doplňkových přidělů. Přiděly pro zvláštní potřeby na vyrovnání některých zvláštních zátěží, které byly stanoveny zákonem na několik let, činily navíc 0,9 miliardy € (Bundesfinanzministerium 2023).

29 Zákon je dostupný na <https://lsth.bundesfinanzministerium.de/lsth/2022/B-Anhaenge/Anhang-27/1/inhalt.html>

30 OECD 2022, THE OECD TAX-BENEFIT DATABASE Description of policy rules for Germany 2022. <https://www.oecd.org/els/soc/TaxBEN-Germany-latest.pdf>

31 Grundgesetz, článek 107. <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>

32 Länderfinanzausgleich, článek 107 Základního práva, finančním vyrovnávání federální vlády a spolkových zemí včetně bližších informací o výpočtu alokace a výši alokovaných vyrovnávacích plateb viz https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_107.html

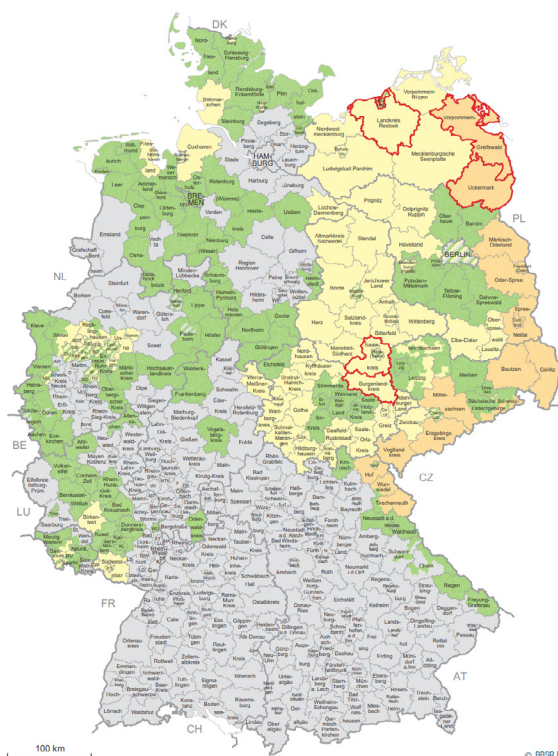
Regionální politiku nastavuje článek Ústavy č. 91 „**Gemeinschaftsaufgaben, Verwaltungszusammenarbeit**“ (Úkoly společenství), který definuje společné cíle 1) hospodářský růst regionů a 2) rozvoj venkovských oblastí.³³ Dále v rámci kohezní politiky stát poskytuje dotace a přispívá na investice malým, středním i velkým podnikům v případě, že investují do hospodářsky deprivovaných regionů (tzv. Benachteiligte Regionen – GRW).³⁴ Jde o politiku tzv. „**Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur**“ (Zlepšení regionální hospodářské struktury).³⁵

Cíle těchto politik jsou:

- 1) zajistit a podpořit vznik nových míst a příjmů, zvýšení prosperity regionu,
- 2) kompenzovat lokální znevýhodnění a
- 3) urychlit transformační procesy směrem ke klimaticky neutrální a udržitelné ekonomice.

Pro roky 2022–2027 byl v Německu na úrovni Spolkové vlády vytvořen speciální program na urychlení transformace ve východoněmeckých rafineriích a přístavech, viz červené regiony v mapě.

Mapa 4: Podporované regiony GRW



Zdroj: BMWK 2023

33 https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg_08a-245144

34 <https://www.zim.de/ZIM/Redaktion/DE/Artikel/benachteiligte-regionen-grw.html>

35 Detaily jsou dostupné na stránkách Foerderdatenbank <https://www.foerderdatenbank.de/FDB/Content/DE/Foerderprogramm/Bund/BMWi/gemeinschaftsaufgabe-verbesserung-der-regionalen.html>

Mapové zobrazení vyčleněných regionů ukazuje regionální rozdělení Německa podle prioritních oblastí. Žluté oblasti v podstatě kopírují hranice bývalého východního a méně hospodářsky rozvinutého Německa. Červeně jsou označena místa pro transformaci rafinerií a přístavů, oranžově příhraniční regiony se specifickou podporou.

V roce 2020 byl přijat německým parlamentem a německou spolkovou radou zákon „**Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen**“ (Zákon o posílení strukturálních změn v uhelných regionech). Tento zákon je součástí širšího úsilí Německa o postupné ukončení těžby uhlí a přechod k udržitelnějším zdrojům energie. Zákon se zaměřuje na poskytování finanční podpory a stimulů pro regiony v Německu, které jsou silně závislé na těžbě uhlí. Regiony závislé na uhlí obdrží finanční pomoc až do výše 14 miliard eur do roku 2038 na zvláště významné investice ze strany států a obcí. Prostředky jsou určeny pro regionální rozvoj, výzkum a inovace, infrastrukturu a rekvalifikaci pracovní síly. Mají pomoci vytvářet nová pracovní místa a podporovat ekonomický růst v postižených regionech. Zákon je součástí širšího plánu Německa na postupné ukončení těžby hnědého a černého uhlí do roku 2038.

Spolková republika Německo je jednou z nejsilnějších ekonomik a podporovatelů výzkumu a vývoje na svém území. Podle zprávy OECD (2022) je podpora výzkumu a vývoje omezena na státní dotace, granty a půjčky. Podle autorů zprávy by se mělo Německo více otevřít například daňovým pobídkám pro nové a možná i rizikovější podniky v oblasti inovací.³⁶ Německo v posledních letech využívá nových nástrojů pro rozvoj inovací a sdílení dat v tzv. inovačních labelech, klastrech či sandboxech³⁷. Jde o spolupráci firem v oblasti IT například na sdílených výzkumných datech (např. v oblasti autonomního řízení) a na následné změně potřebné legislativy.

36 OECD 2022. *OECD Reviews of Innovation Policy: Germany 2022. Building Agility for Successful Transitions*. https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/oecd-reviews-of-innovation-policy-germany-2022_50b32331-en

37 Sandbox (pískoviště) je nástroj prvně využívaný v roce 2005 ve Velké Británii. Jde o pilotování nových nástrojů, technologií a inovačních řešení zejména v oblasti finančního sektoru, AI a IT, kdy se ve zvláštním režimu, pod dohledem regulátora (většinou jde o banku, výrobce autonomních aut apod.) ověřuje a vyvíjí inovační řešení či produkt. Sandboxy jsou tedy tematické inovace, pro které neexistuje např. legislativa a v rámci procesu ověřování se identifikují ve spolupráci s institucemi klíčové legislativní a procesní překážky pro rozšíření výsledného produktu či know-how. Evropská unie iniciuje a podporuje rozvoj sandboxů prostřednictvím iniciativy ELISE. Praktický nástroj na zavádění sandboxů do praxe publikovali pro CGAP autoři Jenik I., S. Duff 2020, *How to Build a Regulatory Sandbox. A Practical Guide for Policy Makers*, World Bank. https://www.cgap.org/sites/default/files/publications/2020_09_Technical_Guide_How_To_Build_Regulatory_Sandbox.pdf



SHRNUTÍ

Jak se politika implementuje?

Vždy prostřednictvím nové legislativy. Legislativa definuje územní specifika a základní cíle regionálního rozvoje. Stát přerozděluje prostředky a investuje je prostřednictvím dotací či kompenzací do znevýhodněných regionů.

Jaké využívají nástroje pro oživení a rozvoj deprivovaných území?

Jde o souběh řady opatření, především o přesun části výnosu z daní do znevýhodněného regionu.

Jsou programy úspěšné?

Ze sledovaných dat nelze jednoznačně určit míru úspěšnosti regionálních politik, nicméně politiky mají pozitivní vliv na ekonomickou prosperitu regionů. Podpora se proměňuje dle aktuálních priorit EU, zvýšená podpora regionů východního Německa přetrvává. Německo dlouhodobě podporuje ekonomickou soběstačnost domácností prostřednictvím slevy na dani z příjmu určené plošně pro rodiny s dětmi.



Sídlíště Březenecká v Chomutově

Kde je třeba začít

Česká republika definuje zákonem o regionálním rozvoji č. 248/2000 Sb. ve znění z roku 2022 pouze obecný cíl regionálního rozvoje, kterým je „zajistit dynamický a vyvážený rozvoj území“. Poslední novela zákona z roku 2022 neobsahuje specifikaci a zacílení politik na strukturálně postižené regiony, hospodářsky slabé regiony a venkovské regiony. Dělení regionů má být dle aktuálního znění zákona definováno pouze ve Strategii regionálního rozvoje ČR 21+.

V Česku tak jdeme zatím opačnou legislativní cestou, než tomu je v Evropské unii a většině zemí OECD. Území, do nichž má směřovat kohezní pomoc, se nyní určují na základě řady úředních postupů při tvorbě Strategie regionálního rozvoje. To vede k absenci smělých idejí a odvahy. Naopak vede ke komplikovanosti, rozměňování problémů a byrokratismu bez jasných plánů, závazků a bez odpovědnosti za nenaplňování koheze. Chybí legislativní specifikace území, které potřebuje zvláštní péči a podporu a chybí také závazek k víceletým a jednoduchým nástrojům, jejichž účinnost v kohezní politice lze jasně a prokazatelně zhodnotit.

Jednoduchá definice „zón příležitosti“ na úrovni NUTS II a „hospodářsky a sociálně ohrožených území“ na úrovni ORP v zákoně o regionálním rozvoji by umožnila ministerstvu pro místní rozvoj a vládě lépe kontrolovat účinnost jednotlivých kohezních opatření a zmírňování regionálních rozdílů (zejména mezi NUTS II Severozápad a ostatními euroregiony). V rámci specifikace území je potřeba definovat působnost jednotlivých ministerstev v oblasti regionálního rozvoje (vyjmenovat je mezi „dotčené orgány“), aby se touto cílenou územní politikou začala řídit.

Ministerstvo pro místní rozvoj

MMR koordinuje a má dohlížet na rozdělení finančních prostředků, ale nemá v rukou dostatečné legislativní nástroje k tomu, aby přimělo ostatní ministerstva k cílené činnosti a politikám regionální koheze. Jiná ministerstva mohou a také vykonávají svou činnost bez ohledu na regionální rozdíly a politiku regionální koheze.

Příhraniční regiony mají svá specifika a okolní státy jsou si toho vědomy. Směřují proto do těchto regionů specifická opatření, zvláštní podporu. Polsko například otevřelo své SEZ v příhraničních oblastech, Německo dotuje příhraniční spolupráci a rozvoj pracovních míst v těchto regionech.

Na české straně také vznikají územně specifické politiky, nejsou ale adekvátní k míře problémů a hospodářské stagnace, kterou zejména Severozápad prochází. Oba nástroje je ale třeba rozvíjet v koordinaci s legislativní definicí specifických území. Jde o:

- 1** specifické výzvy, alokace financí na řešení konkrétních územních celků. Mezi tento typ podpory patří Evropskou unií iniciovaný program FST zaměřený na obnovu regionů po těžbě. Dále jde o programy ITI a CLLD, programy Interregu.
- 2** bonifikace žádostí předložených ze strukturálně postižených regionů.

Zároveň nejsou v českém prostředí transparentní procesy přerozdělování finančních prostředků mezi strukturálně postižené regiony.³⁸

Samotné bonifikace či grantové prostředky nejsou stěžejní pro rozvoj a hospodářský růst strukturálně znevýhodněných regionů – nejsou totiž dlouhodobé, alokovanými prostředky dostatečné a nejsou opřené o legislativní definici území.³⁹ Zcela zásadním ukazatelem je totiž zvýšení HDP na obyvatele v regionu, jde tedy o zvýšení počtu podniků působících a investujících do strukturálně znevýhodněného regionu a produkujících vyšší HDP na obyvatele (tedy výzkum, vývoj, inovace, tematické klastry či inovativní laby, nové technologie, kreativní odvětví). Ze zahraniční praxe vyplývá, že je třeba záměrně a dlouhodobě podporovat právě soukromý sektor k tomu, aby investoval vlastní finance do vybraného, znevýhodněného regionu. Dotační politika sama o sobě není efektivní nástroj koheze.

³⁸ Výpočet není jasně a viditelně zveřejněn ve smyslu např. jasných pravidel Evropské komise. Odvozuje se mimo jiné od tzv. „absorpční kapacity“ regionů, což je momentálně termín využívaný ministerstvy k ospravedlnění toho, proč do strukturálně znevýhodněných regionů nešlo nikdy dostatečné množství peněz. Podle zástupců ministerstva totiž „není na druhé straně kapacita“ (rozhovor 10. října 2023), chybí subjekty, které by finance dokázaly čerpat. Ministerstvy alokovaná „absorpční kapacita“ v Ústeckém kraji ale neodpovídá reálné kapacitě a potřebám území. Kraj dostává dlouhodobě méně peněz a znalostní podpory, než potřebuje. Slovy krajské radní „jsme tu pomalí a ten speciální přístup potřebujeme.“ (rozhovor 10. srpna 2023).

³⁹ Např. 14 mld korun přerozdělovaných mezi tři strukturálně znevýhodněné regiony ustupující od těžby (Ústecký, Karlovarský a Moravskoslezský kraj) jsou pouze kapkou v moři. Na hospodářskou obnovu regionu tak, aby se výrazně zvýšila HDP na 1 obyvatele a na revitalizaci území nestačí.



Podporovat dlouhodobě příhraniční a strukturálně postižené regiony neboli zóny příležitostí.

- 1 Definovat zóny příležitostí na úrovni NUTS II a hospodářsky a sociálně ohrožená území na úrovni ORP v legislativě.
- 2 Označit v zákoně o regionálním rozvoji všechna ministerstva jako „dotčené orgány“ a jejich jasnou kohezní úlohu.
- 3 Stanovit cíle a nástroje, kterými stát povede tato území ke zvýšení hospodářské prosperity.
- 4 Alokovat významné prostředky v rámci všech dotčených kapitol státního rozpočtu na transformaci regionů.

Obce jsou stejně jako jiné ekonomické subjekty vázány pravidly podpory *de minimis* přes to, že nejsou hospodářskými subjekty v tom smyslu, že by svou činností nějak ohrožovaly hospodářskou soutěž. Pravidla je ale brzdí v rozvoji a nutných investicích do infrastruktury. Dochází tak na lokální úrovni k logické prioritizaci témat a investic, mezi které se jen těžko prosazují investice zaměřené na sociální oblast. Například výkup bytů některé obce řeší prostřednictvím vícero programů a v delším časovém horizontu právě z důvodu nastavení podpory *de minimis*. Limity pro podporu jsou nastaveny nízkou na to, aby mohly obce koordinovaně a v delším časovém horizontu řešit problémy spojené s hospodářsky a sociálně ohroženým územím. Výjimku z pravidel *de minimis* může v rámci evropské legislativy země požádat ve specifických případech.

Evropská unie nabízí výjimek hned několik. 1) Obecná skupinová výjimka (General Block Exemption Regulation – GBER)⁴⁰ umožňuje členským státům poskytovat určité kategorie státní podpory bez předchozího schválení Evropskou komisí. Zahrnuje širokou škálu podpůrných opatření, včetně podpory pro výzkum a vývoj, inovace, zaměstnanost, školství, regionální rozvoj. 2) Dále jde o specifickou podporu výzkumu, vývoje a inovací,⁴¹ 4) ochranu životního prostředí,⁴² 5) podporu pro malé a střední podniky a 6) sektorově specifické výjimky (Komise, Nařízení č. 651/2014).

40 Nařízení Komise č. 651/2014, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0651>

41 Evropská Komise, Rámec pro státní podporu výzkumu, vývoje a inovací č. 2014/C 198/01. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627(01))

42 Evropská Komise, Pokyny pro státní podporu v oblasti životního prostředí a energetiky na období 2014 – 2020 č. 2014/C 200/01. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0628\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0628(01))



Pomoci obcím v investicích stejně jako nastavit zvláštní podmínky pro rozvoj podnikání ve vyčleněných oblastech.

- 1** Zvýšit de minimis pro obce (jde o evropskou legislativu) nebo přímo vyjmout obce ve specifickém a legislativně ohraničením území z podmínky de minimis. Znamená to požádat Evropskou komisi o výjimku v případě investic a pobídek ve specificky zacíleném území, případně kombinovat výjimky, které umožňuje evropská legislativa.
- 2** Umožnit obcím čerpat zvýhodněné či bezúročné úvěry od Národní rozvojové banky. Dočasně výrazně zvýhodnit obce v hospodářsky a sociálně ohrožených územích v čerpání národních a evropských prostředků.
- 3** Legislativně specifikovat území zón příležitostí, kterých se přednostně týkají investiční pobídky.
- 4** Definovat pro taková území výši pobídek a veřejně informovat o pravidlech pobídek.
- 5** Alokovat prostředky obcím jako speciální rozpočtovou položku určenou na komplexní řešení dlouhodobé stagnace vybraných městských lokalit.

V Ústeckém kraji žije 80 % lidí ve městech. Až 60 % obyvatel měst žije v bytových domech (ČSÚ 2011)⁴³, z nich podle materiálu nosných zdí jich je cca 43 % na panelových sídlištích (ČSÚ 2021). Vhodné a dlouhodobé programy na regeneraci sídlišť či na obnovu jejich částí a nápravu územních nedostatků s cílenou podporou z centra (v tomto případě MMR a regionálních poboček) ale v území Ústeckého kraje chybí. Příkladem chybějící podpory jsou nedostatečné městské prvky na sídlištích, neopravené bývalé kulturní domy či obchodní centra zejíci prázdnotou, chybějící diverzita kvality bydlení v panelových domech (viz příklad německého sídliště v Leinefelde nebo dostavby dražšího bydlení do sídliště Gorbitz v Drážďanech), nejsou stanovena pravidla pro sociální a ekonomickou diverzitu sídlištní zástavby (aby nedocházelo k rezidenční segregaci) v případě dlouhodobě deprivovaných lokalit chybí dopravní obslužnost území apod.

⁴³ Kartogram zobrazující sídelní hustotu obyvatel ve městech a tabulku hustoty osídlení podle velikosti obcí viz Příloha A.

Program Státního fondu podpory investic (SFPI) na regeneraci sídlišť nebyl pro obce vhodně nastaven. Zaměřoval se pouze na obnovu veřejných prostranství. Obce se ale potýkají na sídlištích s velkými vnitřními brownfieldy, s dlouhodobě nevýhodnou či nefunkční skladbou majitelů bytů apod.⁴⁴ Města zároveň nedisponují know-how na zpracování kvalitní projektové dokumentace na regeneraci sídlišť. Chybí jasné metodiky, návody, jak a zejména proč sídlištní zástavbu řešit komplexně (ze 42 podaných žádostí v roce 2022 bylo schváleno pouze 21 na celou ČR). Obce nemají možnost čerpání financí kvůli pravidlům *de minimis* či nevěnují tomuto sídelnímu celku pozornost. Bohužel pro nové programové období nemá SFPI záměr dále podporovat transformaci sídlišť.



Pomoci obcím řešit sídliště jako specifické a komplexní sociodemografické území.

- 1** Vytvořit metodiku, návod, jak situaci sídlišť řešit komplexně, a také důvody, proč by se sídlišti měly obce zabývat.
- 2** Stanovit v legislativě sídlištní zástavbu (např. hustotou osídlení) jako prioritu pro regenerační kohezní politiky.
- 3** Nastavit pravidla zvýhodnění takového území a časový limit zvýhodnění.
- 4** Alokovat prostředky ve všech rozpočtových kapitolách státního rozpočtu na hospodářskou a sociální obnovu sídlištní zástavby ve specifických regionech.
- 5** Umožnit obcím čerpat finanční prostředky na výkup nemovitostí a bytů do obecního majetku s cílem dlouhodobě nastavit udržitelný sociální mix a předcházení rezidenční segregace v deprivovaném území.
- 6** Definovat pravidla pro investiční pobídky směřované do těchto území, včetně například daňových zvýhodnění.
- 7** Stanovit pravidla pro poskytovatele bydlení nízkopříjmovým domácnostem – zavést centrální registr poskytovatelů sociálního bydlení.

44 Některá SVJ v Ústeckém kraji nejsou dlouhodobě usnášeníschopná a soudní spory a vymáhání ušlých plateb na (často zahraničních) majitelích nemovitostí jsou zdoluhavá.

V rámci krajů vznikly na lokálních úrovních tzv. Regionální stálé konference (RSK), které mají zásadní vliv na výběr některých projektů určených k financování z podpory EU. Jmenovitě na této platformě mají místo zástupci různých úrovní krajské a obecní správy, s participací obyvatel se ale nepočítá, je prováděno jen formálně, zcela nedostatečně. Fungování RSK bohužel ani nenahrazuje chybějící centrální projektové poradenství směřované do krajů a deprivovaných území.⁴⁵

Statut Regionálních stálých konferencí je dán pouze rozhodnutím ministryně pro místní rozvoj, jde o dobrovolnou platformu bez právní subjektivity (členové platformy nemají přímou odpovědnost) a „nepřebírá úlohu jednotlivých úrovní veřejné správy v oblasti regionálního a místního rozvoje a neprovádí implementaci žádných nástrojů a mechanismů fondů EU v ČR“ (článek 1, odst. 1, MMR 2023) – jinými slovy se nemusí řídit žádnými strategickými cíli ČR.

Regionální stálé konference tak mohou rozhodovat dle svého uvážení bez ohledu na „potřebnost“ opatření v daném regionu či jeho části, mají však zároveň možnost připomínkovat strategické projekty, cíle a rozvojová opatření, která se týkají dotčeného území. Jinými slovy **mají velké rozhodovací a připomínkové kompetence a nejsou vedeni k odpovědnosti za svá rozhodnutí.**

Ministerstvo pro místní rozvoj by mělo zavázat Regionální stálé konference naplňováním politiky regionální koheze (tedy upravit článek 1, bod 1 Statutu Regionální stálé konference) včetně nastavení odpovědnosti členů RSK Ministerstvu pro místní rozvoj ČR.

Další v řadě opatření mohou být nástroje využívané v zahraničí a zmíněné v dokumentu senátního Podvýboru pro regiony v transformaci připravovaném pro Úřad prezidenta České republiky v roce 2023.

Mezi návrhy je například **přesun některých státních institucí do regionálních center.** Pokud by byl takový přesun schválen vládou ČR, je důležité mít předem vytvořené specifické legislativní podmínky pro to, aby byl úřad převeden do strukturálně postiženého regionu (NUTS II Severozápad). V opačném případě totiž hrozí, že v rámci diskuzí nad navrhovaným opatřením například na Asociaci krajů ČR a jiných dotčených orgánů by vyhrál jiný, více rozvinutý kraj a iniciativa by tak nenaplnila cíle regionální koheze.

⁴⁵ MMR zřizují pro jednotlivé kraje tzv. Centra regionálního rozvoje, tyto instituce ale neplní úlohu „akční jednotky“, která by pomáhala lokálním aktérům úspěšně žádat o finanční prostředky z národních a evropských zdrojů. (rozhovor MMR, 10. října 2023).

Ministerstvo průmyslu a obchodu

Významným potenciálním partnerem MMR v rozvoji území je MPO, které má v regionech pobočky státní Agentury pro podporu podnikání a investic CzechInvest. MPO disponuje legislativními nástroji (Zákon o investičních pobídkách č. 72/2000 Sb.), kterými může podporovat hospodářský rozvoj. Jde konkrétně o

- 1 slevy na daních,
- 2 zvýhodněný převod pozemků včetně související infrastruktury,
- 3 hmotnou podporu pro tvorbu pracovních míst,
- 4 hmotnou podporu školení či rekvalifikace zaměstnanců,
- 5 hmotnou podporu pro pořízení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku a
- 6 osvobození od daně z příjmů z nemovitých věcí ve zvýhodněných průmyslových zónách (§1a zákona č. 72/2000 Sb.).

Bohužel podle aktuálního znění zákona o investičních pobídkách není MMR mezi „dotčenými orgány“ (§4, odst. 4), které se vyjadřují k žádosti o investiční podporu. Vyjmenovány v zákoně jsou pouze ministerstva práce a sociálních věcí, životního prostředí, financí a zemědělství. **Přítom ze zahraniční zkušenosti je patrné, že podpora podnikání ve specifických regionech je klíčovou a funkční politikou hospodářského růstu deprivovaných území.**

Investiční pobídky byly do roku 2019 nabízeny malým a středním podnikům do doby, než v roce 2019 byla schválena novela zákona, která fakticky znamenala zastavení pobídek na území ČR. Rozhodnutí o pobídkách bylo totiž ponecháno na rozhodnutí vlády ČR a nikdo o ně minimálně v NUTS II Severozápad nežádal (rozhovor CzechInvest, 19. 10. 2023). Nabídka investorům tak byla prakticky zastavena.



Je potřeba nastavit spolupráci Ministerstva průmyslu a obchodu s Ministerstvem pro místní rozvoj ČR tak, aby docházelo k naplňování politiky regionální koheze.

- 1** V zákoně o investičních pobídkách vyjmenovat mezi „dotčené orgány“ také ministerstvo pro místní rozvoj. Ve stejném zákoně rozšířit znění průmyslových zón o „zóny příležitosti“.
- 2** Změna zákona o investičních pobídkách a zavedení MMR mezi „dotčené orgány“ (§4, odst. 4) by usnadnila cílené a územně zaměřené investiční záměry. Zároveň rozšíření definice zvýhodněných průmyslových zón (§1b) na „zóny příležitosti“ (na úrovni NUTS II) a „hospodářsky a sociálně ohrožená území“ (na úrovni ORP) včetně dalších specifikací (intravilány obcí s více jak 10 tisíci obyvateli, stanovenou hustotou zalidnění atd.) by výrazně pomohla zvýšení hospodářského rozvoje deprivovaných území.
- 3** V zákoně o regionálním rozvoji vyjmenovat mezi „dotčené orgány“ také ministerstvo průmyslu a obchodu.
- 4** Ve spolupráci s ministerstvem financí obnovit dlouhodobé daňové pobídky pro začínající a rozšiřující se malé a střední podniky působící v „zónách příležitosti“. Časově limitovaná pobídka (5–10 let) by umožnila zvýšit hospodářskou prosperitu regionu, přisun komerčního kapitálu do intravilánu městské (zejména sídlištní) zástavby.
- 5** Definovat další specifická zvýhodnění firmám působícím v prioritním regionu. Daňové pobídky se mohou týkat odečtu části daní z příjmu v případě, že se firma zapojí do jakéhokoliv programu, který prokazatelně povede k oddlužení zaměstnanců. Investiční pobídky se mohou týkat zaměstnávání absolventů vysokých škol a investic firem do výzkumu a vývoje po vzoru Francie. Mohou být zaměřeny na opravy budov za účelem dostupného a sociálního bydlení a oživení společenského života v místě po vzoru „zón příležitosti“ v USA.
- 6** Dále lze zavést a) nižší sazbu daně z příjmu, případně daňové zvýhodnění pro osoby pracující v „zónách příležitosti“ a „hospodářsky a sociálně znevýhodněných územích“. Zvýhodnění by podpořilo podnikatelský sektor a malé podniky v tom, aby v definovaných oblastech setrvaly nebo do nich přestěhovaly své provozovny (po vzoru Francie). Nebo b) nižší sazbu daně z příjmu všem nízko-příjmovým obyvatelům ČR, která by znamenala zvýšení disponibilních příjmů nízkopříjmovým domácnostem.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy

MŠMT má velký podíl na problému regionálního školství a nepředkládá územně zaměřené systémové změny. Problémem ve strukturálně postižených regionech a v hospodářsky a sociálně ohrožených územích jsou například vysoké absence školní docházky, předčasné odchody ze vzdělávání, nízká míra vzdělání, nižší úroveň znalostí žáků, nekvalifikovaní učitelé, nedostatek odborného personálu apod. (OECD 2018, PAQ Research 2023).

MŠMT není legislativou motivováno k narovnávání rozdílů mezi školami v hospodářsky a sociálně ohrožených územích a školami v ostatních regionech. Dlouhodobě dochází k odlivu žáků a celých domácností z méně rozvinutých regionů do měst a do míst s vyšší kvalitou vzdělávání. Dále v rámci regionů dochází k odlivu žáků s lepšími studijními předpoklady ze základních škol na víceletá gymnázia, což má za následek výrazný propad kvality vzdělávání druhého stupně ZŠ. Některé regiony (např. Karlovarský kraj) samy přistupují k rušení víceletých gymnázií.



- 1** V zákoně o regionálním rozvoji by mělo být ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy vyjmenované mezi dalšími „dotčenými orgány“ včetně jeho tematické odpovědnosti za kohezi.
- 2** Zařadit regionální zvýhodnění do strategických dokumentů rozvoje vzdělávací soustavy, včetně podpůrných poradenských služeb.
- 3** Nastavit zvýšený normativ na žáka v oblastech definovaných jako hospodářsky a sociálně ohrožená území by mohla přinést školám více financí na zvýšení ohodnocení personálu a vzdělávání zaměstnanců. Změna by nemusela znamenat výrazný zásah do rozpočtu ČR v případě, že by se program pilotoval ve vybraných územích např. NUTS II Severozápad nebo v případě, že by byly zrušeny vzdělávací instituce s nejnižší kvalitou vzdělání.
- 4** Další variantou systémové změny je zrušení víceletých gymnázií, což je téma politicky velmi kontroverzní, ale dlouhodobě skloňované mezi odborníky. Zaznělo i na ideové konferenci iSTAR 2023.

Ministerstvo práce a sociálních věcí

MPSV má dohlížet na dostupnost sociálních služeb a naplňování cílů stanovených základními strategickými dokumenty a mezinárodními smlouvami. Podle zprávy NKÚ z roku 2018 ale tuto činnost ministerstvo dostatečně neprovádí. Některé regiony (např. NUTS II Severozápad) vykazují velké nedostatky rozvoje sítě sociálních služeb vůči cílům, které si Česká republika schválila v rámci Národní strategie rozvoje sociálních služeb. V NUTS II Severozápad není proto řada služeb zejména sociální prevence dostupná (např. rané péče o děti do 7 let, asistenční služby apod.).

Ze strany MPSV chybí kontrola krajů a naplňování cílů Národní strategie rozvoje sociálních služeb v menších územních jednotkách (NKÚ 2018). Např. Ústecký kraj disponuje velkým množstvím velkokapacitních lůžkových zařízení, jejichž provoz je drahý. Velkou část dotace z MPSV na sociální služby proto kraj směřuje na provoz těchto institucí. Na potřebné terénní služby se proto dostává velmi omezené a nedostačující množství finančních prostředků. Poskytovatelé sociálních služeb často financují služby prostřednictvím tematických projektových výzev z evropských fondů. V případě nepodpoření projektu pak služba v místě zaniká.

Důsledky nedostatečného dohledu nad rozvojem sociálních služeb pro region znamenají, že je v Ústeckém kraji jedna z nejvyšších koncentrací dětí v institucionální péči; vysoký počet postižených a seniorů ve velkých ústavních zařízeních lůžkového typu (a nikoliv ve službách komunitního typu); časté odebírání dětí z rodin; vysoká míra předluženosti obyvatel; nedostatek sociálního bydlení; nedostatečný počet služeb prevence; a naopak roste koncentrace segregovaného bydlení a škol neoficiálně vyčleněných jen pro sociálně vyloučené žáky a žákyně.

Chybí zákony na řešení obchodu s chudobou, kterým by se upravovaly podmínky podpory bydlení u soukromých pronajímatelů, stanovila se požadovaná kvalita bydlení a definovala podpora rozvoje dostupného a sociálního bydlení. Potřebným zákonem v této oblasti může být dlouhodobě diskutovaný a stále nepředložený záměr zákona o sociálním bydlení, který může nastavit např. procentuální poměr vhodné struktury sociálního bydlení na daném území. Případně může zavést daňové zvýhodnění investorů realizujících výkup, opravy a výstavbu dostupného a sociálního bydlení v předem specifikovaném regionu a za předem stanovených podmínek.⁴⁶

⁴⁶ Zahraniční zkušenosti a legislativní regulace investorů do rozvoje bydlení viz příklad USA v této studii nebo Dvořáková, T. 2022.



- 1** Vyjmenovat v zákonu o regionálním rozvoji mezi „dotčené orgány“ i **ministerstvo práce a sociálních věcí** včetně tematické odpovědnosti ministerstva za kohezi.
- 2** Lépe specifikovat garanci a odpovědnost za dostupnost sociálních služeb na území ČR tak, aby existovala jejich vymahatelnost (zákon č. 108/2006 Sb.).
- 3** Analyzovat ne/dostupnost služeb péče podle předem definovaných územních celků NUTS II (euroregion), NUTS III (kraje) a menších územních jednotek (ORP) a schválit centrální Akční plán naplňování Národní strategie rozvoje sociálních služeb tak, aby došlo ve všech krajích k naplňování Národní strategie a definovaných cílů.
- 4** Alokovat na území s výrazně vyšším výskytem sociálně patologických jevů (hospodářsky a sociálně ohrožená území) koordinovanou a zvýšenou podporu sociálních služeb.
- 5** Předložit a schválit zákon o sociálním bydlení, který bude definovat pravidla pro obce a investory rozvoje **dostupného a sociálního bydlení, maximální procentuální poměry sociálního, dostupného a tržního bydlení v rámci domu, ulice, čtvrti a větších územních celků.**

Závěr

Česká republika je svázána s mezinárodním prostředím řadou mezinárodních smluv a závazků, zejména vůči cílům Evropské unie. Klíčovým cílem EU je přitom politika územní a hospodářské soudržnosti, kterou se v České republice doposud nepodařilo účinně nastavit.

Z analýzy zahraniční praxe, evaluačních zpráv, výzkumných studií mezinárodního i národního charakteru jsem identifikovala základní rozdíly zahraničních politik a národní politiky regionálního rozvoje. Zásadním rozdílem je, že v České republice chybí legislativní zakotvení územních politik (územní specifikace). Stejně tak chybí zákonné určení dotčených ministerstev zodpovědných za politiku srovnávání regionálních rozdílů.

Zahraničním expertům je více než jasné, že bez nových ekonomických subjektů a zvýšení HDP na obyvatele se deprivované oblasti hospodářsky nezlepší. Jednotlivé státy směřují proto klíčová opatření na investiční pobídky do strategických tematických projektů ve vybraných územích, pobídky pro malé a střední podnikatele působící či rozšiřující svou činnost do deprivovaných oblastí nebo na pobídky určené na zaměstnávání absolventů vysokých škol, podporu výzkumu a vývoje ve firmách.

Podle zprávy OECD z roku 2022 je nejvhodnějším příkladem územní politiky snižování regionálních rozdílů Francie, která implementuje opatření na tzv. ZFU. Jde o dlouhodobě sociálně a hospodářsky znevýhodněné oblasti v intravilánu měst, ve kterých se Francie snaží pobídkami podpořit hospodářský růst stejně jako fyzickou regeneraci území. Nedílnou součástí francouzského přístupu je pak jeho ucelenost. Ta znamená, že v oblasti ZFU jsou v jednom časovém období implementovány politiky fyzické regenerace, podpory podnikatelů stejně jako podpory vzdělávání, zapojování veřejnosti do plánovacích procesů a rozvoje komunitního života. Program sklízí ovoce a evaluační zprávy konstatují, že se ve sledovaných územích výrazně zvýšila zaměstnanost a vzrostl také počet podnikatelů v regionu.

Dalšími příklady ve studii jsou USA a tzv. zóny příležitostí, které od roku 2018 znamenaly výrazné investice do deprivovaných regionů (zejména městské zástavby) převážně prostřednictvím soukromého kapitálu.

Polsko v roce 1994 spustilo podporu podnikání v tzv. speciálních ekonomických zónách. Zóny nemusí být vůbec na okraji měst a na zelené louce, jak je tomu u investic v Česku, ale vznikají také v intravilánech obcí.

Německo zavedlo specifický přístup k přerozdělování daní s určením kompenzačních plateb znevýhodněným regionům a také solidární daň, jejíž výnosy jsou určeny na rozvoj bývalého Východního Německa.

Studie pomocí zahraničních příkladů ukazuje, že rozvoj deprivovaných území a politik územní sociální a hospodářské koheze není pro Českou republiku nedostižný cíl. Musí k tomu být ale politická vůle a vhodně nastavené legislativní podmínky. Pokud již nechceme bezcílné a neúčelné pojetí regionální soudržnosti nadále podporovat, je třeba zaměřit politickou a strategickou pozornost na strukturálně postižené regiony a na hospodářsky a sociálně ohrožená území. Nástroje, jakými nastartovat změnu, máme k dispozici. Jsou jimi změna legislativy a zacílení jednotlivých ministerských politik na specifická, zákonem definovaná území.

4 kroky řešení koheze

1

Zákon o regionálním rozvoji definuje zóny příležitosti

Jak na úrovni NUTS II, tak na úrovni ORP (hospodářsky a sociálně ohrožená území).

Základní charakteristiky:

≤ 75 % HDP/obyvatele EU27

≥ 12 indexu sociálního vyloučení, hustota zalidnění

≥ 136 obyvatel/km2 (průměr ČR) nebo

≤ než minimum stanovené Komisí EU plus další charakteristiky /např. index stáří aj.

Další ministerstva budou uvedena v zákoně o regionálním rozvoji mezi "dotčenými orgány" a zacílí své politiky na zóny příležitosti.

Významně dotčeným zákonem je zákon o investičních pobídkách, který by měl být legislativně provázán se zónami příležitosti.

2

Ministerstva spolupracují na koordinovaném přístupu k zónám příležitosti

Zprostředkováním know-how, včetně projektového poradenství.

Systémovou a finanční pomoc s řešením bydlení a rozvojem sídlišť.

Zvýšením de minimis na evropské úrovni nebo výjimtím obcí v "zónách příležitosti" z de minimis dle pravidel EU pro výjimky z de minimis.

Zjednodušením toku financí směrem k obcím - např. kompenzací, speciální rozpočtovou položkou, RUD či půjčkou Národní rozvojové banky.



3

Ministerstvo pro místní rozvoj nastaví účinnou pomoc obcím

Ministerstvo průmyslu a obchodu zařadí "zóny příležitosti" mezi prioritní zóny lákající malé a střední podniky k založení, rozšíření činnosti v zónách. Dále obnoví daňové pobídky a nastaví vhodný mix pobídek a zvýhodnění tak, aby docházelo k ↑ HDP/obyvatele ve zvýhodněném regionu.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy zvýhodní školy a poradenská zařízení působící v "zónách příležitosti" (např. vyšší normativem na žáka) tak, aby se ↑ kvalita vzdělání v těchto regionech a ↓ % školní neúspěšnosti.

Ministerstvo práce a sociálních věcí zavede koordinovanou a zvýšenou podporu sociálních služeb v "zónách příležitosti". Dále nastaví pravidla pro nákup, opravu a provoz dostupného a sociálního bydlení tak, aby nedocházelo k nadměrnému čerpání financí z dávek určených na bydlení.

Další ministerstva budou uvedena v zákoně o regionálním rozvoji mezi "dotčenými orgány" a zacílí své politiky na území zón příležitosti.

4

Zhodnocení úspěšnosti zón příležitosti

Úspěšnost programu se bude hodnotit v polovině časového období podpory (po 5 letech) a následně dojde k evaluaci účinnosti opatření po 10 letech.

Zhodnocením úspěšnosti nově nastavené regionální politiky může vláda kontrolovat a účinně upravovat jednotlivá opatření.

Literatura

Agentura pro sociální začleňování 2023, *Index sociálního vyloučení*. https://www.socialni-zaclenovani.cz/in-dex_socialniho_vyloucení/

AQE 2023 a, *Podkladová studie speciální zóny Ašska „Lex Aš“*. Nepublikovaná verze. Analýza vznikla na podnět města Aš.

AQE 2023 b, *Územní dopad Evropských fondů v ČR, podkladová analýza*. Nepublikovaná verze. Analýza vznikla na podnět města Aš.

Bundesfinanzministerium (březen 2023), *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern im Jahr 2022*. https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2023/03/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-1-bund-la-ender-finanzausgleich-2022-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=5

Centre for Public Impact 2018, *Special Economic Zones in Poland*. 14. září 2018. <https://www.centreforpublicim-pact.org/case-study/special-economic-zones-poland>

ČSÚ 2011, *Sídelní struktura a způsoby bydlení*. In: ČSÚ 2011, *Sčítání lidu, domů a bytů 2011 Ústecký kraj. Analýza výsledků*. <https://www.czso.cz/documents/10180/20567443/42413513a2.pdf/c1bb081b-740e-405f-bd-56-2a556d865123?version=1.0>

ČSÚ 2021, *Obydlené byty podle materiálu nosných zdí domu, druhu domu a podle krajů*. <https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jsf?page=vystup-objekt&z=T&f=TABULKA&skupid=4955&katalog=33735&pvo=SLD21076-KR&pvo=SLD21076-KR&str=v128>

ČSÚ 2022, *Porovnání krajů – pořadí krajů*. <https://www.czso.cz/csu/czso/porovnaní-kraju-poradí-kraju>

ČSÚ 2023, *NUTS 2 v zemích Evropské unie*. <https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jsf?page=vystup-objekt&z=T&f=TABULKA&skupid=2260&katalog=all&pvo=RSO23-20&pvo=RSO23-20#fx=0&w=>

Diamont R., T. McQuade 2019, *Who Wants Affordable Housing in their Backyard? An Equilibrium Analysis of Low Income Property*. *Journal of Political Economy*, 125 (3), 2019. <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/701354?af=R&mobileUi=0&>

Dvořáková Tereza 2022, *Kam umístit sociální bydlení? Analýza ideálního počtu sociálních bytů v obci i v domě: zahraniční zkušenosti a přenositelnost dobré praxe do ČR*. MPSV: Praha. Analýza vznikla v rámci projektu „Sociální bydlení – metodická a informační podpora v oblasti sociálních agend“, registrační číslo projektu CZ.03.2.63/0.0/0.0/15_017/0003539.

ESPON 2020, *Policy Brief, European Special Economic Zones*. Research spin-off project of “The World in Europe: Global FDI flows towards Europe (ESPON FDI)”. https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/Appendix%20SEZ_0.pdf

Evropská komise 2021, *Pokyny k regionální státní podpoře 153/01*. Úřední věstník Evropské unie, C153/26, bod 7.2. ze dne 29.4.2021. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0429\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0429(01))

GAO 2004, *Community Development: Federal Revitalization Programs Are Being Implemented, but Data on the Use of Tax Benefits Are Limited*, GAO-04-306. Washington, D.C.: 5 března, 2004. <https://www.gao.gov/assets/gao-04-306.pdf>

GAO 2010, *Revitalization Programs: Empowerment Zones, Enterprise Communities, and Renewal Communities*, GAO-10-464R. Washington, D.C.: 12. března, 2010. <https://www.gao.gov/assets/gao-10-464r.pdf>

Heuer D. 2018, *Analýza veřejných finančních prostředků plynoucích do Ústeckého kraje*. CDE. <https://www.cde-org.cz/media/object/1549/analýza-finančních-prostředků-ústecký-kraj.pdf>

Institut moderní politiky iSTAR (6. října 2023), *Na regionech záleží...?*, Praha. <https://www.i-star.cz/konference-na-regionech-zalezi>

Institut prevence a řešení předlužení 2023, *Mapa bankrotů*. <http://www.mapabankrotu.cz/>

Jeník Ivo, Schan Duff 2020. *How to Build a Regulatory Sandbox. A Practical Guide for Policy Makers*, CGAP: World Bank, Washington D.C. https://www.cgap.org/sites/default/files/publications/2020_09_Technical_Guide_How_To_Build_Regulatory_Sandbox.pdf

Lester R., C. Evan, H. Tian. *Opportunity Zones: An Analysis of the Policy's Implications*. *State Tax Notes*, 9 (3), 15. října 2018. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3292423

- MMR 2018, *Problémová analýza. Strategie regionálního rozvoje 21+*. https://www.dotaceeu.cz/getmedia/87b5463e-d78f-4fe2-9a84-5aefadf35b1e/SRR_problemova_analyza_3-0.pdf
- MMR 2022, Statut Regionální stálé konference. https://mmr.gov.cz/getmedia/a711edd8-1f87-4b9d-956c-e-ca81bfb54ac/RM061-2016_Statut_RSK.pdf
- MMR 2023, Kategorie regionů. <https://irop.gov.cz/cs/irop-2021-2027/kategorie-regionu>
- Nádoba Jiří. Odebírání dětí: místy obří problém, jinde neznámá věc. *Respekt*. Praha 2023, č. 25.
- NKÚ 2018, *Kontrolní závěr 18/09, Peněžní prostředky určené na podporu sociálních služeb*. <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/k18009.pdf>
- NKÚ 2020, *EU Report 2020. Zpráva o finančním řízení prostředků Evropské unie v České republice*. <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/eu-report/eu-report-2020-cz.pdf>
- NKÚ 2022 a, *EU Report 2022. Zpráva o finančním řízení prostředků Evropské unie v České republice*. <https://nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/eu-report/eu-report-2022-cz.pdf>
- NKÚ 2022 b, Interaktivní datová příloha k VZ 2022. <https://www.nku.cz/scripts/detail.php?id=13053>
- NKÚ 2022 c, Mapa projektů podpořených z ESIF. <https://infogram.com/1p6ke5zqyplygvf5yqn1dv1gqki3ydzynx?live>
- NKÚ 2022 d, *Výroční zpráva o činnosti NKÚ za rok 2022*. <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/vyrocnizprava/vyrocnizprava-nku-2022.pdf>
- OECD 2018, *Country Note Czech Republic, Programme for International Student Assessment, Results from 2018*. https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_CZE.pdf
- OECD 2020, *International Compendium of Entrepreneurship Policies*. <https://www.oecd.org/publications/international-compendium-of-entrepreneurship-policies-338f1873-en.htm>
- OECD 2021, *R&D Tax Incentives: France, 2021*. <https://www.oecd.org/sti/rd-tax-stats-france.pdf>
- OECD 2022, *OECD Reviews of Innovation Policy: Germany 2022. Building Agility for Successful Transitions*. <https://www.oecd.org/publications/oecd-reviews-of-innovation-policy-germany-2022-50b32331-en.htm>
- OECD 2022, *OECD Reviews on Innovation Policy: Germany 2022. Building Agility for Successful Transitions*. https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/oecd-reviews-of-innovation-policy-germany-2022_50b32331-en
- OECD 2022, *THE OECD TAX-BENEFIT DATABASE Description of policy rules for Germany 2022*. <https://www.oecd.org/els/soc/TaxBEN-Germany-latest.pdf>
- OECD 2023, *The OECD Tax-Benefit Database. Description of Policy Rules for Germany 2023*. <https://www.oecd.org/els/soc/TaxBEN-Germany-latest.pdf>
- Olomoucký kraj 2023, mapa Hospodářsky a sociálně ohrožených území. <https://www.olkraj.cz/hospodarsky-a-socialne-ohrozena-uzemi-hsou-cl-5685.html>
- Otevřená společnost 2017, Mapa exekucí. www.mapaexekuci.cz
- PAQ Research 2023, Mapa vzdělávání. <https://www.mapavzdelavani.cz/>
- Rathelot, R., Sillard, P. (2009) Zones Franches Urbaines: Quels effets sur l'emploi salarié et les créations d'établissements? *Economie et Statistique*, 415: 81–96. https://www.persee.fr/doc/AsPDF/es-tat_0336-1454_2008_num_415_1_7021.pdf
- Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU) 2007 v platném znění. <https://eur-lex.europa.eu/CS/legal-content/summary/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union.html>
- ÚK 2023, Vymezené území po těžbě. <https://www.kr-ustecky.cz/mapa%2Dvymezene%2Duzemi%2Dpo%2Dteztebe/d-1776753/p1-294706>
- UNCTAD 2000, *Tax Incentives and Foreign Direct Investment, a Global Survey*. https://unctad.org/system/files/official-document/iteipcmisc3_en.pdf
- UNCTAD 2019, *World Investment Report. Special Economic Zones*. <https://unctad.org/publication/world-investment-report-2019>
- Usnesení vlády ČR č. 354 ze dne 12. 4. 2021. https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Usnese-ni_2021-0354_2021-04-12_UV-o-pravidlech-spolufinancovani-na-programove-obdobi-2021-2027.pdf

Zákony

Crédit d'Impôt Recherche 1986 (CID, Daňová úleva na výzkum). <https://entreprendre.service-public.fr/vosdroits/F23533>

Evropská Komise, Pokyny pro státní podporu v oblasti životního prostředí a energetiky na období 2014 – 2020 č. 2014/C 200/01. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0628\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0628(01))

Evropská Komise, Rámec pro státní podporu výzkumu, vývoje a inovací č. 2014/C 198/01. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627(01))

Grundgesetz 1949 (Ústava), článek 107, dostupný na <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>

Grundgesetz 1949 (Ústava). <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>

Länderfinanzausgleich (finanční vyrovnávání zemí). https://www.gesetze-im-internet.de/finausglg_2005/index.html

Loi d'orientation pour la ville 1991, zaměření na městské politiky. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000353814>

Nariadení Komise č. 651/2014. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0651>

Omnibus Budget Reconciliation Act 1993. <https://www.govtrack.us/congress/bills/103/hr2264>

Solidaritätszuschlaggesetz, BGBI. I S. 4130, 1995 (zákon o solidárním příplatku). <https://lsth.bundesfinanzministerium.de/lsth/2022/B-Anhaenge/Anhang-27/I/inhalt.html>

Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen, 2020 (Zákon o posílení strukturálních změn v uhelných regionech). <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Textsammlungen/Wirtschaft/strukturstaerkungsgesetz-kohleregionen.html>

Tax Cuts and Jobs Act 2017. <https://www.congress.gov/115/bills/hr1/BILLS-115hr1enr.pdf>

Ustawa o specjalnych strefach ekonomicznych 1994 (Zákon o zvláštních ekonomických zónách). <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19941230600>

Ustawa o wspieraniu nowych inwestycji 2018 (Zákon o podpoře nových investic). <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20180001162>

Zákon o investičních pobídkách č. 72/200 Sb. ve změni pozdějších předpisů.

Zákon o sociálních službách č. 108/2006 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

Zákona o podpoře regionálního rozvoje č. 248/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

Internetové stránky

<https://entreprendre.service-public.fr/vosdroits/F31154>

<https://mmr.gov.cz/cs/microsites/uzemni-dimenze/ud-typy/uzemni-dimenze-2021>

<https://opportunitydb.com/tools/map/>

<https://sfpi.cz/program-regenerace-sidlist/>

<https://sigville.gouv.fr/>

<https://www.anru.fr/>

https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg_08a-245144

<https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/zones-daide-a-finalite-regionale-afr/>

<https://www.dotaceeu.cz/cs/evropske-fondy-v-cr/>

<https://www.foerderdatenbank.de/FDB/Content/DE/Foerderprogramm/Bund/BMWi/gemeinschaftsaufgab-e-verbesserung-der-regionalen.html>

<https://www.huduser.gov/portal/datasets/lihtc.html>

https://www.law.cornell.edu/definitions/uscode.php?def_id=26-USC-1923830901-332395025

<https://www.mpsv.cz/registr-poskytovatelu-sluzeb>

<https://www.obcevdtech.cz/>

<https://www.paih.gov.pl/>

<https://www.zim.de/ZIM/Redaktion/DE/Artikel/benachteiligte-regionen-grw.html>

Zóny příležitosti:

CESTY KE KOHEZI

Seznam zkratek

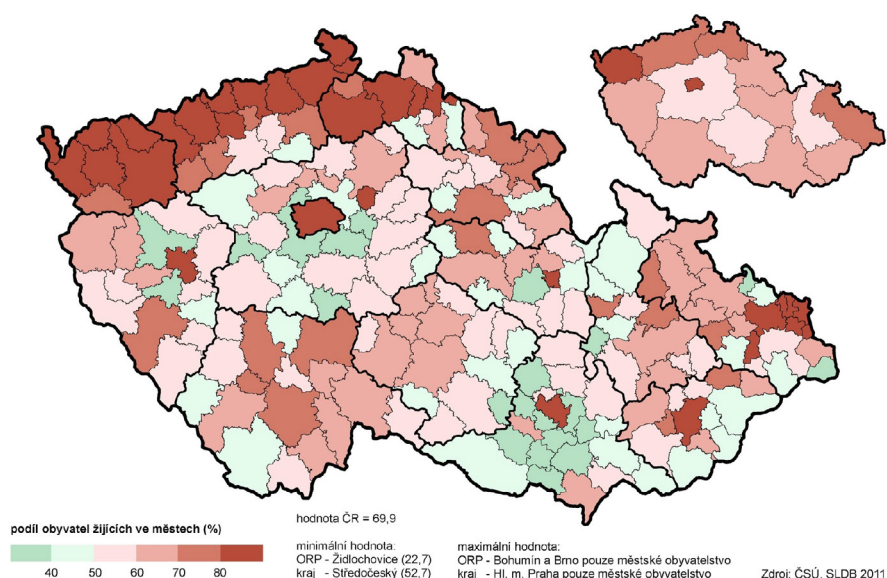
ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation urbaine (<i>Vládní agentura pro obnovu měst, FR</i>)
CLLD	Community Led Local Development (<i>komunitně vedený místní rozvoj</i>)
ČSÚ	Český statistický úřad
ČÚZK	Český úřad zeměměřičský a katastrální
EC	Enterprise Community Program (<i>program podnikavé komunity, USA</i>)
EFRD	Evropský fond pro regionální rozvoj
ESPON	European Observation Network for Territorial Development and Cohesion (<i>Evropská pozorovací síť pro územní rozvoj a soudržnost</i>)
EU	Evropská unie
EZ	Empowerment Zone (<i>zóna posílení, USA</i>)
FST	Fond spravedlivé transformace
GAO	US Government Accountability Office (<i>Generální finanční úřad Spojených států Amerických</i>)
HDP	Hrubý domácí produkt
HSOÚ	Hospodářsky a sociálně ohrožená území
ITI	Program Ministerstva pro místní rozvoj určený na podporu metropolí a sídelních aglomerací
LIHTC	Low Income Housing Tax Credit Program (<i>Program daňových pobídek pro dostupné bydlení, USA</i>)
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MZD	Ministerstvo zdravotnictví
MZE	Ministerstvo zemědělství
NKÚ	Národní kontrolní úřad
NUTS	Územní jednotka Evropské unie
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (<i>Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj</i>)
ORP	Obec s rozšířenou působností
OZ	Opportunity Zones (<i>zóny příležitosti, USA</i>)
PAIH	Polska Agencja Inwestycji i Handlu a.s. (<i>Polská agentura na podporu podnikání</i>)
PISA	Programme for International Student Assessment (<i>program pro mezinárodní hodnocení žáků</i>)
RSK	Regionální stálá konference
SEZ	Speciální ekonomické zóny
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
SFPI	Státní fond podpory investic
SVJ	Společenství vlastníků bytových jednotek
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development (<i>Konference OSN o obchodu a rozvoji</i>)
ZFU	Zones Franches Urbaines (<i>svobodné městské zóny, FR</i>)

Příloha A

Zobrazení nejvyšší hustoty obyvatel bydlících ve městech (ČSÚ 2011). Ze statistických dat vychází, že Ústecký kraj patří včetně HL. m. Prahy ke třem nejvíce urbanizovaným územím v ČR. Celkem žije ve městech Ústeckého kraje 80 % obyvatel a téměř 10% obyvatel žije v krajském městě Ústí nad Labem.

Kartogram 11:

Městské obyvatelstvo ve správních obvodech ORP a krajích



Tabulka 4:

Sídelní struktura v Ústeckém kraji podle velikostních skupin obcí k 26. 3. 2011

hustota obyvatel (osoby/km²)

kraj celkem	151,6
v tom obce s počtem obyvatel:	
do 199	16,6
200 - 499	32,5
500 - 999	50,8
1000 - 4999	98,2
5000 - 19999	339,2
20000 - 49999	856,2
50000 a více	874,0

Zdroj: ČSÚ 2011

Metodologie

Výzkum vznikl na základě zadání senátorů a členů senátního Podvýboru pro regiony v transformaci MVDr. Přemysla Rabase a Mgr. Martina Krska. Zpracování probíhalo od dubna do října 2023.

Cílem výzkumu bylo 1) získat přehled o politických nástrojích, kterými státy EU a jinde ve světě řeší územní rozdíly, 2) popsat současné kohezní nástroje užívané v Česku a 3) identifikovat opatření, která by znamenala výraznou podporu znevýhodněným regionům, zejména NUTS II Severozápad.

Zpracovala jsem rešerše tuzemských a zahraničních analytických textů týkajících se dopadů politik srovnávání regionálních rozdílů, rešerše monitoringu tisku. Dále jsem analyzovala příslušné zahraniční zákony. Vycházela jsem z dostupných dat (Eurostat, MF, MMR atd.) o čerpání finančních prostředků v regionech NUTS II a vedla rozhovory s klíčovými aktéry (CzechInvest, radní Ústeckého kraje, zástupce MMR, zástupci dvou obcí v Ústeckém a Karlovarském kraji).





Zóny příležitostí:

CESTY KE KOHEZI

listopad 2023, Chomutov

Autor: Mgr. Tereza Dvořáková

Fotografie: Miloš Štáfek (foto sídliště Leinefelde, DE a Březenecká v Chomutově),
Pavel Matoušek (foto Klášterec nad Ohří, Ústí nad Labem).

Grafická úprava: Eva Štanglová

Tisk: Luca tisk s. r. o.



listopad 2023, Chomutov

Autor: Mgr. Tereza Dvořáková

Zadavatelé: senátor MVDr. Přemysl Rabas a senátor Mgr. Martin Krsek

