



Česká republika 2004>06 Rámec podpory Společenství



NÁVRH NOVÉHO ROZLOŽENÍ ROZVOJOVÝCH PROGRAMŮ A KOORDINACE
NÁRODNÍCH A EVROPSKÝCH PODPŮRNÝCH PROGRAMŮ S OHLEDEM NA
VYUŽÍVÁNÍ FINANČNÍCH PROSTŘEDKŮ Z FONDŮ EU V OBDOBÍ 2007 - 2013

PRO MINISTERSTVO PRO MR ČR, ODBOR RPS PŘIPRAVILA:

DHV CR, spol. s r.o., Táboritká 1000/23, 130 87 PRAHA 3

Projekt je součástí aktivit evaluačního plánu RPS schváleného Monitorovacím výborem RPS dne 18.5. 2004 a byl financován z prostředků SROP, opatření 5.2. - Technická pomoc pro RPS.



TENTO PROJEKT JE SPOLUFINANCOVÁN EVROPSKOU UNIÍ.

1. OBSAH

1. Obsah	1
2. Shrnutí	3
3. Úvod	4
4. Rámcové vyhodnocení souladu zaměření a rozsahu hlavních podpůrných programů s prioritami veřejné podpory ve vybraných IO a jejich efektivnosti	5
4.1 Podnikání a inovace (oblast A)	5
4.1.1 Vyhodnocení míry souladu s národními prioritami	5
4.1.2 Vyhodnocení míry souladu s evropskými prioritami	7
4.1.3 Vyhodnocení míry souladu s prioritami NRP	7
4.1.4 Vyhodnocení míry souladu s prioritami OP	8
4.2 Regionální rozvoj (oblast B)	9
4.2.1 Vyhodnocení míry překryvu s národními prioritami	10
4.2.2 Vyhodnocení míry překryvu s evropskými prioritami	11
4.2.3 Vyhodnocení míry překryvu s prioritami NRP/OP	12
4.2.4 Závěr	14
4.3 Lidské zdroje (oblast C)	15
4.3.1 Vyhodnocení míry souladu s národními prioritami	15
4.3.2 Vyhodnocení míry souladu s evropskými prioritami	16
4.3.3 Vyhodnocení míry souladu s prioritami NRP	18
4.3.4 Vyhodnocení míry překryvu s oblastmi podpory OP	19
4.3.5 Závěr	21
4.4 Dopravní infrastruktura (oblast D)	22
4.4.1 Vyhodnocení míry překryvu s národními prioritami	23
4.4.2 Vyhodnocení míry překryvu s evropskými prioritami	24
4.4.3 Vyhodnocení míry překryvu s prioritami NRP/OP	25
4.4.4 Závěr	26
4.5 Infrastruktura životního prostředí (oblast E)	26
4.5.1 Vyhodnocení míry překryvu s národními prioritami	27
4.5.2 Vyhodnocení míry překryvu s evropskými prioritami	28
4.5.3 Vyhodnocení míry překryvu s prioritami NRP/OP	29
4.5.4 Závěr	32
4.6 Cestovní ruch (oblast F)	32
4.6.1 Vyhodnocení míry souladu s národními prioritami	33
4.6.2 Vyhodnocení míry souladu s evropskými prioritami	35
4.6.3 Vyhodnocení míry souladu s prioritami NRP	37
4.6.4 Vyhodnocení míry souladu s prioritami OP	38
4.6.5 Závěr	39
4.7 Bydlení (oblast G)	40
4.7.1 Vyhodnocení míry překryvu s národními prioritami	42
4.7.2 Vyhodnocení míry překryvu s evropskými prioritami	43
4.7.3 Vyhodnocení míry překryvu s prioritami NRP/OP	45
4.7.4 Závěr	46
5. Rámcový návrh zaměření a úpravy vztahů mezi českými a evropskými programy	47
Obecná východiska	47
Základní varianty úpravy vztahů mezi národními a evropskými programy	48
Koordinace programů jako základní varianta transformace vztahů mezi národními a evropskými programy	49
5.1 Podnikání a inovace (oblast A)	51
5.1.1 Základní popis situace	51
5.1.2 Posouzení vhodnosti variant úpravy vztahů pro oblast podnikání a inovace	51
5.1.3 Doporučení optimální varianty úpravy vztahů	51
5.2 Regionální rozvoj (oblast B)	54
4.3.1. Základní popis situace	54

5.2.1	Posouzení vhodnosti variant úpravy vztahů pro oblast regionálního rozvoje.....	56
4.3.2.	Doporučení optimální varianty úpravy vztahů	58
5.3	Lidské zdroje (oblast C)	59
5.3.1	Základní popis situace	59
5.3.2	Posouzení vhodnosti variant úpravy vztahů pro oblast lidských zdrojů	60
5.3.3	Doporučení optimální varianty úpravy vztahů	63
5.4	Dopravní infrastruktura (oblast D)	67
5.4.1	Základní popis situace	67
5.4.2	Vhodnost základních variant úpravy vztahů pro oblast dopravní infrastruktury.....	68
5.4.3	Doporučení optimální varianty úpravy vztahů	69
5.5	Infrastruktura životního prostředí (oblast E)	69
5.5.1	Základní popis situace	69
5.5.2	Vhodnost základních variant úpravy vztahů pro oblast infrastruktury životního prostředí..	70
5.5.3	Doporučení optimální varianty úpravy vztahů	71
5.6	Cestovní ruch (oblast F).....	72
5.6.1	Základní popis situace	72
5.6.2	Posouzení vhodnosti variant úpravy vztahů pro oblast cestovního ruchu	75
5.6.3	Doporučení optimální varianty úpravy vztahů	76
5.7	Bydlení (oblast G)	77
5.7.1	Základní popis situace	77
5.7.2	Posouzení vhodnosti variant úpravy vztahů pro oblast bydlení	78
5.7.3	Doporučení optimální varianty úpravy vztahů	79
6.	Seznam zkratk	81
7.	Seznam osob, které se podílely na zpracování projektu.....	83
8.	Seznam použitých informačních zdrojů a literatury	84

2. SHRnutí

V rámci přípravy ČR na využití evropských fondů v novém programovacím období je zřejmé, že jednou z hlavních překážek absorpční kapacity ČR může být zajištění povinného spolufinancování této podpory. Kromě konsolidace veřejných rozpočtů ČR může k řešení uvedeného problému přispět také koordinace českých a evropských podpůrných programů. Za tímto účelem byla zadána realizace předložené studie. Jejím cílem bylo zmapovat základní vztahy mezi národními programy podpory a souborem nově připravovaných operačních programů a následně navrhnout varianty úpravy těchto vztahů ve vybraných intervenčních oblastech.

Pro analýzu vztahů mezi oběma linkami podpůrných programů bylo vybráno celkem sedm intervenčních oblastí, ve kterých může v novém programovém období dojít k souběhu národních a evropských programů, což může vést k překryvům jednotlivých programů, vytváření dvou rozdílných systémů administrace a zbytečnému plýtvání veřejných zdrojů. Protože je situace v jednotlivých intervenčních oblastech z pohledu řešené problematiky rozdílná, byl pro úpravu vztahů ve všech oblastech navržen pouze základní koncepční rámec. Konkrétní návrh úpravy vztahů mezi oběma linkami podpory, případně různé varianty těchto vztahů pak byly pro každou intervenční oblast navrženy zvlášť.

V některých případech byl problém koordinace národních a evropských programů vyřešen faktickou eliminací národní větve programů (cestovní ruch a částečně i regionální rozvoj) nebo zahájením koordinace obou typů programů již v současném období (podnikání a inovace). Nejsložitější situace panuje v tomto ohledu v intervenční oblasti „Rozvoj lidských zdrojů“ a částečně i „Životní prostředí“.

Výsledky předložené studie jsou určeny zejména pro zástupce řídicích orgánů jednotlivých operačních programů a správce národních dotačních programů a měly by pomoci při orientaci jejich diskuse o možnostech sloučení nebo koordinace obou typů podpůrných programů.

3. ÚVOD

Projekt „Návrh nového rozložení rozvojových programů a koordinace národních a evropských podpůrných programů s ohledem na využívání finančních prostředků z fondů EU v období 2007 – 2013“ je zpracován pro několik intervenčních oblastí podpory:

- ⇒ Podnikání a inovace (oblast A)
- ⇒ Regionální rozvoj (oblast B)
- ⇒ Lidské zdroje (oblast C)
- ⇒ Dopravní infrastruktura (oblast D)
- ⇒ Infrastruktura životního prostředí (oblast E)
- ⇒ Cestovní ruch (oblast F)
- ⇒ Bydlení (oblast G)

Jednotlivé výstupy projektu jsou pro tyto intervenční oblasti zpracovávány v podobné struktuře. V analytické části jsou v rámci těchto intervenčních oblastí provedeny dílčí analýzy:

- a) souladu národních podpůrných programů s prioritami příslušné sektorové národní politiky,
- b) souladu národních podpůrných programů s prioritami evropské sektorové politiky (zpravidla formulovaných jako Cíle Konvergence nebo v příslušných nařízeních),
- c) souladu národních podpůrných programů s prioritami Národního rozvojového plánu,
- d) překryvů mezi národními a evropskými podpůrnými programy (operačními programy – TOP, IOP, ROP pro programovací období 2007–13).

Části a) analyzují soulad národních podpůrných programů s příslušnými národními i evropskými politikami v jednotlivých intervenčních oblastech, část c) pak jejich soulad s Národním rozvojovým plánem jako hlavním koncepčním rozvojovým nástrojem. Pro návrhovou část je pak klíčová část d), která analyzuje překryvy národní a evropské linky podpory, tzn. kde se obě linky podpory prolínají.

Návrh úpravy vztahů mezi národními a evropskými podpůrnými programy je popsán nejprve v teoretické rovině podle jednotlivých možných variant, jak naložit s národními podpůrnými programy. V intervenčních oblastech jsou pak tyto varianty za využití výstupů z analytické části porovnány a je navržena optimální varianta pro každý národní program. Informace v návrhové části byly telefonicky a e-mailem konzultovány s pracovníky příslušných ministerstev, kteří se danou agendou zabývají. Na základě těchto konzultací byly zjištěny záměry ministerstev a některé nové závěry, podle nichž byly navrženy varianty částečně modifikovány.

Protože lze předpokládat, že pro každé z příslušných ministerstev mohou být důležité třeba jen 1 nebo 2 intervenční oblasti, mohou se některé metodické či obecné poznámky v jednotlivých částech opakovat, aby výstup za každou intervenční oblast byl použitelný i sám o sobě a zahrnoval ucelené informace.

4. RÁMCOVÉ VYHODNOCENÍ SOULADU ZAMĚŘENÍ A ROZSAHU HLAVNÍCH PODPŮRNÝCH PROGRAMŮ S PRIORITAMI VEŘEJNÉ PODPORY VE VYBRANÝCH IO A JEJICH EFEKTIVNOSTI

Pro vyhodnocení priorit národní/státní veřejné politiky bylo využito omezeného okruhu koncepčních dokumentů. Jejich přehled je uveden v úvodu dílčích subkapitol věnovaných jednotlivým intervenčním oblastem. Z evaluačního projektu 5/04 „Identifikace, analýza a zhodnocení rozložení rozvojových programů EU a českých rozvojových programů s cílem navrhnout koordinovanější a racionálnější systém“ byl převzat a aktualizován seznam rozvojových programů, které jsou v gesci ministerstev nebo státních agentur. Následně byla 5stupňově škále hodnocena míra souladu těchto programů s jednotlivými prioritami národní a evropské politiky. Hodnocení souladu je sumarizováno v tabulkových přílohách a interpretováno v následujících dílčích subkapitolách zaměřených na jednotlivé intervenční oblasti.

4.1 Podnikání a inovace (oblast A)

Pro vypracování přehledu souladu evropských a národních programů s evropskými prioritami a národních programů s národními prioritami byl použit přehled národních programů, které byly vyhlášeny v České republice pro tématickou oblast „Podpora podnikání a inovace“ vyhlášeny pro roky 2005, resp. 2006. Tento přehled byl zpracován v rámci projektu „Identifikace, analýza a zhodnocení rozložení rozvojových programů EU a českých rozvojových programů s cílem navrhnout koordinovanější a racionálnější systém“ a následně aktualizován, aby odpovídal současnému stavu. Posuzováno tak bylo celkem 12 programů financovaných ze státního rozpočtu. Tyto programy jsou převážně administrovány ze strany MPO ČR.

Poznámky:

- V této souvislosti bychom chtěli zmínit program Poradenství, který je v gesci MPO. Tento program byl v průběhu roku 2005 dvakrát změněn a jeho aktuální znění je zcela odlišné od předchozích verzí. Z tohoto důvodu jsme program analyzovali ve znění roku 2006.
- V roce 2006 byly vyhlášeny nové programy výzkumu a vývoje v rámci Národního programu výzkumu II, který realizuje Národní politiku výzkumu a vývoje České republiky na léta 2004-2008. Jedná se o čtyři tématické programy (jeden v gesci MPO, a tři v gesci MŠMT) a tři průřezové programy (v gesci MŠMT). Tématický program Trvalá prosperita, který je v gesci MPO, navazuje na program Pokrok, jehož charakter byl velmi podobný.

4.1.1 Vyhodnocení míry souladu s národními prioritami

Národní priority byly stanoveny na základě strategických dokumentů vázajících se k dané problematice. Bylo čerpáno jednak z dokumentů obecněji zaměřených, a jednak z dílčích dokumentů pokrývajících alespoň část studované problematiky více do hloubky. Priority tak vycházejí ze Strategie hospodářského růstu, z Koncepce podpory MSP 2005 – 2006 a Národní inovační politiky ČR na léta 2005 až 2010. Na první pohled je zřejmý časový nesoulad těchto dokumentů, kdy se Koncepce podpory MSP vztahuje k jinému časovému období, než zbývající dokumenty. Také je patrné, že vzhledem k zaměření těchto dokumentů nemusí zohledněné priority pokrývat celou analyzovanou skupinu. To je ovšem nutné vzít jako fakt, protože bohužel priority na národní úrovni nejsou zatím systematicky stanovovány v souladu s časovým a

obsahovým vymezením priorit hospodářské a sociální soudržnosti. Celkově bylo tímto způsobem vymezeno 13 priorit na národní úrovni. Podle míry souladu dle výše uvedené škály jsou programy rozděleny do následujících 3 skupin.

a) Programy v silném souladu s národními prioritami

Do této skupiny programů byly zařazeny programy, které byly ve velmi silném souladu s nějakou z národních priorit. Takových programů bylo celkem 6. Jsou to jednak programy podpory malého a středního podnikání (Trh, Poradenství, Design), jednak proexportně zaměřený program (Aliance), a jednak Program na podporu rozvoje průmyslových zón a Rámcový program pro podporu technologických center a strategických služeb. S výjimkou programů zaměřených na MSP se přitom jedná spíše o priority, které by měly být naplňovány výhradně z národní úrovně.

b) Programy ve slabším souladu s národními prioritami

Do skupiny ve slabším souladu s národními prioritami byly zařazeny programy, které byly v souladu s národními prioritami, ale ve vztahu k žádné z priorit nebyl jejich soulad hodnocen jako velmi silný. Do této skupiny spadají 4 programy bez výjimky zaměřené na podporu vědy a výzkumu (programy Tandem, Trvalá prosperita (dříve Pokrok), Impuls a Program podpory MSP účastníků se 6. rámcového programu EU pro výzkum a technologický vývoj). Zajímavé je, že tato oblast již leží na předělu mezi sférou podpory z národních a evropských zdrojů a z větší či menší míry navazuje na programy podpory VaV financované EU.

c) Programy stojící mimo hlavní národní priority

Do této skupiny byly zařazeny celkem 2 programy z oblasti zvýhodněných úvěrů a záruk (Záruka, Progres). Tyto programy byly pouze ve slabém souladu s některou z národních priorit. Je to ovšem do určité míry dáno konkrétní dikcí priorit ve zdrojových koncepčních dokumentech, kdy např. v oblasti podpory MSP se hovoří pouze o podpoře začínajícím firmám. Přitom ale z údajů o reálné státní podpoře je jasné, že i na rozvoj již fungujících MSP je kladen přiměřený důraz. Menší shoda s těmito prioritami je proto podle našeho důvodu je méně závažná než by se na první pohled zdálo.

Přestože bylo předpokládáno spíše užší spektrum tématického vymezení priorit v rámci zkoumané oblasti, z analýzy vyplynulo, že s celkem 5 prioritami nebyl ani ve slabém souladu žádný ze zkoumaných programů. Tyto priority jsou tedy z národní úrovně zcela nepokryty. Jedná se o následující priority z oblasti vzdělávání a rozvoje lidských zdrojů:

- ⇒ mobilita mezi akademickou a privátní sférou
- ⇒ zavádění a využití informačních technologií pro MSP
- ⇒ motivace pro studium přírodovědných a technicky zaměřených oborů na VŠ
- ⇒ vzdělávání výzkumných a vývojových pracovníků a manažerů
- ⇒ odstraňování bariér mezisektorové tuzemské a mezinárodní mobility lidských zdrojů pro inovační procesy

Z tohoto výčtu vyplývá, že národní programy podpory v oblasti inovací a znalostní ekonomiky nejsou zatím vůbec zaměřeny na „měkkou“ infrastrukturu a rozvoj lidských zdrojů.

4.1.2 Vyhodnocené míry souladu s evropskými prioritami

Při stanovování priorit pro oblast inovací a znalostní ekonomiky byl výchozím dokumentem Nařízení k ESF pro období 2007 – 2013 (č. 1081/2006) a dalších relevantních nařízení. Tímto způsobem bylo vymezeno 12 priorit. Soulad s těmito prioritami byl hodnocen u stejných národních programů jako soulad s národními prioritami a k jeho hodnocení bylo použito i stejného metodického přístupu. Byly tak opět vymezeny následující 3 skupiny programů:

a) Programy v silném souladu s evropskými prioritami

Na rozdíl od národních priorit byly do této skupiny zařazeny pouze 4 programy, které byly ve velmi silném souladu s některou z priorit. Jedná se o programy podpory VaV (Pokrok, Tandem, Impuls), a dále o Rámcový program na podporu technologických center a center strategických služeb. U posledně jmenovaného jde však spíše o tématickou shodu, protože v praxi by tento typ podpory nemohl být financován ze zdrojů EU, protože se de facto jedná o specifický zaměřený pobídkový program.

b) Programy ve slabším souladu s evropskými prioritami

Do této skupiny byly zařazeny všechny zbývající programy (8), které tvoří relativně nesourodý celek od programů na podporu MSP, průmyslových zón až po programy zvýhodněných úvěrů a záruk.

c) Programy stojící mimo hlavní evropské priority

Do této skupiny nebyly zařazeny žádné programy. Platí tedy, že nebyl nalezen žádný národní program, který by nebyl v silném souladu alespoň s některou z evropských priorit.

Zajímavý je fakt, že mezi evropskými prioritami se neobjevila ani jedna, která by nebyla vůbec pokryta ani jedním z národních programů. U třech priorit byl však soulad s programy hodnocen pouze jako velmi slabý. Tyto programy jsou přitom shodně zaměřené na různé aspekty zavádění informačních systémů. Na tomto místě je zároveň vhodné poznamenat, že v oblasti „Podnikání a inovace“ jsme nenašli zásadní rozdíly mezi prioritami cíle „Konvergence“ a cíle „Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost“. Tato skutečnost by umožnila připravit programy, které by byly podobné pro oba cíle.

4.1.3 Vyhodnocení míry souladu s prioritami NRP

Pro analýzu souladu národních programů s NRP byla vybrána verze Národní rozvojový plán České republiky 2007 – 2013, kde bylo určeno 14 priorit. K hodnocení souladu národních programů s těmito prioritami bylo použito opět stejné metodiky, jako v předchozích případech, a byly vymezeny 3 skupiny programů:

a) Programy v silném souladu s prioritami NRP

Lze říci, že všechny národní programy mají velmi silný soulad s některou z priorit NRP. Jedná se většinou o programy v gesci MPO pro podporu malých a středních podniků (priorita „Konkurenceschopný podnikatelský sektor“) a pro podporu výzkumu a vývoje (priorita „Podpora kapacit výzkumu a vývoje, inovací“).

b) Programy ve slabším souladu s prioritami NRP

Do této skupiny nebyl zařazen žádný národní program.

c) Programy stojící mimo hlavní priority NRP

Do této skupiny nebyl zařazen žádný národní program.

4.1.4 Vyhodnocení míry souladu s prioritami OP

Pro hodnocení míry souladu s prioritami příslušného operačního programu na roky 2007-2013 byly v oblasti „Podnikání a inovace“ posuzovány priority oblastí podpory operačního programu Podnikání a inovace (OPPI). Ten má ve verzi z června 2006 celkem 3 prioritní osy – Podnikání a inovace, Prostředí pro podnikání a inovace a Služby pro rozvoj podnikání. Tyto prioritní osy jsou dále členěny na 8 oblastí podpory analyzovaných v této podkapitole. Těmito oblastmi jsou:

- Vznik firem (Programy Start a Inkubátor)
- Rozvoj firem (Programy Kredit, Progres, Záruka, Rozvoj III, Využití ICT v podnicích, Marketing)
- Inovace (Programy Inovace, Potenciál, Patent)
- Efektivní energie (Programy Eko-energie, EPC)
- Spolupráce (Program Spolupráce)
- Infrastruktura pro rozvoj lidských zdrojů (Program Školící střediska II)
- Infrastruktura pro podnikání a inovace (Programy Nemovitosti, Prosperita II)
- Služby (Programy Poradenství, Internacionalizace, Specializované veletrhy a mise v zahraničí, Rozvoj strategických a ICT služeb, Trendy)

Z hodnocení národních programů s oblastmi podpory OPPI stejnou metodikou jako v předchozích podkapitolách vzniklo následující rozdělení programů:

a) Programy v silném souladu s oblastmi podpory OP

V silném souladu s oblastmi podpory OPPI byla naprostá většina zkoumaných národních programů pro rok 2006. Celkem 10 z 12 zkoumaných projektů bylo ve velmi silném souladu s některou z oblastí priorit. Přitom však pouze u jednoho byl vytipován silný soulad s více než jednou oblastí podpory. Tímto programem byl TRH, který však mj. podporuje začínající i již fungující MSP na území hlavního města Prahy, čímž pádem jsou v praxi vyloučeny faktické překryvy. U všech ostatních programů je vždy překryv pouze s jednou oblastí podpory. To je dáno několika faktory. Primárním faktorem je, že nastavení budoucího OP vychází ze současných schémat podpory a počítá se s tím, že některé ze stávajících národních programů budou dále převedeny pod financování ze SF. MPO tak navazuje na kroky, které byly z jeho strany podniknuty po rozjetí stávajícího operačního programu Průmysl a podnikání, kdy byla část národních programů již přesunuta pod tento operační program. Pod budoucí OPPI by tak měly přejít například programy Záruka, Progres nebo Poradenství. Ostatní programy, u nichž se počítá s jejich zachováním v rámci čistě národního financování, jsou již v současné době nastavovány tak, aby vhodně doplňovaly škálu podpory nabízenou ze strukturálních fondů. Dochází-li tak k tématickému souladu, není to v tomto případě důkazem reálných překryvů v podpoře, ale naopak dobře nastaveného synergického působení národní a evropské větve podpůrných programů.

b) Programy ve slabším souladu s oblastmi podpory OP

Do této skupiny byl zařazen jediný program, kterým byl Rámcový program na podporu technologických center a center strategických služeb. Tento program nebyl ve velmi silném souladu s žádnou z oblastí podpory OPPI, ovšem byl nalezen silný soulad s oblastmi „Infrastruktura pro podnikání a inovace“ a „Služby“. U obou těchto oblastí platí, že jsou zaměřeny na podporu podobných (nebo dokonce stejných) aktivit, ovšem využívají jiných forem podpory a jiné nástroje s odlišným zaměřením. Jak už bylo navíc konstatováno výše, je Rámcový program na podporu technologických center a center strategických služeb de facto specifickým pobídkovým programem, jehož současná podoba by nebyla financovatelná ze SF EU. Je navíc přirozené, že pobídkové systémy jsou národními prioritami a také jejich zaměření by mělo plnit zejména cíle národní, nikoliv primárně cíle EU.

c) Programy stojící mimo oblasti podpory OP

V této skupině se objevil samostatně program DESIGN. Tento program je zaměřen na podporu rozvoje designu pro MSP a svým specifickým zaměřením nespadá zcela přesně do oblastí podpory vymezených v operačním programu. Přesto je možné tento nástroj považovat za velmi účelný a zajímavý doplněk k hlavnímu proudu podpory, který je financován ze SF EU. Samozřejmě by se ale do budoucna mohl stát integrální součástí hlavního proudu v souladu s přenášením důrazu z rozvoje „tvrdé infrastruktury“ na „měkkou infrastrukturu“, do které designerské inovace jistě patří a tvoří její progresivní část.

Závěr

MPO jako jedno z prvních ministerstev v ČR upravilo již v roce 2005 národní programy tak, aby doplňovaly programy evropské a byly s nimi v co největším souladu. To je dáno i tím, že podpora rozvoje podnikání a navazujících kapacit výzkumu a vývoje a inovací jsou hlavními prioritami strukturálních fondů pro současné i následující programové období. K obdobnému procesu, ovšem již v menší míře, dojde s největší pravděpodobností i v následujícím roce (po definitivním schválení finálního znění OPPI). Oblast „Podnikání a inovace“ je tak podle našeho názoru jednou z oblastí, kde se podařilo úspěšně vypořádat s koordinací národního a evropského systému podpory. Obecně lze konstatovat, že současné národní programy se buď stanou přímou součástí podpory z budoucího Operačního programu Podnikání a inovace anebo budou tak jako doposud z národních zdrojů vhodně doplňovat zvolené oblasti podpory OPPI. Pozitivním zjištěním je, že ze všech provedených analýz vyplynulo, že současné národní programy podpory jsou převážně v souladu s národními i evropskými prioritami v oblasti „Podnikání a inovace“. Největší soulad byl identifikován u oblastí podpory OPPI a u priorit NRP, menší pak u obecných priorit EU a v relativně nejmenší míře u národních priorit obsažených v příslušných strategických dokumentech.

4.2 Regionální rozvoj (oblast B)

Oblast regionálního rozvoje představuje velmi proměnlivě definovanou součást veřejné politiky. Na jedné straně lze pod politikou regionálního rozvoje chápat jakýkoli zásah ze strany institucí veřejné správy (v celé jejich hierarchické struktuře) do sociální a ekonomické struktury jakýchkoli územních celků – a to bez ohledu na oborovou povahu tohoto zásahu, na druhé straně může jít jen o takové zásahy, které se týkají tzv. všeobecných disparit (čili disparit týkajících se celkového sociálně – ekonomického rozvoje) konkrétně vymezených územních celků. V širokém pojetí tvoří obsah politiky regionálního rozvoje všechny (či takřka všechny) aktivity – intervenční či legislativní povahy - směřující k dosažení hospodářské a sociální

soudržnosti v rámci celého státu (neboť sociální a ekonomický život se vždy odehrává v určitém územním kontextu), v úzkém pojetí jde o specifickou aktivitu, definovanou na základě konkrétního zákona (zákon o podpoře regionálního rozvoje). V rámci daného projektu se **rozbór týká výhradně úzkého pojetí regionální politiky** (tedy druhého z uvedených možných přístupů). To samozřejmě nic nemění na faktu, že regionální politika má vedle své přímé působnosti i úkoly koordinační, a že tedy i v rozboru ostatních intervenčních oblastí podpory by měl být brán zřetel na jejich územně specifické dopady.

I v „úzkém“ pojetí politiky regionálního rozvoje ovšem narážíme na problém hierarchické struktury subjektů, realizujících regionální podpory: vedle MMR ČR, jako klíčového subjektu státní regionální politiky operují na tomto poli rovněž samosprávné kraje (a v jistém slova smyslu dokonce i obce / města). Přestože význam podpůrných aktivit realizovaných kraji pozvolna vzrůstá a přestože budou kraje nepochybně sehrávat stále důležitější roli při koordinaci národních a evropských priorit (zvláště prostřednictvím regionálních operačních programů), daný projekt se v principu zabývá hodnocením jen těch podpůrných programů, které **garantuje jediný subjekt, a to MMR ČR**. V praxi bylo nicméně nutno učinit v této zásadě několik výjimek, zejména ve vztahu k Programu obnovy venkova (viz dále).

Před základním hodnocením v rámci takto zúženého pole byla zaktualizována databáze vytvořená v rámci evaluačního projektu 5/04. Byly vyloučeny již skončené (či pozastavené) programy, což jsou ty, které nebyly vyhlášeny na rok 2006. Do hodnocení měly být naopak zařazeny programy nové, které byly vyhlášeny až po ukončení předchozího evaluačního projektu – v praxi ovšem k tomuto případu došlo jen v jediném případě, a to u „centralizovaného podprojektu“ Programu obnovy venkova. Celkově bylo do základního hodnocení zařazeno 5 národních programů, vesměs v kompetenci MMR ČR.

4.2.1 Vyhodnocení míry překryvu s národními prioritami

Při stanovení národních priorit v oblasti regionálního rozvoje se vychází (s odkazem na zákon o podpoře regionálního rozvoje) z jednoho základního zdroje, kterou je aktuální **Strategie regionálního rozvoje ČR**, vládou schválená v květnu 2006 a nahrazující obdobný dokument z roku 2000. Z hlediska daného rozboru spočívá hlavní rozdíl mezi „starou“ a novou Strategií v jasnějším rozlišení mezi přímou a koordinační úlohou regionální politiky. Nová Strategie tedy přesněji odpovídá na otázku priorit v „úzkém pojetí“ politiky regionálního rozvoje. Vcelku totiž sice daný dokument definuje 28 priorit v 8 prioritních oblastech (u „staré“ Strategie šlo o 15 priorit), z nich ovšem jen **3 priority** v jediné prioritní oblasti („**Problémová území**“) spadají do „úzkého“ pojetí regionální politiky, zatímco zbytek lze spíše označit za oborové politiky s regionálním dopadem (jde o Institucionální rámec, Podnikání a inovace, Rozvoj lidských zdrojů, Infrastrukturu, Životní prostředí, Kulturu a Cestovní ruch).

Konkrétně jde o tyto 3 priority:

- ⇒ Zvýšení ekonomické výkonnosti problémových území (obsahuje návrh 3 opatření, z nichž jedno adresně odkazuje na prioritní alokaci 8 oborově orientovaných priorit do území vyžadujících specifickou podporu)
- ⇒ Intervence na trhu práce v územích s neúměrně vysokou nezaměstnaností (obsahuje návrh 7 opatření)

⇒ Podpora řešení specifických problémů rozvoje venkova a periferních území (obsahuje návrh 5 opatření).

Národní programy jsou relativně široce zaměřeny a vykazují různou míru souladu s prioritami. Vzhledem k velmi podobné orientaci uvedených priorit se jejich pokrytí jednotlivými podpůrnými opatřeními týká (ve stejné míře) shodně všech.

Programy lze rozdělit dle míry překryvu s národními prioritami na 2 skupiny:

a) Programy v silném překryvu s národními prioritami

Do této skupiny lze zařadit 3 programy: Regionální program podpory rozvoje hospodářsky slabých a strukturálně postižených regionů, Regionální program podpory rozvoje průmyslových podnikatelských subjektů na území NUTS2 Severozápad, Moravskoslezsko a dalších regionech¹ a Regionální program podpory rozvoje severozápadních Čech a Moravskoslezského regionu (vesměs u všech 3 priorit velmi silný soulad). Nicméně formální míra souladu programů s národními prioritami ještě nezaručuje skutečné pokrytí těchto priorit – spíše než konkrétní struktura a podmínky uvedených programů má na tom ale vinu **nízký objem alokovaných prostředků**, které nedosahují prahové hodnoty umožňující znatelné ozdravení sociálně – ekonomické struktury vybraných problémových regionů. Již v této fázi analýzy je proto zřejmé, že současnou podobu uvedených 3 národních podpůrných programů bude nezbytně nutné obsahově i procesně koordinovat s podporami realizovanými prostřednictvím EU programů.

b) Programy ve slabším souladu s národními prioritami

Do této skupiny lze zařadit Regionální program podpory obnovy a výstavby technické infrastruktury v bývalých vojenských újezdech Ralsko a Mladá, který je sice formálně v souladu s prioritami vyváženého územního rozvoje, jeho praktický význam i dosud reálně dosažené výsledky jej nicméně staví na dosti marginální místo.

Paradoxně to této skupiny patří z části také jeden z nejstarších v ČR uplatňovaných regionálních podpůrných programů - Program obnovy venkova, který byl po roce 2004 převeden do kompetence krajů. Ten představuje příklad úspěšného decentralizovaného programu s vysokou mírou pokrytí národních priorit. Totéž bohužel nelze říci o tzv. centrálním podprogramu POV, který je v současnosti uplatňován v režii MMR ČR. Ten – poněkud nelogicky – dubluje zaměření decentralizovaných podpůrných opatření a svým faktickým zaměřením (mj. i vinou výše alokovaných prostředků) nepokrývá v silném souladu ani jednu z vytyčených národních priorit.

4.2.2 Vyhodnocení míry překryvu s evropskými prioritami

Priority pro oblast regionálního rozvoje byly stanoveny na základě Sdělení komise „Politika soudržnosti pro podporu růstu a zaměstnanosti: **Strategické obecné zásady Společenství 2007 – 2013**“ (KOM 0299 / 2005). Takto byly stanoveny celkem 3 priority, do kterých se promítá do značné míry nový pohled na územní rozměr politiky soudržnosti. Jde současně o priority, které definují základní úkoly „územní dimenze“ v rámci jednotlivých Cílů pro období 2007 – 2013 (Konvergence, Regionální konkurenceschopnost a Územní spolupráce).

¹ Od příštího roku se připravuje přesun tohoto programu pod OP PI, kde bude jedna z oblastí podpory zaměřena čistě regionálně na Ústecký a Moravskoslezský kraj.

Analýza pokrytí příštích evropských priorit regionálního rozvoje současnými národními programy představuje ve své obecné rovině komplikovaný problém: na jedné straně již v předchozím období došlo silnému obsahovému i procesnímu překrytí regionální politiky EU a ČR a na obecné úrovni tento překryv do značné míry přetrvává, na straně druhé nová orientace evropské politiky soudržnosti znamená, že národní programy regionálního rozvoje reálně pokrývají jen část nových evropských priorit, a to navíc nikoli s velkou intenzitou.

Národní programy lze tedy rozdělit do 3 skupin dle jejich míry souladu s evropskými prioritami:

a) Programy v silném souladu s evropskými prioritami

Sem patří především Regionální program podpory rozvoje hospodářsky slabých a strukturálně postižených regionů, který vykazuje silnou (či velmi silnou) míru souladu s 2 evropskými prioritami.

b) Programy ve slabším souladu s evropskými prioritami

Do skupiny programů se slabším souladem s evropskými prioritami lze zařadit Regionální program podpory rozvoje průmyslových podnikatelských subjektů na území NUTS2 Severozápad, Moravskoslezsko a dalších regionech, Regionální program podpory rozvoje severozápadních Čech a Moravskoslezského regionu a Program obnovy venkova. V jejich případě lze identifikovat soulad vždy jen z jednou evropskou prioritou.

c) Programy stojící mimo hlavní evropské priority

Jediným programem, který stojí vně definice evropských priorit (a to nikoli vinou svého obecného zaměření, ale svou konkrétní náplní a orientací na příliš detailní územní celek) je Regionální program podpory obnovy a výstavby technické infrastruktury v bývalých vojenských újezdech Ralsko a Mladá.

Z evropských priorit zůstává národními podpůrnými programy z oblasti regionálního rozvoje v podstatě nepokryta sféra meziregionální spolupráce v ČR a EU.

4.2.3 Vyhodnocení míry překryvu s prioritami NRP/OP

NRP pro období 2007 – 2013 byl vzat v únoru 2006 vládou ČR a stal se východiskem jak pro zpracování NSRR (který pracuje se stejnou strukturou prioritních os a priorit), tak zpracování OP. Podkladem pro definování priorit NRP se stala vládou projednaná verze (leden 2006), podkladem pro definování priorit OP verze z června 2006, které také vláda ČR vzala na vědomí. V případě OP se tak děje s rizikem, které – speciálně ve sféře regionálního rozvoje – znamená práce s de facto nedokončeným podkladem.

Pokud jde o NRP jako celek, transponuje „evropské priority“ (viz výše) do 4 prioritních os (Posilování konkurenceschopnosti české ekonomiky, Rozvoj moderní a konkurenceschopné společnosti, Životní prostředí a dostupnost a Vyvážený a harmonický rozvoj území ČR). U všech čtyř lze indikovat jejich úzkou funkční souvislost se sférou regionálního rozvoje, meritorně se ovšem této sféry (v „úzkém slova smyslu“) dotýká jen poslední jmenovaná prioritní osa. Pokud jde tedy o vztah národních podpůrných programů v oblasti regionálního rozvoje k NRP jako celku, nepřináší jeho rozbor žádné nové informace, než jaké již byly odhaleny výše (kap. 3.2.2.).

Zajímavější je z tohoto hlediska hledání souladu národních podpůrných programů s těmi operačními programy, které přímo reagují na prioritní osu **Vyvážený a harmonický rozvoj**

území ČR. Jde o soubor regionálních operačních programů, z nichž 7 se týká jednotlivých regionů soudržnosti (NUTS II) a jeden je definován jako **Integrovaný operační program** (řídícím orgánem MMR ČR) a jako takový by se měl týkat opatření a projektů s nadregionálním významem. Cíl všech 7 ROP je ve svém obecném zaměření shodný (vyvážený regionální rozvoj), různý je ovšem akcent, kladený na specifika jednotlivých územních celků, kterých se ROP týkají – tedy na jejich priority, resp. oblasti podpory. Vcelku je ale zřejmé, že v „typickém“ ROP se uplatňují jako věcné priority (tedy bez Technické pomoci) Zlepšení dopravní dostupnosti, Rozvoj měst, Rozvoj venkova a Rozvoj cestovního ruchu. Z současné podoby rozpracování ROP do Opatření se zdá, že většina krajů, resp. regionů soudržnosti **na vlastní regionální politiku „v úzkém slova smyslu“ rezignuje**, neboť předpokládané intervence jsou až na řídké výjimky plánovány jako plošné, orientované dle oborových kritérií, a to především do sfér, kde nesou kraje přímou odpovědnost (komunikace 2. a 3. třídy, střední školství apod.) resp. kde spravují svůj vlastní majetek. I u takových priorit, jako je „rozvoj měst“, resp. „rozvoj venkova“, které mají nepochybně svůj územně velmi specifický obsah, se předpokládá jejich obsahové naplnění „se zdola“, tedy na základě spontánní iniciativy konečných příjemců podpor. Z těchto důvodů se tedy zaměření **národních (státních) podpůrných programů s prioritami ROP de facto míjí!** Navíc u ROP půjde v prvé řadě o jejich koordinaci nikoli s národními, ale s **krajskými** (decentralizovanými) **podpůrnými programy**. Průzkum možností této koordinace jde bohužel za rámec zadání této studie.

Pokud jde o IOP lze v něm nalézt 6 priorit, z nichž všechny se zprostředkovaně týkají regionálního rozvoje, **žádný však není orientován na řešení problémů specifických území** (tedy na regionální politiku v „úzkém slova smyslu“). Jde o Modernizaci veřejné správy, Rozvoj informační společnosti, Rozvoj cestovního ruchu, Aktivaci kulturních rozvojových zdrojů, Revitalizaci panelových sídlišť a Zdravotnictví. Nadějnější výsledek z hlediska regionální politiky v „úzkém slova smyslu“ nenalezneme ani v případě rozboru oblastí podpory, kterých IOP nabízí 15 – i ty jsou totiž orientovány oborově, bez zřejmé vazby na specifika rozvoje jednotlivých územních částí státu. **I zde tedy jako by se národní a evropská linka podpory v bezprostředním slova smyslu zcela míjely.** Přesto se o toto srovnávání (viz tabulková příloha) pokoušíme.

Ze srovnání národních podpůrných programů se ROP resp. IOP v každém případě vyplývá na povrch základní specifikum veřejné podpory regionálního rozvoje – tedy jeho **průřezový charakter**. Z tohoto důvodu se nemůže analýza překryvu národních programů s ROP i IOP omezit jen na jejich mechanické srovnání s definicí „evropských“ oblastí podpory. Toto srovnání je žádoucí doplnit srovnáním s „**průřezovými cíly**“ ROP a IOP. Takové cíle ovšem zkoumané OP explicitně nedefinují – je tedy třeba je hledat „mezi řádky“, resp. odkazem na NSRR. Tak lze nalézt 4 „průřezové priority“:

- ⇒ Vyvážený rozvoj regionů
- ⇒ Rozvoj městských oblastí
- ⇒ Rozvoj venkovských oblastí
- ⇒ Evropská územní spolupráce

Srovnání překryvu národních programů s takto definovanými průřezovými prioritami (z ROP a IOP) vyznívá o poznání optimističtěji – viz tabulková příloha.

Z hlediska míry souladu národních podpůrných programů ze sféry regionálního rozvoje s oborovými i průřezovými prioritami ROP i IOP lze definovat 2 skupiny:

a) Programy v silném překryvu s prioritami IOP

Sem patří především Program obnovy venkova (překryv u 3 priorit oborových resp. 1 průřezové), a to jak v jeho centralizovaném podprogramu, tak v podprogramech decentralizovaných. Tento výsledek je ovšem relativizován dvěma skutečnostmi: a) nelze učinit rovnítko mezi „venkovem“ (na který je POV definičně orientován) a „problémovými oblastmi“ jako objektem regionální politiky – do té míry, do jaké je mezi těmito entitami průnik, do té míry platí překryv POV s IOP, b) daleko intenzivnější překryv než ve vztahu k OP existuje u POV překryv s „evropským“ Programem rozvoje venkova.

Dále do této skupiny patří Regionální program podpory rozvoje hospodářsky slabých a strukturálně postižených regionů a Regionální program podpory rozvoje severozápadních Čech a Moravskoslezského regionu, které oba vykazují velmi silnou (byť také podmíněnou) míru překryvu s 2 prioritami IOP oborovými resp. 3 průřezovými.

b) Programy ve slabším překryvu s prioritami IOP

Do skupiny programů se slabším souladem s evropskými prioritami lze zařadit Regionální program podpory obnovy a výstavby technické infrastruktury v bývalých vojenských újezdech Ralsko a Mladá., kde lze identifikovat soulad jen z jednou evropskou prioritou oborovou, resp. žádnou průřezovou.

Do stejné skupiny patří i Regionální program podpory rozvoje průmyslových podnikatelských subjektů na území NUTS2 Severozápad, Moravskoslezsko a dalších regionech, který se nepřekrývá s žádnou z priorit oborových, zato však se 3 průřezovými.

4.2.4 Závěr

Podpůrné programy z oblasti regionálního rozvoje vcelku naplňují představy o formálně dobře založených nástrojích ovlivňování vyváženého územního rozvoje (jako obecného cíle regionální politiky). Jejich klíčovým problémem je rozpor mezi širokým záběrem jejich zaměření a relativně nízkým objemem v nich alokovaných podpůrných (finančních) prostředků. Sám tento rozpor signalizuje obecně nutnost jejich „podřízení“ systému podpor z EU. Snáze je (resp. bude) tato nutnost realizována v případě programů, které lépe naplňují jak národní, tak evropské, tak „operační“ priority. Jmenovitě jde o **Regionální program podpory rozvoje hospodářsky slabých a strukturálně postižených regionů a Regionální program podpory rozvoje severozápadních Čech a Moravskoslezského regionu**, a podmíněně (v případě obsahových úprav obsahu decentralizovaného podprogramu k posílení absorpční schopnosti pomoci EU u malých obcí) i o POV. Pokud jde o Regionální program podpory rozvoje průmyslových podnikatelských subjektů na území NUTS2 Severozápad, Moravskoslezsko a dalších regionech, odpovídá definici národních priorit, zcela však mívá oborové „operační“ priority ROP a IOP (nikoli však priority průřezové). Jiná je, resp. může být ovšem jeho souvislost s OP Podnikání a inovace – ten je však řešen v jiné části této studie.

Naproti tomu Regionální program podpory obnovy a výstavby technické infrastruktury v bývalých vojenských újezdech Ralsko a Mladá vykazuje tak slabou souvislost jak s národními, tak evropskými, resp. „operačními“ prioritami (všeho druhu) ve sféře regionálního rozvoje, že spíše než o úpravu jejich obsahu by se mělo uvažovat o jeho úplném zrušení.

4.3 Lidské zdroje (oblast C)

Oblast rozvoje lidských zdrojů je velmi široká, pokrývá 3 hlavní podoblasti: trh práce, vzdělávání a sociální sféru. Specifická část vzdělávání, realizace dalšího profesního vzdělávání a poradenství se průřezově objevuje ve všech rozvojových projektech a programech, které nejsou zaměřeny výhradně na investice. Protože však podíl vzdělávání a poradenství v těchto programech je finančně nepodstatný, nejsou tyto programy předmětem našeho zkoumání. Před základním hodnocením programů byla zaktualizována databáze vytvořená v rámci evaluačního projektu 5/04. Byly vyloučeny již skončené (či pozastavené) programy, což jsou ty, které nebyly vyhlášeny v roce 2006. Do hodnocení byly naopak zařazeny programy nové, které byly vyhlášeny až po ukončení předchozího evaluačního projektu. Celkově bylo do základního hodnocení zařazeno 35 národních programů, z nichž většina je v kompetenci MPSV, MŠMT, menší část v kompetenci MPO, MMR, MI, MZe, MD a MŽP.

4.3.1 Vyhodnocení míry souladu s národními prioritami

Při stanovení národních priorit v oblasti rozvoje lidských zdrojů jsme vycházeli převážně z těchto strategických dokumentů: Strategie hospodářského růstu, Národní lisabonský program 2005 – 2008, Národní akční plán zaměstnanosti na 2004 – 2006, Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky 2005 a připravovaný Národní akční plán sociálního začleňování 2006 – 2008. Celkově bylo takto identifikováno 12 národních priorit (4 pro trh práce, 5 pro vzdělávání a 3 pro sociální sféru):

- ⇒ Politika zaměstnanosti
- ⇒ Zaměstnanost specifických skupin obyvatelstva
- ⇒ Rovné příležitosti žen a mužů na trhu práce
- ⇒ Profesní mobilita a rekvalifikace
- ⇒ Rozšíření přístupu k vyššímu odbornému a VŠ vzdělávání
- ⇒ Spolupráce zaměstnavatelů, zaměstnanců a vzdělávacích a profesních institucí
- ⇒ Celoživotní učení, propojení systému počátečního a dalšího vzdělávání
- ⇒ Podpora dalšího vzdělávání ve firmách
- ⇒ Zvyšování informační vzdělanosti
- ⇒ Zaměstnatelnost ohrožených skupin
- ⇒ Předcházení a zabránění sociálnímu vyloučení
- ⇒ Prevence sociálně negativních jevů

Národní programy jsou relativně úzce zaměřeny a většinou vykazují různou míru souladu s jednou, maximálně dvěma prioritami. Programy lze rozdělit dle míry souladu s národními prioritami na 3 skupiny:

a) Programy v silném souladu s národními prioritami

Do této skupiny lze zařadit celkem 25 programů. Spíše vysokou míru souladu vykazují všechny programy řízené MPSV. Nejkomplexnějším programem, který zasahuje priority ve všech třech vytyčených oblastech je program aktivní politiky zaměstnanosti (specificky oblast politiky zaměstnanosti, podpora tvorby nových pracovních míst, rekvalifikace, částečně též na priority v oblasti sociální integrace, kdy jsou podporovány skupiny osob znevýhodněných na trhu práce z hlediska sociálního, zdravotního či vzdělanostního handicapu). Dále do této skupiny patří většina programů MŠMT (zde je obzvláště silná vazba na priority v oblasti rozvoje terciárního vzdělávání a sociální integrace). Rovněž programy Ministerstva informatiky vykazují silný soulad (jedná se však o specifické vzdělávání v informačních technologiích). Nicméně míra souladu programů s prioritami nezaručuje jejich skutečné pokrytí. Již v této fázi analýzy je zřejmé, že současná podoba národních programů nenaplnuje vytyčené priority. Na druhou stranu jsou národní priority realizovány i prostřednictvím EU programů.

b) Programy ve slabším souladu s národními prioritami

Do této skupiny lze zařadit celkem 6 specifických programů MPSV (zaměřené na rodinu), MŠMT (podpora občanských sdružení v oblasti práce s dětmi), MZe (participace podniků v odborném vzdělávání), MI (zavádění vysokorychlostního internetu, který je spojen s poradenstvím k jeho využití). Ve všech případech se jedná spíše o marginální programy s nepříliš velkými alokacemi.

c) Programy stojící mimo hlavní národní priority

Do skupiny programů, které stojí mimo hlavní národní priority, lze zařadit celkem 4 programy. Jedná se o programy MŠMT (podpora občanských sdružení a na zvýšení kvality řízení na vysokých školách), MŽP (podpora obnovitelných zdrojů – osvětová činnost) a MD (podpora obnovitelných zdrojů – osvětová činnost), které jsou velmi specifické a oblasti rozvoje lidských zdrojů se dotýkají jen velmi úzce. Jejich hlavní těžiště leží v resortních prioritách (dopravní a životního prostředí), proto jejich zařazení do této kategorie není překvapivé. Tyto programy by měly být stěžejně posuzovány zejména v části věnované dopravě a životnímu prostředí. Oba Program MŠMT zaměřený na podporu činnosti občanských sdružení působících v oblasti regionálního školství představuje specificky zaměřený drobný program neodpovídající nově vytyčeným prioritám v rámci SHR/NLP. Nicméně pravděpodobně odpovídá některým resortním dílčím koncepcím. Podobně program umožňující podporu zvýšení kvality řízení veřejných vysokých škol je velmi parciálním programem, jehož zaměření aktuální národní priority nereflktuje.

4.3.2 Vyhodnocení míry souladu s evropskými prioritami

Priority pro oblast rozvoje lidských zdrojů byly stanoveny na základě Evropské strategie zaměstnanosti a na ni navazujícího Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1081/2006 ze dne 5. července 2006 o Evropském sociálním fondu a o zrušení nařízení (ES) 1784/1999. Takto bylo stanoveno celkem 11 priorit a přidána byla prioritou Investice do infrastruktury vzdělávání z ERDF, která je však platná pouze pro oblast Cíle Konvergence. Některé priority z ESF – zvýšení participace na počátečním vzdělávání i v postgraduálním studiu a posílení odborné kapacity veřejné správy, jsou rovněž platné pouze pro Cíl Konvergence. V rámci takto stanovených priorit se objevují některá nová témata, např. mezinárodní spolupráce a networking, která již existujícími programy pokryta nejsou.

Byly identifikovány následující evropské priority:

⇒ Investice do infrastruktury vzdělávání

- ⇒ Zaměstnanost
- ⇒ Kvalita a atraktivnost práce
- ⇒ Zaměstnatelnost
- ⇒ Adaptabilita podniků
- ⇒ Vzdělávání a kvalifikace
- ⇒ Sociální začleňování
- ⇒ Sociální ochrana
- ⇒ Rovné příležitosti
- ⇒ Mezinárodní spolupráce, networking
- ⇒ Investice do lidského kapitálu
- ⇒ Institucionální kapacita (veřejná správa)

Národní programy vytvořily 3 skupiny dle jejich míry souladu s evropskými prioritami:

a) Programy v silném souladu s evropskými prioritami

Celkem 22 národních programů z 35 vykazuje relativně silnou míru souladu s evropskými prioritami, většinou s jednou či dvěma. Zejména se jedná o programy spravované MPSV (oblast aktivní politiky zaměstnanosti a sociálního začleňování), MŠMT (oblast podpory rozvoje vysokých škol a rozvoje vzdělávací soustavy) a dále též 4 programy Ministerstva informatiky (zaměřené na počítačovou gramotnost a rozšiřování přístupu k vysokorychlostnímu internetu pro všechny).

b) Programy ve slabším souladu s evropskými prioritami

Do skupiny programů se slabším souladem s evropskými prioritami lze zařadit celkem 9 národních programů. Z programů MPSV se jedná o parciální programy zaměřené na sociální sféru, kde není patrný vztah k trhu práce. Jedná se o podporu poskytování sociálních služeb či programy zaměřené na rodiny s dětmi a jejich konkrétní forma a způsob přidělování pomoci velkou mírou souladu s pravidly platícími pro evropské programy nevykazuje. Také sem spadají některé menší programy řízené MŠMT (především v oblasti integrace cizinců a v práci s etnickými minoritami, které jsou na pomezí vzdělávacích a sociálních aktivit), které neodpovídají pravidlům EU ve své současné podobě. Zároveň je zřejmé, že některé programy i z této skupiny by po určitých úpravách a rozšíření jejich dopadu mohly být způsobilé pro podporu ze strukturálních fondů.

Nižší míru souladu vykazují rovněž některé úzce zaměřené programy dalších ministerstev (MZe a MMR), kdy v programu zaměřeném na investiční podporu je přičleněna i vzdělávací či poradenská komponenta. Takové programy jsou však i v rezortu MPO a do uvedeného seznamu se nedostaly, neboť nedeklarují vazbu k intervenční oblasti vzdělávání a zaměstnanosti.

c) Programy stojící mimo hlavní evropské priority

Pouze 4 programy nevykazují ani minimální soulad se stanovenými evropskými prioritami. Opět se jedná o programy jen okrajově zasahující do oblasti rozvoje lidských zdrojů – programy MŽP a MD, které by měly být posuzovány v kapitole věnující se těmto tématickým oblastem. Rovněž byl do této kategorie zařazen program MPSV, který je zaměřen na investice (Program na podporu obnovy nebo technického zhodnocení hmotného investičního majetku, který slouží k pracovnímu uplatnění osob se ZP), takže jeho hlavní cíl není v souladu s ESF a může být použit pouze jako doprovodné opatření. Neodpovídá ani prioritě financovatelné z ERDF v rámci Cíle Konvergence.

Programy podporující práci s dětmi a mládeží v rámci jejich volného času stojí úplně mimo oblast strukturálních fondů.

4.3.3 Vyhodnocené míry souladu s prioritami NRP

Priority Národního rozvojového plánu pro oblast rozvoje lidských zdrojů byly stanoveny na základě národních priorit a modifikovány o priority evropské, neboť tento dokument je výchozím materiálem pro využití evropských finančních prostředků ze strukturálních fondů v období 2007 – 2013. Pro sledovanou oblast bylo vybráno 7 priorit ze dvou prioritních os Národního rozvojového plánu, které jsou v těsné vazbě na rozvoj lidských zdrojů a 5 priorit, které okrajově pokrývají vzdělávání, zaměstnanost a sociální služby, avšak jejich hlavní zacílení je do oblasti podpory infrastruktury a životního prostředí.

Vybrány byly následující priority:

Silná vazba na rozvoj lidských zdrojů:

- ⇒ Konkurenceschopný podnikatelský sektor
- ⇒ Rozvoj udržitelného cestovního ruchu
- ⇒ Kapacita VaV, inovací
- ⇒ Zvyšování zaměstnatelnosti a zaměstnanost
- ⇒ Vzdělávání
- ⇒ Posilování sociální soudržnosti
- ⇒ Modernizace veřejné správy

Parciální vazba na rozvoj lidských zdrojů:

- ⇒ Ochrana a zlepšení kvality ŽP
- ⇒ Zlepšení dostupnosti dopravy, ITC
- ⇒ Vyvážený rozvoj regionů
- ⇒ Rozvoj městských oblastí
- ⇒ Rozvoj venkovských oblastí

Národní programy vytvořily 3 skupiny dle jejich míry souladu s prioritami NRP:

a) Programy v silném souladu s prioritami NRP

Celkem 19 národních programů z 35 vykazuje relativně silnou míru souladu s prioritami NRP, většinou s jednou někdy se dvěma či třemi (APZ). Zejména se jedná o programy spravované MPSV (oblast aktivní politiky zaměstnanosti, vzdělávání - rekvalifikací a sociálního začleňování) a MŠMT (oblast podpory rozvoje vysokých škol a rozvoje vzdělávací soustavy). Jsou sem zařazeny též resortní programy. Nejvýznamněji jsou zastoupeny programy MI (zaměřené na počítačovou gramotnost).

b) Programy ve slabším souladu s prioritami NRP

Do skupiny programů se slabším souladem s prioritami NRP lze zařadit celkem 9 národních programů. Z programů MPSV se jedná o programy zaměřené na sociální sféru, hlavně na rozšíření poskytování a kvalitu sociálních služeb. Rovněž sem patří některé menší programy řízené MŠMT (především v oblasti integrace etnických minorit, což je na pomezí vzdělávacích a sociálních aktivit), které se o podporu ze strukturálních fondů budou moci ucházet pouze v případě, kdy bude jejich působnost rozšířena o vazbu na trh práce.

Stejně tak jako při hodnocení souladu s evropskými prioritami i při vztahu k NRP vykazují nižší míru souladu další úzce zaměřené programy dalších ministerstev (MZe a MMR), kdy k programu primárně zaměřeném na investiční podporu je přiřčena i vzdělávací či poradenská komponenta.

c) Programy stojící mimo hlavní priority NRP

Zbývajících 7 programů nevykazuje soulad s identifikovanými prioritami NRP. Jsou to programy zaměřené na podporu aktivit občanských sdružení mimo trh práce, investiční program pro vysokorychlostní internet, resortní programy MŽP a MD, intervence do výchovy k zodpovědnosti v rodině.

4.3.4 Vyhodnocené míry překryvu s oblastmi podpory OP

Oblast lidských zdrojů je v operačních programech na období 2007-2013 pokryta především dvěma OP, a to OP Lidské zdroje a zaměstnanost (OPLZZ) a OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost (OPVK). Ve větší míře se rozvoji lidských zdrojů věnuje ještě Operační program Praha Adaptabilita, kde se však navrhované intervence výrazněji neodlišují od oblastí podpory ve výše uvedených operačních programech, proto nebudou samostatně analyzovány. Do určité míry jsou také relevantní regionální operační programy. V „typickém“ ROP mohou rozvoj lidských zdrojů ovlivnit oblasti podpory „Rozvoj městských oblastí“ a „Rozvoj venkovských oblastí“. Není ale jasné, jaký rozsah na celkové podpoře z ROP bude nakonec zaujímat tato oblast, zda se nakonec pozornost nesoustředí na jinou z podporovaných aktivit těchto široce pojatých oblastí podpory. Proto budou i ROP z analýzy oblastí lidských zdrojů eliminovány.

Pro vyhodnocení míry překryvu národních programů s vybranými operačními programy (tj. OPLZZ a OPVK) jsme pracovali na úrovni oblastí podpory, kde je již zaručena dostatečná míra podrobnosti. Pro rozvoj lidských zdrojů je relevantních následujících 20 oblastí podpory:

OPVK

⇒ Zvyšování kvality ve vzdělávání

- ⇒ Rovné příležitosti žáků, včetně žáků se speciálními vzdělávacími potřebami
- ⇒ Další vzdělávání pracovníků škol a školských zařízení
- ⇒ Modernizace vyššího odborného vzdělávání
- ⇒ Modernizace vysokoškolského vzdělávání
- ⇒ Zvyšování úrovně a dopadů výzkumu a vývoje
- ⇒ Partnerství a sítě
- ⇒ Systémový rámec dalšího vzdělávání
- ⇒ Další vzdělávání v podnikatelském sektoru
- ⇒ Další vzdělávání v sektoru veřejných služeb
- ⇒ Individuální další vzdělávání

OPLZZ

- ⇒ Zvýšení adaptability pracovní síly a konkurenceschopnosti podniků
- ⇒ Podpora rozvoje systému dalšího profesního vzdělávání
- ⇒ Posílení aktivních politik zaměstnanosti
- ⇒ Modernizace institucí a zavedení systému kvality služeb zaměstnanosti a jejich rozvoj
- ⇒ Podpora sociální integrace
- ⇒ Integrace sociálně vyloučených skupin na trh práce
- ⇒ Rovné příležitosti žen a mužů na trhu práce a sladění pracovního a rodinného života
- ⇒ Veřejná správa a veřejné služby
- ⇒ Mezinárodní spolupráce

Podle míry překryvu s oblastmi podpory vybraných OP byly národní programy rozčleněny do tří skupin.

a) Programy v silném překryvu s oblastmi podpory OP

23 národních programů z celkem 35 vykazuje vysokou míru překryvu s navrženou strukturou oblastí podpory relevantních operačních programů. Jedná se především o programy vypisované MŠMT a MPSV, dále pak o 6 resortních programů. Vzhledem k úzkému zaměření národních programů lze překryvy identifikovat vždy v zásadě se 2-3 oblastmi podpory.

Překryvy s oblastmi podpory OPVK jsou patrné především u programů spravovaných MŠMT. Jedná se zejména o podporu rovných příležitostí v případě etnických minorit, ale i o vytváření partnerství a sítí a o rozvoj systému školství. Poměrně značná část programů se zaměřuje na

rozvoj veřejných vysokých škol, a tím dochází k překryvům především s prioritní oblastí OPVK Terciární vzdělávání, výzkum a vývoj. Ze strany MI, Mze a MMR byly identifikovány překryvy z hlediska profesního a dalšího individuálního vzdělávání a partnerství.

Hlavní překryvy s oblastmi podpory z OPLZZ byly identifikovány především u národních programů v gesci MPSV. Týkají se především sociální integrace, rovných příležitostí a aktivní politiky zaměstnanosti. U programů jiných resortů (MMR a Mze) se také objevují překryvy s několika oblastmi podpory (aktivní politika zaměstnanosti, integrace sociálně vyloučených osob, zvýšení adaptability pracovní síly a další vzdělávání).

b) Programy ve slabším překryvu s oblastmi podpory OP

Slabší míra překryvů s oblastmi podpory OP relevantních pro oblast lidských zdrojů byla identifikována u tří národních programů. Ty jsou řízené MŠMT, takže tyto překryvy se vztahují zejména k OPVK. Jedná se o programy na podporu zvýšení kvality řízení veřejných vysokých škol, na podporu integrace zdravotně handicapovaných nebo sociálně znevýhodněných osob jak do počátečního tak do dalšího vzdělávání a na podporu integrace cizinců.

c) Programy stojící mimo hlavní oblasti podpory OP

Seďm národních programů stojí mimo oblasti podpory obou zkoumaných operačních programů. Jedná se jednak o programy, jejichž podpora je investičního charakteru a tedy nezpůsobilá pro podporu z ESF, a jednak o programy, které se zaměřují na oblast rodiny a výchovy dětí (hlavně programy MŠMT).

4.3.5 Závěr

Národní, evropské i priority NRP vykazují určitou shodu a věcně pokrývají oblast zaměstnanosti, vzdělávání a sociální integrace. Přesto však mezi těmito prioritami existují určité odlišnosti, které mají své opodstatnění a je třeba s nimi počítat při definování programů podpory. Národní priority až na výjimky (*Program na rozvoj moderních technologií* - MŠMT) nezahrnují oblast podpory infrastruktury, soustřeďují se na poskytování služeb v uvedených 3 oblastech. Evropské priority naopak na území cíle Konvergence podporují i investice do infrastruktury, čímž napomáhají rozvojovým projektům, ale v oblasti rozvoje lidských zdrojů tento typ intervencí nebude příliš výrazný (týká se zejména ROP). Evropské priority jsou pak rozšířeny i o oblast mezinárodní spolupráce, která je z hlediska soudržnosti evropského regionu velmi důležitá. Evropské dokumenty, stejně tak jako NRP akcentují rozvoj veřejné správy, která je vážným limitem efektivního fungování ekonomiky i společnosti.

Část priorit není národními programy pokryta, a to z několika důvodů:

1. prohlášení priorit má doposud pouze proklamativní charakter a nenachází odezvu v konkretizaci do programů;
2. neexistuje shoda na způsobu realizace;
3. navrhované programy jsou odkládány z důvodů nedostatku finančních prostředků na realizaci;
4. navrhované programy jsou přesouvány do oblasti financování z evropských prostředků.

Největším deficitem v oblasti rozvoje lidských zdrojů je neexistence národních programů podporujících další profesní vzdělávání, vyjma rekvalifikací nezaměstnaných. Další profesní vzdělávání osob zaměstnaných se objevuje pouze v rezortních investičních podporách jako doprovodné opatření a u velmi limitované cílové skupiny – pedagogických pracovníků, v případě národních programů spravovaných MŠMT.

Pouze u malé části národních programů dochází ke slabému nebo žádnému překryvu s operačními programy (zejména v oblasti výchovy dětí a podpory rodiny). U většiny národních programů byla identifikována poměrně významná míra překryvů s některou z oblastí podpory. Silněji se to projevuje v oblasti vzdělávání, tedy s OPVK, překryvy s OPLZ se objevují zejména s aktivní politikou zaměstnanosti a zvýšením adaptability pracovního trhu.

Vzhledem k nárokům na spolufinancování programů ze strukturálních fondů se prostor pro realizaci nových či rozšířených národních programů velmi zužuje. Je proto třeba pečlivě vážit možné propojení obou linek podpory a případnou integraci úzce zaměřených programů do širších programů.

4.4 Dopravní infrastruktura (oblast D)

Před základním hodnocením byla zaktualizována databáze podpůrných programů vytvořená v rámci evaluačního projektu 5/04.

Oblasti dopravy se týkají tři typy programů:

- ⇒ programy na podporu dopravní obslužnosti regionů,
- ⇒ programy orientované na bezpečnost dopravy a přístupnost pro osoby s omezeními,
- ⇒ programy na podporu využívání kombinované dopravy.

Programy jsou vyhlášeny Ministerstvem dopravy České republiky v souladu s Dopravní politikou z roku 1998 platnou v době jejich vyhlášení. Cílem programů je především napravovat nerovnosti na přepravním trhu. Je podporována veřejná doprava, která je vystavena konkurenci individuální automobilové dopravy, do jejíž nákladů obvykle není při rozhodování o volbě druhu dopravy zahrnována cena vozidla. Je napomáháno vyšší bezpečnosti a jsou odstraňovány bariéry pro osoby se smyslovými a pohybovými omezeními. Jsou též podporovány formy nákladní dopravy, které méně zatěžují silniční síť a jsou šetrnější k životnímu prostředí. Dále existuje také program orientovaný na úsporu energií, který byl ovšem hodnocen v oblasti životního prostředí. Podpůrné programy cyklistické dopravy a zpřístupňování veřejné dopravy alokují malou část prostředků Státního fondu dopravní infrastruktury na investiční akce různých investorů zaměřené na tyto účely, využívají se proto jako zvláštní část investičních prostředků (je však přípustné investovat např. i od majetku do obcí a podporovat neziskový sektor či soukromé subjekty). Programy výstavby a údržby dopravní infrastruktury, které tvoří nejsilnější formy financování nejsou podpůrné programy, stát je jediným investorem silnic a železnic².

Národní programy

- ⇒ Podpůrné:

² Z pohledu HSS se za programy (v tomto projektu používán termín rozvojový program) považují i programy, kde je příjemcem stát (není to jen doprava). Tyto programy je tedy třeba rovněž do hodnocení zahrnout.

- Program podpory obnovy vozidel městské hromadné dopravy a veřejné linkové autobusové dopravy
 - Program výstavby a údržby cyklistických stezek
 - Program ke zvýšení bezpečnosti dopravy a jejího zpřístupňování osobám s omezenou schopností pohybu a orientace
 - Program podpory zaváděcí fáze nové linky kombinované dopravy
- ⇒ Investiční (tyto programy nebyly dále hodnoceny):
- Program výstavby, modernizace, oprav a údržby silnic a dálnic
 - Program výstavby a modernizace průjezdních úseků silnic a dálnic
 - Program výstavby, modernizace, oprav a údržby celostátních a regionálních drah
 - Program výstavby a modernizace dopravně významných vnitrozemských vodních cest
- ⇒ Patřící do oblasti životního prostředí:
- Státní program na podporu úspor energie a využití obnovitelných zdrojů v resortu dopravy

4.4.1 Vyhodnocení míry překryvu s národními prioritami

Priority pro národní politiku v oblasti dopravy jsou definovány v Dopravní politice z roku 2005:

- ⇒ Dosažení vhodné dělby přepravní práce mezi druhy dopravy zajištěním rovných podmínek na dopravním trhu
- ⇒ Zajištění kvalitní dopravní infrastruktury
- ⇒ Zajištění financování v dopravním sektoru
- ⇒ Zvýšení bezpečnosti dopravy
- ⇒ Podpora rozvoje dopravy v regionech

Z celkových 11 programů jsou pouze 2 čistě podpůrné (Program podpory obnovy vozidel městské hromadné dopravy a veřejné linkové autobusové dopravy, Program podpory zaváděcí fáze nové linky kombinované dopravy), dva programy (Program výstavby a údržby cyklistických stezek a Program ke zvýšení bezpečnosti dopravy a jejího zpřístupňování osobám s omezenou schopností pohybu a orientace) umožňují i podporu, vzhledem k jejich financování ze Státního fondu dopravní infrastruktury jsou využívány převážně na investice. 5 programů je investičních, 1 program zajišťovaný Ministerstvem dopravy je orientován na snížení spotřeby energie pro zajištění udržitelného rozvoje a spadá tedy pod oblast ochrany životního prostředí.

a) Programy v silném překryvu s národními prioritami

Silný soulad vykazuje program „Program podpory obnovy vozidel městské hromadné dopravy a veřejné linkové autobusové dopravy“, který je přímo uveden jako specifický cíl národní dopravní politiky. Oproti cíli dopravní politiky však není podporován nákup kolejových vozidel pro meziměstskou dopravu (což paradoxně staví program do rozporu s další prioritou Dosažení vhodné dělby přepravní práce mezi druhy dopravy zajištěním rovných podmínek na dopravním trhu - tato podpora bude ale řešena v rámci OP Doprava). Na úrovni národního programu na obnovu vozidel také není řešena otázka podpory technických prostředků pro nedoprovázenou kombinovanou dopravu uvedená ve specifickém cíli dopravní politiky, která ale byla dodatečně doplněna do připravovaného OP Doprava. Program je v souladu též s cílem podpora regionální dopravy, zde je však otázkou, zda rozhodování na úrovni státu dokáže naplnit priority jednotlivých regionů.

Programy na podporu cyklistické dopravy a přístupnosti hromadné dopravy a programy na výstavbu dopravní infrastruktury jsou v přímém souladu se schválenou dopravní politikou a jsou jedním z hlavních nástrojů jejího uplatňování.

Program podpory zaváděcí fáze nové linky kombinované dopravy je také v souladu se schválenou dopravní politikou, přestože jeho reálné uplatnění je poměrně nevýznamné.

Všechny investiční programy jsou v plném souladu s národními prioritami Zajištění kvalitní dopravní infrastruktury a Zvýšení bezpečnosti dopravy.

b) Programy ve slabším překryvu s národními prioritami a c) Programy stojící mimo hlavní národní priority

Program zajišťovaný Ministerstvem dopravy orientovaný na snížení spotřeby energie pro zajištění udržitelného rozvoje není v souladu s národními prioritami v oboru dopravy, naplňuje však priority oblasti ochrany životního prostředí, kde je provedeno jeho hodnocení.

Lze konstatovat, že prioritou podporovanou národním rozvojovým programem je Zajištění financování v dopravním sektoru, ostatní priority Dopravní politiky jsou podporovány investičními programy státu.

4.4.2 Vyhodnocení míry překryvu s evropskými prioritami

Priority dopravní politiky na evropské úrovni jsou :

- ⇒ Změna disproporcí mezi jednotlivými druhy dopravy
- ⇒ Vzájemné propojení různých druhů dopravy
- ⇒ Eliminace dopravně přetížených míst
- ⇒ Uživatelé jako ústřední bod dopravní politiky
- ⇒ Zvládnutí globalizace dopravy

a) Programy v silném překryvu s evropskými prioritami

Program podpory obnovy vozidel městské hromadné dopravy a veřejné linkové autobusové dopravy je v souladu s prioritou Změna disproporcí mezi jednotlivými druhy dopravy, podporuje

hromadnou dopravu a její vyšší využití ve srovnání s individuální automobilovou dopravou, program je však nutné více využívat i pro železniční dopravu. Program Podpora zaváděcí fáze nové linky kombinované dopravy je také v souladu s výše uvedenou prioritou, protože podporuje využívání udržitelnější formy nákladní dopravy.

V souladu s prioritou evropské dopravní politiky Eliminace dopravně přetížených míst jsou investiční programy rozvoje dopravní infrastruktury.

b) Programy ve slabším překryvu s evropskými prioritami

Cíle Programu výstavby a údržby cyklistických stezek a Programu ke zvýšení bezpečnosti dopravy a jejího zpřístupňování osobám s omezenou schopností pohybu a orientace jsou ve slabém souladu s prioritou Uživatelé jako ústřední bod dopravní politiky, programy vycházejí vstřícně specifickým skupinám uživatelů.

c) Programy stojící mimo hlavní evropské priority

Žádné takové programy identifikovány nebyly.

4.4.3 Vyhodnocení míry překryvu s prioritami NRP/OP

Oblasti podpory OP Doprava 2007 – 2013

- ⇒ Modernizace železničních tratí sítě TEN-T a dalších součástí železniční infrastruktury, jako jsou železniční uzly a přecladiště kombinované dopravy
- ⇒ Zajištění interoperability na stávajících železničních tratích, zajištění souladu s Technickými specifikacemi pro interoperabilitu (TSI) a rozvoj telematických systémů
- ⇒ Modernizace a rozvoj dálnic a silnic sítě TEN-T
- ⇒ Rozvoj inteligentních dopravních systémů v silniční dopravě a systémů ke zvýšení bezpečnosti a plynulosti silniční dopravy
- ⇒ Modernizace a rozvoj železniční sítě mimo síť TEN-T
- ⇒ Rozvoj a modernizace vnitrozemských vodních cest sítě TEN-T a mimo TEN-T
- ⇒ Rekonstrukce a modernizace na silnicích 1. třídy mimo TEN-T
- ⇒ Rozvoj sítě metra v Praze
- ⇒ Zavádění systémů řízení a regulace silničního provozu v Praze
- ⇒ Podpora multimodální nákladní přepravy, nákup dopravních prostředků pro KD a přepravních jednotek pro KD, modernizace přecladišť KD mimo síť TEN-T, modernizace říčních plavidel pro snížení negativních vlivů dopravy na životní prostředí
- ⇒ Modernizace vozového parku kolejových systémů veřejné hromadné dopravy
- ⇒ Zvýšení atraktivity dopravy v synergii s rozvojem regionů

Obvyklé oblasti podpory ROP 2007 – 2013

- ⇒ Modernizace a rozvoj sítě silnic 2. a 3. třídy
- ⇒ Modernizace a rozvoj infrastruktury pro veřejnou dopravu s důrazem na její integraci
- ⇒ Rozvoj infrastruktury pro cyklistickou a pěší dopravu

a) Programy v silném překryvu s prioritami NRP/OP

Investiční i podpůrné národní programy jsou v souladu s prioritami OP Doprava a jednotlivých ROP, zaměřenými vesměs na výstavbu dopravní infrastruktury a omezování vlivu dopravy na životní prostředí. K překryvu mezi národními programy a OP dochází pouze v případě financování obnovy tramvají, která je zahrnuta v Programu podpory obnovy vozidel městské hromadné dopravy a veřejné linkové autobusové dopravy a zároveň i v OP Doprava (oblast podpory Modernizace vozového parku kolejových systémů veřejné hromadné dopravy).

b) Programy stojící mimo priority NRP/OP

Žádné takové programy nebyla nalezeny.

4.4.4 Závěr

Vysoké míry souladu dosahuje Program podpory obnovy vozidel městské hromadné dopravy a veřejné linkové autobusové dopravy s národními a evropskými prioritami, v případě obnovy tramvají dochází dokonce k překryvu mezi tímto programem a oblastí podpory OP Doprava.

V souladu s Dopravní politikou České republiky a v částečném souladu s prioritami evropské dopravní politiky jsou: Program výstavby a údržby cyklistických stezek a Program ke zvýšení bezpečnosti dopravy a jejího zpřístupňování osobám s omezenou schopností pohybu a orientace. OP Doprava nemá žádnou prioritou v souladu s těmito programy, ale výše uvedené oblasti jsou zpravidla zahrnuty do oblastí podpory ROP.

Investiční programy jsou v souladu s národními i evropskými prioritami i s operačními programy na národní a regionální úrovni, jde však především o finanční nástroje pro zajištění správy a rozvoje majetku státu.

4.5 Infrastruktura životního prostředí (oblast E)

Oblast životního prostředí v České republice pro období 2007 – 2013 zahrnuje následující důležitá témata: vodní hospodářství a protipovodňová ochrana; ovzduší, hluk, úspory energie, využití obnovitelných zdrojů energie; staré zátěže, odpady a obaly; environmentální a technologická rizika a omezování průmyslového znečištění a zlepšení životního prostředí urbanizované krajiny; příroda a krajina; environmentální vzdělávání a osvěta.

Vzhledem k poměrně obecnému zaměření programů spadajících do oblasti životního prostředí byla úroveň hodnocení prohloubena na úroveň podprogramů (v případě, že existují, jinak hodnoceno na úrovni programů). Celkem bylo hodnoceno 22 programů a podprogramů, z toho 15 spadá do gesce Státního fondu životního prostředí, 1 do společné gesce Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva dopravy a Ministerstva zemědělství a 6 do samostatné gesce Ministerstva zemědělství.

4.5.1 Vyhodnocení míry překryvu s národními prioritami

Národní priority pro období 2004-10 v oblasti životního prostředí jsou obsaženy ve schválené Státní politice životního prostředí. Těchto priorit je celkem 5 a jejich znění je následující:

- ⇒ Ochrana přírody a biologické rozmanitosti
- ⇒ Udržitelné využívání přírodních zdrojů, ochrany vod a ochrany před povodněmi, optimalizace materiálových toků a nakládání s odpady
- ⇒ Snižování zátěže životního prostředí pocházející z lidské činnosti, zlepšování environmentálních standardů pro kvalitu lidského života
- ⇒ Ochrana klimatického systému Země a omezení dálkového přenosu znečištění ovzduší
- ⇒ Zvyšování povědomí veřejnosti o otázkách životního prostředí

a) Programy v silném překryvu s národními prioritami

Do této skupiny patří většina programů a podprogramů spadajících do gesce všech institucí. Programy a podprogramy jsou často v silném souladu se dvěma a více prioritami. Silný soulad s více prioritami není dán pouze charakterem programů, ale často také v souvislosti s formulací priorit. Jde konkrétně o prioritu 2. 3. a 4., které se jsou jednak formulovány poměrně obecně, jednak se do určité míry překrývají. Tak například programy zaměřené na ochranu čistoty atmosféry logicky vykazují silný soulad s prioritou ochrana klimatického systému Země, tím jsou ale také v silném souladu s prioritami udržitelné využívání přírodních zdrojů a snižování zátěže ŽP pocházejícího z lidské činnosti.

I vzhledem k výše uvedeným skutečnostem mají relativně nejširší soulad s národními prioritami programy Státního fondu životního prostředí. Většina těchto programů je koncipována tak, že zabírá poměrně širokou oblast podpory a proto nejsou výjimkou programy, které jsou v silném či velmi silném souladu i se třemi prioritami. Obdobně významnou míru souladu vykazují podprogramy v rámci programu revitalizace říčních systémů. Nižší míru souladu pak vykazují programy primárně zaměřené na naplňování priority ochrana přírody a biologické rozmanitosti a zvyšování povědomí veřejnosti o otázkách ŽP.

b) Programy ve slabším překryvu s národními prioritami

Pouze následující podprogram vykazuje slabší soulad s národními prioritami:

- ⇒ Program rozvoje venkova – Leader ČR

Tento program je ovšem v gesci MZe a není primárně zaměřen na ochranu ŽP. Navíc představuje specifický typ programu, který je zaměřen na venkov a nedefinuje přesně předmět podpory. Ten se pak liší v různých regionech a fakticky se životního prostředí významně dotýká pouze v případě, kdy se vedení místních akčních skupin rozhodlo podpořit projekty v oblasti ŽP.

c) Programy stojící mimo hlavní národní priority

Žádné hodnocené programy a podprogramy nestojí mimo hlavní národní priority.

Aktuálně vyhlášené národní programy, zahrnované do oblasti životního prostředí, spadají do gesce celkem 4 institucí (pořadí dle významu): Státního fondu životního prostředí, Ministerstva

zemědělství, Ministerstva průmyslu a obchodu a Ministerstva dopravy. Míra koherence národních programů s národními prioritami je obecně velmi vysoká.

Pokud hodnotíme naplňování jednotlivých priorit, je třeba opět zdůraznit, že velmi důležitou roli zde hraje skutečnost širšího záběru a překryvu některých priorit. Nadprůměrně jsou národními programy a podprogramy naplňovány priority č. 2 (Udržitelné využívání přírodních zdrojů, ochrany vod a ochrany před povodněmi, optimalizace materiálových toků a nakládání s odpady) a č. 3 (Snížení zátěže životního prostředí pocházející z lidské činnosti, zlepšování environmentálních standardů pro kvalitu lidského života). Průměrně jsou naplňovány priority č. 1 (Ochrana přírody a biologické rozmanitosti) a č. 4 (Ochrana klimatického systému Země a omezení dálkového přenosu znečištění ovzduší). Podprůměrně je naplňována priorita č. 5 (Zvyšování povědomí veřejnosti o otázkách životního prostředí), která ovšem částečně spadá také do oblasti lidských zdrojů.

4.5.2 Vyhodnocení míry překryvu s evropskými prioritami

Obecné strategické zásady Společenství Evropské unie definují pro oblast životního prostředí na období 2007-13 celkem 9 níže uvedených priorit:

- ⇒ zpracování odpadů
- ⇒ dodávky vody
- ⇒ komunální odpadní vody
- ⇒ kvalita ovzduší
- ⇒ obnova kontaminovaných zařízení a půd
- ⇒ biodiverzita a ochrana přírody
- ⇒ udržitelné postupy v malém a středním podnikání
- ⇒ prevence rizik
- ⇒ ekologické aspekty energetiky

Podle míry souladu s prioritami HSS lze programy rozdělit do 2 skupin. Žádné programy či podprogramy nestojí mimo priority HSS.

a) Programy v silném překryvu s evropskými prioritami

Do této skupiny patří kromě programu LEADER všechny ostatní programy a podprogramy. Několik z nich je v silném souladu s pěti a více prioritami definovanými Obecnými strategickými zásadami Společenství Evropské unie v oblasti životního prostředí. Zmiňované programy a podprogramy spadají do gesci všech tří dotčených ministerstev.

b) Programy ve slabším překryvu s evropskými prioritami

Do této kategorie spadá pouze podprogram LEADER v gesci Mze, který však není primárně zaměřen na oblast životního prostředí.

c) Programy stojící mimo hlavní evropské priority

Žádné hodnocené programy a podprogramy nestojí mimo priority HSS.

Míra koherence národních programů s prioritami HSS je stejně jako u národních priorit obecně velmi vysoká (a oproti národním je jen o málo nižší).

Naplňování jednotlivých priorit HSS není stejnoměrné. Nadprůměrně jsou naplňovány priority kvalita ovzduší, biodiverzita a ochrana přírody a ekologické aspekty energetiky. Podprůměrně jsou naplňovány priority zpracování odpadů, komunální odpadní vody, udržitelné postupy v MSP a prevence rizik. Všechny tyto priority více či méně souvisí s jinými oblastmi než ŽP (průmysl, infrastruktura, regionální rozvoj) a v rámci těchto oblastí jsou také naplňovány.

Minimálně jsou naplňovány priority dodávky vody a obnova kontaminovaných zařízení, půd. V prvním případě jde o prioritu, která jde svým zaměřením většinou mimo oblast ŽP (infrastruktura). V druhém případě se jedná o problematiku, která byla v minulých letech ve velkém množství případů vyřešena a nyní je potřeba jejího řešení menší, případně spadá do jiných tematických oblastí.

4.5.3 Vyhodnocení míry překryvu s prioritami NRP/OP

Národní rozvojový plán ČR na období 2007 – 2013 definuje celkem 14 následujících prioritních os:

- ⇒ Konkurenceschopný podnikatelský sektor
- ⇒ Rozvoj udržitelného cestovního ruchu
- ⇒ Podpora kapacit VaV, inovací
- ⇒ Zvyšování zaměstnanosti a zaměstnatelnost
- ⇒ Vzdělávání
- ⇒ Posilování sociální soudržnosti
- ⇒ Modernizace veřejné správy
- ⇒ Ochrana a zlepšení kvality životního prostředí
- ⇒ Zlepšení dostupnosti dopravy, informačních a komunikačních technologií
- ⇒ Vyvážený rozvoj regionů
- ⇒ Rozvoj městských oblastí
- ⇒ Rozvoj venkovských oblastí
- ⇒ Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost – Praha
- ⇒ Evropská územní spolupráce

Operační program Životní prostředí na období 2007 – 2013 definuje následující oblasti podpory:

- ⇒ Snížení znečištění vod
- ⇒ Zlepšení jakosti pitné vody
- ⇒ Omezování rizika povodní
- ⇒ Zlepšení kvality ovzduší
- ⇒ Omezování emisí Výstavba nových zařízení a rekonstrukce stávajících zařízení s cílem zvýšení využívání OZE pro výrobu tepla, elektřiny a kombinované výroby tepla a elektřiny
- ⇒ Realizace úspor energie a využití odpadního tepla
- ⇒ Environmentálně šetrné systémy vytápění a přípravy teplé vody pro fyzické osoby
- ⇒ Zkvalitnění nakládání s odpady
- ⇒ Odstraňování starých ekologických zátěží
- ⇒ Omezování průmyslového znečištění
- ⇒ Prevence sesuvů a skalních zřícení, monitorování geofaktorů a následků hornické činnosti a hodnocení neobnovitelných přírodních zdrojů včetně zdrojů podzemních vod
- ⇒ Implementace a péče o území soustavy Natura 2000
- ⇒ Podpora biodiverzity
- ⇒ Obnova krajinných struktur
- ⇒ Optimalizace vodního režimu krajiny
- ⇒ Podpora regenerace urbanizované krajiny
- ⇒ Rozvoj infrastruktury pro realizaci environmentálních vzdělávacích programů, poskytování environmentálního poradenství a environmentálních informací

V regionálních operačních programech zpravidla není oblast životního prostředí zahrnuta.

a) Programy v silném překryvu s prioritami NRP/OP

Do této skupiny patří všechny programy a podprogramy, přesto je soulad poměrně různý. Největší soulad vykazují ty programy a podprogramy, které kromě silného souladu s prioritní osou ochrana a zlepšení kvality životního prostředí jsou také v silném souladu s jinými prioritními osami. Konkrétně jde o dvě skupiny programů či podprogramů: většina podprogramů SFŽP a programy či některé podprogramy v gesci MZe (Leader ČR a Agroenvironmentální opatření – ekologické zemědělství).

Další programy a podprogramy jsou v silném souladu s prioritní osou ochrana a zlepšení kvality životního prostředí a ve slabém, či velmi slabém souladu s další prioritou či prioritami. Jde

konkrétně o všechny podprogramy bývalého Státního programu na podporu úspor energie a využití obnovitelných zdrojů energie, část podprogramů bývalého Programu péče o krajinu, zbytek podprogramů SFŽP a MZe a oba programy v gesci MPO a MD.

b) Programy ve slabším překryvu s prioritami NRP/OP a c) Programy stojící mimo priority NRP/OP

Žádné hodnocené programy a podprogramy nestojí mimo prioritní osy NRP.

Míra koherence národních programů s prioritními osami NRP je velmi vysoká, především z toho důvodu, že kromě jediného všechny programy či podprogramy vykazují logicky silný či velmi silný soulad s prioritou ochrana a zlepšení kvality životního prostředí:

V naplňování jednotlivých prioritních os NRP je výrazně nerovnoměrné. Nejvíce naplňována je logicky prioritní ochrana a zlepšení kvality životního prostředí, se kterou jsou všechny programy či podprogramy v silném nebo velmi silném souladu.

Také některé další priority jsou významně naplňovány národními programy v oblasti ŽP:

- ⇒ Konkurenceschopný podnikatelský sektor
- ⇒ Rozvoj udržitelného cestovního ruchu
- ⇒ Podpora kapacit VaV, inovací
- ⇒ Vzdělávání
- ⇒ Rozvoj venkovských oblastí

Následující priority jsou méně významně naplňovány národními programy v oblasti ŽP:

- ⇒ Zvyšování zaměstnanosti a zaměstnatelnosti
- ⇒ Vyvážený rozvoj regionů
- ⇒ Rozvoj městských oblastí
- ⇒ Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost – Praha

Celkem 4 priority nejsou naplňovány národními programy v oblasti ŽP:

- ⇒ Posilování sociální soudržnosti
- ⇒ Modernizace veřejné správy
- ⇒ Zlepšení dostupnosti dopravy, informačních a komunikačních technologií
- ⇒ Evropská územní spolupráce

4.5.4 Závěr

Míra souladu aktuálních národních programů s národními prioritami (oblast ŽP), prioritami HSS (oblast ŽP) a prioritními osami NRP je obecně velmi vysoká.

Nejvyšší soulad vykazují národní programy (případně podprogramy) ve vztahu k prioritním osám NRP. Je třeba vzít ovšem v potaz, že prioritní osy představují o úroveň méně podrobnější klasifikaci, než priority. Fakticky tak zahrnují priority ze všech oblastí (ne pouze ŽP), včetně obecně formulované prioritní osy č. 8 (ochrana a zlepšení kvality životního prostředí), se kterou je v silném či velmi silném souladu naprostá většina programů.

Dále národní programy vykazují největší soulad s národními prioritami v oblasti ŽP, definovanými Státní politikou životního prostředí pro období 2004 – 10. Celkem cca 90 % programů či podprogramů je v silném, či velmi silném souladu s některou priorit, často se jedná o priorit více. Pouze 10 % zbývajících programů nebo podprogramů je v slabém souladu s národními prioritami a žádný nestojí mimo národní priority.

Relativně nejslabší soulad mají národní programy s prioritami HSS. Termín „relativní“ je opravdu na místě, protože tento soulad je pouze o málo menší, než u národních priorit. Konkrétně 85 % programů či podprogramů je v silném nebo velmi silném souladu s prioritami HSS. Zbývajících 15 % je v slabém nebo velmi slabém souladu, žádný program nestojí mimo priority HSS. Nižší soulad oproti národním prioritám je způsoben tím, že v prioritách HSS pro oblast ŽP není zahrnuta oblast EVVO (ta je zahrnuta spíše v oblasti RLZ).

Z hlediska pokrytí národních priorit jsou nadprůměrně naplňovány následující: Udržitelné využívání přírodních zdrojů, ochrany vod a ochrany před povodněmi, optimalizace materiálových toků a nakládání s odpady a Snížení zátěže životního prostředí pocházející z lidské činnosti, zlepšování environmentálních standardů pro kvalitu lidského života. Průměrně jsou naplňovány priority Ochrana přírody a biologické rozmanitosti a Ochrana klimatického systému Země a omezení dálkového přenosu znečištění ovzduší. Nedostatečně je národními programy v oblasti ŽP naplňována priorita Zvyšování povědomí veřejnosti o otázkách životního prostředí. Ta ovšem spadá také do jiných oblastí (lidské zdroje, vzdělávání) a také naplňována v rámci těchto oblastí.

Z evropských priorit jsou nadprůměrně naplňovány priority kvalita ovzduší, biodiverzita a ochrana přírody a ekologické aspekty energetiky. Národními programy jsou podprůměrně jsou naplňovány priority zpracování odpadů, komunální odpadní vody, udržitelné postupy v MSP a prevence rizik - všechny tyto priority však více či méně souvisí s jinými oblastmi než ŽP (průmysl, infrastruktura, regionální rozvoj) a v rámci těchto oblastí jsou také naplňovány. Minimálně jsou naplňovány priority dodávky vody a obnova kontaminovaných zařízení, půd. Priorita dodávky vody je zaměřena celkově spíše mimo oblast ŽP (infrastruktura). Priorita obnova kontaminovaných zařízení a půd představuje problematiku s nižší aktuálností řešení, a je také řešena v jiných tématických oblastech.

4.6 Cestovní ruch (oblast F)

Před základním hodnocením byla zaktualizována databáze podpůrných programů vytvořená v rámci evaluačního projektu 5/04. V rámci toho byl vyřazen jeden program MMR ČR, který byl ukončen na konci roku 2004.

Oblasti cestovního ruchu se nyní týkají tři typy programů:

- ⇒ programy orientované primárně na cestovní ruch (prakticky výhradně na rozvoj „tvrdé“ infrastruktury a služeb cestovního ruchu) – celkem 2 programy, oba však budou zrušeny na konci roku 2006 a aktivity podporované v rámci nich budou dále podporovány pouze z Evropského fondu regionálního rozvoje prostřednictvím ROP a IOP;
- ⇒ programy orientované obecně na regionální rozvoj, v rámci nichž jsou investice v oblasti cestovního ruchu explicitně zmíněny jako jeden z dotačních titulů – celkem 2 programy;
- ⇒ programy orientované na obnovu a údržbu nemovitých i movitých kulturních památek a městských, vesnických a krajinných památkových rezervací a zón, jejichž vedlejším dopadem je také udržení či posílení primárního potenciálu cestovního ruchu – celkem 4 programy.

Pro všechny uvedené programy platí, že jsou prakticky výhradně orientovány na rozvoj infrastruktury (architektonického dědictví, infrastruktury pro sportovní či rekreační aktivity apod.), tzn. ne na rozvoj lidských zdrojů (pokud mají dopady na oblast lidských zdrojů, pak pouze nepřímé).

První dva typy programů jsou vyhlášeny Ministerstvem pro místní rozvoj ČR (MMR ČR) a je tedy možné očekávat jejich alespoň částečnou vazbu na Státní politiku cestovního ruchu. Tyto programy také mají jednoznačně rozvojový charakter. Třetí typ programů je vyhlášen Ministerstvem kultury ČR (MK ČR) a lze předpokládat, že se primárně řídí jinými politikami než politikou cestovního ruchu. Tyto programy také vykazují menší shodu s definicí rozvojového programu, protože jsou orientovány na obnovu či údržbu stávajících hodnot (zejména architektonických památek a souborů) a jejich rozvojový dopad např. právě v oblasti cestovního ruchu není jednoznačně ověřitelný.

4.6.1 Vyhodnocení míry souladu s národními prioritami

Stanovení národních priorit v oblasti cestovního ruchu vychází ze dvou dokumentů:

- ⇒ Koncepce státní politiky cestovního ruchu v ČR na období 2007–2013 (KSPCR ČR) vytvořené MMR ČR v roce 2006 (dokument vstoupí v platnost od začátku roku 2007 a nahradí tak předchozí verzi pro roky 2002–2006),
- ⇒ Strategie propagace České republiky 2004–2010 (SPČR) zpracované agenturou CzechTourism v roce 2004.

V rámci KSPCR nejsou formulovány „priority“, místo nich je však identifikováno 8 „cílů“ státní politiky rozvoj CR, z nichž 4 jsou označeny za „hlavní strategické cíle“ a 4 za „dílič (specifické) cíle“. Z těchto cílů byly vyřazeny dva (Posílení postavení cestovního ruchu v národním hospodářství a Růst konkurenceschopnosti cestovního ruchu České republiky v evropském prostoru), které jsou natolik obecné, že by bylo obtížné je hodnotit.

Strategie propagace ČR, orientovaná výhradně na příjezdový cestovní ruch, obsahuje 3 cíle, které lze pro evaluační účely rovněž považovat za priority politiky. Tyto priority tvoří relativně parciální část oblasti cestovního ruchu a mají tedy ve srovnání s prioritami KSPCR nižší váhu.

Celkem tedy byl hodnocen soulad podpůrných programů s 9 národními prioritami státní politiky cestovního ruchu:

- ⇒ Růst objemu pobytového cestovního ruchu v České republice (KSPCR ČR)
- ⇒ Zachování kvality přírodního prostředí a složek ŽP, jež jsou v oblasti CR využívány a mohou být rozvojem CR ovlivněny (KSPCR ČR)
- ⇒ Udržitelné využití přírodního potenciálu krajiny jako (nezbytné) podmínky pro zvýšení její atraktivnosti pro CR (KSPCR ČR)
- ⇒ Zvýšení dostupnosti kulturních a přírodních památek využívaných cestovním ruchem a jejich udržování (KSPCR ČR)
- ⇒ Rozvoj environm. šetrných forem CR jako možností pro rozvoj udržitelného CR, zejména (nejen) v environm. význ. oblastech (KSPCR ČR)
- ⇒ Rozvoj lidských zdrojů a podpora metod a nástrojů pro rozvoj cestovního ruchu (KSPCR ČR)
- ⇒ Zvýšit počet turistů přijíždějících do ČR (SPČR)
- ⇒ Zvýšit délku pobytu turistů v ČR (SPČR)
- ⇒ Zvýšit útratu turistů v ČR (SPČR)

Přestože většina programů vykazuje alespoň částečnou shodu s některou z priorit státní politiky CR, dosahují této shody obvykle pouze s jednou prioritou. Protože priorit je více než programů, na řadu priorit nereaguje žádný podpůrný program. Programy na národní úrovni tak zdaleka nenaplní všechny vytyčené priority. Důvodem je především velké množství priorit pokrývajících široké spektrum témat. Oporu v rozvojových programech na národní úrovni nemají zejména priority zaměřené na rozvoj „měkké“ infrastruktury a infrastruktury životního prostředí. Jedná se o tyto priority:

- ⇒ Zachování kvality přírodního prostředí a složek ŽP, jež jsou v oblasti CR využívány a mohou být rozvojem CR ovlivněny
- ⇒ Udržitelné využití přírodního potenciálu krajiny jako (nezbytné) podmínky pro zvýšení její atraktivnosti pro CR
- ⇒ Rozvoj environm. šetrných forem CR jako možností pro rozvoj udržitelného CR, zejména (nejen) v environm. význ. oblastech
- ⇒ Rozvoj lidských zdrojů a podpora metod a nástrojů pro rozvoj cestovního ruchu

Posledně jmenovaná priorita je sice zčásti pokryta národními programy v oblasti rozvoje lidských zdrojů, avšak bez explicitního uvedení vzdělávání v oblasti CR. Totéž platí o třech prvně jmenovaných prioritách, které částečně naplňují programy v oblasti životního prostředí a ochrany přírody a krajiny, ale opět spíše nahodile, tzn. bez jednoznačné vazby na cestovní ruch.

Celkem 8 programů lze rozdělit dle míry souladu s 9 národními prioritami do 2 skupin (viz níže; třetí skupina, do níž by spadala programy nemající podporu v žádné prioritě, je v tomto případě

prázdná). Všechny programy totiž vykazují alespoň slabý soulad s některou z priorit státní politiky rozvoje ČR. Především je to však způsobeno relativně širokým a všeobjímajícím pojetím státní politiky, v níž je obsaženo několik obecně formulovaných priorit pokrývajících prakticky všechny myslitelné oblasti rozvoje cestovního ruchu. „Priority“ tak ve skutečnosti jsou spíše „tematickými okruhy“. Zatímco každý z relativně malého počtu programů se opírá o některou z velkého množství obecně formulovaných priorit, opačný výrok neplatí – jen část priorit má skutečnou a silnou oporu v naplnění prostřednictvím některého z konkrétních programů.

a) Programy v silném souladu s národními prioritami

Silný soulad lze nalézt u programů MK ČR zaměřených na obnovu kulturních památek a souborů, které přispívají k naplnění priority „Zvýšení dostupnosti kulturních a přírodních památek využívaných cestovním ruchem a jejich udržování“, byť je tento soulad pravděpodobně náhodný. Je třeba také zdůraznit, že programy zaměřené na obnovu kulturních památek nespĺňují zcela definici rozvojového programu (nevytváření nové hodnoty, ale pouze udržují hodnoty stávající) a patří k programům „povinným“, které existují v každé vyspělé zemi. Na uvedený soulad je proto nutné nahlížet touto optikou.

S prioritou „Růst objemu pobytového cestovního ruchu v České republice“ jsou v souladu oba národní programy zaměřené na cestovní ruch, tedy Podpora rozvoje lázeňství a Podpora budování doprovodné infrastruktury cestovního ruchu pro sportovně-rekreační aktivity. Tyto programy však budou na konci roku 2006 zrušeny a zcela je nahradí regionální operační programy a Integrovaný operační program a příslušné zdroje z Evropského fondu regionálního rozvoje.

b) Programy ve slabším souladu s národními prioritami

Slabší soulad s politikou ČR vykazují programy MMR ČR, které jsou zaměřeny regionálně s tím, že na rozvoj cestovního ruchu je zaměřen jeden z dotačních titulů v rámci nich. Oba tyto programy jsou v částečném souladu s obecně formulovanou prioritou „Růst objemu pobytového cestovního ruchu v České republice“, zčásti i s prioritou „Zvýšení dostupnosti kulturních a přírodních památek využívaných cestovním ruchem a jejich udržování“. Soulad je však mlhavý, protože uvedené programy jsou primárně orientovány regionálně, zatímco priority jsou zaměřeny tematicky.

Některé programy, které mají silný soulad s některou z priorit, jsou dále ve slabším souladu s dalšími prioritami. Jedná se obecně o programy a priority zaměřené na rozvoj infrastruktury. Např. programy MMR ČR „Podpora rozvoje lázeňství“ a „Podpora budování doprovodné infrastruktury cestovního ruchu pro sportovně-rekreační aktivity“ vykazují částečnou shodu s prioritou „Zvýšení dostupnosti kulturních a přírodních památek využívaných cestovním ruchem a jejich udržování“, program „Podpora rozvoje lázeňství“ pak dále s prioritou „Zachování kvality přírodního prostředí a složek ŽP, jež jsou v oblasti ČR využívány a mohou být rozvojem ČR ovlivněny“.

4.6.2 Vyhodnocení míry souladu s evropskými prioritami

Priority politiky ČR na evropské úrovni jsou definovány podle priorit cíle „Konvergence“ formulovaných v rámci politiky soudržnosti EU. Ve srovnání s národní politikou jsou tyto priority cíleny sice obecně, ale je z nich jednoznačně patrné, oč politika rozvoje ČR na úrovni EU usiluje. Jedná se o tyto tři priority:

- ⇒ Propagace přírodního a kulturního bohatství jako potenciálu pro rozvoj trvale udržitelného cestovního ruchu
- ⇒ Ochrana a obnova kulturního dědictví na podporu ekonomického rozvoje
- ⇒ Zkvalitnění poskytování turistických služeb prostřednictvím nových služeb s vysokou přidanou hodnotou

Soulad programů s prioritami evropské politiky ČR je obecně spíše nižší než v případě priorit státní politiky. Zčásti je to způsobeno poměrně jednoznačným a konkrétním cílením evropské politiky, při němž si evropská politika „vystačí“ s pouhými třemi prioritami, které samozřejmě (a správně) nepokrývají celou intervenční oblast. Také díky tomu mají všechny tři priority evropské politiky ČR oporu v alespoň jednom rozvojovém programu na národní úrovni.

Celkem 9 programů lze rozdělit dle míry souladu s 3 evropskými prioritami do 3 skupin:

a) Programy v silném souladu s evropskými prioritami

Silný soulad vykazuje pouze program MMR ČR „Podpora prezentace ČR jako destinace cestovního ruchu“ s prioritou „Propagace přírodního a kulturního bohatství jako potenciálu pro rozvoj trvale udržitelného cestovního ruchu“. Uvedený program tedy vykazuje nejvyšší soulad s národními i evropskými prioritami ze všech programů, byť soulad s evropskou prioritou není zcela přesný (princip udržitelného cestovního ruchu je v programu Podpora prezentace ČR jako destinace cestovního ruchu zmíněn jen okrajově v rámci zásad pro přidělování finančních prostředků).

Relativně silná shoda panuje také mezi programy MK ČR, které jsou zaměřeny na obnovu nemovitých památek, s prioritou „Ochrana a obnova kulturního dědictví na podporu ekonomického rozvoje“. Soulad není absolutní proto, že zaměření programů MK ČR je zaměřeno především na rozvoj kultury a záchranu architektonických památek jako takovou, přičemž ekonomický rozvoj formulovaný v uvedené prioritě je v tomto směru spíše externalitou, navíc těžko ověřitelnou.

b) Programy ve slabším souladu s evropskými prioritami

Slabší soulad s politikou ČR na evropské úrovni vykazují oba regionálně zaměřené programy MMR ČR, jejichž součástí je i rozvoj ČR, s prioritou „Ochrana a obnova kulturního dědictví na podporu ekonomického rozvoje“. S toutž prioritou a dále s prioritou „Zkvalitnění poskytování turistických služeb prostřednictvím nových služeb s vysokou přidanou hodnotou“ je v částečné shodě Podpora rozvoje lázeňství.

c) Programy stojící mimo hlavní evropské priority

Zcela mimo cíle evropské politiky se nachází pouze program „Podpora budování doprovodné infrastruktury cestovního ruchu pro sportovně-rekreační aktivity“. Důvodem je důraz evropských priorit jednak na integrovaný přístup při rozvoji cestovního ruchu (uvedený program je v tomto smyslu parciální, protože je cílen pouze na rozvoj infrastruktury, navíc poměrně specifické), a jednak na nové, netradiční formy cestovního ruchu s vysokou přidanou hodnotou pro rozvoj regionu (uvedený program je cílen na rozvoj infrastruktury pro tradiční aktivity).

4.6.3 Vyhodnocení míry souladu s prioritami NRP

V rámci NRP vykazují nejvyšší soulad s národními programy samozřejmě prioritou „Rozvoj udržitelného cestovního ruchu“. Je v silném nebo alespoň slabém souladu se všemi programy v rámci intervenční oblasti CR. Zřetelný je také soulad národních programů s prioritami definovanými územně, tedy „Vyváženým rozvojem regionů“, „Rozvojem městských oblastí“ a „Rozvojem venkovských oblastí“, v případě některých programů i s „Regionální konkurenceschopností a zaměstnaností – Praha“. V rámci rozvoje některých regionů může hrát cestovní ruch významnou roli, v rámci jiných rolí marginální, proto je soulad obecně spíše nižší. Jako velmi nízký lze hodnotit soulad národních programů s prioritami „Konkurenceschopný podnikatelský sektor“, „Zvyšování zaměstnanosti a zaměstnatelnosti“, „Zlepšení ochrany a kvality životního prostředí“, kterých se oblast CR dotýká okrajově. Žádný soulad s programy v oblasti cestovního ruchu nemají priority „Podpora kapacit VaV a inovací“, „Vzdělávání“, „Posilování sociální soudržnosti“, „Modernizace veřejné správy“, „Zlepšení dostupnosti dopravy, informačních a komunikačních technologií“ a „Evropská územní spolupráce“. Tyto okruhy rovněž s cestovním ruchem souvisí jen okrajově. Je však jasné, že soulad národních programů v oblasti CR je alespoň nějaký v případě priorit zaměřených na rozvoj infrastruktury a podnikání, zatímco v případě priorit usilujících o rozvoj lidských zdrojů (vzdělání, kvalifikace, sociální soudržnost apod.) a výzkumu není soulad s národními programy žádný. Potvrzuje to skutečnost, že národní programy v oblasti CR jsou cíleny výrazně „infrastrukturně“, nikoli na měkké projekty.

Celkem 9 programů lze rozdělit dle míry souladu se 14 evropskými prioritami do 2 skupin (do poslední třetí nespadá žádný program):

a) Programy v silném souladu s prioritami NRP

V silném nebo velmi silném souladu s některou z priorit jsou téměř všechny národní programy v intervenční oblasti CR. V takto silném souladu jsou však pouze s prioritou „Rozvoj udržitelného CR“. Výjimkou jsou pouze programy „Podpora budování doprovodné infrastruktury cestovního ruchu pro sportovně-rekreační aktivity“ a „Podpora prezentace ČR jako destinace cestovního ruchu“, kde soulad s uvedenou prioritou sice rovněž existuje, ale lze jej hodnotit jako slabý či velmi slabý. Je zřejmé, že většina národních programů v oblasti CR se opírá právě o jedinou prioritu „Rozvoj udržitelného CR“, což je u takto specifické oblasti přirozené. Na tom, že většina programů dosahuje vysokého souladu s touto prioritou, se podílí také poměrně obecná, široká a stručná definice uvedené priority (obtížně si lze představit program v oblasti CR, který by nebyl v žádném souladu s touto prioritou).

b) Programy ve slabším souladu s prioritami NRP

Slabšího souladu s alespoň jednou z priorit NRP dosahují všechny programy v intervenční oblasti CR včetně programů, které s žádnou prioritou nevykazují silný soulad. Program „Podpora budování doprovodné infrastruktury cestovního ruchu pro sportovně-rekreační aktivity“ dosahuje slabšího souladu zejména s prioritou „Rozvoj udržitelného CR“, program „Podpora prezentace ČR jako destinace cestovního ruchu“ pak s prioritami „Vyvážený rozvoj regionů“, „Rozvoj městských regionů“ a „Rozvoj venkovských regionů“ (s několika dalšími prioritami je dále soulad každého z obou programů velmi slabý).

S regionálně orientovanými prioritami jsou dále v souladu téměř všechny programy, které vykazují silný soulad s prioritou „Rozvoj udržitelného CR“. „Regionální program podpory rozvoje severozápadních Čech a Moravskoslezského regionu (dotační titul "Podpora investic pro rozvoj CR" a „Regionální program podpory rozvoje hospodářsky slabých a strukturálně postižených regionů“ jsou ve slabém souladu s prioritou „Vyvážený rozvoj regionů“. Soulad v tomto případě

vychází z toho, že oba zmíněné programy mají všechny dotační tituly včetně „Podpory investic pro rozvoj CR cílené na problémové regiony a přispívají tudíž k vyváženému rozvoji regionů.

Se 2–4 z celkového počtu 4 regionálně cílených priorit jsou ve slabém souladu „Program regenerace městských památkových rezervací a městských památkových zón“, „Program záchrany architektonického dědictví“ a „Program péče o vesnické památkové rezervace a zóny a krajinné památkové zóny“. Soulad v tomto případě znamená, že regenerace kulturních a architektonických památek vždy přispívá k rozvoji jakéhokoli regionu, byť třeba okrajově. (Regenerace městských památkových rezervací a městských památkových zón přirozeně nepřispívá k naplnění priority „Rozvoj venkovských oblastí“, regenerace vesnických památkových rezervací a zón a krajinných památkových rezervací zase nepřispívá k naplnění priority „Rozvoj městských oblastí“.)

c) Programy stojící mimo priority NRP

Žádný z národních programů v oblasti CR nestojí mimo aktuální priority NRP.

4.6.4 Vyhodnocení míry souladu s prioritami OP

Jako mnohem podstatnější než soulad národních programů s prioritami NRP se jeví analýza překryvů mezi národními programy a významným nástrojem pro implementaci NRP, resp. NSRR – operačními programy. Rozvoje cestovního ruchu se týkají jedna prioritní osa a v rámci ní tři oblasti podpory Integrovaného operačního programu a jedna prioritní osa a v rámci ní tři oblasti podpory v regionálních operačních programech (ve všech ROP jsou definovány přibližně stejně):

- ⇒ IOP – Organizace a řízení cestovního ruchu na národní a nadregionální úrovni
- ⇒ IOP – Podpora budování destinací cestovního ruchu národního a nadregionálního významu
- ⇒ IOP – Rozvoj produktů a marketingová podpora cestovního ruchu na národní a nadregionální úrovni
- ⇒ ROP - Rozvoj podnikatelské infrastruktury a služeb cestovního ruchu
- ⇒ ROP - Rozvoj veřejné infrastruktury a služeb cestovního ruchu
- ⇒ ROP - Podpora marketingu a destinačního řízení v cestovním ruchu

Protože národní programy jsou orientovány prakticky výhradně na investice do infrastruktury cestovního ruchu (včetně služeb cestovního ruchu a obnovy kulturních památek), vyskytují se překryvy především mezi nimi a oblastmi podpory OP, které jsou rovněž zaměřeny na investice do infrastruktury. Podle intenzity překryvu s oblastmi podpory OP lze národní programy rozdělit do následujících tří skupin:

a) Programy v silném překryvu s prioritami OP

Největší míru překryvu s oblastmi podpory OP vykazuje národní program Podpora budování doprovodné infrastruktury cestovního ruchu pro sportovně-rekreační aktivity. Silný obsahový překryv vykazuje s jednou oblastí podpory IOP (Podpora budování destinací CR národního a nadregionálního významu) a dvěma oblastmi podpory ROP (Rozvoj podnikatelské/veřejné

infrastruktury pro CR). Z národního programu Podpora budování doprovodné infrastruktury cestovního ruchu lze financovat skoro tytéž aktivity jako v rámci zmíněných oblastí podpory.

V případě regionálně orientovaných národních programů MMR pro rozvoj hospodářsky slabých a strukturálně postižených regionů a severozápadních Čech a Moravskoslezského kraje, v rámci nichž je podpora investic pro CR jedním z dotačních titulů, lze identifikovat silný překryv s týmiž oblastmi podpory OP, tzn. s jednou oblastí podpory IOP (Podpora budování destinací CR národního a nadregionálního významu) a dvěma oblastmi podpory ROP (Rozvoj podnikatelské/veřejné infrastruktury pro CR). Překryv existuje sice jen pro regiony severozápadních Čech, Moravskoslezského kraje a 11 okresů zařazených mezi hospodářsky slabé či strukturálně postižené, ty však dohromady mají téměř třetinový podíl na rozloze i populační velikosti ČR a navíc mají jako vymezené území plošných charakter. Proto lze tyto překryvy považovat za velmi silné.

Velmi silný překryv především se 2 oblastmi podpory IOP (Organizace a řízení cestovního ruchu na národní a nadregionální úrovni, Rozvoj produktů a marketingová podpora cestovního ruchu na národní a nadregionální úrovni) vykazoval také národní program „Podpora prezentace ČR jako destinace cestovního ruchu“, který však v roce 2006 nebyl vypsán.

b) Programy ve slabším překryvu s prioritami OP

O něco méně silný překryv s týmiž oblastmi podpory IOP a ROP a dále s oblastí podpory ROP „Podpora marketingu a destinačního řízení v cestovním ruchu“ vykazuje národní program MMR Podpora rozvoje lázeňství. Zde je však překryv lokalizován jen do lázeňských míst, které tvoří na rozloze i populační velikosti CR výrazně menší podíl, mají bodový charakter a navíc jsou specializované jen na jednu zřetelně specifikovanou formu CR. Z tohoto důvodu je tento překryv mírně slabší než v případě výše zmíněných programů.

Slabší překryvy s oblastmi podpory OP vykazují také 3 programy MK - nejvíce „Program regenerace městských památkových rezervací a městských památkových zón“ a dále také „Program záchrany architektonického dědictví“ a „Program péče o vesnické památkové rezervace a zóny a krajinné památkové zóny“. Překryv se týká opět týchž oblastí podpory OP, tzn. jedné oblasti podpory IOP (Podpora budování destinací CR národního a nadregionálního významu) a dvou oblastí podpory ROP (Rozvoj podnikatelské/veřejné infrastruktury pro CR), v rámci nichž lze rovněž financovat rekonstrukce kulturních památek, byť je většinou podmínkou jejich využití pro CR.

c) Programy bez překryvu s prioritami OP

Zcela mimo intervence ROP i IOP stojí národní program MK „Program restaurování movitých kulturních památek“, který jako jediná z identifikovaných národních programů v oblasti CR není orientován na infrastrukturu CR.

4.6.5 Závěr

Ukazuje se, že v oblasti CR je míra souladu národních programů jednoznačně vyšší s prioritami politiky CR na národní úrovni než na úrovni evropské. Hlavním důvodem však není reálné propojení národní politiky CR s národními programy, ale především velmi obecné pojetí priorit národní politiky, které zahrnuje mnohem větší část oblasti CR. Naopak v případě hodnocení souladu s prioritami evropskými je hlavním důvodem nižší míry souladu s národními programy relativně úzké vymezení priorit, kterých je navíc mnohem méně (3 evropské oproti 9 národním).

Porovnání míry souladu národních programů s prioritami NRP je obtížné posuzovat (zvláště v poměrně úzké oblasti ČR), protože tyto priority jsou postaveny jinak než priority národní i evropské politiky ČR. Priority NRP pokrývají prakticky celé spektrum možných témat, a slabý či žádný soulad národních programů s většinou těchto priorit je proto přirozený.

Na většinu priorit národní politiky ČR nereaguje žádný podpůrný program. Programy na národní úrovni tak zdaleka nenaplní všechny vytyčené priority. To je však opět způsobeno spíše velkým počtem priorit než malým počtem či nevhodným cílením rozvojových programů. Pokud však soulad mezi konkrétním programem a prioritou existuje, většinou je skutečný (nikoli formální).

Evropské priority jsou pokryty lépe, a to především díky jejich nižšímu počtu. Pokrytí je však v případě evropských priorit častěji než u jiných náhodné a formální – např. priorita „Propagace přírodního a kulturního bohatství jako potenciálu pro rozvoj trvale udržitelného cestovního ruchu“ je sice zdánlivě pokryta zejména programem „Podpora prezentace ČR jako destinace cestovního ruchu“, ale hlavní myšlenka, tzn. chápání propagace přírodního a kulturního bohatství jako potenciálu pro trvale udržitelný rozvoj ČR, příliš zohledněna není. Obdobně priorita „Ochrana a obnova kulturního dědictví na podporu ekonomického rozvoje“ je zdánlivě naplňována především programy MK ČR, ve skutečnosti však jde o „běžnou“ údržbu památek, přičemž ekonomický rozvoj je sice příznivý, ale nezáměrný dopad. Priorita „Zkvalitnění poskytování turistických služeb prostřednictvím nových služeb s vysokou přidanou hodnotou“ je opět zdánlivě naplněna téměř všemi programy MMR ČR, ale většinou se jedná o celé spektrum služeb bez cílení na služby s vysokou přidanou hodnotou.

Priority NRP jsou národními programy pokryty velmi různorodě. Nejlépe je pokryta priorita „Rozvoj udržitelného cestovního ruchu“. Vzhledem k velmi obecnému vymezení této priority je soulad s národními programy skutečný (nikoli formální). Obdobně to platí i pro regionálně cílené priority – také zde je soulad skutečný, byť méně silný než v případě priority „Rozvoj udržitelného cestovního ruchu“.

Obecně platí, že rozvojovými programy na národní úrovni jsou špatně pokryty zejména priority národní a evropské politiky i NRP zaměřené na rozvoj „měkké“ infrastruktury a priority usilující o komplexnější rozvoj ČR (např. s vazbou cestovního ruchu na oblast životního prostředí, zvyšování kvalifikace apod.).

Významné jsou překryvy téměř všech národních programů s oblastmi podpory OP. Obecně jsou překryvy největší mezi programy/oblastmi podpory, které jsou orientované na výstavbu a modernizaci infrastruktury a služeb ČR. Některé překryvy jsou zčásti omezeny územní či odvětvovou specifikací některých národních programů.

4.7 Bydlení (oblast G)

Oblast bydlení představuje **svérázné pole pro uplatnění veřejné politiky**. Je to způsobeno tím, že bydlení je jak „ryzí“ sférou soukromé spotřeby (podléhající regulaci trhem), tak sférou veřejného zájmu: kvalita, dostupnost a přiměřená sociální spravedlnost bydlení se úzce dotýká životní úrovně a celkové kvality života obyvatelstva, má úzkou souvislost např. s fungováním trhu práce, procesem sociálního začleňování, zdravotním stavem populace apod.

Smyslem veřejné politiky ve sféře bydlení je regulovat se sociálních hledisek tyto externality trhu. V podmínkách ČR jsou subjekty veřejné správy realizující bytovou politiku na jedné straně stát (vláda), na druhé straně města a obce (úloha krajů je v podstatě zanedbatelná). Daná studie se samozřejmě dotýká jen vládní bytové politiky, a i to jen v úzké výšce: za prve ne každé opatření bytové politiky má charakter politiky podpůrné (existují např. i legislativní opatření ve sféře nájemních vztahů, regulace nájemného apod.), za druhé i pokud ji má, fungují tyto opatření často jako nástroje stimulace poptávky (např. příspěvky k hypotékám a ke stavebnímu spoření, ale i sociální příspěvky na bydlení, úvěry pro mladé apod.). Studie tedy analyzuje pouze ty podpůrné programy státní bytové politiky, které **stimulují stranu nabídky**, čili mají investiční povahu, jsou orientovány na výstavbu a regeneraci bytových objektů resp. s nimi souvisejícího bytového prostředí. Realizace těchto programů je z části v kompetenci MMR ČR, z části SFRB.

Vzhledem k tomu, že se předchozí evaluační projekt (5/04) oblastí bydlení v podstatě nezabýval, musela se stát prvním krokem analýzy samotná evidence existujících podpůrných programů výše uvedeného typu.

V ČR je v současnosti realizováno 9 takových podpůrných programů:

- ⇒ Program podpory výstavby nájemních bytů (SFRB)
- ⇒ Program podpory výstavby družstevních bytů (SFRB)
- ⇒ Program podpory výstavby technické infrastruktury (MMR)
- ⇒ Program podpory výstavby podporovaných bytů (MMR)
- ⇒ Program podpory oprav domovních olověných rozvodů (MMR)
- ⇒ Program PANEL (SFRB)
- ⇒ Program podpory regenerace panelových sídlišť (MMR)
- ⇒ Program Úvěry obcím na opravy a modernizace (SFRB)
- ⇒ Program podpory oprav „havarijních stavů“ (SFRB)

Politika bydlení patří přitom i v EU do oblasti **výhradní kompetence národních států**. EU v této oblasti aplikuje svou politiku jednak prostřednictvím doporučení, jednak obecnou regulací veřejné podpory. Proto také nebylo bydlení zahrnuto jako předmět zkoumání do evaluační studie 5/04, neboť se nedal očekávat v podstatě žádný překryv národních a evropských podpůrných programů. Nařízení Evropského parlamentu a Rady o Evropském fondu pro regionální rozvoj (ERDF) z 21. prosince 2005 (Nařízení o ERDF) však otevřelo ČR, jako jednomu z nových členů EU, možnost čerpat zdroje ERDF na vybrané výdaje spjaté s revitalizací panelových sídlišť a domů. Tato nová situace klade bezprostředně otázku na vztah mezi touto „evropskou pomocí“ (realizovanou v rámci jedné z priorit IOP) a pomocí realizovanou oběma analogickými národními programy (Program podpory regenerace panelových sídlišť, Program Panel), zprostředkovaně však klade otázku po smyslu a zaměření všech stávajících národních podpůrných programů bydlení.

Celkově bylo nicméně základní hodnocení zúženo pouze na **6 národních programů** (4 v kompetenci SFRB a 2 v kompetenci MMR ČR), tj. vyloučen byl Program podpory výstavby podporovaných bytů (jako specifický nástroj národní sociální politiky, který v nějaké podobě bude vždy nutné aplikovat), Program podpory oprav domovních olověných rozvodů (jako program malý, velmi úzce zaměřený a zřejmě dočasný) a konečně i Program podpory oprav „havarijních stavů“ (jako program „havarijní“, jenž jako takový vždy musí být připraven v záloze).

4.7.1 Vyhodnocení míry překryvu s národními prioritami

Při stanovení národních priorit v oblasti podpory bydlení se vychází (z jednoho základního zdroje, kterou je aktuální **Koncepce bytové politiky**, vládou schválená v březnu 2005 a nahrazující obdobný dokument z roku 1999 resp. 2001. Jde o dokument s poměrně širokým obsahovým záběrem, který definuje celkové záměry vlády v oblasti bydlení a vymezuje roli MMR jako koordinačního orgánu pro činnost ministerstev a jiných orgánů státní správy při zabezpečování politiky bydlení. Koncepce se dotýká období let 2005 – 2010 a je zaměřena spíše na definování realizačních nástrojů, postupů a kroků vládní politiky, než na celkovou vizi, strategické cíle a priority. Přesto lze – z celkového kontextu Koncepce – jako hlavní cíle (priority) vyčíst:

- ⇒ zvyšování finanční dostupnosti bydlení pro obyvatelstvo,
- ⇒ zvyšování nabídky bydlení především prostřednictvím podpory nové výstavby,
- ⇒ zvyšování kvality bydlení zejména prostřednictvím pomoci vlastníkům při správě, údržbě, opravách a modernizaci bytového fondu.

Národní programy jsou vždy specificky zaměřeny a vykazují tedy různou míru souladu s jednotlivými prioritami. V zásadě ale platí, že část programů (orientovaných na podporu nové výstavby) naplňuje první dvě národní priority a část programů (orientovaných na opravy, modernizace a revitalizace) naplňuje prioritu poslední. Tento výsledek nepřekvapuje: analyzované národní programy jsou přímo definovány v Koncepci politiky bydlení jako její realizační nástroje, bezprostředně vázané na tu či onu prioritu. Proto lze všechny národní programy vložit dle míry jejich překryvu s národními prioritami do jediné skupiny:

Programy v silném překryvu s národními prioritami

Do této skupiny tedy patří všech 6 analyzovaných programů: Program podpory výstavby nájemních bytů, Program podpory výstavby družstevních bytů, Program podpory výstavby technické infrastruktury, Program PANEL, Program podpory regenerace panelových sídlišť a Program Úvěry obcím na opravy a modernizace. Nicméně formálně silný překryv programů s národními prioritami ještě nezaručuje skutečné pokrytí těchto priorit – vinu na tom však nemá konkrétní struktura a podmínky uvedených programů (které jsou vcelku racionální a uživatelsky přijatelné), nýbrž **nízký objem alokovaných prostředků**. Úhrn ročně alokovaných prostředků do všech 6 zkoumaných programů se pohybuje kolem 3 mld. Kč, přičemž jen odhad rozsahu zanedbané údržby panelových domů se pohybuje kolem 460 mld. Kč. Vážnost „bytového problému“ v ČR tedy volá po intenzivnější veřejné podpoře ze strany státu, než jaká je dosud realizována. Nezdá se přitom, že by přípustná míra zapojení zdrojů z ERDF (při daných právních omezeních např. u přípustné míry veřejné podpory) do řešení tohoto problému mohla danou nerovnováhu zásadně změnit. Znamená to tedy, že bez ohledu

na evropskou linku podpory bude do dané sféry nutné v budoucnu alokovat i masivnější národní zdroje.

4.7.2 Vyhodnocení míry překryvu s evropskými prioritami

Bydlení nepředstavuje v žádném z oficiálních strategických dokumentů EU samostatné téma, v jehož rámci by byly specifikovány „evropské“ priority pro oblast bydlení. Tento stav koresponduje s dělbou kompetencí mezi orgány EU a orgány národních států, které v této sféře mají hlavní slovo. Základní evropské dokumenty jako je „Politika soudržnosti pro podporu růstu a zaměstnanosti: **Strategické obecné zásady Společenství 2007 – 2013**“ (KOM 0299 / 2005) nebo „Lisabonská strategie“ se přesto tématu bydlení dotýkají, vždy však v instrumentální poloze, tj. potud, pokud některé problémy bydlení bezprostředně souvisí s vlastními prioritami, jako je zvyšování ekonomické konkurenceschopnosti či zachování sociální soudržnosti. Zmíněny jsou v této souvislosti jako prioritní záměry a) zvyšování kvality života ve městech (zvláště v jejích chudých čtvrtích), b) obnova veřejných prostranství, c) snižování energetické náročnosti budov, c) zvýšení mobility pracovních sil. Zdůrazňována je tedy souvislost bydlení s trhem práce, veřejným zdravím či bezpečností. Pokud tedy SOZS o problematice bydlení hovoří, činí tak většinou v souvislosti s jeho sociální rolí. Obdobné je to v případě „Lisabonské strategie“.

Opatření **nové Lisabonské strategie** by měla posilovat ekonomický a inovační potenciál Unie plnit a tím plnit realizaci cílů v sociální oblasti a v oblasti životního prostředí. Bydlení je sférou v němž úzce prolínají všechny tři pilíře udržitelného rozvoje. Dostupné bydlení je podmínkou mobility pracovní síly, bez níž je ekonomický rozvoj stěží představitelný. Dostupnost a kvalita bydlení (včetně kvality urbánního prostředí) také silně determinuje sociální soudržnost společnosti a stejně tak intenzivně ovlivňuje i kvalitu životního prostředí. Strategie také upozorňuje, že v příštích 50 letech bude Evropa čelit demografické změně, která nemá v historii obdoby. Při zachování současných demografických tendencí se celkový počet pracujících v absolutních hodnotách sníží. Kromě zásadních sociálních změn, které toto snížení přinese, bude zároveň vyvíjen obrovský tlak i na důchodové systémy a systémy sociálního zabezpečení. Z uvedených důvodů, a pro zachování sociální soudržnosti, bude nezbytně nutné zajistit dostupnost bydlení pro všechny segmenty obyvatelstva.

V praktické rovině tyto obecné úkoly ve sféře bydlení konkretizuje **Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o Evropském fondu pro regionální rozvoj (ERDF) z 21. prosince 2005 (Nařízení o ERDF)**. Ten obsahuje zásadu stanovující nezbytnost podpory omezených opatření na obnovu **sociálního bydlení a zvýšení energetické účinnosti** v nových členských státech, které přistoupily k Evropské unii dne 1. května 2004 nebo později, v rámci integrovaných operací v oblasti rozvoje měst. Na toto nařízení navazuje **Informační list č. 66** k článku 7 Nařízení o ERDF (stav textu k 29.3.2006), který vyjadřuje konsensus o přípustnosti čerpání zdrojů ERDF na výdaje zohledněné v rámci integrovaného projektu rozvoje města a o alokaci výdajů z ERDF na tyto účely. Informační list č. 66 současně definuje směry této alokace, a to buď na bytové domy, nebo na budovy vlastněné veřejným a neziskovým sektorem. Jako hlavní cíl opatření v této sféře vidí **dobrou kvalitu a dostupnost bydlení pro osoby s nízkými příjmy a sociálně ohrožené skupiny** a v tomto duchu předběžně navrhuje sadu kritérií (indikátorů). Jako způsobilé intervence předběžně určuje a) regeneraci bytových domů (konstrukční části domů, související technická zařízení a energeticky úsporná opatření) a b) zajištění kvalitního sociálního bydlení prostřednictvím renovace a úprav existujících budov.

Na základě všech těchto zdrojů lze jako „evropské priority“ ve sféře bydlení určit:

- ⇒ Zvýšení dostupnosti bydlení pro sociálně slabší vrstvy
- ⇒ Zvýšení kvality obytného prostředí v sociálně ohrožených částích měst
- ⇒ Modernizace bytového fondu s cílem dosažení energetických úspor

První ze jmenovaných priorit je prakticky identická s první národní priorit, druhá a třetí navazuje na třetí národní prioritu, zatímco souvislost k druhé národní prioritě chybí: podpora nové bytové výstavby zůstává výhradně národní záležitostí.

Analýza pokrytí evropských priorit ve sféře bydlení současnými národními programy představuje ve své obecné rovině komplikovaný problém: na jedné straně část národních programů míří zcela mimo rámec priorit EU, což však nemusí být „špatně“, vzhledem k vysoké míře kompetencí, kterými v této sféře disponují národní státy (včetně ČR), na straně druhé nová orientace evropské politiky soudržnosti znamená, že národní programy reálně pokrývají jen část nových evropských priorit, a to navíc nikoli s velkou intenzitou.

Národní programy lze tedy rozdělit do 3 skupin dle jejich míry souladu s evropskými prioritami:

a) Programy v silném souladu s evropskými prioritami

Sem patří především oba programy orientované na modernizaci stávajícího bytového fondu, který vykazuje silnou (či velmi silnou) míru souladu s 2 evropskými prioritami. Jde jednak o **Program PANEL**, jehož smyslem je zajistit regeneraci panelových bytových objektů postavených v letech 1950 – 1990, jednak o **Program Úvěry obcím na opravy a modernizace**, který je naopak orientován na stimulaci obnovy staršího bytového fondu. Ani v jednom z těchto programů sice není nijak zvlášť zdůrazňována ani jejich sociální ani energetická orientace, fakticky však v obou směrech působí.

b) Programy ve slabším souladu s evropskými prioritami

Do skupiny programů se slabším souladem s evropskými prioritami lze zařadit **Program podpory výstavby nájemních bytů, Program podpory výstavby technické infrastruktury a Program podpory regenerace panelových sídlišť**, které vesměs odpovídají jen na jednu z evropských priorit, za to však silně resp. velmi silně. Jejich zařazení do dané skupiny je tedy diktováno spíše formálními hledisky, než faktickou souvislostí těchto programů s národními prioritami. Program podpory výstavby nájemních bytů je totiž vědomě orientován na zpřístupnění bydlení těm vrstvám obyvatel, které nemají šanci „dosáhnout“ ani na bydlení vlastnické, ani družstevní – čili je fakticky jediným národním programem se silným sociálním podtextem (jinou věcí je, že příjemci pomoci, tedy obce ne vždy tento sociální obsah programu respektují). Podobně je na tom Program podpory výstavby technické infrastruktury, který často navazuje (resp. předchází či doprovází) na prve zmíněný Program a jehož účel je zlevnit bytovou výstavbu, zejména nájemní. Pokud jde o Program podpory regenerace panelových sídlišť, ten zase svým zaměřením jako jediný z národních programů pokrývá ve velmi silné míře druhou z evropských priorit.

c) Programy stojící mimo hlavní evropské priority

Jediným programem, který stojí vně definice evropských priorit je **Program podpory výstavby družstevních bytů**, který je vědomě orientován na zpřístupnění bydlení „středním vrstvám“, a to formou nové bytové výstavby.

4.7.3 Vyhodnocené míry překryvu s prioritami NRP/OP

NRP pro období 2007 – 2013 byl vzat v únoru 2006 vládou ČR a stal se východiskem jak pro zpracování NSRR (který pracuje se stejnou strukturou prioritních os a priorit), tak zpracování OP. Podkladem pro definování priorit NRP se stala vládou projednaná verze (leden 2006), podkladem pro definování priorit OP verze z června 2006, které také vláda ČR vzala na vědomí. V případě OP se tak děje s rizikem, které – speciálně ve sféře bydlení – znamená práce s de facto nedokončeným podkladem.

Pokud jde o NRP jako celek, definuje své priority prostřednictvím 4 prioritních os (Posilování konkurenceschopnosti české ekonomiky, Rozvoj moderní a konkurenceschopné společnosti, Životní prostředí a dostupnost a Vyvážený a harmonický rozvoj území ČR). U všech čtyř lze indikovat jejich silnější či slabší funkční souvislost se sférou bydlení, meritorně se ovšem této sféře (v „úzkém slova smyslu“) dotýká jen posledně jmenovaná prioritní osa, a ani to nijak intenzívně. Pomineme – li prioritu posilování role měst (která se však týká komplexního řešení revitalizace vybraných městských čtvrtí a není tedy prioritně orientována na bytovou funkci měst), zbývá totiž jediná – za to však zcela konkrétní – priorita, totiž **regenerace panelových sídlišť**. Z kontextu výkladu této priority v NRR vyplývá, že její obsahová orientace by měla být v souladu s prioritami, jak je vymezuje na tomto úseku SOZS, Nařízení k ERDF aj.. Pokud jde tedy o vztah národních podpůrných programů v oblasti bydlení k NRP jako celku, nepřináší jeho rozbor žádné nové informace, než jaké již byly odhaleny výše (kap. 3.7.2.).

Zajímavější je z tohoto hlediska hledání souladu národních podpůrných programů s těmi Operačními programy, které přímo reagují na prioritu **Regenerace panelových sídlišť**. Informační list č. 66 k článku 7 Nařízení o ERDF připouštěl řešení této priority v jednom či více OP, přičemž první varianta zajišťovala globálně vyšší alokaci prostředků ERDF. Tato varianta byla také v ČR zvolena, a to na základě dohody mezi MMR ČR a Asociací krajů, podle níž nebude v ROP figurovat bydlení jako oblast podpory. Na výše uvedenou prioritu tedy nakonec reaguje jen **Integrovaný operační program** (řídícím orgánem je MMR ČR). Vlastním předmětem zkoumání v této studii je proto **vztah mezi národními programy a Integrovaným operačním programem (IOP)**.

V IOP lze nalézt 6 priorit, z nichž našeho tématu se týká priorita č. 5 **Revitalizace panelových sídlišť**. V rámci ní jsou definovány dvě oblasti podpory:

- ⇒ Oblast podpory 5.1 – Komplexní revitalizace prostředí panelových sídlišť
- ⇒ Oblast podpory 5.2 – Regenerace panelových bytových domů

Z hlediska míry překryvu národních podpůrných programů ze sféry bydlení s IOP lze definovat 2 zcela protikladné skupiny:

a) Programy v silném překryvu s oblastmi podpory IOP

Sem patří **samozejmě** oba národní programy orientované na zlepšení situace na panelových sídlištech, tedy **Program PANEL a Program podpory regenerace panelových sídlišť**, které se logicky silně překrývají s vybranými oblastmi podpory IOP.

b) Programy stojící mimo hlavní priority IOP

Všechny ostatní existující národní programy podpory bydlení, tedy **Program podpory výstavby nájemních bytů, Program podpory výstavby družstevních bytů, Program**

podpory výstavby technické infrastruktury a Program Úvěry obcím na opravy a modernizace, stojí zcela vně definice oblastí podpory IOP.

4.7.4 Závěr

Podpůrné programy z oblasti rozvoje bydlení vcelku naplňují představy o formálně dobře založených nástrojích k ovlivňování nabídky bydlení. Jejich klíčovým problémem je rozpor mezi širokou potenciální poptávkou po jejich využití a relativně nízkým objemem v nich alokovaných podpůrných (finančních) prostředků. To samozřejmě evokuje otázku jak efektivně zapojit k vyrovnání této nerovnováhy prostředky z ERDF. Předchozí analýza přitom jasně ukazuje, že odpověď na tuto otázku bude jiná v případě těch národních programů, které se kryjí s prioritami IOP, a zcela jiná u ostatních národních programů, které sice naplňují národní priority, ale s obsahem IOP se zcela míjí. Přitom tento fakt vůbec nemusí být (a také není) argumentem pro zrušení těchto národních programů – znamená jen tolik, že realizace 4 analyzovaných programů podpory bydlení bude trvale odkázána na národní zdroje.

5. RÁMCOVÝ NÁVRH ZAMĚŘENÍ A ÚPRAVY VZTAHŮ MEZI ČESKÝMI A EVROPSKÝMI PROGRAMY

5.1 Obecná východiska

V souvislosti s přípravou na nové programové období EU (2007-2013) je stále více zřejmé, že významným problémem absorpční kapacity ČR bude zajištění povinného spolufinancování evropských programů z národních zdrojů. Nároky na finanční spoluúčast veřejných rozpočtů ČR v rámci politiky soudržnosti EU budou několikanásobně vyšší než v současném období. Podle odhadu Ministerstva financí bude na spolufinancování evropských programů v letech 2007-2013 zapotřebí zhruba 200 mld. korun v každém roce. Rozhodující část těchto „povinných“ veřejných výdajů by měla být čerpána ze státního rozpočtu, který tak bude pod dvojnásobným tlakem – na jedné straně bude nutné hledat úspory a snižovat výdaje tak, aby ČR splnila konvergenční kritéria pro vstup do monetární unie, na straně druhé bude nutné najít v rozpočtu „projektové“ peníze na spolufinancování rozvojových programů EU.

Tlak evropských fondů na veřejné výdaje ČR může vést v dlouhodobém horizontu ke snížení podílu mandatorních výdajů státního rozpočtu, neboť bude nutné najít zdroje na krytí investičních výdajů spojených s projekty strukturálních fondů. Z krátkodobého hlediska bude ale nutné hledat zdroje v oblasti nemandatorních výdajů státního rozpočtu. V této souvislosti je zejména ze strany Ministerstva financí vytvářen tlak na redukci národních podpůrných programů a využití uvolněných prostředků na kofinancování evropských programů. Přestože by ani čistě teoretická eliminace všech nebo většiny národních podpůrných programů nevyřešila problém s finanční komponentou absorpční kapacity ČR, je otázka úpravy vztahů mezi oběma linkami podpory velmi aktuální.

Systém národních podpůrných programů vykazuje v důsledku vysoké fragmentace (vysoký počet malých programů) a nízké koherence nízkou efektivitu, což prokázaly výsledky provedených analýz tohoto systému. Je také zřejmé, že s ohledem na poměr mezi evropskými a národními zdroji na politiku hospodářské a sociální koheze, nebude ČR následovat příkladu některých bohatších zemí EU, kde byla „doplňková“ podpora ze strukturálních fondů převedena pod národní programy, čímž zjednodušeně řečeno „pouze“ posílila stávající systém podpůrných programů. Naopak lze předpokládat, že systém národních programů bude přizpůsoben a upraven v důsledku tlaku na spolufinancování „silnějších“ evropských programů. Současný stav, kdy vedle sebe existují dva téměř nezávislé systémy podpůrných programů – národních a evropských je asi tou nejméně žádoucí variantou³.

Systém národních podpůrných programů vykazuje v každé intervenční oblasti určitá specifika a má různou míru politické podpory. Za této situace je málo pravděpodobné, že by se podařilo prosadit komplexní a centrálně řízenou transformaci celého systému národních programů. Zpracovatel tohoto evaluačního projektu naopak vychází z předpokladu, že potřebná transformace národních podpůrných programů bude v jednotlivých intervenčních oblastech probíhat nejenom s různou rychlostí, ale bude mít také rozdílné formy. Základní cíl by však měl být stejný – zvýšit efektivitu celého systému prostřednictvím koordinace národní a evropské linky podpory.

³ Výjimku představuje např. oblast podpory podnikání, kde k integraci obou linií podpory víceméně došlo.

5.1.1 Základní varianty úpravy vztahů mezi národními a evropskými programy

V obecné rovině si lze představit tři základní varianty vztahů mezi národními a evropskými programy:

1. nulová varianta – „dvojkolejný“ systém národních a evropských programů
2. varianta eliminace národních programů
3. varianta koordinace národních a evropských programů

První dvě varianty představují krajní polohy při zvažování další koexistence obou linek podpory. První varianta znamená konzervaci stávajícího stavu a ponechání dvou paralelních a relativně nezávislých systémů podpůrných programů na národní úrovni, prosazení druhé varianty by znamenalo resignaci na národní systém podpory a ponechání pouze evropské větve programů zaměřených na prioritní oblasti strukturálních fondů EU. Přestože se varianta „eliminace“ může jevit jako elegantní a rychlé řešení problému, není politická průchodnost této varianty příliš reálná. Jednotlivé resorty zpravidla obhajují svojí dotační politiku a nepočítají s její výraznější redukcí ani po r. 2006. Slabým místem této varianty je navíc fakt, že by nebylo možné nadále veřejně podporovat projekty v intervenčních oblastech, které patří pouze mezi národní priority a nebude tedy možné je financovat z evropských fondů.

Třetí „střední“ variantou jak upravit vztahy mezi podpůrnými programy financovanými z českých a evropských zdrojů je **postupná koordinace obou linek podpory**. Koordinace obou systémů podpory by nejenom ušetřila část zdrojů na kofinancování evropských programů, ale zejména by mohla vést k eliminaci řady slabých míst v celém systému národních podpůrných programů. Silné a slabé stránky všech výše diskutovaných variant vztahů mezi systémem národních a evropských programů jsou shrnuty v připojené tabulce.

Tabulka 1: Varianty vztahů mezi národními a evropskými programy – silné a slabé stránky

Název varianty	Silné stránky	Slabé stránky
Nulová varianta – dvojkolejný systém	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ušetření nákladů na transformaci systému podpůrných programů 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ vysoké náklady ▪ nízká přehlednost ▪ nízká koherence ▪ potenciální překryvy
Varianta „eliminace“	<ul style="list-style-type: none"> ▪ zajištění významného objemu zdrojů na kofinancování evropských programů ▪ zjednodušení systému 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ politická (ne)průchodnost ▪ významné riziko „mezer“ veřejné podpory
Varianta „koordinace“	<ul style="list-style-type: none"> ▪ snížení nákladů ▪ vyšší koherence a efektivita ▪ zajištění určitého objemu zdrojů na kofinancování evropských programů 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ obtížná politická průchodnost ▪ vysoké nároky na přípravu spuštění nového systému ▪ vysoké nároky na řízení

Jak bylo naznačeno výše, je pravděpodobné, že se v jednotlivých intervenčních oblastech veřejné podpory prosadí různé způsoby a formy transformace podpůrných programů. Za výchozí variantu úpravy vztahů mezi oběma linkami podpory lze považovat koordinaci programů. V rámci této varianty může dojít v některých intervenčních oblastech k částečné eliminaci národních větve programů nebo se naopak může ukázat, že zrušení nebo provázání určitého segmentu národních programů, je politicky neprůchodné a bude v jisté míře zachován „dvojkolejný“ systém. Protože je koordinace programů základní variantou transformace programů, je v další kapitole popsána podrobněji.

5.1.2 Koordinace programů jako základní varianta transformace vztahů mezi národními a evropskými programy

Varianta „koordinace“ programů má dvě základní podvarianty:

- 1) doplňování programů
- 2) propojení programů

Doplňování programů je zde chápáno jako rozdělení sfér podpor mezi národní a evropské programy v rámci intervenčních oblastí evropských fondů. Národní programy by tak směřovaly na pokrytí vybraných mezer v rámci intervenčních oblastí SF EU, na které nebudou zaměřeny priority operačních programů (tzn. v případě, kdy zaměření operačních programů bude užší, resp. strategičtější).

Propojení programů pak znamená přímé provázání programů národní a evropské linky podpory. Propojení programů může mít 2 různé podoby:

1. Vybrané národní programy budou převedeny pod programy evropské a získají tedy více finančních prostředků.
2. Národní programy budou sloužit k posílení absorpční schopnosti

ad 1) Převedení/transformace národních programů pod programy evropské

Převedení byt' jen části národních programů pod evropské programy může přinést následující výhody:

- + získání finančních prostředků na kofinancování
- + větší propojenost obou systémů – zabránění duplicitám
- + usnadnění orientace potenciálních žadatelů
- + více prostředků pro převedené národní programy

Tento krok však má i rizika a transformace není možná u všech programů. Při transformaci je třeba vyloučit určitá rizika spojená např. s přerušením pomoci některým potřebným cílovým skupinám. Převedení národních programů pod programy evropské není snadnou procedurou, nicméně bylo by možné využít zkušenosti ze některých států EU, kde transformace národních programů proběhla podobným způsobem (např. Rakousko).

ad 2) Národní programy jako nástroj pro zvýšení absorpční schopnosti

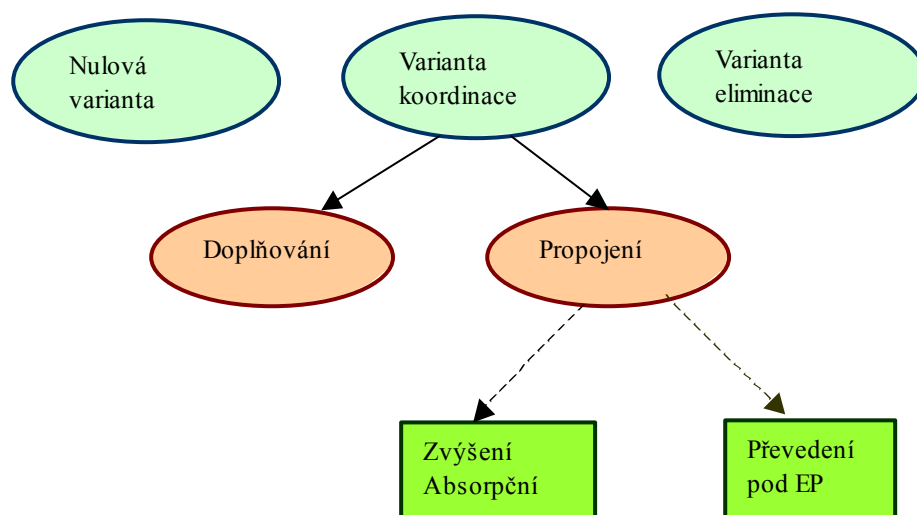
Absorpční schopnost, tj. schopnost konečných příjemců čerpat podporu na vybrané projekty lze zvyšovat různými způsoby. Národní linku podpory je v tomto smyslu možné využít zejména k:

- + eliminaci pákového efektu podpory ze strukturálních fondů
- + podporu při zpracování projektové dokumentace a žádosti o podporu

Podpora ze strukturálních fondů je poskytována převážně formou podílových dotací vyžadující finanční spoluúčast příjemce podpory (pákový efekt), což může omezit schopnost některých subjektů „dosáhnout“ na poskytovanou pomoc. Národní programy tak mohou být využity na částečnou eliminaci pákového efektu formou příspěvku na povinnou finanční spoluúčast.

Dalším problémem, který může snižovat absorpční schopnost žadatelů o podporu, je zařazení přípravy žádosti a projektové dokumentace mezi výdaje nezpůsobile pro podporu ze strukturálních fondů, podobně jako v současném programovém období. Opět je možné uvažovat o využití národních programů na financování těchto projektových aktivit.

Oba výše uvedené způsoby musí být z hlediska příjemců podpory používán selektivně, tzn. že musí být zaměřeny pouze na vybranou a relativně omezenou skupinu subjektů nebo regionů (např. vhodnou cílovou skupinou mohou být dobrovolné svazky obcí, které zpravidla nemají zdroje na kofinancování větších projektů nebo v případě ROPů vybrané ekonomicky slabé mikroregiony). Posílením selektivního přístupu k podpoře z evropských programů by se zároveň posílila také strategická dimenze těchto programů.



5.2 Podnikání a inovace (oblast A)

5.2.1 Základní popis situace

V oblasti „Výzkum, vývoj, inovace a znalostní ekonomika“ došlo v posledních letech v České republice k výraznému posunu. Je to patrné z následujícího přehledu.

Vláda přijala dva zásadní dokumenty, a to „Národní strategii hospodářského růstu“ a „Národní inovační politiku ČR na léta 2005 až 2010“. Oba tyto dokumenty jsou výrazně orientovány na plnění cílů Lisabonské strategie. Zejména Národní inovační politika stanoví jasné priority pro oblast rozvoje inovací, a tím i pro rozvoj znalostní ekonomiky.

V průběhu roku 2004 byla výrazným způsobem změněna struktura národních programů podpory podnikání v gesci MPO, která v současné době vhodně doplňuje programy evropské. Ministerstvo také převedlo organizační zajištění těchto programů na Českomoravskou záruční a rozvojovou banku (ČMZRB) a agentury CzechInvest (CI) a CzechTrade. Vzhledem k tomu, že jak ČMZRB, tak CI mají vlastní regionální zastoupení v jednotlivých krajích, došlo tímto způsobem i k lepší dostupnosti těchto programů pro malé a střední podniky. Pouze organizační zajištění národních programů výzkumu a vývoje zajišťuje MPO zatím samo.

V tomto kontextu nelze pominout i vyhlášení Národního programu výzkumu II (NPV II), který je implementačním nástrojem realizujícím priority „Národní politiky výzkumu a vývoje České republiky na období 2004 – 2008“ pro léta 2006 až 2011. Program obsahuje čtyři tématické programy (Trvalá prosperita, Zdravý a kvalitní život, Informační technologie pro znalostní společnost a Sociálně – ekonomický rozvoj české společnosti) a tři průřezové programy (Lidské zdroje, Mezinárodní spolupráce a Podpora přípravy a realizace národní politiky, včetně technické pomoci). Tématický program Trvalá prosperita je v gesci MPO a zbývající tři tématické programy a tři průřezové programy jsou v gesci MŠMT. Programy jsou, jak vyplývá z názvu, orientovány na podporu V a V a v budoucnu je proto bude nutno sladit s evropskými programy, které budou podporovat rozvoj kapacit výzkumu a vývoje a rozvoj infrastruktury pro spolupráci pracovišť výzkumu a vývoje a podnikatelské sféry.

5.2.2 Posouzení vhodnosti variant úpravy vztahů pro oblast podnikání a inovace

Lze konstatovat, že pro oblast Podnikání a inovace připadá v úvahu pouze varianta koordinace národních a evropských programů. Vyplývá to zejména z výše zmíněné současné provázanosti národních a evropských programů, a také z toho, že v České republice doposud existují pouze národní programy podporující výzkum a vývoj a chybí navazující národní programy podporující spolupráci pracovišť výzkumu a vývoje s podnikatelskou praxí. Jak jsme již také v úvodu zmínili, MPO v minulosti zvolilo tento přístup (koordinaci národních programů) u programů podpory podnikání a je zřejmé, že v tomto postupu chce v budoucnu pokračovat, kdy organizaci tématického programu NPV II Trvalá prosperita svěřilo opět CzechInvestu. V oblasti výzkumu a vývoje však bude nutné při přípravě evropských programů respektovat zákon o podpoře výzkumu a vývoje (č. 130/2002 Sb.) a související předpisy.

5.2.3 Doporučení optimální varianty úpravy vztahů

Jak jsme ukázali v předchozí kapitole, je v budoucnu pro oblast Inovace a znalostní ekonomika optimální variantou pro Českou republiku koordinace národních a evropských programů. S ohledem na zmíněnou absenci národních programů podporujících spolupráci pracovišť

výzkumu a vývoje s podnikatelskou praxí by neměla být koordinace z tohoto pohledu náročná. V podmínkách vyhlášení NPV II bude však nutno od roku 2007 (příprava v roce 2006) reagovat na podmínky evropských programů podporujících rozvoj kapacit výzkumu a vývoje a infrastruktury podporující přenos výsledků vývoje a výzkumu do praxe tak, aby se národní a evropské programy doplňovaly. Spíše než možných překryvů je možno se obávat mezer mezi evropskými a národními programy. S ohledem na způsob financování, zejména pracovišť výzkumu a vývoje (vysoké školy a veřejné výzkumné instituce), by bylo vhodné připravit národní programy pro eliminaci pákového mechanismu evropských programů. S ohledem na očekávanou výši projektů v oblasti posilování kapacit a infrastruktury (desítky až stovky milionů korun) lze očekávat potíže se zajištěním spolufinancování ze strany těchto organizací. Dílčím způsobem by bylo možno tento problém řešit pomocí při vyhledávání vhodného spoluinvestora ze soukromé sféry. Zejména u velkých projektů (např. vědeckých parků) by spoluúčast zkušeného investora (s odpovídajícím know-how s činností těchto organizací) mohla přinést multiplikační efekt. Zde lze využít zkušeností a kontaktů agentury CzechInvest, což by podstatně nevyšlo nároky na státní rozpočet.

Druhou formou podpory, kterou by bylo vhodné řešit prostřednictvím národních programů, je podpora při zpracování potřebné dokumentace. Pracoviště výzkumu a vývoje v České republice nemají dostatečné zkušenosti zejména s budováním infrastruktury pro spolupráci s podnikatelskou sférou. Vypracování vhodného projektu a následné podání žádosti o podporu je nejenom finančně náročné, ale vyžaduje spolupráci s odborníky na danou problematiku, kterých je v České republice nedostatek. Uvedeme-li opět jako příklad budování velkého vědeckého parku, nejedná se jen o vybudování vlastní technické infrastruktury a budov, ale i o vypracování řady počátečních odborných analýz a nastavení vlastní budoucí činnosti tohoto vědeckého parku (včetně jednotlivých vazeb mezi partnery). Kvalita takového projektu samozřejmě ovlivňuje jeho budoucí efektivnost. Je zřejmé, že zde by byla velmi vhodná spolupráce zahraničních expertů.

V současné době není autorům zprávy jasný rozsah podpory z evropských fondů na území hlavního města Prahy. Na tomto území nebylo doposud možno (mimo oblasti Cíle 2) podporovat z evropských programů rozvoj kapacit výzkumu a vývoje a budování infrastruktury pro spolupráci pracovišť výzkumu a vývoje a podnikatelské sféry a zavádění nových technologií. Praha je centrem vzdělávání a výzkumu a vývoje České republiky. Pro budoucí ekonomický a sociální rozvoj naší republiky je využití těchto kapacit naprosto nezbytné. Z tohoto důvodu budou muset být, v případě absence evropských programů, vytvořeny odpovídající programy národní (za obdobných podmínek jako programy evropské na území Cíle 1).

Podnikání a inovace jsou neoddělitelně spojenými oblastmi. Je to dáno mimo jiného i tím, že inovace je primárně podnikatelským jevem a efektivita využití výsledků výzkumu a vývoje v praxi je měřitelná pouze úspěchem na trhu. Tato skutečnost je důležitá s ohledem na budoucí strukturu národních a evropských programů i v této oblasti. S ohledem na předchozí analýzu je zřejmé, že ani v oblasti Podnikání nedošlo k výrazným překryvům mezi národními a evropskými programy a národní programy spíše doplňovaly programy evropské. S očekávanou změnou orientace evropských programů na oblast rozvoje znalostní společnosti a na vytváření podpůrných nástrojů (ne grantových) pro rozvoj podnikání, bude nutné přizpůsobit strukturu národních programů těmto požadavkům. Zde však nedoporučujeme vytvářet národní programy poskytující dotace (mimo přesně definovaným skupinám), ale spíše programy eliminující vliv pákového efektu zejména u malých firem a programy podporující zpracování projektů.

Poslední poznámka se vztahuje k Rámcovému programu pro podporu technologických center a center strategických služeb a Programu na podporu rozvoje průmyslových zón (PPRPZ). Oba tyto programy ve své dnešní podobě doplňují škálu nástrojů investičních pobídek.⁴ Zpracovatelé si uvědomují, že tento typ podpory není slučitelný s pravidly administrace SF, nicméně se domnívají, že tyto oblasti by se v dlouhodobém pohledu měly zcela podporovat v rámci standardních programů SF EU a podpora velkých investorů by se měla řešit individuálně. Eventuální převedení těchto programů pod SF ovšem závisí na prioritách vlády a jejím postoji k zachování současné podoby investičních pobídek.

Tabulka 2: Doporučení pro úpravu národních programu v oblasti XX

Národní programy	Zachovat (bude doplňkem k SF)		Převést pod SF		Jiné
	Beze změny	Nutno pozměnit	Beze změny	Nutno pozměnit	
Rámcový program pro podporu technologických center a center strategických služeb				✓	
Program na podporu rozvoje průmyslových zón				✓	
Podpora podnikání formou podřízených úvěrů PROGRES				✓	
Program vytváření aliancí a jejich prezentace v zahraničí ALIANCE				✓	
Program výzkumu a vývoje II TRVALÁ PROSPERITA		✓			
Program výzkumu a vývoje TANDEM		✓			
Program průmyslového výzkumu a vývoje IMPULS		✓			
Programu podpory malých a středních podnikatelů, kteří se aktivně účastní 6. rámcového programu Evropské unie pro výzkum a technologický vývoj	✓				

⁴ Tyto programy sice nejsou administrovány na základě zákona o investičních pobídkách (72/2000 Sb.), nicméně Rámcový program využívá stejných nástrojů jako „klasické“ pobídky pro zpracovatelský průmysl, ovšem technologickým centrům a strategickým službám umožňuje získat podporu za měkčích podmínek než u zpracovatelského průmyslu. PPRPZ v dnešní podobě funguje pouze jako nástroj pro pobídkové investice a pro projekty strategického významu. Všechny ostatní projekty (v terminologii CzechInvestu) jsou již administrovány v rámci programu Reality v OP PP.

11/05 Návrh nového rozložení rozvojových programů a koordinace národních a evropských podpůrných programů s ohledem na využívání finančních prostředků z fondů EU v období 2007 - 2013

Národní programy	Zachovat (bude doplňkem k SF)		Převést pod SF		Jiné
	Beze změny	Nutno pozměnit	Beze změny	Nutno pozměnit	
Program záruk pro malé a střední podnikatele ZÁRUKA				✓	
Program podpory malých a středních podnikatelů TRH					Lze zrušit, týká se hlavně Prahy
Program podpory poradenství a inovačního podnikání pro malé a střední podnikatele PORADENSTVÍ				✓	
Program podpory designu pro malé a střední podnikatele DESIGN				✓	

Zachovat beze změny – program zůstane v současné podobě, je doplňkový k SF, odpovídá národním prioritám

Převést pod SF – program odpovídá evropským prioritám, bude převeden pod SF, a) prakticky v současné podobě, b) musí být pozměněn

Jiné – převedení na kraj, sloučení apod. (nutno specifikovat), popř. zrušení (program neodpovídá národním ani evropským prioritám)

5.3 Regionální rozvoj (oblast B)

5.3.1 Základní popis situace

Pro řešení vztahu mezi evropskými a národními podpůrnými programy se zdá klíčovým vznik (a postupné prosazování) nového paradigmatu evropské regionální politiky. Jejím smyslem sice nadále zůstává podpora hospodářské a sociální soudržnosti, nikoli však (jen) cestou realokace zdrojů ve prospěch „chudých“ regionů, ale posilováním celkové konkurenceschopnosti národního hospodářství využíváním komparačních výhod všech regionů. Nosnou ideou tohoto posunu je změna regionů z objektu pomoci v subjekt svépomoci: „Nové paradigma se nachází pravděpodobně v průsečíku skupiny teorií, jako je flexibilní specializace, teorie výrobního okrsku, teorie učících se regionů a kulturní a behaviorální přístupy ke studiu organizace výroby a chování firem. Obecným rysem těchto teorií je odklon od koncepce exogenního rozvoje (představovaného koncepcí rozvoje založené na daňových úlevách, dotacích, nízkých mzdách, transferu technologií, externích investicích apod.) k rozvoji endogennímu. Klíčovým prvkem endogenních přístupů k regionálnímu rozvoji je snaha o změnu atmosféry v regionu, posílení sebedůvěry, snaha vzbudit pozitivní očekávání, vytvořit partnerství vedoucí k aktivní adaptaci.⁵ Významně tedy roste role kvality lidského faktoru a jeho schopností a tomu musí být přizpůsobena konstrukce jak národních, tak evropských programů podpory regionálního rozvoje.

⁵ Blažek, J. (1998): Teorie regionálního vývoje: je na obzoru nové paradigma či jde o pohyb v kruhu?

O nezbytnosti změny paradigmatu regionální politiky v Evropě, která už by neměla být pouze o chudých regionech, ale měla by přispět k celkovému dlouhodobému hospodářskému růstu celé země⁶, panuje – přinejmenším verbálně – shoda. Pokud jde o teorie regionální politiky, panuje shoda i v tom, že tato změna není náhlým zvratem, ale jen vyvrcholením vývoje, kterým prošla tato oblast během posledních desetiletí⁷ a které lze charakterizovat následovně:

- ⇒ zaměřením zároveň na účinnost i srovnávání disparit;
- ⇒ přesunem pozornosti od pouhé redistribuce zdrojů směrem k podpoře konkurenceschopnosti; posílením nástrojů zaměřených bezprostředně na ekonomicky produktivní aktivity;
- ⇒ zohledněním nejen územních, nýbrž i sektorových aspektů a současným snižováním intenzity veřejné podpory;
- ⇒ realizací prostřednictvím širšího spektra aktérů (s významnější rolí samospráv a podnikatelských subjektů) a různých distribučních mechanismů dle faktických potřeb;
- ⇒ založením podpory na víceletých strategických rámcích;
- ⇒ větší pozorností efektivnímu využití poskytovaných podpor a mnohem širším využitím různých metod hodnocení.

Výsledkem je stav, kdy je regionální politika budována na třech hlavních principech⁸:

- ⇒ ústup od územní redistribuce k podpoře regionální konkurenceschopnosti, přičemž pozornost již není věnována pouhému snižování meziregionálních disparit, ale podpoře hospodářského potenciálu regionu, který může podpořit ekonomický růst;
- ⇒ ústup od sektorového přístupu vztaheného ke konkrétnímu místu a příklon k více interdisciplinárnímu přístupu orientovanému na hospodářský rozvoj;
- ⇒ odklon od přímo poskytovaných podpor směrem k nepřímé podpoře pro podnikatelské prostředí, která nahradí přímé platby investicemi a opatřeními k jeho obecnému zlepšení.

Tyto teoretické postuláty se ovšem v praktické intervenční politice EU na poli regionálního rozvoje v období 2007 – 2013 jistě ještě plně neprosadí – a zvláště ne v ČR. V první řadě tomu brání rozmanité zájmy aktérů veřejné politiky na národní i evropské úrovni (tedy „politická průchodnost“), ale i další determinanty např. právního charakteru, které mohou zásadním

⁶ HMT, DTI, ODPM (2003) A Modern Regional Policy for the United Kingdom, HM Treasury, Department of Trade & Industry, and Office of the Deputy Prime Minister, Velká Británie, březen 2003.

⁷ Bachtler J. a Raines P. (2002), A New Paradigm of Regional Policy? Reviewing Recent Trends in Europe, podkladový dokument pro 23. setkání EoRPA Regional Policy Research Consortium, European Policies Research Centre, Ross Priory, 7-8 October. Bachtler J (2003) 'The Implementation of EU Regional Policy: Experience from EU-15 Member States', in V. Benč (Ed.) Readiness of the Candidate Countries for EU Regional Policy, Slovak Foreign Policy Association Conference Almanac, 3-5 November 2003, Bratislava.

⁸ Pezzini M. (2003) závěry z jednání, Setkání komise EU pro územní a městský rozvoj, Brusel, 18.2.2003 in Polverari L. a Bachtler J. (2004), Assessing the Evidence: The Evaluation of Regional Policy in Europe, EoRPA Paper 04/5, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, září 2004.

způsobem ovlivňovat výslednou podobu regionální politiky. V pozadí za těmito překážkami je fakt historicky nerovnoměrného rozvoje jednotlivých územních částí EU, které tudíž stojí i na poli regionálního rozvoje před odlišnými problémy, čili jsou na akceptaci nového paradigmatu různě „zralé“. Typickým příkladem je sama ČR, kde např. infrastrukturní podvybavenost regionů je překážkou, kterou se ve velké části „staré“ Evropy již podařilo vyřešit.

5.3.2 Posouzení vhodnosti variant úpravy vztahů pro oblast regionálního rozvoje

Plný průnik zásad, s nimiž pracují evropské dokumenty do národních podpůrných programů regionálního rozvoje je z objektivních důvodů iluzorní (viz výše). Čili varianta, kdy by v ČR byly národní programy plně eliminovány programy evropskými není z věcných ani politických příčin reálná. Stejně neefektivní by ovšem (pro nízkou koncentraci prostředků, vysoké transakční náklady malých, roztržštěných podpůrných programů a absenci mechanismů evaluace jejich účinnosti) bylo zachování úplné „dvoukolejnosti“ evropských a národních programů.

Na úseku regionální politiky je tedy jedinou schůdnou možností **varianta koordinace**, a to jak v podvariantě „doplňování“ programů, tak v podvariantě jejich „propojování“. Z provedené analýzy přitom vyplývá, že častěji než o „propojování“ s evropskými podpůrnými programy půjde u národních programů o jejich doplňkovost.

Ze stávajících (analyzovaných) národních podpůrných programů regionálního rozvoje lze o **doplňkovosti** hovořit zejména u již dnes decentralizovaného **Programu obnovy venkova**. Ačkoli jednotlivé kraje různě nastavují podmínky čerpání jeho prostředků, je jejich společným rysem orientace na velmi drobné projekty, které jsou předkládány malými obcemi – tedy tím subjektem, který má velmi omezené podmínky zapojení do jiných podpůrných programů – národních a tím spíše evropských. Z tohoto hlediska lze právem hovořit o doplňkovosti. Současně by však část tohoto Programu měla a mohla být orientována též na posílení absorpční schopnosti (viz dále) venkova ve vztahu k evropským programům (a nejen v rámci ROP, resp. jiných OP, nýbrž také ve vztahu k „evropskému“ Programu rozvoje venkova), tím spíše, že rozvoj venkova je jednou z priorit regionální politiky EU. Rozhodnutí, zda se tak stane je ovšem v rukou krajských politických reprezentací: se zatímní analýzy chování krajů se ovšem spíše zdá, že POV běžet v již zavedeném nastavení podmínek a pro posílení absorpční schopnosti obcí využijí spíše jiné dotační tituly z krajských zdrojů. Ty však bývají orientovány na venkov (čili malé obce), ale buď na oborově definované příjemce, nebo na příjemce z krajem vymezených „regionů pro soustředěnou podporu“.

Pokud jde o **centralizovaný podprogram POV**, jeví se jeho existence jako neefektivní duplicita, a to de facto bez ohledu na existenci či neexistenci evropských podpůrných programů, jen ve vztahu k decentralizovanému programu POV. Tento podprogram je tedy žádoucí **zrušit** a prostředky v něm alokované převést do kompetence krajů.

Stejně tak je účelné uvažovat o nastavení „doplňkovosti“ ve vztahu k opatřením ROP a IOP u obou „klasických“ regionálních centrálně organizovaných národních programů (které jsou si ostatně svým obsahem velmi podobné), tedy u

- ⇒ **Regionální program podpory rozvoje severozápadních Čech a Moravskoslezského regionu**
- ⇒ **Regionální program podpory rozvoje hospodářsky slabých a strukturálně postižených regionů**

Oba tyto programy pracují s vícero dotačními tituly, které poměrně přesně kopírují národní priority (viz výše), přičemž příjemci pomoci mohou být výhradně obce s různě vymezených problémových území. Tyto dotační tituly jsou přitom převážně orientovány oborově (podpora podnikání, rozvoj cestovního ruchu, revitalizace obytného a přírodního prostředí apod.), a nabízela by se tedy i varianta jejich „podřízení“ analogicky orientovaným prioritám a opatřením v ROP a IOP. Vzhledem k současným návrhům těchto OP (včetně v nich konkretizovaných oblastí, forem a příjemců podpor) se jeví úprava obou regionálních národních programů ve smyslu „doplňkovosti“ jako výhodnější. Oba NUTS 2 (SZ a MS), jakož i ostatní (vládou vymezené) hospodářsky slabé regiony si vzhledem k vážnosti svých hospodářských a sociálních problémů nepochybně pomoc z národních zdrojů zaslouží, tato pomoc by však měla být nově orientována na obory a příjemce, kteří mají malou či nulovou šanci dosáhnout na podporu z ROP a IOP. Předběžně lze uvažovat s jejich omezením na menší obce (např. do 10 tis. obyvatel), menší projekty, resp. na projekty, které co do oboru stojí definičně více méně mimo pozornost OP (např. sociální péče, zdravotnictví, vytváření nového image sídel apod.).

V případě obou preferovaných NUTS 2 také jeden z dotačních titulů přímo míří k podpoře přípravy „evropských“ projektů, ani zde se však nejeví varianta „propojení“ s ROP, IOP či dokonce s jinými OP jako ideální, přestože se zdánlivě jako taková přímo nabízí (zvýšení absorpční schopnosti). Jak zkušenosti z nepříliš úspěšné praktické realizace tohoto dotačního titulu, tak zejména fakt, že ROP v obou NUTS 2 jsou (resp. budou) poměrně bohatě dotovány prostředky v rámci „technické pomoci“ spíše hovoří pro to, tuto národní dotační linku zcela zrušit a ušetřené prostředky věnovat na přímou investiční podporu v nově definovaných národních oblastech podpory (viz výše).

Druhá varianta vztahů mezi národními programy a opatřeními OP spočívá v jejich propojení. To znamená přímé provázání programů národní a evropské linky podpory. Propojení programů může mít 2 různé podoby:

- ⇒ Vybrané národní programy budou převedeny pod programy evropské a získají tedy více finančních prostředků.
- ⇒ Národní programy budou sloužit k posílení absorpční schopnosti

První případ, tj. „podřízení“ národních programů obsahu a formě programů evropských, by se ze stávajících podpůrných programů regionálního rozvoje měl týkat posledního z existujících „klíčových“ národních programů podpory. Tím je **Regionální program podpory rozvoje průmyslových podnikatelských subjektů na území NUTS2 Severozápad, Moravskoslezsko a dalších regionech**. I zde ovšem za podmínky úpravy obsahu programu, tak aby předmět podpory „ladil“ speciálně s OP PI. Myslitelné je v této souvislosti například zvýšení procenta veřejné podpory podnikatelských subjektů v dotčených 24 okresech ČR, tedy státního kofinancování „evropské“ podpory.

Druhý případ se netýká žádného z existujících podpůrných programů regionálního rozvoje.

Pokud jde o poslední z analyzovaných národních programů, tedy **Regionální program podpory obnovy a výstavby technické infrastruktury v bývalých vojenských újezdech Ralsko a Mladá**, vykazuje jak - již bylo výše řečeno - tak slabou souvislost jak s národními, tak evropskými, resp. „operačními“ prioritami ve sféře regionálního rozvoje, že ho jako neživotný anachronismus doporučujeme **zcela zrušit** a prostředky v něm alokované převést na konkrétní NUTS 2 (Střední Čechy).

V celku navržené řešení, preferující buď zrušení stávajících národních programů (s převedením dnes alokovaných prostředků na jiné národní subjekty), nebo jejich zachování, co by doplňkových k opatřením ROP či IOP reaguje i na praktická rizika „rozplynutí“ těchto programů v evropské lince podpory, spjatá např. s přerušením pomoci některým potřebným cílovým skupinám.

Případné převedení analyzovaných národních programů pod programy evropské není by se tak mohlo stát předmětem diskuse jen v delší časové perspektivě – zejména po získání zkušeností s praktickou realizací OP.

Uvedené návrhy na koordinaci národních a evropských programů podpory regionálního rozvoje mohou ovšem přinést kladný výsledek jen za předpokladu vyřešení jistých obecných problémů, k nimž patří zejména:

- ⇒ Reálné posílení principu programovosti při alokaci veřejné podpory regionálním cílovým skupinám (zkvalitnění přípravy a posílení veřejné akceptace programových dokumentů)
- ⇒ Zjednodušení složitého implementačního mechanismu evropských podpůrných programů
- ⇒ Úprava dnes neadekvátního právního rámce
- ⇒ Posílení koordinační role regionální politiky ve vztahu k sektorovým podpůrným nástrojům.

5.3.3 Doporučení optimální varianty úpravy vztahů

Na základě výše uvedené analýzy lze v oblasti regionálního rozvoje doporučit:

- ⇒ zrušit tyto programy (bez náhrady):
 - Regionální program podpory obnovy a výstavby technické infrastruktury v bývalých vojenských újezdech Ralsko a Mladá,
- ⇒ převést na jiný subjekt (kraje):
 - Program obnovy venkova (centralizovaný podprogram)
- ⇒ převést pod evropské programy:
 - Regionální program podpory rozvoje průmyslových podnikatelských subjektů na území NUTS2 Severozápad, Moravskoslezsko a dalších regionech⁹
- ⇒ zachovat s obsahovými změnami:
 - Regionální program podpory rozvoje severozápadních Čech a Moravskoslezského regionu

⁹ Od příštího roku se připravuje přesun tohoto programu pod OP PI, kde bude jedna z oblastí podpory zaměřena čistě regionálně na Ústecký a Moravskoslezský kraj.

- Regionální program podpory rozvoje hospodářsky slabých a strukturálně postižených regionů

Tabulka 3: Doporučení pro úpravu národních programů v oblasti regionálního rozvoje

Národní programy	Zachovat (bude doplňkem k SF)		Převést pod SF		Jiné
	Beze změny	Nutno pozměnit	Beze změny	Nutno pozměnit	
Program obnovy venkova (Centralizovaný podprogram)					Zrušit - převést na kraje
Regionální program podpory rozvoje průmyslových podnikatelských subjektů na území NUTS2 Severozápad, Moravskoslezsko a dalších regionech				✓	
Regionální program podpory rozvoje severozápadních Čech a Moravskoslezského regionu		✓			
Regionální program podpory obnovy a výstavby technické infrastruktury v bývalých vojenských újezdech Ralsko a Mladá					Zrušit – převést na NUTS 2 Střední Čechy a Severovýchod
Regionální program podpory rozvoje hospodářsky slabých a strukturálně postižených regionů		✓			

Zachovat beze změny – program zůstane v současné podobě, je doplňkový k SF, odpovídá národním prioritám

Zachovat se změnou – programu bude upraven, je doplňkový k SF, odpovídá národním prioritám

Převést pod SF – program odpovídá evropským prioritám, bude převeden pod SF, a) prakticky v současné podobě, b) musí být pozměněn

Jiné – převedení na kraj, sloučení apod. (nutno specifikovat), popř. zrušení (program neodpovídá národním ani evropským prioritám)

5.4 Lidské zdroje (oblast C)

5.4.1 Základní popis situace

Rozvoj lidských zdrojů je jednou z nejdůležitějších součástí celkového ekonomického a sociálního rozvoje a zásadně ovlivňuje konkurenceschopnost země a regionů. Proto je jí v evropských a postupně i v národních strategiích i programech poskytováno stále více prostoru.

Národní programy se převážně zaměřují na rozvoj počátečního vzdělávání, rozvoj trhu práce, at' již z hlediska rekvalifikací lidí či vytváření nových pracovních příležitostí a dále na oblast sociálních služeb, které napomáhají integraci znevýhodněných skupin obyvatelstva do

společnosti a na trh práce. Další programy jsou zaměřeny na rozvoj vědy a výzkumu, oblast podpory kultury, na ekologické vzdělávání.

Oblastí, která je doposud národními programy prakticky opomíjena, přestože je jí v aktuálních národních strategických dokumentech věnována velká pozornost, je oblast dalšího profesního vzdělávání a zvyšování kvalifikace zaměstnaných osob v produktivním věku (zvyšování kvalifikace pracovní síly). Drobné výjimky tvoří rezortní vzdělávání Ministerstva zemědělství a podpora začínajícím podnikatelům v programu Ministerstva průmyslu, případně ještě programy dalšího rozvoje pedagogických pracovníků vyhlášené MŠMT. Mimo programovou podporu stojí vzdělávání pracovníků veřejné správy, které v rámci svých rozpočtů realizují přímo instituce státní správy a samosprávy.

Mnohé národní programy se vyznačují vysokou fragmentací (*Aktivní politika zaměstnanosti, Program podpory sociálních služeb*, atd.), některé programy jsou svojí povahou spíše doprovodnými opatřeními než autonomními programy (*Příspěvek na dopravu*), či jsou tvořeny mandatorními výdaji (*Poskytování finančních prostředků podnikatelským subjektům, zaměstnávajícím více než 50% občanů se ZP*). Některé národní programy zahrnují inovativní části, které je možné řešit v rámci evropských programů, ale zároveň slouží ke krytí provozních nákladů či sociálních dávek, které jsou z hlediska strukturálních fondů nezpůsobilé (*Podpora romských žáků středních škol*), případně řeší zapojení českých subjektů do dalších evropských programů (*Program na podporu rozvoje internacionalizace na veřejných vysokých školách*). Tato hlediska je nutné brát v úvahu při posuzování toho, zda národní programy lze převést do linky programů, čerpajících prostředky ze strukturálních fondů, či zda a jakým způsobem je nutné národní programy upravit, aby se zamezilo duplicitám a zároveň nevznikaly mezery v realizaci národních priorit.

Zásadní změnou v přípravě i finanční podpoře národních programů byl vstup ČR do Evropské unie a s tím spojená možnost využívání strukturálních fondů. Oproti předvstupní pomoci Phare, která byla ve srovnání se strukturálními fondy velmi malá (ať již z hlediska finančních objemů tak z hlediska geografického pokrytí), využití strukturálních fondů a specificky ESF dává možnost většinu národních programů a dosud nerealizovaných národních priorit posílit a rozšířit s pomocí evropského kofinancování. Z konzultací na jednotlivých ministerstvech (především MŠMT a MPSV) však vyplynulo, že se v podstatě nepočítá s přesouváním celých programů, ale jen vybraných aktivit v rámci nich.

5.4.2 Posouzení vhodnosti variant úpravy vztahů pro oblast lidských zdrojů

V předchozí etapě evaluačního projektu byly definovány 3 základní varianty úpravy vztahů mezi národními programy a programy kofinancovanými ze strukturálních fondů:

- ⇒ nulová varianta
- ⇒ varianta eliminace
- ⇒ varianta koordinace

Při bližším pohledu na obsah národních programů a možností, které poskytují nařízení o strukturálních fondech a specificky nařízení o Evropském sociálním fondu, lze definovat výhody i nevýhody jednotlivých variant řešení.

a) Nulová varianta

Tato varianta, kdy nedochází k žádným úpravám vztahů mezi národními a evropskými programy, je obecně hodnocena jako varianta s nízkými nároky na řízení a nepředstavuje prakticky žádné požadavky na úpravu stávajících národních programů. Avšak její nedostatky jsou výraznější než její klady: zachovává dvoukolejný systém, kdy věcně shodné nebo příbuzné programy jsou financovány duplicitně ze dvou různých zdrojů (jako příklad lze uvést *Aktivní politiku zaměstnanosti* v rámci programovacího období 2004 - 2006) a k řízení každého z nich je budována oddělená implementační struktura, což velmi zvyšuje administrativní náklady a chybí dostatek vyškoleného personálu. Při existenci paralelních programů se potenciální žadatel o podporu těžko orientuje v popisu programů a pokud navíc nejsou nastavené podmínky rovnocenné (výše grantu, doba trvání projektu, zahrnutí veřejné podpory, předfinancování projektů, apod.), volí žadatel nakonec výhodnější variantu a finanční prostředky druhého programu zůstávají nečerpány. Při zachování všech národních programů vyvstává dále problém s dostatečnou alokací národních zdrojů na dofinancování evropských programů. Jediným způsobem, jak lze národní programy při užití nulové varianty zefektivnit je sloučení drobných a překrývajících se programů (např. *Program pro podporu tvorby nových pracovních míst v regionech nejvíce postižených nezaměstnaností, APZ - Společensky účelná pracovní místa a Podpora vytváření pracovních míst pro občany se ZP*) či převedení programů z národní úrovně např. na kraje (grantová schémata v oblasti vzdělávání).

Vzhledem k současnému stavu národních programů (fragmentaci, překryvům a nepromítnutí národních priorit) tuto variantu považujeme za nevhodnou a situaci neřešící.

b) Varianta eliminace

Tato varianta představuje výraznou redukci či úplnou eliminaci národních programů a financování pouze evropských programů, používajících zdroje ze strukturálních fondů, tedy z Evropského sociálního fondu. Přestože tato varianta má své radikální zastánce a zdá se být rychlým řešením těžkopádného systému dvoukolejných programů i získáním volných zdrojů na dofinancování evropských programů, má i své odpůrce, zejména v konzervativních kruzích správců programů. Ti hájí zaběhlé postupy a upozorňují na nebezpečí ztráty programů, které obsahově nejsou v souladu s oblastmi intervence strukturálních fondů. Je zcela na místě důrazně varovat před plošným použitím užitím této varianty, které by eliminovalo ty části národní politiky v uvedených oblastech, které jsou odlišné od evropské politiky, či ji vhodně doplňují. Jako příklad lze uvést akcent evropské politiky v oblasti rovných příležitostí na participaci žen ve vzdělávání a na zaměstnanosti, zatímco česká realita v této oblasti vyžaduje spíše intervence do funkčního postavení či platové rovině. Dalším příkladem je tvorba nových pracovních míst, kdy v evropských dokumentech je kladen důraz hlavně na kvalitu nových pracovních míst (atraktivita práce), poměrně vysoká míra nezaměstnanosti v ČR však zdůrazňuje kvantitativní stránku.

Národní programy velmi často zahrnují oblasti, jež lze pokrýt intervencemi ze strukturálních fondů. Stejně často však programy podporují aktivity, které jsou z hlediska strukturálních fondů nezpůsobilé (*Příspěvek při přechodu na nový podnikatelský program, Podpora romských žáků středních škol, Podpora rozvoje vztahů mezi komunitami* (nově od roku 2006 byla tato oblast včleněna do programu podpory sociálních služeb na celostátní úrovni)), případně jsou zcela či částečně určeny cílovým skupinám, které jsou z hlediska zaměření evropských programů nezpůsobilé (*Program státní podpory práce s dětmi a mládeží pro nestátní neziskové organizace na léta 2004 až 2006*).

Národní programy lze eliminovat pouze v těch případech, kdy se evropské programy mohou plně věnovat širší aktivitě i cílových skupin pokrytých národními programy. Za situace, kdy se národní programy zaměřují na intervenční oblasti stojící mimo politiku soudržnosti EU nebo na okraji jejího zájmu (volnočasové aktivity, provoz sociálních zařízení pro seniory, atd.), by byly zachovány. Při plošné eliminaci národních programů by programy výše uvedené jako příklady přestaly existovat, či by byl výrazně omezen dosah jejich aktivit.

c) Varianta koordinace

Varianta koordinace se jeví z hlediska konečného výsledku jako nejvhodnější a nejefektivnější, protože nabízí zachování všech dosavadních aktivit a zároveň postupně odstraňuje existující duplicity a dvoukolejnost programů i implementačních struktur. Nelze však zastírat, že aplikace této varianty by vyžadovala enormní úsilí ve fázi přípravy operačních programů. Ty jsou však již téměř ve své finální podobě. Při použití varianty koordinace je třeba existující národní programy a identifikované mezery (pouze ty, které jsou v souladu s národními či evropskými prioritami) podrobně analyzovat z hlediska aktivit a cílových skupin a rozdělit je na ty, které lze financovat ze strukturálních fondů a na ty, které stojí mimo záběr politiky ekonomické a sociální soudržnosti EU a neodpovídají požadavkům na financování ze strukturálních fondů. Následně pak tyto programy lze zahrnout odděleně pod jednotlivé linky podpory.

Při použití konceptu doplňování je třeba definovat způsobilé aktivity a cílové skupiny, které lze podpořit ze strukturálních fondů, a tyto zahrnout do vhodného operačního programu. Pro zbývající aktivity a cílové skupiny pak je třeba zachovat, upravit či vytvořit národní programy. Je třeba jít cestou postupných kroků a pečlivě vážit, kde je vhodné programy sloučit pod evropskou linku a jak mohou národní programy podpořit implementaci evropských programů. Doporučujeme využít národní programy nejen k pokrytí národních priorit, ale dále je využít k přípravě na čerpání prostředků z evropských zdrojů – budou představovat zdroj připravených projektů, což přispěje k posílení absorpční kapacity. Na základě negativních zkušeností z implementace programového období 2004 – 2006 považujeme pro čerpání evropských prostředků rozhodující rozvoj implementačních struktur ve smyslu kvality a efektivity a takové zvyšování kvality rovněž navrhujeme podpořit z evropských i národních zdrojů.

V oblasti rozvoje lidských zdrojů doporučujeme národní veřejné zdroje masivně využít ke kofinancování a předfinancování evropských programů, a to z několika důvodů:

- ⇒ nízký objem volných finančních zdrojů a nedostupnost úvěrů pro většinu aktérů neziskového sektoru,
- ⇒ neochota zaměstnavatelů investovat do vzdělávání vlastních pracovníků, kteří nabyté znalosti a dovednosti mohou lehce přenést k jinému zaměstnavateli,
- ⇒ ušetření nákladů za vzdělávání ohrožuje výkon firmy z dlouhodobého hlediska, není však okamžitým ohrožením chodu firmy, proto je nejsnáze odbouratelným nákladem,
- ⇒ investice do oblasti počátečního vzdělávání, zaměstnanosti a sociální integrace nepřinášejí zisk předkladateli projektu (většinou veřejnému či neziskovému sektoru) a motivace ke spolufinancování chybí.

5.4.3 Doporučení optimální varianty úpravy vztahů

Při výběru optimální varianty řešení vztahů mezi národními a evropskými programy je nutné brát v úvahu fakt, že národní a evropské programy nejsou dva oddělené světy. Obojí přispívá k naplňování strategických cílů, ke kterým se hlásí Česká republika, ať již jsou definovány v národních či evropských strategických dokumentech. Jedná se o dva finanční zdroje, které lze použít společně, pokud se národní i evropské priority shodují, případně pokud se ČR přihlásila k prioritám existujícím na evropské úrovni. V případě, kdy ČR definuje ještě své další národní priority, které se v evropských prioritách nepromítají, je nutné část národního rozpočtu alokovat samostatně, bez použití evropských zdrojů. Oba tyto finanční zdroje mají stanovena pravidla pro využívání, z nichž některá jsou shodná, některá jsou však odlišná a omezují prosté sloučení programů pod evropskou linku. Naštěstí i v této situaci dochází k posunu. Postupně se integrují národní a evropské prostředky a strukturální fondy a Fond soudržnosti budou zahrnuty do národního rozpočtového procesu.

Při řešení budoucí podoby programů v oblasti rozvoje lidských zdrojů považujeme za vhodné převážně využít variantu koordinace, nekonzistentnosti systému však je třeba částečně řešit i nulovou variantou a variantou eliminace.

A. Posouzení existujících národních programů

Programů, které jsou relevantní k oblasti lidských zdrojů, je poměrně velké množství. Proto byly rozřazeny do několika skupin:

- ⇒ Existující program není odrazem národní ani evropské priority – pak je vhodný ke zrušení (takový program jsme v aktuálních programech nenašli).
- ⇒ Vazba existujícího programu na národní či evropské priority v oblasti lidských zdrojů není významná a je vhodné, aby takový program byl součástí jiného vhodného programu, který má silnou vazbu v jiné oblasti (tak, jako je tomu v případě vzdělávání v *programu na podporu úspor energie a obnovitelných zdrojů MŽP i MD*).
- ⇒ Několik programů je zaměřeno na stejnou či podobnou oblast intervence a jako efektivní a vhodné se jeví sloučení do jednoho programu, který může mít regionální odlišnosti např. v míře intenzity podpory, avšak bude mít jednotné podmínky pro stejné žadatele (*Program pro tvorbu nových pracovních míst v regionech nejvíce postižených nezaměstnaností a APZ – tvorba společensky účelných pracovních míst*).
- ⇒ Některé programy mají obdobné zaměření, ačkoli jsou spravovány různými gestory. Na jejich integraci je třeba se dohodnout (*Program podpory integrace cizinců - MPSV* (i když tento program není od roku 2006 vyhlášován samostatně, ale jako součást výběrového dotačního řízení v oblasti poskytování sociálních služeb) a *Program na podporu aktivit v oblasti integrace cizinců na území ČR – MŠMT*).
- ⇒ Některé programy, přestože jsou zaměřeny na stejnou oblast intervence, mají odlišnou cílovou skupinu, zahrnují jiný typ aktivit a je pro ně vhodné zachovat je jako samostatné programy (*Program podpory sociálních služeb na celostátní úrovni* a *Program podpory sociálních služeb na místní a regionální úrovni*).
- ⇒ Některé národní programy jsou plně v souladu s evropskými prioritami a dochází k silnému překryvu s operačními programy a lze je převést pod evropskou linku podpory.

Týká se to i takových programů, jejichž zaměření je užší a překrývají se pak s částí aktivit nebo cílových skupin oblastí podpory, a představují tak v podstatě jejich podmnožinu. (Například *Program na podporu vytváření společných struktur mezi vysokými školami a odběratelskou sférou*, který je určen pouze pro veřejné vysoké školy, ale v rámci programů financovaných ze SF mohou své projekty podávat veřejné, státní i soukromé VŠ.)

B. Návrhy na programy zaplňující mezery v realizaci priorit definovaných strategickými dokumenty:

- ⇒ Identifikovat mezery, kdy evropské priority nenacházejí odraz v žádném národním programu a definovat program v rámci evropské linky (podpora dalšího profesního vzdělávání, podpora vzdělávání pro inovace, výzkum a vývoj).
- ⇒ Identifikovat národní priority, které nejsou součástí evropských priorit a nenacházejí svůj odraz v existujícím národním programu a definovat program na národní úrovni (např. *podpora jazykového vzdělávání v rámci celoživotního učení*).

Tabulka 4: Doporučení pro úpravu národních programů v oblasti rozvoje lidských zdrojů

Návrh Program	Zachovat (bude doplňkem k SF)		Převést pod SF		Jiné
	beze změny	nutno pozměnit	beze změny	nutno pozměnit	
MŽP - Státní program na podporu úspor energie a využití obnovitelných zdrojů energie					
MPO - Program podpory rozvoje průmyslových zón - Akreditace průmyslových zón					
MPO - Program na podporu podnikatelských aktivit a prosazování rovnosti mužů a žen				Převést pod OPLZZ, tvorbu nových pracovních míst s horizontálním tématem rovné příležitosti	
MPO - Program podpory MSP vytvářejících podmínky pro zaměstnávání občanů z problém. skupin obyvatel. SPECIAL					
MD - Státní program na podporu úspor energie a využití obnovitelných zdrojů energie v resortu dopravy					
MI - Národní program počítačové gramotnosti	zachovat - není bezprostředně spojen s trhem práce				
MI - Vzdělávání a rozvoj lidských zdrojů	zachovat - není bezprostředně spojen s trhem práce				
MI - Informační společnost	zachovat - není bezprostředně spojen s trhem práce				
MI - Dotace na podporu vysokorychlostního internetu					

11/05 Návrh nového rozložení rozvojových programů a koordinace národních a evropských podpůrných programů s ohledem na využívání finančních prostředků z fondů EU v období 2007 - 2013

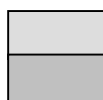
Návrh Program	Zachovat (bude doplňkem k SF)		Převést pod SF		Jiné
	beze změny	nutno pozměnit	beze změny	nutno pozměnit	
MPSV - Program pro podporu tvorby nových pracovních míst v regionech nejvíce postižených nezaměstnaností				Sloučit pod OPLZZ a tvorbu nových pracovních míst v OPLZZ	
MPSV - Program podpory sociálních služeb na celostátní úrovni			Převést pod OPLZZ, PO sociální integrace a rovné příležitosti		
MPSV - Program podpory sociálních služeb na místní a regionální úrovni			Převést pod OPLZZ, PO sociální integrace a rovné příležitosti		
MPSV - Program podpory prosazování rovnosti žen a mužů					
MPSV - Program podpory integrace cizinců					
MPSV - Program podpory zařízení služeb prevence sociálního vyloučení pro rodiče pečující o dítě do 6 let věku		Sloučit s programy podpory zařízení poskytujících poradenství, prevenci a sociální služby obecně			
MPSV - Program podpory výchovy k harmonickému manželství a odpovědnému rodičovství		Začlenit do obecného programu podpory viz. výše			
MPSV - Program podpory poradenství pro ženy a dívky v situaci tzv. nechtěného těhotenství					
MPSV – Program sanace rodin s dětmi ohroženými dysfunkcí		Začlenit do obecného programu podpory viz. výše			
MPSV – Program podpory a pomoci dětem opouštějícím ústavní nebo pěstounskou péči		Začlenit do obecného programu podpory viz. výše			
MPSV - Aktivní politika zaměstnanosti	Zachovat ty části, které nelze financovat ze SF – např. mzdová podpora existujících pracovních míst		Převést pod OPLZZ - rekvalifikace, poradenství, příspěvek na dopravu jako doprovodné opatření	Rozšířit o další doprovodná opatření (např. podpora při hlídání závislé osoby)	
MPSV - Program na podporu obnovy nebo technického zhodnocení hmotného investičního majetku, který slouží k pracovnímu uplatnění osob se ZP	Zachovat ty části, které nelze financovat ze SF - zhodnocení existujících pracovních míst			Doprovodné opatření v rámci tvorby nových pracovních míst	
MPSV - Poskytování finančních prostředků, dotací, podnikatelským subjektům zaměstnávajícím více než 50 % občanů se ZP					
MPSV - Investiční pobídky			Převést do tvorby nových pracovních míst		
MŠMT - Podpora odborného vzdělávání					

11/05 Návrh nového rozložení rozvojových programů a koordinace národních a evropských podpůrných programů s ohledem na využívání finančních prostředků z fondů EU v období 2007 - 2013

Návrh Program	Zachovat (bude doplňkem k SF)		Převést pod SF		Jiné
	beze změny	nutno pozměnit	beze změny	nutno pozměnit	
MŠMT - Program na podporu činnosti občanských sdružení působících v oblasti regionálního školství					Převést pod kraje
MŠMT - Program podpory škol s vysokým zastoupením žáků ze sociokulturně znevýhodňujícího prostředí					
MŠMT - Program podpory vzdělávání v jazycích národnostních menšin a multikulturní výchovy	Zachovat				
MŠMT - Program integrace romské komunity		Převést a sloučit s aktivitami Rady vlády pro záležitosti romské komunity			
MŠMT - Program na podporu aktivit v oblasti integrace cizinců na území ČR		Částečně sloučit s programem MPSV, případně napojit na programy MV	Vzdělávací aktivity po OPLZZ		
MŠMT - Program na podporu rozvoje struktury na veřejných vysokých školách			Převést pod OPVK		
MŠMT - Program na podporu rozvoje internacionalizace na veřejných vysokých školách	Zachovat jako národní spolufinancování mezinárodních programů				
MŠMT - Program na podporu přípravy dlouhodobých záměrů vzdělávací, vědecké, výzkumné, vývojové, umělecké a další tvůrčí činnosti veřejných vysokých škol a jejich součástí	Zachovat jako tvorbu národní politiky				
MŠMT - Program podpory Romských žáků středních škol			Převést pod OPVK		
MŠMT - Program státní podpory práce s dětmi a mládeží pro nestátní neziskové organizace	Zachovat				
MŠMT – Program na přípravu a rozvoj studijních programů pro učitele			Zařadit do OPVK		
MŠMT – Program na přípravu a rozvoj lidských zdrojů			Zařadit do OPVK		
MŠMT – Program na rozvoj moderních technologií	Zachovat				
MŠMT – Program na podporu zdravotně handicapovaných studentů a uchazečů ze znevýhodněných sociálních skupin	Zachovat				
MŠMT – Program na podporu vytváření společných struktur mezi vysokými školami a odběratelskou sférou			Zařadit do OPVK		
MŠMT – Program na podporu zvýšení kvality řízení veřejných vysokých škol				Zařadit do OPVK nebo OPLZZ jako součást dalšího vzdělávání	

11/05 Návrh nového rozložení rozvojových programů a koordinace národních a evropských podpůrných programů s ohledem na využívání finančních prostředků z fondů EU v období 2007 - 2013

Návrh Program	Zachovat (bude doplňkem k SF)		Převést pod SF		Jiné
	beze změny	nutno pozměnit	beze změny	nutno pozměnit	
Mze - Podpora získání minimální zemědělské kvalifikace				Sloučit s programem rekvalifikací v OPLZZ	
Mze - Školní závody				Zařadit do podpory počátečního odborného vzdělávání OPVK	
MMR - Regionální program podpory rozvoje průmyslových podnikatelských subjektů na území NUTS2 Severozápad, Moravskoslezsko a dalších regionech					



Program není primárně orientován pouze na RLZ

Program byl zrušen / bude zrušen / popř. se nejedná o program

Zachovat beze změny – program zůstane v současné podobě, je doplňkový k SF, odpovídá národním prioritám

Zachovat se změnou – programu bude upraven, je doplňkový k SF, odpovídá národním prioritám

Převést pod SF – program odpovídá evropským prioritám, bude převeden pod SF, a) prakticky v současné podobě, b) musí být pozměněn

Jiné – převedení na kraj, sloučení apod. (nutno specifikovat), popř. zrušení (program neodpovídá národním ani evropským prioritám)

5.5 Dopravní infrastruktura (oblast D)

5.5.1 Základní popis situace

V oblasti dopravy se vyskytují tři základní typy programů:

- ⇒ programy na podporu dopravní obslužnosti regionů,
- ⇒ programy orientované na bezpečnost dopravy a přístupnost pro osoby s omezeními,
- ⇒ program na podporu udržitelných forem nákladní dopravy.

Cílem těchto programů je především napravovat nerovnosti na přepravním trhu. Je podporována hromadná doprava, která je vystavena konkurenci individuální automobilové dopravy, do jejíž nákladů obvykle není při rozhodování o volbě druhu dopravy zahrnována cena vozidla. Je napomáháno vyšší bezpečnosti a jsou odstraňovány bariéry pro osoby se smyslovými a pohybovými omezeními. Jsou též podporovány formy nákladní dopravy, které méně zatěžují silniční síť a jsou šetrnější k životnímu prostředí. Další program je orientován na úsporu energií a proto je hodnocen v oblasti ochrany životního prostředí.

Program podpory obnovy vozidel městské hromadné dopravy a veřejné linkové dopravy se zaměřuje na podporu dopravců při pořizování nových autobusů, tramvají a trolejbusů pro

veřejnou dopravu ve městech a regionech a při jeho uplatňování v budoucnosti bude docházet k překryvům s podporou v rámci OP Doprava (podpora nákupu tramvají) i v rámci některých ROP (občasný výskyt podpory nákupu autobusů – například v kombinaci s podporou využití alternativních druhů paliva). Tato dvoukolejnost bude ovšem převážně pouze pokračováním současné situace, kdy bylo možné získat podporu v rámci národního programu a SRP.

Celé řešení podpory obnovy vozového parku veřejné dopravy lze tedy označit jako nesystematické, přičemž se tato situace po zapojení OP Doprava a ROP zlepší pouze minimálně (každý garant operačního programu preferuje zpravidla takové dopravce, jejichž činnost je finančně podporována z vlastní rozpočtové úrovně: národní úroveň – železniční dopravci, regionální úroveň – regionální autobusoví dopravci, národní i regionální úroveň – dopravci MHD; takové nekoordinované rozdělení povede k nerovnoměrnému přístupu dopravců k danému druhu podpory).

Program podpory zaváděcí fáze nové linky kombinované dopravy je velmi specifický a množstvím alokovaných prostředků marginální. Přestože nevykazuje praktický překryv s evropskou podporou v následujícím programovém období, bude se další návrh zabývat i jeho budoucností.

Program zvyšování bezpečnosti dopravy a jejího zpřístupňování osobám se sníženou schopností pohybu a orientace patří společně s programem na podporu budování cyklistických stezek do rodiny podpůrně-investičních programů SFDI. Oba programy jsou relativně bezproblémové, přestože výstavba cyklistických stezek je obvykle podporována také v rámci ROP a hrozí tedy nebezpečí překryvů.

5.5.2 Vhodnost základních variant úpravy vztahů pro oblast dopravní infrastruktury

V souladu s předchozí etapou projektu evaluace jsou posuzovány následující tři základní varianty úpravy vztahů mezi národními programy a programy kofinancovanými ze strukturálních fondů: nulová varianta, varianta eliminace a varianta koordinace. Jednotlivé varianty mají v přímé souvislosti s konkrétními programy a podprogramy poměrně rozdílnou efektivitu jejich využití.

a) Nulová varianta

Tato varianta, kdy nedochází k žádným úpravám vztahů mezi národními a evropskými programy, je obecně hodnocena jako varianta s nízkými nároky na řízení a nepředstavuje prakticky žádné požadavky na úpravu stávajících národních programů. Avšak její nedostatky jsou výraznější než její klady a nelze doporučit její uplatnění pro jediný hodnocený program v oblasti dopravní infrastruktury.

b) Varianta eliminace

Tato varianta představuje výraznou redukci či úplnou eliminaci národních programů a financování pouze prostřednictvím evropských programů. Přestože uplatnění této varianty v oblasti dopravy by se mohlo zdát při existenci jediného skutečného podpůrného programu logické, jedná se o řešení, které je vzhledem k existenci dvoukolejnosti na samotné úrovni OP Doprava x ROP obtížně uplatnitelné.

c) Varianta koordinace

Varianta koordinace se jeví z hlediska praktické možnosti uplatnění pro jediný podpůrný program v oblasti dopravy jako nejvhodnější, přestože nelze zastírat, že aplikace této varianty

bude znamenat jen zmírnění současných disproporcí a nepřinese ani zdaleka optimální výsledky (takové by mohlo přinést pouze úplné převedení programu do prostředí evropských podpor, které ovšem není vzhledem k nesouladu mezi OP Doprava a ROP v této oblasti reálné).

5.5.3 Doporučení optimální varianty úpravy vztahů

Doporučujeme použít variantu koordinace národního Programu podpory obnovy vozidel městské hromadné dopravy a veřejné linkové dopravy s evropskou podporou v rámci OP Doprava a ROP.

Vzhledem k tomu, že danou oblast podpory zahrnují pouze některé ROP (výrazná menšina), tak nelze spoléhat na její dostupnost pro jednotlivé žadatele z regionů touto formou a do budoucna by bylo naopak vhodné z jednotlivých ROPů podporu obnovy vozového parku veřejných dopravců vyčlenit. Tak by už zbývalo pouze dořešení otázky dvou zdrojů pro obnovu tramvají (OP Doprava x Program podpory obnovy vozidel městské hromadné dopravy a veřejné linkové dopravy), kterou by naopak bylo vhodné zastřešit pouze v rámci OP Doprava (s výhledovým sjednocením veškeré podpory obnovy vozidel veřejné dopravy v rámci OP Doprava). Převedení dané problematiky do ROP, o kterém se uvažuje v současné době, by bylo možné a žádoucí pouze po vyřešení nové alokace prostředků pro jednotlivé ROP (podpora obnovy vozidel je v současnosti financována významnou částkou ze SR).

V případě programu Podpora zaváděcí fáze nové linky kombinované dopravy doporučujeme ponechání současného programu v nezměněné podobě, protože jeho význam je velmi specifický a jeho využívání tak zůstane relativně flexibilní.

Oba investičně-podpůrné programy garantované SFDI (podpora zpřístupňování veřejné dopravy a rozvoje cyklistické infrastruktury) doporučujeme po odstranění překryvů ponechat ať už pro samostatné financování jednotlivých akcí, tak i pro zajištění spolufinancování regionálních projektů již podporovaných v rámci programů EU.

Tabulka 5: Doporučení pro úpravu národních programů v oblasti doprava

Národní programy	Zachovat		Převést pod SF		Jiné
	Beze změny	Nutno změnit	Beze změny	Nutno změnit	
Program podpory obnovy vozidel městské hromadné dopravy a veřejné linkové autobusové dopravy				✓	
Podpora zaváděcí fáze nové linky kombinované dopravy	✓				
Zvyšování bezpečnosti dopravy a její zpřístupňování osobám se sníženou schopností pohybu a orientace	✓				
Výstavba a údržba cyklistických stezek		✓			

5.6 Infrastruktura životního prostředí (oblast E)

5.6.1 Základní popis situace

Oblast životního prostředí je oblastí, které se ve větší či menší míře dotýkají dopady všech ostatních oblastí. Aktuálně existují v rámci životního prostředí ještě nedostatečně řešené typy problémů, které je nutno řešit dlouhodobě a jejichž nepříznivý stav by měl zásadní negativní vliv i na některé další oblasti (regionální rozvoj, průmysl aj.). Klíčovým dokumentem, zabývajícím se mimo jiné těmito problémy, je Šestý akční plán pro životní prostředí přijatý rozhodnutím Evropského parlamentu a Rady EU dne 22. 7. 2002.

V roce 2005 došlo, především v souvislosti s možností čerpání z evropských fondů, u národních programů k několika změnám. Nejzávažnější změnou bylo pozastavení příjmu žádostí do národních programů SFŽP od 1. 4. 2005, kvůli převisu žádostí nad finančními možnostmi fondu. To bylo ovšem způsobeno stanovením výdajového limitu pro SFŽP vzhledem k tomu, že jako priorita bylo definováno dofinancování investic z fondů EU. V roce 2006 pak nastalo pokračování v tomto trendu a příjem žádostí do některých podpůrných programů a podprogramů již nebyl obnoven (a s jeho obnovením se v blízké budoucnosti ani nepočítá).

V souladu se Strategickými zásadami Společenství 2007 – 2013 a připravovaným OP Životní prostředí 2007 – 2013 lze předpokládat investice do následujících oblastí:

- ⇒ Infrastruktura ve vztahu k vodě, odpadům, ovzduší a ochraně přírody a druhů
- ⇒ Obnova fyzického prostředí včetně přírodního dědictví
- ⇒ Využití obnovitelných zdrojů energie
- ⇒ Prevence rizik prostřednictvím lepšího hospodaření s přírodními zdroji

V návaznosti na dokumenty vztahující se k rozvoji venkova na období 2007 – 2013 lze předpokládat změny především v oblasti ochrany přírody a krajiny. Programy naplňující tuto prioritu tvoří aktuálně nejvýznamnější podíl národních programů v oblasti ŽP a lze předpokládat jejich významné změny. Nejvýznamnější dopad bude mít naplňování priorit osy 2 Programu rozvoje venkova ČR na období 2007 – 2013. Tato osa se přímo zabývá zlepšováním životního prostředí a krajiny a její priority směřují do následujících oblastí: biologická rozmanitost a zachování systémů zemědělství a lesnictví s vysokou přírodní hodnotou; ochrana vody; zmírňování klimatických změn (přičemž přes 75 % financí by mělo směřovat do první priority). Významný bude také dopad horizontální osy 4, která je zaměřena na program Leader a bude, mimo jiné, znamenat ukončení programu Leader ČR, přesněji jeho transformaci na Leader +.

5.6.2 Vhodnost základních variant úpravy vztahů pro oblast infrastruktury životního prostředí

V souladu s předchozí etapou projektu evaluace jsou posuzovány následující tři základní varianty úpravy vztahů mezi národními programy a programy kofinancovanými ze strukturálních fondů: nulová varianta, varianta eliminace a varianta koordinace. Jednotlivé varianty mají v přímé souvislosti s konkrétními programy a podprogramy poměrně rozdílnou efektivitu jejich využití.

a) Nulová varianta

Při této variantě nedochází k žádným úpravám vztahů mezi národními a evropskými programy. Tato varianta je na jedné straně výhodná vzhledem k nulové potřebě úpravy stávajících národních programů, na druhé straně je v mnoha ohledech velmi nevýhodná (dvojitě financování, nadměrná administrativa programů, problematičtější čerpání prostředků v důsledku ztížené orientace žadatelů v programech aj.).

b) Varianta eliminace

Tato varianta je fakticky protikladem předchozí varianty. Vyžaduje rozsáhlou úpravu stávajícího systému národních programů s konečným cílem jejich zásadní redukce případně úplné eliminace s následným využíváním prostředků pouze ze zdrojů EU. Aplikace této varianty by byla sice

poměrně efektivním řešením systému dvoukolejných programů, negativním dopad by ovšem uplatnění této metody mělo na oblasti a cílové skupiny, které jsou na národní úrovni specifické, případně tradičně a úspěšně žadateli využívány.

c) Varianta koordinace

Tato varianta je obecně nejvýhodnější neboť fakticky zahrnuje výhody obou předchozích variant a současně eliminuje jejich případné negativní dopady. Výsledkem jejího použití by bylo jednak udržení všech dosavadních aktivit, jednak citlivé odstraňování dvoukolejnosti programů i implementačních struktur. Jistou nevýhodou je značná pracnost přípravy programů související s nutností důsledného definování aktivit a cílových skupin na financovatelné a nefinancovatelné ze zdrojů EU.

Následná koordinace národního systému podpory a systému podpory ze strany EU by ušetřila část národních zdrojů a také by mohla vést k omezení slabých míst v celém systému národních podpůrných programů.

5.6.3 Doporučení optimální varianty úpravy vztahů

Optimální variantou pro úpravu vztahů mezi národními a evropskými programy je varianta koordinace. Před řešením koordinace mezi národními a evropskými programy je nutné ještě řešit soulad mezi jednotlivými národními programy. Konkrétně jde o následující program či podprogramy:

- ⇒ Podprogramy bývalého Státního programu na podporu úspor energie a využití obnovitelných zdrojů energie na rok 2004 – MŽP i MPO mají v gesci programy téhož zaměření s mírně odlišnými oblastmi podpory a příjemci, vhodná by byla užší koordinace, případně sloučení obou programů

Z hlediska dalšího fungování národních programů mohou nastat následující situace:

1. existující program není ani ve slabém souladu s národní ani evropskou prioritou: program spadající do této kategorie se v aktuálních národních programech nevyskytuje (v opačném případě by bylo adekvátní jeho zrušení, případně zvážení volby národních priorit)
2. existující program je pouze ve slabém souladu s národní nebo evropskou prioritou – program může být ukončen a jeho oblast bude pokryta programem EU, nebo může být přesunut pod evropskou linku, nebo může být ponechán jako doplňkový
3. existující programy jsou plně v souladu s evropskými prioritami: tyto programy lze převést pod evropskou linku podpory

Tabulka 6: Doporučení pro úpravu národních programů v oblasti životní prostředí

Národní programy	Zachovat		Převést pod SF		Jiné
	Beze změny	Nutno změnit	Beze změny	Nutno změnit	
Ochrana zdrojů pitné vody, nebo přírodních léčivých zdrojů a zdrojů přírodních minerálních vod, nebo opatření u zdrojů znečištění na území národních parků a chráněných krajinných oblastí a jejich ochranných pásem (SFŽP)			✓		

11/05 Návrh nového rozložení rozvojových programů a koordinace národních a evropských podpůrných programů s ohledem na využívání finančních prostředků z fondů EU v období 2007 - 2013

Národní programy	Zachovat		Převést pod SF		Jiné
	Beze změny	Nutno změnit	Beze změny	Nutno změnit	
Program snižování emisí látek znečišťujících ovzduší u zdrojů znečišťování ovzduší provozovaných za účelem veřejně prospěšných činností (SFŽP)			✓		
Územní program snižování emisí a imisí znečišťujících látek do ovzduší (SFŽP)			✓		
Program realizace územních programů snižování emisí a imisí znečišťujících látek (SFŽP)			✓		
Program posuzování ekologických opatření vedoucích k významnému snížení skleníkových plynů (SFŽP)			✓		
Ošetřování stromů a regenerace alejí a parků (SFŽP)				✓	
Realizace schválených plánů péče o zvláště chráněná území (SFŽP)	✓				
Výkupy pozemků ve zvláště chráněných územích (SFŽP)	✓				
Program na vytvoření plánů opatření nutných ke zlepšení životního prostředí v obcích na území národních parků a jejich ochranných pásem (SFŽP)	✓				
Program podpory výstavby, rekonstrukce environmentálních center (SFŽP)				✓	
Investiční podpora environmentálně šetrných způsobů vytápění a ohřevu vody pro byty a rodinné domy pro fyzické osoby (SFŽP)				✓	
Investiční podpora environmentálně šetrných způsobů zásobování energií v obcích a částech obcí (SFŽP)				✓	
Investiční podpora environmentálně šetrných způsobů vytápění a ohřevu vody nebo výroby elektřiny ve školství, zdravotnictví a objektech sociální péče (SFŽP)				✓	
Investiční podpora vytápění bytů a rodinných domů tepelnými čerpadly pro fyzické osoby (SFŽP)				✓	
Investiční podpora environmentálně šetrných způsobů vytápění a ohřevu vody v účelových zařízeních (SFŽP)				✓	
Státní program na podporu úspor energie a využití obnovitelných zdrojů energie (MPO, MD, MZe)		✓			Koordinace ministerstev
Program rozvoje venkova - Zlepšování životního prostředí a krajiny (MZe)		✓			
Program rozvoje venkova – LEADER (MZe)	✓				
Agroenvironmentální opatření – ekologické zemědělství (MZe)		✓			
Agroenvironmentální opatření – ošetřování travních porostů (MZe)		✓			
Agroenvironmentální opatření – péče o krajinu (MZe)		✓			
Program výstavby a obnovy infrastruktury vodovodů a kanalizací (MZe)	✓				

Zachovat beze změny – program zůstane v současné podobě, je doplňkový k SF, odpovídá národním prioritám

Zachovat se změnou – programu bude upraven, je doplňkový k SF, odpovídá národním prioritám

Převést pod SF – program odpovídá evropským prioritám, bude převeden pod SF, a) prakticky v současné podobě, b) musí být pozměněn

Jiné – převedení na kraj, sloučení apod. (nutno specifikovat), popř. zrušení (program neodpovídá národním ani evropským prioritám)

5.7 Cestovní ruch (oblast F)

5.7.1 Základní popis situace

Cestovní ruch patří mezi významná ekonomická odvětví, i když jeho role v národní ekonomice i regionálních či místních ekonomikách často bývá přeceňována. V každém případě může být

cestovní ruch klíčovým odvětvím regionální či národní ekonomiky jen ve výjimečných případech (např. nejatraktivnější velkoplošná chráněná území, atrakce nadregionálního významu nebo památky zapsané na Seznamu světového dědictví UNESCO).

Politiku cestovního ruchu na národní úrovni definuje obsahově poměrně rozsáhlý dokument Koncepce státní politiky cestovního ruchu v ČR. V současné době hotova aktuální verze tohoto dokumentu pro období 2007–13. Dílčí oblast cestovního ruchu, propagaci ČR v zahraničí, pak řeší Strategie propagace České republiky.

Koncepce státní politiky cestovního ruchu vymezuje široký okruh priorit (cílů), které jsou doplněny několika prioritami Strategie propagace ČR. Vyřadíme-li formulace, které jsou ve skutečnosti nástroji politiky nebo které jsou příliš obecnými cíli, soustředí se priority rozvoje cestovního ruchu do 6 oblastí:

- ⇒ rozvoj regionální ekonomiky,
- ⇒ vzdělávání v oblasti cestovního ruchu,
- ⇒ dlouhodobě udržitelný cestovní ruch,
- ⇒ využití a ochrana přírodního a kulturně historického potenciálu,
- ⇒ marketing a propagace,
- ⇒ posílení příjezdového cestovního ruchu.

Priority státní politiky cestovního ruchu tedy pokrývají široké spektrum, a to jak z hlediska tematického (investice do infrastruktury vs. „měkké“ projekty), tak i regionálního (byť převažují priority cílící na celé území ČR, některé priority se explicitně týkají i rozvoje CR na regionální úrovni nebo dokonce v některých regionech).

Priority evropské politiky v oblasti CR, formulované podle cílů „konvergence“, jsou vymezeny výrazně úžeji, tzn. jsou více koncentrovány. Dvě ze tří priorit evropské politiky se víceméně prolínají s okruhy priorit státní politiky:

- ⇒ propagace přírodního a kulturního bohatství jako potenciálu pro rozvoj trvale udržitelného cestovního ruchu – částečně se prolíná s dlouhodobě udržitelným cestovním ruchem a marketingem a propagací
- ⇒ ochrana a obnova kulturního dědictví na podporu ekonomického rozvoje – prolíná se s využitím a ochranou kulturně-historického potenciálu.

Třetí prioritou evropské politiky je zaměřena na zkvalitnění poskytování turistických služeb prostřednictvím nových služeb s vysokou přidanou hodnotou.

Pro intervenční oblast cestovního ruchu je charakteristické, že je více či méně obsažena také v dalších programech, které jsou však cíleny jinak (např. programy na specifické vzdělávání pracovníků veřejného i podnikatelského sektoru, rozvoj malého a středního podnikání, výstavbu infrastruktury pro cyklisty apod.). Tyto programy jsou analyzovány v příslušných jiných intervenčních oblastech, protože rozvoj cestovního ruchu je jen „vedlejším výstupem“ těchto programů.

Základními problémy v nastavení rozvojových programů v oblasti cestovního ruchu jsou v současné době zejména:

- ⇒ regionální vymezení podpory,
- ⇒ vymezení subjektů, které mohou žádat o podporu,
- ⇒ vymezení podporovaných aktivit.

Většina programů je určena subjektům na celém území ČR. Ty programy, které jsou regionálně cílené, nejsou cíleny jen na cestovní ruch a tudíž jsou zaměřené na obecně problémové regiony, nikoli na přirozené turistické oblasti. V turistických regionech přitom mají obce a částečně i podnikatelé výrazně vyšší náklady spojené s cestovním ruchem, aniž by jim tyto náklady byly z veřejných zdrojů kompenzovány. Náklady vynaložené především na rozvoj infrastruktury cestovního ruchu a na eliminaci nežádoucích vlivů cestovního ruchu, které jsou v těchto oblastech nezbytné (nikoli jen potřebné), se obcím přitom nevracejí. Vzhledem k tomu, že se na programovací období 2007–2013 předpokládá přesun evropské linky podpory především do ROP, lze předpokládat, že regionální vymezení evropské podpory bude v příštích letech relativně pružnější a citlivější (ve skutečnosti se však podporované aktivity v jednotlivých ROP od sebe liší jen málo). Národní linka podpory pak může být upravena tak, aby regionální cílení evropské linky vhodně doplnila, v některých případech pak úplně zrušena (to se týká obou podprogramů Státního programu rozvoje cestovního ruchu, v rámci něhož byly financovány aktivity prakticky totožné s ROP, případně IOP, a proto tento program bude od roku 2007 včetně zrušen).

Podpora rozvoje cestovního ruchu je vzhledem k velikosti předkládaných projektů (zejména v případě SROP, kde je celkový objem podpory řádově vyšší než u národních programů) určena především větším veřejným či podnikatelským subjektům. Opět zde platí předpoklad, že vzhledem k přesunu oblasti CR v evropské lince podpory především do ROP umožní nové programy (opatření) v nich obsažené dosáhnout na podporu i menším subjektům s relativně menšími projekty.

Dalším problémem je parciální vymezení podporovaných aktivit. Podporu lze čerpat především na „tvrdé“, infrastrukturní projekty. Prakticky chybí podpora „měkkých“ projektů (odborné vzdělávání v oblasti cestovního ruchu apod.) a zejména podpora projektů integrujících oba typy aktivit. Současně subjekty, které by o podporu projektů integrovaného typu mohly žádat, tzn. dobrovolné svazky obcí, obvykle nedisponují takovým systémem řízení a financování, který by jim umožnil takové projekty připravit, řídit a spolufinancovat. Přitom z programů (podopatření) v rámci SROP navíc lze často čerpat finanční prostředky na tytéž aktivity jako z programů národních. V příštím programovacím období EU bude podpora oblasti CR v rámci ROP opět postavena na investicích do infrastruktury, zčásti pak bude podpořena i propagace a řízení v cestovním ruchu. Část zmíněné podpory „měkkých“ projektů však bude vyčleněna do sektorového OP Vzdělání pro konkurenceschopnost, což je na jednu stranu přínosné, na druhou stranu to však i nadále znesnadní její propojení s podporou rozvoje infrastruktury CR. Protože se však v rámci ROP objevuje alespoň propagace, regionální partnerství nebo řízení CR v turistických destinacích, umožňuje to alespoň částečnou podporu „měkkých“ projektů a komplexnější podporu v oblasti CR.

5.7.2 Posouzení vhodnosti variant úpravy vztahů pro oblast cestovního ruchu

a) Nulová varianta

Nulová varianta představuje z krátkodobého pohledu nejsnadnější a institucionálně nejméně náročné řešení. Umožňuje ponechat národní programy ve stávající struktuře, resp. v případě úprav státní politiky ČR je pružně měnit bez ohledu na zaměření programů evropských. To rovněž eliminuje náklady na transformaci systému podpůrných programů.

Nevýhody nulové varianty jsou především středně- a dlouhodobé a nepochybně převyšují výhody. Z dlouhodobého pohledu vznikají vyšší institucionální nároky i finanční náklady při administraci jednotlivých programů, a to především vzhledem k dvěma rozdílným implementačním strukturám na MMR ČR (zvláště pro evropské, zvláště pro národní programy). Zůstala by zachována současná struktura programů, která se na jedné straně vyznačuje řadou překryvů mezi národními a evropskými programy (např. v oblasti podpory výstavby či rekonstrukce infrastruktury pro CR nebo vzniku nových služeb v CR) a na straně druhé neumožňuje financování projektů integrujících tyto aktivity s aktivitami v oblasti rozvoje lidských zdrojů v cestovním ruchu.

Při užití nulové varianty by jedinou možností byla úprava vymezení příjemců podpory, tedy například zaměřit národní programy především na malé podnikatele nebo dobrovolná sdružení obcí (včetně snížení poskytované podpory, na niž by však dosáhlo více subjektů), přičemž evropské programy by byly určeny např. krajům či velkým podnikům. Možné je také konkrétnější regionální cílení národních programů (např. pouze pro obce v chráněných územích nebo v jinak úzce vymezených regionech).

b) Varianta eliminace

Varianta eliminace je transparentním a rychlým řešením. Výhodou je odstranění překryvů mezi národními a evropskými programy a koncentrace finančních prostředků do několika oblastí aktivit. Systém implementace by byl stejně jako v případě nulové varianty výrazně zjednodušen a zahrnoval by pouze jednu implementační strukturu na MMR ČR.

Hlavní potenciální nevýhodou této varianty je vznik mezer veřejné podpory v oblasti cestovního ruchu. Šlo by se jednak o mezery tematické (mezi podporovanými aktivitami by některé mohly chybět), a jednak „hierarchické“ (hrozí, že zejména obce, menší mikroregiony a menší podniky by byly od podpory odříznuty). Tuto nevýhodu by šlo zčásti eliminovat úpravou podpory rozvoje cestovního ruchu na krajské úrovni, přesto však by v případě některých aktivit, které je vhodné podporovat i ze státní úrovně (například lázeňství nebo propagace ČR jako celku), podpora na této úrovni chyběla.

V některých případech je však vhodné se variantou eliminace částečně inspirovat. Například obecná podpora rozvoje infrastruktury a služeb v cestovním ruchu je dostatečná již na evropské úrovni a na úrovni národní je proto vhodná redukce, ať již objemu podpory, okruhu subjektů, jimž lze podporu poskytnout, nebo regionů, kam bude podpora směřovat. Toto řešení je však již přechodem k variantě koordinace.

c) Varianta koordinace

Varianta koordinace představuje dlouhodobě nejúčinnější řešení. Je však náročná na přípravu (nutnost vytvoření systému doplňování či propojení programů) i na řízení. Vysoká institucionální náročnost je však více než kompenzována přesným zacílením podpory a tedy vysokou

efektivitou využití finančních prostředků. Státní program podpory CR se v současné době jeví jako nezbytná součást veřejné podpory CR, s čímž se ztotožňuje také poskytovatel (MMR).

Podrobnější návrh varianty koordinace programů je předmětem následující subkapitoly.

5.7.3 Doporučení optimální varianty úpravy vztahů

Při úpravě vztahů mezi programy je nutné brát v potaz řádově odlišný objem finančních zdrojů, jimiž disponují evropské a národní programy. Zvážit lze dvě formy koordinace/eliminace:

- ⇒ zaměření „slabších“ národních programů na specifické okruhy aktivit a oblasti podpory, jež nebude možné pokrýt evropskými programy, které mají širší vymezení;
- ⇒ eliminace národních programů a převedení uvolněných zdrojů na kofinancování pomoci ze strukturálních fondů (i při vědomí nevýhod, které toto řešení má).

Klíčovým předpokladem pro obě formy koordinace či eliminace je skutečnost, že objemově významnější podpora na evropské úrovni bude v období 2007–13 zachována. Od ní se může odvíjet podpora na úrovni národní, ať již za využití varianty koordinace (přizpůsobení národních programů na základě programů evropských), nebo varianty eliminace (výrazného omezení nebo úplného zrušení podpory na národní úrovni).

Pro úpravu systému podpory v novém programovém období lze doporučit zejména tyto základní principy:

- ⇒ na evropské úrovni:
 - zvýšit decentralizaci podpory při zachování podpory projektů národního významu (na evropské úrovni bude zajištěno přesunem podpory v oblasti CR do ROP a v případě některých nadregionálních projektů do IOP),
 - posílit orientaci systému podpory na sféru „malých“ příjemců (drobných podnikatelů, sdružení obcí apod.) prostřednictvím zjednodušení systému a snížením průměrné velikosti podporovaných projektů (na evropské úrovni bude zajištěno v rámci ROP),
 - omezit podporu velkých podnikatelských projektů předkládaných jedním subjektem,
 - důsledněji provázat předmět podpory se strategickými prioritami rozvoje CR v ČR;
- ⇒ na národní úrovni (Státní program podpory CR):
 - v případě modifikace systému evropských programů v souladu s výše uvedeným lze uvažovat o úplném zrušení části podpory na národní úrovni (oba podprogramy Státního programu rozvoje CR budou od roku 2007 zrušeny),
 - alternativně by bylo možné uvažovat změnu zaměření podpory na národní úrovni na technickou pomoc a zvýšení absorpční schopnosti zejména malých subjektů čerpat podporu ze SF EU (např. na podporu při zpracovávání žádostí),

- o podporu obnovy architektonických a kulturně-historických památek a souborů ponechat, jen pokud nebudou využity pro cestovní ruch, případně převést uvolněných zdrojů na kofinancování pomoci ze strukturálních fondů.

Konkrétní návrh úpravy národních programů v oblasti cestovního ruchu je uveden v tabulce 6.

Tabulka 7: Doporučení pro úpravu národních programů v oblasti cestovního ruchu

Národní programy	Zachovat (bude doplňkem k SF)		Převést pod SF		Jiné
	Beze změny	Nutno pozměnit	Beze změny	Nutno pozměnit	
MMR - Regionální program podpory rozvoje severozápadních Čech a Moravskoslezského regionu (dotační titul "Podpora investic pro rozvoj CR")		✓			
MMR - Regionální program podpory rozvoje hospodářsky slabých a strukturálně postižených regionů (dotační titul "Podpora investic pro rozvoj CR")		✓			
MMR - Podpora rozvoje lázeňství					✓ (zrušit, objevuje se v rámci ROP)
MMR - Podpora budování doprovodné infrastruktury cestovního ruchu pro sportovně-rekreační aktivity					✓ (zrušit, objevuje se v rámci ROP)
MK - Program regenerace městských památkových rezervací a městských památkových zón		✓			
MK - Program záchrany architektonického dědictví		✓			
MK - Program péče o vesnické památkové rezervace a zóny a krajinné památkové zóny		✓			
MK - Program restaurování movitých kulturních památek		✓			

Zachovat beze změny – program zůstane v současné podobě, je doplňkový k SF, odpovídá národním prioritám

Zachovat se změnou – programu bude upraven, je doplňkový k SF, odpovídá národním prioritám

Převést pod SF – program odpovídá evropským prioritám, bude převeden pod SF, a) prakticky v současné podobě, b) musí být pozměněn

Jiné – převedení na kraj, sloučení apod. (nutno specifikovat), popř. zrušení (program neodpovídá národním ani evropským prioritám)

5.8 Bydlení (oblast G)

5.8.1 Základní popis situace

Vzhledem ke slabé ingerenci EU do oblasti bydlení, nepřinesl do této sféry veřejné politiky žádné významné změny ani vstup ČR do EU. Národní programy podpory bydlení (včetně zde analyzovaných šesti) proto zaznamenaly jen drobné korektury, diktované regulací veřejných podpor ze strany EU. V roce 2006 byl notifikován Program PANEL, aniž to vyžadovalo odklon od jeho tradiční struktury a zaměření. Většina národních podpůrných programů se také může vykázat relativně dlouholetou tradicí, v níž převažují kladné zkušenosti. Z rozboru vlastní aplikace těchto programů do praxe rozhodně nevyplývá doporučení na jejich zrušení – výše byl ostatně demonstrován jejich vysoký soulad s národními prioritami v dané sféře. V zásadě by tedy nebylo nutné v nastaveném systému podpor nic měnit – pomíneme – li relativně nízký objem národních veřejných prostředků alokovaných do tohoto systému.

Specifický problém však přináší nyní **novinka v intervenční politice EU**, která umožňuje v období 2007 – 2013 v nových členských zemích EU čerpat část (ostatně nijak přehnaně velkou) prostředků ERDF na vybrané národní priority v oblasti bydlení. V případě ČR se touto prioritou stala Revitalizace panelových sídlišť. Tato novinka se ovšem bezprostředně dotýká pouze osudu 2 existujících národních podpůrných programů, zatímco zbytek podpůrného systému ponechává zcela stranou. Proto se ho také následující doporučení de facto nedotýkají, resp. omezují se jen na konstatování potřeby tyto programy zachovat, byť bez jakékoli souvislosti s evropskou linkou podpory (čili tzv. „**nulová varianta** vztahu“).

Z posouzení obsahu IOP (stav z června t.r.) a obsahu národních programů podpory bydlení tedy vyplývá, že dále uvedená doporučení variant úprav vztahů mezi českými a evropskými programy se týkají pouze **Program podpory regenerace panelových sídlišť** a **Programu PANEL**.

5.8.2 Posouzení vhodnosti variant úpravy vztahů pro oblast bydlení

U obou výše uvedených programů, které nespádají pod tzv. nulovou variantu, přichází v úvahu jen možnost **varianty koordinace** s programy EU, a to jak v podvariantě „doplňování“ programů, tak v podvariantě jejich „propojování“. Z provedené analýzy přitom vyplývá, že intenzita tohoto „propojování“ by mohla vést až k faktické eliminaci národního programu.

Pokud jde o **Program podpory regenerace panelových sídlišť**, naskýtají se dvě možnosti řešení:

a) Zachovat tento program

V případě, že by program zůstal zachován, je třeba uvažovat o vymezení jasné hranice mezi oblastí podpory IOP a tímto národním programem. Jako vhodná se naskýtá např. hranice 5 tis. obyvatel obce či minimální nákladová hranice pro projekt v rámci 5.1. IOP. Vzhledem k tomu, že je žádoucí odstranit veškeré duplicity tj. podmínky evropských a národních programů umožní žadateli žádat o podporu pouze u 1 programu, nelze připustit, aby Program regenerace panelových sídlišť zůstal i nadále otevřen i pro oblasti, které budou pokryté IOP. Jasnou hranici tak bude třeba stanovit nejen v IOP ale rovněž formou novelizace nařízení 494/2000 Sb.

Toto řešení ale s sebou přinese i možné zápory. Např. to, že žadatel, který neuspěje v rámci IOP, nebude moci následně podat svojí žádost v rámci národního Programu regenerace panelových sídlišť. Z toho důvodu je třeba hranici mezi IOP a národním programem stanovit velmi uvážlivě tak, aby poptávka v rámci obou programů zůstala úměrná jejím alokovaným finančním prostředkům.

b) Zrušit tento program

V případě, že by národní program byl zrušen, nedoporučujeme v rámci IOP oblasti podpory 5.1. vymezovat žádné hranice dle velikosti obce a IOP nechat maximálně otevřený. Finančními prostředky doposud alokovanými na národní Program regenerace panelových sídlišť doporučujeme doplnit prioritu 5 IOP. Tento krok by byl plně v souladu s principem doplňkovosti.

Toto řešení je ohroženo možnými obtížemi při vyjednávání státního rozpočtu resp. oslabení argumentační báze pro zachování alokace na financování Programu regenerace panelových sídlišť a její převedení pod IOP. Rovněž hrozí přijímání velkého množství malých projektů, které ve svém důsledku může přehltit administrativní kapacity řídicího orgánu a zprostředkujícího subjektu.

I přes tato rizika, avšak vedení snahou zjednodušit systém, **doporučujeme zrušit národní Program regenerace panelových sídlišť a zároveň obhájit zachování alokace ve státním rozpočtu na podporu předmětných aktivit a tyto prostředky sloučit s prostředky alokovanými na prioritu 5 IOP.**

Ve vztahu mezi oblastí podpory v rámci národního **Programu PANEL** a oblastí podpory IOP se navrhuje vést **jednoznačné rozhraní** tak, že území pro oblast podpory 5.2. bude explicitně vymezeno MMR a to s použitím kritérií uvedených v IL 66 resp. nařízení k ERDF.

Z důvodu zachování integrovaného přístupu k řešení větších obytných okrsků je v oblasti podpory 5.2. nutná vazba na oblast 5.1. Průkazem této vazby by byl fakt, že v příslušném území je zároveň realizován Projekt regenerace panelového sídliště.

Všechny ostatní projekty tj. v území mimo vymezené území MMR pro oblast podpory 5.2. a území vymezená pro oblast podpory 5.2, kde nedochází k realizaci Projektu regenerace panelového sídliště, by měly být principiálně směřovány do programu PANEL.

Rizikem tohoto přístupu je sice jednak časový skluz náběhu realizace podpor v rámci opatření 5.2., jednak možné stavebně – technické kolize realizace projektů podporovaných v rámci opatření 5.1. a 5.2. (zahájení regenerace bytového domu v situaci dokončení úprav venkovního prostředí sídliště), jen tímto způsobem k žádoucí **koncentraci** užití evropské podpory do oblastí z největším efektem.

Čili mezi Programem PANEL a oblastí podpory 5.2. IOP je žádoucí nastavit vztah **doplňkovosti**.

5.8.3 Doporučení optimální varianty úpravy vztahů

Na základě výše uvedené analýzy doporučuje v oblasti rozvoje bydlení:

⇒ Zachovat bez vazby na evropské programy (nulová varianta):

- Program podpory výstavby nájemních bytů
- Program podpory výstavby družstevních bytů
- Program podpory výstavby technické infrastruktury
- Program Úvěry obcím na opravy a modernizace

Všechny tyto programy silně korespondují s národními prioritami v oblasti bydlení. Politika bydlení je přitom obecně sférou, která je v plné kompetenci národních států a ingerence EU zde je a vždy bude omezená (v případě ČR dnes aktuálně na alokaci prostředků ERDF do revitalizace panelových sídlišť – viz níže). Veřejná podpora podpory bydlení by neměla být ochuzena o praxi prověřené nástroje, byť se mívá s evropskou linkou podpory.

⇒ Zrušit a převést pod evropské programy (varianta eliminace):

- Program podpory regenerace panelových sídlišť. Program je svým obsahem identický s Opatřením 5.1. IOP a je možné ho tedy zrušit. Dosud do programu alokované by měly sloužit k posílení národního kofinancování opatření 5.1. IOP

⇒ zachovat s obsahovými změnami jako doplněk IOP (varianta doplňkovosti):

- Program PANEL. Tento program se obsahově překrývá s Opatřením 5.2. IOP, je však určen pro jiné konečné příjemce.

Tabulka 8: Doporučení pro úpravu národních programů v oblasti rozvoje bydlení

Národní programy	Zachovat (bude doplňkem k SF)		Převést pod SF		Jiné
	Beze změny	Nutno pozměnit	Beze změny	Nutno pozměnit	
Program podpory výstavby nájemních bytů					Zachovat bez vztahu k SF
Program podpory výstavby družstevních bytů					Zachovat bez vztahu k SF
Program podpory výstavby technické infrastruktury					Zachovat bez vztahu k SF
Program PANEL		✓			
Program podpory regenerace panelových sídlišť			✓		
Program Úvěry obcím na opravy a modernizace					Zachovat bez vztahu k SF

Zachovat beze změny – program zůstane v současné podobě, je doplňkový k SF, odpovídá národním prioritám

Zachovat se změnou – programu bude upraven, je doplňkový k SF, odpovídá národním prioritám

Převést pod SF – program odpovídá evropským prioritám, bude převeden pod SF, a) prakticky v současné podobě, b) musí být pozměněn

Jiné – převedení na kraj, sloučení apod. (nutno specifikovat), popř. zrušení (program neodpovídá národním ani evropským prioritám)

6. SEZNAM ZKRATEK

CR	cestovní ruch
ČR	Česká republika
ERDF	Evropský fond regionálního rozvoje
ESF	Evropský sociální fond
EU	Evropská unie
IOP	Integrovaný operační program
ISPA	Nástroj předvstupních strukturálních politik
KSPRCR ČR	Koncepce státní politiky rozvoje cestovního ruchu v České republice
MD	Ministerstvo dopravy
MK	Ministerstvo kultury
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MSP	malé a střední podnikání
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
MZe	Ministerstvo zemědělství
NUTS	Systém územních statistických jednotek
RLZ	rozvoj lidských zdrojů
ROP	regionální operační program
SF	Strukturální fondy
SPČR	Strategie propagace České republiky
SPŽP	Státní politika životního prostředí
TOP	tematický operační program
VaV	věda a výzkum

VŠ vysoká škola, vysokoškolský

ŽP životní prostředí

7. SEZNAM OSOB, KTERÉ SE PODÍLELY NA ZPRACOVÁNÍ PROJEKTU

Seznam osob, které se podílely na zpracování projektů a jeho výstupů (v abecedním pořadí):

RNDr. Martina Hartlová – DHV CR, spol. s r.o.

Mgr. Josef Miškovský – DHV CR, spol. s r.o.

Ing. Jan Přikryl, CSc. – PROODOS

RNDr. Jan Srb – DHV CR, spol. s r.o.

Mgr. Rudolf Štika – DHV CR, spol. s r.o.

Mgr. Lucie Vášková – DHV CR, spol. s r.o.

8. SEZNAM POUŽITÝCH INFORMAČNÍCH ZDROJŮ A LITERATURY

- Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky 2005
- Dopravní politika
- Evaluační projekt 5/04 „Identifikace, analýza a zhodnocení rozložení rozvojových programů EU a českých rozvojových programů s cílem navrhnout koordinovanější a racionálnější systém“
- Integrovaný operační program na období 2007 – 2013
- Národní akční plán sociálního začleňování 2006 – 2008
- Koncepce bytové politiky
- Koncepce podpory MSP 2005 – 2006
- Koncepce státní politiky cestovního ruchu v ČR na období 2007–2013
- Lisabonská strategie
- Národní akční plán zaměstnanosti na 2004 – 2006
- Národní inovační politika ČR na léta 2005 až 2010
- Národní lisabonský program 2005 – 2008
- Národní program výzkumu II
- Národní rozvojový plán České republiky 2007 – 2013
- Národní strategie regionálního rozvoje
- Nařízení ke strukturálním fondům
- Obecné strategické zásady Společenství Evropské unie
- Operační program Doprava na období 2007 – 2013
- Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost na období 2007 – 2013
- Operační program Podnikání a inovace na období 2007 – 2013
- Operační program Vzdělávání pro konkurenceschopnost na období 2007 – 2013
- Operační program Životní prostředí na období 2007 – 2013
- Regionální operační programy pro programovací období 2007–13
- Strategie hospodářského růstu

- Strategie propagace České republiky 2004–2010
- Strategie regionálního rozvoje České republiky