

VŠB – Technická univerzita v Ostravě

Fakulta ekonomická

Katedra regionální a environmentální ekonomiky



Vybrané kapitoly

Regionálního programování

(Prozatímní studijní texty)

Doc. Ing. Alois Kutscherauer, CSc.

2007

TEORETICKÁ A METODOLOGICKÁ VÝCHODISKA PROGRAMOVÁNÍ V REGIONÁLNÍM ŘÍZENÍ

Jedna z definic:

Programování je organizační, rozhodovací a finanční proces prováděný v řadě fází s cílem realizovat na víceleté základně společnou akci ES a členského státu k dosažení stanovených cílů, a to prostřednictvím vypracovaných programových dokumentů.

Program zahrnuje soubor priorit a opatření, vymezuje pravidla vedoucí k dosažení předem stanovených cílů.

Programování je velmi frekventovaným pojmem posledních dvou desetiletí. Přesto mu dodnes schází přiměřená teoretická a metodologická opora.

V minulosti bylo převážně chápáno jako proces tvorby programů, zejména počítačových. Až postupem času se, programování stává integrální součástí strategického řízení v nejrůznějších sférách managementu a v tomto pojetí se v teoretické a metodické (metodologické) rovině postupně stává pojetím dominantním.

Programování lze analyzovat a popsat ze tří základních pohledů:

- z pohledu teorie řízení, specificky strategického řízení
- ze systémového a metodického pohledu v kontextu regionálního řízení,
- z praktického pohledu nahlízejícího na programování jako posloupnosti postupových kroků, jejichž výsledkem je plánovací dokument.

Programování v kontextu regionálního řízení

Princip programování v regionálním řízení ČR je uplatňován ve dvou základních polohách

- jako programování strukturální pomoci EU České republice,
- jako programování střednědobých úkolů regionálního rozvoje ČR. V obou těchto polohách nalezl normativní oporu jednak v legislativě EU, jednak v legislativě ČR.

Programování jako proces zpracovávání plánovacího dokumentu

Strategické a programové dokumenty představují písemnou formu přímých nástrojů centrálního, krajského a municipálního managementu.

Schválená dokumentace má z hlediska teorie řízení závazný charakter, tj. vynucuje si od podřízených subjektů určité chování, jehož výsledek přispívá k dosahování cílů stanovených managementem.

Programování formou programových dokumentů se v České republice uplatňuje až od roku 1999, kdy vyvstala potřeba zahájit přípravy na členství v Evropské Unii, zejména pak přípravu regionů a resortů na případnou pomoc ze Strukturálních fondů EU.

Ve sféře regionálního řízení k tomu významně přispěla EU, která již od osmdesátých let minulého století deklarovala programování jako nástroj (instrument, fenomén) realizace své regionální politiky – politiky hospodářské a sociální soudržnosti.

Do roku 2006 však jde o autonomní přístup k realizaci pomoci regionům členských zemí a zemí připravujících se na vstup do EU financovaných ze solidárních fondů EU (strukturálních fondů, fondu soudržnosti, fondů podpory jednotné zemědělské politika apod.).

Teprve od roku 2007, kdy se pro plánovací období let 2007 – 2013 významně mění přístup EU k podpoře členských zemí a jejich regionů, bude možné hovořit o programování jako o nástroji strategického řízení EU,

STRATEGICKÉ A PROGRAMOVÉ DOKUMENTY V ČR

Soustava strategických a programových dokumentů v ČR

Soustava strategických a programových dokumentů pro regionální rozvoj je členěna na:

- strategické a programové dokumenty České republiky (vypracováváné na úrovni státu a na úrovni krajů, resp. regionů NUTS 2),
- programové dokumenty Evropské unie (pro využití zdrojů strukturálních fondů).

Tuto soustavu v České republice tvoří:

na celostátní úrovni

Strategie regionálního rozvoje České republiky jako základní strategický dokument pro podporu regionálního rozvoje na vymezené období.

Státní program regionálního rozvoje jako střednědobý dokument, který formuluje přístup státu k podpoře regionálního rozvoje a stanoví zaměření podpory regionálního rozvoje pro jeden nebo společně pro více regionů.

na regionální úrovni

Strategie rozvoje krajů jako základní strategické dokumenty, které orientují další rozvoj krajů na vymezené období.

Programy rozvoje územního obvodu krajů, jako taktické dokumenty, které konkretizují strategické cíle a rozvojové aktivity ve formě konkrétních opatření a projektů, určují jejich nositele a stanoví způsob financování a implementace.

pro využití strukturálních fondů Evropské unie v letech 2004 - 2006

Národní rozvojový plán (NRP – Regional Development Plan), který je hlavním dokumentem pro vyjednání podpory ze Strukturálních fondů EU.

Rámec podpory Společenství (CSF – Community Support Framework), který bude vytvořen na základě NRP ve spolupráci s Evropskou komisí, je hlavním dokumentem vymezujícím poskytnutí podpory ze Strukturálních fondů EU.

Sektorové operační programy (SOP – Sectoral Operation Programme), jako taktické dokumenty vytvořené na úrovni ministerstev, které rozpracovávají problémové celky strategií mající plošný (celostátní) charakter, pro které bude žádáno o spolufinancování ze zdrojů EU.

Regionální operační programy (ROP – Regional Operation Programme), jako taktické dokumenty, které budou zpracovány na úrovni regionů NUTS 2 Cíle 1 a rozpracovávají ty problémové celky strategií, které jsou specifické pro jednotlivé regiony a pro které bude žádáno o spolufinancování ze zdrojů EU.

Společný regionální operační program (SROP) jako taktický dokument, shrnující za všechny Regiony soudržnosti (NUTS 2) Cíle 1 ty problémové celky strategií, které jsou specifické pro jednotlivé regiony a pro které bude žádáno o spolufinancování ze zdrojů EU.

Jednotný programový dokument (JPD – Single Programming Document) jako taktický dokument na úrovni regionů NUTS 2 Cíle 2 a Cíle 3, a obsahující všechna příslušná opatření pro hospodářskou a společenskou přeměnu a rozvoj zaměstnanosti, pro které je žádáno o spolufinancování ze zdrojů EU.

Programový doplněk (PD – Programme Supplement) jako prováděcí dokument pro strategii a priority definované v operačním programu, obsahující podrobnou specifikaci jednotlivých opatření OP.

Regionální programové dokumenty pro strukturální fondy

Regionální programové dokumenty pro strukturální fondy v ČR tvoří:

- regionální operační programy (pro 7 regionů NUTS 2 Cíle 1)
- jednotný programový dokument (pro Prahu Cíl 2 nebo 3)
- společný regionální operační program (specificky na období let 2004 – 2006 pro 7 regionů NUTS 2 Cíle 1)
- programový doplněk
- globální grant

Tyto programové dokumenty jsou součástí taktické a realizační fáze podpory regionálního rozvoje České republiky.

Hlavním cílem zpracování těchto programových dokumentů je navrhnout promyšlený soubor aktivit zaměřený na podporu ekonomického a sociálního rozvoje regionů v rámci možností využití strukturálních fondů EU.

Regionální programové dokumenty:

- hrají významnou úlohu při zajišťování podpory regionálního rozvoje v České republice a při zrychlení tempa přibližování české ekonomiky k vyspělým zemím EU,
- pomáhají zvyšovat povědomí o nejdůležitějších regionálních potřebách v procesu plánování národního rozvoje,
- pomáhají mobilizovat místní kapacitu pro absorbování Strukturálních fondů a Kohezního fondu EU obecně v celé republice, zejména pak v jejích regionech,
- čerpají ze znalostí místních aktérů a špičkových odborníků, kteří jsou nejlépe informováni o místních potřebách a potenciálu,
- umožňují místním aktérům, aby více kontrolovali směr budoucího ekonomického a sociálního rozvoje vlastního regionu.

Strukturální fondy jsou České republice poskytovány na základě Rámce podpory Společenství (CSF) vyjednaného vládou České republiky pro aplikaci fondů. Tento rámec vychází z Národního rozvojového plánu, jehož součástí jsou také zpracovávány regionální dokumenty.

Sektorové programy pokrývají, podle ujednání v CSF, regionální podporu v činnostech odvětví a tuto podporu řeší pro celé území ČR mimo Prahy (pro všechny podporované regiony soudržnosti). Regionální programové dokumenty se týkají činností, které jsou pro jednotlivé regiony specifické, a jsou vůči sektorovým programům komplementární.

Regionální operační program (ROP) je plán cílených intervencí, navržený pro stimulaci nebo rozšíření ekonomického a sociálního rozvoje krajů tvořících územní statistickou jednotku – region NUTS 2 (Region soudržnosti) Cíle 1. Regionální operační programy budou hrát klíčovou roli při plánování a využívání strukturálních fondů EU v České republice.

Pod pojmem "region" se v ROP rozumí Region soudržnosti (NUTS 2) jako účelově vymezený územní celek pro potřeby statistiky a plánování podle postupů používaných v EU. V případě ČR je vymezeno 7 regionů Cíle 1, tvořených jedním, dvěma nebo třemi kraji, jako vyššími územně samosprávnými jednotkami republiky.

Jsou jimi:

Střední Čechy (vymezený územím Středočeského kraje)

Jihozápad (vymezený územím Jihočeského a Plzeňského kraje)

Severozápad (vymezený územím Karlovarského a Ústeckého kraje)

Severovýchod (vymezený územím Libereckého, Karlovarského a Pardubického kraje)

Jihovýchod (vymezený územím Jihomoravského kraje a kraje Vysočina)

Střední Morava (vymezený územím Olomouckého a Zlínského kraje)

Moravskoslezsko (vymezený územím Moravskoslezského kraje).

Ve vztahu k procesu přijetí České republiky do Evropské unie a pozdějšímu členství plní ROP funkci základních dokumentů pro získání prostředků ze strukturálních fondů EU.

Regionální operační program není izolovaným programovým dokumentem, nýbrž je součástí **soustavy strategických a programových dokumentů České republiky**.

V hierarchii programových dokumentů vzniká ROP v prostoru, který mu vymezuje CSF a svou náplní ani zaměřením se nemůže vzdálit cílům a záměrům CSF.

Příprava ROP navazuje na přípravu NRP. NRP má vůči operačním programům nadřazenou a koordinační roli.

Regionální operační program je sestaven z několika **priorit** (subprogramů), každá priorita je naplněna **opatřeními**. Jednotlivá opatření jsou realizována řadou konkrétních **projektů**.

ROP je taktický dokument obsahující analytickou a návrhovou část a je zpracováván na programovací období ES. Musí vycházet ze strategických dokumentů pro regionální rozvoj (Strategie regionálního rozvoje ČR, Strategie rozvoje kraje a Programů rozvoje územního obvodu kraje).

Představuje jeden ze základních nástrojů nejen pro zdůvodnění potřeby finančních prostředků z veřejných zdrojů z ES, ale i pro zdůvodnění spolufinancování z národních veřejných i soukromých zdrojů.

Společný regionální operační program (SROP) je operační program, který integruje regionální operační programy jednotlivých Regionů soudržnosti Cíle 1 do jednoho společného dokumentu. Musí plně odpovídat regionálním strukturám a opatřením na úrovni regionů NUTS 2 a popisovat je.

Tento dokument by měl obsahovat:

- přístup k dílčím programům a strategii pro dosažení záměrů a cílů stanovených v kombinovaném strategickém rámci S-ROP;
- společná a standardní ustanovení a opatření pro realizaci a řízení jednotlivých dílčích programů;
- syntézu ekonomické a sociální analýzy jednotlivých regionů NUTS 2;
- shrnutí k jednotlivým regionům, identifikující rozdíly a specifické ekonomické a sociální okolnosti typické pro daný region;
- vyjádření vztahu jednotlivých priorit a opatření k jednotlivým regionům.

Jednotný programový dokument (JPD) je plán cílených intervencí navržený pro stimulaci nebo rozšíření ekonomického a sociálního rozvoje regionů NUTS 2 (Regionů soudržnosti) Cíle 2 a 3. V případě České republiky je vymezen jeden region Cíle 2, který je tvořen územím hlavního města Prahy.

JPD je analogicky s ROP sestaven z několika **priorit**, každá priorita je naplněna **opatřeními**. Jednotlivá opatření jsou realizována řadou konkrétních **projektů**. Obsahuje podobné informace a má shodnou strukturu jako ROP.

Jelikož JPD využívá podpory EU menší než 1 miliarda EUR, nemusí být JPD začleněn do NRP ani se nemusí vypracovat Rámec podpory Společenství (CSF). JPD v takovém případě představuje přímo plán rozvoje.

Programový doplněk je prováděcí dokument pro strategii a priority definované v regionálním operačním programu nebo jednotném programovém dokumentu a obsahuje podrobnou specifikaci jednotlivých opatření operačního programu nebo jednotného programového dokumentu včetně specifikace finančních prostředků pro každé opatření a konečných příjemců pomoci.

Časová, metodická a věcná návaznost jednotlivých typů dokumentů

Vazba na strategické a programové dokumenty

Zásadní vazba existuje mezi Národním rozvojovým plánem (NRP) a ROP, resp. SROP.

Tato vazba je obousměrná - na jedné straně návrhy cílů, priorit a opatření ROP jsou vstupy pro tvorbu NRP, na druhé straně NRP je vstupem pro korekci původních návrhů ROP. NRP je vůči ROP (SROP) v nadřízené pozici a má koordinační roli.

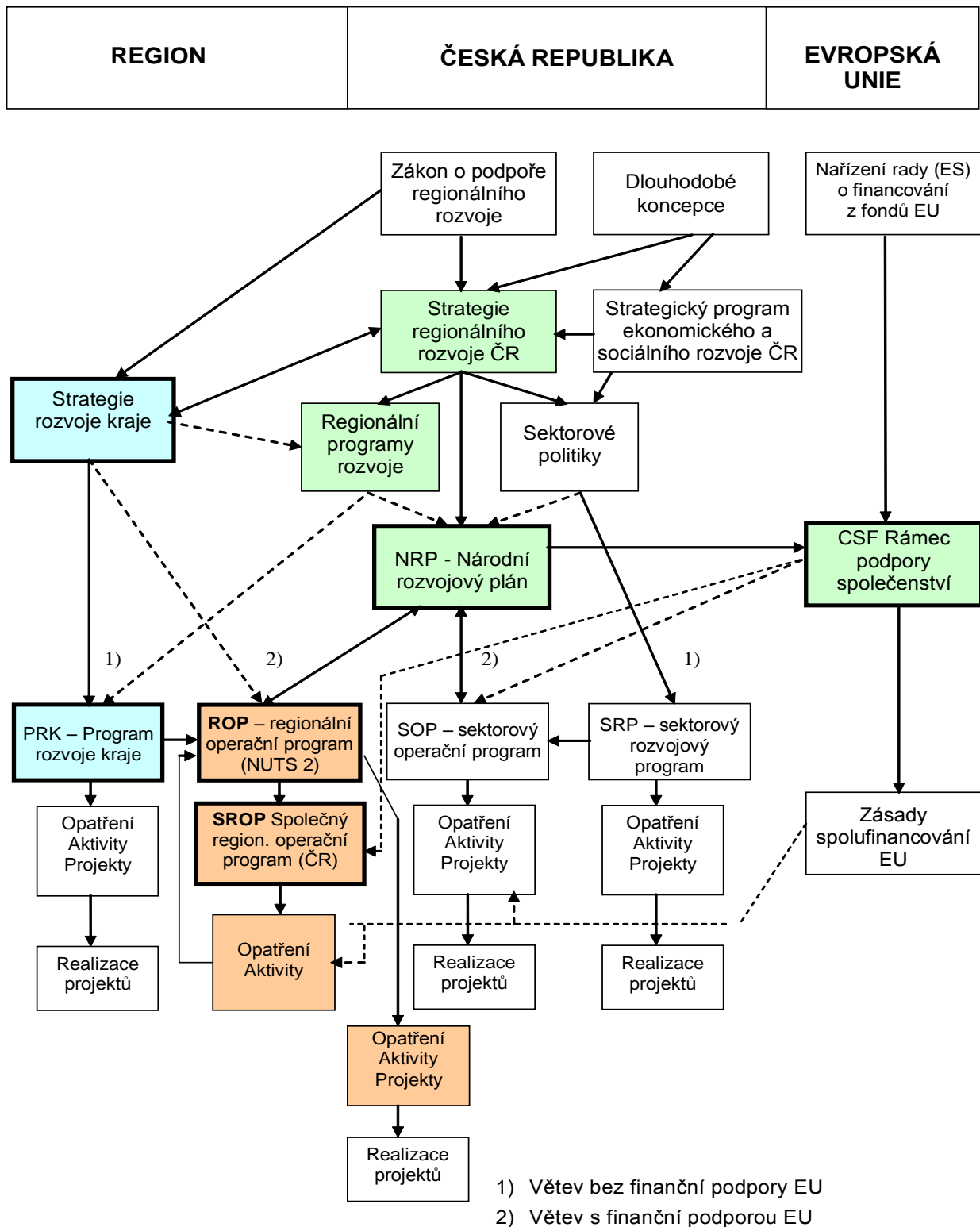
Další zásadní vazba existuje mezi Rámcem podpory společenství (CSF) a ROP (SROP) v tom smyslu, že CSF představuje konečný rámec, podle něž musí být finální provedení ROP (SROP) modifikováno a následně zpracován programový dodatek.

Soustavu normativně stanovených (zákonem nebo usnesením vlády) strategických a programových dokumentů v České republice a jejich systémových vazeb znázorňuje následující schéma.

*** * ***

Tato struktura programových dokumentů byla platná do roku 2006. Změny, které nastaly od roku 2007 (pro programovací období EU 2007 – 2013), jsou popsány v kap. 3 – Regionální politika EU v letech 2007 – 2013 (viz dále).

Soustava strategických a programových dokumentů v České republice do roku 2006



ZMĚNY PRO PROGRAMOVACÍ OBDOBÍ 2007 - 2013

SOUSTAVA STRATEGICKÝCH A PROGRAMOVÝCH DOKUMENTŮ V ČR

