

## NÁSTROJE REGIONÁLNÍ POLITIKY STÁTU

Karel Lacina

Ústav veřejné správy a práva, Fakulta ekonomicko – správní, Univerzita Pardubice

**Abstrakt:** *Principy regionální politiky státu, jakož i zásady integrované regionální politiky Evropské unie jsou uskutečňovány pomocí osvědčených makroekonomických a mikroekonomických nástrojů. Tyto jsou obvykle zaměřeny na zvýšení atraktivity příslušného regionu pro domácí a zahraniční investory. Z makroekonomických nástrojů se především uplatňují fiskální politika, částečně též monetární politika, principy státního protekcionismu a nástroje sloužící k realokaci kapitálu. Z mikroekonomických pak takové, jež umožňují realokaci pracovních sil a prostorový pohyb kapitálu: kapitálové granty, dotace, daňové úlevy, zvýhodněné odpisové sazby a prémie za vytváření nových pracovních míst.*

**Abstract:** *State regional policy principles as well as regional policy principals of the European Union are implemented through the utilization of several macro – economic and micro – economic instruments. They are usually oriented toward the attractiveness of the region for domestic and foreign investors increasing. What concerns macro – economic instruments the decisive role among them is played by the fiscal and partly monetary policy, principles of state protectionism and those serving to the capital reallocation. Speaking about micro – economic instruments very significant are capital grants, subsidies, taxes reduction, and premiums for new work places creation – it means instruments enabling reallocation of labour forces and spaces capital movement.*

**Klíčová slova:** *Makroekonomické nástroje, mikroekonomické nástroje, fiskální a monetární politika, zásady státního protekcionismu*

**Key Words:** *Macro – economic instruments, micro – economic instruments, fiscal and monetary policy, state protectionism principles*

Významnou stimulací pro formování koncepcí regionální politiky státu jsou *ekonomické důvody* vyvolané především nedokonalým fungováním trhu, jež nepříznivě ovlivňuje výkonnost hospodářství státu jako celku. Důsledkem bývá skutečnost, že stát není schopen se v dostatečně krátkém časovém horizontu s takovými problémy účinně vyrovnat. V uvedeném případě hovoříme o tržním selhání. Za této situace se vytváří potřebný prostor i pro uplatnění nástrojů regionální politiky. Tyto nástroje se v zásadě rozdělují do dvou základních skupin: na makroekonomické a mikroekonomické.

Z makroekonomických nástrojů jsou celkově upřednostňovány instrumenty a postupy zaměřené především na přilákání kapitálu do postiženého regionu; osvědčil se v první řadě takový postup obcí a regionů, jež spočívá ve výhodném poskytování stavebních pozemků, domů a bytů podnikatelům, a jejichž aktivitách mají tyto prioritní zájem. Celkově přitom platí, že pro využívání makroekonomických nástrojů v regionální politice existuje pouze značně limitovaný prostor. Jejich užití je totiž značně omezeno ostatními cíli národohospodářské politiky – například vyrovnaností platební bilance a snižováním inflace.

Klíčové postavení mezi makroekonomickými instrumenty zaujímají fiskální a monetární politika, protekcionismus a nástroje sloužící k realokaci kapitálu .

*Fiskální politika* založená na meziregionálním přerozdělování finančních prostředků je z jedné strany reprezentována systémem daní a odvodů, na druhé straně výdaji ze státního

rozpočtu. Uplatněním jejích nástrojů dochází k tomu, že vysoce příjmové regiony odvádějí do státního rozpočtu podstatně více daní. Současně nízko příjmové regiony dostávají mnohem více peněžních prostředků; v některých případech se (spíše výjimečně) ve vybraných problémových regionech též na určitý čas používá snížená sazba daní, nebo se státní zakázky přednostně směřují k podnikům z problémových regionů.

Tzv. regionalizace daní a odvodů se ovšem v praxi tržních ekonomik v její čisté podobě nerealizuje, neboť by nesporně vyvolávala značný nesouhlas obyvatel rozvinutějších oblastí s vyšší daňovou zátěží a v určitých případech by dokonce mohla vést k podvázání jejich ekonomického rozvoje. Stát proto spíše upřednostňuje podporu jednotlivých regionů přednostním zadáváním zakázek.

Podstatou uplatňování principů *monetární politiky* v regionu je ovlivňování množství peněz v jeho ekonomice. Prostor pro jejich užití v regionální politice je ovšem silně omezen. Aplikuje se ve vybraných regionech víceméně jen formou usnadnění přístupu podnikatelských subjektů k úvěrům pomocí stanovení výše objemů úvěrů, úrokové míry a lhůty splatnosti.

*Protekcionalismus* je představován hlavně dovozními cly a limity, jejichž aplikace státem po určitý čas pomáhá obnovit konkurenceschopnost vybraných produktů problémových regionů, respektive jejich firem, a orientovat tak poptávku na vybranou domácí produkci. Spočívá především v uvalení dovozních limitů a cel na produkty vyráběné v upadajících regionech. V daném případě však existuje vysoce reálné riziko odvetných opatření ze strany ostatních zemí; proto i využití tohoto nástroje je silně omezeno.

*Pojetí tzv. státního protekcionalismu* jako nástroje své regionální politiky v období po druhé světové válce využívala hlavně Velká Británie. Daným postupem - hlavně cestou zvyšování produktivity práce, snižování výrobních nákladů a zlepšování kvality výrobků a poskytovaných služeb - stát pomáhal obnovovat konkurenceschopnost produktů postižených oblastí.

Dalšími osvědčenými instrumenty jsou *nástroje sloužící k realokaci kapitálu* preferující zejména podporu nových a vybraných stávajících firem – a to zvláště cestou poskytování subvencí na nová pracovní místa, na množství produkce, na dopravu výrobků ke spotřebitelům, sníženými daňovými sazbami, zlevněním půjček a sníženými cenami pozemků. V praxi jsou uvedené nástroje užívány hlavně k vytváření nových pracovních míst a ke zvyšování celkové atraktivity území pro kapitál.

Tvorba nových pracovních míst je ovlivňována zejména:

- a) buď zvýšením celkové atraktivity regionů (v první řadě prodejem pozemků a budov za výhodné ceny) a uskutečňováním rekvalifikačních programů, jakož i prostřednictvím zmíněných subvencí a snižování daňových sazeb, které mají - mimo jiné - pomoci zčásti kompenzovat počáteční náklady podniků tak, aby při minimálních průměrných nákladech mohly co nejdříve dosáhnout optimální výrobní kapacity. Jedná se o instrumenty, jejichž použitím je zároveň možno omezit podmínky pro umístění kapitálu v rozvinutých regionech (především cestou zvýšení daňových sazeb).
- b) naopak restriktivními opatřeními prováděnými v ostatních regionech (zejména zvýšením daňových sazeb).

Makroekonomické nástroje se v zásadě používají hlavně s cílem obnovit rovnováhu na regionálních trzích práce. Jedná se o účelové poskytování finančních částek ze státních i regionálních rozpočtů. Touto cestou se má stabilizovat místní a regionální trh práce – a tím i bránit mohutnější migraci místního obyvatelstva do jiných regionů.

Často aplikované *mikroekonomické nástroje* mají převážně podobu investic jistých finančních částek uvolňovaných ze státních a z regionálních rozpočtů, které jsou účelově poskytovány a vynakládány. Jejich užití spočívá v ovlivňování způsobu rozhodování ekonomických subjektů o realokaci pracovních sil – například jejich podporou při nákupu nového bytu, částečná úhrada nákladů na stěhování, výkup nemovitostí a o realokaci kapitálu – například poskytováním levných půjček, snížením daní, kapitálovou subvencí, subvencí na dopravu a subvencí na pracovní sílu.

Obecně je možno konstatovat, že mikroekonomické nástroje ovlivňují rozhodování subjektů o prostorové lokalizaci. Rozčleňujeme je do dvou základních skupin na:

- *nástroje ovlivňující prostorový pohyb pracovních sil,*
- *nástroje působící na prostorový pohyb kapitálu.*

V členských státech Evropské unie se v zásadě rozlišuje pět kategorií regionálních pobídkových stimulů:

- 1) *kapitálové granty*
- 2) *dotace vztahující se k úrokům nebo půjčkám*
- 3) *daňové úlevy*
- 4) *zvýhodněné odpisové sazby (srážky na odpisy)*
- 5) *dotace vztahující se k pracovní síle (prémie za nově vytvořená pracovní místa).*

Kapitálové granty představují hlavní část téměř veškerých „balíků“ regionálních pobídkových stimulů.

Dotace k úrokům fakticky existují jen ve čtyřech státech (v Belgii, Spolkové republice Německo, Řecku a v Severním Irsku). V žádné z nich ovšem nepředstavují rozhodující část podpory.

Daňové a odpisové úlevy jsou nyní vzácné, uplatňují se ve třech zemích (v Řecku, ve Francii a v Lucembursku), přičemž větší význam mají pouze v Řecku.

V případě dotací na podporu pracovní síly se především v malých firmách a v sektoru služeb spíše projevuje tendence je omezovat. Často se diskutuje otázka výše sazby pobídkové prémie. Všeobecně platí, že prémiové stropy se shodují s horními limity, které stanovuje Generální ředitelství pro hospodářskou soutěž (DG Competition) Evropské komise.

K ostatním instrumentům, které ovšem mají spíše výjimečné použití, patří

- a) *administrativní nástroje – spočívající například ve správních rozhodnutích o zastavení takové ekonomické činnosti, která je z hlediska potřeb rozvoje území nevhodná,*
- b) *institucionální nástroje – reprezentované například činností regionálních rozvojových agentur.*

#### **Kontaktní adresa:**

Prof. PhDr. Karel Lacina, DrSc.

Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko – správní, Ústav veřejné správy a práva

Studentská 84, 532 10 Pardubice

e-mail: karel.lacina@upce.cz