

## SEG ROZVOJ REGIONŮ 1

### text přednášky 3

#### REGIONÁLNÍ POLITIKA

Regionální politika může být definována jako soubor cílů a opatření, které mají za cíl snižování rozdílů v sociálně ekonomické úrovni regionů (Matoušková 2000). Tato opatření mohou být buď přijímána a realizována přímo z úrovně regionů a obcí, tj. regionální samosprávy (v našem případě krajských úřadů či magistrátů a obecních úřadů) či ze státní úrovně. Většinou je však nelze takto rozlišovat, jelikož existuje určitá kooperace a provázanost – státní úroveň často vytváří podmínky pro mobilizaci místních zdrojů (endogenní růst).

Pro intervenci (ať už státní, či místní povahy) musí být splněny 3 předpoklady:

1. Existence meziregionálních rozdílů (problémem ovšem je jak rozpoznat meziregionální rozdíly - za jaké územní jednotky a podle jakého kritéria?).
2. Politické klima, tj. ochota tyto meziregionální problémy řešit – ať už na regionální či celostátní úrovni. Názory na intervenci do volného trhu se různí – odpůrci zásahů regionální politiky do volného trhu argumentují zachováním konkurenčního prostředí a individuální zodpovědností jedinců se svobodou pohybu. Argumenty příznivců regionální politiky hovoří o neexistenci vyrovnávacího efektu volného trhu, o prakticky omezené možnosti volného pohybu pracovních sil, v potaz berou i hlediska neekonomická – sociální. V různých zemích panuje různá politická tolerance vůči meziregionálním problémům.
3. Ekonomická síla státu vyrovnávat meziregionální disparity

Ve slovníku regionální politiky je nutné rozlišovat cíle a nástroje. Konkrétními cíly může být snižování meziregionálních rozdílů v nezaměstnanosti, v průměrných příjmech, HDP na obyvatele, apod. Nástroji pak mohou být přitažení investic do regionu, stimulace vnitřních rozvojových zdrojů či dosídlování oblastí, stabilizace obyvatelstva, podpora imigrace, apod.

Zajišťovací regionální politika je zaměřena na podporu nejslabších regionů a odstranění největších sociálních a ekonomických nerovností. Strategická regionální politika posiluje atraktivitu a konkurenceschopnost dynamických regionů a aglomerací s očekáváním příznivého dopadu na stát jako celek. (příkladem je regionální politika směřovaná na podporu konkurenceschopnosti prostoru Randstadu v Nizozemí vůči světovým metropolím typu Paříže, Londýna či Bruselu).

Začátek regionální politiky v moderním pojetí lze datovat na přelom 20. a 30. let do Velké Británie. Vysoká nezaměstnanost byla připisována nízké mobilitě pracovní síly - zrodil se tzv. koncept "dělníci za prací".

*Počátky regionální politiky můžeme datovat do 30. let 20. století do prostředí Velké Británie. Už v pozdních 20. letech začala britská vláda vnímat příznaky útlumu některých tradičních odvětví prosperujících v 19. století. Tento problém se zvýraznil během 30. let (zvýšení nezaměstnanosti z 10% v roce 1929 na 23% v roce 1933, 27% až 37% Walesu, Skotsku, Sev. Irsku či severní Anglii. V roce 1928 vláda zřídila tzv. Industrial Transference Board na podporu přesunu pracovníků z regionů s upadajícím průmyslem do regionů jiných. Během 10 let bylo přesunuto téměř 300 000 lidí (500 000 během 20 let) – nebylo to populární opatření a mělo samozřejmě negativní vliv na opouštěné oblasti (odjížděla podnikavější část populace).*

*V roce 1934 byly zákonem stanoveny tzv. speciální oblasti – západní centrální Skotsko, západní Cumberland, Severovýchodní Anglie a Jižní Wales – a schváleni dva komisaři zodpovědní za rozvoj těchto oblastí. V roce 1936 byla ustanovena zvláštní organizace, schopná financovat úvěry pro rozběh drobného podnikání v Speciálních oblastech, následoval zákon umožňující půjčky i větším firmám a navozující speciální daňové prostředí.*

*V letech 1936 – 1938 dokonce vláda budovala nové továrny ve Speciálních oblastech s cílem podpořit nové sektory lehkého průmyslu. Vládní komise ovšem zjistila, že problém nezaměstnanosti není klíčovým – pravým důvodem byla velká koncentrace výkonného průmyslu v oblasti Londýna a anglického Jihovýchodu – bylo navrženo, aby lokalizace průmyslu a firem byla řízena centrálně i s ohledem na odlehčení přetíženým urbánním oblastem. Hlavním heslem byla decentralizace, koordinace plánování – odtud částečný rozvoj satelitních a zahradních měst, venkovských středisek.*

Druhou etapou v regionální politice byla etapa inspirovaná keynesiánstvím a teoriemi jádro-periferie (od 50. do 70. let). 60. léta byla vnímána jako zlatý věk regionální politiky a pro tento účel byla uvolňována řada finančních prostředků. Základní filosofií byl koncept "práce za dělníky".

Jedním ze základních dělení regionální politiky je rozlišování politiky endogenní a exogenní. Exogenní je (ekonomicky) růstově orientovaná, nejběžnějšími nástroji fiskální, grantové nebo jiné druhy finančních pobídek (např. investiční pobídky pro investory, podpora malých a středních podniků). Endogenní naopak mobilizuje místní zdroje, využívá místní specifika (v našem prostředí může být klasickým příkladem poněkud zjednodušená představa regionálního rozvoje založeného na cestovním ruchu). Významná je orientace na lidský kapitál.

Současné pojetí regionální politiky v Evropě nevyhází vyhraněně z nějaké teorie regionálního rozvoje, spíše jde o kombinaci různých přístupů a nástrojů. Typickou je snaha ne o řešení následků, ale spíše o řešení příčin vzniku meziregionálních rozdílů. Příznačným je také odklon od myšlenky krátkodobých okamžitých efektů a snaha o dlouhodobá strategická řešení.

<b>kritérium</b>	<b>klasická regionální politika</b>	<b>moderní regionální politika</b>
<b>koncepte</b>	lokalizační faktory (výrobní náklady, dostupnost pracovní síly, realitní trh)	organizační a inovační schopnosti regionů, klastry, sítě
<b>charakteristiky</b>		
cíle	tvorba zaměstnanosti	konkurenceschopnost
zásahy	úzké (průmyslové, ekonomické)	multisektorové
realizace	reaktivní	proaktivní, strategická
<b>struktura politiky</b>		
prostorové zaměření	problémové regiony, geograficky stabilní	plošné, rychle se měnící oblasti potřeby
analytické podklady	ukazatele meziregionálních rozdílů	komplexní analýzy (SWOT)
nástroje	podpora	rozvojové plány
orientace pomoci	pomoc podnikům tvrdá infrastruktura	zlepšení podnikatelského prostředí měkká infrastruktura
mechanismy	meziregionální přerozdělování zdrojů	mobilizace endogenních zdrojů
<b>organizace</b>		
příprava politiky	centralizovaná (top-down)	kolektivní
vedoucí subjekt	centrální orgány	regionální orgány a instituce
partneři	----	lokální partneři
administrativa	byrokratická	byrokratická
výběr projektů	interní, direktivní	participativní
timing	roční etapy, rozpočty	víceletá plánovací období
<b>hodnocení</b>		
výstupy	snadno měřitelné, kvantifikovatelné	obtížněji měřitelné

Regionální orientace bývá implantována i do sektorových politik (sociální, či průmyslové).



Skupina okresu	Míra nezaměstnanosti	Grant na vytvořené pracovní místo
A	přes 50% nad průměrem	200 000 Kč
B	25% - 50% nad průměrem	120 000 Kč
C	do 25% nad průměrem	80 000 Kč
D	pod celostátním průměrem	žádný

Obr. 1: příkladem takovéto implantace regionálního přístupu do sektorové (v tomto případě pobídkové) politiky může být odlišná výše jednotlivých složek investičních pobídek v rámci politiky na podporu zahraničních investic. (Pramen: CzechInvest, 2002)

Mezi hlavní užívané nástroje patří:

1. podpora SME,
2. podpora tvorby a šíření inovací,
3. deregulační opatření,
4. decentralizační opatření,
5. celá řada lokálních či regionálních iniciativ (networking, regionální marketing, infrastrukturní příprava, strategické plánování, after care péče, apod.)

Podpora SME a vztah k regionálnímu rozvoji patří mezi diskutovaná témata. Byla zpracována řada studií, které s různými výsledky hodnotily přínos malých a středních firem pro snižování regionální nezaměstnanosti či pro přenos inovací. Platí zde pravděpodobně nutnost diferencovat jednotlivé malé a střední firmy jednak sektorově a jednak podle jejich rozvojové dynamiky. Proto obecně regionální politika upouští od plošné podpory MSP a je zaměřována stále více selektivně, na podniky dynamické a technologicky inovativní.

Jako přínos pro regionální rozvoj je oceňována vyšší flexibilita MSP, schopnost technických inovací (to platí ale spíše pro transformující se ekonomiky, resp. v rámci nových rozvíjejících se odvětví – ve vyspělých zemích udržují v tradičních odvětvích kvalitnější výzkum především velké firmy). Malé a střední firmy fungují rovněž jako škola pro začínající podnikatele a tím přispívají k ozdravení regionálního trhu práce. Stav MSP je důležitým ukazatelem podnikatelského klimatu v regionu.

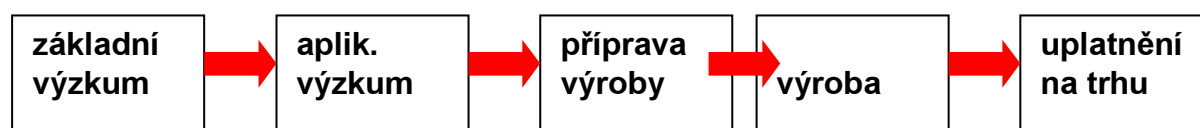
Nástrojem na podporu MSP bývá usnadnění přístupu ke kapitálu (půjčky), ztransparentnění a zjednodušení administrativních procesů, dále pak různé formy poradenství a podpůrných služeb.

Schopnost vytvářet a přijímat inovace sehrává stále důležitější roli při regionálním rozvoji. Tato schopnost je výrazně určována sektorovou strukturou regionálního hospodářství (některá odvětví jsou inovativnější než ostatní) a velikostní skladbou a hierarchií/autonomií podniků. Cílem regionální politiky na podporu inovací je většinou zvýšení konkurenceschopnosti regionu ve smyslu tzv. high-road (založeno na vysoké kvalitě výrobků a kvalifikované pracovní síle), tj. opakem k low road (založeno na nízké ceně práce).

Mezi používané nástroje patří např. zřizování vědeckých parků (jde většinou o společnou aktivitu místní správy a soukromých firem, resp. vysokých škol). Cílem není ani tak podpora podnikatelů jako vytvoření spolupracujících sítí mezi organizacemi (tzv. podpůrnou infrastrukturou), podniky a místní správou, popřípadě poskytování poradenských, výzkumných a experimentálních vazeb.

Dalším nástrojem může být přímé posilování inovační infrastruktury – zakládání a provozování organizací jejichž úkolem je transfer technologií. Tyto nástroje bývají často výsledkem realizace tzv. regionálních inovačních strategií sdružujících významné regionální aktéry v oblasti technologií.

Za možné riziko používání nástroje podpory inovací je možné rozevírání nůžek mezi starými a mladými (inovativnějšími) obory.



Obr. 2: Lineární model inovací

Jde v podstatě o odstranění/zmírnění regulačních společenských nástrojů ve vybraných regionech, resp. zónách – příkladem může být podstatné zjednodušení územně-plánovacích procesů, stavebního řízení či dokonce daňové úlevy (regionalizace daňových sazeb).

Spadá sem zřizování tzv. podnikatelských zón – často v upadajících starých průmyslových oblastech za účelem jejich znovuoživení, příprava technické infrastruktury na náklady veřejného sektoru.

Decentralizačními opatřeními se rozumí stále silnější přenos kompetencí a pravomocí ze státní úrovně na úroveň místní a regionální. Základní filosofií je myšlenka, že místní orgány mají více informací o potřebách a možnostech rozvoje svých regionů.

Tento postup se nejvíce odráží ve změnách hlavní agendy měst a regionů – zatímco původně to byla péče o životní prostředí a infrastrukturu, v současnosti je to podpora podnikání a dokonce zkvalitňování lidských zdrojů (tzv. urban/regional entrepreneurialism = podnikatelské jednání měst a regionů).

V užším smyslu pak jde o to, že města či regiony mohou např. sami rozhodovat o výši investičních pobídek jednotlivým investorům – takto byla decentralizace provedena např. v Nizozemí. Regiony či města si pak mohou sama vytvořit jakýsi preferenční seznam investorů s ohledem na svoje podmínky, školství či ekologickou situaci.

Lokální iniciativy (často za využití celostátně poskytovaných a vytvářených podmínek – viz. programy rozvoje průmyslových zón) jsou základem tzv. vnitřního (endogenního) růstu regionu.

Z hlediska infrastrukturních aktivit sem patří zejména nabídka volných ploch, budov či pozemků pro podnikání.

Další aktivity se zaměřují spíše na vytváření kooperačního, resp. institucionálního rámce – sem patří také PPP (public private partnership = veřejně soukromé partnerství). Jde o oboustranně výhodnou veřejně-soukromou spolupráci, kde většinou soukromý partner dodává know-how a část kapitálu, místní správa pak třeba pozemky a kapitál. Takto se realizují např. projekty s dlouhodobou návratností, či projekty finančně přesahující možnosti místní správy.

Luděk Sýkora vyčlenil ve svém výzkumu sedm oblastí, ve kterých je spolupráce v českých městech uskutečňována. Jde o následující:

- bytová výstavba,
- zásobování teplem, vodou a kanalizace,
- příprava průmyslové zóny,
- výstavba technické infrastruktury a komunikací,
- cestovní ruch, sport, rekreace,
- rozvoj obecních nemovitostí a služeb.

Příkladem relativně úspěšného projektu PPP může být třeba projekt Českého technologického parku v Brně spojující kapitál a know-how nadnárodní společnosti P&O (Bovis Ltd.) a pozemky Statutárního města Brna.

Jinou formou stimulace vnitřních rozvojových zdrojů je zpracování regionálních rozvojových programů. Zejména v našich podmínkách jde o relativně nový nástroj, který má na základě širokého konsensu definovat dlouhodobé rozvojové cíle regionu. Nejdůležitějším výsledkem není ani tak výsledná strategie, jako spolupráce jednotlivých aktérů při jeho vytváření. Důležitými složkami každého strategického/rozvojového plánu je časový a finanční plán implementace a monitoring.

Dalším typem lokálně efektivního nástroje je tzv. after care (=následná péče o investory). Vycházení jejich potřebám má za cíl udržet v regionu jejich pobočky a posílit návaznost na regionální subdodavatele (konkrétním příkladem after care nástroje může být např. „survival kit“ pro zahraniční investory vydaný Regionální rozvojovou agenturou Jižní Moravy.

## Regionální strategické plánování

Obecně rozšířeným v plánovací praxi bylo přesvědčení, že jakýkoli společenský i ekonomický problém může být řešen technickými prostředky. Nový náhled na plánování se vyvíjel souběžně s novými formami regionální či městské ekonomiky. Zatímco v klasickém fordistickém městě měl plánovač poměrně dobrý přehled o tocích do regionu a z regionu (tok zboží, informací a osob), v globalizované ekonomice se tyto vztahy staly značně nepřehlednými.

Historie strategického plánování se vůbec nevztahuje k plánování prostorovému, spíše k problematice vojenské či firemní. Byl to jeden z postupů, jakým se řídil s ohledem na budoucnost běh velkých firem a korporací. Je logické, že když město nebo region dospěly do stádia tzv. městského/regionálního podnikatelství, přejmula také z komerčního sektoru některé plánovací nástroje.

Můžeme vyčlenit 3 typy plánovacích postupů:

1. **Finanční plánování** – vychází ze stávající finanční situace regionu, pracuje s ekonomickými/finančními trendy a extrapoluje je do budoucnosti (ma. 5 – 7 let). Většinou se kalkuluje s poměrem investičních a provozních nákladů a jejich vzájemnými vztahy. V takovémto typu plánuje reálnými projekty pracováno jen velice povrchně a vágně.
2. **Prostorové územní plánování** – založeno na poměrně detailní prostorové evaluaci trendů a navržení ideálního uspořádání
3. **Strategické plánování** – plánuje dlouhodobou prostorovou vizi města jako první krok, zatím bez finančních upřesnění. Se zpřesňováním horizontu (střednědobý a krátkodobý) se do plánování implantují i konkrétní prostorové a finanční aspekty.

Existují dva základní přístupy k budování vize regionu a formulování dlouhodobého rozvoje:

1. první z nich je založen na prosté extrapolaci současných trendů – tento postup se hodí do prostředí, ve kterém je vývoj jak vnitřních ukazatelů, tak vnějších vlivů relativně stabilní.
2. v čase prudkých systémových změn (rovná krize, zhroucení komunismu, transformační období) je však k ničemu a nepodává dobré prognózy. V tom případě nastupuje tzv. vision building – budování vize – je nastíněna nějaká představa budoucnosti a ní je plánovací úsilí nasměrováno. Toto se používá, když města v turbulentních dobách ztratí svoji tradiční identitu.

Někam mezi tyto dva postupy patří tzv. metoda scénářů, která pracuje různými variantami a stupněm ovlivnění/intervence do probíhajících trendů. Oproti prostému prolongování stavu je nutné rozumět podstatě procesů a zároveň znát možnosti jejich ovlivnění, oproti budování vize je nutné pevné zakotvení scénářů v realitě.

Metoda scénářů má také významné slabiny – jednou z nich je otázka „co dělat se scénáři?“.

Zda vybrat nejpravděpodobnější, nejambicióznější, zda zkombinovat scénáře dohromady.

## Velké projekty a regiony

Velké rozvojové projekty (UDPs), městské či regionální jsou vnímány jako podstatná součást dnešní neoliberální regionální či městské plánovací politiky. V západní Evropě je tento příklon pozorován už cca 15 let. Patří sem celá řada projektů – muzea, nábřeží, podnikatelské parky, výstaviště, business centra a velké mezinárodní akce. Guggenheimovo museum v Bilbau, nový finanční distrikt v dublinských docích, vědecko-univerzitní komplex Adlershof v Berlíně, World Expo v Lisabonu či evropská čtvrť v Bruselu – to jsou projekty, které mají zviditelnit města a regiony a umožnit lepší územním konkurenceschopnost a hlavně odlišení. Velké projekty patří mezi oblíbené strategie

revitalizace regionů či městských částí. Jsou produktem plánovací logiky, která chápe megaprojekty a tzv. place-marketing jako záruku dlouhodobého masivního příjmu investic.

Shanghai hodlá hostit Expo 2010 – důvody jsou spíše prestižní – jde o potvrzení nastartovaného boomu města. Mj. očekávají, že se jim podaří revitalizovat staré město a ekologizovat nábřeží. Typickými nehmotnými akcemi jsou evropská města kultury či olympijské hry.

V řadě případů jde čistě o regionální či státní investice (tj. region či stát je tím subjektem, který nese podnikatelské riziko). Tyto projekty jsou často uváděny jako příklad tržně orientovaného plánování, které boří stereotypy dosavadní tradiční plánovací politiky. Jsou chápány jako strategické projekty. Velké projekty se často stávají bitevním polem mezi rozdílnými politickými názory (viz. přesun nádraží vs. uzlové letiště) – každá politická či kulturní elita se snaží skrze projekt zviditelnit. Zároveň jsou takovéto projekty spolehlivým dělicím ostřím mezi růstovými a antirůstovými koalicemi.

Vzhledem k tomu, že řada projektů je ko-financována ze zdrojů EU, nastává jednak silný boj mezi jednotlivými regiony o fondy a na zároveň jsou odčerpávány zdroje z jiných oblastí. Dominantními se stávají nejrůznější projevy klientelismu, lobbyismu a zájmových koaličních uskupení.

#### Kritika

- Tato politika velkých projektů bývá často označována jako řízená elitami a projektům bývá vytýkáno zaměření pouze na vybrané cílové skupiny městských nebo regionálních uživatelů. Při výběru těchto projektů dochází často k nedemokratickým postupům.
- Často nezapadají do kontextu vývoje regionu či města a proto jejich přínos, ekonomický či marketingový, neplní očekávání.
- Řada projektů vyvolává společenské napětí a polarizaci a to především v případě infrastrukturních či realitních projektů zásahy do trhu s nemovitostmi, vymisťováním původního obyvatelstva, vytvářením ghett.

#### Související literatura a prameny:

- MATOUŠKOVÁ, Z., MACHÁČEK, J., POSTRÁNECKÝ, J., TOTH, P. (2000): Regionální a municipální ekonomika. Praha, Fakulta národohospodářská VŠE, 156 s.
- BLAŽEK, J., UHLÍŘ, D. (2002): Teorie regionálního rozvoje. Praha, Karolinum, 211s.