

RIZIKA REGIONÁLNÍ POLITIKY A ROZVOJE REGIONŮ

Karel Lacina

Abstrakt: Jednou z nejvýznamnějších politik Evropské unie je regionální politika. Jejím klíčovým cílem je zmírňování regionálních a interregionálních disparit oslabujících konkurenceschopnost celých oblastí a majících nebezpečné dopady do sociální sféry. K tomu, aby byla tato politika efektivně prováděna, musí mít volení představitelé a úředníci odpovídající profesní vzdělávání. Další podmínkou je partnerství a budování sítí mezi hlavními aktéry místního a regionálního rozvoje i odpovídající materiální a lidské zdroje. Jejich nedostatečná existence představuje hlavní rizika implementace zásad regionální politiky.

Klíčová slova: rizika, regionální politika, regionální rozvoj, disparity, konkurenceschopnost

Jednou z rozhodujících politik Evropské unie je její regionální politika prioritně zaměřená na podporu úsilí o efektivní a vyvážený hospodářský a sociální rozvoj regionů s akcentem na zvyšování jejich nedostatečně využívaného ekonomického a sociálního potenciálu. Tato politika patří mezi tzv. komunitární (koordinované, či sdílené) politiky, za jejichž uskutečňování odpovídají národní státy. V evropském kontextu lze regionální politiku chápat jako soubor cílů, které jednak přinášejí přidanou hodnotu v podobě příspěvku ke zmírňování disparit mezi úrovněmi rozvoje jednotlivých regionů, jednak přispívají ke zvyšování jejich konkurenceschopnosti – a tím i k zabezpečování jejich rozvoje. Její závažnost je mimo jiné podtržena skutečností, že z rozpočtu EU se a její uskutečňování vynakládá téměř 30% finančních zdrojů Unie (takže co do finančního zajištění je druhou nejnáročnější po zemědělské politice). Z ekonomického hlediska je regionální politika zaměřena především na dosahování ekonomického přínosu plynoucího z účelné koncentrace hospodářských aktivit. Formou spolufinancování konkrétních projektů zaměřených na zvyšování konkurenceschopnosti regionů přináší přidanou hodnotu. Jejím posláním tudíž není jen o přerozdělování stávajících, nýbrž hlavně vytváření nových zdrojů. V dané souvislosti v ní hraje důležitou roli využívání jednak moderních technologií, jednak znalostí a dovedností.

Z historického pohledu se zpravidla rozlišují dva přístupy k regionální politice:

- *tradiční přístup*, formující se ve třicátých letech minulého století ve Spojených státech amerických a ve Velké Británii, který byl založen na podporách států poskytovaných problematickým regionům (zajišťovaných prostřednictvím ústředních orgánů státní správy);
- *akcelerační přístup* (prorůstový), uskutečňovaný zhruba od sedmdesátých let minulého století spočívající v klíčovém postavení územní samosprávy spolupracující se soukromým sektorem při uskutečňování rozvojových stimulů.

Tradiční přístup opírající se o neoklasickou a keynesiánskou teorie se zaměřoval na zmírňování regionálních rozdílů využitím finančních zdrojů z centra a poměrně málo zohledňoval specifické rysy jednotlivých regionů. Stoupenci tradičního pojetí preferovali volné působení tržních sil jako cesty k obnovení narušeného rovnovážného vývoje v regionech. Postupně se prokázalo, že meziregionální přerozdělování prováděné z centra na úkor vyspělejších regionů v rozvinutějších regionech utlumovalo zájem o intenzifikaci rozvoje.

Akcelerační přístup upřednostňuje inovační strategie vypracovávané na základě důkladném znalosti specifík regionů. Důraz v něm je kladen na mobilizování vnitřních zdrojů regionů, na řešení konkrétních problémů a na inovace. Místo meziregionálního přerozdělování se orientuje na mobilizaci vnitřních zdrojů a na využívání moderních informačních technologií. Důležitými nástroji realizace cílů regionální politiky v akceleračním přístupu jsou přímá a nepřímá podpora rozvoje malého a středního podnikání, stimulace ze sféry vědeckého a technologického rozvoje, budování technologických parků, podnikatelských zón a rozvíjení potenciálu informační společnosti.

Koncepce regionální politiky byla na úrovni dnešní Evropské unie (tehdejších Evropských společenství) dotvořena v roce 1988, kdy bylo přijato zásadní rozhodnutí týkající se finančního zajištění implementace regionálních rozvojových cílů. Tato politika je uskutečňována na následujících úrovních:

- *nadnárodní;*
- *národní;*
a na
- *regionální úrovni.*

Na nadnárodní úrovni jsou nositeli regionální politiky Evropská komise a další evropské instituce, na národní úrovni vláda, ministerstva a ostatní orgány národní státní správy. Stát svou regionální politiku provádí cestou implementací cílů, které stanovují vláda, regionální a místní orgány a poté schvalují parlament, regionální a místní zastupitelstva. Samotná implementace cílů regionální politiky vychází z koncepcí regionálního rozvoje. Vzhledem k jejich většímu počtu bývají tradičně členěny do dvou základních skupin. První reprezentují tzv. *konvergenční teorie* (teorie regionální rovnováhy), vycházející z premisy, že přirozenou tendencí regionálního rozvoje je snaha o zmírňování disparit. Druhou základní skupinu představují tzv. *divergenční teorie* (teorie regionální nerovnováhy), které naopak za základní rys regionálního rozvoje považují tendenci k prohlubování vnitroregionálních a meziregionálních rozdílů. Stávající teorie regionálního rozvoje lze dále členit na neoklasické, keynesiánské, dále neoliberalní, nemarxistické a institucionální.

V současné době na základě komparace ekonomik vyspělých států - evropských, severoamerických zemí a Japonska - se často dospívá k závěru, že rozvinuté regiony díky jejich ekonomickému a sociálnímu potenciálu významným způsobem ovlivňují rozvoj celého státu. Dominantní postavení v nich zaujímají podnikatelské subjekty efektivně využívající výsledky výzkumu a vývoje umožňující uskutečňování nejrůznějších forem inovací. Rovněž z tohoto důvodu se v regionální politice akcentuje orientace na budování inovačních center a technologických parků. Tato

centra jsou atraktivní pro kapitál, vytvářejí nová pracovní místa, čímž významně přispívají k růstu konkurenceschopnosti národní ekonomiky. V uvedeném směru je regionální politika EU úzce spjata s evropskou sociální politikou.

Za klíčový ekonomický motiv pro implementaci zásad regionální politiky bývá často označována snaha o plné využití veškerých výrobních faktorů regionů. Vývoj potvrdil, že dosahování ekonomického růstu je možné zejména:

- *zvyšováním regionálního znalostního potenciálu, včetně podstatně rychlejšího využívání informačních technologií,*
- *vytvářením regionálních finančních stimulů umožňujících příliv kapitálu nezbytného pro nová pracovní místa,*
- *budováním a rekonstrukcí místní infrastruktury (komunikací, pozemků, staveb, inženýrských sítí).*

Rozvoj jednotlivých lokalit a regionů je samozřejmě výrazně ovlivněn ekonomickými možnostmi a aktivitami klíčových aktérů regionální politiky, kteří zpravidla disponují dostatečnými lidskými či finančními kapacitami využívanými pro podporu rozvoje jednotlivých oblastí. Za ně jsou všeobecně pokládáni:

- *volení představitelé (jak na místní a regionální úrovni, tak i na státní úrovni, kteří jsou pro svou činnost legitimováni lidem na základě volby),*
- *kvalitně odborně připravení úředníci obecních a regionálních úřadů,*
- *podnikatelé (v první řadě malí a střední, kteří v regionech vytvářejí většinu pracovních míst a současně zde platí daně),*
- *představitelé a členové neziskových organizací,*
- *círky,*
- *ostatní aktivní občané.*

V obecné rovině lze z věcného hlediska *podle jejich vztahu k řešenému problému* rozlišit několik typů subjektů angažovaných v rozvoji regionů:

- *podílející se subjekty (shareholders), kteří jsou výrazně zapojeni do přípravy a do řešení rozvojových projektů (např. spolupracující obce a podnikatelé),*
- *zajímavované subjekty (stakeholders), na něž bude konkrétní aktivita působit (například občané a jejich sdružení, návštěvníci aj.),*
- *dotčené subjekty (placeholders), v jejichž zájmovém území se aktivita realizuje (například krajské úřady, správy národních parků a chráněných krajinných oblastí).*

Dále lze rozlišit aktéry pro veřejný sektor, komerční sektor a občanský sektor.

Zařazení subjektů do jedné ze zmíněných skupin přitom není absolutní, nýbrž závisí na konkrétním projektu či na situaci. Je třeba mít na mysli skutečnost, že spolupráce aktérů

z různých sektorů je motivována zejména jejich zájmem na poskytování služeb.

K uskutečňování cílů regionální politiky se využívají finanční a nefinanční nástroje, které lze členit na:

- *celostátní;*

- *regionální*
- a
- *místní.*

Jedná se o následující instrumenty:

a) Finanční nástroje

- *neinvestiční a investiční pobídky (dotace, granty, úvěry, záruky),*
- *daňová zvýhodnění (daňové prázdny, slevy na daních),*
- *rozpočtová zvýhodnění (dotace).*

b) Nefinanční nástroje:

- *administrativní (legislativa, závazné procedury, postupy, normy),*
- *institucionální (aktivity institucí, strategické plánování, programování, řízení),*
- *věcné a jiné nefinanční nástroje (poradenství, profesní vzdělávání, motivace, propagace).*

Z teoretického hlediska se soudobé koncepce regionálního rozvoje zdají být zcela nezpochybnitelnými. Přesto je možno v uskutečňování jejich zásad vyspecifikovat určitá rizika, jež spatřují především v následujících skutečnostech:

1. Určitých výkyvech ve vzdělanostním potenciálu regionů projevující se například v nižší úrovni projektování a následné implementaci strategických, střednědobých a krátkodobých cílů v regionech s nižším počtem vysoce vzdělaných občanů;
2. Nedostatečném „networkingu“ mezi hlavními aktéry místního a regionálního rozvoje, jež se může například projevat nižší ochotou podnikatelských subjektů podílet se na uskutečňování regionální strategie;
3. Omezených disponibilních finančních zdrojích a nižší efektivitě jejich využívání;
4. Méně účinném využívání moderních informačních technologií.

Kontaktní adresa:

prof. PhDr. Karel Lacina, DrSc.
 VŠFS Praha, o. p. s.
 Estonská 500
 101 00 Praha 10