

ÚČINNOST DOSAVADNÍCH A BUDOUCÍCH NÁSTROJŮ PRO SNIŽOVÁNÍ REGIONÁLNÍCH ROZDÍLŮ V ČESKÉ REPUBLICĚ

Karel Maier

Redakce české verze referátu předneseného na zasedání Evropské pracovní skupiny pro střední a jihovýchodní Evropu při Akademii SRN pro regionální výzkum a územní plánování (ARL) v Sušici v srpnu 1998.

Snižování regionálních rozdílů jako politikum

Snižování regionálních rozdílů, jímž se zabývá regionální politika a regionální plánování, je a zřejmě vždy bude otázkou povýtce politickou, i když sociálně ekonomické důsledky zásahů, jež o toto snižování usilují, není radno podceňovat, jak se dále zmíním. Tradice evropských zemí přitom zpravidla nenavozuje otázku, zda mají být regionální disparity nějakým vnějším zásahem ovlivňovány, jako spíše do jaké míry a jak se toto ovlivňování má dít.

Politikem zásahů do "přirozeného běhu" prostorové atraktivity je zřejmé: na jedné straně je argument, že místo, kde se občan narodil, kde vyrůstal a kde trávil svůj aktivní věk by jej nemělo diskriminovat nebo preferovat; na druhé straně však každý pokus o takové narovnání šancí různých regionů a lidí v nich znamená přesun společných zdrojů společností ve prospěch znevýhodněných, a tedy v neprospěch zvýhodněných regionů. V zemích, které prošly dlouhým obdobím centrálně řízené příkaznické ekonomiky, je politický aspekt navíc podbarven značnými emocemi.

Regionální politika v Československu do roku 1989

Základním cílem bylo dosáhnout rovnováhy mezi disponibilní pracovní silou a pracovními příležitostmi v mikroregionech, vymezených s využitím teorie centrálních míst. Původní teoretická koncepce homogenizace a stejnoměrného rozvoje celého území odpovídala mj. strategickým vojensko-politickým úvahám období studené války počátku padesátých let. Později tato koncepce doznala řady korekcí a revizí, princip však zůstával zachován.

Základní organizační jednotkou, na níž bylo institucionalizováno tzv. oblastní plánování, byly okresy; hierarchicky vyšší a z regionálního hlediska dominantním stupněm byly kraje. Oblastní plánování bylo včleněno do systému národohospodářského (ekonomického) plánování a řízení, a tudíž bylo organizačně odděleno od územního (fyzického) plánování. Státní řízení všech oblastí rozvoje a naprostá převaha státu jako dominantního investora ve všech oborech vytvářely zdánlivě optimální podmínky pro dosahování tohoto cíle.

Účinnost oblastního (regionálního) plánování před rokem 1989 byla vzhledem k téměř úplné centralizaci rozhodování o alokaci prostředků značná, ale efektivita, tedy dosažený efekt v porovnání k nákladům, respektive k příležitostem, jež byly ztraceny vynaložením nákladů na regionální vyrovnání, byla zřejmě malá. Cena, kterou národní ekonomika, a tedy celá společnost musela zaplatit za poměrnou vyváženost pracovního trhu v jednotlivých okresech a mikroregionech, byla totiž enormní. Nebylo možno v dostatečné míře využívat komparativní výhody prostorů s potenciálně nejvyšší efektivitou vynaložených rozvojových investic, což se týkalo především velkých měst a jejich zázemí. Podpora podniků v problémových územích "za každou cenu" vytvářela spíše prostor pro jejich malou efektivitu a celkové zaostávání, a tak konzervovala zastaralou ekonomickou strukturu. Navíc statický a strmý hierarchický model "řízeného roz-

voje" postrádal účinné zpětné vazby, a tudíž nebyl schopen reagovat na změny v místě a čase, takže jeho účinnost časem klesala. Například umísťování nové bytové výstavby do míst s nedostatkem pracovníků, jež bylo po dlouhou dobu vzhledem k nedostatku bytů nástrojem pro řízení migrace, přestávalo během osmdesátých let účinkovat zejména v dlouhodobě preferovaných centrech těžby a těžkého průmyslu tím, jak se zmírňovala kvantitativní bytová nouze.

Velké společenské náklady a malá efektivita politiky důsledného vyrovnávání regionálních disparit vedly v obdobích ekonomických krizí a politických "tání" ke zpochybňování tohoto modelu i na nejvyšších místech tehdejší politické hierarchie a z toho vycházejícím pokusům o revizi směrem k liberálnějšímu, pružnějšímu modelu. Zejména v období tzv. normalizace po roce 1968 však byly tyto tendence zcela potlačeny, protože tehdejší vládnoucí oligarchie důsledně nadřadila své pragmatické politické cíle úvahám o efektivnějším uspořádání v jakémkoliv ohledu. Nakonec byla zátěž plynoucí z vyrovnávání meziregionálních disparit přerozdělováním a udržováním umělé zaměstnanosti v dotovaných podnicích jednou z příčin zaostávání celé direktivní ekonomiky, která se v Československu udržela vlastně nejdéle z celé dnešní tzv. středovýchodní Evropy.

Dědictví minulosti jako vstupní vymezení pro novou politiku

Dlouhodobé působení regionální politiky totalitního státu vytvořilo některé specifické charakteristiky, které musí polistopadová regionální politika respektovat:

- Poměrně vyrovnané rozmístění fyzické ekonomické základny a pokrytí území republiky infrastrukturou ve srovnání s jinými zeměmi středovýchodní Evropy. Regionální centra svými atraktivními obvody pokrývají prakticky celé území republiky. Sociální citlivost vůči většímu růstu meziregionálních nebo i vnitroregionálních disparit je vysoká a tento růst se může stát významnou politickou otázkou.
- Veliký podíl starých průmyslových regionů, často tvořených spíše venkovskými nežli urbanizovanými sídelními strukturami. Zejména v případě industrializovaných venkovských území se zpravidla vyvinula ekonomická monostruktura, někdy představovaná jediným významným podnikem. Tento stav je výsledkem kombinace obecných koncentračních tendencí s odkazem čtyřiceti let regionální politiky, která se snažila vybavit všechny venkovské pracovní mikroregiony alespoň jedním dostatečně velkým průmyslovým závodem, ale nezabývala se konkurenceschopností těchto závodů v ekonomicky "otevřeném" prostředí.
- Zaostávání rozvoje infrastruktur, zejména dopravních sítí, způsobilo, že prostorové měřítko, ve kterém se projevují regionální disparity, zůstává poměrně malé.

Malá jsou také sídla a jejich vzájemné vzdálenosti: systém osídlení odpovídá měřítku české a moravské krajiny i době svého vzniku ve vrcholném středověku: industriální období tento systém sice modifikovalo, ale středověkou sídelní soustavu v zásadě zachovalo. Lze hovořit o "prostorové zdobnělosti" většiny území České republiky.

Fenomén "prostorové zdobnělosti" dále posilují některé tradiční vzorce v chování lidí, někdy paradoxně posílené nedávným vývojem: tradičně malá mobilita lidí byla po roce 1989 umocněna stagnací bytové výstavby a následně těžkým růstem nákladů na dojíždění.

Regionální disparity a jejich snižování po roce 1989

S demontáží centrálního plánování a zrušením státního ekonomického monopolu po roce 1989 zaniklo i dosavadní pojetí regionálního (oblastního) plánování. Významnou institucionální změnou bylo zrušení krajů jako správních jednotek v roce 1990.

Již na počátku společenských a ekonomických přeměn bylo zřejmé, že liberalizace povede k růstu regionálních disparit a že průběh a výsledky transformace budou pro některé regiony obtížnější a riskantnější, přinejmenším s ohledem na jejich různou ekonomickou strukturu a změněnou orientaci vnějších ekonomických vztahů. S využitím zahraničních zkušeností se také dalo odhadnout, která odvětví, a tudíž i které regiony nebo jejich části jsou nejvíce ohroženy.

Vůbec prvním územně specifickým vládním podpůrným programem po roce 1989 se stal program podpory vybraných pohraničních území České republiky z roku 1991, jenž byl jakýmsi pokračováním předlistopadových podpor pro rozvoj příhraničí ve zcela nových okolnostech. Navazující opatření vlády z roku 1992 pracovalo s klasickým aparátem regionální asistence: podporou zejména malého a středního podnikání a zemědělských podniků, snižováním až úplným dočasným osvobozením od daně ze zisku nových podniků působících ve vymezeném území a investicemi do infrastruktur - například do fyzického zprůchodnění hranic. Praktická realizace programu nebyla v některých bodech důsledná, zejména z ekonomických důvodů.

V roce 1992 odmítli zákonodárci pokus vlády institucionalizovat státní regionální politiku zákonem. Nerealizovaly se ani úvahy o integraci sociálně-ekonomického aspektu regionálního plánování a existující struktury územního plánování do komplexně pojatého prostorového plánování. Vláda však schválila Zásady regionální politiky, které uplatňovala od roku 1993. V souladu s nimi jsou každoročně vymezována problémová území, pro která jsou specifikovány podpory a příspěvky. Pojetí problémového území zaznamenalo značný vývoj: od počátečních poměrně komplexních kritérií trhu práce, ekonomické struktury a životní úrovně došlo k redukci na jediný ukazatel míry nezaměstnanosti (což umožnilo zmenšit minimální jednotku problémového území z okresu na tzv. miniregion, tj. spádový obvod pověřeného obecního úřadu) a konečně od letošního roku se rozlišují strukturálně postižené okresy, které procházejí restrukturalizací, od hospodářsky slabých oblastí s vysokým podílem zaměstnanosti v priméru, převážně venkovským osídlením a nízkými příjmy. Pro podporu podnikání v problémových územích byl vytvořen doplňkový program REGION.

Mechanismy a instituce určené k requalifikaci pracovní síly však byly vytvářeny především plošně, bez zásadní diferenciaci podle míry ohrožení.

Transfer a přerozdělování veřejných prostředků, mimo jiné i ve prospěch znevýhodněných území, probíhal i jinými cestami, například v dotacích státu do obecních rozpočtů. Přestože byla míra pře-

rozdělování uvnitř veřejných rozpočtů v období 1991 až 1997 postupně snižována, pohybuje se podíl dotací ze státního rozpočtu kolem čtvrtiny průměrného obecního rozpočtu, s velkými odchylkami podle významu obce a charakteru regionu, čímž se napomáhá ekonomické životaschopnosti i malých a slabých obcí a jimi tvořených problémových území.

Významnou formou rozvojové regionální investice do sociální infrastruktury s předpokládanými dlouhodobými efekty bylo ustavení samostatných regionálních universit v regionálních centrech, k němuž došlo v prvních letech po roce 1989. Naopak snaha o úsporu veřejných výdajů od roku 1997 zpochybnila další existenci některých zařízení sociální infrastruktury (nemocnice, střední školy) v odlehklých hospodářsky slabých územích.

Teprve postupně vznikaly specifické regionálně zaměřené instituce. Zpočátku se jednalo o řadu přeshraničních regionálních iniciativ, z nichž lze uvést například Euroregiony Egrensis a Nisa. Z regionálních rozvojových agentur byla první agentura v Ostravě založena v roce 1993, kde se přímo podílel stát jako akcionář. Zakladateli později zakládaných regionálních rozvojových agentur (pro severozápadní Čechy, Liberecko atd.) byly Euroregiony nebo sdružení obcí a právnické osoby.

Celkově lze tedy období 1990 - 1997 charakterizovat jednak postupnou stabilizací vymezení problémových území jímž by se měla především regionální politika věnovat, a posléze jejich strukturací, jednak postupným utvářením jednotlivých fragmentů podpory regionálního rozvoje ze strany státu. Během tohoto období se postupně utvářely instituce a mechanismy určené zejména pro podporu zaměstnanosti v problémových územích, spíše okrajově pak i pro další formy podpory rozvoje v těchto územích. Objemy prostředků, které stát prostřednictvím programů i mimo ně do podpory rozvoje problémových území vkládal, však po počátečním růstu spíše stagnovaly a od roku 1996 až 1997 dokonce klesají, a to i přesto, že se právě v tomto období meziregionální disparity dále zvětšovaly.

Zřejmou prioritou a hlavním cílem regionální asistence bylo od počátku polistopadové podpory rozvoje problémových území až dosud kompenzovat úbytek pracovních míst v důsledku ekonomické transformace. Tomu odpovídal výběr území, která byla předmětem asistence i volba forem a adresátů této asistence. Převažovaly krátkodobé orientační programy, které měly především pomoci problémovým územím ekonomicky "přežít" těžkosti transformačního období a předcházet porušení sociálního smíru, jímž se Česká republika v první polovině 90. let vyznačovala.

Účinnost a efektivitu užití veřejných zdrojů v tomto období lze jen velmi těžko posuzovat hned ze dvou důvodů:

- efektivita projektů nebyla nijak předem vyčíslována, ani se průběh projektu nemonitoroval a neprováděla se následná evaluace;
- ve velmi nestabilním ekonomickém prostředí bylo téměř nemožné usuzovat, jak by se sledované území vyvíjelo bez podpory.

Skutečnost, že k dynamizaci růstu regionálních disparit došlo ve stejné době, kdy se v důsledku rozpočtové restrikce snížil i objem prostředků vkládaných státem do regionální asistence, nepokládám za základ argumentace o účinnosti užití těchto veřejných zdrojů.

Jen hypoteticky lze usuzovat, že efektivitu a účinnost užití prostředků pro podporu rozvoje problémových regionů negativně ovlivnil nekoordinovaný postup jednotlivých resortů a nekoordinovanost programů. S přibývajícím počtem programů rostlo riziko jejich vzájemně se překrývajících či naopak protichůdného účinku v situaci,

kdy nebyl jasně definován cíl státní politiky rozvoje regionů. Jako problém se ukázala i průběžná a následná kontrola realizace projektů a užití veřejných zdrojů.

Při celkovém hodnocení řešení problematiky regionálních disparit v období 1990 - 1997 je třeba především konstatovat, že se neuskutečnila pesimistická očekávání o dramatickém propadu problémových území. Tento relativní úspěch je však třeba hodnotit spíše jako důsledek způsobu první etapy transformace v celonárodním měřítku, kde větší vliv než regionální politika měl přetrvávající centralismus a státní podíl na rozhodování ekonomických subjektů, například prostřednictvím bank. Spolu s právním nihilismem tak vzniklo velmi "měkké" ekonomické a právní prostředí, které vlastně nepřímo podpořilo za "standardních" okolností neživotaschopné podniky, jež jsou časté právě v problémových územích. V těchto podmínkách tedy byla role regionální politiky spíše okrajová, rozhodně méně významná, než by byla bývala ve "standardnějších" podmínkách.

Potřeba regionální politiky vzrostla teprve po roce 1996, kdy se vliv "změkčeného" prostředí začal vyčerpávat. Postupně narostla nezaměstnanost, takže se nyní v nejvíce postižených okresech pohybuje až kolem 15%. V menších územích než jsou okresy, zejména v agrárních a starých průmyslových mikroregionech bez vlastního výraznějšího centra, může být nezaměstnanost ještě vyšší, což má význam vzhledem k již zmíněné "prostorové zdrobnělosti".

Zdá se, že politický a ekonomický vývoj v České republice teprve nyní dospívá do fáze, kdy se plně projevuje nezbytnost řešit regionální disparity koordinovanou a institucionalizovanou regionální politikou, která nahradí dosavadní ad hoc nástroje ovlivňující regionální rozvoj. Na tuto potřebu reagují nové Zásady regionální politiky vlády České republiky.

Nové výzvy

V celém světě se významně zrychlilo tempo ekonomických změn. V transformujících se ekonomikách středovýchodní Evropy je navíc třeba "dohánět" předchozí stagnací zameškané období, což znamená nejen ještě větší dynamiku změn, ale také často jejich ještě obtížnější předvídatelnost a nestabilitu, včetně rizika zpomalení či zastavení již započaté transformace. Také rozsah a význam regionálních disparit i prostorové rozmístění problémových regionů se během transformace může dosti významně měnit.

Předpokládanou postupnou integrací České republiky do evropských struktur a jejím zapojením do globálních ekonomických vztahů se dostávají regiony a jejich vztahy do zcela nových souvislostí. V evropském porovnání nelze podle Kukliňského (1993) najít ve středovýchodní Evropě, tedy ani v České republice žádný inovativní region, tedy region, který by byl zdrojem a inspirací pro rozvoj ostatních regionů. Rozvojovými regiony se zde tedy mohou stát pouze regiony, které jsou z evropského pohledu podle Kukliňského adaptivní, tj. jsou schopny bezprostředně přijímat a uplatňovat inovační podněty nejvyššího řádu. Úspěšnost rozvojových adaptivních regionů však může dále zvětšit meziregionální disparity v národním kontextu.

Zatímco předlistopadová regionální politika usilovala o kvantitativně vyvážené prostorové rozmístění pracovních sil a ekonomických aktivit, může se v blízké budoucnosti vyhroutit kvalitativní aspekt rozmístění ekonomických aktivit a jeho nekompatibilita s disponibilní pracovní silou. Vlivem malé mobility a "prostorové zdrobnělosti" se relativně atraktivní rozvojové oblasti mohou stát malými ostrovy konkurenceschopnosti se středně vyvinutými evropskými

regiony obklopenými ostatním územím, které bude i nadále ekonomicky přežívat jen díky levné pracovní síle a podhodnoceným přírodním zdrojům.

Růst meziregionálních disparit a současně nedostupnost bydlení v "úspěšných" místech a rozvojových regionech pro většinu příchozích ze "zaostávajících" regionů mohou způsobit jednak další zhoršování standardu bydlení širokých vrstev v "úspěšných" místech, jednak selektivní migraci ze zaostávajících regionů, z nichž budou v ještě větší míře odcházet aktivní, podnikaví a vzdělaní a zůstat i ti, kteří by byli schopni najít práci jinde, ale v místě, kde bydlí, jsou nezaměstnatelní.

Hrozba překročení únosné míry sociální polarizace se může projevit jako (a) meziregionální, kde malá prostorová mobilita bude diskvalifikovat obyvatele zaostávajících regionů; (b) vnitroregionální, při níž v částečně se adaptujících (například starých průmyslových) regionech neúměrně vzrostou rozdíly mezi nově implantovanými podniky a starými přežívajícími podniky, a tím i jejich pracovníky.

Uplatňování nové regionální politiky

Zásady regionální politiky vlády vypracované v letošním roce jsou soustavným a evropsky kompatibilním dokumentem, který formuluje obecné cíle a usiluje vytvořit institucionální a organizační rámce regionální politiky na republikové úrovni i na úrovni budoucích vyšších územně správních celků (VÚSC).

Zásady regionální politiky se zabývají především vymezením institucionálních rámců a pravidel. O tom, jak se bude regionální politika opravdu uskutečňovat, rozhodne politický proces. Trvalý nedostatek veřejných zdrojů pro realizaci potřebných projektů regionálního rozvoje zřejmě neumožní v plném rozsahu realizovat všechny cíle, které Zásady regionální politiky deklarují. Politický proces tak vždy bude muset stále znovu hledat a nacházet optimální poměr mezi jednotlivými cíli a prioritami, zejména mezi:

- sociálními a ekonomickými aspekty,
- zachováním sociální koheze v regionech a ve státě, tedy udržením únosné míry sociální polarizace a
- potenciální efektivitou vložených veřejných prostředků, tj. pravděpodobností, že se vynaložené veřejné prostředky navrátí například v podobě nově vytvořených pracovních míst apod.

Se zdůrazňováním sociálního či ekonomického aspektu souvisí otázka žádoucího modelu prostorového uspořádání ČR. V úvahu přichází model (a) koncentrační, založený na využití silných a atraktivních center a akceptující přirozenou hierarchii a dualitu centrum - periferie; (b) mozaikový, podporující větší množství rozvojových pólů rozmístěných tak, aby pozitivně ovlivňovaly co největší část území státu krátkodobými a dlouhodobými efekty.

Rychlost, s níž se mohou projevit efekty intervencí tradiční regionální politiky, usilujících o kompenzaci zhoršené konkurenceschopnosti regionu, však nelze zvětšovat: jedná se totiž o investice do infrastruktur (dopravních, technických, sociálních), jejichž efekty jsou především střednědobé (v řádu 5 - 10 let) až dlouhodobé (v řádu desítek let).

Z hlediska časové diskrepance mezi rychlým tempem ekonomických změn a pomalým tempem, jímž se projevují efekty infrastrukturálních investic, jsou výhodnější intervence, jimiž se přímo zlepšuje ekonomická proveditelnost podnikatelských projektů, například formou daňových prázdin, poskytování pozemků či objek-

tů, oddlužování podniků apod. Lákání investorů a podpora stávajících výhodově životaschopných podniků těmito prostředky má nesporně rychlejší efekt, než investice do infrastruktur, bohužel ale také efekt spíše přechodný, zvláště tam, kde podporovaná ekonomická aktivita není založena na specifické místní kvalitě například pracovní síly. Krátká ekonomická životnost výrobních technologických zařízení totiž umožňuje po vyčerpání poskytovaného zvýhodnění přesunout aktivity bez větších vícenákladů jinde. (Viz obr. 1.)

Efektivita regionální politiky

Uplatnění principů koncentrace, programování a partnerství odpovídajících strukturální politice EU by mělo přinést značně vyšší efektivitu vložených veřejných prostředků, než tomu bylo u předchozích fragmentárních a navzájem nepřilíš koordinovaných státních podpůrných programů. Umožňuje totiž záměrně dosahovat synergičtějších efektů, a tím šetřit veřejné zdroje bez snížení výsledných účinků regionální politiky. Uplatnění těchto principů však samo o sobě nezaručí, že veřejné prostředky budou opravdu použity co nejefektivněji. Aby tomu tak bylo, je nezbytné:

- objektivizovat výběr podporovaných projektů, adresátů podpory a dalších míst, kam budou vkládány veřejné prostředky, kritérii pro dosažení podpory popřípadě pro výběr mezi zájemci o podporu; pro stanovení těchto kritérií jsou určující cíle, jež program nebo projekt má sledovat;
- stanovit obecně a na základě toho i individuálně pro každý program či projekt kritéria efektivnosti, která musí být dodržena při realizaci, včetně mechanismů a nápravných opatření pro případ, že tato kritéria v průběhu dodržena nebudou;
- do celého procesu přípravy a realizace programů a projektů zabudovat systém monitorování a zpětných vazeb.

Kritéria efektivnosti bude zřejmě třeba vždy specifikovat, protože se budou odvíjet od specifikace cílů programu či projektu. Charakter problémů, které má regionální politika řešit, naznačuje, že bude často obtížné kritéria a ukazatele přímo vyjádřit v peněžních jednotkách a že v některých případech bude obtížné efekty vůbec jakkoliv kvantifikovat. Dalším problémem, s nímž se hodnocení efektivnosti zřejmě setká, je časové období, pro které má být efektivita uvažována a sledována. Hodnocení efektivnosti veřejných investic včetně naznačených úskalí je teoreticky dostatečně propracováno, ale jeho praxe zpravidla musí pracovat se značnými zjednodušeními.

Zvláštní pozornost při hodnocení efektivnosti regionální politiky zasluhuje multiplikační efekt vyvolávaný jednotlivými projekty. Smyslem regionální politiky v dobách velké vzácnosti veřejných zdrojů totiž nemůže být pouhá pomoc přímému adresátovi asistence, ale měl by jím být (především) druhotný tj. multiplikační efekt, který v regionu nastane jako důsledek této asistence.

V našich podmínkách se efektivita vynakládání veřejných prostředků pro územní a regionální rozvoj zatím sledovala a hodnotila jen výjimečně. Rozhodování o užití veřejných prostředků je dosud založeno spíše na normativních ukazatelích a prioritách a na objemu disponibilních prostředků. Nedostatek objektivizace pro rozdělování veřejných prostředků vytváří velký prostor pro ideologizaci a "zpolitizování" rozhodovacích procesů a nefunkční objektivní zpětné vazby neumožňují pružně reagovat na změny "za pochodu" ani dostatečně se poučit pro další rozhodovací akty.

Zavádění rutinního hodnocení efektivnosti vynaložení veřejných prostředků v regionální politice a regionálním nebo územním rozvoji bude znamenat větší náročnost v přípravných procesech před-

cházejících rozhodnutí i během realizace. Bude vyžadovat lepší informační zázemí zejména o sociálním a ekonomickém vývoji na úrovni menších celků. V neposlední řadě pak bude vyžadovat profesionální zvládnutí přípravy ekonomické stránky programů a projektů na straně jejich zpracovatelů i posuzovatelů, ale také účinné mechanismy sledování ve fázi realizace.

Problémy a úzká místa uplatnění nové regionální politiky

Reálné možnosti regionální politiky při snižování regionálních disparit budou zajisté velmi záležet na ekonomických možnostech. Protože však nové pojetí regionální politiky naznačeného v Zásadách spočívá především v důrazu na provázání a partnerství mezi vládními orgány, úrovněmi veřejné správy, ekonomickými subjekty a občany, považují za klíčovou pro dosažení cílů regionální politiky spíše mimoekonomickou oblast. Následující výčet se pokouší spíše naznačit některé okruhy, než aby se jednalo o úplný seznam.

- Adaptace (adaptabilita) sídelních struktur a intenzity osídlení v regionech a mikroregionech na měnící se ekonomické podmínky: nesoulad mezi rychlými ekonomickými změnami a velkou setrvačností sídelních struktur a systémů. Problém zrychleného zastarávání dat v souvislosti s urychlováním změn. Bude zřejmě nutno brát do úvahy i konzervativní tradice, malou prostorovou mobilitu a "prostorovou zdrobnělost".
- Komunikativnost a kooperativnost mezi partnery: partnerství mezi všemi úrovněmi státní správy, orgány samosprávy včetně budoucích VÚSC, podnikatelskými subjekty a občanskou veřejností. S tím souvisí i shromažďování, zpracovávání, obnovování a zpřístupňování informací, které mohou sloužit pro racionalizaci rozhodovacích procesů.
- Informace: jejich kvalita, rychlost toku ke všem partnerům, všeobecná dostupnost, permanentní aktualizace.
- Integrace či alespoň koordinace sociálně ekonomického pohledu regionálního plánování a fyzického (prostorového/ územního) plánování. Obohacení dosavadních oborových politik o prostorový aspekt.
- Decentralizace regionálních politických rozhodování do regionální úrovně a na této úrovni. Vznik vyšších územněsprávních celků v roce 2000 umožní přenést podporu regionálního rozvoje na tuto úroveň. Zkušenost z dob existence silných "velkých" krajů (1960 - 1990) je však taková, že "sebestředné" kraje vytvořily za toto období na mezikrajových pomezích "nové periferie". Ohrožena se mohou cítit také menší slabá okresní centra v periferních územích.

Pro pomoc problémovým regionům, jež potřebují pomoc státu či jiných externích zdrojů, lze navíc uvést další okruhy problémů a "úzkých míst":

- Schopnost regionu (jeho reprezentace) dosáhnout přidělení podpory, která se nabízí, a následně schopnost adresáta přijmout nabízenou formu asistence a využít jí k zlepšení konkurenceschopnosti regionu, tedy k primárnímu cíli, k němuž je vždy podpora problémového regionu směřována.
- S předchozím bodem souvisí dosahování multiplikačního efektu podpory problémového regionu. Právě v případě problémových regionů totiž často dochází k "úniku" multiplikačních efektů mimo vlastní region.
- Sociální difúze efektů podpory. I v případě, že asistence rozvoje regionu povede k celkovému zlepšení jeho konkurenceschopnosti, není zaručeno, že se toto zlepšení nedotkne jen malé vrstvy obyvatel, a tedy že nedojde k dalšímu prohloubení vnitroregionální sociální polarizace, a v důsledku tedy spíše růstu "sociální problémovosti" regionu.

Pozorný čtenář v uvedených výčtech jistě postrádal zmínku o objemu finančních prostředků a celkové podpory, kterou stát popřípadě regiony, budou schopny či ochotny na regionální politiku vynaložit. Toto opomenutí je záměrné. Domnívám se totiž, že právě řešení "mimoekonomických" problémů regionální politiky může přetnout začarovaný kruh neúčinnosti, jenž tuto politiku tak často po celém světě sužuje. (Viz obr. 2.)

*Doc. Ing.arch. Karel Maier, CSc.
FA ČVUT Praha*

Použitá literatura

Andrle,A., Dupal,J.: Arbeitsmarkt und regionale Disparitäten in der Tschechischen Republik. In: Fassmann,H. (Hg.): Die Rückkehr der Regionen. Österreichische Akademie der Wissenschaften, Wien 1997

Anderson,L.; Settle,F.: Benefit-Cost Analysis: A Practical Guide. Lexington Books, Toronto

European Commission: Co-operation for European Territorial Deve-

lopment - Europe 2000+. Office for Official Publications of the European Communities 1994

Glasson,J.: An Introduction to Regional Planning. UCL Press London 1978

Hogwood,B.; Gunn,L.: Policy Analysis for the Real World. Oxford University Press 1984

Kuklinski,A.: Socio-political Changes in Central and Eastern European Countries. In: The Challenges Facing European Society with the Approach of the Year 2000. European regional planing 54/1993

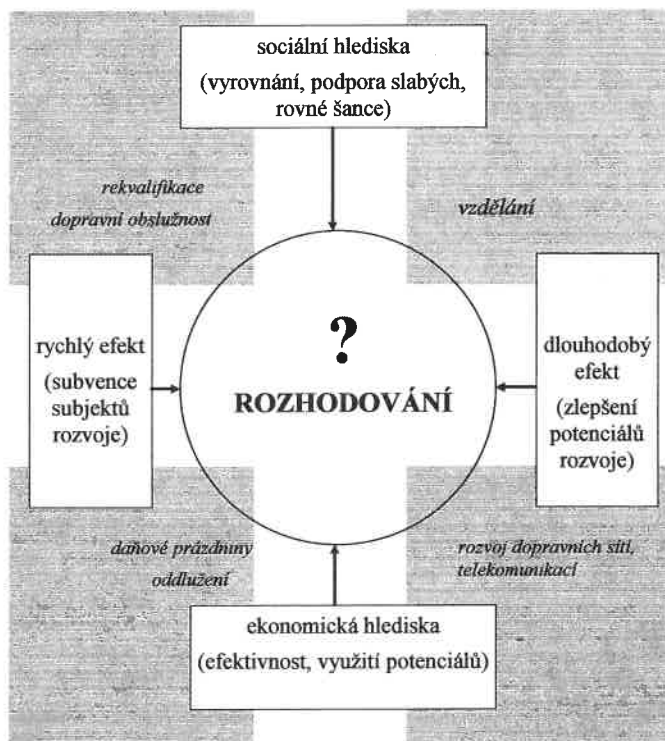
Maier,J.; Dittmeier,V. et al: Regionale Disparitäten in Ostmitteleuropa: Die Notwendigkeit von Raumtypisierungen dargestellt am Beispiel der Tschechischen Republik und Ungarns. Universität Bayreuth 1998

Maier,K. : Ekonomické souvislosti v územním plánování a rozvoji místa. In: Územní rozvoj. Ministerstvo pro místní rozvoj 1997

Szaló,P.: Socio-political Changes in Central and Eastern European Countries. In: The Challenges Facing European Society with the Approach of the Year 2000. European regional planing 54/1993

Obr. 1

ROZHODOVACÍ PREFERENCE PRO REGIONÁLNÍ PODPORU A JIM ODPOVÍDAJÍCÍ FORMY ASISTENCE



Obr. 2

ZAČAROVANÝ KRUH NEÚČINNOSTI

