

## ROZHODUJÍCÍ CÍLE KONCEPCÍ REGIONÁLNÍ POLITIKY STÁTU

Karel Lacina

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

**Abstrakt:** Příspěvek pojednává o teoretických základech a o soudobém pojetí regionální politiky státu. Jeho autor zachytil počátky utváření prvních přístupů z počátku třicátých let dvacátého století, jejich vývoj a zejména stávající podobu regionální politiky uskutečňované v Evropě na úrovni jednotlivých států a Evropské unie jako celku. Na konkrétních faktech dokumentuje přístupy stoupců dřívějšího a soudobého pojetí regionální politiky.

**Abstract:** The article deals with theoretical foundations and contemporary concept of the state regional policy. Its author described the first approaches to the regional policy created in the beginning of the 1930s, their development and predominantly the contemporary state and European Union regional policy concept. The followers of older and contemporary concept of the regional policy positions are demonstrated through the concrete facts.

**Klíčová slova:** region, regionální politika, interregionální disparity, regionální rozvojové aktivity

**Key words:** region, regional policy, inter- regional disparities, regional development activities

V každé moderně orientované společnosti zaměření na omezování ekonomických nerovností mezi jeho regiony představuje jednu ze základních podmínek pro zachování stability státního útvaru. Orientace na vyrovnávání ekonomických a sociálních disparit mezi regiony akcentující potřebu řešit nepoměr v rozdělování bohatství mezi obyvateli odlišných oblastí je základem koncepce regionální politiky nejen státu, nýbrž i celých integračních útvarů. Jedním z příkladů může být pojetí regionální politiky Evropské unie.

Regionální politiku státu lze v obecné rovině v první řadě hodnotit jako soubor opatření a nástrojů, s jejichž pomocí má být dosaženo zmírnění rozdílů v ekonomickém rozvoji regionů a v sociálních dopadech uvedeného jevu. Stát dnes na evropském kontinentu takto koncipovanou regionální politiku všeobecně uskutečňuje především na základě programových dokumentů vypracovávaných vládou, regionálními a místními orgány a schvalovaných parlamentem, regionálními a místními zastupitelstvy. Takto pojatá politika v sobě zahrnuje opatření napomáhající růstu ekonomických aktivit hlavně v oblastech, pro něž je příznačná vysoká míra nezaměstnanosti a jež mají relativně malou naději na přirozený ekonomický růst. Autoři různých koncepcí regionální politiky jsou si samozřejmě zároveň vědomi skutečnosti, že úplné vyrovnání mezi regiony a v jejich rámci není možné ani žádoucí. Konkrétní podoba cílů a aplikovaných nástrojů pak závisí především na hospodářské a politické situaci té či oné země.

Stávající pojetí regionální politiky je tudíž možno jinými slovy charakterizovat koncepční činností státu, regionálních a místních orgánů zaměřenou na:

- podporu rozvojových aktivit v jednotlivých regionech,
- předcházení či zmírňování negativních důsledků územně-nerovnoměrného rozvoje.

Koncepce regionální politiky bývá často odůvodňována jednak potřebou zvyšovat ekonomickou výkonnost zaostávajících oblastí, jednak sociálními a politickými dopady nerovností, prohlubujících se v rámci státu- a případně i nadnárodního integračního útvaru. Proto jedním z hlavních argumentů ve prospěch implementace zásad jednotné regionální politiky státu bývá úsilí vlády zachovat vnitřní soudržnost země, které je obzvláště aktuální v okamžicích, kdy sílí tlaky vyspělejších regionů na jiné řešení, které by mohlo ve

výjimečných případech dokonce vyústit v rozpad státního útvaru (příkladem takovéto tendence mohou být například aktivity organizace Liga severu v severní Itálii).

Teoretické základy regionální politiky se formovaly v diskuzích mezi ekonomy a dalšími odborníky v průběhu světové hospodářské krize z let 1929 - 1933 a ve třicátých letech dvacátého století. Tehdy byly na evropském kontinentu v praxi uplatněny víceméně jen ve střední Anglii – v oblasti tradičně označované za „*Black country*“. Daleko podrobněji byly její zásady rozpracovány až v období po druhé světové válce – především ve Velké Británii, Spolkové republice Německo, Itálii, ve Francii a v Nizozemí. Zhruba od této doby bylo možno evropskou regionální politiku obecně charakterizovat především jako koncepční a výkonnou činnost státu a jeho regionálních správních orgánů. Klíčovými přístupy regionální politiky se staly následující:

- *snaha o přispívání k harmonickému a vyváženému vývoji regionů,*
- *úsilí o snižování rozdílů mezi úrovněmi rozvoje regionů,*
- *podpora hospodářského a sociálního rozvoje regionů s důrazem na aktivování jejich nedostatečně využívaného hospodářského a sociálního potenciálu.*

Takto definovanou regionální politiku stát začal v zásadě provádět na dvou klíčových úrovních:

- *v rovině státu jako celku: v první řadě prostřednictvím ústředních orgánů státní správy.* Uvedené zaměření má selektivní povahu a je přednostně soustředěno na vymezené regiony a
- *na úrovni samotného regionu, t.j. prostřednictvím orgánů regionální samosprávy.* Takto koncipovaná politika zdůrazňuje zvláště vazbu na obce a mikroregiony a na rozvoj municipalit, mikroregionů a regionů jako celku.

Jako nejčastější důvody uváděné ve prospěch formování koncepce regionální politiky byly následující:

a) Regionální politika může z dlouhodobého hlediska pomáhat snižovat veřejné výdaje. Podpora firem, které umísťují výrobu v určitém regionu, může působit jako stimul pro rozvoj ekonomických aktivit. Díky ní dochází ke snižování míry nezaměstnanosti, čímž se jednak uspoří výdaje vynakládané na podporu nezaměstnaných, jednak rostou daňové příjmy, které mohou být účelněji využity.

b) Z úspěšné regionální politiky profitují i rozvinuté regiony. Stimulací ekonomických aktivit v zaostalejších regionech se vytvářejí nové trhy pro výrobky z prosperujících regionů, roste poptávka po jejich technologiích a know-how.

Porovnáme-li koncepcce regionální politiky z padesátých, šedesátých a z první poloviny sedmdesátých let minulého století s koncepcemi uplatňovanými v následujících dekádách, lze konstatovat, že rozdíly mezi jejich tradičním (víceméně poválečným) a pozdějším (soudobým) pojetím spočívaly především v následujících přístupech:

a) Tradiční přístup:

upřednostňoval rozvoj regionů takřka výhradně prostřednictvím finančních zdrojů přednostně investovaných z centra a relativně málo zohledňoval specifické rysy regionů. Preferovány byly zvláště velké kapitálově silné firmy exploatující – mimo jiné - značné množství místních surovin. Problematická byla hlavně skutečnost, že meziregionální přerozdělování prováděné z centra utlumovalo ve vyspělejších regionech zájem o intenzifikaci rozvoje cestou přednostního využívání místních zdrojů.

## b) Soudobý přístup:

preferuje inovační strategie vypracovávané na základě důkladné znalosti specifík regionů. Důraz klade zejména na mobilizování vnitřních zdrojů regionů, tj. zdrojů veškerých jejich podnikatelských a nepodnikatelských subjektů tak, aby se aktivně zapojily do implementace rozvojových plánů. Přednostně se podporují malé a střední podniky. Upřednostňuje se orientace na rozvoj moderních technologií, zejména takových, které šetří suroviny a energii a jsou šetrné vůči životnímu prostředí.

Nové pojetí bylo přirozeným výsledkem mnoha diskuzí a sporů mezi zastánci a odpůrci obou přístupů.

Odpůrci poměrně dlouhou dobu namítali, že:

přílišné zvýhodňování postižených regionů by mohlo mít za následek deformaci konkurence mezi regiony (potřebné pro zdravý vývoj ekonomiky jako celku) a že by mohlo dojít ke snižování ekonomické efektivity prostorové alokace zdrojů. Preferovali makroekonomickou politiku koordinovanou z centra, o níž soudili, že její efektivní řízení by mohlo zabezpečit účinné řešení řady regionálních problémů.

Upřednostňovali volné působení tržních sil jako cesty k obnovení narušeného rovnovážného vývoje v regionech a konstatovali, že specifická regionální politika je nadbytečná. Podle jimi sdíleného stanoviska účinná a dobře koordinovaná makroekonomická politika státu měla být zárukou efektivního řešení regionálních problémů-včetně disparit v ekonomické úrovni jednotlivých regionů.

Zastánci pojetí regionální politiky prosazujícího se přibližně od poloviny sedmdesátých dvacátého století zdůrazňovali, že k obnově narušeného rovnovážného vývoje v jednotlivých regionech nestačí pouhé volné působení tržních sil a prostorový pohyb pracovní síly (mimo jiné i proto, že se tato mobilita ukázala jako poměrně nízká).

Konstatovali a nadále rovněž zdůrazňují, že je třeba systematicky a dlouhodobě využívat veškeré výrobní faktory a kapacity jednotlivých regionů, přičemž zvláštní pozornost soustřeďují ke snižování míry nezaměstnanosti, která je v zaostávajících regionech poměrně vysoká. Proto byl v postižených regionech takový důraz položen na vytváření nových pracovních míst - a to zvláště cestou podpory rozvoje malého a středního podnikání.

Preference malých a středních podniků začala být svým způsobem také chápána jako výraz uskutečňování požadavků na optimální rozmístování podnikatelských subjektů na území regionů. S přihlédnutím ke skutečnosti, že malé a střední podniky plní nejen čistě ekonomickou, nýbrž i sociálně stabilizační roli (právě tím, že vytvářejí pracovní místa pro obyvatele příslušných municipalit a regionů, přičemž berou v potaz kvalifikační úroveň zdejších pracovních sil a současně v regionu platí daně), prohloubila se v osmdesátých a v devadesátých letech spolupráce mezi jejich majiteli a představiteli obcí. V rámci propagovaných – a již osvědčených – zásad „*partnerství*“ (partnership) a „*budování sítí*“ (networking) mezi hlavními aktéry místního a regionálního rozvoje obce na sebe často přebíraly a i nadále přebírají část nákladů spojených s budováním infrastruktury, jíž následně podnikatelské subjekty využívají – čímž samozřejmě šetří své vlastní výdaje.

Municipality dále podnikatelům, na jejichž činnosti mají zvýšený zájem, poskytují za nižší úhradu (nejednou i bezplatně) stavební pozemky, případně budovy, v nichž jsou situovány nové provozovny. Jako forma spolupráce se osvědčilo i zakládání tzv. „*podnikatelských inkubátorů*“ (business incubators) obcemi. Za to podnikatelé obohacují síť služeb a nabídku produktů v místech a regionech a – jak již bylo poukázáno - vytvářejí nová pracovní místa. Tento přístup se v polovině sedmdesátých let - mimo jiné i s přihlédnutím

k tehdejšímu vývojevým trendům evropské ekonomiky - plně prosadil a je rozvíjen a dále obohacován i v současnosti.

**Kontaktní adresa:**

prof. PhDr. Karel Lacina, DrSc.

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

e- mail: karel.lacina @ upce.cz, tel: 46 603 6236