

regionální politika a její nástroje

Jan Stejskal
Jaroslav Kovárník



portál

regionální politika a její nástroje

Jan Stejskal, Jaroslav Kovárník



KATALOGIZACE V KNIZE - NÁRODNÍ KNIHOVNA ČR

Stejskal, Jan

Regionální politika a její nástroje / Jan Stejskal, Jaroslav Kovárník. -- Vyd. 1. -- Praha : Portál, 2009. -- 216 s.
ISBN 978-80-7367-588-2 (brož.)

332.14 * 332.055.2 * 330.35 * (4) * (437.3)

- regionální politika
- regionální politika -- země Evropské unie
- regionální politika -- Česko
- regionální rozvoj
- ekonomický růst
- monografie

332 - Regionální ekonomie, regionální ekonomika [4]

Lektoroval doc. Dr. Ing. Milan Siegl, CSc.

© Jan Stejskal, Jaroslav Kovárník, 2009

Portál, s. r. o., Praha 2009

ISBN 978-80-7367-588-2

Obsah

<i>Předmluva</i>	9
1 Regionální politika a její pojetí	11
1.1 Definice regionální politiky	12
1.2 Teoretické přístupy k regionální politice	15
1.2.1 Keynesiánské pojetí	15
1.2.2 Neoklasické pojetí regionálního rozvoje.	16
1.2.3 Modely vnitřního (endogenního) růstu	17
1.3 Regionální rozvoj	20
1.3.1 Definice vybraných pojmů	20
1.3.2 Determinanty regionálního rozvoje	28
<i>Použitá literatura a zdroje</i>	32
2 Regionální politika Evropské unie	35
2.1 Základní charakteristika	35
2.2 Vývoj regionální politiky v EU	36
2.3 Principy regionální (strukturální) politiky EU	40
2.3.1 Strukturální fondy	41
2.3.2 Cíle regionální politiky pro období 2000–2006	43
2.3.3 Cíle regionální politiky pro období 2007–2013	45
2.3.4 Srovnání cílů a nástrojů pro období 2000–2006 a pro období 2007–2013	47
<i>Použitá literatura a zdroje</i>	49

3	Regionální politika České republiky	51
3.1	Historický exkurz vývojem české regionální politiky	51
3.2	Soudobá regionální politika ČR	55
3.3	Charakteristika programových dokumentů pro období 2000–2006	58
3.4	Charakteristika programových dokumentů pro období 2007–2013	62
3.5	Změny regionální politiky vyvolané evropskou politikou soudržnosti	65
3.5.1	Změny tradičních přístupů k regionální politice	66
3.5.2	Zásady politiky soudržnosti (2007–2013)	68
	<i>Použitá literatura a zdroje</i>	<i>70</i>

4	Nástroje ekonomického rozvoje.	73
4.1	Vývoj nástrojů ekonomického rozvoje	73
4.1.1	Historický vývoj přístupů k teorii regionálního rozvoje	74
4.2	Základní obecná charakteristika nástrojů ekonomického rozvoje	82
4.2.1	Makroekonomické nástroje	84
4.2.2	Mikroekonomické nástroje	85
4.2.3	Přehled nástrojů ekonomického rozvoje	87
4.2.4	Soudobý vývoj nástrojů regionálního rozvoje.	97
	<i>Použitá literatura</i>	<i>102</i>

5	Inovace a regionální inovační systémy.	105
5.1	Pojem a charakteristika inovace	106
5.2	Inovační podněty	108
5.3	Soudobé přístupy k inovacím.	110
5.3.1	Moderní inovační politika	111
5.3.2	Regionální inovační systémy	113

5.4	Inovační proces	116
5.4.1	Etapy inovace.	117
5.4.2	Typy inovací podle dopadu na ekonomiku.	118
5.4.3	Modely vzniku inovací	119
5.4.4	Význam a úloha univerzity.	120
5.4.5	Věda, výzkum a vývoj.	122
5.5	Posilování regionálního inovačního profilu	126
5.6	Regionální inovační strategie – praxe v ČR	130
	<i>Použitá literatura a zdroje.</i>	<i>133</i>

6	Vybrané formy spolupráce podniků	135
6.1	Průmyslové sítě, podnikové řetězce	136
6.2	Stupně a formy řetězení podniků	138
6.3	Podnikové sítě	140
6.3.1	Výhody členství v síti	142
6.3.2	Sítě malých a středních podniků	143
6.4	Klastrové iniciativy.	146
	<i>Použitá literatura a zdroje.</i>	<i>149</i>

7	Klastry	151
7.1	Definice klastru	153
7.2	Klaster jako nástroj ekonomického rozvoje.	156
7.3	Model klastru podle Portera	158
7.4	Vznik a etapy existence klastrů	166
7.4.1	Klastrový potenciál regionu a metody identifikace.	166
7.4.2	Vývojové fáze klastru	175
7.5	Typologie klastrů	179
7.6	Faktory růstu a rozvoje klastrů	181
7.6.1	Pozitivní vliv klastrů na region a podpora vlastního fungování	183
7.6.2	Vliv vlády a nevládních organizací	184
7.7	Přínosy klastru	185

7.8	Podpora konkurenceschopnosti	
	méně rozvinutých regionů novými nástroji	
	regionálního rozvoje	191
	<i>Použitá literatura a zdroje</i>	194

Příloha: příklad analýzy regionu	
před vznikem klastru	197

Předmluva

Tato publikace je věnována regionální politice a jejím nástrojům, tj. aktuálnímu a potřebnému tématu diskutovanému na všech úrovních veřejné správy. Na úrovni státu je analyzována situace regionální politiky v kontextu evropské regionální politiky a jsou zde vytvářeny systémy koncepcí a podpor. Na úrovni vyšších územně samosprávných celků dochází k masivní tvorbě koncepcí či programů regionálního rozvoje, k vytváření schémat, programů a nástrojů na podporu rozvoje v daném území. Na místní úrovni spádových obcí se toto promítá do přípravy rozvojových dokumentů – strategických plánů jejich ekonomického rozvoje.

První část knihy zachycuje obecné pojetí regionální politiky v minulosti i v současnosti. Druhá část přináší přehled nejznámějších definic regionální politiky, analýzu pojmu rozvoje, údaje o jednotlivých regionálních politikách uplatňovaných na úrovni Evropské unie, resp. České republiky. Obě části jsou díky členství České republiky v Evropské unii provázány. Třetí, podstatnou část titulu tvoří pojednání o nástrojích regionální politiky – ekonomického rozvoje. Jejím východiskem byla doposud publikovaná pojetí a výsledkem pak vlastní návrh systemizace nástrojů regionální politiky. Za významné považujeme kapitoly o inovacích a klastrech, neboť jde o soudobá témata, která se projevují v pojetích regionální politiky a rozvoje.

Cílem textu nebylo poskytnout čtenáři jeden „správný“ pohled na danou problematiku, ale předložit mu široký

pohled na aktuální témata. Autoři jsou si přitom vědomi, že ani tento pohled nemůže zaručit taxativní správnost a vyčerpávající podání. Některá pojetí jsou doslovně citována z literatury tak, jak byla publikována, i přesto, že již neplatí či jsou označována za nesprávná. Snahou bylo vytvořit komplexní pohled na vývoj regionální politiky, ekonomického rozvoje a jejich nástrojů.

Věříme, že publikace může sloužit nejen v akademické či školní sféře jako výukový text, ale díky svému praktickému zaměření rovněž jako základní pramen pro získání poznatků na všech úrovních veřejné správy a dalších organizací, neboť může poskytnout výchozí teze k analýze měřitelnosti klastrového a inovačního potenciálu regionů, resp. může sloužit k identifikaci učících se regionů a k analýze jejich determinantů.

Závěrem chceme vyjádřit svůj dík Ing. Tomáši Vlasákovi a Mgr. Pavlu Csankovi za posouzení textu kap. 6 a 7, resp. 5, a za jejich podnětné připomínky.

V Pardubicích, květen 2009

Autoři

1 Regionální politika a její pojetí

Pojetí regionální politiky a regionálního rozvoje se neustále vyvíjí. Za posledních deset let mnohé země vyspělého světa a Evropské unie reformovaly její tradiční pojetí a zaměřily se podrobněji na definované cíle. Byly změněny i cílové segmenty – staly se jimi nově vytvořené regiony, mikroregiony a spádové oblasti spravované municipalitami.

Zmíněné tradiční pojetí se posunulo v několika rovinách. První rovinou je cíl regionální politiky – cílem se stalo snižování rozdílů mezi regiony, původní myšlenka harmonického rozvoje všech regionů byla nahrazena myšlenkou tzv. rovnosti šancí, tedy nikoli konečného stavu, a v EU pak tvorbou společných finančních zdrojů na financování regionální politiky. Novým uplatňovaným názorem je požadavek návratnosti či spíše efektivnosti vložených prostředků. Financované projekty mají řešit místní problémy a současně mají mít charakter tzv. růstového efektu. Druhou rovinou je hypotéza

o rozdílech mezi regiony jako o determinantech růstu – silně se vyvíjející regiony mají poskytovat významné hospodářské příležitosti pro ekonomické subjekty ze slabších regionů. Tím by měla být dosažena přirozená transformace slabších nebo postižených regionů.

Do popředí zájmu se dostává ekonomický růst v kontextu EU. Nezanedbatelným determinantem růstu je zvyšování konkurenceschopnosti municipalit, regionů a států podporou vzniku pólů (*engines*) neboli silných center jako nositelů převážné části místního a regionálního ekonomického rozvoje.

Změny v pojetí regionální politiky se odrážejí v jejích definicích.

1.1 Definice regionální politiky

Navzdory řadě definic pojmu regionální politika v současnosti neexistuje žádná obecně uznávaná definice. Významnější definice jsou zachyceny v následujícím výčtu.

Přehled definic

- Regionální politika představuje všechny veřejné intervence, které vedou ke zlepšování geografického rozdělení ekonomických činností, resp. které se pokoušejí napravit určité prostorové důsledky volné tržní ekonomiky pro dosažení dvou vzájemně závislých cílů – ekonomického růstu a zlepšení sociálního rozdělení ekonomických efektů (Vanhove, Klaassen, 1987).
- Je to součást státní politiky, která ovlivňuje rozmístění hlavních ekonomických zdrojů a aktivit na celém území státu nebo v jeho části. Zahrnuje opatření napomáhající na jedné straně růstu stupně ekonomické aktivity na území, kde je vysoká nezaměstnanost a malá naděje na přirozený ekonomický růst, a na druhé straně opatření sloužící kon-

trole ekonomických aktivit na územích s nadměrným růstem (Goodall, 1987).

- Regionální politika je součástí hospodářské politiky, což představuje činnost státu zaměřenou na ovlivňování vývoje veřejných věcí bez ohledu na to, kdo ji uskutečňuje. Lze tudíž konstatovat, že hospodářská politika představuje specifické aktivity, které řeší meziregionální nerovnováhu a disproporce uvnitř regionu. Regionální politika je tedy cílevědomá činnost působení státní správy a samosprávy (na úrovni centrální, regionální a lokální) na dynamiku a strukturu rozvoje regionů a na změny v podmínkách a struktuře prostorového uspořádání národního hospodářství. Je součástí makroekonomické hospodářské politiky státu a realizuje se v úzké součinnosti s odvětvovými politikami – strukturální a urbanistickou (Kern, 1998).
- Regionální politika představuje všechny veřejné přímé i nepřímé intervence státu, regionu, obcí a měst, vedoucí k lepšímu prostorovému rozdělení ekonomických i mimoekonomických činností. Lze v ní vidět snahu korigovat určité prostorové důsledky volné tržní ekonomiky ve smyslu dosažení dvou vzájemně závislých cílů, jimiž je ekonomický růst a zlepšení sociálního rozdělení (Adamčík, 1998).
- Regionální politikou rozumíme ovlivňování hospodářských procesů v územních částech státu anebo většího ekonomického procesu prostřednictvím veřejného sektoru. Autor uvádí, že podle této definice je regionální politika identická s regionální hospodářskou politikou (oba uvedené pojmy jsou synonyma). Regionální politika se snaží ovlivňovat většinou rozvoj velkých hospodářských celků určitého státu, přesto však nejdůležitějšími účastníky jsou tradičně národní státy a příslušná resortní ministerstva (Maier, Tödtling, 1998).

- Regionální politika jako součást hospodářské politiky zahrnuje veškeré kroky a opatření, které byly uvědoměle přijaty se zřetelem na jejich prostorové účinky. Jde tedy o souhrn hospodářsko-politických zásad a opatření mající za cíl ovlivňovat prostorovou strukturu regionů a jejich ekonomických aktivit (*Strategie regionálního rozvoje ČR*, 2000).
- Skokan níže uvedenou Lacinovu definici ještě rozšiřuje a tvrdí, že tyto instituce musí být zaměřeny na stanovení hlavních směrů a strategických cílů v regionálním rozvoji a měly by vytvářet metody, postupy a zdroje pro jejich realizaci (Skokan, 2004).
- Soubor cílů, opatření a nástrojů vedoucích ke snižování příliš velkých rozdílů v socioekonomické úrovni jednotlivých regionů (Žák, 2002).
- Regionální politiku je možné charakterizovat z makroekonomického pohledu jako koncepční a výkonnou činnost státu a jeho regionálních správních orgánů (Lacina, Obršálová, Stejskal, 2005).
- Regionální politika představuje soubor intervencí, zaměřených podle konkrétní situace státu a jeho regionů a podle očekávaných vývojových tendencí na podporu opatření vedoucích k růstu ekonomických aktivit a lepšímu územnímu rozložení v území a k rozvoji infrastruktury. Základní podmínkou je jasné definování priorit a koncentrace prostředků na tyto priority. Jejím významným cílem je konvergence regionů v rámci určitého územního celku a klíčovým znakem je její selektivnost, to znamená diferenciaci zaměření intervencí na podporu vybraných problémových regionů, které výrazně zaostávají ve svém rozvoji za průměrem v míře, která je společensky uznána za nežádoucí (*Strategie regionálního rozvoje ČR*, 2007–2013).

Všechny uvedené definice pojímají regionální politiku jako cílevědomou činnost organizací či představitelů státní správy

a samosprávy, která směřuje k zajištění ekonomického růstu spravovaného území. Ze všech definic vyplývá, že regionální politika musí mít jasně definované cíle a mnohé nástroje, které mohou jmenované organizace používat. Z těchto tezí lze vytvořit vlastní jednoduchou definici regionální politiky.

Z výčtu definic je možné sledovat, že i definice regionální politiky se určitým způsobem vyvíjí. Zásadní vliv na formování této politiky mají i teoretické přístupy a historické souvislosti.

1.2 Teoretické přístupy k regionální politice

Současné regionální politiky kladou hlavní důraz na ekonomický růst a rozvoj, na rozdíl od tradičních (starších) přístupů zdůrazňujících dosažení ekonomické rovnováhy. Tento názorový posun je výsledkem spíše praktického poznání, že dosažení stabilní ekonomické rovnováhy není možné v podmínkách tržní ekonomiky.

Výstižnou poznámku v tomto ohledu uvádí P. F. Drucker (1994), jenž tržní ekonomiku přirovnává k jízdě na kole, které je v rovnováze pouze tehdy, je-li v pohybu. Nicméně určité rysy tradičního přístupu byly transformovány do soudobých přístupů, a to zdůrazněním harmonického rozvoje regionů.

1.2.1 Keynesiánské pojetí

Keynesiánský poptávkově orientovaný přístup definovaný ve věcném rámci makroekonomické politiky je z hlediska regionálního rozvoje charakteristický svým primárním důrazem na redistribuci veřejných finančních zdrojů, na vyrovnávání disparit v ekonomické úrovni regionů (Blažek, Uhlíř, 2002). Extenzivní transfery těchto zdrojů v praxi jen v omezené míře respektovaly efektivnost jejich alokace a rovněž oslabovaly

aktivní roli regionální a lokální samosprávy. Tomu odpovídaly dosažené výsledky včetně paradoxních jevů, které se objevily v navazujícím období v regionech s největším růstem ekonomiky.

Faktický konec jednoznačné nadvlády keynesiánského pojetí drasticky omezil objem veřejných prostředků pro realizaci programů regionálního rozvoje. V širším kontextu je vhodné připomenout, že tento typ regionální politiky se ve své centralizované podobě uplatňoval i v bývalých socialistických zemích. Například v Československu došlo k světově ojedinělému vyrovnání regionálních disparit v ekonomické úrovni regionů – toho bylo dosaženo na úkor efektivnosti celé ekonomiky a došlo k téměř absolutní deformaci ekonomického prostředí.

Rozhodujícím faktorem jsou v keynesiánském růstovém modelu investice ovlivňující objem reálného produktu, vynakládané v podmínkách neúplného využívání výrobních zdrojů. Velikost investic je dána autonomně mimo model. Důležitou úlohu mají změny v objemu investic.

1.2.2 Neoklasické pojetí regionálního rozvoje

I zde je prioritou vyrovnávání regionálních disparit efektivnějším využíváním zdrojů. Podle neoklasické teorie má kapitál tendenci směřovat tam, kde je cena práce srovnatelně nízká a návratnost investovaného kapitálu srovnatelně vysoká. Základní neoklasický model amerického ekonoma R. Solowa popisuje jednosektorový uzavřený ekonomický systém o jednom činiteli, který vlastní vstupy a řídí proces výroby. Model vychází ze standardní neoklasické výrobní funkce o dvou faktorech – kapitál a práce se realizují v podmínkách snižující se návratnosti.

Výstupem je homogenní produkt, který lze buď spotřebovat, nebo investovat do doplnění fyzického kapitálu. V takové

ekonomice úspory určují investice, a tedy i rychlost akumulace kapitálu. Růst počtu obyvatel je externím (zjednodušeně konstantním) faktorem určujícím růst počtu pracovníků, abstrahovaným od nedobrovolné nezaměstnanosti.

Z uvedeného modelu plynou dva hlavní závěry:

- Slabší ekonomiky (regiony) by měly růst rychleji při stejných parametrech určujících rovnováhu stabilního stavu. Pokud existují rozdíly v těchto parametrech, roste ekonomika tím rychleji, čím dále je od svého rovnovážného stavu, tj. silnější ekonomika může růst rychleji než ekonomika slabší. Uvedené vlastnosti jsou v odborné literatuře označovány v prvním případě jako *nepodmíněná beta-konvergence* ve druhém přírodě jako *podmíněná beta-konvergence*.
- Efektivnější využití zdrojů zvedne hodnotu výstupu na hlavu pouze v omezeném časovém období. Dlouhodobý růst výstupu tak lze vysvětlit jen na základě vnějších nebo externích faktorů, z nichž technický pokrok je pokládán za určující.

1.2.3 Modely vnitřního (endogenního) růstu

Počátky teorie endogenního růstu. Předchůdcem modelů endogenního růstu je tzv. neoklasický model (Adamčík, 1997), za hlavní představitele této teorie jsou považováni W. Molle a R. Cappellini. Tento model není schopen uspokojivě interpretovat dlouhodobý růst produkce. Model usiluje o internalizaci vnějších ovlivňujících faktorů – lidského a znalostního kapitálu. Tyto modely se soustřeďují na mikrozáklady akumulačního procesu, tj. na soukromé i na společenské náklady a na výnosy investic do fyzického kapitálu, dovedností (lidský kapitál), technického a technologického pokroku (znalostní kapitál). V souladu s tím jeho protago-

nisté usuzují, že ekonomický rozvoj má být založen na aktivaci disponibilního rozvojového potenciálu. V tomto kontextu tak vzrůstá význam komplexně zaměřených analýz podnikatelského prostředí.

Pro všechny teorie endogenního růstu je charakteristická určitá forma přelévání účinků zajišťujících společenskou návratnost investovaných prostředků. Teorie založená na lidském kapitálu vychází z předpokladu, že úsilí jednotlivce zdokonalit své osobní dovednosti, resp. rozšířit si vědomosti zvýší rovněž produktivitu ostatních pracovníků a produktivitu fyzického kapitálu. Podobně snaha jednotlivé firmy inovovat a využít svého dočasného monopolního postavení na trhu zvýší celkový rozsah společenských vědomostí či znalostí.

Rozlišují se dva hlavní typy modelů endogenního růstu, z nichž první klade důraz na akumulaci lidského kapitálu a druhý na akumulaci znalostního kapitálu prostřednictvím technických a technologických inovací¹.

Modely zaměřené na akumulaci lidského potenciálu. Jejich představitelem je model R. E. Lucase z osmdesátých let 20. století. Podle něho je ekonomický růst podmíněn akumulací lidského kapitálu, který reflektuje individuální dovednosti pracovníků. Budoucí úroveň lidského kapitálu pak závisí na způsobu, jakým jednotlivci rozdělují disponibilní čas mezi práci a vzdělání. Z pohledu uplatňování adekvátní politiky regionálního rozvoje je kladen důraz na investice do zvýšení kvality lidského kapitálu, neboť růst úrovně lidského kapitálu zvyšuje možnost přijímat nové technologie a tím náklady na napodobování klesají. Jsou tedy uplatňovány programy zaměřené na rozšíření a intenzifikaci vzdělávání, na zvýšení flexibility pracovních sil.

1 Viz Blažek a Uhlíř (2002); Matoušková (2000); Adamčík (1997); Maier a Tödtling (1998).