

globální hodnotové řetězce
globální produkční sítě
trojitá šroubovice (triple helix)
regionální inovační systémy
rozložení znalostní sítě

TEORIE REGIONÁLNÍHO ROZVOJE

NÁSTIN, KRITIKA, IMPLIKACE

JIŘÍ BLAŽEK / DAVID UHLÍŘ

KAROLINUM

znalostní základny
příbuzná rozmanitost (related variety)
klastry
institucionální hustota

nová ekonomická geografie
nová teorie endogenního růstu
local buzz - global pipelines
odvětvová a geografická krátkozrakost

Teorie regionálního rozvoje

Nástin, kritika, implikace

doc. RNDr. Jiří Blažek, Ph.D.

Dr. Jan Uhlíř

Recenzenti:

prof. RNDr. René Matlovič, Ph.D.

prof. Ing. Lubomír Mlčoch, CSc.

prof. PhDr. Jiří Musil, CSc.

Redakce Josef Táborský

Grafická úprava Jan Šerých

Sazba DTP Nakladatelství Karolinum

Vydání druhé, přepracované a rozšířené

© Jiří Blažek, Jan Uhlíř, 2011

ISBN 978-80-246-1974-3

ISBN 978-80-246-2384-9 (online : pdf)



Univerzita Karlova v Praze
Nakladatelství Karolinum 2013

<http://www.cupress.cuni.cz>

OBSAH

Předmluva	7
Předmluva k druhému vydání	10
Úvod	13
1. Hlavní metodologické přístupy	21
1.1 Pozitivismus	22
1.2 Postpozitivistické směry	25
1.2.1 Kritický racionalismus a falzifikace	25
1.2.2 Postpozitivismus ve filozofii vědy	27
1.2.3 Strukturalismus	29
1.2.4 Kritický realismus	31
1.2.5 Teorie strukturace	33
1.3 Relativistické přístupy	36
1.3.1 Hermeneutika	36
1.3.2 Poststrukturalismus a postmodernismus	39
2. Hlavní ekonomické teorie	45
2.1 Neoklasická teorie	46
2.2 Keynesiánská ekonomie	49
2.3 Neomarxismus	52
2.4 Neoliberální ekonomie	55
2.5 Institucionální ekonomie	60
3. Teorie regionálního rozvoje	65
3.1 Neoklasické a neoliberální teorie regionálního rozvoje	65
3.1.1 Lokalizační teorie	65
3.1.2 Jednosektorový model	71
3.1.3 Dvousektorový model	72
3.1.4 Růstové účetnictví	75
3.1.5 Nová ekonomická geografie a nová teorie růstu (P. Krugman, M. Fujita, A. Venables, P. Romer, B. Arthur)	77
3.1.6 Regionální politika inspirovaná neoklasickými a neoliberálními přístupy	90
3.2 Keynesiánské období: teorie skupiny jádro–periferie	94
3.2.1 Úvod	94
3.2.2 Teorie exportní základny (D. North)	95
3.2.3 Harrodův-Domarův růstový model	98
3.2.4 Teorie růstových pólů (F. Perroux, J. Boudeville)	99
3.2.5 Teorie kumulativních příčin (G. Myrdal)	103
3.2.6 Teorie nerovnoměrného rozvoje (A. Hirschman)	108
3.2.7 Teorie polarizovaného rozvoje (J. Friedmann)	118
3.2.8 Shrnutí	120

3.2.9	Regionální politika inspirovaná keynesiánstvím a teoriemi skupiny jádro–periferie	121
3.3	Strukturalistické přístupy	126
3.3.1	Neomarxistické teorie rozvoje – teorie závislosti (dependency theory)	126
3.3.2	Teorie nerovné směny (A. Emmanuel)	128
3.3.3	Strukturalistický marxismus (D. Harvey a N. Smith)	131
3.3.4	Teorie mezoekonomiky (S. Holland)	136
3.3.5	Shrnutí – srovnání neomarxistických a neoliberalních přístupů	138
3.3.6	Teorie výrobních cyklů a teorie ziskových cyklů	140
3.3.6.1	Teorie výrobních cyklů (R. Vernon)	141
3.3.6.2	Teorie ziskových cyklů (A. Markusen)	142
3.3.7	Regulační teorie (A. Lipietz, M. Aglietta)	148
3.3.7.1	Regulační teorie a prostor – teorie flexibilní specializace a kalifornská škola	153
3.4	Kritickorealistické přístupy	160
3.4.1	Teorie prostorových dělb práce (D. Massey)	160
3.4.2	Diskuze o lokalitách (<i>Locality debate</i>)	168
3.5	Institucionální směry	174
3.5.1	Teorie výrobních okrsků a teorie flexibilní specializace	175
3.5.2	Sociokulturní prostředí a konkurenceschopnost regionů: sítě kontaktů a regionální „zakořenění“	186
3.5.3	Teorie učících se regionů: interpretace, reflexivita a moc	190
3.5.4	Regionální inovační systémy (RIS)	198
3.5.5	Triple helix (trojitá šroubovice)	206
3.5.6	Klastry	213
3.5.7	Příbuzná rozmanitost (<i>related variety</i>) a její role v regionálním rozvoji	229
3.5.8	Globální komoditní řetězce, globální hodnotové řetězce, globální produkční síť	232
3.5.9	Regionální politika inspirovaná institucionálními teoriemi	252
3.6	Současné období regionální politiky: trendy a implikace	260
3.6.1	Trendy v regionální politice v 21. století	260
3.6.2	Regionální versus sektorová politika	265
	Závěr	267
	Příloha: Hledání „zázračného receptu“ v době znalostní ekonomiky	281
	Summary	301
	Bibliografie	305
	Seznam rámečků	331
	Jmenný rejstřík	333
	Věcný rejstřík	339

Předmluva

Problematika regionálního rozvoje a regionální politiky se od druhé poloviny 90. let 20. století začíná postupně dostávat do popředí zájmu politiků i odborníků různých profesí také v České republice. Zatímco ve státech západní Evropy i v některých státech východní Evropy (zejména v Polsku a Maďarsku) mají regionální výzkum i regionální politika značnou tradici, v naší zemi jsou možnosti navázat na dřívější výsledky regionálního výzkumu a na zkušenosti s regionální politikou poměrně omezené. Také poptávka po základním i aplikovaném regionálním výzkumu byla v první polovině 90. let relativně slabá. Do určité míry se jednalo o stav odpovídající poměrně malým meziregionálním rozdílům na začátku transformačního období i v průběhu prvních let transformace. Podstatným důvodem pro okrajové postavení regionální politiky i pro malý zájem o výsledky regionálního výzkumu byla především mimořádně nízká míra nezaměstnanosti v ČR v tomto období, neboť právě míra nezaměstnanosti je považována za jeden z nejvýznamnějších indikátorů regionálních problémů. Nemalou roli pochopitelně sehrál i neoliberalními myšlenkami inspirovaný přístup k řízení společnosti, který dominoval v první polovině 90. let 20. století a který odmítal regionální politiku jako nežádoucí formu intervence státu do ekonomiky.

Je jistým paradoxem, že při svém vzniku v roce 1918 trpělo tehdejší Československo extrémními regionálními rozdíly, neboť vykazovalo mimořádně výrazný západovýchodní gradient socioekonomické vyspělosti. Zatímco západní části Československa byly tvořeny vysoce rozvinutými Čechami, koncentrujícími značnou část hospodářského potenciálu celého Rakousko-Uherska, a poměrně vyspělou Moravou, východní část tehdejšího státu tvořilo sociálně i ekonomicky slabé Slovensko a také Podkarpatská Rus, která patřila k nejzaostalejším regionům celé tehdejší Evropy a která trpěla nejen vysokou mírou nezaměstnanosti, ale i negramotností (míra negramotnosti činila v roce 1921 na Podkarpatské Rusi 50,2% oproti 2,4% v Čechách, 3,1% na Moravě, 3,7% ve Slezsku a 15,0% na Slovensku – Ročenka 1930, viz též Korčák 1935). Naopak na přelomu 80. a 90. let 20. století patřilo Československo ke státům s nejmenšími meziregionálními rozdíly v Evropě (Blažek 1996a).

Problémem tohoto do značné míry ojedinělého vývoje byla skutečnost, že snížení meziregionálních rozdílů proběhlo především v období centrálně plánované ekonomiky za cenu výrazného zaostání do té doby vysoce vyspělých českých regionů. Nezanedbatelnou měrou ke snížení rozdílů pochopitelně přispěla i ztráta Podkarpatské Rusi a zásadní změna geopolitické situace po druhé světové válce. Ačkoliv tedy Československo vykázalo za dobu své existence obdivuhodnou míru snižování regionálních rozdílů (Häufler 1984), bylo počátkem 90. let obtížné v této oblasti navazovat na dosavadní praxi, protože zkušenosti s řešením regionálních problémů z předchozích desetiletí byly jen velmi obtížně aplikovatelné do nových podmínek, a to především v důsledku principiální proměny společenského a ekonomického systému. Od druhé poloviny 90. let se však v České republice naléhavost studia regionálních problémů a nutnosti jejich řešení výrazně zvyšuje, a to jak z vnitřních, tak i z vnějších příčin.

Z vnitřních příčin, které stimulují zájem o regionální problematiku, uvedme především rychlý, až dramatický nárůst nezaměstnanosti (zejména od roku 1997 do poloviny roku 1999), doprovázený velmi výrazným růstem rozdílů v míře nezaměstnanosti mezi regiony (viz např. Blažek 2000; pro srovnání s dalšími státy střední Evropy viz Tomeš, Hampl 1999). Zájem o výsledky regionálního výzkumu vyplývá také z nemalé poptávky ze strany různých aktérů regionálního rozvoje (zejména města a obce, mikroregiony, kraje, regiony soudržnosti) po zpracování strategií lokálního nebo regionálního rozvoje, které jsou pořizovány z důvodu potřeby koordinace rozvoje příslušného územního celku, avšak také proto, že zpracování těchto dokumentů je základní podmínkou pro získání prostředků na realizaci investičních projektů z různých zdrojů či fondů. Po období, kdy bylo zpracovávání programových dokumentů regionálního rozvoje považováno za recidivu centrálního plánování, tak došlo až k opačnému extrému – k „přeprogramování“ (Blažek 2001), kdy jsou připravovány četné programové dokumenty, jejichž příprava i realizace jsou často doprovázeny řadou závažných problémů (blíže viz Blažek 2000).

Z vnějších faktorů podporujících zájem o regionální problematiku se jedná především o vstup ČR do EU, kde je regionálnímu výzkumu i regionální politice věnována značná a systematická pozornost. Evropská unie proto vyvíjí zřetelný tlak i na vytvoření moderní a efektivní regionální politiky v nových členských státech. Na tuto oblast jsou také zaměřeny nemalé zdroje v rámci politiky hospodářské, sociální a teritoriální soudržnosti.

Základem pro koncipování adekvátní regionální politiky i pro přípravu lokálních a regionálních strategií je znalost současných teorií regionálního rozvoje. Tyto teorie představují více či méně ucelený systém hodnocení základních faktorů, aktérů, příčin, souvislostí a mechanismů regionálního rozvoje. Teorie regionálního rozvoje v „moderním“ pojetí jsou vytvářeny již desítky let a prošly několika vývojovými fázemi. Významnými proměnami prošlo i samotné pojetí regionálního rozvoje, jeho hlavních aktérů a mechanismů. V souvislosti s vývojem teorií na jedné straně a s kumulací zkušeností ve sféře regionální politiky na straně druhé docházelo i k velkým proměnám regionální politiky a doporučovaných rozvojových strategií.

Tato publikace představuje pokus o zaplnění jisté mezery ve sféře regionálního výzkumu a regionální politiky v České republice, která vznikla několika desetiletími izolace od vyspělých států s tržní ekonomikou. V úvodní kapitole jsou nastíněny přístupy ke klasifikaci teorií regionálního rozvoje a k navazujícímu koncipování regionální politiky. Podrobnější vysvětlení některých problémů je řešeno formou rámečků. Na úvodní kapitolu navazuje přehled metodologických přístupů ve společenských vědách, které se při tvorbě teorií regionálního rozvoje uplatňují. Vzhledem k úzké vazbě značného počtu teorií regionálního rozvoje na ekonomické i obecné společenské teorie jsou následující kapitoly věnovány právě těmto teoriím. Další kapitoly již seznamují s vývojem teorií regionálního rozvoje, jejich kritikou i implikacemi pro koncepci regionální politiky.

U každé teorie regionálního rozvoje je uvedeno období jejího vzniku, dále je charakterizováno, co představuje její jádro, v čem jsou spatřovány příčiny regionálních rozdílů, nejvýznamnější aktéři regionálního rozvoje, hlavní diferenciatní či nivelizační mechanismy a implikace dané teorie pro regionální politiku. Ke každé skupině teorií je připojena tabulka shrnující přehledně hlavní prvky jednotlivých teorií. Tabelární forma nezbytně vyžaduje značnou dávku zjednodušení, umožňuje však rychlé srovnání teorií různých směrů i teorií uvnitř jednotlivých skupin navzájem. Hlavní smysl přehledu je tedy komparativní, se snahou o zobecnění a vytvoření jednotné klasifikace. Zároveň je základem pro kritické posouzení hlavních vývojových trendů teorií regionálního rozvoje.

Je ovšem třeba předeslat, že vypracovaný přehled teorií není a vzhledem k jejich různým modifikacím a interpretacím ani nemůže být úplný. Snahou však bylo proporcionalně podchycení všech základních a nejčastěji používaných teorií regionálního rozvoje. Zdůraznit je třeba i skutečnost, že v případě

některých teorií se nejedná prvotně o teorie regionálního rozvoje, ale o regionální „verze“ obecnějších teorií. Těmito obecnějšími teoriemi jsou často například teorie zabývající se problematikou rozvoje a zaostávání z celosvětového hlediska, tedy na úrovni o řád, či dokonce o několik řádů vyšší.

PŘEDMLUVA K DRUHÉMU VYDÁNÍ

Od doby, kdy vrcholila naše práce na prvním vydání *Teorií regionálního rozvoje*, došlo k řadě změn, které nás dovedly k přesvědčení, že po vyprodání původního nákladu knihy bude místo dotisku vhodné připravit druhé, přepracované a rozšířené vydání. První dekáda 21. století se totiž vyznačovala poměrně intenzivní diskuzí o proměňující se pozici Evropy v současném rychle se měnícím a intenzivně propojeném světě. Pojmy jako konkurenceschopnost, znalostní ekonomika, inovace, příliv a odliv zahraničních investic se staly takřka všudypřítomnými. Rychle se měnící globální prostředí (viz např. dynamický rozvoj Číny, Indie a dalších zemí) způsobuje, že pozice a role jednotlivých aktérů regionálního rozvoje se významně mění. Běžně se hovoří o třetí roli univerzit, o měnící se roli veřejné správy, významným výzvám jsou samozřejmě vystaveny soukromé firmy. Všechny tyto změny pochopitelně stimulují zájem vědců o pochopení významu role klíčových aktérů, faktorů, mechanismů a procesů v probíhajících změnách, ale současně je stále zřetelnější poptávka ze strany veřejného sektoru i firem po konkrétních doporučeních, jak na novou a rychle se měnící situaci adekvátně reagovat. Během více než deseti let, které uplynuly od přípravy prvního vydání, se proto objevila řada nových teorií, konceptů a přístupů, které se snaží nabídnout vysvětlení probíhajících změn a současně i navrhnout možná řešení. V řadě dalších případů se pak ukázalo, že některé teorie či koncepty dříve považované více či méně za okrajové si v posledních letech získaly daleko větší pozornost a mají i větší význam z hlediska podpory regionálního rozvoje. Z hlediska terminologického je třeba na tomto místě zdůraznit, že hranice mezi teoriemi a koncepty je často velmi volná a zatímco někteří i velmi významní světoví autoři označují např. výrobní okrsky, regionální inovační systémy či klastry za teorii, jiní za koncept či analytický rámec apod. Vzhledem k výrazné dominanci angličtiny ve vědeckém světě je stále běžnější přebírání anglických pojmů i do ostatních jazyků. Autoři nicméně věnovali nemalou snahu nalezení českých ekvivalentů a snaží se je používat alespoň v případech, kde to považují za vhodné.

V novém vydání jsou přepracovány kapitoly věnované oběma směrům, které v oblasti teorií regionálního rozvoje v současnosti dominují (tj. institucionální teorie regionálního rozvoje a škola nové ekonomické geografie). Jsou analyzovány následující nové nebo relativně nové teorie a koncepty: globální hodnotové řetězce a globální produkční sítě, trojitá šroubovice (triple helix), regionální inovační systémy, znalostní základny, příbuzná rozmanitost (*related*

variety), klastry, koncept „local buzz – global pipelines“, odvětvová a geografická krátkozrakost aj.

Mimořádně cenným zdrojem znalostí byla účast obou autorů na dvouleté práci expertního panelu DG RESEARCH nazvaného „Constructing Regional Advantage“, jehož cílem bylo vyvodit z nejnovějších teoretických konceptů v oblasti regionálního rozvoje implikace pro podporu konkurenceschopnosti těch regionů, které v oblasti znalostní ekonomiky relativně zaostávají.

V neposlední řadě autoři hojně čerpali ze zkušeností, které získali během spolupráce s praktiky regionálního rozvoje, ať již se jedná o pracovníky zodpovědné za přípravu a realizaci regionálních inovačních strategií, pracovníky úřadů regionálních rad, odborů regionálního či strategického rozvoje, regionálních rozvojových agentur, poradenských firem nebo jiné aktéry působící ve sféře regionálního rozvoje. Všem těmto kolegům a kolegyním tímto vyjadřujeme svůj velký dík.

Autoři děkují všem, kteří napomohli vzniku této práce, především recenzentům, dále pak pracovníkům katedry sociální geografie a regionálního rozvoje Přírodovědecké fakulty UK v Praze, zejména prof. Martinu Hamplovi, prof. Petru Pavlínkovi a dr. Josefu Novotnému, za velmi cenné připomínky k pracovním verzím textu.

Autoři také děkují za finanční podporu výzkumného záměru MSM 0021620831, „Geografické systémy a rizikové procesy v kontextu globálních změn a evropské integrace“, financovaného MŠMT ČR, v jehož rámci byla tato publikace zpracována.

listopad 2010
Jiří Blažek a David Uhlíř

Úvod

Teorií regionálního rozvoje byl vytvořen poměrně značný počet, přičemž soubor těchto teorií je koncepčně hybridní, takže i jejich samotné výchozí principy jsou často protikladné. Teorie regionálního rozvoje lze klasifikovat mnoha způsoby v závislosti na přijetí různých kritérií, tradičně však bývají děleny do dvou velkých skupin (viz např. Armstrong a Taylor 1993, Chisholm 1990 nebo Martin a Sunley 1998). Do první skupiny jsou zařazovány teorie regionální rovnováhy (tzv. konvergenční teorie), jejichž autoři se přiklánějí k názoru, že přirozenou základní tendencí regionálního rozvoje je vyrovnávání rozdílů mezi regiony. Druhou skupinu pak tvoří teorie regionální nerovnováhy (tzv. divergenční teorie), jejichž zastánci jsou přesvědčeni, že v průběhu vývoje dochází spíše k dalšímu zvětšování meziregionálních rozdílů. Základní rozdíl mezi oběma skupinami spočívá v tom, zda jejich autoři přikládají větší význam mechanismům a procesům vedoucím k nivelizaci, nebo naopak, zda za silnější považují procesy a mechanismy diferenciacní (kumulativní, selektivní, koncentrační apod.). Většina zastánců obou základních teoretických směrů samozřejmě přiznává i existenci opačných procesů, tedy například zastánci teorií nerovnoměrného rozvoje počítají s působením vyrovnávacích mechanismů,

jejich působení však považují za dočasné, náhodné nebo za slabší (Blažek 1999a).

Typickým příkladem je například Myrdalova, respektive Hirschmanova teorie kumulativních příčin (blíže viz kap. 3.2), kde autoři rozlišují převažující negativní, tzv. polarizační, respektive *back-wash* efekty působení vyspělejších regionů na méně vyspělé regiony, ale popisují i pozitivní působení (*spread*, respektive *trickle-down* efekty). Jiné teorie zase předpokládají v prvních fázích vývoje regionálního systému existenci velkých meziregionálních rozdílů, které jsou v dalším vývoji postupně zmenšovány (např. J. Friedmann 1966). Hamplova teorie hierarchie reality zase zdůrazňuje vytváření stále nových nositelů diferenciací, zatímco u vývojově nižších jevů dochází prostřednictvím difuzních procesů k postupnému poklesu meziregionálních rozdílů (Hampl 1988, 1998a). Existují také epizodické teorie regionálního rozvoje, které jsou založeny na přesvědčení o více či méně pravidelném střídání (relativní) prosperity a úpadku v jednotlivých regionech. Dělení teorií na konvergenční a divergenční je dále zproblematické nejednoznačnou definicí a velmi odlišným chápáním časového horizontu, ve kterém by mělo ke konvergenci či divergenci docházet. Platí přitom, že konvergenční teorie pracují v zásadě s daleko delšími časovými horizonty než teorie divergenční.

Jiná dělení teorií regionálního rozvoje nabízí Markusen (1985), a to jednak na základě jejich epistemologické konstrukce, kdy teorie člení na induktivní a deduktivní (přičemž v naprosté většině teorií jsou kombinovány oba přístupy, teorie však mohou být klasifikovány podle převládajícího přístupu), jednak na teorie zdůrazňující stranu poptávky versus stranu nabídky. Toto druhé dělení teorií má značný význam především z hlediska vytváření regulačních nástrojů, včetně koncepce regionální politiky.

Přestože je dělení regionálních teorií na teorie konvergenční a divergenční velmi hrubé (a níže bude nastíněna citlivější typologie), je třeba přiznat, že je do jisté míry dělením základním. Přitom názor na otázku, zda je základní tendencí regionálního rozvoje tendence k rovnováze, či naopak k nerovnováze, prošel v průběhu 20. století nemalými proměnami, a to i v návaznosti na daleko širší a obecnější diskuze o roli státu a státních intervencí v ekonomice a ve společnosti vůbec. Na názoru na tyto principiální otázky závisela i koncepce regionální politiky v jednotlivých obdobích. Schéma vývoje názorů na roli státu v ekonomice a ve společnosti a hlavní implikace pro teorie regionálního rozvoje i pro koncepci regionální politiky je uvedeno spolu s přibližným časovým vymezením v tabulce 1 (blíže k vývojovým etapám regionální politiky viz Prestwich a Taylor 1990 nebo Blažek 1993).

Tab. 1: Hlavní vývojové etapy teorií regionálního rozvoje a regionální politiky

Obecný přístup	Převažující teorie regionálního rozvoje	Regionální politika
neoklasický (1920–1940)	teorie regionální rovnováhy (zejména tzv. neoklasické modely)	základní koncept – „dělníci za práci“, používány nástroje zvyšující mobilitu pracovních sil
keynesiánský (1950–1975)	teorie regionální nerovnováhy (např. teorie kumulativních příčin, teorie pólů růstu)	„práce za dělníky“, nástroje podporující příliv investic ze soukromého i veřejného sektoru do problémových regionů (investiční dotace, relokační institucí)
neomarxistický (1970–1985)	teorie regionální nerovnováhy (např. teorie nerovné směny)	návrhy na opatření neomarxisté neformulovali; v některých socialistických zemích byla regionální politika velmi účinná (např. v bývalé ČSSR), ale za cenu ztráty ekonomické výkonnosti a vnější konkurenceschopnosti celého státu
neoliberální (1975–)	teorie regionální rovnováhy i nerovnováhy (např. nová teorie růstu, teorie závislosti na zvolené cestě)	„podpora lokální iniciativy“, podpora malých a středních firem, decentralizace kompetencí, deregulační opatření
institucionální (1980–)	teorie regionální nerovnováhy (např. teorie průmyslového okrsku, teorie učících se regionů)	„spolupráce a inovace“, podpora malých a středních firem, šíření inovací, networking, gradualistická proměna místních institucí založená na učení

Zdroj: upraveno podle Blažek 1999a

Jednou ze základních otázek, které se teorie jednotlivých směrů snaží zodpovědět, je i názor na roli státu v ekonomice. Krajiní stanoviska představují neintervencionistické (zejména neoklasické, do značné míry i neoliberální směry) a intervencionistické přístupy (keynesiánství a zejména neomarxismus), přičemž většina současných teorií se oběma extrémům vyhýbá. Hledání vhodné míry státního intervencionismu souvisí mj. s řešením velmi složitého dilematu mezi principem zásluhovosti a principem solidarity. Složitost řešení vyplývá nejen ze subjektivity vnímání obou těchto principů jednotlivci, ale i z velké proměnlivosti názorů mezi různými společnostmi v čase, přičemž objektivizace řešení je prakticky vyloučená a v zásadě se vždy jedná o multi-dimenzionálně podmíněný kompromis mezi hlavními aktéry. S řešením tohoto základního dilematu souvisí i náhled na vztah mezi ekonomickou efektivností na jedné straně a sociální spravedlností na straně druhé. Zde je však třeba zdůraznit, že empirické údaje existenci těsného vztahu tohoto druhu nepotvrzují a naopak dokazují existenci četných případů, které jsou ve výrazném rozporu s předpokládaným inverzním vztahem mezi oběma cíli. Významným

příkladem, kdy má řešení dilematu mezi principem zásluhovosti a solidarity velký praktický význam, je architektura systému financování místní a regionální samosprávy (blíže viz např. Blažek 1996b nebo Blažek 1999c).

Podobně závažným dilematem je i otázka vzniku a významu nerovností pro ekonomický a sociální vývoj. Liberální směry v zásadě tvrdí, že čím větší prostor se poskytne tržním silám, tím rychlejší bude ekonomický vývoj. Naopak pro nezbytnost alespoň částečného omezení působení tržních sil hovoří nejen široce pojímaná sociální hlediska, ale i hlediska ekonomická, zejména snaha předejít monopolizaci ekonomiky a udržet tak konkurenční prostředí. Mezi sociální hlediska patří nejen hlediska charitativní, tj. pomoc slabším a jejich ochrana, ale i zohlednění skutečnosti, že příjem jednotlivců závisí jen na vlastních schopnostech, ale také na existujících vnějších omezeních (např. přístupu ke vzdělání, existujících vlastnických vztazích, prostoru pro sociální i geografickou mobilitu) i na ochotě riskovat (a tím do jisté míry i na náhodě). Dále se často jedná i o společenskou nepřijatelnost ponechání působení volného trhu v některých sférách (např. ve zdravotnictví). Také rozdíly v životní úrovni obyvatel různých regionů nejsou závislé jen na schopnostech a iniciativě jejich obyvatel, ale například i na ekonomické struktuře (často v určitém historickém období výrazně ovlivněné disponibilními přírodními zdroji), jak přesvědčivě ukazují problémy právě v tradičně průmyslových oblastech. Podobný je vliv geografické polohy, ale i konkrétních vládních rozhodnutí (např. lokalizace zbrojní výroby, státních výzkumných ústavů či umístění staveb velké dopravní infrastruktury) apod. Na úrovni aktérů existuje navíc soubor významných mechanismů fungujících na principu pozitivní zpětné vazby, které jsou označovány jako vnější úspory. Ty umožňují individuálním aktérům, např. firmám, získat významné výhody, které přitom nemusejí být k dispozici jejich konkurentům či jiným aktérům (blíže viz rámeček 1).

Problém vzniku nerovností a jejich význam pro vývoj společnosti je principiální otázkou (nejen v souvislosti s koncipováním regionální politiky), která však dosud nebyla uspokojivě vysvětlena, a její objasnění je jedním z významných úkolů společenských věd do budoucna. Zde se proto jen dotkneme nejzákladnějších příčin. Ty lze v zásadě rozlišit na vnitřní a vnější. Vnitřními příčinami rozdílné úspěšnosti jednotlivců je jejich odlišná dispozice, pokud jde o celý soubor individuálních schopností a dalších osobních vlastností (jako je vůle, úsilí, ambice, vize), které ovlivňují míru jejich využití, respektive realizace vlastních schopností. Vnější příčiny představují jednak společensky podmíněné rozdíly v možnostech osobní schopnosti realizovat se a dále se rozvíjet (např. díky rozdílným ve společenském postavení), jednak rozdíly dané heterogenitou vnějšího prostředí. Tato heterogenita je primárně fyzickogeografické povahy, avšak s rozvojem společnosti se zvětšoval a postupně nabýval na dominanci význam socioekonomických faktorů. S odpoutáváním od závislosti na přírodním prostředí docházelo k vytváření vývojových mechanismů, často kumulativního typu, které umožňují prohlubování rozdílů mezi

jednotlivci. Patrně nejvýznamnějším kumulativním mechanismem je akumulace majetku a možnost jeho předávání (a to i mezi generacemi) a dalšího rozmnožování investováním (Hampl 1998a). I když jsou uvedené příčiny vzniku rozdílů významné, neumožňují odpovědět na otázku, proč se za posledních 200 až 250 let (což je z hlediska historie lidstva velice krátké období) tak pronikavě zvýšily například rozdíly v životní úrovni obyvatel mezi vyspělými a rozvojovými zeměmi. Do té doby byly totiž rozdíly v kulturním a ekonomickém vývoji mnohem menší než dnes (Kaldor 1970). „Spouštěcí“ mechanismus tohoto vývoje nevysvětlují dostatečně ani teorie ekonomického růstu (viz níže). Zkušenosti za posledních několik staletí ukazují, že neustálé vznikání rozdílů na všech hierarchických/měřítkových úrovních je obvykle silnější než opačně působící difuzní a homogenizační procesy (viz např. již uvedenou prohlubující se propast mezi prvním a třetím světem).

Je však nezbytné zdůraznit, že příčinou rozdílů mezi jednotlivci, případně dalšími aktéry, není primárně trh, respektive tržní mechanismus, protože k významným rozdílům by docházelo i bez existence trhu, což lze ilustrovat například na rozdílech v dosaženém stupni rozvoje u jednotlivých autarkických společností. Tržní mechanismus není sice prvotní příčinou existence rozdílů, představuje však soubor významných mechanismů, z nichž některé působí ve směru zvyšování rozdílů, zatímco jiné naopak ve směru jejich snižování. Příkladem tržního mechanismu, který působí na snižování rozdílů, může být například přesun kapitálu do oblastí s vyšší mírou zisku, což přispívá k vyrovnávání míry zisku. Naopak na zvyšování rozdílů mezi tržními aktéry působí například některé principy investičního bankovníctví, kdy externí zdroje (úvěr) snáze získá úspěšný subjekt, což umožní dále dynamizovat jeho rozvoj. Významným problémem tržních transakcí je pak skutečnost, že i když za předpokladu dobrovolnosti transakce, dokonalé informovanosti a racionality aktérů na tržní směně získají obě (všechny) zúčastněné strany, neexistuje mechanismus, který by zaručil rovnováhu v dělbě zisku. Příkladem tržní transakce, kdy existuje zřetelný prostor k výrazně jednostranné kumulaci zdrojů, jsou transakce, které probíhají v oligopolním, či přímo monopolním prostředí. Intenzita nivelizačních i diferenciačních mechanismů tak do značné míry záleží na regulačním rámci, na existujících institucích, které organizují ekonomickou aktivitu, jako je například úsilí státu zajistit vymahatelnost práva a vynutit dodržování principů volné hospodářské soutěže.

Existence nerovností je však významným podnětem společenského vývoje, předpokladem pro formování efektivnějších forem územní dělby práce a specializaci (Hampl 1998a, b). Ačkoli je existence rozdílů žádoucí a nezbytná (viz např. Hirschman 1958), příliš velké rozdíly, ať již mezi jednotlivci nebo mezi regiony, přestávají působit stimulačně a mají i závažné sociální a politické důsledky, a proto jsou zpravidla považovány za negativní jev. Velikost nerovností mezi jednotlivci i skupinami obyvatel je vládami omezována souborem politik, včetně například daňového systému, sociálního zabezpečení apod.

Jednou z forem, kterou se vlády snaží o snížení rozdílů na regionální úrovni, je regionální politika. Tolerance k regionálním rozdílům, podobně jako k sociálním nerovnostem, je v různých společnostech velmi odlišná a navíc značně proměnlivá, takže stejně velké regionální rozdíly v závislosti na konkrétních podmínkách mohou, ale také nemusejí být považovány za problém a důvod pro intervenci.

V souvislosti s koncepcí regionální politiky je nutno zdůraznit, že existují nejen významné rozdíly v citlivosti společnosti na regionální disparity v různých sférách, ale i rozdíly v možnostech společnosti disparity v různých sférách ovlivnit. Regionální politika pak představuje konkrétní projev úsilí společnosti o snížení (změnu) velikosti regionálních rozdílů. Rozdíly v socioekonomické vyspělosti regionů však nejsou jediným důvodem pro existenci regionální politiky. Regionální politiku je spíše nutno chápat jako součást souboru ekonomických a sociálních politik, pomocí níž se státy snaží dosáhnout národních cílů, jako je ekonomický růst, sociální a politická stabilita, rovnost šancí obyvatel i rozdělování příjmů způsobem, který většina obyvatel považuje za spravedlivý a který je současně ekonomicky stimulující.

Základním předpokladem pro existenci regionální politiky je kromě stanovení cílů i vymezení regionů, vůči kterým bude regionální politika uplatňována. Klíčovým prvkem regionální politiky je právě regionální selektivnost, tedy zaměření podpory jen na vybrané regiony. Existují přitom dva základní typy regionální politiky (Gorzelač, Kuklinski 1992). Prvním je „strategická“ regionální politika, která je zaměřena na dosažení vnější konkurenceschopnosti státu jako celku tím, že bude posílena konkurenceschopnost a atraktivita jádrových aglomerací daného státu (tuto politiku provádělo například Nizozemsko s cílem podpořit aglomeraci Randstad v konkurenci s Londýnem, Paříží, Bruselům a Frankfurtem). Druhým základním typem regionální politiky je politika „pojišťovací“, tj. regionální politika orientovaná na zmírnění ekonomických a sociálních problémů v zaostávajících či strukturálně postižených regionech a na posílení vnitřní soudržnosti státu. Podstatně častější je pojetí regionální politiky jakožto politiky „pojišťovací“, zatímco strategické zaměření regionální politiky je v současnosti spíše výjimečné.

V případě „pojišťovací“ regionální politiky, zaměřené na podporu hospodářsky nejslabších či nejproblémovějších regionů, je nutné zdůraznit, že pojem problémový region je velmi relativní (viz např. velmi rozdílný význam pojmu problémový nebo růstový region ve Švýcarsku ve srovnání se státy EU nebo se státy střední a východní Evropy, případně dokonce ve srovnání s rozvojovými zeměmi). Obecně také platí, že vyspělejší státy se vyznačují menšími meziregionálními rozdíly, než je tomu ve státech zaostalejších (např. USA versus Čína). Proto také tradiční dilema mezi sociální spravedlností na jedné straně a ekonomickou efektivností, respektive rizikem neefektivní alokace zdrojů, na straně druhé existuje především v rozvojových zemích, a to díky podstatným meziregionálním rozdílům v mnoha sférách, zejména v kulturních

tradicích, vzdělanosti, vybavenosti infrastrukturou i v produktivitě práce (Chisholm 1990).

V současnosti je hlavním trendem ve sféře regionální politiky její provazování s dalšími podpůrnými státními politikami, zejména se sociální politikou, a také „regionalizace“ sektorových politik. Příkladem prvního typu je politika hospodářské a sociální soudržnosti EU, která vznikla v roce 1989 spojením regionální politiky se sociální politikou a s částí zemědělské politiky. Příkladem citlivějšího posuzování regionálních dopadů sektorových politik nebo jejich zaměření na snížení rozdílů mezi regiony je posuzování regionálních dopadů velkých infrastrukturních staveb nebo odlišná výše investičních pobídek podle jednotlivých typů regionů v rámci politiky na podporu přílivu zahraničních investic.

Než přejdeme k nástinu a kritice jednotlivých teorií regionálního rozvoje, je účelné představit alespoň stručný metodologický přehled, který poskytuje základní orientaci v problematice vědeckých teorií. Ten představuje nezbytný předpoklad pro správné zařazení, klasifikaci i kritické zhodnocení jak ekonomických teorií, tak i teorií regionálního rozvoje.

